

35 256 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht

Nr. 15 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

In het wetgevingsoverleg met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 9 november jl. over het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstuk 35 256) heb ik u toegezegd voor de stemmingen van dinsdag a.s. nader in te gaan op twee amendementen, ingediend door de Kamerleden Van Nispen en Van Gerven. Dit betreft het amendement op stuk nr. 10 aangaande verplichte toezending van ontwerpbesluiten op grond van de Omgevingswet en het amendement op stuk nr. 14 (ter vervanging van de nrs. 12 en 13) aangaande aanpassing van de regeling van nadeelcompensatie in de Omgevingswet.

Amendement nr. 10: verplichte toezending ontwerpbesluit

Het ingediende amendement regelt dat bij besluiten op grond van de Omgevingswet waarop zowel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als de coördinatieregeling van de met dit wetsvoorstel te wijzigen afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is, een ontwerpbesluit schriftelijk wordt gezonden aan belanghebbende omwonenden. Ik onderschrijf de gedachte achter dit amendement, maar zie echter belangrijke redenen om het amendement zelf te ontraden. Hieronder licht ik dat toe en geef ik ook aan op welke andere wijze omwonenden en andere belanghebbenden betrokken zullen worden bij de besluitvorming over activiteiten in hun leefomgeving.

Het is van belang dat belanghebbenden op de hoogte zijn van wat er in hun leefomgeving gebeurt. Er gelden dan ook al regels op grond waarvan belanghebbenden kennis kunnen nemen van voorgenomen besluiten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Voorzien is in terinzagelegging van onder meer het ontwerpbesluit en een openbare kennisgeving van die terinzagelegging. Die regels gelden ook voor besluiten op grond van de Omgevingswet.

Met de Wet elektronische publicaties (Stb. 2020, nr. 262; hierna: Wep) worden de regels in de Awb en de Bekendmakingswet aangepast en wordt voorzien in een

extra serviceverlening voor burgers om geïnformeerd te worden over besluitvorming door de overheid. Deze aanpassing treedt naar verwachting in werking met ingang van 1 juli 2021. Vanaf die datum zullen kennisgevingen van terinzageleggingen verplicht in een officieel publicatieblad, zoals het gemeenteblad of de Staatscourant, worden gepubliceerd. Degenen die beschikken over een MijnOverheid-account krijgen dan automatisch bericht over kennisgevingen die betrekking hebben op hun naaste omgeving. Iedereen kan de attendering uitbreiden tot een grotere straal of andere locaties. Ook bestaat de mogelijkheid om geattendeerd te worden op besluiten met een bepaald onderwerp. Deze mogelijkheid is onder meer relevant voor natuurbeschermingsorganisaties en andere maatschappelijke organisaties die landelijk actief zijn.

Bij de totstandkoming van de Wep is nadrukkelijk de vraag aan de orde geweest of bovenop de extra serviceverlening aanvullende maatregelen nodig zijn. Gedacht is daarbij aan de digitale inclusie of het in stand houden van publicaties in huis-aan-huisbladen. De conclusie was dat het met de Wep ingerichte wettelijk kader voldoende is en dat niet de (formele) wetgever, maar bestuursorganen zelf het beste de afweging kunnen maken of aanvullende publiciteit nodig is. Afhankelijk van de doelgroep en het voorgenomen besluit zijn dan verschillende instrumenten denkbaar, waaronder de in het amendement voorgestelde huis-aan-huis te verspreiden brief. Van het stellen van algemene regels op dit punt is afgezien, omdat deze niet de nodige flexibiliteit geven en geen rekening kunnen houden met de lokale omstandigheden. Ik zie geen gronden om hier voor de Omgevingswet op terug te komen.

Daarnaast speelt ook het punt van de uitvoerbaarheid. Het amendement spreekt van “alle belanghebbenden”. Het is voor een bestuursorgaan onmogelijk om alle belanghebbenden in beeld te brengen, zeker als de suggestie wordt overgenomen om het amendement ook te betrekken op andere belanghebbenden dan omwonenden. Vergelijk artikel 3:11 van de Awb, waar tot 1 juli 2005 de terinzagelegging van stukken was beperkt tot degenen die zienswijzen naar voren kunnen brengen (destijds in beginsel alleen belanghebbenden), maar nu is voorgeschreven dat de terinzagelegging geschiedt voor een ieder, omdat de eerdergenoemde beperking niet of nauwelijks hanteerbaar en ook niet wenselijk wordt geacht. Verder is van belang dat ontwerpbesluiten omvangrijk kunnen zijn, waardoor het verspreiden van papieren ontwerpbesluiten onder een grote groep geadresseerden tot een enorme papierstroom zou leiden. Gezien de uitvoeringslasten en te verwachten problemen bij de uitvoering is de invoering van een juridische verplichting niet wenselijk zonder zorgvuldige uitvoeringstoets en de betrokkenheid van decentrale overheden.

Het bovenstaande laat onverlet dat het van belang is dat burgers en maatschappelijke organisaties vroegtijdig van voorgenomen besluitvorming op de

hoogte zijn en daarbij betrokken zijn. Kunnen en mogen meepraten over plannen voor een wijk, dorp of stad is belangrijk. Met de komst van de Omgevingswet zullen overheden en initiatiefnemers vaker hun inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden vanaf het begin betrekken bij plannen of projecten. In het geval van besluiten waarop de coördinatieregeling van toepassing is, zal in de regel in het voortraject al een verplichting bestaan tot het opstarten van een participatietraject. Zo komen al snel alle belangen, meningen en creatieve ideeën op tafel. De overheden zijn aan zet om participatiebeleid en participatietrajecten vorm te geven en groepen die niet vanzelfsprekend aan tafel zitten, te betrekken. Hierbij bekijk ik, mede naar aanleiding van signalen van de Nationale ombudsman, hoe voorkomen kan worden dat groepen zich niet aangesloten voelen. Het participatietraject begint met een kennisgeving van het bestuursorgaan hoe deze het participatieproces wil invullen. Enerzijds heeft het bestuursorgaan de vrijheid hoe het de participatie wil vormgeven. Iedere situatie is immers anders. Dit maakt maatwerk mogelijk. Ook in de wijze en frequentie van informatievoorziening (digitaal of op papier). Anderzijds bestaat er wel de verplichting op basis van artikel 5.3, tweede lid, van het Omgevingsbesluit dat de kennisgeving over de participatie zodanig moet worden gecommuniceerd dat het relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt. Als er in dat publiek burgers zijn, waarvan het bestuursorgaan weet dat deze niet zullen worden bereikt door alleen een digitaal traject, dan zal het bestuursorgaan ook andere communicatiewijzen moeten gebruiken (bijv. huis aan huis of aankondigingen in lokale media).

Concluderend, verplichte toezending van ontwerpbesluiten zorgt voor diverse uitvoeringsproblemen. Participatie aan de voorkant kan voorkomen dat belanghebbenden zich verrast voelen door coördinatiebesluiten (de gedachte achter het amendement) en deze participatie moet zodanig worden opgestart dat het relevante publiek wordt bereikt. In deze vroege fase kunnen overheden op laagdrempelige wijze voorgenomen plannen toelichten en inwoners informeren hoe ze betrokken blijven.

Tijdens het debat in de Eerste Kamer over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet op 28 januari 2020 heeft de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen toegezegd dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden gemonitord hoe participatie zich ontwikkelt (Handelingen I 2019/20, nr. 18, items 3 en 6). Ik wil u graag de toezegging doen om bij de evaluatie van de Omgevingswet nadrukkelijk ook naar de beleving van belanghebbende omwonenden te kijken. Vervolgens kan als uitkomst van de evaluatie van de Omgevingswet gezien worden of andere of nadere eisen alsnog noodzakelijk zijn.

Ook de Wep zal worden geëvalueerd. De staatssecretaris heeft toegezegd dat daarbij ingegaan zal worden op de beschikbaarheid van publicaties voor digitaal

minder vaardigen en op mogelijke gevolgen voor lokale media. Ik zeg hierbij toe dat tevens ingegaan zal worden op de kenbaarheid van kennisgevingen over de ter inzage gelegde ontwerpbesluiten onder de Omgevingswet.

Amendement nr. 14: aanpassing van nadeelcompensatie Omgevingswet

Amendement op stuk nr. 12 bleek niet te passen bij het doel dat de Kamerleden Van Nispen en Van Gerven hiermee voor ogen hadden. Om die reden is inmiddels een amendement op stuk nr. 14 ter vervanging van amendement nr. 13 dat op zijn beurt amendement nr. 12 verving, ingediend.

Het nieuwe amendement omvat de toevoeging van een zin aan artikel 15.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Artikel 15.7, eerste lid, is geen onderdeel van dit wetsvoorstel maar is bij de Invoeringswet Omgevingswet aan de Omgevingswet toegevoegd. Het artikel bepaalt dat als de schade bestaat uit waardedaling van een onroerende zaak en wordt veroorzaakt door een ontwikkeling in de omgeving van de onroerende zaak (indirecte schade) een deel ter grootte van 4% van de waarde van de onroerende zaak voor rekening van de benadeelde blijft. Dit wordt ook wel geduid als het wettelijk forfait van 4%. De hoogte van 4% is tot stand gekomen via het amendement van de leden Ronnes en Smeulders (Kamerstuk 34 986, nr. 52), zoals ik ook heb toegelicht tijdens het wetgevingsoverleg.

Het amendement strekt ertoe dat het voordeel dat een initiatiefnemer heeft van een nieuwe ontwikkeling, wordt verrekend met het deel van de schadevergoeding dat op grond van artikel 15.7, eerste lid, van de Omgevingswet voor rekening van de benadeelde blijft. Het amendement zou er toe leiden dat er meer schade wordt vergoed. Het amendement is daarmee gericht op versterking van de positie van eigenaren en zakelijk gerechtigden van onroerende zaken die te maken krijgen met ontwikkelingen in de omgeving van hun onroerende zaak.

Met de indieners van het amendement constateer ik dat het belang van eigenaren en zakelijk gerechtigden in voldoende mate moet worden beschermd als zich nadelige ontwikkelingen voordoen. Tegelijkertijd constateer ik ook dat we in Nederland voor aanzienlijke opgaven staan. Genoemd kunnen worden de energietransitie, waar de indieners op wijzen, maar ook de woningbouwopgave. Het effect van het amendement kan zijn dat het deel van de schade dat extra voor vergoeding in aanmerking komt, wordt doorberekend in de prijzen van nieuwbouwwoningen. Daarmee kan de betaalbaarheid van nieuwe koopwoningen voor bepaalde groepen woningzoekenden, zoals starters, verder onder druk komen te staan.

Het amendement zorgt er bovendien voor dat de vraag of er aanleiding is om schade als gevolg van rechtsmatige overheidsbesluiten niet voor een deel voor rekening van de benadeelde te laten komen, afhankelijk wordt van het profijt dat de initiatiefnemer heeft van de nieuwe ontwikkeling. Dat vind ik niet wenselijk.

Artikel 15.7, eerste lid, van de Omgevingswet is een uitwerking van het beginsel van “égalité devant les charges publiques” (kortweg: het “égalitébeginsel” genoemd). Dat beginsel is vastgelegd in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten die in 2013 door het parlement is aangenomen (Stb. 2013, nr. 50) en wordt al geruime tijd in de rechtspraak toegepast, ook in de rechtspraak van Europese rechters.

Het wetsvoorstel dat nu bij de Tweede Kamer voor ligt, maakt de inwerkingtreding van de bepalingen over nadeelcompensatie (titel 4.5 Awb) in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten mogelijk. Op grond van het “égalitébeginsel” blijft schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in beginsel voor rekening van de benadeelde. Elke burger moet volgens dit beginsel rekening houden met nadelige ontwikkelingen als gevolg van de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden. Dat wordt het “normaal maatschappelijk risico” genoemd. Alleen als de schade bovenmatig is en een bepaalde groep meer treft dan anderen, komt de schade voor vergoeding in aanmerking. Bij de toepassing van het égalitébeginsel gaat er dus niet om of een initiatiefnemer er profijt van heeft. Als een andere opvatting wordt gevolgd, zoals het amendement doet, kan dat tot onredelijke uitkomsten leiden. Als rekening zou worden gehouden met het profijt dat een initiatiefnemer heeft, dan zou bijvoorbeeld bij energieprojecten meer recht op schadevergoeding bestaan dan bij bijvoorbeeld dijkverhogingen.

Als het de indieners te doen is om een betere verdeling van de lusten en lasten van nieuwe ontwikkelingen tussen initiatiefnemers en (alle) omwonenden, dan draagt het amendement daar niet aan bij. Het amendement zorgt alleen voor een ruimere schadevergoeding (lees: vermindering van de lasten), maar zorgt er niet voor dat omwonenden ook delen in de lusten. Bovendien wordt met dit amendement alleen een deel van de kring van omwonenden bereikt, namelijk alleen degenen die als eigenaar of zakelijk gerechtigde nadeel van een nieuwe ontwikkeling ondervinden en zich actief hebben gemeld. Zoals ik in het wetgevingsoverleg heb aangegeven, is het te prefereren om aan de voorkant te bekijken of omwonenden kunnen profiteren van de lusten van een initiatief, bijvoorbeeld door mee te kunnen investeren in een energietransitieproject en vervolgens te delen in de opbrengsten. Dit verhoogt de betrokkenheid bij en het draagvlak voor nieuwe projecten.

Verder signaleer ik een aantal haken en ogen bij de uitvoering van het amendement in de praktijk. Het zal vaak niet eenvoudig zijn om vast te stellen of en, zo ja, in hoeverre de initiatiefnemer voordeel heeft van een nieuwe ontwikkeling en in hoeverre het voordeel verband heeft met het nadeel dat de eigenaar of zakelijk gerechtigde van de nieuwe ontwikkeling ondervindt. Criteria aan de hand waarvan het voordeel voor de initiatiefnemer moet worden vastgesteld, ontbreken bij dit amendement. Dit zal daarom in de rechtspraak moeten worden ingevuld, waardoor

ik de nodige procedures verwacht die vertragend kunnen werken bij het tot stand brengen van nieuwe initiatieven.

Met de Invoeringswet Omgevingswet is in afdeling 15.1 van de Omgevingswet naar mijn mening een evenwichtige regeling tot stand gekomen. Deze regeling doet zowel recht aan het belang van de eigenaren en zakelijk gerechtigden, als aan het algemeen belang om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Als één van de weinige landen in Europa voorziet Nederland in de vergoeding van indirecte schade aan eigenaren bij nieuwe ontwikkelingen via een laagdrempelige procedure. Dat blijft zo onder de Omgevingswet.

Om de hiervoor aangegeven redenen ontraad ik dit amendement.

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