

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)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 januari 2010

1. Inleiding

Hoewel mijn beantwoording van de vragen uit het voorlopig verslag in de memorie van antwoord verhelderend heeft gewerkt, heb ik kunnen constateren dat er bij de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de SGP nog een aantal nadere vragen overblijft. Ik zal deze vragen beantwoorden in de indeling die in het nader voorlopig verslag wordt gehanteerd. Ik hoop hiermee de gewenste duidelijkheid te verschaffen.

2. Inspraak en rechtsbescherming

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van de nadere uitleg over het beroepsrecht op grond van het Verdrag van Aarhus. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat de introductie van een relativiteitsvereiste, zoals onder meer opgenomen in het voorstel voor de Crisis- en herstelwet, niet zal leiden tot een inperking van het beroepsrecht van milieuorganisaties.

De beantwoording van die vraag is primair aan de orde bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet en het aangekondigde wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Het relativiteitsvereiste maakt geen onderdeel uit van het voorstel voor de (Invoeringswet) Wabo. Op deze plaats wordt daarom volstaan met een verwijzing naar hetgeen de regering bij de behandeling van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet daarover heeft opgemerkt. In het bijzonder kan worden verwezen naar de passages die zijn opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 43 en 44).

Kort gezegd wordt daarin geconcludeerd dat de toegang van belangenorganisaties tot de rechter niet wordt beperkt. De beoordeling of zij belanghebbende zijn, geschiedt aan de hand van dezelfde criteria als nu. Verschil is dat het beroep van een belangenorganisatie moet zijn gericht op normen ter bescherming van de belangen die de betreffende organisatie blijkens haar doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Een organisatie die zich de behartiging van de belangen van natuur en milieu ten doel stelt, kan zich dan niet beroepen

op normen die uitsluitend strekken tot bescherming van een ander belang, zoals bepaalde voorschriften van het Bouwbesluit 2003 die zijn gericht op de veiligheid van de bewoner of de gebruiker.

3. Bundeling van aanvragen

De uitleg in de memorie van antwoord over de begrenzing van de mogelijkheid om activiteiten te verdelen over meerdere projecten en dus ook over meerdere aanvragen om omgevingsvergunning, heeft de leden van de fractie van de PvdA gerustgesteld. Zij veronderstellen evenwel dat het bij die uitleg gegeven voorbeeld over het kappen van een boom op een plek waar vervolgens een schuur wordt gebouwd, gaat om twee onlosmakelijk samenhangende activiteiten.

In reactie hierop benadruk ik dat het voor de hand ligt dat voor beide activiteiten (kappen van een boom en het op die plaats bouwen van een schuur) tegelijk vergunning wordt gevraagd. Om de schuur te kunnen bouwen zal immers ook de boom moeten worden gekapt. Bij de voorbereiding van de aanvraag, via het digitale omgevingsloket, het aanvraagformulier en het eventuele vooroverleg zal dat dan ook aan de orde komen. Op het bevoegd gezag rust bovendien op grond van artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht een inspanningsverplichting om de aanvrager te wijzen op eventueel andere benodigde vergunningen. Daarbij zal het ook veelal bij een aanvraag om het kappen van een boom, gelet op het toetsingskader, nodig zijn om aan te geven met welk doel de boom zal worden gekapt. De aanvrager zal er doorgaans bij gebaat zijn dat er snel duidelijkheid bestaat of beide activiteiten mogen worden verricht. Dankzij de Wabo kunnen en zullen beide activiteiten naar verwachting dan ook tegelijk worden aangevraagd.

In dit geval is echter geen sprake van onlosmakelijke samenhang tussen beide activiteiten. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo is zo geformuleerd dat het gaat om een handeling die onder twee of meer activiteitenomschrijvingen valt (die dus in meer dan één categorie vergunningplichtige activiteiten valt). Dat doet zich bij bouwen en kappen niet voor. Het kappen van een boom is feitelijk een andere handeling dan het bouwen van een schuur en de activiteiten zijn daarmee dan ook niet onlosmakelijk samenhangend. Een verdergaande onlosmakelijke samenhang-regeling, zal juridisch complicerend zijn vanwege de interpretatieruimte die dit met zich meebrengt. Anders dan de huidige regeling, die uitgaat van de op zichzelf heldere constructie dat de ene activiteit tegelijk ook een andere activiteit is, ontstaat dan elke keer een beoordelvraagstuk waarbij moet worden bezien in hoeverre de ene activiteit niet zonder de andere activiteit kan plaatsvinden. Dat leidt voor het bevoegd gezag tot een lastige onderzoeksplicht en kan leiden tot uiteenlopende interpretaties en meningsverschillen met bijvoorbeeld de aanvrager of een activiteit wel of niet gelijktijdig moet worden aangevraagd. Dit zal leiden tot hogere bestuurlijke lasten, terwijl zo'n verdergaande samenhang voor een goede beoordeling van de diverse activiteiten helemaal niet noodzakelijk is. De verantwoordelijkheid om voor (onlosmakelijk) samenhangende activiteiten vergunning te vragen ligt bij de aanvrager. Deze wordt er via de vergunningcheck en ook bij eventueel vooroverleg op gewezen dat er mogelijk ook nog andere vergunningplichtige activiteiten, zoals het kappen van een boom, moeten plaatsvinden. Hij kan daarvoor zodoende in één keer vergunning vragen (eventueel zelfs met legeskorting als het bevoegd gezag het stelsel zo heeft ingericht). Vraagt de aanvrager om hem moverende redenen desalniettemin alleen vergunning voor het bouwen en die vergunning kan worden verleend, dan krijgt hij uitsluitend een vergunning voor het bouwen. Het kappen blijft dan onverminderd

vergunningplichtig. Hij zal niet zonder een omgevingsvergunning de boom mogen kappen.

4. Omgevingsdiensten

Stand van zaken bottom up proces

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de diffuse discussie en verwarring over vorm en status van de wettelijk beoogde uitvoeringsdiensten een belemmering vormen voor instemming. Naar de waarneming van de betreffende leden komt van uit het bottom up proces steeds meer regionaal maatwerk tot stand en komt de landelijke dekking van de uitvoeringsstructuur steeds verder af te staan van de beoogde congruentie met de 25 veiligheidsregio's. De reactie van de regering hierop wordt gevraagd.

In december 2009 hebben alle provincies mij gerapporteerd over de voortgang van het bottom up proces en over de binnen de provincies voorgestane invulling van de package deal ten aanzien van de vorming van regionale uitvoeringsdiensten. Het beeld dat dit oplevert, is naar mijn mening zowel qua proces als qua resultaat, positief. Alle provincies hebben hun regierol met verve vervuld en zijn in goed overleg gekomen tot principeafspraken met de betrokken gemeenten. Ook inhoudelijk is het beeld positief. In alle provincies is het besluit genomen tot oprichting van een of meer regionale uitvoeringsdiensten. Daarbij is in tien provincies qua vorm gekozen voor een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. In één provincie wordt gedacht aan een «openbare stichting», naar analogie van de mogelijkheid in de onderwijswetgeving dat een stichting een openbare school in stand houdt, en tenslotte heeft één provincie geen expliciete opgave gedaan. Ook het leidend principe van congruentie met de veiligheidsregio's wordt in de meeste provincies gevolgd. Afwijkingen zijn er in de provincie Noord-Holland (3 RUD's, 5 veiligheidsregio's); in Gelderland (7 RUD's, 3 veiligheidsregio's), Zuid-Holland (5 RUD's en 4 veiligheidsregio's). Soms wordt daarbij aangetekend dat het definitieve aantal RUD's in een provincie nog wel afhankelijk is van de vraag of de nu voor ogen staande diensten in financieel opzicht een voldoende omvang hebben. In een aantal provincies is er voor enkele deelgebieden nog discussie gaande over het al dan niet volgen van de grenzen van de veiligheidsregio's. De bottom up aanpak volgens de spelregels van de package deal blijkt te werken en dat is een verheugende constatering.

Eind januari 2010 wil ik in een bestuurlijk overleg met het IPO, de VNG en de Unie, gezamenlijk conclusies trekken over de door de provincies gedane voorstellen. Wat mij betreft is daarbij leidend dat de voorstellen moeten leiden tot meer samenhang in de handhaving van (milieu)regelgeving. Het gaat daarbij onder meer om eenvoudigere en betere afstemmingsmogelijkheden tussen het bestuur en het OM en de politie en om eenvoudigere en betere afstemmingsmogelijkheden met de veiligheidsregio's. Ook moet duidelijk zijn dat de te vormen RUD's een zodanige omvang hebben dat zij in staat zijn de aan de RUD's toebedeelde taken adequaat en efficiënt te verrichten.

Autonomie; democratische legitimatie

De leden van de VVD-fractie stellen in hun bijdrage de vraag of en tot welke hoogte de wetgever zich – naast uiteraard uniforme kwaliteitscriteria en het toezicht daarop – dient te mengen in de autonome uitvoeringsstructuur en bevoegdheid van de overige overheden. Verwezen wordt naar de memorie van antwoord bij het Beleidskader gemeentelijke herindeling waarin – kort samengevat – wordt gesteld dat intergemeentelijke samenwerking een aangelegenheid is die ter beoordeling staat van de

lokale democratie en waarin ook wordt gesteld dat samenwerkingsverbanden zijn geworteld in gemeenten en daaraan hun taakopdracht en democratische legitimatie ontlelen. Zij vragen hoe, in het geval van RUD's, deze democratische legitimatie zijn vorm krijgt nu zij, naar de mening van deze leden, geen direct gezag meer uitoefenen op de back office. Ook de leden van de fracties van de Christen Unie en de SGP gaan in op het punt van de gemeentelijke autonomie. Verder stellen de leden van de VVD-fractie dat de vergelijking van de RUD's met shared services, de principiële discussie bagatelliseert.

Bij vergunningverlening, handhaving en toezicht in het kader van het omgevingsrecht gaat het om taken die provincies en gemeenten in medebewind uitoefenen. Er is dus geen sprake van autonome bevoegdheden. Het is daarbij zoals de leden van de VVD-fractie zelf ook aangeven, niet onlogisch dat de wetgever aan de uitvoering van die taken en het hanteren van die bevoegdheden, bepaalde eisen stelt. Zij noemen in dit verband de kwaliteitscriteria waaraan een individueel bevoegd gezag bij de uitoefening van zijn taken moet voldoen. Naar mijn mening kunnen dat ook eisen zijn die noodzakelijk zijn om het stelsel als geheel goed te laten functioneren.

De analyse van de Commissie Mans laat zien dat het stelsel als geheel tekortkomingen vertoont. Met name de fragmentatie die wordt veroorzaakt door het grote aantal toezichtsinstanties en de vrijblijvendheid waarmee door deze instanties onderling en met de politie en het OM wordt samengewerkt en informatie wordt uitgewisseld, springen hierbij in het oog. Deze tekortkomingen maken het noodzakelijk randvoorwaarden te stellen aan het stelsel van uitvoering als geheel. De leden van de VVD-fractie lijken dit aan te merken als een ingreep in de autonome uitvoeringsstructuur. Ik zelf zie de regionale samenwerking in gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten – net als bij kwaliteitscriteria – vooral als een noodzakelijke randvoorwaarde die wordt meegegeven bij het toedelen van deze medebewindstaken en -bevoegdheden aan de gemeenten. Door het stellen van deze randvoorwaarde kunnen de bevoegdheden op het gemeentelijke niveau blijven en dus een bevoegdheidsverschuiving naar provinciaal niveau worden voorkomen. Het kabinet heeft er bovendien voor gekozen deze randvoorwaarden niet als een dictaat op te leggen maar om in overleg met alle betrokken partijen spelregels voor het bottom up proces te ontwikkelen en in te voeren.

Anders dan de leden van de fractie van de VVD menen, hebben de gemeenten zeggenschap over de op te zetten regionale uitvoeringsdiensten en zij kunnen gezag uitoefenen over het functioneren van de back office. Binnen de door de partners gezamenlijk afgesproken spelregels bepalen de overheden die samen een regionale uitvoeringsdienst vormen, met elkaar het bestuur, de inrichting en de financiering van de organisatie, het werkpakket, prioriteitstelling, etc. De deelnemende overheden leggen een en ander zelf vast in de gemeenschappelijke regeling waarbij de RUD wordt ingesteld. Daarenboven zijn en blijven de gemeenten het bevoegd gezag. Zij zijn het die uiteindelijk bepalen of een vergunning wordt verleend en of een handavingsinterventie plaatsvindt. In deze context is naar mijn mening de democratische legitimatie volledig geborgd. De vergelijking die ik in de memorie van antwoord maak met shared services is niet bedoeld om de principiële discussie over de omgevingsdiensten te bagatelliseren. Zij is bedoeld om te benadrukken dat ook in een situatie met RUD's, de gemeenten het bevoegd gezag vormen en de besluiten zoals hiervoor bedoeld nemen.

Doorzettingsmacht provincies in het kader van IBT

De vraag van de leden van de VVD-fractie of provincies de gemeenten

vanaf 2012 kunnen dwingen zich bij een regionale uitvoeringsdienst aan te sluiten, kan ik bevestigend beantwoorden. Het gaat dan om situaties waarin een gemeente zijn taken uit het basistakenpakket niet bij een RUD heeft ondergebracht. Hierbij ga ik er van uit dat het basistakenpakket tegen die tijd wettelijk is vastgelegd.

Wat betreft de taken die niet tot het basistakenpakket behoren, geldt dat het niet voldoen aan de kwaliteitscriteria een reden voor correctie kan zijn. Die correctie zou dan kunnen bestaan uit het onderbrengen van taken bij een RUD, maar er zijn ook andere mogelijkheden. Afhankelijk van de kwaliteitscriteria waaraan niet wordt voldaan, kunnen medewerkers beter worden opgeleid, worden ingehuurd of kan een structurele samenwerking worden aangegaan met een andere gemeente. De doorzettingsmacht van de provincies in het kader van het IBT laat echter onverlet dat iedere gemeente er zelf verantwoordelijk voor is dat een behoorlijke uitvoering van de kwaliteitscriteria blijvend gewaarborgd is. Om deze verantwoordelijkheid te benadrukken, zal het college van B&W worden verplicht om de raad regelmatig te informeren of van een behoorlijke uitvoering sprake is en om – als zou worden vastgesteld dat daarvan geen sprake is – de raad te informeren over de door het college te treffen maatregelen. Pas daarna is IBT aan de orde.

Relatie Wabo/Mans

De leden van de VVD fractie vragen om een scenario te schetsen voor de invoering van de Wabo waarbij er geen wettelijke regeling is van de RUD's. De fracties van de Christen Unie en SGP plaatsen kanttekeningen bij de stelling dat de ontwikkeling van RUD's geen noodzakelijk voorwaarde is voor de in- en uitvoering van de Wabo.

Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, zijn de dossiers Mans en Wabo twee aparte dossiers die elkaar meer aanvullen dan dat zij elkaar overlappen. Het instellen van een RUD bij gemeenschappelijke regeling staat los van de invoering van de Wabo, zoals het bestaan van de huidige regionale milieudiensten laat zien. **Invoering** van de Wabo is niet afhankelijk van de nu in gang zijnde vorming van de RUD's en dus ook niet van de wettelijke borging in 2012 van een landsdekkende structuur van de RUD's. De vorming van de RUD's en de wettelijke borging van de landsdekkende structuur dragen uiteraard wel bij aan een goede **uitvoering** van de Wabo in de toekomst en strekken daar ook toe. Het scenario waar de leden van de VVD om vragen – de Wabo wordt ingevoerd maar de RUD's worden in 2012 niet wettelijk geregeld – ziet er dus relatief simpel uit. Met de invoering van de Wabo krijgen bedrijven en burgers het voordeel van één loket. De gemeenten stellen een vergunning op in de eigen back office al dan niet met inbreng van een reeds bestaande of nog in te stellen regionale milieudienst. Het milieutoezicht op de vergunninghoudende bedrijven en andere niet-vergunningplichtige activiteiten vindt plaats door de gemeenten en waar die aanwezig zijn, door de regionale milieudiensten.

In dit scenario worden de problemen die de Commissie Mans heeft gesignaleerd, niet opgelost: er is nog steeds sprake van fragmentatie en van vrijblijvendheid bij de samenwerking en informatie-uitwisseling. In dit scenario vindt er in 2012 dan ook geen decentralisatie van «Wabo-bevoegdheden» van provincies naar de gemeenten plaats. Dat zou de problemen immers in de hand werken.

Het dossier Mans i.c. de package deal grijpt aan op de eerder genoemde problemen in de back office en met de fragmentatie en de vrijblijvendheid binnen het stelsel en beoogt deze te lossen. Voor gemeenten die al gebruik maken van een regionale milieudienst verandert er daarmee

eigenlijk niets. Gemeenten die tot nu toe alle taken zelf uitvoeren, krijgen na de vorming van de RUD's over twee jaar te maken met een wijziging van hun back office. De inbreng van eigen gemeentelijke «milieudeskundigen» bij het opstellen van de omgevingsvergunning wordt overgenomen door de «milieudeskundigen» van de RUD. Het milieutoezicht op de meer complexe bedrijven wordt overgeheveld van de gemeentelijke back office naar de RUD.

Wetsvoorstel ter borging package deal

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn het wetsvoorstel wordt ingediend dat de organisatie en de werkwijze van de RUD's regelt.

Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, voorziet de package deal in een wettelijke borging van de afspraken die daarin zijn gemaakt. Het betreft onder meer het basistakenpakket, de verplichting deze onder te brengen bij een RUD, de kwaliteitscriteria en de informatie-huishouding en -uitwisseling. Omdat de uitwerking van de afspraken uit de package deal op deze punten nog niet volledig is afgerond, is het op dit moment nog niet opportuun en ook niet goed mogelijk het wetsvoorstel al in procedure te brengen. Mijn inzet is er op gericht dit in het eerste half jaar van 2010 te doen.

Kwaliteitscriteria

Op de vraag van de SP om actuele informatie over de kwaliteitscriteria kan ik meedelen dat het definitieve eindrapport met de kwaliteitscriteria begin december 2009 door KPMG is opgeleverd. In dit eindrapport zijn de reacties van een groot aantal betrokkenen op de concept-criteria, verwerkt. Het ligt in de bedoeling om de kwaliteitscriteria en de toepassing daarvan in februari 2010 te bespreken in een werkconferentie die door IPO en VNG wordt georganiseerd. Deze werkconferentie is bedoeld om het werkprogramma 2010–2011 verder vorm te geven. Bestuurlijke conclusies over de kwaliteitscriteria worden kort daarna getrokken.

De suggestie dat de criteria worden benut om kleine gemeenten langs een omweg te dwingen zich bij een RUD aan te sluiten, is niet terecht. Het doet te kort aan de – zowel door gemeenten als het parlement sterk ondersteunde – inzet op het formuleren van kwaliteitscriteria. Daar komt bij dat het niet voldoen aan kwaliteitscriteria niet betekent dat de betreffende taken moeten worden ondergebracht bij een RUD. Samenwerking met andere gemeenten, het aannemen of de inhuur van gekwalificeerde medewerkers en betere opleidingen behoren ook tot de mogelijkheid om een geconstateerd kwaliteitsprobleem op te lossen.

5. Invoeringstraject

De leden van de fractie van de SP schetsen een aantal specifieke kwesties en stellen daarbij een aantal vragen.

De regievoering van de provincies («zo doen we het» versus maximaliseren van draagvlak) is, voor zover ik dat kan overzien, overal gericht geweest op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak bij de betrokken overheden. Dit uiteraard wel binnen de spelregels zoals die in de package deal zijn afgesproken. Dat daarbij een verschil in benadering zou bestaan tussen provincies met veel gemeenten en provincies met weinig gemeenten is mij niet gebleken.

Ook grote gemeenten moeten hun taken overhevelen naar een RUD. De noodzaak hiertoe komt voort uit de analyse van de commissie Mans op

basis waarvan wordt geconstateerd dat de problemen bij toezicht en de handhaving niet alleen liggen bij de kwaliteit van de toezichthoudende organisaties (bij grote gemeenten zou die in orde moeten zijn) maar vooral voort komen uit de fragmentatie en vrijblijvendheid in de samenwerking en informatie-uitwisseling, tussen besturen/toezichtsinstanties onderling maar ook met de politie en het OM. Een beperking van het aantal organisaties dat toezicht houdt i.c. een opschaling naar het geografische werkgebied van de politie/veiligheidsregio's is daarom één van de belangrijkste elementen van het advies van deze commissie. In deze context is het noodzakelijk dat ook de grote gemeenten deelnemen in RUD's. Dit enerzijds om de afstemming met de strafrechtelijke kolom te stroomlijnen (zelfde geografische werkgebied) maar ook omdat zonder «inbreng» van de grote gemeenten een RUD op de schaal van de politie/veiligheidsregio voor alleen de kleine gemeenten niet levensvatbaar zou zijn. Terzijde merk ik nog op dat verschillende grote en middelgrote gemeenten de vorming van RUD's van harte ondersteunen. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld heeft aangegeven een warm voorstander te zijn van de vorming van een RUD. De gemeente Rotterdam heeft al een «RUD» in de vorm van DCMR.

Voor wat betreft de resultaten van de bottom up benadering verwijs ik naar mijn reactie onder de kop «omgevingsdiensten».

Dat veel vacatures bij gemeenten on vervuld blijven en dat er externen worden ingehuurd om de gaten te dichten baart ook mij zorgen. Los van het financiële aspect, komt het de continuïteit van het toezicht niet ten goede als deze drijft op de steeds weer tijdelijke inhuur van externen. Op dit punt zie ik de vorming van RUD's als een kans. Daarbij biedt een met deskundig en ervaren personeel uitgeruste RUD de gemeenten de mogelijkheid om taken waarvoor ze zelf onvoldoende capaciteit of expertise in huis hebben, uit te besteden aan een RUD in plaats van daarvoor dure tijdelijke externen in te huren.

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

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering, net als zij, redenen ziet om artikel 5.20 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet in werking te laten treden.

In antwoord op deze vraag merk ik allereerst op dat artikel 5.20 van de Wabo op meer gevallen betrekking heeft dan die in de vraag worden genoemd. Niet in werking laten treden van artikel 5.20 van de Wabo als geheel heeft derhalve meer consequenties.

Hieronder ga ik in op de argumenten van de leden van de CDA-fractie die zich toespitsen op hetgeen in artikel 5.20, tweede lid, van de Wabo is geregeld. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, betreft dit materieel een voortzetting van de bestaande regeling in de Wet ruimtelijke ordening. Het bevat een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om te verzoeken om handhaving indien provinciale belangen dat nodig maken met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Anders dan bij de gevallen waar het voorstel voor de Crisis- en herstelwet betrekking op heeft, kan artikel 5.20 van de Wabo betrekking hebben op allerlei projecten en uiteenlopende gevallen. Het blijft dan ook, net als nu het geval is, van belang dat de provincie beschikt over effectieve mogelijkheden om tot handhaving te verzoeken wanneer provinciale belangen in het geding zijn. Artikel 5.20 biedt daarvoor een aanvullende lichtere mogelijkheid ten opzichte van het bestaande generieke instrumentarium inzake taakverwaarlozing.

Naar aanleiding van onder meer het rapport van de Commissie Oosting heeft het kabinet besloten om het generieke instrumentarium in de

Gemeentewet te moderniseren. Daartoe is een wetsvoorstel in voorbereiding (Wet revitalisering generiek toezicht) dat binnenkort bij het parlement zal worden ingediend. Met die wetwijziging zal het generieke instrumentarium adequaat zijn om in de plaats te treden van de regeling in 5.20, tweede lid, van de Wabo. Onderdeel van dat wetsvoorstel zal dan ook zijn het schrappen van dat onderdeel van de Wabo. Tot die tijd zal het bestaande instrumentarium worden gehandhaafd.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** vragen naar de reden waarom zal worden onderzocht of ook de archeologische monumentenvergunning uit de Monumentenwet 1988 in de Wabo kan worden ondergebracht. Zij geven aan deze ontwikkeling zeer kritisch te zullen volgen en vragen de regering om niet al vooruit te lopen op een eventuele wetwijziging.

In het kader van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg, die is voorzien in 2011, zal worden onderzocht of integratie van het vergunningstelsel voor archeologische rijksmonumenten in dat van de omgevingsvergunning op verantwoorde wijze kan worden doorgevoerd. Het wettelijk systeem zou daardoor eenvoudiger worden aangezien de bepalingen over de monumentenvergunning in de Monumentenwet 1988 dan geheel kunnen worden geschrapt. Alle procedurebepalingen met betrekking tot de vergunningen voor gemeentelijke, provinciale als rijksmonumenten staan dan in één wet: de Wabo. Dit valt echter buiten het wetgevingstraject van de invoering van de Wabo. Er zal niet vooruitgegaan worden op eventuele toekomstige wetwijzigingen.

7. Lex silencio positivo

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP zijn geschrokken van de mededeling in de memorie van antwoord, dat wat betreft het toetsingskader voor een sloopvergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht uitsluitend wordt beoordeeld of het aannemelijk is dat ter plaatse van het te slopen bouwwerk de bouw van een ander bouwwerk zal plaatsvinden en dat het inwinnen van een extern deskundigenadvies in dat kader niet direct voor de hand ligt. Zij vragen waarom een extra toets aan de hand van een extern deskundigenadvies niet voor de hand ligt, gelet op de kwetsbaarheid van stads- en dorpsgezichten, bijvoorbeeld aan de rand van de beschermde gebieden.

Met de Wabo noch met de Invoeringswet Wabo treedt een wijziging op in het bestaande toetsingskader voor sloop binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht. Thans is evenmin externe advisering voor de sloopvergunning vereist. Het gaat bij beschermde gezichten ook niet zozeer om individuele bouwwerken als wel om de structuur van het beschermde gezicht. Mocht een gemeente wel aanleiding zien voor een extern onderzoek, dan is dat uiteraard in het kader van een goede en zorgvuldige voorbereiding mogelijk. De Wabo biedt de mogelijkheid van verlenging van de voorbereidingsprocedure met zes weken.

Voor het aanzien van een bouwwerk dat in plaats komt van het te slopen bouwwerk bestaat overigens wel een externe toets, namelijk die door de welstandscommissie van een gemeente, die zich zal baseren op de welstandsnota. In de welstandsnota kan de gemeente desgewenst welstandseisen formuleren met betrekking tot het beeld van het beschermde gezicht. Bij de beoordeling van de voorgenomen activiteiten moet dan worden nagegaan of daaraan wordt voldaan. Voorts hebben gemeenten met betrekking tot de archeologie onder te slopen bouwwerken binnen een beschermd gezicht de mogelijkheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden.

8. ICT-instrument

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of in verband met de noodzakelijke organisatorische invulling van de back-office en de stand van zaken van het ICT-instrumentarium, het gegeven uitstel van invoering nu werkelijk voldoende is.

Voor een goede uitvoering is het van belang dat provincies en gemeenten tijdig kennisnemen van en kunnen oefenen met de nieuwe werkwijze en het Omgevingsloket online. Het bevoegd gezag moet bij de inwerkingtreding van de Wabo digitale aanvragen kunnen ontvangen en weten hoe ze deze aanvragen behandelen. Keuzes over de manier waarop een eigen back-office systeem wordt ingezet, maken hiervan deel uit. Maar ook afspraken met ketenpartners over het uitwisselen en delen van gegevens. Om zowel ervaring op te doen in de werking van het Omgevingsloket online in ketensamenwerking als om te oefenen met het behandelen van een aanvraag met Omgevingsloket online in de eigen organisatie ontwikkelt mijn ministerie een aantal oefencasussen waarmee het bevoegd gezag kan oefenen en vertrouwd kan raken met het digitale vergunningproces. Mijn ministerie peilt tot 1 juli geregeld de voortgang van het aansluiten en het inregelen van het Omgevingsloket. Indien de uitkomsten van de peiling hiertoe aanleiding geven, wordt de ondersteuning van gemeenten, provincies en milieudiensten aangepast. Ook wordt er in de sfeer van opleidingen (verdiepingsmodule Omgevingsloket) en praktische ondersteuning (inloopsprekuren) als communicatie veel gedaan. Dit alles geeft mij het vertrouwen dat het gegeven uitstel van de inwerkingtreding van de Wabo voldoende zal zijn. Uiteraard zal ik mij hierover voortdurend laten informeren, in afstemming met de VNG en het IPO, tot het moment van daadwerkelijke invoering van de Wabo.

Omgevingsloket Online

De leden van de SP-fractie hebben zelf enkele constatering afgeleid uit de oefenomgeving van het Omgevingsloket online. Zij vragen of de aanbesteding van deze opdracht wel helemaal goed gegaan is. Deze leden waren bovendien enigszins verbaasd over het nogal primitieve karakter van het programma en de traagheid bij het doorklikken naar vervolgpagina's. Zij vragen om een update op dit punt.

In reactie op de vraag over de aanbesteding wil ik allereerst aangeven dat deze volgens de regels is verlopen. Uitgangspunt was een voor de burger en het bedrijf goed en relatief eenvoudig toegankelijk loket, met de daarbij behorende randvoorwaarden van onder meer beveiliging en privacy. Het is goed te bedenken dat vanwege de achterliggende wet- en regelgeving, het loket een complex kennissysteem is. Het geeft door middel van een vragenboom inzicht in de noodzakelijke in de omgevingsvergunning opgenomen toestemmingen. Waarbij uiteraard dient te worden voldaan aan de eisen van de Nederlandse wet- en regelgeving maar ook – waar aan de orde – de achterliggende internationale regelgeving. Het nieuwe digitale formulier vervangt zo'n 1600 bestaande verschillende formulieren van de betrokken overheden en ook de te volgen procedures worden gedigitaliseerd. Ook hier is gekeken naar het meest voorkomende gebruik door burger en bedrijf die vooral in de sfeer van het (ver)bouwen en daaraan aanverwante activiteiten zit. Vandaar ook dat juist die veel voorkomende toestemmingen meer naar voren komen dan de minder aan de orde zijnde toestemmingen op bijvoorbeeld het gebied van milieu, en dat ze vanwege de mogelijkheid van het naast elkaar voorkomen toch in één lijst terug zijn te vinden. Dit laatste bevordert het in één keer aanvragen van alle benodigde toestemmingen in één aanvraag om een omgevingsvergunning.

Als reactie op de geconstateerde traagheid wil ik allereerst opmerken dat dit mede afhankelijk is van de gebruikte hardware aan de kant van de

aanvrager. Maar afgezien daarvan is onder meer de snelheid een punt waaraan gedurende het komende half jaar nog wordt gesleuteld. Het omgevingsloket kan je in deze zin vergelijken met een nieuw ontwerp auto. Het omgevingsloket is net de fabriek uitgereden en is nu zijn trainingsrondjes aan het maken. Om tot een goede prestatie te kunnen komen wordt nog gesleuteld aan de afstelling, de banden worden op spanning gebracht, de juiste samenstelling van de brandstof wordt bepaald etc. Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat dit niet gaat lukken. VNG en IPO hebben eerder het vertrouwen uitgesproken (op basis van uitgevoerde testen) dat het opleveren van een werkend loket in december 2009 zou gaan lukken. Deze oplevering heeft inmiddels plaats gevonden.

9. Vergunningvrij bouwen

De leden van de fractie van de PvdA hebben nog enkele vragen gesteld met betrekking tot het vergunningvrije bouwen. Op basis van een bijeenkomst over de Wabo is de indruk ontstaan dat een omgevingsvergunning voor een met een bestemmingsplan strijdig bouwwerk in beginsel moet worden verleend, tenzij door een gemeente beleidsregels zijn opgesteld op basis waarvan kan worden gemotiveerd dat het plan planologisch onwenselijk is. Deze indruk zou ten tijde van die bijeenkomst in het bijzonder zijn gewekt ten aanzien van bouwwerken die passen binnen de reikwijdte van een zogenoemde binnenplanse afwijkmogelijkheid (opgenomen in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wabo) of de zogenoemde «planologische kruimelregeling» (opgenomen in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wabo en in artikel 4 van bijlage II bij het Bor).

De leden van de fractie van de PvdA kan ik geruststellen. Het is me niet goed duidelijk hoe een redenering kan ontstaan dat het bevoegd gezag op basis van artikel 2.12 van de Wabo verplicht zou zijn tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor (bouw)handelingen in strijd met het bestemmingsplan. Net als bij de bestaande afwijkmogelijkheden die thans nog zijn opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals ontheffingen en het projectbesluit, is in artikel 2.12 van de Wabo sprake van een discretionaire bevoegdheid. Dit komt tot uiting in het feit dat sprake is van een zogenoemde «kunnen» bepaling. Het bevoegd gezag «kan» besluiten om omgevingsvergunning te verlenen voor een met een bestemmingsplan of beheersverordening strijdige activiteit, met toepassing van de mogelijkheden die in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, zijn gegeven. Zeker nu voor de mogelijkheden onder 1° (binnenplannen) en 2° (kruimelgevallen) de reguliere procedure van toepassing is, wordt van het bevoegd gezag binnen acht weken (veertien weken na verlenging van de beslistermijn) een besluit verwacht. In het kader van dat besluit dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden in hoeverre de beoogde activiteit, in afwijking van het geldende bestemmingsplan of beheersverordening, planologisch aanvaardbaar is en voldoet aan het centrale beoordelingscriterium uit de Wro van een goede ruimtelijke ordening. Omdat het bij de categorie binnenplanse- en kruimelgevallen gaat om relatief veel voorkomende planologisch ondergeschikte gevallen (het gaat hier niet om het oprichten van hoofdgebouwen maar om aan- en uitbouwen, bijgebouwen en andere kleinschaliger werken die veelal slechts op onderdelen afwijken van het bestemmingsplan of beheersverordening) is hier wel bij uitstek een aanleiding om te werken met beleidsregels. Dergelijke beleidsregels, die kunnen worden opgesteld krachtens artikel 4:81 van de Awb, bevorderen een consistente en spoedige afhandeling van aanvragen om omgevingsvergunning. Voor de motivering van besluiten behoeft niet telkens opnieuw «het wiel te worden uitgevonden», maar kan verwezen worden naar de in beleidsregels neergelegde

gedraglijn. Het voorgaande betekent zeker niet dat er zonder beleidsregels een recht zou bestaan op verlening van een vergunning. Zonder een mogelijkheid om te kunnen verwijzen naar beleidsregels, dient het besluit evenwel zelf een deugdelijke motivering te bevatten. Dit is echter niet meer of anders dan het generieke motiveringsbeginsel ingevolge artikel 3:46 van de Awb vereist. Ten slotte zij hierover opgemerkt dat onder de werking van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening in de jurisprudentie geen hoge eisen werden gesteld aan de motivering van een besluit tot weigering van een planologische vrijstelling. Er bestaat geen aanleiding om te veronderstellen dat dit onder de nieuwe Wro en straks onder de Wabo anders zal zijn. Het bevoegd gezag behoudt onverminderd een grote mate van beleidsvrijheid bij de vraag of kan worden afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Een rechter dient bij een dergelijke ruime beleidsvrijheid een beslissing terughoudend te toetsen. Dat wil zeggen dat de rechterlijke toets zich moet beperken tot de vraag of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 februari 2009, no. 200803462/1, LJN: BH2516). In het verlengde hiervan kan bijvoorbeeld gewezen worden op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 november 2008, no. 200801137/1, LJN: BG4695, waarin de motivering bestaande uit het weergeven van het feit dat het college van burgemeester en wethouders nog geen standpunt heeft bepaald over de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het project, aanvaardbaar is geacht om medewerking aan een bouwplan te weigeren. Ook kan verwezen worden naar de uitspraak 4 maart 2009, no. 200804683/1, LJN: BH4622, waarin de Afdeling accepteert dat het weigeren van medewerking wordt gebaseerd op de motivering dat het college geen aanleiding ziet om voor het betreffende bouwplan van het recentelijk vastgestelde bestemmingsplan af te wijken.

Tijdens eerdergenoemde bijeenkomst inzake de Wabo is ook de indruk ontstaan dat tengevolge van vergunningsvrije bouwmogelijkheden, in strijd met het bestemmingsplan, een bebouwingsdichtheid kan ontstaan van meer dan 50% van het bij een hoofdgebouw behorend achtererfgebied.

Kennelijk is verondersteld dat de mogelijkheid om een vergunningvrij bijgebouw op te richten van 30 m², te allen tijde bij de bebouwingsmogelijkheden van een bestemmingsplan kan worden opgeteld, zelfs als dit leidt tot een hogere bebouwingsdichtheid dan 50%. Deze veronderstelling is onjuist. In de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen zoals die opgenomen wordt in het Bor, zal aan de norm van een bebouwingspercentage van 50% onverminderd worden vastgehouden. Uitsluitend indien het bestemmingsplan of de beheersverordening een hoger bebouwingspercentage toelaat, kan die bouwmogelijkheid zonder omgevingsvergunning plaatsvinden.

Ten slotte is erop gewezen dat tijdens eerdergenoemde Wabo-bijeenkomst is gesteld dat initiatiefnemers van bouwwerken op achtererven (lager dan 5 meter) nooit meer een bouwvergunning zullen aanvragen: een planologische toestemming is genoeg. Wie zijn achtertuin vergunningvrij wil volbouwen leest welke ruimte het bestemmingsplan hem biedt, en als dat niet voldoende is, dan vraagt hij extra planologische ruimte aan die hem in principe verleend móet worden. Is het planologisch geregeld, dan is een bouwvergunning vervolgens niet meer nodig. De leden van de fractie van de PvdA willen graag gerustgesteld worden dat deze uitleg niet houdbaar is.

In antwoord hierop kan ik aangeven dat toepassing van artikel 3 van bijlage II bij het Bor er inderdaad toe zal leiden dat degene die een bouw-

werk wil bouwen dat blijft binnen de in dat artikel genoemde maatvoeringseisen, geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig heeft. Als het bouwwerk niet past in het bestemmingsplan, is hiervoor echter wel een omgevingsvergunning (voor het strijdige planologische bouwen) vereist. Van een verplichting om in een situatie als in de vraag bedoeld die vergunning te verlenen, is, zoals ik al eerder heb benadrukt, echter geen sprake.

10. Monumentenwet en Wabo

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** verzoeken de regering om te verklaren dat in de uitvoering van de Wabo niet vooruit gelopen kan worden op het in het kader van de modernisering van de monumentenzorg (MoMo) geuite voornemen om voor eenvoudige wijzigingen aan rijksmonumenten de uitgebreide voorbereidingsprocedure te vervangen door de reguliere voorbereidingsprocedure.

Zolang op dit punt geen wetswijziging tot stand is gekomen, zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure gelden zoals deze nu in de Wabo is vastgelegd. De Invoeringswet Wabo brengt hierin geen verandering.

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