

Vergaderjaar 2018–2019

35 013

Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik

D

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 9 april 2019

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van verslag met daarin de volgende opmerkingen en vragen.

Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal vragen en kijken met belangstelling uit naar de antwoorden van de regering.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Mede door de wat beknopte en soms onvolledige beantwoording in de memorie van antwoord hebben zij enkele vervolgvragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Uit de beantwoording van de regering van de vragen van de leden van de PvdA-fractie blijkt dat de colleges van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) niet verplicht zijn de aanmelding van experimenten voor de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) aan de gemeenteraad voor te leggen.² In het licht van het belang van de brede betrokkenheid van het hoogste orgaan van de gemeenten bij strategische en duurzaamheidsvraagstukken, vragen deze leden of de regering dit niet als een omissie ziet, gelet op het streven de doelstelling van versnelling en verbetering van ruimtelijke procedures in de geest van de transitie naar de Omgevingswet bij aanvang te verankeren bij de volksvertegenwoordiging.

¹ Samenstelling: Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), (vice-voorzitter), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA), (voorzitter), Pijlman (D66), vacature (D66), Stienen (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Teunissen (PvdD) en Binnema (GL).

² Kamerstukken I 2018/19, 35 013, C, p. 10.

Ook de verstedelijkingsladder geeft sturing aan de keuze van locatieontwikkeling. Worden er naar de mening van de regering voldoende locaties voorgedragen die, in deze voorkeursvolgorde passende, gewenste locaties tot ontwikkeling brengen?

Eenzelfde spanning tussen de Chw en de transitie naar de Omgevingswet treedt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie op bij de aanmelding van experimenten. Waar de doelstelling van de Omgevingswet onder meer gericht is op het stimuleren van vroegtijdige betrokkenheid, stelt de regering als antwoord op vragen dienaangaande: «*Voor het toevoegen van nieuwe gebieden en projecten aan bestaande experimenten bij ministeriële regeling geldt geen plicht tot voorpublicatie. Omdat voor de uitvoering van de deelname aan het experiment veelal nog een besluit van een decentrale overheid nodig is, kunnen burgers tegen dat besluit hun bezwaren indienen.*»³

Met andere woorden: niet alleen de gemeenteraad, maar ook belanghebbende burgers en bedrijven kunnen pas nadat de planvorming in een conceptbesluit door het college van B&W is vastgesteld, hun zienswijzen en bezwaren naar voren brengen over aangemelde gebieden en projecten. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat deze werkwijze niet past bij de transitie naar vroegtijdige participatie en het stimuleren van betrokkenheid in de voorfase, zoals het uitgangspunt is van de Omgevingswet? Zo nee, waarom niet?

De regering motiveert dat burgers en bedrijven wel zienswijzen kunnen indienen op de AMvB-experimentenregeling. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat dit voor omwonenden van een potentiële locatieontwikkeling een te abstracte beleidsregel is om de effecten voor hun directe leefomgeving van af te kunnen leiden? Zo nee, waarom niet? Wil de regering positief overwegen alsnog een publicatieplicht op te nemen bij aanmelding van nieuwe gebieden, locaties en experimenten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering, gelet op de beantwoording, wenst vast te houden aan de inconsistente wijze van het in positie brengen van de gemeenteraad bij plangoedkeuring. Zij meent dat de verschillende posities die aan de gemeenteraad in het kader van de procedures onder de Chw worden toegekend, «niet in samenhang» moeten worden beschouwd. Deze leden hechten juist wel aan een heldere en samenhangende positie voor het hoogste orgaan van de gemeente en menen dat de regering daarmee ook bevestigt wat de reden was voor de kritiek die de Afdeling advisering van de Raad van State⁴ op dit wetsvoorstel naar voren bracht, namelijk dat verschillende tussentijdse wijzigingen in procedure en rol/bevoegdheden niet bevorderlijk zijn voor «(her)kenbare» wetgeving.

Het volstaat dan ook niet, in dezen, als antwoord te verwijzen naar de memorie van toelichting zoals de regering doet. Immers, middels amendementen bij de Invoeringswet Omgevingswet heeft de Tweede Kamer de door de regering gewenste beperking van de rol van de gemeenteraad in het kader van het projectuitvoeringsbesluit gecorrigeerd (amendement-Ronnes c.s.⁵ en amendement-Van Eijs c.s.⁶). Daarmee ontstaat naar de mening van de PvdA-fractieleden nog meer spanning en

³ Kamerstukken I 2018/19, 35 013, C, p. 10.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 35 013, nr. 4, p. 4: «[...] dat in de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschillende planvormen ontstaan met elk hun eigen wettelijke grondslag – in het reguliere regime of in de Chw. Voor de gemeentelijke praktijk kan dat voor een onoverzichtelijk geheel zorgen, niet alleen in de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar ook in de eerste jaren daarna waarin met gecompliceerd overgangsrecht zal moeten worden gewerkt.»

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 53; zie het voorgestelde artikel 16.15b.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56; zie het voorgestelde artikel 16.55, zevende lid.

onduidelijkheid over de positie van de gemeenteraad tussen het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de situatie onder de Omgevingswet vanaf 2021.

Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat met aanneming van de voornoemde amendementen het onwenselijk is dat nu alsnog andere goedkeuringsprocedures gaan gelden dan onder de Omgevingswet vanaf 2021? Zo nee, waarom niet?

De regering wil toepassing van het projectuitvoeringsbesluit niet uitsluitend beperken tot die gevallen waarin deze in overeenstemming zijn met bovenliggende planologische besluiten die met een plan-MER zijn onderbouwd: «[...] dat het niet verplicht is om altijd een bovenliggend plan-MER te hebben waarin alle locaties al zijn toebedeeld. Bovendien kan ook zonder het projectuitvoeringsbesluit woningbouw mogelijk worden gemaakt op niet vooraf aangewezen locaties door verlening van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.»⁷

Is het juist dat de regering het mogelijk acht dat deze afwijkingsbevoegdheid ook zou moeten gelden voor bouwplannen in de range van bijvoorbeeld 100 tot 2.000 woningen? Zo ja, waarom?

Is de regering het met deze leden eens dat bouwplannen met een dergelijke omvang de nodige impact hebben op hun omgeving waarbij een voorafgaande locatieafweging bij uitstek wel gewenst is in het kader van een zorgvuldige en juridisch zekerheid biedende besluitvormingsprocedure? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks willen de regering vragen nogmaals in te gaan op de argumentatie die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Beoogt de regering met de Chw daadwerkelijk alleen een tussenoplossing te bewerkstelligen in afwachting van het aanpassen van de reguliere regelgeving en overgang naar de Omgevingswet, zodat deze in lijn is met innovaties op het gebied van duurzame ontwikkeling en economische structuurversterking? Experimenten kunnen conform het voorgestelde artikel 2.4 immers alleen worden toegepast als ze bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid.

Voorts vernemen deze leden graag van de regering hoe erop wordt toegezien dat de wetgeving die als belemmering of knelpunt wordt beschouwd en die in de loop der tijd is toegevoegd aan de Chw, daadwerkelijk wordt aangepakt. Dit met het oog op het risico dat het omzeilen van knelpunten in wet- en regelgeving middels de Chw leidt tot een afname in de urgentie waarmee knelpunten op de reguliere wijze middels wetswijzigingen worden aangepakt. Kan de regering hierbij specifiek ingaan op de proportionaliteitsafwegingen om zowel de Leegstandwet als de Huisvestingswet 2014 toe te voegen?

In het voorlopig verslag vragen de GroenLinks-fractieleden of er recentere evaluaties zijn dan die van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) uit 2014, waarin er een verband is gevonden tussen enerzijds de versnelling van de besluitvorming en de bestuursrechtelijke procedure en het daadwerkelijk (sneller) realiseren van de projecten waarvoor die versnelling is bedoeld, anderzijds. Het WODC stelde immers: «*Het oorspronkelijke oogmerk van de Chw was nadrukkelijk om de projecten waarop die wet van toepassing werd verklaard, sneller te realiseren dan zou zijn gebeurd zonder dat de bepalingen van hoofdstuk 1 Chw daarop van toepassing zijn. Die doelstelling wordt maar zeer ten dele*

⁷ Kamerstukken I 2018/19, 35 013, C, p. 12.

waargemaakt, met name omdat geen sprake is van een eenduidig verband tussen de versnelling van besluitvorming en rechtsbescherming enerzijds en anderzijds de uitvoering van het project waarop de procedures betrekking hadden.»⁸ In de beantwoording verwijst de regering wel naar de 11 van de 40 projecten waarvan aannemelijk is dat zij hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep (tegenover de 29 waar dit niet het geval is), maar gaat zij niet in op de vraag naar recentere evaluaties en de kritische kanttekeningen van het WODC over het oorspronkelijke oogmerk van de Chw. De leden vragen de regering daarom alsnog op deze aspecten in te gaan.

De regering vat de vraag van de GroenLinks-fractieleden betreffende verduurzaming niet correct samen in haar memorie van antwoord en daarom is het antwoord ook niet accuraat. De regering schrijft «*Uiteraard is aandacht voor duurzaamheid, innovatie en economie ook mogelijk binnen bestaande wet- en regelgeving.*»⁹ De leden doelden op de lacunes die binnen de huidige wetgeving bestaan voor het oplossen van problemen omtrent duurzaamheid, innovatie en economie in relatie tot de huidige Chw. Oftewel, welke exacte problemen komt de regering tegen op deze gebieden waartoe de huidige wet- en regelgeving geen oplossing bieden en de Chw wel? Zij omschrijft enkele projecten in haar antwoord op deze door haar samengevatte vraag. De GroenLinks-fractieleden zien graag dat de regering deze projecten als voorbeeld neemt in antwoord op deze vraag, en daarbij een vergelijking maakt tussen het voorliggende wetsvoorstel en de huidige knelpunten in de huidige wet- en regelgeving. De regering verwijst meermaals in haar antwoorden naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 februari 2018¹⁰. Hierbij laat de regering echter na om specifiek in te gaan op de zorgen van de Afdeling over de onbegrensde afwijkmogelijkheden die gesteld worden aan de experimenten in de tijd. De GroenLinks-fractieleden stellen vast dat de regering maar beperkt ingaat op de vraag wat een experiment nu daadwerkelijk is, ook omdat deze term in de Voortgangrapportages anders wordt gebruikt dan in de hier genoemde uitleg. Daarom herhalen deze leden hun vraag uit het voorlopig verslag of de regering nog eens helder kan aangeven wat nu precies onder de term «experiment» wordt verstaan en of deze term in alle wetgeving en beleidsdocumenten consequent wordt toegepast?

Ook gaat de regering maar ten dele in op de vraag rondom de toevoeging van een gebied of project waarbij wel degelijk wordt afgeweken van andere wettelijke bepalingen en dus opnieuw weging noodzakelijk is. Kan de regering voorbeelden schetsen aan de hand van huidige projecten waarbij zij het niet noodzakelijk acht om te toetsen aan criteria van het voorgestelde artikel 2.4, derde lid, van de Chw, maar waarbij er wel nieuwe gebieden en projecten worden toegevoegd?

De vraag of de indruk van de GroenLinks-fractieleden klopt dat gemeenten andere instrumenten binnen of buiten de Chw geschikter vinden, is niet beantwoord door de regering. Kan zij dit alsnog doen? Heeft zij onderzoek hiernaar gedaan? Datzelfde geldt voor hun vragen omtrent onderzoek naar de redenen waarom alleen bij de start van de Chw in 2010 het project van nationale betekenis is ingezet en daarna niet meer. Kortom, wat zijn de redenen om deze instrumenten te blijven inzetten en het gebruik aan

⁸ *Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen* (WODC-publicatie 2332 van april 2014), Groningen/Tilburg: Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit van Tilburg 2014, p. 12.

⁹ Kamerstukken I 2018/19, 35 013, C, p. 14–15.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2018:616.

nog minder voorwaarden te binden, wanneer hun feitelijke nut en noodzaak beperkt lijkt?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen uiterlijk vrijdag 19 april 2019 voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet – voorzien voor 21 mei 2019 – genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Nooren

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