

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 energieverbruik

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2018

Op 5 september 2018 heb ik het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van de woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling bij u ingediend.¹ U heeft van de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) Glaskracht Nederland en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) reacties ontvangen op dit voorstel.

Hierbij ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op uw verzoek van 6 november jl. waarin u mij vraagt om een reactie te geven op het bericht dat LTO Glaskracht Nederland op 31 oktober 2018 per e-mail aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken stuurde.

Ook ga ik in op uw verzoek van 12 oktober 2018 te reageren op de brief van de NEPROM, die de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken 27 september jl. heeft ontvangen.

LTO Glaskracht Nederland

In haar bericht betoogt LTO Glaskracht Nederland dat ik een onjuist beeld schets van het proces van herverkaveling op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Ook stelt LTO Glaskracht Nederland dat ik de aangenomen motie van de leden Ronnes en Laan-Geselschap naast mij neerleg.²

¹ Kamerstuk 35 013, nrs. 1–3.

² Kamerstuk 33 118, nr. 104 en Handelingen II 2017/18, nr. 74, item 16. In de motie wordt de regering verzocht, te onderzoeken of de Wilg spoedig geplaatst kan worden onder de Crisis- en herstelwet, waarbij het toepassingsbereik wordt uitgebreid met glastuinbouwgebieden.

Naar aanleiding van het bericht van LTO Glaskracht Nederland is op 5 november jl. overleg gevoerd met LTO Glaskracht Nederland, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Kadaster. Dit gesprek maakt deel uit van een reeks gesprekken die voor het zomerreces van 2018 is gestart. Vervolgens is er nogmaals met LTO Glaskracht Nederland en het Ministerie van LNV gesproken op 23 november jongstleden.

In de gesprekken heeft LTO Glaskracht Nederland opnieuw het belang van herstructurering van glastuinbouwgebieden benadrukt. Uit de gesprekken blijkt dat LTO Glaskracht Nederland zeker wil stellen dat provincies voor die herstructurering het wettelijke instrumentarium voor landinrichting, kunnen inzetten.

Ik onderken de noodzaak en urgentie van herstructurering van glastuinbouwgebieden ten volle. De gebiedsopgaven zijn meervoudig waardoor een integrale gebiedsaanpak geboden is. In de gesprekken op 5 en 23 november is opnieuw gesproken over de knelpunten waar LTO Glaskracht Nederland tegen aanloopt in gebieden. LTO Glaskracht Nederland heeft aangegeven dat het herstructureringsproces in de WILG zeer goed omschreven is; men wil voor de herstructurering van glastuinbouwgebieden gebruik maken van de wet.

De deelnemers aan het gesprek hebben gezamenlijk vastgesteld dat tot op heden geen ervaring is opgedaan met het bestaande landinrichtingsinstrumentarium ten behoeve van de herstructurering van glastuinbouwgebieden inclusief de kassen en andere gebouwen. Ook het onteigeningsinstrument is dus nog niet ingezet voor dat doel.

LTO Glaskracht Nederland heeft toegezegd dat zij op korte termijn in ieder geval één gebied zal aandragen waarin bij wijze van pilotproject zo'n gebiedsproces met alle relevante partijen kan worden gestart.

Uitgangspunt hierbij is dat de betrokkenen aan de slag willen met de herstructurering van hun gebied. Dan kan de benodigde ervaring met landinrichting voor herstructurering van glastuinbouwgebieden worden opgedaan. Vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zullen – zoals toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 35 013, nr. 6) – in samenspraak met de glastuinbouwsector en andere betrokken overheden aan de slag gaan om een effectieve inzet van het huidige instrumentarium voor de herstructurering van glastuinbouwgebieden te bevorderen.

Het verplicht herverkavelen van gebouwen blijft voor mij op dit moment niet een optie die ik verder wil onderzoeken. Allereerst zal gezien moeten worden op welke wijze het herstructureringsproces met inzet van het bestaande instrumentarium verder kan worden gebracht. Het is nu eerst opportuun dat gebiedsprocessen worden geïnitieerd waarbij met toepassing van de instrumenten en procedures van de Wilg de herstructurering van enkele glastuinbouwgebieden ter hand wordt genomen.

Gelet ook op deze afspraken, bestaat op dit moment geen noodzaak om verplichte herverkaveling via de Crisis- en herstelwet mogelijk te maken. Dit is de uitkomst van het onderzoek dat ik heb verricht ter uitvoering van de eerder bedoelde motie. 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. Zoals ik al aangaf in de nota naar aanleiding van het verslag is ook in de Omgevingswet een experimenteermogelijkheid opgenomen waarvan in dat geval eventueel gebruik kan worden gemaakt.

Reactie NEPROM

Allereerst wil ik benadrukken dat ik blij ben dat de NEPROM met instemming kennis heeft genomen van het wetsvoorstel en de urgentie om de woningbouwproductie te versnellen onderschrijft. Bij de procedures tot aanwijzing van experimenten blijf ik periodiek contact onderhouden met de NEPROM. De NEPROM heeft nog wel een aantal vragen en suggesties ten aanzien van het wetsvoorstel. Hieronder zal ik ingaan op de verschillende punten die door de NEPROM zijn aangedragen.

Projectuitvoeringsbesluit

De NEPROM juicht de uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit toe. In het verlengde hiervan reageert de NEPROM op de coördinatieregeling die is opgenomen in het concept van het wetsvoorstel «Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de Omgevingswet (wijzigingswet Awb)». Deze reactie heeft de NEPROM ook naar voren gebracht in het kader van de consultatie van een concept van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, die eerder dit jaar heeft plaats gevonden. De consultatiereacties, waaronder die van de NEPROM, worden op dit moment verwerkt voordat het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State wordt aangeboden. Het is de bedoeling om medio 2019 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden. De wijzigingswet Awb, waarvoor de Minister voor rechtsbescherming eerstverantwoordelijk is en ik medeverantwoordelijk ben, is de plek om in te gaan op het standpunt van de NEPROM hieromtrent. De coördinatieregeling maakt immers deel uit van dat wetsvoorstel. Daarbij zal ook het door de NEPROM opgeworpen belang van een effectieve coördinatieregeling en van een spoedige besluitvorming worden betrokken.

Versnellen aanwijzingsprocedure

Het verkorten en vereenvoudigen van de aanwijzingsprocedure kan op steun van de NEPROM rekenen. De NEPROM meent echter dat aanwijzing bij ministeriële regeling beperkt dient te blijven tot die toepassingen waarbij de Tweede Kamer heeft ingestemd met vervollexperimenten op basis van de ministeriële regeling. Evenals de NEPROM hecht ik aan de mogelijkheid tot inbreng van de Eerste en Tweede Kamer bij de kaders van een experiment. In reactie hierop wil ik benadrukken dat afwijken van wet- en regelgeving op AMvB-niveau plaatsvindt. De inbreng van beide kamers verloopt via een in de Chw geregelde voorhangprocedure. Daaraan verandert het wetsvoorstel niets. De kaders, randvoorwaarden en kenmerken van het experiment worden dan ook vastgesteld bij AMvB. In het kader van de voorhang voer ik over de kaders en randvoorwaarden die in de AMvB zijn vastgelegd en het aanwijzen van concrete projecten en vervollexperimenten bij ministeriële regeling graag het debat met het parlement.

Voorts wil de NEPROM de aanwijzing bij ministeriële regeling beperken tot die projecten waarbij het oogmerk expliciet en uitsluitend versnelling van de procedures en daarmee de woningbouw is. In alle andere gevallen zou geen gebruik mogen worden gemaakt van aanwijzing bij ministeriële regeling. Met het wetsvoorstel beoog ik niet uitsluitend een versnelling van de woningbouwproductie te bewerkstelligen, maar bijvoorbeeld ook een bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het ligt dan ook niet voor de hand om de aanwijzing bij ministeriële regeling toe te spitsen op één categorie van projecten.

Verbreding van de reikwijdte

Het verbreden van de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet wordt in algemene zin door de NEPROM toegejuicht. Ten aanzien van het opnemen in bestemmingsplannen van beheermaatregelen in relatie tot de Huisvestingswet 2014 heeft de NEPROM bezwaren. Volgens de NEPROM horen beheermaatregelen niet thuis in een bestemmingsplan, maar in een huisvestingsverordening. Ik zal de bezwaren van NEPROM meewegen indien het tot een experiment met de Huisvestingswet komt. Zoals eerder aangegeven zal ik de NEPROM in periodieke gesprekken op de hoogte houden van de experimenten. Ik wil voor nu benadrukken dat het opnemen van beheermaatregelen in een bestemmingsplan slechts een voorbeeld is van een mogelijk experiment. Of, en in welke vorm er experimenten met de Huisvestingswet zullen plaatsvinden, is pas aan de orde bij het daadwerkelijk vormgeven van een experiment bij AMvB.

Wijziging criteria

De NEPROM acht het criterium «een duurzame ontwikkeling en innovatief» onvoldoende om gebruik van de Crisis- en herstelwet te rechtvaardigen. Zij stellen dat alle nieuwbouw in vergelijking met de kwaliteit van bestaande bouw een bijdrage levert aan duurzaamheid. De noodzaak van verdere verduurzaming van de nieuwbouw wordt onderschreven, maar door toevoeging van dit criterium aan de wet vreest de NEPROM voor een wildgroei aan gemeentelijke eisen. In reactie op deze opmerking benadruk ik dat het begrip duurzame ontwikkeling meer omvat dan alleen een duurzame energievoorziening. Duurzame ontwikkeling heeft ook betrekking op een schoon milieu, het concurrentievermogen van de economie, werkgelegenheid en ruimtegebruik. Al deze aspecten van duurzame ontwikkeling zijn van belang. Het versnellen van de woningbouwproductie en verduurzaming moeten hand in hand gaan. Bij de aanwijzing van experimenten worden hier beleidsmatige afwegingen gemaakt. Gemeenten zijn in staat hier een zorgvuldige belangenafweging in te maken. Voor een verdere duiding van de criteria verwijs ik naar de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet (Kamerstuk 35 013, nr. 3).

Evenwicht publiek privaat

De NEPROM vraagt in haar brief aandacht voor de balans tussen het publieke belang en het individuele belang bij ruimtelijke besluiten. Uit de praktijk ontvangt de NEPROM signalen dat projecten van groot maatschappelijk belang vertraagd worden door bezwaar en beroep door burgers die ten onrechte of met oneigenlijke argumenten gebruikmaken van openstaande rechtsmiddelen. In algemene zin wil ik over dit punt opmerken dat ik een goed evenwicht tussen het publieke belang en individuele belangen in ruimtelijke besluiten onderschrijf. Met de Crisis- en herstelwet bied ik enkele (bestuursrechtelijke) versnellingen. Ik wil daarin benadrukken dat de rechtsbescherming van (individuele) burgers en bedrijven een fundamenteel onderdeel van de rechtsstaat is. De Crisis- en herstelwet verbetert de gebruiksmogelijkheden en verkort de procedures, zonder afbreuk te doen aan deze rechtsbescherming. De NEPROM draagt in haar brief een aantal oplossingsrichtingen aan om het evenwicht tussen publieke en private belangen te verbeteren. Hieronder zal ik kort op de verschillende suggesties ingaan.

Algemene cultuurverandering bij gemeenten

Een algemene cultuurverandering bij gemeenten om hogere prioriteit toe te kennen aan de voortgang van maatschappelijk belangrijke bouwpro-

jecten en daarbij alle beschikbare juridische mogelijkheden te benutten, is volgens de NEPROM van belang om tot versnelling van de woningbouwproductie te komen. Ik begrijp dit punt en ik ben het er mee eens dat -waar nodig – naar creatieve oplossingen moet worden gezocht. Daarbij wil benadrukken dat veel gemeenten op dit moment hard werken aan de realisatie van de woningbouwopgave en daarbij veelvuldig van de beschikbare juridische mogelijkheden gebruikmaken, bijvoorbeeld van de mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet. Waar nodig kan het expertteam woningbouw worden ingezet of het team dat de Crisis- en herstelwet-experimenten begeleidt. Overigens blijkt uit de voortgangsrapportage dat gemeenten de experimenten onder de Crisis- en herstelwet zien als een praktische oefening voor de cultuurverandering die nodig is om de instrumenten uit de Omgevingswet goed te benutten. Bij de mede-overheden en het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is veel aandacht voor deze cultuurverandering.

Projecten met nationale betekenis

De NEPROM stelt voor om de aanwijzingsprocedure voor «projecten met nationale betekenis» aan te passen. Veel meer projecten waarin een aanzienlijk aantal woningen wordt gerealiseerd in een gespannen woningmarkt zouden volgens NEPROM makkelijker de status moeten krijgen van een project met nationale betekenis. Een projectcommissie zou daarbij de taak moeten krijgen om de snelheid van de uitvoering te bevorderen, waarbij een aantal wettelijke voorschriften op grond van de Crisis- en herstelwet buiten toepassing gelaten zouden mogen worden. In reactie daarop wil ik aangeven dat een aanzienlijk deel van dit voorstel op grond van bestaande wetgeving al mogelijk is. Voor projecten met nationale betekenis, die door mij worden aangewezen, wordt reeds een projectcommissie ingesteld die is belast met de goede begeleiding en tijdige afronding van het project ingevolge artikel 2.20, derde lid, van de Crisis- en herstelwet. Mocht deze commissie bij de uitvoering van het project tegen wet- en regelgeving aanlopen, dan staat het haar vrij zich tot mij te wenden. Op dat moment kan worden gezien of en hoe afwijking van wettelijke voorschriften via een experiment mogelijk kan worden gemaakt.

Relativiteitsvereiste

Het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht) is alleen van toepassing op de beroepsfase en houdt in dat geen beroep kan worden gedaan op een rechtsregel als die niet strekt tot bescherming van jouw belang. De NEPROM stelt voor om het relativiteitsvereiste ook in de bezwaarfase te laten gelden om zo oneigenlijk gebruik van wettelijke bezwaar- en beroepsprocedures tegen te gaan. In reactie op dit voorstel wil ik het volgende opmerken. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht is met ingang van 1 januari 2013 ingevoegd bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Stb.* 2012, nr. 682). Daarbij is er bewust voor gekozen om het relativiteitsvereiste slechts in te voeren voor de fase van beroep bij de rechter en niet ook voor de fase van bezwaar, zoals de NEPROM bepleit.

In het kort is hierover destijds het volgende opgemerkt. Beslissen op bezwaar heeft een wezenlijk ander karakter dan rechtspraak. In de bezwaarfase ligt de nadruk niet slechts op rechtsbescherming van belanghebbenden, maar ook op kwaliteitsverhoging van besluitvorming. Er moet een volledige heroverweging van het besluit plaatsvinden, waarbij ook aspecten die nog niet eerder bij de belangenafweging betrokken waren, moeten worden onderzocht (toetsing «ex nunc»). Beslissen op bezwaar is een vorm van bestuur, en niet van rechtspraak.

Daarom mag het bestuursorgaan zich in de beslissing op bezwaar niet beperken tot het bespreken van de bezwaargronden; het moet in volle omvang bezien of het primaire besluit nog steeds juridisch houdbaar en beleidsmatig wenselijk is. In dit stelsel past geen relativiteitsregel, want in dat geval kan van een volledige heroverweging geen sprake zijn. Voor een nadere uiteenzetting van deze afweging verwijs ik naar de memorie van toelichting bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstuk 32 450, nr. 3). In hetgeen NEPROM betoogt, zie ik geen aanleiding hierover een ander standpunt in te nemen.

Misbruik van recht

De NEPROM vraagt de mogelijkheden te onderzoeken om misbruik van de wettelijke mogelijkheden in de praktijk te herkennen en voor die situaties waar misbruik wordt vermoed een speciale versnellingsprocedure in het leven te roepen. Daarnaast vraagt de NEPROM om te onderzoeken of een onrechtmatigheidstoets met een schadevergoedingsplicht in het leven kan worden geroepen als een partij misbruik maakt van recht. In reactie op deze vraag wil ik allereerst wijzen op het feit dat het bevorderen van maatschappelijk effectieve rechtspraak is opgenomen in het regeerakkoord. Met innovatieve wetgeving wordt ruimte aan rechters geboden om te experimenteren met eenvoudige procedures.

Het lijkt mij vanuit rechtsstatelijk oogpunt onwenselijk om al in te grijpen voordat een rechter aan een zaak te pas komt wegens (een vermoeden) van misbruik van recht. Bovendien kan dit in strijd zijn met internationaal-rechtelijke verdragsverplichtingen, bijvoorbeeld met het recht op toegang tot de rechter, dat is opgenomen in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Verder wijs ik op de bestaande wettelijke mogelijkheden om misbruik van recht tegen te gaan. Op grond van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht is de bestuursrechter bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het proces heeft gemaakt. Voor natuurlijke personen geldt dat zij enkel in de proceskosten kunnen worden veroordeeld indien er sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Voorts volgt uit artikel 8:70 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de artikelen 3:13 en 3:15 van het Burgerlijk Wetboek dat de bestuursrechter een beroep niet-ontvankelijk moet verklaren indien sprake is van misbruik van recht. Daarnaast heeft ook de invoering van het relativiteitsvereiste bijgedragen aan een slagvaardiger bestuursprocesrecht. Rechtsbescherming is gewaarborgd voor wie (beweerdelijk) in zijn rechtspositie is aangetast, hierbij geldt dat niet iedere schending van een rechtsregel automatisch leidt tot een aantasting van de rechtspositie van iedere belanghebbende.

Tot slot

Graag ga ik verder met u in gesprek over het wetsvoorstel tijdens de plenaire behandeling.

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