

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000023641

Uw kenmerk
2020D47421

Datum 26 januari 2021
Betreft Beantwoording Kamervragen 23e tranche Besluit uitvoering
Crisis- en herstelwet

Met deze brief beantwoord ik de vragen van de fracties van VVD en GroenLinks uit hun brief van 20 november 2020, over de inhoud van de drieëntwintigste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen aangehouden.

Allereerst wil ik de fracties van de VVD en GroenLinks bedanken voor hun inbreng.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de drieëntwintigste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw). Zij vragen wanneer de Kamer een brief kan ontvangen over de uitvoering van de aangenomen motie over het beëindigen van het experiment extra energie-eisen Amsterdam¹. Ik voer de motie van uw Kamer uiteraard uit. Bij de beantwoording van de vragen over de tweeëntwintigste tranche van het Bu Chw ga ik daar dieper op in. Ik verwijs dan ook naar voornoemde beantwoording.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de vindplaats van de mogelijkheid om onder de Omgevingswet lokaal strengere energie eisen aan gebouwen te stellen. Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften worden binnen het stelsel van de Omgevingswet gebruikt om algemene rijksregels lokaal toe te spitsen. Hiermee is flexibiliteit in het stelsel gebracht om te voorkomen dat regels niet passend zijn voor de lokale omstandigheden of geen ruimte bieden voor lokale ambities. De grondslagen hiervoor zijn opgenomen in artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften) en 4.6 (maatwerkregels) van de Omgevingswet. De mogelijkheid voor het toepassen van dit maatwerk moet bij de betreffende

¹ Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 595.

algemene regels op AMvB-niveau 'aan' gezet worden en kan dan door het betreffende bestuursorgaan, rekening houdend met de doelen van de Omgevingswet, worden toegepast.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl), zoals dat in 2018 gepubliceerd is², is beperkt en inhoudelijk begrensd invulling gegeven aan het openstellen van maatwerkmogelijkheden, om de landelijke uniformiteit van de regels te behouden. Maar op onderdelen is er ook ruimte gecreëerd voor lokale ambities. Op grond van het Bbl is het mogelijk om lokaal een strengere eis te stellen aan de energieprestatie van een te bouwen bouwwerk via een maatwerkregel (opgenomen in het omgevingsplan). Met de maatwerkregel kan een gemeente de minimum waarde(n) voor nieuwbouw aanscherpen, maar niet eisen met welke middelen de initiatiefnemer aan de strengere eis moet voldoen. Deze mogelijkheid is in 2018 opgenomen in artikel 4.150 van het Bbl en met het Besluit houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 e.a. inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw aangepast in verband met de overgang van de energieprestatiecoëfficiënt naar de BENG-eisen.³

Wanneer een gemeente de maatwerkmogelijkheden uit artikel 4.150 van het Bbl na inwerkingtreding van de Omgevingswet toepast, is geen sprake (meer) van een experiment, maar wordt gebruikgemaakt van een generiek instrument uit het stelsel.

De leden van de VVD-fractie vragen of het experiment met de verordening met verbrede reikwijdte beperkt blijft tot de provincies Flevoland, Utrecht en Gelderland. Op dit moment is dat inderdaad het geval. Maar ook andere provincies kunnen zich, nadat de tranche inwerking is getreden, melden om deel te nemen aan dit experiment. Ik verwacht overigens niet dat er veel provincies zullen zijn die hiervan gebruik willen maken. Met het experiment wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet.

Voorts merken de leden van de VVD-fractie op dat het experiment de provincies de mogelijkheid biedt om instructieregels op te stellen voor bestemmingsplannen. Zij vragen of de wijze waarop dit wordt geregeld geheel conform de Omgevingswet is of dat er sprake is van een afwijking. Het experiment is conform de Omgevingswet. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) worden al provinciale instructieregels gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen (artikel 4.1, eerste lid, van de Wro). Deze instructieregels kunnen echter uitsluitend worden gesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Met het voorliggende experiment wordt dit criterium verbreed en is aangesloten bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3). Dit is in lijn met het regime onder de Omgevingswet waarbij instructieregels gesteld kunnen worden over een omgevingsplan indien deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (artikel 2.22, eerste lid, van de Omgevingswet). Het experiment wijkt materieel dus niet af van de Omgevingswet. Wat betreft de formulering is aangesloten bij andere experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet waarmee vooruit wordt gelopen op het instrumentarium van de

² Stb. 2018, 291.

³ Stb. 2019, 501, Artikel III, onderdeel D.

Omgevingswet, zoals het experiment met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (artikel 7c van het Bu Chw) als voorloper van het omgevingsplan.

De leden van de fractie van GroenLinks delen het standpunt dat voor de woningbouwopgave, energietransitie, klimaatadaptatie en de stikstofcrisis een daadkrachtige aanpak nodig is. Zij vragen in hoeverre het voorliggende ontwerpbesluit daadwerkelijk bij zal dragen aan deze daadkrachtige aanpak en vragen om de impact van het voorliggende ontwerpbesluit nader te duiden. Complexe ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave, energietransitie, klimaatadaptatie en de stikstofcrisis vragen om een integrale aanpak en kunnen niet altijd met bestaande wet- en regelgeving worden aangepakt. Onder meer de Omgevingswet en de Spoedwet aanpak stikstof voorzien voor een deel in de noodzakelijke wet- en regelgeving om deze complexe opgaven het hoofd te bieden. Daarnaast werkt het kabinet verder aan nieuwe regelgeving zoals de Energiewet en een wijziging van de Warmtewet. Met voorliggend experiment wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet die voorziet in een integralere aanpak. Daarmee is dit experiment een onderdeel in het brede palet aan nieuwe wet- en regelgeving en maatregelen in de totale aanpak die nodig is. Onder meer de provincie Gelderland wil dit experiment benutten om deze grote opgaven integraal te benaderen en maatwerk te kunnen leveren waar nodig. Zij willen daarmee niet wachten tot inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wat de daadwerkelijke impact van dit experiment zal zijn voor voornoemde opgaven, is afhankelijk van hoe provincies het experiment zullen gebruiken.

Verder hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal specifieke vragen over het ontwerpbesluit. Zo vragen deze leden of de onder dit experiment vallende provincies nu niet de instructieregels vanuit het Rijk hoeven op te volgen. Dit is niet het geval. Zoals ook in de nota van toelichting is benadrukt, wijzigt het experiment de kaders en normen van de huidige wet- en regelgeving niet. Dit betekent dat met dit experiment niet kan worden afgeweken van rijksinstructieregels.

Ook vragen de leden van GroenLinks of de verordening met verbrede reikwijdte geldig is tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en of een verordening met verbrede reikwijdte en een omgevingsverordening eenzelfde vaststellingsprocedure met eenzelfde betrokkenheid van burgers en provinciale staten kennen. In reactie hierop kan ik bevestigen dat een verordening met verbrede reikwijdte geldig is tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, daarna dient een omgevingsverordening op grond van de Omgevingswet te worden vastgesteld. Provincies zijn volop bezig met de voorbereiding van deze omgevingsverordeningen.

Wat betreft de vaststellingsprocedure geldt dat deze in lijn is met de vaststellingsprocedure van de Wro. Voor instructieregels in een verordening met verbrede reikwijdte betekent dit dus dat deze worden vastgesteld door provinciale staten, waarbij provinciale staten een delegatiebevoegdheid hebben. Verder dient vooruitlopend op de vaststelling van de verordening, het ontwerp van de verordening op verschillende manieren te worden bekendgemaakt, waarbij een ieder de gelegenheid moet worden geboden om gedurende een termijn van ten

minste vier weken opmerkingen op het ontwerp ter kennis van provinciale staten te brengen (artikel 4.1, zesde lid, van de Wro).

De procedure voor vaststelling van een omgevingsverordening op grond van de Omgevingswet komt grotendeels overeen met die van de verordening op grond van de Wro. Een omgevingsverordening wordt vastgesteld door provinciale staten, waarbij zij het vaststellen van delen van de omgevingsverordening kunnen delegeren aan gedeputeerde staten (artikel 2.8 van de Omgevingswet). Op de voorbereiding van een omgevingsverordening is in artikel 16.32 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Dat betekent dat een ontwerp van de verordening op verschillende manieren bekend moet worden gemaakt, waarbij een ieder gedurende zes weken zijn zienswijze naar voren kan brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar waar en hoe de provinciale belangen precies moeten staan om te kunnen gebruiken als aanleiding voor het stellen van instructieregels. Er kunnen alleen instructieregels worden gesteld in een verordening met verbrede reikwijdte als provinciale belangen dit noodzakelijk maken. Het experiment wijkt hierin dus niet af van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Het is aan de provincie om te beoordelen of er sprake is van een provinciaal belang. Dit kan desgewenst in de toelichting bij de verordening worden onderbouwd of blijken uit een beleidsnota of structuurvisie. Vereist is dit echter niet. Dit is voor het stellen van instructieregels in een omgevingsverordening onder de Omgevingswet op dezelfde manier geregeld.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks op welke wijze dit experiment gemonitord wordt en of er bij de monitoring ook gekeken wordt naar de balans tussen beschermen en benutten. Daarbij vragen de leden of bij een meer integrale afweging ook zachte belangen als natuur, landschap en gezondheid worden betrokken. De voortgang van de experimenten wordt geëvalueerd en gemonitord in de verschillende Voortgangsrapportages over de Chw die sinds 2011 jaarlijks naar de Kamers der Staten-Generaal worden gestuurd. Hierin zal ook het voorliggend experiment worden gemonitord en geëvalueerd. Bij de monitoring wordt bekeken in hoeverre een experiment aan haar doel beantwoordt. Het doel van voorliggend experiment is onder meer om meer ruimte te bieden voor een integrale afweging van verschillende belangen. Hierbij kunnen ook belangen als natuur, landschap en gezondheid worden betrokken en is ruimte voor een integrale afweging tussen beschermen en benutten. In de monitoring en evaluatie zal onder meer bekeken worden of en op welke wijze de deelnemende provincies hier invulling aan hebben gegeven.

Over het uitgangspunt dat provincies bij het stellen van instructieregels rekening dienen te houden met de transitie naar het omgevingsplan hebben de leden van de fractie van GroenLinks twee vragen. Allereerst vragen deze leden hoeveel tijd gemeenten hebben voor de vertaling van de instructieregels in de bestemmingplannen of het omgevingsplan. Voor de vertaling van instructieregels uit een verordening met verbrede reikwijdte geldt het bepaalde in het tweede lid van artikel 4.1 van de Wro onverkort. Dit houdt in dat gemeenten in beginsel binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan

met inachtneming van de verordening dienen vast te stellen, tenzij daarvoor in de verordening een andere termijn is gesteld. Als gemeenten voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp van een bestemmingsplan – of in het geval van dit experiment een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – met inachtneming van de verordening met verbrede reikwijdte ter inzage hebben gelegd, hebben gemeenten op grond van het derde lid van artikel 7a1 tot 1 januari 2024 de tijd om het bestemmingsplan vast te stellen. Het bestemmingsplan is dan op grond van artikel 4.6, eerste lid, onder c, van de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172) onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten geen procedure voor een bestemmingsplan meer opstarten, maar moet het omgevingsplan worden vastgesteld met inachtneming van de instructieregels uit de omgevingsverordening.

Uit het voorgaande volgt ook het antwoord op de tweede vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over op welke manier dit experiment de overgangsperiode van gemeenten en de omzetting van het tijdelijk deel van het omgevingsplan beïnvloedt. Dit is namelijk niet het geval. Op basis van dit experiment kan enkel een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) dat met inachtneming van de verordening met verbrede reikwijdte voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd en voor 1 januari 2024 is vastgesteld, onderdeel worden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Gemeenten hebben dan – net als voor de andere onderdelen van het tijdelijk deel van het omgevingsplan – tot een bij koninklijk besluit te bepalen datum de tijd om deze regels om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Daarnaast hebben de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over hoe het experiment zich verhoudt tot de mogelijkheden van beroep tegen een ontheffing. Zoals deze leden terecht opmerken kan tegen een ontheffing beroep worden ingesteld. Op grond van artikel 16.85, eerste lid, van de Omgevingswet wordt een verleende ontheffing voor de mogelijkheid van beroep geacht onderdeel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet. In de Wro is dit op eenzelfde manier geregeld. Op grond van artikel 8.3, vierde lid, van de Wro worden de ontheffing en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voor de mogelijkheid van beroep als één besluit aangemerkt. Met het voorliggende experiment wordt niet van deze bepaling uit de Wro afgeweken. Het voorgaande geldt dus onverkort voor ontheffing op basis van dit experiment.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de bedoeling is dat instructieregels die nu gesteld worden nog tot bestemmingsplanwijzigingen leiden, en of deze na inwerkingtreding van de Omgevingswet wederom gewijzigd moeten worden om van het tijdelijk deel van het omgevingsplan te worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook vragen zij hoe voor burgers en gemeenten inzichtelijk wordt gemaakt waar welke regels gelden. In reactie hierop verwijs ik allereerst naar mijn antwoord op de vraag van deze leden over hoeveel tijd gemeenten hebben voor de vertaling van de instructieregels in de bestemmingplannen of het omgevingsplan. In aanvulling daarop is de vraag of dit experiment voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog tot bestemmingsplanwijzigingen leidt, afhankelijk van wanneer de verordening met verbrede reikwijdte in werking treedt, welke termijn daarin is

opgenomen en hoe ver gemeenten zijn om een ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage te leggen. Als gemeenten op basis van oud recht tijdig het bestemmingsplan in procedure brengen en vaststellen, worden deze nog onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Voor dit tijdelijk deel geldt dat dit voor de bij koninklijk besluit vast te stellen datum moet worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Als gemeenten onder nieuw recht een wijziging van het omgevingsplan vaststellen, wordt deze direct onderdeel van het nieuwe deel van het omgevingsplan en hoeft later dus ook geen omzetting meer plaats te vinden.

In antwoord op de vraag hoe burgers en gemeenten kunnen achterhalen waar welke regels gelden, kan ik aangeven dat dat met dit experiment niet anders wordt. Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet kan via ruimtelijkeplannen.nl worden ingezien welke regels gelden op welke locatie. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dit via het digitaal stelsel omgevingswet (DSO) worden ingezien.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks of er overleg is geweest met de waterschappen en wat het effect van voorliggend ontwerpbesluit is voor hun werkzaamheden ten aanzien van de aanpak van onder andere bodemdaling en klimaatadaptatie. Het voorliggende experiment is afgestemd met de koepels, waaronder ook de Unie van Waterschappen. Het experiment maakt het mogelijk om het belang van bodemdaling en klimaatadaptatie beter te betrekken in de integrale afweging van alle betrokken belangen. Daarnaast stelt het experiment provincies ook in staat om instructieregels te stellen voor onder andere deze thema's. Indien de deelnemende provincies van deze mogelijkheid gebruik willen maken, ligt het voor de hand dat zij dit zoals gebruikelijk af te stemmen met de betrokken waterschappen. Hiermee wordt tevens vooruitgelopen op artikel 2.2 van de Omgevingswet over afstemming en samenwerking tussen verschillende bestuursorganen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren