

Vergaderjaar 2017–2018

35 013

Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 juli 2018 en het nader rapport d.d. 4 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 april 2018, nr. 2018000737, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 2018, nr. W04.18.0095/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling geeft U in overweging het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

Hieronder ga ik, mede namens mijn ambtsgenoot van Infrastructuur en Waterstaat, in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling).

Het nader rapport volgt de structuur van het advies. Het advies is ingedeeld in zes hoofdstukken, het eerste hoofdstuk bestaat uit meerdere punten:

1. Transitiewet Omgevingswet (Punten a, b, c en d);
2. Aanwijzingsprocedures voor gebieden en projecten;
3. Reikwijdte experimenten;
4. Criteria voor experimenten;
5. Nieuwe regels bij amvb;
6. Consultatie.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Mijn reactie is steeds opgenomen na een genummerd punt van het advies. Na de reacties op het advies zijn de ambtshalve wijzigingen in het wetsvoorstel opgenomen.

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2018, no. 2018000737, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de experimenteermogelijkheden van de Crisis- en herstelwet (Chw) te verbeteren, zodat vooruitlopend op de Omgevingswet eenvoudiger en uitgebreider kan worden geëxperimenteerd met de instrumenten uit de Omgevingswet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling signaleert dat de Chw zich al langer ontwikkelt tot een transitiewet Omgevingswet en dat dit wetsvoorstel daaraan bijdraagt. De Chw biedt kansen voor de voorbereiding op de overgang naar de Omgevingswet. Maar daarmee gaan ook complicaties gepaard. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze ontwikkeling in te gaan, alsmede de wenselijkheid van het wetsvoorstel in het licht van de te verwachten complicaties nader te motiveren. Zij adviseert ook om de onderdelen van het voorstel die erin voorzien dat nieuwe gebieden en projecten bij ministeriële regeling aan bestaande experimenten kunnen worden toegevoegd, te schrappen. Ten slotte adviseert zij het nut en de noodzaak van de voorgestelde verbreding van de reikwijdte van experimenten dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Transitiewet Omgevingswet

a. Van een tijdelijke crisiswet via een permanente versterkingswet ...

De Chw is 2010 in werking getreden. De Chw had tot doel om tijdelijk – namelijk tot 2014 – versnelde uitvoering van infrastructurele en andere grote bouwprojecten mogelijk te maken, teneinde de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. De wet bevat enerzijds bestuurs(proces)rechtelijke versnellingen en anderzijds (grondslagen voor) experimenteermogelijkheden in het ruimtelijk domein. De uitzonderlijke en dringende economische situatie van destijds rechtvaardigden dat tijdelijk van bestaande wetgeving werd afgeweken en dat nieuwe voorwaarden en mogelijkheden werden gecreëerd ten behoeve van een versnelde besluitvorming en uitvoering van deze projecten. In 2013 is de werkingsduur van de Chw met onbepaalde tijd verlengd vanwege de noodzaak van blijvende aandacht voor de economische structuurversterking. Inmiddels is duidelijk dat de Chw geldig blijft totdat de Omgevingswet van kracht wordt. De Chw zal opgaan in de Omgevingswet.

b. ... naar een transitiewet Omgevingswet

De Chw biedt experimenteermogelijkheden voor ontwikkelingsgebieden, innovatieve en duurzame projecten, en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. De wet geeft daarmee onder meer

mogelijkheden om ruimtelijke knelpunten op te lossen en ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken op een wijze die lijkt op de mogelijkheden die de Omgevingswet zal bieden. Het meest relevant zijn in dit verband de experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan, namelijk het zogenoemde bestemmingsplan-plus voor ontwikkelingsgebieden – dat de ruimte biedt om meer dan bestaande wetgeving toelaat milieugebruiksruimte te optimaliseren – en het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – dat meer integrale, globale en flexibele planvormen faciliteert. Het gebruik van deze experimenteer-mogelijkheden door gemeenten is in de afgelopen jaren door de regering gepropageerd en gefaciliteerd in het kader van invoeringsondersteuning voor de Omgevingswet. De recentere wijzigingen van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw) – waarin nieuwe Chw-experimenten worden geregeld – laten zien dat ook daadwerkelijk in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om vooruit te lopen op de Omgevingswet en dat wat dat betreft een steeds ruimhartiger «toelatingsbeleid» voor experimenten wordt gevoerd.

Het wetsvoorstel heeft als doel om de experimenteer-mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet (Chw) verder te verruimen, zodat vooruitlopend op de Omgevingswet nog eenvoudiger en uitgebreider kan worden geëxperimenteerd met de instrumenten uit de Omgevingswet voor het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave. Om dat doel te bereiken voorziet het wetsvoorstel onder meer in een versnelling van de aanwijzingsprocedure voor het toevoegen van nieuwe projecten aan bestaande experimenten, een wijziging van de toelatingscriteria voor nieuwe experimenten met innovatieve projecten, een verbreding van de reikwijdte van dergelijke experimenten, en het vergroten van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit.

De Chw wordt – de voorgestelde wijzigingen meegewogen – een steeds belangrijker instrument voor de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. De onlangs bekendgemaakte «Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet 2016–2017, Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet» (hierna: voortgangsrapportage) bevestigt dat. Welbeschouwd ontwikkelt de Chw zich steeds meer van een crisiswet tot een transitiewet Omgevingswet. De Afdeling ziet aanleiding om in het kader van het voorliggende wetsvoorstel over deze ontwikkeling in algemene zin een opmerking te maken.

c. Afweging: invoeringsvoorbereiding vs. complicaties tussenregime

De stelselherziening van het omgevingsrecht die met de Omgevingswet is ingezet is omvangrijk en de overgang naar het nieuwe stelsel vergt een forse inspanning van decentrale overheden. Of de verbeterdoelen van de Omgevingswet zullen worden gehaald hangt in belangrijke mate af van de vraag of gemeenten er in zullen slagen om – op basis van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving – hoogwaardige omgevingsplannen op te stellen die voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kunnen bewerkstelligen. De Afdeling onderschrijft derhalve het belang van een goede voorbereiding en invoeringsondersteuning van – vooral – gemeenten op de stelselherziening van het omgevingsrecht in het algemeen en het instrumentarium van de Omgevingswet het bijzonder. Het is begrijpelijk dat de regering de mogelijkheden aangrijpt die de Chw wat dat betreft biedt. Uit de voortgangsrapportage blijkt bovendien dat gemeenten de mogelijkheden die de Chw biedt om bij wege van experiment vooruit te lopen op het omgevingsplan – vooral met het bestemmingsplan-plus voor

ontwikkelingsgebieden en met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – daadwerkelijk gebruiken, ook met het oogmerk om te «oefenen».

De vraag rijst echter wel of gemeenten thans voldoende in staat zijn om daadwerkelijk op zinvolle wijze invulling te geven aan de mogelijkheden van de Chw in het algemeen, en van de ruimere (afwijkings)mogelijkheden die het voorstel beoogt te bieden in het bijzonder. De voortgangsrapportage geeft hier reden tot zorg. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat het lang niet voor alle aangewezen ontwikkelingsgebieden daadwerkelijk komt tot een bestemmingsplan-plus, en dat het experiment in zoverre niet aan de verwachtingen voldoet. Dat is van belang, temeer nu dit instrument – dat de ruimte biedt om milieugebruiksruimte te optimaliseren en zodoende ontwikkelingsknelpunten op te lossen – bij uitstek kenmerken vertoont van het omgevingsplan. Uit de rapportage komt ook naar voren dat bestemmingplannen met verbrede reikwijdte – die net als een omgevingsplan een meer integraal, globaal en flexibel karakter kunnen hebben – weliswaar tot stand komen, maar dat dat veelal gepaard gaat met een gemeentelijke worsteling, vooral door de complexiteit van het ict-deel en de cultuuromslag die daarvoor nodig is.

De geschetste ontwikkeling van de Chw kan voor de praktijk ook anderszins complicerend zijn, zowel in de komende jaren tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet als in de eerste jaren daarna. Het volgende is met het oog daarop van belang.

- i. Op de grondslag van de Chw kan van bestaande wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving worden afgeweken. Het gaat daarbij om onder meer de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging. Of de Omgevingswet daadwerkelijk in 2021 in werking zal treden is nog niet zeker. Daarom zijn de afwijkingsmogelijkheden van de Chw vooralsnog in de tijd onbegrensd. Nu het wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat eenvoudiger en sneller van de experimenteermogelijkheden gebruik kan worden gemaakt en daarbij bovendien van nog meer bestaande wetten zal kunnen worden afgeweken, wordt de vraag naar de gevolgen voor de fysieke leefomgeving – vooral voor de bescherming van het milieu – belangrijker. Daar komt bij dat in de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschillende planvormen ontstaan met elk hun eigen wettelijke grondslag – in het reguliere regime of in de Chw. Voor de gemeentelijke praktijk kan dat voor een onoverzichtelijk geheel zorgen, niet alleen in de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar ook in de eerste jaren daarna waarin met gecompliceerd overgangsrecht zal moeten worden gewerkt.
- ii. Ten slotte wijst de Afdeling er op dat met het wetsvoorstel ook verdere veranderingen in het rechtsbeschermingstraject worden gestimuleerd. Zo worden beroepen tegen projectuitvoeringsbesluiten in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State behandeld, terwijl tegen besluiten die een projectuitvoeringsbesluit vervangt – een omgevingsvergunning om af te wijken van bestemmingsplan en uitvoeringsbesluiten zoals een vergunning – beroep in twee instanties open staat. Verder leidt het wetsvoorstel er mogelijk toe dat voor meer ruimtelijke besluiten de bestuursprocesrechtelijke versnellingen van hoofdstuk 1 van de Chw gelden. Dat is temeer van belang nu dat ook betekenis heeft voor de werkbelasting van de bestuursrechter die in een dergelijk geval binnen zes maanden uitspraak moet doen.

d. Conclusie en advies

De Chw ontwikkelt zich van een tijdelijke crisiswet tot een transitiewet Omgevingswet. Het wetsvoorstel draagt daaraan bij. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft er geen blijk van dat de regering zich in algemene zin van deze ontwikkeling heeft vergewist. Evenmin blijkt dat de regering de complicaties die met deze ontwikkeling gepaard gaan, in kaart heeft gebracht en heeft afgewogen tegen de kansen die de Chw biedt voor de voorbereiding en de ondersteuning in de overgang naar de Omgevingswet. De Afdeling adviseert in de toelichting met inachtneming van het vorenstaande in te gaan op de geschetste ontwikkeling, alsmede de wenselijkheid van het wetsvoorstel in het licht van het geschetste spanningsveld nader te motiveren.

Reactie op Hoofdstuk 1 van het advies

De Afdeling signaleert terecht dat de experimentiemogelijkheden van artikel 2.4 van de Chw sinds de zesde tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw) veelvuldig worden toegepast om met mogelijkheden uit de Omgevingswet nu al knelpunten in de praktijk op te lossen en om de instrumenten uit de Omgevingswet nu al in de praktijk te testen. Dit wetsvoorstel bouwt op deze tendens voort, omdat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om maatschappelijke opgaven – zoals de woningbouw – op een andere, meer bij deze tijd passende, manier te realiseren. Dit is in de memorie van toelichting ook benadrukt.² De roep om oplossingen voor deze maatschappelijk opgaven is de primaire aanleiding voor dit wetsvoorstel. Uiteraard blijft belangrijk winstpunt van de Chw ook dat er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet geëxperimenteerd kan worden met het nieuwe instrumentarium. De Chw draagt zo bij aan een goede implementatie van de Omgevingswet. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zal dit in de toelichting beter tot uitdrukking worden gebracht. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat de oorspronkelijk in de Chw opgenomen bestuursrechtelijke versnellingen van hoofdstuk 1 van kracht blijven. Daar verandert het wetsvoorstel niets aan. Veel projecten – waaronder woningbouwprojecten – profiteren bijvoorbeeld van de bepaling dat de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden, in plaats van de reguliere twaalf maanden, na afloop van de beroepstermijn uitspraak moet doen. Ook wijzigt het wetsvoorstel niets aan de mogelijkheid om experimenten uit te voeren die niet vooruitlopen op de Omgevingswet.

De Afdeling maakt terecht uit de voortgangsrapportage op dat gemeenten soms in meer of mindere mate worstelen met het uitvoeren van de experimenten. Deze worsteling baart mij echter geen zorgen. Het werken met nieuwe instrumenten is ingewikkeld en kost tijd. Zeker wanneer deze instrumenten een andere manier van denken en doen vragen. In de praktijk zie ik dat het aantal vastgestelde bestemmingsplannen onder het regime van de Chw in de komende periode toe zal nemen. Dit toont aan dat de gemeenten ondanks de geschetste worsteling blijven doorzetten en tot resultaten komen. Zo is bijvoorbeeld dit jaar het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het Hembrugterrein in Zaanstad vastgesteld. De komende periode worden circa 1.000 woningen op het Hembrugterrein gerealiseerd. Daarnaast zal de kennis die gemeenten opdoen tijdens het uitvoeren van Chw-projecten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet hoe dan ook nuttig zijn en ertoe leiden dat de invoering van de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet soepeler zal verlopen. Dit bevestigt de gedachte dat het bieden van ruimte om te werken met het

² Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, tweede alinea.

nieuwe instrumentarium belangrijk is. De resultaten van de koplopers worden gedeeld met andere gemeenten waardoor de kennis zich als een olievlek verspreidt. Uiteraard staan gemeenten niet alleen voor deze opgave. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt ondersteuning bij het uitvoeren van experimenten. Deze ondersteuning wordt ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voortgezet. Zo wordt ook tegemoet gekomen aan de zorgen van de Afdeling. Deze ondersteuning bestaat onder andere uit het bijstaan van overheden met juridische en beleidsmatige kennis, het organiseren van kennisbijeenkomsten waar experimenterende gemeenten kennis kunnen delen en het opstellen van een «inspiratiegids» waarin de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden toegelicht aan de hand van door gemeenten uitgevoerde experimenten.³

Bij de opmerking van de Afdeling dat de afwijkingmogelijkheden van de Chw in tijd onbegrensd zijn past een nuancering. De Chw blijft in stand tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De planning van de Omgevingswet is gericht op inwerkingtreding op 1 januari 2021. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet houdt de Chw op te bestaan. De experimenten zijn ook in tijd begrensd. Aan ieder experiment wordt een looptijd verbonden.

Verder merkt de Afdeling op dat er verschillende planvormen ontstaan met ieder een eigen wettelijke grondslag – in het reguliere stelsel of in de Chw. De Afdeling merkt op dat dit tot een onoverzichtelijk geheel kan leiden. De Afdeling geeft terecht aan dat er vooruitlopend op de Omgevingswet verschillende planvormen zullen zijn. Dat hangt overigens niet samen met deze wijziging van de Chw. Tot nu toe heb ik geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat het naast elkaar bestaan van verschillende planfiguren in de praktijk tot problemen leidt. De reden hiervoor is waarschijnlijk gelegen in het feit dat gemeenten in de toelichting op het bestemmingsplan aandacht besteden aan de werking van het experiment en aangeven welke experimenteermogelijkheden zijn toegepast. Hierdoor wordt voor initiatiefnemers duidelijk wat de nieuwe mogelijkheden inhouden en waar ze op moeten letten. Bij het onderzoek in het kader van de volgende Voortgangsrapportage 2017–2018 zal deze opmerking van de Afdeling specifiek worden meegenomen.

Ik onderken dat er bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet naast de reguliere plannen een groot aantal Chw-plannen zullen zijn. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld om deze planfiguren net zoals de reguliere bestemmingsplannen automatisch onderdeel uit te laten maken van het omgevingsplan. Hierdoor zijn alle regels op één plek te vinden en wordt voorkomen dat een onoverzichtelijke situatie ontstaat. Gemeenten moeten er vervolgens zorg voor dragen dat per 1 januari 2029 het omgevingsplan voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De memorie van toelichting op dit onderdeel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. Vanaf de achttiende tranche van het Bu Chw (Stcrt. 2018, 33414) wordt al geanticipeerd op het overgangsrecht uit het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet door te verduidelijken dat een bestemmingsplan in het kader van de Chw – net als een regulier bestemmingsplan – tot 2024 kan worden vastgesteld, mits het ontwerpbestemmingsplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd.

Ik ben naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de memorie van toelichting nader ingegaan op de complexiteit voor gemeenten en het overgangsrecht na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

³ <https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/publicaties/2017/06/08/inspiratiegids-bestemmingsplan-verbrede-reikwijdte/lenM+brochure+Inspiratiegids.pdf>

Voorts merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel verandering in rechtsbescherming stimuleert, aangezien tegen het projectuitvoeringsbesluit beroep in één instantie openstaat. Het klopt dat zonder gebruikmaking van het projectuitvoeringsbesluit tegen een vergunning in veel gevallen beroep in twee instanties open staat. De opvatting dat het wetsvoorstel verandering in rechtsbescherming stimuleert deel ik echter niet. Het projectuitvoeringsbesluit kent al sinds de inwerkingtreding van de Chw beroep in één instantie. Het wetsvoorstel brengt enkele wijzigingen aan die de praktische toepasbaarheid van het instrument vergroten. Het doel hiervan is dat toepassing van het projectuitvoeringsbesluit daadwerkelijk tot een versnelling zal leiden, hetgeen sinds de inwerkingtreding van de Chw in 2010 het doel was.

Ook constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel er mogelijk toe kan leiden dat voor meer ruimtelijke besluiten de bestuursprocesrechtelijke versnellingen uit hoofdstuk 1 gaan gelden. De Afdeling wijst daarbij op de betekenis die dit voor de bestuursrechter heeft. Ik verwacht niet dat het aantal beroepszaken waarop de bestuursprocesrechtelijke versnellingen van toepassing zijn naar aanleiding van dit wetsvoorstel toe zal nemen. Dit punt is ook naar voren gekomen toen het wetsvoorstel ter consultatie is voorgelegd aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar aanleiding van deze consultatie is aan de memorie van toelichting toegevoegd dat om dit proces in goede banen te leiden het aantal beroepszaken dat versneld moet worden afgedaan zal worden gemonitord. Indien nodig zal in samenspraak met de Afdeling bestuursrechtspraak worden bezien of maatregelen nodig zijn om een eventuele stapeling van zaken te beperken. Vertraging door een stapeling van beroepszaken moet inderdaad worden voorkomen.

2. Aanwijzingsprocedures voor gebieden en projecten

Artikel 2.4 van de Chw bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) – het Besluit uitvoering Chw – bij wege van experiment af te wijken van een aantal nader bepaalde wetten, mits aan een aantal criteria is voldaan.⁴ Het Besluit uitvoering Chw bepaalt per experiment welke afwijkingen van de genoemde wetten voor welke periode is toegestaan, evenals de wijze waarop evaluatie plaatsvindt. In de praktijk worden met enige regelmaat nieuwe gebieden of concrete projecten toegevoegd aan eerder in het Besluit uitvoering Chw geregelde experimenten. Onder het huidige regime is dat uitsluitend mogelijk door een wijziging van deze amvb. Het voorstel regelt dat nieuwe gebieden of concrete projecten voortaan bij ministeriële regeling kunnen worden toegevoegd aan eerder bij amvb geregelde experimenten, zodat, aldus de toelichting, een aanzienlijke versnelling van de aanwijzingsprocedure kan worden bereikt.^{5 6} Het voorstel regelt voorts dat ook de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden en lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis voortaan bij ministeriële regeling kan, zodat ook voor deze experimenteervormen een versnelling van de aanwijzingsprocedure kan worden bereikt.^{7 8}

In het algemeen geldt dat afwijking van een hogere regeling in beginsel geschiedt op het naast lagere niveau. Van een wet in formele zin wordt

⁴ Het eerste lid bevat de grondslag voor deze amvb alsmede de lijst van wetten waarvan mag worden afgeweken, het tweede lid bevat de criteria waaraan experimenten moeten voldoen en het derde lid bepaalt welke regels bij amvb over experimenten worden gesteld.

⁵ Het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 2.4 van de Chw.

⁶ De inhoud van deze experimenten blijft geregeld op amvb-niveau.

⁷ In de voorgestelde wijzigingen van onderscheidenlijk de artikelen 2.2 en 2.18.

⁸ De inhoud van deze experimenten blijft op wettelijk niveau geregeld.

dus slechts afgeweken bij amvb.⁹ Voor zover een experimenteerregeling nadere uitwerking behoeft, kan de wettelijke delegatiegrondslag voorzien in subdelegatie aan een Minister, maar uitsluitend voor zover het gaat om administratieve voorschriften, details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁰

Het aanwijzen van gebieden of concrete projecten voor experimenten kan in algemene zin niet als nadere uitwerking van een experimenteerregeling worden gekwalificeerd. Dat is in het geval van het voorstel, waar het gaat om het toevoegen van gebieden of projecten aan bestaande experimenten, niet anders. Het gaat hier immers om – in potentie substantiële – uitbreiding van de werkingssfeer van experimenten waarbij van wetten in formele zin wordt afgeweken. Weliswaar is – zoals de toelichting zegt – reeds op het niveau van de wet of een amvb afgewogen of in het algemeen aan de criteria voor experimenten is voldaan en van welke wettelijke bepalingen kan worden afgeweken, maar die beoordeling heeft zich logischerwijs niet uitgestrekt tot nieuw aan experimenten toe te voegen gebieden of concrete projecten. Die beoordeling behoort plaats te vinden in het kader van een amvb.

De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

Reactie op hoofdstuk 2 van het advies

Het is vanzelfsprekend dat afwijkingen van wet- en regelgeving zorgvuldig worden gewogen en ingericht. In dat licht begrijp ik de zorgen van de Afdeling. De vraag om te mogen experimenteren met wet- en regelgeving komt voort uit het feit dat wet- en regelgeving vaak achterloopt op veranderingen in de maatschappij. De huidige experimentwetgeving biedt vaak te weinig ruimte om onvoorziene initiatieven uit de samenleving snel uit te voeren. Om voortvarend ruimte te kunnen bieden aan deze initiatieven is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit valt ook te lezen in de verdere verkenning van de afspraken uit het regeerakkoord met betrekking tot het bieden van experimenteeruimte door de Minister van Rechtsbescherming bij brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018.

Het betrekken van de resultaten van een experiment bij de aanpassing van wet- en regelgeving komt de kwaliteit ten goede evenals de praktische toepassing van wetgeving. Uit een experiment kan blijken of een knelpunt dat aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in de weg staat, wordt opgelost en zo ja, op welke wijze de gekozen regeling in landelijke wet- en regelgeving kan landen om te voorkomen dat dit knelpunt in de toekomst vaker optreedt. Op deze manier ontstaat een win-win situatie. Om goede lessen uit experimenten met wetgeving te kunnen trekken is het in de meeste gevallen noodzakelijk dat een experimentele afwijking van wet- en regelgeving in verschillende situaties en meermaals wordt toegepast. Daarmee kan worden onderzocht of het gekozen instrument in alle situaties werkt of kan aan het licht komen dat het instrument nog ten behoeve van een bepaalde situatie moet worden aangepast.

Het experiment is dus de afwijking van wet- en regelgeving en niet de toevoeging van het concrete project of het gebied aan de experimenteerregeling. In de AMvB wordt het experiment vormgegeven door de mogelijke afwijkingen van wet- en regelgeving te begrenzen. Dit betekent dat de kaders en randvoorwaarden zijn vastgelegd in het experiment op AMvB-niveau. Daar is vastgelegd wat het specifieke kenmerk van het experiment is en welk knelpunt dit experiment beoogt op te lossen. Daar

⁹ Zie ook aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen van de regelgeving.

¹⁰ Aanwijzing 2.41 in verbinding met aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen van de regelgeving.

vindt ook ten volle de toets plaats of het experiment voldoet aan de bij wet gestelde criteria. Door het vormgeven van het experiment op AMvB-niveau is bovendien voorzien in het waarborgen van betrokkenheid van de Staten-Generaal en de Afdeling. Het toevoegen van een gebied of project betreft een nadere uitwerking en raakt anders dan de Afdeling stelt niet aan de kaders, randvoorwaarden en kenmerken van het experiment zelf. Toetsing aan de criteria is niet nodig, omdat die weging al op het niveau van de AMvB heeft plaatsgevonden. Het gebied waarvoor het experiment geldt is weliswaar een onderdeel van het experiment als geheel, maar de vormgeving van het experiment in de AMvB vormt de kern en is in beginsel zo vormgegeven dat die gebiedsonafhankelijk is. In sommige gevallen kan de samenhang tussen het gebied of project en de regeling op AMvB-niveau zo groot zijn dat het voor de hand ligt dat de kenmerken van het gebied worden meegenomen in de toets op AMvB-niveau.¹¹ De toevoeging van het gebied of project kan gelet daarop bij ministeriële regeling worden gedaan. Bij de aanwijzing van gebieden wordt uiteraard getoetst in hoeverre een aan te wijzen gebied binnen het kader van de AMvB past. Dit neemt niet weg dat projecten of gebieden binnen het kader en de doelstelling van een experiment moeten passen. Deze kaders worden gesteld in de AMvB. In het wetsvoorstel is door toevoeging van onderdeel b van het vierde lid van artikel 2.4 meer ruimte geboden om dergelijke kaders op te kunnen nemen. In deze zin zal de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling worden verduidelijkt. In onderdeel 5. wordt hier ook op ingegaan.

Dat nieuw toe te voegen gebieden of concrete projecten niet hoeven te worden getoetst aan de criteria van artikel 2.4 van de Chw volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:616). Hierin heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat onder «experiment» in artikel 2.4 van de Chw de mogelijkheid om van bepaalde wettelijke bepalingen af te wijken moet worden verstaan. Het experiment is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak dus niet het project waarvoor die afwijking kan worden toegepast als zodanig. Dat project hoeft zelf dan ook geen experimenteel karakter te hebben, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.¹² De Afdeling bestuursrechtspraak vervolgt dat dit verder betekent dat bij de toetsing aan de criteria uit artikel 2.4, tweede lid, van de Chw niet moet worden beoordeeld of het project als zodanig aan die criteria voldoet, maar of het experiment waarin de afwijking van wet- en regelgeving is opgenomen in overeenstemming is met die criteria.

Gelet op het voorgaande wordt geen wijziging aangebracht in de mogelijkheid om nieuwe projecten en gebieden bij ministeriële regeling toe te voegen aan experimenten op grond van artikel 2.4 Chw, de ontwikkelingsgebieden en de lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de memorie van toelichting het onderscheid tussen het experiment en het project nadrukkelijker naar voren gebracht.

¹¹ Voorbeelden hiervan zijn artikel 7r (Stb. 2016 nr. 337) en het voorgenoemde artikel 7u (Stcrt. 2017 nr. 33137) van het Bu Chw.

¹² Zie r.o. 77.2 (https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=94151&summary_only=&q=drentse+monden+en+oostermoer)

3. Reikwijdte experimenten

Het voorstel voegt een aantal wetten toe aan de lijst van wetten waarvan op grond van artikel 2.4 bij wege van experiment mag worden afgeweken.¹³ Het gaat om de Huisvestingswet 2014, de Leegstandswet, alsmede (een aantal bepalingen van) de Monumentwet 1988 (oud)¹⁴. Daarnaast regelt het voorstel dat van meer bepalingen van de Wet milieubeheer kan worden afgeweken. Deze vergroting van de afwijkingsmogelijkheden heeft als doel om nu al meer toe te groeien naar de reikwijdte van de Omgevingswet. De realisatie van woningbouw en de energietransitie kunnen hier baat bij hebben, aldus de toelichting.¹⁵

Het bij wege van experiment afwijken van wettelijke bepalingen vereist een gedegen motivering van het nut en de noodzaak daarvan. De toelichting bij dit onderdeel van het voorstel is echter uiterst summier. Daarin is in de kern niet meer vermeld dan dat in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte van gemeentelijke huisvestingsverordeningen en van vergunningstelsels op grond van de Huisvestingswet 2014, de Leegstandswet en de Monumentenwet 1988 zal kunnen worden afgeweken, zodat een integrale aanpak van nieuwbouw en beheer van de bestaande woningvoorraad mogelijk wordt. Chw-experimenten die onder het huidige regime al mogelijk zijn maken reeds meer integrale bestemmingsplanvormen mogelijk. Het is zonder nadere toelichting niet duidelijk op welke wijze afwijking van de genoemde wetten de woningbouwopgave daadwerkelijk zal helpen en waarom de nieuwe afwijkingsmogelijkheden met het oog daarop noodzakelijk zouden zijn. Daar komt bij dat in de toelichting een uiteenzetting ontbreekt van de mogelijke gevolgen van deze afwijkingsmogelijkheden voor betrokkenen, bijvoorbeeld wat betreft de belangen en de rechtsbescherming van woningeigenaren, en de rechtvaardiging daarvan in het licht van de belangen die de desbetreffende wetten beogen te beschermen. De Afdeling adviseert in de toelichting het nut en de noodzaak van de voorgestelde verbreding van de reikwijdte van experimenten dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

Reactie op hoofdstuk 3 van het advies

De Afdeling wijst terecht op het belang van een goede motivering waarbij wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen voor betrokkenen, bijvoorbeeld wat betreft de belangen en de rechtsbescherming van woningeigenaren, en de rechtvaardiging daarvan in het licht van de belangen die de desbetreffende wetten beogen te beschermen. Ik onderschrijf dat afwijkingen van wet- en regelgeving dragend moeten worden gemotiveerd. De systematiek van de Chw is echter zo dat de mogelijkheid om af te wijken van de desbetreffende wetten in artikel 2.4 van de Chw wordt geboden. Het experiment of de experimenten die vervolgens gebruik willen maken van de geboden mogelijkheid, worden in de AMvB, het Bu Chw, neergelegd. Zelden is het mogelijk om te voorspellen welke problemen zich in de toekomst voor gaan doen of welke oplossing voor een knelpunt wordt bedacht. Daarom is het wenselijk om op dat moment al de mogelijkheid te hebben om een experiment te starten en wordt in het wetsvoorstel slechts de mogelijkheid geopend om in een AMvB van de nieuw toe te voegen wetten af te wijken. Daarom is een aantal wetten tegen het licht gehouden om te bezien of experimenteren met deze wetten

¹³ Voorgestelde wijzigingen van het eerste lid van artikel 2.4 van de Chw.

¹⁴ Het gaat hier om bepalingen van de Monumentenwet 1988 (oud) die op grond van het overgangsrecht in de Erfgoedwet van toepassing blijven tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 3.5.

op enige wijze een bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals versnelling van de woningbouw. Deze wetten zijn toegevoegd aan artikel 2.4, eerste lid, van de Chw. Als de daadwerkelijke afwijking in de vorm van een experiment plaatsvindt wordt in de toelichting op de desbetreffende tranche van het Bu Chw het nut en de noodzaak van het experiment gemotiveerd en worden de mogelijke gevolgen voor betrokkenen beschreven en afgewogen tegen het belang van het uitvoeren van het experiment.

4. Criteria voor experimenten

Het voorstel wijzigt de criteria waaraan experimenten als bedoeld in artikel 2.4 moeten voldoen. Het kerncriterium wordt dat dergelijke experimenten moeten bijdragen aan duurzame ontwikkeling.¹⁶

Het begrip duurzame ontwikkeling is in het voorstel niet gedefinieerd. De toelichting vermeldt dat voor uitleg van het criterium wordt aangesloten bij de uitleg die in de Omgevingswet aan dit begrip wordt gegeven. De Afdeling onderschrijft dat het voor de hand ligt om op dit punt aansluiting te zoeken bij de Omgevingswet. Zij wijst er wel op dat het begrip duurzame ontwikkeling ook in andere wetgevingscomplexen voorkomt en dat aan dit begrip niet noodzakelijkerwijs altijd dezelfde betekenis toekomt.¹⁷ De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van het criterium duurzame ontwikkeling in relatie tot de betekenis die aan dat begrip in andere wetgevingscomplexen wordt toegekend.

Reactie op hoofdstuk 4 van het advies

Het verheugt mij dat de Afdeling de keuze onderschrijft om voor het begrip duurzame ontwikkeling aan te sluiten bij de uitleg die aan dit begrip wordt gegeven in de Omgevingswet. De Afdeling constateert dat in wetgeving verschillende definities van het begrip duurzame ontwikkeling worden gehanteerd en adviseert nader in te gaan op dit criterium in relatie tot de betekenis van het criterium in andere wetten. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld. Bij deze aanvulling wordt ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het bestemmingsplan «Groote Haar»¹⁸ betrokken. Hierin heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat uit de nota van toelichting bij artikel 7c van het Bu Chw volgt dat dit artikel tot doel heeft om te experimenteren met het instrument omgevingsplan uit de Omgevingswet. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft vervolgens in haar overwegingen als beantwoording van de beroepsgrond dat het project niet bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling aansluiting gezocht bij de omschrijving van het begrip duurzame ontwikkeling in de Omgevingswet.

5. Nieuwe regels bij AMvB

In de punten 3 en 4 is ingegaan op de reikwijdte van experimenten en de criteria waaraan deze moeten voldoen. Het voorstel regelt ook dat bij amvb kan worden bepaald (a) aan welke eisen een aanvraag voor een afwijking van de in het eerste lid genoemde wetten voldoet, en (b) in

¹⁶ Voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 2.4 van de Chw.

¹⁷ Bijvoorbeeld in de Woningwet (artikel 1), de Wet natuurbescherming (artikel 1.5), en het Besluit beheer winningsafvalstoffen (artikel 3), maar ook in het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven. Het wetsvoorstel bevat een definitie van het begrip.

¹⁸ Zie rechtsoverweging 19 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 april 2018 (ECLI: NL: RVS:2018:1398)

welke situaties afwijkingen van de in het eerste lid genoemde wetten zijn toegestaan.¹⁹

Dit onderdeel van het voorstel is niet toegelicht.²⁰ De Afdeling veronderstelt dat het de gebruiksvriendelijkheid van de experimenteermogelijkheden van de Chw in het algemeen ten goede komt als op voorhand duidelijk is aan welke vereisten een aanvraag van een bestuursorgaan moet voldoen, zodat de bedoeling van het voorstel in zoverre zou kunnen worden verklaard. Onduidelijk is echter welke regels het voorstel beoogt als het gaat om «situaties» waarin afwijkingen zijn toegestaan. In het bijzonder rijst de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de in het wetsvoorstel voorgestelde criteria waaraan een experiment moet voldoen en voorts tot de reeds bestaande grondslag om bij amvb regels te stellen over afwijkingen van wetten.²¹

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Reacties op hoofdstuk 5 van het advies

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat het nieuwe vierde lid niet is toegelicht, is de memorie van toelichting aangevuld met een nadere toelichting op deze nieuwe mogelijkheden. Onderdeel a geeft de mogelijkheid om in het Bu Chw indieningsvereisten op te nemen waaraan alle aanvragen moeten voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan een door het bevoegd gezag ondertekend verzoek tot aanmelding en een uiteenzetting van de probleemstelling en een voorstel voor een oplossingsrichting. In onderdeel b is een aanvulling gegeven op de mogelijkheden van het tweede lid. Er wordt een mogelijkheid geboden om proactief te sturen op het weigeren van experimenten die vanwege een te eenzijdige doelstelling niet wenselijk zijn. Door dergelijke eisen te stellen wordt vooraf helderheid geboden en is voor iedereen kenbaar in welke situaties niet kan worden geëxperimenteerd.

6. Consultatie

De toelichting vermeldt dat door de toezegging, dat het wetsvoorstel voor de zomer wordt ingediend bij de Tweede Kamer, dit voorstel niet conform de gangbare consultatieprocedure tot stand kan komen.

Politieke (tijds)druk is geen rechtvaardiging om overleg met betrokken partijen achterwege te laten. Nu het hier gaat om experimenten waarvan lokale overheden en initiatiefnemers gebruik kunnen maken, acht de Afdeling dat overleg temeer van belang.²²

De Afdeling adviseert de betrokken partijen zo snel mogelijk alsnog te consulteren over de voorgestelde maatregelen, en de uitkomst daarvan tijdig in te brengen in de behandeling van het voorstel door de Tweede Kamer. De Afdeling maakt het voorbehoud dat indien de consultatie aanleiding geeft tot het aanbrengen van wijzigingen van ingrijpende aard, zij over deze wijzigingen opnieuw moet worden gehoord.

¹⁹ Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 2.4 van de Chw.

²⁰ De artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel bevat enkel een (bijna) woordelijke herhaling van de voorgestelde wettekst.

²¹ Opgenomen in het derde lid van artikel 2.4 van de Chw.

²² Toelichting, paragraaf 5.1. De omstandigheid dat er (met VNG, IPO, UvW, Stichting Natuur en Milieu, VNO/NCW, Bouwend Nederland, NvB en Neprom) overleg is geweest over eerdere concepten van het wetsvoorstel maakt niet dat overleg over het definitieve voorstel geheel achterwege kan worden gelaten.

Reactie op hoofdstuk 6 van het advies

De Afdeling merkt terecht op dat de politieke tijdsdruk niet de reden mag zijn om consultatie achterwege te laten. De aanleiding voor de toezegging aan de Tweede Kamer om het wetsvoorstel voor de zomer in te dienen, is de toenemende druk op de woningmarkt. Deze toenemende druk is de reden dat het wetsvoorstel met spoed wordt ingediend en niet zozeer de politieke toezegging op zichzelf. De memorie van toelichting is daarom aangepast. Verder stelt de Afdeling dat overleg met partijen over het conceptwetsvoorstel niet voldoende is. De Afdeling merkt op dat de betrokken partijen over het definitieve voorstel hadden moeten worden gehoord. Verschillende betrokken partijen²³ hebben de kans gehad om te reageren op het wetsvoorstel. Van deze kans is door alle betrokken partijen gebruik gemaakt. Met de reacties van deze partijen is net zoals bij ieder wetsvoorstel rekening gehouden. Dat het definitieve voorstel niet is voorgelegd aan de betrokken partijen komt overeen met het uitgangspunt dat een wetsvoorstel tussen vaststelling in de ministerraad en toezending aan de Tweede Kamer niet openbaar is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een reactie op een brief van de NEPROM naar aanleiding van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting opgenomen.

Daarnaast worden alle nieuwe experimenten in het Bu Chw opgenomen waarvoor voorhang, maar ook voorpublicatie geldt. Dit betekent dat niet alleen het parlement, maar alle partijen zich daarover kunnen uitspreken. Verder is het belangrijk om te benadrukken dat een Chw experiment niet voor lokale overheden geldt tenzij ze dit zelf aanvragen. In de meeste gevallen is daarna nog een besluit van de lokale overheid zelf nodig voordat het experiment gaat werken, bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.18.0095/1

- *Het opschrift en de (considerans in de) aanhef van het voorstel met het motief daarvan in evenwicht te brengen. Het voorstel heeft immers als belangrijkste motief om de experimenteermogelijkheden te verbeteren, zodat eenvoudiger en uitgebreider kan worden «geoefend» met instrumenten van de Omgevingswet. Dat kan de realisering van maatschappelijke opgaven in den brede faciliteren, en niet alleen de woningbouwopgave. De prominente plaats van de zinssneden «in verband met het versnellen van woningbouw» en «om de woningbouw te versnellen» in onderscheidenlijk het opschrift en de (considerans in de) aanhef van het voorstel is om die reden niet terecht.*
- *In artikel I, onderdeel D, de voorgestelde wijziging van het eerste lid en het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 2.4 van de Chw met elkaar in overeenstemming brengen, namelijk daar waar enerzijds gesproken wordt van «verzoek» en anderzijds van «aanvraag».*

Reactie op de redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt met uitzondering van de opmerking met betrekking tot de considerans. Zoals beschreven in het nader rapport is de woningbouwopgave aanleiding voor dit wetsvoorstel. Toepassing van instrumenten van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om maatschappelijke opgaven –

²³ Dit betreffen de VNG, IPO, Unie van Waterschappen, de Stichting Natuur en Milieu, VNO/NCW, Bouwend Nederland, NvB en de Neprom.

zoals de woningbouw – op een andere, meer bij deze tijd passende, manier te realiseren.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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