

Vergaderjaar 2016–2017

33 962

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

Nr. 190

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 november 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 19 mei 2016 inzake de invoeringswet Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nr. 185).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 november 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

Vraag 1

Klopt het dat er nog aan aanvullingswet komt voor bodem, geluid, grondeigendom en natuur?

Antwoord 1

Ja. Deze voorstellen zijn momenteel in voorbereiding. Naar verwachting zullen deze wetsvoorstellen in de tweede helft van 2017 of begin 2018 bij uw kamer worden ingediend.

Vraag 2

Wordt in algemene regels vastgelegd op welke wijze gemeenteraden om dienen te gaan met de behandeling van een verklaring van geen bezwaar? Zo ja, wat vervangt in de nieuwe regels de hoorzitting (van reclamanten) bij bestemmingsplannen?

Antwoord 2

Het kabinet gaat ervan uit dat deze vraag de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad betreft, zoals de Wabo die kent voor bepaalde gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders beslist over een omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van een bestemmingsplan.

Onder de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad een adviesrecht bij omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag of hebben een advies- en instemmingsbevoegdheid als een ander orgaan bevoegd is. In dat geval betrekken zij het advies van de gemeenteraad bij hun advies- en instemmingsbevoegdheid. Als de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd voor een omgevingsvergunning, kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen het genomen besluit. Bij de afhandeling van een bezwaarschrift is een hoorzitting verplicht. Ook is er vaak een onafhankelijke commissie die belanghebbenden hoort en advies uitbrengt over de bezwaren. Als de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure moet worden toegepast kan een ieder zienswijzen indienen tegen het ontwerp-besluit. Een hoorzitting is daarbij niet verplicht. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt ook toegepast bij de totstandkoming van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan.

Vraag 3

Klopt het dat bij afwijkingen van het omgevingsplan geen instemming van de gemeenteraad meer wordt gevraagd? Zo ja, op welke wijze wordt in dat geval omgegaan met het kenbaar maken van wijzigingen van het omgevingsplan? Hoe kunnen burgers beroep en bewaar aantekenen?

Antwoord 3

Bij omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van een omgevingsplan krijgt de gemeenteraad onder de Omgevingswet inderdaad geen instemmingsbevoegdheid, maar een adviesbevoegdheid. Deze keuze is mede in overleg met de VNG gemaakt.

Binnen de duale verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is het niet passend dat het Rijk bepaalt in welke gevallen instemming nodig is van de raad. Het gaat primair om een gemeentelijke aangelegenheid. De VNG stelt zich daarom op het standpunt dat de Omgevingswet de ruimte moet laten om goede afspraken te kunnen maken tussen de gemeenteraad en het college van B&W over hoe wordt omgegaan met omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het omgevingsplan. Hiervoor is het toekennen van een adviesrol aan de gemeenteraad toereikend.

Aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van een omgevingsplan zijn kenbaar voor belanghebbenden, omdat het

bevoegd gezag verplicht is openbaar kennis te geven van ingekomen aanvragen. Als hoofdregel geldt voor de vergunningverlening de reguliere procedure, waarin belanghebbenden bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter tegen het genomen besluit.

Vraag 4

Klopt het dat bij de Omgevingswet een dubbele bevoegdheid in de handhaving kan zijn in het geval van natuur- en waterregels? Zo ja, welke bestuurslaag is leidend en wie is eindverantwoordelijk?

Antwoord 4

Op grond van artikel 18.3 van de Omgevingswet kent artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit aan een aantal bestuurorganen de bevoegdheid toe om te handhaven wanneer zij het recht van advies met instemming hebben bij een vergunning voor meerdere activiteiten. Met de toedeling van deze bevoegdheid is terughoudend omgegaan, waarbij rekening is gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Een instemmend bestuursorgaan heeft alleen eigen handhavingsbevoegdheden toegedeeld gekregen wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van toezicht en handhaving. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is en blijft op grond van de Omgevingswet altijd bevoegd om de hele omgevingsvergunning te handhaven. De bestuursorganen die op grond van artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn aangewezen mogen daarnaast dat deel van de vergunning handhaven, waarvoor zij het recht van advies met instemming hebben. Het klopt dat hier sprake is van enige mate van overlap in de handhavingsbevoegdheden tussen het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en het bevoegd gezag voor het advies met instemming. Wat betreft Natura 2000-activiteiten en wateractiviteiten gaat het om een handhavingsbevoegdheid die is toegekend aan het bestuursorgaan dat ook beheerder is van het natuurgebied of watersysteem, waar ter bescherming van dat gebied bijzondere eisen gelden en waar de beheerder ook zelf toezicht houdt of laat houden. Degene die in dit gebied een overtreding zal constateren, werkt doorgaans in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende ambtenaren te verplichten in dat geval eerst een handhavingsverzoek in te dienen bij de gemeente voordat ze een geconstateerde overtreding kunnen handhaven. Naar verwachting zal dubbele handhaving daarom in de praktijk weinig tot nooit voorkomen. Het maken van goede bestuurlijke afspraken over de handhaving is een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie van de Omgevingswet. Verder is het zo dat op grond van artikel 5:6 van de Algemene wet bestuursrecht er vanwege dezelfde overtreding niet tegelijk twee handhavingsbesluiten kunnen worden opgelegd. De initiatiefnemer kan dit artikel voor de bestuursrechter invoeren.

Vraag 5

Hoe worden burgers en participanten betrokken bij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure? Als een omgevingsplan veel ruimte laat voor toekomstige ontwikkelingen in pakweg tien jaar tijd, wat is dan het moment voor burgers om bezwaar te maken tegen plannen?

Antwoord 5

Een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een ontwerp-besluit tot vaststelling van een omgevingsplan kan in die procedure een ieder zienswijzen indienen. Dat geldt dus ook voor burgers en participanten die zienswijzen willen indienen tegen voor hen ongewenste ontwikkelingsmogelijkheden.

Als een omgevingsplan ruime mogelijkheden laat voor toekomstige ontwikkelingen waar een belanghebbende bezwaren tegen heeft, zijn er verschillende momenten om daartegen op te komen. Ten eerste kan hij op het moment van het ontwerp-besluit een zienswijze indienen. Het kan dan gaan over de vraag of de (beoordelings)regels in het omgevingsplan in voldoende mate de mogelijkheid bieden om ongewenste effecten van geboden ruimtelijke mogelijkheden te voorkomen. Als de zienswijze niet wordt gehonoreerd kan in beroep tegen het vaststellingsbesluit worden opgekomen. Ook tegen later te verlenen omgevingsvergunningen voor zich concreet aandienende ontwikkelingsmogelijkheden kan in bezwaar en beroep worden opgekomen. In die procedures zal het gaan om de vraag of de beoordelingsregels uit het omgevingsplan voor het verlenen van een vergunning juist worden toegepast en of met de verlening van die vergunning (door het verbinden van voorschriften) ongewenste effecten in voldoende mate worden voorkomen.

Vraag 6

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij rijksplannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

Antwoord 6

Het kabinet verstaat deze vraag zo dat bedoeld wordt op participatie bij de nationale omgevingsvisie, nationale programma's en rijksprojectbesluiten. Het kabinet vindt brede participatie gedurende de gehele besluitvorming van rijksplannen van groot belang. Dit gebeurt in de praktijk ook steeds meer. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben er belang bij dat hun ideeën en alternatieve tijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Zij kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. In het Omgevingsbesluit is opgenomen dat voor de nationale omgevingsvisie en nationale programma's een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt.

Onder participatie wordt in de Omgevingswet ook overleg en afstemming van overheden onderling verstaan. De vorm van participatie kent vele variaties en dat moet ook, want elk proces is anders. Op welke manier participatie plaatsvindt, is dus zeer afhankelijk van de specifieke kenmerken van een plan of project. Bovendien kunnen er in de toekomst nieuwe vormen van participatie ontstaan, die passen bij de opgave die dan voorligt. De ideale participatie kan dan ook per rijksplan verschillen. Zo past het Rijk voor de MIRT-projecten de Code maatschappelijke participatie toe.

Daarnaast is vanuit het Rijk reeds ondersteuning beschikbaar om participatie op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie en voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar.

Voor het ontwikkelen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt o.a. gebruik gemaakt van het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM). In dit overleg wordt gesproken met vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de andere overheden en burgers. Dit overleg heeft tijdens de eerste fase van de NOVI een advies aangeboden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, coördinerend Minister van de NOVI. Daarnaast organiseert het Rijk samen met andere partijen bijeenkomsten voor de NOVI, waar stakeholders bijdragen kunnen leveren aan de discussie over de (fysieke) leefomgeving en de ontwikkelingen van Nederland in de toekomst.

Tot slot wordt in het kader van de implementatie al gewerkt aan de eerder aan de Eerste Kamer toegezegde handreiking participatie. Deze inspiratiegids is bedoeld om initiatiefnemers te helpen het participatietraject vorm te geven. Het opstellen van deze handreiking gebeurt in een interactief proces met veel partijen, waaronder de Commissie voor de

milieueffectrapportage, de Vereniging Eigen Huis en de Stichting Natuur en Milieu. Daarnaast wordt in het kader van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet al flink geoefend met participatie volgens de Omgevingswet. Zo zijn er pilots waarin participatie in combinatie met digitale middelen centraal staat. Daarnaast vinden er praktijkbijeenkomsten plaats waar men van elkaars ervaringen kan leren. De opbrengst uit deze bijeenkomsten en pilots komen weer in de inspiratiegids terecht, waardoor deze levend blijft.

Vraag 7

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij provinciale plannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

Antwoord 7

Het kabinet vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming bij provinciale plannen van groot belang en denkt daarbij met name aan de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, provinciale programma's en provinciale projectbesluiten. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. Het kabinet laat aan het bevoegde bestuursorgaan over hoe het de participatie vormgeeft. Op deze manier heeft het bestuursorgaan de vrijheid participatie zo goed mogelijk bij de opgave te laten aansluiten. Wat wel in het Omgevingsbesluit is opgenomen is dat voor provinciale omgevingsvisies en provinciale programma's een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt. Hierin is bepaald dat bij het vaststellen van de visie of het programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

Vraag 8

Waar bestaat naar uw mening de ideale participatie uit bij gemeentelijke plannen? Hoe moet die naar uw mening vormgegeven worden?

Antwoord 8

Zoals hiervoor ook is aangegeven in de vragen 6 en 7 is vormgeving van participatie maatwerk en afhankelijk van het plan en de omgeving. Het kabinet laat aan het bevoegde bestuursorgaan over hoe zij de participatie vormgeeft. Op deze manier heeft het bestuursorgaan de vrijheid participatie zo goed mogelijk bij de opgave te laten aansluiten. De wijze waarop participatie gebeurt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Wat wel in het Omgevingsbesluit is opgenomen is dat voor gemeentelijke omgevingsvisies, gemeentelijke programma's en het omgevingsplan een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie geldt. Hierin is bepaald dat bij de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Gemeenten geven dus zelf vorm aan maatschappelijke participatie, afhankelijk van het type plan of project. Dit gebeurt nu in de praktijk ook al en hierbij worden vaak combinaties van bijeenkomsten en online middelen ingezet. Een voorbeeld is www.stinskracht.nl van de gemeente Zwolle, voor de wijk Westenholtte. Binnen de website van Stinskracht is een pagina met een online dorpsplein over ideeën voor het StinsPark. Bewoners kunnen hier meepraten over de invulling van het park en zelf ideeën aandragen. Daarnaast hebben wijkbewoners tijdens een bijeenkomst op burendag 2016 hun dromen en ideeën over het park aangegeven.

Vraag 9

Bent u bereid om dwingend op te leggen dat gemeenten een bepaling opnemen over de participatie van burgers? Bent u bereid om op te leggen dat in de toelichting gevallen worden opgenomen voor participatie bij de voorbereidingsprocedure? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bevatten diverse bepalingen die participatie verplichten of stimuleren. In het Omgevingsbesluit is er voor gekozen om juridisch te verankeren dat bij het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Op welke manier participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project, plan of activiteit en de omgeving. Zie in dit verband ook de antwoorden op de vragen 6, 7 en 8.

Tot slot verplicht artikel 150 van de Gemeentewet de gemeenteraad al om een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het kabinet vindt het onwenselijk om op meerdere plaatsen in de wetgeving vast te leggen dat gemeenten regels moeten stellen over participatie. Deze generieke regels passen veel beter in de Gemeentewet.

Vraag 10

Klopt het dat bij het vaststellen van het omgevingsplan gerekend kan worden met de maximale mogelijkheden binnen een plan? Hoe wordt er gemonitord dat er geen cumulatie optreedt? Als er wel over afgesproken grenzen ontwikkeld wordt, wat is dan het moment waarop gedupeerden hiertegen kunnen optreden en op welke wijze kan dat?

Antwoord 10

Onder de Wet ruimtelijke ordening worden de (milieu)gevolgen van een nieuw bestemmingsplan onderzocht op basis van (een representatieve invulling van) de maximale planologische mogelijkheden. Het gaat dan om de (milieu)gevolgen van de bestemming, die op basis van worst case aannames worden ingeschat bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Dit leidt enerzijds tot hoge onderzoekslasten (vanwege gedetailleerd onderzoek naar verschillende uitvoeringsvarianten) en anderzijds niet altijd tot een goede bescherming van het milieu omdat het gaat om inschattingen vooraf.

Onder de Omgevingswet wordt dat anders. Het omgevingsplan, waarin onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, kan als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor onzekere toekomstige ontwikkelingen worden vormgegeven. Dat krijgt gestalte door de mogelijkheden voor het minder gedetailleerd en globaler toedelen van functies en het stellen van regels. Zo zal het omgevingsplan bijvoorbeeld wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit, maar zal het niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies gerealiseerd zal moeten worden. Dat maakt het ook mogelijk om in die situaties waarin nog niet precies vaststaat welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden of hoe die vormgegeven zullen worden, onderzoekslasten te verleggen naar het moment waarop dit wel helder is. Dat is effectiever omdat op het tijdstip van vaststelling van het omgevingsplan geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden verricht voor ontwikkelingen die in concreto niet of op een andere manier zullen plaatsvinden. De in het plan opgenomen begrenzing bepaalt echter wel de maximale mogelijkheden binnen het plan. Met een terughoudende benadering van de eisen aan uitvoer-

baarheid van een omgevingsplan (zie ook het antwoord op vraag 11) en de mogelijkheid om te werken met open normen wordt het beter mogelijk om de inhoudelijke beoordeling of activiteiten aanvaardbaar zijn te verleggen naar het moment waarop deze daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat ook onderzoekslasten kunnen worden verlegd naar dit realisatiemoment. Onderzoek dat plaatsvindt op het tijdstip van realisering spitst zich toe op de ontwikkeling zoals die daadwerkelijk plaatsvindt en houdt rekening met alle actuele gegevens en omstandigheden. Onderzoekslasten zullen hierdoor verminderen en tegelijkertijd zullen te borgen belangen daardoor beter worden beschermd.

De regels in het omgevingsplan zullen ook betrekking hebben op het voorkomen van cumulatieve gevolgen van activiteiten (bijvoorbeeld het voorkomen van overlast als gevolg van verschillende bronnen). Dit kan op verschillende manieren worden gereguleerd. Dat kan bijvoorbeeld door gebruikruimte vooraf aan locaties toe te delen. Ook kan worden gewerkt met een vergunningen- of meldingensysteem aan de hand waarvan de beschikbare gebruikruimte in een gebied (locatie) wordt verdeeld (inclusief de mogelijkheid van maatwerk).

Er zijn twee momenten waarop gedupeerden hiertegen kunnen optreden. Het eerste moment is tijdens de procedure voor het vaststellen van het omgevingsplan. Belanghebbenden kunnen een zienswijze indienen bij een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan, of door daar na vaststelling van het omgevingsplan beroep tegen het vaststellingsbesluit in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het tweede moment is voorafgaand aan het verrichten van de activiteit, als daar een vergunningplicht voor geldt. Tegen het besluit tot vergunningverlening staat rechtsbescherming open voor belanghebbenden. Als sprake is van een meldingensysteem of direct werkende regels in het omgevingsplan kan, als met de activiteit is begonnen, bij het bevoegd gezag een handhavingsverzoek worden ingediend. Ook tegen het besluit op dit verzoek staat rechtsbescherming open voor belanghebbenden. Overigens kunnen belanghebbenden uiteraard ook een handhavingsverzoek indienen als zij van mening zijn dat bij een activiteit waarvoor een vergunning is verleend in strijd met de vergunning wordt gehandeld.

Vraag 11

Is het naar uw mening verstandig om de uitvoerbaarheidseis te laten vervallen? Klopt het dat het omgevingsplan vastgesteld wordt voor onbepaalde tijd?

Antwoord 11

Het vereiste dat een regel niet onuitvoerbaar mag zijn is een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat door de Omgevingswet niet terzijde kan worden geschoven. Het uitvoerbaarheidsvereiste vervalt dus niet. Voor het omgevingsplan wordt op dit punt wel ingezet op een accentverschuiving ten opzichte van de rechtspraak die zich voor bestemmingsplannen heeft ontwikkeld. Deze accentverschuiving is mede ingegeven door het feit dat de plicht om een bestemmingsplan elke tien jaar te herzien, straks niet meer geldt voor een omgevingsplan. Een omgevingsplan wordt dus niet meer vastgesteld voor een van te voren vastgelegde termijn. Dit is een relevant verschil voor de beoordeling of een regeling uitvoerbaar is. De voor bestemmingsplannen gehanteerde termijn van tien jaar, werd in de rechtspraak gekoppeld aan het uitvoerbaarheidsvereiste. In die rechtspraak was het uitgangspunt dat het op voorhand niet aannemelijk mocht zijn dat een bestemming niet binnen de termijn van tien jaar zou worden gerealiseerd. Dat vereist soms het nodige onderzoek, bijvoorbeeld om inzichtelijk te maken of een ontwikkeling financieel-economisch niet onuitvoerbaar was. Voor het

omgevingsplan geldt geen actualiseringsritme meer van tien jaar. Uitgangspunt is dat de actualiteit van een omgevingsplan voortdurend aandacht vergt. Een omgevingsplan wordt in beginsel dan ook voor onbepaalde tijd vastgesteld, maar wordt geactualiseerd op onderdelen en momenten waarop dat nodig is. Voor de uitvoerbaarheid gaat het om de vraag of het niet op voorhand onaannemelijk is dat een ontwikkeling kan plaatsvinden. Hiermee wordt een meer terughoudende toets beoogd op het vereiste van uitvoerbaarheid. In die nieuwe benadering kan een omgevingsplan een ruim scala aan mogelijkheden bieden, terwijl het op voorhand niet zeker is of deze mogelijkheden ook daadwerkelijk allemaal zullen worden gerealiseerd. Een omgevingsplan kan op deze manier de in gemeentelijke praktijk gewenste vormen van «uitnodigingsplanologie» faciliteren. Daarbij kunnen globale functies worden toegedeeld, waarbij de aanvaardbaarheid van concrete initiatieven op basis van een aanvraag om omgevingsvergunning worden beoordeeld aan de hand van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels.

Vraag 12

Kan de gemeenteraad in het omgevingsplan een bouwplicht op (laten) nemen voor plannen waarvan hij vindt dat deze binnen een bepaalde termijn ten uitvoer gebracht dienen te worden? Zo nee, kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 12

Onder de Omgevingswet wordt voor een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven. Dit geldt nu voor bestemmingsplannen nog wel. Daardoor is het straks in een omgevingsplan in principe mogelijk om gebodsbepalingen op te nemen. De mogelijkheden hiervoor zijn echter begrensd.

Het eigendomsrecht speelt hierbij een cruciale rol. Zodra regels het recht op een ongestoord genot van het eigendom beperken, moet worden nagegaan of deze inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is. Hierbij moet sprake zijn van een rechtvaardig evenwicht («fair balance») tussen het algemene belang en het fundamentele recht van het individu. Om deze evenredigheid te bereiken, kan het nodig zijn om een (ruime) overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Algemene criteria zijn hiervoor niet te geven. Dit vraagt nadrukkelijk om een afweging per concreet geval. In de praktijk zal een bouwplicht als bedoeld in de vraag overigens niet snel voorkomen. Het verwezenlijken van een nieuwe functie en daarbij behorend bouwwerk tegen de wil van de eigenaar, is een uitermate verstrekkende verplichting en zal in de regel dan ook uitsluitend met toepassing van het onteigeningsinstrumentarium kunnen plaatsvinden en niet met een in het omgevingsplan opgenomen gebodsbepaling.

Vraag 13

Klopt het dat er bij het omgevingsplan een grotere afwegingsruimte komt voor de overheid?

Antwoord 13

Ja. Op diverse terreinen zal er meer ruimte bestaan voor gemeenten om onderwerpen naar eigen inzicht in het omgevingsplan te reguleren. Daarbij gaat het niet alleen om onderwerpen over de fysieke leefomgeving die nu nog niet in het bestemmingsplan, maar in aparte gemeentelijke verordeningen geregeld moeten worden. Door het verminderen van rijksregelgeving en de ruimere mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels, krijgen gemeenten straks ook meer mogelijkheden om onderwerpen, al dan niet aanvullend op en afwijkend van rijksregelgeving, in het omgevingsplan te reguleren. Groot voordeel daarvan is dat onder-

werpen planmatig, op maat en toegespitst op de lokale wensen en behoeften kunnen worden gereguleerd. Het Rijk en de provincies kunnen met instructieregels en instructies invloed uitoefenen op de inhoud van omgevingsplannen. Ook bij het opstellen van de rijksinstructieregels in het Bkl is het oogmerk de lokale afwegingsruimte zo groot mogelijk mogelijk te laten. Het bovenstaande leidt er toe dat de lokale afwegingsruimte bij de vaststelling van een omgevingsplan aanmerkelijk groter wordt dan nu het geval is bij het bestemmingsplan. Daarbij blijven de waarborgen voor (rechts)bescherming bestaan.

Vraag 14

Is het in technische zin mogelijk dat die afwegingsruimte toestaat dat:

1. er een bandbreedte is in geluid;
2. een plattelandswoning wordt toegestaan nabij een activiteit;
3. de gemeente globale regels opstelt voor activiteiten;
4. diezelfde gemeente gebruiksruimten toestaat op het gebied van stof, geluid enzovoort?

Klopt het dat hiervoor weinig beperkingen zijn geregeld in de Omgevingswet? Hoe regelt u in dat geval de monitoring, de handhaving en hoe controleert u dat er geen excessen ontstaan? Wat doet dit naar uw mening met de rechten van burgers?

Antwoord 14

Het is mogelijk dat een gemeente in het omgevingsplan gebruik maakt van de verschillende vormen van afwegingsruimte die het Bkl biedt. Deze verschillende vormen van afwegingsruimte kunnen echter, anders dan de leden lijken te vrezin, niet zonder samenhang allemaal tegelijk op één locatie worden toegepast. De afwegingsruimte kan dus niet zo worden toegepast dat burgers of bedrijven onevenredig in hun rechten worden aangetast.

Het omgevingsplan moet immers voldoen aan het vereiste van «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Dit is net als de eis van «een goede ruimtelijke ordening» uit de huidige Wet ruimtelijke ordening een algemeen geformuleerde kwaliteitseis aan de te maken afweging. Ook waarborgen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de beschikbare afwegingsruimte zorgvuldig wordt toegepast. Uit de «evenwichtigheidseis» en het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht vervatte evenredigheidsbeginsel volgt dat bij het toedelen van functies aan locaties en het stellen van regels met het oog daarop altijd rekening moet worden gehouden worden met alle relevante belangen en dus ook met de relevante vormen van hinder of belasting van de fysieke leefomgeving.

Als op een locatie sprake is van cumulatie van verschillende vormen van hinder of belasting van de fysieke leefomgeving, dan moet daar dus bij het toepassen van de in het Bkl geboden afwegingsruimte rekening mee worden gehouden. Zo zal bij een cumulatie van belastende geuren uit verschillende bronnen, de voor de individuele veehouderij in het Bkl geboden bandbreedte niet maximaal mogen worden ingevuld. Dat zou immers leiden tot een onaantvaardbare gecumuleerde belasting voor geur. Als meerdere soorten van belasting (denk aan geur, geluid, trillingen, straling) naast elkaar voorkomen, dan kan ook dat aanleiding zijn om de belasting van die verschillende vormen van belasting te beperken. Ook bij het gebruik maken van de afweegruimte moeten de lasten en lusten immers zorgvuldig verdeeld worden over de veroorzakende en ontvangende partijen, mogen de lasten niet zwaarder zijn dan noodzakelijk en mogen zij niet onevenredig zijn.

De door de leden gevreesde excessen en aantasting van rechten van burgers zullen zich bij een zorgvuldige besluitvorming door gemeenten

naar verwachting dus niet voordoen. Omdat de fysieke leefomgeving geen statisch geheel is, moeten de diverse overheden echter wel de vinger aan de pols houden. Beleid en regelgeving moeten worden herzien als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zal gegevens over de fysieke leefomgeving (inclusief de geldende regels) ontsluiten. De informatiehuizen, die naar verwachting onderdeel uitmaken van het DSO, maken de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het uitgangspunt van het DSO is dat het op termijn op basis daarvan voorziet in een dynamisch 3D-model, waarmee het effect van beleidskeuzes, planvorming en initiatieven laagdrempelig inzichtelijk gemaakt worden. Door het DSO kunnen ontwikkelingen die bijsturing door beleid en regelgeving vergen tijdig worden gesignaleerd en zijn de regels duidelijk, gemakkelijker toetsbaar en beter handhaafbaar.

Vraag 15

Klopt het dat de zorgplicht naast algemene regels is of wordt opgeschoond, waardoor er bijvoorbeeld voor horeca en sportscholen geen generieke regels meer gelden?

Antwoord 15

Bij het stellen van algemene rijksregels voor activiteiten is goed gekeken voor welke activiteiten en belangen regels op rijksniveau moeten worden gesteld en welke beter passend zijn op decentraal niveau. Activiteiten waarbij de fysieke leefomgeving vooral wordt beschermd door regels over landelijk toepasbare preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken worden door het Rijk geregeld. Deze regels gelden in heel Nederland, waardoor centrale regeling doelmatig is. Op die manier ontstaat er ook een gelijk speelveld voor bedrijven. Deze regels, waaronder de zorgplicht, zijn opgeschoond en geharmoniseerd. Activiteiten waarvoor geldt dat vooral de lokale situatie, en veel minder landelijk toepasbare beschikbare technieken, bepaalt welke regels nodig zijn, worden niet meer integraal door het Rijk geregeld. Voor bijvoorbeeld bedrijven in de horecasector, winkels, kantoren, scholen of sportaccommodaties gelden rijksregels alleen voor bepaalde installaties, maar niet meer voor het hele bedrijf (zie vraag 56). Voor de niet door rijksregels geregelde activiteiten en aspecten kunnen zo nodig algemene regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Zo'n algemene regel kan ook een zorgplicht zijn.

Vraag 16

Klopt het dat door het opstellen van een globaal omgevingsplan met een open norm niet anders meer getoetst wordt dan door de bestuursrechter, omdat er geen nader besluitmoment meer volgt? Is dit het gevolg van het afschaffen van de planologische bouwvergunningplicht?

Antwoord 16

Het gebruik van open normen in een omgevingsplan is bijzonder geschikt voor locaties waar men globale en ruime ontwikkelingsmogelijkheden wil bieden. Er kan dan worden gekozen om bouwmogelijkheden in omvang en plaatsing niet gedetailleerd vast te leggen, maar om juist criteria te stellen waaraan moet worden voldaan in de vorm van open normen. Denk hierbij aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen.

Open normen kunnen als algemene regels rechtstreeks burgerbindend worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan bepalingen met een zorgplicht. Bij zulke rechtstreeks werkende regels in een omgevingsplan is het aan het college van B&W om toezicht op de naleving te houden en bij overtreding handhavend op te treden. Een eerste toetsing vindt dan dus,

al dan niet op verzoek van derde-belanghebbenden, plaats door het college.

Een besluit omtrent een handhavend optreden is appellabel en belanghebbenden (waaronder de overtreder) kunnen hier, na de bezwaarschriftfase, tegen opkomen bij de bestuursrechter. Deze zal dan de rechtmatigheid van het handhavingsbesluit beoordelen en in dat verband ingaan op de vraag of er in de concrete situatie sprake was van een overtreding. Het is dus niet de bestuursrechter die in eerste instantie toetst of voldaan is aan een rechtstreeks werkende open norm. Het ligt overigens niet voor de hand om de planologische bouwvergunningplicht af te schaffen als bebouwingsregels in open normen zijn vastgelegd. Zeker voor bouwwerken – waarbij overtreding inhoudt dat gesloopt moet worden, wat al snel leidt tot grote investeringsverliezen – verdient het werken met rechtstreeks werkende open normen niet de voorkeur. Het werken met een vergunningstelsel, in het kader waarvan een concreet initiatief voorafgaand aan de uitvoering wordt beoordeeld op grond van de open normen, zal mede uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur hebben.

Vraag 17

Is de rechtsbescherming ten aanzien van programma's zoals de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voldoende geregeld? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, wordt dit geregeld en waar moet dit plaatsvinden?

Antwoord 17

Een ieder kan bij de totstandkoming van een programma zijn zienswijze naar voren brengen. Dat geldt ook voor een programma met een programmatische aanpak, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

De mogelijkheden voor belanghebbenden om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak zijn afhankelijk van de vormgeving daarvan. Als voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling) waarop het programma ziet nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit over een activiteit nodig is, staat er beroep open tegen dat toestemmingsbesluit, zoals het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen. Beroep tegen het programma wordt opengesteld voor zover het programma rechtstreekse toestemming geeft voor activiteiten.

Dit geldt ook voor de PAS. De toedeling van ontwikkelruimte van de PAS vindt plaats via afzonderlijke besluiten, zoals vergunningen. Dan staat beroep open tegen die afzonderlijke toestemmingsbesluiten. De huidige PAS is op deze manier ingericht. De wettelijke regeling voor de PAS kent ook de mogelijkheid dat het programma zelf rechtstreeks voorziet in ontwikkelruimte. In dat geval staat tegen dat specifieke onderdeel van het programma beroep open (zie artikelen 2.9, eerste lid, en 8.1, tweede lid, van de Wet natuurbescherming). Van deze laatste mogelijkheid is echter (nog) geen gebruik gemaakt.

De regeling onder de Omgevingswet komt overeen met de in de Wet natuurbescherming opgenomen regeling voor de PAS. De regeling voor rechtsbescherming voor de PAS en andere programma's met een programmatische aanpak maakt onderdeel uit van de Invoeringswet.

Vraag 18

Klopt het dat er bij een globaal omgevingsplan en met open normeringen geen toetsing meer tussendoor plaatsvindt? Op welk moment wordt er überhaupt getoetst en door wie?

Antwoord 18

Net als nu bij het bestemmingsplan is het omgevingsplan straks een appellabel besluit. Een besluit tot vaststelling van (een deel van) een

omgevingsplan kan dus door belanghebbenden ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Dat geldt zowel voor een omgevingsplan met een globale regeling en open normen als voor een plan met gedetailleerde regels. Bij een open norm kan worden gedacht aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen. Als open normen niet vergezeld gaan van een vergunningstelsel binden ze de burger direct. Het is echter geen automatisme om regels met open normen rechtstreeks burgerbindend te maken. Bij het antwoord op vraag 16 is dat al aangegeven voor bouwactiviteiten, maar het geldt ook voor andere activiteiten. Het is niet onmogelijk om open normen direct burgerbindend te maken, maar elke keer dient een zorgvuldige afweging te worden gemaakt of een open norm als algemene regel direct bindend kan worden gemaakt. Zeker bij activiteiten waarvan de gevolgen zich niet of niet zonder hoge kosten ongedaan laten maken, verdient het werken met een toetsing die voorafgaat aan de uitvoering van de activiteit veelal de voorkeur. Daartoe kan aan de open normen een vergunningplicht worden verbonden. De vergunning die dan moet worden verleend voordat de activiteit mag worden verricht, is een appellabel besluit. Bij een rechtstreeks burgerbindende regel komt een toetsing pas bij het toezicht op de naleving aan de orde. Discussie over de vraag of een regel al dan niet wordt overtreden, wordt in zo'n geval gevoerd in het kader van een besluit omtrent een handhavend optreden. Een andere mogelijkheid is om een open norm die rechtstreeks burgerbindend is vergezeld te laten gaan van een bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen. Als daartoe aanleiding bestaat, kan de open norm voor een individueel geval met een maatwerkvoorschrift worden geconcretiseerd. De open norm blijft in zo'n geval onverminderd van toepassing, maar is voor een concreet geval in een op de activiteit toegespitste, heldere, hanteerbare en duidelijk begrensde norm uitgewerkt. Het voor de concrete situatie opgelegde maatwerkvoorschrift is ook een appellabel besluit, waartegen belanghebbenden bezwaar en beroep kunnen instellen.

Vraag 19

Heeft het feit dat er een globaler omgevingsplan wordt opgesteld en er geen toetsingsmoment meer is naar uw mening gevolgen voor de rechtsbescherming? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 19

In de kern heeft het al dan niet werken met een globale regeling in een omgevingsplan geen gevolgen voor de mogelijkheden van rechtsbescherming. Een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan is appellabel. Dat betekent dat belanghebbenden in rechte kunnen opkomen tegen het omgevingsplan en daarbij ook een globale regeling met het gebruik van open normen ter discussie kunnen stellen. Als in het omgevingsplan een globale regeling is opgenomen waarbij normen rechtstreeks burgerbindend zijn, kan de toegelaten activiteit direct worden uitgevoerd en is er geen voorafgaande toetsing in de vorm van een appellabel besluit. Rechtsbescherming over de toepassing van de regel in een concreet geval is er dan in het kader van handhavend optreden, net als bij een algemene regel in een gemeentelijke verordening.

Vraag 20

Op welke wijze wordt er bij belangrijke of ingrijpende beslissingen, zoals grootschalige mijnbouwactiviteiten, de gezondheid van mensen betrokken?

Antwoord 20

De gezondheid van mensen wordt betrokken in de besluitvormingsstappen op grond van de Omgevingswet waaronder in ieder geval de

milieueffectrapportage, de besluitvorming over de toedeling van de functie aan de locatie (bijvoorbeeld een projectbesluit) en de besluitvorming over de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Daarin worden de directe en indirecte gevolgen van de activiteit voor mens en milieu gewogen, bijvoorbeeld geluidsoverlast en de invloed op grondwater.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de Omgevingswet: «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit».

Gezondheid is één van die mee te wegen belangen. Door het amendement-Smaling (Kamerstuk 33 962, nr. 150) is dit voor omgevingsplannen benadrukt in artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet. Om te komen tot een goede beoordeling van het gezondheidsbelang kan gebruik worden gemaakt van verschillende ondersteunende afwegingskaders en instrumenten.

Bij de vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit – beschreven in afdeling 8.5 van het ontwerp-Bkl – maakt de bescherming van de gezondheid van de mens onderdeel uit van het beoordelingskader. Onder milieuverontreiniging wordt ook de aantasting van de gezondheid van de mens verstaan, zodat onder meer verzekerd moet zijn dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid moeten worden getroffen.

Vraag 21

Wordt naar uw mening artikel 16 van de Wet publieke gezondheid binnen de Omgevingswet een dode letter? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 21

Nee, de Omgevingswet verandert niets aan de werking van de Wet publieke gezondheid. Artikel 16 van de Wet publieke gezondheid regelt dat het college van burgemeester en wethouders advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. De publieke gezondheidszorg omvat de gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking of specifieke groepen daaruit. De adviesverplichting is niet beperkt tot besluiten over de fysieke leefomgeving en blijft naast de Omgevingswet zelfstandige betekenis houden.

Vraag 22

Hoe werkt het voorzorgsprincipe, dat in de wet staat, door in omgevingsplannen?

Antwoord 22

Artikel 3.3 van de Omgevingswet vereist dat in de omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel is hiermee van toepassing op het beleid. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen geeft richting aan de keuzes in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan met het oog op voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld besluiten om een bepaalde afstand te eisen tussen woningen en bedrijfsmatige activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving nog onzeker zijn.

Vraag 23

Bent u bereid om de tijdelijke overlastsituaties die nu gesteld zijn op tien jaar, terug te brengen naar een maximum van drie jaar? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 23

Verondersteld wordt dat deze vraag betrekking heeft op het toepassingsbereik van de in het ontwerp-Bkl opgenomen instructieregels over geluid en trillingen. In artikel 5.42 van de ontwerp-AMvB is bepaald dat de instructieregels over geluid en trillingen niet van toepassing zijn op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die voor een duur van niet meer dan tien jaar zijn toegelaten. Die termijn sluit aan bij artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet. Dat artikel maakt het mogelijk om bij het bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen, regels te stellen of maatregelen en werken toe te staan in afwijking van wettelijke milieukwaliteitsnormen. Daarbij geldt wel de eis dat uiterlijk tien jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden alsnog wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen. Het kabinet is er geen voorstander van om die termijn terug te brengen naar drie jaar. Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij een bestaand niet geluidgevoelig gebouw tijdelijk wordt gebruikt voor functies die wel geluidgevoelig zijn (bijvoorbeeld de tijdelijke woonruimte voor studenten). Het kan ook gaan om de bouw van bijvoorbeeld tijdelijke klaslokalen, in afwachting van nieuwbouw van een school elders. Een verkorting van die termijn naar drie jaar zou materieel betekenen dat de mogelijkheden voor gemeenten om dergelijke functies tijdelijk toe te staan sterk worden beperkt.

Vraag 24

Kunt u in het kader van de casus Groningen aangeven wat maatschappelijk aanvaardbare gezondheidsrisico's zijn?

Antwoord 24

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het RIVM schat dat 6% van de totale ziektelast wordt veroorzaakt door blootstelling aan fysieke omgevingsfactoren (Volksgezondheid Toekomst Verkenning, RIVM, 2014). Het betreft hier meetbare en objectiveerbare factoren die vertaald kunnen worden in een bijdrage aan de ziektelast zoals de blootstelling aan fijnstof en aan verkeersgeluid. Bij het wegen van het belang van de gezondheid worden deze meetbare aspecten betrokken. Daarnaast kunnen ook andere aspecten die de gezondheid beïnvloeden, maar waar niet meteen meetbare effecten zijn, daar waar relevant worden meegenomen. Dit kan bijvoorbeeld bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties zoals dat onder de huidige Wro gebeurt bij het wegen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Ook bij het afgeven van omgevingsvergunningen moeten passende preventieve maatregelen genomen worden in het kader van gezondheid.

De casus Groningen valt onder de laatste categorie van moeilijk bepaalde gevolgen. Deze zijn niet direct te vertalen in een bijdrage aan de ziektelast. De gezondheid- en veiligheidsbeleving van Groningers wordt periodiek gemonitord. De eerste metingen laten zien dat er met name bij meervoudige schade meer gezondheidsklachten zijn. De uitkomst van de metingen wordt vertaald in beleid en opgenomen in het Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen.

Vraag 25

Klopt het dat de nationale omgevingsvisie geparkeerd is tot een volgend kabinet? Wordt er met de invoering van de Omgevingswet gewacht tot deze nationale omgevingsvisie gereed is?

Antwoord 25

Op dit moment wordt gewerkt aan het eerste deel van de Nationale Omgevingsvisie. In dit eerste deel worden de strategische opgaven benoemd. Dit eerste deel stuurt het kabinet begin volgend jaar aan uw Kamer. De Nationale Omgevingsvisie zal gereed zijn op het moment van

inwerkingtreding van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet zal dan ook niet worden opgehouden.

Vraag 26

Klopt het dat de wijze van participatie nu niet is voorgeschreven? Aan welke minimumeisen moet naar uw mening de beschrijving van de gevolgde participatie voldoen?

Antwoord 26

Het klopt dat de wijze van participatie nu niet is voorgeschreven. Op grond van het Omgevingsbesluit geldt de plicht om te motiveren hoe de participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen zijn betrokken (artikelen 8.1, 8.4 en 8.5 van het Omgevingsbesluit). Bestuursorganen mogen zelf bepalen hoe ze invulling geven aan participatie, maar het motiveren daarvan is verplicht en geldt dus als minimumeis.

In de Omgevingswet is het uitgangspunt dat participatie plaatsvindt. Op welke manier participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Participatie is maatwerk. De Omgevingswet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie.

Daarnaast zijn bestuursorganen gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel en aan de Algemene wet bestuursrecht. In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.

Vraag 27

Bent u bereid om bij projectbesluiten een participatieborging op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 27

Het kabinet onderschrijft het belang van goede participatie bij projectbesluiten en hecht er ook grote waarde aan dat participatie al in een vroegtijdig stadium deel uitmaakt van de procedure. Om dit te borgen zijn er extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen.

Voor het nemen van een projectbesluit geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarbij kan iedereen zienswijzen indienen. Participatie is echter breder dan de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Zo heeft een ieder de gelegenheid oplossingen voor de opgave voor te dragen bij het bevoegd gezag. Daarnaast geeft het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning kennis van hoe de aanpak van participatie eruit ziet. In deze kennisgeving wordt in ieder geval ingegaan op wie wanneer wordt betrokken, waarover en wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Ook moet in de kennisgeving aangegeven worden waar aanvullende informatie beschikbaar is. In de Omgevingswet is verder bij amendement (Kamerstuk 33 962, nr. 109) vastgelegd dat degene die gedurende de verkenning een oplossing heeft aangedragen, het bevoegd gezag kan verzoeken om daarover advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige. De achtergrond hiervan is dat dit eraan bijdraagt dat de voorgedragen adviezen dezelfde aandacht krijgen als de oplossingen van het bevoegd gezag zelf.

In het projectbesluit zelf moet worden verantwoord hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuurorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van dat besluit. Ook wordt ingegaan op de voorgedragen mogelijke oplossingen voor de opgave en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

Een aantal bovengenoemde bepalingen over participatie zijn per amendement toegevoegd aan de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nrs. 109 en 163).

Vraag 28

Hoe wordt in de Omgevingswet bij het projectbesluit participatie geregeld? Op welke wijze wordt burgerparticipatie geregeld bij door het Rijk opgelegde plannen? Wie is in dat geval eindverantwoordelijk voor burgerparticipatie? Het Rijk, de provincie of de gemeente?

Antwoord 28

Zoals omschreven in het antwoord op vraag 27 zijn voor het projectbesluit extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen. Voor participatie bij de nationale omgevingsvisie en nationale programma's wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6. Voor projectbesluiten is het desbetreffende bevoegd gezag (Rijk, provincie of waterschap) eindverantwoordelijk voor de burgerparticipatie. Voor de nationale omgevingsvisie en nationale programma's is dit het Rijk.

Vraag 29

Hoe wordt de participatie geregeld bij bovenlokale afwegingen? Wie is daarbij leidend, wie is daarbij verantwoordelijk voor burgerparticipatie en op welke wijze?

Antwoord 29

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt onder participatieve aanpak verstaan het in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Dat geldt zeker bij bovenlokale afwegingen. Het betrekken van andere overheden is dus nadrukkelijk een onderdeel van participatie. Participatie is bij alle besluiten de verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuursorgaan dat het besluit neemt.

Als een visie, programma of omgevingsplan betrekking heeft op een locatie of plan dat over de grens van twee gemeenten ligt, dan is afstemming tussen de overheden op basis van artikel 2.2 van de Omgevingswet vereist. Hierbij zullen de bestuursorganen ook afspraken moeten maken over wie uitvoering geeft aan participatie. Het participatietraject kan ook gezamenlijk vorm worden gegeven.

Op projecten van publiek belang die bovenlokale effecten hebben, zal veelal de procedure van het projectbesluit worden toegepast. Daarvoor zijn extra regels over participatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit opgenomen, zoals omschreven in het antwoord op vraag 27.

Vraag 30

Kunt u een overzicht geven van de effecten die straks gemonitord gaan worden binnen het omgevingswetstelsel en op welke wijze de maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt worden?

Antwoord 30

De monitoring is gericht op het meten van de effectiviteit van de invoeringsondersteuning, de voortgang van de implementatie bij bestuursorganen en het bereiken van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening. Over de voortgang van de implementatie van de stelselherziening bent u onlangs geïnformeerd (Kamerstuk 33 118 nr. 35). De vier verbeterdoelstellingen van het stelsel zullen voor de Monitor Omgevingswet worden uitgewerkt in doelen en subdoelen. In aanvulling op de Monitor Omgevingswet zal voor het monitoren van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet worden aange-

sloten bij de monitor Nationale Omgevingsvisie die door het Planbureau voor de Leefomgeving zal worden ontwikkeld.

Vraag 31

Waar en op welke wijze is of wordt het overgangsrecht vastgelegd? Is dat in algemene zin of is dat per algemene maatregel van bestuur (AMvB)?

Antwoord 31

In de Invoeringswet Omgevingswet zal het overgangsrecht worden geregeld voor de bij wet geregelde onderwerpen. Gedacht kan worden aan het overgangsrecht voor wettelijke instrumenten en besluiten, zoals een omgevingsvisie of omgevingsvergunning. Het overgangsrecht op wetsniveau zal in de Invoeringswet worden opgenomen.

Het overgangsrecht dat nodig is voor de onderwerpen die in de AMvB's zijn geregeld die bij uw Kamer voorliggen, zal worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overgangsrecht voor instructieregels uit het Bkl en regels over activiteiten uit het Bal.

Voor al het overgangsrecht geldt dat dit in overleg met de meest betrokken partijen uit de praktijk tot stand zal worden gebracht. Op die manier kan maatwerk worden geleverd.

Vraag 32

Hoe wordt omgegaan met het overgangsrecht in gevallen waarbij sprake is van het overgaan van verantwoordelijkheden naar gedeputeerde staten? Hoe wordt in dat geval omgegaan met lopende procedures? En hoe wordt omgegaan met hoger beroep? Voor wie zijn de kosten in die gevallen van lopende en/of komende rechtszaken?

Antwoord 32

Voor lopende procedures zal worden voorzien in «eerbiedigende werking». Dit betekent dat deze procedures volgens het oude recht worden afgewikkeld. Het oude recht omvat alle inhoudelijke en procedurele regels die golden vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit impliceert dat het bestuursorgaan dat volgens het oude recht bevoegd gezag is voor het besluit, ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegd gezag blijft. De praktijk wordt hierdoor dus niet met onnodige lasten geconfronteerd.

Voor behandeling van (hoger) beroepszaken geldt de ex tunc-regel. Dit betekent dat de rechter besluiten toetst op basis van de regelgeving zoals die gold op het moment dat het besluit genomen werd. Die regel sluit goed aan op het overgangsrecht voor lopende procedures.

Vraag 33

Hoe wordt omgegaan met het overgangsrecht waarbij sprake is van het overgaan van verantwoordelijkheden naar gemeenten? Hoe wordt in dat geval omgegaan met lopende procedures? En hoe wordt omgegaan met hoger beroep? Voor wie zijn de kosten in die gevallen van lopende en/of komende rechtszaken?

Antwoord 33

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 32.

Vraag 34

Is in het verleden ervaring opgedaan met overgangsrecht bij deze grote systeemwijziging en/of wetswijziging? Zo ja, bij welke wetten? Wat waren/zijn de opgedane ervaringen in positieve en in negatieve zin?

Antwoord 34

In het recente verleden zijn er binnen het omgevingsrecht diverse grote wetswijzigingen geweest. Belangrijke voorbeelden zijn de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Die wetten zijn gevolgd door invoeringswetten waarin het overgangsrecht is opgenomen. Die aanpak wordt nu ook bij de Omgevingswet gevolgd.

Bij de keuze van de uitgangspunten is aangesloten bij enkele algemene waarborgen, die ook in die wetten waren opgenomen, zoals eerbiedigere werking. Dit betekent onder meer dat oude rechten worden gerespecteerd en lopende procedures conform oud recht worden afgehandeld. Verder wordt lering getrokken uit enkele gevallen waarin later reparatiewetgeving nodig bleek.

De belangrijkste les is wel dat een goede uitvoering van belang is. Het is dan ook goed dat veel overheden zich al voorbereiden op de komst van de nieuwe wetgeving. Dit gebeurt onder meer door samenwerking in het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» en met experimenten op grond van de Crisis- en herstellwet. Hoe eerder de voorbereidingen starten, hoe soepeler de overgang naar het nieuwe regime verloopt. Om die soepele overgang te bevorderen zal het overgangsrecht in overleg met de meest betrokken partijen uit de praktijk tot stand worden gebracht.

Vraag 35

Voor welke termijn wordt er gedacht aan overgangsrecht? Wordt dat per ingetrokken wet bepaald en vastgelegd of in algemene zin bepaald en vastgelegd? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 35

Overgangsrecht is een kwestie van maatwerk. Per instrument zal worden bekeken of er een overgangstermijn nodig is en wat een redelijke termijn is.

De termijnen zijn onder meer afhankelijk van de aard van het instrument of besluit en het werk dat met het opstellen gemoeid is. Zo zal een overgangstermijn voor een gemeentelijke omgevingsvisie korter kunnen zijn dan voor een omgevingsplan. Voor bepaalde onderwerpen, zoals bestaande vergunningen, is geen termijn nodig. Zij worden direct (van rechtswege) onderdeel van het nieuwe stelsel.

Over de uitwerking van het overgangsrecht wordt nog gesproken met de bestuurlijke partners. De uiteindelijke keuzes zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de invoeringswet, zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Vraag 36

Hoeveel nieuwe voorstellen en nieuwe constructies worden er in totaal middels deze brief en de vier voorgestelde AMvB's ingebracht sinds de behandeling van de raamwet Omgevingswet in de Tweede Kamer? Kan hier een duidelijke lijst van worden opgesteld met daarin de genoemde maatregel, de reden van het voorstel, de uitwerking van de maatregel op hoofdlijnen en de consequenties van het voorstel voor de burgerparticipatie?

Antwoord 36

De voorliggende ontwerp-AMvB's vormen de uitwerking van de Omgevingswet zoals op datum 2 juli 2015 is aangenomen in de Tweede Kamer. De AMvB's bevatten geen nieuwe instrumenten maar betreffen de nadere uitwerking van de Omgevingswet. Voor het onderwerp participatie zijn bijvoorbeeld in het Omgevingsbesluit nadere regels opgenomen. Zo is voor wat betreft de projectprocedure invulling gegeven aan het amendement (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 163) over de wijze waarop de kennisgeving wordt gedaan aan burgers, bedrijven,

maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. In het Omgevingsbesluit wordt geregeld dat in die kennisgeving kenbaar moet worden gemaakt wie wordt betrokken, waarover en wanneer. Ook wordt in het ontwerp-Omgevingsbesluit juridisch verankerd dat bij het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

In de brief van 19 mei jl. zijn de contouren van de Invoeringswet beschreven. Afgezien van de in die brief beschreven onderwerpen, zoals schade, digitalisering en de wijzigingen die betrekking hebben op het omgevingsplan, zijn er op dit moment geen ingrijpende wijzigingen voorzien. De voorgenomen wijzigingen laten de systematiek en de kerninstrumenten van de Omgevingswet in stand. Uiteraard zal bij het voorstel voor de Invoeringswet worden toegelicht wat de betekenis en de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zijn.

Vraag 37

Moeten bedrijven altijd inzichtelijk maken welke stoffen met welke eigenschappen worden geloosd? Op grond waarvan?

Antwoord 37

Bedrijven die vergunningplichtig zijn voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk of voor een milieubelastende activiteit (bij lozen op de riolering of in de bodem) moeten bij de aanvraag van die vergunning de nodige gegevens aanleveren, op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of de activiteit past binnen het toetsingskader voor die vergunning. Deze indieningsvereisten zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling op grond van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet. Die regeling is nu nog in voorbereiding.

Bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder de algemene regels van de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal vallen is steeds een meldplicht ingesteld. Bij iedere melding is een afweging gemaakt over de te verstrekken gegevens. Die zijn in het Bal zo concreet mogelijk gemaakt, zodat voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag duidelijk is wanneer de melding compleet is. Dat is nodig vanwege de rechtszekerheid – er geldt immers een verbod om binnen vier weken na indiening van een (complete) melding te starten met de activiteit. Waar nodig worden in het Bal gegevens gevraagd over de te lozen stoffen. Het is dus niet altijd nodig om alle stoffen te melden die worden geloosd; dat is alleen vereist bij activiteiten waar mogelijk stoffen worden gebruikt die er, gezien de potentiële effecten op bijvoorbeeld het ontvangende oppervlaktewater, toe doen.

Vraag 38

Hoe zit de Europese Landschapsconventie in de Omgevingswet en in de AMvB's?

Antwoord 38

Aan het Landschapsverdrag is op verschillende manieren uitvoering gegeven. Landschappen zijn expliciet een onderdeel van de fysieke leefomgeving, zo geeft artikel 1.2 van de Omgevingswet aan. In het stelsel van de Omgevingswet is de kwaliteit van landschappen daarnaast een element van omgevingskwaliteit. De definitie van landschap in de Omgevingswet is ontleend aan dit verdrag. De inspraak van het publiek, één van de eisen van het Europees landschapsverdrag, is neergelegd in afdeling 16.3 van de Omgevingswet.

Het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden is opgenomen in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet. Provincies en gemeenten kunnen met de omgevingsvisie, het gemeentelijke omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening invulling geven aan deze taak. De wijze waarop zij dit doen wordt grotendeels overgelaten aan de gemeenten en provincies. Het ontwerp-Bkl bevat wel een aantal instructieregels over de wijze waarop cultureel erfgoed moet worden beschermd via het omgevingsplan. Dat betekent ook inventarisatie en bescherming van landschap; het begrip cultureel erfgoed heeft ook betrekking op cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen.

Het landschapsbeleid wordt onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie. Daarmee krijgt het landschap een plaats aan de start van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Over de voortgang van het landschapsbeleid en de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer geïnformeerd bij brief van 18 oktober 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 89).

Vraag 39

Waarom wordt er niet voor de verdere invulling van het onderdeel schade aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht?

Antwoord 39

De regeling voor nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht vormt het uitgangspunt bij het maken van de regeling in de Omgevingswet. Alleen daar waar nodig vult de Omgevingswet de Algemene wet bestuursrecht aan. De aanvullingen hebben specifiek betrekking op besluitvorming op grond van de Omgevingswet. Deze aanvullingen zijn niet breed toepasbaar in het bestuursrecht en lenen zich daarom niet voor opname in de Algemene wet bestuursrecht. Concreet gaat het bijvoorbeeld om regels die bepalen in welke gevallen een nadelige ontwikkeling op grond van een omgevingsplan wel of niet voor risico van de koper van onroerend goed mag komen.

Vraag 40

Op welke punten wordt de regeling in de Algemene wet bestuursrecht verder aangevuld?

Antwoord 40

In de brief van 19 mei 2016 zijn de belangrijkste beleidsmatige aanvullingen op de Algemene wet bestuursrecht vermeld. Op dit moment wordt nog in overleg met verschillende ministeries, andere overheden en belangenorganisaties gesproken over verdere aanvullingen. Het gaat onder meer over de toedeling van de bevoegdheid om verzoeken om nadeelcompensatie af te wikkelen.

Vraag 41

Van welke verspreid staande AMvB's is er sprake? Die nu nog in tientallen AMvB's staan of wordt er op de toekomstige vier AMvB's gedoeld?

Antwoord 41

In de paragraaf over nadeelcompensatie in de beleidsbrief wordt gedoeld op de tientallen AMvB's die zijn vastgesteld op grond van de nu nog geldende wetgeving, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Activiteitenbesluit bevat bijvoorbeeld nu nog landelijke geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

Vraag 42

Wordt de toekomstige bepaling van schade een-op-een opgehangen aan het omgevingsplan?

Antwoord 42

Nee, bij de bepaling van de schade zal de regeling onderscheid maken tussen directe en indirecte schade. In de brief van 19 mei 2016 is toegelicht wat het onderscheid is tussen directe en indirecte schade. Als het verzoek bestaat uit de vergoeding van directe schade is het voornemen om deze vast te stellen aan de hand van een vergelijking tussen de oude en nieuwe regels van een omgevingsplan. In dat geval wordt de schade dus «een-op-een» opgehangen aan het omgevingsplan. Als het verzoek bestaat uit vergoeding van indirecte schade, is het voornemen om de schade vast te stellen aan de hand van een vergelijking van de situatie, voor en na uitvoering van de activiteit.

De reikwijdte van de regeling voor nadeelcompensatie zal als onderdeel van de Omgevingswet een bredere strekking hebben dan alleen het omgevingsplan. Met de Algemene wet bestuursrecht als basis, worden in de Omgevingswet diverse bestaande wettelijke schaderegelingen geïntegreerd, zoals artikel 7.14 van de Waterwet, artikel 22 van de Tracéwet, artikel 15.20 en 15.21 van de Wet milieubeheer of artikel 26 van de Ontgrondingenwet.

Vraag 43

Wat wordt precies bedoeld met «schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid»? Wie treft in dit geval de schade: de ontwikkelaar of een andere partij?

Antwoord 43

Met «schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid» wordt bedoeld schade die bijvoorbeeld kan ontstaan als door een wijziging van een functie of een regel in een omgevingsplan geen woning meer op een perceel mag worden gebouwd waar dat voorheen wel mocht. Het gaat dus om de nadelige wijziging of beëindiging van onbenutte mogelijkheden in een omgevingsplan.

Degene die de eerdere functie of mogelijkheid niet meer kan realiseren, wordt als benadeelde aangemerkt. Wanneer de locatie waarop de functie of bouwmogelijkheid wordt beëindigd in eigendom is van een ontwikkelaar, zal de ontwikkelaar als benadeelde worden aangemerkt.

Vraag 44

Wat wordt precies bedoeld met «het opleggen van rechtstreeks werkende verplichtingen aan een burger»?

Antwoord 44

Met het opleggen van rechtstreeks werkende verplichtingen aan een burger worden gebodsbepalingen bedoeld of eisen die aan de bedrijfsvoering van een onderneming worden gesteld zonder dat wordt voorzien in overgangsrecht. Wat dat laatste betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan locatieafhankelijke eisen die een gemeente mag stellen, bijvoorbeeld ter voorkoming of beperking van geurhinder. Deze eisen kunnen in de toekomst volgen uit een omgevingsplan of uit een omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet wordt voor een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven. Daardoor is het straks in een omgevingsplan mogelijk om regels op te nemen die een gebodsbepaling bevatten. De mogelijkheden hiervoor zijn echter niet onbegrensd. Het eigendomsrecht speelt hierbij een cruciale rol. Algemene criteria wanneer een omgevingsplan wel, en wanneer die niet een gebodsbepaling kan

bevatten zijn niet te geven. Per concreet geval dient een afweging te worden gemaakt. Maar om een evenredigheid te bereiken van een regel, zeker als daaruit een actieve verplichting voortvloeit die het eigendomsrecht beperkt, kan het nodig zijn om een (ruime) overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 12.

Vraag 45

Welke aanvullende regels worden er voorgesteld om onbenutte functies weg te bestemmen?

Wat is/wordt de definitie van een onbenutte functie? Welke termijn gaat daarbij worden gehanteerd?

Antwoord 45

Het voornemen bestaat om in de Omgevingswet een artikel op te nemen waarin wordt geconcretiseerd onder welke omstandigheden een onbenutte functie kan worden gewijzigd of beëindigd, zonder dat aanspraak kan worden gemaakt op nadeelcompensatie. Onder onbenutte functie wordt verstaan dat gedurende een bepaalde termijn geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die een functie die aan een locatie is toebedeeld biedt. Gedacht wordt aan een termijn van minimaal drie jaar en een aanvullende termijn om de eigenaar de mogelijkheid te geven om de onbenutte functie alsnog te benutten. Welke termijnen het precies worden en hoe die worden opgebouwd zal in het wetsvoorstel voor de invoeringswet nader worden uitgewerkt.

Vraag 46

Op welke wijze gaat u voorkomen dat er gehandeld gaat worden met bouwplannen die in een termijn van drie jaar voor vergoeding van planschade gaan vallen (termijn analoog aan de zesde tranche Crisis- en herstelwet (Chw))?

Antwoord 46

Daarover bestaan geen voornemens en die acht het kabinet ook niet nodig. Net als onder de huidige rechtspraak het geval is, kan de voorzienbaarheid aan een eigenaar pas worden tegengeworpen als hij bekend kon zijn met het voornemen dat een nadelige wijziging ophanden is. Dat zal pas het geval zijn als het bestuursorgaan het voornemen voor de nadelige wijziging van het omgevingsplan concreet kenbaar heeft gemaakt. Daarvoor is er nog geen concrete aanleiding om met een nadelige wijziging rekening te houden. De in de vraag genoemde periode van drie jaar is bedoeld om de eigenaar enige tijd de zekerheid te geven dat hij van de geboden mogelijkheden gebruik kan maken zonder dat een wijziging van zijn vermogenspositie dreigt. Naar verwachting zal een perceel met een bouwmogelijkheid die drie jaar niet is gerealiseerd, niet aantrekkelijk zijn om te verhandelen alleen vanwege de mogelijke aanspraak op nadeelcompensatie. Wanneer een termijn van drie jaar is verstreken zonder dat de mogelijkheden zijn benut en daarna een termijn van een jaar is geboden aan de eigenaar om de onbenutte mogelijkheden alsnog te benutten, biedt dit de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de functie te wijzigen of beëindigen zonder compensatie van het geleden nadeel. Het kabinet ziet geen aanleiding om in deze periode in te grijpen in de vrije verhandelbaarheid van onroerende goederen.

Vraag 47

Wat vindt u een redelijke termijn voor grondeigenaren om alsnog van planruimte gebruik te maken alvorens de functies weg te bestemmen? Denkt u daarbij aan een generieke regeling van anderhalf of van drie jaar?

Antwoord 47

Zie hiervoor de beantwoording van vraag 45.

Vraag 48

Bent u bereid om bij plannen die al meer dan tien jaar onbenut blijven, tot een generieke regeling te komen, die «gewoon» overgaat tot het wegbestemmen van gebruiksmogelijkheden en niet normaal weer realisatieruimte te bieden?

Antwoord 48

Nee. Dat tast de rechtszekerheid van de eigenaar te zeer aan. Het voornemen is evenmin om het gemeentebestuur te instrueren in welke gevallen zij gebruiksmogelijkheden moet beëindigen. Dat is aan het gemeentebestuur dat het beste kan beoordelen welke mogelijkheden passen bij de actuele ontwikkelingen van een gemeente. Voor zover de vraag veronderstelt dat onder de Omgevingswet net als onder de Wet ruimtelijke ordening weer wordt gewerkt met een verplichting om een plan eens in de 10 jaar te herzien, wordt overigens opgemerkt dat een dergelijke periode onder de Omgevingswet niet meer geldt. Juist om te voorkomen dat een gemeentebestuur als het ware «automatisch» bestaande gebruiksmogelijkheden voortzet, of zich daartoe gedwongen voelt, wordt nagedacht over een generieke regeling waarbij vooraf duidelijk is wanneer onbenutte functies kunnen worden beëindigd of gewijzigd zonder dat aanspraak op nadeelcompensatie kan worden gemaakt. Wanneer een dergelijke regeling wordt opgenomen, zal deze in alle gevallen gelden.

Vraag 49

Waarom is specifiek het invoeren van een forfait nodig om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen?

Antwoord 49

Het forfait draagt bij aan de voorspelbaarheid van de uitkomsten van een nadeelcompensatieprocedure, aan de rechtszekerheid en aan een gelijke toepassing van het normale maatschappelijke risico. Op dit moment wordt gedacht aan een forfait van 5% van de waarde van een onroerend goed voordat de schade ontstaat. Regelmatig wordt in de rechtspraak een aftrek van 5% van de waarde van het onroerend goed toegepast op de schadevergoeding maar niet altijd. Vooraf is niet duidelijk wanneer een aftrek van 5% wel, en wanneer deze niet redelijk is. De criteria voor de aftrek worden in de rechtspraak consequent toegepast en zijn op zich duidelijk, maar de uitkomsten bij toepassing hiervan zijn niet voorspelbaar vanwege het open karakter van de criteria. Daardoor kunnen de risico's op schadevergoeding bij vaststelling van een bestemmingsplan niet goed worden ingeschat. De onvoorspelbaarheid over de uitkomsten van schadeprocedures staat onder de huidige wetgeving vaak in de weg aan het maken van globale plannen of het geven van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen bij plannen met een geringe opbrengstcapaciteit. Deze risico's kunnen met de Omgevingswet toenemen omdat het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan een verbrede reikwijdte heeft. In het omgevingsplan worden onder meer regels over geur, geluid, externe veiligheid, welstand en regels uit lokale verordeningen over bijvoorbeeld kappen en uitwegen opgenomen. Voor het maken van omgevingsplannen die meer ruimte bieden voor ontwikkelingen op verschillende gebieden (bijvoorbeeld energietransitie, infrastructuur en woningbouw) is het nodig dat vooraf meer inzicht bestaat in de risico's op schadevergoeding dan onder de huidige wetgeving het geval is. Het ontbreken van inzicht in deze risico's kan voor de initiatiefnemer een belemmering vormen om gebruik te maken van de mogelijkheden die een omgevingsplan biedt. Een forfait van 5% draagt bij aan het bieden van meer inzicht in de schaderisico's.

Vraag 50

Waarom is de invoering van een forfait nodig om uitnodigingsplanologie ook financieel mogelijk te maken? Aan wat voor forfait denkt u? Wordt de hoogte van het in te stellen forfait voorgelegd aan de Tweede Kamer?

Antwoord 50

Voor het antwoord op de twee eerste vragen wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op vraag 49. Het forfait zal in de Omgevingswet worden vastgelegd via de Invoeringswet. Een forfait zal dus via het wetsvoorstel voor de Invoeringswet aan uw Kamer worden voorgelegd. Dit voorstel doorloopt de volledige wetsprocedure.

Vraag 51

Wat is naar uw mening de definitie van een weinig kansrijk verzoek in het kader van schade? Is er een andere wijze dan het instellen van het forfait om dergelijke verzoeken niet te behandelen?

Antwoord 51

Een definitie daarvan is niet te geven. Bedoeld zijn verzoeken om nadeelcompensatie die betrekking hebben op normale ontwikkelingen waarvan de rechter uiteindelijk zonder veel moeite oordeelt dat de schade (gelet op het normale maatschappelijke risico) voor rekening van de benadeelde komt. Een voorbeeld van een normale ontwikkeling is woningbouw op een inbreidingslocatie, zoals de bouw van 8 woningen op een terrein dat als parkeerplaats werd gebruikt of de bouw van een woon-zorgcomplex dat past in de omgeving. Volgens de rechtspraak kan in dergelijke gevallen in principe een aftrek op de schadevergoeding van 5% van de waarde van het onroerende goed worden toegepast omdat de ontwikkeling in de lijn van de verwachting ligt. Het ontbreekt het bestuursorgaan op dit moment echter aan een wettelijk instrument om een verzoek om schade eenvoudig af te wijzen als duidelijk is dat het betrekking heeft op een normale ontwikkeling. Een forfait houdt niet alleen een aftrek in op de schadevergoeding, maar functioneert ook als drempel om verzoeken in behandeling te nemen. Als de gestelde schade de drempel niet overstijgt, is er geen aanleiding om het verzoek in behandeling te nemen.

Op dit moment ziet het kabinet geen andere reële alternatieven die tot een vergelijkbaar resultaat leiden.

Vraag 52

Wat zijn de hoge lasten waarvan u spreekt in het kader van weinig kansrijke schades? In welk rapport is dit onderzocht en beschreven?

Antwoord 52

Dit betreft bestuurlijke lasten (incl. advieskosten) die ontstaan door het beoordelen van verzoeken om vergoeding van planschade. Er geldt op dit moment een verplichting om een planschadeverordening vast te stellen met regels over de benoeming van een adviseur en de totstandkoming van het advies. Beslissingen hierover verlopen doorgaans in een groot aantal stappen die daarmee ook tot significante kosten voor het ambtelijk apparaat leiden. Het betreft ondermeer de volgende stappen: in behandeling nemen verzoek, hoorzitting adviescommissie met voorafgaande plaatsopneming en taxatie, opstellen concept advies, behandelen ingediende zienswijzen, reactie bestuursorgaan, opstellen eindrapport, opstellen besluit en behandelen van eventueel bezwaar, beroep en hoger beroep. Een volledig beeld van de bestuurlijke lasten is op dit moment nog niet voorhanden. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat de advieskosten al snel kunnen oplopen tot € 10.000,- per schadezaak. De financiële lasten van verzoeken om compensatie zullen onderwerp van

onderzoek zijn bij het onderzoek naar de financiële effecten van de Invoeringswet.

Vraag 53

Waaruit bestaat de jurisprudentie die stelt dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen?
Is daarover één uitspraak gedaan of zijn er meerdere uitspraken? Waarvan is het 5%?

Antwoord 53

Onderscheid moet worden gemaakt tussen het wettelijk forfait van 2% dat geldt op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de aftrek die de rechtspraak toepast op de schadevergoeding op grond van het «normaal maatschappelijk risico». Het wettelijk forfait leidt in alle gevallen tot een aftrek van 2% op de schadevergoeding, ongeacht de ontwikkeling die schade veroorzaakt en de hoogte van de schade. De aftrek op de schadevergoeding kan in de praktijk ook meer zijn op grond van het «normale maatschappelijke risico» en is in veel gevallen ook hoger. Op grond van dat principe behoren burgers de nadelige gevolgen van normale ontwikkelingen tot op zekere hoogte zelf te dragen, omdat die erbij horen als je aan de maatschappij deelneemt.

In haar uitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat bij waardevermindering van een onroerende zaak als gevolg van een normale maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn van de verwachtingen ligt, een waardevermindering tot 5% in beginsel voor rekening van de benadeelde blijft. Welke ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen ligt is afhankelijk van die ontwikkeling zelf, de omgeving, het gevoerde beleid, de afstand tot het benadeelde perceel en de omvang van de schade.

Daarover zijn meerdere uitspraken gedaan. Een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed is in diverse uitspraken redelijk geacht als woningbouw op een inbreidingslocatie in de lijn van de verwachtingen lag. Gewezen kan worden op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1720, van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071 en van 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530. Bij uitzichtschade ten gevolge van een duinverhoging of dijkverhoging als kustversterkingsmaatregel wordt een aftrek van 5% eveneens redelijk geacht (zie uitspraken van 9 april 2014, ECLI:NL:2014:1198, van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2396 en van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2108). Een aftrek van 5% was ook redelijk bij wijziging van het baangebruik op Schiphol dat tot een toename van de geluidbelasting kon leiden, omdat woningen in de buurt van Schiphol met nadelige gevolgen van het vliegverkeer rekening moeten houden (uitspraak van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572). Verder kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1205, waarbij een aftrek van 5% redelijk was, omdat de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers (ORAC's) in een woonwijk in de lijn van de verwachtingen lag.

Het forfait is 5% van de waarde van het onroerend goed voordat de schade ontstaat. Schade kan ook bestaan uit inkomens- of omzetschade. Voor dat type schade wordt niet gedacht aan een wettelijk forfait.

Vraag 54

Hoeveel toegekende planschadegevallen bevinden zich tussen 0% en 2%? En hoeveel tussen 2% en 5%? En hoeveel daarvan uitgesplitst in aantallen schades door kustversterking, de aanleg van nieuwe infrastructuur voor

energie, nieuwe infrastructuur voor verkeer en vervoer en transformatie van woon- en werkgebieden? Is er bij het forfait vervolgens sprake van nieuwe aanleg van zaken of ook infrastructuur bij reparaties en/of uitbreidingen van bestaande aanleg?

Antwoord 54

Voor zover de hoogte van de planschade niet hoger is dan 2%, wordt geen vergoeding toegekend. Dat komt door het wettelijke forfait in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het forfait zorgt ervoor dat in ieder geval 2% van de waardedaling voor rekening van de eigenaar blijft, dus ongeacht de schadeoorzaak en de hoogte van de geleden schade. Het forfait is van toepassing op bestaande en nieuwe ontwikkelingen. Verder is het forfait door de rechtspraak ook buiten de Wro toegepast op de aanleg van nieuwe infrastructuur en aanpassing daarvan.

De aftrek op de schadevergoeding kan ook hoger zijn dan het forfait op grond van het «normaal maatschappelijk risico». Op grond van dat principe behoren burgers de nadelige gevolgen van normale ontwikkelingen tot op zekere hoogte zelf te dragen omdat die erbij horen als je aan de maatschappij deelneemt. In de rechtspraak wordt deze hogere aftrek toegepast op zowel nieuwe ontwikkelingen en infrastructuur als op de aanpassing van bestaande infrastructuur en de uitbreiding van bestaande activiteiten. Voor een beeld van de zaken waar de hogere aftrek wordt toegepast, wordt verwezen naar de rechtspraak die is genoemd bij de beantwoording van vraag 53.

Cijfers die een volledig beeld geven zijn niet beschikbaar. Aan de hand van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan enig inzicht worden verkregen in de verdeling naar het type zaak. Maar dat geeft geen sluitend beeld van de landelijke verdeling over het type zaken omdat het alleen de zaken betreft waarover tot en met de Raad van State is geprocedeerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zet lijnen uit over het recht op planschade, maar een rechter hoeft er niet altijd aan te pas te komen bij de vraag of er recht op planschade bestaat. Het is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan om te bepalen wat wel en wat niet normaal is. Wel kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat het merendeel van de zaken gaat over schade door woningbouw, meestal op inbreidingslocaties. Andere veel voorkomende oorzaken zijn de recente kustversterkingsprojecten. Het aantal zaken over nieuwe infrastructuur en aanpassing van infrastructuur is ongeveer gelijk verdeeld maar het aantal zaken is veel minder groot dan het aantal zaken over woningbouw.

Vraag 55

Wat is de onderbouwing van de veronderstelling dat er bij een generieke regeling sprake is van een aanzuigende werking op claims die belemmerend werkt voor de besluitvorming? Is er nu ook sprake van een aanzuigende werking onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro)? In welk rapport is dit onderzocht en beschreven?

Antwoord 55

Op dit moment is er onder de werking van de Wro geen aanzuigende werking. De Wro en de daarop gebaseerde rechtspraak voorzien niet in de vergoeding van schaduw schade, omdat de Wro limitatief besluiten aanwijst die als schadeoorzaak gelden.

Een generieke regeling voor schaduw schade binnen het omgevingsrecht zou inhouden in dat op elk moment tijdens de voorbereiding van besluiten een verzoek om nadeelcompensatie zou kunnen worden ingediend. Kenmerkend voor het omgevingsrecht is dat aan besluiten die burgers binden een keten van beleidsvorming, voornemens, verkenningen en instructieregels vooraf kunnen gaan. Bij een generieke regeling

voor schaduw schade zouden deze voorbereidingshandelingen ieder afzonderlijk reden kunnen zijn voor het vergoeden van nadeelcompensatie. Het aantal momenten dat nadeelcompensatie aan de orde kan zijn, zou dan dus toenemen. Het zal vaak niet gemakkelijk zijn om te bepalen of zich schade voordoet en, zo ja, welke voorbereidingshandeling in de keten de schade veroorzaakt. De werklast voor de overheid zou daardoor toenemen.

De aanzuigende werking is niet beschreven in een rapport, maar wel zijn diverse juridische publicaties beschikbaar waarin de aanzuigende werking en de effecten daarvan worden beschreven. Gewezen kan worden op J.R.C. Tieman en H.H.L. Krans, «Nogmaals nadeelcompensatie. Het voorontwerp nadeelcompensatie bezien vanuit overheids perspectief», NTB 2010, 15; B.P.M. van Ravels, «De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade», O&A 2013/2; G.M. van den Broek en M.K.G. Tjepkema, «De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht, IBR, 2015.

Vraag 56

Is het zo dat met het later toekennen van werkelijke schade bij het toekomstige systeem, de schade bij verkoop op het bordje van de verkopende partij komt, aangezien de wetenschap dat er binnen het omgevingsplan mogelijk ruimte is voor een ontwikkeling binnen tien jaar drukkend werkt op de verkoopprijs? Is het niet zo dat bij het pas uitbetalen van schade bij het concretiseren van het initiatief het pas dan tot uitbetaling van schade aan de nieuwe eigenaar komt, die al eerder een lagere prijs heeft bedongen bij de aankoop?

Antwoord 56

De mogelijke effecten die deze vraag beschrijft, zijn onderkend in de brief van 19 mei 2016. In de brief is aangekondigd dat bij de uitwerking van het systeem wordt bekeken of het een oplossing is als een koper in het geval van indirecte schade niet wordt tegengeworpen dat een activiteit op een naburig erf, mogelijk gemaakt door een omgevingsplan, voorzienbaar was ten tijde van de koop. Op dit moment wordt in overleg met de betrokken ministeries een regeling daarvoor onderzocht. Het is de bedoeling om de internetconsultatie te benutten voor reacties op een voorstel voor een dergelijke regeling.

Vraag 57

Op welk moment komt er duidelijkheid over de uitwerkingsvraag in hoeverre het verleggen van vergoeding voor indirecte schade bij een projectbesluit weliswaar concreet is, maar niet duidelijk is of het wordt uitgevoerd?

Antwoord 57

De duidelijkheid zal worden gegeven als het wetsvoorstel aan uw Kamer wordt aangeboden. Op dit moment wordt met betrokken ministeries en belangenorganisaties gesproken over deze uitwerkingsvraag. De internetconsultatie zal worden benut om reacties van andere betrokkenen mee te wegen en zo nodig te verwerken. Zoals in de brief van 19 mei 2016 is weergegeven, is nu het beeld dat de uitvoering van een projectbesluit niet onzeker is.

Vraag 58

Waarom is er bij het nieuwe systeem rond schades niet gewoon gekozen om de huidige Wro op te laten gaan in de Omgevingswet?

Antwoord 58

De Omgevingswet en titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, vormen het uitgangspunt bij het maken van een regeling voor nadeelcompensatie. De huidige regeling voor planschade in de Wro en de daarop gebaseerde rechtspraak nodigt niet uit tot het maken van globale plannen. Dat komt omdat bij de vaststelling van de schade wordt uitgegaan van de maximale mogelijkheden van een nieuw bestemmingsplan, waardoor ook planschade wordt uitgekeerd voor mogelijkheden die niet worden benut (zo ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582). Ten opzichte van het bestemmingsplan krijgt het omgevingsplan echter meer het karakter van een verordening met daarin open normen en uiteenlopende regels over bijvoorbeeld milieu en geur en regels uit lokale verordeningen. Als het beginsel van planmaximalisatie uit de Wro in alle gevallen onder de Omgevingswet wordt voortgezet, zal het problematisch zijn om een reële inschatting van de schade te maken en om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen.

Vraag 59

Kan nader worden toegelicht welk nut en welke noodzaak het verhogen van het forfait van 2% naar 5% heeft? Kan aan de hand van een aantal voorbeelden een concretisering gegeven worden van wat dit in de praktijk betekent?

Antwoord 59

De regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht is het uitgangspunt voor de regeling in de Omgevingswet en treedt naar verwachting voor de Omgevingswet in werking. De Algemene wet bestuursrecht codificeert het beginsel van «égalité devant les charges publiques» ofwel het égalitébeginsel. Op grond van dit beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en burgers onevenredig zwaar treft ten opzichte van andere burgers. Kort gezegd komt op grond van dat beginsel alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking. In de rechtspraak over planschade komt dit beginsel tot uitdrukking via het normale maatschappelijke risico. Volgens deze rechtspraak is een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed op de schadevergoeding substantieel maar niet onredelijk als de oorzaak een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachting ligt (zie hiervoor de rechtspraak genoemd onder vraag 53). Een dergelijk percentage sluit verder aan bij de planschadepraktijk die schades tot 5% als licht of enigszins nadelig kwalificeert (zie bijvoorbeeld het rapport «Planschade door windturbines», SAOZ, oktober 2012, uitgebracht in opdracht van Agentschap.nl). Het wettelijk forfait in de Wro is een minimumforfait. De aftrek op de schadevergoeding kan dus hoger zijn. Het percentage van 2% van de waarde van het onroerend goed geeft geen uitdrukking aan het normale maatschappelijke risico. Vandaar dat de aftrek vanwege het normale maatschappelijke risico in de rechtspraak vaak hoger uitpakt. Zonder het forfait te verhogen zal kortom geregeld de aftrek op de schadevergoeding al 5% van de waarde van het onroerend goed bedragen.

Een verhoging van het forfait van 2 naar 5% biedt meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Zonder forfait zal geregeld een aftrek van 5% worden toegepast, maar niet in alle gevallen. Een forfait biedt aan bevoegd gezag, initiatiefnemer en benadeelde, meer inzicht in de mogelijke nadeelcompensatie voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Het is nodig om uitnodigingsplanologie mogelijk te maken. Korthedshalve wordt hier verwezen naar de beantwoording van vragen 49 en 50. Daarnaast functioneert een forfait ook als drempel om verzoeken in behandeling te nemen. Als de gestelde schade de drempel niet overstijgt, is er geen aanleiding om het

verzoek in behandeling te nemen. Het kan daarom helpen om bestuurslasten te verminderen.

De vraag of een recht op nadeelcompensatie bestaat zal ten opzichte van de huidige rechtspraak minder afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden van het geval en meer van het wettelijke forfait.

Of dat ook tot negatieve consequenties voor bewoners leidt, valt op dit moment moeilijk in te schatten. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan en het voorstel om indirecte schade vast te stellen aan de van de feitelijke situatie, kan de schade ook toenemen ten opzichte van de huidige wetgeving als die door vergelijkbare ontwikkelingen wordt veroorzaakt. Maar het is niet uitgesloten dat in een beperkt aantal gevallen minder nadeelcompensatie wordt toegekend dan nu het geval is. Bijvoorbeeld als sprake is van een bebouwing op korte afstand van een benadeeld perceel, welke uiteindelijk niet wordt gerealiseerd.

Voor kustversterking en zaken rondom Schiphol worden geen andere uitkomsten verwacht. In de rechtspraak lijkt in die gevallen in algemene termen een aftrek van 5% te worden toegepast, ook waar de schade aanzienlijk was (in sommige gevallen 10% van de waarde van het onroerende goed).

Vraag 60

Wordt het bevoegd gezag verplicht om de eigenaar van de grond (waar functies wegbestemd zullen worden) op de hoogte te stellen van het voornemen?

Antwoord 60

Om te voorkomen dat een benadeelde wordt geconfronteerd met het beëindigen of wijzigen van een tot dan toe onbenutte functie zonder dat hij hiervan op de hoogte is, is het de bedoeling dat het voornemen tot wijziging of beëindiging van de functie kenbaar wordt gemaakt via het DSO. In het DSO zal worden gezocht naar een geschikte plek, zodat iedereen daarvan op de hoogte kan zijn.

Vraag 61

Wat verstaat u onder een «redelijke termijn» die de grondeigenaar krijgt om alsnog van de mogelijkheden uit het huidige plan gebruik te maken (voor functies worden wegbestemd)?

Wordt de termijn van drie jaar uit het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet overgenomen?

Antwoord 61

Deze termijn zal nader worden uitgewerkt in het voorstel voor de Invoeringswet.

Vraag 62

In welke (theoretische) gevallen heeft de maatregel dat het forfait verhoogd wordt van 2% naar 5% een negatieve consequentie voor bewoners?

Antwoord 62

Of een ander forfait tot negatieve consequenties voor bewoners leidt, valt op dit moment moeilijk in te schatten. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan en het voorstel om indirecte schade vast te stellen aan de hand van de feitelijke situatie, kan de schade en daarmee de compensatie ook toenemen ten opzichte van de huidige wetgeving als die door vergelijkbare ontwikkelingen wordt veroorzaakt. Maar het is niet uitgesloten dat in een beperkt aantal gevallen minder nadeelcompensatie wordt toegekend dan nu het geval is (zie het

voorbeeld zoals genoemd in het antwoord op vraag 59). Voor kustversterking en zaken rondom Schiphol worden geen andere uitkomsten verwacht. In de rechtspraak lijkt in die gevallen in vrij algemene termen een aftrek van 5% van de waarde van het onroerende goed te worden toegepast, ook waar de schade aanzienlijk was (in sommige gevallen 10% van de waarde van het onroerende goed).

Vraag 63

Wat is het verschil tussen de voorgestelde regeling waar u stelt dat bij directe schade een vergoeding eerder wordt uitgekeerd dan de feitelijke verkoopdatum en de stelling dat een generieke regeling voor compensatie in uw ogen geen oplossing biedt?

Antwoord 63

De regeling voor nadeelcompensatie bij directe schade zal betrekking hebben op besluiten die voor burgers direct rechtsgevolgen hebben. Een voorbeeld daarvan is een omgevingsplan dat bestaande – maar onbenutte – rechten wijzigt omdat het een bouwmogelijkheid beëindigt (voorheen: «wegbestemt»). De uitkering van nadeelcompensatie vindt bij die schade plaats voor de verkoopdatum. Een generieke regeling voor compensatie waar elders in de brief van 19 mei 2016 over wordt gesproken, heeft te maken met schaduw die een toekomstig besluit vooruitwerpt. Dus vóórdat het omgevingsplan wordt vastgesteld of een projectbesluit wordt genomen. Als zich al problemen voordoen, betreffen die doorgaans de onverkoopbaarheid van een perceel. De regeling voor directe schade biedt dus een oplossing voor een ander probleem.

Vraag 64

Is een situatie ook «voorzienbaar» als een activiteit niet waarschijnlijk is, maar wel theoretisch mogelijk?

Antwoord 64

Ja, dat is mogelijk. Op grond van de huidige rechtspraak is een nadelige ontwikkeling voorzienbaar als deze openbaar is gemaakt in een concreet beleidsvoornemen, waarbij de meest ongunstige uitwerking beslissend is. De kans dat de nadelige ontwikkeling zich voordoet, is daarbij niet van belang. Voor het aannemen van voorzienbaarheid is verder niet vereist dat de nadelige ontwikkeling vaststaat of tot in detail is uitgewerkt, maar of de benadeelde met de ontwikkeling rekening had kunnen houden toen hij de investeringsbeslissing deed. In dit verband kan ook worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

Vraag 65

Kunt u de planning schetsen met betrekking tot de ontwikkeling van het digitale platform?

Antwoord 65

In de planning is, conform het Bestuursakkoord, uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een go/no-go-moment. Deze stapsgewijze aanpak richting het eindbeeld in 2024 geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing.

Bij inwerkingtreding zal de dienstverlening die het stelsel biedt op hetzelfde niveau als het huidige liggen. Gebruikers kunnen dan digitaal een omgevingsvergunning aanvragen en een melding doen. De kerninstrumenten (met uitzondering van de omgevingsvergunning) zijn digitaal ontsloten.

In de fase daarna (2019–2024) zal het stelsel stapsgewijs verder worden ontwikkeld, conform het advies van de commissie Elias. De partners

kunnen bij elke stap besluiten over het al dan niet uitvoeren van onderdelen.

Vraag 66

Is het niet zo dat de Nederlandse planschaderegeling ruimhartig is omdat er sprake is van veel (ontwikkeling) activiteit binnen een land met een kleine oppervlakte gelegen aan een delta?

Antwoord 66

Nee, dat is niet het geval. De ons omringende landen zijn ook dichtbevolkt of hebben dichtbevolkte stedelijke gebieden in of aan een delta gelegen (o.m. de Ruit Antwerpen-Leuven-Brussel-Gent, het Rhein/Ruhrgebied, Hamburg en Lille e.o.). Volgens recente cijfers van de Verenigde Naties leeft 73% van de Europese bevolking in stedelijke gebieden en zal dit aandeel in de toekomst nog verder toenemen («World Urbanization Prospects, the 2014 revision», United Nations, 2014). In de meeste van deze stedelijke gebieden is sprake van minstens zoveel ontwikkeling en activiteiten als in de Randstad of als bijvoorbeeld in de Brabantse stedenrij. De regelingen voor nadeelcompensatie zijn in België, Duitsland en Frankrijk echter veel terughoudender dan in ons land. Uit diverse onderzoeken en studies blijkt dat in tegenstelling tot Nederland, in die landen indirecte schade en schaduwshade niet voor vergoeding door de overheid in aanmerking komt en directe schade onder stringentere voorwaarden wordt vergoed (zie de in noot 9 van de brief van 19 mei 2016 genoemde publicaties). Dit houdt geen verband met de omvang van de ontwikkelingen of de geografische omstandigheden.

Vraag 67

Waar is meer informatie te vinden over de botsproeven die zijn gedaan met vertegenwoordigers van Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW), gemeenten, provincies, adviseurs, advocatuur, bedrijfsleven, projectontwikkelaars en Vereniging Eigen Huis?

Antwoord 67

Er zijn botsproeven georganiseerd aan de hand van twee cases. Eén case over inbreiding, lintbebouwing, uitbreiding en «wegbestemmen» van woningbouw in een middelgrote gemeente. En een andere case over het maken van een nieuw bestemmingsplan in een krimpgemeente in relatie tot planschade. Gebotst is aan de hand van de contouren zoals die in de brief van 19 mei 2016 zijn geschetst. De reacties waren overwegend positief. De deelnemers waren benieuwd naar de uitwerking van de contouren in een concrete regeling en hoe deze in de praktijk zal uitpakken. Concreet gaat het de deelnemers met name om de volgende onderdelen: de vaststelling van de schade op basis van de feitelijke situatie, de regelingen voor het wegdenken van de actieve risicoaanvaarding, het beëindigen van functies (wegbestemmen) en de gevolgen van het werken met een wettelijk forfait van 5%. Op basis van de consultatieversie van de invoeringswet zullen daarom nieuwe botsproeven worden georganiseerd waar onder meer op de genoemde punten de effecten van een nieuwe regeling verder in beeld kunnen worden gebracht.

Vraag 68

Hoeveel bestuurlijke boetes zijn er uitgedeeld sinds 1 juli 2009 onder de Algemene wet bestuursrecht? En hoeveel bestuurlijke boetes zijn per 1 januari 2015 onder de Woningwet uitgedeeld? En hoe vaak is daarop bezwaar aangetekend?

Antwoord 68

Informatie over hoeveel bestuurlijke boetes er totaal zijn opgelegd onder de Algemene wet bestuursrecht vanaf 1 juli 2009 wordt niet centraal verzameld. Dit geldt ook voor de aantallen gevallen waarin bezwaar wordt gemaakt tegen de opgelegde boetes.

Het opleggen van de bestuurlijke boete onder de Woningwet is een gemeentelijke bevoegdheid. Het Ministerie van W&R volgt op hoofdlijnen de toepassing van het instrument door middel van een onderzoek en een leerkring van gemeenten. Het algemene beeld is dat gemeenten in 2015 nog niet grootschalig gebruik hebben gemaakt van de bestuurlijke boete, omdat zij nog ervaring met het instrument opdoen. Over bedoeld onderzoek dat ook het jaar 2016 zal beslaan, wordt uw Kamer naar verwachting in het najaar van 2017 geïnformeerd.

Vraag 69

Op welke wijze gaat er bij de informatievoorziening en bij de automatisering gezorgd worden voor bescherming van privacygevoelige gegevens? Brengt het grootschalig invoeren, digitaliseren en openstellen van alle gegevens, vergunningen en maatwerkomstandigheden niet met zich mee dat het systeem kwetsbaar wordt voor kwaadwillenden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 69

De verwerking van persoonsgegevens zal overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens plaatsvinden. Persoonsgegevens worden in het DSO uitsluitend verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen die met het DSO worden gediend. Voor de informatievoorziening betekent dit dat informatie die tot een persoon herleidbaar is, behoudens zorgvuldig ingekaderde uitzonderingen, geanonimiseerd moet worden aangeboden. In de automatisering zullen de nodige technische waarborgen worden ingebouwd, zodat persoonsgegevens en andere gevoelige gegevens adequaat beschermd en beveiligd kunnen worden.

Bij de inrichting en het beheer van het DSO worden de beveiligingsaspecten die in de Baseline Informatiebeveiliging Rijk zijn vastgelegd, gehanteerd. Deze maatregelen beogen de robuustheid van het DSO te garanderen.

Vraag 70

Wordt er in de invoeringswet uitputtend geregeld wie er toegang krijgt tot welke informatie en hoe dit beschermd en gevolgd wordt? Hoe wordt omgegaan met het beheer en openstellen van privacygevoelige informatie als paspoortnummers, burgerservicenummers en aanverwante gegevens?

Antwoord 70

Dit wordt in de Invoeringswet en de daarop gebaseerde regelgeving geborgd. Het voornemen is om in de Invoeringswet grondslagen op te nemen voor de bescherming en beveiliging van persoonsgegevens en andere vertrouwelijke gegevens. Op grond daarvan zullen bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

Vraag 71

Waarom wordt pas in 2014 overgegaan tot stapsgewijze invoering van alle relevante beschikbare informatie, terwijl de Omgevingswet per 2018 of 2019 in werking zal gaan treden?

Antwoord 71

Bij de beantwoording van deze vraag wordt verondersteld dat u 2024 bedoelt en niet 2014. De stapsgewijze invoering van beschikbare informatie start vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Niet alle omgevingsdocumenten (nieuwe stijl) en voorzieningen zullen dan direct beschikbaar zijn. Zo worden de informatiehuizen in het DSO gefaseerd ontwikkeld, conform het advies van de commissie Elias. Het is dus niet mogelijk om alle informatie bij de inwerkingtreding te ontsluiten, maar wat er is, zal beschikbaar worden gesteld.

Vraag 72

Wat moet er naar uw mening in ieder geval digitaal «staan als een huis» alvorens wordt overgegaan tot invoering van de Omgevingswet?

Antwoord 72

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 65.

Vraag 73

Welke moties en amendementen zijn er ingevoerd op het punt van buitenplanse vergunningen tijdens de behandeling van de raamwet Omgevingswet?

Antwoord 73

Er zijn geen amendementen of moties over dit onderwerp ingediend bij de kamerbehandeling van de Omgevingswet.

Vraag 74

Welke noodmaatregel is in stelling te brengen, wanneer blijkt dat door gemeenten niet uitputtend is beschreven welke binnenplanse vergunningen binnen het omgevingsplan behoren? Hoe moet worden gehandeld als onverhoopt blijkt dat een pand vergeten is? Hoe wordt een dergelijke tussentijdse aanpassing van een omgevingsplan gecommuniceerd met belanghebbenden?

Antwoord 74

Het omgevingsplan bevat, net als momenteel het bestemmingsplan, de regels voor de bouwwerken die op een locatie mogen worden gebouwd en in stand worden gehouden. Met de wijziging die via de invoeringsregelgeving wordt doorgevoerd zal het omgevingsplan ook bepalen in hoeverre voor de bouwwerken die gebouwd mogen worden op grond van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning nodig is. Ook als het omgevingsplan bij vergissing niet bepaalt dat er een vergunning nodig is, kunnen er alleen bouwwerken worden gebouwd die voldoen aan de regels uit het omgevingsplan. Een noodmaatregel zal dus niet nodig zijn. Voor een goede overgang naar het nieuwe stelsel zal er met de invoeringsregelgeving overigens voor worden gezorgd dat het bouwen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vergunningplichtig blijft. Zolang er geen wijzigingen op dit punt in het omgevingsplan worden doorgevoerd, blijft de vergunningplicht voor het bouwen onverminderd bestaan. Het ligt daarmee niet voor de hand dat er een hiaat zal ontstaan waarvoor een noodmaatregel nodig is.

Vraag 75

Klopt het dat een sloopactiviteit onder werking van de nieuwe Omgevingswet niet langer vergunningplichtig is? En die lijn verder trekkend, moeten alle bouwwerken waarvan sloop ongewenst is opgenomen worden als binnenplanse vergunning? Geldt dat ook voor te rooien bomen?

Antwoord 75

De vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken zal onder de Omgevingswet niet wezenlijk anders worden dan nu het geval is. Nu al bepaalt het bestemmingsplan in hoeverre er voor het slopen van bouwwerken een vergunning nodig is. Met de Invoeringswet wordt er voor gezorgd dat de gemeentelijke bestemmingsplannen bij inwerking-treding van de Omgevingswet samen het omgevingsplan vormen. Een eventuele in het bestemmingsplan opgenomen vergunningplicht voor het slopen wordt daardoor ongewijzigd overgenomen in het omgevingsplan. Wel verandert de grondslag voor de vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. De vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken in deze beschermde gezichten, die nu nog in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel h, van de Wabo is opgenomen, keert onder de Omgevingswet terug via het omgevingsplan. Via de invoeringsregelgeving zal worden geborgd dat het omgevingsplan niet alleen het bouwen maar ook het slopen in de door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten uitputtend gaat regelen. Een aanvullend vergunningvereiste voor het slopen op wetsniveau is daarvoor niet nodig. Voor een goede overgang naar het nieuwe stelsel zal er via het overgangsrecht in de invoerings-regels voor worden gezorgd dat het slopen in de beschermde gezichten vergunningplichtig blijft, voor zover deze vergunningplicht nog niet in het omgevingsplan is opgenomen.

Vraag 76

Kan nader worden toegelicht waarom ook de mogelijkheid van binnen-planse vergunningen gecreëerd wordt? Kan nader worden toegelicht waarom dit niet leidt tot een procedurele stapeling?

Antwoord 76

Op grond van de Omgevingswet bestaat al de mogelijkheid om in het omgevingsplan te zorgen dat activiteiten vergunningplichtig zijn. De wijze waarop dit kan, is echter in redactioneel opzicht bij nader inzien minder transparant. Om te zorgen dat voor activiteiten een vergunning nodig is, is het in de nieuwe systematiek niet langer nodig om deze activiteiten geheel te verbieden. In de nieuwe opzet kan in het omgevingsplan worden aangegeven dat er voor een activiteit een vergunning nodig is. Dit vergroot de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan. Van een procedurele stapeling zal ook in de nieuwe systematiek geen sprake zijn. Binnen dezelfde procedure en aangevraagde activiteit kan worden afgewogen of de vergunning in afwijking van het omgevingsplan kan worden verleend. Er ontstaat dan geen situatie zoals nu nog onder de Wabo dat de aangevraagde activiteit mede moet worden aangemerkt als een andere activiteit waarbij in feite een stapeling van activiteiten plaatsvindt.

Vraag 77

Wat gebeurt er als er een «no-go» afgegeven wordt op een wettelijk verplicht onderdeel van het digitale platform? Hoe snel komt de implementatie in gevaar?

Antwoord 77

In het bestuursakkoord met de koepels van overheden zijn afspraken gemaakt over mogelijke «go of no go» beslissingen. Die hebben betrekking op latere fases en niet op de wettelijk verplichte onderdelen van het digitale stelsel, zoals deze nu aan de orde zijn. Er is dus op dit moment geen sprake van een risico voor de implementatie in relatie tot «go/no go»-beslissingen.

Vraag 78

Wat wordt specifiek bedoeld met de zinsnede: «wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningsaanvraag binnen dezelfde procedure alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties»? Hoe werkt dit in de praktijk uit? Kan dit in de praktijk leiden tot het creëren van een «papieren maatregel», waarbij voor niemand controleerbaar is, wat waaraan getoetst is?

Antwoord 78

De aangehaalde zinsnede heeft betrekking op de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Het kan dan gaan om activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig stelt, maar waarbij de vergunning op grond van de beoordelingsregels zou moeten worden geweigerd. Denk bijvoorbeeld aan een bouwplan waarvan de nokhoogte in strijd is met de in het omgevingsplan geregelde maximale nokhoogte. Het kan ook gaan om activiteiten die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt. Denk aan een bouwplan op een locatie waar bouwen op grond van het omgevingsplan in het geheel niet is toegestaan. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de activiteit alsnog toe te staan door middel van het verlenen van een vergunning. In beide gevallen geldt ook dat deze mogelijkheid is begrensd door het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en door de instructieregels van het Rijk en de provincie stellen. Dat is de speelruimte die gemeenten hebben.

De mogelijkheid om activiteiten toe te staan in afwijking van het omgevingsplan bestaat al sinds de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (toen nog als «vrijstelling» van een bestemmingsplan). Hiermee zijn woonwijken, bedrijventerreinen en wegen gebouwd, die op een later tijdstip weer zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Het is van belang dat dit ook onder de Omgevingswet mogelijk blijft, om snel te kunnen inspelen op concrete initiatieven.

Wel is de verwachting dat gemeenten onder de Omgevingswet minder vaak dit instrument hoeven te gebruiken, omdat zij een omgevingsplan globaler kunnen inrichten en open normen kunnen opnemen. Hierdoor kunnen ook nog niet in detail voorziene initiatieven binnen de regels van het omgevingsplan worden toegestaan.

Vraag 79

Kan er een uitputtende lijst komen met bouwwerken die middels de nieuwe voorstellen onder het Besluit bouwwerken leefomgeving vergunningvrij gaan worden?

Antwoord 79

Op dit moment kan een dergelijke lijst nog niet worden gegeven. Met het Invoeringsbesluit wil het kabinet hier invulling aan geven. Voorgesteld zal overigens worden om in het Bbl niet een uitputtende lijst van vergunningvrije bouwactiviteiten op te nemen, maar een uitputtende lijst met vergunningplichtige bouwactiviteiten.

Vraag 80

Hoe wordt omgegaan met zogenoemde «witte vlekken» in het Omgevingsplan in het kader van het Besluit bouwwerken leefomgeving? Kan het in de techniek zo zijn dat daar vergunningvrij een nieuw eenlaags bouwwerk, met brandcompartimentering tot vijftig personen kan worden opgetrokken? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 80

Van witte vlekken zal geen sprake zijn. Voor de bouwactiviteiten waar een preventieve toets aan de bouwtechnische regels uit het Bbl nodig wordt geacht, zal een vergunningplicht gaan gelden op grond van de

Omgevingswet en het genoemde besluit. Dat staat los van de regels in het omgevingsplan en de eventuele vergunning die in verband met het omgevingsplan nodig is. De twee vergunningplichten hebben verschillende oogmerken en zullen daarom niet aan elkaar gekoppeld zijn. Als voor beide activiteiten een vergunning nodig is, kan een initiatiefnemer deze uiteraard wel in één keer aanvragen. Zoals al bij het antwoord op vraag 79 is aangegeven, wordt momenteel nog bezien voor welke bouwactiviteiten vanuit bouwtechnische optiek een vergunning nodig is. Op dit moment kan daar nog niet op vooruit gelopen worden

Vraag 81

Tot hoeveel administratieve lastenreductie leidt het opsplitsen van de stelselwijziging met de nieuwe opzet van de vergunningplicht?

Antwoord 81

De financiële effecten van de Invoeringswet zullen nog worden onderzocht.

Vraag 82

Wat is de definitie van «bepaalde veel voorkomende bouwwerken»? Geldt die definitie voor een rijtje eengezinswoningen twee-onder-een-kap?

Antwoord 82

De term is gebruikt om aan te geven dat gemeenten er bij het bepalen van de vergunningplicht voor bouwwerken in het omgevingsplan, voor moeten zorgen dat «veel voorkomende bouwwerken» die nu vergunningvrij zijn dat ook onder het nieuwe stelsel blijven. Daarbij moet gedacht aan de categorie bouwwerken die momenteel in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen. Het betreft hier onder meer bijbehorende bouwwerken (aan- en uitbouwen en bijgebouwen) in achtererfgebied, dakkapellen aan de zij- of achtergevel en erf- of perceelsafscheidings. Het gaat hierbij dus niet om (een rijtje) eengezinswoningen. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Invoeringsbesluit.

Vraag 83

Hoe worden dubbelingen en rechtsvacuüm in rechtsregimes voorkomen, terwijl bij alle vier de AMvB's sprake is van andere formuleringen en uitwerkingen van het begrip zorgplicht?

Antwoord 83

Burgerbindende zorgplichten zijn te vinden in het Bal, het Bbl en in de Omgevingswet zelf (artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet). De algemene zorgplicht geldt altijd, dus een rechtsvacuüm kan niet ontstaan. Artikel 1.8 van de Omgevingswet bepaalt dat in ieder geval wordt voldaan aan de algemene zorgplicht voor zover er voor een onderwerp specifieke regels zijn gesteld en die worden nageleefd. Die algemene zorgplicht treedt dus terug als er een specifieke regel is gesteld, waaronder ook één van de specifieke zorgplichten. Een dubbeling tussen de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplicht kan dus ook niet ontstaan. In de meeste gevallen zijn de oogmerken van de regels strak onderscheiden. Iemand die een rijksmonument verbouwt, heeft zowel te maken met de zorgplicht voor de rijksmonumentenactiviteit uit het Bal als met de zorgplicht voor bouw- en sloopwerkzaamheden uit het Bbl. Deze hebben echter wezenlijk andere oogmerken en dubbelingen niet. In enkele gevallen is er wel een zekere mate van dubbeling, bijvoorbeeld tussen de oogmerken van de milieubelastende activiteit en die van de beperkingengebiedactiviteit in een rijkswater. Degene die de activiteit verricht is gebonden aan

beide zorgplichten. Bij eventuele overtreding van beide zorgplichten kan het bevoegd gezag handhaven op grond van de meest toepasselijke regel.

Vraag 84

Op welke wijze dient een burgerparticipant te weten welke differentiatie of rechtsfiguur door welk bestuursorgaan gevolgd gaat worden bij het overgangsrecht? Welke figuur of orgaan is bij optredend misverstand leidend? Is voor de burgerparticipant voldoende duidelijk waartegen en op welk moment hij zijn bezwaren kan uiten of beroep kan aantekenen?

Antwoord 84

Het overgangsrecht zorgt ervoor dat helder is wat de status is van bestaande besluiten of instrumenten, zoals vergunningen, als het nieuwe stelsel in werking treedt.

Daarnaast bepaalt het overgangsrecht welke regels op lopende procedures van toepassing zijn. Uitgangspunt is dat hierop het oude recht van toepassing blijft. Dat geldt ook voor de regels over participatie, bezwaar en beroep. Dit voorkomt een tussentijdse wijziging van de spelregels. Het overgangsrecht biedt daarmee duidelijkheid voor zowel het bevoegd gezag als voor de initiatiefnemer, burgerparticipanten en belanghebbenden.

Vraag 85

Op welke wijze gaat – eventueel digitaal- vastgelegd worden op welk moment in tijd, welke spelregels gelden? Hoe wordt voorkomen dat ongewenste wijzigingen van spelregels in een digitaal niemandsland verdwijnen, aangezien de invoering en wijziging van gegevens binnen het omgevingsplan worden ingevoerd en aangepast door een gemeente die tegelijkertijd bevoegd gezag en ontwikkelaar kan zijn?

Antwoord 85

Wijzigingen van regels worden vastgelegd in besluiten van een bevoegd gezag. Die besluiten worden digitaal gepubliceerd. Bij een besluit van een bevoegd gezag met gevolgen voor een omgevingsdocument van een ander bevoegd gezag, bijv. een omgevingsplan, wordt dat besluit direct verwerkt en geïntegreerd in dat omgevingsplan. Deze werkwijze voorkomt de in de vraag bedoelde problemen.

Vraag 86

Waarom wordt de overgangstermijn voor een wettelijke verplichting tot het maken en vaststellen van een integrale omgevingsvisie niet vastgelegd? Op welk moment wordt dit besluit tot overgangsrecht al dan niet genomen voor provincies?

Antwoord 86

Het streven van het kabinet is erop gericht dat de nationale omgevingsvisie gereed is op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Een wettelijke overgangstermijn is dan niet nodig. Veel provincies hebben nu al een omgevingsvisie. Het is de verwachting dat ook provinciale omgevingsvisies tijdig gereed zullen zijn. In dat geval is een wettelijke overgangstermijn dus niet nodig.

De meeste gemeenten hebben nog geen omgevingsvisie. Het kabinet overweegt daarom een redelijke overgangstermijn op te nemen voor het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie.

Over de uitwerking van het overgangsrecht, zoals de overgangstermijn, is er nog overleg met de bestuurlijke partners. De uiteindelijke keuzes zullen worden opgenomen in het wetsvoorstel, zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Vraag 87

Hoe wordt omgegaan met het opheffen van het principe «verboden te lozen, tenzij»? Hoe denkt u lozingen aan te pakken die niet vergunningplichtig zijn en ook niet onder de regels van activiteiten vallen?

Antwoord 87

De Waterwet gaat inderdaad uit van «verboden te lozen, tenzij». Dat sluit echter niet aan op de wijze waarop lozingen daadwerkelijk zijn geregeld: verreweg de meeste lozingen zijn toegestaan en vallen onder algemene regels. De «tenzij» is de regel in plaats van de uitzondering; daarom draait de Omgevingswet het principe om en bepaalt de wet dat lozingen onder algemene regels vallen tenzij er een vergunningplicht voor wordt ingesteld.

Lozingsactiviteiten op regionale wateren en rijkswateren die samenhangen met milieubelastende activiteiten zijn geregeld in de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal. Daarmee zijn de meest bezwaarlijke lozingen geregeld. Voor rijkswateren zijn in de hoofdstukken 6 en 7 van het Bal aanvullende regels opgenomen voor de overige lozingen. Er zijn daarmee geen lozingen meer op rijkswateren die niet onder algemene regels of een vergunningplicht vallen. Voor de overige lozingen op regionale wateren zullen de waterschappen in de waterschapsverordening regels stellen. Om te zorgen dat zij daarbij de verplichtingen van de kaderrichtlijn water in acht nemen, is een instructieregel voor de waterschapsverordeningen opgenomen in het Bkl. Dat bevordert dat alle lozingen die verontreiniging kunnen veroorzaken ofwel onder algemene regels vallen, ofwel onder een vergunningplicht.

Vraag 88

Waarom wordt de formele betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf in het Omgevingsbesluit niet geregeld bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift, wanneer die het drinkwaterbelang raken?

Antwoord 88

Het drinkwaterbelang wordt net als in het huidige recht gewaarborgd door de waterbeheerders, die dit moeten meewegen bij het verlenen van vergunningen en het opstellen van maatwerkvoorschriften voor wateractiviteiten. Dit gebeurt door de provinciebesturen, die net als in het huidige stelsel de taak hebben de grondwaterkwaliteit te waarborgen en daarvoor regels te stellen in hun omgevingsverordeningen, bijvoorbeeld door het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden. Binnen het huidige recht hebben drinkwaterbedrijven geen formele betrokkenheid bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven is niet nodig om ervoor te zorgen dat voor hen voldoende schoon water beschikbaar is.

Vraag 89

Waarom wordt bij overtreding van de specifieke zorgplicht bepaald dat het bevoegd gezag dan handhavend kan optreden? Waarom is hier niet een moet-bepaling van gemaakt? Is het niet zo dat de zorgplicht gericht is op de bescherming van maatschappelijke functies? En hoe wordt overtreding van deze zorgplicht bepaald?

Antwoord 89

Om het milieu, de gezondheid, en de vervulling van maatschappelijke functies te beschermen zijn in het Bal specifieke zorgplichten opgenomen. De vervulling van maatschappelijke functies is een oogmerk van de algemene regels (inclusief de specifieke zorgplicht) voor wateractiviteiten, zoals lozingen op een oppervlaktewaterlichaam en grondwateronttrekkingen. De specifieke zorgplichten zijn gericht tot degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of door diegene aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan, in het kader van toezicht op en

handhaving van de algemene regels. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan, als het een overtreding constateert, in beginsel gebruik moet maken van de bevoegdheid tot handhaving (de beginselplicht tot handhaving). Van deze plicht mag echter in omstandigheden worden afgeweken, bijvoorbeeld als de overtreding legaliseerbaar is of als handhavend optreden niet in verhouding staat tot de daarmee te dienen belangen. Een moet-bepaling, oftewel een verplichting tot handhaving, past niet bij deze vaste jurisprudentie en zou kunnen leiden tot onredelijke handhavingsacties. Daarom neemt het kabinet geen moet-bepaling op.

Vraag 90

Kunnen decentrale overheden locatiespecifieke maatwerkregels stellen voor activiteiten die soepeler zijn dan de algemene regels, zoals de omgevingswaarden die gelden voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt?

Antwoord 90

Een omgevingswaarde is geen algemene rijksregel voor een activiteit, zoals de regels in het Bal en Bbl, maar een in regelgeving vastgelegd beleidsdoel, opgenomen in het Bkl. Decentrale overheden hebben niet de bevoegdheid om via maatwerkregels soepeler te zijn dan een omgevingswaarde. In het Bkl zijn wel mogelijkheden opgenomen om uitzonderingen te maken op de omgevingswaarden voor waterkwaliteit, maar alleen als dat in overeenstemming is met de strikte eisen die de kaderrichtlijn water daaraan verbindt. Een van die eisen is dat de toestand van het oppervlaktewaterlichaam niet achteruit gaat. De uitzonderingen moeten worden opgenomen en gemotiveerd in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het regionale waterprogramma, als het regionale wateren betreft.

Maatwerkregels kunnen de algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal nader invullen, of er van afwijken door strengere of soepelere regels te stellen. Daarbij zijn de decentrale overheden gehouden aan de opdracht in de Omgevingswet om het oogmerk en de strekking van de algemene regels in acht te nemen, die zijn opgenomen in paragraaf 4.3.2 van die wet. Het stellen van maatwerkregels is dus geclausuleerd. De decentrale overheden moeten bij het stellen van die regels onder meer zorgen dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Maatwerkregels kunnen overigens niet gesteld worden voor lozingsactiviteiten in de rijkswateren, waar diverse innamepunten voor drinkwater zich bevinden.

Vraag 91

Hoe wordt bewaakt dat er voldoende preventieve randvoorwaarden of maatregelen worden genomen bij activiteiten ter bescherming van de duurzame openbare drinkwatervoorziening?

Antwoord 91

Voor de drinkwatervoorziening wordt gebruik gemaakt van zowel grondwater als oppervlaktewater. De zorg voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden is een provinciale taak op grond van artikel 2.17 van de Omgevingswet. Het Bkl bevat ter uitvoering van die taak de verplichting om regels te stellen in de omgevingsverordening voor activiteiten in dergelijke gebieden (artikel 7.10). Voor oppervlaktewaterlichamen ligt de zorg voor het beschermen van de chemische en ecologische waterkwaliteit bij de waterbeheerder. De artikelen 4.7 en 4.12 van het Bkl regelen dat de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking wordt opgenomen in de waterprogramma's. Op de waterwinlocaties uit oppervlaktewater gelden omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt. Via de program-

maplicht van de provincies, waterschappen en het Rijk is geborgd dat er maatregelen worden genomen om deze omgevingswaarden te bereiken.

Het Rijk heeft op grond van de Omgevingswet een verantwoordelijkheid om te zorgen dat de nadelige gevolgen van activiteiten voor de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater worden beheerst. Hieraan is invulling gegeven via de algemene regels en vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het Bal. Deze algemene regels en vergunningplichten zorgen ook voor bescherming van grondwater en oppervlaktewater dat voor de openbare drinkwatervoorziening wordt gebruikt. De algemene regels omvatten de meest doeltreffende technieken die momenteel kunnen worden toegepast om emissies naar het grondwater en oppervlaktewater tegen te gaan. Als toch strengere regels nodig zijn om de drinkwaterwinning te beschermen, kan de provincie of het waterschap strengere eisen opleggen door maatwerkvoorschriften te stellen of maatwerkregels op te nemen in de waterschapsverordening of omgevingsverordening. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen immers gesteld worden om significante verontreiniging te voorkomen, en een dreigende overschrijding van bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor water dat voor menselijke consumptie wordt gebruikt moet als significante verontreiniging worden beschouwd.

Vraag 92

Wordt een lozing op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk getoetst aan de omgevingswaarden voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater?

Antwoord 92

Ja, een lozing moet eerst worden getoetst op de toepassing van de beste beschikbare technieken en daarna worden beoordeeld op aanvaardbaarheid. Voor beoordeling van de aanvaardbaarheid moet worden getoetst op de omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit. Als zich benedenstrooms een innamepunt voor drinkwater bevindt moet ook het drinkwaterbelang worden meegenomen in de toetsing omdat deze dan getoetst moet worden aan drinkwaterfunctie.

Vraag 93

Bent u van mening dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als verzekerd is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt geborgd?

Antwoord 93

Het drinkwaterbeleid moet naast veel andere belangen worden meegenomen in de afweging of een vergunning verleend mag worden. Als het gaat om de omgevingsvergunning voor de grondwateronttrekingsactiviteit en voor de lozingsactiviteit moet bij het beoordelen van de aanvraag het bevoegd gezag rekening houden met de relevante waterprogramma's en de daarin aangewezen drinkwaterfunctie. Dit heeft als gevolg dat bijvoorbeeld bij een lozingsactiviteit het bevoegd gezag in zijn beoordeling meeneemt dat er benedenstrooms een drinkwaterinnamepunt ligt.

Vraag 94

Worden de grondwaterbeschermingsgebieden aangegeven in de omgevingsdocumenten, die opgevraagd kunnen worden en een rol kunnen spelen bij elektronische aanvraag? Zo niet, kunnen die dan in het Omgevingsbesluit toegevoegd worden, aangezien het in verband met het tijdig signaleren van risico's voor de drinkwatervoorziening van belang is

dat het voor aanvrager en bestuursorgaan duidelijk is of de activiteit bij gebieden rond waterwinningen ligt?

Antwoord 94

De grondwaterbeschermingsgebieden zijn niet apart aangewezen als omgevingsdocument. Dat is niet nodig, omdat de kaartbeelden van deze gebieden aangeleverd worden als onderdeel van de omgevingsverordening. Grondwaterbeschermingsgebieden moet een provincie aanwijzen in de omgevingsverordening op grond van artikel 7.10 van het Bkl. De omgevingsverordening is aangewezen als omgevingsdocument in artikel 16.2 van de Omgevingswet en de grondwaterbeschermingsgebieden maken daar onderdeel van uit. Met de kaartbeelden uit de bestanden van omgevingsverordening kunnen burgers, bedrijven en overheden gebruiksvriendelijk en doeltreffend op de regels voor de bescherming van de grondwaterwinning in die verordening worden gewezen.

Vraag 95

Waarom is in het omgevingsdocument niet opgenomen dat de watertoets (weging van het waterbelang) uitgevoerd moet worden bij activiteiten die gevolgen hebben voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening en dat het drinkwaterbedrijf hierbij dient te worden betrokken?

Antwoord 95

Het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt welke besluiten of andere instrumenten (zoals plannen en programma's) worden aangewezen als omgevingsdocument. Het regelt niet aan welke eisen moet worden voldaan bij het opstellen van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Dat gebeurt in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 5.22 van dat ontwerp-besluit regelt dat bij het opstellen van een omgevingsplan het waterbelang moet worden meegewogen. Deze instructieregel is de opvolger van de juridische borging van de huidige watertoets. Hierbij moeten de gevolgen voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening uiteraard worden meegewogen. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om op grond van artikel 5.22 de opvattingen de waterbeheerder hierbij te betrekken. Hij beziet of het watersysteem, gelet op de voorgenomen inhoud van het omgevingsplan, nog kan voldoen aan de daarvoor geldende functies en doelstellingen, waaronder het leveren van voldoende schoon water voor de drinkwatervoorziening. Zie voor de betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf vraag 88.

Vraag 96

Heeft de watertoets ook betrekking op visies en plannen waarin locatiekeuzes aan de orde zijn? Beschouwt de watertoets naast de effecten op de waterkwantiteit ook de effecten op de waterkwaliteit? Zo ja, hoe?

Antwoord 96

De watertoets is verplicht voor omgevingsplannen, projectbesluiten en de omgevingsverordeningen voor zover daarin regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog op daarop te stellen regels. Daarmee is de watertoets voor een groter aantal besluiten verplicht ten opzichte van het huidige recht en heeft inderdaad mede betrekking op locatiekeuzes. Voor de visie is de toets niet verplicht. Op wetsniveau is bewust terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Het voorschrijven van inhoudelijke vereisten kan tot juridisering van de omgevingsvisie leiden, 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. In het bestuursakkoord Water is evenwel afgesproken dat overheden ook op de omgevingsvisie een watertoets laten uitvoeren.

De watertoets omvat net als nu alle aspecten van het beheer van watersystemen: waterveiligheid, waterkwaliteit, wateroverlast, waterschaarste en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. De manier waarop de watertoets wordt uitgevoerd is, net als nu, onderdeel van bestuurlijke afspraken. Bij de uitvoering wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de bestuurlijke notitie Watertoetsproces, de handreiking watertoets en de website www.dewatertoets.nl

Vraag 97

Hoe wordt, gezien het feit dat het Omgevingsbesluit beoogt te voorzien in de toedeling van handhavingstaken anders dan aan burgemeester en Wethouders, duidelijkheid geschapen in verantwoordelijkheden voor handhaving van de betrokken bevoegde overheden binnen aangewezen beschermde gebieden rond grondwaterwinningen ten behoeve van menselijke consumptie? Kan de regie van de handhaving binnen deze gebieden bij de provincie worden belegd?

Antwoord 97

In de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder c) is opgenomen dat de taak van het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op drinkwaterwinning, berust bij het provinciebestuur. Op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet gebeurt bescherming van grondwater in beginsel met instructieregels opgelegd door het provinciebestuur en niet met direct werkende provinciale regels. Vervolgens neemt de gemeente regels op over de bescherming van het grondwater het in omgevingsplan. De handhaving daarvan berust in dit geval bij de gemeente.

Als handhaving door gedeputeerde staten doelmatiger en doeltreffender is, dan kan de provincie gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid die 4.2, tweede lid, biedt en kiezen voor regelgeving in de eigen verordening. De handhavingsbevoegdheid ligt in dit geval bij gedeputeerde staten.

Vraag 98

Waarom is er niet een verplichtende drinkwaterprioriteit in de rangorde waterschaarste bij grondwater zoals die er ook is voor oppervlaktewater?

Antwoord 98

Er is (net als nu het geval is) onder het regime van de Omgevingswet bij grondwater geen centraal geregelde voorkeursvolgorde in de rangorde waterschaarste omdat de afweging van functies in de ondergrond vraagt om gebiedsgericht maatwerk. Daarom is de bevoegdheid voor het grondwaterbeheer neergelegd bij de provincies. Er is momenteel geen reden om vanuit het Rijk een verplichtende drinkwaterprioriteit in te stellen.

Vraag 99

Is het, gezien het feit dat in een omgevingsverordening in ieder geval regels worden gesteld voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning voor drinkwater, mogelijk hier naast de kwalitatieve bescherming ook de ruimtelijke bescherming van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden als instructieregel op te nemen?

Antwoord 99

Ja. Daarbij zij aangetekend dat het onderscheid tussen «kwalitatieve bescherming» en «ruimtelijke bescherming» in het nieuwe stelsel niet gemaakt wordt. Het aangewezen gebied krijgt de functie grondwaterbeschermingsgebied en met het oog op die functie worden regels gesteld over activiteiten. Dat kunnen directe verboden zijn, zoals een verbod om

te werken met schadelijke stoffen, of indirecte verboden, zoals een verbod op bepaalde bedrijfstakken. Artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet bevat als uitgangspunt dat dit soort regels in de vorm van instructieregels worden gesteld. Dat leidt tot de grootste duidelijkheid voor initiatiefnemers die op een bepaalde locatie activiteiten willen verrichten.

Vraag 100

Wanneer verwacht u duidelijkheid te kunnen scheppen over de termijnen die van toepassing zijn in het overgangsrecht?

Antwoord 100

Overgangsrecht is een kwestie van maatwerk. Ten dele zal het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen. Voor onderwerpen die bij AMvB worden geregeld zal dat in het Invoeringsbesluit Omgevingswet gebeuren. Sluitstuk vormt het overgangsrecht voor de bestaande ministeriële regelingen in invoeringsregelingen.

Per instrument zal worden bekeken of er een overgangstermijn nodig is en wat een redelijke termijn is. Voor bepaalde onderwerpen, zoals bestaande vergunningen, is geen termijn nodig. Zij worden direct (van rechtswege) onderdeel van het nieuwe stelsel. Bij andere instrumenten kunnen termijnen verschillen vanwege de aard van het instrument of de omvang van het werk, bijvoorbeeld voor een omgevingsvisie of een omgevingsplan.

Over de uitwerking van het overgangsrecht voor gemeenten, waterschappen en provincies vindt nog overleg plaats met de bestuurlijke partners. Het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer zal worden aangeboden zal de duidelijkheid over de termijnen geven.

Vraag 101

Is het uitgesloten dat er niet meer situaties zijn waarbij overgangsrecht gewenst is dan in het document is geschetst?

Antwoord 101

Dat is niet uitgesloten. Ook voor de invoering voor andere instrumenten dan die waarvoor in de brief het overgangsrecht is geschetst, is overgangsrecht gewenst. Dat overgangsrecht wordt vormgegeven in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet dat nu in voorbereiding is.

Vraag 102

Op welke wijze gaat voorkomen worden dat er een rechtvacuüm ontstaat tussen het moment van het omgevingsplan (dat nog geen omgevingswaarden of regels voor de bescherming van bijvoorbeeld milieu bevat) en de invoeringsregelgeving? Waaruit bestaat het overleg hierover met gemeenten en VNG? Wie komt op voor de belangen van participanten in dezen?

Antwoord 102

Het overgangsrecht moet zorgen voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe regime. Het is inderdaad onacceptabel dat een rechtvacuüm zou ontstaan doordat bepaalde rijksregels vervallen bij inwerking-treding van de Omgevingswet, terwijl gemeenten nog niet in de gelegenheid zijn geweest vervangende regels te stellen. Het overgangsrecht zal dit rechtvacuüm daarom voorkomen. De Invoeringswet zal voorzien in een grondslag voor een regeling hiervan in het Invoeringsbesluit. Met de VNG, vertegenwoordigers van andere overheden en maatschappelijke organisaties is er overleg over de uitwerking van de regeling. Verder kan iedereen reageren bij de aanstaande internetconsultatie over het ontwerp van de Invoeringswet en te zijner tijd bij de internetconsultatie over het ontwerp van het Invoeringsbesluit. Ook bij de

totstandkoming van het overgangsrecht is dus geborgd dat participanten hun belangen kunnen inbrengen.

Vraag 103

Wordt een en ander naar uw mening met het hebben van provinciale omgevingsverordeningen in alle gevallen voldoende gedekt, om geen omgevingsrecht te rechtvaardigen? Is dit juridisch onderzocht?

Antwoord 103

In de beantwoording van deze vraag wordt verondersteld dat u doelt op het overgangsrecht in plaats van omgevingsrecht. Zoals hiervoor is aangegeven is er over de uitwerking van het overgangsrecht nog overleg met de bestuurlijke partners. Dat geldt ook voor het overgangsrecht voor provinciale verordeningen.

In de huidige provinciale verordeningen zijn uiteenlopende regels over de fysieke leefomgeving opgenomen. Een deel vloeit voort uit de bestaande wetgeving van het Rijk, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Een ander deel betreft autonome provinciale regels. Die regels verschillen uiteraard per provincie. Gezien het primaat van de provincie zullen provincies voor de autonome regels zelf moeten bepalen of overgangsrecht wenselijk is.

Een aantal provincies heeft al een omgevingsverordening. Daarnaast werken provincies samen aan een handleiding voor het opstellen van een omgevingsverordening onder de Omgevingswet. Dit draagt bij aan een soepele en snelle overgang naar het regime van de Omgevingswet. Burgers en bedrijven weten dan waar zij aan toe zijn. Ook voor de doorwerking van de provinciale regels naar gemeenten en waterschappen is het wenselijk als de omgevingsverordeningen zo spoedig mogelijk gereed zijn. Zij kunnen die dan betrekken bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen en waterschapsverordeningen.

Momenteel wordt door de provincies geïnventariseerd welke onderwerpen en regels onder het regime van de Omgevingswet komen te vallen. Vervolgens zal worden geanalyseerd of overgangsrecht nodig is – en op welk niveau (provincie, Rijk) dat geregeld kan worden. Gezamenlijk hanteren we het uitgangspunt dat er geen hiaten of lacunes mogen ontstaan.

Vraag 104

Waarom wordt ervoor gekozen dat overheden niet voorafgaand aan het vaststellen van een (nieuw) omgevingsplan een omgevingsvisie hebben vastgesteld? Wordt daarmee de doelstelling van een integrale afweging niet ondermijnd?

Antwoord 104

De Omgevingswet is gebaseerd op een beleidscyclus. In die beleidscyclus staat de omgevingsvisie aan het begin. Daarbij past het als gemeenten eerst een omgevingsvisie vaststellen voordat zij systematisch onderdelen van hun huidige regelgeving gaan ombouwen naar het omgevingsplan. Een beleidsmatig kader dat de volle breedte van de fysieke leefomgeving omvat is immers van belang bij het maken van de vereiste keuzes bij het opstellen van een omgevingsplan.

Toch zal het vaak nodig zijn het omgevingsplan al te wijzigen voordat de omgevingsvisie tot stand is gekomen. Zo kunnen bijvoorbeeld wijzigingen met het oog op de uitvoering van concrete initiatieven vaak niet wachten op de integrale beleidsontwikkeling voor het grondgebied van de gehele gemeente. Ook kan wijziging van het omgevingsplan nodig zijn ter uitvoering van instructieregels, of wenselijk zijn met het oog op lokale of regionale doelstellingen die vooruitlopend op de omgevingsvisie al uitgewerkt zijn. Omgevingsplannen zijn dynamische documenten waarin

wijzigingen in het beleid (al dan niet voor een beperkte locatie) op ieder moment kunnen worden verwerkt.

Het kabinet wil dan ook geen regels stellen over de volgorde waarin gemeenten de verschillende kerninstrumenten inzetten. Het kabinet vertrouwt erop dat gemeenten daar zelf een verstandige afweging in maken.

Vraag 105

Kunt u om onnodige verwarring te voorkomen in de vervolgbrieven spreken van mevrouw Meijer, bij de in de Eerste Kamer ingediende motie-Meijer (Kamerstuk 33 962, K)?

Antwoord 105

Ja.