

Vergaderjaar 2007–2008

30 844

## Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

C

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU/WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 4 maart 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Voor de indeling van het voorlopig verslag is de volgorde van de fracties aangehouden.

I CDA  
II VVD  
III PvdA  
IV CU/SGP  
V D66/OSF

<sup>1</sup> Samenstelling:

#### Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie:

Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA) (voorzitter), Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Klein Breteler (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA) (vice-voorzitter), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

#### Justitie:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De fracties van **PvdA**, **SP**, **GL**, **CU** en **SGP**, en **D66** en **OSF**, sluiten zich aan bij de punten 1 tot en met 4 van de fractie van het **CDA**.

Voor wat betreft het onder punt 5 van de fractie van het **CDA** gepresenteerde alternatief, zien deze fracties, alsmede de fractie van de **VVD** de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

### I CDA-fractie

#### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het wetsvoorstel beoogt primair de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen. Het voorstel is gericht op de introductie van een nieuw fenomeen: de omgevingsvergunning.

Deze vergunning beoogt een aantal aspecten rakende de fysieke leefomgeving te bundelen. Dat laatste is een ruim begrip. Doel is te komen tot één aanvraag en de verlening van één vergunning (besluit). De leden van de **CDA**-fractie stemmen van harte in met het doel van dit wetsvoorstel: voor burger en bedrijfsleven vindt een aangename omslag plaats: de huidige 25 vergunningstelsels worden geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Dat scheelt tijd, kosten en procedures.

Aan het voorstel kleeft echter een aantal bezwaren. Het eerste, meest principiële bezwaar is dat de bevoegdheden die provincie en Rijk in het voorstel krijgen toebedeeld in strijd zijn met de Grondwet. De gemeentelijke autonomie is in het geding. In de tweede plaats zien deze leden grote problemen bij de uitvoering van het voorstel. Er dreigen complexe en gespannen bestuurlijke verhoudingen te ontstaan.

De regering kiest niet alleen voor de introductie van de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau, maar betreft daar ook direct de vergunningverlening van provincie en het Rijk bij. Dientengevolge kan het doel van deze wet echter slechts met behulp van een uiterst complexe regelgeving en uitvoeringsafspraken worden bereikt. Deze leden werpen de vraag op of een dergelijke aanpak op dit moment noodzakelijk is om het doel, één omgevingsvergunning, te bereiken. Een brede aanpak stelt immers hoge eisen aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving. De regering formuleert zeer hoge ambities in het voorstel. Daar is niets mis mee, mits kwaliteit van wetgeving en uitvoerbaarheid gegarandeerd zijn. De leden van de CDA-fractie noemen in dit verband de noodzaak van integrale planvorming, integrale procesgang, een goed op elkaar afgestemd besluitvormingsproces en de waarborging van een evenwichtige én inzichtelijke belangenafweging. Voeg daaraan toe dat op alle drie bestuursniveaus tegelijk deze doelen moeten worden bereikt om de wet effectief te laten werken en ziehier de spanning tussen hoge ambities en de weerbarstige bestuurspraktijk. In die bestuurspraktijk hebben deze leden de komst van een compleet «convenantencircus» om uitvoering mogelijk te maken reeds vernomen. De Raad van State is in zijn advies uitvoerig en kritisch ingegaan op de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel. Uit het nader rapport blijkt dat de regering deze kritiek weliswaar pareert, maar de geschetste waarschuwingen terzijde legt. Het wetsvoorstel is naar de mening van de aan het woord zijnde leden een wel heel zwaar middel om tamelijk beperkte doelen te bereiken.

In dit kader roept het wetsvoorstel een tweetal principiële (en een groot aantal meer bestuurlijk getinte) vragen op. In het navolgende zullen de leden van de CDA-fractie onder meer aandacht besteden aan de toetsing van dit voorstel aan de Grondwet, de bestuurlijke complexiteit, een alternatief voor dit voorstel en enkele overige onderwerpen.

## *2. Toetsing aan de Grondwet*

Het wetsvoorstel kiest voor afwijkende bestuurlijke spelregels ten opzichte van andere, gelijksoortige wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de Awb. Deze keuze van de formele wetgever roept een aantal principiële vragen op.

In de context van ons betoog wijzen wij er in de eerste plaats op dat de afgelopen jaren regering, parlement, IPO en VNG veel aandacht hebben besteed aan de interbestuurlijke verhoudingen. Die aandacht is terecht, mede gelet op transparantie en betrouwbaarheid van overheidshandelen. In 2004 verscheen de «Code Interbestuurlijke Verhoudingen» van regering, IPO en VNG (Bijlage Kamerstukken II 2004/05, 29 880 VII, nr. 15). De Raad van State heeft bij brief van 20 oktober 2006 zijn advies inzake spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen gegeven. Kernpunt van het advies van de Raad van State is dat gewaakt moet worden voor de toenevende centralisatie en hiërarchisch denken en doen van de centrale overheid. De afspraken zijn vastgelegd in genoemde Code voor bestuurlijke verhoudingen. Het voorliggende wetsvoorstel wijkt in hoge mate af van deze Code en de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen.

De Grondwet bevat in hoofdstuk 7 uitvoerige artikelen over de essentialia van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Uitgangspunt van de Grondwet is dat provincie

en gemeenten beschikken over autonome taken en bevoegdheden («Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten (curs. deze leden; art. 124, eerste lid Gw.). Vervolgens bepaalt artikel 107, tweede lid Grondwet dat de wet algemene regels van bestuursrecht kan vaststellen. Dit artikellid staat delegatie toe. Zoals blijkt uit de grondwetsgeschiedenis betekent dit dat de formele wetgever de hoofdregels dienst vast te stellen (zie de Awb), maar dat er tevens ruimte moet blijven bestaan voor decentrale overheden om nadere regelingen te treffen (Kamerstukken II 1979/80, 15 046, nr. 7, p. 11 (Nng Vd, p. 35). Decentrale overheden zijn in beginsel vrij dergelijke regelingen te treffen, mits dat niet in strijd komt met een hogere regeling, vb. de Awb (Kamerstukken II 1977/78, 15 046, nr. 3, p. 6 (Nng Vd, p. 7). Beide artikelen, bezien in onderlinge samenhang, geven aan in welke mate en omvang decentrale overheden beschikken over autonome bevoegdheden. Vervolgens geeft artikel 128 Gw. aan dat genoemde bevoegdheden slechts door de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten mogen worden toegekend aan ander organen dan die genoemd in artikel 125 Gw. De formele wetgever is hier dus niet bevoegd. Interessant is ook artikel 132, vijfde lid Gw., dat aangeeft dat interventie van de formele wetgever ten aanzien van autonome taken slechts kan geschieden bij ad hoc wet in formele zin ten aanzien van een ernstig incident (bestuurlijke crisis). (zie o.a. Akkermans/Koekkoek, De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 200, p. 509, 571–72, p. 583 en p. 592/93).

Bezien de leden van de CDA-fractie in het licht van de genoemde artikelen en de uitleg daarvan het wetsvoorstel, dan stellen zij vast dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met de Grondwet (zie ook J. M. H. F. Teunissen, De Wabo en de Grondwet, in: Nederlands Juristenblad 27 april 2007, nr. 17, p. 1059–1060). Het wetsvoorstel bevat een aantal procedures en voorschriften ten aanzien van interventiebevoegdheden van provincie en Rijk die afwijken van de Grondwet en van de hierboven genoemde Interbestuurlijke verhoudingen. Concreet doelen deze leden op de spanning tussen de autonome taken en bevoegdheden van gemeenten en het gestelde op p. 24 van de MvT alwaar de regering stelt dat op de hoofdregel (burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag) bij a.m.v.b. een aantal uitzonderingen (de zgn. zwaardere gevallen) zal worden gemaakt. In sommige gevallen zullen GS of zal de minister bevoegd worden verklaard ten aanzien van autonome bevoegdheden van gemeenten (zie artt. 2.4, 2.5, 2.27, 2.34, 3.20, 5.7, 5.8, 5.9 en 5.24). Bij tweede Nota van wijziging (nr. 11, p. 8 onder G) geeft de regering aan dat artikel 2.36 (in gewijzigd voorstel 2.34) zodanig wordt gewijzigd dat de bevoegdheid van de minister van VROM tot het geven van een aanwijzing beperkt wordt, zodat het geen betrekking heeft op autonome verordeningen. Deze enkele en marginaal beargumenteerde wijziging neemt de ernstige twijfels over de ongrondwettigheid van het voorstel bepaald niet weg. Gewezen wordt door deze leden op de hierboven genoemde artikelen.

Het wetsvoorstel bevat een zgn. aanwijzingsbevoegdheid van het bevoegde gezag (artikel 2.5, vijfde lid, MvT p. 25). Vervolgens wijzen deze leden op het bepaalde in artikel 2.2 waaruit afgeleid kan worden dat een aantal autonome bevoegdheden van gemeente- en provinciebesturen zullen opgaan in de omgevingsvergunning. Het wetsvoorstel bepaalt onder meer in artikel 5.24, eerste lid dat «Onze betrokken Minister» van het bestuursorgaan kan vorderen dat een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom dan wel intrekking van de vergunning plaatsvindt (MvT, p. 57 e.v.). De gemeente en het waterschap worden in het voorstel geconfronteerd met maar liefst twee interveniërende toezichthouders (Rijk en provincie). De vraag is tevens waarom deze bevoegdheid moet worden geïntroduceerd, naast de al lang bestaande

bevoegdheid van de regering om bij nalatigheid over te gaan tot «spontane vernietiging» (zie art. 132, vierde lid Gw.).

Ook bij de onderdelen toezicht en handhaving (hoofdstuk 5) bevat artikel 5.7 een aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders of het dagelijkse bestuur van het waterschap. Artikel 5.9 geeft vervolgens de Minister de bevoegdheid tot aanwijzing aan gedeputeerde staten «in het belang van een doelmatige handhaving». Ook ten aanzien van deze voorschriften is er sprake van strijdigheid met de in de Grondwet vastgelegde staatsrechtelijke bevoegdheid van provincie- en gemeentebesturen. Deze leden verwijzen naar het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel (30 844, nr. 4, p. 6).

Deze leden wijzen erop dat van het regime uit de gemeente- en provinciewet slechts kan worden afgeweken indien er sprake is van de behartiging van bijzondere, openbare belangen (zie art. 113 Provinciewet j.c. art. 115 Gemeentewet).

In lijn met het advies van de Raad van State verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering uitvoerig in te gaan op de grondwettelijke houdbaarheid van het voorstel. Zij vragen de regering een compleet overzicht te geven van de gescheiden bevoegdheden van de afzonderlijke wetten in relatie tot dit voorstel. Tevens verzoeken zij de regering een vergelijking te maken met de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel en de overige wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving.

### *3. Bestuurlijke complexiteit*

Het voorstel stelt de burger centraal. Dienstverlening door de overheid aan burger en het bedrijfsleven staat voorop. Door de introductie van de omgevingsvergunning wordt het mogelijk om tot één loket, één aanvraagformulier en één bevoegd gezag te komen. Tevens is door de regering het doel gesteld om tot één procedure van bezwaar en beroep te komen en er dient sprake te zijn van één handhavend bestuursorgaan. De regering geeft aan dat zowel omgevingsloket (front office) als de organisatie achter dat loket (back office) op orde moeten zijn. Alles bijeen wil de regering veel zaken tegelijk «op orde» krijgen en betreft daarbij meteen ook alle bestuursorganen en de rechterlijke macht.

De leden van de CDA-fractie wijzen er in de eerste plaats op dat het hier geschetste wensbeeld, afgezien van enkele pilots, thans geen gangbare praktijk is bij gemeenten, provincies en het Rijk. Vervolgens stellen deze leden vast dat de zeer hoge ambities van de regering nogal wat vergen van met name de decentrale overheden (lees: de gemeenten) die primair belast zullen worden met de voorbereiding en afhandeling van de omgevingsvergunning. Hier wreekt zich dat het wetsvoorstel een procedurewet is. De voorstellen hebben betrekking op procedures die zullen moeten leiden tot één front office. Echter, de «achterkant» van deze materie wordt niet geregeld en juist daar ligt de kwetsbaarheid van het voorstel. Zoals het voorstel zelf ook aangeeft, blijft de huidige situatie voorlopig in takt. Het voorstel wekt nu vooral de indruk van het opzetten van een Potemkin-dorp.

Het wetsvoorstel bevat belangrijke voorschriften betreffende de (interne) bestuurlijke verhoudingen tussen de drie bestuurslagen: de «interbestuurlijke verhoudingen» worden ingrijpend gewijzigd. De wijze waarop de regering aan deze verhoudingen vorm geeft, wijkt af van alle bestaande wetgeving en ontwerp-wetgeving. De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband nadrukkelijk op de adviezen van de commissie-Oosting betreffende interbestuurlijke verhoudingen in ons land (Van specifiek naar generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, Commissie Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, Den

Haag 21 september 2007). De regering verwijst ook diverse malen naar dit advies in de MvT. De regering neemt de adviezen van de commissie echter niet over. De gronden waarop dat gebeurt, kunnen de aan het woord zijnde leden echter niet overtuigen. De voorstellen van de commissie-Oosting leiden namelijk niet alleen tot betere en transparante bestuurlijke verhoudingen gebaseerd op de Grondwet, maar leiden ook tot veel minder bureaucratie, snellere procedures en dus ook tot minder ambtenaren. Bovendien passen de voorstellen zeer wel bij de huidige bestuurlijke verhoudingen in ons land, vooral ten aanzien van de waarborging van autonome taken van decentrale overheden. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de wijze voorstellen van deze commissie een belangrijke oplossing vormen voor de problemen van de interbestuurlijke verhoudingen in ons land en derhalve voor de problemen die uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel lijken te veroorzaken. Wij verzoeken de regering indringend naar deze voorstellen te kijken en implementatie serieus in overweging te nemen. Dit mede met het oog op de kwaliteit van de wetgeving, de consistente bestuurlijke verhoudingen en het voorkomen van gelegenheidswetgeving. Kan de regering de relatie aangeven tussen dit wetsvoorstel en de werkzaamheden van de commissie Lodders en d'Hondt inzake de verhoudingen tussen de bestuurslagen?

Voor de beoordeling van de inhoud van dit wetsvoorstel is de brief van de minister van VROM van 23 september 2004 van belang (Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 18). De minister stelt daarin dat er vier modellen ontwikkeld kunnen worden voor de inrichting van de omgevingsvergunning. De «paperclipvergunning», de «samenvoegingsvergunning», de «integrale vergunning met schotten» en de «volledig integrale vergunning». Model 1 en 2 richten zich op coördinatie, waarbij tevens sprake zal zijn van één loket. Model 4 vormt het eindbeeld: en volledige integratie van niet alleen de vergunning maar ook van de «back office», het toetsingskader. Het wetsvoorstel dat thans voorligt, kiest voor model 3 als opstap naar model 4. De keuze voor model 3 wordt door de regering voorgesteld als bittere noodzaak: op dit moment is model 4 gewoon onhaalbaar. Dit geeft aan hoe complex de materie en vooral de uitvoering is. Elders in de bestuurspraktijk blijkt dat model 1 en 2 prima te kunnen functioneren. De coördinatieregeling van de Awb voldoet in zeer veel gevallen, zo heeft de praktijk uitgewezen.

Met de Raad van State zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de benadering van de regering nadrukkelijk afwijkt van andere formele wetgeving, juist ook wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Zo wordt bij de wet ruimtelijke ordening, de waterwet en in het bijzonder het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met coördinatie van samenhangende besluiten welbewust en weloverwogen ingezet op coördinatieregelingen. De regering heeft met bijzonder weinig overtuigende argumenten in dit wetsvoorstel gekozen van een omslag: men gaat nu (op termijn) uit van volledige integratie. Deze keuze roept ongetwijfeld spanningen op met de Awb en met andere wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Deze leden verwijzen naar de diverse kritische commentaren van vele deskundigen op deze keuze (zie m.n. de discussie naar aanleiding van de preadviezen inzake de Wabo op de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht, 29 november 2007 te Amersfoort).

De kwetsbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel wordt nog eens extra onderstreept door het feit dat, zoals de regering zelf ook aangeeft (MvT, p. 67), in geen enkel land in de EU sprake is van integratie van wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.

#### *4. Implementatie modaliteit*

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het steven naar een «volledig geïntegreerd model» niet alleen voordelen biedt, maar ook nadelen. Zo is de vraag of men het begrip «fysieke leefomgeving» in juridische en beleidsmatige zin wel sluitend omschreven krijgt. Vage normstelling leidt, zo heeft de bestuurspraktijk uitgewezen, vaak tot diffuse verantwoordelijkheden en gebrekkige besluitvorming. Erger nog is dat vage normstelling de rechter vaak in een moeilijke situatie brengt. Het formuleren van «open bestuursbevoegdheden» spreekt de leden van de CDA-fractie niet aan. De wetgever behoort de mate van discretie van het bestuur aan te geven. De gevolgen in de zin van bezwaar en beroep laten zich dan raden. Evenals de Raad van State wijzen de leden van de CDA-fractie op de betekenis en reikwijdte van het «specialiteitsbeginsel» dat tot het wezen van het rechtsstatelijke bestuur behoort, aldus A. M. Donner in *Nederlands bestuursrecht, Algemeen Deel*, 1987, p. 109. In essentie gaat het om de vraag hoe de voorgestelde overstap van individuele vergunning naar omgevingsvergunning zich verhoudt tot de bescherming van belangen van natuur, landschap, woon- en leefomgeving én burger. Immers, het specialiteitsbeginsel beoogt deze specifieke belangen te beschermen (zie o.m. R. J. N. Schlössels, *De ondraaglijke lichtheid van het specialiteitsbeginsel*, in: *Liber Amicorum prof. Mr. F. A. M. Stroink*, Den Haag 2006, p. 153–169). Op diverse plaatsen in de memorie van toelichting stelt de regering dat «de Wabo geen verandering brengt in het niveau van bescherming van de betrokken belangen» (zie MvT p. 8, 11, 15). Dat moge zo zijn, maar tot op heden werd voor elk wettelijk doel het daarmee samenhangende belang beschermd. In de omgevingsvergunning wordt het toetsingskader gevormd door «een optelsom van de diverse toetsingskaders en toestemmingsstelsels die in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd» (MvT, p. 15). De principiële vraag is of specifieke belangen, zoals het behoud van een monument, niet ondergesneeuwd raken bij dezen «optelsom». De leden van de CDA-fractie achten op dit onderdeel nadere uitwerking noodzakelijk, vooral tot het moment dat er in ons land op alle bestuursniveaus sprake is van integrale planvorming en daarmee een integraal toetsingskader. Dat laatste kan nog enige tijd duren; slechts vier provincies, en dan nog dunbevolkte, zijn thans aan de gang met integrale omgevingsplanvorming.

Verderop lezen deze leden in de memorie van toelichting (o.a. p. 18) dat de Wabo voorziet in een volledige procedurele integratie van plaatsgebonden activiteiten met invloed op de directe fysieke leefomgeving. Onhelder is hoe de werking van de Wabo is ten aanzien van niet-plaatsgebonden activiteiten. Toestemmingsstelsels die van meer generale, lees niet plaatsgebonden aard zijn, haken volgens de regering aan op (worden incidenteel geïntegreerd met) de omgevingsvergunning voorzover zij wel plaatsgebonden zijn. In deze gevallen zal voorzien zijn in een samenloopregeling, aldus de regering in het voorstel. Vraag is of de bevoegde instantie (het bestuursorgaan) in deze situatie volledig bevoegd blijft ten aanzien van de vergunningverlening, afhandeling van bezwaren en de handhaving resp. toezicht. Met andere woorden, handhaaft de regering in deze situatie de uitgangspunten van de wet dat het meest betrokken bestuursorgaan bevoegd is ten aanzien van de vergunning?

#### *5. Alternatieve wetgeving*

De door de regering gestelde doelen in dit voorstel roepen de vraag op waarom de regering heeft gekozen voor een zo verstrekkend, complex en lastig uitvoerbaar wetsvoorstel. Zien deze leden het goed dat de beoogde omgevingsvergunning in de huidige bestuurspraktijk voor meer dan 95% betrekking heeft op de taken en bevoegdheden met betrekking tot

vergunningverlening door gemeentebesturen? Het gaat toch immers vaak om één aspect van de fysieke leefomgeving dat vergunningplichtig is? Indien dit een juiste veronderstelling is, ware het dan niet beter geweest om het wetsvoorstel te ontdoen van de complexe toezichtsrelaties, expliciet te kiezen voor welk bestuursorgaan bevoegd is en te beginnen bij de invoering van de integrale omgevingsvergunning voor gemeenten als eerste, betekenende en onomkeerbare stap op weg naar een volledig geïntegreerde omgevingsvergunning?

Wat Uw regering nu doet met dit wetsvoorstel is een buitengewoon complex en ondoorzichtig geheel van regels en voorschriften creëren waarbij vier bestuurslagen zijn betrokken (Rijk, provincie, waterschap en gemeente) en daarom veel tijd, energie en wellicht ook prestige zal gaan zitten om tot goede afstemming te komen. Naar verwachting zal dit vooral buiten het zicht van burger en bedrijf plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband naar de uitvoerige en ingewikkelde regelingen ten aanzien van coördinatie tussen de bestuurslagen, de kostenverdeling, de onderlinge advisering, het toezicht, de handhaving en de uitvoeringsparagraaf van het voorliggende voorstel.

Juist doordat de regering deze materie zo complex aanpakt en veel tegelijk wenst te bereiken, loopt zij tevens het gevaar in strijd met de Grondwet te handelen. Wellicht onbedoeld, heeft de regering de constitutionele normering over het hoofd gezien.

Naast constitutionele vragen, roept het voorstel talloze andere vragen op die primair worden veroorzaakt door de hier besproken beleidskeuze van de regering in dit voorstel. Wetgeving in ons land is lastig in een complexe samenleving, maar dient toch van hoge kwaliteit te zijn. Ook de uitvoerbaarheid van wetgeving stelt hoge eisen aan de wetgever. Voorkomen dient te worden dat wetgeving onnodig complex wordt gemaakt en tot spanningen leidt tussen bestuursorganen. Dat is niet in het belang van burgers en bedrijven die snel een juiste vergunning willen.

Graag brengen de leden van de CDA-fractie een alternatief onder de aandacht van de regering die hetzelfde doel van dit wetsvoorstel dient maar aanzienlijk minder ingewikkeld is van inhoud, in overeenstemming is met de Grondwet en eenvoudiger van uitvoering.

De leden van de CDA-fractie doelen hiermee op een wettelijke regeling met betrekking tot integratie van de gemeentelijke vergunningen, namelijk het stellen van afhandelings- en beslistermijnen en het samenvoegen van de vele vergunningen op gemeentelijk niveau tot één omgevingsvergunning. Het gaat dan om één geïntegreerde gemeentevergunning. Kernachtig samengevat: verplichte integratie en fatale termijnen zouden eenzelfde resultaat en op een veel eenvoudiger wijze tot stand hebben gebracht (zij noemen dat model 2-plus). In een later stadium zou de regering op basis van de huidige initiatieven (o.a. de pilots) en ontwikkelingen, veel gemeenten en provincies zijn immers al aan de gang, kunnen bezien op welke moment sprake is van een volledig en adequaat, integraal werkende «back office» inclusief een integraal toetsingskader (uitbouw-wetgeving naar model 4). In ons voorstel zou daarom voor een groei-model gekozen kunnen worden (de Wabo legt daarvoor de basis). De aanpak van de geschetste problematiek staat het dichtst bij burgers en bedrijven: op lokaal niveau. Op de langere termijn is er bovendien sprake van aanzienlijke tijdswinst. Voor de gevallen dat ook andere dan gemeentelijke vergunningen nodig zijn, wordt een beroep gedaan op de Wet samenhangende besluiten Awb die voor de overige gevallen soelaas biedt (zie wetsvoorstel 30 980 en het schriftelijk verslag van de EK). Koppeling aan in dit wetsvoorstel heft tevens de ongrondwettigheid op, zie artikel 107, tweede lid Grondwet.

Ook op hoger bestuursniveau kan voor deze aanpak worden gekozen. Het model dat ons voor ogen staat is een samenwerking met andere (provinciale/rijksorganisaties) zoals die gebeurt in het Rijnmond gebied in

de DCMR. Dit orgaan heeft deskundige medewerkers, is kritische gesprekspartner voor bedrijfsleven, maar ook NGO's. Men heeft hier de kennis en kunde om enerzijds de belangen van de burger goed af te kunnen wegen tegen de belangen van o.a. bedrijfsleven en is derhalve een inhoudelijk sterke vergunningverlener. Voor Nederland staat de DCMR model. Hun kennis is van een dusdanig nivo dat zij ook buiten Nederland in een enkel geval om advies gevraagd worden.

Deze organisatie – in het leven geroepen door de grote gemeenten in het Rijnmond gebied, heeft terecht een sterke positie verworven. Hun kracht ligt in het draagvlak dat zij hebben bij de burger en het bedrijfsleven.

Voor 95% van de gevallen biedt deze aanpak een uitstekende oplossing en zijn gemeenten en regio's in staat de omslag van reguliere vergunningverlening naar omgevingsvergunning te maken, zonder gehinderd te worden door eindeloze afstemmingsprocedures met en toezichtrelaties tot provincie en Rijk. Goed voorbeeld is in dit verband de gemeente Moerdijk, waar al vele jaren de vergunningverlening goed verloopt en de pilot succesvol is.

Wat verder overblijft, zijn de ongeveer 6000 installaties die gemiddeld per jaar vergunningen nodig hebben van provincie en/of het Rijk. Vooral bedrijven hebben erg veel last van het huidige vergunningstraject. De leden van de CDA-fractie stellen in dit verband voor om deze vergunningverlening in 4900 gevallen neer te leggen bij de (grote) gemeenten. Blijven over de 1100 zgn. IPPC-inrichtingen, waar thans provincie en waterschap bevoegd zijn. Deze leden stellen voor de vergunningverlening onder het gezag van de provincie te brengen. Voor bedrijven ontstaat één loket en één procedure. Deze leden vragen aan de regering hoe snel de provincies de overstap kunnen maken naar de integrale vergunningverlening voor deze installaties.

Aangezien deze leden geen voorstander zijn van het door de regering voorgestelde «Wabo-toezichtsmechanisme», is het wel zaak de kwaliteit van de vergunningverlening te borgen omdat het in de hier beschreven situatie gaat om vrij ingewikkelde vergunningen voor grote installaties resp. bedrijven. De suggestie van deze leden is om kwaliteitsnormen voor gemeenten vast te stellen en door de provincie hierop de reguliere vorm van toezicht toe te staan. Buitengewoon effectief is om aan te sturen op het opzetten van een gemeentelijke omgevingsdienst (of bij samenwerking een regionale omgevingsdienst) die integraal verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van deze wet inclusief de «grote vergunningen» voor (4900) installaties. Suggestie is dus te kiezen voor dit «model 2-plus» en de hier vermelde vergunningverlening voor de 6000 installaties te decentraliseren aan de (grote) gemeenten respectievelijk aan de provincie. De kracht van dit voorstel is de eenvoud, praktische uitvoering, aansluiting bij bestaande praktijk en, niet in de minste plaats, het voorstel is in overeenstemming met de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering grondig in te gaan op de hier geschetste visie en op welke wijze de regering dit alternatief oppakt. Zij wijzen erop dat het doel van dit voorstel, de invoering van de integrale omgevingsvergunning, de volle steun ondervindt van deze leden.

## *6. Overige onderwerpen*

### *6.1 Bevoegd gezag*

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting (p. 25) dat bij de invoeringswet en een AMvB onderzocht zal worden of er niet bepaalde verschuivingen van taken en bevoegdheden van rijksniveau naar provinciaal of gemeentelijk niveau mogelijk zal zijn. In de eerste



plaats wijzen zij op het legaliteitsbeginsel dat voorschrijft dat het overdragen van verantwoordelijkheden een grondig beargumenteerde, wettelijke grondslag dient te hebben. In de tweede plaats verwijzen zij naar het betoog van hun inbreng hierboven, waarin gepleit is voor het onderbrengen van vrijwel alle vergunningverlening bij gemeenten. Van essentieel belang is dat in het voorliggende wetsvoorstel heel heldere keuzes worden gemaakt: wie is wanneer het bevoegd gezag? Deze leden verzoeken de regering met deze visie rekening te houden bij de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel.

## 6.2 Vergunning van rechtswege

De voorstellen van de regering betreffende de vergunning van rechtswege, *silencio positivo* (art. 3.9, derde lid), heeft veel stof doen opwaaien. Veel juridische en bestuurlijke argumenten pleiten tegen een dergelijke constructie. Het bestuursorgaan moet binnen 8 weken een besluit nemen (lid 1), eventueel met een verlenging van 6 weken (lid 2). De fictieve vergunningverlening leidt tot veel onduidelijkheid voor bestuur en burger. Het betreft immers een besluit dat niet voldoet aan alle gangbare eisen van inhoud, procedure en vormvereiste. De Raad van State ontraadt ten stelligste de vergunning van rechtswege bij het verstrijken van de termijn. Argumenten van de Raad zijn dat een van rechtswege verleende vergunning niet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke vereisten die gelden voor besluiten en niet berust op een deugdelijke afweging van belangen. Activiteiten in de fysieke leefomgeving zullen bijna altijd gevolgen hebben voor de belangen van de samenleving als geheel. Uiterste zorgvuldigheid is dus geboden. De vergunning-van-rechtswege vormt voor deze leden een zeer bedenkelijk onderdeel van het voorstel.

## 6.3 Belanghebbenden

In het verlengde van voorgaande beschouwing, is ook het begrip belanghebbende van belang. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat haar bewogen heeft om akkoord te gaan met amendement nr. 16 van de Tweede Kamer betreffende de beperking van belanghebbenden bij het indienen van zienswijzen (i.c. het schrappen van het vijfde lid, eerste volzin van artikel 3.12; in het ontwerp stond «een ieder»). Het gaat hier om het inbrengen van zienswijzen tijdens de voorbereidingsprocedure ex afdeling 3.4 van de Awb. In dit artikel wordt nu in het geheel geen melding meer gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. In het amendement wordt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen beperkt tot belanghebbenden zijnde diegenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken conform de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden in de Awb is niet iedereen. Er bestaan belanghebbenden en niet belanghebbenden. Dat vraagt om nauwkeurige definiëring. Hier moet sprake zijn van een vergissing, die overigens wel meer wordt gemaakt. In dit artikel gaat het immers om de voorbereidingsprocedure en niet om rechtsbescherming. Voorbereiding van een besluit gaat om het horen van alle betrokkenen over een te nemen besluit. Dat heeft alles met de fundamentele van onze democratische rechtsstaat te maken. Hoe meer betrokkenen («een ieder») wordt gehoord, hoe beter de belangen kunnen worden afgewogen en hoe beter de besluitvorming. Het amendement gooit de voorbereiding van besluiten (inspraak) en de rechtsbescherming (opkomen voor belangen) op één hoop. Op welke wijze gaat de regering deze vergissing recht zetten?

## 6.4 Procedurele waarborgen

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de keuzes die de regering maakt ten aanzien van beslistermijnen en de keuze voor de reguliere en

uitgebreide voorbereidingsprocedure. Ten aanzien van de rechtsgevolgen van termijnoverschrijding bij de reguliere voorbereidingsprocedure stelt de regering dat de sanctie vergunningverlening van rechtswege is (art. 3.9, derde lid). Hierboven hebben wij gewezen op de bezwaren tegen het van rechtswege verlenen van een vergunning. Deze leden verwijzen naar het wetsvoorstel dwangsom niet tijdig beslissen en het advies van de Raad van State bij dit voorstel (Kamerstukken II 2004/05, 29 934; zie tevens de Wet beroep bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2005/06, 30 435). Zoals eerder gesteld, voldoet een van rechtswege verleende vergunning in geen enkel opzicht aan de voorwaarden die bij een regulier verleende vergunning worden gesteld. Het feit dat het niet schriftelijk is, ongemotiveerd en zonder belangenafweging geeft al aan dat er zwaarwegende argumenten moeten zijn om dit verschijnsel een legale grondslag te geven in de wet. De Raad van State ontraadt deze figuur ten stelligste. Artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder e geeft aan dat de vergunning van rechtswege verleend, slechts kan worden ingetrokken «indien deze betrekking heeft op een activiteit die ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of dreigt te hebben». Hiervoor hebben deze leden al aangegeven dat het begrip «fysieke leefomgeving» nog te onbepaald is om de clause uit dit artikel van het voorstel enig effect toe te kennen.

#### 6.5 Rechtsbescherming

Bij de voorstellen betreffende de rechtsbescherming nadat een omgevingsvergunning is verleend, gaat de regering uitvoerig in op beroep in twee instanties. De leden van de CDA-fractie delen de visie van de regering dat in principe uitgegaan moet worden van beroep in twee instanties. Na invoering van de Algemene wet bestuursrecht is er veel expertise opgebouwd in de bestuurssectoren van de rechtbanken ten aanzien van bestuursrechtelijke besluiten en besluitvorming. Dit feit geeft aan dat rechtbanken in staat geacht moeten worden om ook ten aanzien van milieugeschillen snel en doeltreffend expertise op te bouwen. Het ligt daarbij niet voor de hand om de rechtspraak rond de omgevingsvergunning bij een aantal rechtbanken onder te brengen. Naast bovenstaand argument, is van belang dat justitiabele direct toegang heeft tot de rechter en dat die rechter de lokale situatie goed kent (het eigen arrondissement). Tevens zal naar de mening van deze leden voorkomen moeten worden dat binnen de rechtbanken «superdeskundige rechters» gaan ontstaan. Het gaat deze leden om de uniformiteit van het stelsel van rechtsbescherming. Ook voor de rechtseenheid en rechtsontwikkeling is dat van belang. Zij wijzen in dit verband nog eens op het standpunt van het kabinet betreffende de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, waarin het kabinet de algemene regel bevestigt dat veel voorkomende rechtspraak (en dat betreft de omgevingsvergunning) «binnen de grenzen van het arrondissement plaatsvindt. Dit kan alleen maar anders zijn ingeval een tijdelijk of een structureel tekort aan (specialistische) capaciteit dat nodig maakt.» (Kamerstukken II, 2006/07, 29 279, nr. 55, p. 10). De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering te bevorderen dat alle rechtbanken bevoegd zullen worden verklaard bij geschillen over de omgevingsvergunning en een en ander af te stemmen met de hoofdlijn van de Algemene wet bestuursrecht.

#### 6.6 Financiën

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de opvatting van de regering dat zowel het profijtbeginsel als het kostenveroorzakersbeginsel van toepassing is op de omgevingsvergunning. Dit betekent dat het heffen van leges mogelijk moet blijven. Wel dringen deze leden erop aan dat de regering de hoogte van de leges in redelijke verhouding laat zijn met de

omvang van de omgevingsvergunning. Deze leden hebben met instemming kennis genomen van amendement nr. 36 op artikel 2.9.

## 6.7 Toezicht en handhaving

De regering streeft in het wetsvoorstel naar een zo integraal mogelijke handhaving. De regering wil de organisatie van de handhaving koppelen aan die van de milieuwetgeving (zie m.n. hoofdstuk 18 van de wet milieubeheer, Stb. 2005, 428). De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de bestuurspraktijk aantoont dat die organisatie complex is. Indien de omgevingsvergunning hieraan wordt toegevoegd, ontstaat een zo mogelijk nóg complexere situatie. De regering maakt onderscheid tussen twee vormen van toezicht: nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht. De regering onderstreept, met instemming van de leden van de CDA-fractie, het belang van stroomlijning en integratie van de handhaving en uitvoering.

Zoals hierboven al is aangegeven staan de voorschriften van artikelen 5.7 en 5.9 op gespannen voet met de Grondwet. De voorstellen maken onderdeel uit van een intensief en lang traject betreffende de handhavingsstructuur. Deze leden zijn met de regering van mening dat aangesloten dient te worden bij de opgebouwde expertise en ervaring met de handhaving van de milieuregelgeving. De regering kiest voor het opnemen van een integrale regeling van de handhaving in de Wabo. De aan het woord zijnde leden wijzen hierbij nog eens naar haar suggestie ten aanzien van de oprichting van een gemeentelijke (of regionale) omgevingsdienst. Niet onlogisch is de handhavingsstructuur aan deze dienst te koppelen, mits de verantwoordelijkheden tussen vergunningverlening en handhaving in personele en organisatorische zin gescheiden worden. Deze leden zien met belangstelling de invoeringswet Wabo tegemoet.

Ten aanzien van het interbestuurlijke toezicht wijzen de leden van de CDA-fractie nogmaals op het gebrek aan overzicht en structuur van de voorgestelde regeling. Het voorstel gaat weliswaar uit van één toezichthouder, maar op verschillende plaatsen maakt het voorstel weer uitzonderingen op deze regel. Andere bestuursorganen claimen ook een rol bij de handhaving. Hier wreekt zich dat het wetsvoorstel in één klap taken en bevoegdheden verdeelt over de drie bestuurslagen in plaats van te beginnen bij de gemeente. Dientengevolge bevat het voorstel ingewikkelde constructies ten aanzien van betrokkenheid, onderzoek, deskundigheid, advies en aanwijzing. De regering geeft zelf toe dat in «nogal wat situaties het noodzakelijk is dat meer bestuursorganen gelijktijdig bevoegd zijn om toezicht op de naleving uit te laten oefenen» (MvT, p. 55). De regering kiest niet voor een nauwkeurige toedeling van bevoegdheden, omdat dat zou leiden tot «een zeer gecompliceerde regeling». Daar laat de regering het bij. Zorgwekkend is de opvatting van de regering dat indien een verzoek tot bestuursrechtelijke handhaving van een betrokken ministerie aan het bevoegde bestuursorgaan wordt genegeerd, het ministerie het betreffende bestuursorgaan voor de rechter kan dagen. Het interbestuurlijke conflict wordt dan immers niet intern binnen de eigen bestuurskolom opgelost, maar wordt de rechter geadieerd. Op deze wijze wordt de rechter té gemakkelijk bij interne, bestuurlijke conflicten betrokken; een bestuurlijk conflict heeft niets te maken met rechtsbescherming. Deze leden stellen vast dat ook rechters niet meer de weg weten in dit labrynt van regels, voorschriften en uiteenlopende bevoegdheden (zie m.n. A. de Lange, Een dwangbewind?, in: Milieu en Recht, 32 (2005), 9, 561–564).

De leden van de CDA-fractie kunnen niet anders concluderen dat heroverweging van deze benadering noodzakelijk wordt geacht.

## 6.8 Bestuurlijke lus

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het (gewijzigd) amendement nr. 39 betreffende invoeging van de zgn. bestuurlijke lus in het wetsvoorstel (artikel 6.6 e.v. gewijzigd voorstel van wet). Dit amendement roept bij deze leden drie vragen op. Ten eerste vragen zij de regering wat het verband is tussen dit amendement en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel bij Justitie betreffende de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, waaronder begrepen de invoering van een «bestuurlijke lus» (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 91, p. 4; nog in te dienen wetsvoorstellen tot aan het zomerreces 2008; zie ook het voornemen tot de verwerking van de bestuurlijke lus in de tracéwet, Kamerstukken II, 31 200 A, nr. 32, p. 2). Ware het vanuit wetsystematiek, motivering en uniformiteit van wetgeving niet beter geweest op dit (brede) voorstel van uw regering te wachten?

In de tweede plaats wijzen deze leden de regering op het feit dat de rechter in de huidige rechtspraak de zgn. bestuurlijke lus al op informele wijze toepast. Regelmatig komt het voor dat de rechtbank, voorafgaand aan de zitting, bepaalde vragen stelt aan het bestuursorgaan, waardoor dit bestuursorgaan zich realiseert dat er gebreken kleven aan het bestreden besluit. In voorkomende gevallen kan het bestuursorgaan dan, om die gebreken op te heffen, een nieuw besluit nemen, wat door de rechtbank vervolgens wordt meegenomen via de artikelen 6:18 en 6:19 Awb. Het komt ook wel voor dat het bestuursorgaan op een andere wijze dan door het nemen van een nieuw besluit op bezwaar een gebrek opheft. Wanneer bijvoorbeeld in de bezwaarfase ten onrechte geen hoorzitting is gehouden, houdt het bestuursorgaan soms in de beroepsfase alsnog een hoorzitting. De rechtbank kan hierop reageren door het bestreden besluit te vernietigen (omdat ten onrechte in de bezwaarfase geen hoorzitting is gehouden) maar met instandlating van de rechtsgevolgen. Deze leden vragen een reactie van de regering over het verband tussen het amendement en deze rechtspraak. Is het amendement wel een adequate codificatie van deze rechtspraak, zo vragen deze leden.

Ten derde wijzen deze leden op het feit dat de introductie van de bestuurlijke lus in dit voorstel meer vragen oproept dan oplossingen biedt. Vooral vanwege het gebrek aan onderbouwing van dit amendement zij er talloze vragen hoe de rechter moet opereren in geval van toepassing van deze artikelen (zie m.n. P. van Buuren, De bestuurlijke lus in de Wabo, in: De Gemeentestem, no. 7287, p. 28). Zo kent de Awb tot op heden geen «tussenuitspraak» van de rechter. Deze leden verzoeken de regering in overweging te nemen de bestuurlijke lus, waar deze leden op zich geen principiële tegenstander van zijn, af te stemmen met het hiervoor genoemde wetsvoorstel dat thans in voorbereiding is bij de minister van Justitie.

## 6.9 Uitvoering

Een aantal zaken zal nog geregeld moeten worden bij een invoeringswet. De uitvoering van dit wetsvoorstel staat of valt met een goede organisatie van de «back office». Veel gemeenten zijn nog lang niet zover. Vooral als het gaat om de toepassing van ICT zijn overheden kwetsbaar. Wij hebben wat dat betreft lessen te leren uit het verleden (zij verwijzen naar het recente rapport «Lessen uit ICT projecten bij de overheid, rapport Algemene Rekenkamer, Den Haag 29 november 2007).

Het digitale omgevingsloket vervult in dit voorstel een belangrijke rol. Essentieel is ook dat de omgevingsvergunning zo spoedig mogelijk wordt ondersteund door integrale planvorming (het omgevingsplan) en integrale uitvoering. Dat vergt zeer veel van in het bijzonder gemeenten. Integrale planvorming impliceert integrale toetsingskaders en integrale handhaving en toezicht. Met andere woorden, de ketenbenadering dient

naar de mening van de leden van de CDA-fractie leidend te zijn. Deze leden pleiten voor een totaal plan van aanpak waarin de organisatie rondom de omgevingsvergunning goed wordt afgestemd en ondersteund door adequate ICT voorzieningen. Zij verzoeken de regering hierin actief op te treden.

#### 6.10 Internationale aspecten

Het Europese recht vindt steeds meer doorwerking in ons recht. Vooral belangrijke onderdelen van het omgevingsrecht zoals geïntroduceerd door dit wetsvoorstel wordt in hoge mate beïnvloed door het Europese recht. De regering is over de verhouding met de Europese richtlijnen niet erg transparant. Er is immers meer aan de orde dan de IPPC-richtlijn, de ontwerp-diensten richtlijn, de habitat- en vogelrichtlijn, de emissiehandel-richtlijn, de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn en de m.e.r.-richtlijn. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering bij de invoeringswet Wabo dieper in te gaan op de Europese dimensie van het omgevingsrecht. Dat is breder dan de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving. Ook jurisprudentie van het Hof van Justitie vereist doorwerking en de Europeesrechtelijke doorwerking voor gemeenten vergt naar de mening van deze leden aandacht van de regering. Gemeenten behoeven ondersteuning bij deze doorwerking van Europees recht in gemeentelijke regelgeving en procedures.

#### 6.11 Toetsing gevolgen van de wet

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de praktijk. In hoofdstuk 9 van de MvT schetst de regering een positief beeld van de afnemende bestuurslasten voor burgers en bedrijven. Vooral bedrijven zullen profiteren van deze wet. Deze leden verzoeken de regering bij de invoeringswet de nadere afspraken met gemeenten en provincies in kaart te brengen, vooral als het gaat om fysieke en financiële ondersteuning van gemeenten en provincies bij de aanleg van de ICT-infrastructuur. Voorkomen dient te worden dat de uitvoering van een wet «over de schutting» wordt gegooid door het Rijk naar vooral gemeenten, zonder dat daar een redelijke ondersteuning en vergoeding voor meerkosten tegenover staat.

#### 6.12 Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regeling

De regering maakt in dit wetsvoorstel melding van de opstelling van een aantal a.m.v.b.'s ter uitwerking van dit wetsvoorstel. Het gaat in het bijzonder om het besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen indien de Eerste Kamer wordt betrokken bij de voorhangprocedure conform amendement nr. 13 (34).

#### 6.13 Reacties

De leden van de CDA-fractie verbaasden zich niet over de zorg van IPO en VNG over de organisatorische consequenties van dit wetsvoorstel. Op diverse plaatsen in deze inbreng hebben de leden van de CDA-fractie gewezen op de complexiteit van de uitvoering van dit voorstel in deze vorm. Mede gelet op de pilots roepen zij de regering op tot helder bestuurlijke afspraken te komen met IPO en VNG betreffende de uitvoering van deze wet. Deze leden verwijzen daarbij naar de hiervoor gemaakte opmerkingen over vooral de organisatie van de ICT en het digitale loket. Tevens namen zij kennis van het negatieve advies van de Raad voor de Cultuur die i.v.m. het in het gedrang komen van de monumenten-

vergunning zich tegen het voorstel hebben verklaard (verwezen zij o.m. naar T. Peters, De Wabo: een ramp voor de bescherming van gebouwde monumenten, in: De Gemeentestem, no. 7278, p. 407–413).

Opvallend voor deze leden is dat de Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers zich expliciet tegen het voorstel hebben uitgesproken (zie Interventie van de directeur mr. F. A. H. Nuss tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht, 29 november 2007, p. 18 en 19). De directeur van deze Vereniging komt, gelet op zijn kennis van de projectontwikkelingspraktijk, tot de conclusie dat de Wabo voor complexe projecten volstrekt overbodig is, omdat (1) het systeem van de Wabo niet past bij de projectontwikkelingspraktijk, waarbij van grof naar fijn wordt gewerkt en (2) omdat er een beter alternatief is in de vorm van de coördinatieregeling in de Wro. Dit is een interessant standpunt omdat de regering in het voorliggende voorstel steeds betoogt dat het bedrijfsleven dringend behoefte zou hebben aan de Wabo.

De Unie van Waterschappen heeft zich over het navolgende zorgen gemaakt. Vergunning voor indirecte lozingen wordt overgeheveld van waterschappen naar gemeenten en provincies. Dat geldt ook voor handhaving. Het kan hierbij gaan om vergunningen van zware indirecte lozingen van bijv. de petrochemische industrie die door het riool via de afvalwaterzuiveringsinstallatie in het watersysteem terechtkomen. Directe lozingen vallen onder een andere nieuwe wet, de Waterwet (op dit moment in het eindstadium van behandeling in de TK). Waterschappen mogen wel een advies geven, maar gemeenten kunnen daar van afwijken voor het wetsvoorstel. Waterschappen hebben het niet meer zelf in de hand en moeten daarom bijna met een dubbele bewijslast komen, naar gemeenten toe en naar bedrijven toe. Bij gemeenten ontbreekt op dit terrein tot nu toe veelal de noodzakelijke deskundigheid. Grootste probleem zal zich voordoen bij calamiteiten. Dan moet er snel ingegrepen worden. Als de gemeente niet goed handhaaft en het waterschap een melding maakt van een gevaarlijke lozing, zal de gemeente eerst gaan onderzoeken wat er mis is, voor ze gaat optreden. Daarnaast moeten waterschappen hun organisatie gaan aanpassen op de adviespraktijk die voor hen gaat ontstaan. Over de kosten van deze adviezen zijn geen afspraken gemaakt.

Kan de regering een reactie geven op vorenstaande opvattingen?

#### *Artikelsgewijze toelichting*

Artikel 2.1 (zie ook art. 1.1, eerste lid) spreekt van het verbod om zonder vergunning een project uit te voeren. Uit de MvT kunnen wij niet helder afleiden waarom de regering heeft gekozen voor de term project in plaats van de meer gangbare term activiteit (zie o.m. wet Milieubeheer). Het begrip project is in de MvT te onbepaald en onvoldoende afgebakend. Vallen onder deze aanduiding ook grote infrastructurele werken, PPS-constructies of een stedelijke transformatiezones, enz.

Volstreekte duidelijkheid is noodzakelijk om aan te kunnen geven wie het bevoegd gezag is, bij wie de vergunning moet worden aangevraagd en wie bepaalt wat het bevoegd gezag is (zie o.m. art. 2.4, eerste lid). Of is het zo, dat de aanvrager bepaalt wie het bevoegde gezag is door middel van zijn aanvraag?

Ook vragen deze leden of het privaatrechtelijk mogelijk is om tussen partijen onderling te bepalen wat het project inhoudt en wie daarvoor het bevoegde gezag zal moeten zijn?

Verder geeft de MvT (p. 93) aan dat activiteiten die niet in art. 2.1 zijn genoemd, toch een rol kunnen spelen bij de vraag of een omgevingsvergunning nodig is indien er activiteiten zouden plaatsvinden die wél van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Het hier gestelde is in strijd met de algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Bovendien staat dit op gespannen voet

met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat er niet méér activiteiten onder de omgevingsvergunning worden gebracht dan naar «huidig recht het geval is» (p. 15). Zie ook het preadvies Het wetsvoorstel Wabo van F. C. M. A. Michiels, A. G. A. Nijmeijer, J. A. M. van der Velden, Publicaties Vereniging voor Bouwrecht, 2007, p. 16.

Artikel 2.2 bevat een tweeledig stelsel. Enerzijds bestaat de verplichting dat vb., bouw- en kapvergunningen verplicht opgaan in de omgevingsvergunning (eerste lid).

Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat provincies, gemeenten en waterschappen in een verordening bepalen dat andere dan de in de Wabo genoemde activiteiten niet mogen worden uitgevoerd zonder een omgevingsvergunning (tweede lid). Is dit juist? Is het ook juist dat integratie op facultatieve basis plaatsvindt?

Lezen wij de MvT goed, dan wordt deze definiëring verderop in het wetsvoorstel zeer ingewikkeld gemaakt. Wat is nu aanvullend mogelijk voor gemeenten om te verordenen naast de integratie-eisen van de Wabo? Is dit afhankelijk van het type integratie?

Waarom, zie de mening van deze leden hierboven, het al dan niet integreren van toestemmingsstelsels uit lagere wet- en regelgeving niet geheel ter vrije keuze van de lagere overheid laten?

Artikel 2.4, vijfde lid staat toe dat het bevoegde gezag «verspringt». Dit kan in de rechtspraak vergaande consequenties hebben. Dat heeft onder meer te maken met vervolgvergunningen, aansprakelijkheid en (bestuurlijke) verantwoordelijkheid en met de ambtelijke wijze van behandeling. Ware het niet beter en veel eenvoudiger om één bevoegd gezag aan te wijzen en dat is het college van burgemeester en wethouders. B&W zijn ten aanzien van alle projecten bevoegd zijn, met uitzondering van de door ons hierboven genoemde soorten omgevingsvergunningen waar GS resp. Minister bevoegd zijn. Alsdan kan de tweede volzin van lid 5 worden aangepast.

Aanvullend op hetgeen hierboven is gesteld, hebben de leden van de fracties van de **VVD**, **PvdA**, **CU** en **SGP**, en **D66** en **OSF**, nog de volgende opmerkingen en vragen.

## II VVD-fractie

De VVD-fractie heeft met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel 30 844, Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Door de VVD wordt de doelstelling van de wet om door middel van een geïntegreerde vergunning voor de fysieke leefomgeving de dienstverlening aan de burger te verbeteren en de regeldruk terug te dringen, zondermeer onderschreven.

Door het – via een formulier – tegelijkertijd aanvragen van alle benodigde vergunningen, de afdoening daarvan via een loket en een besluit en het introduceren van een bezwarenprocedure zou dat doel bereikt kunnen worden.

De VVD-fractie is er echter niet van overtuigd dat het wetsvoorstel daarin voorziet.

1. Het wetsvoorstel spreekt van een geïntegreerde vergunning. De VVD-fractie is van mening dat er eerder sprake is van een geïntegreerde procedure. Er blijft immers sprake van een gelijkblijvend beschermingsniveau; er wordt niet gedereguleerd en alle vergunningen, ontheffingen en meldingen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten blijven intact.

Het bevoegd gezag zal – ook eventuele conflicterende belangen – moeten wegen en tot een besluit moeten komen. Het wetsvoorstel integreert

immers slechts procedures zonder dat er sprake is van inhoudelijke integratie.

De voorkeur van de VVD-fractie gaat uit naar een integrale omgevingsvergunning, zoals die ook in zijn advies door de Raad van State wordt voorgesteld.

2. Met de Wabo wordt afgezien van werkelijke deregulering, hetgeen het beoogde doel transparanter en effectiever dichterbij zou brengen.

Met dit wetsvoorstel lijkt stroomlijning en integratie van procedures bij provincies en gemeenten te moeten maskeren dat deregulering en inhoudelijke afstemming en integratie niet plaats vindt.

De VVD-fractie wil graag van de Minister vernemen welke stappen van rijkswege zijn en worden gezet om tot daadwerkelijke deregulering te komen?

3. Het wetsvoorstel blijft de mogelijkheid aan aanvragers bieden om gefaseerd en/of deelvergunningen aan te vragen. Door sommigen wordt verwacht dat dat zal gebeuren bij eenvoudige vergunningen, maar door anderen weer dat voornamelijk bij meer complexe (meervoudige) vergunningen daarvan gebruik zal worden gemaakt.

De aanvrager bepaalt zelf de weg die hij wenst te gaan. Theoretisch is het dus niet uitgesloten dat er slechts beperkt gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van een gecoördineerde vergunning en daarmee het beoogde effect verloren gaat.

In hoeverre en op welke manier wordt de effectiviteit van de Wabo gevolgd?

4. De VVD-fractie herinnert zich bij dit wetsvoorstel de voormalige Wet Algemene Bepalingen Milieubeheer, de voorganger van de Wet Milieubeheer. Uiteindelijk is de grootste waarde van de Wabm gebleken een opstap te zijn naar de Wet Milieubeheer.

Welke lessen zijn er getrokken uit de ervaringen met de Wabm bij het ontwikkelen van het wetsvoorstel Wabo?

En is de Wabo – evenals de Wabm dat was voor de Wet Milieubeheer – een opstap naar een nieuwe wet omgevingsbeheer?

5. Het wetsvoorstel is in grote mate gebaseerd op de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincie en gemeenten. Een ingewikkeld afsprakenkader moet invulling geven aan de toedeling van «het bevoegd gezag». De VVD-fractie wil (nogmaals) van de minister vernemen in hoeverre zich deze rol(her)verdeling verhoudt tot de grondwet (artikel 107, tweede lid).

6. In 95% van de aanvragen berust het bevoegd gezag bij de gemeenten. Defacto wordt voor 5% een ingewikkeld bureaucratisch afsprakenkader opgetuigd om het bevoegd gezag te brengen bij provincie en rijk (en omgekeerd).

Waarom heeft de minister niet gekozen voor een meer eenvoudige en transparante weg, zoals die van de gemeentelijke omgevingsvergunning?

7. Ook de wet samenhangende besluiten Awb (wetsvoorstel 30 980) beoogt de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid te verbeteren middels o.a. een coördinatieregeling. De Minister heeft naar aanleiding van een vraag naar de samenhang van dat wetsvoorstel met onderhavig voorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat voor zover het wetsvoorstel Wabo bestaande coördinatieregelingen op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening in stand laat, wordt gezien in hoeverre de coördinatieregeling van de Wabo hiervoor in de plaats kan treden.

Wat is de stand van zaken op dit punt?



### III PvdA-fractie

#### 1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA sluiten zich aan bij de opmerkingen en daaruit voortvloeiende vragen van de leden van de fractie van het CDA. Ook zij vragen zich in navolging van de Raad van State en vele critici af of het terugdringen van administratieve lasten en een integrale afweging van belangen bij aanvragen die de fysieke omgeving betreffen niet doelmatiger middels een coördinatieregeling en de thans eveneens bij de EK voorliggende Wet samenhangende besluiten (Awb) tot stand gebracht kan worden dan middels een 25 regelingen omvattende gecompliceerde nieuwe wet waarin de ene omgevingsvergunning centraal staat. Ook de in de EK voorliggende invoeringswet Wro bevat immers al een groot aantal coördinatieregelingen.

Het komt de leden van de PvdA-fractie, na bestudering van de stukken en op basis van praktijkervaring, voor dat de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het afgeven van vergunningen voor plannen in de fysieke omgeving eerder van bestuurlijk-organisatorische aard zijn dan te maken hebben met tekortkomingen in de wetgeving.

Het komt de leden van de fractie van de PvdA, na bestudering van de stukken en op basis van praktijkervaring, voor dat de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het afgeven van vergunningen voor plannen in de fysieke omgeving eerder van bestuurlijk-organisatorische aard zijn dan te maken hebben met tekortkomingen in de wetgeving. De regering zal het toch met de leden van de fractie van de PvdA eens zijn dat vraagstukken rond verkoking en moeilijke afweging van deelbelangen niet middels wetgeving opgelost kunnen worden? Moeten we ons als wetgever de opmerkingen van prof. Mr. R. J. N. Schlossels in zijn artikel «de ondraaglijke lichtheid van het specialiteitsbeginsel» niet ter harte nemen waarin hij stelt: «Het voorontwerp Wabo lijkt mij vooral een product van de hardnekkige Haagse opvatting dat ingrijpende wetswijzigingen kunnen bijdragen aan betere (en dus ook eenvoudiger) besluitvormingsprocessen»? En moeten we ons de analyse en conclusies uit het rapport van de parlementaire onderzoekscmissie over de onderwijsvernieuwingen niet evenzeer ter harte nemen? Dat onlangs uitgebrachte parlementair onderzoek is niet alleen voor de onderwijssector van belang, maar geeft vooral stof tot nadenken over de wijze waarop de wetgever veranderingen denkt te kunnen bewerkstelligen en bij wet denkt te kunnen afdwingen. In de analyse van dit onderzoek wordt als eerste punt naar voren gebracht dat de probleemanalyses die ten grondslag lagen aan de onderwijsvernieuwingen tekort schoten. De RvS merkt in haar advies op het voorliggende wetsvoorstel op «De raad moet vaststellen dat de toelichting noch de onderliggende stukken voldoende inzicht bieden in de aard en de omvang van de problemen die voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van diverse toestemmingsstelsels». Meerdere analyses en conclusies uit dit parlementair onderzoek doen veronderstellen dat een grondig nadenken over de wijze waarop de wetgever denkt dat veranderingen afgedwongen kunnen worden op zijn plaats is voordat het rapport binnen 24 uur omarmd wordt en overgegaan wordt tot de orde van de Haagse dag en de wetten die gepaard gaan met ingrijpende veranderingen op dezelfde manier van de regeringstafel blijven rollen. Welke lessen zijn volgens de regering te trekken uit dit onderzoek in relatie tot deze wet? Waarom zal de wet Wabo wel leiden tot de gewenste ingrijpende veranderingen?

De leden van de fractie van het **CDA** zijn uitvoerig ingegaan op vragen rond de toetsing aan de grondwet, de bestuurlijke complexiteit en naar betekenis en reikwijdte van het «specialiteitsbeginsel» of anders gezegd het waarborgen van evenwichtige behandeling van deelbelangen bij het verstrekken van de ene vergunning. De leden van de fractie van de **PvdA**

zullen met meer dan gewone belangstelling van de antwoorden op deze vragen door de regering kennis nemen.

## *2. Silencio Positivo*

De leden van de fractie van de PvdA zouden nader stil willen staan bij art 3.9 waarin geregeld wordt dat de vergunning van rechtswege verleend wordt bij het overschrijden van de termijnen. De RvS heeft daar ernstige bezwaren tegen. Zij is van oordeel dat het verlenen van een vergunning van rechtswege betekent dat negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan niet bij dat orgaan terechtkomen, maar bij derden of bij de samenleving als geheel. De leden van deze fractie hebben zowel begrip voor de stok achter de deur om ongecompliceerde aanvragen snel af te handelen als ook voor de zwaarwegende bezwaren van de RvS en vragen zich af of in de implementatieperiode art 3.9 niet buiten werking gesteld zou kunnen/moeten worden. Alleen al het feit dat bestuursorganen en waterschappen die de bevoegdheid tot vergunningverlening kwijtraken een adviesbevoegdheid hebben zal betekenen dat voor advies en behandeling van alle adviezen tijd ingeruimd moet worden.

De 8 weken termijn met mogelijkheid van verlenging van 6 weken is naar de mening van deze leden kort om de afweging van verschillende belangen zorgvuldig te doen plaatsvinden. Snelheid van handelen is voor de ondernemende burger en ondernemende bedrijven van belang, maar een zorgvuldige afweging van belangen, waarin ook plaats ingeruimd is voor de omwonende of milieubewuste burgers en bedrijven, is niet alleen van even groot belang voor de samenleving als geheel maar kan veel ellende nadien voorkomen. Is zorgvuldigheid vooraf niet juist een garantie voor snelheid in de uitvoering? Is de regering bereid om art. 3.9.3 voortsnog buiten werking te stellen zodat eerst daadwerkelijk ervaring opgedaan kan worden met de praktijkervaring rond de termijnen in deze wet, mocht die in werking treden?

Op welke datum begint overigens de termijn te tellen, op de datum van binnenkomst bij het veronderstelde bevoegde gezag (meestal de gemeente) of op de datum van publicatie in dag of huis aan huisbladen? Zoals bekend maken veel gemeenten gebruik van wekelijks verschijnende huis aan huis bladen en dat kan betekenen dat er al meer dan een week verstreken is voordat belanghebbenden kennis kunnen nemen van de aanvraag. Hoe serieus zullen zienswijzen en adviezen nog genomen worden wanneer ze in week 7 of 8 verschijnen?

Hoewel er bij bestuursorganen altijd vanuit gegaan mag worden dat zij te goeder trouw en in het algemeen belang handelen, kan het toch wel eens goed uitkomen om een vergunning niet tijdig te verstrekken, waardoor deze van rechtswege verleend wordt. Is de bestuurlijke boete geen veel beter instrument om tijdige afhandeling van aanvragen te bevorderen? En zouden er af en toe niet heel goede redenen kunnen zijn om niet binnen de wettelijk vastgestelde termijnen een aanvraag te kunnen afhandelen? Het principe «pas toe of leg uit» is ook zo gek nog niet.

Hebben de leden van de fractie van de PvdA het goed begrepen dat voor complexere projecten met een uitgebreide voorbereidingsprocedure geen verplichting tot openbare kennisgeving van de aanvraag geldt? Deze leden gaan er vanuit dat als dit het geval is er sprake is van een repareerbare omissie. Is dat juist? Is er enig nader inzicht aan de hand van enkele voorbeelden te geven wat onder een meer complex project verstaan kan worden?

## *3. Belanghebbenden*

De leden van de PvdA-fractie hebben ook bij de behandeling van de nota ruimte, bij het Besluit Ruimtelijke Ordening en bij de invoeringwet ruim-

telijke ordening aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming van de niet vergunning aanvragende burger en de definiëring van het begrip belanghebbende bij de verschillende planvormen. Deze leden willen ook bij deze wet graag geïnformeerd worden over de betekenis die de regering toekent aan het in de TK met ruime meerderheid aangenomen amendement nr. 15/16 waar de mogelijkheid van een ieder om zienswijzen in te dienen uit art 3.12.4 geschrapt is. In dit artikel wordt nu in het geheel geen melding meer gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. In de tekst van het amendement wordt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen beperkt tot belanghebbenden zijnde diegenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken conform de Algemene Wet Bestuursrecht. Belanghebbenden in de Awb is niet iedereen. Er bestaan belanghebbenden en niet belanghebbenden. Dat vraagt om definiëring. In Awb art. 3.12 derde lid wordt vermeld dat van te voren wordt gedefinieerd wie de zienswijzen kan indienen cq als belanghebbende kan worden aangemerkt.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat niet de rechter achteraf maar de verschillende overheden vooraf het begrip belanghebbende nader moeten definiëren en in een verordening moeten vastleggen zodat niet bij iedere aanvraag de definiëring afzonderlijk zal moeten plaatsvinden. Deelt de regering deze opvatting en wil de regering een bijdrage leveren aan de begripsverheldering rond het begrip belanghebbenden bij plannen die de fysieke omgeving betreffen? Zou de regering daarbij ook de definiëring van het begrip belanghebbende volgens het verdrag van Aarhus in de beschouwing willen betrekken? Het komt de leden van deze fractie voor dat in dat verdrag het begrip belanghebbende ruimer beschouwd wordt dan veelal als gevolg van de Awb gebeurt.

#### *4. Bestuurlijke lus*

Tijdens de behandeling van de voorliggende wet is een motie aangenomen om de zogenaamde bestuurlijke lus in te voeren. Daarmee wordt bedoeld, als de leden van de fractie van de PvdA het goed begrijpen dat (procedurele) fouten of gebreken in het bestreden besluit weggenomen kunnen worden zonder dat de gehele procedure opnieuw gedaan moet worden. De leden van de fractie van de PvdA zijn benieuwd naar de interpretatie van deze motie door de regering en naar wat als vormfouten gedefinieerd wordt of gaat worden. Deze leden zouden ook graag willen weten wat de relatie is tussen deze motie en dit wetsvoorstel en op welke wijze de regering voornemens is aan de uitvoering van deze motie te gaan werken.

#### **IV. CU-fractie, mede namens de SGP**

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel worden voor burgers en bedrijven, maar ook voor overheden veranderingen voorgesteld inzake de wijze waarop vergunningen kunnen worden verkregen of worden gegeven. De bedoeling van het wetsvoorstel om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen is de moeite van een aanpassing van bestaande regels waard. De vraag is echter of het onderhavige wetsvoorstel de beoogde bedoelingen ook waar maakt. De leden van deze fracties zijn daar bezorgd over. De leden van deze fracties leggen de minister dan ook een aantal vragen voor.

De leden van deze fracties willen beginnen met te stellen, dat nu niet gedaan moet worden alsof het verlenen van vergunningen door gemeenten en provincies op dit moment als regel onder de maat is. Natuurlijk, er zal in een aantal gevallen best wat verkeerd gaan, zeker,

maar ook moet gezegd worden dat in veel gevallen gemeenten en provincies uitermate adequaat reageren op aangevraagde vergunningen. Ook willen zij aan de orde stellen, dat een op zichzelf goed streven naar verbetering van de dienstverlening van de overheid aan de burgers en aan bedrijven niet de noodzakelijke behartiging van publieke belangen en van belangen van derden mag beperken. Er schuilt toch geen tegenstrijdigheid in behartigen van belangen van burgers versus publieke belangen? Beiden zijn toch absoluut noodzakelijk?

De leden van de fracties van de CU en de SGP hebben vervolgens zorgen over de positie die als gevolg van de Wabo gegeven wordt aan monumenten en stads- en dorpsgezichten. De minister geeft aan (30 844, nr. 3, p. 84) dat het uitgangspunt van de Wabo is, dat het huidige beschermingsniveau van op grond van de Monumentenwet beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten gehandhaafd blijft en zo mogelijk kan worden versterkt na invoering van de omgevingsverordening. Toch wordt in de procedure de adviesplicht van de RACM omgezet in een adviesbevoegdheid. Ook zal de voorrangpositie voor de monumentenvergunning t.o.v. andere betrokken vergunningen verdwijnen, omdat in de Wabo alle belangen nevensgeschikt zouden zijn. Sterker nog, bij brief van 7 februari 2008 (29 314, nr. 24) loopt de minister van OCW al vooruit op de recent bij de Tweede Kamer ingediende Wet tot wijziging van de Monumentenwet en geeft hij aan, dat reeds nu het beleid zal zijn dat de RACM niet meer over alle vergunningaanvragen voor wijziging aan rijksmonumenten advies uitbrengt, terwijl dat gezien de huidige wet moet. De vraag van de leden van de fracties van de CU en de SGP aan de minister is dan ook hoe het nu werkelijk staat met handhaving van het huidige beschermingsniveau van monumenten en dorps- en stadsgezichten. Aansluitend bij het voorgaande: het is deze leden niet meer duidelijk hoe in het kader van de Wabo nu omgegaan wordt met ons kwetsbare bodemarchief, oftewel de archeologische monumenten. Graag vernemen zij van de minister hoe dat nu precies in elkaar zit.

Wat betreft de bestuurslasten is er op dit moment voor zover bij deze leden bekend nog geen overeenstemming tussen enerzijds IPO en VNG en aan de andere kant de minister. Deze leden pleiten er nadrukkelijk voor deze overeenstemming spoedig te bereiken. Dat geldt ook voor het tijdig gereed zijn van de ICT-voorzieningen. Deze leden vragen tenslotte nog hoe het staat met de discussie over de bevoegdheidsverdeling, bijv. met betrekking tot de Mijnbouwwet?

#### **V. D66-fractie, mede namens de OSF**

De leden van de fracties van **D66** en de **OSF** hebben met belangstelling en enige gemengde gevoelens kennis genomen van dit voorstel. De onderhavige wet tracht een voor de burger eenduidiger beleid te creëren doormiddel van het invoeren van de omgevingsvergunning ter vervanging van een vijftwintigtal vergunningen. De leden van deze fracties zijn voorstander van een zo optimaal mogelijke dienstverlening aan de burger, het terugdringen van bureaucratie en een duidelijke servicegerichtheid. Het samenvoegen van diverse vergunningen is in het belang van de aanvrager. In dat opzicht is de insteek van de minister toe te juichen. Deze leden hebben echter enkele bezwaren tegen het voorstel van wet zoals dat nu bij de Kamer ligt. Allereerst bevreemdt het de leden van deze fracties dat de regering kiest voor het samenvoegen van vergunningen die door Rijk, provincie, gemeente én waterschap worden verleend. Waarom kiest de regering voor onderhavige opzet? Is deze opzet niet te complex en moeilijk uitvoerbaar? Voorts vragen deze leden zich af of hier niet slechts sprake is van symboolpolitiek. Het onderhavige voorstel rept niet over deze «achter-

zijde» in wetgevingcreërende zin, alleen over het feit dat nu de huidige situatie in tact blijft. Deze leden zien graag een respons van de minister tegemoet waarin inzichtelijker wordt welke gevolgen deze wet voor de «achterzijde» heeft en hoe deze zich verhoudt met de vier betrokken bestuurslagen. Adequate regelgeving betreffende de uitvoering is van wezenlijk belang voor een goede implementatie van de omgevingsvergunning. Kortom: Leidt deze wet daadwerkelijk tot een efficiëntere vergunningverlening of is slechts sprake van een nieuwe verpakking aan de voorzijde van het loket?

De leden van de fracties van D66 en de OSF concluderen samen met de leden van de fractie van het CDA dat 95% van de vergunningverlening geschiedt door de gemeente. Waarom kiest de regering in eerste instantie niet voor het samenvoegen van de vergunningen op dit bestuurlijk niveau tot één geïntegreerde gemeentevergunning? Een dergelijk systeem is veel meer uitvoerbaar. Bovendien is deze optie grondwettelijk correct. Dit in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel dat op zeer gespannen voet staat met de grondwet. Hierbij ligt het probleem bij het overhevelen van autonome bevoegdheden van lagere bestuurslagen naar één enkele handhavende instantie. Hoe ziet de regering de rol van de afzonderlijke bestuurslagen in relatie tot de handhavende instantie? Hoe worden de onderlinge bevoegdheden geregeld?

Een bijzonder punt van aandacht zijn de monumenten. Om monumenten te kunnen beschermen beschikt de overheid over diverse bevoegdheden, veelal gelieerd aan, of in de vorm van een vergunningstelsel. In het Nederlandse monumentenstelsel is in de Monumentenwet 1988 de aanwijzing en bescherming van rijksmonumenten geregeld, daarbij doelbewust de ruimte vrijgelaten waarbij gemeenten of provincies hun eigen monumentenbeleid kunnen voeren. (Hierbij opmerkende dat dit beleid kan afwijken van het beleid voor rijksmonumenten, daar rijksmonumenten tenminste vijftig jaar oud dienen te zijn, dit in tegenstelling tot de monumenten vanwege gemeente of provincie.)

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen om een reactie van de minister op deze keuze om ook de monumentenvergunningen onder de paraplu van de voorgestelde omgevingsvergunning te brengen. Eens te meer daar het huidige systeem van vergunningverlening (een getrappt systeem van onder andere bevoegdheden en vergunningverlening voor zowel rijksmonumenten (Monumentenwet 1988) en gemeente of provinciale monumenten (ingevolge van de desbetreffende verordening) een adequate voorbeschermingsregeling is voor nog niet aangewezen monumenten en voor al bestaande monumenten. Daarnaast hebben de monumenten een bijzondere positie. De huidige monumentenvergunning, die veranderingen aan het monument mogelijk maakt, treedt namelijk niet in werking na de bekendmaking van deze vergunning, doch nadat de vergunning onherroepelijk is geworden. Ook betreffende deze bijzondere positie graag een reactie. Kunnen deze waarborgen ook geboden worden onder de nieuwe omgevingsvergunning?

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,  
Meindertsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissies,  
Van Dooren