

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1993

Vragen van het lid **Van Gerven** (SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het artikel van mr. dr. F.H. Kistenkas «Door het invoeren van één milieuwet zullen waarden als natuur en biodiversiteit als eerste sneuvelen»* (ingezonden 29 januari 2021).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 12 maart 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1656.

Vraag 1

Naar aanleiding van uw antwoord op de vraag over meer Rijksregie zoals die uit een wetsevaluatie van de Nieuw-Zeelandse omgevingswet naar voren kwam en nu ook de NOVI die thans voorstaat (vraag 6), waarin u «samen-spel», omgevingsagenda's, NOVI-gebieden en verstedelijking strategieën noemt, deelt u de mening dat dit allemaal *beleidsinstrumenten* en geen dwingende *rechtsinstrumenten* zijn? Kunt u uitleggen hoe door deze «goede» samenwerking belangenconflicten tussen overheden worden beslecht zonder dit van bovenaf op te (kunnen) leggen?^{1 2}

Antwoord 1

Ja, ik onderschrijf dat de genoemde instrumenten beleidsinstrumenten zijn en geen instrumenten die andere bestuursorganen dwingende regels opleggen. De regionale verstedelijkingsstrategieën zullen overigens wel wederzijds bindende afspraken bevatten over fasering van de realisatie en over de benodigde investeringen. De regie op ruimtelijke opgaven vraagt om samenhangende inzet van beleidsinstrumenten en waar nodig dwingende regels. De Omgevingswet biedt daartoe zowel beleidsinstrumenten (zoals omgevingsvisies en programma's) als dwingende instrumenten (zoals instructieregels en instructiebesluiten).

¹ Volkskrant, 3 december 2020, «Opinie: door het invoeren van één milieuwet zullen waarden als natuur en biodiversiteit als eerste sneuvelen»; <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-door-het-invoeren-van-een-milieuwet-zullen-waarden-als-natuur-en-biodiversiteit-als-eerste-sneuvelen~bc9fb1f0/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

² Rijksoverheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 januari 2021, «Beantwoording Kamervragen over positie natuur en biodiversiteit in Omgevingswet»; <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2021/01/14/beantwoording-kamervragen-over-positie-natuur-en-biodiversiteit-in-omgevingswet>

Door de inzet van beleidsinstrumenten en door het maken van samenwerkingsafspraken, mede in het kader van de NOVI, kunnen overheden gezamenlijk werken aan de opgaven zoals de woningbouw en de energietransitie. De NOVI wordt ook in programma's uitgewerkt, waar de opgaven zo mogelijk worden gekwantificeerd. Met deze beleidsinstrumenten kunnen overheden elkaar in staat stellen om bijdragen te leveren en elkaar aanspreken op elkaars prestaties. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van het beleid verbetert. Deze samenwerking helpt om eventuele conflicten die voortvloeien uit de verschillende belangen die overheden kunnen hebben te voorkomen of in der minne te beslechten. De inzet van dwingende instrumenten, waarop in latere antwoorden zal worden ingegaan, richt zich op die nationale belangen die op voorhand doorwerking moeten krijgen in de besluiten van medeoverheden.

Vraag 2, 3

Kunt u aangeven welke verhouding er bestaat tussen de regie van het Rijk op de inrichting van de leefomgeving enerzijds en de lokale keuzes anderzijds? Kunt u aangeven hoe wordt voorkomen dat, door het toestaan van verschillen tussen gebieden en het lokaal maken van keuzen met betrekking tot de inrichting van de leefomgeving, lokale belangen de overhand krijgen ten opzichte van regionale en nationale belangen?

Antwoord 2, 3

Onder de Omgevingswet ligt, net als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening, het maken van keuzes over de inrichting van de woon- en leefomgeving primair bij de gemeenten. Regie vanuit het Rijk betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden, maar het geven van richting op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel.³ Met de genoemde beleidsinstrumenten geeft het Rijk aan welke keuzes het op nationale schaal maakt, waar het richting geeft aan andere overheden en waar het samen met andere overheden aan tafel zit. Het Rijk geeft richting met de in het antwoord op vraag 1 genoemde nationale omgevingsvisie, met de gemaakte samenwerkingsafspraken en met instructieregels die bepalen binnen welke grenzen gemeenten, waterschappen en provincies hun afwegingen maken. Waar het gaat om provinciale belangen hebben de provincies dezelfde mogelijkheden als het Rijk om richting te geven en grenzen te bepalen.

Bij het maken van keuzes hebben de overheden ruimte nodig om in overleg met elkaar en met hun bevolking tot lokaal gedragen oplossingen te komen. De regels van de Omgevingswet bieden, vergeleken met het huidige recht, op milieugebied inderdaad meer ruimte voor lokale keuzes die recht doen aan de verschillen tussen gebieden. De rijksregelgeving geeft daarbij aan binnen welke grenzen die afweging zich afspeelt. Die extra ruimte biedt kansen om tot betere keuzes te komen bij bijvoorbeeld de woningbouwopgave. Zo kan een gemengd woon-en-werkgebied beter geregeld worden met de Omgevingswet dan met de huidige regelgeving. De gemeente biedt straks in het omgevingsplan vooraf duidelijkheid over bijvoorbeeld geur- en geluidnormen van een bedrijf. Dat bevordert de rechtszekerheid voor zowel de toekomstige bewoners als de toekomstige bedrijven.

Vraag 4

Kunt u aangeven op welke wijze in de Omgevingswet is geborgd dat, vanuit het regionale en/of nationale belang, ongewenste lokale ruimtelijke ontwikkelingen tijdig worden gesignaleerd en voorkomen?

Antwoord 4

In de Omgevingswet is geregeld dat bestuursorganen verplicht zijn om bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere overheden en zo nodig afstemmen. Dit geldt ook voor gemeenten die taken van provincies of het Rijk zouden belemmeren. Waar nodig wordt bovendien, net als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening, via instructieregels gewaarborgd dat lokale ruimtelijke ontwikkelingen passen binnen kaders van instructieregels die zijn gesteld met het oog op nationale belangen of internationale verplichtingen.

³ Kamerstuk 34 682, nr. 48.

De voorbereiding van lokale ontwikkelingen verloopt volgens een zorgvuldige procedure met openbare kennisgeving, die eenieder in staat stelt om er kennis van te nemen en een zienswijze kenbaar te maken, mocht die ontwikkeling onverhoopt niet al bekend zijn door goed onderling overleg. Mocht het vervolgens vanuit een concreet nationaal belang ondanks overleg met andere overheden toch nodig zijn, dan kan het Rijk ongewenste ontwikkelingen voorkomen met het juridische instrumentarium waarop in de volgende antwoorden nader zal worden ingegaan. Daarnaast wordt bij de monitoring van de NOVI de vinger aan de pols gehouden ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen. Hoewel daarmee individuele ontwikkelingen niet voorkomen kunnen worden, kan dat wel leiden tot nieuw beleid of regelgeving over generieke ontwikkelingen.

Vraag 5

Kunt u aangeven hoe via de Omgevingswet wordt omgegaan met lokale overheden die, vanuit het regionale en/of nationale belang gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ongewenst vinden en blokkeren?

Antwoord 5

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 1 is de sturingsstijl van de NOVI gericht op het voorkomen van dergelijke situaties. De sectorale en gebiedsgerichte uitwerkingen leiden tot wederkerige afspraken over gebiedsontwikkelingsprojecten in bijvoorbeeld NOVI-gebieden, stedelijke of landelijke regio's. In de Omgevingswet is, net als in de huidige wetgeving, wettelijk vastgelegd dat het Rijk terughoudend is met het nemen van besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen, tenzij dat noodzakelijk is vanwege een nationaal belang. In de gevallen waarin een nationaal belang dat besluit rechtvaardigt heeft het Rijk ook doorzettingsmacht. Wanneer een partij eenzijdig de gemaakte afspraken niet nakomt en het gezamenlijk belang bij de gebiedsontwikkeling wordt geschaad, kan het Rijk doorzettingsmacht inzetten met juridische instrumenten waarop in de antwoorden 6 en 7 nader zal worden ingegaan. Als het vaststellen van een omgevingsplan gebeurt in strijd met instructieregels heeft de provincie het interventiebesluit (interbestuurlijk toezicht) en het Rijk het generieke instrumentarium van schorsing en vernietiging op grond van de Gemeentewet. Het is overigens vaak voldoende om de juridische instrumenten op de bestuurlijke tafel te leggen om ook op lokaal niveau met hernieuwde energie invulling te geven aan de bestaande afspraken. De formulering van nationale en provinciale belangen in een omgevingsvisie biedt veelal ruimte voor verschillende mogelijkheden om die belangen te behartigen. Het Rijk geeft dan de nationale belangen aan, maar bepaalt niet op welke locatie of wijze die gerealiseerd moeten worden. De gemeenten hebben dan ruimte om een ontwikkeling die zou kunnen bijdragen aan een nationaal of provinciaal belang op verschillende locaties of wijzen te realiseren. Als een incidentele ruimtelijke ontwikkeling dan geen doorgang kan vinden, ligt inzet van doorzettingsmacht minder voor de hand. Opgemerkt wordt nog dat voor bepaalde typen projecten met «directe» nationale belangen, zoals de aanleg en verbetering van de hoofdinfrastructuur en waterstaatswerken, gebruik wordt gemaakt van projectbesluiten waarmee er minder afhankelijkheid is van de lokale besluitvorming. Daarbij voorziet het stelsel in een wettelijk mechanisme dat voorkomt dat een lokale overheid de uitvoering van een projectbesluit kan blokkeren met een omgevingsplan of maatwerkvoorschrift.

Vraag 6

Hoe zou de rijksoverheid onder de huidige wetgeving de nationale belangen alsnog kunnen laten doorwerken in de casus van de uitspraak van de Raad van State van 23 december 2020, 201902290/1/R3 waarin de gemeente Fryske Marren een zandwinnings- en natuureiland op het IJsselmeer blokkeert dat al in wetgeving van het rijk, namelijk het Barro (art. 2.12.2 lid 2 sub e *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*) was toegestaan en vooral ook een aantal nationale belangen uit de NOVI lijkt te betreffen zoals de woningbouwopgave (het wegwerken van het woningtekort), de bouwzand/delfstoffenwinning en ook de natuurontwikkeling (resp. de nationale belangen 13, 5 en 20) en waarbij ook de provincie eveneens geen bedenkingen had omdat er geen significant negatieve effecten waren op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen?

Antwoord 6

In december 2018 is uw Kamer geïnformeerd over de besluitvorming rond het genoemde zandwin-eiland in het IJsselmeer.⁴ Aangegeven is dat het genoemde artikel in het Barro het aanleggen van een werkeiland voor dit project faciliteert, maar niet kan worden gezien als toestemming voor het project als geheel. Zoals indertijd is gesteld is de uiteindelijke beoordeling en belangenafweging – die meer belangen omvat dan alleen één nationaal belang – aan de gemeente De Fryske Marren.

Zou het Rijk voor een dergelijk project wel tot het oordeel komen dat realisatie nodig is, dan zijn er onder de huidige Wet ruimtelijke ordening twee mogelijkheden om daarvoor de benodigde positieve besluiten te verkrijgen. Voorwaarde is dat sprake moet zijn van nationale belangen. Het Rijk zou zelf een inpassingsplan kunnen vaststellen. Door middel van de rijkscoördinatie-procedure kan er daarbij voor gezorgd worden dat de benodigde vergunningen op grond van andere wetten zoals de Wet natuurbescherming, de Ontgrondingenwet, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden verkregen. Ook zou het Rijk aan de gemeente een aanwijzing kunnen geven om een bestemmingsplan vast te stellen dat het project mogelijk maakt. Extra voorwaarde is wel dat de nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Vraag 7

Hoe zou de rijksoverheid in diezelfde casus als van vraag 6 onder de Omgevingswet deze nationale NOVI-belangen kunnen laten doorwerken?

Antwoord 7

Onder de Omgevingswet bestaan dezelfde juridische mogelijkheden om in te grijpen in verband met een nationaal belang als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

Het instructiebesluit biedt dezelfde mogelijkheid als de huidige aanwijzing, dus een concrete opdracht aan de gemeente om het omgevingsplan zo vast te stellen dat het project mogelijk wordt. De Omgevingswet biedt daarbij ook de mogelijkheid om een instructiebesluit te nemen over de vaststelling van een projectbesluit door de provincie. Het projectbesluit van het Rijk vervangt onder de Omgevingswet het huidige rijksinpassingsplan. Anders dan nu kan in een projectbesluit de benodigde ruimtelijke toestemming voor het project worden geïntegreerd met de benodigde vergunningen voor activiteiten die nodig zijn voor de uitvoering van het project. De verantwoordelijke ze Minister past bij het projectbesluit de geldende beoordelingskaders voor de vergunningen toe.

Een andere mogelijkheid is het aanvragen van een geïntegreerde omgevingsvergunning voor het gehele project bij het Rijk, met inbegrip van een vergunning voor een zogenoemde omgevingsplanactiviteit van nationaal belang, die het mogelijk maakt af te wijken van het omgevingsplan zonder dat instemming van het gemeentebestuur vereist is. Hiervoor zal duidelijk moeten zijn dat het Rijk het concrete project inderdaad van nationaal belang acht.

Het grote verschil is dat men onder de Omgevingswet niet meer te maken heeft met een hele reeks andere wetten die elk hun eigen procedures, instrumenten en toetsingskaders met zich brengen, maar met één wet die deze op een overzichtelijke wijze bundelt.

Vraag 8

Aangezien de Omgevingswet uitgaat van een zogenoemde beleidscyclus, die begint met beleidsontwikkeling in omgevingsvisies en daarna beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling, hoe is gewaarborgd dat de omgevingsvisie(s) vanuit hun beleidspoor doorwerken in het juridische spoor en dus uiteindelijk ook in het gemeentelijke Omgevingsplan en de vergunningverlening?

⁴ Kamerstuk 35 000 J, nr. 30.

Antwoord 8

Niet elke beleidsuitspraak vereist juridische borging. Er zijn ook andere middelen om de decentrale overheden te bewegen om rijksbeleid te verwezenlijken, zoals het maken van bestuurlijke afspraken, financiële instrumenten en kennisopbouw en -overdracht. In de NOVI is gekozen voor samenwerkingsafspraken voor de doorwerking van de daar genoemde afwegingsprincipes, voorkeursvolgordes en strategieën.

Waar nodig kan – los van de in het antwoord op vraag 7 beschreven mogelijkheden voor specifieke projecten – gebruik worden gemaakt van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, één van de vier AMvB's onder de Omgevingswet. Via instructieregels over het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening en via beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen werkt het rijksbeleid uit de nationale omgevingsvisie en specifieke programma's dan door naar de gemeentelijke besluitvorming. Daarmee kan heel concreet worden aangeven hoe decentrale overheden de verschillende onderdelen van het rijksbeleid moeten laten doorwerken bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Zo nodig kan voorafgaand aan het stellen van instructieregels gebruik worden gemaakt van voorbereidingsbescherming, waarmee het Rijk kan voorkomen dat zich tijdens het voorbereiden van deze regels nieuwe ontwikkelingen voordoen die daarmee strijdig zijn.

Naast het instrument instructieregels, dat al bekend is uit de Wet ruimtelijke ordening, kent de Omgevingswet ook instrumenten die uit het milieurecht afkomstig zijn zoals algemene regels voor activiteiten met maatwerkmogelijkheden voor gemeenten, de omgevingswaarde en het programma met programmatische aanpak (waarbij maatregelen een wettelijke uitvoeringsplicht kennen). Deze instrumenten kunnen in de toekomst mogelijk breder worden ingezet, afhankelijk van keuzes van het nieuwe kabinet om ter uitvoering van specifieke beleidsdoelen tot regelgeving te komen.

Vraag 9

Is de casus uit vraag 6 een voorbeeld van een haperende beleidscyclus?

Antwoord 9

Nee. Dat het gemeentebestuur uiteindelijk beslist of een zandwinproject op een concrete locatie planologisch doorgang kan vinden, past bij het vigerende rijksbeleid. In dat opzicht werkt het rijksbeleid zoals beoogd: het stelt kaders aan wat toelaatbaar is in het IJsselmeer en wat de grenzen van het toelaatbare zijn met het oog op de betrokken nationale belangen. Binnen die kaders kan op gemeentelijk niveau een concreet plan op een concrete locatie worden getoetst met het oog op *alle* betrokken belangen.

Vraag 10

Gelet op het feit dat u bij de eerdere vragen herinvoering van het instrument van de Planologische kernbeslissing (Pkb) nog niet nodig oordeelde, zou een Pkb in de casus van vraag 6 een oplossing hebben kunnen bieden en niet beter zijn voor de doorwerking in de beleidscyclus?

Antwoord 10

Nee. Onder de voorheen bestaande PKB Structuurschema Oppervlakedelfstoffen hebben zich vergelijkbare problemen voorgedaan, in de zin dat gemeenten niet wilden meewerken aan een zandwinproject waar provincie en Rijk wel achter stonden. Een bekend voorbeeld is de zandwinning F3b (Watergoed) in Maasbommel, die ondanks een aanwijzing van de provincie niet tot stand is gekomen.⁵ Een PKB zou slechts direct doorwerken naar gemeentelijke besluitvorming als het belang van het project zou blijken uit een concrete beleidsbeslissing in een PKB. In de praktijk waren de PKB's over de winning van oppervlakedelfstoffen niet zo concreet en werd de besluitvorming over concrete zandwinprojecten ter uitvoering van het nationale belang aan de decentrale overheden overgelaten.

⁵ Kamerstuk 30 346, nr. C.