

Vergaderjaar 2007–2008

30 844

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

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU/ WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 4 juli 2008

De memorie van antwoord² heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

I. Algemeen

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met waardering kennis genomen van de memorie van antwoord van de minister van VROM betreffende de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Zij hebben waardering voor de uitvoerige en grondige beantwoording van de vele vragen en opmerkingen van deze leden. Waardering is er ook voor de bereidheid van de regering om het voorstel op een aantal onderdelen aan te passen. De kwaliteit, consistentie en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is daarmee gediend.

Deze leden zetten gaarne het gemeen (schriftelijk) overleg met de regering voort.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben (helaas) met gemengde gevoelens kennis genomen van de memorie van antwoord met betrekking tot de Wabo. Het oogpunt van de VVD-bijdrage in het voorlopig verslag d.d. 4 maart 2008³ was om door de nadere toelichting van de minister op een aantal voor de leden van de fractie van de VVD prangende vragen de gerezen twijfel over wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel, weg te nemen. De memorie van antwoord doet daar qua omvang en breedvoerigheid weliswaar een poging toe, maar blijft – na zorgvuldige bestudering – naar de mening van deze leden in zodanige vaagheid steken, dat het zelfs zijn doel voorbij schiet. Met name de uitzonderlijk uitvoerige reactie op de inbreng van de leden van de fractie van het CDA heeft de twijfel over de wenselijkheid tot positieve besluitvorming over dit wetsvoorstel op dit moment sterk doen toenemen.

De leden van de fractie van de **PvdA** danken de minister voor de zorgvuldige en uitgebreide beantwoording van de vragen die door de verschillende fracties en ook door de fractie van de PvdA gesteld zijn. Deze beant-

¹ Samenstelling:

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

Justitie:

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

² Kamerstukken I 2007–2008, 30 844, letter D.

³ Kamerstukken I 2007–2008, 30 844, letter C.

woording heeft zeker gezorgd voor verduidelijking, maar ook enkele nieuwe vragen opgeroepen.

De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de vragen over de grondwettelijkheid van de in de memorie van antwoord gegeven interpretatie, en willen graag meer helderheid over de verschuivingen van bevoegdheden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met waardering kennis genomen van de uitgebreide memorie van antwoord van de minister. Niettemin blijven er voor deze leden nog wel een aantal vragen leven ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord inzake de Wabo. Deze leden waarderen het, dat de minister zo uitvoerig heeft gereageerd ook op de vragen die door deze leden of mede namens deze leden, zijn gesteld. Toch zijn er nog vragen overgebleven, die hierna aan de orde worden gesteld.

II. Procedure

Wijzigingsvoorstellen bij Invoeringswet Wabo

De leden van de fractie van het **CDA** hebben kennis genomen van de amendementen van de Tweede Kamer en de voorstellen tot wijziging door de regering van dit voorstel van wet. Gelet op het soms principiële karakter van de diverse wijzigingen en interpretaties, die soms de betekenis van de Wabo overstijgen, vragen deze leden de regering te bevorderen dat de vormgeving van de invoeringswet Wabo zodanig zal zijn dat een helder in- en overzicht wordt gegeven van aard en reikwijdte van dit wetsvoorstel. Door een dergelijke opzet te kiezen, wordt ook de Raad van State in staat gesteld zijn oordeel te geven over de gewisselde argumenten en wijzigingen. Alsdan kunnen Tweede en Eerste kamer de nog resterende vraagpunten, al dan niet van constitutionele aard, finaal beoordelen. Zij vragen tevens de regering een tijdpad aan te geven voor de opstelling en behandeling van de invoeringswet Wabo, zodat wetgeving op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden. Is de regering bereid tot een dergelijke aanpak te komen?

De heroverweging van het handhavingstelsel vormde een belangrijk onderdeel van de inbreng van deze leden. Zij bepleitten heroverweging van de voorstellen. De regering heeft aangeven daartoe bereid te zijn en zal artikel 2.2 van de Wabo aanpassen. Daarmee wordt een belangrijk grondwettelijk obstakel door de regering weggenomen (zie de passages over de grondwettigheid van het voorstel). De regering geeft aan dat thans de door deze leden bepleite heroverweging plaatsvindt door de commissie-Mans. Rond deze zomer zal het rapport verschijnen en zal de regering haar standpunt bepalen. Deze leden hebben begrip voor de stelling van de regering dat zij niet nu al vooruit wil lopen op haar reactie in brede zin en meer specifiek ten aanzien van de Wabo. Zij wachten met meer dan gewone belangstelling het rapport en de reactie van de regering af. Zij achten het tevens wenselijk dat het regeringsstandpunt direct zal worden doorvertaald naar het voorliggende wetsvoorstel. Dat zou kunnen bij de opstelling en behandeling van de invoeringswet Wabo. Ten aanzien van de artikelen 5.7 en 5.9 zijn zij ingenomen van het feit dat de regering de werkingssfeer van deze artikelen zodanig beperkt dat zij geen betrekking hebben op activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 Wabo. In het verlengde hiervan zijn deze leden van mening dat de voorstellen van de commissie-Oosting goed aansluiten bij het door deze leden inge-

brachte alternatief. Zij hechten aan de beginselen van nabijheid en enkelvoudigheid als het gaat om interbestuurlijke verhoudingen. De regering geeft aan in een later stadium het specifieke toezichtsinstrumentarium van de Wabo te zullen vervangen door het generieke instrumentarium. Kunnen deze leden dit wetvoorstel in 2009 verwachten?

Het voorlopig verslag van 4 maart jl. is blijkbaar voor de minister aanleiding om op een drietal substantiële onderdelen met wijzigingsvoorstellen te willen komen, welke «...bij gelegenheid van de invoeringswet in de Wabo worden aangebracht...» (pag. 2) Datzelfde geldt voor de twee door de Tweede Kamer aangenomen amendementen (belanghebbenden en bestuurlijke lus). De minister baseert haar toezegging geheel en al op de inbreng van de leden van de CDA-fractie. De leden van de **VVD**-fractie vragen wat de minister er toe heeft kunnen bewegen deze toezeggingen reeds nu en op deze wijze te doen? Volgens deze leden bevestigt de minister hiermee dat het voorliggende wetsvoorstel verre van perfect is en dat het «voortschrijdend inzicht» ook de minister tot veranderde inzichten brengt.

Verder stelt de minister op pagina 18 dat zij «...bij gelegenheid van de invoeringswet nader (zal) ingaan op de voornemens om in de toekomst meer samenhang in het toetsingskader te brengen...». Uit de beantwoording aan de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp (die zij uiteindelijk op pagina 43 aantreffen!) wordt een forse slag om de arm gehouden. Moeten deze leden er op rekenen dat de minister bij gelegenheid van de invoeringswet ook met concrete (wijzigings)voorstellen ten aanzien van integratie van de toetsingskaders zal komen?

Zonder de doelstelling – betere dienstverlening en lastenverlichting – van de Wabo te willen bestrijden, leeft bij de leden van de VVD-fractie een groeiende twijfel over de voldragenheid en uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Deze leden zijn dan ook van mening dat niet alleen de invoering van de Wabo moet worden uitgesteld, maar ook de behandeling van dit wetsvoorstel pas aan de orde kan zijn wanneer duidelijk is dat de uitvoerbaarheid kan worden gegarandeerd.

Er leven vele bezwaren tegen deze wet. Het voorstel om deze nader te bestuderen en daar mogelijk aan tegemoet te komen in de invoeringswet, vinden deze leden niet de juiste weg. Evenzeer als deze leden het principeel onjuist vinden om de thans al door de minister voorgestelde substantiële wijzigingen via de invoeringswet te regelen.

Behandeling van het wetsvoorstel Wabo tezamen met de invoeringswet lijkt uit oogpunt van duidelijkheid en zorgvuldigheid in dit geval de meest aangewezen route en de beste garantie voor de door de minister gewenste snelle invoering. Waarom kiest de minister uit oogpunt van zorgvuldigheid niet voor deze weg, zo vragen deze leden?

Omdat deze wet, evenals de WRO en de Waterwet, beschouwd kan worden als een kaderwet en gevolgd gaat worden door een invoeringswet, worden veel vragen en zelfs, naar blijkt uit de memorie van antwoord, wijzigingsvoorstellen ten opzichte van de voorliggende wet naar de invoeringswet verschoven. Dat maakt het lastig om te beoordelen of deze wet als zodanig de toets der kritiek kan doorstaan. De leden van de **PvdA**-fractie zouden graag nader geïnformeerd willen worden over het tijdschema rond de invoering van de voorliggende wet in relatie tot de invoeringswet. Deze leden gaan er vanuit dat beide wetten gelijktijdig van kracht zullen worden. Is dat juist?

Beschikbaarheid en implicaties van genoemde rapporten en adviezen

De minister antwoordt de leden van de **VVD**-fractie desgevraagd dat de

Wabo in de eerste plaats bedoeld is om een reductie te bewerkstelligen van de procedurele wetgeving in Nederland en «...dat de Wabo dan ook niet primair bedoeld is om inhoudelijke regels te verminderen...». Hierbij verwijst de minister verder naar de aanbevelingen van de Commissie o.l.v. mevrouw Dekker dat «samen met het standpunt van het kabinet nog voor de zomer aan de Tweede Kamer wordt aangeboden». Voor de leden van de VVD-fractie – zie de eerdere vragen in het voorlopig verslag – is (zicht op) deregulering belangrijk bij de eindbeoordeling van dit wetsvoorstel. Deze leden nemen aan dat het kabinetsstandpunt over bedoeld rapport beschikbaar is bij de behandeling van dit wetsvoorstel Wabo?

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **SGP** over de uitvoering door met name gemeenten verwijst de minister naar haar beantwoording in par. I.5. Terecht stelt de minister daar in het kader van het alternatieve voorstel dat door de leden van de fractie van het CDA is ingediend en waaraan deze fracties ook support hebben gegeven, dat inkadering in een bredere context nodig is. Verschillende commissies worden dan ook door de minister genoemd. Alleen van de commissie Oosting wordt echter gesteld, dat daarvan het advies wordt overgenomen. Het advies van de commissie Ladders is nog «onderwerp van gesprek tussen Rijk en provincies», de taskforce onder leiding van de heer d'Hondt «heeft nog geen eindrapport opgeleverd». De commissie Mans is gevraagd voor 1 juli te rapporteren. Terwijl het bestuurlijk overleg met IPO en VNG «voor de zomer» een rapport moet opleveren. Na de zomer zal de minister dan een «eindbeeld» van een Transitieprogramma aanbieden.

De leden van deze fracties vragen of de minister niet met hen van mening is, dat het uitermate gewenst is, dat bij de plenaire behandeling van de Wabo het door de minister beoogde eindbeeld beschikbaar is en dat behandeling daarvan via een voorhangprocedure toch niet het meest geëigende middel is? En zo nee, wil de minister dan in ieder geval haar standpunt weergeven op grond van de gegevens en rapporten die zij thans wel heeft? Zonder duidelijkheid over het Transitieprogramma is het immers moeilijk te beoordelen of het door de minister genoemde gebrek aan deskundigheid bij gemeenten substantieel zal verbeteren teneinde een goede uitvoering van de Wabo beter te borgen. Is de minister dan met deze leden eens?

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

III. De grondwettigheid van het wetsvoorstel/verschuiving bevoegd gezag

De regering heeft een aantal onderdelen van het door de leden van de fractie van het **CDA** ontwikkelde alternatief overgenomen. De regering kiest, zoals blijkt uit de voorgestelde wijzigingen, voor meer decentralisatie en ondersteunt de opzet van omgevingsdiensten. Ook ten aanzien van het onderdeel interbestuurlijke verhoudingen is de regering voornemens tot aanzienlijke vereenvoudiging te komen. Dat is tevens in overeenstemming met de adviezen van de commissie-Oosting (31 200 VII, nr. 8 en de kabinetsreactie 31 200 VII, nr. 61). Er zal derhalve sprake zijn van één bevoegd gezag («overheidsniveau» zoals de regering stelt in de memorie van antwoord) en van maximaal één controlerende overheidsinstantie. De leden van de CDA-fractie juichen deze initiatieven toe: een en ander zal tot een aanzienlijke reductie van bestuurlijke drukte leiden en maakt de verantwoordelijkheidslijnen helder en traceerbaar. Nu reeds kan met de regering worden vastgesteld dat het bestaande systeem van bestuurlijke verhou-

dingen en bestuurlijk toezicht de komende jaren ingrijpend zullen worden gewijzigd. Deze leden zien derhalve de door de regering aangekondigde follow-up van hun alternatief met veel belangstelling tegemoet.

Bij de verwijzing naar de commissie-Oosting merken deze leden, wellicht ten overvloede, het volgende nog op. Deze commissie is naar de mening van deze leden helaas niet expliciet ingegaan op de taakverwaarlozingsregeling in art. 124 jo. 135 Gemeentewet. De interventiemogelijkheid op grond van de bestaande taakverwaarlozingsregeling is in het kader van dit wetsvoorstel zonder meer interessant (zie de inbreng voor het voorlopig verslag van deze leden). Wat is het regeringsstandpunt hierover?

De regering gaat uitvoerig in op de grondwettelijke context van het wetsvoorstel. Het voorstel raakt belangrijke aspecten van de structuur van onze decentrale eenheidsstaat. Het gaat vooral om de toedeling van bevoegdheden, daaraan verbonden verantwoordelijkheden en de toekenning van interventiebevoegdheden. De grondslag vormt artikel 2.2 van het voorstel. In het algemeen onderschrijven de leden van de CDA-fractie de analyse van de regering van artikel 124 Grondwet: er is sinds Thorbecke geen vaste verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen. Wat wel uitgangspunt dient te zijn voor de formele wetgever, is dat vanuit het beginsel van subsidiariteit en de beginselen van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat de autonomie van gemeenten en provincies zo veel als mogelijk wordt gerespecteerd (in meer populaire termen: «decentraal wat kan, centraal wat moet»). In dit licht nemen de leden van de fractie van het CDA met instemming kennis van de wijziging van artikel 2.2. Zien deze leden het goed, dan blijven organen van decentrale overheden volledig autonoom bij de vaststelling van omgevingsbeleid. Aan deze organen wordt overgelaten of en hoe beleid zal leiden tot een vergunningsplicht. Ook het toetsingskader wordt aan hen overgelaten. De materiële normstelling vindt derhalve op decentraal niveau, veelal de gemeente, plaats. Indien de Wabo vervolgens van toepassing is, roept de wet decentrale bestuursorganen tot medewind. De regering spreekt in het laatst genoemde geval van «facultatief medebewind». De aan het woord zijnde leden wijzen er nogmaals op het creëren van de vergunningsbevoegdheid een zaak blijft van gemeente- en provinciebesturen en dat het derhalve gaat om een autonome bevoegdheid, waarbij de bevoegdheid tot het creëren van die bevoegdheid is gebaseerd op de autonome verordeningbevoegdheid van gemeenteraad resp. provinciale staten. Het gaat hier niet om (facultatief) medebewind, waarbij de bevoegdheid tot het creëren van de vergunningsbevoegdheid en het daartoe stellen van «materiële regels» steunt op een bijzondere (medebewinds)wet. Ook de Wabo creëert, naar de opvatting van deze leden, deze verordeningbevoegdheid niet.

Deze leden twijfelen daarom ook aan de stelling in de memorie van antwoord dat geen sprake is van strijdigheid met art. 128 Grondwet. Volgens de MvA ziet art. 128 Grondwet uitsluitend op autonome bevoegdheden – hetgeen door deze leden niet wordt bestreden – en is deze grondwetsbepaling niet van toepassing omdat «de regels die als gevolg van de Wabo van toepassing zullen zijn op activiteiten als bedoeld in art. 2.2 Wabo (zijn) aan te merken als medebewind». Dit laatste is nog maar de vraag: de bevoegdheid van gemeenteraad resp. PS tot het creëren van bedoelde vergunningsbevoegdheden is immers geen (facultatieve) medebewindsbevoegdheid maar steunt op de autonome verordeningbevoegdheid van raad resp. PS. Vervolgens volgt uit art. 128 Grondwet dat andere organen dan raad resp. PS een vergunningbevoegdheid niet mogen toedelen aan een ander orgaan dan aan B&W/burgemeester resp. GS/CdK (zie onze inbreng bij het voorlopig verslag). Het feit dat het in casu (volgens de MvA) «slechts» gaat om 2% van het aantal gevallen, doet hieraan niets af.

Deze leden wijzen op het standpunt zoals de regering dat heeft inge-

nomen bij de grondwetsherziening van 1983. In het debat over de herziening van de Provinciewet in de Senaat in januari 2003 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog eens helder uiteen gezet dat voor de uitleg van artikel 128 Grondwet het werkwoord «toekennen» kenmerkend is. Zo zegt de regering verder: «Dat duidt er ondubbelzinnig op dat artikel 128 Grondwet betrekking heeft op de attribuerende bevoegdheid van de formele wetgever respectievelijk van de staten en de raad in hoedanigheid van decentrale regelsteller die bij de verordening bevoegdheden kan toekennen» (zie Kamerstukken I, 2002–2003, 28 384, nr. 33g).

Tevens wijzen deze leden op het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 (geratificeerd in 1990) waarin heel helder in artikel 4, de leden 2 en 4 de autonome bevoegdheden worden gewaarborgd en waar in artikel 8, tweede lid administratief toezicht slechts gericht kan zijn op naleving van de wet of de Grondwet.

Gegeven deze opvattingen van de regering willen de leden van de fractie van het CDA de suggestie aan de regering doen om de hier gereleveerde constitutionele problemen op te lossen door te bepalen dat gemeenteraden en provinciale staten zélf bij verordening kunnen bepalen dat een vergunning wordt aangemerkt als omgevingsvergunning, waarop vervolgens de Wabo van toepassing zal zijn. Dit sluit nauw aan bij artikel 2.2, tweede lid van het voorstel. Is de minister het met deze leden eens dat helderheid en eenduidigheid van de toepassing van de Wabo essentieel is voor het welslagen van de wet en dat die helderheid naar gemeenten, provincies, bedrijven en burgers zeer gewenst is? Wat is de opvatting van de regering hieromtrent?

Ten aanzien van het onderdeel *toezicht en handhaving* stelt de regering voor de uitvoering van deze taken niet van toepassing te verklaren op de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van het wetsvoorstel. Daarmee kunnen deze decentrale bestuursorganen zelfstandig vorm en inhoud geven aan de organisatie van het handhavingproces. Tevens gelden hier, aldus de regering in de memorie van antwoord, geen coördinerende en geen aanwijzingsbevoegdheden van Rijk of provincie. Bij de invoeringswet Wabo zal de regering nader ingaan op de gevolgen van deze wijziging en de aanpassing van de artikelen 5.7 tot en met 5.9 Wabo. De leden van de fractie van het CDA hebben waardering voor dit voorstel en zien de verwerking daarvan bij de invoeringswet met belangstelling tegemoet. Wel vragen zij zich af hoe de regering praktisch gesproken de toepasselijkheid van kwaliteitseisen op het gebied van omgevingsrecht denkt te splitsen, namelijk door die niet van toepassing te verklaren op activiteiten als bedoeld in art. 2.2 Wabo die bij verordening zijn geregeld? Betekent dit dat gemeenten dan twee verschillende typen organisaties in het leven moeten roepen voor de handhaving van het omgevingsrecht, zo vragen deze leden zich af.

Ten aanzien van de invoering van de mogelijkheid dat «hogere» overheden beroep kunnen instellen tegen de afwijzing van een handhavingverzoek (en dat derhalve het bestuursprocesrecht ten onrechte wordt ingezet voor het beslechten van een bestuurlijk conflict), willen de leden van de fractie van het CDA het volgende opmerken.

De regering verwijst bij haar argumentatie in de memorie van antwoord onder meer naar:

- het zgn. «gat van Weerselo» (ABRvS 5 maart 1999, AB 1999, 418),
- het advies van de commissie-Oosting (die een dergelijk verzoekbevoegdheid heeft aanbevolen).

Tevens stelt de regering dat het commentaar van de leden van de fractie van het CDA «eraan voorbij (gaat) 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». In een noot verwijst de minister naar een geschrift van E. M. H. Hirsch Ballin.

Om met het laatste te beginnen: (her)lezing van het genoemde opstel van Hirsch Ballin leidt ertoe dat deze leden van oordeel zijn dat dit geschrift niet gaat over (functie, vorm en inrichting van) het beroep bij de bestuursrechter, maar over het onderscheid tussen staats- en bestuursrecht. Hirsch Ballin geeft t.a.p. een definitie van het bestuursrecht («Het bestuursrecht is het geheel van normen die, op de grondslag van het staatsrecht, rechtsbetrekkingen binnen het staatsapparaat, zijn besluitvormingsprocedure in bestuurlijke aangelegenheden, en de inhoud van zijn rechtsbetrekkingen met andere rechtssubjecten bepalen.»). Dit zegt niets over de functie, vorm en inrichting van een procedure bij de bestuursrechter.

Bij de invoering van het Awb-bestuursprocesrecht in 1994 heeft de regering uitdrukkelijk aangegeven dat de hoofdfunctie van het nieuwe bestuursprocesrecht het bieden van rechtsbescherming is en dat de oude functie (van het administratief beroep) van handhaving van het objectieve recht niet meer de hoofddoelstelling is. Zoals ook is onderschreven in de regeringsnota's «Juridisering in het openbaar bestuur» uit 1998 (Kabinetstandpunt dd. 21 december 1998, Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, (i.h.b. p. 28/29) en «Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen» uit 2000 (Notitie minister Binnenlandse Zaken van 11 september 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1), behoren geschillen tussen overheden onderling op een andere wijze dan via de rechter te worden beslecht. Verder refereert de regering aan het zgn. «gat van Weerselo». Deze leden zien echter geen «gat van Weerselo». Hoogleraar staats- en bestuursrecht Teunissen heeft hier recent ook op gewezen. Op grond van de taakverwaarlozingsregeling van art. 124 jo. art. 135 Gemeentewet kunnen GS immers van B&W verzoeken dat een handhavingsbesluit wordt genomen en kunnen GS zonedig zélf het gevorderde besluit nemen én uitvoeren, als aan hun verzoek niet of niet behoorlijk gevolg wordt gegeven. Dat GS dit niet zomaar mogen doen maar B&W eerst in de gelegenheid moeten stellen zélf de zaak op te knappen, staat in art. 124, tweede lid Gemeentewet. Een verzoekbevoegdheid is dus overbodig.

Deze leden stellen vast dat een beroepsmogelijkheid niet alleen overbodig is, maar ook ongewenst. Het opnemen in de wet van een bepaling die ertoe strekt een «hogere» overheid bij de rechter een beroepsmogelijkheid te bieden om aldus in een procedure tegen een «lagere» overheid op te kunnen komen voor een publiek (toezichts)belang, is systeemvreemd binnen een stelsel dat gericht is op rechtsbescherming, de bescherming van subjectieve belangen, en past evenmin binnen de staatsrechtelijke verhoudingen. Het is (verdere) «vervuiling» van het stelsel van rechtsbescherming. Zie ook de genoemde regeringsnotities. Graag vernemen deze leden de opvattingen van de regering.

Gemeenten en provincies bepalen straks zelf of er een vergunningsplicht komt en wat de criteria dan zijn, maar zij zijn niet langer vanzelfsprekend (zelf) het vergunningverlenende bestuursorgaan. In het Besluit omgevingsrecht worden de categorieën projecten van nationaal of provinciaal belang aangewezen en worden GS of de minister bevoegd. Volgens de leden van de **VVD**-fractie kan hier een mogelijke strijdigheid ontstaan met artikel 128 Gw, die bepaalt dat de toekenning van bevoegdheden aan andere organen dan provincies of gemeenten alleen door provinciale staten resp. gemeenteraden geschieden. Volgens de memorie van antwoord gaat artikel 128 alleen over autonome bevoegdheden. Volgens de memorie van toelichting bij de Grondwet sluit dit artikel medebewindbevoegdheden echter niet uit. De leden van de VVD-fractie vernemen graag een reactie hierop.

In 98% van de gevallen zal de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau worden verleend. De gevallen waarin gedeputeerde staten of de betrokken minister bevoegd gezag zullen zijn, wordt bij amvb geregeld, zo wordt gesteld. Op welke moment in het vervolgproces naar de invoeringsdatum toe, zal deze amvb gaan verschijnen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie aan de minister, zodat vroegtijdig inzicht kan bestaan of het echt om 2% van de aanvragen gaat. Waarom wordt dit overigens bij amvb en niet in de invoeringswet geregeld?

In het complexe voorbereidingsproces rond de implementatie van de omgevingsvergunning lijkt het aan te bevelen dat op korte termijn meer duidelijkheid verschaft wordt over de definiëring van de aanvragen die niet door gemeenten behandeld gaan worden.

Deelt de minister deze opvatting en kan zij daar meer informatie over geven?

De toevoeging in de memorie van antwoord dat het zal gaan om vergunningen voor milieu-inrichtingen is algemeen en kan op een veel groter percentage dan 2% van de aanvragen slaan.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich daarnaast ook voorstellen dat de aanvraag voor een vergunning van een (voorbeeld) groot bedrijf in een grotere stad gemakkelijk door die gemeente zelf kan worden voldaan, terwijl het denkbaar is dat bij een vergelijkbare aanvraag in een gemeente met minder capaciteit, de provincie als bevoegd aangewezen wordt. Hoe denkt de minister met deze verscheidenheid om te gaan?

Het door de minister welwillend ontvangen alternatief van de CDA-fractie om te komen tot regionale omgevingsdiensten in navolging van Rijnmond, lijkt de leden van de PvdA-fractie voorsnog uit oogpunt van binnenlands bestuur minder voor de hand liggend. De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat daardoor wederom een niet democratisch gelegitimeerde tussenlaag tussen gemeenten en provincies ingericht wordt. Een situatie waar uitgerekend de CDA-fracties in Tweede Kamer en de Eerste Kamer bij het opnemen van bevoegdheden voor de WGRplus regio's in de Wro zich met succes tegen verzet hebben. Graag willen de leden van de PvdA-fractie het commentaar van de regering, dus ook van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op deze mogelijke ontwikkeling in het licht van de organisatie van het binnenlands bestuur becommentarieerd zien. Kan de regering aangeven hoe de democratische legitimatie van dergelijke omgevingsdiensten gewaarborgd zou kunnen worden zodat deze diensten, mochten ze op vrijwillige basis gaan ontstaan, geen staat in de staat gaan worden? Het gaat immers niet alleen om kleine aanvragen rond dakkapellen en schuren in de tuin, het kan om zeer complexe aanvragen gaan met relevante invloed op de fysieke leefomgeving van een groter gebied.

De leden van de PvdA-fractie zijn in eerste instantie niet ingegaan op de vraag naar het verleggen van de bevoegdheid voor het verstrekken van een vergunning voor indirecte lozingen naar gemeenten/provincies in plaats van bij de waterschappen. Na het inzien van de Waterwet (Kamerstukken 30 818) die nu voorligt bij de Eerste Kamer, hebben deze leden toch de behoefte om de vraag, in navolging van anderen, wederom aan de orde te stellen of ook de indirecte lozingen niet logischer en efficiënter in de Waterwet met de bevoegdheid neergelegd bij het waterschap kunnen blijven liggen. De argumenten over en weer hoeven niet opnieuw gewisseld te worden, maar het zou kunnen zijn dat nader inzicht in het licht van de Waterwet ook bij de regering leidt tot een heroverweging dienaangaande.

Het bevoegd gezag zal, naar verwachting, in 98 van de 100 gevallen, het College van B en W zijn, zo is de veronderstelling. Andere bestuursorganen krijgen een *adviesbevoegdheid*. «Een zorgvuldig tot stand

gekomen advies, waarin ook adviezen van bijvoorbeeld de gemeentelijke welstands- of monumentencommissie tot uitdrukking kan 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.» (MvA pag. 10). De leden van de PvdA-fractie zijn het van harte eens met de minister dat het belang van goede adviezen niet genoeg onderstreept kan worden, voordat tot een besluit gekomen wordt om een vergunning af te geven waarbij meerdere deelaspecten aan de orde zijn.

Is de minister het met deze leden eens dat wanneer het belang van een adequate voorbereiding en zorgvuldige afweging van belangen gepaard gaat met gekwalificeerde adviezen en dat dan onderkend moet worden dat die adviezen soms gegeven worden door commissies die niet dagelijks bijeenkomen? Staat de kwaliteit van goede adviezen en de tijd die daar doorgaans mee gemoeid is niet haaks op een ander belang, namelijk het afhandelen van aanvragen binnen vastgestelde wettelijke termijnen. Termijnen, die zelfs verkort worden t.o.v. de huidige bouw aanvraagprocedure? Ook de VNG wijst er in haar brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 6 mei 2008, handelend over wettelijke beslistermijnen i.v.m. Wet dwangsom en beroep, op dat de huidige wettelijke termijn van 12 weken in veel gevallen maar net haalbaar is en zeker niet ingekort moet worden. Het is immers aannemelijk dat adviezen kunnen leiden tot wijzigingen van de aanvraag, zoals bijvoorbeeld het advies van de monumentencommissie over de verbouw van een gemeentelijk monument? Waarom de termijn niet houden op de huidige termijn van 12 weken met verlengingsmogelijkheid van 6 weken? Niet wat nu in het Awb staat is bepalend, maar wat in de uitvoeringspraktijk aan ervaringen ontstaat, is maatgevend voor nieuwe wetgeving. Wetgeving bevestigt zichzelf toch niet, dat doet de wetgever (c.q. de Staten-Generaal) op basis van praktijkervaringen.

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot strijdigheid met grondwetsartikelen rond de handhaving, antwoordt de minister dat zij op dit punt een toezegging doet voor wetswijziging van het voorliggende wetsvoorstel in de invoeringswet. Los van de vraag of dat staatsrechtelijk tot de mogelijkheden behoort en niet eerder tot een novelle op de huidige wet zou moeten leiden, willen de leden van de PvdA-fractie graag weten wat er nu precies aan wijzigingsvoorstellen voorgesteld zullen gaan worden.

De leden van de fractie van de **SP** stellen dat wanneer een onderdeel van de omgevingsvergunning onrechtmatig blijkt te zijn, het de vraag is of niet de juridische houdbaarheid van de gehele vergunning op losse schroeven komt te staan, en wat dan nog de toegevoegde waarde is van de gecombineerde omgevingsvergunning.

Ook vragen deze leden zich af of voldoende is doordacht hoe het moet gaan wanneer verschillende bestuurslagen belast zijn met het verstrekken van dezelfde vergunning, dat wat het VNG de «bestuurlijke spaghetti» noemt. Zij willen van de minister graag weten wat ze vindt van het door het VNG aangedragen alternatief: een gemeentelijke omgevingsvergunning, een provinciale omgevingsvergunning en een watervergunning. Daarnaast vragen deze leden wat de minister denkt over de door het VNG en IPO gemaakte kritische opmerking, dat door de bevoegdheidsverschuiving, met daaraan gekoppeld het «eens bevoegd altijd bevoegd» principe, de gemeente het zicht kwijt raakt op inrichtingen die een grote impact hebben op de stedelijke omgeving (zie brief van 12 juni 2008).

Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** vragen zich af hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Grondwet. Het feit dat in de memorie van antwoord wordt verwezen naar de dynamische relatie tussen de verschil-

lende overheidslagen, dat uitgegaan wordt van het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» en dat de weigeringsgronden in de «lagere» regelgeving intact blijven wanneer het bevoegd gezag verschuift naar provinciaal- dan wel rijksniveau, overtuigt deze leden niet.

Kan de minister aangeven, waarom een verschuiving van bevoegd naar een «hoger» niveau *moet*, wanneer er sprake is van provinciale- dan wel rijksbelangen? Waarom volstaat het door de VNG aangedragen alternatief van drie omgevingsvergunningen (zie brief d.d. 12 juni 2008) niet? Hoe verhoudt het in de memorie gestelde, dat de weigeringsgronden van de centrale regelgeving intact blijven, zich tot de adviserende taak die de decentrale overheid in geval van verspringing van het bevoegd gezag krijgt?

Kan de minister ingaan op de mogelijke strijdigheid met artikel 128 van de Grondwet, zoals aangegeven in de eerder genoemde brief van de VNG? Deze leden vragen op welke wijze het voorliggende voorstel nu werkelijk leidt tot vermindering van de «bestuurlijke spaghetti» in de back-offices? Zal naar de mening van de minister die niet eerder toenemen omdat de centrale overheden over zullen gaan tot gedetailleerdere regelgeving om bij «verspringend bevoegd gezag» greep te houden op de ontwikkelingen op «hun» gebied?

IV Specialiteitsbeginsel en belangenafweging

De leden van de fractie van het **CDA** waarderen de stelling van de regering dat ten aanzien van de toepassing van het «specialiteitsbeginsel» er geen verandering optreedt in het niveau van bescherming van betrokken openbare belangen. De bestaande toetsingskaders blijven onverkort van toepassing. En, zo stelt de regering, de afzonderlijke toetsingskaders kunnen niet tegen elkaar worden afgewogen. Het gaat om een meer samenhangend toetsingskader. Bij de invoeringswet komt de regering op dit onderdeel nader terug, aldus de MvA. Op dit moment wensen de leden van de fractie van het CDA erop te wijzen dat deze opvatting, die overigens aanluit bij de opvattingen van deze leden, er wel toe zal leiden dat een omgevingsvergunning kan sneuvelen indien niet wordt voldaan aan slechts één toetsingsgrond. Dat is ook de huidige praktijk. Deze leden gaan ervan uit dat ook ten aanzien van het verbinden van voorwaarden aan de omgevingsvergunning hetzelfde regime geldt: volstrekt helder zal moeten zijn op welke belangen de gestelde voorwaarden betrekking hebben. Dit alleen al met het oog op de belangen van derden en een mogelijke beoordeling door de rechter. Het voorgaande zal, naar de mening van de aan het woord zijnde leden, hoge eisen stellen aan een draagkrachtige motivering van het besluit. Gelet op de complexiteit van sommige omgevingsvergunningen zal dat hoge eisen stellen aan ambtenaren en bestuurders.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn in belangrijke mate gerustgesteld door de nadere uitleg over het niveau van bescherming van de betrokken openbare belangen. Deze leden hebben het toch goed begrepen dat bij een aanvraag de deelbelangen op de eigen toetsingsgronden beoordeeld blijven gaan worden en dat strijdigheid met één van die belangen leidt tot weigering van de vergunningsaanvraag? Daardoor wordt overigens het verschil tussen de nieuwe coördinatiebepaling in de Abw en de omgevingsvergunning en de voor- en nadelen tussen beiden minder uitgesproken. In het voorbeeld van de betrekkelijk éénvoudige aanvraag van een bouwvergunning en kapvergunning voor een gemeentelijk monument moet de aanvraag, naar wij begrijpen, geweigerd worden, wanneer de aanvraag wat betreft de verbouw in strijd is met de eigen gemeentelijke monumentenverordening. Is dat juist? Weliswaar wordt in art. 2.21 de mogelijkheid geboden dat dan toch de vergunning afgegeven kan worden op verzoek van de aanvrager voor het deel van de aanvraag waarvoor de weigerings-

grond niet aanwezig is, in dit voorbeeld de kapvergunning. Is de minister het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat het toepassen van dit artikel slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde hoort te zijn? Het is toch juist de bedoeling van deze wet om de samenhang aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van een aanvraag en de onderlinge relatie middels de ene vergunning te beklemtonen? Het kan toch niet zo zijn dat bij complexe aanvragen de verschillende onderdelen van de aanvraag gemakshalve of uit opportunistische overwegingen ongelijktijdig van goedkeuring voorzien worden? Want dan zijn we weer terug bij de huidige situatie, waar juist deze ongelijktijdigheid als probleem ervaren wordt.

V Lex silencio positivo

Ten aanzien van de *lex silencio positivo* merken de leden van de fractie van het **CDA** het volgende op. Zien deze leden het goed dan is de regering thans naar aanleiding van een advies van de Raad van State doende deze zomer een lijst aan het parlement voor te leggen van vergunningen waarop de *lex silencio* van toepassing zal worden verklaard. Dan zal gekeken worden of afschaffing dan wel vervanging door een systeem van algemene regels een betere optie is. Deze leden nemen aan dat de vergunningen die onder het onderhavige wetsvoorstel vallen ook bij deze aanpak worden meegenomen. De door de regering in de memorie van antwoord gegeven argumenten zijn bij deze leden bekend en kunnen haar nochtans niet overtuigen. De nadelen wegen zoals zij hebben verwoord in het voorlopig verslag immers zwaar; de belangen van derden staan op het spel. De leden van de CDA-fractie nemen kennis van het citaat van Willem Konijnenbelt, maar wijzen de regering tevens op de gewisselde argumenten in de preadviezen en daarop gevolgde discussie op de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht (zie de inbreng voor het voorlopig verslag). Deze leden vragen de regering ook op deze argumenten in te gaan.

Het stelt de leden van de fractie van de **PvdA** gedeeltelijk gerust dat bij de toepassing van de *lex silencio positivo* extra waarborgen opgenomen zijn en dat er ook een begrenzing zit aan de toepassingsmogelijkheden. Het komt er dan echter wel op aan waar die begrenzing precies neergelegd wordt. Daarom hebben deze leden er behoefte aan om te weten waar de regering deze begrenzing neerlegt, voordat zij met dit wetsonderdeel kan instemmen. In de memorie van antwoord wordt aangegeven dat rond de zomer de regering met een lijst met vergunningen zal komen waar het verlenen van de vergunning van rechtswege op van toepassing is. Dat betekent dat deze lijst nu ongeveer klaar moet zijn. Is het mogelijk om daar in het licht van de behandeling van dit wetsvoorstel meer duidelijkheid over te verschaffen? Ook wordt aangekondigd dat naar aanleiding van het voorstel Wolfson en Luchtenveld tot aanvulling van Awb met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdelijke beslissing de opschortingsgronden voor het handhaven van de termijnen zullen worden uitgebreid. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering dringend om deze wetsvoorstellen in samenhang op korte termijn te behandelen. De verschillende voorstellen hebben immers allen te maken met de terecht wens om ongerechtvaardigde lange afdoening van aanvragen terug te dringen. Het moet toch mogelijk zijn om daar niet in de verschillende sectorale wetsvoorstellen verschillende instrumenten voor te creëren maar dat middels één instrument op zorgvuldige wijze te regelen, waarbij zowel de kwaliteit van de besluitvorming als ook het belang van derde belanghebbenden een rol speelt. Graag een reactie van de regering op dit punt.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid constateren de leden van de fractie van **GroenLinks** dat gekozen is voor een geïntegreerde procedure en gecoördineerde inhoudelijke vergunningverlening (model 3). Daarmee wordt in feite één front-office gecreëerd en worden hoge eisen gesteld aan de samenwerkende back-offices. Hoe verhoudt de complexe samenwerking in de back-office(s) zich ten opzichte van de fatale beslistermijnen? In dit verband hebben deze leden grote twijfels bij het in de ontwerpwet opgenomen principe van *lex silencio positivo*. Het gaat immers om vergunningen voor vaak onomkeerbare ingrepen in de omgeving. Zou het – zo vragen deze leden zich af – niet verstandiger zijn om te kiezen voor een systeem van bestuurlijke boetes bij de overschrijding van termijnen?

VI Belanghebbenden

Ten aanzien van het begrip belanghebbenden onderschrijven de leden van de fractie van het **CDA** de redenering van de regering als het gaat om de uitleg en toepassing van dit begrip op basis van artikel 1:2 Awb. Zij hebben bij hun inbreng voor de Waterwet wederom bezwaar gemaakt tegen het amendement van dezelfde strekking. Het gaat deze leden echter niet om de vraag of het amendement geen grote gevolgen zal hebben voor het aantal in te brengen visies, maar veeleer om het principe dat men in de voorfase van besluitvorming al burgers uitsluit omdat zij «geen rechtstreeks belang» zouden hebben bij belangrijke beleidsvoornemens. Zorgvuldige besluitvorming betekent ook het serieus nemen van «een ieder» bij de voorbereiding van besluiten.

Waar het betreft de voorgestelde beperking van de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen tot alleen «belanghebbenden», zouden deze leden nog willen verwijzen naar het in november 1997 door de commissie-Van Kemenade uitgebrachte rapport «Bestuur in geding». Deze werkgroep had naar de mening van de leden van de fractie van het CDA een punt waar zij er in verband met de actio popularis in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht op wees dat de beroepsmogelijkheden op grond van de Awb zonder een grondige bezinning zijn gekoppeld aan de inspraakmogelijkheden in het ruimtelijke ordenings- en milieurecht. Dat iemand in een inspraak- of voorbereidingsprocedure zienswijzen heeft kunnen inbrengen, hoeft – gezien de verschillende functies van deze procedures (democratische participatie) vergeleken met die van een rechtsbeschermingsprocedure – immers niet te betekenen dat hij ook beroepsgerechtigd moet zijn. In 2005 is daarom de actio popularis in het milieu- en RO-recht afgeschaft. Deze leden wijzen erop dat nu in wezen het omgekeerde geschiedt: de inspraakmogelijkheden worden zonder grondige bezinning gekoppeld aan de beroepsmogelijkheden.

In dit verband wijzen zij ook op art. 150 Gemeentewet, waar voor de mogelijkheden om in te spreken de procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard (tenzij dit in de inspraakverordening anders zou zijn geregeld). Inspraak is democratische participatie bij uitstek. Ook vragen deze leden de regering bij haar reactie de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Elverding te betrekken.

De leden van de fractie van het CDA stemmen van harte in met het initiatief van de regering om, mede in het kader van internationale en Europese regelgeving, de Raad van State hieromtrent om voorlichting te vragen. Zij zien de uitkomsten daarvan gaarne terug bij de invoeringswet Wabo en zullen dan hun standpunt definitief bepalen.

De leden van de fractie van de **PvdA** zijn verheugd over het feit dat de regering de Raad van State om voorlichting vraagt betreffende de beperking van de kring van inspraakgerechtigden en belanghebbenden, die via amendering in de Tweede Kamer in deze wet zijn doorgevoerd. Des te

meer omdat bij dit onderwerp internationale en Europese regelgeving van belang is, zoals het verdrag van Aarhus. Maar dat niet alleen, de leden van deze fractie hechten er zeer aan dat het de wetgever is die het belang van brede inspraak en betrokkenheid bij plannen van enige omvang voorstaat en uitstraalt en dat het de wetgever is die het begrip belanghebbende in de beroep en bezwaargang bij voorstellen de fysieke leefomgeving betreffende ruimhartig definieert. Wanneer dat niet gebeurt dan krijgen de belangen van vergunning aanvragende partijen een onevenredig zwaar gewicht tegenover het belang van derden. Als de minister slechts verwijst naar de algemene regels in de Awb dan zal dat gaan betekenen dat uitsluitend door jurisprudentie middels de bestuursrechter duidelijk wordt wie rechtstreeks belanghebbende is en wie daar niet toe behoort. Het ziet er naar uit dat in die jurisprudentie mede onder politieke druk de interpretatie van het begrip rechtstreeks belanghebbende steeds meer verengd wordt. De leden van de PvdA-fractie maken zich daar ernstig zorgen over. In de alledaagse praktijk komt het in toenemende mate voor, dat de bezwaren van burgers, die in hun omgeving met ingrijpende ruimtelijke plannen geconfronteerd worden, niet alleen niet gehoord worden, maar ook bij het maken van bezwaar meer en meer niet ontvankelijk verklaard worden. Dat zal het al bestaande wantrouwen tussen overheid en de samenleving zeker versterken. Het rechtstreekse belang van individuele bezwaarmakers is al langere tijd aan beperking onderhevig, waarbij de ene bestuursrechter soms een afstand van 2 km van een vergunningaanvraag wel als ontvankelijke bezwaarmaker beschouwt, maar de een andere bestuursrechter daar anders over denkt. Maar tot op heden werden rechtspersonen met een ruimer doel wel ontvankelijk verklaard. Daar lijkt nu ook een kentering in te komen. De leden van de PvdA-fractie willen dit graag met een enkel voorbeeld illustreren. In de gemeente Abcoude is in 2001 een vereniging opgericht die zich statutair tot doel stelt: het zoveel mogelijk behouden van het dorpse karakter van de dorpen Abcoude en Baambrugge in de meest ruime zin des woords. De gemeente Abcoude heeft op 25 maart jl een bouwvergunning verleend voor het oprichten van drie woongebouwen op een terrein dat lang gebruikt is als ligweide aan het meer voor de huidige bewoners. De vereniging tot behoud van het dorpse karakter vraagt bij de bestuursrechter om een voorlopige voorziening tegen het afgeven van de bouwvergunning.

De bestuursrechter verklaart de vereniging echter niet ontvankelijk met de argumentatie dat het mogelijke behoud van recreatieve mogelijkheden door hem niet gezien wordt als vallend binnen de doelstellingen van de vereniging. De voorlopige voorziening wordt afgewezen, de bouw kan beginnen, want er staat de vereniging geen rechtsmiddel meer open. Is de minister met de leden van de fractie van de PvdA van mening dat de uitleg van de bestuursrechter van het begrip rechtstreeks belang wel voor enige discussie vatbaar is en is de minister het met diezelfde leden eens dat door dit type uitspraken burgers zich niet serieus genomen voelen? De vereniging kon alleen maar in beroep gaan omdat ze in de bestuurlijke voorfase een zienswijze had ingebracht waarop in dit geval nauwelijks inhoudelijk is gereageerd. Als deze zienswijze niet was ingediend was alleen al om die reden het beroep niet ontvankelijk verklaard.

In de memorie van antwoord wordt gesteld dat uit onderzoek is gebleken dat slechts in geringe mate door niet-belanghebbenden wordt deelgenomen aan zienswijzenprocedures en verwezen wordt naar een onderzoek uit 1999. De leden van de PvdA-fractie zouden de minister willen verzoeken om in de komende periode dit type onderzoek te herhalen en daarnaast te laten onderzoeken of de jurisprudentie rond het belanghebbende begrip in relatie tot omgevingsplannen niet geleid heeft tot een aanzienlijke verkleining van de groep die onder de rechtstreekse belanghebbenden vallen. Is de minister daartoe bereid op een zodanig tijdstip dat de uitkomsten meegenomen kunnen worden bij de behandeling van de voor-

lichting van de Raad van State en voordat de invoeringswet behandeld gaat worden?

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de kring van personen en instellingen die een zienswijze kunnen inbrengen, wordt beperkt van «een ieder» tot «direct belanghebbenden». Ter geruststelling merkt de minister op, dat wel rekening moet worden gehouden met relevante feiten en gegevens. Hoe is dit geborgd, wanneer de inbrenger van een zienswijze niet ontvankelijk is verklaard als zijnde een niet direct belanghebbende?

VII Uitvoeringsaspecten – kosten

De regering houdt een warm pleidooi voor het «uit de startblokken» gaan van veel gemeenten. Zij is tevens optimistisch over het feitelijk én effectief functioneren van het omgevingsloket bij inwerkingtreding van dit voorstel. Deze ambitie van de regering is zonder meer als hoog te omschrijven. De operatie staat of valt met het goed functioneren van de Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO). De zgn. vragenboom is daarbij een ingewikkeld instrument. De leden van de fractie van het **CDA** begrijpen van IPO en VNG dat nog heel wat werk verzet moet worden om tot een goede uitvoering te komen. Ten aanzien van de vormgeving van de door deze leden zo sterk bepleite «omgevingsdiensten» pleiten zij voor financiële en bestuurlijke armslag voor de regio. Immers, per regio zal het gaan om maatwerk in de zin dat per regio verschillende structuren en deskundigen bij omgevingsdiensten ondergebracht dien te worden. Is de regering bereid om ruimte te geven aan de opzet en verder uitwerking van deze omgevingsdiensten? Gaarne zien deze leden bij de invoeringswet Wabo de resultaten tegemoet.

Van meer principiële aard is naar de mening van de leden van de fractie van het CDA het volgende.

De regering houdt bij de beantwoording «welbewust» vast aan het principe van integratie in plaats van coördinatie. De leden van de fractie van het CDA respecteren deze keuze, maar wijzen tegelijkertijd op de basisvoorwaarden om tot een dergelijke, nieuwe aanpak te komen. Integratie bij deze vergunningverlening vereist immers één bevoegd gezag, één heldere en eenduidige verantwoordingslijn, één uitvoeringsorganisatie en samenhang en eenduidigheid van het toetsingskader. Dat zijn heel veel zaken die tegelijk moeten worden georganiseerd. Deze leden dringen er bij de regering op aan om in het licht van deze welbewuste keuze van de regering, zo spoedig mogelijk helderheid te verschaffen over wie, wat, op welk moment (moet) doen. Een samenhangende visie op lange termijn m.b.t. de uitvoering van de Wabo is wenselijk. De regering zal slechts tot een dergelijke «visie op uitvoering Wabo» kunnen komen in nauw overleg en in overeenstemming met IPO en VNG. In dit verband wijzen deze leden erop dat de uitvoering van de Wabo nauw samenhangt met de voorstellen die recent door diverse regerings- en ministeriele commissies zijn gedaan. Zo liggen thans de rapporten van de commissies Lodders, Oosting en d'Hondt op tafel en is het nog wachten op het rapport en de aanbevelingen van de commissie Mans.

Ten aanzien van de leges vragen de leden van de fractie van het **CDA** de regering of leges volledig dekkend kunnen zijn voor de te maken kosten voor de omgevingsvergunning. De structurele meerkosten van de invoering van de omgevingsvergunning kunnen leiden tot een ingewikkeld stelsel van leges dat ook nog eens in tarifiering per regio sterk kan verschillen. Is de regering bereid in nauw overleg met de gemeenten te bezien in welke mate redelijke verhoudingen tussen de hoogte van leges

en de kwaliteit van de uitvoering kunnen worden bereikt, mede in relatie tot redelijk vergelijkbare tarieven in de regio?

Nog steeds – en naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie steeds meer! – zijn er onduidelijkheden en open einden ten aanzien van tal van uitvoeringsaspecten. Adviesbureaus lopen zich warm om daarin straks in de praktijk enige orde te scheppen voor de vergunningaanvragers. Ook zijn op dit moment de besprekingen c.q. onderhandelingen met VNG en IPO over de financiële consequenties nog in volle gang. Het lijkt er op dat de burger en het bedrijfsleven linksom of rechtsom de prijs voor de invoering gaan betalen: hetzij via de leges, hetzij via overige lokale lasten of via externe advieskosten. En dat terwijl de Wabo toch juist bedoeld was als instrument voor lastenverlichting van burger en bedrijfsleven! Het lijkt er op dat gaandeweg «het middel erger dreigt te worden dan de kwaal». Kortom dat zowel de eenmalige invoeringskosten als de structurele kosten hoger zijn dan de oorspronkelijk beoogde kostenvoordelen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de minister die negatieve ontwikkeling weer in balans denkt te brengen? Is de minister bereid voor deze financieel negatieve effecten de verantwoording te nemen?

Het digitale loket wordt de drager van het dienstverlenende karakter van de Wabo. Een goed (en gegarandeerd) functionerende ICT is daarin de ruggengraat. Alle gemeenten en provincies zijn daarmee druk doende. De realiteit is dat ook de complexiteit van het digitale loket groter is dan was voorzien. De kwetsbaarheid van het systeem is nog zodanig groot dat daarmee ook de kwetsbaarheid en zodoende het afbreukrisico van het beoogde «succes» van de Wabo wordt versterkt. Blijkbaar is de keuze van de minister primair gericht op snelle invoering van de Wabo en acht zij de door de uitvoerende overheden gesignaleerde uitvoeringsproblemen daarbij niet relevant. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister bereid is voor die keuze en de daaraan gekoppelde risico's ook inhoudelijk de verantwoordelijkheid te nemen?

Als ultimo oplossing voor de voorziene invoeringsproblematiek wordt door de minister «monitoring» een belangrijk instrument genoemd. Monitoring is echter bedoeld om onvolkomenheden en problemen te signaleren en daarbij vervolgens oplossingen te zoeken en te bieden. De leden van de VVD-fractie vragen welke (financiële) ruimte en garantie de minister kan bieden om de via monitoring gebleken in- en uitvoeringsproblemen op te lossen?

Via de VNG hebben de leden van de fractie van de **PvdA** berichten bereikt, dat gemeenten er nog onvoldoende klaar voor zijn om de wet op de gedachte termijn (?) in werking te laten gaan. Als oorzaak wordt onder anderen verwezen naar het nog onvoldoende gereed zijn van het digitale loket. Dat digitale problemen een adequate uitvoering van wetten en regels in de weg kunnen staan hebben we de afgelopen jaren op tal van beleidsterreinen kunnen ervaren. Daarom willen deze leden graag een reëel en niet te optimistisch beeld krijgen van de minister over de invoering en het gebruik van de digitale ontwerparchitectuur. Een goede uitvoering van de wet vanaf het eerste moment begint met het goed digitaal kunnen invoeren van de vergunningaanvraag.

De VNG maakt zich ook ernstig zorgen over de met de invoering van deze wet gepaarde gaande kosten. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat er een onderscheid te maken is tussen incidentele en structurele kosten. Ongetwijfeld zal bijvoorbeeld de digitalisering op orde brengen, incidenteel extra kosten met zich meebrengen, die voor kleinere gemeenten zwaar kunnen aantikken. Maar deze leden kunnen zich moeilijk voorstellen dat de uitvoering van deze wet structureel hogere lasten voor de gemeente met zich meebrengt. Want dan hebben we met deze wet

toch iets niet goed gedaan, zo denken deze leden. Kan de minister daarop reageren? Deze leden hebben de indruk dat een cultuuromslag bij gemeenten en provincies nodig is om van verkokering naar coördinatie en integrale belangenafweging te komen, maar is dat juist niet de core-business van gemeenten om daarvoor te zorgen? Overigens horen deze leden ook van veel individuele gemeenten dat door de aankondiging van deze wet de cultuuromslag al volop gaande is. Dus graag andere informatie over de extra uitvoeringskosten die met deze wet gepaard gaan.

Ook de leden van de fractie van de **SP** vernemen graag wat de minister zegt op het punt dat er nog te weinig zicht is op het goed verlopen van de ICT ondersteuning, plus duidelijkheid op de regeling van de financiën? Is het acceptabel dat de leges in de eerste jaren zouden gaan stijgen?

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

Op de vraag van de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** inzake de benodigde overeenstemming over de te maken bestuurslasten stelt de minister dat er nog overleg plaatsvindt met andere overheden. Zij verzoeken de minister toch uitvoeriger op deze vraag in te gaan. Zij verzoeken de minister bij haar antwoord ook de brief van de VNG van 12 juni 2008 te betrekken. Het gaat hier immers om een voor het welslagen van de Wabo cruciaal punt. Is het daarom niet zo, dat dit punt met instemming van alle partners nadrukkelijk geregeld moet zijn, wil de Wabo kans van slagen hebben?

Ook het antwoord op de vraag van de leden van deze fracties m.b.t. de ICT voorzieningen heeft deze leden niet gerustgesteld. Het zal de minister ongetwijfeld bekend zijn, hoe lastig het is een goed systeem te krijgen en in te voeren. En toch is een goed en uitvoerig beproefd systeem een absolute voorwaarde voor het welslagen van de Wabo. Deze leden verzoeken de minister dan ook de actuele stand van zaken weer te geven en ook te reageren op de opmerkingen die over het ICT systeem en met name de LVO zijn gedaan in de reeds genoemde brief van de VNG van 12 juni 2008.

VIII Overig

Archeologische monumenten

Wat betreft de bescherming van archeologische monumenten hebben de antwoorden van de minister de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** niet geheel gerustgesteld. Gesteld wordt dat aan de omgevingsvergunning voorschriften «kunnen» worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg. Is het gezien de uitzonderingspositie van archeologische monumenten – de monumentenvergunning daarvoor blijft immers geregeld via de Monumentenwet 1988 – niet voor de hand liggend dat in voorkomende gevallen eerst een archeologische monumentenvergunning wordt verleend voordat er een omgevingsvergunning wordt verleend?

Bestuurlijke lus

De bestuurlijke lus is thans opgenomen in een initiatiefvoorstel van leden van de Tweede Kamer. De leden van de fractie van het **CDA** wachten de verdere gang van dit wetsvoorstel af en zullen dit voorstel beoordelen zodra het de Senaat heeft bereikt.

Zij stellen met de regering vast dat de bestuurlijke lus uit de Wabo kan worden geschrapt nadat in de Awb een algemene regeling is opgenomen.

Bevoegdheid rechtbanken

Met instemming stellen de leden van de fractie van het **CDA** vast dat de regering er ook van overtuigd is dat alle 19 *rechtbanken bevoegd* zullen worden verklaard als het gaat om geschillen omtrent de omgevingsvergunning. Ook beroep in twee instanties staat voor de regering vast. Zij zien uit naar het wetsvoorstel van de minister van Justitie.

Voorbeelden

De leden van fractie van **GroenLinks** hebben behoefte om de werking van de Wabo, met name daar waar mogelijk sprake is van verspringend bevoegd gezag, toegelicht te zien aan de hand van een aantal concrete voorbeelden. Kan de minister aangeven hoe de Wabo gewerkt zou hebben bij de kap van de Schinveldse bossen in Onderbanken en de aanleg van de (uiteindelijk niet gerealiseerde) provinciale baggerstort in de Oostvlietpolder in Leiden?

De commissies zien de antwoorden op bovenstaande nadere vragen met belangstelling tegemoet.

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

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

De griffier van de commissies,
Van Dooren