Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 666 Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 18 mei 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding 1
Algemeen 2
Naar één omgevingsplan *3*
Afsprakenkader met de VNG *4*
Reikwijdte van het wetsvoorstel *5*
Gevolgen voor lopende procedures *6*
Gevolgen voor instructieregels en aanwijzingen *6*
Overleg en consultatie *6*
Administratieve en bestuurlijke lasten *7*
Artikelsgewijs 7

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen) (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

kst-34666-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2017

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen daarover.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse gekeken naar het wetsvoorstel, in het bijzonder omdat dit sterk verband houdt met de implementatie van de Omgevingswet, en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen en opmerkingen

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel om in aanloop naar de invoering van de Omgevingswet de huidige actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen af te schaffen. Zij delen de argumentatie dat gemeenten hun tijd en energie beter kunnen besteden aan het opstellen van nieuwe omgevingsplannen dan aan het actualiseren van bestemmingsplannen. Zij hebben nog wel een enkele vraag.

Algemeen

De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het voorstel om de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen, vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet, te laten vervallen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is immers pas voorzien in 2019. De Invoeringswet voor de Omgevingswet heeft het licht nog niet gezien en ook de werkelijke inhoud van de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet is nog niet bekend. Daarnaast leunt de Omgevingswet zwaar op ICT en automatisering. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft bij de beantwoording van diverse vragen tijdens debatten benadrukt dat de ICT moet kloppen alvorens over kan worden gegaan tot invoering. Daarbij werd herhaaldelijk de mantra «De nachtmerrie als bij invoering bij de WABO mag immers niet nog eens plaatsvinden» gehoord. Deze leden hebben ingestemd met de raamwet, maar hebben in al hun verdere uitlatingen aangedrongen op zorgvuldigheid. Naar de mening van deze leden wordt er nu ongewenst en onnodig vaart gemaakt.

Naar mening van de SP-fractieleden moeten juist in aanloop naar dat ene samenhangende en consistente omgevingsplan de «in te voegen» bestemmingsplannen, beheersverordeningen en ander regelingen voor en over de fysieke leefomgeving nauwkeurig vastgesteld zijn. Die invoering zal tot op het laatste moment up-to-date dienen te zijn. Om daar voldoende tijd voor te hebben, krijgen de gemeenten immers tien jaar de tijd vanaf het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt. Naar de mening van deze leden voegt een vastgesteld moment waarop alle bestaande en vastgestelde bestemmingsplannen en beheersverordeningen werkelijk over moeten gaan in één Omgevingswet een prachtig ijkmoment. Naar de mening van deze leden moeten de tussenliggende jaren – tot werkelijke, wettelijke invoering van de Omgevingswet – juist gebruikt worden om bewoners en/of belanghebbenden te betrekken bij die nieuwe wijze van omgaan met de ruimte. Daarbij moet naar de mening van de leden van de SP-fractie absoluut duidelijk zijn dat de rechten en bezittingen van de inwoners van Nederland op begrijpelijke wijze tot op het laatste moment geborgd zijn. Voorkomen moet worden dat mensen in het woud van systeemwijzigingen zoekende zijn en hun rechten verloren raken.

De leden van de SP-fractie vragen waarom een belangrijk deel van de actualiseringsplicht uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) afgeschaft

wordt. Is dat omdat de actualiseringsplicht een onevenredig beslag zou leggen op de gemeentelijke financiën? Of is het gelegen in het feit dat die plicht een onevenredig beslag legt op het ambtelijke apparaat? Mocht dat zo zijn, dan zien deze leden dit graag met cijfers en eventuele voorbeelden van «probleemgemeenten» onderbouwd. Hoe verhoudt deze maatregel zich tot de berichten gedurende de debatten over de invoering van de Omgevingswet dat de gemeenten op koers liggen? Wat is de in het voorstel genoemde ruimte die beschikbaar komt in aanloop naar de Omgevingswet om te kunnen starten met de voorbereiding ervan?

Naar één omgevingsplan

De leden van de PVV-fractie zijn een groot voorstander van het schrappen van overbodige overheidstaken. Echter, deze leden zien het ook als hun primaire taak om de Nederlandse burgers te beschermen tegen diezelfde overheid als die hun leefomgeving bedreigt met onwelgevallige, linkse plannetjes. Deze leden willen dan ook graag de garantie van de regering dat deze wetswijziging niets afdoet aan de mogelijkheden voor burgers of ondernemers om bezwaar aan te tekenen tegen de bestemmingsplannen of voorgenomen wijzigingen daarin. Als die garantie er is, wat was dan überhaupt de reden om deze actualiseringsplicht destijds in de wet op te nemen?

De leden van de SP-fractie lezen dat een van de argumenten voor invoering van het wetsvoorstel het wegnemen van de inhoudelijke verschillen in bijvoorbeeld gehanteerde begrippen en formuleringen is. Is de tussenliggende periode voordat de Omgevingswet ingaat nu niet juist hét moment om dat soort zaken op orde te brengen? Waarom wordt niet het natuurlijke moment van actualisering van bestemmingsplannen aangegrepen om dit te controleren en aan te passen en de inwoners daarbij te betrekken? Is juist niet de wijziging van een bestemmingsplan een juridisch vastgelegd moment om dit soort zaken klaar te maken voor een «Omgevingsproof» document dat met één druk op de knop kan worden ingeladen in een toekomstig omgevingsplan? Ook het feit dat het omgevingsplan – zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld – meer omvat dan een bestemmingsplan, namelijk de inhoud van lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving, pleit naar de mening van deze leden juist voor een bij belanghebbenden, insprekers en bewoners herkenbaar moment om te leren omgaan met de eisen die de Omgevingswet gaat stellen. Juist het feit dat de regering ervoor heeft gekozen om als onderdeel van de stelstelherziening een aantal onderdelen niet langer via AMvB's te regelen, maar over te laten aan decentrale overheden, pleit naar de mening van deze leden eveneens voor een termijn van «droogoefenen».

De leden van de SP-fractie menen dat zaken zoals de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten, alsmede de regels voor horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten in menige commissie- en gemeenteraadsvergadering in het oog springende punten zijn. Deze leden kunnen een willekeurig aantal gemeenten opnoemen met het verzoek daarbij de gespreksonderwerpen en lokale acties op een rij te zetten om dit te onderbouwen. Bouwplannen in het kader van mijnbouwactiviteiten (gas en olieboringen) en energietransitie (bouw windmolens, afvalwaterinjecties), mogen niet het risico lopen schijnbaar onbesproken in een omgevingsplan te landen. Deze leden merken op dat de Kamer heeft gestreden om de Mijnbouwwet zodanig aan te passen dat de gemeenteraden in hun kracht worden gezet. Op welke wijze zal voorkomen worden dat bewoners en/of andere burgers het gevoel hebben op deze punten weer niet gehoord te worden?

De leden van de SP-fractie merken op dat dit bij beheersverordeningen anders is. Nu al laat de wet immers ruimte aan de gemeenteraad deze niet te actualiseren. Bij beheersverordeningen gaat men immers uit van het basisprincipe dat er geen ontwikkelingen zijn of worden voorzien. Een dergelijke verordening is nadrukkelijk niet bedoeld om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Beperkte uitbreidingsmogelijkheden, zoals erfbebouwing of dakopbouwen, zijn wel overeenkomstig het geldende bestemmingsplan toegestaan. Na vaststelling van de beheersverordening, komt onderliggend bestemmingsplan immers te vervallen.

De leden van de SP-fractie menen begrepen te hebben dat de experimenteerruimte die op basis van de Crisis- en herstelwet mogelijk is, destijds geboden is om te oefenen met andere vormen van ruimtelijke inrichting. Veel experimenten zijn «te jong» om de positieve of negatieve effecten te kunnen wegen. Deze leden vragen dan ook of het daarnaast nu al loslaten van een anker als de actualiseringsplicht het effect zal hebben van een wijziging op een wijziging, wat naar mening van deze leden iets is dat de zorgvuldigheid geweld aan kan doen.

Afsprakenkader met de VNG

De leden van de VVD-fractie lezen dat er, in afwijking van wat in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is bepaald, toch al bij inwerkingtreding van diezelfde wet een termijn wordt gesteld voor gemeenten om tot één samenhangend omgevingsplan te komen. Kan hierop een nadere toelichting gegeven worden? Waarom wordt daartoe precies besloten en op wiens voordracht? Is hierbij voldoende rekening gehouden met de vrees van ondernemers -bijvoorbeeld in de agrarische sector – voor onduidelijkheid door het mogelijk voor een periode van tien jaar ontbreken van actuele plannen?

De leden van de PVV-fractie vinden de overgangstermijn van tien jaar wel erg ruim. Deze leden vragen de regering waarom er gekozen is voor zo'n lange termijn en hoe deze termijn zich verhoudt tot andere grootschalige wijzigingen in gemeentelijke taken op bijvoorbeeld het gebied van de zorg. Daar wordt doorgaans toch een kortere termijn gehanteerd? Deze leden zijn benieuwd of er financiële consequenties zijn indien de Kamer toch zou besluiten om een kortere overgangstermijn dan tien jaar te hanteren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestemmingsplannen en beheersverordeningen die bijna tien jaar oud zijn niet meer geactualiseerd hoeven te worden. Vervolgens is er een overgangstermijn van tien jaar om in het kader van de nieuwe Omgevingswet tot één omgevingsplan te komen. Is het niet ongewenst dat dat kan leiden tot bestemmingsplannen die bijna twintig jaar oud zijn? Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of overwogen is om tot een kortere overgangstermijn over te gaan. Zo ja, welke afwegingen speelden hierbij een rol? Wat zijn de afwegingen geweest voor het bepalen van de overgangstermijn van tien jaar?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de middelen die vrijkomen door het vervallen van de actualisatieplicht daadwerkelijk worden ingezet voor de voorbereiding en het opstellen van een gemeentelijk omgevingsplan. Deze leden vragen of hierover heldere afspraken zijn gemaakt met de gemeenten. Zij hechten er grote waarde aan dat deze middelen daadwerkelijk ten goede komen aan de voorbereiding van gemeenten op de Omgevingswet, aangezien er over de vraag of gemeenten in 2019 daadwerkelijk goed zijn voorbereid op de Omgevingswet nog altijd grote zorgen bestaan bij deze leden.

Deze leden vragen voorts of de regering de Kamer in de communicatie over de implementatie van de Omgevingswet te zijner tijd kan melden of de vrijkomende middelen ten gevolge van deze wetswijziging inderdaad hieraan ten goede zijn gekomen. Voorts vragen deze leden wat de consequentie is als dit straks niet het geval blijkt te zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat gemeenten de tijd krijgen om binnen tien jaar na de inwerking van de Omgevingswet omgevingsplannen te maken. Deze leden wijzen erop dat zij bij de behandeling van de Omgevingswet reeds hebben aangegeven dat een lange periode te vinden, maar er tegelijkertijd oog voor te hebben dat de implementatie een groot beslag zal leggen op gemeenten. Deze leden vragen in dat licht of de versnelling van het proces om te komen tot gemeentelijke omgevingsplannen die met deze wetswijziging wordt beoogd, van invloed is op de genoemde tienjarentermijn. Met andere woorden: heeft de regering deze wetswijziging reeds meegenomen in haar inschatting dat gemeenten tien jaar de tijd moeten krijgen om omgevingsplannen op te stellen, of niet? Zo ja, kan de regering dat nader motiveren? Zo nee, ligt het volgens de regering in de rede om dit, als er nu aan de voorkant van de aanpassingsperiode een versnelling wordt gerealiseerd, dan ook aan de achterkant te verdisconteren?

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is geweest dat het nu bij nader inzien toch wenselijk is gebleken om een termijn te stellen voor gemeenten om te komen tot één samenhangend omgevingsplan. Kan dit moment naar de mening van de regering de ingangsdatum van de Omgevingswet zijn, waarbij dit moment kan worden vastgelegd in de Invoeringswet?

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het ligt in de rede, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat van plannen die niet raadpleegbaar zijn op www.ruimtelijkeplannen.nl niet een afschrift ter beschikking wordt gesteld als een belanghebbende daarom verzoekt. Gebeurt dat ook? Met andere woorden, is dat staande praktijk? En blijft dat ook zo in de toekomst?

De leden van de SP-fractie vernemen graag bij hoeveel plannen die beschikbaar zijn gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl sprake is van inhoudelijke verschillen in gehanteerde begrippen en formuleringen. Hoeveel plannen staan er op deze site? Is duidelijk hoeveel gemeenten welke van hun plannen hebben gedigitaliseerd? Om hoeveel plannen gaat het daarbij? Zijn er gemeenten die nog niet aan digitalisering zijn toegekomen? Is er inzicht in het aantal klachten over de ontoegankelijkheid van deze site? Is voor burgers en bedrijven voldoende duidelijk op welke wijze en wanneer gedigitaliseerde plannen worden aangepast? Zo ja, waar blijkt dit uit?
Waarom is het naar uw mening een pre dat er sprake is van oudere plannen volgens een oudere standaard die nog niet zijn opgesteld volgens digitale standaarden? Op welke wijze is er een momentopname vastgelegd als een vorm van een ijkpunt waarnaar teruggegrepen kan worden, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom het beperken van dit voorstel tot deze plannen praktisch weinig effect zou hebben. Waarom durft de regering het aan om gemeenten, bewoners en bedrijven warm te laten draaien met een systeem dat volgens de eigen woorden van de regering weliswaar niet optimaal is, maar op basis van de ingescande plankaart wel de mogelijkheid biedt om het adres op te zoeken en zo de geldende bestemming en daarbij behorende regels te

kunnen raadplegen? Is het naar de mening van de regering niet eerder wenselijk dat mensen zich juist via digitalisering de nieuwe werkwijze en het jargon van een komende Omgevingswet eigen maken? Is er naar de mening van de regering sprake van betere dienstverlening wanneer deze, zoals door de regering toegegeven, niet optimaal is?

Hoeveel plannen zullen onder het wetsvoorstel vallen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Is voldoende in beeld waar het bij welke plannen aan schort? Wat is de reden dat plannen niet (goed) raadpleegbaar zijn? Kan aangegeven worden hoe vaak sinds 1 januari 2010 gebruikgemaakt is van de regeling die bepaalt dat de papieren versie beslissend is (de regeling opgenomen in artikel 8.1.1., tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening)?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Omgevingswet gemeenten tien jaar de tijd geeft om bestemmingsplannen en beheersverordeningen te vervangen door een of meerdere omgevingsplannen. Dat betekent voor ondernemers en burgers een relatief lange periode van onduidelijkheid. Deze leden constateren voorts dat verouderde bestemmingsplannen en beheersverordeningen bedrijfs- en planontwikkeling danig kunnen belemmeren. De mogelijkheid om een wijziging van een bestemmingsplan aan te vragen blijft bestaan, maar dit heeft als groot nadeel dat initiatiefnemers tienduizenden euro's kwijt zijn aan leges en advieskosten. Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk is om de termijn van tien jaar voor het vaststellen van een of meerdere omgevingsplannen te beperken. Gemeenten hebben met de voorliggende wetswijziging immers geen last meer van de actualiseringsplicht. Initiatiefnemers weten dan eerder waar ze aan toe zijn en hoeven niet onnodig te investeren in procedures, zo menen deze leden.

Gevolgen voor lopende procedures

De leden van de SP-fractie stellen voor om de procedure niet alleen voort te zetten als gemeenten een wijziging van de geldende regeling wenselijk achten, maar ook om dit ook voor belanghebbenden, bedrijven en bewoners meer dwingend mogelijk te maken.
Is het mogelijk dat gemeenten voorliggend wetsvoorstel gebruiken om hun niet wenselijk zijnde aanvragen om actualiseringen in het ongewisse te laten door een beroep te doen op het wetsvoorstel? Indien dat inderdaad mogelijk blijkt, welke wegen staan er dan open om hiertegen bezwaar te maken? Kan het zo zijn dat een belanghebbende een (herhaalde) aanvraag tot wijziging van een bestemmingsplan indient, welke keer op keer door het bevoegde bestuursorgaan wordt afgewezen? Zo ja, hoe zou dan gehandeld moeten worden?

Gevolgen voor instructieregels en aanwijzingen

De leden van de SP-fractie vernemen graag op welke wijze belanghebbenden, burgers en bedrijven worden geïnformeerd als bepaalde aanpassingen pas bij een eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan worden doorgevoerd. Op welke wijze wordt dit transparant en toegankelijk gecommuniceerd? Kan een gemeente een aanvraag van een belanghebbende om een instructieregel door te voeren naast zich neer leggen? Zo ja, op welke gronden? Wat is de uiterste termijn waarop een gemeente aan een dergelijk verzoek gehoor moet hebben gegeven?

Overleg en consultatie

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of het klopt dat burgers, bedrijven en instellingen op geen enkele wijze verrast kunnen worden

door een niet geactualiseerde wijziging in het bestemmingsplan als gevolg van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vernemen graag op welke wijze organisaties als waterbedrijven, de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (VEWIN), het kadaster, rechters, natuur- en milieuorganisaties, juristen op het gebied van ruimtelijke ordening et cetera betrokken zijn bij voorliggend wetsvoorstel.

Administratieve en bestuurlijke lasten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de lasten als gevolg van dit wetsvoorstel worden verminderd. De bedoeling is dat de middelen die daardoor vrijkomen worden ingezet voor de voorbereiding van één gemeentelijk omgevingsplan. Welke afspraken zijn daarover concreet gemaakt?

Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat hetgeen wordt gesteld in dit wetsvoorstel, namelijk dat het alsnog inscannen van papieren plannen minder capaciteit vergt dan (het voorbereiden van) het actualiseren van een bestemmingsplan, ervoor zorgt dat er oude en niet aangepaste bestemmingsplannen en beheersverordeningen simpelweg ongewijzigd en onaangepast worden in gescand en worden toegevoegd aan www.ruimtelijkeplannen.nl? Hoeveel plannen zijn niet eerder aangepast en ingescand vóór 1 juli 2013? Hoe verhoudt zich deze werkwijze tot de maatregel bij de inwerkingtreding van de Wro in 2008, waarbij gemeenten gedwongen werden een strikter beleid te voeren voor het actueel houden van bestemmingsplannen? Zijn er gemeenten die (nog) niet voldoen aan de in die wet gestelde uiterlijke termijn van 1 juli 2013 om aan gestelde voorwaarden te voldoen? Vervalt vanwege dit wetsvoorstel dan ook de bijbehorende legesbepaling, waarbij geen leges geheven mogen worden wanneer er geen geactualiseerd bestemmingsplan is vastgesteld?

Artikelsgewijs

Artikel III

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de reeds verkregen jurisprudentie betreffende een goede ruimtelijke ordening van kracht blijft wanneer actualisering van een bestemmingsplan niet langer vanuit dat oogpunt noodzakelijk is. Kunnen belanghebbenden, bewoners en bedrijven nog steeds een beroep doen op de kaders van een goede ruimtelijke ordening? Kan de regering dit antwoord toelichten?

Klopt het dat de invoeringstermijn van dit wetsvoorstel drie maanden is? Zo ja, is die termijn lang genoeg om nog gebruik te maken van de referendumwet? Is er naar mening van de regering sprake van zorgvuldige besluitvorming om een invoeringstermijn van slechts drie maanden aan te houden, terwijl eerder ook een internetconsultatie onthouden is? Kan dit worden toegelicht?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Veldhoven

Adjunct-griffier van de commissie,
Jansma