

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)**

**G**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 september 2008

#### **I. Algemeen**

Het doet me genoeg dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord waarden als basis om het overleg over het wetsvoorstel voort te zetten. Ik constateer echter ook dat de memorie van antwoord – en met name de uitgebreide reactie op de inbreng van de leden van de CDA-fractie – bij de leden van de VVD-fractie de twijfel over de wenselijkheid tot positieve besluitvorming over het wetsvoorstel sterk heeft doen toenemen. De uitvoerige beantwoording van de inbreng van de leden van de CDA-fractie in de memorie van antwoord hing samen met het feit dat de fracties van PvdA, SP, GL, CU, SGP, D66 en OSF zich hadden aangesloten bij deze vragen. Met deze nadere memorie van antwoord hoop ik de twijfel van de leden van de VVD-fractie weg te nemen en de nadere vragen van de leden van bovengenoemde fracties te beantwoorden. De nadere memorie breng ik mede uit namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Alvorens deze vragen te beantwoorden wil ik vooropstellen dat ik hecht aan een zorgvuldige, doch eveneens spoedige besluitvorming over het wetsvoorstel en aan een goede invoering van het wetsvoorstel (inclusief de in- en uitvoeringsregelgeving). Zoals in de memorie van antwoord (p. 21) is aangegeven, heeft het wetsvoorstel bij de betrokken overheden als katalysator gewerkt om te komen tot voorstellen voor de verbetering en borging van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Er zijn al veel gemeenten die op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hebben geanticipeerd en hun organisatie hebben gestroomlijnd, met het gevolg dat daar efficiënter en meer klantgericht wordt gewerkt. Het is van groot belang dat dit effect van de nieuwe wetgeving wordt gecontinueerd. De Wabo is nodig om wettelijke belemmeringen voor het verder optimaliseren van zo'n werkwijze weg te nemen. Ook heb ik geconstateerd dat de voorbereiding van de Wabo als impuls heeft gewerkt voor het zoeken naar samenwerking tussen overheden.

Het aannemen van het wetsvoorstel door uw Kamer betekent een duidelijk signaal richting deze overheden dat zij verder kunnen gaan met het

zetten van de stappen om te komen tot een verbetering van de dienstverlening door de overheid en de kwaliteitsverbetering van de uitvoering en handhaving die met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Ik kan dan verder gaan met het in procedure brengen van het wetsvoorstel voor de invoeringswet en van het uitvoeringsbesluit, het Besluit omgevingsrecht.

Een eventueel opschorten van de behandeling, zoals door de leden van de VVD-fractie wordt gesuggereerd, leidt zonder twijfel tot vertraging op die punten. Aspecten als de éénloketbenadering en de geïntegreerde vergunningverlening en handhaving staan inhoudelijk niet ter discussie. Het voortgaan van de voorbereiding van de invoering is belangrijk om de vergunningaanvrager – de burger en het bedrijf – zo snel mogelijk te kunnen laten profiteren van de voordelen die de Wabo beoogt te bieden op deze punten. De coördinatielast die nu bij de vergunningaanvrager ligt, wordt door het wetsvoorstel voor een belangrijk deel weggenomen. Dit wordt nu nadrukkelijk een taak van de overheid. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de inwerkingtreding van deze regelgeving een belangrijke reductie van de administratieve lasten voor die aanvrager ten gevolge zal hebben. In het kader van de voorbereiding van het Besluit omgevingsrecht is een herberekening gemaakt van de effecten van de omgevingsvergunning op de administratieve lasten. Voor bedrijven nemen de administratieve lasten af met circa € 63,4 miljoen (12%) per jaar. Voor de burgers nemen de externe kosten met circa € 9,5 miljoen (9%) per jaar af. De Wabo leidt voor de vergunningaanvrager tot een sneller en efficiënter vergunningproces. Daarbij speelt de digitalisering een belangrijke rol. De overheid kan mede door de Wabo de ambitie om te komen tot een betere dienstverlening concreet maken.

Veel vragen in uw nader voorlopig verslag hebben betrekking op de wijze van regeling van de vergunningverlening en -handhaving door de betrokken overheden (de zogenaamde back-office). Het gaat daarbij onder meer om de bevoegdhedenverdeling, de invoeringsbegeleiding, de bestuurlijke lasten en de dekking daarvan, en de digitale afhandeling). Op deze punten zal ik in deze nadere memorie uitgebreid ingaan. Ik wil benadrukken dat ik daarbij veel aandacht heb voor de parlementaire betrokkenheid bij de wijze van invoering van dit wetsvoorstel. Daarom behoeven ook nog bestaande onduidelijkheden op het punt van de toekomstige bevoegdhedenverdeling gerelateerd aan de discussies met en tussen het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), geen belemmering te vormen voor het aannemen van dit wetsvoorstel. Er is ook na het aannemen van dit wetsvoorstel volop ruimte om de parlementaire betrokkenheid op dit punt waar te maken. Zo is de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin onder meer de bevoegdhedenverdeling en de basis voor de digitale afhandeling worden opgenomen (het Besluit omgevingsrecht), gewaarborgd door een zogenaamde voorhangprocedure (zie artikel 7.4 van de Wabo). Andere voorgenomen wijzigingen zullen hun basis krijgen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de invoeringswet dan wel in nog andere in te dienen afzonderlijke wetsvoorstellen (bijvoorbeeld de wetsvoorstellen ter implementatie van de adviezen van onder meer de Commissie Oosting).

Het streven naar een goede invoering van het wetsvoorstel heeft er wel toe geleid dat ik heb besloten de invoeringsdatum uit te stellen met als richtdatum 1 januari 2010.<sup>1</sup> Ik verwijs hiervoor naar de brief aan de overheden die ik ook ter informatie aan uw Kamer heb gezonden.

---

<sup>1</sup> Zie de brief van 15 juli 2008, Kamerstukken I 2007/08, 30 844, F.

## II. Procedure

### *Wijzigingsvoorstellen bij invoeringswet Wabo*

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering te bevorderen dat de vormgeving van de invoeringswet Wabo zodanig zal zijn dat een helder in- en overzicht wordt gegeven van aard en reikwijdte van dit wetsvoorstel. Dat wil ik graag toezeggen.

Omdat diverse fracties hebben aangegeven behoefte te hebben aan een overzicht van onderwerpen die in de invoeringswet zullen worden geregeld, zal ik ook in het kader van deze nadere memorie nu reeds hieronder een overzicht geven om welke wijzigingen van de Wabo het in het wetsvoorstel invoeringswet zal gaan.

#### **Invoeringswet**

##### **1. WIJZIGINGEN DIVERSE WETTEN EN OVERGANGSRECHT**

In de invoeringwet Wabo zal een groot aantal wetten worden aangepast aan de komst van de Wabo en zal het overgangsrecht worden opgenomen. De Wabo leidt tot aanpassingen van en het schrappen van veel artikelen in de bestaande wetgeving (onder meer Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Monumentenwet). Zo zal vanwege het aanhaken van de vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 en de ontheffing van de Flora- en faunawet bij de omgevingsvergunning bijvoorbeeld ook de betreffende natuurbeschermingswetgeving worden aangepast.

##### **2. WIJZIGINGEN WABO**

Daarnaast zullen in de invoeringswet wijzigingen van de Wabo worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de tekst van de Wabo op het moment van inwerkingtreding volledig en actueel is. Het gaat daarbij onder meer om (technische) aanpassingen in verband met andere in voorbereiding zijnde of in werking getreden wet- en regelgeving, zoals de Wet samenhangende besluiten, de Waterwet, de implementatie van de Europese dienstenrichtlijn etc. In de invoeringswet zullen tevens de wijzigingen worden opgenomen die in de memorie van antwoord zijn aangekondigd. Het gaat om de volgende wijzigingen:

*a. de doorwerking van het lokale omgevingsbeleid wordt versterkt,*

Door middel van een aanpassing van artikel 2.22 wordt bewerkstelligd dat bij verordening regels kunnen worden gesteld over voorschriften die met betrekking tot de betrokken activiteit aan een vergunning kunnen of moeten worden verbonden.

*b. er zullen geen kwaliteitseisen of interventie-instrumenten gelden voor de organisatie van de uitvoering van het toezicht en de handhaving ter zake van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2.*

In paragraaf 5.2 zal worden bepaald dat de in die paragraaf bedoelde kwaliteitseisen en interventie-instrumenten niet van toepassing zijn op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 die bij verordening zijn geregeld.

*c. voor milieubedrijven: één vergunning per inrichting*

In artikel 2.8 zal worden bepaald dat een aanvraag om een omgevingsvergunning uitsluitend op één milieu-inrichting betrekking kan hebben. Dit sluit aan bij het bepaalde in de Wet milieubeheer ter uitvoering van de Europese IPPC-richtlijn. Tot slot kan het zijn dat de uitkomsten van de voorlichting door de Raad van State met betrekking tot de kring van inspraakgerechtigden leiden tot wijziging van artikel 3.12 van de Wabo.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de minister ertoe heeft kunnen bewegen om de in de memorie van antwoord aangekondigde wijzigingen toe te zeggen. Volgens deze leden bevestigt de minister dat

het voorliggende wetsvoorstel verre van perfect is en dat het «voortschrijdend inzicht» ook de minister tot veranderde inzichten brengt. Met de toezeggingen in het kader van de memorie van antwoord wordt het wetsvoorstel op enkele onderdelen aangepast (zie boven). De voorgestelde wijzigingen hebben geen betrekking op de kern van de Wabo. Bovendien sluiten ze aan bij hetgeen reeds in de Wabo is geregeld. Zo sluit de wijziging van artikel 2.22 aan bij hetgeen reeds voor het toetsingskader in verordeningen is geregeld. Met de wijzigingen van paragraaf 5.3 wordt aangesloten bij de wijzigingen die bij de tweede nota van wijziging zijn doorgevoerd op grond van het uitgangspunt dat de beleidsvrijheid van de decentrale overheden zoveel als mogelijk wordt ontzien. Met de wijziging van artikel 2.8 wordt zeker gesteld dat daarmee aan de bestaande Europese regels wordt voldaan. Het doorvoeren van deze wijzigingen betekent dan ook geenszins dat daarmee sprake zou zijn van veranderde inzichten ten aanzien van het wetsvoorstel als zodanig. Overigens geldt meer in het algemeen dat onder andere vanwege de duur van wetgevingsprocedures het vaker voorkomt dat in procedure zijnde wetgeving wordt aangepast aan actuele inzichten (ook voortkomend uit de parlementaire behandeling zelf).

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister bij gelegenheid van de invoeringswet ook komt met concrete voorstellen voor de integratie van toetsingskaders. Ik zal gelijktijdig met de aanbidding van de invoeringswet een notitie aan het parlement zenden. Daarin zal worden ingegaan op verdere ontwikkelingen van de Wabo, in het bijzonder de totstandkoming van een meer samenhangend toetsingskader. Met deze notitie zal mede uitvoering worden gegeven aan de motie van de Tweede-Kamerleden Koopmans en Vermeij.<sup>1</sup> Indien gewenst kan de notitie bij de behandeling van de invoeringswet met het parlement worden besproken. De invoeringswet strekt tot invoering van het voorliggende wetsvoorstel waaraan model 3 ten grondslag ligt. Dat model gaat uit van de bestaande toetsingskaders. De invoeringswet zal dan ook geen betrekking hebben op de integratie van toetsingskaders.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de behandeling van het wetsvoorstel pas aan de orde kan zijn wanneer duidelijk is dat de uitvoerbaarheid kan worden gegarandeerd. Zij zijn van mening dat de invoering van de Wabo moet worden uitgesteld.

Ik ben het met deze leden eens dat de uitvoerbaarheid van de Wabo van essentieel belang is. Dat geldt niet alleen voor het wetsvoorstel maar ook voor de uitvoeringsregelgeving en de totstandkoming van de ICT. Vanaf het allereerste begin van de beleidsontwikkeling van de omgevingsvergunning heeft de uitvoerbaarheid de aandacht gehad. Dit heeft onder meer zijn uitwerking gevonden in het verkennen en onderzoeken van het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van de voorstellen door middel van pilots. Ook op dit moment vinden nog praktijkproeven voor de aanvrager en de handhaving plaats. Bovendien zijn er maatregelen getroffen om de betrokken partijen door onder meer een uitgebreide invoeringsbegeleiding zo goed mogelijk op de komst van de Wabo voor te bereiden en de ontwikkeling van de ICT te monitoren. Het belang van een goede uitvoering heeft er dan ook mede toe geleid dat de voorgenomen datum van inwerkingtreding is uitgesteld. Ik verwijs korthedshalve naar de brief daarover die ik aan alle betrokken overheden heb gezonden (Kamerstukken I 2007/08, 30 844, F).

Voor de totstandkoming van de in- en uitvoeringsregelgeving is het wenselijk dat de uitgangspunten vast staan die in de Wabo zijn opgenomen. Die vormen de basis voor verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving. Dat geldt ook voor de werkzaamheden in het kader van de uitvoering, zoals de ontwikkeling van de ICT. Hiervoor heb ik dan ook aangegeven dat ik een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23.

van belang acht. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, is zorgvuldigheid daarbij van groot belang. Ik hoop met het bovenstaande schema nu reeds inzichtelijk te hebben gemaakt welk soort wijzigingen in de invoeringswet zullen worden opgenomen. De precieze uitwerking van de voorgestelde wijzigingen geschiedt bij de invoeringswet. Op dat moment is tevens de volledige tekst van de Wabo bekend. De invoeringswet doorloopt de «normale» wetsprocedure. Ook de voorgestelde wijzigingen zijn dus onderworpen aan parlementaire goedkeuring. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA kan worden bevestigd dat de invoeringswet tegelijk in werking zal treden met de Wabo. Inwerkingtreding zal pas geschieden als het parlement met beide wetten heeft ingestemd en de uitvoerbaarheid voldoende is gegarandeerd. Hierbij speelt ook de Code interbestuurlijke verhoudingen een rol. Deze Code zal ertoe kunnen leiden dat na plaatsing in het Staatsblad nog een termijn wordt genomen om tot een goede uitvoering te komen. Het tijdstip van invoering zal bij koninklijk besluit worden bepaald.

#### *Beschikbaarheid en implicaties van genoemde rapporten en adviezen*

Voor de leden van de VVD-fractie is (zicht op) deregulering belangrijk bij de eindbeoordeling van dit wetsvoorstel. Deze leden nemen aan dat het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Dekker beschikbaar is bij de behandeling van dit wetsvoorstel Wabo.

Op 16 juli 2008 hebben de Staatssecretaris van EZ en de Ministers voor WWI en van V en W het kabinetsstandpunt inzake de adviezen van de commissies Dekker en Noordzij aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>1</sup>. Het kabinet onderschrijft hierin het gedachtegoed van beide commissies in algemene zin. Na de zomer zal een concreet actieplan aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waarin wordt aangegeven op welke wijze het kabinet invulling zal geven aan de aanbevelingen van beide commissies. Met het voorstel voor de invoeringswet Wabo zal overigens ook de omvang zichtbaar worden van de deregulering die de Wabo met zich brengt op het punt van het vervallen van bestaande vergunningstelsels en afstemmingsregelingen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen of het niet uitermate gewenst is dat bij de plenaire behandeling van de Wabo het beoogde eindbeeld beschikbaar is. Zij vinden behandeling van dat eindbeeld via een voorhangprocedure niet het meest geëigende middel en vragen of ik mijn standpunt over het eindbeeld kan weergeven op basis van de informatie die al wel reeds beschikbaar is. Zij vragen voorts een reactie op hun stelling dat het zonder duidelijkheid over het eindbeeld moeilijk te beoordelen is of het gebrek aan deskundigheid bij gemeenten substantieel zal verbeteren. Veel bouwstenen van het eindbeeld en het Transitieprogramma «Werk in uitvoering» waren nog niet beschikbaar ten tijde van het verschijnen van de memorie van antwoord. Inmiddels zijn ook de adviezen van de commissies d'Hondt en Mans verschenen. In mijn brief van 12 juni jl.<sup>2</sup> aan de Tweede Kamer heb ik mijn bedoelingen met het eindbeeld in het kort uiteengezet. Mijn inzet is gericht op het tot stand brengen van een samenhangend eindbeeld van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden. Het is uitdrukkelijk mijn bedoeling dat dit eindbeeld op een breed draagvlak kan rekenen en in gezamenlijkheid met het IPO, de VNG en de UvW wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het moet als een «stip aan de horizon» richting geven aan de volgende ontwikkelingen:

- verdere decentralisatie van bevoegdheden aan het gemeentebestuur op het terrein van de VROM-regelgeving;
- verbetering van de kwaliteit van uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en provincies, met het oog op een effectiever en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 515 en 28 325, nr. 261.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 107.

- efficiënter overheidsoptreden (kwaliteitscriteria voor werkprocessen, borging van deskundigheid, samenwerking in uitvoeringsdiensten);
- aanpassing van het interbestuurlijk toezicht conform de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Oosting;
- aanpassing van het handhavingstelsel van de VROM-regelgeving, als gevolg van het onderzoek van de Commissie Mans.

In de brief waarin het inmiddels verschenen advies van de Commissie Mans aan beide kamers der Staten-Generaal is aangeboden, is toegezegd de beleidsreactie over dit onderzoek uiterlijk in de loop van november 2008 aan te bieden. Het eindbeeld zal daarvan een integraal onderdeel vormen.<sup>1</sup> Op de wenselijkheid van het voortgaan met de wetsbehandeling van de Wabo ben ik reeds in de inleiding van deze nadere memorie ingegaan.

De leden van de CDA-fractie achten het wenselijk dat de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Mans direct zal worden doorvertaald naar het voorliggende wetsvoorstel. Dat zou kunnen bij de opstelling en behandeling van de invoeringswet. In het verlengde hiervan vragen deze leden of zij het wetsvoorstel tot implementatie van het advies van de Commissie Oosting in 2009 kunnen verwachten.

De wens van deze leden om de consequenties van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Mans direct door te vertalen naar wetgeving, zal, zoals uit het voorgaande blijkt, worden verbreed naar het eindbeeld naar aanleiding van de adviezen van de commissies Mans, Oosting, Ladders en d'Hondt. Er wordt hierover op dit moment overleg gevoerd met de betrokken overheden en andere betrokkenen zoals het bedrijfsleven. In de aangekondigde, zoals hierboven aangegeven verbrede, kabinetsreactie zal vervolgens worden aangegeven tot welke wijzigingen in wet- en regelgeving dit zal leiden. Daarbij zal ook een planning worden vermeld. Ik kan daarom vooruitlopend op de uitkomsten van dit overleg nu niet toezeggen dat wetswijzigingen op dit punt al in de invoeringswet Wabo worden opgenomen.

In dit verband vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP zich ook af, in het kader van het advies-Elverding, of en zo ja, welke juridische mogelijkheden er zijn om te komen tot versnelling van het vergunningenproces zónder de Wabo. Zij vragen de minister hierop te reageren.

Het advies van de Commissie Elverding is gericht op de versnelling en verbetering van de besluitvorming bij grote (rijks)infrastructuurprojecten. Het advies heeft betrekking op het gehele besluitvormingsproces: van de richtinggevende verkenningsfase tot en met de opleveringstoets. Vergunningverlening is daar een onderdeel van. Met betrekking tot de vergunningverlening, is het belangrijkste advies het aantal vergunningen terug te dringen. In dat kader beveelt de commissie aan te onderzoeken of vergunningen door algemene regels kunnen worden vervangen. Daarnaast doet de commissie aanbevelingen om de coördinatiebepaling in de Tracéwet vaker in te zetten en het tracébesluit in de plaats te stellen van zo veel mogelijk bestaande gemeentelijke of provinciale vergunningen, onder meer in het kader van brandveiligheid. Deze aanbevelingen zijn in algemene zin door het kabinet onderschreven, in het aangekondigde actieplan zal een inventarisatie worden opgenomen welke vergunningen daarvoor in aanmerking komen<sup>2</sup>.

Het advies van de commissie heeft betrekking op de (regelgeving met betrekking tot) de totstandkoming van grootschalige (rijks)infrastructuurprojecten. De Wabo is in dat opzicht aanvullend aangezien daarmee een groot aantal voor die projecten benodigde vergunningen opgaan in één omgevingsvergunning. Het leeuwendeel van de gevallen waarop de Wabo van toepassing is, heeft echter betrekking op andere (ruimtelijke) projecten, die veelal door burgers en bedrijven worden geïnitieerd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201.

<sup>2</sup> Brief van de Ministers van V&W en VROM: kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19, p. 6 en 7).

De vele bestaande vergunningen en verschillende procedures bemoeilijken een efficiënte en effectieve besluitvorming. De Wabo beoogt met de omgevingsvergunning daar verandering in te brengen. Versnelling en stroomlijning van de besluitvorming zonder de Wabo zouden aanpassing vergen van een groot aantal regelingen op rijks- en decentraal niveau waarin de diverse bestaande toestemmingsstelsels zijn opgenomen. Bovendien zou het, met zoveel betrokken organen, een grote inspanning vergen om die regelingen ook in de toekomst op elkaar afgestemd te houden.

Sinds 1 juli kan, in gevallen waarin meer dan één besluit is vereist, gebruik worden gemaakt van de coördinatieregeling die in paragraaf 3.5.3 van de Awb is opgenomen. Daarmee kan de voorbereiding en rechtsbescherming van de benodigde besluiten worden gecoördineerd. Dit komt ten goede aan een efficiënte besluitvorming. De Wabo biedt naast uniforme procedures en rechtsbescherming enkele belangrijke extra's, zoals: de mogelijkheid van digitale indiening met behulp van één formulier bij één loket, stroomlijning en vermindering van indieningsvereisten, de verplichting voor het bevoegd gezag om voorschriften op elkaar af te stemmen en één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. Die voordelen gelden zowel in gevallen wanneer vergunning voor één activiteit wordt gevraagd als in gevallen van samenloop<sup>1</sup>. Zonder de Wabo worden die voordelen niet of slechts in mindere mate bereikt.

### **III. De grondwettigheid van het wetsvoorstel/verschuiving bevoegd gezag**

De leden van de CDA-fractie juichen de initiatieven van het kabinet toe in de richting van meer decentralisatie in combinatie met de oprichting van omgevingsdiensten en het vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht. Zij zien de voorstellen ter zake met veel belangstelling tegemoet. In het kader hiervan vragen deze leden naar het regeringsstandpunt over de taakverwaarlozingsregeling in artikel 124 jo. 135 Gemeentewet, omdat de Commissie Oosting niet expliciet is ingegaan op deze regeling. Ik ben blij met de steun van het CDA voor de ingezette koers richting verdere decentralisatie gepaard gaande met een effectievere en efficiëntere uitvoering en handhaving. Met betrekking tot artikel 124 jo. 135 van de Gemeentewet verwijs ik naar paragraaf 5.1.3. van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Oosting.<sup>2</sup> Hetgeen daarin is opgemerkt, heeft onder meer betrekking op de regeling uit artikel 124 jo. 135 van de Gemeentewet. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat het wenselijk is deze taakverwaarlozingsregeling te actualiseren en te verduidelijken. Zo zal geregeld gaan worden dat het gemeentebestuur onder normale omstandigheden eerst een waarschuwing zal krijgen, als voorfase voor het toepassen van de taakverwaarlozingsregeling. In spoedeisende gevallen kan het toezichthoudende bestuursorgaan (de provincie) in de toekomst zonder termijnstelling in de plaats treden.

#### *Artikel 128 van de Grondwet*

De leden van diverse fracties (CDA, VVD, SP en GL) vragen naar de verhouding tot artikel 128 van de Grondwet (Gw). De vragen hebben in het bijzonder betrekking op de bevoegdheidstoedeling voor omgevingsvergunningen voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, die bij autonome verordening zijn geregeld.

Op grond van artikel 128 van de Gw kan de toekenning van bevoegdheden als bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Gw aan andere organen dan de bekende drie gemeentelijke en provinciale bestuursorganen die de Grondwet in artikel 125 met name noemt, slechts door provinciale staten of de gemeenteraad geschieden. De achtergrond van artikel 128 Grondwet is te waarborgen dat op het terrein van de auto-

<sup>1</sup> De verhouding van de coördinatieregeling in de Awb tot de Wabo is onder meer belicht in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 27 t/m 30) en de memorie van antwoord bij het voorstel voor de Wet samenhangende besluiten (Kamerstukken I 2007/08, 30 980, nr. C, p. 1 en 2).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31200 VII, nr. 61, p. 8.

nomie de decentrale overheden zelf kunnen beslissen over de interne bestuursstructuur.

De leden van de fractie van de VVD vragen of artikel 128 van de Gw ook op medebewindbevoegdheden betrekking kan hebben. Dat is niet het geval. Uit de tekst van artikel 128 volgt dat het artikel beperkt is tot autonome bevoegdheden als bedoeld in 124, eerste lid, van de Gw. De leden van de VVD-fractie refereren aan de grondwetsgeschiedenis. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat artikel 128 van de Gw niet uitsluit dat ten aanzien van medebewindbevoegdheden de wetgever binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie voorschrijft (Kamerstukken I 1979/80, 13 990, nr. 10a, p. 8). Dit onderstreept dat artikel 128 van de Gw wat betreft de toekenning van bevoegdheden alleen betrekking heeft op autonome bevoegdheden. Voor de vraag in hoeverre artikel 128 van de Gw van toepassing kan zijn op de toekenning van de bevoegdheid tot het verlenen of handhaven van een omgevingsvergunning, is het van belang om vast te stellen of dat autonome bevoegdheden zijn. Daarop zal hieronder worden ingegaan.

Aan de leden van de CDA-fractie kan worden bevestigd dat decentrale overheden onverminderd bevoegd blijven tot vaststelling van het omgevingsbeleid voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. De keuze of er voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 een vergunningplicht wordt ingesteld, en zo ja voor welke gevallen die geldt, blijft een (autonome) bevoegdheid van de organen die daar ook tot nu toe bevoegd zijn. De Wabo creëert daarvoor geen medebewindsbevoegdheid, zoals de leden terecht opmerken. Ook de criteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of een vergunning kan worden verleend, worden op decentraal niveau vastgesteld. De Wabo brengt dan ook geen verandering in de materiële normstelling; dit blijft een bevoegdheid van de decentrale overheden.

Van de materiële normstelling kunnen worden onderscheiden de bevoegdheden tot vergunningverlening en handhaving<sup>1</sup>. Met de komst van de Wabo worden deze bevoegdheden niet langer bij verordening geregeld, evenals bijvoorbeeld geldt voor de procedureregelingen. In plaats daarvan voorziet de Wabo in een landelijk uniforme regeling. Dit hangt samen met de integratie van de afzonderlijke vergunningen in de omgevingsvergunning. Voor de verlening en handhaving van die vergunning wordt één bestuursorgaan als bevoegd gezag aangewezen. Daarmee ontstaat één bevoegd gezag voor de vergunningverlening en handhaving voor het gehele project. De toedeling van het bevoegd gezag voor het verlenen of handhaven van een omgevingsvergunning geschiedt bij of krachtens de Wabo (artikel 2.4 en 5.2 Wabo). Zoals in de memorie van antwoord is onderbouwd, staat artikel 124 van de Gw daar niet aan in de weg. In vrijwel alle gevallen geschiedt de toedeling van het bevoegd gezag aan organen van gemeenten of provincies. Dit overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit, zoals de leden van de fractie van het CDA opmerken.

Bij het verlenen en handhaven van de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag is in die gevallen sprake van medebewind als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Gw. Bij of krachtens de Wabo wordt het bevoegd gezag aangewezen dat een omgevingsvergunning verleent of handhaaft. De toekenning van bevoegdheden op grond van de Wabo betreft, naar het oordeel van het kabinet, dan ook geen toekenning van autonome bevoegdheden als bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Gw, waarop artikel 128 van de Gw van toepassing is.

<sup>1</sup> Zo is in de Wabo, evenals bijvoorbeeld in de artikelen 8.1 en 8.4 van de Wet milieubeheer, de regeling van de vergunningplicht en het bevoegd gezag in afzonderlijke artikelen opgenomen.

#### *Europees Handvest*

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de artikelen 4, tweede en



vierde lid, en 8, tweede lid, van het Europees handvest inzake lokale autonomie. In artikel 4, tweede lid en vierde lid, komt tot uitdrukking dat het uitgangspunt is dat lokale autoriteiten de hun toekomstige bevoegdheden in vrijheid moeten kunnen uitoefenen. Het handvest laat daarbij ruimte aan de wetgever om bevoegdheden aan andere organen toe te delen. De vraag is aan de orde gesteld of het handvest in de weg staat aan de voorgestelde bevoegdheidstoedeling ter zake van de omgevingsvergunning. Zoals hierboven is vermeld betreft de verlening of handhaving van een omgevingsvergunning geen autonome bevoegdheid, maar een taak die wordt gevorderd bij of krachtens de Wabo, een medebewindsbevoegdheid derhalve. Daarbij dienen uiteraard de onderdelen van artikel 4 van het handvest die tevens op medebewindbevoegdheden betrekking hebben (o.a. het derde en het vijfde lid) in acht genomen te worden. Met de in de Wabo gekozen uitwerking, conform het beginsel «decentraal wat kan, centraal wat moet» en de beleidsinhoudelijke regulering door decentrale overheden, wordt mede daaraan uitvoering gegeven. Daarnaast wijzen de leden op artikel 8, tweede lid, van het handvest. Dat lid heeft betrekking op administratief toezicht op activiteiten van lokale autoriteiten. Het is mij niet precies duidelijk wat het verband is met de toedeling van het bevoegd gezag in het kader van de omgevingsvergunning. Mogelijk gaan de leden ervan uit dat door de integratie van de vergunningen in de omgevingsvergunning tevens sprake is van vormen van administratief toezicht waartegen artikel 8, tweede lid, van het handvest zich verzet. Naar mijn mening is daarvan geen sprake. Ter zake van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, heb ik in de memorie van antwoord aangekondigd dat daarop geen interventiebevoegdheden van toepassing zullen zijn. Overigens kan worden opgemerkt dat ter zake van artikel 8, tweede lid, van het handvest bij de goedkeuringswet een voorbehoud is gemaakt, in die zin dat het Koninkrijk zich aan dit artikellid niet gebonden acht.<sup>1</sup>

#### *Artikel 2.2 van de Wabo*

Zoals hierboven is vermeld blijven de huidige bestuursorganen bevoegd om te bepalen of – en in welke gevallen – er in de betrokken gemeente of provincie voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 een vergunningplicht geldt. Dat geldt zowel voor de activiteiten, bedoeld in het eerste als het tweede lid van dat artikel. Voor activiteiten als bedoeld in het eerste lid wordt het stelsel van de Wabo verplicht van toepassing als daarvoor in de betrokken gemeente of provincie een vergunningplicht geldt. Voor activiteiten als bedoeld in het tweede lid kunnen de decentrale organen ervoor kiezen of het stelsel van de Wabo van toepassing wordt. De leden van de fractie van het CDA doen de suggestie om de verplichte toepassing op grond van het eerste lid te vervangen door een keuzemogelijkheid voor de betrokken decentrale organen, vergelijkbaar met het tweede lid.

Zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet, gaat het in het eerste lid van artikel 2.2 om activiteiten die vaak samenlopen met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, bijvoorbeeld sloopen en bouwactiviteiten. Met name voor die activiteiten is een uniforme procedure en een samenhangende beoordeling van belang, zowel voor aanvragers, verleners als derdenbelanghebbenden. Door het schrappen van de verplichte toepassing kunnen er grote verschillen ontstaan. Het kan dan zijn dat in gemeente A voor een project met één omgevingsvergunning kan worden volstaan terwijl in gemeente B daarnaast nog één of meer afzonderlijke vergunningen (met afzonderlijke procedures) nodig zijn. Ook in de regulering en de toepassing van indieningsvereisten, het aanvraagformulier, de leges etc. zou dan moeten worden gedifferentieerd. Dit zou niet ten goede komen aan een heldere en eenduidige toepassing en uitvoering van de wet. Ook zou dit nadelig zijn voor de beoogde vermin-

<sup>1</sup> Artikel 2 van de Wet van 10 oktober 1990 (Stb. 546).

dering van administratieve lasten en de verbetering van dienstverlening, en zou dit de digitalisering zeer compliceren. Ik zou de suggestie dan ook niet willen overnemen.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of de minister het met hun eens is dat helderheid en eenduidigheid van de toepassing van de Wabo essentieel is voor het welslagen van de Wabo en dat die helderheid naar gemeenten, provincies, bedrijven en burgers zeer gewenst is. Ik ben het met die leden van harte eens. Voor de kenbaarheid en toegankelijkheid verdient het dan ook aanbeveling dat de bestaande verordeningen worden aangepast aan de komst van de Wabo. Op die manier wordt uit de betrokken verordening direct duidelijk voor welke activiteiten een omgevingsvergunning is vereist en welke bepalingen daarop van toepassing zijn. Zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau wordt al gewerkt aan de voorbereiding van de aanpassing van (model)verordeningen. Dat is verheugend. De kenbaarheid en de toegankelijkheid van de toepasselijke wet- en regelgeving worden daarmee bevorderd. Bij de aanpassing van de verordeningen kan overigens tevens worden bekeken of verdere deregulering mogelijk en wenselijk is. Bijvoorbeeld overeenkomstig de wijzigingen van het model voor de algemene plaatselijke verordening die bij brief van 31 mei 2007 door de VNG zijn bekendgemaakt. Daarbij wordt de vergunningplicht voor een aantal activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo beperkt en, waar mogelijk, afgeschaft. Dit in het kader van het project «Vermindering regelgeving en toezicht», waarbij ook een groot aantal andere modelverordeningen zijn doorgelicht en worden gedereguleerd. Uiteraard blijft de beslissing of deregulering mogelijk of wenselijk is de verantwoordelijkheid van de betrokken decentrale overheden. Op de site van de VNG ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)) is een actuele stand van zaken van de aanpassing van de modelverordeningen opgenomen.

De leden van de fractie van het CDA hebben waardering voor het voorstel om de Wabo bij de invoeringswet zodanig te wijzigen, dat de algemene kwaliteitseisen omtrent de organisatie van de uitvoering van het toezicht en de handhaving (zoals geregeld in paragraaf 5.2 van de Wabo) *niet* van toepassing zullen zijn op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo die bij verordening zijn geregeld. Zij vragen zich echter af, hoe de regering praktisch gesproken de toepasselijkheid van kwaliteitseisen denkt te splitsen, en of dit betekent dat gemeenten twee typen organisaties in het leven moeten roepen voor de handhaving van het omgevingsrecht.

Ik voorzie geen praktische problemen bij het niet van toepassing zijn van de kwaliteitseisen op de handhaving van verordeningactiviteiten. Het niet van toepassing zijn, betekent bijvoorbeeld dat met betrekking tot de naleving van de verordening waarin de omgevingsvergunning voor het kappen van bomen wordt gereguleerd, er geen wettelijke verplichting is tot het opstellen van een risicoanalyse en het vaststellen van handhavingsbeleid. Het is niet nodig – en ik heb dat dus ook geenszins voor ogen – dat bestuursorganen twee typen organisaties voor de handhaving van het omgevingsrecht in het leven moeten roepen. Integendeel. Ik acht het van groot belang, dat de handhaving van het omgevingsrecht zoveel mogelijk geïntegreerd plaats vindt. Het tot stand brengen van twee typen organisaties zou daaraan zonder meer afbreuk doen. Ik ben van mening, dat bestuursorganen er verstandig aan zouden doen, om de kwaliteitseisen die in de Wabo voor de handhaving worden gesteld ook toe te passen als wordt besloten tot het instellen van een vergunningstelsel als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. Dit zal door de voorgestelde wetswijziging evenwel aan hun eigen inzicht worden overgelaten.

De leden van de fractie van het CDA menen, dat het opnemen van een beroepsmogelijkheid, die ertoe strekt, dat een «hogere» overheid in een

procedure tegen een «lagere» overheid op kan komen voor een publiek (toezichts)belang systeemvreemd is binnen een stelsel dat gericht is op rechtsbescherming, en evenmin past binnen de staatsrechtelijke verhoudingen. Zij beschouwen het als (verdere) «vervuiling» van het stelsel van rechtsbescherming. Zij vernemen hierover graag de mening van het kabinet. De leden van de fractie van het CDA menen verder, met verwijzing naar het standpunt van prof. mr. J.M.H.F. Teunissen, dat geen sprake is van het «gat van Weerselo» vanwege de taakverwaarlozingsregeling van art. 124 jo. art. 135 Gemeentewet.

In het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» van 21 december 1998<sup>1</sup> is overwogen dat overheden hun onderlinge geschillen op dezelfde wijze als de burger kunnen voorleggen aan de (bestuurs)rechter. Hoewel geen sprake was van een exceptionele stijging van beroepen door bestuursorganen tegen andere bestuursorganen, meende het toenmalige kabinet dat de principiële vraag rijst of overheden voor de beslechting van onderlinge geschillen dezelfde rechtsbeschermingsmogelijkheden als de burger zouden moeten hebben. Omdat het kabinet voorstander was van een andere wijze van beslechting van geschillen tussen overheden onderling werd aan een onderzoeksgroep van de Universiteiten van Utrecht en Amsterdam opdracht gegeven tot een nadere studie naar beschikbare alternatieven.

De resultaten van het onderzoek van de onderzoeksgroep zijn neergelegd in het rapport «Bestuursgeschillen, een onderzoek naar de beslechting van interbestuurlijke geschillen»<sup>2</sup>. Naar aanleiding daarvan heeft het toenmalige kabinet op 11 september 2000 een notitie «Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen»<sup>3</sup> aan de Tweede Kamer gezonden.

In deze notitie trok het kabinet de conclusie dat geschillen tussen bestuursorganen die kunnen worden bestempeld als een meningsverschil over beleidsopvattingen bij voorkeur door het bestuur zelf moeten worden opgelost en niet door de rechter worden beslecht. Daarbij wees het kabinet op de mogelijkheden van alternatieve afdoening van bestuursgeschillen (zoals mediation). Daardoor kan besluitvorming worden versneld, en het gezag van het bestuur worden versterkt. Het kabinet meende evenwel dat indien ook burgers bij een geschil betrokken kunnen zijn, er geen nadere wettelijke voorziening zou moeten worden getroffen voor alternatieve afdoening van bestuursgeschillen, vanwege de procesuele complicaties die dit zou hebben. Deze complicaties hangen samen met het feit dat dan een afwijkend rechtsbeschermingsregime voor besturen en burgers zou ontstaan, omdat beroep op de rechter voor burgers niet kan worden uitgesloten. Daardoor zou een afwijkend rechtsbeschermingsregime meer nadelen dan voordelen opleveren. Het toenmalige kabinet zag – mede gelet op het meevallende aantal bestuursgeschillen – daarom onvoldoende aanleiding om generieke wijzigingen aan te brengen in het wettelijk stelsel van rechtsbescherming. Ook thans ziet het kabinet onvoldoende aanleiding om daarin wijziging aan te brengen. Met betrekking tot weigeringen om een handhavingsbeschikking te nemen is het immers onwenselijk dat de beroepen daartegen van burgers op de rechter tot andere uitkomsten kunnen leiden dan de op alternatieve wijze beslechte geschillen tussen besturen over zulke weigeringen.

Het kabinet deelt bovendien de opvatting van de Commissie Oosting dat er een instrument moet bestaan dat het mogelijk maakt voor een «hogere» overheid om bij het betreffende nalatige bestuursorgaan een handhavingsverzoek in te dienen en aldus een voor beroep vatbaar besluit uit te lokken. De commissie geeft aan dat er reden is voor zo'n specifieke voorziening voor de situatie dat handhaving wenselijk is en belanghebbenden (burgers) niet om handhaving verzoeken. In dat geval is een handhavingsverzoek van een medeoverheid, aldus de commissie, een bruikbaar instrument om een besluit uit te lokken van het tot handhaving

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 28/29.

<sup>2</sup> Deventer, 1999.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1.

bevoegde bestuursorgaan. Het besluit dat op het handhavingsverzoek wordt genomen, kan vervolgens worden voorgelegd aan de bestuursrechter.<sup>1</sup> Dat het bestuursprocesrecht open staat voor interbestuurlijke beroepsprocedures is niet alleen praktisch vanwege bovengenoemde processuele complicaties, maar volgt bovendien uit het systeem van het moderne bestuursrecht. Daarin is het belang van procederende partijen het leidende criterium voor het al dan niet verkrijgen van toegang tot de bestuursrechter, en niet de aard van de procederende partij (burger of bestuursorgaan). Voor bestuursorganen geldt wel als vereiste dat sprake moet zijn van een belang waarvan de behartiging aan het bestuursorgaan is toevertrouwd. Hoewel het dus de voorkeur verdient dat bestuursorganen hun meningsverschillen via een andere bestuurlijke route oplossen, kan dus een beroep worden gedaan op de bestuursrechter.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de amvb met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden zal verschijnen. In dit verband vragen zij waarom dit onderwerp bij amvb en niet in de invoeringswet wordt geregeld.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de hoofdlijnen van de bevoegdhedenverdeling te regelen in de wet en de uitwerking daarvan op het niveau van een amvb. In artikel 2.4 van de Wabo is op wetsniveau de hoofdregel met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden neergelegd: burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag, tenzij bij amvb is bepaald dat gedeputeerde staten of de minister worden aangewezen als bevoegd gezag. Deze nadere uitwerking zal plaatsvinden op het niveau van een amvb, in dit geval het Besluit omgevingsrecht (Bor). Deze opzet is ontleend aan de Wet milieubeheer, waarbij in artikel 8.2 van de wet genoemde hoofdregel is neergelegd en de beperkte uitzonderingen daarop zijn uitgewerkt op amvb-niveau in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Hierbij is sprake van een grote mate van gedetailleerdheid in die zin dat bij de verdeling van bevoegdheden binnen een categorie inrichtingen onderscheid wordt gemaakt in capaciteitsgrenzen. Bij inrichtingen boven een bepaalde capaciteit zijn gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag. Eind 2006 is een voorontwerp van het Bor gepubliceerd. Dit voorontwerp wordt op dit moment omgezet in een ontwerp. Het Bor zal gelijktijdig met de Wabo en de invoeringswet in werking treden. In het voorontwerp van het Bor was volledig aangesloten bij de verdeling van bevoegdheden, zoals deze op dit moment is opgenomen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Dit betekent dat burgemeester en wethouders in ca. 98% van de gevallen bevoegd gezag zijn. Slechts in ca. 2% van de gevallen zijn gedeputeerde staten of de minister aangewezen als bevoegd gezag. Deze verdeling van bevoegdheden staat echter ter discussie. Zoals is aangegeven in de memorie van antwoord (p. 20 – 21), vindt op dit moment overleg plaats tussen IPO en VNG over de verdeling van bevoegdheden. De gedachten gaan hierbij uit naar een verdergaande decentralisatie. Ook de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, de Commissie Ladders, geeft in het advies van maart 2008 aan dat provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken met de komst van de Wabo op termijn gedecentraliseerd kunnen worden naar gemeenten, indien en voor zover de schaal en kwaliteit van de uitvoering op gemeentelijk niveau passend zijn en expertise aanwezig is. Wanneer het overleg tussen IPO en VNG op korte termijn tot concrete resultaten leidt, kan dit nog in het ontwerp-Bor worden meegenomen. Zo niet, dan kan het Bor op een later tijdstip op betrekkelijk eenvoudige wijze worden aangepast. Op deze wijze kan op een flexibele manier worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden. De parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van het Bor is gewaarborgd door een voorhangprocedure.

---

<sup>1</sup> Rapport Van specifiek naar generiek, commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (Commissie Oosting), p. 72.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat met de oprichting van regionale omgevingsdiensten een niet democratisch gelegitimeerde tussenlaag tussen gemeenten en provincies wordt ingericht. Zij vragen hoe de democratische legitimatie van dergelijke omgevingsdiensten gewaarborgd zou kunnen worden, zodat deze diensten geen staat in de staat worden.

Ik wil benadrukken dat omgevingsdiensten zoals die in de verschillende rapporten worden genoemd, niet leiden tot een verschuiving van het (gemeentelijk) bevoegd gezag naar een regionaal openbaar lichaam. De bestuursorganen die in zo'n omgevingsdienst deelnemen, blijven uitdrukkelijk zelf het bevoegd gezag voor de verlening van omgevingsvergunningen en voor de besluitvorming over handhavingsbeschikkingen. Als voordelen van een dergelijke wijze van ambtelijke ondersteuning worden genoemd:

- er kan efficiënter zorg worden gedragen voor een adequate kennis en expertise op de verschillende vakgebieden;
- het is mogelijk een professionele dienstverlening aan burgers en bedrijven te bieden;
- een regionale dienst is een aantrekkelijke werkgever voor gekwalificeerde medewerkers;
- het risico van belangenverstrengeling kan zichtbaar vermeden worden.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), als voorbeeld van een niet-democratisch gelegitimeerde tussenlaag. Deze stelling berust op een misverstand. De DCMR heeft namelijk geen bevoegdheden als een bestuursorgaan en vormt derhalve geen bestuurlijke tussenlaag. De DCMR is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling tussen de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de overige gemeenten in de regio Rijnmond, met als opdracht een deel van de ambtelijke taken van de deelnemende overheden uit te voeren. De DCMR werkt dus in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten en van gedeputeerde staten. De democratische legitimatie van de besluiten in de regio Rijnmond staat geenszins onder druk, omdat de DCMR geen besluiten neemt. Van dergelijke besluitvorming is in de praktijk hoogstens sprake indien het bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden aan de omgevingsdienst heeft gedelegeerd.<sup>1</sup> Het desbetreffende gemeentebestuur resp. het provinciebestuur is en blijft onder alle omstandigheden uiteindelijk verantwoordelijk voor de besluitvorming over de vergunningen en handhavingsbeschikkingen. Het feit dat de besluitvorming is voorbereid door de DCMR, maakt die verantwoordelijkheid en de wijze van democratische legitimatie van de besluitvorming dus niet anders dan in situaties elders in het land waar gemeentebesturen een besluit nemen dat is voorbereid op het eigen stad- of gemeentehuis.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt omgegaan met de verschillen in grootte tussen grotere en kleinere gemeenten bij de toedeling van het bevoegd gezag voor de grotere bedrijven omdat in de Wabo wordt aangesloten op de huidige bevoegdhedenverdeling. De vraag van deze leden gaat in wezen over een onderdeel van het eindbeeld. Daarin wordt de vraag beantwoord aan welke bestuursorganen de bevoegdheden voor de diverse medebewindstaken in het omgevingsrecht kunnen worden gedelegeerd. Zoals hierboven aangegeven, ben ik momenteel in overleg met IPO, VNG en UvW over dit eindbeeld, en in het bijzonder over de mogelijkheid van verdergaande decentralisatie van taken aan het gemeentebestuur. Daarbij zal waarschijnlijk ook de grootte van de gemeente in relatie tot de kwaliteit van de uitvoering in beeld komen. Het is dan ook thans te vroeg om in te gaan op de vraag of daarbij sprake kan zijn van differentiatie tussen grotere en kleinere gemeenten.

---

<sup>1</sup> Zie over de mogelijkheid van delegatie krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen ook de Nota n.a.v. het Verslag, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 31.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het licht van de Waterwet het verleggen van de bevoegdheid voor het verstrekken van een vergunning voor indirecte lozingen zou moeten worden heroverwogen. In het kader van de voorbereiding en de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en van het wetsvoorstel Waterwet is met alle betrokkenen uitgebreid van gedachten gewisseld over de bevoegdhedenverdeling tussen gemeenten/provincies en waterkwaliteitsbeheerders ten aanzien van indirecte lozingen. Dit heeft geresulteerd in de thans voorgestelde bevoegdhedenverdeling. In de memorie van antwoord (p. 34–35) zijn de achtergronden van deze verdeling geschetst en is aangegeven op welke wijze de waterkwaliteitsbeheerders zullen worden betrokken bij de vergunningverlening. Hierbij wordt erop gewezen dat beide vergunningen bij één omgevingsloket kunnen worden aangevraagd. Ik zie geen aanleiding op dit moment op de bevoegdhedenverdeling terug te komen. In beide wetsvoorstellen is voorzien in een evaluatiemoment na een aantal jaren. In dat kader zal ook naar de bevoegdhedenverdeling tussen gemeenten/provincies en waterkwaliteitsbeheerders worden gekeken.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gewezen op het belang van een adequate voorbereiding en een zorgvuldige afweging van belangen. In verband met het inwinnen van gekwalificeerde adviezen, soms van commissies die niet dagelijks bijeenkomen, vragen deze leden zich af of de kwaliteit van goede adviezen en de tijd die daar doorgaans mee gemoeid is niet haaks staat op het belang van het afhandelen van aanvragen binnen vastgestelde wettelijke termijnen. Termijnen die, zoals deze leden stellen, zelfs verkort worden ten opzichte van de huidige bouw-aanvraagprocedure. In dat verband verwijzen zij voorts naar de brief van de VNG aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 6 mei 2008, handelend over wettelijke beslistermijnen in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De VNG geeft daarin aan dat de huidige wettelijke termijn van twaalf weken in veel gevallen maar net haalbaar is en zeker niet ingekort moet worden. Adviezen kunnen immers leiden tot een wijziging van de aanvraag. Deze leden vragen waarom de termijn niet wordt gehouden op de huidige termijn van twaalf weken met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Niet wat nu in het Awb staat is bepalend, zo stellen deze leden, maar wat in de uitvoeringspraktijk aan ervaringen ontstaat, is maatgevend voor nieuwe wetgeving. Vanzelfsprekend hecht ook het kabinet groot belang aan een kwalitatief goede besluitvorming en daaraan ten grondslag liggende adviezen. Dat geldt ook voor een zorgvuldige afweging van belangen. Het kabinet hecht echter evenzeer aan een doelmatig en klantgericht functionerende overheid waarbij snel en efficiënt op aanvragen om vergunning wordt beslist. Beide belangen staan niet haaks op elkaar, maar laten zich naar het oordeel van het kabinet heel goed met elkaar verenigen. Voor een kwalitatief goede besluitvorming is het van belang dat gewerkt wordt met gekwalificeerd personeel in professionele organisaties waarbij de medewerkers in front- en back-offices en eventuele externe adviseurs of adviescommissies nauw met elkaar samenwerken. Ook is het van belang dat ter ondersteuning van lokaal te maken afwegingen en de in dat kader in te winnen adviezen, heldere en richtinggevende beleidsregels zijn opgesteld zodat snelheid en consistentie van besluitvorming worden bevorderd.

<sup>1</sup> Dit blijkt onder meer uit een analyse verricht door A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer in het onderzoek Gestroomlijnde vergunningverlening, juni 2004. Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van VROM uitgevoerd door het centrum voor Omgevingsrecht en Beleid te Utrecht.

<sup>2</sup> Zie het in vorig voetnoot aangehaalde onderzoek.

Op zichzelf is het juist dat met de Wabo sommige beslistermijnen, bijvoorbeeld die van de reguliere bouwvergunningprocedure, worden verkort. De huidige versnipperde en zéér uiteenlopende beslistermijnen<sup>1</sup> binnen het omgevingsrecht worden vervangen door een eenduidige en eenvoudige vergunningprocedure, in twee varianten. Ook de mogelijkheden tot verlenging van deze procedure, die thans een nog uiteenlopend beeld laten zien<sup>2</sup>, worden geüniformeerd. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten

bij de bestaande voorbereidingsprocedures uit de Awb. De lengte van de beslistermijn in de Wabo voor de reguliere voorbereidingsprocedure sluit aan bij hetgeen in de Awb een «redelijke beslistermijn» wordt genoemd (acht weken). Het merendeel van de vergunningstelsels is in de Wabo onder deze beslistermijn gebracht. Ten opzichte van de huidige situatie zijn enkele beslistermijnen langer geworden (bijvoorbeeld voor de aanlegvergunning thans zes weken en de lichte-bouwvergunning thans zes weken) en zijn enkele beslistermijnen korter geworden (bijvoorbeeld voor de bouwvergunning thans twaalf weken en de sloopvergunning ingevolge de bouwverordening thans twaalf weken). Bij een integratie en uniformering van vergunningstelsels is dat onvermijdelijk, maar het komt de inzichtelijkheid in het bestuursrecht ten goede. De wijziging in beslistermijnen zal mogelijk een aanpassing vergen in de werkorganisatie en capaciteitsverdeling teneinde een meer efficiënte dienstverlening op dit punt te bereiken.

Wellicht ten overvloede wil ik nogmaals benadrukken dat onder de reguliere vergunningprocedure in het algemeen alleen die vergunningstelsels zijn gebracht waarvan het toetsingskader in hoge mate gebonden is (en het maken van complexe afwegingen niet aan de orde is) of de mogelijke negatieve invloed op de fysieke leefomgeving relatief gering is. Bij deze doorgaans relatief eenvoudige vergunningstelsels is een beslistermijn van acht weken toereikend te achten. Voor onvoorziene situaties, bijvoorbeeld in vakantietijd, gevallen van ziekte, bijzondere feestdagen of het geval waarin nog een nader advies ingewonnen moet worden, biedt de Wabo de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen met zes weken. Er ontstaat dan een totale beslistermijn van veertien weken.

Ook voor een omgevingsvergunning voor het bouwen is deze termijn van acht weken toereikend. De omgevingsvergunning voor het bouwen (de huidige bouwvergunning) is een gebonden beschikking. Het toetsingskader voor het bouwen zoals dat bij of krachtens de wet is gegeven, geeft precies de criteria op grond waarvan beoordeeld wordt of de vergunning kan worden verleend. Het verbinden van voorschriften aan een vergunning is daarbij niet of nauwelijks aan de orde. De beoordeling van de aanvraag behelst in feite een toets aan de concreet uitgewerkte criteria. Dat geldt ook voor adviseurs, waaronder de welstandscommissie, die betrokken worden bij de beoordeling van bouwaanvragen. Sinds de wijziging van de Woningwet in 2003 zijn gemeenten verplicht te werken met welstandsnota's waaraan de bouwplannen worden getoetst. Weliswaar geldt voor regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken de plicht om advies in te winnen van een welstandscommissie, maar ook de rol van die welstandscommissie is slechts toetsend van aard. Uit een evaluatieonderzoek, waarvan de resultaten dit najaar door de Minister voor WWI aan beide kamers der Staten-Generaal worden gezonden, blijkt dat nu reeds het overgrote deel van de regulier-bouwvergunningplichtige bouwplannen al niet door een welstandscommissie beoordeeld worden maar in mandaat worden afgedaan door een representant van de welstandscommissie. Gemeenten kunnen welstandscommissies overigens vaker bij elkaar laten komen indien zij dat nodig achten. Dat geldt ook voor een gemeentelijke monumentencommissie, die in de praktijk vaak gecombineerd is met een welstandscommissie. Voorts geldt dat bij bouwvergunningen de toetsing aan het Bouwbesluit 2003 op de hoofdlijn van de constructie plaatsvindt en dat nadere uitwerkingen en detailgegevens pas drie weken voor aanvang van het desbetreffende bouwonderdeel ter beoordeling hoeven te worden overgelegd. Dat blijft ook onder de Wabo het geval.

Erkend wordt dat kortere beslistermijnen mogelijk minder flexibiliteit bieden om tussentijds plannen te wijzigen. De VNG legt in dit verband in

zijn eerder aangehaalde brief juist hier de oorzaak van het niet halen van de beslistermijnen. Het zou vooral aan de architect of de aanvrager zijn te wijten dat termijnen worden overschreden omdat zij ingediende bouw-aanvragen niet tijdig aanpassen aan de opmerkingen van de welstands-commissie. Deze opmerking geeft evenwel blijk van een naar mijn mening onjuiste invulling van de vergunningprocedure. Het indienen van een aanvraag om vergunning is ook voor de aanvrager niet geheel vrijblijvend. Zowel voor het bevoegd gezag als de aanvrager gelden er, mede gelet op belangen van derden, verplichtingen voor een transparant en overzichtelijk besluitvormingsproces. Zo heeft het bevoegd gezag de taak om inzichtelijk te maken welke gegevens nog ontbreken om een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag mogelijk te maken. In dit verband moet bedacht worden dat de beslistermijnen worden opgeschort zodra een aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om nadere gegevens over te leggen om een aanvraag verder compleet te maken. Pas zodra die nadere gegevens zijn overgelegd, loopt de beslistermijn weer verder. Indien blijkt dat er beletsels zijn om de vergunning te kunnen verlenen, kan het uit oogpunt van zorgvuldigheid aangewezen zijn dat het bevoegd gezag met de aanvrager overlegt en hem in de gelegenheid stelt het project aan te passen. Daarbij geldt ook nu reeds, uit oogpunt van belangen van derden, dat tijdens de looptijd van een aanvraag uitsluitend ondergeschikte wijzigingen kunnen worden aangebracht. Meer ingrijpende wijzigingen dienen uit dat oogpunt te worden aangemerkt als een nieuwe aanvraag, waarbij de beslistermijn opnieuw gaat lopen. Het is overigens in het belang van de aanvrager zelf dat hij de gewenste aanpassingen in zijn plannen zo snel mogelijk aanbrengt, opdat het bevoegd gezag tijdig op de aanvraag kan beslissen. Indien, ook na het verlengen van de beslistermijn, geen tijd meer resteert zal immers door het bevoegd gezag beslist moeten worden op de aanvraag zoals die voorligt. Een andere veel gehanteerde en pragmatische oplossing is dat de aanvrager in deze situatie zijn aanvraag intrekt en weer opnieuw indient zodra de aanpassing alsnog in het plan is verwerkt. In dit verband kan nog gewezen worden op de uitbreiding van de opschortingsgronden die onderdeel uitmaakt van het voorstel van wet van de Tweede Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Awb<sup>1</sup>. Zodra de wetswijziging in werking treedt, zal de Awb meer flexibiliteit bieden om de beslistermijnen op te schorten in situaties als hierboven beschreven. Zo kan de beslistermijn eveneens worden opgeschort met instemming van de aanvrager of ingeval de vertraging aan de aanvrager moet worden toegerekend. Ten slotte kan worden gewezen op het belang van vooroverleg. Hoewel dit vooroverleg niet verplicht is, kan het in het belang van de aanvrager zijn om te weten welke gegevens volgens het bevoegd gezag bij een aanvraag moeten worden verstrekt. Voorts is het in het algemeen voor een aanvrager van belang om voor het indienen van een definitief bouwplan te weten of het bouwvoornemen planologisch en uit welstandsoogpunt aanvaardbaar is te achten. Vooroverleg kan uit dat oogpunt dus voorkomen dat er onvolledige aanvragen worden ingediend of dat er aanvragen worden ingediend voor projecten die naderhand op onderdelen nog gewijzigd moeten worden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd welke wijzigingen van de Wabo in de invoeringswet zullen worden opgenomen. Mede naar aanleiding van deze vraag is in paragraaf II van deze nadere memorie een overzicht van die wijzigingen opgenomen. Daarna kan worden verwezen. De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts naar de verhouding tot een novelle. Een novelle is een wijzigingsvoorstel dat ervoor zorgt dat op het moment dat een wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de tekst van die wet gewijzigd wordt. Een novelle doorloopt een vergelijkbare procedure als een regulier wetsvoorstel en kan worden ingediend tijdens de behandeling bij de Eerste Kamer of nadat de Eerste Kamer een wetsvoorstel heeft aangenomen.<sup>2</sup> Bij wetsvoorstellen zonder

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A.

<sup>2</sup> Ar. 252 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, Draaiboek voor de wetgeving, p. 69.



afzonderlijke invoeringswet is een novelle vaak de enige mogelijkheid om de uiteindelijke tekst aan te passen. Bij de Wabo is dat niet het geval aangezien die wordt gevolgd door een invoeringswet waarin ook andere noodzakelijke wijzigingen zullen worden opgenomen. Het ligt voor de hand om de aangekondigde wijzigingsvoorstellen daarin mee te nemen. In zoverre heeft de invoeringswet voor zover het de nadere wijzigingen van de Wabo betreft dezelfde functie als een novelle. Zoals in paragraaf II is opgemerkt, zal de Wabo tegelijk met de invoeringswet in werking treden. Inwerkingtreding is pas mogelijk als het parlement met de Wabo én de invoeringswet heeft ingestemd.

De leden van de SP-fractie stellen dat, wanneer een onderdeel van de omgevingsvergunning onrechtmatig blijkt te zijn, het de vraag is of de juridische houdbaarheid van de gehele vergunning op losse schroeven komt te staan. Zij vragen in dit verband naar de toegevoegde waarde van de gecombineerde omgevingsvergunning.

De burger of het bedrijf mag zijn activiteit(en) pas uitvoeren wanneer hij beschikt over alle daarvoor noodzakelijke vergunningen. De situatie dat een onderdeel van de omgevingsvergunning ten onrechte blijkt te zijn verleend, zal zich met name in beroep voordoen. Ook in dat geval behoeft dat niet te betekenen dat de omgevingsvergunning volledig op losse schroeven komt te staan. Met behulp van de regeling van de bestuurlijke lus (artikelen 6.6 – 6.10 Wabo) die via een amendement van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel is gekomen <sup>1</sup>, kan de rechter via een tussenuitspraak het bevoegd gezag in de gelegenheid stellen de aangeduide gebreken weg te nemen. Naast deze nieuwe regeling kan de rechter nu al op grond van artikel 8:72 Awb bepalen dat, indien hij het beroep gegrond verklaart, de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van het besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven of het bevoegd gezag opdragen, zo nodig binnen een door hem te stellen termijn, een nieuw besluit te nemen.

Deze situatie kan zich op dit moment voordoen, maar ook in het kader van de omgevingsvergunning. Dit is vergelijkbaar met de gedeeltelijke verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.21 van de Wabo. Concreet leidt dit er toe dat in een geval een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten is verleend, die vergunning voor een bepaalde activiteit kan worden vernietigd maar voor de overige activiteiten in stand zou kunnen blijven. Van belang hiervoor is wel dat de uiteindelijke onherroepelijke vergunning concludent en voor de vergunninghouder zinvol blijft. Verwezen wordt naar het in hoofdstuk IV Specialiteitsbeginsel en belangenafweging van deze nadere memorie opgenomen voorbeeld. De toegevoegde waarde van de omgevingsvergunning is met name daarin gelegen dat de burger of het bedrijf de vergunning voor alle vergunningplichtige activiteiten in één keer kan aanvragen en dat er sprake is van één bevoegd gezag dat in een keer een beslissing op de aanvraag neemt en verplicht is de voorschriften op elkaar af te stemmen. Ook in bezwaar en beroep wordt de omgevingsvergunning in zijn totaliteit behandeld.

De leden van de fracties van de SP en van GroenLinks willen weten wat de minister vindt van het door de VNG aangedragen alternatief van een gemeentelijke omgevingsvergunning, een provinciale omgevingsvergunning en een watervergunning.

De mogelijkheid van een gemeentelijke en een provinciale omgevingsvergunning – een losse watervergunning zal worden gerealiseerd via de Waterwet – is uitgebreid aan de orde geweest in het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel en het overleg met de VNG en het IPO in die tijd. In dit alternatief gaan de verschillende besluiten per bestuursniveau op in een omgevingsvergunning per bestuursniveau. Het alternatief staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het wets-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 39.

voorstel. In het alternatief staat niet het voorgenomen project van burger of bedrijf centraal, maar de organisatie van de overheid. Een gevolg daarvan is dat de burger of het bedrijf voor één project vergunningen op diverse bestuursniveaus nodig kan hebben. Het gaat hierbij niet alleen om grotere milieu-inrichtingen, maar bijvoorbeeld ook om burgers die een uitweg willen maken op een provinciale weg.

In geval van samenloop tussen de verschillende omgevingsvergunningen zou de coördinatieregeling van de sinds kort in werking getreden Wet samenhangende besluiten Awb van toepassing moeten worden verklaard. Zoals is aangegeven in de memorie van antwoord (p. 14–15), beoogt het wetsvoorstel nu juist een stap verder te gaan dan een coördinatieregeling, doordat er nog slechts sprake is van één aanvraag en één besluit. Het alternatief van alleen coördinatie biedt ook weinig perspectief om te komen tot een verdergaande integratie van de wetgeving, uitvoering en handhaving op het terrein van het omgevingsrecht. Overigens moet het alternatief van de VNG thans bezien worden in het licht van het overleg tussen VNG en IPO over de verdeling van bevoegdheden.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de opmerking van de VNG dat de gemeenten bij een verschuiving van bevoegdheden het zicht kwijt raken op inrichtingen die een grote impact hebben op de stedelijke omgeving.

In de brief van de VNG wordt in dit verband gewezen op universiteiten, ziekenhuizen en andere utiliteitsbouw. Voor deze bouwwerken is en blijft de gemeente aangewezen als bevoegd gezag. Een verschuiving van bevoegdheden doet zich alleen voor bij een beperkt aantal industriële inrichtingen, waarvoor de provincie op dit moment de milieuvergunning verleent. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (p. 35–36) is, naar aanleiding van vragen van de SP-fractie, een aantal mogelijkheden genoemd waardoor de gemeenten zicht hebben of kunnen houden op deze categorie inrichtingen. In de eerste plaats ontvangen burgemeester en wethouders direct een afschrift van de vergunning-aanvraag. In de tweede plaats zullen burgemeester en wethouders – evenals nu bij de milieuvergunning – worden aangewezen als adviseur in het kader van de vergunningverlening. In dit kader ontvangen zij het ontwerpbesluit voor advies en het definitieve besluit. In de derde plaats kunnen burgemeester en wethouders toezichthoudende ambtenaren aanwijzen die toezicht kunnen houden op de naleving van de vergunning. Bij een geconstateerde overtreding van de vergunning kunnen zij de provincie (of de minister) hiervan op de hoogte stellen. De verwachting is dat, wanneer bijvoorbeeld blijkt dat de veiligheid van burgers in het geding is, de provincie handelend zal optreden. Uit het voorgaande blijkt dat burgemeester en wethouders goed zicht kunnen houden op de activiteiten van deze categorie inrichtingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de verhouding van het wetsvoorstel tot de Grondwet en het door de VNG voorgestelde alternatief. Hierop is elders in deze nadere memorie ingegaan.

De toedeling van bevoegdheden aan provincie of Rijk is ingegeven door de betrokken openbare belangen van bovenlokale of bovenregionale betekenis. Met die bevoegdheidstoedeling wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidstoedeling op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. Zoals eerder is aangegeven, wordt thans in overleg met en tussen IPO en VNG nagegaan of er sprake kan zijn van verdergaande decentralisatie.

Deze leden vragen voorts of het wetsvoorstel niet leidt tot de neiging bij overheden tot gedetailleerde regelgeving om zodoende greep te houden op de door hen te behartigen belangen in de «backoffice» van de gemeente. In het wetsvoorstel zijn enkele voorzieningen opgenomen die ervoor zorgdragen dat (hogere) bestuursorganen die bepaalde belangen

te behartigen hebben, in voldoende mate bij de besluitvorming over de aanvraag van een omgevingsvergunning en het toezicht erop worden betrokken. Zo zijn zij met het oog op een kwalitatief goede besluitvorming bijvoorbeeld betrokken als adviseur of orgaan dat een verklaring van geen bedenkingen dient te verlenen. De mogelijkheden tot het verwerken van de inbreng in het kader van de advisering worden, zoals deze leden aangeven, begrensd door de in het toetsingskader gegeven ruimte. Maar het kan zeer wenselijk zijn om inzichten en deskundigheid in te brengen in de besluitvorming.

Door de in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen is het niet te verwachten dat de betrokken overheden in de backoffice extra regelgeving ter zake zullen opstellen. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor geen basis. Bovendien dient specifieke regelgeving op dit punt te worden vermeden als gevolg van de met het advies van de Commissie Oosting ingezette beleidslijn om niet onnodig in te grijpen in de beleidsvrijheid van mede-overheden. Op de wijze waarop met de aanbevelingen van deze commissie wordt omgegaan, wordt elders in deze nadere memorie ingegaan.

#### **IV. Specialiteitsbeginsel en belangenafweging**

De leden van de CDA-fractie onderschrijven hetgeen in de memorie van antwoord is opgemerkt over het specialiteitsbeginsel. Zij gaan ervan uit dat ook ten aanzien van het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning hetzelfde regime geldt en helder zal zijn ter bescherming van welke belangen de betreffende voorschriften zijn gesteld. Dit zal naar hun mening hoge eisen stellen aan een draagkrachtige motivering van het besluit en aan ambtenaren en bestuurders. Een besluit tot het al dan niet verlenen van een vergunning of tot het verbinden van voorschriften aan de vergunning vergt ook in de huidige situatie een deugdelijke motivering (zie artikel 3:46 Awb). Dat zal niet anders worden bij de invoering van de omgevingsvergunning. Het belangrijkste verschil is gelegen in het feit dat de besluitvorming niet volgtijdelijk plaatsvindt, maar op één moment. Aan de aanpak van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving wordt elders in deze nadere memorie van antwoord uitgebreid aandacht besteed.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal voor een deel verduidelijkende vragen gesteld naar aanleiding van hetgeen in de memorie van antwoord is opgemerkt over het specialiteitsbeginsel.

Een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op diverse activiteiten (bijvoorbeeld bouwen, monumenten, kappen) wordt, zoals deze leden terecht veronderstellen, beoordeeld op basis van de bestaande toetsingskaders die in de betreffende wettelijke regelingen zijn opgenomen. Wanneer hierbij strijdigheid optreedt met één van de toetsingskaders, moet de omgevingsvergunning inderdaad geweigerd worden. Overigens zal de situatie dat de vergunning geweigerd moet worden, zich relatief weinig voordoen, net als in de huidige situatie. In verreweg de meeste gevallen kan via het stellen van voorschriften aan de vergunning de bescherming van het betrokken belang in voldoende mate worden gewaarborgd. Of de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan worden verleend, hangt van twee factoren af.

Dit is afhankelijk van de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd en de relatie tussen de activiteiten. Het kan zijn dat activiteiten onlosmakelijk met elkaar samenhangen. In de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer (p. 22–24) is uitgebreid ingegaan op wat verstaan moet worden onder «onlosmakelijk samenhangende activiteiten». In het door deze leden gegeven voorbeeld van het verbouwen van een monument en het kappen van een boom hangen de (vergunningplichtige) activiteiten «verbouwen van een bouwwerk» en het

«wijzigen van een monument» zodanig samen dat, wanneer de vergunning voor één van deze activiteiten geweigerd moet worden, de omgevingsvergunning voor beide activiteiten geweigerd moet worden. De omgevingsvergunning voor het kappen van een boom hangt niet onlosmakelijk samen met bovengenoemde activiteiten. Dit betekent dat, ook wanneer de vergunning voor de bovengenoemde activiteiten geweigerd moet worden, de vergunning voor het kappen van de boom op verzoek van de aanvrager (artikel 2.21 van de Wabo) verleend kan worden. Het is overigens te verwachten dat een aanvrager de omgevingsvergunning voor het realiseren van zijn project, bestaande uit diverse vergunningplichtige activiteiten, veelal zo veel mogelijk in één keer zal aanvragen. Het is echter ook niet uitgesloten dat een aanvrager wel een dergelijk verzoek zal doen, wanneer bijvoorbeeld uit de zienswijzen blijkt dat de bezwaren zich richten op een (losmakelijk) onderdeel van het project, bijvoorbeeld het kappen van de boom of het maken van een inrit. In dat geval kan de aanvrager verzoeken om de vergunning voor de overige activiteiten te verlenen. Voor het kappen van de boom of het maken van een inrit zal hij dan een andere oplossing moeten vinden en eventueel in een latere fase alsnog een vergunningaanvraag moeten indienen.

## V. Lex Silencio Positivo

De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA hebben gevraagd of de Wabo ook wordt betrokken in de lopende doorlichting van vergunningen zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt over de lex silencio.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel Wabo vloeit voort uit het project Herijking en modernisering van de VROM-regelgeving dat een vereenvoudiging van VROM-regelgeving ten doel had.<sup>2</sup> In dat kader zijn reeds waar mogelijk vergunningstelsels vervangen door algemene regels. Hierbij valt te denken aan het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). De resterende vergunningstelsels zijn voor een groot deel opgenomen in de Wabo. Overigens wordt thans bezien of nog meer activiteiten onder algemene regels kunnen worden gebracht. De Wabo maakt onderscheid tussen de reguliere procedure met de lex silencio en de uitgebreide procedure waar toepassing van de lex silencio om verschillende redenen niet in aanmerking komt. Bij het opstellen van de Wabo is terdege overwogen voor welke soorten besluiten die onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning, een lex silencio zou kunnen worden toegepast. De doorlichting als bedoeld in bovengenoemd kabinetsstandpunt heeft dus ten aanzien van de vergunningstelsels die opgaan in de Wabo, al plaatsgevonden. De toegezegde lijst met vergunningen waar de lex silencio zal worden ingevoerd zal dan ook geen vergunningstelsels bevatten die opgaan in de Wabo. Overigens past de wijze van toepassen van de lex silencio in de Wabo volledig in de in het kabinetsstandpunt uiteengezette beleidslijn om de lex silencio in een selectief aantal gevallen toe te passen. In genoemd kabinetsstandpunt is aangekondigd dat in de Awb een algemene regeling van de lex silencio zal worden opgenomen. De leden van de CDA-fractie merken op dat de door de regering in de memorie van antwoord gegeven argumenten haar nochtans niet hebben kunnen overtuigen. De nadelen van de lex silencio wegen naar het oordeel van deze leden zwaar; de belangen van derden staan op het spel. Zij vragen in dat verband nog in te gaan op de gewisselde argumenten in de preadviezen en daarop gevolgde discussie op de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben twijfels bij het principe van lex silencio positivo. Het gaat, naar deze leden menen, immers om vergunningen voor vaak onomkeerbare ingrepen in de omgeving. Zij hebben ook gevraagd hoe de complexe samenwerking in de back-office(s) zich verhoudt ten

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

opzichte van de fatale beslistermijnen. Zij vragen zich voorts af of het niet verstandiger zou zijn om te kiezen voor een systeem van bestuurlijke boetes bij de overschrijding van termijnen.

De *lex silencio* is één van de middelen om tijdige besluitvorming te stimuleren. Het kabinet heeft terdege oog voor bezwaren die aan dit instrument kunnen kleven en kiest dus voor selectieve toepassing van dit instrument. De keuze om bij de reguliere procedure (dus niet bij de uitgebreide procedure) in de Wabo te werken met een vergunning van rechtswege past in het streven van het kabinet om te komen tot een doelmatige en klantgericht functionerende overheid. Het breder toepassen van de mogelijkheid van een vergunning van rechtswege sluit aan bij de ervaringen met de bouwvergunning, waarbij al sinds 1992 met een dergelijk systeem wordt gewerkt. De daarmee opgedane ervaringen hebben er mede toe geleid dat er verdere waarborgen in het stelsel zijn aangebracht. Hierbij valt te denken aan de waarborg dat van een vergunning van rechtswege altijd mededeling wordt gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Omwonenden en eventuele andere belanghebbenden kunnen derhalve tijdig op de hoogte zijn van de vergunning en desgewenst bezwaar maken. De vergunning van rechtswege treedt pas eerst in werking na het verstrijken van de termijn voor het indienen van bezwaar en wanneer bezwaar is ingediend, pas wanneer op dit bezwaar is beslist. Het kabinet is van mening dat hiermee voldoende is gewaarborgd dat ongewenste effecten van een vergunning van rechtswege kunnen worden voorkomen. Dit geldt ook voor een vergunning van rechtswege voor activiteiten die onomkeerbaar zijn. Want naast de al genoemde waarborgen geldt dat het bevoegd gezag ook nog naderhand voorschriften kan verbinden aan een vergunning van rechtswege en zelfs een vergunning van rechtswege geheel kan intrekken bij ontoelaatbare ernstige gevolgen voor de leefomgeving.

Tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht, waar de leden van de fractie van het CDA naar verwijzen, vond discussie plaats aan de hand van de principiële stellingname tegen vergunningen van rechtswege, omdat de besluitvorming door de overheid veronderstelt dat daar een afweging aan ten grondslag ligt. Ook het kabinet acht het wenselijk dat er ten aanzien van vergunningaanvragen binnen de daarvoor gestelde termijn besluitvorming op basis van een belangenafweging plaatsvindt. In het overgrote deel van de gevallen zal dat ook zo zijn. De vergunning van rechtswege wordt als gezegd alleen in een beperkt aantal gevallen worden toegepast. De keuze voor de *lex silencio* is een afgewogen keuze. Het gaat daarbij in de eerste plaats om vergunningstelsels met een relatief gering risico. In de tweede plaats gaat het om vergunningstelsels waarbij het toetsingskader in hoge mate gebonden is. Er worden zelden voorschriften aan dit soort vergunningen verbonden. Hierbij kan gedacht worden aan de bouwvergunning. In de derde plaats betreft het vergunningstelsels waarvoor de *lex silencio* ook nu al geldt en geen signalen bekend zijn dat dat niet zo zou moeten zijn. Het kabinet is van mening dat met de vergunning van rechtswege met de waarborgen waarmee deze in de Wabo is opgenomen, een goede balans is gevonden tussen enerzijds het belang van snelle en kwalitatief goede besluitvorming en anderzijds het bieden van de nodige waarborgen om belangen van derden en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen.

Naar aanleiding van de vraag waarom de Wabo niet is toegerust met een specifiek boetesysteem bij termijnoverschrijding, kan worden opgemerkt dat ten tijde van het indienen van de Wabo bij de Tweede Kamer al een initiatiefwetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld voor een generiek boetesysteem bij termijnoverschrijding aanhangig was<sup>1</sup>. Dat boetesysteem zal van toepassing zijn bij termijnoverschrijding in gevallen waarin de uitgebreide procedure van de Wabo van toepassing is. Naast dit generieke boetesysteem hecht het kabinet aan de vergunning van rechts-

---

<sup>1</sup> De regeling van de dwangsom maakt onderdeel uit van het initiatiefvoorstel voor de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A).

wege in gevallen die daarvoor in aanmerking komen, zoals de gevallen waarop de reguliere procedure van de Wabo van toepassing is. Voor de aanvrager biedt dat als voordeel dat hij zonder verdere actie of tussenkomst van een rechter een besluit verkrijgt. Het is daarmee een effectieve maatregel om snelheid van besluitvorming te bevorderen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de samenhang met de uitbreiding van opschortingsgronden waarop in de memorie van antwoord wordt gewezen.

In de memorie van antwoord is opgemerkt dat de opschortingsgronden in de Awb worden uitgebreid. Met de extra opschortingsgronden wordt het bevoegd gezag beter in staat gesteld om binnen de beslistermijn een besluit te nemen. De uitbreiding van de opschortingsgronden maakt onderdeel uit van het eerder genoemde initiatiefwetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld.<sup>1</sup> Dat wetsvoorstel is inmiddels door het parlement aanvaard. Op het moment dat dat wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt worden de opschortingsgronden onderdeel van de Awb<sup>2</sup>. De opschortingsgronden gelden dan in beginsel voor het gehele Nederlandse bestuursrecht. Er zijn op dit punt geen bijzondere voorzieningen in de Wabo nodig. Volstaan kan worden met de opschortingsgronden die algemeen-bestuursrechtelijk worden geregeld.

## VI. Belanghebbenden

De leden van de fractie van het CDA benadrukken het belang van inspraak en het verschil in functie van inspraak en rechtsbescherming. Zij vragen daaromtrent een reactie van het kabinet.

Zowel op de mogelijkheid tot inspraak als de rechtsbescherming met betrekking tot de omgevingsvergunning zijn de regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 3:15 van de Awb kent als hoofdregel dat, in gevallen waarin een besluit met toepassing van afdeling 3.4 van die wet wordt voorbereid, belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. De kring van inspraakgerechtigden is in dat geval in beginsel gelijk aan de kring van beroepsgerechtigden. Het artikel laat echter de mogelijkheid open om inspraak voor een bredere kring open te stellen. Daaraan was in het voorstel voor de Wabo uitvoering gegeven door te bepalen dat eenieder zienswijzen kan indienen bij de voorbereiding van besluiten over omgevingsvergunningen waarop de afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Bij amendement is die bepaling geschrapt. Een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer heeft er expliciet voor gekozen om de kring van inspraakgerechtigden in die gevallen te beperken tot belanghebbenden. Datzelfde geldt voor de inspraak in het kader van vergunningen op grond van de Waterwet en de besluiten tot aanwijzing van natuurgebieden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit laat overigens onverlet dat bij andere besluitvormingstrajecten inspraak of een andere vorm van participatie voor een ruimere kring openstaat of opengesteld kan worden, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van beleidsvoornemens, plannen of regelgeving.<sup>3</sup>

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt dat elke belanghebbende de mogelijkheid heeft om zienswijzen in te dienen. Wie belanghebbenden zijn, is afhankelijk van het concrete besluit. Het belanghebbendenbegrip biedt de ruimte om per geval de feitelijke kring van belanghebbenden vast te stellen. De kring van inspraakgerechtigden wordt daarmee onder meer toegesneden op de aard en omvang van het project en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Die kring zal ruimer zijn naarmate het project en de gevolgen daarvan groter zijn. De omvang van de kring van inspraakgerechtigden is tevens afhankelijk van de

<sup>1</sup> Zie vorige noot.

<sup>2</sup> Bij brief van 3 juli 2008 heeft het kabinet de Tweede Kamer gemeld dat de inzet van het kabinet erop is gericht dat de initiatiefwet op 1 januari 2009 in werking treedt. Of die datum kan worden gehaald is afhankelijk van de voortgang van een wetsvoorstel tot aanpassing van enkele termijnen in de Awb en de Wob. De initiatiefwet zal uiterlijk op 1 januari 2010 in werking treden. (Kamerstukken II, 2007/08, 29 934, nrs. 24 en 25). Dat betekent dat op het moment dat de Wabo in werking treedt de uitbreiding van de opschortingsgronden een feit is.

<sup>3</sup> Een ander voorbeeld betreft de totstandkoming van (grootschalige) infrastructurele projecten van nationaal belang, waarop het rapport van de Commissie Elverding betrekking heeft. Daarbij gaat het niet alleen om inspraak bij de concrete besluitvorming, maar ook om participatie in de daaraan voorafgaande richtinggevende verkenningfase.

toepasselijke Europese en internationale regelgeving, in het bijzonder het Verdrag van Aarhus. De toepassing van het belanghebbendenbegrip zal daar dan ook niet mee in strijd mogen komen. Zoals in de memorie van antwoord is vermeld zal daaromtrent voorlichting worden gevraagd aan de Raad van State. Daarbij zal mede worden gevraagd welke criteria kunnen of moeten worden gehanteerd bij de toepassing van het belanghebbendenbegrip bij besluiten over milieuactiviteiten die onder de reikwijdte van die regelgeving vallen.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens aandacht voor de ontwikkelingen in de jurisprudentie over de uitleg van het belanghebbendenbegrip. Volgens die leden wordt die uitleg in de jurisprudentie steeds meer verengd en hanteren bestuursrechters soms verschillende criteria. Zij illustreren dit met een concreet voorbeeld.

Over de uitleg van het belanghebbendenbegrip uit de Awb bestaat een uitgebreide jurisprudentie, die ook nog in ontwikkeling is. Het is uiteindelijk aan bestuursrechter om – mede aan de hand van in de jurisprudentie ontwikkelde criteria – in concrete gevallen uitleg te geven aan het belanghebbendenbegrip. Op afzonderlijke uitspraken van rechters aan de hand van de bestaande wet- en regelgeving zal ik in dit kader dan ook niet ingaan.

In de juridische vakliteratuur verschijnen regelmatig publicaties over actuele ontwikkelingen.<sup>1</sup> De ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn divers. Zo kunnen er in de uitleg van het belanghebbendenbegrip ook versoepelingen worden gesignaleerd, onder meer in de jurisprudentie rondom belangenorganisaties.<sup>2</sup> Opgemerkt kan worden dat de komst van de Wabo geen beperktere uitleg van het belanghebbendenbegrip met zich brengt. Mogelijk zal het belanghebbendenbegrip bij milieu-activiteiten wel breder moeten worden uitgelegd in verband met de toepasselijke Europese en internationale regelgeving. Zoals hierboven is vermeld, zal hieromtrent voorlichting worden gevraagd aan de Raad van State. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben met instemming gereageerd op dit voornemen van het kabinet. De uitkomsten daarvan kunnen vervolgens bij gelegenheid van de invoeringswet met het parlement worden besproken. Zowel de regering als beide kamers der Staten-Generaal zijn dan in de gelegenheid om de verschillende aspecten en argumenten in de afweging te betrekken.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd hoe gewaarborgd is dat een bestuursorgaan rekening houdt met relevante gegevens en feiten in gevallen waarin de inbrenger geen «directbelanghebbende» is.

Vooropgesteld moet worden dat de mogelijkheid tot inspraak in de uitgebreide procedure niet is beperkt tot «directbelanghebbenden», maar voor alle belanghebbenden openstaat. Alle zienswijzen van belanghebbenden moeten bij de besluitvorming worden betrokken. Zienswijzen van niet-belanghebbenden hoeven niet bij de besluitvorming te worden betrokken. Wel kan het zijn dat de ingebrachte punten overeenkomen met punten die door belanghebbenden naar voren zijn gebracht (en die dus wel bij de besluitvorming moeten worden betrokken). Degene die niet-belanghebbende is, kan dit eventueel zelf bevorderen door zich aan te sluiten bij een belangenorganisatie die wel belanghebbende is. Daarnaast kan het zijn dat ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming het bevoegd gezag die feiten en gegevens bij de besluitvorming moet betrekken, bijvoorbeeld op grond van artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb. De waarborgen volgen dan uit de wet of algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

<sup>1</sup> Voor een onderzoek over de betrokkenheid van derden bij procedures bij de bestuursrechter kan worden verwezen naar: A.T. Marseille, «Belastende derden bij de bestuursrechter», NTB 2005, 10, p. 75 t/m 84.

<sup>2</sup> J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, «Het belanghebbendenbegrip in beweging», Gst. 2008, 7288, p. 29 t/m 37.

## VII. Uitvoeringsaspecten – kosten

Leden van diverse fracties (CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) hebben aangegeven dat er veel werk verzet moet worden om tot een goede uitvoering te komen. Sommige fracties maken zich zorgen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Dit geldt zowel voor het maken van procedurele afspraken als voor de ICT-ontwikkeling. Een aantal fracties vraagt zich af wat dit betekent voor de legesontwikkeling. Ik ga eerst in op de invoeringskosten, vervolgens op de mogelijke gevolgen voor de leges en de structurele kostenontwikkeling en tot slot bespreek ik mijn voorname ten aanzien van de Landelijke Voorziening Omgevingsloket.

Met de Wabo worden de activiteiten van de burger en het bedrijfsleven centraal gesteld in de overheidsdienstverlening (éénloktenbenadering en een geïntegreerde behandeling). Het wetsvoorstel gaat uit van een omgevingsrechtelijke benadering. Overheden moeten hun processen hierop inrichten. Ligt de coördinatielast nu bij de burger en bedrijfsleven, met de Wabo verschuift deze naar de overheden. Juist ook voor de overheid zelf is het van belang om de diverse procedures en vereisten voor initiatieven in samenhang te bezien. Alleen dan kan er een afgewogen besluit worden genomen en kan er sprake zijn van een duidelijke en moderne overheid. De Wabo moet dan ook niet op zich zelf worden gezien maar als onderdeel van het realiseren van de verbeterde dienstverlening door de overheid.

Het doorvoeren van een verregaande integratie van het vergunningenproces zal een aanzienlijke impact hebben op de inrichting van de bedrijfsprocessen en bedrijfsvoering van gemeenten, provincies, milieudiensten en andere betrokkenen bij het proces van vergunningverlening en handhaving. Het gaat dan onder meer om inspanningen rondom het aanpassen van processen, het aanpassen van standaarddocumenten (brieven, beleidsregels en verordeningen) en het opleiden van medewerkers rondom de procedures van de Wabo. Ook moeten overheden tijdig klaar zijn om de aanvraag digitaal te kunnen ontvangen. Overheden zullen vaak een projectorganisatie moeten inzetten die de hiervoor genoemde activiteiten organiseert en tot een goed einde weet te brengen.

In de afgelopen jaren zijn de voorstellen zoals opgenomen in de Wabo, in de praktijk getoetst met pilots. Op basis daarvan kan ik stellen dat de wet uitvoerbaar is en bij een goede invoering leidt tot een efficiëntere manier van werken. Nu de richtdatum van de invoering naar 1 januari 2010 is verschoven hebben gemeenten en andere betrokken organisaties meer tijd om zich gedegen voor te bereiden.

Ik ben bereid om voor de ontegenzeggelijke majeure operatie een substantiële financiële bijdrage te leveren. Daarnaast steek ik veel energie in de invoeringsbegeleiding, mede ook vanuit efficiëntie-oogpunt en om te voorkomen dat hierbij dubbel werk wordt verricht. De leden van de PvdA-fractie stellen terecht de vraag of het niet ook de core-business van overheden is om te zorgen voor de benodigde cultuuromslag om van verkokering naar een coördinatie en afgestemde en samenhangende belangenafweging te komen. Ook zien we dat veel overheden de Wabo als vliegwiel gebruiken om de (ICT)-dienstverlening in totaliteit op een hoger plan te krijgen. Dat maakt het moeilijk om een gedeeld beeld te krijgen van de kosten, die specifiek aan de Wabo zijn toe te rekenen. Ten aanzien van ICT speelt ook de gezamenlijke verklaring van de Minister van BZK en o.a. de voorzitter van de VNG een rol, waarbij is afgesproken dat de gemeenten zelf zorg dragen voor aansluiting op door het rijk ontwikkelde landelijke voorzieningen. Mijn inzet is om met de betrokken overheden in het najaar tot een oplossing te komen op de incidentele invoeringskosten.



De leden van de fractie van het CDA willen graag bij de invoeringswet de resultaten van de verdere invulling en uitwerking hiervan zien. De wijze van invoering zal een belangrijk aandachtspunt zijn bij de invulling van de memorie van toelichting van de Invoeringswet.

Op de lopende discussie met IPO, VNG en UvW over de incidentele bestuurslasten ben ik hierboven ingegaan, hieronder ga ik in op de structurele kosten en de planning van de ICT. Op de aanpak van het vervolg op de rapporten van onder meer de commissies Ladders, Oosting en Mans ben ik reeds eerder ingegaan.

Ten aanzien van de leges vragen de leden van de CDA-fractie of deze volledig dekkend kunnen zijn voor de te maken kosten voor de omgevingsvergunning. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is in nauw overleg met de gemeenten te bezien in welke mate redelijke verhoudingen tussen de hoogte van leges en de kwaliteit van de uitvoering kunnen worden bereikt, mede in relatie tot redelijk vergelijkbare tarieven in de regio.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag inzicht hebben in de te verwachten ontwikkeling van de kosten van de leges indien de back-office activiteiten daarin doorberekend (moeten) worden.

De mate waarin legesheffing kostendekkend is voor het verlenen van een vergunning, behoort tot de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Er is een bovengrens aan legesheffing: deze mag *ten hoogste* kostendekkend zijn op het niveau van de legesverordening. Daarbinnen is kruis-subsidiëring mogelijk (kruissubsidiëring: het voor de ene dienstverlening heffen van hoge leges opdat leges voor een andere dienst laag kunnen zijn). In de praktijk zijn, zo is uit onderzoek gebleken, de leges zelden kostendekkend en worden de kosten van vergunningverlening deels gedekt uit de algemene middelen. Hierin zijn, met inachtneming van de genoemde bovengrens, bestuursorganen vrij. Op de vraag naar de consequenties hiervan voor wat betreft het uiteenlopen van door verschillende gemeenten gehanteerde tarieven wordt hierna nader ingegaan.

Vervolgens is aan de orde in hoeverre extra kosten die de Wabo met zich brengt, al dan niet uit de leges gefinancierd kunnen worden. Op korte termijn zijn er incidentele kosten, die ten dele uit leges gefinancierd kunnen worden. Zoals ik hiervoor al aangaf, ben ik bereid de overheden een substantiële vergoeding te geven ten behoeve van de incidentele kosten. In de Handreiking kostentoekening leges en tarieven, die is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt beschreven welke kostensoorten via leges verhaald kunnen worden. In hoeverre hiervoor daadwerkelijk wordt gekozen, behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenten.

Na de invoering van de Wabo zijn de criteria voor wat uit leges gedekt mag worden op zichzelf niet anders dan nu. Zo kunnen bijvoorbeeld wel de kosten van een eerste controlebezoek uit leges gedekt worden, maar voor het overige mag handhaving niet uit leges worden bekostigd.

Met VNG en IPO is voor de zomer overleg gestart over een uniforme methodiek voor de legesberekening. In dat kader wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd onder auspiciën van de Vereniging bouw- en woningtoezicht Nederland, dat moet leiden tot een uniforme methodiek van legesberekening die als basis dient voor de met VNG en IPO te maken afspraken ter uitvoering van de motie-Wiegman die door de Tweede Kamer is aangenomen en in uw Kamer, blijkens het voorlopig verslag, met instemming is begroet. Bij het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan het door de leden van de CDA-fractie genoemde thema van de verhouding tussen de hoogte van de leges en de kwaliteit van de uitvoering. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting voor het eind van het jaar beschikbaar komen en voor 1 januari 2010 zal gerappor-

teerd worden over de vorderingen voor wat betreft de te maken afspraken over een transparante berekeningswijze van leges. Overigens valt daarbij niet te verwachten dat dit zal leiden tot verlaging van de leges op korte termijn of tot het wegvallen van onderlinge verschillen tussen gemeenten. Deze verschillen zijn niet zozeer het gevolg van het meer of minder efficiënt werken door gemeenten; hiervoor zijn andere verklarende factoren. In de eerste plaats verschilt (zie hierboven) de mate van kostendekkendheid per gemeente en dit is een beleidskeus die op lokaal niveau gemaakt wordt. Het is aan de gemeente om desgewenst een deel van de algemene middelen te besteden aan de kosten van vergunningverlening, zodat de leges relatief laag kunnen blijven. Dit betekent dan wel dat diensten waarvan op individueel niveau profijt wordt genoten, deels uit collectieve middelen worden betaald. Lage tarieven impliceren dus niet persé dat de betreffende gemeente efficiënter werkt dan een andere gemeente, die kiest voor een hogere mate van kostendekkendheid uit de leges. In de tweede plaats kunnen lokale verschillen (bijvoorbeeld aanwezigheid van veel monumenten of de gesteldheid van de bodem ter plaatse) ertoe leiden dat toetsing van de vergunningaanvraag meer mensuren vergt en dus tot hogere kosten leidt. Verschillen tussen de bedragen aan leges die een aanvrager verschuldigd is voor een overigens vergelijkbaar object zullen dus naar verwachting ook na de totstandkoming van de bovenbedoelde afspraken niet verdwijnen. Wel zal een uniforme berekeningswijze ertoe leiden dat de tarieven transparanter en beter vergelijkbaar zijn. Zo zal voor de aanvrager van een vergunning inzichtelijker zijn hoe de legesberekening tot stand is gekomen.

De hoogte van de leges mag dus worden bepaald op basis van de structurele kosten.

Om de structurele kosten in kaart te brengen zijn eveneens onderzoeken gedaan aan de hand van drie businesscases. Deze geven aan dat:

- de Wabo met name positieve resultaten oplevert in gemeenten die ervoor kiezen de invoering van de Wabo niet te beperken tot de wettelijke vereisten. De Wabo wordt aangegrepen als momentum om (op termijn) organisatieverbeteringen door te voeren.
- de legeskosten na 3 tot 4 jaar lager kunnen zijn dan de huidige leges;
- voor alle gevallen geldt dat er ook kwalitatieve baten zijn zoals meer transparante processen, waaronder het monitoren van status van aanvragen, het sneller afhandelen van aanvragen en het verminderen van administratieve lasten bij de aanvrager;
- wanneer gemeenten de ICT-investeringen (50% van het totaal) gezamenlijk met andere gemeenten zouden doen dit in bepaalde gevallen behoorlijke financiële voordelen genereert.

Hieruit volgt dat de Wabo op relatief korte termijn en binnen de context van het streven naar efficiënte dienstverlening kan leiden tot een kostenbesparing (efficiencywinst) en derhalve tot een verlaging van de leges.

In het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel is voorts onderzoek verricht naar de effecten van het wetsvoorstel op de administratieve lasten. In de memorie van toelichting (hfst. 9) bij het wetsvoorstel is hierop uitgebreid ingegaan. Terugdringing van de administratieve lasten werd indertijd met name verwacht door vermindering van het aantal aanvragen van een omgevingsvergunning en het uniformeren en digitaliseren van de indieningsvereisten. Uit dit onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor bedrijven met € 33,2 mln. per jaar (ofwel 6%) zullen afnemen en voor burgers met € 3 mln. per jaar (ofwel 3 %) aan externe kosten en 9 000 uur (ofwel 5%) aan tijdsbesteding. In aanvulling op dit onderzoek is onlangs onderzoek verricht naar de mogelijk aanvullende effecten van het ontwerpbesluit omgevingsrecht (Bor) en de ontwerpministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) op de reductie van de adminis-

tratieve lasten. Hierbij is een herberekening gemaakt van de effecten van de omgevingsvergunning op de administratieve lasten. Voor bedrijven nemen de administratieve lasten af met circa € 63,4 miljoen (12%) per jaar. Voor de burgers nemen de externe kosten af met circa € 9,5 miljoen (9%). De voornaamste oorzaken voor de grotere besparing zijn: het aandeel van de indieningsvereisten dat vervalt met Mor is groter, reeds bekende gegevens hoeven niet langer te worden ingediend en digitaal ingediende aanvragen hoeven niet langer te worden gekopieerd. Ook met de in het Bor op te nemen herziene regeling voor vergunningsvrije bouwwerken wordt, mede vanwege het vervallen van de huidige categorie lichte-bouwvergunning, beoogd om te komen tot een verdere vermindering van het aantal vergunningplichtige bouwwerken. In verband met het in procedure brengen van het Bor zullen de daarmee samenhangende gunstige gevolgen voor de administratieve lasten van deze nieuwe regeling inzichtelijk worden gemaakt. Deze zijn dus nog niet in de berekening opgenomen.

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen of de kosten niet te hoog worden en vragen zich af of de burger en bedrijfsleven daar dan niet de dupe van worden. Ook stelt de VVD dat adviesbureaus zich warmlopen om straks in de praktijk enige orde te scheppen voor de vergunning-aanvragers.

Eerder heb ik aangegeven dat ten aanzien van de incidentele kosten afspraken worden gemaakt. Ten aanzien van de structurele kosten heb ik hierboven aangegeven dat efficiencywinsten mogelijk zijn en dat er daarnaast hard wordt gewerkt aan een voorstel om de transparantie te waarborgen. Ten aanzien van de opmerking rondom de adviesbureaus zie ik in de huidige situatie adviesbureaus die werkzaam zijn om de aanvragers door de hoeveelheid vergunningen te leiden en helderheid te bieden voor welke onderdelen een vergunning nodig is. Die rol verschuift in nieuwe situatie meer naar de overheid. Wel is het zo dat ook aanvragers in de nieuwe situatie op een andere wijze hun aanvraagproces meer integraal moeten organiseren. Ik verwijs hierbij ook naar de bevindingen van de Commissie Dekker, waarbij is aangegeven dat dit ook van de aanvragers verwacht en verlangd zou moeten worden, om juist om fouten te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie beschouwen een goed functionerende ICT als de ruggengraat voor het dienstverlenende karakter van de Wabo. Zij plaatsen vraagtekens bij de kwetsbaarheid van het systeem. Deze leden vragen of de minister bereid is voor die keuze en de daaraan gekoppelde risico's ook inhoudelijk de verantwoordelijkheid te nemen. Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie graag een reëel en niet te optimistisch beeld van de minister over de invoering en het gebruik van de digitale ontwerparchitectuur.

Het goed functioneren van de ICT is van buitengewoon groot belang voor de effectiviteit van de Wabo. Eerst wil ik kort ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en het bevoegd gezag bij het ontwikkelen en beheer van de ICT-voorziening. Ten behoeve van de indiening en afhandeling van aanvragen van een omgevingsvergunning is door het Rijk een centrale geautomatiseerde voorziening, de Landelijke voorziening omgevingsloket (LVO) opgezet. Deze voorziening wordt ontsloten via de websites van de bevoegde bestuursorganen. Voor een burger is dat in de regel de website van de gemeente. Bij de elektronische indiening van een aanvraag en de ontvangst daarvan door het bevoegde gezag, is het gebruik van de aanvraagmodule (het aanvraagformulier) van de LVO verplicht. Hierdoor wordt onder meer het centrale beheer van het elektronische formulier en de technische voorziening voor het indienen ervan gewaarborgd. Na de indiening van de aanvraag start de fase van de behandeling van de aanvraag. In die fase kan het bevoegde gezag

gebruikmaken van de behandelmodule van de LVO of kiezen voor het overzetten van de digitale aanvraag naar een eigen systeem. Het centrale technische beheer van de LVO berust bij de Minister van VROM. Dit omvat de zorg voor de hardware, de software en het ter beschikking stellen ervan aan het bevoegd gezag. Elk bevoegd gezag heeft de beschikking over een eigen lokaal beheerdomein binnen de LVO, waarbinnen het bevoegd gezag zelf autorisaties voor toegang tot dossiers bepaalt. Binnen het lokale beheerdomein kan het bevoegd gezag onder meer ook invulling geven aan onderdelen van het aanvraagformulier, voor zover er eigen beleidsruimte (met eventueel specifiek toetsingskader) bestaat. Daarnaast draagt het bevoegd gezag zorg voor het beheer van de dossiers, waarvan zij «eigenaar» is.

Voor aansluiting van het bevoegd gezag op de LVO geldt een beperkt aantal laagdrempelige technische en organisatorische aansluitvoorwaarden. Omwille van deze laagdrempeligheid en het voorkomen van extra investeringen door de betrokkenen is de LVO zodanig opgezet dat daarvan al gebruik gemaakt kan worden, indien de aanvrager en het bevoegd gezag beschikken over een normale internetaansluiting. De Minister draagt zorg voor ondersteuning van de aansluiting van de bevoegde bestuursorganen op de LVO. Hier is reeds in juni een aanvang mee gemaakt.

Naast de techniek is een belangrijk aspect van de Wabo de samenwerking binnen en tussen bestuursorganen. In Overijssel is in samenwerking tussen de provincie, de gemeenten Zwolle en Enschede en Waterschap Regge en Dinkel een ketentest uitgevoerd op basis van een praktijkproef met een vergunningaanvrager. Deze proef leverde onder andere op, dat ook al zijn de ICT middelen nog niet gereed er wel degelijk gestart kan worden door de bestuursorganen met de inrichting van het bedrijfsproces voor de Wabo.

Op het ogenblik ben ik bezig met het testen van de LVO om de ICT-voorziening verder te verbeteren. Zo hebben in de maanden mei – juli 2008 200 praktijkdeskundigen in een 14-tal expertisegroepen de LVO getest. De resultaten hiervan worden momenteel verwerkt. Veel testresultaten betroffen de gebruikersvriendelijkheid van het ICT-systeem. In het najaar van 2008 vinden eveneens testen plaats op het gebied van beveiliging en beschikbaarheidperformance van de LVO. Begin 2009 wordt de LVO beschikbaar gesteld voor een aantal veel gevraagde vergunningen bij gemeenten (onder meer bouw-, kap-, gebruiks- en sloopvergunningen en de reeds bestaande module voor het Activiteitenbesluit). De planning is er thans op gericht om in de in de loop van 2009 hieraan de milieuvergunning en andere provinciale toestemmingen toe te voegen. Ten slotte volgt dan de invoering van de complete LVO. Gemeenten, provincies en andere overheden kunnen vrijwillig in eigen tempo komend jaar gebruik gaan maken van de landelijke ICT-voorziening. Zo krijgen overheden de mogelijkheid in eigen tempo eerst de ICT in de huidige werkprocessen in te voeren voordat de invoering van de Wabo plaatsvindt. Hiermee wordt het mogelijk de landelijke ICT-voorziening stap voor stap in te voeren.

Daarnaast heeft een eerste scan van de ICT-voorziening plaatsgevonden die inzicht geeft wat er nodig is om de LVO goed aan te sluiten op de nieuwe Wabo-werkprocessen bij en tussen bevoegde en adviserende overheden. Deze scans zullen herhaald worden om goed de vinger aan de pols te blijven houden. Ik ben me bewust van de belangrijke rol die gemeenten en provincies in deze hebben. De complexiteit van de betrokken wet- en regelgeving en de te bouwen ICT-voorzieningen zijn twee belangrijke redenen geweest om een nieuwe richtdatum bekend te maken voor de inwerkingtreding van de Wabo (1 januari 2010).

De landelijke voorziening wordt nadrukkelijk ontwikkeld als bouwsteen van de e-overheid als totaal. Andere bouwstenen worden gebruikt bij de ontwikkeling zoals de basisregistraties, DigiD, Burgerservicenummer en de Overheid geeft Antwoord. Tevens nemen de Implementatieteams van de EGEM-i de voorziening mee bij hun ondersteuning van overheden.

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte welke (financiële) ruimte en garantie geboden kunnen worden om de via monitoring gebleken in- en uitvoeringsproblemen op te lossen.

In het bovenstaande ben ik reeds ingegaan op de te maken afspraken over de kosten. De VROM-inspectie is voorts belast met de monitoring van de stand van de praktische in- en uitvoering van de Wabo bij de overheden en rapporteert daar periodiek over. Dit biedt VROM, naast het intensieve overleg met de betrokken koepels van de overheden, de mogelijkheid om een goed overzicht te hebben van de stand van zaken in de praktijk en waar nodig extra bijstand te verlenen. Bij VROM en InfoMil zijn medewerkers in het bijzonder belast met het verzorgen van de ondersteuning op dit punt. Die ondersteuning richt zich overigens niet alleen op de overheden, maar ook op de aanvragers van de omgevingsvergunning.

Ook de leden van de fracties van de SP, ChristenUnie en SGP vragen om nadere informatie over de ICT-voorzieningen, de financiële gevolgen van de invoering van de Wabo alsmede de dekking van de daaruit voortkomende lasten. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP verzoeken de brief van de VNG van 12 juni 2008 daarbij te betrekken. Ook de leden van de fractie van GroenLinks willen nadere informatie over de gevolgen van de Wabo voor de ontwikkeling van de leges. Voor al deze vragen wil ik graag verwijzen naar de hierboven gegeven antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA.

## **VIII. Overig**

### *Archeologische monumenten*

Gelet op het gestelde in de MvA dat aan de omgevingsvergunning voorschriften «kunnen» worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg, vragen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP of het, gezien het feit dat het vergunningstelsel voor beschermde archeologische monumenten in de Monumentenwet 1988 gehandhaafd blijft, niet voor de hand ligt dat in voorkomende gevallen eerst een archeologische monumentenvergunning wordt verleend voordat er een omgevingsvergunning wordt verleend.

Onderscheid dient gemaakt te worden tussen de van rijkswege beschermde archeologische monumenten en de terreinen waar sprake is van archeologische waarden of verwachtingen waarop geen wettelijke bescherming rust.

Voor de van rijkswege beschermde archeologische monumenten is het van belang dat geen gebruik kan worden gemaakt van een omgevingsvergunning voordat een archeologische monumentenvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 is verleend. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, zal de bij beschermde archeologische monumenten thans bestaande aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegvergunningen in de Wabo worden vervangen door een afstemmingsregeling. Hierdoor zal een omgevingsvergunning pas in werking treden op het moment dat ook de vereiste archeologische monumentenvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 in werking is getreden. Dit wordt bij Invoeringswet Wabo geregeld.

Voor terreinen waar sprake is van archeologische waarden of verwach-

tingen kan met een omgevingsvergunning worden voorzien in de bescherming van archeologische belangen. Voor onder meer bouw- en aanlegactiviteiten op locaties waarvoor in het bestemmingsplan is aangegeven dat daar sprake is van archeologische waarden of verwachtingen, biedt de Wabo de mogelijkheid om het belang van de archeologische monumentenzorg bij de besluitvorming te betrekken. In die gevallen kunnen bijvoorbeeld aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg.

#### *Bestuurlijke lus en bevoegdheden rechtbanken*

Het kabinet heeft met instemming kennisgenomen van de reactie van de leden van de fractie van het CDA ter zake van de bestuurlijke lus en de bevoegdheid van rechtbanken. Een wetsvoorstel ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, dat onder andere voorziet in meer mogelijkheden tot samenwerking tussen gerechten, zal naar verwachting dit najaar voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

#### *Voorbeelden*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de werking van de Wabo te illustreren aan de hand van enkele concrete voorbeelden, waarbij het bevoegd gezag verspringt. Een van de voorbeelden betreft de kap van de Schinveldse bossen in Onderbanken. Gelet op het feit dat daaromtrent momenteel nog bestuursrechtelijke procedures aanhangig zijn, wil ik daar in dit verband niet op ingaan. Een ander voorbeeld dat de leden van GroenLinks aandragen betreft de realisatie van een baggerstort in de Oostvlietpolder in Leiden. Hieronder zal ik daarop ingaan aan de hand van de regelgeving op grond van de Wabo en de Wro. Daarbij ga ik overigens niet in op de bijzonderheden van het betreffende geval.

In de huidige situatie zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de milieuvergunning voor het opslaan van de baggerspecie klasse 3, de milieuvergunning voor het winnen van zand en de ontgrondings- en grondwateronttrekkingsvergunning, de gemeenteraad voor het projectbesluit voor afwijking van het bestemmingsplan en burgemeester en wethouders voor het slopen, bouwen en kappen van bomen e.d. Onder de Wabo worden vanwege de milieuaspecten gedeputeerde staten bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, dus ook voor slopen, bouwen en kappen en de afwijking van het bestemmingsplan. Bij dat laatste houdt de gemeenteraad de bevoegdheid te beslissen over een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). Zonodig kunnen gedeputeerde staten via de coördinatieregeling van de Wro de ontgrondingsvergunning, grondwateronttrekkingsvergunning en alle andere vergunningen meecoördineren met de omgevingsvergunning.

Indien provinciale staten het project aanmerken als een project van provinciaal belang als bedoeld in de Wro, worden gedeputeerde staten op die grond bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. In dat geval zal voor de afwijking van het bestemmingsplan niet langer een vvgb van de gemeenteraad nodig zijn.

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