

Vergaderjaar 2014–2015

33 872

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Nr. 9

NADER VERSLAG

Vastgesteld 5 februari 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 33 872, nr. 7) en de nota van wijziging (Kamerstuk 33 872, nr. 8) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel. Dit naar aanleiding van het feit dat de nota van wijziging aanzienlijke inhoudelijke aanpassingen aanbrengt in het wetsvoorstel. Het nader verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

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

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De griffier van de commissie,
Sneep

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Evaluatie omgevingsdiensten	3
Gemeenschappelijke regeling / netwerk-RUD's	3
Modelverordening	5
Overig	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging inzake het voorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)). Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Deze leden zijn over het algemeen positief over de voorgestelde wijzigingen maar hebben ook nog enkele aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Naar de mening van deze leden is er over een aantal zaken meer duidelijkheid gekomen, al nodigt de nota van wijziging toch uit tot het stellen van vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging en hebben daarover nog een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Zij zijn blij dat er in overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) draagvlak is gevonden voor een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel waarmee een vereenvoudiging wordt bereikt van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving, onder meer de versterking van de aansluiting van het wetsvoorstel bij het sturingsconcept van de Omgevingswet (decentralisatie en vertrouwen), waarbij ten behoeve van de bottom-up processen bij gemeenten meer tijd wordt gegund zonder de in de afgelopen jaren geboekte resultaten in gevaar te brengen. Zij hebben hierover wel nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. In lijn met de kritische inbreng van deze leden in het verslag juichen zij de voorgestelde wijzigingen toe. De voorgestelde wijzigingen zorgen ervoor dat meer recht gedaan wordt aan de gewenste bottom-up benadering. Deze leden hebben nog wel bezwaren bij het handhaven van de verplichting voor betrokken overheden om ten behoeve van een

Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) een openbaar lichaam in te stellen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Evaluatie omgevingsdiensten

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is de taken van de loket-regisseur, die als eerste aanspreekpunt voor ondernemers geldt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, meegenomen kunnen worden in de evaluatie van de omgevingsdiensten die aanstaande is.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering niet wil wachten met de behandeling van deze wet totdat de evaluatie van de omgevingsdiensten gereed is, mede omdat een langdurig wetgevingsproces het risico in zich draagt dat individuele gemeenten zich terugtrekken waardoor omgevingsdiensten uit elkaar vallen. Deze leden vragen hoe groot de regering dit risico acht en welke redenen of signalen zij daarvoor ziet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom met de behandeling van het wetsvoorstel niet wordt gewacht op de afronding van de evaluatie. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat dan het risico ontstaat dat de omgevingsdiensten, die met zoveel inspanning van alle gemeenten en provincies tot stand zijn gebracht, weer uit elkaar vallen doordat individuele gemeenten zich gaan terugtrekken. Genoemde leden vragen of de regering enige aanwijzing heeft dat dit dreigt te gebeuren. Is de commitment van het VNG met betrekking tot de package deal en het feit dat alle gemeenten inmiddels meedoen niet voldoende garantie?

Gemeenschappelijke regeling / netwerk-RUD's

De leden van de VVD-fractie lezen dat bestaande netwerk-RUD's vanaf 2018 verplicht onder een gemeenschappelijke regeling zullen vallen. Deze leden vragen waarom de regering, nog voordat evaluatie van de (netwerk-)RUD's voltooid is, meent dat de huidige structuur van netwerk-RUD's niet werkt. Kan de regering dit onderbouwen? Welke argumenten heeft zij om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 te verplichten dat netwerk-RUD's onder een gemeenschappelijke regeling komen te vallen?

De leden van de PvdA-fractie vragen een beknopte analyse van de voor- en nadelen van een netwerk-RUD. Deze leden stellen vast dat naast omgevingsdiensten die als een openbaar lichaam functioneren, er ook zogenaamde netwerk-RUD's ontstaan. Het wetsvoorstel maakt dat onmogelijk. Graag ontvangen deze leden een toelichting op hoe dit probleem wordt opgelost. Worden deze diensten ook een zelfstandig openbaar instituut?

De leden van de SP-fractie vinden de opmerkingen van de regering inzake de netwerk-RUD's nogal kort door de bocht. Het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, lijkt een eenzijdig besluit om de juridische grondslag voor de organisatievorm als netwerksysteem per 1 januari 2018 te beëindigen. Dat eerder is gesproken over een evaluatie van de RUD's lijkt, zoals het nu geformuleerd is, niet meer van belang. Waarom is een netwerk-RUD naar de mening van de regering geen openbaar lichaam? Ook binnen deze organisatie kunnen mensen immers worden aangenomen en ontslagen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Crisis- en Herstelwet en de contouren van de Omgevingswet experimenteerruimte bieden. Waarom wordt het functioneren van bijvoorbeeld de RUD Limburg Noord niet als

een experiment gezien? Deze samenwerkingsvorm lijkt op dit moment innovatief, efficiënt en kosteneffectief, en leidt tot goede resultaten. Inmiddels zijn er al meer taken dan alleen het basispakket ondergebracht in deze specifieke RUD. Is de regering bereid om de komende twee jaar de RUD Limburg Noord zijn innovatieve en efficiënte manier binnen de netwerk-RUD op inhoudelijk gebied door te laten ontwikkelen? Is de regering bereid om de belemmeringen die met dit gewijzigde voorstel worden opgeworpen op dit moment uit dit voorstel te halen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vinden dat men lokaal de ruimte moet krijgen om de netwerkomgevingsdiensten in te richten. De gemeenten en provincies hebben er in drie regio's voor gekozen om te werken met netwerkomgevingsdiensten. Deze leden zijn van mening dat als er geen problemen zijn met de wijze waarop de netwerkomgevingsdiensten functioneren en de normen handhaven, deze organisatievorm mogelijk moet blijven. In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat netwerkomgevingsdiensten alleen kunnen blijven voortbestaan tot 1 januari 2018 indien uit de evaluatie blijkt dat zij voldoende slagkracht en zelfstandigheid hebben. Deze leden stellen vast dat de regering dus voorafgaand aan de evaluatie al besloten heeft om de netwerkomgevingsdiensten op te heffen per 1 januari 2018. Is deze conclusie correct? Zou de regering deze opheffing kunnen onderbouwen, zo vragen deze leden. Is het niet van belang dat de gemeentes en provincie gezamenlijk kiezen hoe zij hun omgevingsdienst vormgeven? Op welke wijze stelt de regering in de evaluatie vast of de netwerkomgevingsdiensten voldoende slagkracht en zelfstandigheid hebben? Is de regering het eens met deze leden dat als uit de evaluatie blijkt dat de netwerkomgevingsdiensten naar behoren functioneren, deze ook na 1 januari 2018 moeten kunnen voortbestaan? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kennis heeft genomen van de kritiek van de VNG, met name de kritiek op het feit dat voor de RUD's verplicht een gemeenschappelijke regeling moet worden getroffen. Deze leden zijn sterk van mening dat gezocht moet worden naar de beste organisatievorm en niet naar een standaard organisatievorm. Waarom legt de regering deze kritiek naast zich neer, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering het bestaan van de netwerk-RUD's wil beëindigen wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Deze leden vragen hoe de nu al voorgenomen beëindiging zich verhoudt tot het voornemen om de RUD's nog te evalueren. Ook willen deze leden weten wat de reden is dat de netwerk-RUD's worden beëindigd met de ingangsdatum van de Omgevingswet en of dat niet voor onzekerheid zorgt, aangezien deze datum niet vaststaat.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het openbaar lichaam als verplichte rechtsvorm in de nota van wijziging gehandhaafd is in verband met onder meer de rechtspersoonlijkheid van een openbaar lichaam dat personeel kan aannemen en ontslaan, en de robuustheid van de organisatie als zodanig. Er zijn echter momenteel nog drie omgevingsdiensten die anders zijn vormgegeven, namelijk als netwerkorganisaties. Voor deze drie netwerkorganisaties is voorzien in een als tijdelijk bedoelde overgangsregeling waarbij de eenduidigheid en uniformiteit van het stelsel voorop staan. Deze netwerkorganisaties kunnen in elk geval blijven bestaan tot de thans lopende onafhankelijke evaluatie is afgerond. Indien uit die evaluatie naar voren komt dat de netwerkorganisaties niet kunnen worden beschouwd als gelijkwaardig aan de als openbaar lichaam ingestelde omgevingsdiensten voorziet het voorgestelde artikel X van het wetsvoorstel in het intrekken van de overgangsbepaling bij koninklijk

besluit, waarmee de plicht tot het instellen van een openbaar lichaam direct van kracht wordt. Genoemde leden vragen wat er gebeurd als deze organisaties wél als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd. Genoemde leden constateren dat de memorie van toelichting er vanuit gaat dat deze overgangsregeling sowieso vervalt, namelijk tegelijk met de inwerking-treding van de Omgevingswet, op 1 januari 2018. De toelichting stelt letterlijk: «op dat moment zijn alle omgevingsdiensten een openbaar lichaam.» Genoemde leden vragen of de netwerkorganisaties hiermee wel een kans krijgen om voort te bestaan, ook na 1 januari 2018. Deze leden vragen waarom op voorhand uit wordt gegaan van de verplichting om te komen tot een gemeenschappelijke regeling, ongeacht de uitkomst van de evaluatie. Wat is de reden, zo vragen deze leden, dat er niet voor is gekozen deze netwerkorganisaties sowieso toe te staan, mits ze aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voldoen? Het hele uitgangspunt van de oprichting van de omgevingsdiensten is immers dat deze bottom-up worden vormgegeven. In de package deal van 2009¹ is overeengekomen dat als gemeenten en provincies in goed overleg tot een gelijkwaardige juridische constructie komen als de gemeenschappelijke regeling en daarnaast aan alle eisen voldoen, dit mogelijk moet zijn. Heeft de regering enig bewijs dat hier door de netwerkorganisaties op dit moment niet aan wordt voldaan?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom zij na onder meer het advies van de commissie-Wolfsen² er niet voor heeft gekozen om ook de verplichting voor betrokken overheden om ten behoeve van een omgevingsdienst een openbaar lichaam in te stellen op grond van de Wgr aan te passen. In de package deal was afgesproken dat er ruimte zou moeten blijven voor andere samenwerkingsvormen met een gelijkwaardige juridische constructie. In enkele provincies zijn in lijn hiermee op basis van bestuursovereenkomsten enkele netwerk-RUD's opgericht. Deze bottom-up aanpak wordt doorkruist door de verplichting op grond van artikel 5.3, derde lid, van het voorliggende gewijzigde wetsvoorstel. De bijbehorende overgangsbepaling artikel X is zo geformuleerd dat het in principe de bedoeling is om ook voor netwerk-RUD's deze verplichting van kracht te laten worden, zij het op een later moment. Deze leden hebben hier, gelet op de gewenste bottom-up benadering en het draagvlak voor de genoemde netwerk-RUD's, grote moeite mee. Zij vragen of de regering bereid is de genoemde verplichting te schrappen, de onafhankelijke evaluatie af te wachten en alleen indien sprake is van inhoudelijke noodzaak, dat wil zeggen als de netwerk-RUD's aantoonbaar achterblijven bij de rest, een separaat voorstel in te dienen.

Modelverordening

De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen over de modelverordening. Wat is volgens de regering de reikwijdte van de modelverordening die VNG en IPO gezamenlijk gaan opstellen? Wat zijn volgens de regering de gevolgen wanneer één of meerdere provincies of gemeenten zich niet aan de modelverordeningen willen binden? Zal dit leiden tot sancties? Zo ja, op basis waarvan kunnen deze worden opgelegd?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat gemeenten en provincies kwaliteitseisen stellen. Een grote verandering ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel is dat kwaliteitscriteria niet worden vastgelegd in landelijke regels, maar dat gemeenten en provincies deze zelf opstellen voor hun RUD's en vervolgens vastleggen in een verordening. Klopt het dat de

¹ Packagedeal «Mans/eindbeeld» van september 2009, gesloten tussen de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, IPO en VNG.

² «VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid», 2014

gemeenten en provincies die samenwerken in een RUD hun verordeningen op elkaar moeten afstemmen, zodat de kwaliteitscriteria binnen een RUD gelijk zijn? Klopt het dat de VNG en het IPO een modelverordening ontwikkelen voor het vastleggen van de kwaliteitscriteria? Deze leden vragen of het wel mogelijk is om middels een verordening dezelfde doelstelling of kwaliteit te behalen als voorheen via het wetsvoorstel zou worden vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook een reactie op de manier waarop de afstemming binnen RUD's omtrent kwaliteitscriteria plaatsvindt. Deze leden vragen tevens toe te lichten of er ook een afspraak met de VNG en het IPO is om de best practices binnen de RUD's te delen, om zo de focus op kwaliteitscriteria niet uit het oog te verliezen.

Naar de mening van de leden van de SP-fractie is het winst dat de eerder in het wetsvoorstel opgenomen grondslag om kwaliteitscriteria middels een algemene maatregel van bestuur (AMvB) vast te stellen, uit het voorliggende voorstel is gehaald. Het ligt dan in de lijn der verwachting, zo menen deze leden, dat deze criteria via een verordening door provincies en gemeenten worden vastgesteld. Deze leden hebben zo hun vraagtekens bij het inzetten van een modelverordening om dit te faciliteren. Een modelverordening is een mooi uitgangspunt, maar slaat de plank mis wanneer deze niet dwingend door de regering wordt opgelegd.

Hoe kijkt de regering aan tegen de reikwijdte van een modelverordening? Kan aangegeven worden waar het basispakket uit moet bestaan? Moet een dergelijke verordening betrekking hebben op de gehele Omgevingswet of alleen op onderdelen daarvan? Indien het laatste het geval is, op welke onderdelen dan?

Kent een modelverordening niet teveel inherente vrijblijvendheid? Wil de regering overwegen om een VTH-verordening dwingend op te leggen? Zo nee, waarom niet? Wat is de aanpak indien één of meerdere gemeenten weigeren om een verordening vast te stellen?

Hoe verhoudt de modelverordening zich tot de eerder door gemeenten en provincies gestelde kwaliteitseisen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering nu wil gaan werken met verordeningen die door de gemeentes en provincies worden vastgelegd en dat de VNG en de IPO hiervoor modelverordeningen zullen maken. Deze leden vragen hoe deze modelverordeningen eruit zullen zien, welke zaken er allemaal onder zullen vallen en hoe ze zich verhouden tot de eerder door de gemeenten en provincies geformuleerde kwaliteitseisen. Ook willen deze leden weten wat de regering gaat doen indien een provincie of gemeente geen verordening wenst vast te stellen.

Overig

De leden van de VVD-fractie lezen dat input- en throughput-criteria momenteel nog noodzakelijk zijn, tot het functioneren volgens deze procescriteria gemeengoed is geworden. Zij vragen de regering in hoeverre er in de toekomst ruimte is binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dan wel binnen de Omgevingswet om, wanneer ruimschoots aan procescriteria wordt voldaan, de focus te verleggen naar outcome-criteria. Mocht deze ruimte er niet zijn, dan vragen deze leden waarom niet.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor zowel rijks-overheid als voor gemeenten en provincies.

De leden van de VVD-fractie hebben zorgen over het verplichtende karakter van het wetsvoorstel inzake de samenwerking van decentrale overheden. Hoe wordt voorkomen dat deze verplichting er toe leidt dat lokale overheden alsnog een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid dreigen te worden?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie van de Waterwet.³ Deze evaluatie stelt dat de handhavingsstrategie van de gemeenten te weinig gericht is op het snel ongedaan maken van de overtreding, waardoor onnodige schade optreedt. Deelt de regering deze opvatting? De evaluatie stelt tevens dat de overheid meer wettelijke slagkracht nodig heeft bij calamiteiten. Is de regering voornemens dit advies over te nemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de mogelijkheden om dit op korte termijn in wetgeving te verankeren, dus zonder te wachten op de Omgevingswet? Is de Crisis- en Herstelwet daarvoor een mogelijkheid? Of anderszins mogelijk het onderhavige voorstel tot wijziging van de Wabo?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een van de aanbevelingen in de genoemde evaluatie is dat de basiskwaliteit voor indirecte lozingen dient te worden opgenomen in dit wetsvoorstel. Wat is de opvatting van de regering hierover?

De leden van de SP-fractie lezen dat de provincies het bevoegd gezag worden voor alle bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4). Zijn de dossiers van dit soort bedrijven op orde en is inzichtelijk waar problemen liggen? Kunnen de dossiers worden overgenomen en is hierbij sprake van een vorm van warme overdracht? Is voldoende duidelijkheid over op welk moment de verantwoordelijkheid van het ene bevoegd gezag ophoudt en die van het andere bevoegde gezag begint? Hoe wordt omgegaan met eventuele «lijken in de kast», zo vragen deze leden. Is zicht op de omvang en de gevolgen van deze overdracht van het bevoegd gezag? Op welke wijze worden afspraken gemaakt over de financiële consequenties van die overdracht? Mag een provincie een «erfenis» weigeren?

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd over de beantwoording ten aanzien van de evaluatie van het wetsvoorstel. Bedoelt de regering werkelijk dat een evaluatie pas na vijf jaar (dus waarschijnlijk pas in 2021) plaats zal vinden? Betekent dit niet dat het wetsvoorstel vervolgens zonder geëvalueerd te zijn ergens na 2018 opgaat in de Omgevingswet? Deze leden spreken de hoop uit dat hierbij sprake is van een misverstand. Op welke wijze wordt anders voorkomen dat een «reorganisatie-opreorganisatie-effect» ontstaat? Hoe kan er in de nota naar aanleiding van het verslag gesproken worden van een «aanzienlijke doelbereiking rapporteren» zoals gepredikt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum wanneer sprake is van een tussentijdse systeemwijziging? Deze leden pleiten voor een gedegen evaluatie alvorens het wetsvoorstel, indien dat aangenomen wordt, opgaat in de Omgevingswet. Kan de regering toezeggen hiervoor te zullen zorgen?

³ Kamerstuk 27 625, nr. 336