

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)

Memorie van antwoord

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie en voor Justitie. De grondige analyse van het wetsvoorstel door de leden van de CDA-fractie en de op basis daarvan gestelde kritische vragen maken een belangrijk deel uit van het voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen ben ik mij er terdege van bewust dat de fracties van de PvdA, de SP, GL, CU, de SGP, D66 en de OSF zich aansluiten bij de punten 1 tot en met 4 van de door de leden van de CDA-fractie naar voren gebrachte punten. De leden van genoemde fracties alsmede de leden van de fractie van de VVD zien met belangstelling de reactie op het door de leden van de CDA-fractie gepresenteerde alternatief tegemoet.

In deze memorie van antwoord zal ik, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in de volgorde van het voorlopig verslag ingaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

I. CDA-fractie

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie stemmen van harte in met het doel van het wetsvoorstel. Voor burgers en bedrijven vindt een aangename omslag plaats door de integratie van 25 afzonderlijke vergunningstelsels in één vergunningstelsel: de omgevingsvergunning. Dat scheelt tijd, kosten en procedures. Het wetsvoorstel roept echter naar de mening van deze leden ook een tweetal principiële punten op. Allereerst zijn zij van mening dat de wijze waarop de bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan de provincies en het Rijk worden toebedeeld op gespannen voet staat met de Grondwet. Vervolgens wijzen zij op de bestuurlijke complexiteit van de wet. De wet noodzaakt tot samenwerking tussen de diverse overheden en tot het maken van allerlei ingewikkelde uitvoeringsafspraken.

Het wetsvoorstel is naar hun mening een wel heel zwaar middel om tamelijk beperkte doelen te bereiken.

In de volgende paragrafen zal op beide punten worden ingegaan. Het voorstel van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder afgekort: Wabo) past in het streven van het kabinet naar verbetering van de dienstverlening van de overheid jegens de burgers en het bedrijfsleven. Tot nu toe heeft een burger of bedrijf bij het verkrijgen van vergunningen voor zijn activiteiten te maken met een groot aantal bestuursorganen. Ook binnen een bestuursorgaan zijn dikwijls diverse loketten met vergunningverlening belast. Alleen al het maken van een carport kan leiden tot de noodzaak van het aanvragen van een sloopvergunning, bouwvergunning, vrijstelling van een bestemmingsplan, kapvergunning en/of inritvergunning. Al deze vergunningen komen via aparte procedures tot stand en van een inhoudelijke samenhang van de diverse vergunningstelsels is, zelfs bij de vergunningen die door één overheid worden verleend, veelal geen sprake. Zodoende worden burger en bedrijf geconfronteerd met een versplinterde overheid. Om hierin verandering te brengen is een betere samenwerking binnen en tussen overheden en een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering noodzakelijk. Voor de vergunningaanvrager biedt de Wabo belangrijke voordelen. Door samenloop daalt het aantal vergunningaanvragen met 200.000 per jaar en dalen de lasten voor bedrijven met € 33 mln. per jaar en voor burgers met € 3 mln. en 9000 uur tijdsbesteding per jaar. Tevens wordt met de Wabo een belangrijke stap voorwaarts gezet bij het realiseren van de elektronische overheid door het digitaliseren van de vergunningaanvraag. Aan al deze onderwerpen zal in deze memorie aandacht worden besteed. Vanzelfsprekend moet het middel – de Wabo – proportioneel zijn om de doelen – o.a. een betere dienstverlening en vermindering van administratieve lasten – te realiseren. Ik hoop de leden van de CDA-fractie en de leden van de fracties die zich bij hen hebben aangesloten, met de beantwoording van de vragen te kunnen overtuigen dat hiervan sprake is.

De vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel nog eens aan een kritische beschouwing is onderworpen. In paragraaf 2 zal ik nader onderbouwen dat naar mijn oordeel met de in het wetsvoorstel neergelegde wijze van regulering strijd met de Grondwet wordt voorkomen. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de wijze waarop regels zijn gesteld ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo die bij verordening zijn geregeld.

De vraagstelling van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de omvang van de beleidsvrijheid van de decentrale overheden heeft ertoe geleid dat nader bezien is op welke wijze zoveel mogelijk van die beleidsruimte aan gemeenten en provincies kan worden gelaten. Dit heeft geleid tot een aantal voorstellen voor wijzigingen in het wetsvoorstel die nog verder aan de orde komen in deze memorie, maar waarop ik nu reeds wil ingaan. Deze wijzigingen zullen bij gelegenheid van de invoeringswet in de Wabo worden aangebracht. Daarnaast heeft dit gevolgen voor de uitwerking van de bevoegdheidsverdeling in het toekomstige Besluit omgevingsrecht.

1. De doorwerking van het lokale omgevingsbeleid wordt versterkt.

Organen van gemeenten en provincies blijven bevoegd tot vaststelling van het lokale omgevingsbeleid. Dat geldt ook ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo die bij verordening zijn geregeld. Zij bepalen of, en in welke gevallen, er een vergunningplicht geldt en in welke gevallen de

omgevingsvergunning kan worden verleend. Bovendien geldt het toetsingskader van de verordeningen en geldt – in het kleine aantal gevallen waarin die organen niet zelf bevoegd gezag zijn – het recht van advies bij elke vergunningaanvraag. In aanvulling daarop zal bij of krachtens artikel 2.22 van de Wabo expliciet worden geregeld dat als er in de betrokken verordening regels zijn gesteld over voorschriften die aan de vergunning of ontheffing kunnen of moeten worden verbonden, deze ook gelden voor de verlening van een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit.

2. Gemeenten en provincies blijven zelf verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van het toezicht en de handhaving ten aanzien van decentraal gereguleerde activiteiten als bedoeld in artikel 2.2.

De algemene kwaliteitseisen omtrent de organisatie van de uitvoering van het toezicht en de handhaving zullen niet van toepassing worden verklaard op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo die bij verordening zijn geregeld. De algemene beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten en provincies ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 rechtvaardigt dat deze overheden zelfstandig vorm en inhoud kunnen geven aan de organisatie van het handhavingproces. Dit betekent dat organen van de provincie en het Rijk daaromtrent geen coördinerende taken krijgen en er geen aanwijzingsbevoegdheden zullen gelden.

3. Verdergaande decentralisatie van bevoegdheden tot vergunningverlening en handhaving.

De aanbeveling van de leden van de fractie van het CDA om te komen tot een verdergaande decentralisatie van het bevoegd gezag voor milieu-inrichtingen spoort met het door het kabinet op dat punt ingezette beleid. Het kabinet zal hiertoe voorstellen doen op basis van voorstellen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die momenteel in voorbereiding zijn. Naar verwachting zullen in steeds meer gevallen burgemeester en wethouders bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning worden. De parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin die bevoegdheidsverdeling wordt opgenomen, is gewaarborgd door middel van een voorhangprocedure.

Bijzondere aandacht vergen voorts enkele onderwerpen die bij amendement in de Wabo zijn opgenomen. Het gaat om de regeling van de bestuurlijke lus en de beperking van de kring van inspraakgerechtigden van “eenieder” tot “belanghebbenden” in gevallen waarin de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. De leden van de verschillende fracties hebben daarover diverse vragen gesteld. Deze worden voor de regeling van de bestuurlijke lus beantwoord in paragraaf 6.8 en voor de beperking van de kring van inspraakgerechtigden in paragraaf III.3. Gelet op het feit dat die amendementen niet op zich staan, wil het kabinet die onderwerpen in bredere zin benaderen. Ook hierop wil ik nu al ingaan.

4. Beperking van inspraakgerechtigden tot belanghebbenden

Voor de beperking van de kring van inspraakgerechtigden is relevant dat bij het voorstel voor de Waterwet een amendement van gelijke strekking is

aangenomen.¹ Ten aanzien van dit onderwerp is voorts de toepasselijke internationale en Europese regelgeving van belang. Het kabinet is daarom voornemens om de Raad van State daaromtrent om voorlichting te vragen. De resultaten daarvan – en de mogelijke gevolgen voor de Wabo – kunnen vervolgens bij de invoeringswet met het parlement worden besproken.

5. Bestuurlijke lus

Voor de regeling van de bestuurlijke lus is relevant dat er inmiddels mede door de indieners van het amendement een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt.² In dat voorstel wordt voorzien in een algemene regeling in de Awb. Dit sluit aan bij het voornemen van het kabinet op dat punt. Over het initiatiefwetsvoorstel heeft de Raad van State recentelijk advies uitgebracht. Het ligt voor de hand dat de parlementaire discussie over de wenselijkheid en de precieze vormgeving van de regeling van de bestuurlijke lus primair in het kader van het initiatiefwetsvoorstel wordt gevoerd. Voor zover dat voorstel niet reeds in afdoende afstemming van beide wetsvoorstellen voorziet, kan daar via het voorstel voor de Invoeringswet Wabo zorg voor worden gedragen.

2. Toetsing aan de Grondwet

Zoals alle wetgeving dient ook de Wabo in overeenstemming te zijn met de Grondwet. Het is de taak van de formele wetgever om de grondwettigheid van wetsvoorstellen te toetsen. De leden van de CDA-fractie zijn in dat kader van mening dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met de Grondwet. Zij vragen uitvoerig in te gaan op de grondwettelijke houdbaarheid van het wetsvoorstel. Deze leden zien in het wetsvoorstel met name een spanning met de Grondwet bij de toedeling van het bevoegd gezag en de toekenning van de interventiebevoegdheden ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. Het gaat hierbij om bij verordening geregelde toestemmingsvereisten waartoe decentrale overheden autonoom bevoegd zijn. De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband met name op de artikelen 124 en 107, tweede lid, en de artikelen 128 en 132, vijfde lid, van de Grondwet. Zij wijzen mede op enkele publicaties van prof. mr. J.M.H.F. Teunissen waarin hij stelt dat enkele onderdelen van de Wabo in strijd zijn met de Grondwet voor zover het gaat om activiteiten die in autonome verordeningen zijn geregeld.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is de grondwettigheid van het wetsvoorstel kort aan de orde geweest.³ Hieronder wordt daarop dieper ingegaan. Bekeken wordt of de relevante grondwetsartikelen in de weg staan aan regeling op rijksniveau en op welke wijze in de Wabo invulling is gegeven aan de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden. Tevens wordt gemotiveerd *waarom* de Wabo ook betrekking heeft op activiteiten die bij verordening zijn geregeld.

De Wabo en de decentrale huishouding - artikel 124 van de Grondwet

¹ Daarnaast is een vergelijkbaar amendement ingediend op het voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken: Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 9.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 1-3.

³ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 41, p. 27.

Van belang is allereerst vast te stellen of de Grondwet zich ertegen verzet dat de regels van de Wabo betrekking hebben op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo die bij verordening zijn geregeld. Zoals de leden van de CDA-fractie hebben aangegeven, is artikel 124 van de Grondwet daarbij van belang. In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat de bevoegdheid van gemeenten en provincies tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten (autonomie). In artikel 124, tweede lid, is bepaald dat bij of krachtens de wet regeling en bestuur kunnen worden gevorderd van provincies en gemeenten (medebewind). Artikel 124 van de Grondwet geeft uitdrukking aan het feit dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is.

Wat tot de huishouding van gemeenten en provincies moet worden gerekend is aan steeds wisselende (maatschappelijke) ontwikkelingen onderhevig en is afhankelijk van hetgeen op respectievelijk rijks- en provinciaal niveau geregeld wordt. In de wetenschappelijke literatuur wordt de huishouding om die reden ook wel negatief omschreven: tot de provinciale en gemeentelijke huishouding behoort het terrein dat niet door een hogere wetgever is betreden.⁴ Op rijksniveau kunnen dan ook regels worden gesteld die voordien in verordeningen waren opgenomen. Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet staat daar op zich niet aan in de weg. In dat verband kan mede worden verwezen naar het verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht over de Wabo, waarin ook is gesteld dat de wetgever in beginsel bepaalt wat de omvang is van het autonome gebied.⁵ Binnen het bestaande staatsrechtelijke bestel is er daarbij geen sprake van een vaste verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende overheden. Wel is de wetgever, mede ingevolge de instructienorm van artikel 117 van de Gemeentewet en artikel 115 van de Provinciewet, gehouden de autonome wetgevende en bestuursbevoegdheden van de decentrale overheden zo veel mogelijk te ontzien en de decentrale overheden waar mogelijk bij de uitvoering te betrekken. Zoals in het vervolg van deze memorie verder zal worden uitgewerkt, wordt in de Wabo daarbij het uitgangspunt “decentraal wat kan, centraal wat moet” gehanteerd. Hieronder zal worden beschreven op welke wijze de Wabo van toepassing is op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 die bij verordening zijn geregeld.

Het stelsel van de Wabo is wat betreft de autonome toestemmingsvereisten tweeledig. In artikel 2.2, eerste lid, worden enkele activiteiten opgesomd waarvoor niet langer een provinciale of gemeentelijke toestemming (zoals een kapvergunning) maar een omgevingsvergunning is vereist (verplichte integratie). Deze verplichte integratie is begrensd tot de activiteiten die in dit lid zijn opgesomd. Het gaat hierbij om plaatsgebonden activiteiten die vaak samenlopen met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, zoals het slopen van een gebouw of het maken van een inrit. Het gaat daarbij uitsluitend om activiteiten waarvoor bij verordening is bepaald dat daarvoor een vergunning of andere toestemming van de overheid is vereist. Indien er in een verordening geen toestemmingsvereiste is opgenomen, maar

⁴ P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek, *De Grondwet; een artikelsgewijs commentaar*, tweede druk, p. 1084. In andere bewoordingen: wat een hoger lichaam binnen de kring van zijn bemoeienissen, binnen zijn “huishouding” trekt, verdwijnt als zodanig uit de “huishouding” van de lagere lichamen (Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, p. 840).

⁵ *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2008, nr. 3, p. 243 en 244.

bijvoorbeeld is gekozen voor een stelsel van algemene regels, zijn de regels van de Wabo niet van toepassing.

In artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo wordt voor provincies, gemeenten en waterschappen de mogelijkheid geboden om in hun (autonome) verordeningen te bepalen dat een omgevingsvergunning is vereist voor andere activiteiten. Als het betrokken overheidsorgaan daartoe besluit wordt het toestemmingsstelsel onderdeel van de omgevingsvergunning (facultatieve integratie). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een vergunningstelsel voor het hebben van een steiger of een bouwkeet op de openbare weg. Evenals bij de overige activiteiten waarop de Wabo van toepassing is, gaat het in artikel 2.2, tweede lid, om plaatsgebonden activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

In beide gevallen zijn provincies en gemeenten volledig vrij om in hun verordeningen te bepalen of (en in welke gevallen) er een vergunningplicht geldt en in welke gevallen deze kan worden verleend (toetsingskader). De Wabo brengt daarin geen verandering. Wel biedt de Wabo een stelsel van uniforme (procedure)regels dat van toepassing is op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, waarvoor op grond van een verordening een toestemmingsvereiste geldt en op andere activiteiten waarvoor dat in de verordening van de betrokken gemeente of provincie is bepaald (artikel 2.2, tweede lid). De uitvoering van die regels door bestuursorganen van gemeenten of provincies geschiedt in het kader van medebewind. Indien de gemeenteraad er bijvoorbeeld voor kiest om een toestemmingsvereiste te regelen voor de kap van een boom heeft dat tot gevolg dat de regels op grond van de Wabo van toepassing zijn en dat derhalve medewerking aan de uitvoering van die wet wordt gevorderd. Een vergelijkbare vorm van medebewind komt momenteel voor in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in het geval de gemeenteraad een bestemmingsplan wil vaststellen voor het gebied binnen de bebouwde kom van de gemeente. Of de gemeenteraad een bestemmingsplan voor dat gebied vaststelt, is te zijner beoordeling; als de gemeenteraad hiertoe besluit, zijn de regels van de WRO van toepassing.

De relatie van de Wabo tot de decentraal gereguleerde activiteiten kan als volgt worden geschetst. De Wabo bevat algemene regels voor de vergunningverlening en handhaving van projecten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. In bij de wet omschreven gevallen zijn ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 die bij verordening zijn geregeld landelijk uniforme (procedure)regels van toepassing. De keuze óf er een vergunningplicht geldt en de materiële normstelling blijven, zoals hierna verder zal worden uitgewerkt, op decentraal niveau geregeld. Voor zover de Wabo van toepassing is, is bij de uitvoering daarvan door bestuursorganen van gemeenten of provincies sprake van medebewind. Daarbij geeft de Wabo, overeenkomstig artikel 124, tweede lid, van de Grondwet, aan in welke mate medewerking gegeven moet of kan worden en hoever deze medewerking zich uitstrekt. Voor het overige behoudt de decentrale overheid zijn autonome (aanvullende) verordeningbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 118 van de Provinciewet en artikel 121 van de Gemeentewet. Naar de mening van het kabinet staat artikel 124 van de Grondwet niet in de weg aan de gekozen wijze van regulering in de Wabo. De daarbij gemaakte keuzes en de gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen zullen hieronder nader worden toegelicht.

Verhouding tot artikel 107, tweede lid, van de Grondwet

In het voorlopig verslag wordt gewezen op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, met name in het licht van de ruimte voor decentrale overheden om zelf nadere regelingen te treffen. Decentrale overheden mogen op grond van hun autonome bevoegdheden (algemeen) bestuursrechtelijke regels stellen, zolang deze niet met een hogere regeling in strijd komen, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht en de Wabo.⁶ Artikel 107, tweede lid, staat daaraan niet in de weg.

Artikel 107, tweede lid, van de Grondwet bevat een opdracht aan de wetgever om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Het gaat daarbij om “voor het gehele land en voor verschillende takken van bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht”.⁷ Hieraan is in belangrijke mate uitvoering gegeven via de Algemene wet bestuursrecht. Uit de codificatieopdracht van artikel 107, tweede lid, kan niet a contrario worden afgeleid dat dit een verbod behelst om in andere wetten bestuursrechtelijke regels op te nemen, die al dan niet ingrijpen in de huishouding van decentrale overheden. Een dergelijke uitleg van artikel 107, tweede lid, strookt naar de mening van het kabinet niet met de strekking en totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel en ook niet met het hierboven gestelde omtrent artikel 124 van de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie stellen dat artikel 124 en artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, bezien in onderlinge samenhang, aangeven in welke mate en omvang decentrale overheden beschikken over autonome bevoegdheden. Gelet op het hierboven gestelde, ben ik van mening dat de artikelen 124, eerste lid, en 107, tweede lid, van de Grondwet niet in de weg staan aan het op rijksniveau stellen van (bestuursrechtelijke) regels met betrekking tot activiteiten die in een plaatselijke verordening zijn geregeld. Hieronder wordt uiteengezet waarom het wenselijk wordt geacht dat met de Wabo regels worden gesteld met betrekking tot activiteiten waarvoor toestemming is vereist op grond van een plaatselijke verordening. Tevens wordt bezien op welke wijze dat is gebeurd en welke motieven daaraan ten grondslag liggen.

Waarom heeft de Wabo betrekking op activiteiten die op decentraal niveau worden gereguleerd?

De Wabo introduceert een nieuw vergunningstelsel voor projecten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Dit vergunningstelsel treedt in de plaats van een groot aantal bestaande sectorale toestemmingstelsels. Daardoor zijn niet langer verschillende sectorale toestemmingen van verschillende bestuursorganen nodig. De Wabo stelt daarvoor één nieuwe vergunning in de plaats: de omgevingsvergunning. Voor het uitvoeren van een project volstaat het aanvragen van één omgevingsvergunning van één bevoegd gezag. Daarvoor gelden uniforme regels over indieningsvereisten, procedure, rechtsbescherming, handhaving etc. Met de voorgestelde regeling beoogt de Wabo de dienstverlening door de overheid te verbeteren, administratieve lasten te verminderen en de samenhang binnen het omgevingsrecht te vergroten.

De omgevingsvergunning maakt het mogelijk om van de overheid een eenduidig antwoord te krijgen op de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden, een project

⁶ Zie ook Kamerstukken II 1977/78, 15 046, nrs. 1-5, p. 6.

⁷ Kamerstukken I 1977/78, 15 046, nrs. 1-5, p. 6 en nr. 7, p. 11.

mag worden uitgevoerd. Het is dan ook wenselijk dat de omgevingsvergunning zoveel mogelijk toestemmingstelsels omvat die in de praktijk bij projecten geregeld samenlopen. Uitgangspunt daarbij is de omgevingsrechtelijke samenhang. De reikwijdte van de Wabo is dan ook niet beperkt tot de vergunningen op het beleidsterrein van het Ministerie van VROM. Ook toestemmingen op grond van wetten op de beleidsterreinen van OCW, EZ, VenW en LNV worden onderdeel van de omgevingsvergunning. Datzelfde geldt voor enkele toestemmingen op grond van een provinciale of gemeentelijk verordening, zoals de kap-, sloop- monumenten- of uitwegvergunning. Deze toestemmingen lopen vaak samen met andere toestemmingen die nodig zijn voor de uitvoering van een project, zoals een bouwvergunning. Vanwege deze feitelijke en omgevingsrechtelijke samenhang is het wenselijk dat ook voor die activiteiten binnen een project een omgevingsvergunning kan worden gevraagd.

Keuze: welke regels centraal en welke decentraal?

In de Wabo wordt onderscheid gemaakt naar aspecten die op centraal en decentraal niveau geregeld worden. Hierbij is het uitgangspunt decentraal wat kan, centraal wat moet. Vanuit dat uitgangspunt is getracht zoveel mogelijk beleidsvrijheid aan gemeenten en provincies te laten en daarin niet onnodig in te grijpen. In dat kader moeten ook de nota van wijziging inzake de toepassing van de artikelen 2.34 en 5.24⁸, en de in deze memorie van antwoord aangekondigde wijziging inzake het niet van toepassing verklaren van de algemene kwaliteitseisen (artikelen 5.3 jo. 5.7 tot en met 5.9) op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, worden beoordeeld. Het uitgangspunt komt voorts tot uitdrukking in de overige regels die ten aanzien van die activiteiten worden gesteld. Het juridisch instrumentarium en de procedures worden op centraal niveau geregeld. De materiële normstelling blijft een zaak van de decentrale overheden en wordt op decentraal niveau geregeld.

Landelijk uniforme (procedure)regels

Het wetsvoorstel bevat het juridisch instrumentarium voor de vergunningverlening en handhaving met betrekking tot projecten op het terrein van de fysieke leefomgeving. De bij of krachtens de Wabo gestelde regels komen in de plaats van vele uiteenlopende regels op rijks- en decentraal niveau. Het wetsvoorstel biedt onder meer landelijk uniforme regels over het omgevingsloket, de indieningsvereisten en de procedures van voorbereiding en rechtsbescherming. Op die manier wordt het in heel Nederland mogelijk om een aanvraag digitaal bij het omgevingsloket aan te vragen, gelden er standaard beslistermijnen en worden verschillen in rechtsbeschermingsprocedures opgeheven. Dit komt ten goede aan de dienstverlening door alle betrokken overheden. Bovendien wordt daarmee de rechtseenheid binnen het omgevingsrecht bevorderd. Met de Wabo ontstaan er landelijk uniforme procedurele waarborgen voor aanvragers en derdebelanghebbenden.

Materiële normstelling op decentraal niveau

Voor de materiële normstelling sluit de Wabo volledig aan bij de regelgeving op decentraal niveau. De Wabo treedt niet in de vrijheid van provincie- en gemeentebesturen om tot een vergunningplicht te besluiten of het toetsingskader te regelen. De vraag of en in welke gevallen er een vergunningplicht geldt en wat de

⁸ Kamerstukken 2007/08, 30 844, nr. 11.

criteria voor vergunningverlening zijn, vergt een politiek-beleidsinhoudelijke beoordeling. Deze beoordeling is onder meer afhankelijk van het lokale omgevingsbeleid en de lokale omstandigheden. Zo kan het zijn dat in de ene gemeente wordt gekozen voor een vergunningplicht en in de andere wordt volstaan met algemene regels. Ook de criteria voor vergunningverlening kunnen verschillen. Bovendien kunnen deze algemeen worden geformuleerd of juist gedetailleerd worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door middel van een limitatief-imperatieve opsomming. Dat is onder meer afhankelijk van de vraag in hoeverre het bevoegd gezag beoordelings- of beslissingsvrijheid wordt geboden. Gelet op het politiek-beleidsmatige karakter geschiedt die afweging op decentraal niveau. De Wabo introduceert voor de bij verordening gereguleerde activiteiten dan ook geen landelijke vergunningplicht of landelijke criteria voor vergunningverlening. Het inhoudelijk primaat blijft bij de decentrale overheden.

Toedeling van het bevoegd gezag en artikel 128 Grondwet

De Wabo gaat uit van één bevoegd gezag per project waarvoor vergunning wordt gevraagd. Per project draagt één bestuursorgaan de eindverantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en handhaving. Ten opzichte van de bestaande situatie, waarbij er verschillende organen bevoegd kunnen zijn, biedt dit voor alle betrokkenen veel duidelijkheid. Voor alle betrokkenen ontstaat er één aanspreekpunt bij de overheid, dat niet alleen een loketfunctie heeft, maar integraal verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en handhaving. Welk orgaan bevoegd is, wordt bij of krachtens de Wabo geregeld. Het uitgangspunt van één bevoegd gezag brengt met zich dat – in een beperkt aantal gevallen – ten aanzien van één of meer activiteiten binnen het project een ander orgaan bevoegd kan zijn dan momenteel het geval is.

Uitgaande van één bevoegd gezag per project wordt de bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving op een zo laag mogelijk niveau, dat wil zeggen zo dicht mogelijk bij de burger, neergelegd. In het wetsvoorstel is dan ook expliciet als uitgangspunt opgenomen dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om de omgevingsvergunning te verlenen en te handhaven. Dat is slechts anders in een beperkt aantal gevallen waarin, om redenen van provinciaal of nationaal belang, gedeputeerde staten of de betrokken minister bevoegd gezag zijn. Dit sluit aan bij het uitgangspunt, zoals verwoord in de Gemeente- en Provinciewet, dat bevoegdheden slechts op een hoger niveau worden gelegd als dit belang niet doelmatig of doeltreffend door organen van de gemeente of provincie kan worden behartigd. De gevallen waarin gedeputeerde staten of de betrokken minister bevoegd gezag zullen zijn, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het gaat daarbij om gevallen waarin het betrokken project vanwege de betrokken openbare belangen van bovenlokale of bovenregionale betekenis is. Met die bevoegdheidstoedeling wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidstoedeling op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. Dit is weergegeven in het onderstaande schema.

Schema bevoegdhedenverdeling omgevingsvergunning

Wet milieubeheer: Bevoegd zijn organen van: <ul style="list-style-type: none">• gemeente (uitgangspunt), behalve bij:• categorieën inrichtingen aangewezen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer waarvoor organen van provincie of het Rijk bevoegd zijn	Wet ruimtelijke ordening Bevoegd zijn organen van: <ul style="list-style-type: none">• gemeente (uitgangspunt) tenzij er sprake is van:• (projecten van) provinciaal belang: provincie (bijv. 3.27 Wro)• (projecten van) nationaal belang: Rijk (bijv. 3.29 Wro)
--	--

Artikel 2.4 Wabo

- Uitgangspunt: B en W van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd, tenzij het betreft:
- Categorie projecten die van provinciaal belang zijn (aangewezen in het *Besluit omgevingsrecht*): GS bevoegd
- Categorie projecten die van nationaal belang zijn (aangewezen in het *Besluit omgevingsrecht*): betrokken Minister bevoegd

In de bijlage bij deze memorie van antwoord is een volledig overzicht gegeven van de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de toestemmingstelsels die onder de reikwijdte van de Wabo vallen.

In verreweg de meeste gevallen (ca. 98%) zal de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau worden verleend. Burgemeester en wethouders beslissen in die gevallen dus ook omtrent de bij verordening geregelde activiteiten. De meeste gevallen waarin gedeputeerde staten of de betrokken minister bevoegd zijn, betreffen gevallen waarin vergunning wordt verleend voor milieu-inrichtingen. De bestaande bevoegdheidsverdeling met betrekking tot die inrichtingen is overigens geen statisch gegeven. Het kabinet is voorstander van verdergaande decentralisatie in gevallen waarin dat mogelijk is. In paragraaf 5 zal daarop nader worden ingegaan.

Voor de toestemmingen op grond van verordeningen die opgaan in de omgevingsvergunning wordt door de leden van de CDA-fractie gevraagd of dit niet in strijd komt met artikel 128 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat autonome bevoegdheden tot regeling en bestuur, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet, slechts door provinciale staten of de gemeenteraad aan andere ambten dan die genoemd in artikel 125 Grondwet kunnen worden toegekend. Dit artikel ziet met name op binnengemeentelijke (en binnenprovinciale) decentralisatie en waarborgt dat een gemeenteraad niet zijn autonome bevoegdheid mag worden ontnomen om zelf te beslissen of instelling van deelgemeenteraden gewenst is. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de regels die ingevolge de Wabo van toepassing zullen zijn op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van Wabo aan te merken als medebewind. Artikel 128 van de Grondwet ziet uitsluitend op autonome bevoegdheden en is in dit geval naar mijn oordeel dus niet van toepassing.

Betrokkenheid andere bestuursorganen

In een beperkt aantal gevallen kan het voorkomen dat onder het regime van de Wabo een ander orgaan bevoegd is dan voorheen. Bij of krachtens de Wabo zijn waarborgen opgenomen voor de betrokkenheid van de organen die in de bedoelde gevallen niet langer bevoegd gezag zijn. Die organen krijgen een adviesbevoegdheid of, in enkele bijzondere gevallen, de bevoegdheid om een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) uit te brengen. Voor de bij verordening geregelde activiteiten is in die gevallen het bevoegd gezag verplicht om de betrokken provinciale of gemeentelijke organen in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen. Op die manier kan de daar aanwezige expertise bij de besluitvorming worden betrokken. Inhoudelijk biedt de adviesbevoegdheid de betrokken overheden de mogelijkheid om een consistente uitvoering van het lokale omgevingsbeleid te bevorderen. Dit is een extra waarborg boven het bij verordening geregelde toetsingskader waaraan het bevoegd gezag onverkort gebonden is. De adviesbevoegdheid betekent tevens een stimulans voor afstemming en samenwerking. Om dat te onderstrepen is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat het bevoegd gezag het betrokken bestuursorgaan kan verzoeken om een ontwerp voor vergunningvoorschriften op te stellen.

Het bevoegd gezag zal bij de besluitvorming terdege rekening moeten houden met een uitgebracht advies. In artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat het bevoegd gezag slechts gemotiveerd van een uitgebracht advies kan afwijken. Dit biedt een belangrijke waarborg dat zorgvuldig met een advies wordt omgegaan, hetgeen ook in rechte kan worden getoetst. Een zorgvuldig totstandgekomen advies, waarin ook de adviezen van bijvoorbeeld de gemeentelijke welstands- of monumentencommissie tot uitdrukking kunnen komen, draagt bovendien bij aan de kwaliteit, legitimiteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming. De betekenis van een uitgebracht advies zal in de praktijk dan ook groot zijn.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de vraag aan de orde geweest of een uitgebracht advies bindend zou moeten zijn. Daarvan is in algemene zin afgezien, omdat op deze wijze afbreuk zou worden gedaan aan de integrale verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een samenhangende beoordeling van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag is immers verplicht om ervoor zorg te dragen dat de vergunningvoorschriften op elkaar zijn afgestemd. Het is dan ook wenselijk dat het bevoegd gezag de ruimte heeft om – binnen de gegeven toetsingskaders – de activiteiten in onderlinge samenhang te bezien en een eindbeslissing te nemen. Dat kan niet alleen op basis van de uitgebrachte adviezen. Het bevoegd gezag zal ook de ontvangen zienswijzen van belanghebbenden bij de besluitvorming moeten betrekken en het zal tegenstrijdigheden in de besluitvorming moeten voorkomen. De adviesconstructie, met de in de Awb geregelde rechtsgevolgen, biedt dan ook een balans tussen enerzijds de betrokkenheid van het voormalig bevoegd gezag en anderzijds de integrale verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Gemeenten en provincies hebben verschillende mogelijkheden om hun beleid te laten doorwerken in de beslissing omtrent vergunningverlening in het beperkte aantal gevallen waarin een orgaan van een andere bestuurslaag bevoegd gezag is. Zo kan bij verordening het toetsingskader gedetailleerd worden geregeld. Daarnaast is gewaarborgd dat zij over elke vergunningvraag een advies op maat kunnen geven. In aanvulling daarop zal bij of krachtens artikel 2.22 van de Wabo worden geregeld dat

als er in de betrokken verordening regels zijn gesteld over voorschriften die aan de vergunning of ontheffing kunnen of moeten worden verbonden, deze ook gelden voor de verlening van een omgevingsvergunning. Bijvoorbeeld een herplantplicht bij de vergunning voor het kappen van een boom of een verplichting tot het scheiden van sloopafval op de sloopplaats. Op die manier wordt een consistente uitvoering van het lokale omgevingsbeleid verder bevorderd. Bovendien komt dit ten goede aan de rechtszekerheid van zowel aanvragers als derdebelanghebbenden.

Ook na de verlening van een omgevingsvergunning houdt het oorspronkelijke bevoegd gezag invloed op het betrokken project. Het oorspronkelijke bevoegd gezag blijft bevoegd tot het uitoefenen van toezicht op de naleving. Op die manier kan het de feitelijke uitvoering van het betrokken project controleren. De aangewezen toezichthouders komen daarbij de bevoegdheden krachtens hoofdstuk 5 van de Awb toe. Ten gevolge daarop is wettelijk gewaarborgd dat het oorspronkelijke bevoegd gezag een verzoek tot handhaving kan doen. Zo kan het eventuele misstanden of strijdigheden met de lokale regelgeving vroegtijdig signaleren en aan de kaak stellen, waarna het bevoegd gezag of het openbaar ministerie zonodig bestuurs- of strafrechtelijk kunnen optreden.

De toepassing van enkele artikelen van de Wabo en de verhouding met artikel 132 lid 5 van de Grondwet

In het voorlopig verslag wordt aandacht gevraagd voor de toepassing van enkele artikelen van de Wabo ter zake van bij verordening geregelde activiteiten. Het gaat om achtereenvolgens de artikelen 2.4, 2.5, 2.27, 2.34, 3.20, 5.7, 5.8, 5.9 en 5.24. Niet al deze artikelen hebben overigens gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van activiteiten die bij verordening zijn geregeld. Zo regelt artikel 2.5 de mogelijkheid om een vergunning gefaseerd aan te vragen. Het bevoegd gezag is in beide fasen gelijk. Artikel 2.27 heeft betrekking op de vvgb. Deze regeling is uitsluitend van toepassing in bij wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Daarbij zullen geen activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 worden aangewezen. De besluitvorming daaromtrent zal dus niet afhankelijk worden gesteld van een vvgb. In het voorlopig verslag wordt reeds geconstateerd dat artikel 2.34 bij nota van wijziging zo is gewijzigd dat dit geen betrekking heeft op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2. Artikel 3.20 maakt onderdeel uit van de afstemmingsregeling met de Wvo-vergunning (de toekomstige watervergunning). Deze regeling heeft, blijkens artikel 3.16, uitsluitend betrekking op omgevingsvergunningen voor activiteiten met betrekking tot inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. In artikel 5.24 is de vorderingsbevoegdheid geregeld. Deze kan echter niet worden toegepast ten behoeve van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2. Die zijn in het eerste lid uitgezonderd.

De artikelen 5.7 tot en met 5.9 bevatten bevoegdheden voor gedeputeerde staten of de Minister van VROM om, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, aan andere betrokken bestuursorganen een aanwijzing te geven. De aanwijzingen hangen direct samen met de (wijze van) uitvoering van de op grond van artikel 5.3 vastgestelde kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op de organisatie van de handhavingsprocessen door onder meer de gemeenten en de provincies. Daarom heb ik mij bij de beoordeling van de bezwaren van de leden van de CDA-fractie niet zozeer op de aanwijzingsbevoegdheden, maar primair op de

reikwijdte en werkingssfeer van de kwaliteitseisen bezonnen. Mijn conclusie is dat de algemene beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten en provincies ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 rechtvaardigt dat deze overheden zelfstandig vorm en inhoud kunnen geven aan de organisatie van het handhavingproces. Daarom heb ik begrip voor de bezwaren van de leden van de CDA-fractie en wil ik daaraan tegemoetkomen. Voorgesteld wordt om via de invoeringswet de Wabo zo te wijzigen dat de kwaliteitseisen geen betrekking kunnen hebben op de organisatie van het handhavingproces betreffende de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2. Consequentie daarvan is dat de aanwijzingsbevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.7 tot en met 5.9, ten aanzien van deze activiteiten niet kunnen worden toegepast. Dit sluit aan bij de wijze waarop bij de tweede nota van wijziging de toepassing van andere interventie-instrumenten ten aanzien van de bedoelde activiteiten is uitgesloten.

In het voorlopig verslag wordt ten aanzien van de interventiebevoegdheden nog gewezen op artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet. Daarin is onder meer bepaald in welke gevallen bij formele wet kan worden afgeweken van de bevoegdheidstoedeling terzake van autonome taken. Het gaat daarbij om gevallen van ernstige taakverwaarlozing bij de uitvoering van autonome taken en bevoegdheden. De toedeling van het bevoegd gezag op grond van de Wabo komt daar naar de mening van het kabinet niet mee in strijd. De toedeling geschiedt in het kader van medebewind. Ook is die toedeling niet ingegeven door taakverwaarlozing maar erop gericht om per project de aanvrager, belanghebbenden en de betrokken openbare belangen zo goed mogelijk te dienen. Wel zullen terzake van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 de interventiebevoegdheden worden uitgesloten. Dit om niet onnodig via specifiek toezicht in te grijpen in de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Ik moge verwijzen naar de tweede nota van wijziging en de wijzigingen die ik in deze memorie heb aangekondigd.

Code interbestuurlijke verhoudingen

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Code interbestuurlijke verhoudingen. Daarop zal hieronder worden ingegaan. Daarnaast zijn er diverse ontwikkelingen op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarop zal in paragraaf 5 uitgebreid worden ingegaan.

“Interbestuurlijke verhoudingen vormen een belangrijke factor in de relatie tussen overheid en samenleving. Nog vaak is te onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. (...) Soms zijn ambtenaren van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat een moeras van relaties en verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zijn het de burgers die wegzakken in dat moeras. Wat zij nodig hebben zijn oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en duidelijkheid over essentiële zaken. Met welke overheid hebben zij te maken? Bij wie kunnen zij terecht met vragen? Welke overheid is in een gegeven situatie te beschouwen als dé overheid?”⁹ Uit deze passage uit de Code blijkt dat de interbestuurlijke verhoudingen primair worden gezien in relatie tot de behartiging van de belangen van burgers en maatschappelijke belangen. De Code gaat dan ook uit van een probleemgerichte benadering.¹⁰ Ook de Wabo

⁹ Code interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, januari 2005, p. 6 en 7.

¹⁰ Code, p. 17.

beoogt de burger uit het moeras van verschillende loketten en bevoegde organen te halen. Niet alleen met één loket maar met één verantwoordelijk overheidsorgaan voor zowel de vergunningverlening als de handhaving. Daardoor zijn er niet tal van bestuursorganen voor een stukje bevoegd, maar is één overheidsorgaan voor het geheel verantwoordelijk. Dat orgaan beoordeelt het totale project vanuit een samenhangende omgevingsrechtelijke benadering, waarbij de bestaande beschermingsniveaus gehandhaafd blijven.

In de Code wordt de beleidsvrijheid van decentrale overheden benadrukt. De beleidsvrijheid is overigens geen statisch gegeven. “Wat telt is de effectiviteit. Centralisatie kan nodig zijn als het resultaat daarmee gediend is.”¹¹ De Wabo gaat, overeenkomstig de Code, uit van het principe “decentraal wat kan, centraal wat moet”.¹² De bevoegdheden worden op een zo laag mogelijk niveau gelegd. Bovendien treedt de Wabo inhoudelijk niet in het lokale omgevingsbeleid. Wel bevat de Wabo uniforme (procedure)regels ter vervanging van de vele uiteenlopende bestaande regels. Dit is mede in het belang van rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Ook komt dit ten goede aan de dienstverlening door de overheid en wordt met de projectgerichte benadering de effectiviteit van de vergunningverlening en handhaving vergroot.

In aanvulling op de Gemeente- en Provinciewet biedt de Code een kader voor de wijze waarop decentrale overheden worden betrokken bij de totstandkoming van wet- en regelgeving die voor hen relevant is. De voorbereiding van de Wabo en de bijbehorende in- en uitvoeringsregelgeving kenmerkt zich door een vroegtijdige en nauwe betrokkenheid van de diverse overheden. Zowel via periodieke voortgangsoverleggen, klankbord- en begeleidingsgroepen als door middel van een groot aantal pilots om de uitvoering van onderdelen van de Wabo in de praktijk te testen. De samenwerking met (de vertegenwoordigers van) decentrale overheden is essentieel voor een goede voorbereiding van de Wabo-regelgeving en de uitvoering daarvan. Die samenwerking zal ook in het vervolg van het regelgevingstraject onverminderd worden voortgezet. De Code vormt daarvoor het kader.

3. *Bestuurlijke complexiteit*

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Wabo-werkwijze met een goed functionerende front- en back-office thans geen gangbare praktijk is bij veel overheden. Het gevaar dreigt, aldus deze leden, dat de front-office – het loket – goed geregeld is, maar dat achter het loket de huidige situatie in tact blijft.

Uit recent onderzoek van de VROM-Inspectie kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de gemeenten "uit de startblokken" is als het gaat om de voorbereiding op de Wabo. En meer dan dat! Deze groep gemeenten ligt op schema, en kan, naar het oordeel van de VROM-Inspectie, op de invoeringsdatum klaar zijn voor de Wabo, ofschoon er soms nog veel moet gebeuren. Voor een kleine minderheid van de gemeenten geldt dat er nog een extra inspanning nodig is om dit te halen. In paragraaf 6.11 wordt hierop nader ingegaan.

Van meet af aan is gekozen voor een parallelle ontwikkeling van het wettelijk kader en de invoering ervan. Een aantal koplopers bij de overheden is al vanaf de lancering van het idee van wat toen nog “VROM-vergunning” heette, enthousiast aan de slag gegaan om zich voor te bereiden op de komende veranderingen. Daarbij kan

¹¹ Code, p. 8.

¹² Code, p. 7 en 17.

geconstateerd worden dat naarmate de voorbereiding van het wetsvoorstel vorderde, de animo om in te spelen op de vraag naar een betere dienstverlening verder toenam. VNG, IPO, Unie van Waterschappen (UvW), VROM en bedrijfsleven hebben reeds vanaf de startconferentie van de Wabo op 13 september 2006 het borgen van een verantwoorde invoering van de Wabo als een gezamenlijke bestuurlijke opgave gezien.

Mijn ambitie is dat op de datum van inwerkingtreding alle burgers en bedrijven in Nederland die een fysiek project willen realiseren, via het omgevingsloket informatie over een omgevingsvergunning kunnen krijgen, de aanvragen om deze vergunning (ook elektronisch) kunnen doen en een tijdige beslissing op de aanvraag verkrijgen. Dit geldt vanzelfsprekend ook in die gevallen dat het Rijk of de provincie als bevoegd gezag of vanwege de bevoegdheid tot het geven van een vvgb bij de vergunningverlening is betrokken. Dit betekent voor de tijd voorafgaande aan de inwerkingtreding dat alle bevoegde bestuursorganen zich tijdig dienen te hebben voorbereid door:

- aanpassing van (elektronische) werkprocessen;
- inrichting van het (digitaal) omgevingsloket op de website;
- aanpassing van de ICT-systemen zodat digitale behandeling zo goed mogelijk wordt ondersteund;
- aanpassing van verordeningen aan de Wabo;
- verwerving van voldoende kennis en vaardigheden voor uitvoering;
- het maken van samenwerkingsafspraken tussen de betrokken afdelingen binnen de bevoegde bestuursorganen en met de adviserende organen.

Hieruit blijkt dat er zeker niet alleen aandacht is voor de voorkant “het loket”. Ook de achterkant, het proces achter het loket, wordt voluit in de voorbereidingen betrokken. In de memorie van toelichting bij de Wabo (paragraaf 7.3) en de nota naar aanleiding van het verslag (hoofdstuk 7) is al uitvoerig stilgestaan bij de activiteiten in het kader van invoeringsbegeleiding. Deze activiteiten zijn en worden met onverminderde inzet voortgezet. VROM houdt door middel van monitoring de vinger aan de pols bij de overheden ten aanzien van de stand van zaken van de invoering. Bijzondere aandacht in 2008 hebben de handhaving, de wijze waarop de samenwerkingsafspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten vorm krijgen, het bedrijfsleven en de opleidingen. Al deze punten worden dan ook nauwkeurig gevolgd en daar waar nodig en mogelijk wordt door VROM ondersteuning verleend. Cruciaal is bovendien het tijdig gereed komen van de Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO).

De vragen van de leden van de CDA-fractie over de interbestuurlijke verhoudingen en de Commissie Oosting en over de verhouding van het wetsvoorstel met de werkzaamheden van de Commissie Ladders en de Commissie d'Hondt zullen worden beantwoord in paragraaf 6.7 respectievelijk paragraaf 5.

De regering heeft naar de mening van de leden van de CDA-fractie met bijzonder weinig overtuigende argumenten in het wetsvoorstel gekozen voor integratie van regelgeving, terwijl in een aantal andere wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals de Wro en de Waterwet, is gekozen voor coördinatie. Het kabinet heeft indertijd – na goed overleg met de Tweede Kamer – welbewust gekozen voor een integratieregeling in plaats van een coördinatieregeling. In dit verband wordt erop gewezen dat ook in de Waterwet is gekozen voor een integrale regeling, waarin in beginsel alle wetten die betrekking hebben op het waterbeheer zullen worden geïntegreerd. Voor de afstemming tussen de omgevingsvergunning en

de Waterwet is overigens voorzien in een coördinatieregeling. Via de LVO zullen zowel vergunningen krachtens de Wabo als vergunningen krachtens de Waterwet elektronisch worden aangevraagd. Via vragenbomen zal de samenhang tussen beide vergunningen voor ondernemers inzichtelijk worden gemaakt. De LVO zal ook waterbeheerders ondersteunen bij het digitaal behandelen van watervergunningen. Tijdens de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan de verschillen tussen een coördinatieregeling en een integratieregeling. In de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag is een gedetailleerde vergelijking tussen de in voorbereiding zijnde algemene coördinatieregeling in de Awb (Wet samenhangende besluiten Awb; afgekort: Wsb), de coördinatieregeling in de Wro en de integratieregeling van de Wabo opgenomen. Bij coördinatieregelingen blijven de afzonderlijke onderliggende vergunningstelsels in stand. Er is geen sprake van één aanvraag, maar van een bundel van aanvragen met ieder zijn eigen indieningsvereisten. Bij een integratieregeling treedt het nieuwe vergunningstelsel in de plaats van de afzonderlijke vergunningstelsels. De afzonderlijke regelingen komen daarmee te vervallen. De harmoniserende werking gaat dan ook verder dan een coördinatieregeling. Zowel voor meervoudige als enkelvoudige aanvragen ontstaan er uniforme procedures. In alle gevallen is er sprake van één aanvraag waardoor de indieningsvereisten kunnen worden geüniformeerd en via ICT kunnen worden ondersteund. Voorts is er sprake van één bevoegd gezag dat de verplichting heeft om de diverse voorschriften op elkaar af te stemmen. Dat is een resultaatsverplichting. Het coördinerend bestuursorgaan heeft in het kader van de algemene coördinatieregeling in de Awb de (inspannings)verplichting om zorg te dragen voor een doelmatige en samenhangende besluitvorming. Het heeft krachtens de Awb echter geen bevoegdheden om besluiten inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Samengevat leidt de Wabo in vergelijking tot een coördinatieregeling tot een verdergaande stroomlijning van het vergunningsproces en de handhaving. Een coördinatieregeling en een integratieregeling kunnen heel goed in combinatie met elkaar worden gebruikt. Dit geldt ook voor de relatie tussen de Wabo en de coördinatieregeling die via het wetsvoorstel samenhangende besluiten in de Awb zal worden opgenomen. Deze coördinatieregeling maakt afstemming mogelijk tussen een aanvraag om een omgevingsvergunning en een aanvraag om een vergunning die niet onder de reikwijdte van de Wabo valt, bijvoorbeeld de Drank- en horecawetvergunning. In dit verband kan worden verwezen naar de memorie van antwoord aan uw Kamer bij het wetsvoorstel Wsb.¹³

De kwetsbaarheid van het wetsvoorstel wordt, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, extra onderstreept door het feit dat in geen enkel land in de Europese Unie sprake is van integratie van wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.

In de memorie van toelichting (p. 66-67) is opgemerkt dat in een groot aantal landen van de EU wordt gewerkt aan vereenvoudiging en modernisering van de regelgeving. Uit het feit dat in die landen (nog) geen sprake is van een integratie van de milieuwetgeving met de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening, kan niet de conclusie worden getrokken dat het onderhavige wetsvoorstel kwetsbaar is. In verschillende landen wordt gewerkt aan een verdere integratie van de wetgeving of van de uitvoering en handhaving van de wetgeving. Bij de ontwikkeling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1980) was Nederland ook één van de eerste

¹³ Kamerstukken I 2007/08, 30 980, nr. C

landen waar de algemene (procedurele) aspecten van de milieuwetgeving gefaseerd in één wet zijn geïntegreerd. Op Europees niveau beoogt de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) door een geïntegreerde aanpak van milieuverontreiniging als gevolg van bepaalde industriële activiteiten, deze verontreiniging te voorkomen c.q. tot een minimum te beperken. Verdergaande initiatieven om te komen tot een harmonisatie van het omgevingsrecht op Europees niveau zijn zeker niet uitgesloten. In Duitsland is al enige tijd een dialoog gaande om te komen tot een integraal “Umweltgesetzbuch” dat alle bestaande wettelijke regelingen gaat vervangen. In dit wetboek zal ook de wetgeving op het terrein van water en natuur worden geïntegreerd. Het is de bedoeling dit wetboek gefaseerd uit te bouwen. Een eerste deel moet deze regeerperiode tot stand worden gebracht. In Engeland is sprake van een integratie met name op het punt van de uitvoering en handhaving van de milieu- en waterwetgeving. Een landelijk Environment Agency met 22 afdelingen in 8 regio’s voert de milieu- en waterwetgeving uit en houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving. Hieruit blijkt dat op Europees niveau en in een aantal landen van de EU wordt gewerkt aan een verdere integratie van de wetgeving en van de uitvoering en handhaving van deze wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving.

4. Implementatie modaliteit

De leden van de CDA-fractie wijzen op de betekenis en reikwijdte van het “specialiteitsbeginsel” dat tot het wezen van het rechtstatelijke bestuur behoort. Zij vragen hoe de voorgestelde overstap van individuele vergunningen naar één omgevingsvergunning zich verhoudt tot de bescherming van de door de verschillende vergunningstelsels te beschermen belangen. Zij vragen tevens of specifieke belangen, zoals het behoud van een monument, niet ondergesneeuwd raken. Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat er geen verandering optreedt in het niveau van bescherming van de betrokken openbare belangen. De bestaande toetsingskaders blijven dan ook onverkort van toepassing. Welke belangen in een concreet geval een rol spelen, is afhankelijk van de activiteiten die deel uitmaken van het project waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd. Het kan bijvoorbeeld gaan om een project waarbij sprake is van bouwactiviteiten, het wijzigen van een monument en het kappen van een boom. De toetsingsgronden voor de verschillende activiteiten zijn materieel gelijk aan de bestaande toetsingsgronden en zijn te vinden in de artikelen 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo. De verschillende betrokken belangen kunnen onderling niet – in ieder geval niet anders dan in de huidige situatie – tegen elkaar worden afgewogen. Indien het project in strijd is met één van deze toetsingsgronden moet de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk¹⁴ worden geweigerd. Er kan dan ook geen vergunning worden verleend in afwijking van de bestaande toetsingskaders. Daarnaast spelen de toetsingskaders een belangrijke rol bij de vraag welke voorschriften aan de vergunning kunnen of moeten worden verbonden. De wet bepaalt dat aan de vergunning de voorschriften moeten worden verbonden die nodig zijn met het oog op de verschillende betrokken belangen. In de vergunning zal tot uitdrukking komen met het oog op welke belangen de voorschriften zijn gesteld. Bijvoorbeeld voorschriften die worden gesteld ter voorkoming van geluidsoverlast of

¹⁴ De Wabo biedt in artikel 2.21 de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning te verlenen voor die activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd.

bodemverontreiniging. De onderbouwing van de afweging of vergunning kan worden verleend en welke voorschriften aan de vergunning worden verbonden is – evenals momenteel het geval is – te vinden in de motivering van het besluit. Daarmee is gewaarborgd dat bijvoorbeeld derdebelanghebbenden of een rechter kennis kunnen nemen van de door het bevoegd gezag gemaakte beoordeling en afweging ten aanzien van de verschillende toepasselijke toetsingsgronden.

Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat de besluitvorming gelijktijdig plaatsvindt. Zo kan in één keer een beslissing worden genomen over bijvoorbeeld de bouw- en monumentenaspecten. Nu gelden daarvoor ingewikkelde aanhoudings- en afstemmingsregelingen. Verder verplicht de Wabo het bevoegd gezag om de vergunningvoorschriften op elkaar af te stemmen. Bijvoorbeeld brandvoorschriften die met het oog op brandveiligheid en milieubescherming worden gesteld. Op die manier worden tegenstrijdige voorschriften voorkomen. De verplichting tot afstemming van voorschriften draagt daarmee bij aan de kwaliteit en consistentie van de besluitvorming. Ook kan dit een beter resultaat voor de leefomgeving opleveren. Het bevoegd gezag kan gebruik maken van de ruimte die de verschillende toetsingsgronden bieden. Is die ruimte er niet dan zal de gevraagde vergunning geheel of gedeeltelijk moeten worden geweigerd. De afzonderlijke toetsingskaders kunnen immers niet tegen elkaar worden afgewogen.

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat bij het streven naar een volledig geïntegreerd model (model 4) gewaakt moet worden voor vage normstelling en open bestuursbevoegdheden. Dat ben ik met de leden van het CDA eens. De ontwikkeling van de Wabo zal dan ook zorgvuldig en stapsgewijs plaatsvinden. Het streven is daarbij niet gericht op één alomvattende toetsingsgrond (bijvoorbeeld het belang van de fysieke leefomgeving) maar op een meer samenhangend toetsingskader. Deze samenhang zal primair in de betrokken wet- en regelgeving, plannen of beleidskaders tot uitdrukking moeten komen. Daarin zullen bovendien voldoende waarborgen moeten zijn opgenomen ter bescherming van de afzonderlijke sectorale belangen, zoals die onder meer voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving. Dit betekent dan ook geenszins dat er een ongeclausuleerde totaalafweging aan het bevoegd gezag wordt overgelaten. Dit zou in strijd komen met het specialiteitsbeginsel en het belang van rechtszekerheid. Beoogd wordt een samenhangend toetsingskader te ontwikkelen waaraan het bevoegd gezag in concrete gevallen toepassing kan geven. Daarmee kan een effectievere bescherming van de fysieke leefomgeving worden bewerkstelligd. Ook verdere harmonisatie, vereenvoudiging en, waar mogelijk, deregulering kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Naar aanleiding van de motie van de Tweede-Kamerleden Koopmans en Vermeij¹⁵ zal ik bij gelegenheid van de invoeringswet nader ingaan op de voornemens om in de toekomst meer samenhang in het toetsingskader te brengen. Zie hiervoor eveneens het gestelde in paragraaf 6.9.

De leden van de CDA-fractie vragen meer duidelijkheid omtrent de werking van de Wabo ten aanzien van toestemmingen die aanhaken. Zij vragen zich af of in de situatie dat een toestemming aanhaakt bij de omgevingsvergunning de bevoegde instantie volledig bevoegd blijft ten aanzien van de vergunningverlening, afhandeling van bezwaren en de handhaving respectievelijk het toezicht.

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23.

De Wabo heeft betrekking op plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Daarnaast bestaan er in diverse regelingen toestemmingen voor activiteiten die niet per definitie plaatsgebonden zijn. Deze kunnen niet volledig integreren in de omgevingsvergunning. Wel kunnen zij incidenteel integreren (aanhaken) als er sprake is van samenloop met een plaatsgebonden project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. In die gevallen maakt de aanvraag om de toestemming voor de betrokken activiteit deel uit van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Daarop wordt vervolgens in één besluit beslist. Of en op welke wijze een toestemming aanhaakt, wordt geregeld via de invoeringswet. In de situatie dat een toestemmingstelsel aanhaakt bij de omgevingsvergunning, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning integraal verantwoordelijk voor het nemen van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit geldt dus eveneens voor het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op de toestemming die wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Voor zover het betreft de toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet die zullen aanhaken, zal een omgevingsvergunning echter pas kunnen worden verleend als voor de toestemming die aanhaakt een vvgb is afgegeven. Hiermee wordt het oordeel over de specifieke belangen die de betrokken wetten beogen te beschermen, aan het vvgb-orgaan, in dit geval gedeputeerde staten of de Minister van LNV, overgelaten. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning neemt de vvgb vervolgens over in de beslissing op de aanvraag. Het blijft echter integraal verantwoordelijk voor het nemen van een besluit op de aanvraag. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is voorts verantwoordelijk voor de handhaving van de gehele omgevingsvergunning. Voor zover het gaat om het houden van toezicht op de naleving van een omgevingsvergunning waarbij een toestemming is aangehaakt, ligt het overigens in de lijn der verwachting om ambtenaren die thans belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de betrokken toestemming die aanhaakt, aan te wijzen als toezichthoudend ambtenaar.

5. Alternatieve wetgeving

Samenwerking bij de uitvoering van de Wabo

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat met het wetsvoorstel een buitengewoon complex en ondoorzichtig geheel van voorschriften wordt gecreëerd, waarbij vier bestuurslagen zijn betrokken. Er zal daarom naar de mening van deze leden veel tijd en energie nodig zijn om tot een goede afstemming te komen. Het wetsvoorstel zal zeker consequenties hebben voor de samenwerking niet alleen tussen overheden, maar ook binnen het ambtelijk apparaat van een overheid, zoals de gemeentelijke overheid. Immers, in bijna 98% van de gevallen zijn B&W aangewezen als bevoegd gezag. Van de 500.000 huidige vergunningaanvragen, die onder het bereik van de Wabo vallen, zullen er na invoering van de Wabo 200.000 samenlopen met een andere vergunningaanvraag, waardoor ze niet meer afzonderlijk worden aangevraagd. Er resteren onder de Wabo dus 300.000 afzonderlijke aanvragen. Samenwerking heeft dan ook vooral betrekking op binnengemeentelijke diensten; hierbij is overigens ook nog de nodige winst te behalen. De samenwerking tussen overheden van verschillende overheidslagen heeft betrekking op de resterende 2% van de gevallen, in situaties waarin gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn. Afspraken over afstemming tussen overheden zullen derhalve maar over een betrekkelijk klein aantal vergunningen

gemaakt moeten worden. Dit aantal zal, zoals zal blijken uit de volgende paragraaf, in de komende jaren vermoedelijk alleen maar dalen. Provincies en gemeenten zijn al enige tijd met elkaar in gesprek over de uitwerking van de Wabo, waarbij vooral ook het IPO een stimulerende rol speelt. In alle provincies zijn reeds stappen gezet om te komen tot samenwerking met de gemeenten. In een aantal gevallen heeft dat reeds geleid tot voorstellen voor concrete afspraken. Ook de betrokken vergunningverlenende organen van het Rijk zijn met dit onderwerp aan de slag. De samenwerking met de waterschappen komt nader aan de orde in paragraaf 6.13.

Alternatief voorstel

Met de leden van de CDA-fractie kan evenwel worden vastgesteld dat bovengenoemde – hoewel op zichzelf beschouwd dus nuttige – interbestuurlijke afspraken niet optimaal aansluiten bij de kabinetsdoelstelling om de bestuurlijke drukte te verminderen. De leden van de CDA-fractie stellen voor om hierin een aanzienlijke vereenvoudiging aan te brengen. Kort gezegd, wordt een “groeimodel” voorgesteld waarin het wetsvoorstel Wabo in eerste instantie wordt beperkt tot de integratie van gemeentelijke vergunningen. Tevens wordt voorgesteld het gemeentebestuur in meer gevallen aan te wijzen als het bevoegde gezag. In dit verband wordt voorgesteld de provinciale bevoegdheid te beperken tot circa 1100 provinciale inrichtingen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen. Cruciaal in het alternatieve voorstel is de suggestie om het gemeentelijke bevoegd gezag gebruik te laten maken van de kennis en kunde van omgevingsdiensten. Dat zou wel betekenen dat in heel het land omgevingsdiensten opgezet moeten worden. Het nut hiervan is, aldus de leden van de CDA-fractie, dat de uitvoering van de Wabo integraal aan deze diensten kan worden opgedragen, inclusief circa 4900 vergunningen voor de provinciale niet-IPPC installaties. De leden van de CDA-fractie noemen in dit verband de Milieudienst Rijnmond (DCMR) als goed alternatief voor de eindeloze hoeveelheid afstemmingsprocedures en toezichtsrelaties die tussen de betrokken overheidsinstanties dreigen te ontstaan met de komst van de Wabo. Ik sta sympathiek tegenover het uitgangspunt van de leden van de CDA-fractie om te komen tot verdergaande decentralisatie. Het voorstel past goed in het streven van het kabinet naar minder bestuurlijke drukte en een effectiever optredende overheid als geheel. Waar mogelijk kiest het kabinet voor decentralisatie van bevoegdheden, vanuit de visie dat de decentrale overheden autonome bestuurslagen zijn met een eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Bij de decentralisatie van medebewindstaken wordt daarom in principe uitgegaan van vertrouwen en zal zoveel mogelijk worden afgezien van interbestuurlijke omgangsvormen en toezichtmechanismen. Het kabinet hanteert daarbij de leidraad dat maximaal sprake is van één overheidsniveau waaraan een bevoegdheid wordt gedecentraliseerd en van maximaal één controlerende overheidsinstantie.¹⁶

Hoewel ik dus waardering heb voor het oogmerk van het alternatieve voorstel, bestaat er aanleiding dit voorstel dat is gericht op het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de Wabo te plaatsen in de bredere context van de bestuurlijke ontwikkelingen. Het kabinet streeft immers niet alleen naar uitvoerbaarheid en vermindering van bestuurlijke drukte, maar ook naar verdergaande decentralisatie en naar een andere wijze van regelgeving en interbestuurlijke controle. Het is daarom gewenst – de leden van de CDA-fractie hebben hiernaar ook gevraagd – dat het alternatief nader wordt

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 29.

bezien in samenhang met de follow-up die gegeven zal worden aan de adviezen van de Commissie doorlichting interbestuurlijk toezicht (Commissie Oosting), de Commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders), de Interbestuurlijke taskforce gemeenten (Commissie d'Hondt) en het Onderzoeksteam herziening handhavingstelsel VROM (Commissie Mans). Het alternatief heeft bovendien een groot raakvlak met het initiatief van IPO en VNG om tot een voorstel te komen over de verdeling van het bevoegd gezag in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo.

Het alternatieve voorstel nader beschouwd

Om te beginnen zal ik het alternatieve voorstel bezien in bovengenoemd bredere context van de Commissies Oosting, Lodders en d'Hondt en met name in het licht van het initiatief van IPO en VNG.

In het advies van 21 september 2007 heeft de *Commissie Oosting* voorgesteld om het interbestuurlijk toezicht sterk te versoberen.¹⁷ De commissie schetst daartoe het volgende "eindbeeld", dat na een overgangperiode van circa twee jaar kan worden bereikt:

- Er wordt uitgegaan van vertrouwen in medeoverheden. Sturing vindt zonnig plaats aan de voorkant door het stellen van heldere (wettelijke) kaders waarbinnen de decentrale overheden hun taken in medebewind kunnen uitvoeren;
- De kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd door adequate systemen van horizontale verantwoording en kwaliteitsbewaking. Onder meer op het terrein van de Wabo is het bovendien noodzakelijk dat de decentrale overheden een inhaalslag maken ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering;
- Als er door een hogere overheid aan de achterkant moet worden ingegrepen, wordt daarbij in beginsel gebruik gemaakt van de generieke in plaats van specifieke instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht;
- Het versoerde toezicht op de gemeenten wordt uitgevoerd door de provincies, tenzij deze geen bemoeienis hebben met het betreffende beleidsterrein.

Het kabinetsstandpunt over dit advies is in april 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet heeft het advies van de Commissie Oosting voor een fundamenteel andere benadering van het interbestuurlijk toezicht overgenomen.¹⁸ Daarbij heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat de versoering en vernieuwing van het interbestuurlijk toezicht en de overdracht aan de provincies van toezichthoudende bevoegdheden op de gemeenten, gekoppeld moeten worden aan het treffen van concrete maatregelen die er voor moeten zorgen dat de beleidsdoelstellingen van het kabinet niet in het gedrang komen. Eén van die maatregelen is het structureel verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering, door middel van professionele werkprocessen en door middel van het verstevigen van de kritische massa van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Deze versteviging van de kritische massa wil zeggen dat voldoende ambtelijke deskundigheid en capaciteit moet worden geborgd. Wanneer vaststaat dat de professionalisering en de versteviging van de kritische massa een goede kans van slagen hebben, zal ik

¹⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61

conform het voorstel van de Commissie Oosting en het kabinetsstandpunt het interbestuurlijk toezicht versoberen en overdragen aan de provincies.

In het advies van 17 maart 2008 komt de *Commissie Lodders* tot de conclusie dat de provincies integraal verantwoordelijk moeten worden voor het regionale omgevingsbeleid.¹⁹ Ook constateert deze commissie dat de implementatie van genoemd advies van de Commissie Oosting tot een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen kan leiden. Met betrekking tot de Wabo adviseert de Commissie Lodders dat de provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken op termijn kunnen worden gedecentraliseerd naar gemeenten, indien en voor zover de schaal en kwaliteit van de uitvoering op gemeentelijk niveau passend zijn en er voldoende expertise aanwezig is. In de “back-office” kan de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving in een DCMR-achtige constructie worden samengeballd, als dat de deskundigheid en kwaliteit van de uitvoering ten goede komt.²⁰

Het advies van de Commissie Lodders bevat nog andere voorstellen en is onderwerp van gesprek tussen Rijk en provincies. Daarom wordt in deze memorie alleen op het advies ingegaan voor zover het concreet betrekking heeft op de decentralisatie richting de gemeenten van de provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaak krachtens de Wabo. Dit onderdeel van het advies heeft in zekere mate dezelfde strekking als het alternatieve voorstel van de leden van de CDA-fractie, met dien verstande dat de Commissie Lodders adviseert om alle provinciale uitvoerende taken naar de gemeenten te decentraliseren, inclusief de 1100 IPPC-inrichtingen. Dit is volgens de commissie mogelijk op het moment dat de kwaliteit van de uitvoering geborgd is dankzij de oprichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals de DCMR.

De *Interbestuurlijke taskforce gemeenten* onder leiding van de heer d’Hondt heeft de opdracht gekregen om de afspraken uit het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten van juni 2007 uit te werken. Dit heeft betrekking op decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte en het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Het doel van de uitwerking is de slagvaardigheid van de overheid, waarvan krachtige gemeenten de basis vormen, te vergroten. De taskforce heeft nog geen eindrapport opgeleverd.

De *Commissie Mans*²¹ buigt zich over de vraag of het handhavingstelsel voor de VROM-regelgeving zo goed is geregeld en georganiseerd dat het ook op de langere termijn houdbaar zal blijken te zijn. Het stelsel moet immers opgewassen blijven tegen een steeds verdergaande decentralisatie van taken op VROM-terrein en tegelijk steeds meer internationalisering en schaalvergroting in het bedrijfsleven. De bevoegdheidsverdeling in de Wabo moet de houdbaarheid van het handhavingstelsel versterken of mag deze in ieder geval niet verder in gevaar brengen. Of hiervan sprake is, kan ik pas vaststellen nadat de Commissie Mans haar aanbevelingen heeft gedaan (zie hierover verder paragraaf 6.7). De commissie is gevraagd vóór 1 juli 2008 te rapporteren over de aanpassingen die naar het oordeel van de commissie nodig zijn. Ik heb aan de Tweede Kamer toegezegd na de zomer van 2008 een reactie op de rapportage te zullen aanbieden.

¹⁹ Commissie decentralisatievoorstellen provincies, Rapport “Ruimte, regie en rekenschap”.

²⁰ Ruimte, regie en rekenschap, p. 38.

²¹ Onderzoeksteam herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving

In het bestuurlijk overleg met IPO en VNG over de Wabo op 22 november 2007 is door alle partijen geconcludeerd dat de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving moet worden verbeterd. Afgesproken is dat *IPO en VNG* het initiatief nemen en in gezamenlijk overleg een voorstel zullen formuleren welke bevoegdheden onder welke condities en op welke termijn, kunnen worden gedecentraliseerd van de provincies aan de gemeenten. Nog voor de zomer van 2008 verwacht ik van hen een voorstel over de kwaliteitsverbetering en over de verdeling van het bevoegd gezag. Deze verbetering van de kwaliteit van de uitvoering is voor de Commissie Oosting en het kabinet een voorwaarde om het interbestuurlijk toezicht te kunnen versoberen.

Ik kan met tevredenheid constateren dat het wetsvoorstel Wabo in de afgelopen periode voor de betrokken overheden als katalysator heeft gewerkt om tot voorstellen te komen over de verbetering en borging van de kwaliteit van de uitvoering.²² Gelet op het breed gedragen belang van de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, in combinatie met de vermindering en de overdracht van het interbestuurlijk toezicht, is in ieder geval nu al te voorzien dat het bestaande systeem de komende jaren ingrijpend zal worden gewijzigd. Dit vraagt om een zorgvuldig bestuurlijk proces, met een realistische overgangstermijn. Ik ben daarom gestart met de voorbereiding van een Transitieprogramma “Werk in uitvoering”.²³ In essentie is dit programma bedoeld om binnen twee jaar op het terrein van de regelgeving van VROM een structurele oplossing te bereiken voor het kwaliteitsvraagstuk, het vraagstuk van de decentralisatie van bevoegdheden, de houdbaarheid van het handhavingstelsel en de opdracht tot vernieuwing van de interbestuurlijke verhoudingen. Om deze ambitie te realiseren wordt in het programma samenhang gebracht tussen bovengenoemde adviezen en initiatieven. Hierover vinden momenteel gesprekken plaats met IPO en VNG, mede in relatie tot hun bovengenoemd initiatief met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling in de Wabo.

De leden van de CDA-fractie hebben voorgesteld om kwaliteitsnormen voor gemeenten op te stellen en om aan te sturen op gemeentelijke of regionale uitvoeringsdiensten, bij voorkeur naar het model van de DCMR. Een soortgelijke ambitie staat mij voor ogen met het Transitieprogramma. Daarin zet ik in op het blijvend op orde brengen van de kwaliteit van de uitvoering van de taken uit de Wabo door alle decentrale overheden, aan de hand van kwaliteitseisen (inhoudelijk, procesmatig, kritische massa).²⁴ Tegelijkertijd wil ik met het Transitieprogramma mijn steun gaan verlenen aan initiatieven van gemeenten en provincies, om uit eigen beweging of onder regie van de provincie samenwerkingsverbanden met elkaar aan te gaan, bijvoorbeeld in de vorm van omgevingsdiensten (expertisebundeling). In een groeiend aantal regio's en provincies worden al dergelijke initiatieven ontwikkeld om met meerdere bestuursorganen gebruik te maken van hetzelfde ambtelijk apparaat, wat ik van harte toejuich. Voordat ik hierover in het Transitieprogramma een samenhangende visie kan ontvouwen (een “eindbeeld” van de verdergaande decentralisatie, kwaliteitsimpuls, samenwerking, omgevingsdiensten, interbestuurlijk toezicht), wacht ik echter eerst het initiatief van IPO en VNG af. Bovendien kan het aanstaande advies van de

²² J.M. Smits, J. G. Rayer, De Wabo: papieren tijger of briljante strategie?, Bestuurswetenschappen, nr. 4, 2007.

²³ Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 83, pp. 15-16.

²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 83, p. 16 onder nr. 2.

Commissie Mans tot zwaarwegende aanbevelingen leiden over de organisatie van het toezicht en de handhaving. Pas nadat deze informatie beschikbaar is gekomen, zal het kabinet een standpunt kunnen innemen over het eindbeeld en over de route die daartoe bewandeld zal worden.

Gelet op het bovenstaande en de eerder onder 2 uiteengezette motieven voor de reikwijdte van de Wabo, wil ik het alternatieve voorstel van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de beperking van de Wabo tot gemeentelijke omgevingsvergunningen niet overnemen. Naar mijn mening moet het op dit moment aan IPO en VNG worden overgelaten om voorstellen te doen over de verdergaande decentralisatie en over de kwaliteitsverbetering, eventueel in combinatie met de oprichting van omgevingsdiensten.

Ik heb de Tweede Kamer toegezegd na de zomer van 2008 de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Mans te zullen aanbieden. Ik werk er naar toe bij die gelegenheid een samenhangende visie van het kabinet op het “eindbeeld” van het Transitieprogramma te ontvouwen. Uiteraard betrek ik het voorstel van IPO en VNG in deze samenhangende visie. Het is overigens wel van belang dat voortgegaan wordt met de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel omdat dit mede een katalysator blijkt te zijn in bovenvermelde discussies. De parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling worden opgenomen, is gewaarborgd. In artikel 7.4 van de Wabo is daartoe een zogenaamde voorhangprocedure opgenomen, waarbij ook de Eerste Kamer is betrokken. Die procedure zal worden toegepast ongeacht of artikel 7.4 in werking is getreden.

6. Overige onderwerpen

6.1 Bevoegd gezag

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om bij de nadere uitwerking van het bevoegd gezag in de uitvoeringsregeling rekening te houden met hun visie op het onderbrengen van (vrijwel) alle bevoegdheden op gemeentelijk niveau. Voor mijn antwoord verwijs ik naar hetgeen is besproken bij het alternatieve voorstel van deze fractie. Op termijn zullen de afspraken omtrent de decentralisatie van de bevoegdheden en de kwaliteitsimpuls hun beslag krijgen in het Besluit omgevingsrecht.

6.2 Vergunning van rechtswege

Zowel de leden van de fracties van het CDA als van de PvdA hebben de nodige bedenkingen tegen het in het wetsvoorstel vervatte systeem van de vergunning van rechtswege. Zij verwijzen daarbij naar het advies van de Raad van State. De vergunning van rechtswege is geen nieuw instrument in de VROM-regelgeving: bij de bouwvergunning wordt al sinds 1992 gewerkt met de *lex silencio positivo*. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de Wabo is in de Wabo wel een aantal extra waarborgen opgenomen. Hierbij valt te denken aan de kennisgeving van de aanvraag, de verplichte bekendmaking van een vergunning van rechtswege, de inwerkingtreding pas na afloop van de bezwaartermijn, opschortende werking als bezwaar is gemaakt of een voorlopige voorziening is gevraagd en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om – in uitzonderlijke gevallen – een

vergunning te wijzigen of in te trekken.²⁵ Niet alleen is de procedure met de nodige waarborgen omkleed, ook de gevallen waarin de *lex silencio* van toepassing is, zijn begrensd. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid ten aanzien van de *lex silencio*, zoals dat bij brief van 18 december 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁶ Aangezien het kabinet, overeenkomstig het coalitieakkoord²⁷, overweegt de *lex silencio positivo* in de toekomst breder toe te passen, heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken in 2007 de Raad van State om voorlichting gevraagd over een aantal aspecten van de invoering van de *lex silencio*. Ook de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de *lex silencio positivo* in beginsel dient te worden ingevoerd voor de onder die richtlijn vallende vergunningstelsels. De Raad heeft aangegeven gereserveerd te blijven staan ten opzichte van de *lex silencio*, maar is in mijn ogen wel minder uitgesproken kritisch dan in zijn advies over het ontwerp van de Wabo. De Raad vraagt zich vooral af of een vergunningstelsel dat voor deze figuur in aanmerking lijkt te komen, niet even goed kan worden afgeschaft of worden vervangen door algemene regels. Rond de zomer van 2008 zal het kabinet een lijst met vergunningen waarop de *lex silencio* van toepassing zal worden verklaard aan de Kamer aanbieden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zal voor de betrokken vergunningen eerst gekeken worden of afschaffing dan wel vervanging door een systeem van algemene regels, niet een betere optie is. Het onderhavige wetsvoorstel is in overeenstemming met dit kabinetsstandpunt. In het wetsvoorstel is een zorgvuldige afweging gemaakt in welke gevallen de reguliere procedure (inclusief de *lex silencio*) gevolgd moet worden. Het gaat daarbij in het algemeen om de minder “zware” activiteiten met minder ingrijpende gevolgen voor de leefomgeving, waarbij belangen van derden minder in het geding zijn en de toetsingskaders in het algemeen een mindere mate van beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid bieden en waarbij afschaffing van het vergunningvereiste of vervanging door een systeem van algemene regels op dit moment niet aan de orde is. Ook is de uitvoering van de vergunning van rechtswege nog steeds gebonden aan algemene en in een aantal gevallen ook meer specifieke rechtsregels. Zo gelden op het terrein van de bouwregelgeving als ondergrens de regels voor bestaande bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003. Deze regels zijn onverminderd van toepassing. Indien er strijd is met deze minimumeisen voor bestaande bouw kan er in beginsel handhavend worden opgetreden. Gelet op de gemaakte afweging acht ik invoering van de *lex silencio* – mede gezien de waarborgen waarmee de procedure is omkleed – voor die gevallen een verantwoord instrument om tijdige besluitvorming te bevorderen.²⁸

In dit verband hebben de leden van de fractie van de PvdA gevraagd naar de mogelijkheid om de werking van het van rechtswege laten ontstaan van een vergunning uit te stellen totdat voldoende ervaring is opgedaan met de beslistermijn van de reguliere vergunningprocedure.

De beslistermijn in de reguliere procedure bedraagt acht weken en begint te lopen op de datum van ontvangst van de aanvraag. Deze beslistermijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd tot veertien weken. De leden van de fractie van de PvdA

²⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 4, p. 8-11.

²⁶ Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224.

²⁷ Coalitieakkoord tussen de Tweede-Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 15.

²⁸ Zie in dit verband W. Konijnenbelt in NTB 2007, nr. 18, p. 387, die over de *Lex silencio* in de Wabo opmerkt: “Deze regeling (en de toelichting) geeft naar mijn smaak blijk van een weloverwogen, en met de nodige waarborgen omkleede invoering van de wie-zwijgt-stemt-toe-vergunning.”

achten deze beslistermijn aan de korte kant in verband met het kunnen laten plaatsvinden van een zorgvuldige afweging van belangen. Ik deel die mening niet. 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. Voor de activiteiten die onder de reguliere procedure vallen gelden momenteel vergelijkbare beslistermijnen. Deze wijken echter onderling af, waardoor er per project meerdere beslissingsmomenten kunnen zijn. Als voorbeeld kan gedacht worden aan vergunningen voor een verbouwing aan een woning, het kappen van een boom en het aanleggen van een parkeerplaats. De beslistermijnen voor deze vergunningen lopen in de huidige situatie uiteen. Voordeel van de Wabo is dat de bestaande beslistermijnen worden geüniformeerd en er op één moment over alle onderdelen van het desbetreffende project een beslissing wordt genomen.

Bij de bouwvergunning wordt al geruime tijd gewerkt met de *lex silencio positivo*. De ervaring daarbij leert dat de gemeenten zeer wel in staat zijn om de organisatie zodanig in te richten dat binnen deze termijn een beslissing kan worden genomen. Het voorstel om de *lex silencio* vooralsnog niet in werking te laten treden zou voor de vergunningverlening voor bouwactiviteiten een onduidelijke situatie met zich brengen. Sinds 1992 geldt er bij de bouwvergunningverlening een *lex silencio*. Als gevolg van het voorstel zou deze een (korte) periode niet gelden, waarna, als er voldoende ervaring met de beslistermijn is opgedaan, de *lex silencio* weer wel van toepassing zou zijn.

Voorts kan worden gewezen op de toekomstige uitbreiding van de opschortingsgronden in de Algemene wet bestuursrecht. Voor een tijdige besluitvorming zijn immers niet alleen de beslistermijnen van belang, maar ook de gevallen waarin die worden opgeschort. Deze opschortingsgronden zijn geregeld in artikel 4:15 van de Awb. Opschorting van de beslistermijn betekent in feite dat de klok even wordt stilgezet. De klok gaat weer lopen op het moment dat de opschortingstermijn is verstreken. Het opschorten van de beslistermijn is nu bijvoorbeeld mogelijk als de aanvraag nog niet compleet is. De termijn wordt dan opgeschort gedurende de periode dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om de aanvraag aan te vullen (artikelen 4:5 en 4:15 van de Awb). De opschortingsgronden zullen worden uitgebreid op het moment dat het voorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen) (29 934) tot wet wordt verheven en in werking treedt. De beslistermijn kan dan ook worden opgeschort als de aanvrager daarmee heeft ingestemd, als de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend en als het bestuur door overmacht niet in staat is een besluit te nemen. Voor een toelichting daarop wordt korthedshalve verwezen naar de Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 16, p. 7 en Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 14 tot en met 16.

De opschortingsgronden gelden zowel voor gevallen waarop de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo van toepassing is. Met de uitbreiding van de opschortingsgronden kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat in gevallen van overmacht een vergunning van rechtswege wordt verleend. Ook kan het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij onverwachte complicaties in de besluitvorming, in contact treden met de aanvrager. Met diens toestemming kan de beslistermijn dan

voor een bepaalde termijn worden opgeschort. Met de extra opschortingsgronden wordt het bevoegd gezag in staat gesteld om – ook in uitzonderlijke situaties – binnen de beslistermijn een besluit te nemen. De opschortingsgronden bieden daarmee flexibiliteit in gevallen waarin dat nodig is.

Tot slot hebben de leden van de fractie van de PvdA nog enkele vragen gesteld over de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Hierop wordt in de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie in paragraaf III.2 teruggekomen.

6.3. Belanghebbenden

Bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning of een wijziging daarvan wordt, als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, door het bevoegd gezag een ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Aanvankelijk was in het wetsvoorstel bepaald dat “eenieder” daaromtrent zienswijzen zou kunnen indienen. Bij amendement²⁹ is die mogelijkheid geschrapt. Dit betekent dat daarmee de hoofdregel van artikel 3:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Die houdt in dat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Uit het debat tijdens de Tweede Kamer behandeling blijkt dat de indieners van het amendement de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen bewust hebben beperkt tot de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht.³⁰ Op 25 maart 2008 heeft de Tweede Kamer een amendement van dezelfde strekking aangenomen bij het voorstel voor de Waterwet.³¹ Daarnaast is een amendement ingediend om een vergelijkbare wijziging in de Natuurbeschermingswet 1998 aan te brengen.³²

Volgens artikel 1:2 van de Awb zijn belanghebbenden degenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. Daartoe behoren ook bestuursorganen of belangenorganisaties die aan de vereisten van artikel 1:2, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voldoen. In de jurisprudentie zijn criteria ontwikkeld om in concrete gevallen te bepalen wie als belanghebbende zijn te beschouwen. Zo dient een belanghebbende een eigen, persoonlijk, concreet en objectief bepaalbaar belang te hebben. Verder moet er voldoende rechtstreeks verband bestaan tussen dat belang en het voorgenomen besluit. De bestaande uitleg en toepassing van het belanghebbendebegrip biedt de mogelijkheid om daar per geval feitelijk invulling aan te geven. Bij besluiten omtrent projecten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn doorgaans onder meer de aanvrager, (direct) omwonenden en belangenorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht als belanghebbenden te beschouwen. De precieze omvang van de kring van belanghebbenden wordt bepaald door het concrete project waarvoor vergunning wordt gevraagd.

Het belanghebbendebegrip vervult in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een centrale rol. De mogelijkheid voor belanghebbenden om zienswijzen in te dienen sluit daarbij aan. Ook ligt er een relatie met de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb waarin is bepaald dat het bevoegd gezag kennis moet vergaren omtrent de af te wegen belangen en de rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken belangen moet afwegen. Verder kan worden gewezen op artikel 8:1 van de Awb waarin is bepaald dat

²⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 16.

³⁰ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 41, p. 6, 11 en 21.

³¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 17.

³² Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 9

belanghebbenden beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. Voor de mogelijkheid van het instellen van beroep is daarbij een koppeling gelegd met de deelname aan de bestuurlijke voorfase (artikel 6:13 Awb). Om de toegang tot de rechter te waarborgen mag de kring van inspraakgerechtigden dan ook niet kleiner zijn dan de kring van beroepsgerechtigden. Met de mogelijkheid voor belanghebbenden om zienswijzen in te dienen, wordt aan die eis voldaan. Naar verwachting zal het amendement geen grote gevolgen hebben voor het aantal ingediende zienswijzen. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat slechts in geringe mate door niet-belanghebbenden wordt deelgenomen aan zienswijzeprocedures binnen het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht.³³ Degenen die niet belanghebbend zijn, kunnen overigens wel op andere wijze bij de besluitvorming worden betrokken. Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming zal het bestuursorgaan immers de relevante feiten en gegevens bij de besluitvorming moeten betrekken, ook als deze van niet-belanghebbenden afkomstig zijn. Uit het aangehaalde onderzoek bleek overigens dat de argumenten die door niet-belanghebbenden in hun zienswijzen worden aangevoerd in hoge mate overeenkomen met de argumenten die door belanghebbenden worden aangevoerd. De betekenis van het amendement ligt dan ook vooral in het feit dat het bevoegd gezag zienswijzen van niet-belanghebbenden, waarbij geen sprake is van feiten of belangen die bij de besluitvorming moeten worden betrokken, eenvoudiger buiten beschouwing kan laten.

Voor een nadere uiteenzetting over het amendement en de gevolgen daarvan kan worden verwezen naar paragraaf 3 van de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

6.4 Procedurele waarborgen

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de vergunning van rechtswege wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

6.5 Rechtsbescherming

Het is verheugend dat de leden van de CDA-fractie de keuze voor beroep in twee instanties onderschrijven. Zij verzoeken de regering daarbij te bevorderen dat alle rechtbanken bevoegd zullen worden verklaard om te beslissen omtrent geschillen over omgevingsvergunningen. Zij wijzen daarbij op het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (p. 26) is opgemerkt, zal ter uitvoering van het kabinetsstandpunt door de Minister van Justitie een wetsvoorstel worden ingediend. Het kabinet zal, in afwachting daarvan, dan ook geen regelgeving in procedure brengen om voor zaken die op de omgevingsvergunning betrekking hebben, het beroep in eerste aanleg te concentreren bij een aantal rechtbanken.

³³ A.A.J. de Gier, J. Robbe, Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, *De actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en milieurecht*, Universiteit Utrecht, maart 1999, p. 60.

6.6. Financiën

De leden van de CDA-fractie geven tot mijn genoegen aan dat zij de opvatting van de regering steunen dat zowel het profijtbeginsel als het kostenveroorzakingsbeginsel van toepassing is op de omgevingsvergunning en dat dus het heffen van leges mogelijk moet blijven. Voor wat betreft de hoogte van de leges verwijzen deze leden met instemming naar het met algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen amendement betreffende de invoeging in de Wabo van een grondslag om bij amvb regels te kunnen stellen over de berekening van leges.³⁴ Dit amendement bezie ik in relatie tot de uitvoering van de motie-Wiegman-van Meppelen Scheppink.³⁵ De motie betreft het verzoek aan de regering om “in overleg met de VNG voor 1 januari 2010 tot transparante afspraken te komen over de hoogte van leges, en daarbij ook de milieuvergunningen te betrekken”. Ik beschouw de motie en het amendement als een tweetrapsraket. Eerst wordt door middel van afspraken met gemeenten en provincies gewerkt aan het transparanter maken van de leges. Als vervolgens blijkt dat de vrijwillige toepassing niet voldoet, kan bij amvb tot een regeling worden gekomen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte van de te berekenen bedragen.

Om het bovenstaande te realiseren, is reeds begin dit jaar overleg met IPO en VNG gestart. Vooralsnog ga ik ervan uit dat de inspanningen van IPO en VNG, daarbij gesteund door mijn departement, ertoe zullen leiden dat bij de inwerkingtreding van de Wabo de te maken afspraken over een transparante legesberekening toegepast zullen worden. In dat geval behoeft de mogelijkheid tot het stellen van regels bij amvb niet te worden benut. Voorwerk daartoe wordt in opdracht van VROM verricht door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Dit bestaat uit het verder uitbouwen van het eerder in opdracht van VROM door SGBO opgestelde “Model voor het bepalen van de hoogte van leges omgevingsvergunning”. Overigens wijs ik erop dat transparantie wat betreft de wijze van berekening van de leges niet per definitie leidt tot uniforme tarieven. Lokale verschillen kunnen een gerechtvaardigde aanleiding zijn voor het uiteenlopen van de tarieven.

6.7 Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie trekken de conclusie dat de wijze waarop de handhaving in de Wabo is geregeld, voor heroverweging in aanmerking komt. Deze leden komen tot deze conclusie nadat zij hebben geconstateerd dat de organisatie van de handhaving een complex geheel vormt. Volgens de leden van de CDA-fractie wreekt zich hier dat de Wabo taken en bevoegdheden verdeelt over de drie bestuurslagen in plaats van te beginnen bij de gemeenten. Wel zijn zij met de regering van mening dat aangesloten dient te worden bij de opgebouwde expertise en ervaring met de handhaving van de milieuregelgeving. Hierbij wordt door de leden van de CDA-fractie nog eens verwezen naar de suggestie ten aanzien van de oprichting van omgevingsdiensten.

³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 36.

³⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 33.

Heroverweging van het handhavingstelsel

De heroverweging waarom de leden van de CDA-fractie vragen, vindt momenteel plaats. Zoals ik in paragraaf 5 heb aangegeven, heb ik samen met de Minister van Justitie begin 2008 de Commissie Mans in het leven geroepen. We hebben de commissie gevraagd vóór 1 juli 2008 te rapporteren over de aanpassingen die naar het oordeel van de commissie nodig zijn. Ik heb aan de Tweede Kamer toegezegd na de zomer van 2008 een reactie op de rapportage te zullen aanbieden. In afwachting daarvan wil ik nu geen uitspraken doen over de wijze waarop de wettelijke regeling in de Wabo, die aansluit op de wijze waarop het toezicht sinds jaren in de VROM-regelgeving is geregeld, zou moeten worden aangepast.

Ik wil de vraag van deze leden aangrijpen om uitgebreider in te gaan op de problemen die zich op het gebied van de handhaving van de VROM-regelgeving voordoen. Met de Tweede Kamer spreek ik daar regelmatig over. Ik wil verwijzen naar de Strategische Uitvoeringsnotitie Handhaving (SUH), die ik samen met de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer heb aangeboden bij brief van 20 december 2007.³⁶ In deze notitie hebben wij de knelpunten in het stelsel van handhaving en toezicht geanalyseerd (blz. 13 e.v.). Ik ga hierna op deze analyse in.

Het staat voor mij nog niet vast dat de problemen worden veroorzaakt door de wettelijke bevoegdheidsverdeling, maar de Commissie Mans zou wellicht tot een andere conclusie kunnen komen. Op verzoek van de Tweede Kamer (gedaan tijdens het AO Handhaving op 23 januari 2008) hebben wij de commissie om aandacht voor de bevoegdheidsverdeling gevraagd.

In de VROM-regelgeving is bepaald dat het bevoegd gezag dat is belast met de uitvoering van een wettelijke taak, zoals vergunningverlening, tevens verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan en dus ook voor het organiseren van adequaat toezicht. Zo is voor het toezicht op de naleving van een vergunning door de vergunninghouder ofwel de gemeente of de provincie of de minister verantwoordelijk, afhankelijk van wie de vergunning verleent. Het toezicht op de gebruiksvoorschriften in bestemmingsplannen is een zaak van de gemeente. De VROM-Inspectie houdt toezicht op de in- en uitvoer van afvalstoffen. Voor iedere wettelijke taak is in de wet geregeld wie verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving en dus adequaat toezicht moet organiseren. Dat is dus een wetsgerichte of taakgerichte benadering.

In deze wetsgerichte benadering wordt mogelijk te weinig rekening gehouden met de burgers en de bedrijven. Zij hebben, als het alleen om VROM-regelgeving gaat, al met tal van wetten en regelingen te maken. Wanneer die regelingen door verschillende overheidsinstanties worden uitgevoerd en gehandhaafd, komen er dientengevolge toezichthouders van verschillende overheidsinstanties bij de bedrijven en burgers langs. Dat kan leiden tot onredelijke toezichtlasten als die toezichthouders hun activiteiten onderling niet goed op elkaar afstemmen.

Met de integratie van een groot aantal verschillende vergunningen en toestemmingen in de omgevingsvergunning, wordt een flinke stap gezet richting een meer integrale handhaving en integraal toezicht. Maar ook dan zullen bijvoorbeeld bedrijven in het domein “chemie” te maken blijven hebben met toezichthouders van de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie, de provincie, de gemeente en het waterschap. Dat vraagt dus om een goede coördinatie van het toezicht en de intentie om de

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 83

bezoekfrequentie zo beperkt mogelijk te houden. Dat maakt de organisatie van de handhaving tot een complex geheel, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken.

Op rijksniveau wordt in het kader van het project Vernieuwing toezicht gewerkt aan samenwerking tussen en professionalisering van de rijksinspecties om daarmee een vermindering van toezichtlasten en een meer effectief toezicht te realiseren. De toezichtlast moet deze kabinetsperiode met ten minste 25% worden teruggebracht (motie Van der Burg³⁷). De kern van de aanpak vormt het organiseren van het toezicht vanuit het perspectief van de gecontroleerde partij. Daarbij is het uitgangspunt dat de gecontroleerde slechts met één toezichtsinstantie vanuit het Rijk te maken heeft. De Rijksinspecties zijn niet alleen verantwoordelijk voor de toezichtlast. Uit metingen blijkt dat de decentrale overheden ook en zelfs voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de toezichtlast. Om de toezichtlast daadwerkelijk te verminderen is dus intensieve samenwerking noodzakelijk tussen toezichthouders van het Rijk en de decentrale overheden, ook bij uitwisseling van gegevens en ICT. Daarom zijn er inmiddels ook projecten gestart waarin ervaring wordt opgedaan met de instelling van front-offices en een “één-loket-aanpak”, waarbij centrale en decentrale overheden samenwerken. Maar ook in de back-office moeten de zaken goed geregeld zijn.

Het feit een groot aantal instanties verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving en het toezicht, heeft er toe geleid dat zij hiervoor in de afgelopen decennia naar beste vermogen eigen uitvoeringsorganisaties hebben opgebouwd. En soms hebben ze voor samenwerking met andere overheden gekozen om hun prestaties te kunnen vergroten. Maar soms ook niet, terwijl dat eigenlijk wel nodig is bijvoorbeeld vanwege de schaalgrootte of “kritische massa”. Gelukkig zie ik wel steeds meer initiatieven om tot samenwerking te komen.

En ook cultuurproblemen spelen in de praktijk een rol. Het wil wel eens ontbreken aan een op handhaving gerichte cultuur bij sommige overheden. Naar aanleiding van overtredingen wordt vaak (meermalen) gewaarschuwd in plaats van doortastend bestuurlijk ingegrepen met een dwangsom of bestuursdwang. Zoals ik in de SUH op blz. 14 al heb aangegeven, wordt met name de handhaving op het terrein van ruimte gekenmerkt door heel veel overleg en weinig “doorpakken”. Eén op de twee gemeenten scoort op dit terrein onvoldoende tot slecht. Bij de bouwhandhaving is dit één op de drie. Ook daarom spreken uitvoeringsdiensten, zoals de DCMR, mij aan (SUH blz. 13): een deel van hun kracht zit in de grotere afstand van de in zo’n dienst deelnemende besturen tot het te handhaven object. Daarnaast kan een dergelijke (omgevings)dienst meer specialismen en deskundigheid herbergen omdat zijn “kritische massa” steviger is.

Een ander probleem is namelijk dat de voor het toezicht beschikbaar gestelde capaciteit niet altijd toereikend is. In veel gevallen gaan de vergunningverlening en het verlenen van ruimtelijke vrijstellingen vóór handhaving, omdat daar termijnen gelden en bedrijven daarom vragen. Om handhaving wordt zelden gevraagd. Bovendien wordt de functie van toezichthouder doorgaans laag gewaardeerd en is het lastig om aan voldoende goed gekwalificeerd personeel te komen.

Het volgende lastige punt in de huidige opzet van het toezicht is de prioriteitstelling. Zelf verantwoordelijk zijn voor de handhaving en het toezicht betekent ook zelf bevoegd zijn om de prioriteiten te bepalen. Decentralisatie betekent dat verschillen in de prioriteitstelling tussen de gemeenten onderling of de provincies onderling moeten

³⁷ Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 211.

worden gerespecteerd. Maar dat maakt het anderzijds moeilijk om meer aandacht te laten uitgaan naar bepaalde landelijke problemen. Dan blijkt het heel moeilijk om voor elkaar te krijgen dat die onderwerpen overal op het prioriteitenlijstje worden gezet. Dat probleem doet zich met name voor met het toezicht op zaken die zich niets aantrekken van de geografische grenzen van een gemeente of provincie, zoals het transport van afvalstoffen, de import van vuurwerk, de handel in verontreinigde grond of de asbestverwijdering.

Ik noem in dit verband bijvoorbeeld het rapport Ketenbesef op de werkvloer dat de Algemene Rekenkamer op 27 maart 2008 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer³⁸, waarin de ketensamenwerking bij het toezicht op de asbestverwijdering is onderzocht. De uitkomst is dat er geen sprake is van een structurele afstemming, informatie-uitwisseling en eenheid van optreden. Het blijkt dat de betrokken organisaties zich niet of nauwelijks realiseren dat zij onderdeel zijn van een keten (rapport op blz. 9). Zulk “ketenbesef” is cruciaal om te komen tot een goede samenwerking.

Dit zijn kort gezegd enkele problemen die ik bij de huidige regeling van het toezicht zie. De Commissie Mans zal advies uitbrengen over de vraag of we met de huidige regeling van het toezicht nog steeds op de goede weg zitten of dat er aanpassingen nodig zijn. Dergelijke aanpassingen hoeven niet perse betrekking te hebben op de wettelijke regeling of op de bevoegdhedenverdeling. Zij kunnen net zo goed focussen op de cultuur, de bereidheid om samen te werken of het omgaan met en uitwisselen van handhavingsinformatie, want ook op dat vlak doen zich problemen voor.

Ik gaf in paragraaf 5 al aan na de zomer van 2008 de beleidsreactie aan de Tweede Kamer te zullen aanbieden. Eventuele consequenties voor de bevoegdhedenverdeling kunnen vervolgens in het Besluit omgevingsrecht worden verwerkt.

Met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht dat is geregeld in de artikelen 5.7 en 5.9 van de Wabo merken de leden van de CDA-fractie op dat deze artikelen op gespannen voet staan met de Grondwet. Voor de reactie op deze opmerking wordt verwezen naar het gestelde in paragraaf 2. Kort gezegd, de bevoegdheden terzake van de kwaliteitseisen moeten worden gezien in het kader van medebewind. Om ervoor te zorgen dat de gemeenten en provincies ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 zelfstandig vorm en inhoud kunnen geven aan de organisatie van het handhavingproces wordt de werkingssfeer van de artikelen 5.7 en 5.9 echter zodanig beperkt dat deze bepalingen geen betrekking hebben op de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. Voor de overige vormen van interbestuurlijk toezicht in de Wabo verwijst het kabinet naar het standpunt over het advies van de Commissie Oosting.³⁹ Daarin is aangegeven dat het merendeel van het specifieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium van de Wabo op termijn zal worden vervangen door het generieke instrumentarium.

Beroepsprocedure bij afwijzing van een handhavingsverzoek

Het is naar de mening van de leden van de CDA-fractie zorgwekkend dat het Rijk een beroepsprocedure bij de bestuursrechter kan entameren, indien een bevoegd gezag een verzoek tot handhavend optreden negeert. Op deze wijze zou de rechter te gemakkelijk bij interne, bestuurlijke conflicten worden betrokken en een bestuurlijk

³⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 394, nrs. 1-2.

³⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61. Het betreft de artikelen 2.34, 5.7, 5.9, 5.11 en 5.24 van de Wabo.

conflict heeft volgens de leden van de CDA-fractie niets te maken met rechtsbescherming.

De stelling dat het bestuursprocesrecht hier ten onrechte zou worden gebruikt voor het beslechten van een bestuurlijk conflict, gaat eraan voorbij dat dit recht niet alleen betrekking heeft op de rechtsbetrekking van de overheid met burgers en bedrijven, maar ook op rechtsbetrekkingen binnen de overheidsorganisatie en op de besluitvormingsprocedure in bestuurlijke aangelegenheden.⁴⁰ Daarnaast wijs ik erop dat artikel 5.20 van het wetsvoorstel een expliciete regeling bevat met betrekking tot het handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag door daarbij genoemde bestuursorganen. Deze regeling is toegelicht op pagina 141 van de memorie van toelichting. De regeling is in de Wabo opgenomen omdat andere betrokken bestuursorganen in de jurisprudentie niet altijd als belanghebbenden in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt (ABRvS 5 maart 1999, AB 1999, 418). Met het artikel wordt daarom zeker gesteld dat een selectie van meest betrokken bestuursorganen in ieder geval gerechtigd is tot het doen van een verzoek tot handhavend optreden. Ook de Commissie Oosting wijst uitdrukkelijk op het nut en de noodzaak van het kunnen doen van een handhavingsverzoek en adviseert dit specifieke interbestuurlijke toezichtarrangement in de toekomst in de Wabo (en de Wro) in stand te laten.⁴¹

6.8 Bestuurlijke lus

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele vragen gesteld over de regeling van de bestuurlijke lus die bij amendement in het wetsvoorstel is opgenomen. Terecht vragen zij naar de verhouding tot andere initiatieven tot regeling van de bestuurlijke lus. Zij wijzen onder meer op het voornemen van het kabinet om de bestuurlijke lus in de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wro te regelen alsmede op het voornemen om een dergelijke regeling in de Awb op te nemen. Andere initiatieven die in dit verband genoemd kunnen worden zijn: het initiatiefwetsvoorstel Vermeij, Koopmans, Neppéus bestuurlijke lus Awb⁴² dat op 21 februari 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden, het amendement dat in het kader van de behandeling van het voorstel voor de Waterwet op 25 maart 2008 door de Tweede Kamer is aangenomen⁴³ en een recentelijk ingediend amendement tot regeling van de bestuurlijke lus in de Natuurbeschermingswet 1998⁴⁴.

Uit de vele verschillende initiatieven blijkt reeds dat de bestuurlijke lus een onderwerp is dat zich leent voor een algemene regeling in de Awb. Bij brief van 9 november 2007 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangekondigd dat daartoe een voorstel in procedure zal worden gebracht.⁴⁵ Vooruitlopend op de algemene regeling in de Awb is bij amendement een regeling van de bestuurlijke lus in de Wabo opgenomen. Dit om de toepassing daarvan op het terrein van het omgevingsrecht reeds eerder mogelijk te maken. De regeling van de bestuurlijke lus

⁴⁰ Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, Object en methode van de wetenschap van het staatsrecht en het bestuursrecht, in: Nederlandse rechtswetenschap, red. Kamstra e.a., W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1988, pp. 86-90.

⁴¹ Rapport Van generiek naar specifiek, p. 31.

⁴² Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 2.

⁴³ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 27.

⁴⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 038, nr. 11.

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 62.

in de Wabo is ontleend aan het voorontwerp van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.⁴⁶ Aan de toelichting op dat voorontwerp kan de nodige informatie worden ontleend over de formulering en de betekenis van die bepalingen. Inmiddels hebben de indieners van het amendement een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat in een algemene regeling in de Awb voorziet. Het kabinet volgt het verloop van de parlementaire behandeling van dat voorstel met belangstelling. In afwachting daarvan zal de regering geen voorstel tot regeling van de bestuurlijke lus in de Awb in procedure brengen. Op het moment dat de bestuurlijke lus in algemene zin in de Awb is geregeld, is een afzonderlijke regeling in de Wabo niet langer nodig. Die regeling wordt dan ook bij het initiatiefwetsvoorstel geschrapt. Naar verwachting zal de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel eerder plaatsvinden dan die van het voorstel voor de invoeringswet Wabo. Het ligt dan ook voor de hand dat de parlementaire discussie over de wenselijkheid en vormgeving van de regeling van de bestuurlijke lus in het kader van het initiatiefwetsvoorstel wordt gevoerd. Voor zover dat voorstel niet reeds in afdoende afstemming van beide wetsvoorstellen voorziet, kan daar via de Invoeringswet Wabo zorg voor worden gedragen.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar het verband tussen het amendement en de bestaande rechtspraktijk.

De regeling van de bestuurlijke lus is een aanvulling op de bestaande mogelijkheden voor het herstel van gebreken tijdens de beroepsfase. Het is aan de bestuursrechter om in een concreet geval te bepalen of hij toepassing geeft aan de regeling van de bestuurlijke lus. Die keuze zal mede afhankelijk zijn van de vraag of het bevoegd gezag reeds op eigen initiatief tot herstel van gebreken overgaat, bijvoorbeeld door wijziging of intrekking van het bestreden besluit als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb. Er bestaat dus geen verplichting voor de rechter om toepassing te geven aan de regeling van de bestuurlijke lus. Wel biedt die regeling een procedure met de nodige waarborgen voor alle betrokken procespartijen. Daarnaast biedt de regeling de betrokken partijen duidelijkheid over het verloop van die procedure en – door middel van een tussenuitspraak – over de geconstateerde gebreken die hersteld moeten worden. Deze regeling biedt daarmee een stimulans om, in meer gevallen dan nu reeds het geval is, een geschil “definitief” te beslechten. De bestuurlijke lus kan daarmee bijdragen aan een efficiënte geschilbeslechting. De toepassing van de bestuurlijke lus blijft overigens niet beperkt tot zogeheten “vormfouten”. Elk gebrek dat kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, is vatbaar voor herstel met behulp van de bestuurlijke lus. Bepalend voor het gebruik van de bestuurlijke lus is dus niet zozeer de aard van het gebrek, maar veeleer de bestuurlijke maatregelen die nodig zijn om het gebrek te herstellen. In zoverre zij tevens verwezen naar de toelichting op het initiatiefvoorstel van Vermeij c.s. (Kamerstukken II 2007/ 08, 31 352, nr. 3, p. 10-11).

6.9 Uitvoering

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een plan van aanpak waarin de organisatie rondom de omgevingsvergunning goed wordt afgestemd en ondersteund door adequate ICT-voorzieningen. Voor een reactie op dit pleidooi wordt verwezen naar paragraaf 6.11.

⁴⁶ <http://www.minjus.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/Wet-aanpassing-bestuursprocesrecht.aspx>

De leden van de CDA-fractie achten het verder van essentieel belang dat de omgevingsvergunning zo spoedig mogelijk wordt ondersteund door integrale planvorming en integrale uitvoering. De integrale planvorming impliceert volgens deze leden integrale toetsingskaders en integraal toezicht en handhaving.

De suggestie van de leden van de CDA-fractie om de omgevingsvergunning zo snel mogelijk te laten ondersteunen door integrale planvorming spreekt mij op zichzelf aan. In dit verband wijs ik op de motie van de kamerleden Koopmans en Vermeij, waarin de regering is verzocht om nog in deze kabinetsperiode tot voorstellen te komen tot integratie van toetsingskaders tot één toetsingskader.⁴⁷ De uitvoering van deze motie wordt thans binnen het ministerie ter hand genomen. De Kamer zal bij gelegenheid van de invoeringswet hieromtrent nader worden geïnformeerd. Hierbij zal ook aan de tijdsplanning aandacht worden besteed.

6.10 Internationale aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen om bij de invoeringswet dieper in te gaan op de Europese dimensie van het wetsvoorstel met name op het punt van de doorwerking van het Europees recht in gemeentelijke procedures. De leden van de CDA-fractie doelen daarbij met name op de behoefte aan ondersteuning van de andere overheden op het punt van de inhoud van het Europees recht en de jurisprudentie daaromtrent. De doorwerking van Europees recht naar de andere overheden was in 2002 aanleiding tot de oprichting van Europa Decentraal als kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden (www.europadecentraal.nl). Dit is een gezamenlijk initiatief van de VNG, het IPO, de UvW en het Rijk. Doel van Europa Decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Daarnaast wil het kenniscentrum het Europa-bewustzijn bij gemeenten, provincies en waterschappen bevorderen. Europa Decentraal beantwoordt vragen over Europees beleid, Europese regelgeving en jurisprudentie waarmee gemeenten, provincies en waterschappen in de praktijk te maken krijgen. Dit kenniscentrum zal een rol blijven spelen op het punt van omgevingsvergunningen waarin de Europese richtlijnen doorwerken en bijvoorbeeld de uitvoering van de Dienstenrichtlijn. Ook de helpdesk van InfoMil (www.infomil.nl) biedt ondersteuning voor de omgevingsvergunning in het algemeen, maar ook waar het gaat om vragen en publicaties rond de implementatie van met name milieurelevante Europese richtlijnen. Voor meer specifieke op natuurbescherming gerichte vragen functioneert het LNV-loket (te benaderen via www.minlnv.nl).

6.11 Toetsing gevolgen van de wet

De leden van de CDA-fractie verzoeken om bij de invoeringswet de nadere afspraken met gemeenten en provincies in kaart te brengen, met name ten aanzien van de fysieke en financiële ondersteuning bij de aanleg van de ICT-structuur. Voorkomen dient te worden dat de wet “over de schutting” wordt gegooid door het Rijk naar gemeenten zonder dat daar een redelijke ondersteuning en vergoeding voor meerkosten tegenover staat.

⁴⁷ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23.

Bij gelegenheid van de invoeringswet zal ik een overzicht geven van de verschillende activiteiten in het kader van ondersteuning van de diverse overheden bij de invoering van de wet. In het onderstaande wordt hiervan een korte samenvatting gegeven. Al in 2005 is gestart met 31 pilots om te bezien hoe de omgevingsvergunning kan worden geïmplementeerd. De praktijkervaringen van deze pilots zijn samengevat in een eindrapportage pilots omgevingsvergunning (april 2007) en zijn uitgebreid gedeeld via het Kennisplein omgevingsvergunning. Deze ervaringen hebben onder andere ook geleid tot enkele aanpassingen in het wetsvoorstel. Sinds 2006 zijn er contactambtenaren regionaal actief waar gemeenten en provincies met concrete invoeringsvragen terecht kunnen. Deze taak is recent overgenomen door VROM-accountmedewerkers van de VROM-Inspectie. Na de pilots en masterclasses en ter voorbereiding op de daadwerkelijke invoering worden gemeenten, provincies en waterschappen ondersteund in projectleiderskringen. Het bedrijfsleven wordt ondersteund in ervaringsprojecten met het aanvragen van vergunningen en praktijkproeven op het gebied van toezicht en handhaving. Ten slotte wordt in overleg met IPO en VNG gewerkt aan een opleidingsprogramma voor gemeenten, provincies en waterschappen. Over de invoeringskosten van de Wabo vindt nog bestuurlijk overleg plaats dat vermoedelijk binnenkort zal worden afgerond.

Wat betreft de ICT-infrastructuur heeft de Tweede Kamer behalve om het opleveren van de landelijke ICT-voorziening (LVO), ook gevraagd om een scan waarbij inzicht geboden wordt in de kwaliteit van de LVO: krijgen overheden wel de voorziening die voldoende stabiel en beveiligd is en waarmee in het proces van vergunningverlening goed te werken valt. Deze scan zal worden uitgevoerd door externe onafhankelijke onderzoekers. Deze zullen het ontwikkelingsproces van de LVO bekijken, adviseren over mogelijke zorgpunten en bovendien aanbevelingen doen voor het oplossen hiervan. Aandachtspunten voor het onderzoek zijn onder meer de conclusies van het Rapport van de Rekenkamer “Lessen uit ICT-projecten bij de overheid” dat op 29 november 2007 is gepubliceerd. De Algemene Rekenkamer wijst in zijn rapport terecht op de risico's bij grote ICT-trajecten. Bij het ICT-onderdeel van de Wabo is overigens al in belangrijke mate rekening gehouden met de aanbevelingen van de Rekenkamer. De leerervaringen van vergelijkbare e-overheidprojecten als het digitaal klant dossier (SZW) en het elektronisch patiëntendossier worden hierbij tevens betrokken. In feite vormt de scan daarmee de tussentijdse heroverwegingsmogelijkheid waar de Algemene Rekenkamer om vraagt. In het ICT-traject van de Wabo wordt waar reeds mogelijk gebruik gemaakt van de landelijke e-overheidsbouwstenen zoals deze onder regie van BZK zijn/worden ontwikkeld. In de elektronische vergunningaanvraag en behandeling wordt samengewerkt met bouwstenen als basisregistraties, DigiD, BSN, Persoonlijke Internet Pagina en Antwoord voor Bedrijven. De ontwikkeling van de LVO is inmiddels zo ver gevorderd dat is gestart met het testtraject en het informeren en aansluiten van overheden. Ruim 100 deskundigen vanuit de praktijk (alle overheden, adviesorganisaties en aanvragers) testen momenteel de landelijke voorziening. Daarna zal er nog tijd zijn voor overheden om samen met aanvragers proefprojecten te organiseren om de LVO in de praktijk te testen. De landelijke voorziening zal zeker niet “over de schutting” worden gegooid door het Rijk. Er is een aansluitorganisatie ingericht die alle overheden ondersteunt bij het aansluiten op de landelijke voorziening. Daarnaast worden er specifiek voor ICT bijeenkomsten georganiseerd voor alle overheden om te leren werken met de LVO en de LVO te beheren. Het ICT-traject wordt daarnaast meegenomen in hiervoor beschreven

invoeringsactiviteiten als praktijkprojecten, projectleiderskringen en opleidingen. Ten slotte wordt de omgevingsvergunning door de I-teams die alle overheden vanuit BZK/EZ ondersteunen bij de invoering van de diverse onderdelen van de e-overheid als prioriteit meegenomen.

6.12 Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regeling

De leden van de CDA-fractie zouden er prijs op stellen bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving te worden betrokken overeenkomstig het aangenomen amendement nr. 34. Dat amendement voorziet in een voorhangprocedure waarbij het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal wordt gezonden. Zoals eerder is aangegeven, zal die procedure worden toegepast ongeacht de vraag of artikel 7.4 in werking is getreden.

6.13 Reacties

Wat betreft de zorg over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel op het punt van gevolgen voor de organisatie en de invoering van het digitale loket wordt verwezen naar het hiervoor onder 3, 5 en 6.11 gestelde.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het negatieve advies van de Raad voor Cultuur met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel en van het artikel van T. Peters “De Wabo: een ramp voor de bescherming van gebouwde monumenten” in de Gemeentestem nr. 7278.

De Raad heeft in zijn advies tevens aangegeven dat de Wabo niet ver genoeg gaat zolang de monumentenvergunning voor van rijkswege beschermde archeologische monumenten niet wordt meegenomen, en acht dit een gemiste kans voor de modernisering van de monumentenzorg. Het kabinet hecht veel waarde aan de conclusie van de Raad voor Cultuur in zijn advies dat het beschermingsniveau van de monumentenzorg ook in het stelsel van de Wabo gehandhaafd blijft. De opvatting van de Raad dat de Wabo een groot cosmetisch karakter heeft en voor het vergunningstelsel van de Monumentenwet 1988 alleen dreigt te leiden tot meer bureaucratische rompslomp deelt het kabinet niet. Gelet op de voordelen die het wetsvoorstel biedt voor burgers, bedrijven en overheden, zowel procedureel als wat betreft afstemming van vergunningvoorschriften, en de deregulering waartoe het wetsvoorstel leidt, is ervoor gekozen de monumentenvergunning voor gebouwde monumenten in het stelsel van de omgevingsvergunning onder te brengen. In vrijwel alle gevallen is op dit moment sprake van een samenloop tussen de monumentenvergunning en de bouwvergunning. Door een integratie van beide vergunningstelsels in dat van de omgevingsvergunning wordt naar verwachting van het kabinet een betere bescherming van monumenten bewerkstelligd.

De monumentenvergunning voor archeologische rijksmonumenten is buiten de Wabo gelaten vanwege het kleine aantal vergunningen per jaar (ca. 60) en de specialistische kennis die nodig is voor de beoordeling van deze vergunningen. Hierdoor wegen de voordelen van de integratie op dit moment niet op tegen de nadelen van de noodzakelijke bestuurlijke herziening van het stelsel. Deze lijn is tevens in overeenstemming met de vorig jaar in werking getreden Wet op de archeologische monumentenzorg (wijziging van de Monumentenwet 1988), waarin de verantwoordelijkheid voor de beschermde archeologische monumenten nadrukkelijk bij de Minister van OCW (namens hem de Rijksdienst voor Archeologie,

Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) is gelaten vanwege de specialistische kennis en ervaring die is vereist.

De in genoemd artikel van T. Peters in de Gemeentestem geuite vrees dat de beschermingsmogelijkheden voor gebouwde monumenten als gevolg van de Wabo zullen verminderen, deelt het kabinet niet. De bestaande wijze van toetsing en de geldende jurisprudentie blijven gehandhaafd. Met de tweede nota van wijziging is dat nog eens bevestigd en zeker gesteld. In de Wabo zijn voor de bescherming van gebouwde monumenten diverse waarborgen opgenomen. De vergunningplicht is materieel ongewijzigd gebleven. Voor de gevallen waarvoor thans een monumentenvergunning is vereist, is straks een omgevingsvergunning vereist. Er kan straks geen omgevingsvergunning worden verleend als het belang van de monumentenzorg zich daartegen verzet (zie artikel 2.15 van de Wabo). De aanvraag moet dan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Het toetsingskader blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige rechtspraak. Voorts wordt de werking van een omgevingsvergunning voor monumenten opgeschort gedurende de bezwaar- of beroepstermijn. Hiermee wordt voorkomen dat er onomkeerbare gevolgen kunnen ontstaan nog voordat derden beroep hebben kunnen instellen. Derden kunnen vervolgens de rechter verzoeken de werking van de vergunning langer op te schorten.

De vergunningplicht zal - net als nu het geval is - ook gelden voor monumenten waarvoor een procedure tot aanwijzing als beschermd monument loopt; de zogenoemde voorbescherming. Dit zal via de invoeringswet in de Monumentenwet 1988 worden geregeld. Gelet op het voorgaande voorziet de Wabo in een adequaat beschermingsniveau.

De leden van de CDA-fractie achten het opvallend dat de directeur van de Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers (NVB), tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht, zich expliciet tegen het voorstel van de Wabo heeft uitgesproken.

Ik wijs erop dat andere partijen in de bouw, zoals Bouwend Nederland, Neprom en Aedes, zich (uitgesproken) positief hebben uitgelaten over de Wabo. Zij zien in de Wabo een oplossing voor de omvangrijke procedurele rompslomp die thans komt kijken bij de vergunningverlening voor complexe (bouw)projecten. De opmerking dat de Wabo niet zou aansluiten op de projectontwikkelingspraktijk is naar mijn mening achterhaald. Met de mogelijkheid van deelvergunningen en de introductie van flexibele fasering⁴⁸ kan de vergunningverlening optimaal worden afgestemd op de tijdsfasering van een project.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de eerder door de Unie van Waterschappen geuite zorg over de handhaving van de omgevingsvergunning voor indirecte lozingen.

Op dit moment vallen de meeste van deze kleine indirecte lozingen al uitsluitend onder de Wm, met dien verstande dat de grotere IPPC-lozingen en sommige andere grote lozingen onder de Wvo vallen. Het kabinet acht de totstandkoming van de Waterwet en de Wabo een goed moment om de dubbele toestemmingsbevoegdheid af te schaffen. Omdat ook de waterbeheerder (waterschap) een belang te behartigen heeft waar het gaat om de zorg voor de waterkwaliteit en het beheer van de

⁴⁸ Ingevoerd bij de eerste nota van wijziging: Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 9.

rioolwaterzuiveringsinstallatie, in het licht van de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water, is bezien hoe aan deze verantwoordelijkheid invulling kan worden gegeven zonder afbreuk te doen aan het principe van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een constructie dat, wanneer de belangen van de waterbeheerder in het geding zijn, de waterbeheerder in de volgende gevallen de bevoegdheid tot het geven van een bindend advies heeft richting het bevoegd gezag in het kader van de verlening en handhaving van de omgevingsvergunning. Het gaat dan om gevallen waarin de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties zou worden belemmerd of de krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer gestelde grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden worden overschreden. Met betrekking tot toezicht is bepaald dat de waterbeheerder ook toezichthouders kan aanwijzen. Wanneer handhaving (intrekking vergunning, last onder dwangsom en bestuursdwang) gewenst of noodzakelijk is, kan de waterbeheerder het bevoegd gezag hierom verzoeken. In eerdergenoemde gevallen is wettelijk bepaald (artikel 5.20, derde lid, Wabo) dat het bevoegd gezag dit verzoek ook moet opvolgen, tenzij het bevoegd gezag kan aangeven dat dat in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu (denk aan de IPPC-richtlijn die integrale afweging tussen verschillende soorten emissies verplicht stelt). Dit zal overigens in dit soort gevallen zelden aan de orde zijn. Wat betreft situaties waarbij onmiddellijk ingrijpen is vereist, gaat het kabinet ervan uit dat de bevoegde gezagsinstanties onverwijld gevolg geven aan een verzoek van de waterbeheerder op dat punt. Overigens kan in voorkomende gevallen ook de strafrechtelijke weg aan de orde zijn, waarbij opsporingsambtenaren van de waterbeheerder een rol kunnen spelen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op 6 december 2007 is door de leden van de VVD-fractie nog aan de orde gesteld op welke wijze de expertise van de waterschappen ook in het kader van de omgevingsvergunning zal blijven benut. Ik heb daarbij gesteld dat voorkomen moet worden dat dubbele expertise wordt opgebouwd en dat de uitwisseling van kennis achter het loket verzekerd moet zijn. Ook dit is een belangrijk punt bij de voorbereidingen van de invoering van de Wabo. De waterschappen blijven bij de uitvoering van de Wabo betrokken, juist vanwege hun deskundigheid. De Unie van Waterschappen heeft zich voorstander getoond van het onderbrengen van de huidige indirecte lozingsbevoegdheden in de Waterwet. De bezwaren van de Unie van Waterschappen tegen het onderbrengen van de indirecte lozings in de Wabo richten zich op de gevolgen van de bevoegdheidsverschuiving van bevoegd gezag naar adviseur voor de doelmatige bescherming van de rioolwaterzuiveringsinstallaties, het behalen van de resultaatsverplichtingen voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn Water en vergroting van de lastendruk als gevolg van verwachte extra coördinatielasten. Ondanks deze kritische houding adviseert van de Unie van Waterschappen rekening te houden met een op het punt van de indirecte lozings ongewijzigde inwerkingtreding van de Wabo. In dat licht bezien is aan de waterschappen aangegeven actief contact te zoeken met gemeenten om afspraken te maken over de inzet van de expertise van waterschappen ten behoeve van de waterkwaliteit. De Unie adviseert waterschappen deze expertise (vooralsnog) kosteloos aan te bieden. Dit bevordert het gebruik van de kennis van de waterschappen. De uitvoering van de Wabo en de betrokkenheid van de waterschappen met betrekking tot indirecte lozings en de kosten van advisering door de waterschappen zullen nauwlettend aan monitoring vanuit de Unie worden onderworpen. Ik heb toegezegd de Tweede Kamer op dit punt op de hoogte te houden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.1

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het gebruik en de betekenis van de term project.

De omgevingsvergunning heeft betrekking op projecten die bestaan uit een of meer plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De term project wordt veel gebruikt in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen (bouwproject, projectontwikkelaar, uitbreidingsproject etc.). De term project komt in de bestaande regelgeving onder meer voor in de Wro en de Natuurbeschermingswet 1998. Ook in de regelgeving over infrastructurele werken wordt de term project vaak gebruikt. Een project is de verzamelnaam voor het totaal van de activiteiten. In het wetsvoorstel is de term project dan ook niet inhoudelijk gedefinieerd. De inhoud van een project wordt bepaald door het geheel van de afzonderlijke activiteiten. Die afzonderlijke activiteiten zijn wel inhoudelijk omschreven.

Het gebruik van de term project in de Wabo leidt tot vragen van de leden van de CDA-fractie over de omvang van de vergunningplicht. Aanleiding daarvoor vormt de passage op pagina 93 van de memorie van toelichting die tot vragen op dit punt kan leiden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat ook voor andere activiteiten dan die in de wet- en regelgeving zijn genoemd, een vergunningplicht zou kunnen gelden. Graag wil ik het daardoor ontstane misverstand wegnemen. Vergunningplichtig zijn uitsluitend activiteiten waarvoor in de Wabo of in een andere regeling is bepaald dat daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. De zinsnede “voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit” in de aanhef van artikel 2.1 van het wetsvoorstel duidt daar ook op. Voor andere activiteiten is geen omgevingsvergunning vereist. Er kunnen daaromtrent ook geen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. In de Wabo zijn bovendien geen nieuwe activiteiten vergunningplichtig gesteld. Er is uitsluitend een omgevingsvergunning vereist voor activiteiten waarvoor al een toestemmingstelsel bestaat. Voor de inhoud en reikwijdte van de vergunningplicht kan dan ook worden aangesloten bij de bestaande jurisprudentie en uitvoeringspraktijk.

Waarvoor precies vergunning wordt gevraagd, wordt primair bepaald door de aanvrager (initiatiefnemer). De Wabo verplicht immers niet tot het uitvoeren van een project, maar stelt dat afhankelijk van toestemming door de overheid. De besluitvorming begint dan ook met een aanvraag van de initiatiefnemer. Aan de hand daarvan wordt bepaald welk orgaan bevoegd gezag is, welke (openbare) belangen betrokken zijn en welke toetsingskaders van toepassing zijn. De beschikking op de aanvraag is dan ook een beslissing op maat. Dit betekent echter niet dat er geen regels gelden omtrent het doen van een aanvraag. Naast formele (ontvankelijkheids) vereisten, zijn er ook andere begrenzings. Deze zijn van invloed op de omvang en inhoud van een project waarvoor een omgevingsvergunning kan worden gevraagd.

Een project is in beginsel gebonden aan gemeentelijke, provinciale of nationale grenzen

Bij of krachtens de wet wordt bepaald welk orgaan in welke gevallen bevoegd gezag is. Welk orgaan dat voor een concreet project is, wordt door het betrokken bestuursorgaan beoordeeld aan de hand van de gestelde regels. Dit betekent dan ook

dat partijen niet privaatrechtelijk kunnen bepalen welk orgaan bevoegd gezag is, zoals de leden van de CDA-fractie hebben gevraagd. Afhankelijk van het belang van een project zijn organen van gemeente, provincie of het Rijk bevoegd gezag. Als het bevoegd gezag aan organen van de gemeente of provincie is toebedeeld, kan slechts vergunning worden gevraagd voor projecten die in hoofdzaak binnen het territorium van de betrokken gemeente of provincie plaatsvinden. Het is niet mogelijk om voor het oprichten van een inrichting in Groningen en Maastricht één omgevingsvergunning aan te vragen. Datzelfde geldt voor een bouwactiviteit in beide steden. De bevoegdheid van het bevoegd gezag is immers in beginsel begrensd tot het grondgebied van de betrokken gemeente of provincie. De toevoeging “in hoofdzaak” ziet op activiteiten die gedeeltelijk plaatsvinden op het grondgebied van een aangrenzende gemeente of provincie. Deze toevoeging is ontleend aan onder meer de Wet milieubeheer en kent een beperkte strekking. Het gaat bijvoorbeeld om een inrichting die op het grondgebied van twee naburige gemeenten is gelegen. In die gevallen is, afhankelijk van de aard van het betrokken project, de naburige gemeente bevoegd om een advies of een vvgb af te geven.

Grenzen gesteld aan de aanvraag om een omgevingsvergunning

In artikel 2.7 van de Wabo worden inhoudelijke eisen gesteld aan de aanvraag om een vergunning. In dat artikel is bepaald dat voor enkele activiteiten tegelijk een vergunning moet worden aangevraagd. Het gaat om onlosmakelijke, dat wil zeggen feitelijk niet te scheiden, activiteiten. Voor beide activiteiten moeten dan tegelijk de vergunning worden aangevraagd. De wet gaat er dan van uit dat beide activiteiten tot hetzelfde project behoren. Op die manier wordt ervoor zorg gedragen dat die activiteiten in onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld.

Een andere reden om grenzen te stellen aan de aanvraag om een omgevingsvergunning doet zich voor bij de activiteit “het oprichten van een inrichting”. Van een inrichting is sprake indien de bijbehorende installaties deel uitmaken van een onderneming of instelling en deze in elkaars nabijheid zijn gelegen (artikel 1.1, derde lid, Wabo j^o artikel 1.1, vierde lid, Wm). Deze eisen vloeien voort uit de IPPC-richtlijn. De begrenzing in de richtlijn brengt met zich dat voor ver uiteengelegen installaties meerdere omgevingsvergunningen nodig zijn. Datzelfde geldt voor installaties die niet tot één onderneming behoren.⁴⁹ Bij de invoeringswet zal aan artikel 2.7 een lid worden toegevoegd, waarin expliciet zal worden bepaald dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, slechts op één inrichting betrekking kan hebben.

Het systeem van de Wabo maakt het mogelijk om voor diverse activiteiten één vergunning te vragen. Het biedt daarmee een grote flexibiliteit en zorgt voor vergunningverlening op maat. Daarbij blijft het mogelijk om bijvoorbeeld voor het kappen van meerdere bomen of het bouwen van diverse bouwwerken één vergunning te vragen. In aanvulling daarop kunnen ook verschillende activiteiten in één aanvraag worden gecombineerd, zoals de veelvoorkomende combinatie van de activiteiten kappen, slopen en bouwen. In de praktijk kunnen zich vele verschillende combinaties voordoen. De wet behoeft daarvoor geen uitputtende regeling te bieden. Wel vloeien er uit de wet- en regelgeving enkele beperkingen voort. De vrijheid van de aanvrager wordt in die gevallen begrensd vanwege andere kaders, zoals de

⁴⁹ Het komt overigens voor dat voor een bedrijventerrein één beheersorganisatie wordt opgericht die als onderneming kan worden beschouwd. In dat geval kan toch één omgevingsvergunning worden verleend.

bevoegdheidsverdeling, een verplichte samenhangende beoordeling of de uitvoering van Europese wet- en regelgeving.

Artikel 2.2

Artikel 2.2 bevat, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, een tweeledig stelsel. Dit stelsel is in paragraaf 2 van deze memorie beschreven, waarbij onder meer is ingegaan op de aanvullende verordeningbevoegdheid. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. In een volgend onderdeel van die paragraaf is uiteengezet waarom de omgevingsvergunning betrekking heeft op activiteiten die bij verordening zijn geregeld. Kort gezegd gaat het daarbij om de feitelijke en omgevingsrechtelijke samenloop bij projecten. Het onderscheid tussen verplichte en facultatieve integratie is daar ook op terug te voeren. Bij de in het eerste lid opgesomde activiteiten gaat het om veelvoorkomende toestemmingen die vaak samenlopen met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Door de verplichte integratie verkrijgt de aanvrager wettelijk de garantie dat hij daarvoor één (afgestemde) vergunning kan vragen. Dit is niet afhankelijk gesteld van een beslissing van de betrokken gemeente of provincie. Bij de in artikel 2.2, tweede lid, bedoelde gevallen is dit wel het geval.

Artikel 2.4

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel 2.4, vijfde lid, toestaat dat het bevoegde gezag «verspringt». Zij constateren dat dit in de rechtspraak vergaande consequenties kan hebben, voor vervolgvvergunningen, aansprakelijkheid en (bestuurlijke) verantwoordelijkheid en voor de ambtelijke wijze van behandeling. Deze leden wijzen erop dat dit artikellid kan worden aangepast, als het college van burgemeester en wethouders zou zijn aangewezen als het enige bevoegde gezag binnen de Wabo, met uitzondering van een klein aantal omgevingsvergunningen waarvoor het college van gedeputeerde staten respectievelijk een minister bevoegd zijn.

Het vijfde lid van artikel 2.4 regelt dat het bevoegd gezag met betrekking tot een geldende omgevingsvergunning voor een bepaald project op een bepaalde locatie, tevens bevoegd gezag is voor de beslissing op alle toekomstige aanvragen om een omgevingsvergunning. Met het woord “geldende” wordt tot uitdrukking gebracht dat deze regeling betrekking heeft op gevallen waarin een verleende omgevingsvergunning (nog) niet is geëxpireerd.⁵⁰

Met de tweede volzin van dit artikellid wordt geregeld dat het bevoegd gezag alsnog verschuift als gevolg van een opvolgende aanvraag om een omgevingsvergunning, indien die latere aanvraag (mede) betrekking heeft op een activiteit waarvoor een hoger bestuursorgaan het bevoegd gezag is. Hiermee wordt voorkomen dat het gemeentebestuur moet beslissen over activiteiten, waarvoor gedeputeerde staten of een minister bij uitsteking bevoegd zijn te beslissen.

Met de leden van de CDA-fractie kan worden geconstateerd dat dit artikellid kan vervallen op het moment dat alle beslissingsbevoegdheden uit de Wabo op het gemeentelijk niveau zouden worden gelegd. Daarvan kan vooralsnog geen sprake zijn, zoals reeds toegelicht in paragraaf 5.

⁵⁰ Over het expireren van de omgevingsvergunning, zie nader Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 22 ev.

II VVD-fractie

1. Het wetsvoorstel spreekt over een geïntegreerde vergunning. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er eerder sprake is van een geïntegreerde procedure. Zij geven de voorkeur aan een integrale omgevingsvergunning, zoals die ook in zijn advies door de Raad van State wordt voorgesteld.

Op 23 september 2004 is een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin een viertal modellen van mogelijke vormen van de omgevingsvergunning werden geschetst. Na afweging van de diverse voor- en nadelen is door het vorige kabinet een voorkeur uitgesproken om op termijn te komen tot een volledig geïntegreerde vergunning (model 4), maar op korte termijn te komen tot een wetsvoorstel waarin sprake is van procedurele integratie en inhoudelijke coördinatie (model 3). Deze aanpak is indertijd door de Tweede Kamer ondersteund.⁵¹ Het onderhavige wetsvoorstel is overeenkomstig model 3 opgesteld. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal een aanvang worden gemaakt met een verdere integratie van toetsingskaders. In dit verband kan verwezen worden naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie Koopmans/Vermeij⁵², waarin de regering wordt verzocht om nog in deze kabinetsperiode te komen tot voorstellen tot integratie van de toetsingskaders tot één toetsingskader. Hierop is in paragraaf 6.9 ingegaan. Overigens had de Raad van State een aantal kritische kanttekeningen bij de integratie van toetsingskaders. Deze kanttekeningen zullen worden meegenomen bij het opstellen van de betreffende voorstellen.

2. De leden van de VVD-fractie stellen dat met de Wabo wordt afgezien van werkelijke deregulering en willen graag vernemen welke stappen van rijkswege zijn en worden gezet om tot daadwerkelijke deregulering te komen. De Wabo en de daarbij behorende wetgevingsoperatie zijn in de eerste plaats bedoeld om een reductie te bewerkstelligen van de procedurele wetgeving in Nederland. Vanuit de wetenschap dat het verminderen en vereenvoudigen van de materiële regelgeving steeds complexer en moeizamer is geworden, is het idee geboren dat juist op het terrein van de procedurele wetgeving nog een hele grote winst te boeken is in de vermindering en vereenvoudiging van regels. De Wabo is dan ook niet primair bedoeld om inhoudelijke regels te verminderen, maar is juist bedoeld om een indrukwekkende hoeveelheid procedurele wetgeving te schrappen. Al de vergunningstelsels die zullen opgaan in de Wabo, zullen met de invoeringswet uit de bijzondere wetten worden geschrapt. Al die versnipperde procedurele wetgeving, met verschillende kenmerken, zal worden vervangen door één centraal vergunningstelsel in de Wabo. De stelling dat van daadwerkelijke deregulering geen sprake is, doet geen recht aan de aard van deze operatie. De toegenomen procedurele inzichtelijkheid en eenvoud zullen ten goede komen aan de inhoudelijke doelstellingen die met de materiële wetgeving worden beoogd. Dit effect van de Wabo mag niet worden onderschat. Gelijktijdig met de Wabo zullen bovendien ook materiële regels worden aangepast. Indieningsvereisten worden zoveel mogelijk geüniformeerd en gelimiteerd opgenomen in het Besluit omgevingsrecht. In dat besluit zal ook de categorie omgevingsvergunningvrije bouwwerken worden verruimd. Deze categorie zal de huidige regeling voor bouwvergunningvrije bouwwerken vervangen.

⁵¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nrs. 18 en 24.

⁵² Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23.

Het voorgaande neemt niet weg dat bij VROM in diverse wetgevingstrajecten naast de Wabo, onverminderd en met een hoge prioriteit wordt doorgewerkt om ook op het terrein van de materiële wetgeving tot vereenvoudiging en vermindering van regels te komen.⁵³ Te noemen zijn de ontwikkeling van een landelijk uniforme regeling voor het brandveilig gebruik van bouwwerken (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) en een in samenhang daarmee door te voeren vereenvoudiging van de regels uit het Bouwbesluit 2003, een landelijk uniforme regeling voor het slopen van bouwwerken en de tweede tranche van het Activiteitenbesluit milieubeheer (meer algemene regels voor milieu-activiteiten).

Ook het rapport “Privaat wat kan, publiek wat moet” van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, onder voorzitterschap van mevrouw Dekker, oud-Minister van VROM, dat 14 mei jl. is aangeboden, biedt aanknopingspunten voor een verdere vermindering van regeldruk op het terrein van het omgevingsrecht. Zo ziet de Commissie in de Wabo het perspectief om tot verdere vereenvoudiging en een betere samenhang van regelgeving te komen, bijvoorbeeld door uniformering van begrippen en definities. Op basis van de sturingsfilosofie “privaat wat kan, publiek wat moet” stelt de commissie voor om de gemeentelijke preventieve toets op de Bouwbesluitvoorschriften in het kader van de vergunningverlening voor het bouwen af te schaffen. Het toezicht zou dan kunnen verschuiven van de “papieren” voorfase naar de daadwerkelijke bouw- en opleveringsfase van een bouwwerk. Voorts doet de commissie voorstellen om de hoeveelheid en diversiteit in lokale regelgeving die landelijke regelgeving op het terrein van het bouwen aanvult, zoveel mogelijk te beperken. Ook de eenvoud, transparantie en uniformiteit van bestemmingsplannen moeten bevorderd worden. De bedoeling is dat het rapport van de Commissie Dekker samen met het standpunt van het kabinet nog voor de zomer van dit jaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

3. De leden van de VVD-fractie merken op dat de aanvrager zelf bepaalt of hij een aanvraag gefaseerd, in delen of geïntegreerd aanvraagt. Zij vragen op welke manier de effectiviteit van de Wabo wordt gevolgd.

De verwachting is dat de voordelen van de Wabo optimaal zullen worden benut. Uit overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven blijkt dat men goed doordrongen is van het nut van het geïntegreerd aanvragen van een vergunning. Samen met hen wordt een voorlichtingstraject voor bedrijven gestart om de voordelen van een zoveel mogelijk geïntegreerde vergunningaanvraag te onderstrepen. Met dit doel worden ook praktijkproeven met het bedrijfsleven gestart. Aan de hand van concrete voorbeelden wordt aan de aanvragers getoond hoe de aanvraag kan worden georganiseerd. Met de ervaringen uit deze concrete aanvragen zal de meerwaarde van de Wabo inzichtelijk worden gemaakt. De proeven betreffen ook de ICT-voorzieningen. Er zijn op dit moment vijf “ervaringsprojecten” in uitvoering. In samenwerking met de brancheorganisaties worden deze in de komende tijd uitgebreid tot 15 projecten.

Het is vanzelfsprekend dat de medewerking van de gemeenten hiervoor noodzakelijk is. Een groot aantal gemeenten heeft hun Wabo-organisatie al in belangrijke mate op orde en blijkt graag te participeren in deze projecten. Aan de hand van de opgedane ervaringen zal specifiek op bedrijven gericht voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld dat bedoelde optimale benutting van de mogelijkheden van de Wabo door het bedrijfsleven stimuleert. Dit materiaal zal zeer praktisch van aard zijn en helpt de

⁵³ Vergelijkbare projecten vinden plaats bij andere ministeries, zoals het ministerie van VenW.

aanvrager met “tips en trucs”. Voorts zal het ministerie in de maanden voor invoering van de Wabo de brancheorganisaties en koepels, waar mogelijk, bijstaan in het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten. Aan de bevoegde gezagsinstanties wordt aanbevolen om ten behoeve van het stroomlijnen van hun eigen organisatie (waarschijnlijk net als nu) te registreren in welke mate geïntegreerde of deelvergunningen verleend worden.

Op grond van artikel 7.2 van de Wabo dient de minister binnen vijf jaar na het in werking treden van het wetsvoorstel een verslag te zenden aan de Staten-Generaal over de werking van de wet in de praktijk. Deze vraagstelling zal deel uitmaken van de verslaglegging, nu dit onderwerp een van de cruciale doelstellingen van dit wetsvoorstel raakt.

4. De leden van de VVD-fractie vragen welke lessen zijn getrokken uit de ervaringen met de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) tot de Wet milieubeheer bij het ontwikkelen van de Wabo.

De ervaringen met de uitbouw van de Wabm tot Wet milieubeheer zijn, zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting (p. 13), meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel en de voorstellen tot uitbouw van de Wabo tot een kaderwet voor het omgevingsrecht. Hierbij valt met name te denken aan de gefaseerde uitbouw van de wet. Bij de Wabm is indertijd ook besloten eerst de procedurele aspecten van de diverse vergunningstelsels te uniformeren en pas later (in 1993) de vergunningstelsels volledig in de Wet milieubeheer te integreren. Mede om die reden is bij de Wabo gekozen voor model 3. Een gefaseerde aanpak maakt het mogelijk om die onderwerpen in de Wabo op te nemen die zich daartoe lenen.

5. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincie en gemeenten zich verhoudt tot de Grondwet. De beantwoording van deze vraag is meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 2.

6. De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een gemeentelijke omgevingsvergunning.

De beantwoording van deze vraag is meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de leden van CDA-fractie in paragraaf 5.

7. De leden van de VVD-fractie vragen of reeds bekend is in hoeverre de bestaande coördinatieregelingen op het terrein van milieu- en ruimtelijke ordening die na de Wabo in stand blijven, zullen worden vervangen door de coördinatieregeling van de Wabo. Aangenomen wordt dat is bedoeld de coördinatieregeling in de Wsb. Op dit moment is dat nog niet bekend. Zoals in de memorie van antwoord bij de Wsb is vermeld, zal die wet worden gevolgd door aanpassingswetgeving. In dat kader zal worden bezien in hoeverre de coördinatieregelingen in de diverse wetten zullen worden vervangen. Uitgangspunt is evenwel dat voor zover zaken algemeen bestuursrechtelijk zijn geregeld, deze niet langer in bijzondere wetten behoeven te worden opgenomen.

III PvdA-fractie

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het afgeven van vergunningen eerder van bestuurlijk-organisatorische aard zijn dan te maken hebben met tekortkomingen in de wetgeving.

De bestuurlijke complexiteit wordt juist wel mede veroorzaakt door de bestaande wetgeving. Vastgesteld is dat er in de huidige wetgeving sprake is van:

- Vele verschillende vergunningen en ontheffingen met verschillende bevoegde instanties;
- Uiteenlopende procedures met verschillende termijnen, rechtsgevolgen en bezwaar- en beroepsprocedures;
- Gebrek aan consistentie in deze toestemmingstelsels;
- De mogelijkheid om als burger of bedrijf te worden geconfronteerd met tegengestelde beslissingen.

De bestaande wetgeving legitimeert in veel gevallen het voortbestaan van aparte procedures en uitvoeringsorganisaties, zelfs binnen een gemeente. In veel gevallen bestaat er een aparte afdeling bouw- en woningtoezicht, afdeling monumenten, afdeling groen, etc., terwijl de burger of het bedrijf bij het uitvoeren van een project met meerdere van deze afdelingen te maken heeft. Het beeld van (onnodige) verschillen in wetgeving en procedures wordt bevestigd in het onderzoek “Gestroomlijnde Vergunningverlening”.⁵⁴ Hierin beschrijven de onderzoekers de verschillen in wetgeving en procedures op het punt van indieningsvereisten, inspraak, bevoegd gezag, ontwerpbeschikking, beslistermijnen, goedkeuringsvereisten, vrije of gebonden bevoegdheid, bezwaar en beroep. De onderzoekers hebben voorstellen gedaan tot uniformering, die een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van de Wabo.

Ten aanzien van de probleemanalyse kan verwezen worden naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin – mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State – een nadere analyse van de problemen en de aard en omvang van die problemen is opgenomen. Over de gekozen oplossing in de wetgeving voor de in beeld gebrachte problemen bestaan uiteenlopende meningen. In essentie gaat het daarbij om een keuze tussen de modellen die ook bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel bewust zijn afgewogen (zie de brief over de VROM-vergunning aan de Tweede Kamer⁵⁵). En nogmaals, wetgeving is daarbij maar een deel van de oplossing van het probleem. Daarom is ook vanaf het begin van het traject ingezet op het stimuleren van verandering in de besluitvormingsstructuur en de organisatie binnen de overheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de doelen van de Wabo niet doelmatiger door middel van een coördinatieregeling bereikt zouden kunnen worden. Daarbij wijzen zij in het bijzonder op het voorstel voor de Wsb dat eveneens bij de Eerste Kamer aanhangig is.

In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer bij het onderhavige wetsvoorstel en de memorie van antwoord bij het voorstel voor de Wsb is de onderlinge verhouding tussen beide wetsvoorstellen kernachtig verwoord.⁵⁶ Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

⁵⁴ A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, Gestroomlijnde vergunningverlening, juni 2004. Dit onderzoek is in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid te Utrecht.

⁵⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18.

⁵⁶ Kamerstukken I, 2007/08, 30 980, nr. C.

Verder hebben de leden van de PvdA-fractie – mede in het licht van het specialiteitsbeginsel – bijzondere aandacht gevraagd voor de evenwichtige behandeling van deelbelangen bij de beslissing omtrent het verstrekken van de omgevingsvergunning. Daarbij verwijzen zij mede naar de vragen die de leden van de CDA-fractie op dat punt hebben gesteld. Op de afweging van de betrokken belangen en de waarborgen die daaromtrent in de Wabo zijn opgenomen wordt ingegaan in paragraaf 4 van de beantwoording van de vragen van het CDA. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de toekomstige verdere ontwikkeling van de Wabo. Ik hoop daarmee tevens de vragen van de leden van de PvdA-fractie op dit punt genoegzaam te hebben beantwoord.

2. Silencio positivo

Ten aanzien van de beantwoording van de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie over de *lex silencio positivo* verwijs ik voor een groot deel naar het antwoord in paragraaf 6.2 op de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractie inzake de uitgebreide procedure en de gevallen waarin die van toepassing is op meer complexe projecten het volgende. Voor meer complexe projecten is inderdaad de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing. Als complexe projecten in dit kader worden aangemerkt activiteiten waarvoor thans de volgende toestemmingen nodig zijn: een projectbesluit of buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project op grond van de Wro of een tijdelijke ontheffing op grond van de Wro, een gebruiksvergunning, een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer, een vergunning voor beschermde rijksmonumenten op grond van de Monumentenwet 1988 of een mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mijnbouwwet. Ook in de gevallen waarin de aanvraag voor een project zowel betrekking heeft op een activiteit waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient te worden gevolgd als een of meer activiteiten waarvoor kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure, wordt voor de gehele aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd (bijvoorbeeld het verbouwen van een monument of het bouwen van een woning waarvoor momenteel een projectbesluit op grond van de Wro nodig is). De uitgebreide voorbereidingsprocedure is ook van toepassing indien er op grond van de wet of amvb een vvgb is vereist, bijvoorbeeld indien toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet hierbij betrokken zijn, en voor gevallen behorende tot een categorie met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of belangen van derden, die bij amvb aangewezen zijn.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure kent conform artikel 3:18 van de Awb een beslistermijn van maximaal 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Het is mogelijk deze beslistermijn eenmalig met 6 weken te verlengen, indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of een omstreden onderwerp betreft (artikel 3:18, tweede lid, van de Awb en 3.12, zevende lid, van de Wabo).

In deze procedure is niet voorzien in een openbare kennisgeving van de aanvraag, maar wel van een openbare kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit (zie artikel 3:12 van de Awb). Hierbij wordt in veel gevallen ook de aanvraag ter inzage gelegd.

Bij de uitgebreide procedure is geen sprake van een vergunning van rechtswege. Om een tijdige besluitvorming verder te bevorderen gaat in deze gevallen de toekomstige

wetgeving inzake dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen gelden (waarmee in de Awb aan belanghebbenden doeltreffende rechtsmiddelen ter beschikking worden gesteld tegen niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan). Daarin is opgenomen dat een bestuursorgaan dat niet tijdig een beschikking geeft op de aanvraag, in beginsel een dwangsom (boete) moet betalen aan de aanvrager. Bovendien zijn bepalingen voorgesteld die ertoe strekken dat de aanvrager snel een uitspraak kan verkrijgen waarin het nalatige bestuur wordt gelast snel te beslissen.

3. Belanghebbenden

Evenals de leden van de fractie van het CDA hebben de leden van de fractie van de PvdA aandacht gevraagd voor het amendement waarbij de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, is beperkt tot belanghebbenden. Ten dele kan dan ook worden verwezen naar hetgeen is gesteld in paragraaf 6.3.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre het kabinet de opvatting deelt dat het belanghebbendenbegrip bij verordening nader zou moeten worden gedefinieerd.

Het begrip belanghebbende is in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. De begripsbepaling is niet beperkt tot de toepassing van die wet maar werkt door in het gehele Nederlandse bestuursrecht. Daarmee wordt niet alleen gestreefd naar eenheid in terminologie maar ook naar eenheid in toepassing in de (rechts)praktijk. Nadere definiëring van dit begrip bij verordening kan leiden tot verschillen per gemeente of provincie. Daarmee zou onduidelijkheid kunnen ontstaan, ook wat betreft een eventuele doorwerking naar andere onderdelen van het bestuursrecht. Nadere definiëring bij verordening is om die reden dan ook niet wenselijk.

Van een regeling bij verordening moet worden onderscheiden de feitelijke toepassing per geval, zowel door het bevoegd gezag in de bestuurlijke fase als door de rechter wanneer beroep is ingesteld. Sinds de afschaffing van de getrapte *actio popularis* op 1 juli 2005⁵⁷ geldt voor alle besluiten die opgaan in de omgevingsvergunning de hoofdregel van de Awb dat daartegen door belanghebbenden beroep kan worden ingesteld. In de jurisprudentie zijn criteria ontwikkeld voor de feitelijke toepassing van het belanghebbendenbegrip. Binnen het openbaar bestuur is daarmee al ruime ervaring opgedaan, zowel in de fase van beroep als in de bestuurlijke fase. Zo dient het bestuursorgaan het belanghebbendenbegrip toe te passen bij de zienswijzenprocedure van artikel 4:8 van de Awb en bij de beslissing op bezwaar (het maken van bezwaar is ingevolge de Awb voorbehouden aan belanghebbenden). Die ervaring kan worden gebruikt bij het bepalen van de kring van inspraakgerechtigden wanneer de betrokken activiteiten onderdeel vormen van een besluit waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Niettemin kunnen er zich specifieke vragen voordoen bij de samenloop van verschillende activiteiten binnen een project. Het kabinet zegt de leden van de PvdA-fractie dan ook toe dat in het kader van de voorlichting en invoeringsbegeleiding mede aandacht zal worden besteed aan de toepassing van het belanghebbendenbegrip bij de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen.

⁵⁷ Stb. 2005, 320.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts in hoeverre het bevoegd gezag in de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, derde lid, van de Awb moet definiëren wie als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

Dat is niet nodig. Om recht te doen aan een reële mogelijkheid tot inspraak is het zelfs niet wenselijk dat het bevoegd gezag de kring van belanghebbenden vooraf specificiert in de kennisgeving. Het bevoegd gezag dient in algemene zin belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om zienswijzen in te dienen. Na ontvangst van de zienswijzen kan het bevoegd gezag vervolgens beoordelen of en op welke wijze die bij de besluitvorming moeten worden betrokken.

Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd wat de relatie is tussen het belanghebbendenbegrip en het bepaalde in het Verdrag van Aarhus.

In artikel 6 van dat verdrag is bepaald dat het betrokken publiek de mogelijkheid tot inspraak heeft bij de voorbereiding van daarbij aangeduide categorieën besluiten omtrent activiteiten met belangrijke gevolgen voor het milieu. Wat betreft de vergunningverlening voor zgn. IPPC-inrichtingen is die inspraakmogelijkheid geregeld in artikel 15 van de IPPC-richtlijn. In artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag van Aarhus wordt onder “het betrokken publiek” verstaan: het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming. Voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en die voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn. In artikel 2, onderdeel 15, van de IPPC-richtlijn is een vergelijkbare definitie opgenomen. Zoals ook bij de wet tot implementatie van het verdrag van Aarhus is gesteld, vereist het verdrag niet dat “een ieder” wordt aangewezen als inspraakgerechtigde.⁵⁸ Wel moet het nationale belanghebbendenbegrip in de Awb, in de gevallen waarop het verdrag en de IPPC-richtlijn betrekking hebben, verdrags- en richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast.⁵⁹ Zoals hierboven reeds is vermeld, biedt het belanghebbendenbegrip in de Awb de ruimte om per project de feitelijke kring van belanghebbenden vast te stellen.

De omvang van de kring van inspraakgerechtigden kan dus mede afhankelijk zijn van relevante internationale en Europeesrechtelijke regelgeving. Mede gelet op de betekenis voor de rechtspraktijk is het wenselijk dat ook de Raad van State zich daarover – reeds voor de inwerkingtreding van de wet – kan uitspreken. Het kabinet stelt daarom voor om de Raad van State voorlichting te vragen over de mogelijkheid voor “eenieder” of “belanghebbenden” om zienswijzen in te dienen in verhouding tot artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en de betrokken Europese regelgeving. De uitkomsten – en de eventuele gevolgen daarvan voor de Wabo – kunnen vervolgens bij de behandeling van de invoeringswet met het parlement worden besproken.

4. Bestuurlijke lus

Voor de vragen over de regeling van de bestuurlijke lus en de diverse initiatieven die er op dat vlak zijn, kan worden verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 6.8.

⁵⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 20.

⁵⁹ Zie in dit verband ook: R. Uylenburg, Paard en wagen, in: Milieu en Recht, 2008, nr. 4, p. 203.

IV CU-fractie, mede namens de SGP-fractie

De leden van de CU-fractie stellen, mede namens de leden van de SGP-fractie, dat niet moet worden gedaan alsof het verlenen van vergunningen door gemeenten en provincies op dit moment als regel onder de maat is. Daarbij stellen zij dat het streven naar de verbetering van de dienstverlening geen beperking mag inhouden van de behartiging van publieke belangen of van belangen van derden.

Met deze leden ben ik van mening dat het streven naar een verbeterde dienstverlening door de overheid niet mag leiden tot een afname van de (publieke) belangenbehartiging. In dit kader moet worden geconstateerd dat de Wabo geen enkele afbreuk doet aan het bestaande beschermingsniveau van de toestemmingstelsels die in de Wabo integreren. Daarom ben ik van mening dat er geen sprake kan zijn van een beperking van de behartiging van de openbare belangen of belangen van derden.

Omtrent de huidige kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlenende taken door de overheid merk ik op dat de VROM-Inspectie in de afgelopen jaren alle gemeenten en provincies VROM-breed heeft doorgelicht op de uitvoering van de medebewindstaken. Dit heeft geleid tot een goed beeld van de sterke en zwakke plekken in de uitvoering. Uit de onderzoeken blijkt dat het met name bij veel gemeenten schort aan voldoende deskundigheid. Ook blijkt uit de rapportages van de inspectie dat gemeenten en provincies de uitkomsten van de onderzoeken over het algemeen goed oppakken en verbeteringen doorvoeren in de uitvoering van de VROM-taken. Recent is dit beeld van enerzijds een gebrek aan deskundigheid en anderzijds een ruim oplossingsvermogen bij veel gemeenten, in een onafhankelijk onderzoek bevestigd. Dit onderzoek was uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁶⁰

De algemene conclusie luidt echter dat vooral bij gemeenten en op onderdelen bij provincies nog veel moet worden verbeterd in de uitvoering.⁶¹ Voor de wijze waarop ik deze verbetering – in gezamenlijkheid met IPO en VNG – wil bereiken, verwijs ik naar hetgeen ik heb gesteld over het Transitieprogramma “Werk in uitvoering” bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 5.

De leden van de fracties van de CU en de SGP verzoeken om een toelichting op de wijze waarop het huidige beschermingsniveau van monumenten en stads- en dorpsgezichten gehandhaafd blijft, gelet op het voornemen van de Minister van OCW om de wettelijke adviesplicht te beperken en de nevenschikking van de via de omgevingsvergunning af te wegen belangen.

De fracties van de CU en de SGP signaleren terecht dat de adviesplicht van de Minister van OCW in het systeem van de Wabo wordt omgezet in een adviesbevoegdheid. In het Besluit omgevingsrecht zal worden bepaald dat het bevoegd gezag de Minister van OCW in de gelegenheid stelt advies uit te brengen over de aanvraag om een omgevingsvergunning of het ontwerpbesluit op die aanvraag. De reden van de wijziging van een adviesplicht in een adviesbevoegdheid is dat, nu de monumentenvergunning opgaat in de omgevingsvergunning (artikel 2.1,

⁶⁰ Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008. M. Boogers e.a., Universiteit van Tilburg, februari 2008.

⁶¹ Zie de individuele rapportages VROM-Inspectie per gemeente, de landelijke rapportage VROM brede gemeenteonderzoeken 2006 (Kamerstukken 2006-2007, 30800 XI, nr. 105) en de Midterm review provincieonderzoeken.

eerste lid, onderdeel f, van de Wabo), voor de advisering over die vergunning wordt aangesloten bij het Wabo-regime, dat voorziet in een adviesbevoegdheid. Het kabinet is van mening dat het beschermingsniveau op dit punt gehandhaafd blijft, omdat het bevoegd gezag wordt verplicht de Minister van OCW (namens hem de RACM) in de gelegenheid te stellen om te adviseren. Indien het onlangs ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 inzake beperking van de verplichte advisering over beschermde monumenten⁶² wordt aangenomen, wordt het Besluit omgevingsrecht in die zin aangepast. Het aantal gevallen waarin de Minister van OCW verplicht om advies zal worden gevraagd, wordt dan beperkt. Uiteraard zal de Minister van OCW in die benoemde gevallen steeds adviseren, conform de huidige praktijk. Het kabinet merkt op dat de kwaliteit van de besluiten omtrent vergunningaanvragen voor rijksmonumenten waarover de Minister van OCW niet langer adviseert, grofweg ingeval van minder ingrijpende wijzigingen van een monument, gewaarborgd zal worden door expliciete opname in de Monumentenwet 1988 van eisen omtrent de samenstelling en deskundigheid van de gemeentelijke monumentencommissie.

Wat betreft de voorrangspositie van de monumentenvergunning (aanhoudingsplicht bouw, sloop- of aanlegvergunning) in het huidige stelsel in relatie tot de nevenschikking van toetsingskaders in de Wabo wordt verwezen naar de reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 4.

Zowel voor de omgevingsvergunning voor monumenten als voor de sloopvergunning binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht geldt dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd, indien de activiteit in strijd is met het desbetreffende toetsingskader. Zo zal er bijvoorbeeld met betrekking tot een voorgenomen ingrijpende verbouwing van een monument geen omgevingsvergunning kunnen worden verleend voor de activiteit bouwen als de belangenafweging in het toetsingskader voor monumenten voor deze werkzaamheden negatief uitvalt. Een aanhoudingsplicht is derhalve overbodig. Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor het slopen binnen beschermde stads- en dorpsgezichten.

Voorts blijft een omgevingsvergunning noodzakelijk voor bouwactiviteiten die het aanzien van beschermde stads- en dorpsgezichten raken. Hierdoor blijft het mogelijk de gevolgen van deze activiteiten te toetsen aan het bestemmingsplan waarin het beschermde stads- en dorpsgezicht is geconsolideerd.

De leden van de fracties van de CU en de SGP vragen op welke wijze in het kader van de Wabo wordt omgegaan met de archeologische monumenten.

Onderscheid dient gemaakt te worden tussen de van rijkswege beschermde archeologische monumenten en de terreinen waar sprake is van archeologische waarden of verwachtingen, maar waarop (nog) geen wettelijke bescherming rust. De monumentenvergunning voor van rijkswege beschermde archeologische monumenten blijft geregeld in de Monumentenwet 1988. Verwezen wordt naar hetgeen hiervoor is gezegd bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 6.13. Bij de Invoeringswet Wabo zal een regeling worden getroffen voor onderlinge afstemming van samenlopende omgevingsvergunningen op grond van de Wabo en archeologische monumentenvergunningen op grond van de Monumentenwet 1988. Dit moet voorkomen dat van een omgevingsvergunning gebruik wordt gemaakt zonder dat een archeologische monumentenvergunning is

⁶² Kamerstukken II 2007/08, 31 345, nr. 2

verleend. Indien voor een activiteit een archeologische monumentenvergunning verplicht is, is er immers al snel sprake van onomkeerbare schadelijke gevolgen voor het archeologische monument.

Bij terreinen waar sprake is van archeologische waarden of verwachtingen wordt het belang van de archeologische monumentenzorg gewaarborgd door zowel de Monumentenwet 1988 als de Wabo. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) die een aanpassing van de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet behelsde, worden afwegingen omtrent behoud en beheer van – te verwachten – archeologische waarden in de bodem geïntegreerd in de voorbereiding van besluiten in het ruimtelijke ordeningsproces op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau. Voorbeelden hiervan zijn de bouwvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning binnen een beschermd gezicht en de verschillende vrijstellingen van het bestemmingsplan. De mogelijkheid om de belangen van de archeologische monumentenzorg bij de besluitvorming te betrekken zal ingevolge de Wabo (en de Monumentenwet 1988) al dan niet via bestemmingsplannen doorwerken in de omgevingsvergunningen voor de corresponderende activiteiten. Dit betekent dat ook in de Wabo de mogelijkheid tot het meewegen van de belangen van de archeologische monumentenzorg blijft bestaan. Aan de omgevingsvergunning kunnen vervolgens voorschriften worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg.

De leden van de CU-fractie pleiten nadrukkelijk voor het spoedig bereiken van overeenstemming over de bestuurslasten en het spoedig gereed zijn van de ICT-voorzieningen.

Op dit moment vindt nog met de betrokken overheden overleg plaats over de hoogte van de bestuurlijke lasten en de financiering daarvan. Wat betreft het ICT-voorzieningsstelsel, met name de LVO, wordt verwezen naar het antwoord inzake de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 6.11.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de CU-fractie inzake de bevoegdheidsverdeling in het algemeen wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 5. Hier ga ik wel specifiek in op de bevoegdheidsverdeling betreffende mijnbouwinstellingen en -werken. Uitgangspunt voor de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Wabo is het aansluiten bij de huidige bevoegdheidsverdeling in de Wet milieubeheer. Dit leidt alleen uitzondering in de gevallen dat met het oog op het provinciaal of nationaal ruimtelijk belang vergunningverlening op die niveaus dient plaats te vinden. In geval van de opslag van afvalstoffen of gevaarlijke stoffen in de ondergrond gelden er – als het gaat om mijnbouw – op dit moment twee vergunningstelsels op grond van de Wet milieubeheer: één vergunning voor het bovengrondse deel met als bevoegd gezag: de Minister van EZ, en één vergunning voor het ondergrondse deel met als bevoegd gezag: de provincie. In het kader van de Wabo moest (vanwege het uitgangspunt van één bevoegd gezag per instelling) een keuze worden gemaakt. Hierover heeft veel discussie met de provincies plaatsgevonden. De provincies hebben daarvoor onder meer aandacht gevraagd in de brochure “Provincies kiezen 3D” (brochure ten behoeve van behandeling van de Wabo in VC VROM van de Tweede Kamer d.d. 26 april 2007). In deze brochure maken de provincies onderscheid tussen economie en milieu. Naar hun mening moet de Minister van EZ de winning- en opslagvergunning verlenen en de provincies de 3D-

omgevingsvergunning voor het gehele mijnbouwwerk (boven- en ondergrond). Dit betekent overigens een wijziging van de huidige verdeling van taken en bevoegdheden die naar de mening van de provincies beter aansluit bij de zorg van de provincies voor de ruimtelijke en fysieke kwaliteit van de omgeving, zowel onder als boven de grond.

In de Wabo is gekozen voor de volgende constructie die zo veel mogelijk overeenstemt met de huidige verdeling van taken en bevoegdheden. Die ziet er zo uit: de Minister van EZ wordt aangewezen als bevoegd gezag voor het gehele mijnbouwwerk. In geval van het ondergronds opslaan van (van buiten de inrichting afkomstige) afvalstoffen of gevaarlijke stoffen verlenen gedeputeerde staten een vvgb voor dat aspect van de inrichting. Een vvgb kan voorschriften bevatten en kan er in het uiterste geval toe leiden dat de Minister van EZ de omgevingsvergunning moet weigeren. Deze bevoegdhedenverdeling zal in het Besluit omgevingsrecht worden uitgewerkt. Dit besluit zal, zoals ook aangegeven in paragraaf 6.12 van deze memorie, worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal.

In de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Tweede Kamer en tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik de bovenvermelde keuze uiteengezet. Daarbij heb ik wel gewezen op de in voorbereiding zijnde visie op duurzaam gebruik van de ondergrond. De stand van zaken ten aanzien van deze visie is als volgt. Ten gevolge op de reeds uitgevoerde beleidsverkenning wordt een gezamenlijk plan van aanpak duurzaam gebruik van de ondergrond opgesteld. Het streven is om door middel van een bestuurdersconferentie op 21 mei 2008 met de opstelling van dit plan aan te vangen. De planning van de tot stand te komen visie is thans gericht op afronding in het najaar van 2008. Rechten en plichten (in juridische zin) komen bij de opstelling van de beleidsvisie aan de orde (bijvoorbeeld bevoegdheden voor vergunningverlening). Indien daar een noodzaak toe bestaat, kan de visie aanleiding geven tot een herbezinning op de bestaande bevoegdhedenverdeling tussen of binnen overheidsniveaus. Dit kan betrekking hebben op onder meer de Wabo (met name het Besluit omgevingsrecht), maar ook op andere, voor de ondergrond relevante regelgeving.

V D66-fractie, mede namens de OSF

De leden van de fracties van D66 en de OSF hebben een aantal vragen gesteld over opzet van het wetsvoorstel en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de “back-office” bij de verschillende overheden. Zij vragen of de wet daadwerkelijk tot een efficiëntere vergunningverlening leidt.

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie is uitgebreid op deze onderwerpen ingegaan. Korthedshalve moge hiernaar verwezen worden. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de organisatorische gevolgen sterk afhankelijk zijn van de huidige organisatie van de vergunningverlening en handhaving. Daarnaast kunnen hoge of minder hoge ambities ten aanzien van dienstverlening tot andere keuzes leiden. In het kader van de Wabo zijn in opdracht van VROM een drietal businesscases opgesteld. Deze geven het beeld dat het investeren in de invoering van de Wabo bij gemeenten op middellange termijn vermindering van kosten met zich brengt. Met name de investeringen in ICT dragen hieraan bij. Opgemerkt dient wel te worden dat de ICT-investeringen voor kleine gemeenten hoog zijn waardoor het gezamenlijk aanbesteden noodzakelijk kan zijn. In de praktijk bestaan reeds twee grotere samenwerkingsverbanden (GovUnited en D’Impact) die zich mede op de Wabo richten.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie naar de rol en de bevoegdheidsverdeling van de afzonderlijke bestuurslagen in relatie tot de handhavende instantie, wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie, met name het slot van paragraaf 2 en paragraaf 6.7.

De leden van de fracties van D66 en de OSF vragen om een motivering van de keuze om ook de monumentenvergunningen voor gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten onder de paraplu van de omgevingsvergunning te brengen. Deze leden vragen in dit verband tevens een reactie waarin wordt ingegaan op de bijzondere positie van monumenten, gelet op de thans bestaande voorbeschermingsregeling en de schorsende werking van beroep, en op de vraag of deze waarborgen ook onder de omgevingsvergunning worden geboden. Uitgangspunt van de Wabo is om in de omgevingsvergunning de diverse toestemmingstelsels met betrekking tot de fysieke leefomgeving te integreren. Aangezien activiteiten met betrekking tot beschermde monumenten ook plaatsgebonden zijn, ligt het, uiteraard onder de voorwaarde van een minimaal gelijkblijvend beschermingsniveau, voor de hand om de monumentenvergunningstelsels op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau in het stelsel van de omgevingsvergunning te integreren. Ook thans loopt de verlening van een monumentenvergunning veelal samen met de verlening van een bouw- of aanlegvergunning.

Met betrekking tot de voorbescherming en de schorsende werking van beroep zij verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 6.13. Beide voorzieningen blijven gehandhaafd, zij het dat de automatische schorsende werking wordt beperkt tot de bezwaartermijn (gemeentelijke en provinciale monumenten) of beroepstermijn (rijksmonumenten). Om verlenging van de opschorting kan worden verzocht bij voorlopige voorziening. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin ook inhoudelijk kansloze beroepen automatisch tot opschorting van de vergunning leiden. Dit sluit bovendien aan bij de hoofdregel van de Awb. Voor derdebelanghebbenden blijft dus de mogelijkheid bestaan om op te komen tegen een verleende vergunning zonder dat er al met de activiteit kan worden begonnen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,

Bijlage: Toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning

Artikel	Regeling	Toestemming	Huidige bevoegd gezag
3.3	Wro	Aanlegvergunning en sloopvergunning o.g.v. het bestemmingplan	B&W*
3.6 lid 1c	Wro	Ontheffing van het bestemmingsplan in bij het plan aangewezen gevallen	B&W*
3.7 lid 3	Wro	Aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van een voorbereidingsbesluit	B&W
3.7 lid 4	Wro	In het voorbereidingsbesluit opgenomen ontheffing van het in het voorbereidingsbesluit opgenomen verbod om het bestaande gebruik te wijzigen	B&W
3.10	Wro	Projectbesluit	Gemeenteraad (delegatie aan B&W mogelijk)
3.22 lid 1	Wro	Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan	B&W*
3.23 lid 1	Wro	Ontheffing van het bestemmingsplan in bij amvb aangegeven gevallen van beperkte planologische betekenis	B&W*
3.27, lid 1	Wro	Projectbesluit ten behoeve van project van provinciaal belang	PS (delegatie aan GS mogelijk)
3.29 lid 1	Wro	Projectbesluit ten behoeve van project van nationaal belang	Min VROM
3.38 lid 3	Wro	Aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van beheersverordening	B&W
3.38 lid 4	Wro	Ontheffing van de beheersverordening in bij de verordening aangewezen gevallen	B&W
3.38 lid 6	Wro	Tijdelijke ontheffing van de beheersverordening, en ontheffing van een beheersverordening in bij amvb aangewezen gevallen van beperkte planologische betekenis	B&W
3.40 lid 1	Wro	Buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project	gemeenteraad (delegatie aan B&W mogelijk)
3.41 lid 1	Wro	Buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van project van provinciaal belang	PS (delegatie aan GS mogelijk)
3.42 lid 1	Wro	Buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project van nationaal belang	Min VROM
4.1 lid 3	Wro	Mogelijkheid tot ontheffing van de bij provinciale verordening gestelde regels, voor zover deze rechtstreeks werken	GS
4.1 lid 5	Wro	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 wordt voorbereid	GS
4.2 lid 3	Wro	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van de provincie	GS
4.3 lid 3	Wro	Mogelijkheid tot ontheffing van de algemene regels van het Rijk, voor zover deze rechtstreeks werken	Min VROM

* In enkele gevallen kan op grond van de Wro de bevoegdheid tot het nemen van deze besluiten overgaan op organen van provincie of het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen 3.26, vierde lid, 3.27 en 3.28, vierde lid, en 3.29 van de Wro.

Artikel	Regeling	Toestemming	Huidige bevoegd gezag
4.3 lid 4	Wro	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 worden voorbereid	Min VROM
4.4 lid 3	Wro	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaand gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van het Rijk	Min VROM
6.12 lid 6	Wro	Ontheffing van een verbod tot uitvoering van werken en werkzaamheden in gevallen waarin dat in een exploitatieplan is bepaald	B&W
	Wro	In het exploitatieplan een ontheffingstelsel op te nemen van eisen en regels die in het exploitatieplan gesteld worden	Gemeenteraad
40 lid 1	Ww	Bouwvergunning	B&W*
6	Ww	Ontheffing van het Bouwbesluit	B&W
	Verord	Sloopvergunning (Bouwverordening)	B&W
	Verord	Ontheffing van voorschrift Bouwverordening	B&W
2.11.1 lid 1	Bbgb	Gebruiksvergunning	B&W
8.1 lid 1	Wm	Milieuvergunning	B&W/GS/Min EZ/Min VROM
8.19 lid 2	Wm	Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	B&W/GS/Min EZ/Min VROM
40	Mbw	Mijnbouwmilieuvergunning	Min EZ
1 lid 2 10.30 lid 3 10.63	Wvo/ Wm WM	Vergunning voor indirecte lozingen (in het huidige systeem zijn dit twee vergunningen: Wvo en Wm)	Wvo: Waterschap Wm: lozingen buiten inrichtingen B&W Wm: lozingen binnen inrichtingen (Ivb): B&W/GS/MinVROM
11 lid 2	Mw	Monumentenvergunning	Min OCW
37 lid 1	Mw	Sloopvergunning in beschermde stads- of dorpsgezichten	B&W
	Verord	Monumentenvergunning	GS
	Verord	Monumentenvergunning	B&W
	Verord	Opslagvergunning (onroerende zaken)	GS
	Verord	Opslagvergunning (onroerende zaken)	B&W
	Verord	Uitwegvergunning	B&W
	Verord	Uitwegvergunning	GS
	Verord	Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak	B&W
	Verord	Kapvergunning	B&W
	Verord	Reclamevergunning	B&W
1.3 lid 1	Wm	Ontheffing van regels pmv	GS
8.41 lid 1	Wm	Melding activiteit m.b.t. niet-vergunningplichtige inrichting (zgn. 8.40-inrichtingen)	B&WGS/Min EZ/Min VROM
16	Nb	Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied	GS/Min LNV
19d	Nb	Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten	GS/Min LNV
75 lid 3	Ff	Ontheffing div. verplichtingen	Min LNV
	Verord	Toestemmingen uit gemeentelijke -/ provinciale -/ waterschapsverordeningen die via 2.2 lid 2 Wabo worden aangehaakt	B&W/GS/Waterschap

toestemmingen die worden aangehaakt

* In enkele gevallen kan op grond van de Wro de bevoegdheid tot het nemen van deze besluiten overgaan op organen van provincie of het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen 3.26, vierde lid, 3.27 en 3.28, vierde lid, en 3.29 van de Wro.

