

Vergaderjaar 2015–2016

33 118

Omgevingsrecht

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 september 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening¹ hebben kennisgenomen van de brieven van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 20 mei 2016² en 25 mei 2016³. Eerstgenoemde brief heeft betrekking op het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Laatstgenoemde brief ziet op de voortgang van de trajecten van de uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet.

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Minister op 26 juli 2016 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 8 september 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer

¹ Samenstelling: Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA), (voorzitter), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), (vicevoorzitter), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA) en Klip-Martin (VVD).

² *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 118, A/33 962.

³ *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 118, A/33 962.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 26 juli 2016

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 20 mei 2016⁴, waarin u de Kamer een afschrift doet toekomen van uw brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2016⁵ inzake het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

Eveneens hebben deze leden met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 25 mei 2016⁶, waarin u de Kamer door middel van toezending van een afschrift informeert over de voortgang van de trajecten van de uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet.

De leden van de fracties van CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en van de Partij voor de Dieren hebben nog vragen over deze brieven en leggen u deze graag voor beide brieven in één keer voor.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie merken om te beginnen op dat zij zich in deze reactie beperken tot die aspecten, die niet te zijner tijd inhoudelijk aan de orde komen in de Invoeringswet of de AMvB's. Wat die laatste besluiten betreft verwijzen zij ook naar de brief van de commissie verzonden op 12 juli 2016⁷ inzake de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten Omgevingswet. Inhoudelijke opmerkingen bij de Invoeringswet en andere inpassingswetgeving zullen zij maken zodra de betreffende wetgeving in de Eerste Kamer voorligt.

De leden van de CDA-fractie hebben al bij het debat over de Omgevingswet nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de complexiteit en risico's van de ICT-infrastructuur die de werking van het beoogde stelsel mogelijk moet maken. Daarbij is aandacht gevraagd voor de doorzettingsmacht die de Minister zou moeten toekomen om het ICT-project tot een succes te maken. Bevoegdheden die daartoe strekken worden, als deze leden het goed hebben begrepen, in de Invoeringswet geregeld. Voor verdere ontwikkeling en onderhoud van de ICT-infrastructuur moge dat wellicht toereikend zijn, de vraag van deze leden is hoe deze doorzettingsmacht de komende jaren, tot aan de komst van de Invoeringswet, is geregeld. Welke besluitvormende bevoegdheid c.q. doorzettingsmacht heeft u nu ten opzichte van alle partners in het ICT-project, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen, en diverse bestuursorganen, beheerders van informatiehuizen enzovoorts. Kunt u garanderen dat de ICT-infrastructuur bij invoering van de Omgevingswet gereed en (beproefd) werkend is?

In dat opzicht valt het op dat u bij de behandeling van de Omgevingswet, in de schriftelijke voorbereiding nog de ambitie had om minimaal het huidige niveau van dienstverlening te handhaven. In de brief van 25 mei jl.⁸

⁴ Kamerstukken I, 2015–2016, 33 118, A/33 962.

⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185.

⁶ Kamerstukken I, 2015–2016, 33 118, B.

⁷ Brief van 12 juli 2016 met kenmerk 159524.01u, nog niet als Kamerstuk gepubliceerd.

⁸ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 8.

lezen de leden van de CDA-fractie dat ten minste de minimale wettelijke vereisten vervuld moeten kunnen worden; u noemde deze optie ook bij het debat in de Eerste Kamer op 15 maart 2016⁹ al: dat is een stap terug in ambitieniveau. Klopt dat volgens u? Is er daadwerkelijk een stap terug gedaan in het ambitieniveau dat de regering met de invoering van de Omgevingswet nastreeft? Zo ja, wat is daarvoor de verklaring? Acht u dat gegeven acceptabel?

Bij het debat over de Omgevingswet bleek ook dat er nog een fors tekort bestond in het budget voor de invoering. U verwijst in uw brief van 25 mei 2016 naar afspraken die zijn vastgelegd in een principeakkoord en die na ondertekening een bijlage zullen vormen bij het in juli 2015 afgesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.¹⁰ Dat principeakkoord heeft de Kamer nog niet bereikt. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de stand van zaken. Voorts ontvangen zij graag een overzicht van de in totaal met invoering van de Omgevingswet en het bijbehorend stelsel gemoeide jaarlijkse kosten bij het Rijk en de andere overheden, en de voorziene dekking daarvan.

In de brief van 19 mei jl. lazen de leden van de CDA-fractie ook dat de regering een instructieregel overweegt om vergunningvrij bouwen voor bepaalde categorieën gebouwen verplichtend aan gemeenten voor te schrijven.¹¹ Deze leden delen de ambitie van de regering om tot vermindering van regels op dit vlak te komen, maar ze hechten ook aan respect voor de autonomie van gemeenten. Beide zijn ook belangrijke uitgangspunten in het stelsel van de Omgevingswet. Hoe beoordeelt u een instructieregel op dit vlak in het licht van het uitgangspunt decentraal – tenzij? Is het volgens u geen slecht signaal dat er nog geen vier maanden na de aanvaarding van de Omgevingswet al over het gebruik van een instructieregel wordt gesproken? De leden van de CDA-fractie stellen niet zozeer een beschouwing over de inhoud van een dergelijke instructieregel, maar vooral over het signaal dat de regering hiermee ten aanzien van de beoogde cultuurverandering geeft, op prijs.

Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie ontvangen graag van u een bevestiging dat de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit daadwerkelijk het sluitstuk van deze stelselherziening zijn. Met andere woorden, dat zowel de parlementaire behandeling van alle aanvullingswetten als de voorhangprocedure van de vier aanvullingsbesluiten is afgerond, voordat de parlementaire behandeling van de Invoeringswet en de voorhangprocedure van het Invoeringsbesluit aan de orde zijn.¹²

In uw brief van 19 mei 2016 schrijft u: «Daarnaast wil ik regelen dat om vergoeding van indirecte schade kan worden verzocht op het moment dat de activiteit wordt uitgevoerd. Van indirecte schade is sprake wanneer schade ontstaat door een ontwikkeling in de buurt van het eigen terrein, zoals een woonblok dat het vrije uitzicht ontnemt.¹³ (...) Aan de jurisprudentie kan worden ontleend dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen. Gedacht kan worden aan kustversterking, de aanleg van nieuwe infrastructuur voor energie en vervoer en de inbreiding en transformatie van woon- en

⁹ *Handelingen I*, 2015–2016, nr. 23, item 3, pagina 3 en *Handelingen I*, 2015–2016, nr. 23, item 8, pagina 35–36.

¹⁰ *Kamerstukken I* 2015–2016, 33 118, B, pagina 7–8.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 10.

¹² *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 1.

¹³ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 3.

werkgebieden. Een forfait van 5% onderstreept dat alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking komt. Een verhoging van het forfait nodigt gemeenten uit om globale omgevingsplannen vast te stellen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor initiatieven van ontwikkelaars, burgers en overheden. In de Omgevingswet wil ik aansluiten op de huidige praktijk en alleen een grondslag bieden voor vergoeding van bovenmatige schade.»¹⁴

De leden van de SP-fractie merken op dat een forfait van 5% volgens de Raad van State redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen, zoals kustversterking. Zij vragen of de drempel van 5% niet geldt wanneer de maatregel die de schade veroorzaakt geen normale maatschappelijke ontwikkeling is? Bent u van plan om het forfait verder dan 5% te verhogen?

Kunt u aangeven of door het vaststellen van globale omgevingsplannen burgers niet alleen minder gedetailleerde rechten kunnen ontleen in vergelijking met bestemmingsplannen, maar ook minder vergoeding krijgen van schade die voor hen ontstaat, door een hoger forfait? Op welke manier zal hierbij rekening worden gehouden met de belangen van betrokkenen?

In uw brief van 19 mei jl. stelt u u: «De combinatie van een binnenplans en buitenplans vergunningenstelsel onder de Omgevingswet leidt niet tot een procedurele stapeling, zoals dat nu onder de Wabo het geval is. Indien de binnenplanse vergunning voor een activiteit moet worden geweigerd, moet die activiteit op grond van de Wabo ook worden aangemerkt als een andere activiteit om af te wijken van het bestemmingsplan, waarna de vergunning voor beide activiteiten alsnog kan worden verleend. De invoeringswet regelt dat wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningaanvraag binnen dezelfde procedure alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.»¹⁵

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning die op basis van het omgevingsplan niet kan worden verleend, kan vervolgens alsnog verleend worden in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zo merken de leden van de SP-fractie op. Kunt u aangeven of het globale omgevingsplan hier zelf dan niet aan moet voldoen? Moet de initiatiefnemer bij het bevoegd gezag vragen om het initiatief aan te merken als afwijkend van het bestemmingsplan? Kunt u aangeven op wie de bewijslast rust dat er sprake is van een evenwichtige toedeling?

Deze leden citeren ook de volgende passage: «Overigens wil ik erop wijzen dat het vaststellen van een integrale omgevingsvisie door provincies en gemeenten niet per sé vooraf hoeft te gaan aan het vaststellen van de omgevingsverordening of de uitbouw van het omgevingsplan. De verbeteringen en nieuwe mogelijkheden van het stelsel dienen, gelet op de doelen van de wet en de opgaven waarvoor de betreffende overheden staan, zo snel mogelijk na inwerkingtreding van het stelsel te worden benut. Het nog niet gereed zijn van de integrale omgevingsvisie hoeft daaraan niet in de weg te staan. Omgevingsverordeningen en omgevingsplannen zijn, gelet op het karakter van de beleidscyclus, bij uitstek bedoeld als dynamische documenten waarin wijzigingen in het beleid op ieder moment kunnen worden verwerkt. Afhankelijk van de lokale context kan het dan ook ondoelmatig zijn om te wachten op het gereed zijn van een integrale omgevingsvisie. Ik laat het daarom aan de betreffende overheden over om zelf te bezien wat de

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 4.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 8–9.

meest doelmatige en doeltreffende volgorde van handelen is.»¹⁶ Zij merken op dat het vreemd lijkt dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening vastgesteld of aangepast kan worden voordat er duidelijkheid is over de omgevingsvisie. Wat dat betreft zou een wettelijke overgangstermijn voor iedereen helderheid en duidelijkheid kunnen brengen. Vooral ook aangezien in de memorie van toelichting van de Omgevingswet over het instrument omgevingsvisie het volgende staat: «Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats.»¹⁷

Eveneens merken zij op dat verderop in de memorie van toelichting het volgende staat: «Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid om beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten en op elkaar af te stemmen. Een formele koppeling tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten zou een adequate reactie van het bestuur op ontwikkelingen in de weg staan en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures, jurisdiëring van het stelsel en daarmee tot onnodige bestuurlijke lasten. Ook zou het beleidsmatige karakter en daarmee de werking van deze documenten onder druk komen te staan. Het getuigt echter van goed bestuur als de inzet van instrumenten volgt uit een samenhangende omgevingsvisie.»¹⁸

Deze leden constateren dat door de omgevingsvisie aan het begin (eerste jaar) af te hebben voor iedereen duidelijk is wat de stip op de horizon is en waarom er bepaalde keuzes gemaakt worden in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Zij merken op dat uit de Einderapportage Pilots omgevingsvisie¹⁹ al bleek dat er een opgave ligt om de uitdagingen op lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn. Door het vaststellen van een omgevingsvisie naar achteren te verschuiven wordt dit probleem versterkt. Bent u in verband hiermee bereid een wettelijke overgangstermijn op te nemen?

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 19 mei 2016 ten aanzien van de invoeringswet Omgevingswet. Zij hebben de volgende vragen:
Kunt u duidelijk maken hoe de voorgestane regeling inzake planschaderegeling met als uitgangspunt «Uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling van het omgevingsplan» zich verhoudt tot de gewenste rechtsbescherming? Betekent dit, doordat niet de eindfase van de voorgestane ontwikkeling uitgangspunt is, dat het eigendom/belang van de naaste omgeving stukje bij beetje ondergeschikt wordt gemaakt aan de gemeentelijke planvorming? En betekent dit voorts dat eventuele onteigening met of zonder volledige schadevergoeding, gelet op de toekomstige ontwikkelingen in de praktijk, lastiger wordt, omdat onder meer een onteigeningstitel bij aanvang op het gehele eigendom ontbreekt, gelet op de fase van ontwikkeling?

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 12.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pagina 51.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pagina 120.

¹⁹ *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 962, F, pagina 2.

Deze leden vragen of het ambitieniveau digitalisering nu naar aanleiding van het recent gesloten implementatie-akkoord²⁰ met de koepelorganisaties verlaagd is, en hoe zich dat verhoudt tot uw uitspraken bij behandeling van de Omgevingswet in maart 2016²¹.

Met name maken zij zich zorgen over de beschikbare, digitale, milieu-informatie met betrekking tot monitoringssystematiek; volgens deze leden de basis voor een succesvolle vergunningaanvraag en melding, die bepaalt of deze acceptabel zijn gelet op de toestand van de leefomgevingskwaliteit.

Kunt u duidelijk maken of dit portaal voldoende beschikbaar zal zijn bij beoordeling van de acceptatie? En welke juridische risico's hier aan de orde zijn als het bevoegd gezag de noodzakelijke basisinformatie niet kan valideren?

Welke ondersteuning kan de burger eisen met betrekking tot de volledigheid en actualiteit van deze gegevens als de toegankelijkheid niet gewaarborgd is conform de standaarden/definities die u gaat vaststellen bij de komende invoeringswet en het oudere, papieren, archief hieraan niet voldoet? Welke waarborgen qua gelijke toegankelijkheid kunt u verschaffen aan burgers die niet beschikken over de noodzakelijke vaardigheden om gebruik te maken van het digitale portaal?

De leden van de PvdA-fractie vragen u de procedure ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit ter zake van afwijking van het omgevingsplan in een helder processchema te verduidelijken en zichtbaar te maken aan welke instructieregels dan wel algemene regels de gewenste ontwikkeling moet voldoen om in aanmerking te komen voor toekenning (legalisatie) binnen de contouren van het omgevingsplan. Aan welke openbare procedure kunnen externe belanghebbenden refereren als zij redenen zien om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen de acceptatie van de afwijking door het gemeentebestuur?

Deze leden vernemen naar aanleiding van uw beschrijving van de overgangstermijnen en het overgangsrecht graag of provincies bij gebrek aan een integrale omgevingsvisie, die voldoet aan de nieuwe wet, in staat worden geacht de provinciale belangen in voldoende mate te kunnen behartigen en zo nodig dwingend opleggen, als dit uitsluitend met de verordening moet plaatsvinden. Ontstaat hier niet een juridisch tekort inzake het motiveringsvereiste? Kunnen provincies, gelet op de eis van een evenwichtige toedeling van functies in een omgevingsvisie, bij een dergelijk gebrek, alsnog een omgevingsplan (doen) vaststellen dat in de plaats treedt van een gemeentelijk omgevingsplan?

Bij brief van 25 mei 2016 informeert u de Kamer over de voortgang van de trajecten van uitvoeringsregelgeving, Invoeringswet en invoeringsregelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet. Hierin schrijft u: «Hieruit komt het beeld naar voren dat voor overheden de baten groter zijn dan de kosten doordat de werklast vermindert.»²² De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting op de laatste alinea van deze brief met betrekking tot de kosten/baten verhouding van het nieuwe stelsel. Kunt u inzage geven in de cijfermatige onderbouwing van deze stelling? Zij vragen u of het niet veel te vroeg is voor een dergelijke conclusie, omdat de business cases voor de verschillende onderdelen van het digitale stelsel nog gemaakt

²⁰ Op 1 juli 2016.

²¹ *Handelingen I*, 2015–2016, nr. 23, item 3, pagina 3 en *Handelingen I*, 2015–2016, nr. 23, item 8, pagina 35–36

²² *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 118, B, pagina 8.

moeten worden op basis van de vast te stellen standaarden/definities en AMvB's. Ook moeten de «informatiehuizen», in de Laan van de Leefomgeving waarin wordt samengewerkt, nog gevormd worden, zo merken zij op. Kunt u aangeven welke kosten hiermee gemoeid zijn?

Ten slotte constateren deze leden dat gemeenten hebben vastgesteld, dat zij onder het nieuwe stelsel honderden miljoenen aan legesinkomsten gaan missen als gevolg van de verschuiving van het vergunningeninstrument naar algemene regels. Kunt u dit signaal bevestigen en op welke wijze wilt u daarvoor een financiële oplossing of compensatie aanbieden?

Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

Schade

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u overweegt een forfait in te voeren, waar beneden geen recht op schadevergoeding bestaat. De huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent een forfait van 2%, u overweegt een forfait van 5% in te voeren.²³ Wilt u toelichten waarom geen forfait van 2% wordt ingevoerd, maar waarom u overweegt om een hoger forfait van 5% in te voeren? Welke consequenties zal dit hebben voor gedupeerde burgers, instellingen en bedrijven?

Sancties

U geeft aan in overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken te bezien in hoeverre de bestuurlijke boete voor lichte vergrijpen van de CITES regelgeving al dan niet gecontinueerd zal worden in de Omgevingswet.²⁴ Deze leden vernemen graag wat de achtergrond is van deze heroverweging.

Omgevingsplanactiviteit

U geeft aan dat u, in lijn met het voorstel van de VNG, de mogelijkheid voor gemeenten wilt creëren om zelf in het omgevingsplan te kunnen bepalen of voor een activiteit een vergunning nodig is.²⁵ De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u daarom in de Invoeringswet een grondslag voor een vergunningenstelsel in het omgevingsplan wenst op te nemen, een zogeheten binnenplanse vergunning. Hierbij kan het gaan om een vergunningplicht voor bouwwerken, sloopactiviteiten of het aanbrengen van veranderingen aan beschermde monumenten. Zij vragen u om toe te lichten binnen welk wettelijk toetsingskader gemeenten bepalen wanneer al dan niet een vergunning nodig is voor een activiteit. Regelt de Omgevingswet dit toetsingskader? En wilt u een toelichting geven bij de mogelijkheid die er komt, om een activiteit, waarvoor op grond van het omgevingsplan een vergunning is geweigerd, alsnog binnen dezelfde procedure een vergunning te verlenen in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties? Kunt u met een aantal voorbeelden aangeven waarom u deze mogelijkheid wenst te creëren?

Eveneens merken deze leden op dat u, op voorstel van de VNG, de term «afwijkactiviteit» wenst te vervangen door «omgevingsplanactiviteit». Zij vragen of dit taalgebruik niet zal leiden tot minder transparantie en grotere onduidelijkheid over de betekenis van een omgevingsplan, met

²³ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, § 2.1.

²⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 7.

²⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, § 2.4.

als gevolg onzekerheid bij burgers. Bent u het eens met deze leden dat hiermee een duidelijke term vervangen wordt door een verhullende term?

Kunt u met een aantal voorbeelden aangeven welke bouwwerken, via de Invoeringswet Omgevingswet, niet meer vergunningplichtig zullen zijn? De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag op welke wijze handhaving plaats zal vinden bij afwijking van regels in het omgevingsplan, wanneer niet vooraf, via de vergunningverlening, is getoetst of het desbetreffende bouwwerk voldoet aan de regels in het omgevingsplan.

Vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven over de uitwerking en invoering van de Omgevingswet. Graag stellen zij naar aanleiding daarvan enkele vragen.

Schade

Deze leden constateren dat de omgang met wat nu planschade of nadeelcompensatie wordt genoemd aanzienlijk verandert. De regering geeft het hoofdstuk over schade zodanig vorm dat het past bij de doelen van de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie wordt gefaciliteerd. Daarbij wordt aangesloten bij titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze leden begrijpen de beweging die de regering voorstaat waar u op hoofdlijnen de voor- en nadelen van schetst in uw brief van 19 mei 2016.²⁶ Zij vragen u nader te reflecteren op de ontwikkeling van de rechtsbescherming van burgers door de voorgestelde wijze van omgaan met schade, zodra de Omgevingswet van kracht wordt. Hoe verhouden bijvoorbeeld het forfait van 5% en het latere moment waarop burgers en bedrijven duidelijkheid krijgen zich tot de huidige rechtsbescherming?

Globale omgevingsplannen, uitnodigingsplanologie, omgaan met onzekerheid en het bieden van flexibiliteit zijn enkele begrippen die de ruimtelijke ordening van de toekomst kenmerken, als het aan de regering ligt. In dat kader is de omgang met schaduw schade relevant. De voorbereiding van besluitvorming, maar ook ruimtelijke reserveringen kunnen hun negatieve schaduw vooruitwerpen op de waarde van onroerend goed en op de ontwikkelmogelijkheden van bedrijven. Een generieke regeling voor compensatie biedt volgens u geen oplossing.²⁷ Kunt u aangeven wat dan wel een oplossing biedt, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe gaat de regering bij bijvoorbeeld ruimtelijke reserveringen voor weg- of waterveiligheidsprojecten enerzijds de schaduw schade zo beperkt mogelijk houden en anderzijds burgers en bedrijven op een adequate wijze tegemoetkomen? Welke aanpak van en omgang met schaduw schade staat u kortom voor ogen?

De laatste vraag die deze leden in het kader van de voorgestelde vernieuwde omgang met schade aan u stellen is of het inzicht dat in de toekomst anders moet worden omgegaan met schade ook zou moeten leiden tot een andere omgang met baten als gevolg van ruimtelijke ingrepen. Zij vragen u op dit vraagstuk te reflecteren.

Digitalisering

In de brief over de Invoeringswet Omgevingswet staat opgenomen dat: «Bij de realisatie van het digitaal stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving wordt prioriteit gegeven aan het realiseren

²⁶ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185.

²⁷ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 4.

van de minimaal wettelijk noodzakelijk voorzieningen. Via deze tussenstap wordt doorontwikkeld aan de functionaliteit die nodig is om het huidige dienstverleningsniveau te handhaven conform de doelstelling in het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.»²⁸ Betekent dit dat de minimaal noodzakelijke voorzieningen gerealiseerd zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Het doel is om een aantal digitale tools te kunnen bieden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. In hoeverre is dit doel een garantie dan wel een voorwaarde voor de regering voor het in werking laten treden van de Omgevingswet? Met welk resultaat stelt de regering zich tevreden?

Omgevingsplan

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat per gemeente van rechtswege één gemeentedekkend omgevingsplan, merken deze leden op in uw brief.²⁹ In hoeverre hebben gemeenten de mogelijkheid om straks met meer dan één omgevingsplan per gemeente te gaan werken, zo vragen zij. Hoe werkbaar en praktisch is het voor met name grote gemeenten om hun vaak vele tientallen bestemmingsplannen te vervangen door één groot globaal Omgevingsplan? Kunt u nader op het toekomstige Omgevingsplan-landschap ingaan?

Ontwerpbesluiten

De vier ontwerpbesluiten zijn door u voorgelegd aan beide Kamers³⁰ conform de voorhangprocedure, zoals opgenomen in artikel 23.5 van de Omgevingswet. Deze leden wijzen op de brief welke namens de commissie IMRO is verzonden met betrekking tot de procedure.³¹ Daarnaast merken zij op dat zoals te doen gebruikelijk het advies van de Raad van State over de voorgelegde ontwerpbesluiten nog niet bekend is en dat publicatie conform de Wet op de Raad van State voorzien wordt gelijktijdig met de bekendmaking van de AMvB's. Aangezien de vier ontwerpbesluiten van historisch omvangrijke proporties zijn en tevens grote impact hebben, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering bereid is om in samenspraak met de Raad van State na te gaan of het advies van de Raad van State inzake de ontwerpbesluiten reeds voor de behandeling in de Kamer (op hoofdlijnen) openbaar kan worden gemaakt. Indien dit niet mogelijk is overwegen deze leden om te zijner tijd een verzoek te doen tot voorlichting³² door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Vragen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

U geeft aan dat naast het vastleggen van het overgangsrecht en de benodigde intrekking en wijziging van andere wetten, de invoeringswet er ook voor zal zorgen dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving in de Omgevingswet worden doorgevoerd (zoals VTH en de Waterwet).³³ De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen u of u ook nog voornemens bent om naar aanleiding van het opstellen van de AMvB's en de reeds afgeronde preconsultatie van de AMvB's, wijzigingen in de Omgevingswet via de Invoeringswet door te voeren? Zo ja, kunt u hier duidelijkheid over geven?

²⁸ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 8.

²⁹ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 12.

³⁰ Kamerstukken I, 2015–2016, 33 118, C.

³¹ Brief van 12 juli 2016 met kenmerk 159524.01u, nog niet als Kamerstuk gepubliceerd.

³² Artikel 21a Wet op de Raad van State

³³ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 2.

In uw brief van 19 mei stelt u: «Ik wil daarom voorlopig in grote lijnen de huidige regelgeving voor punitieve handhaving continueren. Deze acht ik voldoende overzichtelijk en duidelijk. Samengevat houdt continueren in dat de brede strafbaarstelling via de Wed voor elk domein wordt gehandhaafd en dat de huidige bestuurlijke strafbeschikking in de domeinen milieu, water en natuur en de bestuurlijke boete in het domein bouwen worden voortgezet.»³⁴ Kunt u aangeven of er cijfers beschikbaar zijn over hoe vaak de laatste jaren gebruik is gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking in de domeinen milieu, water en natuur? Deze leden vragen of u deze cijfers aan de Kamer ter beschikking kunt stellen.

Eveneens vragen zij of onderzocht is of de regelgeving voor punitieve handhaving als instrument effectief is en effectief wordt ingezet? Zijn er op dit moment en in de nabije toekomst genoeg toezichthouders en handhavers om te voorkomen dat er (onherstelbare) schade optreedt? Zo ja, waar baseert u dat op?

Onder paragraaf 2.5 van uw brief van 19 mei 2016 stelt u dat: «De Invoeringswet regelt dat wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningaanvraag binnen dezelfde procedure alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.»³⁵ Deze leden vernemen graag hoe bepaald wordt of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als een omgevingsplan globaal al is vastgesteld.

Inzake uw brief van 25 mei 2016 hebben de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren nog de volgende vragen en constatering.

Implementatie

Tijdens het debat inzake de Omgevingswet op 15 maart 2016 in de Eerste Kamer zei u: «Vanuit BZK vindt onderzoek plaats naar aanleiding van de eerder door deze Kamer geuite zorg over toename van de handhavingslast bij gemeenten. Met betrekking tot verder onderzoek naar lastenvermindering voor burgers en bedrijven kan ik toezeggen dat in toekomstige onderzoeken naar administratieve lasten bij AMvB's, de invoeringswet en andere regelingen ook de effecten voor burgers en bedrijven in beeld worden gebracht, zoals ik dat ook in dit wetsvoorstel heb gedaan.»³⁶ In uw brief van 25 mei 2016 schrijft u: «Zo heb ik recent een onderhandelingsakkoord bereikt met de bestuurlijke koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW) over de financiering van de implementatie. Dit onderhandelingsakkoord past bij de werkwijze voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Ook de implementatie gaan we gezamenlijk uitvoeren en financieren. Ook wordt gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarmee zijn de eerste belangrijke stappen gezet voor een succesvolle implementatie.»³⁷ Kunt u aangeven wat de planning of stand van zaken is ten aanzien van het onderzoek over de handhavingslasten dat vanuit BZK zou plaatsvinden?

U schrijft eveneens: «Het Invoeringsbesluit zal naar verwachting in 2018 ter voorhang aan het parlement worden aangeboden.»³⁸ Zien deze leden

³⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 6.

³⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 962, nr. 185, pagina 9.

³⁶ Handelingen I, 2015–2016, nr. 23, item 8, pagina 47.

³⁷ Kamerstukken I, 2015–2016, 33 118, B, pagina 2.

³⁸ Kamerstukken I, 2015–2016, 33 118, B, pagina 4.

het juist dat de voorhang van de diverse aanvullingsbesluiten³⁹ vóór de voorhang van het Invoeringsbesluit zal plaatsvinden?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vrijdag 2 september 2016.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Sent

³⁹ *Kamerstukken I*, 2015–2016, 33 118, B, pagina 4–7.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw vragen over mijn brief over de invoeringswet en over de voortgang van de trajecten van de uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving, aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet. Ik ben verheugd dat uw Kamer de behandeling voortvarend ter hand heeft genomen, onder meer door de technische briefing op 28 juni 2016. Via deze brief hoop ik uw vragen die u 26 juli 2016 aan mij heeft gestuurd naar tevredenheid te beantwoorden. Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is, wordt onderling verwezen.

Beantwoording van de vragen van de CDA-fractie

De leden van de fractie van het CDA hebben een aantal vragen over de digitalisering. Ten eerste over mijn besluitvormende bevoegdheid bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de Omgevingswet en het digitaal stelsel. De voorzieningen die onder het digitale stelsel worden ontwikkeld, vragen de nodige investeringen. Daar ben ik verantwoordelijk voor. Dit sluit ook aan bij het bestuursakkoord dat ik heb gesloten met de koepels van decentrale overheden over de implementatie waarin is afgesproken dat de governance wordt georganiseerd langs de lijnen van verantwoordelijkheden. Cruciaal bij de ontwikkeling van het digitale stelsel is de aansluiting op en gebruik in de praktijk. Daarom vindt de ontwikkeling van het digitale stelsel in overleg en met actieve inbreng van de andere overheden plaats. Besluitvorming over de ontwikkeling van het digitaal stelsel omgevingsrecht vindt plaats in het bestuurlijk overleg waarin provincies, gemeenten en waterschappen via IPO, VNG en UvW vertegenwoordigd zijn en waar ik voorzitter van ben. Op deze manier kan een ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid handelen, maar is ook geborgd dat er een werkbaar stelsel ontstaat. Dat acht ik van groot belang.

De leden van de CDA fractie vragen ook om een garantie dat de ICT-infrastructuur gereed en beproefd werkend is bij inwerkingtreding. Zoals ik ook bij de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer heb aangegeven, is een werkend digitaal stelsel voor mij een voorwaarde voor de inwerkingtreding van de stelselherziening. Inzet is dat bij inwerkingtreding het huidige dienstverleningsniveau wordt ondersteund. Vervolgens zal gefaseerd via go/ no-go besluitvorming het digitaal stelsel verder worden doorontwikkeld. Het gaat bij die doorontwikkeling bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de informatiehuizen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of er bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel een stap terug is gedaan in het ambitieniveau voor het moment van inwerkingtreding. Dat is niet het geval. De ambitie is dat de functionaliteiten die het digitaal stelsel biedt bij inwerkingtreding het huidige dienstverleningsniveau ondersteunen. De ontwikkeling van het digitaal stelsel is een omvangrijk project dat gepaard gaat met de nodige risico's. Om deze risico's te kunnen beheersen wordt het digitaal stelsel stapsgewijs ontwikkeld. De prioriteit ligt op dit moment bij de ontwikkeling van voorzieningen waarmee burgers en bedrijven digitaal een melding kunnen doen, een vergunning kunnen aanvragen en kennis kunnen nemen van besluiten en omgevingsdocumenten. In het

wetsvoorstel is opgenomen dat deze voorzieningen minimaal beschikbaar moeten zijn. Van daaruit wordt het stelsel verder doorontwikkeld.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie over de stand van zaken van het principeakkoord over de financiering van de implementatie kan ik meedelen dat er een principeakkoord is bereikt. Het akkoord zal in september formeel worden ondertekend en daarna aan beide Kamers ter kennisneming worden toegestuurd. Over de kosten die de decentrale overheden maken, is in het Financieel akkoord afgesproken dat alle partijen hun eigen kosten voor implementatie en exploitatie dekken. Daartegenover staat dat partijen ook de structureel voorziene baten die het stelsel hun oplevert mogen behouden. In de bijlage van het financieel akkoord die ik u zal toezenden, treft u de op dit moment geraamde kosten en besparingen van decentrale overheden aan. De eenmalige en structureel geraamde investeringskosten die ten laste van het Rijk komen en de voorziene manier van dekking daarvan ben ik van plan op te nemen in de begroting 2017.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA of het, gezien de beoogde cultuurverandering, een juist signaal is om binnen de decentrale opzet van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht te werken met een instructieregel die gemeenten voorschrijft om bepaalde bouwactiviteiten in het omgevingsplan vergunningvrij te maken. In de nieuwe opzet die bij invoeringswet wordt voorgesteld, krijgen gemeenten meer ruimte om in het omgevingsplan te bepalen of er voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken een vergunning nodig is. Een instructieregel is daarbij een geschikt instrument om er voor te zorgen dat de bouwwerken die onder de huidige regeling vergunningvrij zijn, dat ook onder de werking van de Omgevingswet zullen blijven. Daarmee is geborgd dat de administratieve lastendruk, die de afgelopen jaren met de rijksbemoeienis op dit terrein stelselmatig is afgebouwd, niet opnieuw kan toenemen. Tegelijkertijd biedt het gemeenten de mogelijkheid om, daar waar dat aanvaardbaar is, de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen verder te verruimen. In de huidige opzet zijn die mogelijkheden nog beperkt.

Beantwoording vragen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen of de invoeringsregelgeving daadwerkelijk het sluitstuk vormt van de stelselherziening. Dat is het geval. De invoeringswetgeving zorgt ervoor dat de Omgevingswet en de daarop gebaseerde amvb's en regelingen in werking kunnen treden. In antwoord op de vragen van deze leden kan ik bevestigen dat de parlementaire behandeling van de invoeringswet zal plaatsvinden na afronding van de voorhangprocedure van de amvb's. Dit betekent dat uw Kamer de resultaten van de voorhang van de ontwerpamvb's bij de behandeling van de invoeringsregelgeving kan betrekken.

De aanvullingswetgeving vormt een aanvulling van het stelsel. Het streven is dat die gelijktijdig tot stand komt en tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt. Maar de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel is niet afhankelijk van de voortgang van de aanvullingswetten. De reden daarvan is dat in de aanvullingswetten beleidsinhoudelijke wijzigingen zijn opgenomen, zoals de herziening van het bodembeleid en voor geluid de introductie van regels voor decentrale wegen en industrieterreinen. Deze inhoudelijke voorstellen verdienen een zelfstandige behandeling en een zelfstandig parlementair proces.

Naar aanleiding van de vraag van de SP-fractie over het wettelijk forfait bij schade, merk ik op dat ik niet van plan ben om in het voorstel voor de invoeringswet een hoger forfait op te nemen dan het percentage van 5% dat ik heb genoemd in de brief van 19 mei 2016. Net als het forfait dat nu

in de Wet ruimtelijke ordening is opgenomen, zal een forfait in de Omgevingswet in alle gevallen gelden als vast percentage van de schade dat niet voor vergoeding in aanmerking komt. Dus ook als de maatregel geen normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachtingen ligt.

Wat betreft de vraag of er minder schade zal worden vergoed door de verhoging van het forfait, wijs ik op de bestaande rechtspraak waarin de aftrek vanwege het normale maatschappelijke risico vaak hoger uitpakt dan het minimum forfait van 2% uit de Wet ruimtelijke ordening. Bij normale maatschappelijke ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen, past de rechter vaak een aftrek van 5% toe. Ten opzichte van de huidige rechtspraak zal het opnemen van een forfait daarom niet neerkomen op een aanzienlijke achteruitgang in de rechten van burgers. Codificatie van deze jurisprudentie biedt voor alle partijen vooraf meer duidelijkheid. Zie verder ook mijn antwoord op de vragen van de leden van GroenLinks en de ChristenUnie over de gevolgen van de verhoging van het forfait.

Voor zover de leden van de SP-fractie vrezen dat met globale plannen de rechtsbescherming voor burgers onvoldoende zal zijn, deel ik die vrees niet. Een omgevingsplan moet voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ongeacht of het functies gedetailleerd of in een globale vorm toedeelt. Los van een eventueel verzoek om schadevergoeding, zal de gemeente bij de vaststelling van een omgevingsplan de mogelijk nadelige gevolgen voor burgers behoren te betrekken. Als een gemeente ervoor kiest om functies globaal toe te delen, kan zij in het omgevingsplan duidelijke randvoorwaarden en beperkingen stellen aan bijvoorbeeld geluid, zonlichttoetreding en parkeren. Op deze manier worden burgers goed beschermd tegen mogelijk nadelige gevolgen van nieuwe ontwikkelingen.

In verband met de mogelijkheid om in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een omgevingsvergunning te verlenen, vragen de leden van de SP-fractie of een globaal omgevingsplan daar zelf niet aan moet voldoen. Verder vragen zij of een initiatiefnemer zelf moet onderkennen of een initiatief afwijkt van het omgevingsplan en op wie de bewijslast rust dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een omgevingsplan moet voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het maakt daarbij geen verschil of het om een gedetailleerd of globaal omgevingsplan gaat. Initiatiefnemers zijn er zelf voor verantwoordelijk dat activiteiten die zij verrichten voldoen aan het omgevingsplan. Net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening moeten initiatiefnemers er zelf voor zorgen dat zij een vergunning aanvragen wanneer dat nodig is. Een vergunning om af te wijken van het omgevingsplan kan alleen worden verleend als de activiteit uit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, al dan niet door het stellen van randvoorwaarden, aanvaardbaar is. De bewijslast hiervoor ligt bij het bevoegd gezag. In de praktijk is het echter aanvaard dat het bevoegd gezag bij de aanvrager de benodigde gegevens en bescheiden opvraagt om de beslissing op de aanvraag te kunnen motiveren.

Ten slotte constateren de leden van de SP-fractie dat het goed zou zijn als snel duidelijk wordt wat het strategische omgevingsbeleid voor de lange termijn behelst. Dan wordt duidelijk waarom er bepaalde keuzes in de omgevingsverordening en het omgevingsplan worden gemaakt en kan dit ook worden vertaald naar consequenties voor de korte termijn. Zij vragen of de regering bereid is om een overgangstermijn op te nemen.

Ik deel het standpunt van deze leden dat het belangrijk is dat bestuursorganen voortvarend aan de slag gaan met de voorbereiding van een omgevingsvisie. Tegelijk ben ik ook bereid, zoals de leden vragen, om een redelijke overgangstermijn voor de provinciale en gemeentelijke

omgevingsvisie te overwegen. Als er in de invoeringswet geen overgangstermijn wordt opgenomen, betekent dit namelijk dat alle gemeenten en provincies direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet over een omgevingsvisie moeten beschikken. Dit zal niet altijd passen bij het ritme van de ontwikkeling in diverse gebieden. Voor de gemeenten en provincies dient met het oog op de uitvoerbaarheid ook rekening gehouden te worden met de verkiezingen in respectievelijk 2018 en 2019. De nieuw samengestelde colleges moeten voldoende tijd krijgen om de omgevingsvisie vorm te geven. In de huidige planning van inwerkingtreding van het stelsel kan dat lastig zijn. Over het gehele overgangsrecht ben ik nog in gesprek met de bestuurlijke partners. Uitgangspunt daarbij is dat in aanloop naar de nieuwe omgevingsvisie relevante onderdelen van bestaande visies of andere documenten nog kunnen worden gebruikt bij de onderbouwing van beleid of besluiten. Een overgangstermijn laat overigens onverlet dat gemeenten en provincies eerder een omgevingsvisie kunnen vaststellen of kunnen combineren met de aanpassingen van verordeningen of het omgevingsplan. Ik zie ook dat veel bestuursorganen reeds gestart zijn met de voorbereiding hiervan. De regering vertrouwt erop dat gemeenten en provincies daar een verstandige afweging in maken.

Beantwoording vragen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regeling voor schade die ik voor ogen heb, in relatie tot het uitgangspunt «Uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling van het omgevingsplan», zich verhoudt tot de gewenste rechtsbescherming. Zij vragen of het eigendom/belang van de naaste omgeving stukje bij beetje ondergeschikt wordt gemaakt aan gemeentelijke planvorming en of onteigening lastiger wordt. De rechtsbescherming van burgers wordt onder de Omgevingswet goed geborgd. Functies moeten in het omgevingsplan evenwichtig aan locaties worden toegedeeld, waarbij de belangen van burgers bij de toedeling worden betrokken. Ook als een omgevingsplan uitnodigingsplanologie of organische ontwikkeling mogelijk maakt, worden rechten van burgers goed beschermd tegen mogelijk negatieve gevolgen van nieuwe ontwikkelingen. Dat kan door duidelijke randvoorwaarden en beperkingen te stellen aan bijvoorbeeld geluid, zonlichttoetreding en parkeren. Ik verwijs voor een verdere toelichting op dit punt naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie hierover. Burgers kunnen daarnaast hun zienswijze naar voren brengen over het ontwerp van een omgevingsplan en, net als onder Wet ruimtelijke ordening het geval is, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een omgevingsplan. Vervolgens kunnen zij opkomen tegen een omgevingsvergunning waarbij concreet van de mogelijkheden van een omgevingsplan gebruik wordt gemaakt. Bij de beslissing over een vergunningaanvraag worden de belangen van burgers en bedrijven in de omgeving van een nieuwe ontwikkeling opnieuw betrokken als in het omgevingsplan ervoor is gekozen om te werken met open normen. Zo kunnen als gevolg hiervan voorschriften aan een vergunning worden verbonden om de belangen van burgers te beschermen. De leden van de fractie van de PvdA vragen in het verlengde hiervan of onteigening lastiger wordt, vanwege uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling van het omgevingsplan. Dat is niet het geval. Ook onder de huidige wetgeving bestaat al de mogelijkheid om te onteigenen bij «globale eindplannen». Degene die op basis van zo'n plan tot onteigening wil overgaan, zal moeten motiveren waarvoor de onteigening noodzakelijk is. Bij uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling zal dat straks ook het geval zijn, waardoor de rechtsbescherming van de burger behouden blijft.

In de volgende alinea's ga ik in op de vragen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de digitalisering. Ten eerste vragen de leden of het ambitieniveau voor de digitalisering is verlaagd naar aanleiding van het implementatieakkoord dat in juni 2016 is gesloten. Dit implementatieakkoord is een nadere uitwerking van het bestuursakkoord van 2015; de ambities zijn niet gewijzigd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

In lijn met het voorstel van de leden wordt bij het ontwerp van het Digitaal Stelsel Omgevingswet gekeken waar met monitoringsgegevens de besluitvorming op grond van de Omgevingswet kan worden versneld, vereenvoudigd of verbeterd. Met het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt de samenwerking en de gegevensuitwisseling gefaciliteerd en bevorderd. Overheden monitoren en verzamelen gegevens overeenkomstig de Europese richtlijnen. Deze gegevens zullen met het digitaal stelsel ontsloten gaan worden, zodat een initiatiefnemer zijn aanvraag met die gegevens kan onderbouwen. Deze (monitorings)gegevens zullen ook met het Digitaal Stelsel Omgevingswet ontsloten worden, zodat overheden met die gegevens kunnen beoordelen of de beschikbare milieuruimte bepaalde activiteiten toelaat. Het is mijn ambitie dat de gegevens die via het digitaal stelsel beschikbaar komen de besluitvorming verbetert en versnelt. Dit alles ten behoeve van de gebruikers. De realisatie gebeurt stapsgewijs. Bij inwerkingtreding zal een eerste set van deze gegevens beschikbaar komen. Daarmee wordt een eerste stap gezet in de richting van het centraal en op een kwalitatief hoogwaardige wijze ontsluiten van deze gegevens.

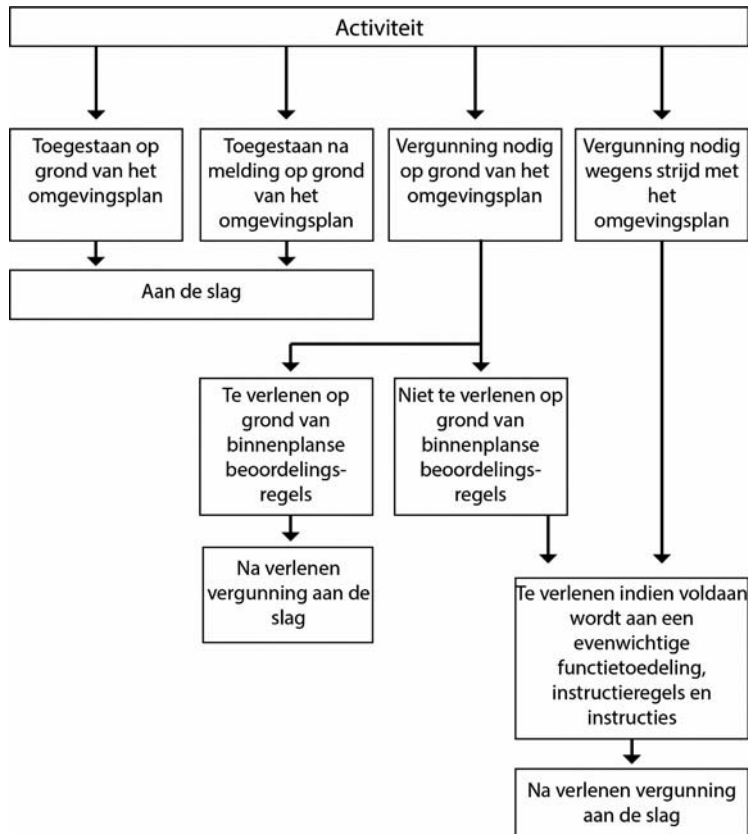
De leden van de PvdA-fractie vragen ook welke ondersteuning de burger kan eisen met betrekking tot de volledigheid en actualiteit van gegevens als de toegankelijkheid niet gewaarborgd is conform de standaarden/definities die worden gesteld bij de komende invoeringswet en het oudere, papieren archief hieraan niet voldoet. Aan de gegevens die via het Digitaal Stelsel Omgevingswet beschikbaar komen worden kwaliteitseisen gesteld, zodat ze beschikbaar, bruikbaar en bestendig zijn. Deze kwaliteitseisen worden in de regelgeving vastgelegd en zullen afgestemd zijn op de situatie en het doel waarvoor ze worden gebruikt. Het kan voorkomen dat oude gegevens redelijkerwijs niet aan nieuwe standaarden kunnen voldoen, bijv. omdat ze op papier zijn ingewonnen. Die gegevens zijn dan niet geschikt om beschikbaar te komen via het digitaal stelsel. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet is onder meer gericht op het inzichtelijk maken van informatie en in dit verband op het ondersteunen van het besluitvormingsproces, bijv. bij de aanvraag van een vergunning, maar komt niet in de plaats van besluitvorming door de bevoegde bestuursorganen. Stapsgewijs via gefaseerde besluitvorming aan de hand van go/ no-go beslissingen zal het digitaal stelsel steeds meer gegevens bevatten die beschikbaar, bruikbaar en bestendig zijn.

Verder vragen de leden naar de waarborgen qua gelijke toegankelijkheid voor burgers die geen gebruik kunnen maken van het digitale portaal. Bij het ontwerp en de bouw van het digitaal stelsel worden het beleid en de webrichtlijnen rondom toegankelijkheid van overheidsinformatie in acht genomen. In het Bestuursakkoord is bovendien neergelegd dat de gebruiker te allen tijde centraal staat en actief betrokken wordt bij de uitwerking. Voor gebruikers die niet voldoende digivaardig zijn blijft persoonlijk contact met het bevoegd gezag, net als nu het geval is, mogelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bij een afwijking van het omgevingsplan in een processchema te verduidelijken. Hieraan voorafgaand geef ik eerst een korte toelichting, mede naar aanleiding van de vragen hierover van de

leden van de fractie van GroenLinks. De mogelijkheden van een omgevingsplan worden begrensd door het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de instructieregels en instructiebesluiten van het Rijk en de provincie. Binnen die speelruimte kan het omgevingsplan, al dan niet door het vereiste van een voorafgaande melding of een in het omgevingsplan opgenomen vergunningstelsel, initiatieven toestaan. Binnen die ruimte kunnen ook vergunningen worden verleend voor initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan. Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan worden aangeduid met de term «omgevingsplanactiviteit». Het gaat daarbij zowel om de activiteiten die in het omgevingsplan zelf vergunningplichtig zijn gesteld, als de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Processchema van de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bij een afwijking van het omgevingsplan



In reactie op de vraag van de PvdA-fractie via welke openbare procedure externe belanghebbenden bezwaar aan kunnen tekenen of in beroep kunnen gaan, geldt dat een besluit over een vergunning voor een «omgevingsplanactiviteit», wordt voorbereid met de reguliere procedure. Een aanvrager moet aangeven of en op welke wijze omwonenden bij de aanvraag zijn betrokken. Er kan in dat verband worden gekozen voor inspraakgelegenheid voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. Die ruimte is er in beginsel ook tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure. Mede met het oog daarop zou de beslistermijn kunnen worden verlengd of kan de beslistermijn, met instemming van de aanvrager, worden opgeschort. Tegen het besluit over de vergunning kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden, waarna vervolgens beroep en hoger beroep mogelijk is.

Indien voor een project een milieueffectrapport moet worden opgesteld, moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden toegepast. Tijdens die procedure is een geformaliseerde mogelijkheid ingebouwd waarin een ieder zienswijzen kan indienen tegen een ontwerpbesluit.

De leden van de PvdA-fractie vragen of als er een integrale provinciale omgevingsvisie ontbreekt, provincies wel in staat zijn om hun belangen in voldoende mate te behartigen en zo nodig dwingend op te leggen als dat uitsluitend met de verordening moet plaatsvinden.

Een omgevingsvisie is van belang voor het strategische beleid voor de lange termijn van de provincie. Het is goed als provincies spoedig tot vaststelling overgaan. Het is echter van belang om op te merken dat een omgevingsvisie zelf geen bindende regels bevat voor burgers, bedrijven of andere overheden. Een omgevingsvisie bindt uitsluitend het vaststellend orgaan. Het behartigen en zo nodig afdwingen van de provinciale belangen kan door inzet van diverse andere bevoegdheden, zoals het vaststellen van regels, het nemen van besluiten over bijvoorbeeld aanvragen om omgevingsvergunningen, door toezicht en handhaving etc. Een omgevingsvisie kan daarbij van belang zijn, maar is geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van die bevoegdheden.

De leden vragen of hierdoor geen juridisch tekort ontstaat inzake het motiveringsvereiste. Dat is niet het geval. De motivering van besluiten en ook de beleidsvorming is niet beperkt tot een omgevingsvisie. Zo beschikken provincies over programma's voor de uitwerking van het beleid voor diverse onderdelen van de leefomgeving, zoals een actieplan geluid, Natura 2000-beheerplan, een regionaal waterprogramma etc. Ook zijn er andere stukken, zoals beleidsregels en richtlijnen, die bij de onderbouwing van concrete besluiten kunnen worden gebruikt, onder meer voor de onderbouwing van het provinciaal belang. Een motiveringsgebrek ontstaat er niet. Wel kan het zijn dat de onderbouwing bij een concreet besluit uitgebreider moet zijn, als nieuw beleid ontbreekt.

Tot slot vragen de leden of, als er een omgevingsvisie ontbreekt, provincies een omgevingsplan kunnen (doen) vaststellen dat in de plaats treedt van een gemeentelijk omgevingsplan. Provincies beschikken op grond van de Omgevingswet over een aantal instrumenten voor de doorwerking van provinciaal beleid of provinciale projecten in het gemeentelijk omgevingsplan. De belangrijkste instrumenten voor de doorwerking van het provinciaal beleid zijn het vaststellen van instructieregels of instructies. Die kunnen ook gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een omgevingsplan en de daarin opgenomen toedeling van functies aan locaties. Deze instructieregels of instructies wijzigen niet het omgevingsplan, maar kunnen opdracht geven aan de gemeente om het omgevingsplan aan te passen, binnen een gestelde termijn. Als een gemeente instructieregels of een instructie niet opvolgt, kan de provincie door indeplaatsstelling zelf het omgevingsplan aanpassen. Voor projecten met een publiek belang staat het instrument van het projectbesluit ter beschikking. Dit kan bijvoorbeeld worden ingezet voor de aanleg van provinciale wegen of andere projecten van provinciaal belang. Een dergelijk projectbesluit wijzigt wel rechtstreeks de regels van het omgevingsplan vanwege het project. Ook hier geldt dat bij de inzet van deze instrumenten een omgevingsvisie behulpzaam is, maar geen wettelijk vereiste.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een toelichting op de kosten/batenverhouding van het nieuwe stelsel. In de bijlage van het financieel akkoord dat ik u dit najaar zal toezenden treft u de op dit moment geraamde kosten en besparingen van de stelselherziening aan. Hieruit blijkt dat de kosten-baten verhouding op de lange termijn positief is bij een volledig ontwikkeld digitaal stelsel. Dan komen de baten voor

burgers, bedrijven en overheden ten volle tot hun recht door o.a. het versnellen en verbeteren van besluitvorming en vermindering van onderzoekslasten.

Tot slot stelt de PvdA-fractie een vraag over de legesinkomsten van gemeenten in verband met de verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Het signaal dat gemeenten honderden miljoenen aan legesinkomsten gaan mislopen door de stelselherziening herken ik niet. Daar waar in de stelselherziening een overgang van vergunningen naar algemene regels plaatsvindt, gaat het vooral om activiteiten waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is. Het betreft onder meer beperkingengebiedactiviteiten langs rijkswegen en hoofdspoorwegen en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. Voor zover nog een beperkte overgang van vergunningen naar algemene regels bij milieubelastende activiteiten plaatsvindt, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, worden onder de Wabo voor die vergunningen geen leges geheven. Door overgang van die vergunningen naar algemene regels verliezen gemeenten dus geen legesinkomsten. Anders dan onder de huidige regelgeving, kunnen gemeenten onder de Omgevingswet wel leges heffen voor een milieubelastende activiteit. In de financiële afspraken is vastgelegd dat er geen additionele verrekening door het Rijk zal plaatsvinden vanwege deze extra inkomsten.

Beantwoording vragen van de GroenLinks-fractie

Op verzoek van de GroenLinks-fractie zet ik uiteen waarom ik het forfait ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening wil verhogen en wat de consequenties voor benadeelden zijn. Het forfait in de Wet ruimtelijke ordening is een minimumforfait. Dat wil zeggen dat *in ieder geval* 2% van de waardedaling van het onroerende goed of geleden inkomensschade niet voor vergoeding in aanmerking komt. De aftrek voor het normale maatschappelijke risico kan dus ook meer zijn. Zoals bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie al is weergegeven, blijkt uit de rechtspraak dat de aftrek vanwege het normale maatschappelijke risico in de praktijk vaak hoger uitpakt dan het forfait van 2% uit de Wet ruimtelijke ordening. Bij normale maatschappelijke ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen, past de rechter namelijk vaak een aftrek van 5% toe. Codificatie van deze jurisprudentie biedt voor alle partijen vooraf meer duidelijkheid. De aanspraak op planschade door een maatregel van de overheid wordt vooraf veel beter voorspelbaar. De codificatie draagt bovendien bij aan het maken van globale en flexibele plannen die nodig zijn voor de huidige ruimtelijke opgaven zoals krimp en transformatie, omdat vooraf meer duidelijkheid bestaat over de hoogte van de te verwachten schade. In de huidige praktijk staat het risico op planschade dit soort plannen echter vaak in de weg.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag wat de achtergrond is bij de overweging of de bestuurlijke boete voor lichte vergrijpen van de CITES-regelgeving al dan niet gecontinueerd zal worden. De Wet natuurbescherming wordt in de Omgevingswet geïntegreerd via een aanvullingswet waarbij het beschermingsniveau wordt geborgd. Bij het ontwerpen van de aanvullingswet neemt het kabinet uiteraard de uitgangspunten en systematiek van de Omgevingswet in acht. Met het oog op deze uitgangspunten worden alle onderdelen van de Wet natuurbescherming in ogenschouw genomen, waaronder ook de specifieke bevoegdheid van de Wet natuurbescherming tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor lichte cites-vergrijpen. De aanvullingswet zal in 2017 in consultatie gaan en na advies van de Raad van State aan uw Kamer worden aangeboden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar het wettelijke toetsingskader waarbinnen gemeenten kunnen bepalen wanneer op grond van het omgevingsplan een vergunning nodig is. Zij vragen in dit verband om een toelichting op de mogelijkheid die er komt om een vergunning te verlenen voor een activiteit die op grond van het geldende omgevingsplan geweigerd zou moeten worden en om voorbeelden die illustreren waarom deze mogelijkheid wordt opgenomen.

Net als bij autonome verordeningen zijn gemeenten in beginsel vrij om in het omgevingsplan regels te stellen over activiteiten en deze te binden aan een melding- of vergunningplicht. Anders dan bij gewone verordeningen is het omgevingsplan appellabel en moet een gemeente tegenover de rechter kunnen verantwoorden dat het, met inbegrip van daarin opgenomen vergunningenstelsels, niet in strijd is met algemene rechtsbeginselen, het wettelijk vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de instructieregels en instructies van het Rijk en de provincie. Ik ben vooralsnog niet voornemens om hiervoor meer algemene kaders te stellen of instructieregels te geven, met uitzondering van een instructieregel die bewerkstelligt dat het huidige basisoniveau van veel voorkomende kleinschalige bouwactiviteiten vergunningvrij blijft. Ik verwijs hiervoor ook naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA hierover.

Op de mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan is eerder naar aanleiding van vragen van de PvdA een toelichting gegeven. Ook als een initiatief niet in het omgevingsplan is voorzien, kan een vergunning worden aangevraagd om daaraan medewerking te verlenen. Deze mogelijkheid is overigens niet nieuw en bestond reeds onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (als «vrijstelling» van een bestemmingsplan), onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (als «onthefing» en «projectbesluit») en bestaat sinds de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als «omgevingsvergunning». In het verleden zijn met deze rechtsfiguren bijvoorbeeld woonwijken, bedrijventerreinen en wegen gebouwd, die vervolgens op een later tijdstip binnen de regels van het bestemmingsplan zijn ingepast. Het is wenselijk dat de praktijk kan worden voortgezet, om snel te kunnen inspelen op concrete initiatieven. Men kan dan snel aan de slag, terwijl op een later tijdstip het initiatief wordt ingepast binnen de regels van het omgevingsplan. Overigens is de verwachting dat gemeenten onder de Omgevingswet minder vaak het instrument van deze «buitenplanse vergunning» hoeven te gebruiken dan onder de geldende wetgeving, omdat zij een omgevingsplan globaler kunnen inrichten met open normen. Hierdoor kunnen ook nog niet in detail voorziene initiatieven binnen de regels van het omgevingsplan worden toegestaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder of de nieuwe term «omgevingsplanactiviteit» geen grotere onduidelijkheid oplevert, minder transparant en meer verhullend is dan de term «afwijkactiviteit». De VNG heeft aangegeven de term «afwijkactiviteit» bezwaarlijk en onduidelijk te vinden. Bij invoeringswet wordt daarom aan gemeenten expliciet de mogelijkheid gegeven om in het omgevingsplan zelf een vergunningenstelsel op te nemen. Daarvoor is de benaming «omgevingsplanactiviteit» gekozen. Deze term is enerzijds geschikt voor activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig maakt. Anderzijds is de term geschikt voor activiteiten die vanwege strijd met het omgevingsplan vergunningplichtig zijn, maar waarvoor in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een vergunning kan worden verleend. Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan krijgen dus de benaming «omgevingsplanactiviteit». Ik vind dat niet onhelder en bij nader inzien duidelijker dan de term «afwijkactiviteit».

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om voorbeelden van bouwwerken welke via de invoeringswet niet meer vergunningplichtig zullen zijn. Het voornemen bestaat om er met een instructie via het invoeringsbesluit voor te zorgen dat de kleinschalige veel voorkomende bouwwerken straks bij regeling in het omgevingsplan vergunningvrij blijven, zoals dakkapellen en bijbehorende bouwwerken bij woningen. Het gaat om zaken die nu ook al vergunningvrij zijn. Daarnaast krijgen gemeenten alle ruimte om meer bouwwerken vergunningvrij te maken in het omgevingsplan. Dat zal per locatie kunnen verschillen en afhankelijk zijn van de regels die in het omgevingsplan op een locatie aan een bouwwerk worden gesteld.

Ten slotte vraagt de GroenLinks-fractie op welke wijze handhaving zal plaatsvinden bij afwijking van regels in het omgevingsplan, wanneer niet vooraf, via de vergunningverlening, is getoetst aan het omgevingsplan. Voor zaken waarvoor een omgevingsplan concrete en duidelijke regels voor bouwwerken bevat, ligt het niet voor de hand dat de gemeente een vergunningplicht opneemt. Indien de regels voor een locatie in het omgevingsplan globaal zijn, ligt het werken met een vergunningplicht wel voor de hand. Voor de handhaving maakt dit niet uit. Er kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd als niet in overeenstemming met een verleende vergunning wordt gebouwd, maar ook als niet in overeenstemming met direct werkende regels van het omgevingsplan wordt gebouwd.

Beantwoording van de vragen van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen mij om nader te reflecteren op de gevolgen van de geschetste regeling voor schade voor de rechtsbescherming. Twee onderdelen van het pakket aan maatregelen vragen in het bijzonder om aandacht.

Ten eerste wijst de fractie in dit kader op de verhoging van het forfait. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie en van de Groen Links-fractie, blijkt uit de rechtspraak dat in veel gevallen al een percentage van 5% wordt toegepast voor de aftrek van de schadevergoeding als nieuwe ontwikkelingen normaal zijn en in de lijn der verwachting liggen. Ten opzichte van de huidige rechtspraktijk zal het opnemen van een forfait niet neerkomen op een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van rechten voor burgers. Het forfait in de Wet ruimtelijke ordening is een minimumforfait. De aftrek voor het normale maatschappelijke risico kan dus ook onder de huidige wetgeving meer zijn en bedraagt vaak meer dan het minimum van 2%. Codificatie van de jurisprudentie biedt voor alle partijen vooraf duidelijkheid en draagt zo bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Zie in dit kader ook mijn antwoorden op de vragen hierover van de SP en de PvdA.

Het tweede punt dat in het kader van de rechtsbescherming volgens de leden van de Christenunie aandacht vraagt, is dat de mogelijkheid om te verzoeken om schadevergoeding wordt verlegd van het moment dat het plan wordt vastgesteld naar het moment van de activiteit. Hierdoor wordt inderdaad op een later moment dan nu het geval is helder wat de schadevergoeding is. Deze beweging past bij het uitgangspunt dat ik wil hanteren dat schade pas wordt vergoed als duidelijk is of, en zo ja, in welke omvang een nieuwe ontwikkeling heeft op de waarde van onroerend goed. De beweging om de mogelijkheid van schadeverzoeken te verleggen, is alleen van toepassing op schade die het gevolg is van een nieuwe ontwikkelingen in de omgeving van het perceel van de burger die wordt benadeeld (indirecte schade). Schade die bijvoorbeeld wordt geleden door het beëindigen of wijzigen van bestaande bouwmogelijkheden zal ook in de voorstellen zoals ik die voor de invoeringswet voor

ogen heb, nog steeds na vaststelling van het omgevingsplan kunnen worden verkregen.

De CU-fractie vraagt verder welke aanpak ik voor schaduw schade voor ogen sta. Begin dit jaar heb ik tijdens het wetgevingsoverleg toegezegd om te bekijken of voor schaduw schade een bijzondere regeling moet worden opgenomen. Mijn conclusie is dat schrijnende gevallen de afgelopen jaren vrijwel altijd onderling zijn opgelost. Een generieke regeling voor deze gevallen vind ik daarom niet nodig. Aan een generieke regeling kleven namelijk ook nadelen zoals de aanzuigende werking op schadeverzoeken en verhoging van de bestuurslasten. De oplossing voor schaduw schade ligt in goed omgevingsmanagement en in snelle besluitvorming, twee zaken die ik met de Omgevingswet voorsta. Wel bekijk ik of een regeling mogelijk is waarbij de koper van een woning niet wordt tegengeworpen dat hij bij de aankoop rekening had moeten houden met plannen voor negatieve ontwikkelingen. Daarmee wordt de koop en verkoop van nieuwe woningen minder belast met de schaduw die plannen vooruitwerpen op de waarde van een onroerend goed. Dat is onder het huidige recht wel het geval en wordt actieve risicoaanvaarding genoemd.

Ten slotte vragen de leden of de vernieuwingen op het gebied van nadeelcompensatie ertoe leiden dat er anders moet worden omgegaan met baten als gevolg van ruimtelijke ingrepen. De Algemene wet bestuursrecht vormt het uitgangspunt voor de afdeling over schade in de Omgevingswet. In de regeling voor nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht is, net als het geval is onder het huidige recht, opgenomen dat wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis tevens voordeel voor de benadeelde oplevert, dit bij de vaststelling van de vergoeding in aanmerking wordt genomen. Deze bepaling zal van toepassing zijn op schadeverzoeken die op grond van de Omgevingswet worden ingediend. Zoals ik al bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Omgevingswet te kennen heb gegeven, zie ik verder geen aanleiding voor het opnemen van een zogenoemde planbatenheffing naar het voorbeeld van de wetgeving in Vlaanderen. De planbatenheffing in Vlaanderen verplicht de eigenaar tot het betalen van een geldsom aan de overheid voor gunstige bouw mogelijkheden die in een bestemmingsplan aan een perceel zijn toegekend, ongeacht of van de mogelijkheden gebruik is gemaakt.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de minimale noodzakelijke digitale voorzieningen zijn gerealiseerd op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, kan ik bevestigend beantwoorden. De Omgevingswet kan en zal pas in werking treden als er digitale voorzieningen zijn waarmee burgers en bedrijven meldingen kunnen doen, vergunningen kunnen aanvragen en kennis kunnen nemen van besluiten en omgevingsdocumenten. Mijn ambitie gaat echter verder, de ontwikkeling van het digitaal stelsel is erop gericht om bij inwerking-treding van de Omgevingswet het huidige dienstverleningsniveau te ondersteunen. Zie in dit verband ook het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre gemeenten straks onder de Omgevingswet de mogelijkheid hebben om met meer dan één omgevingsplan te werken. Zij vragen ook of het werkbaar en praktisch is voor met name grotere gemeenten om hun vaak vele tientallen bestemmingsplannen te vervangen door één groot globaal omgevingsplan. Gemeenten zullen onder de Omgevingswet maximaal één omgevingsplan kunnen hebben. Het werkingsgebied van de regels in het omgevingsplan wordt aangegeven door middel van geocoördinaten. Voor elke regel kan het werkingsgebied variëren. Zo zullen er regels zijn die voor het gehele grondgebied van de gemeente gelden, maar de

werking van de meeste regels zal beperkt blijven tot specifieke locaties (een gebied, perceel of zelfs een punt). Hoewel dat niet is verboden, ligt het niet voor de hand dat gemeenten in één keer voor het gehele grondgebied een allesomvattend omgevingsplan vaststellen. Het omgevingsplan zal een dynamisch document zijn waarin telkens op onderdelen wijzigingen zullen plaatsvinden. De wijzigingen kunnen zowel per locatie als per onderwerp plaatsvinden. Daardoor wordt het werken met één omgevingsplan juist praktischer en beter werkbaar dan de huidige opzet waarin voor afzonderlijke plangebieden binnen een gemeente, uitputtende regelingen in een bestemmingsplan worden vastgelegd. Het is overigens een misvatting dat onder de Omgevingswet de gemeente geacht wordt één globaal omgevingsplan voor de gemeente vast te stellen. Afhankelijk van de specifieke gebiedskenmerken en het voorgestane beleid voor de leefomgeving kan er voor een locatie een globale of een gedetailleerd uitgewerkte regeling worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ontwerpamvb's reeds voor de behandeling in de Kamer openbaar gemaakt kan worden. Zoals de leden terecht hebben opgemerkt zijn de ontwerpbesluiten aan de Kamer aangeboden in het kader van de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. De voorhangprocedure vindt altijd plaats voordat de ontwerpen ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Deze wettelijk voorgeschreven procedure zorgt ervoor dat in een parlementair debat politiek richting kan worden gegeven aan de voorgenomen nieuwe regelgeving. Deze vroegtijdige politieke sturing is van belang voor het maatschappelijk draagvlak en de bestendigheid van het nieuwe stelsel. De Raad van State kan de resultaten van het parlementaire debat en de verwerking daarvan vervolgens betrekken bij de advisering. Nu de voorhangprocedure van de amvb's nog niet is afgerond, zijn deze nog niet voor advies aan de Raad van State aangeboden. Ik kan dan ook niet aan uw verzoek voldoen. Evenmin heb ik de mogelijkheid om voor afronding van de voorhangprocedure de amvb's voor advies aan de Raad van State voor te leggen en deze adviezen aan u te zenden, zonder in strijd te komen met de in de Omgevingswet en de Wet op de Raad van State voorgeschreven procedures.

Ik begrijp echter dat deze leden de uitkomsten van de advisering graag willen betrekken bij het debat over de totstandkoming van de nieuwe regelgeving. Binnen het proces van de stelselherziening is dat ook mogelijk. Op het moment van de voorhangprocedure van het invoeringsbesluit heeft uw Kamer een totaalbeeld van de inhoud van de vier amvb's, inclusief de verwerking door de regering van de adviezen van de Raad van State op de vier ontwerpamvb's en de invoeringswet. Op die momenten kan over de inhoud en verwerking van de adviezen het debat worden gevoerd. U kunt die dan in samenhang beoordelen en richting geven aan de invoeringsregelgeving. Zonder de invoeringsregelgeving kan het stelsel niet in werking treden.

Beantwoording van de vragen van de Partij voor de Dieren

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of naar aanleiding van de voorbereiding van de amvb's, waaronder de preconsultatie, er nog wijzigingen in de Omgevingswet zullen worden opgenomen. Dat is het geval. Bij het opstellen van de ontwerpregelgeving en de ontvangen reacties daarop is gebleken dat enkele artikelen of onderdelen daarvan verduidelijking of aanvulling behoeven. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen over de aanwijzing en begrenzing van beperkingengebieden, zodat helder wordt op welke wijze de geometrische begrenzing rondom rijksinfrastructuur wordt vastgelegd. Verder zal de Omgevingswet

bijvoorbeeld worden gewijzigd ter uitvoering van de motie Motie-Meijer (SP) c.s. die bij de behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet door uw Kamer is aangenomen (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K). Die motie strekt ertoe om de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals kappen van bomen of slopen te verlengen van twee naar vier weken. Het merendeel van de voorziene wijzigingen is echter ter verbetering van de consistentie of anderszins om het voorgestelde systeem in de praktijk goed te laten werken. Afgezien van de onderwerpen die in de beleidsbrief zijn beschreven, zijn er op dit moment geen ingrijpende wijzigingen voorzien. De voorgenomen wijzigingen laten de systematiek en de kerninstrumenten van de Omgevingswet in stand. Uiteraard zal bij het voorstel voor de invoeringswet worden toegelicht wat de betekenis en gevolgen van de voorgestelde wijzigingen zijn.

Het antwoord op de vraag van de fractie van de Partij voor de Dieren hoe vaak de laatste jaren gebruik is gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking in de domeinen milieu, water en natuur is dat in de periode van 1 mei 2012 tot 14 maart 2016 zijn 3472 bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd in de genoemde domeinen.

Daarnaast vraagt de fractie van de Partij voor de Dieren of onderzocht is of de regelgeving voor punitieve handhaving als instrument effectief is en effectief wordt ingezet. Dat is nog niet onderzocht. Momenteel loopt de evaluatie van de Wet OM-afdoening die het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking bevat. Deze evaluatie is begin 2017 gereed.

Op de vraag of er op dit moment en in de nabije toekomst genoeg toezichthouders en handhavers zijn om te voorkomen dat er (onherstelbare) schade optreedt, geef ik het volgende mee. Er zijn in de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen om de inzet op toezicht en handhaving te verbeteren. Bevoegde overheden bepalen hun toezichts- en handavingsinzet op basis van vastgestelde of ingeschatte risico's. Daar waar risico's groot zijn, vindt vaak méér toezicht plaats.

Naast het uitvoeren van controles omvat toezicht ook andere activiteiten, bijvoorbeeld het geven van informatie en voorlichting. Verder is er naar aanleiding van een aantal incidenten (vuurwerkcramp Enschede en cafébrand Volendam) veel geïnvesteerd in de verbetering van de organisatie en de uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (het VTH-stelsel) in de fysieke leefomgeving. Zo is er bijvoorbeeld een landsdekkend stelsel van Omgevingsdiensten ingericht, zijn er kwaliteitscriteria voor de kennis en kunde van de toezichthouders ontwikkeld en is er bestuurlijk een landelijke handhavingsstrategie vastgesteld. Ook is een hulpmiddel ontwikkeld voor het uitwisselen van toezichtsgegevens tussen het bestuurs- en strafrecht waarop een aantal organisaties zich verplicht moeten aansluiten. Al deze maatregelen te samen dragen bij aan de professionaliteit en kwaliteit van toezicht en handhaving en daarmee bij aan de naleving van de milieuregels.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen in verband met het kunnen verlenen van een vergunning voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan, hoe bepaald wordt of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van regels in het omgevingsplan, is in de kern niet anders dan de onder het huidige recht bestaande mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor activiteiten die afwijken van een bestemmingsplan. Zo'n vergunning kan onder huidige recht alleen verleend worden als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet is het criterium van een goede ruimtelijke ordening verbreed tot het domein van de gehele fysieke leefomgeving en aangeduid met het criterium van een

evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Net als een goede ruimtelijke ordening geeft het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een ruime mate van beleidsvrijheid. Alle relevante belangen dienen te worden betrokken bij de afweging om activiteiten toe te staan die niet in overeenstemming zijn met een omgevingsplan.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de stand van zaken van het onderzoek over de handhavingslasten vanuit BZK. Dat onderzoek, wat overigens gericht is op toezicht op de naleving van en de handhaving van wet- en regelgeving door gemeenten in brede zin, en niet alleen op de Omgevingswet, wordt op dit moment uitgevoerd. Er heeft een eerste vergadering van de begeleidingscommissie plaatsgevonden, waarin ook de verschillende overheden vertegenwoordigd zijn. Op basis van de huidige inzichten zal het onderzoek in oktober van dit jaar afgerond worden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de voorhang van de diverse aanvullingsbesluiten voor de voorhang van het invoeringsbesluit zal plaatsvinden. Dat zal voor een aantal aanvullingsbesluiten (bodem en geluid) waarschijnlijk het geval zijn, maar dat is niet noodzakelijk. Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie is beschreven, zorgt de invoeringswetgeving ervoor dat de Omgevingswet en de daarop gebaseerde amvb's en regelingen in werking kunnen treden. De aanvullingsregelgeving vormt een aanvulling daarop. Het streven is die gelijktijdig in werking te laten treden, maar de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel is daarvan niet afhankelijk. De in de aanvullingsregelgeving geregelde onderwerpen en beleidsinhoudelijke wijzigingen verdienen een zelfstandige behandeling en doorlopen dan ook een zelfstandig procedure

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus