

Vergaderjaar 2009–2010

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2009

1. Inleiding

Het doet mij genoegen te constateren dat de leden van de fracties van het CDA, de SP en ChristenUnie, de SGP en GroenLinks met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De leden van de fractie van de PvdA hebben waardering, maar ook enige zorg mede in relatie tot het ontwerpbesluit omgevingsrecht.

Alle aan het woord zijnde leden en ook de leden van de fractie van de VVD hebben nog een groot aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel waarop ik, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in deze memorie van antwoord zal ingaan. Daarbij heb ik in grote lijnen de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. De vragen die in paragraaf 7 Bevoegdheidsverdeling zijn gesteld, zijn vanwege de samenhang met de vragen over de regionale uitvoeringsdiensten beantwoord in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord.

Ik wil voorop stellen dat ik met tevredenheid terugkijk op een goede en gedegen behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in uw Kamer. Zoals ook door de leden van de CDA-fractie is aangegeven, heb ik in dit wetsvoorstel voor een Invoeringswet en de daarbij behorende toelichting tevens de wijzigingen en toezeggingen opgenomen die onder meer in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2007/08, 30 844, D) bij de Wabo zijn aangekondigd. Ik hoop dat de beantwoording van uw vragen en mijn reactie op uw opmerkingen zich vertalen in een instemming met de koers die met de Wabo, dit bijbehorende wetsvoorstel voor een Invoeringswet en het eerder aan u voorgelegde ontwerpbesluit omgevingsrecht is ingezet. Daarbij legt een aantal leden van uw Kamer een relatie met de voornemens op het terrein van de uitvoeringsstructuur van het omgevingsrecht, die in het kader van de Wabo-behandeling in uw Kamer hebben geleid tot de motie Huijbregts-Schiedon (Kamerstukken 30 844, I). Deze voornemens hebben een relatie met de Wabo voor zover het betreft de in het ontwerpbesluit omgevingsrecht opgenomen bevoegdhedenverdeling (ingezet voor een overgangperiode naar een betere uitvoering). Dit wetsvoorstel Invoeringswet Wabo staat hier verder voor een groot deel los van behalve op

rechtspraak van de Raad van State uit oktober 2008. In verscheidene andere publicaties is eveneens aan die uitspraken aandacht besteed. Verder heeft de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer hierover vragen gesteld, die bij brief van 2 december 2008 zijn beantwoord (Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 218). Ik heb daarin aangegeven dat, hoewel die uitspraken een nadere aanscherping geven van het Nederlandse belanghebbendenbegrip, ze naar mijn mening nog passen binnen de Europese en internationale juridische kaders. De uitspraken en de publicaties geven dan ook geen aanleiding tot wetswijziging. Met de bestaande wet- en regelgeving kan nu – en ook na inwerkingtreding van de Wabo – volledig recht worden gedaan aan het Verdrag van Aarhus.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook nastreeft dat de kring van belanghebbenden ruimhartig wordt gedefinieerd en, binnen bepaalde grenzen, rechtspersonen zal blijven omvatten die zich inzetten voor het behartigen van specifieke belangen.

De regering onderschrijft dat in die zin dat de bestaande regelgeving dit al mogelijk maakt. Op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb worden bij rechtspersonen immers mede als belangen aangemerkt de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dit opent voor deze rechtspersonen dus, binnen zekere grenzen, de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen tegen besluiten.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat milieuorganisaties als Milieudefensie en de Vogelbescherming onderdeel vormen van de «civil society» en als zodanig volstrekt legitiem namens burgers namens de burger als «gedelegeerd klager» kunnen optreden. Vooropgesteld moet worden dat daar waar inspraak voor «eenieder» openstaat dit ook geldt voor milieuorganisaties. Of milieuorganisaties in een beroepsprocedure ook als belanghebbende zijn aan te merken, valt niet op voorhand te zeggen maar hangt af van het concrete geval. Overigens zij verwezen zij naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. De invoering van de bestuurlijke lus, waar naar de leden van de SP-fractie vragen, draagt eraan bij dat in een concreet geval een geconstateerd gebrek op een doelmatige wijze kan worden hersteld. Welke gevallen zich daarvoor lenen staat ter beoordeling van de betrokken rechter.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het al dan niet indienen van een zienswijze van invloed kan zijn om in een latere fase aangemerkt te worden als belanghebbende.

Het indienen van een zienswijze heeft geen invloed op de vraag of een (rechts)persoon belanghebbende is. In artikel 6:13 van de Awb is echter wel bepaald dat een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht geen beroep kan instellen. Dit kan een beperking van het beroepsrecht van belanghebbenden vormen.

De leden van de SP-fractie en de fractie van GroenLinks hebben voorts vragen gesteld over de verklaring van geen bedenkingen. Op de vraag van de leden van de fractie van de SP kan worden geantwoord dat er geen aanleiding is om te verwachten dat die verklaring vaak geweigerd zal worden. Voor een verklaring van geen bedenkingen geldt hetzelfde toetsingskader als momenteel geldt voor de daarmee overeenkomende toestemming. Een verklaring over de natuurbeschermingsaspecten zal dan ook naar verwachting niet vaker geweigerd worden dan momenteel een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Ook blijft de inhoudelijke afweging bij hetzelfde bestuursorgaan. De leden van de SP vragen verder of de vergunning vaker geweigerd zal worden in gevallen waarin bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen een onderdeel van de vergunning. Ook daarvoor geldt dat de bestaande toetsingskaders

gelijk zijn gebleven. Een verschil is dat de samenhangende activiteiten in één procedure worden behandeld en dat daarover op een moment wordt beslist. De nu nog afzonderlijke besluiten worden voortaan in één vergunning opgenomen. Als een onderdeel niet vergund kan worden, wordt de vergunning geheel of gedeeltelijk geweigerd. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er vaker een vergunning zal worden geweigerd of worden vernietigd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de verklaringverlenende instantie feitelijk een vetorecht heeft. Zij vragen wat de positie is van de eventuele bezwaarmakers tegen het niet verlenen van de vergunning. Het orgaan dat beslist over de verklaring van geen bedenkingen krijgt een beslissende invloed over een of meer onderdelen van de vergunning. Dat orgaan draagt zorg voor de belangenafweging ten aanzien van dat onderdeel en stelt daarvoor ook de ontwerp-vergunningvoorschriften op. Het is dus geen ja/nee-beslissing maar een volledige beoordeling van bijvoorbeeld de betrokken natuurbeschermingsaspecten. Het resultaat daarvan wordt door het bevoegd gezag opgenomen in de beslissing op de vergunningaanvraag. Als de verklaring wordt geweigerd leidt dat ertoe dat de vergunning op dat punt niet verleend kan worden. Het kan zijn dat voor eventueel andere aangevraagde activiteiten wel vergunning verleend kan worden. De positie van derden is niet anders dan in andere gevallen. Belanghebbenden kunnen tegen de beslissing op de aanvraag opkomen. Dat geldt voor zowel de onderdelen waarvoor een verklaring is vereist als voor de andere onderdelen van het betrokken besluit.

3. Bundeling van aanvragen

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben vragen gesteld over de mogelijkheden die de Wabo biedt om een project op te delen in meer dan één aanvraag om een omgevingsvergunning. De leden van de CDA-fractie hebben daarbij in het bijzonder gewezen op de situatie waarin sprake is van activiteiten waarop tevens de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet van toepassing is.

De Wabo laat een aanvrager niet volledig vrij om een project op te delen in deelprojecten en daarvoor een deelvergunning aan te vragen. De Wabo biedt de aanvragers weliswaar de ruimte en flexibiliteit om te werken met deelvergunningen, maar dwingt tot het indienen van één aanvraag voor activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen. Dat is het geval bij handelingen die tegelijkertijd in twee of meer activiteitenomschrijvingen van de Wabo vallen. Dergelijke activiteiten overlappen elkaar, zijn fysiek niet te scheiden of te splitsen, kunnen niet los van elkaar worden gezien, vormen in feite één en dezelfde handeling. Vanwege de overlap in de activiteitenomschrijvingen is het niet mogelijk om die handelingen op te knippen in deelvergunningen. Zo gaat het bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit die tegelijkertijd leidt tot een wijziging van een monument, die in strijd is met een geldend bestemmingsplan, die een vergunningplichtige milieu-inrichting wijzigt en die als handeling aangemerkt moet worden waarvoor een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is, om onlosmakelijk met elkaar samenhangende activiteiten. De aanvrager moet ervoor zorg dragen dat deze onlosmakelijk samenhangende activiteiten in één keer worden aangevraagd op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, wat betreft de activiteiten, bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo, en op grond van artikel 46a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 75c, eerste lid, van de Flora- en faunawet, wat betreft de activiteiten die onder die wetten vallen. De aanvrager heeft hierbij geen keuzevrijheid. In de formulering van bovengenoemde artikelen wordt de primaire verantwoordelijkheid voor het doen van zo'n volledige aanvraag bij de aanvrager gelegd. De aanvrager moet ervoor zorgen dat de onlos-

makelijk samenhangende activiteiten allemaal deel uitmaken van de aanvraag. Het bevoegd gezag moet op deze volledigheid toezien. Mocht blijken dat een aanvraag niet alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten bevat, dan stelt het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid zijn aanvraag aan te vullen. Mocht dit niet tijdig of niet naar behoren geschieden, dan zal het bevoegd gezag de aanvraag ingevolge artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling laten. Dit geldt dus ook indien een aanvraag mede betrekking dient te hebben op een activiteit waarop de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet van toepassing is. Bij activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen, is de aanvrager niet gehouden tot het doen van één aanvraag. Hoewel er voor een aanvrager evidente voordelen kunnen bestaan om ook deze activiteiten in één keer aan te vragen – en de Wabo dit mogelijk maakt – geldt hiervoor geen verplichting. Aan een dergelijke verplichting zouden ook nadelen kleven. Het zou ertoe leiden dat aanvragers bij het aanvragen van een eerste activiteit, gedwongen zijn om direct ook al mogelijk pas in de (al dan niet nabije) toekomst te verrichten andere activiteiten aan te vragen. Iemand die net een woning heeft gekocht wil misschien eerst een schuur bouwen en pas later een kapvergunning om zijn tuin opnieuw in te richten en weer later een vergunning voor het bouwen van een uitbouw. Waarom zou dit allemaal al in de eerste aanvraag moeten? Waarom mag een projectontwikkelaar geen omgevingsvergunning vragen voor het bouwen van een bedrijfsgebouw, terwijl een huurder later voor een specifiek gebruik van het gebouw een omgevingsvergunning vraagt voor een brandveilig gebruik? Waarom mag een eigenaar van een bedrijfsgebouw niet eerst omgevingsvergunning vragen voor een interne verbouwing en pas later vergunning vragen voor het aanbrengen van reclameborden? Zo zijn er legio voorbeelden te geven waarbij er geen enkel bezwaar bestaat om voor verschillende activiteiten in de loop der tijd verschillende omgevingsvergunningen aan te vragen. Het opnemen van een dergelijke verplichting zou vanuit het oogpunt van dienstverlening door de overheid contraproductief werken en bovendien ook slecht handhaafbaar zijn. Ik beschouw het niet in strijd met de geest van de Wabo en zie er ook geen gevaar in indien voor afzonderlijke (niet onlosmakelijk samenhangende) activiteiten niet in één keer omgevingsvergunning wordt gevraagd. De leden van de fractie van GroenLinks noemden in dit verband ook het al eerder gebezigde argument van salamitactiek. Ook daarvan zal geen sprake zijn, althans niet anders dan in het huidige versnipperde stelsel met toestemmingsregelingen. Nogmaals wordt benadrukt dat alle activiteiten in de Wabo hun eigen toetsingskader behouden. Vergunning voor een activiteit kan uitsluitend worden verleend als aan het desbetreffende toetsingskader wordt voldaan. Net zoals dat vandaag de dag mogelijk is, kan het onder de Wabo ook voorkomen dat een omgevingsvergunning voor de bouw van een schuur wordt verleend, terwijl een volgende omgevingsvergunning voor het kappen van bomen op de plek waar de schuur is geprojecteerd wordt geweigerd. Met behulp van het aanvraagformulier zal een aanvrager in de regel dergelijke nauw met elkaar verbonden activiteiten in één keer aanvragen. Mocht een aanvrager dit (al dan niet bewust) niet doen, dan zal het bevoegd gezag – mede ter uitvoering van de in artikel 3:20 van de Awb opgenomen zorgtaak – bevorderen dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van eventueel andere benodigde vergunningen. Uiteindelijk ligt het opdelen van een project in deelvergunningen in de risicosfeer van de aanvrager. Een omgevingsvergunning kan uitsluitend zien op de aangevraagde activiteiten. Een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld de bouw van een garage, kan niet leiden tot het legaal kappen van bomen. Evenmin kan een dergelijke vergunning leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat ook de vergunning voor het kappen van de bomen zal worden verleend.

De leden van de VVD-fractie hebben in verband met het voorgaande gevraagd om in te gaan op het verschil tussen de in de memorie van toelichting gebruikte begrippen «bundelen» (van toestemmingstelsels) en «integreren» (van vergunningen).

In antwoord op deze vragen merk ik op dat met deze verschillende begrippen – hoewel mogelijk niet identiek in betekenis – in de desbetreffende context hetzelfde is bedoeld.

De leden van de fractie van de SP hebben, onder verwijzing naar hun eerdere beelddisputatie van een afhaalchinees, gevraagd of het de bedoeling is dat er straks ambtenaren zijn met deskundigheid op gebied van zowel brandveiligheid, volksgezondheid, bomenkap en bouw- en woningtoezicht. Als dit niet het geval is, blijft het de vraag voor de leden van de fractie van de SP waar nou toch die meerwaarde van de Wabo zit.

In antwoord op deze vragen wil ik eerst de stellingname van deze leden bestrijden dat 95% van de aanvragen om een omgevingsvergunning enkelvoudig zou zijn. Een bouwplan waarvoor ontheffing van het bestemmingsplan nodig is, dient al als meervoudige aanvraag te worden aangemerkt. Bij veel gemeenten wordt geschat dat tussen de grofweg 50 en 75% van de bouwvergunningen wordt verleend in samenhang met een besluit tot afwijking van het bestemmingsplan. Daarnaast komt het veelvuldig voor dat bouwen gepaard gaat met bijvoorbeeld een inritvergunning, kapvergunning, sloopvergunning, reclamevergunning, monumentenvergunning enzovoort. De Wabo maakt het mogelijk dat voor al deze activiteiten in één keer vergunning wordt aangevraagd. Afhankelijk van de betrokken activiteiten die worden aangevraagd, zullen verschillende personen met een uiteenlopende expertise bij de voorbereiding van het te nemen besluit betrokken worden. Een omgevingsvergunning behoeft dus niet te worden voorbereid door een duizendpoot die overal verstand van heeft. Wel zullen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning experts veelal inhoudelijk samenwerken om tot één concludent besluit, met op elkaar afgestemde voorschriften, te komen. Dit en het feit dat er intensievere samenwerking tussen verschillende expertisen zal ontstaan, zijn belangrijke meerwaarden van de Wabo.

In verband met het gefaseerd kunnen verlenen van een omgevingsvergunning hebben de leden van de fractie van GroenLinks gevraagd of het begrip belanghebbende per fase anders kan worden gedefinieerd. Voorts hebben zij gevraagd welke consequenties het heeft voor de positie van een belanghebbende, wanneer hij of zij geen bezwaar heeft aangetekend dan wel in beroep is gegaan bij de vergunningverlening in een eerdere fase van het project. In antwoord op deze vragen kan gesteld worden dat de activiteiten die deel uitmaken van een project waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd, bepalend zijn voor de vraag wie gerekend kan worden tot de kring van belanghebbenden. De mogelijkheid dat een omgevingsvergunning in twee fasen wordt verleend, heeft geen invloed op die kring van belanghebbenden. De kring van belanghebbenden is bij de eerste en de tweede fase gelijk en deze belanghebbenden kunnen desgewenst tegen beide besluiten opkomen. Het feit dat belanghebbenden geen bezwaar of beroep zouden hebben ingediend tegen het eerste-fase-besluit, is niet van invloed op de ontvankelijkheid bij het indienen van bezwaar of beroep tegen het tweede-fase-besluit. De inhoud van het eerste of tweede-fase-besluit zal voor belanghebbenden de aanleiding vormen om een dergelijk besluit in rechte aan te vechten. Gelet hierop is het juist goed voorstelbaar dat belanghebbenden slechts problemen hebben met één van de twee fase-besluiten en slechts daartegen in rechte opkomen.

4. Omgevingsdiensten

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de ChristenUnie en SGP, de VVD en de SP hebben diverse vragen gesteld over de afspraken (package deal) tussen het kabinet, het IPO en de VNG over de kwaliteitscriteria en de regionale uitvoeringsdiensten. Ik zal hierna thematisch ingaan op de gestelde vragen.

Voordat ik dat doe, plaats ik nogmaals uitgebreider een kanttekening bij de koppeling die enkele fracties leggen tussen de invoering van de Wabo (het dossier omgevingsvergunning) en de beleidsontwikkelingen rond de kwaliteit van de uitvoering van het totale omgevingsrecht (het dossier Mans/eindbeeld). Het dossier omgevingsvergunning is er op gericht om het voor burgers en bedrijven gemakkelijker te maken om een vergunning aan te vragen. Kernbegrippen hierbij zijn: één loket, één aanvraag, één procedure en één vergunning.

Waar het eerste spoor zich in hoofdzaak richt op de front office, richt het tweede spoor (het dossier Mans/eindbeeld) zich op de back office. Het heeft tot doel om de uitvoering van de VROM-wet- en regelgeving aan kwaliteitseisen te onderwerpen en om de meer complexe activiteiten op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving te bundelen bij regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) die deze werkzaamheden – als shared service – uitvoeren in opdracht van het bevoegde gezag.

De package deal bevat een set afspraken die in hoofdzaak betrekking hebben op het dossier Mans/eindbeeld. In samenhang daarmee is er ook een afspraak gemaakt over de bevoegdheidsverdeling bij de inwerkingtreding van de Wabo in de vorm van een overgangsregeling welke geldt tot het moment van realisatie van de package deal in 2012. Deze overgangsregeling wordt uitgewerkt in het ontwerp-Besluit omgevingsrecht (Bor).

Stand van zaken van de package deal

Diverse fracties hebben gevraagd naar de stand van zaken van de package deal of van onderdelen daarvan. De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd in hoeverre gemeenten en provincies zijn gevorderd met de regiovorming. De leden van de fractie van de VVD ontvangen graag een actueel overzicht van de ontwikkelingen rond de package deal. De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de SGP vragen of het tijdschema gehandhaafd blijft en realistisch is. De leden van de fractie van de SP willen weten welke taken naar de regionale uitvoeringsdiensten gaan en hoe het kabinet omgaat met de ledenraadpleging van de VNG. Ook vragen deze leden of er inmiddels kwaliteitscriteria zijn vastgesteld, waarop deze criteria betrekking hebben en hoe deze wettelijk worden vastgelegd. De fractie van de SP vraagt tevens of de doorzettingsmacht van de provincies niet een geforceerde figuur is en of de provincie wel de expertise heeft om de naleving van de kwaliteitscriteria door gemeenten te toetsen.

De vraag naar de vorderingen met de regiovorming houdt mij en het kabinet uiteraard ook bezig. Het succes van de bottom up benadering is afhankelijk van de bestuurlijke wil en daadkracht van de lokale en provinciale bestuurders. Om daar zicht op te krijgen heb ik de VROM-Inspectie gevraagd de ontwikkelingen en het sfeerbeeld in het land te verkennen. In juni 2009 heeft de Inspectie bij de twaalf provincies een eerste globale verkenning uitgevoerd, aan de hand van een vragenlijst over de lokale en provinciale ambities met betrekking tot de regionale uitvoeringsdiensten. In september en begin november heeft een soortgelijke tweede en derde vragenronde plaatsgevonden. De reden dat de Inspectie specifiek de provincies hiervoor heeft bevraagd, is dat zij conform de package deal de regie voeren bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten en bij

de kwaliteitsverbetering. De provincies hebben daarom het beste zicht op de lokale en regionale ontwikkelingen.

Uit de verkenningen is gebleken dat alle provincies de regierol proactief hebben opgepakt en dat in alle provincies zowel ambtelijke als bestuurlijke gesprekken en bijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Ook blijkt dat vrijwel alle gemeentebestuurders en -ambtenaren de regierol van de provincies erkennen en dat zij massaal deelnemen aan de provinciale overleggen.

Uit de tweede en derde verkenning is verder gebleken dat het bestuurlijk draagvlak bij gemeenten voor het laten uitvoeren van taken door regionale uitvoeringsdiensten op de schaal van de politie- en veiligheidsregio's aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van juni 2009. Er bestaat veel draagvlak bij vijftien (in september was dit nog zeven) regio's voor een regionale uitvoeringsdienst op de schaal van de veiligheidsregio. In vijf regio's moeten nog keuzen worden gemaakt en is het overleg nog volop gaande. Voor vier veiligheidsregio's (drie in Gelderland en een in Zuid-Holland) ziet het er naar uit dat er geen draagvlak bij de gemeenten bestaat voor een regionale uitvoeringsdienst op de schaal van de veiligheidsregio. Er is wel draagvlak voor een regionale dienst op een kleinere schaal.

In de meeste provincies worden de waterschappen ook bij de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken betrokken. Uit de verkenning blijkt dat de waterschappen positief staan tegenover de totstandkoming van robuuste uitvoeringsdiensten en dat zij veel waarde hechten aan goede samenwerking met, en mogelijk ook deelname aan, de regionale uitvoeringsdiensten.

In de meeste provincies en regio's wordt gekoerst op een samenwerkingsverband in de vorm van een regionaal openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In twee provincies wordt ook een andere organisatievorm onderzocht. Het lijkt er wel op dat hierover binnen diverse provincies geen finale beslissingen zullen vallen voor 1 december 2009. Te verwachten valt dat tegen die tijd wel bestuurlijke intenties kunnen worden uitgesproken. Dit is conform de afspraak uit de package deal. In enkele provincies (Friesland, Limburg, Noord-Brabant, mogelijk binnenkort ook Utrecht en Flevoland en delen van Noord-Holland) is wel sprake van een hoger tempo en hebben de betrokken bestuurders op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over de schaal en juridische vorm van de uitvoeringsdienst binnen hun regio.

Met betrekking tot de vragen over het tijdschema van de package deal merk ik op dat de planning in de package deal is gebaseerd op de eigen voorstellen van het IPO en de VNG. Omdat sprake is van een bottom up proces, is het vooral aan de provinciale regisseurs om de planning te halen, in samenwerking met de betrokken gemeenten. Dit zal in het ene gebied gemakkelijker gaan dan in het andere, maar dat is geen reden om de algemene tijdlijn uit de package deal aan te passen aan de langzaamste schakels. In 2010 en 2011 zullen overall stappen voorwaarts gezet moeten worden, passend in het schema van de afgesproken spelregels.

In de periode juli tot en met september 2009 zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld, in een project met circa 40 gemeentelijke en provinciale experts. Zij hebben hun inbreng geleverd onder begeleiding van een breed samengestelde projectgroep met managers en beleidscoördinatoren van alle overheidslagen. Het resultaat hiervan is een conceptrapport met een set stevige kwaliteitscriteria, geheel in lijn met de voorstellen van het IPO en de VNG aan het kabinet waarin zij telkens het belang van stevige kwaliteitscriteria voorop hebben gesteld.

In de maand oktober 2009 heeft een landsbrede consultatie plaatsgevonden van de opvattingen over de conceptcriteria. Een aanzienlijk aantal instanties waaronder een kwart van alle gemeenten, heeft opvattingen

kenbaar gemaakt. De resultaten hiervan worden momenteel geanalyseerd en in het rapport over de kwaliteitscriteria verwerkt. Nadat ik het eindrapport van de ambtelijke brede projectgroep in ontvangst heb kunnen nemen, zal ik uw Kamer hierover nader informeren. Uiteraard voer ik hierover de komende tijd nader overleg met de bij de package deal betrokken partijen, gericht op besluitvorming in december van dit jaar.

Onderdeel van de package deal is dat de provincies vanaf 2012 over doorzettingsmacht zullen beschikken ten aanzien van gemeenten die in gebreke blijven met de kwaliteitscriteria. Het gaat om de toepassing van het generieke interventie-instrumentarium van de Gemeentewet dat momenteel wordt gemoderniseerd, conform het advies van de commissie Oosting. Deze doorzettingsmacht is dus geen geforceerde figuur of specifiek interventie-instrument, maar past in het kabinetsbeleid naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting, om één overheid zoveel mogelijk bestuurlijk verantwoordelijk te maken (meestal: de gemeente) en het nabijgelegen overheidsorgaan (meestal: de provincie) te belasten met het interbestuurlijk toezicht daarop. Deze coördinerende en zo nodig interveniërende rol van de provincies is momenteel al specifiek met betrekking tot de uitvoering van de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingproces geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer.

De motie Huijbrechts-Schiedon

De leden van de fractie van de PvdA vragen of zij het goed zien dat de motie Huijbrechts-Schiedon door het kabinet wordt ingevuld doordat er maatwerk mogelijk is voor de regionale uitvoeringsdiensten. De CDA-fractie vraagt eveneens naar de verhouding tussen de package deal en deze motie. De VVD-fractie merkt op dat zij zich bij behandeling van de Invoeringswet Wabo en het Besluit omgevingsrecht zal laten leiden door de uitvoering van de motie. Ook de leden van de SP fractie vragen of er voldoende uitvoering is gegeven aan de motie. Zoals nader uitgewerkt in de kabinetsreactie Mans van 19 juni jl.,¹ heeft het kabinet mede naar aanleiding van genoemde motie aansluiting gezocht bij de processen van onderop die in veel provincies en regio's op gang zijn gekomen. In die processen verkennen de bestuurders van gemeenten en provincies in onderling overleg de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties. Discussies die daarbij overal in het land spelen, betreffen vooral de aard en de omvang van het regionale samenwerkingverband. Het kabinet heeft hierover afspraken gemaakt met het IPO en de VNG in de package deal, met de gezamenlijke intentie de bottom up processen te richten, te versterken en te ondersteunen binnen een aantal spelregels en kaders. Dit is geen dwingende regeling van bovenaf van een structuur, maar het zorgt wel voor houvast en focus voor de betrokken partijen in de regio's in hun processen van onderop. Zoals hierboven vermeld bij de beschrijving van de stand van zaken, blijkt dat de meeste regio's goed gebruik weten te maken van zowel de spelregels als de speelruimte in de package deal.

Het toekomstige wetsvoorstel uitvoeringsstructuur

De CDA-fractie mist een voorstel in Invoeringswet over de regionale uitvoeringsdiensten en vraagt of de regering kan aangeven op welke wijze een wettelijke grondslag zal worden gegeven aan de RUD. De fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen wat moet worden aangevuld bij onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD spreken zich niet uit tegen een krachten- en expertisebundeling van gemeenten en provincies, maar achten een wettelijke verankering overbodig en in strijd met het vrijwillige karakter van de Wgr. Deze leden vinden dat het takenpakket de autonome taken van gemeenten raakt en vragen wat de relevantie is van het wettelijk vastleggen van dit pakket. Zij vragen de rege-

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 383, nr. 130.

ring de indruk weg te nemen dat de instelling en verankering van de uitvoeringsdiensten een doel op zich is en geen logisch gevolg van een inhoudelijke benadering. Zoals ik hierboven heb aangegeven, maakt de afspraak dat het met de package deal te behalen resultaat wettelijk zal worden geborgd deel uit van de package deal. Deze afspraak wordt uitdrukkelijk gesteund door het IPO en de VNG. Het wetsvoorstel bevindt zich nog in het stadium van ambtelijke voorbereiding en ik kan nu dus nog niet aangeven hoe een en ander precies zal worden geregeld. Elementen van de wettelijke regeling zullen in ieder geval betrekking hebben op de spelregels voor de instelling en instandhouding van de diensten en op het basistakenpakket dat door de diensten zal worden uitgevoerd. Daarnaast zal een wettelijke grondslag voor de kwaliteitscriteria in het leven worden geroepen. Ook dat is een wezenlijk onderdeel van de borging. Meer in het algemeen zal in de wet duidelijk moeten worden aangegeven wat de uit de package deal voortvloeiende verplichtingen van de gemeenten en provincies zijn. Zonder dat is het immers niet mogelijk om er interbestuurlijk op toe te zien dat de afspraken in de package deal worden nagekomen. Zonder wettelijke regeling van de verplichtingen van B&W is het bijvoorbeeld ook niet mogelijk voor GS om te voorzien in de uitvoering daarvan, als een gemeente niet meewerkt.

Congruentie met de politie- en veiligheidsregio's

De fractie van het CDA, van de SP en van de PvdA hebben om een nadere toelichting gevraagd bij het belang van de territoriale congruentie van de regionale uitvoeringsdiensten met de politie- en veiligheidsregio's. Het kabinet heeft herhaaldelijk een voorkeur uitgesproken voor deze congruentie, maar beschouwt deze congruentie niet als een dogma. Congruentie is wel van groot belang voor de verbetering van de samenhang in de handhaving van milieuregelgeving. Dit was het meest cruciale punt uit het advies van de commissie Mans: de huidige versnippering van taken over teveel ambtelijke instanties, waardoor het voor het OM en de politie niet mogelijk is om goede afspraken te maken met de bestuurlijke handhavers. Hierdoor mist de handhaving voldoende slagkracht. Dat is in de opvatting van het kabinet een ernstige constatering, die om een adequate reactie vraagt van alle betrokken overheidsinstanties. Ik kan het niet vaak genoeg herhalen, dat dit een probleem is dat veel dieper gaat dan het probleem van het kwaliteitstekort in de handhaving en vergunningverlening door individuele gemeenten. De constatering van de commissie Mans raken aan de grondvesten van het handhavingstelsel en zijn niet op te lossen met het uitsluitend stellen van kwaliteitscriteria. Daarmee worden immers de fragmentatie en de daarmee gepaard gaande vrijblijvendheid in de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling niet aangepakt. Het gevolg daarvan is dat voor het OM en de politie de mogelijkheid ontbreekt om goede afspraken te maken met de toezichthoudende instanties. Daardoor ontbreekt ook de mogelijkheid om de rol van het bestuur bij de handhaving te vergroten en kan het OM zich te weinig concentreren op de (middel)zware milieucriminaliteit. Precies om deze reden heb ik, in nauw overleg met mijn ambtsgenoten van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ingezet op een structurele oplossing van de versnipperde uitvoering. Conform het advies van de commissie Mans hebben wij een sterke voorkeur uitgesproken voor een regionale schaal van taakuitoefening die passend is bij de schaal van de politieregio's. Deze schaal is volgens ons het meest aangewezen, omdat de politie en het OM de cruciale partners van de gemeenten en provincies zijn in de totale handhavingstructuur. De informatie-uitwisseling en de afstemming van taken kan het beste geschieden als de betrokken organisatieonderdelen eenzelfde werkgebied hebben. Een vergelijkbare analyse gaat op voor de samenhang tussen de adviesrol van het veiligheidsbestuur in de veiligheidsregio en het beleid van de diverse gemeenten binnen die regio.

Immers, een veiligheidsregio kan niet zelf optreden tegen risicovolle situaties, maar is daarbij afhankelijk van de kennis en bestuurskracht van de gemeenten en provincies bij het verlenen van vergunningen en het organiseren van toezicht en het uitoefenen van handhavingbevoegdheden. De slagkracht kan aanmerkelijk worden vergroot als de ambtelijke uitvoering van deze gemeentelijke taken voor de risicovolle inrichtingen op dezelfde schaal wordt georganiseerd als de veiligheidsregio's.

Uitvoeringsdiensten

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of hun interpretatie juist is, dat gemeenten niet verplicht zijn om de behandeling van eenvoudige aanvragen op regionale schaal te organiseren. En zij vragen of het klopt dat de provincies verantwoordelijk blijven voor de IPPC- en BRZO-inrichtingen en dat een aantal regionale uitvoeringsdiensten op termijn zullen worden aangewezen om de benodigde kennis en kunde voor deze inrichtingen te concentreren. Ook vragen zij of in sommige provincies de regionale uitvoeringsdienst een provinciale dienst kan zijn en of de rijksinspecties gelijktijdig worden afgebouwd op het moment dat de provincies het interbestuurlijk toezicht op zich nemen. Met betrekking tot dit laatste vragen de leden van de fractie van de PvdA hoe de provincie het interbestuurlijk toezicht kan organiseren, omdat daarvoor een eigen organisatie-onderdeel nodig is met vakbekwame adviseurs en inspecteurs.

De fracties van de ChristenUnie en van de SGP willen weten wat wordt bedoeld met «robuuste uitvoeringsdiensten». Zowel de CDA-fractie als de fracties van de ChristenUnie en van de SGP stellen de democratische legitimatie van de regionale uitvoeringsdiensten aan de orde en willen voorkomen dat een extra uitvoeringslaag kan ontstaan met bestuurlijke componenten.

Over het basistakenpakket van de regionale diensten heb ik u bij brief van 29 oktober geïnformeerd. De regionale diensten gaan zich bezig houden met de voorbereiding van het milieudeel van de door B&W aan een inrichting te verlenen vergunning. Het gaat dus niet om vergunningen voor dakkapellen of andere eenvoudige zaken.

De voorbereiding van de GS te verlenen vergunningen voor provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen zal eveneens plaatsvinden in de regionale diensten. Zoals in mijn brief van 19 juni 2009 is aangegeven wordt er momenteel toegewerkt naar vier bovenprovinciale organisaties voor BRZO-taken. Het ligt niet voor de hand om die bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten weer op te heffen. Maar het ligt uiteraard wel voor de hand om bij de vorming van de regionale diensten te bezien hoe deze te verbinden met de vier bovenprovinciale organisaties. Gedacht kan worden aan het combineren van vier daar het meest voor in aanmerking komende regionale diensten met de vier bovenprovinciale organisaties.

Het is waarschijnlijk dat de regionale uitvoeringsdiensten in een aantal provincies gelijk zullen lopen met de provinciale grenzen. Dit valt bijvoorbeeld te verwachten in Utrecht, Friesland, Groningen, Drenthe en Zeeland. Ook is het mogelijk dat in sommige provincies een provinciaal expertisebureau wordt ingericht, in aanvulling op de regionale uitvoeringsdiensten. Een andere mogelijkheid is dat een regionale uitvoeringsdienst vestigingen op verschillende locaties in de provincies krijgt. Maar of en waar dit daadwerkelijk zal gebeuren, is afhankelijk van de voorstellen die deze provincies en regio's aan het einde van 2009 zullen doen, in het kader van het bottom up proces in hun gebieden. Zoals met het IPO en de VNG is afgesproken in de package deal en ook is verwoord in het daarop geba-

seerde nadere kabinetsstandpunt. Mens kunnen provincies en gemeenten voorstellen doen voor afwijkende gebiedsindelingen. Indien dat gebeurt, zal het kabinet op basis van argumenten een afweging maken. Die afweging zal vooral afhangen van de kans op het borgen van een goede informatie-uitwisseling en het tot stand brengen van een samenhangend handhavings- en veiligheidsbeleid en een vermindering van de huidige bestuurlijke drukte in de voorgestelde gebieden.

In de benadering van het kabinet is absoluut geen sprake van een extra bestuurslaag. De uitvoeringsdiensten zijn een vorm van shared service voor de deelnemende bestuursorganen (colleges van B&W en GS): zij krijgen geen bestuurlijke bevoegdheden. Hiermee is ook direct duidelijk dat er geen sprake is van een probleem met de democratische legitimatie. De besluitvorming in individuele gevallen (vergunningen, handhavingsbeschikkingen) vindt plaats door het bevoegd gezag op het gemeente- of provinciehuis en staat daarom onder controle van de raad of de staten.

In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks merk ik ten slotte op dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn die er op zouden kunnen duiden dat een of meer afspraken uit de package deal niet uitvoerbaar zouden kunnen zijn. Ik heb een uitvoeringsprogramma laten opstellen, dat nadrukkelijk tot doel heeft dat de gemaakte afspraken en de nadere kabinetsreactie van 19 juni 2009 tijdig worden gerealiseerd. Vooruitlopend daarop houdt het kabinet in periodiek bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO regelmatig de vinger aan de pols.

Interbestuurlijk toezicht Het is de leden van de PvdA-fractie onvoldoende duidelijk op welke wijze de provincie toezicht moet gaan houden op de uitvoering en naleving.

Ik merk op dat, voordat er van interbestuurlijk toezicht sprake is, iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een behoorlijke uitvoering en handhaving. De gemeente behoort dit uit eigen beweging blijvend te waarborgen. De controle hierop is primair in handen van de raad (horizontaal toezicht, conform de commissie Oosting). In aanvulling op het horizontale toezicht, wordt vanaf 2012 de provincie interbestuurlijk toezichthouder op de gemeentelijke uitvoering van VROM regelgeving. De komende twee jaar wordt de feitelijke overdracht van deze toezichtfunctie vormgegeven in nauwe samenwerking tussen het IPO en VROM. In deze periode zullen ook de financiële en personele consequenties concreet worden. Duidelijk is dat de huidige capaciteit bij de VROM-Inspectie voor IBT op gemeenten zal worden afgebouwd. Het ministerie van BZK heeft voor de inrichting van de uitvoering van het IBT door provincies met het IPO en de VNG in mei van dit jaar het Uitvoeringsplan Herziening Interbestuurlijk Toezicht opgesteld.

5. Invoeringstraject

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er gebeurt vanaf de invoering van de Wabo tot het moment van de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten. Het overgangsrecht in de Invoeringswet Wabo geeft daar volgens deze leden geen inzicht in. Ook de leden van de fractie van de SP willen graag een kort overzicht wat er tijdelijk moet worden opgelost tussen het moment van de invoering van de Wabo en de realisatie van de uitvoeringsdiensten?

Op het moment dat de Wabo in werking treedt, wordt het bevoegd gezag (veelal de gemeente) belast met de vergunningverlening en handhaving van de omgevingsvergunning. De komst van de regionale uitvoeringsdiensten zal daarin geen verandering brengen. Het bevoegd gezag gaat

niet over naar de uitvoeringsdiensten, maar blijft bij de bestaande organen.

Voor de periode tussen de invoering van de Wabo en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten is in de package deal met het IPO en de VNG voorzien in afspraken over een zorgvuldige regeling van de bevoegdheden. Deze zullen worden uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht. Op het moment dat de Wabo in werking treedt, zal er sprake zijn van een beperkte decentralisatie van het bevoegd gezag van provincies naar gemeenten. Op dat moment zal de gemeente bevoegd gezag worden voor de inrichtingen, waarvoor momenteel de provincie het bevoegd gezag is, met uitzondering van de provinciale IPPC- of BRZO-inrichtingen. Dat betekent tevens dat gemeenten voor de overgedragen inrichtingen het bevoegd gezag blijven voor «gemeentelijke» activiteiten als bouwen, ruimtelijke ordening, slopen, kappen etc. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging tot verdergaande decentralisatie van bevoegdheden tot vergunningverlening en handhaving, gedaan in de memorie van antwoord bij de behandeling van de Wabo¹.

Voor de milieuactiviteit zal worden bepaald dat tot de totstandkoming van regionale uitvoeringsdiensten de provincie bevoegd is om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Dit om in die periode te waarborgen dat voor de beoordeling van die activiteit voldoende kennis en ervaring beschikbaar is. Daarnaast behoudt de provincie in die periode een handhavingsbevoegdheid ten aanzien van de milieuactiviteit. Deze tijdelijke voorziening zal eindigen op het moment dat de regionale uitvoeringsdiensten, waarin die kennis en ervaring worden ondergebracht, zijn gerealiseerd. Alsdan zullen de bevoegdheid van de provincies tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen en de handhavingsbevoegdheid eindigen en zal uitsluitend de gemeente bevoegd zijn.

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat de invoering van de Wabo uit is gesteld vanwege een aantal uitvoeringsaspecten, zoals de ICT-problematiek en de discussie en onduidelijkheid over de instelling en taken van de omgevingsdiensten. Welke gevolgen heeft het uitstel voor die gemeenten die zich op invoering per 1 januari a.s. hebben voorbereid? In mijn besluit tot uitstel van invoering van de Wabo heeft de discussie over de instelling van regionale uitvoeringsdiensten geen rol gespeeld. Ook zonder de instelling van uitvoeringsdiensten zal de Wabo kunnen worden ingevoerd. Er zijn gemeenten die zich op invoering per 1 januari 2010 hebben voorbereid en toch aangeven blij te zijn met uitstel van de invoering omdat men dan meer tijd heeft om de puntjes op de i te zetten. Vooral digitaal werken is hierbij een in het oog springende factor. Gemeenten die klaar zijn voor invoering van de Wabo kunnen al wel in de geest van de Wabo gaan werken door een groot deel van het Wabo-werkproces in gebruik te nemen. Zo willen zij vergunningaanvragen sneller behandelen en samenlopende vergunningaanvragen bundelen en tegelijk afdoen.

Gemeenten kunnen de implementatie van de Wabo pas afronden als de wetgeving definitief vaststaat en het ICT-instrument is gerealiseerd. Zo is bijvoorbeeld de exacte formulering van de regelgeving van het vergunningvrij bouwen en de daarbij gelegde relatie met het bestemmingsplan nog van groot belang voor de uitvoering. Pas wanneer deze duidelijkheid er is, kunnen gemeenten de implementatie binnen hun organisatie volledig afronden via interne opleidingen, applicaties, het aanpassen van verordeningen, documenten, procedures, instructies voor de andere betrokken uitvoerende medewerkers, enzovoorts.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van het uitstel van de uitvoering van de invoering van de Wabo voor de bevoegdheidsverdeling betreffende indirecte lozingen. Dit nu de Waterwet wel eind 2009 in werking zal treden.

¹ Kamerstukken I 2007/08 30 844, D, p. 3.

Met de inwerkingtreding van de Waterwet ontstaat er een periode waarvoor overgangsbepalingen zijn opgesteld. De Invoeringswet Waterwet regelt de overgang van de indirecte lozingen, die nu geregeld zijn in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, naar de Wet milieubeheer. Het gaat dan om het afgeven van een vergunning c.q. het afhandelen van een melding met betrekking tot indirecte lozingen en het handhaven ervan. Hiervoor worden gemeenten en provincies bevoegd en is in bepaalde nader aangegeven gevallen sprake van een bindend advies van de waterbeheerders. Die gevallen van bindend adviesrecht komen overeen met de regeling die op dit punt is opgenomen in de Wabo. Er is in onderling overleg tussen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en mij ervoor gekozen de waarborgen die de Wabo de waterbeheerder biedt om invloed uit te oefenen op indirecte lozingen, vooruitlopend op inwerkingtreding van de Wabo alvast te laten gelden. Dit zorgt ervoor dat er sprake is van een zoveel mogelijk continue betrokkenheid van de waterbeheerders in aanloop naar de inwerkingtreding van de Wabo.

De fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen de regering of zij het staatsrechtelijk een juiste handelwijze vindt dat een wetsvoorstel wordt aangekondigd tot aanvulling van de Wabo, terwijl parallel daaraan al begonnen is met de implementatie van de inhoud van dat wetsvoorstel. Deze leden vragen of het is overwogen de Wabo eerst aan te vullen en pas daarna de Invoeringswet in te voeren en of deze volgorde niet te prefereren is.

In de brief van 25 september is een aanvulling van de Wabo aangekondigd. Die aanvulling betreft onder meer de ontwikkeling en wettelijke verankering van regionale uitvoeringsdiensten. Deze ontwikkeling en verankering zijn geen direct gevolg van de Wabo maar vloeien voort uit de kabinetsstandpunten naar aanleiding van onder meer de uitkomsten van de Commissie Mans en de zgn. package deal.

In de package deal hebben de betrokken partijen gekozen voor een benadering waarin de regionale ontwikkelingen tot stand komen in een proces van onderop, onder regie van de provincies. Hierover zijn met elkaar uniformerende afspraken gemaakt over de uitgangspunten en spelregels die daarbij worden gehanteerd. Onderdeel daarvan is de afspraak dat het met de package deal te behalen resultaat wettelijk zal worden geborgd. De vraag of die borging straks op de juiste wijze vorm krijgt, zal aan de orde zijn bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. Eenzelfde handelwijze is in het verleden gevolgd in het kader van het project «professionalisering van de milieuhandhaving» in de periode 2002–2005, waarbij de bestuurlijk overeengekomen uitgangspunten en spelregels voor een blijvende professionalisering in 2005 zijn geborgd in de Wet milieubeheer.¹

De ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten is geen noodzakelijke voorwaarde voor de in- en uitvoering van de Wabo. Ook wordt met de Wabo en de Invoeringswet Wabo niet vooruitgelopen op de ontwikkeling en verankering van regionale uitvoeringsdiensten. Daaromtrent kan, evenals geldt voor andere toekomstige uitbreidingen, bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel een afweging worden gemaakt. Dit onderscheid lijkt mij staatsrechtelijk zuiver.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering in staat is de Kamer een meer gedifferentieerd beeld te geven van voorlopers, middenmoters en achterblijvers bij de gemeenten.

In mei en juni 2009 heeft de VROM-inspectie de zgn. Wabo-monitor gehouden bij alle gemeenten en provincies om te peilen of invoering per 1 januari 2010 haalbaar was. Op basis van de monitor schatte de VI in dat 11% van de gemeenten per 1 januari 2010 niet klaar zou zijn voor de Wabo, bij 31% is de kans groot dat men wel klaar is en bij 58% moest er nog heel veel gebeuren. Een derde van de gemeenten was bereid om

¹ Wet van 16 juni 2005, Stb. 2005, 428.

extra capaciteit in te zetten het komende half jaar voor invoering van de Wabo. De verwachting was dat bij 42% van de provincies (= koplopers) de kans groot zou zijn dat de Wabo tijdig kon worden geïmplementeerd. De rest van de provincies waren middenmoter. Deze middenmoters moesten nog veel doen om de Wabo tijdig in te voeren.

Bedacht moet worden – in verband met de bevoegdhedenverdeling – dat de monitoring is gehouden, voordat de package deal was gesloten en dat deze resultaten daarmee eigenlijk achterhaald zijn. Ik onderneem momenteel specifieke acties richting de achterblijvers, zoals inloopspreekuren voor het Omgevingsloket online. In samenwerking met de VROM-Inspectie wordt een groot deel van de achterblijvers bezocht om meer zicht te krijgen waar de vertraging nu precies in zit. De omstandigheid dat de Wabo nu enkele maanden is uitgesteld helpt de bevoegde bestuursorganen om de wet zorgvuldig in te voeren. In verband met de verschuiving van de invoeringsdatum ben ik van plan om in het eerste kwartaal van 2010 wederom een monitor te houden om te bepalen hoever gemeenten zijn met de invoering van de Wabo.

6. Inzicht in samenhang tussen huidige en toekomstige wet- en regelgeving en aangekondigd beleid

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de totstandkoming van de Wabo en haar invoering een dynamisch proces is. De leden van de PvdA-fractie vragen naar een overzicht van het ontwikkelingsperspectief waarin deze Invoeringswet gezien moet worden.

In de inleiding heb ik al aangegeven dat er sprake is van een relatie tussen de Wabo en de uitvoering van het omgevingsrecht vooral wat betreft de bevoegdhedenverdeling. Maar de tot wet verheven Wabo en het onderhavige wetsvoorstel Invoeringswet staan in de tijd verder los van de aangekondigde verdere wijzigingen van wet- en regelgeving in verband met de package deal en het daarmee samenhangende proces van de oprichting en vormgeving van de regionale uitvoeringsdiensten. Ik verwijs hiervoor naar het implementatietraject zoals dit voor eind 2010 en 2011 is beschreven in de paragraaf 4 (Omgevingsdiensten) van deze toelichting.

De leden van de fractie van de PvdA stellen nadere vragen over het integratieperspectief. Zij vragen of het standpunt dat in de Wabo alle activiteiten hun eigen toetsingskader houden, nog steeds geldt. Met het voorstel voor de Invoeringswet Wabo wordt onverkort uitvoering gegeven aan de uitgangspunten van de Wabo dat het bestaande beschermingsniveau gehandhaafd blijft. Daarin is dus geen verandering gekomen. Zoals ook bij de behandeling van het voorstel voor de Wabo is aangegeven wordt voor de toekomst gestreefd naar een meer samenhangend toetsingskader. Ook daarbij zullen overigens waarborgen moeten worden opgenomen ter bescherming van afzonderlijke sectorale belangen. Dit is op zichzelf van belang en is soms ook nodig ter voldoening aan Europese regelgeving. Met de verwijzing naar de aanpak in het kader van het actieprogramma vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ordening wordt aangegeven dat de uitvoering van de motie van de Tweede Kamerleden Koopmans/Vermeij in een breder kader geschiedt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de relatie met gebiedsontwikkeling. Dit met het oog op het verwezenlijken van samenhangende en toekomstbestendige regelgeving. Voor de Wabo kan dit betekenen dat naast de integratie van andere vergunningstelsels, waarop hieronder afzonderlijk wordt ingegaan, de wet ook met andere onderwerpen wordt uitgebreid. De wet zou zich op die manier stapsgewijs kunnen ontwikkelen van een procedurewet tot een omgevingswet. Daarbij moet niet over een nacht ijs worden gegaan. Het is van belang dat dit zorgvuldig met diverse partijen, waaronder uiteraard het parlement, wordt geanalyseerd en besproken. Dan zal blijken op welke onderwerpen en op welke termijn

winst kan worden geboekt. Verder is uiteraard van belang dat eerst de noodzakelijke wetgeving tot in- en uitvoering van de Wabo wordt afgerond en ingevoerd. In de praktijk kan dan verder ervaring worden opgedaan met besluitvormingstrajecten waarbij kennis en ervaring op verschillende terreinen worden gebundeld bij vergunningverlening en handhaving.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder welke wetsvoorstellen en besluiten er in deze regeringsperiode nog te verwachten zijn in aanvulling op de in werking getreden Wabo, de voorliggende Invoeringswet en het ontwerpbesluit Omgevingsrecht.

Wat betreft de implementatie van de voornemens met betrekking tot de regionale uitvoeringsdiensten en de borging van de overige in de package deal gemaakte afspraken in wet- en regelgeving verwijs ik ook hier naar paragraaf 4.

Ook zijn toekomstige uitbreidingen van de reikwijdte van de Wabo in voorbereiding. Er wordt inmiddels door Verkeer en Waterstaat en VROM gewerkt aan de inbouw van de ontgrondingsvergunning in de Wabo en de Waterwet. De planning is erop gericht om dit wetsvoorstel in 2010 in te dienen bij de Tweede Kamer. Ook zal na de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg die is voorzien in 2011, worden gezien of ook integratie van archeologische monumentenvergunning (thans nog in de Monumentenwet 1988) in de Wabo mogelijk is.

In verband met het vorenstaande hebben de leden van de fractie van de PvdA verder gevraagd of de regering het met hen eens is dat belangrijke wijzigingsvoorstellen in een wetstraject en niet bij algemene maatregel van bestuur geregeld moeten worden en dat het daarom van belang is om vooraf duidelijk te maken wat in wetgeving en wat bij amvb geregeld gaat worden.

In antwoord hierop wordt opgemerkt dat het vanzelfsprekend van belang is dat binnen een wetstraject vooraf zoveel mogelijk inzicht wordt geboden in de onderwerpen die op wetsniveau en op het niveau van een amvb of ministeriële regeling zullen worden geregeld. Voor de keuze van het niveau van regelgeving doet echter niet ter zake of, en zo ja in welke mate, de regels met betrekking tot een onderwerp afwijken van de eerder ten aanzien van dat onderwerp geldende regels. Bij die keuze speelt uitsluitend een rol of een onderwerp zich naar zijn aard leent voor regulering op een hoger dan wel lager niveau. Hierover kan in algemene zin worden opgemerkt dat hoe concreter, gedetailleerder en technischer de te stellen regels zijn, des te lager het niveau is waarop deze in de regelgeving kunnen worden vastgelegd.

8. Lex Silencio Positivo

Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie over de relatie tussen de Wabo en de Dienstenwet kan ik meedelen dat bij nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet dienstenrichtlijn (Kamerstukken II 2009/10, 31 859, nr. 4) de verwijzing naar artikelen van de Dienstenwet in de Wabo wordt aangepast aan de nummering van het op 10 november jl. door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel inzake de Dienstenwet. De tekst van de Wabo wordt daarmee in overeenstemming gebracht met dat wetsvoorstel.

In verband met de lex silencio positivo achten de leden van de fractie van de PvdA het van belang dat door de wetgever verplichtend wordt aangegeven welke vergunningen onder de reguliere en welke onder de uitgebreide procedure vallen. In reactie hierop kan ik melden dat de Wabo in artikel 3.10, eerste lid, deze duidelijkheid geeft door limitatief de categorieën vergunningaanvragen op te sommen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Voor andere categorieën vergunningaan-

vragen geldt de reguliere voorbereidingsprocedure (zie artikel 3.7 van de Wabo). Het is dus niet aan het bevoegd gezag om te bepalen welke procedure op een aanvraag van toepassing is. Het bevoegd gezag is ingevolge artikel 3.1, derde lid, van de Wabo verplicht om aan de aanvrager kenbaar te maken welke voorbereidingsprocedure van toepassing is. Deze bepaling geeft echter het bevoegd gezag geen bevoegdheid om voor de betrokken aanvraag van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure af te wijken.

In de door de leden van de PvdA-fractie genoemde voorbeelden, waarin voor een ontheffing van het bestemmingsplan van beperkte planologische betekenis of een sloopvergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht, die krachtens de Wabo beide onder de reguliere procedure vallen, behoefte zou bestaan om een extern advies in te winnen, is er zo nodig een mogelijkheid om de beslistermijn van acht weken eenmaal met maximaal zes weken te verlengen. Wat betreft het toetsingskader voor een sloopvergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht wordt overigens uitsluitend beoordeeld of het aannemelijk is dat ter plaatse van het te slopen bouwwerk de bouw van een ander bouwwerk zal plaatsvinden. Gelet op de aard van deze beoordeling ligt het inwinnen van een extern deskundigenadvies niet direct voor de hand. In het geval sprake is van een aanvraag om vergunning om af te wijken van een bestemmingsplan die valt binnen de zogenoemde kruimellijst (van beperkte planologische betekenis) gaat het in de regel om minder complexe planologische afwijkingen waarbij voor de beoordeling veelal gebruik wordt gemaakt van tevoren vastgelegde beleidsregels. Een beslistermijn van acht weken zal hiertoe in de regel ruimschoots toereikend zijn. Indien echter onverhoopt, ook na verlenging van de beslistermijn, niet tot het afgeronde oordeel kan worden gekomen dat de gevraagde activiteit planologisch aanvaardbaar is, bestaat geen andere mogelijkheid dan de gevraagde vergunning te weigeren.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of de Wabo waarborgen kent tegen het overschrijden van de termijnen om «strategische» redenen, kan ik in relatie tot de van rechtswege verleende vergunning wijzen op een tweetal wettelijke instrumenten. In de eerste plaats treedt een van rechtswege verleende vergunning ingevolge artikel 6.1, vierde lid, van de Wabo niet eerder in werking dan nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken of, indien bezwaar is gemaakt, op het bezwaar is beslist. Verder is het bevoegd gezag ingevolge de Wabo verplicht de voorschriften van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning te wijzigen, of, indien dat redelijkerwijs geen oplossing biedt, die vergunning in te trekken, indien deze betrekking heeft op een activiteit die ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of dreigt te hebben.

De leden van de fractie van de SP vragen of het wel rechtvaardig is dat de gemeenten een strenge *lex silencio positivo* krijgen voorgeschoteld, plus de dreiging van boetes en het vervallen van leges. Zij vragen of in de Wabo-opleidingen wel voldoende enthousiasmerend over het gemeentelijke provinciewerk wordt gedoceerd.

Het principe van *lex silencio positivo* dat mede voortvloeit uit de Europese Dienstenrichtlijn, draagt direct bij aan de doelstellingen van het kabinet om de regeldruk merkbaar te verminderen en de administratieve lasten terug te dringen. Uit ervaringen met de bouwvergunning, waar dit principe al langere tijd functioneert, blijkt dat de gemeente haar werkprocessen heeft aangepast en sneller beslissingen neemt. Hierbij is niet gebleken dat daardoor overbelasting en afnemend werkplezier zijn opge-

treden. Als de dienstverlening van de overheid is verbeterd, heeft dit ook een positief effect op het werkplezier van de ambtenaren. In de opleiding voor Wabo-ambtenaren worden docenten ingezet die veelal werkzaam zijn of zijn geweest bij de overheid en die bekwaam zijn om op een inspirerende manier te doceren. Enthousiasmeren is hierbij één van de aandachtspunten. Op een aantal onderwerpen is behoefte aan verdieping. VROM gaat in 2010 verdiepingscursussen geven rond een aantal thema's waaronder vergunningvrij bouwen, toezicht en handhaving, flora- en faunawetgeving en Omgevingsloket online. Naar aanleiding van de opmerking met betrekking tot de dreiging van boetes en het vervallen van leges merk ik op dat in geval als gevolg van overschrijding van de beslistermijn een omgevingsvergunning van rechtswege is verleend, er vanwege die enkele termijnoverschrijding nimmer een dwangsom verschuldigd kan zijn. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen voorziet het wetsvoorstel dienstenrichtlijn (Kamerstukken I 2008/09, 31 579 A) erin dat paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet van toepassing is, indien de in dat wetsvoorstel opgenomen regeling ter zake van de *lex silencio positivo* (paragraaf 4.1.3.3 van de Awb) van toepassing is. Overschrijding van de beslistermijn leidt daarnaast evenmin tot het vervallen van leges.

9. ICT-instrument

De leden van de fracties van CDA vragen wat de stand van zaken van het ICT-project is.

Zoals aangegeven in de brief van 27 oktober 2009 aan de Tweede Kamer blijkt dat, op basis van een onafhankelijke risicoanalyse en de testen van VNG en IPO, de realisatie van Omgevingsloket online op schema ligt. Dat wil zeggen dat er een voldoende bruikbaar loket voor de praktijk is gerealiseerd per december 2009, met hierbij de kanttekening ten aanzien van het instrument voor het lezen en becommentariëren van de bouwtekeningen. Het strakker inrichten en sturen op de releaseplanning hebben, zoals de uitgevoerde risicoanalyse ook bevestigt, hun vruchten afgeworpen. Dit betekent dat alle overheden vanaf januari 2010 kunnen oefenen met het loket en het loket kunnen inregelen voor de eigen organisatie. Hiertoe zijn inmiddels (per 1 september 2009 circa 95% van overheden en wettelijke adviseurs aangesloten op het loket. De achterblijvende overheden worden met behulp van VNG en IPO gestimuleerd de aansluiting zo spoedig mogelijk te realiseren.

De beheerorganisatie wordt in hoog tempo ingericht. In de loop van 2010 zal de beheerorganisatie geleidelijk taken van het programma gaan overnemen. Op dit moment concentreer ik me op een goed technisch beheer (het loket stabiel en veilig kunnen aanbieden) en een goede gebruikersondersteuning (beantwoorden van vragen, snel verhelpen van in de praktijk geconstateerde problemen).

Biedt het uitstel soelaas met betrekking tot de haalbaarheid van de invoeringsdatum en welk traject gaat daarvoor zorgen vragen de leden van de fracties van VVD, SP, GroenLinks, ChristenUnie en SGP zich af. De fractie van de SP vraagt daarbij specifiek of in dat traject alle gemeenten exact hetzelfde instrument gaan gebruiken.

Door het uitstel van de inwerkingtreding van de Wabo ligt er meer tijd tussen de technische realisatie van het ICT-instrument en het daadwerkelijke moment van invoering. Dit vermindert het risico van invoeringsproblemen. Hiermee is er enkele maanden tijd (extra) beschikbaar voor overheden om te oefenen met het loket en hun organisatie daarop in te regelen. Dit biedt meer zekerheid dat overheden ook echt klaar zijn op het moment van invoeren. De helpdesk is beschikbaar voor het beantwoorden van vragen en in het land vinden inloopspreekuren plaats voor praktische ondersteuning. In het opleidingsprogramma Wabo is tevens aandacht

voor het werken met het loket. Begin volgend jaar zal hierop nog een verdiepingscursus worden aangeboden.

Ik ben me er wel van bewust dat de laatste maanden van dit jaar en de eerste maanden van volgend jaar de inspanningen die afgelopen jaar zijn geleverd, moeten worden doorgezet. De constatering uit de testen en de aanbevelingen van de risicoanalyse vormen hiervoor het kader.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP kan aangegeven worden dat overheden het loket dus specifiek voor de eigen organisatie kunnen en moeten inregelen. Niet alle gemeenten zullen het loket op exact dezelfde manier gaan gebruiken. Verschillen kunnen zitten in het ICT-instrument zelf, zoals in de lokale vragen die aan het landelijke formulier kunnen worden toegevoegd op bijvoorbeeld het gebied van lokale kapverordeningen. Daarnaast kunnen er verschillen zitten in het gebruik van het ICT-instrument. Zo zullen er gemeenten zijn die de aanvraag vooralsnog op papier gaan behandelen en gemeenten die dit grotendeels elektronisch zullen doen met behulp van het ICT-instrument.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de regering kiest voor zekerheid of snelheid bij de invoering van het digitaal werken. Het ICT-instrument is immers voorwaardelijk voor welslagen van de invoering van de Wabo.

Alle inspanningen, zowel van VROM als van andere overheden, zijn erop gericht de Wabo zo snel als verantwoord in te voeren. Om deze reden is ook gekozen voor uitstel om tot een echt verantwoorde uitvoering te kunnen overgaan. Mede met het oog op de gebruiker die op het moment van inwerkingtreding van de Wabo bediend wil worden door een overheid die er ook echt klaar voor is. Ik kies dus voor zekerheid gecombineerd met een verantwoorde snelheid.

De leden van de fractie van het CDA willen graag geïnformeerd worden over de prestatieafspraken die worden gemaakt in een Service Level Agreement. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als het Omgevingsloket geheel of gedeeltelijk voor langere tijd niet beschikbaar is. Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA commentaar op hun suggestie om een onafhankelijke audit op het vlak van informatiebeveiliging van het loket uit te voeren.

Op dit moment wordt er op verschillende niveaus gewerkt aan het maken van prestatieafspraken. Op het hoogste niveau zijn tussen de verschillende dienstverleners achter het loket (leveranciers en VROM mede namens andere departementen) afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor welk deel van de dienstverlening. Dit ligt vast in een Keten regie Overeenkomst.

Daaronder is dit uitgewerkt in een Service Level Agreement (SLA) tussen VROM en de leveranciers van het ICT-systeem. Daarin is vastgelegd welke eisen gesteld worden aan het beschikbaar zijn van de voorziening, wanneer onderhoud plaatsvindt en wat er gebeurt als de voorziening uit de lucht gaat. Ten aanzien van het laatste is er geïnvesteerd in een terugvalvoorziening zodat wanneer het loket geheel of gedeeltelijk uit de lucht gaat een kopie van de voorziening per direct beschikbaar is. Deze SLA is in concept gereed en wordt voor eind van het jaar vastgesteld zodat de prestatieafspraken in de contracten voor 2010 kunnen worden vastgelegd. Ten slotte wordt er momenteel gewerkt aan aansluitvoorwaarden. Hierin worden wederzijds de rechten en plichten van de beheerorganisatie en afnemende overheden (bevoegde gezagsinstanties) vastgelegd. Deze zullen begin 2010 met afnemende overheden worden besproken. Ten aanzien van de informatiebeveiliging heeft al een eerste audit plaatsgevonden door de Rijksauditedienst (RAD). De opmerkingen van de RAD worden thans verwerkt waarna, na oplevering van de definitieve voorziening, een afsluitende audit door de RAD zal worden uitgevoerd.

10. Vergunningvrij bouwen

De leden van de fracties van het CDA en de SP hebben kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen, zoals neergelegd in het ontwerpbesluit omgevingsrecht (Bor) en de vraag gesteld waarom het «vergunningvrij bouwen» per amvb wordt geregeld en niet via een wetstraject.

Allereerst wil ik in dit verband opmerken dat de voorgestelde verruiming van het vergunningvrij bouwen, naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Boelhouwer-Wiegman, wat betreft oppervlakte en maatvoering ongedaan wordt gemaakt en terug wordt gebracht tot de mogelijkheden zoals die nu al gelden op grond van de Woningwet en het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb). Zie ook de brieven aan uw Kamer (Kamerstukken I 31 953, M, en Kamerstukken I 31 953, P). Daarbij heb ik er onder meer op gewezen dat in de aan te passen regeling de verruiming van vergunningvrij bouwen uitsluitend mogelijk zal worden gemaakt in de gevallen waarin het bestemmingsplan dat bouwen toestaat.

Met de voorgestelde regeling in het Bor wordt het reguleren van het bouwvergunningvrij bouwen op het niveau van een amvb voortgezet. Op dit moment wordt het bouwvergunningvrij bouwen, zoals hiervoor al is opgemerkt, geregeld in het Bblb. Het opnemen van een dergelijke gedetailleerde uitvoeringsregeling in een amvb is niet ongebruikelijk.

De in dit verband door de leden van de fractie van de SP genoemde brieven van de VNG (brief 23 juni jl.) en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam (brief 23 juni jl.) zijn mij bekend. Nu het ontwerp-Bor naar aanleiding van eerder genoemde motie Boelhouwer-Wiegman zal worden aangepast en uitsluitend een verdere verruiming van vergunningvrij bouwen zal worden toegestaan mits voldaan wordt aan het bestemmingsplan, ga ik ervan uit dat aan bezwaren van genoemde partijen tegemoet is gekomen.

Op de vraag van de leden van de fractie van de SP hoe een burger kan weten of een bouwactiviteit licht of regulier vergunningplichtig is, of vergunningvrij kan plaatsvinden op het achtererf, wijs ik er eerst op dat de variant van de lichte-bouwvergunning met de Wabo komt te vervallen. Een bouwactiviteit is vergunningvrij of vergunningplichtig. Een omgevingsvergunningplichtige bouwactiviteit valt in beginsel onder de reguliere voorbereidingsprocedure maar kan in samenhang met andere activiteiten ook onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure vallen. Een burger of ondernemer die wil weten of een vergunning is vereist, kan – net zoals nu in het Bblb – in de toekomst de landelijk uniforme regeling in het Bor raadplegen. Deze regeling zal onder meer via het Omgevingsloket online met behulp van een vergunningcheck raadpleegbaar worden gemaakt. In die regeling is in de eerste plaats in te zien in welke gevallen voor het bouwen in alle gevallen geen omgevingsvergunning is vereist, ongeacht de inhoud van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Dit betreft bouwen ingevolge artikel 2 van bijlage II bij het Bor. Indien sprake is van bouwen in achtererfgebied (en in nog enkele andere gevallen) kan in een situatie waarin niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden van artikel 2 van bijlage II bij het Bor, toch sprake zijn van een situatie waarin geen omgevingsvergunning nodig is. Dit wordt geregeld in artikel 3 van bijlage II bij het Bor. Het bouwen moet dan echter wel passen binnen het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Hiertoe zal men dus het bestemmingsplan moeten raadplegen.

Op de suggestie van de leden van de fractie van de SP, dat de lastendruk alleen maar zou verschuiven van vergunningverlening naar handhaving, merk ik op dat bij vergunningplichtige bouwwerken net zo goed sprake is

van handhaving. Controle op de vraag of er niet gebouwd wordt zonder of in afwijking van een vergunning, is niet wezenlijk anders dan de vraag of gebouwd wordt overeenkomstig de op dat bouwen van toepassing zijnde rechtstreeks werkende algemene regels. Een groot voordeel is dat de bij de vergunningverlening vrijkomende capaciteit beschikbaar komt voor de handhaving.

De leden van de fractie van de SP hebben verder naar voren gebracht dat de regering stelt dat welstandscommissies achteraf kunnen ingrijpen in het geval onrechtmatig is gebouwd. Deze leden vragen zich af hoe reëel dat is, wanneer het «aangebouwde» er al staat.

In dit verband gaat het om de bevoegdheid van het bevoegd gezag repressief te kunnen optreden indien het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand. Daarbij hoeft overigens van onrechtmatig bouwen (in strijd met de voorschriften) geen sprake te zijn. Welstandsgebreken kunnen veelal door het treffen van voorzieningen, zoals een andere gevelbekleding, muurverf of dakbedekking, worden verholpen, zodat niet tot verwijdering van het bouwwerk hoeft te worden overgegaan. Dit repressieve welstandsinstrument maakt al sinds 1992 deel uit van de Woningwet en wordt sindsdien actief toegepast.

De leden van de fractie van de SP hebben er tevens op gewezen dat het potentieel vergunningvrij bij te bouwen areaal aanzienlijk is. In verband hiermee hebben zij de problematiek van de afvoer van hemelwater, zoals ook al aangekaart door het Tweede Kamerlid Van Leeuwen, onder de aandacht gebracht.

Uitgangspunt van zowel de regeling die ik aan uw Kamer in het kader van de voorhang heb aangeboden, als de regeling zoals ik die op basis van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Boelhouwer-Wiegman zal aanpassen, is dat maximaal 50% van het achtererfgebied met vergunningvrije bouwwerken mag worden bebouwd. Dit maximum geldt ook thans al op grond van het Bblb. Mij zijn geen geluiden uit de praktijk bekend dat het uitvoeren van vergunningvrije bouw mogelijkheden van deze omvang of andere vergunningvrije activiteiten die kunnen leiden tot verharding, zoals het betegelen van een binnenterrein, tot problemen met betrekking tot de afvoer van hemelwater aanleiding hebben gegeven.

De leden van de fractie van de SP hebben verder gesteld slechts voorstander te zijn van «vergunningvrij bouwen» indien dit aanpassing of bijbouw van tijdelijke woonruimte ten behoeve van mantelzorg betreft. Zij vragen zich af hoe de regering hier tegenover staat.

In dit verband moet worden vooropgesteld dat de regering niet afwijzend staat tegenover het omgevingsvergunningvrij kunnen bouwen van een mantelzorgwoning. In de versie van het ontwerp-Bor zoals dat aan uw Kamer in het kader van de voorhang is aangeboden, is in artikel 2, derde onderdeel, onder b, onderdeel 4°, van bijlage II ook uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om omgevingsvergunningvrij in achtererfgebied een mantelzorgwoning te bouwen. Consequentie van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Boelhouwer-Wiegman is echter dat deze mogelijkheid zal moeten vervallen. De regering is vanzelfsprekend bereid dit achterwege te laten indien de Tweede Kamer te kennen zal geven dat zij de verruiming van het vergunningvrij bouwen in artikel 2 wat de mantelzorgwoning betreft bij nader inzien toch wenselijk acht.

11. Monumentenwet en Wabo

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de Invoeringswet Wabo voorziet in invoering van de reguliere voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen met betrekking tot rijksmonumenten in

gevallen waarin de ministeriële adviesplicht is afgeschaft. Zij verwijzen daarbij naar de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 augustus 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 32 345, L, p. 3 en 4).

In genoemde brief heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kader van de modernisering van de monumentenzorg het voornemen aangekondigd te zullen bevorderen dat de Wabo wordt gewijzigd met betrekking tot de duur van de voorbereidingsperiode bij relatief eenvoudige ingrepen aan beschermde monumenten. Voorgesteld zal worden voor die eenvoudige wijzigingen aan monumenten die in de Wabo opgenomen uitgebreide voorbereidingsprocedure te vervangen door de reguliere voorbereidingsprocedure. Deze wijziging kan niet meer worden vormgegeven via de Invoeringswet Wabo maar wordt – zoals vermeld – in het kader van de modernisering van de monumentenzorg geregeld. Na de behandeling van de Beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo) (Kamerstukken II 2009/10, 32 156, nr. 1) zal de implementatie van MoMo plaatsvinden door een wijziging van de Monumentenwet 1988 waarbij tevens de Wabo op het punt van de voorbereidingsprocedure wordt gewijzigd.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of de kwaliteitsborging van monumenten in het kader van MoMo ter discussie komt te staan, een en ander in relatie tot de voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen voor rijksmonumenten.

Het is nadrukkelijk de bedoeling de kwaliteitsborging van de monumenten in de MoMo-discussie te betrekken. In het kader van MoMo wordt de kwaliteit namelijk versterkt door in te zetten op verbetering van de restauratieopleidingen (via een structurele ondersteuning van de Restauratie Opleidingsprojecten, uitgaande van het ROP Nederland) en het stimuleren van certificering van in monumenten gespecialiseerde (bouw)bedrijven. De borging van kwaliteit concentreert zich dan minder op papier en meer op de steiger. Ook wordt in het kader van MoMo een procedurele vereenvoudiging voorgestaan. Deze vereenvoudiging is mogelijk zonder gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming. In de Beleidsbrief MoMo is, onder verwijzing naar de conclusies uit een rapport van de Erfgoedinspectie «Wetten in de weg... Effecten van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij rijksmonumenten» (juni 2008), gesteld dat voor kleinere ingrepen aan rijksmonumenten een uitgebreide voorbereidingsprocedure geen meerwaarde heeft, terwijl dit wel belastend is voor de eigenaren van deze monumenten. Met het oog hierop is de ministeriële adviesplicht in die gevallen al komen te vervallen. In het verlengde hiervan ligt het verkorten van de vergunningprocedure voor dergelijke ingrepen. Om tegelijkertijd de kwaliteit van de advisering door gemeentelijke monumentencommissies – en daarmee van de besluitvorming – te verhogen, is in september 2009 een publicatie verschenen van de VNG, de Federatie Welstand en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: een *Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies*. Deze handreiking bevat een standaard voor de samenstelling en de wijze van adviseren door gemeentelijke monumentencommissies.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen voorts een toelichting welke voorschriften er nog meer te stellen zijn in het belang van unieke archeologische gebieden die niet zijn beschermd. In dit verband wijzen de leden op het rapport «De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro» van de Erfgoedinspectie. De leden zijn bezorgd over het niet toepassen van instrumenten ter bescherming van archeologische monumenten door overheden en vragen de regering om een reactie op de vraag of deze overheden niet tot sterker optreden moeten worden gemaand.

Om gemeenten te helpen bij het formuleren van vergunningvoorschriften

in het belang van de archeologische monumentenzorg zijn de belangrijkste voorschriften in het Besluit omgevingsrecht genoemd (artikel 5.2). Deze voorschriften zijn in beginsel dekkend, maar in concrete gevallen valt niet uit te sluiten dat aanvullende voorschriften wenselijk zijn. Door de formulering «in ieder geval» is dergelijk maatwerk mogelijk. De wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de met de Wet op de archeologische monumentenzorg (wijzigingswet van de Monumentenwet 1988) geschapen mogelijkheden zal onderwerp zijn van de evaluatie van deze wet die in 2011 is voorzien. Het artikel in de Monumentenwet 1988 over archeologische attentiegebieden blijft overigens ongewijzigd door de Invoeringswet Wabo.

12. Financiële aspecten

De leden van de fractie van de SP vragen enerzijds naar inzicht in de kosten en opbrengsten van de invoering van Wabo en anderzijds naar de kosten die gemoeid zijn met de invoering van de regionale uitvoeringsorganisaties. Bij het overzicht moet onderscheid gemaakt worden tussen eenmalige/incidentele en meerjarige/structurele kosten/opbrengsten.

Met de invoering van de Wabo zijn de volgende kosten gemoeid:

- Invoeringskosten Wabo bij de uitvoerende overheden. Met de VNG is een bedrag overeen gekomen van € 62 mln. ter dekking van de eenmalige invoeringskosten voor de gemeenten. Met het IPO is een bedrag van € 9 mln. overeengekomen ter dekking van de invoeringskosten voor de provincies. Deze eenmalige kosten zijn conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingenwet vergoed.
- Kosten invoeringsbegeleiding van de zijde van VROM. Om zorg te dragen voor uitvoerbare regelgeving heeft VROM in de periode 2006 en 2008 samen met de andere overheden beproefd of de Wabo uitvoerbaar is en waar de wet mogelijkserwijs moet worden aangepast. Ten behoeve van een zorgvuldige invoering ben ik sinds 2008 aan de slag met die overheden om tot een goede invoering te komen. Daarbij zijn bijvoorbeeld handreikingen ontwikkeld, is er maatwerkondersteuning geboden, is er een uitgebreid kennisplein, zijn er standaarddocumenten die alle overheden vrij kunnen gebruiken en is er een helpdesk. Gemeenten worden begeleid bij het aansluiten op het omgevingsloket. Vanuit VROM wordt communicatiemateriaal ontwikkeld dat overheden kunnen gebruiken richting burgers en bedrijfsleven. Door dit soort praktische zaken centraal te ontwikkelen, worden krachten gebundeld en wordt voorkomen dat het wiel meerdere malen wordt uitgevonden. Ook geef ik ter ondersteuning van de invoering vorm aan een opleidingstraject voor ca. 6000 ambtenaren ondersteund door een e-learning-tool en een juridisch praktijkboek. In totaal heb ik in de periode 2006–2009 ca. 4 mln. euro besteed aan concrete invoeringsproducten (inclusief opleidingen). Uiteraard worden in 2010 gemeenten, provincies, bedrijven en burgers nog door VROM ondersteund bij hun laatste invoeringsactiviteiten.

De invoering van de Wabo levert de volgende baten op:

- Structurele verlaging van de administratieve lasten van ca. € 105 mln. per jaar voor het bedrijfsleven en ca. € 26 mln. en 18 000 uur per jaar aan tijdsbesteding voor de burgers.
- Structurele verlaging kosten overheden. Uit een tweetal uitgevoerde business-cases blijkt dat de Wabo een belangrijke impuls is om de werkprocessen binnen de betrokken overheden efficiënter in te richten. Digitaal werken speelt hierin een belangrijke rol. Hoeveel er structureel bespaard kan worden is afhankelijk van de mate van digitalisering en van de grootte van de gemeente.

In de package deal is aangegeven dat het realiseren van het eindbeeld initiële kosten en overgangskosten met zich mee zal brengen. Daar staat tegenover dat structurele besparingen door de samenwerking in de uitvoeringsdiensten kunnen worden bereikt. Deze structurele besparingen vormen de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt de terugverdientijd korter. Zodra er een helder beeld is van de inrichting van de uitvoeringsstructuur (medio 2010) zal worden gezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Ook wordt dan gezien of het voorgenomen beleid toch blijkt te leiden tot bepaalde nieuwe taken of extra kwaliteitseisen die verder gaan dan gevegd zou mogen worden. Mocht daar inderdaad sprake van zijn dan zal de noodzaak van dit bijkomend effect van het voorgenomen beleid worden gezien, of zullen daarover afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten.

13. Overige vragen

De leden van de fractie van de PvdA hebben behoefte aan verduidelijking van het gestelde in de memorie van toelichting onder E op pagina 45, waar de mogelijkheid geschetst wordt dat aanvrager en bevoegd gezag bij het verlenen van een omgevingsvergunning beiden de strijdigheid met het bestemmingsplan niet ontdekt hebben.

In antwoord op de vragen van deze fractie stel ik voorop dat de in de memorie van toelichting uiteengezette benadering niet nieuw is; het betreft hier bestendige jurisprudentie. Achtergrond van deze jurisprudentie is het rechtszekerheidsbeginsel. Het loslaten van deze jurisprudentie zou inhouden dat iemand die een omgevingsvergunning om te bouwen heeft gekregen, waarbij ook is getoetst aan het bestemmingsplan, nadat zijn vergunning onherroepelijk is geworden er tot in lengte der jaren rekening mee zou moeten houden dat belanghebbenden bij het bevoegd gezag met succes om handhaving zouden kunnen vragen, indien, naar achteraf blijkt, het bevoegd gezag de toetsing aan het bestemmingsplan niet juist heeft verricht. Dit is uitermate onwenselijk. Het standpunt dat dit zou kunnen leiden tot een «premie op slecht gedrag» wordt niet gedeeld. In dit verband wordt benadrukt dat om in een situatie als hier bedoeld terecht te komen, vereist is dat zowel de aanvrager als het bevoegd gezag de strijdigheid met de geldende planologische regelgeving niet hebben ontdekt. Tot het toetsen van een bouwplan aan een bestemmingsplan is het bevoegd gezag in het algemeen uitstekend in staat. Dit vormt al een rem op het ontstaan van een situatie als hier bedoeld. Als een dergelijke situatie zich onverhoopt toch voordoet, is het bevoegd gezag niet verplicht om het bestemmingsplan aan te passen en het desbetreffende bouwwerk positief te bestemmen. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen om het bouwwerk onder het overgangsrecht te brengen en aldus te laten «uitsterven».

Het antwoord op de vraag of belanghebbenden die in een situatie als hier bedoeld nadeel hebben ondervonden aanspraak hebben op schadevergoeding van het bevoegd gezag, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. In dat verband is onder meer van belang in hoeverre het bevoegd gezag zijn gemaakte fout erkent. Indien het bevoegd gezag besluit om het bestemmingsplan aan te passen naar aanleiding van de ontstane situatie, kan een belanghebbende om plan-schade verzoeken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar voorbeelden om duidelijk te maken hoe de weging van belangen er uit kan zien bij het doorbreken van de plicht om de beslissing op een vergunningaanvraag

vanwege het nog niet onherroepelijk zijn van een van toepassing zijnd exploitatieplan aan te houden.

Een exploitatieplan is vooral bedoeld om de free riders te laten meebetalen. Zeker bij een grote bouwlocatie zal de gemeente met de meeste particuliere eigenaren voor vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieplan overeenstemming hebben bereikt over de ontwikkeling en bijdrage aan de exploitatiekosten. Ook kan de gemeente eigenaar zijn van bepaalde gronden. De aanhoudingsregeling geldt echter voor het hele exploitatiegebied van het exploitatieplan, dus ook voor de gemeentelijke gronden en de gronden van projectontwikkelaars waarmee gecontracteerd is. Als er voor dergelijke gronden een bouwplan komt, zal de gemeente in beginsel willen meewerken als de aanvraag niet in strijd is met het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Onder andere voor die situatie is de doorbreking van de aanhoudingsplicht bedoeld. Doorbreking kan ook aan de orde zijn bij bouw aanvragen die niet relevant zijn voor het kostenverhaal, zoals de bouw van een schuurtje. Een derde situatie betreft het geval dat burgemeester en wethouders er van overtuigd zijn dat het beroep tegen het exploitatieplan geen kans van slagen heeft en een vierde het geval dat een beroep een ander perceel betreft dan van het bouwplan en de exploitatie van het bouwplan niet afhankelijk is van dat andere perceel.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd op welke wijze invulling wordt gegeven aan het voornemen om de elektronische bekendmaking te verplichten van omgevingsvergunningen die met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo zijn verleend. In antwoord op deze vraag merk ik op dat ingevolge de Wro vanaf 1 januari 2010 de verplichting gaat gelden dat ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen, langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld op «www.ruimtelijkeplannen.nl». Deze eis komt ook te gelden voor projectbesluiten. Om een transparant beeld te kunnen blijven houden op de «fysieke werkelijkheid» wordt dit – op het moment dat projectbesluiten onder artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 3e, van de Wabo komen te vallen – voortgezet met het vereiste dat deze omgevingsvergunningen op «www.ruimtelijkeplannen.nl» elektronisch kennis wordt gegeven. Gewaarborgd blijft daarmee dat op perceelsniveau het geldende planologische regime (zoals onder meer het bestemmingsplan) kan worden geraadpleegd, alsmede dat zichtbaar is wanneer voor welk project een omgevingsvergunning is verleend voor afwijkingen van dit planologisch regime. Om te verzekeren dat gemeenten daadwerkelijk aan deze verplichting voldoen, zal in de Wabo het vereiste opgenomen worden dat de leges voor een dergelijke omgevingsvergunning pas kan worden ingevorderd als aan het vereiste van deze kennisgeving op «www.ruimtelijkeplannen.nl» is voldaan.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering er zeker van dat de Wabo niet strijdig is met de uiterst sectorale Europese natuur- en milieurichtlijnen?

Ik wil hierbij nogmaals benadrukken dat in de Wabo en dit wetsvoorstel de toetsingskaders van de afzonderlijke toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning niet veranderen. Er ontstaat dus als gevolg van de integratie van de toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning geen strijd met de bedoelde Europese richtlijnen.

Bij mogelijk toekomstige afwegingen om te komen tot een samenhangend toetsingskader zal er voor zorg worden gedragen dat er als gevolg daarvan geen strijdigheid ontstaat met de Europese natuur- en milieurichtlijnen.

Bij de keuze van de te volgen voorbereidingsprocedure voor de betrokken toestemmingen is eveneens rekening gehouden met Europese natuur- en milieurichtlijnen. Zo is er gekozen voor de uitgebreide voorbereidingspro-

cedure voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting, mede omdat een keuze voor de reguliere procedure (waarvan de *lex silencio positivo* deel uitmaakt) strijdigheid zou kunnen opleveren met bijvoorbeeld de IPPC-richtlijn. Op de voorbereiding van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarin een Flora- en faunawettoestemming of Natuurbeschermingswettoestemming integreert, zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure eveneens van toepassing zijn. Verlening van rechtswege ten aanzien van die toestemmingen zou kunnen leiden tot strijd met bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn.

In gevallen dat een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig is, vloeit de uitgebreide voorbereidingsprocedure voort uit artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo. Het instrument van de vvgb door het thans bevoegde bestuursorgaan draagt overigens mede zorg voor het behoud van de al nu geldende toetsing aan het natuurbelang. Zo verplicht de Wabo het bevoegd gezag de voorschriften en beperkingen die in de vvgb staan op grond van de natuurbeschermingswetgeving in de vergunning op te nemen. In gevallen dat er voor de toetsing van de natuurtoestemming in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning geen vvgb nodig is (in het geval dat bevoegd gezag omgevingsvergunning en bevoegd gezag Natuurbeschermingswet gelijk zijn) voorziet dit wetsvoorstel er tevens in dat daarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is (zie de voorgestelde artikelen 46b, tweede lid, en 47b, tweede lid van de Natuurbeschermingswet).

De leden van GroenLinks vragen naar de borging dat het bevoegd gezag geen andere belangen (bijvoorbeeld financiële belangen bij het realiseren van een project of plan) een rol laat spelen bij het al dan niet verlenen van de vergunning.

De toetsingscriteria voor de beoordeling van een omgevingsvergunning zijn vastgelegd in § 2.3 van de Wabo en de betrokken wettelijke voorschriften. Daarbij is sprake van een directe relatie met de inhoud van de activiteit en de daarbij behorende toetsingsgrond(en). Indien het bevoegd gezag andere gronden bij de afweging betreft dan toegestaan in de Wabo of in het betrokken wettelijk voorschrift, wordt gehandeld in strijd met de wet. De voorbereidingsprocedure, de daarmee samenhangende waarborgen en bezwaar- en beroepsmogelijkheden, en uiteindelijk de democratische controle moeten er daarnaast voor zorg dragen dat geen ongeoorloofde afweging plaatsvindt.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer