

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 oktober 2018

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag dat de commissie van Binnenlandse Zaken over het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebracht. De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie, de Partij voor de Dieren, en de SGP voor de gestelde vragen en voor een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen, die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld. Vragen van gelijke strekking heeft de regering waar mogelijk samengevoegd. Verder wordt bij de beantwoording zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven een belangrijk doel van de beoogde wetswijziging, namelijk om de woningbouwproductie te stimuleren. Zij lezen dat daartoe in elk geval het instrument van het projectuitvoeringsbesluit aantrekkelijker wordt gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak gemeenten tot nu toe van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. De regering is verheugd te constateren dat de leden van de CDA-fractie het doel van de beoogde wetswijziging onderschrijven. In de Voortgangsrapportage 2016–2017, die aan uw Kamer is gezonden, is vermeld dat tot op heden 21 projectuitvoeringsbesluiten zijn genomen. Het geringe gebruik wordt mede in relatie gebracht met het ontbreken van faseringsmogelijkheden. Dit wordt aangepast in dit wetsvoorstel om het projectuitvoeringsbesluit beter toepasbaar te maken in de praktijk.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat er verschillende planvormen ontstaan, vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre de verschillende planvormen ten opzichte van elkaar verschillen qua regelgeving, participatieproces en verdeling van bevoegdheden. In reactie op de vraag

van de leden van de D66-fractie merkt de regering op dat de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) en het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw) op dit moment de mogelijkheid bieden om in aanvulling op de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) twee planvormen vast te stellen. Het gaat om het bestemmingsplan-plus voor een ontwikkelingsgebied en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Beide bestemmingsplannen kenmerken zich door een bredere reikwijdte ten opzichte van het reguliere bestemmingsplan. Waar een bestemmingsplan onder de Wro beperkt is tot een «goede ruimtelijke ordening» mag een bestemmingsplan-plus ook gericht zijn op de verdeling van milieugebruiksruimte. Daarnaast biedt dit experiment de mogelijkheid om gedurende maximaal tien jaar af te wijken van milieunormen en kunnen bestaande rechten worden ingeperkt om milieugebruiksruimte te herverdelen. Bijvoorbeeld om woningbouw mogelijk te maken. Voor een specifieke weergave van de instrumenten van het ontwikkelingsgebied wordt verwezen naar artikel 2.3 van de Chw en artikel 2a van het Bu Chw. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte mag vooruitlopend op het omgevingsplan gericht zijn op het beschermen en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Dit is een stuk breder dan een «goede ruimtelijke ordening». Hierdoor kunnen bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen worden geïntegreerd in het bestemmingsplan. Daarnaast maakt dit experiment het makkelijker om in een gebied meer organisch te ontwikkelen. Voor een specifieke weergave van de instrumenten voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt kortheidshalve verwezen naar artikel 7c van het Bu Chw. Beide planvormen kennen geen verschillen qua participatieproces en verdeling van bevoegdheden ten opzichte van de reguliere bestemmingsplannen.

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat betrokkenheid van bewoners en andere belanghebbenden zeer belangrijk is. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden of huidige vormen van participatie onder het wetsvoorstel nog steeds mogelijk zijn en of de regering voorbeelden kan geven van goede participatieprocessen bij projecten die vallen onder de Chw. Uiteraard deelt de regering de mening van de leden van de D66-fractie dat participatie van belanghebbenden bij besluitvorming zeer belangrijk is. Het vroegtijdig betrekken van burgers in het besluitvormingsproces en het samenwerken vergroot immers de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. De regering kan de leden van deze fractie dan ook geruststellen. De huidige vormen van participatieprocessen blijven onder dit wetsvoorstel mogelijk. Bij Chw projecten zijn er nu al goede voorbeelden van participatie. Zo wordt bij het bestemmingsplan Laan 1945 van de gemeente Beuningen een Commissie Leefomgeving betrokken bij het vormgeven en toetsen van initiatieven in het gebied, waarvoor op grond van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning of een melding is vereist. De commissie bestaat uit een burgerpanel. Bij het bestemmingsplan Hoge Akker, Speelheide en De Leeuwerik heeft de gemeente Best een participatiewerkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van bewoners uit de drie woonwijken. Iedere stap in de procedure van totstandkoming en vaststelling van het bestemmingsplan is in nauw overleg met de werkgroep besproken. Uiteraard zijn er ook gemeenten die minder aandacht aan participatie besteden. Overigens is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing waardoor iedere belanghebbende de mogelijkheid heeft om in te spreken bij de totstandkoming van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het bestemmingsplan-plus.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of burgerparticipatie door het Rijk wordt bevorderd. Dit is het geval. Binnen het programma Aan de Slag met de Omgevingswet is de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet opgesteld, die als handvat kan dienen voor het vormgeven van het participatieproces. De inspiratiegids is gemaakt met alle koepels en vele partijen, waaronder gemeenten, in het hele land. Het daarin opgenomen participatiekompas helpt initiatiefnemers op weg bij het doordenken van hun participatieaanpak en de wijze waarop initiatiefnemers burgers informeren over het proces. Het kompas voor volksvertegenwoordigers geeft handvatten voor het organiseren van een proces waaraan iedereen kan meedoen. Ook is er aandacht voor de diversiteit aan deelnemers. De inspiratiegids is beschikbaar voor alle betrokkenen in het voorbereidings- en besluitvormingsproces van plannen en besluiten in het kader van het omgevingsrecht.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de opgave die er ligt om de gebouwde omgeving te verduurzamen. Daarnaast vragen de leden van deze fractie waarom het wetsvoorstel in het licht van duurzaamheid spoedeisend is. De duurzame innovatieve experimenten die worden uitgevoerd moeten wettelijk voldoen aan het criterium «het leveren van een bijdrage aan de duurzame ontwikkeling». Hier worden al deze experimenten aan getoetst. Eén van deze experimenten is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In deze bestemmingsplannen is het mogelijk regels op te nemen die kunnen zorgdragen voor een duurzame ontwikkeling van een bepaald gebied. Zo biedt de zeventiende tranche van het Bu Chw bijvoorbeeld de mogelijkheid om in de bouwverordening of in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een lagere energieprestatiecoëfficiënt voor te schrijven. De aanpassing van de Chw is vooral spoedeisend in het licht van de woningbouwopgave. Het is daarbij belangrijk dat de grote hoeveelheid nieuwe woningen die in de komende periode worden gebouwd en de mogelijkheden voor overheden om duurzaamheid te stimuleren gelijk met elkaar oplopen.

De leden van de fracties van de Partij voor de Dieren en GroenLinks maken zich zorgen over de zorgvuldigheid rondom procedures, het beperken van inspraak en het passeren van bestaande waarborgen. Ook vragen de leden van de Partij voor de Dieren op welk onderzoek de regering haar positie baseert dat veel van de 26 weken procedures verkort kunnen worden tot acht weken zonder verlies aan kwaliteit. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren merkt de regering op dat dit wetsvoorstel geen inspraak beperkt of bestaande waarborgen passeert. Ook worden er geen nieuwe regels gesteld over de voorbereidingsprocedure die van toepassing is. Wel wordt in de memorie van toelichting beschreven dat door toepassing van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gemeenten kunnen werken met meer globale en flexibele plannen. De verwachting is dat initiatieven hierdoor vaker binnen het bestemmingsplan zullen passen, waardoor in meer gevallen de reguliere procedure (acht weken) kan worden gevolgd. Bij vaststelling van het bestemmingsplan heeft reeds een afweging plaatsgevonden en zijn kaders gesteld waarbinnen ontwikkelingen ruimte krijgen. Belanghebbenden zijn al bij het opstellen van het bestemmingsplan betrokken geweest en worden betrokken bij de vergunning, via de reguliere procedure. Overigens is de regering van mening dat de reguliere procedure een goede procedure is met waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming. De beslistermijn van de reguliere procedure bedraagt acht weken en kan ook nog verlengd worden tot veertien weken (acht weken + zes weken). Het is zeer de vraag of de kwaliteit van een besluit in verhouding staat tot de duur van de voorbereiding. Bedacht moet worden dat het bij aanvragen om omgevingsvergunning altijd gaat

om concrete en afgebakende projecten. De aanvrager moet ervoor zorgdragen dat alle gegevens en onderzoeksrapporten die nodig zijn om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen, bij de aanvraag worden meegeleverd. Daarover vindt, zeker bij meer complexe of omvangrijke projecten, meestal vooroverleg plaats. Indien gegevens ontbreken, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld die gegevens alsnog te overleggen. Daarbij wordt de beslistermijn opgeschort. Dat gaat dus niet ten koste van de voorbereidingstijd voor het bevoegd gezag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering denkt dat juist procedures in de weg staan aan de woningbouwopgave en of de regering kan aangeven welke concrete belemmeringen dit wetsvoorstel kan wegnemen. De regering vindt het belangrijk dat – naast het werken aan nieuwe woningbouwplannen – de uitvoering van bestaande woningbouwplannen wordt versneld. Om dit te kunnen realiseren is het belangrijk om procedures te versnellen. Het knelpunt is niet dat procedures in de weg staan, maar er is ruimte om de doorlooptijd van projecten te versnellen. Bijvoorbeeld door toepassing van het verbeterde projectuitvoeringsbesluit. Ook toekomstige woningbouwplannen hebben hier baat bij. Daarnaast is het belangrijk om belemmeringen weg te nemen die woningbouw tegenhouden. Hiervoor worden nu al met succes experimenten onder het regime van de Chw uitgevoerd. Zo zijn er een veel gemeenten die werken met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte waarin de bouw van grote aantallen woningen mogelijk wordt gemaakt. Een voorbeeld hiervan is Amsterdam Havenstad en het Hembrugterrein in Zaanstad. Zonder het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het een stuk lastiger om dit te realiseren. Dit komt onder andere omdat in dit plan regels kunnen worden gesteld die organische gebiedsontwikkeling mogelijk maken en milieuregels en woningbouw in dit bestemmingsplan beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Het is belangrijk dat meer gemeenten snel de voordelen kunnen toepassen die de Chw nu al biedt. Daarom wordt de aanwijzingsprocedure verkort.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoelang een gemiddeld woningbouwtraject duurt. Daarnaast vragen de leden van deze fractie wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de gemiddelde duur van een project. Met betrekking tot de eerste vraag kan de regering melden dat de periode vanaf het aanwijzen van zachte plannen in een Woonvisie of Structuurvisie tot de oplevering van woningen afhankelijk is van omvang en type van de locatie, en van externe factoren zoals de economische ontwikkeling. Perioden van vijf tot acht jaar zijn niet ongebruikelijk. In deze periode wordt het bestemmingsplan vastgesteld en de bouwvergunning afgegeven. De periode vanaf verlening van een bouwvergunning tot oplevering van de woning is gemiddeld 21 tot 24 maanden. Afhankelijk van welk instrument wordt toegepast kan dit wetsvoorstel een versnelling opleveren. Zo kan met toepassing van het projectuitvoeringsbesluit minimaal een half jaar versnelling worden gerealiseerd. Daarnaast kan de toepassing van experimenteermogelijkheden sowieso tijdwinst op leveren. Op sommige plaatsen kan woningbouw worden gerealiseerd die anders niet van de grond was gekomen. Een voorbeeld hiervan is de woningbouw op de voormalige vliegbasis Soesterberg. Hier wordt woningbouw in de nabijheid van een bedrijventerrein gerealiseerd. Door milieugebruiksruimte op een andere manier te verdelen is ruimte voor woningbouw gecreëerd. De tijdwinst die wordt geboekt door een project mogelijk te maken is niet goed te kwantificeren. Om gemeenten voortvarend gebruik te laten maken van dergelijke mogelijkheden wordt voorgesteld om gemeenten sneller toe te voegen aan bestaande experimenten. Zo kan tijdwinst worden behaald omdat door het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gemeenten kunnen werken met meer globale en flexibele plannen. De verwachting is

dat hierdoor initiatieven vaker binnen het bestemmingsplan zullen passen, waardoor in meer gevallen de reguliere procedure (acht weken) kan worden gevolgd. Dit kan per vergunning een versnelling van 18 weken opleveren.

De leden van de GroenLinks-fractie achten het van groot belang dat besluiten democratisch gelegitimeerd zijn. De leden van deze fractie vragen of de regering nader kan toelichten wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de democratische legitimatie van besluiten. Deze leden vragen om met name in te gaan op het aanwijzen van experimenten bij ministeriële regeling en de bevoegdheid tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit. Allereerst wil de regering naar aanleiding van vragen van de fractie van GroenLinks opmerken dat de regering de mening deelt dat democratische legitimering van besluiten van groot belang is. Met betrekking tot het toevoegen van projecten of gebieden bij ministeriële regeling vindt de regering het belangrijk om erop te wijzen dat een experiment (de afwijking van wet -en regelgeving) nog steeds bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) wordt vormgegeven. Deze AMvB's worden bij het parlement voorgehangen. Dit geeft beide kamers van de Staten-Generaal de mogelijkheid om over de inhoud van deze AMvB's met de verantwoordelijke bewindspersoon van gedachten te wisselen en betrokken te zijn bij vormgeving van ieder experiment. Daarnaast worden deze AMvB's voorgepubliceerd waardoor derden via een consultatiereactie kunnen reageren op de ontwerp-AMvB. Specifieke projecten of gebieden kunnen vervolgens na aanmelding door een bestuursorgaan bij ministeriële regeling worden toegevoegd aan dit experiment. Bij de aanwijzing van gebieden of projecten wordt uiteraard getoetst in hoeverre een aan te wijzen gebied of project binnen het kaders van de wet en de algemene maatregel van bestuur past. Projecten worden altijd aangevraagd door het bestuursorgaan. Voor een projectuitvoeringsbesluit blijft de gemeenteraad betrokken in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de verschillen tussen huidige wet- en regelgeving en de voorgestelde wetgeving met betrekking tot rechtsbescherming bij het projectuitvoeringsbesluit. Ook vragen de leden naar de gemiddelde doorlooptijd van de rechtsbeschermingsfasen en wat de invloed van het wetsvoorstel hierop is. Naar aanleiding van deze vragen van de GroenLinks-fractie merkt de regering op dat dit wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de rechtsbescherming bij projectuitvoeringsbesluiten. Het projectuitvoeringsbesluit kent sinds inwerkingtreding van de Chw – net als het bestemmingsplan en de coördinatie-regeling uit de Wro – al beroep in één instantie. Met betrekking tot de gemiddelde doorlooptijd van de verschillende rechtsbeschermingsfasen doet de rechtbank in 85% van de gevallen in eerste aanleg binnen een jaar uitspraak. Omdat de bestuursrechtelijke versnellingen op het projectuitvoeringsbesluit van toepassing zijn moet binnen zes maanden uitspraak worden gedaan, één van de bestuursrechtelijke versnellingen uit de Chw. In de Voortgangsrapportage 2016–2017 wordt geconcludeerd dat de Raad van State in toenemende mate voldoet aan deze termijn. De gemiddelde doorlooptijd van de hoofdzaken is afgerond 24 weken, iets minder dan zes maanden. Aangezien het projectuitvoeringsbesluit net als het bestemmingsplan beroep in één instantie kent, wordt het beroep direct behandeld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierdoor wordt een versnelling van minimaal zes maanden gerealiseerd.

De leden van de SP-fractie vragen wat de noodzaak is om de Chw te verruimen. In het verlengde hiervan vragen de leden van de SP-fractie welke concrete problemen worden opgelost. Verder merken de leden van

deze fractie op dat de regering schrijft dat de «economische crisis grote impact heeft gehad op de woningmarkt, de woningbouw en de capaciteit van de bouwsector waardoor er te weinig woningen zijn gerealiseerd.» Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de SP-fractie of de regering van mening is dat in tijden van crisis anticyclisch beleid beter had gepast. In reactie op deze vragen merkt de regering op dat de aanleiding voor dit wetsvoorstel de toenemende druk op de woningmarkt is. Daarnaast kan dit wetsvoorstel ook worden ingezet bij het realiseren van andere opgaven zoals de transitie naar een duurzame economie en de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Chw wordt aangepast om te komen tot versnelling van de realisatie van de woningbouwopgave en het realiseren van de transitie naar een duurzame energievoorziening. Dit wetsvoorstel levert een bijdrage aan het realiseren van woningbouw door het versnellen van procedures. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om knelpunten te slechten die aan maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en de transitie naar een duurzame energievoorziening, in de weg staan. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor realisatie van deze maatschappelijke opgaven. Met betrekking tot de vraag over anticyclisch beleid merkt de regering op dat tijdens de crisis veel capaciteit voor woningbouw verloren is gegaan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de beschikbaarheid van bouwvakkers en bouwmaterialen, maar ook om capaciteit die gemeenten nodig hebben om plannen te ontwikkelen en vergunningen te verlenen. Het kost tijd om die capaciteit weer op te bouwen, zodat het woningtekort terug kan worden gedrongen. Daarom zet de regering niet alleen in op de versnelling van de woningbouw, maar richt de regering zich ook op verbetering van de continuïteit van de woningbouw op de langere termijn. Dit wordt gedaan door onder andere met de regio's waar de woningbehoefte ook op termijn flink blijft groeien, de beschikbaarheid van voldoende plancapaciteit te borgen, en op rijksniveau door woningbouw een belangrijk onderdeel te laten zijn van de Nationale Omgevingsvisie. Ook heeft de regering geïnventariseerd welke kennis er beschikbaar is rondom de oorzaken van cycliciteit op de woningmarkt in relatie tot beleid. Daarover zal de regering rapporteren in de jaarlijkse Staat van de Woningmarkt die naar uw Kamer wordt gezonden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat een plan na tien jaar weer aan de gestelde milieunormen voldoet en of er voorbeelden zijn waarin die borging onvoldoende standhield. In bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen in ontwikkelingsgebieden mag voor een periode van tien jaar worden afgeweken van bepaalde milieunormen. Uiterlijk na tien jaar moet alsnog worden voldaan aan de geldende milieunormen. Het bestemmingsplan dient de maatregelen te bevatten waarmee wordt gewaarborgd dat binnen tien jaar weer aan de geldende normen wordt voldaan. Zo kunnen in een bestemmingsplan maatregelen worden opgenomen die geluidoverlast mitigeren, zoals een geluidwerend scherm of extra isolatie bij de geluidbron. Een andere mogelijkheid is het maken van afspraken met bedrijven die van plan zijn op termijn weg te gaan. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten terughoudend gebruik maken van de mogelijkheid om af te kunnen wijken van geldende milieunormen en daar zorgvuldig mee wordt omgaan. Er zijn de regering geen voorbeelden bekend waaruit bleek dat de hierboven geschetste borging onvoldoende standhield.

Verder schrijft het tweede lid, onder e van artikel 2.3 van de Chw voor dat het college van burgemeesters en wethouders aan de gemeenteraad – en indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie dat verzoekt – rapporteert over de voortgang van het project. Dit biedt een basis om zo nodig tijdig in te kunnen grijpen. Daarnaast volgt uit het zevende lid van artikel 2.3 dat indien blijkt dat na tien jaar niet aan de

gestelde milieunormen wordt voldaan, het college van burgemeester en wethouders alsnog moet aangeven hoe aan de normen zal worden voldaan. Ook kunnen belanghebbenden, een handhavingsverzoek indienen wanneer niet op tijd aan de normen wordt voldaan.

De leden van fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom de gangbare consultatieprocedure niet is doorlopen. De leden van de SP-fractie hebben deze vraag ook gesteld. Daarom is de beantwoording van deze vraag meegenomen in paragraaf 5.

De leden van de Partij voor de Dieren vragen naar de mening van de regering over de vraag of de huidige bouwwijze aansluit bij de behoefte voor de komende decennia. In grote lijnen is het antwoord op deze vraag positief. De regering ziet dat veel gemeenten op dit moment werk maken van aspecten als energiezuinig bouwen, hiervoor zijn ook een aantal experimenten mogelijk gemaakt. Ook wordt werk gemaakt van klimaat-adaptief bouwen, circulariteit en het zelfstandig wonen van ouderen.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie welke bevoegdheden worden gecreëerd met voorliggend wetsvoorstel die van invloed zijn op de inspraakmogelijkheden van burgers en van medeoverheden. Ook vragen de leden van deze fractie of kan worden aangegeven welke sturings- en inspraakmogelijkheden voor burgers en medeoverheden verloren gaan. In reactie op deze vraag merkt de regering op dat voorliggend wetsvoorstel in principe geen invloed heeft op de inspraakmogelijkheden van burgers en van medeoverheden. Met het wetsvoorstel wordt geen wijziging in de voorbereidingsprocedure voor besluiten aangebracht. Zo blijft op bestemmingsplannen en afwijkvergunningen gewoon Afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Experimenten worden altijd aangevraagd door het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de locatie waar het experiment wordt uitgevoerd. Het experiment wordt in nauwe samenspraak met de aanvrager (het betreffende bevoegd gezag) vormgegeven. Voor vrijwel alle experimenten geldt dat de decentrale overheid eerst een besluit moet nemen voordat het experiment daadwerkelijk gaat werken. Op deze besluiten is inspraak door burgers mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dat moet eerst vastgesteld worden door de gemeenteraad. Voorafgaand aan de vaststelling kan iedere belanghebbende zienswijzen indienen op het ontwerp van het bestemmingsplan.

De leden van de Partij voor de Dieren vragen wat moet worden verstaan onder «het optimaliseren van de plaatselijke milieugebruiksruimte». De milieugebruiksruimte is de binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieunormen die kunnen worden benut door milieubelastende activiteiten. Het optimaliseren daarvan houdt in dat het gemeentebestuur meer mogelijkheden krijgt om milieugebruiksruimte voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vrij te maken. Zo kan bijvoorbeeld worden geëist dat bestaande activiteiten hun milieubelasting terugdringen door het treffen van maatregelen, opdat milieugebruiksruimte vrijkomt voor nieuwe activiteiten. Op deze manier kan zo efficiënt mogelijk met de beschikbare ruimte worden omgegaan.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren of de verplichting dat uiterlijk na tien jaar alsnog moet worden voldaan aan de gestelde milieunormen een harde verplichting is. In navolging van het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de borging in het bestemmingsplan, benadrukt de regering dat afwijking van bepaalde milieunormen volgens de wet uitsluitend is toegestaan indien het bestem-

mingsplan waarborgt dat na tien jaar weer aan die normen wordt voldaan. Het is dus inderdaad een harde verplichting.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering kan garanderen dat de milieunormen gedurende die tien jaar niet verruimd worden. In algemene zin is het mogelijk dat gedurende die tien jaar de wet- en regelgeving op nationaal niveau wordt aangepast zodat een aanpassing van de milieunormen plaats vindt. In een plangebied kan alleen worden afgeweken van de milieunormen die bij AMvB zijn toegevoegd aan de werking van het ontwikkelingsgebied. In de Chw en in het Bu Chw zijn kaders opgenomen waarbinnen van milieuregelgeving kan worden afgeweken. Hier moet het bevoegde gezag aan voldoen. Wat betreft geluid is bijvoorbeeld geregeld dat een binnenwaarde van maximaal 33 dB bij alle afwijking van Wet geluidhinder moet worden gegarandeerd. De regering is niet voornemens om de kaders te verruimen waarbinnen kan worden afgeweken ten behoeve van het ontwikkelingsgebied.

Ook vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zich af waarom het toegestaan moet worden dat voor een periode van tien jaar kan worden afgeweken van de geldende milieunormen. Zij stellen dat deze periode volstrekt onnodig en onwenselijk is. Allereerst wil de regering benadrukken dat dit wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de mogelijkheden van het experiment met het ontwikkelingsgebied om af te kunnen wijken van milieunormen. Het experiment met de ontwikkelingsgebieden (voorheen het gebiedsontwikkelingsplan) is in 2010 gestart omdat bestuurders weinig aangrijpingspunten hadden om knellende situaties aan te pakken. Met name in gebieden, die worden getransformeerd of geherstructureerd, staan bestaande situaties nieuwe ontwikkelingen in de weg. Op basis van een bestemmingsplan-plus kan worden geëist dat bestaande bedrijven hun milieubelasting terugdringen of dat maatregelen worden getroffen om de milieubelasting terug te dringen. Door op deze manier milieugebruiksruimte vrij te maken binnen bestaand stedelijk gebied kunnen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, tot stand worden gebracht. Het kan zijn dat deze milieugebruiksruimte niet direct vrijkomt. In die gevallen kan eerder met de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen worden gestart, omdat gedurende een periode van tien jaar mag worden afgeweken van de gestelde milieunormen. Wanneer een gemeente gebruik maakt van deze mogelijkheid moet gewaarborgd dat er na die tien jaar weer aan de normen wordt voldaan. De ervaring leert dat het tijdelijk afwijken van milieunormen tot nu toe wordt ingezet om ontwikkelingen van de grond te krijgen. In de meeste gevallen wordt er op het moment dat er feitelijk gebruik wordt gemaakt van de bestemmingen, bijvoorbeeld wanneer de bewoners hun nieuwe huis betrekken, voor dit gebied wel voldaan aan de gestelde milieunormen.

De leden van de Partij voor de Dieren vragen de regering aan te geven waarom omgevingsplannen pas in 2029 aan de eisen van de Omgevingswet hoeven te voldoen. De overgangsfase waarop de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren doelen houdt verband met het vereiste overgangsrecht. Dit moet voor alle betrokkenen de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke van de bestaande regels straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – nog gelden. Enerzijds mag er geen rechtvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen er geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Het overgangsrecht voorkomt dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. De overgangsfase voor het omgevingsplan loopt tot 2029 omdat gemeenten nu vaak tientallen bestemmingsplannen hebben die

inhoudelijke verschillen vertonen. Het nieuwe stelsel gaat uit van één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied, met één set begripsomschrijvingen en gelijke regels voor gelijke omstandigheden, waarin alle aspecten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving een plaats moeten krijgen. Dat omvat aanzienlijk meer dan de regels die de huidige bestemmingsplannen bevatten en die uitsluitend betrekking mogen hebben op een goede ruimtelijke ordening. Dit betekent dat het omgevingsplan meer is dan een bundeling van bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Ook delen van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving en regels met betrekking tot de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten en regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten worden onderdeel van het omgevingsplan. Dat biedt meer duidelijkheid voor burgers en bedrijven en meer gelegenheid voor regelgeving op maat door gemeenten. Ook moet het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden, zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn. Ondertussen moet «de winkel openblijven»: de gemeente blijft concrete initiatieven van burgers en bedrijven mogelijk maken, eigen beleidskeuzes doorvoeren en instructieregels en instructies van provincie en Rijk uitvoeren. De overgang van bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar samenhangende omgevingsplannen als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet met alle regels over de fysieke leefomgeving, is daarom een forse opgave. De duur hiervan is afgestemd met de VNG. De regering verwijst hiervoor tevens naar hetgeen hierover is opgemerkt in de paragrafen 5.1 en 5.2, in het bijzonder onder 5.2.3, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet dat op 3 juli 2018 is ingediend bij de Tweede Kamer (TK 34 986).

De leden van de Partij van de Dieren geven aan dat de wensen van burgers en bedrijven niet de enige belangen vormen in de gebouwde omgeving. Wettelijke regels bestaan ook om de belangen van diegenen zonder stem zoals dieren, natuur en het milieu te waarborgen of thema's die de belangen van individuele bedrijven en burgers overstijgen te behartigen, zoals verduurzaming en klimaatadaptatie. Zij vragen of de regering deze mening deelt en of deze belangen met het voorliggend wetsvoorstel voldoende worden behartigd. De regering deelt deze mening. Voorliggend wetsvoorstel verandert niets aan de wijze waarop deze belangen worden behartigd. De Chw biedt nu al ruimte om in de geest van de Omgevingswet in te spelen op maatschappelijke opgaven, zoals verduurzaming en klimaatadaptatie. Deze worden zorgvuldig ingevuld in samenhang met andere maatschappelijke doelen en ruimtelijke belangen. In het wetsvoorstel is een aanpassing van de wettelijke criteria voor een experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw opgenomen. Ieder experiment in het kader van artikel 2.4 moet hierdoor een bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling in de leefomgeving. Duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Belangen van dieren, natuur en milieu alsook overkoepelende thema's als verduurzaming en klimaatadaptatie worden hiermee op een goede manier behartigd.

2. Werking van de Chw op dit moment

De leden van de SP-fractie vragen of de regering van mening is dat gemeenten nu onvoldoende in staat zijn om daadwerkelijk op zinvolle wijze invulling te geven aan de mogelijkheden die de Chw in het algemeen biedt en van de ruimere (afwijkings)mogelijkheden in het

bijzonder. Ook vragen de leden van de SP-fractie wanneer gemeenten daartoe dan wel voldoende in staat zijn. Verder willen de leden van de SP-fractie graag weten welke noodzaak er is om de Chw te verruimen als gemeenten er nu al onvoldoende mee uit de voeten kunnen. Zij vragen zich hierbij af of dit niet vraagt om moeilijkheden of onherstelbare schade aan natuur, milieu, erfgoed of anderszins. De regering herkent dat het werken met de instrumenten die de Chw en het daarop gebaseerde Bu Chw vooruitlopend op de Omgevingswet bieden ingewikkeld kan zijn. De regering is het echter niet eens met de constatering dat gemeenten onvoldoende uit de voeten kunnen met de Chw. Uit de jaarlijkse Voortgangsrapportages blijkt dat veel gemeenten daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheden die de Chw biedt. Inmiddels zijn al meer dan 200 experimenten aangewezen, er wordt op veel plaatsen inhoud gegeven aan de mogelijkheden die met de experimenten worden geboden. Het aantal gemeenten dat zich aanmeldt om gebruik te maken van de experimenteerbepalingen is dus groot en blijft gestaag groeien. In 150 gebieden kan bijvoorbeeld al gewerkt worden met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Een aantal van deze bestemmingsplannen is inmiddels onherroepelijk. Daarnaast is een groot aantal plannen vastgesteld door de gemeenteraad, in ontwerp of in voorontwerp gepubliceerd. Gezien deze resultaten is de regering ervan overtuigd dat gemeenten voldoende in staat zijn om daadwerkelijk op zinvolle wijze aan de beschikbare mogelijkheden invulling te geven. In reactie op de opmerking van de leden van de SP-fractie verwijst de regering tevens naar hetgeen hierover in het nader rapport van 4 september 2018 en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt. De regering voorziet geen moeilijkheden of onherstelbare schade aan natuur, milieu, erfgoed of anderszins. Bij het vormgeven van een experiment staat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal. Het behoort tot de keuzevrijheid van het bevoegd gezag om van de experimenteer mogelijkheden binnen de gestelde kaders gebruik te maken. Bij het gebruik maken hiervan dienen alle daarbij betrokken belangen op een zorgvuldige wijze te worden afgewogen en dient te worden voldaan aan de geldende wet- en regelgeving en de hierin opgenomen te beschermen waarden en geldende normen.

3. Aanpassing Chw

De leden van de VVD-fractie vragen naar de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van gevallen waar op voorhand kan worden afgezien van een verklaring van geen bedenkingen en hoe de gemeenteraad daar nu bij betrokken is. In reactie op deze vragen wil de regering benadrukken dat deze technische wijziging geen wijziging van de bevoegdheidsverdeling betreft. Het college van burgemeester en wethouders heeft nu al de bevoegdheid om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen wanneer een ander bestuursorgaan (bijvoorbeeld de provincie) bevoegd gezag is voor het verlenen van een vergunning voor een ontwikkeling die plaatsvindt in het ontwikkelingsgebied waar het college verantwoordelijk voor is. Het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen in dit geval is essentieel omdat een vergunning verleend door een andere overheid het opnieuw verdelen van de milieugebruiksruimte in een ontwikkelingsgebied niet in de weg moet staan. Het bijkomend effect van deze bepaling is dat te allen tijde de uitgebreide procedure voor vergunningverlening moet worden gevolgd (artikel 3.10 van de Wabo jo. 2.27 van de Wabo). Ook op milieuneutrale omgevingsvergunningen en omgevingsvergunningen waar normaal de reguliere procedure kan worden gevolgd, is nu de uitgebreide procedure van toepassing. Dit wordt door gemeenten en initiatiefnemers onwenselijk geacht. Met de voorgestelde wijziging wordt slechts de mogelijkheid gecreëerd dat het college van burgemeester en wethouders op voorhand

kan bepalen in welke gevallen wordt afgezien van het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. Hierdoor kan voor deze gevallen in ontwikkelingsgebieden vaker de reguliere procedure worden gevolgd en wordt het proces versneld.

De vraag van de VVD-fractie of het juist is dat nieuwe experimenten bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald en toevoegingen van nieuwe gebieden en projecten aan dat experiment per ministeriële regeling, kan de regering bevestigend beantwoorden.

De leden van de D66-fractie zijn blij dat woningbouw met dit wetsvoorstel versneld kan worden door procedures in te korten en te versimpelen. De leden van de D66-fractie vragen de regering een overzicht te geven waarbij per maatregel de gemiddelde besparing in doorlooptijd voor een gemiddeld project wordt gepresenteerd. Het projectuitvoeringsbesluit kan bij een gemiddeld project minimaal een half jaar tijdswinst behalen. Experimenteren levert sowieso tijdswinst op omdat knelpunten kunnen worden weggenomen, die ontwikkelingen in de weg staan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het slim inrichten van milieugebruiksruimte zodat ruimte wordt gemaakt voor woningbouw. Dergelijke oplossingen zijn met name bij binnenstedelijk bouwen belangrijk. Het is niet te kwantificeren hoeveel tijdswinst hiermee wordt bereikt. Aanwijzing van experimenten kan worden versneld door toevoegingen van projecten en gebieden aan bestaande experimenten via een ministeriële regeling te laten verlopen. Dit levert een tijdswinst op van 7 maanden. Dat is bijvoorbeeld voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van belang. Nieuwe gebieden kunnen zo substantieel veel sneller worden aangegeven. Daarnaast wordt tijdswinst behaald omdat door toepassing van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gemeenten kunnen werken met meer globale en flexibele plannen, waarbij wel de kaders worden vastgelegd in regels, zoals de maximale milieubelasting. De verwachting is dat hierdoor initiatieven vaker binnen het bestemmingsplan zullen passen, waardoor in meer gevallen de reguliere procedure (acht weken) kan worden gevolgd. Dat levert een versnelling op van 18 weken.

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling op welke wijze veranderingen in het rechtsbeschermingstraject worden gestimuleerd, hoe deze veranderingen worden gerechtvaardigd en in hoeverre er sprake is van vermindering van het recht op bezwaar en beroep. De opvatting van de Afdeling dat het wetsvoorstel verandering in rechtsbescherming stimuleert deelt de regering niet. Het projectuitvoeringsbesluit kent sinds de inwerkingtreding van de Chw beroep in één instantie, daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan. Het wetsvoorstel brengt enkele wijzigingen aan die de praktische toepasbaarheid van het instrument vergroten. Het doel van deze wijzigingen is dat toepassing van het projectuitvoeringsbesluit daadwerkelijk tot een versnelling zal leiden, hetgeen sinds de inwerkingtreding van de Chw in 2010 het doel was.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de ondersteuning door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het uitvoeren van experimenten er concreet uit ziet en hoe lang deze ondersteuning zal blijven bestaan. In reactie op de opmerking van de leden van de SP-fractie merkt de regering op dat deze ondersteuning breed en actief wordt ingezet. Deze ondersteuning bestaat onder andere uit het bijstaan van overheden met juridische en beleidsmatige kennis, het organiseren van kennisbijeenkomsten waar experimenterende gemeenten kennis kunnen delen en het opstellen van een «inspiratiegids» waarin de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden toegelicht aan de hand van door gemeenten uitgevoerde experimenten. De resultaten

van de koplopers die een (ontwerp)bestemmingsplan hebben vastgesteld worden gedeeld met andere gemeenten waardoor de kennis en opgedane ervaringen zich als een olievlek verspreiden. Deze ondersteuning wordt in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet en gedurende de looptijd van de experimenten voortgezet. Daarnaast wordt binnen het implementatieprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet invoeringsondersteuning geboden voor de zorgvuldige invoering van het nieuwe stelsel. Het Informatiepunt geeft tot minimaal 3 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet uitleg aan overheden (maatschappelijke organisaties en bedrijven) over de wet- en regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk, via website, telefoon en e-mail. Bij het Informatiepunt is ook het signalenmeldpunt georganiseerd, waar signalen over onbedoelde effecten van de Omgevingswet gemeld kunnen worden.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of de verschuiving van de bevoegdheid van de gemeenteraad naar het college feitelijk niet een vorm is van deregulering en een uitholling van de positie van de gemeenteraad. Deze vraag komt overeen met vragen die door andere fracties zijn gesteld in het kader van het projectuitvoeringsbesluit. Daarom is de beantwoording van deze vraag meegenomen in de paragraaf 3.1 over het projectuitvoeringsbesluit.

De SP-fractie vraagt waarom nieuwe gebieden of projecten per ministeriële regeling en niet langer bij algemene maatregel van bestuur aan bestaande experimenten worden toegevoegd en waarom de volksvertegenwoordiging verder op afstand wordt gezet. Allereerst wordt opgemerkt dat de regering de mening dat de volksvertegenwoordiging op afstand wordt gezet niet deelt. Voor deze werkwijze is gekozen omdat hiermee een aanzienlijke versnelling van de aanmeldingsprocedure kan worden bereikt. Het parlement blijft door de voorhangprocedure betrokken bij het vaststellen van het experiment zelf. Deze begrenzing van de afwijking van wet- en regelgeving wordt bij AMvB vastgelegd. In de ministeriële regeling worden vervolgens alleen nieuwe projecten en gebieden aan bestaande experimenten toegevoegd. Ook zal de huidige gang van zaken worden voortgezet, waarin uw Kamer op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van projecten door middel van de jaarlijkse Voortgangsrapportage. In antwoord op de vraag wat de voorgestelde veranderingen ten opzichte van de huidige wetten en regels met betrekking tot de waarborgen voor het behoud van archeologische rijksmonumenten die moeten worden geborgd bij de algemene maatregel van bestuur zijn, deelt de regering u mede dat er geen veranderingen worden voorgesteld. Dit wetsvoorstel biedt alleen de grondslag om af te wijken van delen van de Erfgoedwet, maar realiseert de daadwerkelijke afwijking niet. Dit wordt vervolgens op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gedaan als een experiment is aangevraagd en goedgekeurd. Als er bij AMvB een experiment wordt voorgesteld in afwijking van de Erfgoedwet dan zal de AMvB bij Uw Kamer worden voorgehangen.

3.1 Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit

De leden van de fracties van D66, SP en ChristenUnie vragen waarom de bevoegdheid tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit bij het college wordt gelegd en niet langer bij de gemeenteraad. Verder vragen de leden van de D66-fractie welke gevolgen dit heeft voor de betrokkenheid van de gemeenteraad en hoe het college belanghebbenden betreft bij het projectuitvoeringsbesluit. Zoals de leden van de verschillende fracties terecht signaleren is op dit moment de gemeenteraad bevoegd tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit. In het huidige

wettelijke stelsel worden er echter geen vergunningen verleend door de raad maar door het college van burgemeester en wethouders. Het projectuitvoeringsbesluit vervangt alleen vergunningen en toestemmingen waar onder het huidige wettelijke regime het college van burgemeester en wethouders voor bevoegd is. Omdat het projectuitvoeringsbesluit ook een vergunning kan vervangen waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan, is in 2009 in de Chw de raad bevoegd gemaakt voor het projectuitvoeringsbesluit. Dit sloot destijds aan bij de bevoegdheidsverdeling van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking in de net in werking getreden «nieuwe» Wro (de raad was bevoegd met delegatiemogelijkheid aan het college). In 2010 is de Wabo in werking getreden, waarbij de bevoegdheid voor de afwijking van het bestemmingsplan is verschoven en in alle gevallen bij het college van burgemeester en wethouders is gelegd. Daarbij heeft de raad wel de bevoegdheid om in te stemmen met het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (art 6.5 van het Besluit omgevingsrecht). Eventueel kan de raad categorieën van projecten aanwijzen waarin zij geen gebruik wil maken van de mogelijkheid om het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. Met de voorgestelde verschuiving van de bevoegdheid van de raad naar het college van burgemeester en wethouders om een projectuitvoeringsbesluit te nemen, wordt de bevoegdheidsverdeling dus weer in overeenstemming gebracht met het wettelijk stelsel van de Wabo en de Wro. Het aanwijzen van het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag zal in de regel procedurele versnelling opleveren, gelet op de veelal beperkte vergaderfrequentie van de gemeenteraad.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie om wat voor projecten het kan gaan bij een projectuitvoeringsbesluit en of het klopt dat maximale omvang 2.000 wooneenheden is. In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie wijst de regering er op dat het projectuitvoeringsbesluit genomen kan worden ten behoeve projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van ten minste 12 en ten hoogste: in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling: 2.000 nieuwe woningen, dan wel in geval van één ontsluitingsweg: 1.500 nieuwe woningen. Bij het bepalen van het maximum aantal woningen waarop de regeling van toepassing is destijds rekening gehouden met de drempels die in het kader van de luchtkwaliteit en de mer-beoordelingsplicht respectievelijk de mer-plicht worden gehanteerd. Voor een verdere toelichting op deze drempels verwijst de regering naar de memorie van toelichting op de Chw¹. Daarnaast kan een projectuitvoeringsbesluit worden genomen ten behoeve van bij AMvB aangewezen categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en verzorgingshuizen. In aanvulling hierop vragen de leden van de D66-fractie of de regering kan aangeven hoeveel projecten van meer dan 2.000 wooneenheden in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en of niet bijna alle projecten binnen de maximale omvang blijven. Verder vragen de leden van de D66-fractie of gelet op het voorgaande de bevoegdheid van de gemeenteraad niet fors wordt ingeperkt. Het CBS registreert projecten groter dan 200 wooneenheden. Ruwweg 10% van de gereed gemelde woningen in 2012–2017 was onderdeel van een project groter dan 200 woningen. In de woningbouwplannen van Noord-Holland zijn 14 van de 416 projecten groter dan 2.000 woningen. Van andere provincies zijn geen gegevens bekend. Hoewel het aantal gerealiseerde woningbouwprojecten met meer dan 2.000 wooneenheden dus niet bekend is, kan worden aangenomen dat het grootste deel van de woningbouwprojecten onder de reikwijdte

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 127, nr. 3

van het projectuitvoeringsbesluit valt. Voor een reactie op de vraag of de bevoegdheid raad wordt ingeperkt wordt korthedshalve verwezen naar de bovenstaande beantwoording op de vragen van de fracties van D66, de SP en de ChristenUnie.

De leden van de D66-fractie geven aan dat zij betwijfelen of de vergaderfrequentie van gemeenteraden een significante invloed heeft op de doorlooptijd van projecten. In het verlengde hiervan vragen de leden van de D66-fractie hoe vaak in de afgelopen jaren projecten tegen langere doorlooptijden zijn aangelopen door besluitvorming in de gemeenteraad. De twijfel van de leden van D66-fractie dat de vergaderfrequentie van invloed is op de doorlooptijd van omgevingsvergunningen deelt de regering niet. Er zijn geen cijfers bekend van het aantal projecten dat vertraging oploopt door besluitvorming in de raad, maar in veel gemeenten vergadert de raad één keer per maand. In de zomermaanden wordt tijdens het reces niet vergaderd. Verder gaat de novembervergadering vaak volledig op aan de vaststelling van de begroting en staat de mei-vergadering in het teken van de vaststelling van de voorjaarsnota. Niet zelden blijven er daardoor zeven vergaderingen per jaar over, waarin de raad besluitvormend vergadert. Het college vergadert in de regel iedere week waardoor het projectuitvoeringsbesluit sneller kan worden vastgesteld. De raad blijft – zoals in de eerdere beantwoording reeds beschreven – betrokken in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen. Deze verklaring van geen bedenkingen kan makkelijker ingepast worden in het vergaderschema van de raad en zal in de regel minder snel tot vertraging in de procedure leiden. Daarbij strekt het uiteraard ter aanbeveling om de raad al in een vroegtijdig stadium mee te nemen bij de besluitvorming over het projectuitvoeringsbesluit.

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom energieprojecten geen deel uitmaken van de categorieën projecten van maatschappelijke betekenis. Naar aanleiding van deze vraag merkt de regering op dat energieprojecten onder de reikwijdte van het projectuitvoeringsbesluit kunnen worden gebracht, wanneer zij een maatschappelijke betekenis hebben. De regering ziet er wel meerwaarde in het projectuitvoeringsbesluit ook bij energieprojecten toe te passen. Daarom zal in samenspraak met partijen die betrokken zijn bij het realiseren van energieprojecten worden bezien welke energieprojecten nu al bij AMvB, onder de reikwijdte het projectuitvoeringsbesluit kunnen worden gebracht.

3.3. Versnelling van de aanwijzingsprocedure

De leden van de D66-fractie vragen of de rol van de Tweede Kamer verandert door het aanpassen van de aanwijzingsprocedure. De leden van de D66-fractie signaleren terecht dat er voor het toevoegen van gebieden geen voorhangprocedure geldt wanneer deze gebieden of projecten bij ministeriële regeling worden toegevoegd. De rol van de Tweede Kamer verandert in die zin dat voor het toevoegen van nieuwe projecten en gebieden bij ministeriële regeling geen voorhangprocedure geldt. De Tweede Kamer blijft echter nog steeds betrokken bij de vormgeving van AMvB waarin experimenten worden mogelijk gemaakt. In deze experimenten worden de kaders en randvoorwaarden opgenomen waarbinnen een gebied of project met het experiment aan de slag kan. De Staten-Generaal wordt jaarlijks op de hoogte gehouden van de voortgang van de gebieden of projecten met de Voortgangsrapportage. Door gebieden of projecten bij ministeriële regeling toe te voegen krijgen bevoegde gezagen sneller duidelijkheid over de vraag of zij kunnen deelnemen aan een bestaand experiment.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie waarom de regering het advies van de Raad van State over het toevoegen van nieuwe projecten en gebieden bij ministeriële regeling naast zich neerlegt, verwijst de regering naar hetgeen daarover is opgenomen in het nader rapport onder punt 2. Daarin is aangegeven dat de regering het met de Afdeling advisering van de Raad van State eens is dat afwijkingen van wet- en regelgeving zorgvuldig moeten worden afgewogen en ingericht. In aansluiting op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 21 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:616) is de regering van mening dat het experiment de afwijking van wet- en regelgeving is en niet de toevoeging van het concrete project of het gebied aan de experimenteerregeling. Zoals bovenstaand in antwoord op de vraag van de D66-fractie is geantwoord wordt in de AMvB het experiment vormgegeven door de mogelijke afwijkingen van wet- en regelgeving te begrenzen. Dit betekent dat de kaders en randvoorwaarden zijn vastgelegd in het experiment op AMvB-niveau. Daar is vastgelegd wat het specifieke kenmerk van het experiment is en welk knelpunt dit experiment beoogt op te lossen. Bij de AMvB vindt ook ten volle de toets plaats of het experiment voldoet aan de bij wet gestelde criteria. Door het vormgeven van het experiment op AMvB-niveau is bovendien voorzien in het waarborgen van betrokkenheid van de Staten-Generaal en de Afdeling. Het toevoegen van een gebied of project betreft een nadere uitwerking en raakt niet aan de kaders, randvoorwaarden en kenmerken van het experiment zelf. Toetsing aan de criteria is niet nodig, omdat die weging al op het niveau van de AMvB heeft plaatsgevonden. Het gebied waarvoor het experiment geldt is weliswaar een onderdeel van het experiment als geheel, maar de vormgeving van het experiment in de AMvB vormt de kern en is in beginsel zo vormgegeven dat die gebiedsonafhankelijk is. In sommige gevallen kan de samenhang tussen het gebied of project en de regeling op AMvB-niveau zo groot zijn dat het voor de hand ligt dat de kenmerken van het gebied worden meegenomen in de toets op AMvB-niveau. Een voorbeeld hiervan is het experiment Collectieve zuivering restwater (7r) in Zaltbommel en Maasdriel.

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere duiding van de te realiseren versnelling door het toevoegen van nieuwe projecten en gebieden aan bestaande experimenten per ministeriële regeling en of het ook mogelijk is om via de route van een algemene maatregel van bestuur nog een versnelling mogelijk te maken. De keuze om nieuwe projecten en gebieden per ministeriële regeling toe te voegen aan bestaande experimenten is inderdaad ingegeven door een procedurele versnelling. Tot nu duurt het proces tot vaststelling van een tranche van het Besluit uitvoering Chw gemiddeld ongeveer tien maanden. Door voortaan de route van de ministeriële regeling te gebruiken, kan deze termijn met minimaal zeven maanden worden verkort. Hierdoor kunnen lokale overheden eerder aan de slag met de mogelijkheden van de Chw. Deze versnelling is niet in deze mate te behalen via de route van een algemene maatregel van bestuur. Ook doet dit geen afbreuk aan de democratische legitimatie omdat het experiment zelf altijd op het niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt vormgegeven en slechts de nieuwe projecten en gebieden die passen binnen de kaders van dat experiment via een ministeriële regeling worden toegevoegd. De Tweede Kamer wordt via de gangbare voorhangprocedure betrokken bij de vormgeving van het experiment in de AMvB.

3.4. Wijziging van de aanwijzingsprocedure

De leden van de D66-fractie zijn blij met het aanpassen van de criteria. In het verlengde hiervan vragen de leden van deze fractie onder welk criterium een plan om extra te bouwen een plek kan vinden. In antwoord

op deze vraag merkt de regering op dat afhankelijk van de situatie woningen kunnen worden gebouwd onder beide combinaties van criteria, te weten duurzame ontwikkeling en economische structuurversterking of duurzame ontwikkeling en innovatieve ontwikkelingen. In de meeste gevallen zullen woningen onder de eerste combinatie van criteria worden gerealiseerd (duurzame ontwikkeling en economische structuurversterking). Bij het toepassen van innovatieve bouwtechnieken kan het ook zijn dat de bouw van woningen onder de criteria duurzame ontwikkeling en innovatieve ontwikkeling valt.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting hoe «experiment» wordt gedefinieerd naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Windpark De Drentse Monden en Oostermoer en of dit inhoudt dat ieder voorgenomen windpark onder de experimenteerbepaling zou vallen. Het antwoord op deze vragen luidt dat het standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gedeeld en dat een experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw de mogelijkheid is om van wet- en regelgeving te mogen afwijken. Het experiment is dus niet het project waarvoor die afwijking kan worden toegepast als zodanig. Een experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw biedt een oplossing voor knelpunten in de maatschappij, zoals het tekort aan betaalbare woningen, door het mogelijk te maken om af te kunnen wijken van wet- en regelgeving. In veel gevallen wordt hiermee ook vooruitgelopen op instrumenten uit de Omgevingswet, waardoor een experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw vaak ook als een oefening met de Omgevingswet kan worden gezien. Als een windpark valt binnen de kaders van het bij AMvB vastgestelde experiment, dan kan – als het bevoegd gezag daartoe een aanvraag doet – een nieuw gebied of project aangewezen worden bij ministeriële regeling.

Ook vragen de leden van de SP-fractie om toe te lichten op welke wijze het windpark in het Drentse Mondengebied een vorm van lokale economische structuurversterking is en in welke mate de spreiding van de economische baten van dit windpark worden beoordeeld als wordt gekeken naar de bijdrage van het project aan de economische structuurversterking. Het windpark De Drentse Monden en Oostermoer is een initiatief van 100 agrariërs in het Veenkoloniale gebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Het energie opwekken levert neveninkomsten op voor hun bedrijven en draagt bij aan de duurzame energiedoelstelling in Drenthe en Nederland. Daarnaast zorgt de bouwfase van het windpark voor 150 tot 200 fulltimebanen en daarna ook voor extra werkgelegenheid in verband met bijvoorbeeld onderhoud, tijdens de exploitatie-fase. Er is volgens de regering dus sprake van economische structuurversterking. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft dat ook aan in uitspraak van 21 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:616). Verder wil de regering opmerken dat economische structuurversterking meer is dan de spreiding baten. Daarom wordt er niet alleen gekeken naar de wijze waarop de baten worden verdeeld. Ook tijdens de periode van de besluitvorming over het windpark zijn er vragen gesteld over participatie en de gevolgen voor de leefomgeving en de lokale economie. De provincie Drenthe heeft daarom het voortouw genomen in het uitwerken van een gebiedsfonds. De provincie en de initiatiefnemers van het windpark De Drentse Monden en Oostermoer stellen hiervoor beiden geld beschikbaar. Gedurende een periode van 15 jaar gaat het gemiddeld om ongeveer € 320.000,- per jaar (= over een periode van 15 jaar € 4.800.000,-). Hoe het fonds er exact uit gaat zien en waar het geld aan besteed gaat worden, is nog onderwerp van gesprek. Uit het gebiedsfonds kunnen bijvoorbeeld voorzieningen voor het gebied worden betaald. Daarnaast bieden initiatiefnemers

mogelijkheden om inwoners te laten participeren in het windpark. Bijvoorbeeld doordat zij mede-eigenaar worden via burgercoöperatie De Windvogel of op een andere wijze kunnen deelnemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier het voorliggende wetsvoorstel ondersteunend is aan de nee-tenzij benadering van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie op welke manier het wetsvoorstel zorgt voor de nodige zorgvuldigheid en democratische controle om natuur en landschap zo veel mogelijk te beschermen. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. De nee-tenzij benadering van de Ladder voor duurzame verstedelijking geldt onverkort. Ook de bescherming van natuur en landschap wijzigt niet met dit wetsvoorstel. Elk experiment moet een bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling. Bij de toevoeging van experimenten aan de Chw vindt een zorgvuldige belangenafweging plaats waar rekening wordt gehouden met het feit dat de bescherming van natuur en landschap. Bij de vormgeving van ieder experiment wordt het parlement betrokken. Een zelfde zorgvuldige belangenafweging zal plaats moeten vinden op lokaal niveau.

3.5 Verbreden van de reikwijdte van de Chw

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het kader van duurzame ontwikkeling niet ook andere wetgeving is toegevoegd om experimenteerruimte te bieden voor bijvoorbeeld gasloos bouwen. Zo wordt voortvarend werk gemaakt van de afbouw van de afhankelijkheid van aardgas in de gebouwde omgeving, maar is er niet voor gekozen om de Gaswet aan dit wetsvoorstel toe te voegen. In antwoord op deze vraag kan de regering melden dat in samenspraak met verschillende partijen is gekeken naar wettelijke belemmeringen die in de weg staan aan nieuwe ontwikkelingen. Tijdens deze gesprekken zijn geen concrete belemmeringen naar voren gekomen die ertoe nopen dat meer wetten onder de reikwijdte van de Chw moeten worden gebracht om de transitie naar een duurzame energievoorziening te bevorderen. De Gaswet kent bijvoorbeeld al een experimenteerbepaling. Deze experimenteerbepaling is in de Wet Voortgang energietransitie verder verruimd.

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie toelichting op de keuze om de Wilg niet onder de Chw te brengen, mede met het oog op herstructurering van glastuinbouwgebieden. Deze vraag is door meerdere fracties gesteld en wordt daarom behandeld in paragraaf 3.5.5 Wet Inrichting Landelijk Gebied.

3.5.1 Huisvestingswet 2014 en Leegstandswet

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering de Huisvestingswet 2014 wil verruimen. De regering wil vooropstellen dat toevoeging van een wet aan de Chw niet betekent dat er direct een experiment kan worden uitgevoerd. Concrete nieuwe experimenten kunnen alleen via een AMvB worden toegevoegd aan de Chw. Bij een experiment in het kader van de Huisvestingswet 2014 kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verankeren van de huisvestingsverordening in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarmee kan een gemeente vooruitlopend op de Omgevingswet verordeningen onderdeel maken van het bestemmingsplan waardoor meer integrale afwegingen kunnen worden gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het omzeilen van de huisvestingsverordening ervoor zou zorgen dat de nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad beter «samen op gaan». De leden van de SP-fractie

trekken een conclusie uit de memorie van toelichting die de regering niet voor ogen heeft. In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven dat het omzeilen van de huisvestingsverordening ervoor kan zorgen dat de nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad beter samen op gaan. Wel wordt bij wijze van voorbeeld aangegeven dat door het regelen van het beheer van de bestaande woningvoorraad in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, nieuwbouw en beheer van de bestaande voorraad beter samen op kunnen gaan.

Het verbaast de leden van de SP-fractie dat de regering vindt dat het vergunningstelsel van de Leegstandswet buiten werking moet worden gesteld. Zij vragen welke redenen de regering hiervoor heeft. De leden van de SP-fractie vragen of kan worden beschreven hoe dit in de praktijk zal werken, zowel vanuit het oogpunt van de gemeente, vanuit de woningzoekende en vanuit de pandeigenaar/ toekomstig verhuurder. De leden van de SP-fractie trekken de conclusie dat de Chw erop gericht is het vergunningstelsel van de Leegstandswet buiten werking te stellen. Dit is niet juist. De leden van de SP-fractie refereren aan een voorbeeld uit de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven hoe een experiment op grond van de Leegstandswet eruit zou kunnen zien. In de memorie van toelichting is aangegeven dat gedacht kan worden aan het vormgeven van een meer integrale aanpak door maatregelen met betrekking tot leegstand op te nemen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en niet via een aparte verordening. Dit zou overigens niet betekenen dat het vergunningstelsel buiten werking wordt gesteld. De zaken die op dit moment worden geregeld in de leegstandsverordening worden alleen op een andere plaats, namelijk het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, geregeld. Hierdoor gaat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte al meer lijken op het omgevingsplan. Overigens heeft de regering op dit moment nog geen concreet experiment met de Leegstandswet voor ogen. De passage in de memorie van toelichting waar de SP op doelt is slechts een voorbeeld van een mogelijk experiment.

3.5.2 Erfgoedwet

De leden van de SP-fractie vragen welke bepalingen van de Monumentenwet 1988 via het overgangsrecht van de Erfgoedwet van toepassing blijven tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de wet- en regelgeving over archeologie. In antwoord op de vraag welke artikelen van de Monumentenwet 1988 via het overgangsrecht van toepassing blijven tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt verwezen naar het desbetreffende artikel in de Erfgoedwet. In artikel 9.1, eerste lid, van die wet staat dat de hoofdstukken II, paragrafen 2 en 3, IV, V, paragrafen 1 en 9, en VI van de Monumentenwet 1988 van toepassing blijven tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarnaast is een transponeringstabel te vinden in de memorie van toelichting op de Erfgoedwet.

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om af te wijken van de artikelen in hoofdstuk II, paragraaf 2, met uitzondering van artikel 11, eerste lid, van een bepaald aantal artikelen van de Monumentenwet 1988, die via artikel 9.1, eerste lid, van de Erfgoedwet van toepassing blijven. Het daadwerkelijk afwijken van deze artikelen gebeurt bij AMvB. Er is overigens nog geen concreet experiment in beeld. De artikelen waarvan kan worden afgeweken hebben betrekking op de vergunningprocedure voor het verstoren van archeologische rijksmonumenten. Deze regels vormen een uitwerking van het verdrag van Valletta (Trb. 1992, 32). Om aan dit verdrag te blijven voldoen zullen de procedurele waarborgen voor het behoud van archeologische rijksmonumenten uit deze procedure

moeten worden geborgd bij de AMvB. Op dit moment is er nog geen concreet experiment in deze zin in voorbereiding. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe de verruiming van de Chw zich verhoudt tot de Flora- en faunawet, het volgende. De Flora- en faunawet is met ingang van 1 januari 2017 opgegaan in de Wet natuurbescherming (Stb. 2016, 384). Ten aanzien van de Wet natuurbescherming worden er met dit wetsvoorstel geen afwijkingsmogelijkheden aan de wet toegevoegd. Voor een nadere onderbouwing hiervan wordt verwezen naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel en paragraaf 3.5.4. van deze nota naar aanleiding van het verslag.

3.5.3 Titel 5.2 Wet milieubeheer

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de verhouding is tussen de strengere luchtkwaliteitseisen die lokaal kunnen worden opgelegd en het bespoedigen van woningbouw waar het wetsvoorstel volgens deze leden voor is bedoeld. De algehele verbetering van de luchtkwaliteit levert een belangrijke bijdrage aan het daadwerkelijk kunnen realiseren van woningen op bepaalde locaties. Aan deze verbetering van de luchtkwaliteit kan het toevoegen van titel 5.2 van de Wet milieubeheer een belangrijke bijdrage leveren.

3.5.4 Wet natuurbescherming

De leden van de VVD-fractie vragen naar de status van de procedurele afspraken genoemd in het wetsvoorstel. In de Wet natuurbescherming zijn veel bevoegdheden neergelegd bij het provinciaal bestuur. Afwijking van de Wet natuurbescherming is onder voorwaarden, binnen de kaders van de vogel- en habitatrictlijn, op provinciaal niveau mogelijk. Dat betekent dat het niet noodzakelijk is voor afwijking van de Wet natuurbescherming gebruik te maken van de experimenteermogelijkheden in de Chw. Dat is de reden dat gekozen is voor procedurele afspraken, zodat in een voorkomend geval wel integrale afwegingen kunnen worden gemaakt. De procedurele afspraken worden in de voorkomende situaties gemaakt met de provincie en andere betrokken partijen. Voor elk project of gebied dat werkt met een experiment zal hiervoor maatwerk worden geleverd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de bevoegdheid van gedeputeerde staten om de verklaring van geen bedenkingen te geven absoluut noodzakelijk is en of de regering bereid is deze bevoegdheid te laten vallen bij vrijstellingen of ontheffingen voor soortenbescherming in het kader van het projectuitvoeringsbesluit. Verder zien de leden van de CDA-fractie vooral voordelen bij de beoogde integratie van toestemmingen uit de Wet natuurbescherming omdat in de toekomst niet meer gewacht hoeft te worden op bij afzonderlijk besluit te nemen ontheffingen of vrijstellingen. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA wil de regering benadrukken dat het niet wenselijk is de verklaring van geen bedenkingen die gegeven moet worden door gedeputeerde staten bij vrijstellingen of ontheffingen voor soortenbescherming te laten vervallen. Geborgd moet worden dat wordt voldaan aan de kaders van de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn voor afwijking van de gebiedsbeschermingsbepalingen (Natura 2000) en voor afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen. De kennis en verantwoordelijkheid op dat vlak ligt bij de provincies. Verwezen wordt naar de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact en naar artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming, waarin de verantwoordelijkheid voor het nemen van de geëigende maatregelen voor behoud en herstel van kwetsbare Habitats en soorten overeenkomstig de internationale biodiversiteitsverplichtingen nadrukkelijk bij de provincies is neergelegd.

Door middel van de verklaring van geen bedenkingen kunnen de provincies hun verantwoordelijkheid waarmaken.

De leden van de CDA-fractie vragen of op het gebied van archeologie een vergelijkbare versnelling kan worden bereikt als met de procedurele afspraken in het kader van de Wet natuurbescherming. Dit is niet het geval omdat voor archeologische rijksmonumenten de bevoegdheid niet bij de provincie berust. Wel beoogt de voorliggende wijziging van de Crisis- en herstellwet dat in het geval van archeologische rijksmonumenten bij wijze van experiment van de procedurele bepalingen van de Monumentenwet 1988 kan worden afgeweken, met inachtneming van de inhoudelijke waarborgen uit die wet.

Voor een uitgebreidere omschrijving van deze wijziging met betrekking tot archeologie wordt ook verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het criterium dat duurzame experimenten moeten bijdragen aan de duurzame ontwikkeling moet worden gelezen in het licht van het Klimaatakkoord en de daaruit voortkomende energietransitie. Het Klimaatakkoord en de daaruit voortkomende energietransitie zijn gericht op een duurzame ontwikkeling. Dit criterium staat centraal bij het beoordelen of in het kader van de experimenteerbepaling uit de Chw een afwijking van wet- en regelgeving mogelijk kan worden gemaakt. Met een experiment kunnen belemmeringen die in de weg staan aan de transitie naar een duurzame energievoorziening worden weggenomen. Hierover vinden per experiment gesprekken plaats met de verantwoordelijken van de betrokken overheden.

3.5.5 Wet inrichting landelijk gebied

De leden van VVD, CDA, CU en SGP-fracties hebben vragen gesteld over het niet toevoegen van de Wilg aan de Chw. Daarnaast heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken verzocht om te reageren op de inbreng van LTO Glaskracht in het kader van dit schriftelijke verslag. De inbreng van LTO Glaskracht komt in sterke mate overeen met de inbreng van de verschillende fracties over het niet toevoegen van de Wilg aan het wetsvoorstel. Daarom wordt de inbreng van LTO Glaskracht direct betrokken bij de beantwoording van de vragen van de betreffende fracties. De leden van de fracties van de VVD, CDA, CU en SGP-fracties vragen of de regering het niet toevoegen van de Wilg nader kan motiveren. Daarbij wordt gewezen op de meerwaarde die het herverkavelingsinstrument kan hebben bij de herstructurering van glastuinbouwgebieden. Meerdere fracties wijzen er daarbij op dat onteigening heel ingrijpend is voor betrokkenen. In reactie op deze vragen wordt het volgende ter overweging meegegeven. Duidelijk is dat de glastuinbouw staat voor grote verduurzamingsopgaven rond modernisering, energiegebruik, gebruik van restwarmte, CO₂, water en infrastructuur, waarvoor een integrale benadering per gebied wenselijk is. Het uitgangspunt van de regering is dat het juiste instrumentarium beschikbaar moet zijn om deze opgaven te realiseren. Het landinrichtingsinstrument kan een bijdrage leveren. Mede omdat landinrichting tot een breed gedragen resultaat kan leiden bij de herstructurering van een gebied. Het is de vraag of gedwongen herverkaveling van gebouwen de oplossing is, omdat de positie van eigenaren hiermee verslechtert. Dit standpunt wordt onderstaand verder verduidelijkt. Met de juiste inzet van het landinrichtingsinstrument uit de Wilg in combinatie met de inzet van onteigening kan een vergelijkbaar resultaat worden behaald. Het ligt daarom niet in de rede om bij wijze van experiment een extra instrument toe te voegen waarmee

kan worden ingegrepen in de eigendomspositie van eigenaren van gebouwen. De regering vindt het belangrijk om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de gebiedsopgaven in glastuingebieden. Daarom gaan vertegenwoordigers van de departementen van LNV en BZK in samenspraak met de glastuinbouwsector en andere betrokken overheden aan de slag om een effectieve inzet van het huidige instrumentarium voor de herstructurering van glastuinbouwgebieden te bevorderen. Als blijkt dat het in sommige situaties toch noodzakelijk is het herverkavelingsinstrument in te zetten komt de regering hier graag op terug in uw Kamer. Ook in de Omgevingswet is een experimenteermogelijkheid opgenomen waarvan in dat geval mogelijk gebruik kan worden gemaakt. Het is belangrijk om te wijzen op het feit dat ook zonder een experiment wel landinrichting op grond van de Wilg kan worden toegepast. Het door de fractieleden en LTO Glaskracht beschreven proces «van onderop», waarbij de ondernemers met elkaar proberen om door middel van een commissie de integrale herstructurering van glastuinbouwgebieden te verwezenlijken, kan worden doorlopen. De Wilg staat er niet aan in de weg dat ook gebieden waarin gebouwen staan worden betrokken in een landinrichtingsproces. Op vrijwillige basis kunnen gebouwen, zoals kassen, worden herverkaveld. Bij de uitvoering van herverkaveling op basis van een inrichtingsplan is het alleen niet mogelijk om eigenaren van opstallen te dwingen om mee te werken aan de uitvoering van het inrichtingsplan via herverkaveling. Het derde lid van artikel 23 van de Wilg regelt namelijk dat alleen met instemming van de eigenaar wijziging kan worden aangebracht in diens recht ten aanzien van gebouwen tenzij ter verwezenlijking van een inrichtingsplan onteigening wordt ingezet. Dit voorkomt dat een eigenaar van een gebouw – bijvoorbeeld een woning of een kas – wordt gedwongen om zijn activiteit op een andere locatie binnen het gebied voort te zetten, terwijl hij bij realisering van het landinrichtingsplan wellicht de voorkeur had gehad om uit het gebied weg te trekken. In die zin is verplichte herverkaveling van gebouwen ingrijpender dan onteigening. Het leidt namelijk tot een beperking van de mogelijkheden tot zelfbeschikking wanneer de ruilverkaveling wordt gerealiseerd. Uiteraard deelt de regering de mening van de leden van de verschillende fracties dat onteigening een ingrijpend instrument is en terughoudend moet worden toegepast. Ten opzichte van herverkaveling kent onteigening meer waarborgen wanneer het instrument wordt toegepast en meer keuzevrijheid wanneer de onteigende een schadeloosstelling heeft ontvangen. Daarom heeft het op dit moment de voorkeur dat bij toepassing van het herverkavelingsinstrument onteigening als «ultimum remedium» wordt toegepast wanneer blijkt dat de herverkaveling niet op vrijwillige basis kan worden gerealiseerd.

Voorts vragen de leden van de fracties van de VVD en SGP waarom het opnemen van de Wilg in het wetsvoorstel tot vertraging zou leiden en of de Wilg dan in de volgende tranche kan worden toegevoegd. Toevoeging van de Wilg moet bij nota van wijziging geschieden, omdat het wetsvoorstel al ter behandeling ligt bij uw Kamer. Deze nota van wijziging moet naar de inschatting van de regering voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd alvorens de wijziging van het wetsvoorstel meegenomen kan worden in de beraadslaging. Dit zal onvermijdelijk tot vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel leiden. Dit wordt niet wenselijk geacht gelet op de bijdrage die dit wetsvoorstel aan de woningbouwopgave moet leveren. Verder kan de Wilg niet worden toegevoegd in de volgende tranche van het Besluit uitvoering Chw. Voor toevoeging van de Wilg is namelijk een wetswijziging nodig.

4. Aanpak van de woningbouwopgave

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel van de 75.000 woningen die met deze wetswijziging worden beoogd te realiseren vallen in de categorieën sociale huurwoningen, «middenhuur» woningen en koopwoningen. Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering kan uitleggen hoe zij tot deze berekening is gekomen. Lokale omstandigheden kunnen sterk verschillen. Daarom kunnen lokale partijen (gemeenten, marktpartijen, corporaties) het beste inschatten welk type woningen nodig is. De verdeling van de 75.000 woningen op landelijk niveau naar sociale huur, middenhuur en koop kan de regering daarom niet gegeven. In de Staat van de woningmarkt 2016 zijn de verwachte mutaties van de woningvoorraad tot 2025 op basis van de woonvoorkeuren volgens het WoON 2015 (Woon Onderzoek Nederland) gepresenteerd. De uitkomst is sterk afhankelijk van de gekozen scenario's en de gehanteerde uitgangspunten. Wel bleek in alle scenario's dat de uitbreiding van de woningvoorraad vooral in de koopsector zal plaatsvinden. Voorjaar 2019 verschijnt in de Staat van de Volkshuisvesting 2019 een nieuwe prognose van de ontwikkeling van de woningvoorraad, gebaseerd op WoON 2018. Daarin wordt ook een inschatting gemaakt van de kwalitatieve samenstelling van het actuele woningtekort. Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat het doel van dit wetsvoorstel is. Het doel van dit wetsvoorstel is het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik en voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om knelpunten weg te nemen onder andere door vooruit te lopen op het instrumentarium uit de Omgevingswet. Specifiek voor woningbouw wordt ingezet op het versnellen van procedures en het wegnemen van wettelijke belemmeringen die in de weg staan aan woningbouw.

5. Consultatie

De leden van de D66-fractie waarderen dat zeer uitgebreid is ingegaan op de inbreng van NEPROM. Zij vragen of de regering ook voor de andere consultatiereacties zo uitgebreid kan toelichten hoe daarop is gereageerd. De NEPROM heeft per brief een reactie gegeven en aan uw Kamer doen toekomen. Op dit standpunt is in de toelichting op het wetsvoorstel gereageerd. De andere partijen hebben er – al dan niet bewust – niet voor gekozen om hun standpunt op deze wijze te formaliseren. Er is uitvoerig gesproken met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen als betrokken overheidspartijen. Daarnaast is overleg gevoerd met VNO/NCW, de Neprom, de Nederlandse vereniging van Bouwers, Bouwend Nederland en Natuur en Milieu. Deze partijen staan overwegend positief tegenover het wetsvoorstel. Voor Natuur en Milieu verandert de aanpassing van de wet niet het kritische standpunt dat zij hebben over de Chw als zodanig.

De leden van de D66-fractie vragen waarom niet meer wetten met een ruimtelijk aspect onder de werking van de Chw zijn gebracht. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Chw is gekeken naar wettelijke belemmeringen die signaleerd worden in de praktijk. Daarnaast is geput uit de ervaring die is opgedaan in de jaren waarin al gewerkt wordt met de Chw. Ook is er overleg is gevoerd met de hier bovengenoemde partijen. Hieruit zijn ten tijde van de vormgeving van het wetsvoorstel geen concrete knelpunten naar voren gekomen die ertoe nopen dat andere wetten onder het experimenteerartikel van de Chw moeten worden gebracht.

De leden van de SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom consultatie achterwege is gelaten. Daarnaast vraagt de SP-fractie of de regering alsnog de betrokken partijen wil consulteren. De situatie op de woningmarkt vraagt om het snel treffen van maatregelen. Ook de ombouw van fossiele naar duurzame energiedragers moet voortvarend worden aangepakt. Hierdoor moeten de stappen die normaliter in het wetgevingsproces worden genomen veel sneller worden doorlopen, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Al in de voorbereiding van onderliggend wetsvoorstel is, zoals hiervoor is aangegeven, overleg gevoerd met veel partijen. De inbreng van deze partijen is bij de vormgeving van dit wetsvoorstel meegewogen. Ook vragen de leden van de SP-fractie waarom de woningcorporaties drastisch in hun investeringsmogelijkheden worden beperkt door een hogere lastendruk door de regering. Hoe verhoudt een extra miljard euro aan belastingen voor woningcorporaties zich tot de haast die de regering nu opeens blijkt te hebben, vragen de leden van de SP-fractie. De maatregelen die de regering voornemens is te nemen, leiden deze kabinetsperiode niet tot een hogere lastendruk voor corporaties. Zoals in de memorie van toelichting bij het Implementatiewetsvoorstel ATAD1 beschreven, heeft ATAD1 een lastenverzwarend effect voor corporaties. Dit is weergegeven in rij 1 van de onderstaande tabel. Tegenover deze lastenverzwaring, stelt het kabinet ook lasten verlichtende maatregelen: het Vpb-tarief wordt verlaagd (rij 2), er komt een heffingsvermindering voor investeringen in verduurzaming (rij 3) en het tarief in de verhuurderheffing wordt verlaagd van 0,591% naar 0,561% (rij 4). Daarmee worden de effecten van de invoering van de ATAD1-richtlijn deze kabinetsperiode gecompenseerd (rij 5).

Rij	Maatregel	2019	2020	2021	Struc
1	ATAD1	102	144	193	353
2	Tariefsverlaging vennootschapsbelasting	- 7	- 13	- 39	- 65
3	Verduurzaming in verhuurderheffing	- 26	- 52	- 78	- 104
4	Tariefsverlaging verhuurderheffing	- 100	- 100	- 100	- 100
5	Totaal	- 31	- 21	- 24	84

De bovengenoemde maatregelen hebben uiteraard ook gevolgen voor de ontwikkeling van de totale lastendruk. Naast de effecten van ATAD1 en de vennootschapsbelasting, is in onderstaande tabel ook de verhuurderheffing opgenomen. Aangenomen is dat 95% van de opbrengsten van de verhuurderheffing van corporaties komen, tegenover 5% van andere verhuurders met meer dan 50 zelfstandige gereguleerde huurwoningen. Doordat de opbrengst van de verhuurderheffing afhankelijk is van endogene factoren als een verandering in de WOZ-waarde en het aantal woningen dat onder de verhuurderheffing valt, zijn er geen ramingen voor de jaren na 2019 beschikbaar. Geschat wordt dat de opbrengsten uit de verhuurderheffing voor zover deze door de corporatiesector wordt opgebracht in 2021 ongeveer 0,2 miljard euro hoger zal zijn dan in 2018. Daarmee zou de belastingdruk op woningcorporaties uit ATAD1, vennootschapsbelasting en verhuurderheffing in 2021 niet € 1 miljard hoger liggen dan in 2018, maar ongeveer 0,4 miljard euro.

Rij	Maatregel	2018	2019	2020	2021	Ontwikkeling	Struc.
1	ATAD1	2	102	144	193	191	353
2	Vpb	128	135	141	126	- 2	174

Rij	Maatregel	2018	2019	2020	2021	Ontwik- keling	Strc.
3	Verhuurderhef- fing	1.628	1.634	1	1	1	
4	Totaal	1.758	1.871				

¹ Voor deze jaren zijn geen ramingen beschikbaar.

Rekening houdend met bestaande indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW 2018) zoals dit voorjaar in de Staat van de Volkshuisvesting: Jaarrapportage 2018 benoemd (Kamerstukken 2018/19, 32 847, nr. 363), heeft de corporatiesector dus nog ruimte om de komende jaren te blijven investeren in de woningmarkt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom de extra belasting op sociale huurwoningen in 2013 is ingevoerd en is gebleven in het Regeerakkoord uit 2017, hoewel in 2013 al werd gewaarschuwd voor woningnood en in 2017 al een woningtekort was. De verhuurderheffing is in 2013 ingevoerd als deel van de maatregelen in het Woonakkoord. Het totaal aan maatregelen opgenomen in het Woonakkoord leverde een bijdrage aan de werking van de woningmarkt. De verhuurderheffing levert daarbij een noodzakelijke bijdrage aan de overheidsfinanciën. Het afschaffen van de verhuurderheffing zou leiden tot een gat in de begroting van 1,7 miljard euro. Wel is in de verhuurderheffing vanaf 2014 een tegemoetkoming opgenomen ten behoeve van maatschappelijk wenselijke investeringen. Uit de evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 blijkt dat woningcorporaties voorzichtiger zijn geweest met hun investeringen dan noodzakelijk was. In 2019 wordt de verhuurderheffing met 100 miljoen euro verlaagd en een heffingsvermindering geïntroduceerd voor verduurzaming van de woningvoorraad.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of de regering kan uitleggen waarom zij inzake de renteaftrekbeperking, voortkomend uit de anti tax avoidance directive, geen uitzondering wil maken voor de verhuurders zonder winst oogmerk, woningcorporaties, waardoor zij jaarlijks 300 miljoen euro extra kwijt zijn en woningnood lastiger is op te lossen. In antwoord op deze vraag merkt de regering op dat de de earningsstrippingmaatregel zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking niet specifiek is gericht op woningcorporaties. De doelstelling van het regeerakkoord is om eigen vermogen en vreemd vermogen meer gelijk te behandelen voor alle Vpb-plichtigen. Dat levert stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen op, zeker bij tegenslag. Ook woningcorporaties vallen onder het bereik van de earningsstrippingmaatregel. Een specifieke uitzondering voor woningcorporaties in de vennootschapsbelasting is juridisch niet mogelijk vanwege het risico op het verlenen van verboden staatssteun.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel D

De VVD-fractie vraagt aan wat voor soort eisen moet worden gedacht bij de mogelijkheid om vooraf eisen te kunnen stellen aan nieuwe experimenten. In dit kader moet worden gedacht aan situaties waarin bijvoorbeeld van tevoren wordt aangegeven welke belangen niet mogen worden geschaad bij het maken van nieuwe experimenten. Daarnaast kan ook

worden gedacht aan eisen met betrekking tot de wijze waarop burgers worden geïnformeerd over deelname door de gemeente aan een experiment.

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