

Vergaderjaar 2008–2009

31 953

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2009

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	2
2.	Inleiding	2
3.	Wijzigingen in Wabo	4
4.	Regels overgangsrecht Wabo	5
5.	Gevolgen van de Wabo voor de invoeringswetgeving	5
5.1	Algemeen	5
5.2	Toestemmingstelsels (wijze van integratie)	6
5.3	Toetsingskader, voorschriften, wijziging en intrekking	9
5.4	Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen	9
5.5	De verklaring van geen bedenkingen	10
5.6	Procedurele bepalingen	10
5.7	Handhaving	12
6.	Gevolgen voor de meest relevante wetten	14
6.1	Wet ruimtelijke ordening	14
6.2	Monumentenwet 1988	15
6.3	Natuurbeschermingswet 1988 en Flora- en faunawet	16
7.	Invoering Wabo	18
7.1	Invoeringsbegeleiding	18
7.2	ICT	19
8.	Toetsing van de gevolgen van dit wetsvoorstel	20
8.1	Gevolgen voor gemeenten, provincies en Rijk	20
8.2	Gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen	21
8.3	Gevolgen voor de rechterlijke macht	22
9.	Artikelsgewijs	22
9.1	Artikel 2.7	22
10.	Overig	22

1. Algemeen

Met genoegen constateer ik de positieve ontvangst van het wetsvoorstel door de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de VVD-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie. De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zie ik als een belangrijke bijdrage aan het pakket van maatregelen van het kabinet om de economische activiteit te stimuleren. Door het samenvoegen van allerlei vergunningen voor onder meer bouwen, milieu, monumenten en natuurbescherming tot één omgevingsvergunning wordt gezorgd voor een vermindering van administratieve lasten en een verbetering van de dienstverlening van de overheid. Mijn bedoeling is dat door het aanvragen van vergunningen door burgers en bedrijven op een meer laagdrempelige (digitale) en efficiënte wijze het bouwen en ondernemen gemakkelijker wordt gemaakt. Ook de op een aantal terreinen door te voeren verdere deregulering, bijvoorbeeld de toename van het vergunningsvrij bouwen, kan de bedrijvigheid een verdere impuls geven.

Ik begrijp dat, gelet ook op de reikwijdte en impact van de Wabo, er ook rond dit wetsvoorstel en de andere met de invoering samenhangende aspecten nog wel vragen leven. Alle fracties en met name ook leden van de SP-fractie stellen informerende en kritische vragen op dit punt. Daarbij wordt ook deels een relatie gelegd met andere parallel lopende trajecten onder meer op het terrein van de verbetering van de overheidsorganisatie op het terrein van de uitvoering en het interbestuurlijk toezicht daarop. Ik wil, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, graag op alle vragen ingaan omdat ik met u van mening ben dat het proces dat gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartners moeten doorlopen om ook echt per 1 januari 2010 een digitale omgevingsvergunningsaanvraag te kunnen ontvangen en een omgevingsvergunning te verlenen, nog de nodige aandacht en inspanning vergen.

2. Inleiding

De leden van de CDA-fractie leggen een relatie tussen dit wetsvoorstel en de aangekondigde crisis- en herstelwet. Zoals hierboven onder algemeen aangegeven, zie ik de Wabo als bijdrage aan het pakket van crisis- en herstelmaatregelen. Voor mij is van belang dat de bestaande voornemens in dit kader nu daadwerkelijk tot uitvoering komen. Daarom is er van mijn kant dan ook terughoudendheid op het punt van het op dit moment toevoegen van aanpassingen, omdat dit de invoering vertraagt. Wel is in dit wetsvoorstel en in het ook aan de Staten-Generaal overgelegde ontwerp-Besluit omgevingsrecht voorzien in de eerder in het kader van de Wabo aangekondigde voornemens tot het integreren en aanhaken van vergunningen en toestemmingen op basis van andere omgevingsregelgeving en tot het verder dereguleren van vergunningen.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast ook naar de relatie met de voorstellen van de Commissie Dekker. De Commissie Dekker heeft een reeks aanbevelingen gedaan om de toepassing van de bouw- en bouwgerelateerde voorschriften te vereenvoudigen. De voorstellen zijn niet zozeer gericht op het daadwerkelijk schrappen van voorschriften, maar hebben betrekking op het meer transparant en uniform maken van de voorschriften en het anders organiseren van het toezicht op de naleving van voorschriften. Zo noemt de Commissie de introductie van de omgevingsvergunning een stap in de goede richting om de transparantie te verhogen. Vervolgens bepleit de Commissie om deze ontwikkeling door te trekken en na de invoering van de Wabo te werken aan een verbeterde afstemming van de achterliggende toetskaders. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3. Ook ziet de Commissie Dekker vereenvoudigings-

mogelijkheden om lokaal verschillende voorschriften zoveel als mogelijk te uniformeren. Een aansprekend voorbeeld hiervan is het Gebruiksbesluit, zoals dat per 1 november 2008 van kracht is geworden. De meest in het oogspringende aanbeveling van de Commissie Dekker gaat over het op private wijze waarborgen van de kwaliteit in het bouwproces, waardoor verminderd publiek toezicht nodig zou zijn. De Commissie beveelt aan om hiermee pilots uit te voeren. In mijn brief van 15 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 286) heb ik de Kamer gemeld dat het actieplan, waarin de pilots staan beschreven, in de zomer van 2009 tegemoet kan worden gezien. De uitkomsten van de nog uit te voeren pilots dienen de grondslag te bieden voor een besluit om al dan niet meer op private kwaliteitsborging te vertrouwen en daarmee het publiek toezicht te verminderen.

Het kabinet is het met de leden van de SP-fractie eens dat het huidige proces van vergunningverlening en handhaving voor verbetering vatbaar is. Mede met het oog hierop liggen de onderhavige Wabo-voorstellen voor in de Kamer. Met de Wabo wordt het mogelijk dat voor alle activiteiten waaruit een project bestaat, in één keer vergunning wordt gevraagd. Een aanvrager kan er echter ook voor kiezen om voor één of meer activiteiten een afzonderlijke vergunning aan te vragen. Indien er sprake is van onlosmakelijke samenhang dienen de betrokken activiteiten wel gelijktijdig te worden aangevraagd. Onlosmakelijke samenhang betekent dat een activiteit in juridisch opzicht gelijktijdig ook een andere activiteit is. De activiteit valt dan tegelijkertijd onder twee of meer omschrijvingen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het bouwen van een bouwwerk (activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a) tegelijkertijd in strijd is met het bestemmingsplan (activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c) en eveneens het oprichten van een milieu-inrichting betreft (activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e). De omgevingsvergunning dient dan te worden aangevraagd voor de activiteiten uit artikel 2.1 eerste lid, onderdelen a, c en e, van de Wabo. Het kan onder omstandigheden volstrekt legitiem zijn als een aanvrager eerst met zekerheid wil weten of één of enkele van de activiteiten die deel uitmaken van een project aanvaardbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of een activiteit in planologisch opzicht aanvaardbaar is. Alvorens te investeren in het verder uitwerken van bijvoorbeeld bouwtekeningen en milieutechnische gegevens, kan zekerheid omtrent de planologische aanvaardbaarheid wenselijk zijn. De investeringen die samenhangen met de technische detaillering van een project zouden immers nutteloos zijn indien de activiteit in planologisch opzicht onaanvaardbaar zou blijken te zijn. Vandaar dat de Wabo de mogelijkheid biedt voor het gefaseerd verkrijgen van een vergunning. Daarbij worden de activiteiten, naar keuze van de aanvrager, in de eerste of tweede fase beoordeeld. De besluiten op de twee fasen vormen gezamenlijk één vergunning. Het is dus nadrukkelijk wel één vergunning, waarbij het bevoegd gezag er voor moet zorgen dat eventueel verbonden voorwaarden onderling zijn afgestemd. Van de door de leden van de SP-fractie gevreesde salamitactiek zal naar mijn oordeel geen sprake zijn. Zeker als dit vergeleken wordt met de huidige versnipperde en apart van elkaar georganiseerde vergunningenstelsels. Binnen de Wabo behouden alle activiteiten hun eigen toetsingskader. Pas als voldaan wordt aan het desbetreffende toetsingskader gaat voor die afzonderlijke activiteit het licht op groen. Ook al zijn andere activiteiten uit een project in een eerdere omgevingsvergunning of in een eerste fase positief beoordeeld, wil dat niet zeggen dat voor een laatste te beoordelen activiteit – onder de druk van eerdere positieve besluiten – vergunning zou moeten worden verleend in strijd met het betreffende toetsingskader. Zo'n vergunning zou in strijd zijn met de wet en zal, mits aangevochten, in rechte worden vernietigd. Zo kan een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een uitbreiding van een autobedrijf

alleen worden verleend als het project bouwtechnisch, planologisch en uit milieuoogpunt aanvaardbaar is. Ik zie geen aanleiding om te veronderstellen dat door de Wabo een bevoegd gezag zich gedwongen zou zien om een vergunning voor een milieutechnisch onaanvaardbaar project toch te verlenen, omdat wel voldaan zou worden aan het bestemmingsplan of het Bouwbesluit 2003. Het maakt in dat opzicht geen verschil of een project op deze aspecten gefaseerd of in één keer wordt beoordeeld.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de Wabo wel een besparing oplevert achter het loket. De (incidentele) investeringen van de overheden gaan bij de Wabo voor de (structurele) baat uit. Om de structurele kosten in kaart te brengen zijn 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. Dit omdat ze worden aangegrepen als momentum om (op termijn) organisatie- en procesverbeteringen door te voeren.
- De legeskosten na 3 tot 4 jaar lager kunnen zijn dan de huidige leges.
- Door alle gevallen geldt dat er ook kwalitatieve baten zijn zoals meer transparante processen, waaronder het monitoren van status van aanvragen, en het sneller afhandelen van aanvragen.
- Door het «omgevingsloket online» (de digitale Wabo-Tool) hoeven overheden niet op individueel niveau hoge investeringen te doen. Door het aanvraagformulier op centraal niveau te organiseren hoeft niet elke individuele gemeente en provincie zijn eigen formulier te ontwerpen en te beheren. Dit levert een forse besparing op. Er zijn overheden die de Wabo gebruiken om hun hele dienstverlening te digitaliseren. Dat gaat dus breder dan alleen Wabo. Uiteindelijk levert een digitale dienstverlening veel voordeel op ook in het kader van efficiencywinst. Het is aan te raden dat gemeenten hierbij de samenwerking zoeken. Niet alleen met het oog op de kosten maar ook met het oog op de complexiteit. Aangenomen kan worden dat de ontwikkeling van de regionale uitvoeringsstructuur deze samenwerking stimuleert.

Met de leden van de fractie van de SP ben ik mij ervan bewust dat er veel van gemeenten wordt gevraagd door tal van – door beleidsmatige overwegingen gelegitimeerde – wetswijzigingen ook binnen het omgevingsrecht. Mede daarom wordt er vanuit het Rijk veel gedaan aan ondersteuning. Bovendien gaan er financiële vergoedingen naar gemeenten. Het geeft overheden tevens een concreet handvat om hun dienstverlening op een hoger peil te brengen. Dat geeft kansen en motiveert. Dat medewerkers bij gemeenten en provincies door de ontwikkelingen rond de Wabo vertrekken en deskundigheid weglekt, waag ik te betwijfelen. Wel is al enige tijd het aanwezig zijn van deskundig personeel bij gemeenten een oprechte zorg. Ook dit is een van de elementen die door de samenwerking in de regionale uitvoeringsstructuur (dossier Mans/Eindbeeld) verbeterd kan worden.

3. Wijzigingen in Wabo

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze waarop wordt omgegaan met de motie Koopmans en Vermeij met betrekking tot verdere integratie van toetsingskaders (30 844, nr. 23) en informeren waarom de eerdere toezegging op dat punt niet is nagekomen. Op 24 april jl. heb ik u bericht dat ik bij de uitvoering van de motie Koopmans/Vermeij aansluiting zoek bij een reeds lopend traject «Stroomlijning toetsen bij ruimtelijke plannen». De mogelijkheid en wenselijkheid van de integratie van toetsen in ruimtelijke plannen staan hierin centraal. Beide trajecten maken deel uit van het actieprogramma «Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimte-

lijke ontwikkeling». De planning en nadere invulling van dit actieprogramma wordt momenteel door het departement voorbereid en zal rond de zomer aan de Kamer worden gezonden.

Wat betreft de verdere integratie van toetsingskaders wordt gedacht aan een gefaseerde aanpak. Een gefaseerde uitbouw heeft het voordeel dat zorgvuldig rekening kan worden gehouden met de praktijkervaringen met de nieuwe Wabo en met de andere recente vernieuwingen in de wetgeving van VROM. Dit is beter dan één groot nieuw wetgevingscomplex in één keer. Op lange termijn kan de gefaseerde operatie leiden tot een wet waarin de diverse toetsingskaders en wetten op het terrein van het omgevingsrecht steeds meer op elkaar worden afgestemd en met elkaar worden geïntegreerd tot een samenhangend geheel. Overigens wordt inmiddels gewerkt aan de vergroting van de reikwijdte van de Wabo door de integratie van de Ontgrondingenwet in de Wabo en, voor wat betreft de rijkswateren, in de Waterwet. Na overleg met de betrokken partijen, dat dit najaar voorzien is, zal het desbetreffende wetsvoorstel naar verwachting begin 2010 aan de Kamer worden aangeboden.

4. Regels overgangsrecht Wabo

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering meer inzicht te geven in de stand van zaken van de aanpassing van verordeningen door provincies en gemeenten.

De inwerkingtreding van de Wabo heeft tot gevolg dat bestaande bepalingen van provinciale of gemeentelijke verordeningen van rechtswege vervallen als het onderwerp waarop deze betrekking hebben bij of krachtens de Wabo wordt geregeld. Dit vloeit voort uit de artikelen 119 Provinciewet en 122 Gemeentewet. Met VNG en IPO heb ik geïnventariseerd welke aanpassingen moeten plaatsvinden. Deze lijst wordt actief gecommuniceerd. IPO en VNG hebben aangegeven dat zij voortvarend bezig zijn met de aanpassing van de modelverordeningen. Uiteraard zullen gemeenten en provincies deze aanpassingen nog moeten doorvoeren in hun besluitvorming. De overheden zijn hiervoor zelf verantwoordelijk. Ik zal samen met IPO en VNG de gemeenten hiertoe zoveel mogelijk stimuleren.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van de formulering «onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding» en waarom niet gekozen is voor de formulering «op het tijdstip van inwerkingtreding».

Het overgangsrecht beoogt, kort gezegd, te regelen dat op de afhandeling van lopende zaken (ingediende aanvragen, lopende voorbereidings- of rechtsbeschermingsprocedures etc.) het oude recht van toepassing blijft. Het gaat daarbij om het recht zoals dat geldt tot het moment waarop de Wabo in werking treedt. De formulering «op het tijdstip van inwerkingtreding» kan daarom niet worden gebruikt. Dat moment valt immers samen met het tijdstip waarop het nieuwe recht (de Wabo) reeds geldt. Dit is voorts toegelicht op pagina 66 van de memorie van toelichting.

5. Gevolgen van de Wabo voor de invoeringswetgeving

5.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achtergrond van de keuze dat directe lozingen op het oppervlaktewater onder het bereik van de waterwetgeving vallen. Deze keuze is al geruime tijd geleden gemaakt in het kader van de voorbereiding van de inmiddels wet geworden Wabo en Waterwet. Voor de afwegingen in dat kader wordt verwezen naar de wetsbehandeling van die twee wetten. De monitoring van de ervaringen met het onderbrengen van de indirecte lozingen in de Wabo, waarom in de

Tweede en Eerste Kamer bij respectievelijk de behandeling van de Wabo en de Waterwet om is verzocht, zal overigens binnen enkele jaren bovendien meer duidelijkheid werpen op de vraag naar de wenselijkheid van het al dan niet verder integreren van de vergunningkaders. Daarbij moet ook de betrokkenheid van de waterschappen aan de orde kunnen komen. Ook de mogelijk verder te zetten stappen in de verbetering van de uitvoering van vergunningverlening en handhaving zullen daarbij worden betrokken. De nieuwe watervergunning kan samen met de omgevingsvergunning via één loket – op elektronische wijze – worden aangevraagd. Deze leden vragen zich af hoe dit in de praktijk werkt. De watervergunning en de omgevingsvergunning worden immers niet geïntegreerd. Het blijven dus afzonderlijke vergunningen die wel bij hetzelfde overheidsloket, het Omgevingsloket online, kunnen worden aangevraagd. De aanvraag voor een watervergunning kan echter ook rechtstreeks bij het bevoegde gezag op grond van de Waterwet worden ingediend (Rijkswaterstaat, provincie of waterschap). Het bevoegd gezag is vervolgens verantwoordelijk voor de besluitvorming. De aanvrager heeft dus alle vrijheid. De watervergunning kan vermoedelijk in de tweede helft van 2010 digitaal worden aangevraagd. Tot die tijd zal een schriftelijk aanvraagformulier gebruikt worden.

5.2 Toestemmingstelsels (wijze van integratie)

De leden van de CDA-fractie vragen om aan te geven wanneer, op welke wijze en onder welke voorwaarden besloten wordt om de reikwijdte van de aanhakende toestemmingen te verbreden.

In bijlage 3 bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb ik gemotiveerd aangegeven waarom bij nader inzien is afgezien een belangrijk aantal toestemmingen die als aan te haken toestemming waren genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo, te laten aanhaken bij de omgevingsvergunning. Modernisering van de betrokken toestemmingen, het feit dat in de praktijk niet of nauwelijks sprake zal zijn van samenloop met de betrokken omgevingsvergunning of het feit dat beide toestemmingstelsels niet goed op elkaar aansluiten zijn de belangrijkste redenen hiervan af te zien.

Ik ben er geen voorstander van om op dit moment nogmaals en kritisch te kijken of niet meer toestemmingen kunnen worden aangehaakt. Ik verwacht niet dat een dergelijk onderzoek op dit moment tot andere inzichten leidt. Het realiseren van het aanhaken van een toestemming bij de omgevingsvergunning vergt bovendien maatwerk en de nodige regelgeving en praktische voorzieningen. Het aanhaken van meer toestemmingen zal er toe leiden dat de beoogde inwerkingstredingsdatum van 1 januari 2010 niet wordt gehaald.

Dit neemt niet weg dat in de toekomst nog andere toestemmingen zullen worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning. In het antwoord onder 3 is bijvoorbeeld ingegaan op de voortgang ten aanzien van de integratie van de Ontgrondingenwet. In het antwoord onder 6.2 wordt ingegaan op de integratie van de vergunning voor archeologische monumenten.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af of het mogelijk is de 8.40 Wm melding en de aanvraag om een omgevingsvergunning verder te integreren. Voor de activiteiten waarvoor die melding moet worden gedaan, is geen voorafgaande toestemming nodig om die activiteiten te mogen verrichten. Op een melding als bedoeld in artikel 8.41 van de Wm volgt, in tegenstelling tot een aanvraag om een omgevingsvergunning, dan ook geen besluit (dat zelfstandig vatbaar is voor bezwaar en beroep). De keuze voor een dergelijke constructie hangt samen met de wens tot het op de meest deregulerende wijze regelen van de met de algemene regels samenhangende melding.

De leden van de SP-fractie stellen dat in de praktijk het erop zal neerkomen dat het hoogste bevoegd gezag bij verlening van de vergunning

verantwoordelijk zal zijn voor de vergunning en de handhaving. Wat is dan de rol van het oorspronkelijk bevoegde gezag?

De toedeling van bevoegdheden aan gemeente, provincie of Rijk in de Wabo is ingegeven door de betrokken openbare belangen. Met die bevoegdheidstoedeling wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidstoedeling op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. In paragraaf 5.4 «Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen» zal ik ingaan op de resultaten van het overleg met IPO en VNG over mogelijk verdergaande decentralisatie.

In de Wabo zijn enkele voorzieningen opgenomen die ervoor zorgdragen dat 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. Zij zijn met het oog op een kwalitatief goede besluitvorming bijvoorbeeld betrokken als adviseur van het bevoegd gezag of als orgaan dat een verklaring van geen bedenkingen dient te verlenen. Het bevoegd gezag dient met een advies rekening te houden, het kan daarvan uitsluitend gemotiveerd afwijken. Het bevoegd gezag blijft echter integraal verantwoordelijk voor het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag zal derhalve over een zodanige deskundigheid moeten beschikken dat zij de uitgebrachte adviezen kan beoordelen en kan integreren met de overige bouwstenen van de omgevingsvergunning. Een verklaring van geen bedenkingen geeft een ander orgaan een beslissende invloed ten aanzien van een bepaald belang of een bepaalde activiteit. De verklaring is bijvoorbeeld van toepassing in gevallen waarin van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken (de voormalige projectbesluiten uit de Wro). De omgevingsvergunning voor deze afwijking kan ook door provincie of Rijk alleen worden verleend als de gemeenteraad hiervoor een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.

De leden van de SP-fractie vragen of bij invoering van de Wabo wordt voorkomen dat straks de 25e vergunning waar eigenlijk een weigering uit voortkomt, toch gaat worden verleend onder de druk van die andere 24 vergunningaanvragen die al wel positief zijn beoordeeld. Zij vragen of er een hiërarchie in wetten is aan te geven waarin duidelijk wordt welke wetten en verordeningen prevaleren of dat elke vergunning even zwaar meetelt.

De Wabo kent geen hiërarchie van wetten of verordeningen die als toetsingskader voor de vergunningverlening gelden. Elk van de activiteiten wordt beoordeeld aan de hand van de bestaande toetsingskaders. De vergunning kan slechts worden verleend voor zover het toetsingskader dat toelaat. Hierdoor blijft het bestaande beschermingsniveau gehandhaafd. In de geschetste casus kan de aanvrager (op grond van artikel 2.21 van de Wabo) aangeven dat hij een vergunning zou willen hebben voor 24 van de 25 activiteiten. De vergunning hoeft dan dus niet geheel te worden geweigerd. De resterende activiteit krijgt de aanvrager echter niet cadeau. Voor die activiteit zal dus geen vergunning verleend kunnen worden. De aanvrager zal op dat punt zijn oorspronkelijk voorgenomen project moeten aanpassen.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de gevolgen van de *lex silencio positivo* (vergunning van rechtswege).

De keuze voor de *lex silencio* is een afgewogen keuze. Het gaat daarbij in de eerste plaats om vergunningstelsels met een relatief gering risico en in de tweede plaats om stelsels waarbij het toetsingskader in hoge mate gebonden is. In de derde plaats betreft het vergunningstelsels waarvoor de *lex silencio* ook nu al geldt en geen signalen bekend zijn dat daardoor in de praktijk problemen optreden. 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 goede besluitvorming en anderzijds het bieden van de nodige waarborgen om belangen van derden en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen. Een beslistermijn van acht weken is in overeenstemming met de algemene «redelijke» beslistermijn in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:13) en is met een verlengingsmogelijkheid tot veertien weken (drie en een halve maand) voldoende om een verantwoorde beslissing te nemen ten aanzien van activiteiten die aan de eerdergenoemde criteria voldoen.

De leden van de SP-fractie vragen in dit verband verder naar de kosten van de opleiding en naar de positie van de op te leiden ambtenaren. VROM is samen met IPO, VNG en Unie van Waterschappen verantwoordelijk voor de inhoudelijke opleiding van de ambtenaren van gemeenten, provincies en waterschappen. De opleiding richt zich op de inhoud van de wet en het Omgevingsloket online. Dit gebeurt via een «train-the-trainer»-concept. VROM leidt sleutelfiguren van genoemde organisaties op die vervolgens intern ambtenaren van hun eigen organisatie weer opleiden. De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen circa 1,5 miljoen euro. Binnen dit budget gaat de Wabo-opleiding bestaan uit een juridisch praktijkboek, een e-learningtool en seminars.

In de zomermaanden worden drie instructie-bijeenkomsten georganiseerd bedoeld voor ambtenaren die de Wabo-opleidingen gaan coördineren binnen hun eigen organisatie. Deze coördinatoren kunnen Wabo-projectleiders zijn, maar ook ambtenaren van andere organisatieonderdelen. Deze gaan vervolgens sleutelfiguren selecteren voor de seminars. De seminars bevatten de volgende modules: informatie, aanvraag, behandeling, coördinatie, advies en toezicht en handhaving. Vervolgens is het de bedoeling dat de sleutelfiguren de opgedane kennis overdragen aan hun collega's. Hiervoor krijgen zij tijdens het seminar een handreiking. Ook gebruiken zij hiervoor het juridisch handboek en de e-learning methode. Sleutelfiguren zijn bijvoorbeeld de medewerkers publiekzaken (loketfunctie), juridische vergunningmedewerkers, handavingscoördinatoren, et cetera.

De leden van de SP-fractie vragen wie precies belanghebbenden zijn en welke mogelijkheden tot inspraak, bezwaar, beroep en hoger beroep openstaan voor een ieder en welke voor belanghebbenden.

Als op de behandeling van de aanvraag de reguliere procedure van toepassing is, dan staat bezwaar, beroep en hoger beroep open voor belanghebbenden. Dit overeenkomstig de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht. Datzelfde geldt voor het beroep en hoger beroep voor gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, staat geen bezwaar maar wel de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen open. Overeenkomstig de voorlichting die de Raad van State heeft uitgebracht, staat die mogelijkheid voor «eenieder» open. Het gaat daarbij om projecten met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en waarbij doorgaans een groot aantal derden betrokken is.

Wie in een concreet geval belanghebbende zijn, hangt af van het concrete project waarvoor vergunning wordt gevraagd. Evenals nu het geval is, zal de kring van inspraakgerechtigden primair afhankelijk zijn van de aard en omvang van het project en de effecten op de leefomgeving. Aangezien de Wabo op uiteenlopende projecten betrekking heeft, zal ook de kring van inspraakgerechtigden verschillen. De kring van belanghebbenden bij een vergunning voor een interne verbouwing zal minder ruim zijn dan bij de oprichting van een afvalverbrandingsinstallatie. Voor het bepalen van de kring van belanghebbenden kan worden aangesloten bij de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria. Zie voorts de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie onder paragraaf 10.

5.3 Toetsingskader, voorschriften, wijziging en intrekking

De leden van de SP-fractie hebben de indruk dat de verantwoordelijkheid verschuift naar het hoogste bevoegd gezag. Op de wijze van bevoegdhedenverdeling en de positie van de daarbij betrokken overheden is reeds ingegaan in paragraaf 5.2. Daarnaast wordt verwezen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de positie van het waterschap. Het waterschap is geen bevoegd gezag in het kader van de Wabo. Het waterschap heeft als waterbeheerder bij indirecte lozingen – in bepaalde gevallen – de bevoegdheid tot het geven van een bindend advies richting het bevoegd gezag in het kader van de verlening en handhaving van de omgevingsvergunning.

5.4 Bevoegd gezag en betrokkenheid andere bestuursorganen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de nadere besluitvorming over de wijze van invulling van de bevoegdhedenverdeling in verband met lopende politieke discussies. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang van de wijzigingen in bevoegdheden als gevolg van de Wabo, de discussie over de uitvoeringsdiensten en een mogelijk daarbij te hanteren overgangperiode.

In een brief die separaat aan uw Kamer is gezonden, geef ik aan dat er een principe-akkoord met IPO en VNG is bereikt over een samenhangend pakket van afspraken over de wijze waarop de problemen bij vergunningverlening en toezicht betreffende het omgevingsrecht worden aangepakt (dossier Mans/Eindbeeld). Dit in vervolg op de kabinetsvisie over dit onderwerp (brief van 6 november 2008) waarover ik met uw Kamer op 3 december 2008 van gedachten heb gewisseld. Deel van het samenhangende pakket zijn de afspraken om te komen tot verdere decentralisatie van bevoegdheden. De afspraken komen er op neer dat wanneer er op 1 januari 2012 een robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering is geborgd, de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal inrichtingen zal worden gedecentraliseerd van provincies naar gemeenten. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies. Dit betekent dus – daarnaar wordt gevraagd door de leden van de VVD-fractie – dat voor grote chemische bedrijven de provincie het bevoegd gezag blijft. Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt, conform het hiervoor genoemde akkoord, bij de inwerkingtreding van de Wabo een overgangsregeling getroffen: het college van B&W wordt op dat moment bevoegd gezag maar het college van GS behoudt een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen (verklaring van geen bedenkingen). De deelbevoegdheid van het college van GS heeft niet alleen betrekking op het al dan niet verklaren dat het college geen bedenkingen heeft tegen het verlenen van een omgevingsvergunning, maar ook op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning.

Van dit akkoord maakt voorts deel uit dat het college van GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen in de overgangperiode behoudt. Omdat de Wabo daar nu niet in voorziet, is hiervoor een nota van wijziging opgesteld. Daarmee wordt mogelijk gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat in daarin aangewezen categorieën gevallen ook het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, bestuursrechtelijk handhavingsbevoegd is (en tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving). Dit is weliswaar een afwijking van het uitgangspunt van de Wabo dat er sprake is van één handhavend bevoegd gezag. Na 1 januari 2012 is B&W als enige handhavingsbevoegd als de

robuuste landsdekkende structuur is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd.

5.5 De verklaring van geen bedenkingen

De figuur van de verklaring van geen bedenkingen roept vragen op bij de leden van de SP-fractie. Hoeveel gewicht wordt toegekend aan de verklaring van geen bedenkingen? Als de verklaring niet wordt verleend en er bedenkingen en bezwaren zijn tegen de vergunning, gaat dan de vergunning niet door?

Uitgangspunt is dat de afweging van de verschillende aspecten van het betrokken project door één bevoegd gezag wordt gemaakt. Toch zijn er enkele gevallen waarin het, gelet op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissende bevoegdheid omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten, hiervoor is de verklaring van geen bedenkingen geïntroduceerd. Ik deel de zorg van de leden van de SP-fractie niet: de verklaring van geen bedenkingen biedt juist uitkomst voor de inbreng door de overheidsorganen die hiervoor een bijzondere verantwoordelijkheid hebben. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning in bepaalde bij het Bor aangewezen gevallen, alleen verlenen als een ander bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven. Als dit bestuursorgaan bedenkingen of bezwaren heeft, kan het voorschriften stellen die onverkort aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden of de verklaring weigeren. Als de verklaring wordt geweigerd of niet wordt verleend binnen de daarvoor gestelde termijn, moet het bevoegd gezag de vergunning weigeren.

5.6 Procedurele bepalingen

Met betrekking tot de «procedure brandveilig gebruik» stelt de memorie van toelichting de leden van de CDA-fractie gezien het ingetrokken amendement Koopmans/Van der Burg (30 844, nr. 19) teleur. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een toelichting bij de mogelijkheid dat het aantal gevallen onder de uitgebreide procedure nog verder kan gaan afnemen.

Het is nadrukkelijk de bedoeling om het aantal gevallen waarin een omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk vereist is, zoveel mogelijk te beperken. Met de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) op 1 november 2008 is het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen reeds met 80% verminderd ten opzichte van de voorheen op grond van de gemeentelijke bouwverordeningen bestaande gebruiksvergunningplicht. Dit kon worden bereikt door de overgang naar een stelsel van rechtstreeks werkende algemene regels in combinatie met een meldingsplicht. In de zogenoemde fase 2 van het Gebruiksbesluit wordt – mede op basis van de ervaringen met dat nieuwe stelsel – bezien of die algemene regels en die meldingsplicht ook toereikend zijn om een voldoende brandveiligheidsniveau te waarborgen voor de gevallen die thans nog gebruiksvergunningplichtig zijn. Dit traject dient zeer zorgvuldig te worden doorlopen gegeven de aard van de gevallen waarom het gaat (zoals basisscholen, kinderdagverblijven, hotels, penitentiaire inrichtingen, ziekenhuizen, verpleeghuizen en dagopvang voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking). Door de uiteenlopende aard van die gevallen dient daarbij bovendien te worden gedifferentieerd naar soorten gevallen. Te meer omdat dit traject in nauw overleg met de brandweer, de VNG en de betreffende brancheorganisaties wordt afgelegd, vergt dit traject enige tijd. Ik kan u thans dan ook geen datum noemen waarop een eventuele verdere reductie van de gebruiksvergunningplicht zal worden gerealiseerd. Ik zal u vóór de zomer van 2010 informeren over de stand van zaken.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de relatie tussen de vergunningverlener en de brandweer bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij de brandveiligheid een rol speelt.

Welke rol de (lokale) brandweer heeft bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij de brandveiligheid een rol speelt, wordt door de betreffende gemeente bepaald. Dat is dus niet anders dan thans het geval is bij de afgifte van bouw- en gebruiksvergunningen. Ik zie geen aanleiding om te veronderstellen dat gemeenten naar aanleiding van de Wabo bij het beoordelen van vergunningaanvragen een lagere prioriteit zullen geven aan een beoordeling vanuit het oogpunt van brandveiligheid. De wettelijke toetsingskaders bij die beoordeling worden door de Wabo immers niet veranderd. Of de voor de beoordeling van een vergunningaanvraag vereiste brandveiligheidskennis wordt ingebracht door het eigen ambtelijk apparaat (bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht), de (lokale of regionale) brandweer of door ingehuurde externe deskundigheid, maakt voor die beoordeling op zich niets uit. Die beoordeling moet gewoon altijd goed gebeuren. Vanuit de ketenbenadering ten aanzien van brandveiligheid blijft evenwel van belang dat informatie uit de vergunningaanvraag die ook op andere plaatsen relevant is (bijvoorbeeld voor de uitrukdienst) ook op die andere plaatsen terechtkomt. Dat is ook onder de Wabo een aandachtspunt waar evenals nu door de gemeenten handen en voeten aan gegeven moet worden.

De omstandigheid dat een aantal bouwwerken vergunningsvrij kan worden gerealiseerd, betekent niet dat de brandveiligheidseisen van het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken niet op die bouwwerken van toepassing zijn. Die eisen blijven ook onder de Wabo onverkort van toepassing en tegen overtreding daarvan kan met het reguliere instrumentarium zowel bestuurs- als strafrechtelijk blijven worden opgetreden.

Voor zover het betreft het bouwen van een zogenoemd «vergunningsvrij» bouwwerk is weliswaar geen sprake van een preventieve toets in het kader van een omgevingsvergunning voor dat bouwen maar kan – evenals nu – nog wel sprake zijn van een vergunning- of meldingsplicht ten aanzien van het brandveilig gebruik. De materiële reikwijdte van die plichten is onder de Wabo dezelfde als thans het geval is. In die gevallen is preventief toezicht dus nog steeds mogelijk.

Overigens is van de in de vraag veronderstelde extra aandacht voor brandveiligheid bij vergunningplichtig bouwen geen sprake. Die aandacht is onder de Wabo ook dezelfde als thans het geval is.

De leden van de VVD-fractie hebben er kennis van genomen dat de regering de procedure voor een omgevingsvergunning brandveilig gebruik toch onder de uitgebreide procedure wil doen vallen. Op zich blijven deze leden bij hun voorkeur om eigenlijk ook hier een *lex silencio* te hebben. Voor een definitieve oordeelsvorming willen deze leden weten, wat voor zaken verder onder de uitgebreide procedure zullen vallen.

De uitgebreide procedure geldt voor de meer complexe aanvragen, het betreft de huidige toestemmingen uit de volgende wetten:

Wet ruimtelijke ordening

- Projectbesluit van gemeentelijk belang / provinciaal belang / nationaal belang
- Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan / beheersverordening
- buiten toepassing verklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project van gemeentelijk belang / provinciaal belang / nationaal belang
- mogelijkheid tot ontheffing van de bij provinciale verordening gestelde regels / algemene regels van het Rijk, voor zover deze rechtstreeks werken

Besluit brandveilig gebruik bouwwerken

- Gebruiksvergunning

Wet milieubeheer

- Milieuvergunning
- Ontheffing van regels provinciale milieuverordening voor zover ontheffingen voor gesloten stortplaatsen en grondwaterbeschermingsgebieden

Mijnbouwwet

- Mijnbouwmilieuvergunning

Monumentenwet 1988

- Monumentenvergunning¹

Natuurbeschermingswet 1998

- Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied
- Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten

Flora- en faunawet

- Ontheffing div. verplichtingen

De uitgebreide procedure wordt ook gevolgd als de aanvraag voor een project bestaat uit een of meer activiteiten waarvoor kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure, en tevens een activiteit betreft waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

5.7 Handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen of met de Invoeringswet wordt voortgegaan op het standpunt van de Commissie Oosting, waarover de Kamer heeft zich nog niet heeft uitgesproken. Dat is niet het geval. Met het voorstel voor de invoeringswet Wabo wordt nog geen uitvoering gegeven aan de implementatie van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Oosting. Daartoe wordt een afzonderlijk wetsvoorstel voorbereid waarbij het generieke interbestuurlijk toezicht in de Gemeentewet en de Provinciewet wordt gerevitaliseerd. Met dat wetsvoorstel zullen ook andere wetten, waaronder de Wabo, worden aangepast aan het nieuwe toezichtinstrumentarium. De gedachtevorming daarover is nog niet afgerond.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de relatie tussen handhaving en vergunningvrije bouwwerken die vallen onder het Besluit omgevingsrecht. Alvorens tot beantwoording van deze vragen te komen, wil ik eerst verwijzen naar het concept van het Besluit omgevingsrecht en de bijbehorende nota van toelichting, zoals thans in het kader van de voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten Generaal is voorgelegd. In bijlage II van dit besluit is het concept van de nieuwe regeling opgenomen voor bouwen waarvoor straks onder de Wabo geen omgevingsvergunning is vereist. Het betreft onder meer een voortzetting van de regeling voor vergunningsvrij bouwen zoals thans nog opgenomen in het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Op basis van een evaluatieonderzoek naar het functioneren van deze regeling is in intensieve samenspraak met de uitvoeringspraktijk een gewijzigde regeling tot stand gebracht. De voornaamste doelstelling daarbij was om een aantal knelpunten bij de praktische toepasbaarheid weg te nemen. Hiertoe zijn op onderdelen een aantal begrippen en randvoorwaarden aangepast.

¹ Zie ook paragraaf 6.2.

Een andere belangrijke doelstelling was het verder verminderen van de regeldruk. Uit het evaluatieonderzoek is in dit verband naar voren gekomen dat het aantal bouwvergunningen met de invoering van het Bblb in 2003 – anders dan was beoogd – niet is verminderd. Nu met de Wabo de categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken zal vervallen, is in de nieuwe regeling geprobeerd om een substantieel deel van deze categorie van bouwwerken in zogenoemd achtererfgebied onder de regeling voor vergunningvrij bouwen te brengen. Het principe van vergunningvrij bouwen is onder de nieuwe regeling overigens niet wezenlijk anders dan onder het huidige recht. Vergunningvrij bouwen betekent dat zonder voorafgaande toestemming gebouwd mag worden. Vergunningvrij bouwen is evenwel geen regelvrij bouwen. Er dient onverminderd te worden voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening (met uitzondering van de stedenbouwkundige voorschriften). Het bevoegd gezag (in het merendeel van de gevallen het college van burgemeester en wethouders) is belast met het toezicht op de naleving en de handhaving. Daarbij gaat het dus om de naleving van de in de regeling zelf opgenomen randvoorwaarden inzake plaatsing en omvang van het bouwen en om de eisen die in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening aan het bouwen worden gesteld.

In de nieuwe regeling is voortgeborduurd op de bestaande regeling voor vergunningvrij bouwen in het Bblb door vast te houden aan de zogenoemde voor-achterkant benadering. Aan de kant van openbaar toegankelijk gebied mag weinig zonder vergunning worden gebouwd, in het niet aan openbaar toegankelijk gebied grenzend achtererfgebied mag meer zonder vergunning worden gebouwd. In het achtererfgebied is gekozen voor de meest lichte variant van welstandstoezicht. Dit is het zogenoemde repressieve welstandstoezicht, waarbij door het bevoegd gezag kan worden aangeschreven indien het uiterlijk van bouwwerken ernstig in strijd is met de in de welstandsnota opgenomen criteria voor redelijke eisen van welstand. In de regeling is een aantal zo wel genoemde micro-planologische randvoorwaarden gesteld. De vergunningsvrije bouw-mogelijkheden zijn onder meer door het stellen van eisen met betrekking tot omvang, volume en hoogte, zodanig beperkt dat voorkomen wordt dat achtertuinen volgebouwd zullen worden. De mogelijkheden voor handhaving zijn bij vergunningsvrij bouwen niet wezenlijk anders dan bij vergunningplichtig bouwen. Het toezicht op de naleving en de handhaving spitst zich alleen niet meer toe op de vraag of terecht zonder vergunning wordt gebouwd, maar of er in afwijking van de in de regeling gestelde randvoorwaarden en de in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening opgenomen eisen wordt gebouwd. Mocht er onverhoopt sprake zijn van onenigheid tussen burens dan kan een burger het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden. Het bevoegd gezag zal dan, net zoals dat bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning het geval is, moeten bezien of de toepasselijke regels zijn overtreden en – indien daarvan sprake is – in beginsel verplicht zijn om handhavend op te treden. Een gang naar de civiele rechter is in zo'n geval niet nodig. Tegen de beslissing om al dan niet handhavend op te treden, waaraan tevens het rechtsoordeel van het bevoegd gezag is verbonden inzake de vraag in hoeverre de toepasselijke regelgeving is overtreden, kan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. In dat opzicht brengt vergunningvrij bouwen dus geen verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers met zich mee. De toegevoegde waarde van een vergunning voor het bouwen bij het beslechten van burencollicten is overigens uitermate beperkt. Net als de huidige bouwvergunning blijft de omgevingsvergunning voor het bouwen een gebonden beschikking. Indien een bouwplan voldoet aan de betrokken regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan, kan en mag de vergunning niet worden geweigerd. Dit gebonden karakter van de beschikkingsbevoegdheid speelt

ook een rol bij de door de leden van de fractie van de PvdA gestelde vraag over het vol kunnen bouwen van bungalowparken met vergunningvrije bungalows. Het bouwen in deze categorie (artikel 3, onderdeel 2, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht) is uitsluitend toegestaan mits voldaan wordt aan de gestelde randvoorwaarden (niet hoger dan 5 m en niet groter dan 70 m²) en het bouwen niet in strijd is met de geldende planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan. Het volbouwen van bungalowparken is dus alleen toegestaan indien het bestemmingsplan dit zou toestaan. In zo'n geval zou het volbouwen van zo'n park met een vergunning voor het bouwen ook niet voorkomen kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de versobering van het interbestuurlijk toezicht doorgevoerd en de daarvoor benodigde kennis bij toezichtorganen verbeterd zal worden. De implementatie van het advies van de commissie Oosting vindt plaats in het kader van een gezamenlijk uitvoeringsprogramma van het Rijk, het IPO en de VNG. Aan rijkszijde is BZK de trekker maar andere departementen zoals VROM zijn daarbij nauw betrokken. Binnen dit uitvoeringsprogramma komen onderwerpen zoals sober en terughoudend interbestuurlijk toezicht, informatiearrangementen en begeleiding bij de overdracht van het toezicht aan de orde.

6. Gevolgen voor de meest relevante wetten

6.1 Wet ruimtelijke ordening

De leden van de SP-fractie hechten zeer aan democratische controle op wijzigingen in ruimtelijke plannen van gemeenten. Naar het oordeel van deze leden lijkt dit met het voorliggende wetsvoorstel te verdwijnen en zij vragen of het waar is dat de verschuiving naar andere bevoegd gezagsinstanties betekent dat Rijk of provincie direct kunnen ingrijpen in de bestemmingsplannen en beheersverordeningen van gemeenten, zonder dat daarbij de gemeenteraad nog controlerend kan optreden. Voorts vragen zij of met het voorliggende wetsvoorstel het hele instrument van projectbesluit dat pas sinds juli 2008 bestaat, alweer van de baan en vervangen is door de omgevingsvergunning.

In antwoord op deze vragen wijs ik er op dat zoveel mogelijk een beleidsneutrale omzetting vanuit de Wet ruimtelijke ordening naar de Wabo en het Bor heeft plaatsgevonden. De bevoegdheden uit de Wet ruimtelijke ordening voor het Rijk, de provincie en gemeenten om voor projecten van nationaal, provinciaal of gemeentelijk belang een projectbesluit te nemen zijn daarbij onverminderd blijven bestaan. Het projectbesluit wordt onder de Wabo dan weliswaar omgevingsvergunning genoemd, maar dat maakt voor deze bevoegdheden geen verschil. Democratische controle wordt hierbij gewaarborgd doordat provinciale staten een verklaring van bedenkingen moeten afgeven alvorens gedeputeerde staten zo'n omgevingsvergunning kunnen verlenen. Op rijksniveau wordt de omgevingsvergunning in zo'n geval door de Minister van VROM verleend. Op lokaal niveau wordt de democratische controle gewaarborgd doordat de raad eerst een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven alvorens het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een project van gemeentelijk belang kan verlenen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich verder af waarom in de Wet ruimtelijke ordening verplicht is gesteld dat een projectbesluit wordt gevolgd door een herziening van een bestemmingsplan. Deze leden wijzen er op dat deze verplichte koppeling leidt tot het nadeel van een dubbele procedure en vragen zich af de verplichting wel nodig is nu in de Wet ruimtelijke ordening ook reeds de 10-jarige actualisatie verplichting

voor bestemmingsplannen geldt. De leden vragen zich af wat de nadelen zouden kunnen zijn van het loslaten van de verplichte koppeling tussen het projectbesluit – die met de Wabo opgaat in de omgevingsvergunning – en de bestemmingsplanherziening.

In antwoord op deze vragen wijs ik in de eerste plaats op het destijds bij de behandeling van de Wet ruimtelijke ordening door de Tweede Kamer ongewenst geachte fenomeen van ad hoc planologie. Ad hoc planologie staat voor het gebruik van projectplanologie, zonder dat de daarmee gerealiseerde ruimtelijke ontwikkeling wordt doorvertaald in het bestemmingsplan. Het gevolg hiervan is dat bestemmingsplannen de waarneembare fysieke werkelijkheid niet meer weergeven.

Het is op zichzelf juist dat de wetgever er met de introductie van het projectbesluit expliciet voor heeft gekozen om een instrument te bieden voor projectplanologie. Er is daarbij echter ook bewust voor gekozen om deze regeling nadrukkelijk te voorzien van een adequate prikkel die er toe leidt dat projectbesluiten tijdig in onderliggende bestemmingsplannen of beheersverordeningen worden verwerkt en ad hoc planologie dus wordt voorkomen. Ook bij mij zijn de signalen vanuit de praktijk echter bekend dat er gemeenten zijn die vanwege genoemde prikkels geen gebruik maken van de projectbesluitbevoegdheid. Het feit dat de projectbesluitprocedure altijd nog gevolgd moet worden door een bestemmingsplanprocedure en het feit dat de leges verbonden aan het projectbesluit pas ingevorderd kunnen worden zodra het nieuwe bestemmingsplan in werking is getreden zouden hieraan debet zijn. Inmiddels is het Planbureau voor de Leefomgeving gestart met de evaluatie van de Wet ruimtelijke ordening. Zodra de eerste resultaten van deze evaluatie zichtbaar worden zal ik, in overleg met IPO en VNG, bezien in hoeverre het wenselijk is of en, zo ja, hoe het projectbesluit, straks als onderdeel van de Wabo, in zijn toepassing aantrekkelijker gemaakt kan worden. Alvorens op dit terrein tot nadere voorstellen te komen wil ik uit de evaluatie echter ook zien in hoeverre de generieke prikkel voor gemeenten om regulier, eens in de tien jaar, hun bestemmingsplannen te actualiseren in de praktijk functioneert.

6.2 Monumentenwet 1988

De leden van de CDA-fractie vragen om het belang van een snelle procedure bij monumenten te onderstrepen in het kader van het project Modernisering Monumentenzorg (MoMo), gezien de lange doorlooptijden van de huidige procedures en het daarmee samenhangende kostenaspect. Er is goede notie genomen van de breed gevoelde wens om de doorlooptijd van vergunningprocedures voor relatief eenvoudige ingrepen aan rijksmonumenten te verkorten. De insteek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister van OCW) in de MoMo-discussie zal zijn om – conform het voorstel van het lid Van der Burg (VVD) bij de behandeling van de Wabo in Uw Kamer – voor relatief eenvoudige ingrepen aan rijksmonumenten de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren. Het gaat hierbij om ca. 70% van de gevallen, waarin de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (namens de Minister van OCW) niet langer verplicht adviseert bij vergunningaanvragen (op grond van de wet van 18 december 2008 tot wijziging van de Monumentenwet 1988; Stb. 2008, 563).

De leden van de CDA-fractie vragen verder naar de wijze van waarop een optimale integratie dan wel afstemming tussen de Wabo en de archeologische monumentenzorg tot stand kan worden gebracht, nu besloten is om de monumentenvergunning voor archeologische rijksmonumenten vooralsnog niet te integreren in de omgevingsvergunning. Ook vragen deze leden wat in dit kader wordt bedoeld met «vooralsnog»?

De afstemming tussen de Wabo en de monumentenvergunning voor beschermde archeologische rijksmonumenten wordt via dit wetsvoorstel geregeld in artikel 6.2a van de Wabo. Ingeval van beschermde archeologische rijksmonumenten kan geen gebruik worden gemaakt van een verleende omgevingsvergunning voordat een archeologische monumentenvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 in werking is getreden. Via het omgevingsloket online zal een aanvrager worden gewezen op de mogelijkheid om ten aanzien van de monumentenvergunning vooroverleg te voeren met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, die de monumentenvergunning namens de Minister van OCW verleent. Op initiatief van de aanvrager, de Rijksdienst of de betrokken gemeente, kan ook de gemeente worden betrokken bij dit vooroverleg. Met «vooralnog» wordt bedoeld op de mogelijkheid dat op termijn, na evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg, die eind 2011 is voorzien, ook de monumentenvergunning voor beschermde archeologische rijksmonumenten alsnog wordt geïntegreerd in het stelsel van de omgevingsvergunning.

6.3 Natuurbeschermingswet 1988 en Flora- en faunawet

De leden van de CDA-fractie vragen waarom vooralnog is afgezien van het voornemen om het kennisgevingsstelsel voor het aanwijzen van een beschermde leefomgeving als bedoeld in artikel 26 van de Flora- en faunawet (Ff-wet) aan te laten haken bij de omgevingsvergunning. De reden is niet uitsluitend gelegen in het feit dat er thans door de provincie geen beschermde gebieden zijn aangewezen, maar tevens in het feit dat het kennisgevingsstelsel van die wet een in belangrijke mate van de Wabo afwijkende procedure kent, met name wat betreft de termijn waarop na een kennisgeving een beslissing kan volgen. De procedure uit de Flora- en faunawet houdt in dat ten minste een maand tot uiterlijk een jaar voor de dag van de voorgenomen uitvoering van een handeling een kennisgeving moet worden gedaan, naar aanleiding waarvan gedeputeerde staten tot uiterlijk de dag voorafgaand aan die waarop de uitvoering van de voorgenomen handeling zal plaatsvinden, kunnen mededelen bezwaar hiertegen te hebben. Wordt binnen die termijn een dergelijke mededeling niet gedaan, dan mag de betrokken handeling worden verricht.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, zal de *lex silencio positivo* niet van toepassing zijn op de vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) en de ontheffingen van de Ff-wet die aanhaken bij de omgevingsvergunning. In de gevallen dat dergelijke toestemmingen aanhaken, zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zijn. Dit vloeit voort uit artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo (gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen is vereist) en de in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen 46b en 47b van de Nb-wet en artikel 75d van de Ff-wet.

De bestaande toetsingskaders in de Nb-wet en de Ff-wet blijven gehandhaafd. De bepalingen die ter zake in de Nb-wet en Ff-wet zijn opgenomen, worden van overeenkomstige toepassing verklaard op de situatie dat er sprake is van aanhaken van de betrokken toestemmingen bij de omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor de passende beoordeling die ingevolge de Nb-wet 1998 is vereist. Artikel 19f van de Nb-wet wordt in artikel 47b, derde lid, van de Nb-wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 19f, tweede lid, bepaalt dat de passende beoordeling deel kan uitmaken van een voor dat project voorgeschreven milieueffectrapportage. De implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn wordt op die wijze eveneens op afdoende wijze verzekerd. Dit alles in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie.

In antwoord op een tweetal vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik in de eerste plaats op dat de in het wetsvoorstel opgenomen aanhaak-

regelingen de ruimte laat om – voorafgaand aan de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning – voor de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming op grond van de betrokken wet aan te vragen. Indien die situatie zich voordoet, zal er geen sprake zijn van aanhaken van de betrokken toestemming bij de omgevingsvergunning. Bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning zal de behandeling van de aanvraag om de betrokken toestemming dan geen rol spelen. De verplichting tot aanhaken zal dus alleen aan de orde zijn indien op het moment van indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning er sprake is van samenloop met een andere vergunningplichtige activiteit waarvoor nog geen aanvraag is ingediend of toestemming is verleend. Via het landelijk (digitaal en schriftelijk) uniform aanvraagformulier zal de aanvrager gewezen worden op de noodzakelijke toestemmingen voor de betrokken activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

In geval de beslissing omtrent een toestemming op grond van de Nb-wet of Ff-wet wordt geïntegreerd in de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, geldt voor de voorbereiding van de beslissing op die aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen wordt het bevoegd gezag gestimuleerd tijdig op de aanvraag te beslissen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af welke gevolgen het aanhaken van toestemmingen in het kader van met name de Nb-wet hebben voor de verdeling van bevoegdheden tussen gemeenten, provincies en het Rijk. In gevallen dat een ander bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat op grond van de Nb-wet bevoegd zou zijn de betrokken vergunning te verlenen, wordt de omgevingsvergunning niet verleend dan nadat dat bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven. Voor een toestemming op grond van de Ff-wet die aanhaakt bij de omgevingsvergunning, zal altijd een verklaring van geen bedenkingen nodig zijn.

De beslissende bevoegdheid omtrent de onderdelen van een aanvraag die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor – in geval er geen sprake zou zijn van aanhaken – een afzonderlijke toestemming op grond van Nb-wet of Ff-wet zou zijn vereist, ligt bij het orgaan dat de verklaring van geen bedenkingen verleent. Dat orgaan kan bij de verklaring ook voorschriften met betrekking tot die onderdelen van de omgevingsvergunning geven die het bevoegd gezag vervolgens onverkort aan de omgevingsvergunning moet verbinden. Het bevoegd gezag kan die voorschriften niet zelfstandig wijzigen of aanvullen. Dat is ook het geval, wanneer de omgevingsvergunning eenmaal is verleend. Op deze manier wordt de beslissing omtrent de betrokken onderdelen van de vergunning de facto genomen door het orgaan dat bevoegd is de verklaring van geen bedenkingen te verlenen.

De definitie van omgevingsvergunning brengt daarin geen verandering. Wat betreft de in de Nb-wet opgenomen regeling over voorschriften met betrekking tot te nemen compenserende maatregelen (artikel 19h van de Nbwet) merk ik op dat deze in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, met dien verstande dat de in het tweede lid van artikel 19h gestelde verplichting geldt voor het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen geeft. De initiatiefnemer wordt dus door dat orgaan uitgenodigd om voorstellen te doen voor compenserende maatregelen en daarbij aan te geven op welke wijze en in welk tijdsbestek die zullen worden getroffen. Ook hierbij ligt dus de bevoegdheid bij het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen geeft en niet bij het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning.

Wat betreft de handhaving blijft er in geval van aanhaken eveneens betrokkenheid van het bevoegde gezag voor de vergunning op grond van de Nb-wet en de ontheffing op grond van de Ff-wet bestaan. Zo kunnen

zowel op grond van artikel 5.10 van de Wabo als op grond van artikel 49 van de Nb-wet en artikel 104 van de Ff-wet de toezichthoudende ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de omgevingsomgeving waarbij een toestemming op grond van de betrokken wet is aangehaakt.

Daarnaast kan een bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedingen geeft, het bevoegd gezag verzoeken een handhavingsbeschikking te geven (artikel 5.20 Wabo).

De Minister van LNV heeft bovendien een bevoegdheid om van het bevoegd gezag handhaving te vorderen (artikel 5.24, eerste lid) indien er sprake is van handelen in strijd met het bepaalde in de onderdelen van de Nb-wet en Ff-wet waarin het aanhaken ingevolge dit wetsvoorstel wordt geregeld.

7. Invoering Wabo

7.1 Invoeringsbegeleiding

De bevoegde gezagsinstanties moeten zich op een lijst aan voorwaarden hebben voorbereid. De leden van de SP-fractie krijgen in de praktijk sterk de indruk dat aan meerdere van die voorwaarden nog niet is voldaan. Ook zien de leden van de SP-fractie nog een lange weg te gaan als het gaat om de samenwerking tussen bevoegde gezagsinstanties. Opzetten en operationeel maken van de uitvoeringsdiensten gaat volgens deze leden binnen nu en januari 2010 nooit serieus vorm krijgen.

De Wabo vergt van bevoegde gezagsinstanties een andere manier van werken. Concreet gaat het om de volgende voorwaarden: één loket, één besluit moeten kunnen nemen, digitaal moeten kunnen ontvangen en toezicht afgestemd moeten kunnen uitvoeren. Bijzonder aan de aanpak vanuit mijn departement is dat er parallel aan het ontwikkelen van de wet in de praktijk is proefgedraaid. Invoering is dus niet iets van de laatste maanden. Er is intensief contact geweest met mensen in de praktijk en er worden instrumenten met ambtenaren van de betrokken gezagsinstanties ontwikkeld. Uit onze ervaring blijkt dat veel gemeenten aan de slag zijn gegaan met de inrichting van het loket en herijking van de werkprocessen. Bij veel gemeenten zijn dan ook slagen gemaakt.

In mei 2009 is de VROM-Inspectie (wederom) gestart met een monitor naar de stand van zaken van invoering bij de overheden. De definitieve resultaten worden rond de zomer verwacht. Uit de eerste tussenresultaten lijkt het er op dat circa 5% van de gemeenten als achterblijver is aan te merken. Dit stemt mij, vergeleken met de resultaten van de vorige monitor, positief over een tijdige invoering. Ook omdat volgens de tussenresultaten ca. 35% van de gemeenten aangeeft extra capaciteit tot 1 januari 2010 te gaan inzetten voor de invoering van deze wet.

Om tot een echte implementatie te komen, wilde men zeker weten dat de wet in werking treedt per een bepaalde datum. Een aantal acties komen bij veel partijen pas echt van de grond als de datum heel concreet wordt. Het gaat dan om het «echt» bedrijfsvoeringsklaar maken van de organisatie. Zo ondersteun ik samen met IPO en VNG gemeenten en provincies bijvoorbeeld bij het aanpassen van verordeningen door aan te geven wat er zou moeten wijzigen. Momenteel geef ik een bijdrage aan de vereniging Stadswerk om te komen tot een aantal modeldocumenten waaruit gemeenten kunnen putten.

Voor die gemeenten die nog nauwelijks een start hebben gemaakt, hebben we voorbeelden gebundeld en hebben we een overzicht van procesbeschrijvingen. Ook door landelijk een voorziening te ontwikkelen als het omgevingsloket online, hoeven gemeenten zelf weinig energie, tijd en geld te steken in het ontwikkelen van een digitaal loket. Ook verheugt

het mij dat uit de eerste signalen uit de monitoring blijkt dat een aantal gemeenten meer wil gaan samenwerken met andere gemeenten om samen eventuele knelpunten op te lossen teneinde tijdig in te kunnen voeren. Het IPO, de VNG en het Rijk hebben recent overeenstemming bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken in het dossier Mans/Eindbeeld om de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. De uitvoering van de Wabo vormt daarvan een onderdeel. In de brief die separaat aan uw Kamer is gezonden over dit onderwerp, ga ik hier nader op in.

7.2 ICT

De leden van de fracties van de SP, de VVD en de ChristenUnie merken op dat een goed werkend landelijk dekkende ICT-voorziening essentieel is voor de invoering van de Wabo op 1 januari 2010. Zij stellen hiertoe vragen over de stand van zaken van de ICT-tool, over het testen, over het proefdraaien met het systeem door de overheden en of het systeem toegankelijk is voor burgers en bedrijven? Wat als het systeem niet op tijd klaar is, moet dan de invoeringsdatum worden uitgesteld?

Op 28 januari 2009 is een eerste versie van de ICT-voorziening, Omgevingsloket online geheten, opgeleverd. Een 40-tal gemeenten is gevraagd deze versie te beproeven. De resultaten hiervan zullen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling. Volgens de huidige planning zal deze zomer (voor 1 september) het volledige formulier worden opgeleverd. Hiermee is de voorziening nog niet gereed. Er dient conform de Dienstenwet nog een goede koppeling aan het portaal Antwoord voor Bedrijven te worden gerealiseerd. Ook dient er nog een klantvriendelijke vragenboom voor burgers en ondernemers te worden ontwikkeld, waarmee gecheckt kan worden welke Omgevingsvergunning ze voor hun activiteiten al dan niet nodig hebben. En tot slot moet het formulier worden getest vanuit de praktijk. Dit gaat in fasen. Het begint van de zomer door provincies zodra het milieudeel van het formulier gereed is. En hierna volgen de andere onderdelen van het formulier zoals de modules monumenten en natuurbescherming. De resultaten hiervan dienen hierna te worden verwerkt. Als alles volgens planning verloopt, kan op 15 november de ICT-tool door bovenstaande activiteiten compleet en getest door experts van diverse overheden worden opgeleverd. Tijdens de realisatie is getest met burgers en wordt voor 1 september met ondernemers met name de gebruikersvriendelijkheid beproefd.

Belangrijk is dat overheden vanaf 1 juli goed kunnen oefenen met de landelijke ICT-voorziening om zich voor te bereiden op elektronische aanvragen. Dit kan in een testomgeving die reeds beschikbaar is. Oefenen wil zeggen bekijken hoe elektronische aanvragen binnenkomen en in behandeling genomen kunnen worden. Op basis hiervan kunnen gemeenten en provincies bezien welke aanpassingen «in huis» nog moeten worden gerealiseerd. Het is belangrijk dat gemeenten en provincies hun vergunningproces in huis op orde hebben voor de inwerkingtreding van de Wabo. En dat zij goed hebben nagedacht en zo nodig de voorzieningen hebben getroffen om digitaal te kunnen werken. Dit kunnen overheden op orde maken met de huidige ICT-voorziening. Het betreft het aanpassen van eigen vergunningensystemen aan de Wabo, zo nodig inschakelen van printfaciliteiten en desgewenst het aanschaffen van een aantal grotere beeldschermen voor beoordeling van bouwtekeningen. Of overheden hun eigen ICT-voorzieningen op tijd realiseren is een eigen verantwoordelijkheid van overheden.

Het oefenen kunnen overheden doen met een versie van Omgevingsloket online voor bouw, reclame, inrit, kap en/of sloopvergunning, melding

gebruiksbesluit en melding activiteitenbesluit. Uitgaande van het opleveren van het volledige systeem op 15 november klopt het dat er in de praktijk niet langer dan 1,5 maand geoefend kan worden met het volledige systeem voor de Wabo. Het oefenen zoals thans mogelijk biedt voldoende mogelijkheden te oefenen met het ontvangen en behandelen van elektronische aanvragen. Ook voor provincies. Het oefenen betreft het oefenen met elektronisch werken (ongeacht de inhoud). Vanaf 1 september kunnen overheden vertrouwd raken met het formulier. Vanaf 15 november kunnen overheden beschikken over het volledige systeem.

In ieder geval moeten overheden om met het digitaal proces te kunnen oefenen zijn aangesloten op de voorziening. Op dit moment zijn ruim 300 gemeenten en alle provincies aangesloten. Alle gemeenten hebben de mogelijkheid gekregen zich aan te sluiten. Zo'n 100 hebben hiervan tot op heden (na 3 verzoeken) geen gebruik gemaakt. Zij ontvangen voor de zomer opnieuw een verzoek. Departementen worden via een apart traject aangesloten. Wettelijke adviseurs krijgen centraal toegang tot het systeem. Andere adviseurs dienen door overheden zelf toegang te krijgen tot de voorziening. De aangesloten overheden beschikken daarnaast op dit moment over informatie over hoe het loket in 2009 in gebruik te nemen, handleidingen voor het gebruik en er is een instructietool beschikbaar met uitleg over de voorziening. Tenslotte is een helpdesk beschikbaar voor vragen en worden via de website van VROM ervaringen van gemeenten, onderzoeken en demonstratiemiddelen aangeboden. In het najaar vindt daarnaast nog het opleidingstraject Wabo plaats waarin ook het elektronisch werken wordt meegenomen.

Het systeem is nu niet volledig publiekelijk toegankelijk voor burgers en bedrijven. In de gemeente Leidschendam-Voorburg kunnen burgers en ondernemers aanvragen voor de bouw, reclame, inrit, kap en sloopvergunning elektronisch doen met de ICT-voorziening. In de loop van 2009 zullen naar verwachting meer gemeenten deze mogelijkheid gaan aanbieden.

Op basis van bovenstaande informatie kan geconcludeerd worden dat er nog veel moet gebeuren. Dit betreft zowel de ontwikkeling van het ICT-instrument als het aansluitproces en het gewend raken aan het digitaal werken door overheden. In de packagedeal over Mans/eindbeeld hebben IPO en VNG uitgesproken zich met het ministerie van VROM te zullen inspannen om de Wabo per 1 januari 2010 in te voeren. Ik reken er dan ook op dat deze organisaties zich voluit zullen inspannen om het aansluitproces waarvoor overheden zelf aan de lat staan, te laten slagen. De ontwikkeling van de ICT-tool is de verantwoordelijkheid van VROM. Hoewel er nog veel ontwikkeld moet worden blijkt uit bovenstaande planning dat realisatie van het instrument vooralsnog mogelijk is vóór 1 januari 2010. In ieder geval is met IPO en VNG afgesproken om na de zomer een evaluatiemoment op het bouwen aansluitproces te organiseren en te bekijken of overheden voldoende hebben kunnen oefenen met de voorziening. Op dat moment is de tweede risico-analyse door een onafhankelijk bureau (VKA) ook beschikbaar.

8. Toetsing van de gevolgen van dit wetsvoorstel

8.1 Gevolgen voor gemeenten, provincies en Rijk

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er ook afspraken zijn gemaakt met de provincies over de compensatie van bestuurslasten voor de incidentele en structurele kosten voor invoering van de Wabo. Met het IPO is vorig jaar afgesproken om, alvorens een afspraak te maken over de invoeringskosten van de Wabo, eerst de discussie af te ronden rondom de regionale uitvoeringsdiensten en de kwaliteitscriteria. Dit mede omdat de

afspraken hieromtrent gevolgen hebben voor de omvang van taken en bevoegdheden van de provincies bij de uitvoering van de Wabo. IPO en VROM hebben afgesproken vóór 1 juli 2009 te willen komen tot afspraken rondom bestuurlijke lasten Wabo. Dit was een belangrijk uitgangspunt bij het bereiken van overeenstemming over het samenhangende pakket aan afspraken in het dossier Mans/Eindbeeld. Momenteel vinden hierover gesprekken plaats.

8.2 Gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de huidige stand van zaken van de motie van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink c.s. over het overleg met de VNG over de hoogte van de leges (30 844, nr. 33). Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar.

De motie-Wiegman verzoekt om met de VNG voor 1 januari 2010 «transparante afspraken» te maken over de berekeningswijze en hoogte van leges. Ter uitvoering van de motie wordt al geruime tijd met IPO en VNG gesproken over het aanpassen van de model-legesverordeningen op basis waarvan gemeenten en provincies hun eigen verordeningen maken. Daartoe is een onderzoekstraject gestart dat tot een model voor transparante legesberekening zou moeten leiden. Omtrent dit alternatieve model was sprake van hoge verwachtingen. Naar onlangs is gebleken, levert dit onderzoek niet de verwachte uitkomst op. Uit praktijktests die uitgevoerd zijn bij een aantal gemeenten blijkt dat het model niet uitwerkt zoals gewenst. In deze fase van het onderzoek was overigens nog geen sprake van overleg met het bedrijfsleven. De parallel aan het onderzoek voorbereide uitbreiding van het vergunningsvrij bouwen (waarbij geen leges in rekening kan worden gebracht) was een verdere complicatie.

Een en ander heeft tot gevolg dat de uitvoering van de motie waarschijnlijk vertraging zal oplopen. Uiteraard wordt het overleg met IPO en VNG hierover voortgezet. Voor de inwerkingtreding van de Wabo heeft dit geen gevolgen: gemeenten en provincies zijn al wel druk bezig met het opstellen van nieuwe legesverordeningen die in 2010 geheel Wabo-proof moeten zijn. In het verleden was voor gemeenten en provincies niet altijd duidelijk welke kosten wel en welke kosten niet konden worden verhaald via de leges. Door de VNG is een nieuwe modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken bij het vaststellen en opleggen van de legesfeiten die onder de Wabo vallen. Deze modelverordening wordt deze zomer aan de gemeenten verstrekt. Het IPO heeft samen met Deloitte een geautomatiseerd kostentoerekeningsmodel gemaakt waarmee precies kan worden bepaald welk deel van de kosten wordt doorberekend in het legestartief. Met de VNG wordt gesproken over toepassing van dit kostentoerekeningsmodel voor gemeenten. Door toepassing van dit model kan met een druk op de knop aan belastingplichtigen duidelijk worden gemaakt hoe het tarief tot stand is gekomen. Ik heb er goede hoop op dat hierover met de VNG vóór 1 januari a.s. afspraken kunnen worden gemaakt.

Verschillen tussen legestartieven van gemeenten zullen er blijven, maar belangrijk is dat duidelijk is voor de belastingplichtige waarom die verschillen er zijn en wat hij er voor terug krijgt. Het kabinet volgt dit proces nauwgezet en blijft gemeenten en provincies aansporen om vooral naar direct belanghebbenden goed te communiceren over de totstandkoming van de tarieven en de termijnen waarbinnen de dienst wordt verleend. Tevens is aan gemeenten en provincies duidelijk gemaakt via een ledenbrief van de VNG dat op basis van de Europese dienstenrichtlijn «kruis-subsidiëring» via legestartieven alleen nog mag binnen sterk samenhangende vergunningstelsels. Dat wil zeggen alleen nog «kruissubsidiëring» is toegestaan tussen Wabo gerelateerde legesfeiten, maar niet meer met andere dienstverlening (zoals rijbewijzen, paspoorten e.d.). Overigens was ten tijde van het aannemen van de motie de verwachting dat de Wabo in werking zou treden op 1 januari 2009. De afspraken

zouden derhalve gemaakt moeten zijn wanneer al een jaar ervaring met de Wabo was opgedaan. Zoals bekend, is nadien gebleken dat de oorspronkelijk geplande invoeringsdatum niet haalbaar was en wordt inmiddels gestreefd naar inwerkingtreding op 1 januari 2010. Ik verwacht dat voor 1 januari 2010 afspraken kunnen zijn gemaakt over een transparant systeem en dat dit een jaar na inwerkingtreding van de Wabo zal doorwerken in de legesverordeningen.

8.3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering zich vooral beperkt tot de gevolgen voor de bestuursrechter. Voor onenigheid over bouwwerken die zonder vergunning mogen worden gebouwd, zal men bij de civiele rechter terechtkomen. Dit zal een extra belasting voor de civiele rechtspraak betekenen. Is dit ook betrokken bij de gevolgen voor de rechtspraak?

Zoals al eerder onder paragraaf 5.7 toegelicht, brengt vergunningvrij bouwen geen wezenlijke veranderingen met zich mee voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden van burgers. De gang naar de bestuurlijke rechter blijft onverminderd bestaan. Dit zal weliswaar geschieden in het kader van eventuele verzoeken om een handhavend optreden, maar de achterliggende vraagstelling of het bouwen al dan niet voldoet aan de toepasselijke regelgeving staat daarbij ook onverminderd centraal. Het feit dat bouwen vergunningsvrij wordt, betekent dus niet dat burgers voor de rechtsbescherming zijn aangewezen op de civiele rechter.

9. Artikelsgewijs

9.1 Artikel 2.7

In antwoord op de vraagstelling van de leden van de PvdA-fractie merk ik allereerst op dat de generieke regeling voor het buiten behandeling laten van onvolledige aanvragen uit de Algemene wet bestuursrecht op de Wabo van toepassing is. Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om een aanvraag buiten behandeling te laten, wanneer de aanvrager nalaat een onvolledige aanvraag binnen de door het bevoegd gezag gestelde termijn aan te vullen. Indien het bevoegd gezag binnen de daarvoor geldende termijn besluit een aanvraag niet te behandelen, wordt daarmee tijdig een beslissing op de aanvraag genomen. Er kan dan geen sprake meer zijn van een omgevingsvergunning die van rechtswege wordt verleend. Van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning kan alleen sprake zijn in de reguliere procedure, indien het bevoegd gezag niet tijdig op de aanvraag beslist.

10. Overig

Mede naar aanleiding van de door de Raad van State uitgebrachte voorlichting vragen de leden van de CDA-fractie welke gevolgen de kring van insprekers heeft voor het gehele proces tot vergunningverlening. Zij vragen of dit meer of minder tijd en meer of minder administratieve lastendruk zal vergen.

De mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen in te dienen is niet van invloed op de beslistermijn. Die bedraagt, overeenkomstig artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, 26 weken. In de Wabo is de verlengingsmogelijkheid in de Awb begrensd tot eenmaal zes weken. Op de beslistermijn zal de wetgeving inzake dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing zijn¹. Er bestaat dan ook geen aanleiding om te vermoeden dat de inspraakmogelijkheden leiden tot een verlenging van de procedureduur.

Ook de tijd gemoeid met behandeling en verwerking van de inspraak-

¹ Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A).

reacties zal voor het bevoegd gezag naar verwachting niet veel verschillen. Gelet op de projecten waarom het gaat zal er sprake zijn van een ruime kring van belanghebbenden. De zienswijzen zullen dan ook naar verwachting merendeels worden ingediend door derden die tevens als belanghebbenden zijn aan te merken. Voor zover de inspraakreacties van niet-belanghebbenden argumenten bevatten die niet reeds door belanghebbenden naar voren zijn gebracht zullen zal het bevoegd gezag die inhoudelijk moeten beoordelen. De tijd die daarmee is gemoeid is echter niet altijd extra tijd. Uit oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding en besluitvorming zou het bevoegd gezag de in de inspraakreacties naar voren gebrachte relevante feiten en omstandigheden sowieso bij de besluitvorming moeten betrekken. Daar komt bij dat het bevoegd gezag niet per inspraakreactie hoeft te beoordelen of die afkomstig is van een belanghebbende. Dit spaart tijd en vermindert de kans op juridische procedures en vertraging in latere fasen. De gevolgen voor de administratieve lastendruk zullen neutraal zijn. Inspraak voor «eenieder» leidt niet tot extra verplichtingen voor burgers of bedrijven.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het op dit moment mogelijk is om duidelijkere criteria vast te stellen om op voorhand te kunnen bepalen wie belanghebbende bij bezwaar- en beroepsprocedures is. Deze criteria zouden volgens deze leden onduidelijkheden bij deze procedures kunnen voorkomen en de bestaande jurisprudentie op dit vlak nauwkeuriger kunnen codificeren. De leden vragen of de regering gelegenheid ziet om eerdere voorstellen in het kader van een eerdere evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht in de Wabo op te nemen.

Zoals hierboven is vermeld in antwoord op vragen van de leden van de SP, is de kring van belanghebbenden primair afhankelijk van het betrokken project. Dat kan onder de Wabo sterk uiteenlopen: van het plaatsen van een reclamebord tot het oprichten van een olieraffinaderij. Met het belanghebbendenbegrip zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht is omschreven kan maatwerk worden geleverd. Ter uitvoering van genoemd artikel zijn in de jurisprudentie criteria ontwikkeld om daaraan in de praktijk invulling en uitvoering te geven. Die criteria zijn nog immer in ontwikkeling. In de juridische vakliteratuur verschijnen daarover geregeld publicaties. Het wel of niet vastleggen of codificeren van deze ontwikkelingen in de wet- en regelgeving is primair een vraag van algemeen-bestuursrechtelijke aard. Een groot deel van de jurisprudentie is immers ook van belang voor de toepassing van regelgeving buiten de Wabo. Te denken valt aan jurisprudentie over belangenorganisaties, de toepassing van het belanghebbendenbegrip bij beroep tegen (bestemmings)plannen, milieu-effectrapportage, infrastructurele projecten etc. Vanwege die brede bestuursrechtelijke implicaties is het stellen van regels bij of krachtens de Wabo dan ook niet wenselijk. Dat neemt uiteraard niet weg dat de toepassing van het belanghebbendenbegrip voor de uitvoering van de Wabo van belang is. Het kabinet heeft dan ook toegezegd dat bij de voorlichting en invoeringsbegeleiding mede aandacht zal worden besteed aan de toepassing van het belanghebbendenbegrip bij de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen¹.

De leden van de CDA-fractie willen graag duidelijkheid van de regering of een bezwaarmaker ontvankelijk is in zijn bezwaar en beroep tegen het verlenen van de gehele omgevingsvergunning als hij slechts op een van de elementen ontvankelijk is.

Een omgevingsvergunning heeft betrekking op een project. De beslissing op een aanvraag heeft derhalve betrekking op het voorgenomen project waarvoor vergunning wordt gevraagd. Belanghebbenden zijn degenen van wie de belangen rechtstreeks bij dat besluit zijn betrokken. Het gaat daarbij dus om het besluit als geheel. Dat past ook bij het karakter van de

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 844, D, p. 44.

omgevingsvergunning waarbij het project in samenhang wordt beoordeeld en waarbij alle voorschriften op elkaar moeten zijn afgestemd. Voor het bepalen wie bij een concreet project als belanghebbende moeten worden aangemerkt blijven de bestaande in de jurisprudentie ontwikkelde criteria het uitgangspunt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom op dit moment niet is besloten om het relativiteitsvereiste (Schutznorm-vereiste) in de Wabo op te nemen. Ze vragen de regering om in te gaan op de mogelijkheid om slechts beroep en bezwaar toe te staan als de wetgeving het bewuste belang beoogde te beschermen. Ze vragen of deze beperking niet wenselijk is gezien de verschillende deelaspecten binnen een mogelijk te verlenen omgevingsvergunning.

De introductie van het relativiteitsvereiste heeft gevolgen voor de functie van rechtsbescherming en bestuursrechtspraak in het Nederlandse bestuursrecht. Niet alleen vanwege het fundamentele karakter maar bijvoorbeeld ook vanwege de samenhang met het belanghebbendenbegrip en de consequenties voor het bestuursprocesrecht. Daarnaast is de verhouding tot internationale wet- en regelgeving (waaronder het Verdrag van Aarhus) van belang. Deze aspecten zijn van belang voor de reikwijdte en vormgeving van het relativiteitsvereiste. Een eventuele introductie van het relativiteitsvereiste vergt dan ook een bredere benadering en afweging. Het karakter van een invoeringswet, die beoogt te voorzien in de noodzakelijke wettelijke aanpassingen in verband met Wabo, past daar niet bij. Het voornemen bestaat om een regeling van het relativiteitsvereiste in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Een voorstel daartoe zal naar verwachting nog deze zomer bij uw Kamer worden ingediend.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het verschil in tijd en procedure als beroep en bezwaar wordt aangetekend tegen enerzijds een van rechtswege verleende vergunning en anderzijds een reguliere vergunning met daarbij de mogelijkheid om een verzoek tot voorlopige herziening (indien er beroep/bezwaar is aangetekend).

In de Wabo is als hoofdregel opgenomen dat beschikkingen in werking treden met ingang van de dag na de bekendmaking ervan (artikel 6.1, tweede lid). Op deze hoofdregel worden in de Wabo een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo geldt voor zowel van rechtswege verleende vergunningen als voor niet van rechtswege verleende vergunningen waarop de reguliere procedure van toepassing is, dat een besluit, inhoudende een omgevingsvergunning, indien deze betrekking heeft op activiteiten met onomkeerbare gevolgen (artikel 6.1, tweede lid, onder a, van de Wabo) niet in werking treedt dan nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift (zes weken) is verstreken.

Als bezwaar wordt aangetekend tegen een van rechtswege verleende vergunning wordt de werking van die vergunning opgeschort totdat op het bezwaar is beslist. De vergunninghouder kan de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken om de opschorting op te heffen. Deze regeling over de opschortende werking van vergunningen die van rechtswege zijn verleend vloeit mede voort uit het amendement van het lid van der Burg c.s. (30 844, nr. 37).

Als bezwaar wordt gemaakt tegen een omgevingsvergunning die niet van rechtswege is verleend, schort dat als zodanig niet de werking van het betrokken besluit op. Wel zal de werking van een zodanig besluit worden opgeschort indien gedurende die termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan. De schorsende werking duurt dan voort tot het moment dat een rechter zich over de schorsing of de zaak heeft uitgesproken.

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