

Vergaderjaar 2006–2007

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)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 september 2007

INHOUDSOPGAVE

blz.

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
	• Algemeen	2
	• Implementatie van de wet	5
	• Van VROM-vergunning naar omgevingsvergunning	7
2.	Toestemmingstelsel	8
	• Reikwijdte	8
	• Intrekken en vervallen	9
3.	Bevoegd gezag	10
	• Betrokkenheid andere bestuursorganen	13
	• Verklaring van geen bedenkingen	13
4.	Procedurele aspecten	16
	• Algemeen	16
	• Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding	17
	• Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning	20
	• Rechtsbescherming	26
	• Coördinatie	27
5.	Financiële aspecten	32
	• Leges	32
6.	Toezicht en handhaving	33
7.	Uitvoeringsaspecten	36
	• Uitvoeringsregelgeving	36
	• Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting	36
8.	Toetsing van de gevolgen van de wet	39
	• Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak	39
	• Administratieve lasten	44
9.	Binnengekomen reacties	45
10.	Relatie met andere wetgeving	48
	• Monumentenwet 1988	48
	• Waterwet	49
	• Mijnbouwwet	52
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	54
	• Artikel 2.5	54
	• Artikel 6.2	54
	• Artikel 8.2	55
	Bijlage: Vergelijking coördinatierегeling Awb (Wsb)/coördinatierегeling Wro – integratierегeling Wabo	57

I. ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Algemeen

Het is verheugend dat de leden van vrijwel alle fracties de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel – het verminderen van de administratieve lasten, het verbeteren van de dienstverlening door de overheid en het versnellen van de vergunningprocedures – onderschrijven. De leden van de meeste fracties delen hun interesse voor het wetsvoorstel en stellen tal van vragen over de inhoud van het wetsvoorstel. De houding die uit de vragen blijkt varieert van een positieve grondhouding tot uiterst kritisch.

Ik hoop, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met de beantwoording van de vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag de kritische houding om te laten slaan in een positieve houding. Het mooiste zou zijn als de leden van alle fracties het enthousiasme gaan delen dat in de pilots is ontstaan ten aanzien van de omgevingsvergunning. De leden van de fracties hebben recent kennis kunnen nemen van de eindrapportage van de pilots en hiermee het enthousiasme in de pilots kunnen proeven.

Een van de hoofdvragen die wij in deze nota willen beantwoorden is of de Wabo wel de vereenvoudiging in het vergunningproces kan aanbrengen die wordt beloofd. En een vraag die in het verlengde hiervan ligt: is alles niet veel makkelijker te realiseren met de coördinatieregeling die ook onlangs bij de Kamer is ingediend? Hierin wordt steun gevonden in het standpunt van de VNG die een coördinatieregeling verkiest boven de Wabo. En wordt het vergunningproces niet onnodig complex door met de Wabo een bevoegdhedenverschuiving tussen gemeenten en provincies te veroorzaken? En heeft het bedrijfsleven wel echt behoefte aan deze Wabo? Zal men niet in veel gevallen kiezen voor het opknippen van de omgevingsvergunning in deelvergunningen? En last but not least: stijgen de bestuurlijke lasten door de wetsvoorstellen niet zodanig dat de daling van de administratieve lasten hiermee geheel dan wel gedeeltelijk teniet wordt gedaan en wat is dan nog de winst van het wetsvoorstel?

Dit zijn terechte vragen en belangrijke opmerkingen die in het verslag aan de orde komen. Wij gaan hierop in deze nota uitgebreid in. Alvorens dit te doen hebben wij er behoefte aan in grote lijnen uiteen te zetten waarom het vergunningsproces in de fysieke leefomgeving gebaat is bij de omgevingsvergunning.

Het wetsvoorstel maakt het voor de burger makkelijker

Centraal in het onderhavige wetsvoorstel staat de uniformering van procedures van vergunningverlening die noodzakelijk zijn om een fysiek project te realiseren. De burger kan voor zijn vergunningen op één plaats terecht en hij kan van de overheid afdwingen dat de voorschriften die aan de vergunningen verbonden worden op elkaar worden afgestemd. De Wabo maakt het voor de burger ook mogelijk dat hij thuis vanachter zijn computer zijn vergunning digitaal kan aanvragen met een eenvoudig aanvraagformulier. De indieningsvereisten voor de omgevingsvergunning zullen worden geüniformeerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat dubbele gegevens worden gevraagd of herhaaldelijk dezelfde gegevens moeten worden verstrekt. Bovendien wordt het mogelijk om digitale gegevensbestanden te koppelen. Dit leidt tot een verlaging van de administratieve lasten voor de burgers (ca. € 3 mln. per jaar) en de bedrijven (ca. € 33 mln. per jaar). Zij hebben straks met maar één uniforme vergunningprocedure te maken. Zij kunnen op basis van één aanvraagformulier bij één loket van één bevoegd gezag één besluit verkrijgen, waarin

staat of zij de voorgenomen activiteit mogen verrichten. In dat besluit zijn alle vergunningvoorschriften gebundeld en op elkaar afgestemd. Ook de positie van de derdebelanghebbende wordt niet aangetast. Integendeel, hij wordt niet langer geconfronteerd met verschillende procedures van inspraak en beroep.

Het wetsvoorstel zorgt voor een betere samenwerking binnen en tussen overheden

De integratie van een groot aantal vergunningstelsels tot één omgevingsvergunning sluit aan bij de ambitie van de overheid om de dienstverlening aan de burgers en bedrijven te verbeteren. De invoering van de omgevingsvergunning zal leiden tot een andere, meer integrale manier van werken en tot een wijziging van werkprocessen. Dit vraagt van alle overheden (Rijk, provincie, waterschappen, gemeente) een investering in het verbeteren van kwaliteit van de uitvoering en handhaving. Deze veranderingen sluiten aan bij de initiatieven die op gemeentelijk en provinciaal niveau reeds plaatsvinden, zoals het instellen van één loket en een website, etc. Uit de eindrapportage van de pilots die op 22 juni 2007 aan de Kamer is aangeboden¹, blijkt dat de invoering van de omgevingsvergunning mogelijk en gewenst is. De pilots hebben niet alleen geleid tot een groot aantal leerpunten voor gemeenten en provincies ten aanzien van het implementeren van de Wabo maar ook tot het verbeteren van het wetsvoorstel op een aantal punten. Tevens blijken uit de eindrapportage het enthousiasme en de bereidheid bij de diverse overheden om hun werkprocessen aan te passen. In de brief die het IPO op 23 april 2007 naar de Kamer heeft verstuurd over de Wabo, staat dat de provincies in de Wabo een kans zien om de samenwerking met de gemeenten te versterken hetgeen weer zijn doorwerking heeft naar andere dossiers.

Het wetsvoorstel brengt regelingen bij elkaar die tot nu toe gescheiden waren

De Wabo zal op dit moment al meer dan 25 vergunningstelsels integreren. Het gaat hierbij niet alleen om vergunningstelsels in wettelijke regelingen, waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is, maar ook vergunningstelsels in wettelijke regelingen, waarvoor andere ministers (OCW, LNV en EZ) verantwoordelijk zijn, en in provinciale en gemeentelijke verordeningen. Deze integratie kan leiden tot 200 000 vergunningen minder per jaar. Reeds nu wordt vanuit gemeenten, provincies en andere ministeries de vraag gesteld of andere vergunningen onder de omgevingsvergunning kunnen worden gebracht. Terechte vragen die in een volgende fase zeker bekeken zullen worden. De procedures van vergunningverlening worden met het wetsvoorstel volledig geïntegreerd. Binnen het omgevingsrecht worden twee standaardprocedures geïntroduceerd: de reguliere voorbereidingsprocedure voor relatief eenvoudige gevallen, zoals het kappen van een boom, en de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals het oprichten van een afvalverbrandingsinstallatie. Naast deze belangrijke integratie bij de vergunningverlening is even belangrijk dat aan de «achterkant» ten aanzien van de handhaving een uniforme regeling in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze regeling uniformeert de thans in een groot aantal wetten voorkomende uiteenlopende bepalingen ten aanzien van handhaving. Daarnaast zorgt de Wabo ervoor dat het toezicht op elkaar wordt afgestemd. Zo is de overheid beter in staat om zijn prioriteiten te bepalen en kunnen vanuit de verschillende kaders toezichtactiviteiten worden verricht. Dit is een belangrijke ontwikkeling daar waar kritisch gekeken dient te worden naar de toezichtlast voor de ondernemer.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 515 en 30 844, nr. 198.

Het wetsvoorstel schaft onnodige verschillen tussen regelingen af

Het samenvoegen van zo veel wettelijke regelingen maakt de dikwijls onnodige verschillen binnen die regelingen inzichtelijk. Dit leidt als vanzelf tot de wens om deze regels te uniformeren. Een eenvoudig voorbeeld is de uniformering van procedures. In de bestaande regelingen komen veel verschillende procedures voor. Als het wetsvoorstel van kracht wordt, zijn er nog slechts twee standaard voorbereidingsprocedures. Een ander belangrijk voorbeeld is de uniformering van de regeling van het beroep bij de rechter. Nu staat er tegen sommige besluiten beroep in één instantie, tegen andere beroep in twee instanties open. Onder de Wabo geldt in alle gevallen conform de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep in twee instanties.

Het wetsvoorstel tast de bestaande beschermingsniveaus niet aan

De toetsing van de omgevingsvergunning zal plaatsvinden op basis van de criteria die in de onderliggende wetten zijn opgenomen. Deze criteria zijn wat betreft beschermingsniveau gelijk aan de criteria die thans voor de afzonderlijke toestemmingen gelden. Inhoudelijk vindt dezelfde toetsing plaats, gelijktijdig en in samenhang in plaats van op verschillende, in de tijd uit elkaar liggende momenten. De vergunningverlener is op deze wijze in staat om de inhoudelijke voorschriften op elkaar af te stemmen. Het bevoegd gezag kan op deze wijze al voorzichtig ervaren wat het betekent om te werken met een geïntegreerde omgevingsvergunning.

Het wetsvoorstel biedt een goede basis voor een verdere integratie

Met het wetsvoorstel wordt een belangrijke stap voorwaarts gezet op het terrein van de integratie van het omgevingsrecht. Het gaat bij deze integratie niet alleen om de belangen van de ondernemende burgers of bedrijven, maar ook om het bieden van een wettelijk kader dat de basis biedt voor een verdere ontwikkeling richting integratie van het omgevingsrecht op het niveau beleidsvorming, normstelling en uitvoering. Zoals uit de voorgaande punten blijkt, zorgt het wetsvoorstel op een groot aantal punten al voor een verbetering van de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht en van de uitvoering en handhaving van deze wetgeving. Met het wetsvoorstel is echter geen einde gekomen aan de ontwikkeling van een integraal omgevingsrecht. Na het tot stand komen van de Wabo zal in een volgende fase gekeken worden welke vergunningen nog meer onder de Wabo kunnen worden gebracht. Daarna zal mede aan de hand van de ervaringen die door de vergunningverleners zijn opgedaan met het inhoudelijk afstemmen van de vergunningvoorschriften onderzocht worden of er tot een verdere integratie van toetsingskaders kan worden gekomen. Hiermee kan de Wabo gefaseerd uitgebouwd worden tot een kaderwet voor het omgevingsrecht. De Wabo biedt daarmee een kans om de onderlinge samenhang binnen het omgevingsrecht te versterken.

Is de wet niet te ingewikkeld en is het voorstel van de VNG niet een eenvoudiger alternatief?

Het klopt dat de Wabo niet een eenvoudig te lezen wet is. Immers, de Wabo zet de toetsingskaders bij elkaar, waarmee tevens inzichtelijk wordt dat de wijze waarop het omgevingsrecht is ingericht ook nu al niet eenvoudig is vormgegeven. Maar in zijn uitwerking biedt de Wabo wel de beloofde vereenvoudiging voor de burger en de ondernemer. De Wabo is een eerste stap in een proces gericht op inhoudelijke vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Met de Wabo kunnen vergunningen op één plek worden aangevraagd, worden deze verstrekt via één procedure, leiden tot

één besluit met op elkaar afgestemde voorschriften waartegen één keer beroep kan worden ingesteld en met een op elkaar afgestemd toezicht. Ter bevordering van de toegankelijkheid van het wetsvoorstel is bij nota van wijziging een aantal artikelen in een ander hoofdstuk of op een andere plaats binnen het hoofdstuk geplaatst. Daarmee wordt de leesbaarheid van het wetsvoorstel vergroot.

Met een coördinatieregeling, het alternatief van de VNG, is de burger/ondernemer afhankelijk van de overheid of deze coördinatie tot stand komt, terwijl hij bij de Wabo zeker is van deze (ook inhoudelijke) afstemming. Het bedrijfsleven heeft aangegeven zo snel mogelijk gebruik te willen gaan maken van de Wabo. Het overleg dat in april 2007 heeft plaatsgevonden tussen bedrijfsleven (VNO/NCW, MKB, Bouwend Nederland en enkele afzonderlijke bedrijven), bevoegde overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en het Ministerie van VROM, ook wel aangeduid als «Efteling-overleg», heeft geleerd dat het bedrijfsleven zijn vergunningen in één keer kan en ook wil aanvragen, met een enkele uitzondering.

De keuze van de VNG voor een coördinatieregeling lijkt met name ingegeven door het feit dat er in dat geval geen verschuiving van taken en bevoegdheden van de gemeente naar de provincie (en soms het Rijk) behoeft plaats te vinden. Het voorstel komt in feite neer op één omgevingsvergunning per bestuursniveau met een coördinatieregeling in geval er sprake is van samenloop van omgevingsvergunningen op verschillende bestuursniveaus. Dit zal zich met name voordoen bij de grote(re) bedrijven.

Centraal in de Wabo staat het verbeteren van de dienstverlening door de overheid en het bevorderen van een samenhangende beoordeling. Dit vergt een verdere professionalisering en samenwerking aan de kant van de overheid. De vergunningaanvrager moet niet geconfronteerd worden met besluiten van verschillende overheden die zowel procedureel als inhoudelijk onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dat geldt zowel voor de vergunningverlening als de handhaving. In het vervolg van deze nota zal worden aangegeven op welke wijze de Wabo erin voorziet om dit te bereiken. Hierbij zal uitgebreid aandacht worden besteed aan het verschil tussen coördinatieregelingen en de Wabo. Het huidige voorstel van de VNG bevat – ook op het punt van de bevordering van professionalisering en samenwerking – onvoldoende waarborgen om als alternatief voor de Wabo te fungeren.

Samengevat moge het duidelijk zijn dat wij ervan overtuigd zijn dat de Wabo een goede eerste stap is op weg naar een integrale kaderwet omgevingsrecht. Wij hopen hierbij op de steun van de Kamer.

Implementatie van de wet

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een volledig overzicht van de wetsvoorstellen en amvb's die naast dit wetsvoorstel nog noodzakelijk zijn, en wat hiervoor het beoogde tijdspad is.

Het overzicht van de voor de inwerkingtreding van de Wabo noodzakelijke wet- en regelgeving ziet er als volgt uit:

Invoeringswet Wabo

De invoering van het onderhavige wetsvoorstel heeft consequenties voor alle wetten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen. Het gaat hier om meer dan veertig wetten. In het voorstel voor de invoeringswet worden het overgangsrecht met betrekking tot de Wabo en de aanpassingen van de andere wetten aan de Wabo opgenomen. Een voorstel voor de Invoeringswet Wabo zal, nadat de Tweede Kamer met het onderhavige wetsvoorstel heeft ingestemd, in procedure worden gebracht.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zal een aantal bepalingen van het wetsvoorstel verder worden uitgewerkt. Hierbij kan worden gedacht aan het bevoegd gezag (artikel 2.5), de adviseurs (artikel 2.11; wordt 2.28a), de voorschriften (artikel 2.26) en de kwaliteitseisen handhaving (artikel 5.3). Tevens zal in het besluit de aanwijzing van de «vergunningvrije bouwwerken» plaatsvinden. In de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zullen nadere regels inzake indieningsvereisten alsmede het indieningsformulier (artikel 2.9) worden opgenomen. Een (ambtelijk) voorontwerp van het Bor en het Mor zijn begin december 2006 gepubliceerd op het Kennisplein Omgevingsvergunning (<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>). De binnengekomen reacties worden op dit moment verwerkt. De bijgestelde regelingen zullen, nadat de Tweede Kamer met het onderhavige wetsvoorstel heeft ingestemd, in procedure worden gebracht.

Invoeringsbesluit en invoeringsregeling

In verband met de inwerkingtreding van Bor en Mor worden er verder een invoeringsbesluit (hierin worden de wijzigingen in de bestaande amvb's opgenomen) en een invoeringsregeling (hierin worden de wijzigingen in de bestaande ministeriële regelingen opgenomen) opgesteld.

Voor de planning van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn, naast de uitwerking en parlementaire behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet Wabo, organisatorische implementatiewerkzaamheden van alle betrokken overheden en vergunningaanvragers en de uitwerking en implementatie van de noodzakelijke ICT-omgeving noodzakelijk. Het kunnen toetsen, verlenen en handhaven van de omgevingsvergunning vergt van alle toekomstige bevoegde gezagsinstanties dat zij hun werkprocessen en organisatie hiervoor geschikt maken. De ambities die zij hebben om de dienstverlening aan burger en bedrijf te verbeteren, vragen om het doen van gerichte investeringen in het aanpassen van de bedrijfsvoering, inclusief de aanpassing van het niveau van ICT-ondersteuning. Ook bij andere betrokken bestuursorganen en in een aantal gevallen bij het vergunningaanvragende bedrijfsleven kan deze nieuwe wijze van werken leiden tot organisatieaanpassingen.

Op de planning van de inwerkingtreding, de noodzakelijke invoeringswerkzaamheden, de voorbereiding en implementatie van de noodzakelijke ICT-omgeving en op de ondersteuning door het Ministerie van VROM wordt in deze nota ingegaan in hoofdstuk 7, onder het kopje Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting en in het artikelsgewijze gedeelte (artikel 8.2).

De werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het in werking treden van de Wabo, moeten worden onderscheiden van de projecten die zijn gericht op verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving van de VROM-regelgeving in het algemeen. In de brief van 26 maart 2007 aan de Tweede Kamer¹ zijn de prioriteiten van VROM voor deze kabinetsperiode op het gebied van Milieu en Ruimte gepresenteerd. Onderdeel daarvan is Programma 7 Slimmere regels, minder lasten en betere uitvoering. Doel van dit programma is onder meer de verbetering van de kwaliteit van de vergunningverlening en het toezicht, door verbetering van de werkprocessen en het realiseren van een minimaal benodigde schaal-grootte voor de uit te voeren taken. In nauw verband hiermee staat de voorbereiding van een uit te brengen Strategische Uitvoeringsnotitie Handhaving, op 23 mei 2007 die is toegezegd in het algemeen overleg met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer over de VROM-handhaving.² Daarin zal onder andere worden uiteengezet op

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 88.

² Kamerstukken II 2006/07, 25 422, 25 834 en 30 800 XI, nr. 53.

welke punten de uitvoeringspraktijk aangepast moet worden. Samen met IPO en VNG moet ervoor worden gezorgd dat kennis bij en uitvoering door de gemeenten en provincies worden verbeterd en op peil gehouden. Verder zullen de verworvenheden van het project Eenduidig toezicht¹ dat nu uitsluitend betrekking heeft op inperking van de reguliere controlebezoeken van rijksinspecties aan MKB-bedrijven, zo goed mogelijk moeten worden doorvertaald naar de controlewerkzaamheden door de decentrale overheden.

Uiteraard zijn al deze activiteiten en projecten, gericht op de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de (bestaande) VROM-regelgeving, tevens belangrijk voor de toekomstige uitvoering van de Wabo, maar de invoering van de Wabo is daarvan niet afhankelijk.

Van VROM-vergunning naar omgevingsvergunning

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, ChristenUnie en SGP hebben gevraagd hoe en op welke termijn de langere-termijn doelstelling («volledig integrale vergunning» cf. model 4) zal worden gerealiseerd. De leden van de SGP-fractie vragen welke realiteitswaarde een verdergaande integratie op dit moment heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de integratie van toetsingskaders in relatie tot de door deze toetsingskaders te beschermen waarden.

Het onderhavige wetsvoorstel is gebaseerd op model 3 («integrale vergunning met schotten»). Deze modellen en de voorkeur voor model 3 zijn uitgebreid beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 23 september 2004. Deze brief is op 3 november 2004 besproken in de Vaste commissie voor VROM.² Bij model 3 – en derhalve ook in dit wetsvoorstel – vindt procedureel een volledige integratie plaats, maar vindt inhoudelijk nog een toetsing plaats aan de weigeringsgronden die in de specifieke wetten verder zijn uitgewerkt. Dit betekent dat de procedure van vergunningverlening wel al volledig wordt geüniformeerd, maar dat het bevoegd gezag de aanvraag inhoudelijk moet beoordelen aan de hand van de in de specifieke wetten uitgewerkte toetsingskaders, zoals bijvoorbeeld het bestemmingsplan en het Bouwbesluit 2003. Een belangrijk onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag om de diverse aspecten van een besluit (bouw, monumenten, milieu, etc.) in samenhang met elkaar te beoordelen en de voorschriften goed op elkaar af te stemmen (zie artikel 2.26, tweede lid). Op deze wijze kan het bevoegd gezag kennis en ervaring opdoen met het binnen één procedure beoordelen van de verschillende aspecten.

Bij de verdere uitbouw van de Wabo zal geen sprake zijn van het in één keer realiseren van een kaderwet voor het omgevingsrecht, maar van een gefaseerde aanpak. Geleidelijk aan zullen de verschillende onderwerpen die zich daarvoor lenen, in de Wabo worden opgenomen. Hierbij kunnen dan ook de ervaringen met dit eerste deel van de Wabo worden meegenomen.

Een volgende fase zal betrekking hebben op de aanpassing van de reikwijdte en werkingssfeer van de Wabo. Bij het aanpassen van de reikwijdte moet worden gedacht aan het brengen van meer toestemmingstelsels onder de Wabo, zoals het toestemmingstelsel van de Ontgrondingenwet (zie hoofdstuk 2 onder het kopje Reikwijdte).

Bij het aanpassen van de werkingssfeer gaat het om het regelen van andere onderwerpen in de Wabo. Hierbij kan gedacht worden aan het opnemen van een uniform stelsel voor algemene regels voor activiteiten, het stroomlijnen van de bestaande planverplichtingen of een integrale regeling van de milieu-effectrapportage. Hierop is reeds ingegaan op p. 12 – 13 van de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 107.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18 en 24.

Verder zal in de toekomst kunnen worden gewerkt aan het samenvoegen of op elkaar afstemmen van de thans nog in diverse wetten uitgewerkte toetsingskaders. Dit is echter geen eenvoudige zaak. Een probleem is dat het karakter en de status van de diverse toetsingskaders verschillend zijn. Zo heeft een bestemmingsplan een ander karakter en een andere status dan een milieubeleidsplan of het Bouwbesluit 2003. Daarbij zal ook voorkomen moeten worden dat dit ten koste gaat van de bestaande beschermingsniveaus.

Er zijn verschillende methodes denkbaar om een meer samenhangend toetsingskader te bewerkstelligen. Het is mogelijk om de toetsingskaders uit de diverse wetten te lichten en over te brengen naar de Wabo, waarbij de samenhang tussen de toetsingskaders wordt geregeld. Deze systematiek is thans gevolgd bij de weigeringsgronden in de artikelen 2.12 – 2.25 van de Wabo. Een andere mogelijkheid is om de toetsingskaders uit de diverse wetten te lichten en te vervangen door een nieuw toetsingscriterium, bijvoorbeeld «het belang van een duurzame leefomgeving». De huidige verschillen in karakter en status van de toetsingskaders zullen dan tot uitdrukking moeten komen in de kwalificatie van de aspecten die bij de vergunningverlening in beschouwing genomen moeten worden. Hierbij kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen «in acht nemen», «rekening houden met» en «betrekken bij». Met deze systematiek is al ruime ervaring opgedaan in de artikelen 8.8 en 8.10 van de Wet milieubeheer (Wm).

Uit het voorgaande blijkt dat een verdergaande integratie wel degelijk realiteitswaarde heeft – dit in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie – maar ook dat dit niet op korte termijn en niet in een keer kan worden gerealiseerd. Er wordt de voorkeur aan gegeven aan te sluiten bij reeds in de praktijk plaatsvindende ontwikkelingen ten aanzien van het realiseren van meer samenhang tussen de verschillende toetsingskaders. Hierbij kan gedacht worden aan de samenhang tussen milieu en ruimtelijke ordening, zoals deze is opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening.¹

2. TOESTEMMINGSTELSEL

Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet bereid is om het voorstel zoals verwoord in het advies van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) «Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet» d.d. 10 april 2006 in het wetsvoorstel te verwerken. In de brief van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat van 26 september 2006² is reeds ingegaan op de aanbevelingen van het IBR. Daarin wordt de aanbeveling om de aspecten locatie-inrichting en -beheer naar de Wabo over te hevelen, onderschreven. Wel wordt nader overleg aangekondigd met de Minister van VROM en betrokken partijen over de wijze waarop de wijziging van de wetgeving gestalte moet krijgen. Daarbij wordt behalve naar de Wabo ook gekeken naar de verhouding met de Wro en de Waterwet.

Wij staan positief tegenover de voorgenomen uitbreiding van de reikwijdte van de Wabo. Het aangekondigde nadere overleg vergt echter nog wel enige tijd. Daarvoor bestaan meerdere redenen. Allereerst is de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wabo nog in volle gang. Het zoeken naar de juiste afbakening tussen die betrokken wetten wordt daardoor gecompliceerd. De regeling moet bovendien zodanig zijn ingericht dat voor alle aspecten van ontgrondingen, locatiekeuze, locatie-inrichting, locatiebeheer en kostenverevening de wenselijke regelgeving aanwezig is. De verhouding met de Wro die relevant is voor de onderwerpen locatiekeuze en kostenverevening zal daarbij nader worden bezien. Voor ontgrondingen in water

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XII, nr. 4.

zal de Waterwet het kader zijn om de bescherming van het watersysteem te garanderen. Voor ontgrondingen op het land zou de wetwijziging in de Wabo een inhoudelijk toetsingskader introduceren, wat een nieuw element in deze wet zou vormen. Als gevolg van verschuivingen naar een andere wet kan ook een verschuiving optreden naar een ander bevoegd gezag. Hoewel het eindrapport «Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet» van dr. ir. A.G. Bregman en prof. mr. D.A. Lubach wel reeds een voorzet doet voor een wettelijke regeling op dit punt, vergt het voor ogen staande doel om te komen tot een meer geïntegreerd regelgevingskader voor ontgrondingen op het land en het water en de juiste afbakening tussen die kaders meer tijd. Deze tijd zal ook benut worden om enige ervaring op te doen met de gewijzigde Ontgrondingenwet (Stb. 2007, 256). Nadat de parlementaire behandeling van de bovengenoemde drie wetsvoorstellen is afgerond, zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met het Ministerie van VROM en in overleg met betrokken partijen een wetsvoorstel voorbereiden. Op dit moment kan nog geen concrete planning worden gegeven voor het moment waarop dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de activiteiten in de ondergrond een relatie hebben met het wetsvoorstel en hoe het met het oog daarop zit met de bevoegdheidsverdeling, is in hoofdstuk 10 van deze nota (Relatie met andere wetgeving) beantwoord.

Intrekken en vervallen

De leden van de CDA-fractie vragen of er in het huidige wetsvoorstel een termijn is gesteld aan de geldigheid van de omgevingsvergunning en of het vanwege de snel veranderende eisen op het terrein van bouwen en milieu niet wenselijk is een vervaltermijn van de vergunning op te nemen. Het kan inderdaad wenselijk zijn dat in bepaalde gevallen een vergunning voor een bepaalde termijn wordt verleend. Dat geldt echter niet voor alle gevallen waarin een omgevingsvergunning kan worden verleend. De rechtszekerheid zou er niet mee zijn gediend als eenmaal verleende toestemmingen standaard na een x-aantal jaren zouden komen te vervallen. Dit zou ook gepaard gaan met een forse stijging van de administratieve en bestuurlijke lasten.

Ook in de vorig jaar vastgestelde Europese Dienstenrichtlijn¹ is bepaald dat vergunningen die onder het toepassingsbereik van deze richtlijn vallen in principe geen beperkte geldingsduur mogen hebben. Vergunningverlening voor bepaalde tijd is slechts in bepaalde gevallen mogelijk. Vanwege de verschillende activiteiten waarop een omgevingsvergunning betrekking kan hebben (van het plaatsen van een dakkapel tot het oprichten van een afvalverbrandingsinstallatie) zou het bovendien niet goed mogelijk zijn om één vaste termijn in het wetsvoorstel op te nemen. In het wetsvoorstel is dan ook geen algemene termijn gesteld voor de geldigheid van een vergunning. Een omgevingsvergunning geldt in beginsel voor onbepaalde tijd.

Wel biedt het wetsvoorstel (artikel 2.27) de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in de vergunning de geldigheidsduur te regelen. Daardoor is een afweging per geval mogelijk. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij amvb categorieën gevallen aan te wijzen, waarin altijd een tijdelijke vergunning wordt verleend. Gedacht kan worden aan vergunningen voor tijdelijke bouwwerken. Deze aanwijzing zal in het Besluit omgevingsrecht plaatsvinden.

Tevens kan erop worden gewezen dat het wetsvoorstel bij milieu-inrichtingen ook de mogelijkheid biedt (artikel 2.33) om de vergunningvoorschriften te wijzigen of aan te vullen wanneer dat, gezien de ontwik-

¹ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376/46).

keling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu of de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, mogelijk of noodzakelijk is.

Wij delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de voorziening om een van rechtswege verleende vergunning te wijzigen of in te trekken als bedoeld in de artikelen 2.33, eerste lid, onder c, en 2.35, eerste lid, onder e, alleen in uitzonderlijke situaties moet worden toegepast. Dit is in de genoemde artikelen ook uitdrukkelijk bepaald. Wijziging of intrekking van een van rechtswege verleende vergunning is op grond van die bepalingen alleen mogelijk om (ontoelaatbaar) ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Slechts wanneer die gevolgen niet door wijziging voldoende kunnen worden beperkt of voorkomen, wordt een dergelijke vergunning ingetrokken. Gelet op de activiteiten waarom het gaat, zal de toepassing van deze artikelen tot uitzonderlijke situaties beperkt blijven. In die gevallen zijn er zodanig zware gevolgen voor de fysieke leefomgeving dat het belang van de vergunninghouder hiervoor moet wijken. In hoeverre de vergunninghouder een recht op schadevergoeding heeft, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Vragen die daarbij aan de orde zijn: in hoeverre leidt een wijziging tot een feitelijke beperking voor de vergunninghouder om een activiteit te verrichten, heeft de vergunninghouder al activiteiten verricht met gebruikmaking van de vergunning etc.

3. BEVOEGD GEZAG

De vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe het kabinet het initiatief van de provincies beoordeelt om de integrale verantwoordelijkheid te willen nemen bij deze zogenaamde 3D-activiteiten, is beantwoord in hoofdstuk 10 (Relatie met andere wetgeving), onder het kopje Mijnbouwwet.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat het voor de hand ligt de vergunningverlening voor energie-inrichtingen en mijnbouwinrichtingen bij provincies te leggen. Zij vragen hoe de hierboven genoemde provinciale ideeën over 3D-activiteiten zich verhouden met de plannen van de Minister van Economische Zaken (EZ) met betrekking tot de wijziging van de Gaswet, de Elektriciteitswet en de Mijnbouwwet voor energieprojecten (Rijkscoördinatierегeling nieuwe Wet ruimtelijke ordening). De plannen van de Minister van EZ leiden in de ogen van deze fractie tot een centralisatie van de provinciale bevoegdheden.

De nieuwe Wro bewerkstelligt efficiëntere en ook kortere procedures voor ruimtelijke besluitvorming. Deze wet voorziet daarom mede in coördinatierегelingen, waarbij ruimtelijke besluitvorming en de voor een activiteit benodigde vergunningen in één procedure kunnen worden gecoördineerd. Die coördinatierегelingen kunnen worden ingezet op elk overheidsniveau. Zo voorziet de Wro ook in een Rijkscoördinatierегeling. Artikel 3.35 Wro, dat gaat over de Rijkscoördinatierегeling, maakt het mogelijk hetzij bij wet hetzij bij – kort gezegd – kabinetsbesluit te bepalen dat voor de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid een gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van de benodigde besluiten wenselijk zijn. De in voorbereiding zijnde wijziging van de Gaswet, de Elektriciteitswet en de Mijnbouwwet voor energieprojecten voorziet in de toepassing van deze Rijkscoördinatierегeling op de besluitvorming over energie-infrastructuurprojecten die qua omvang of betekenis van nationaal belang zijn en waarbij coördinatie op rijksniveau daarom gerechtvaardigd is. Dit is een specifieke en beperkte groep projecten. Overigens brengt het toepassen van de Rijkscoördinatierегeling in beginsel geen wijziging in de materiële bevoegdheidsverdeling van de vergunningverlening, maar worden alle verschillende vergun-

ningen die benodigd zijn voor het project gecoördineerd voorbereid. Indien een provinciaal bestuursorgaan bevoegd is bepaalde vergunningen te verlenen, wijzigt de Rijkscoördinatieregeling dit niet. De projectminister stelt de termijnen voor de vergunningverlening en begeleidt het proces, de provincie verleent zelf de vergunning. De Wro maakt het overigens wel mogelijk dat bij de bedoelde wet of bij het bedoelde kabinetsbesluit wordt bepaald dat de projectminister en de minister die het mede aangaat, gezamenlijk met uitsluiting van de in eerste instantie bevoegde bestuursorganen de benodigde vergunningen verlenen. Overwogen wordt in de in voorbereiding zijnde wetgeving waarop de fractieleiden doelen, dat eveneens in beginsel mogelijk te maken. Een dergelijke ingreep is evenwel ingrijpend en ook lang niet altijd nodig om een project van nationaal belang te realiseren. Er is dan ook geen aanleiding om dat in het algemeen en bij voorbaat te bepalen voor de grote energie-infrastructuurprojecten. Het kabinet heeft daartoe dan ook geen voornemens.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de uiteenlopende opstelling van de provincies met betrekking tot de Wabo. Sommige provincies blaken van ambitie en willen niet wachten met de uitvoering van de Wabo. Andere provincies tonen reserves over de benodigde deskundigheid en aansprakelijkheid, etc. Zij vragen hoe het kabinet hier tegenaan kijkt. De gezamenlijke provincies hebben bij verscheidene gelegenheden aangegeven nadrukkelijk een voorstander te zijn van het wetsvoorstel. Dit blijkt uit de brief aan de Kamer van 23 april 2007. Ook in het door de Tweede Kamer georganiseerde rondetafelgesprek is dat door de IPO-vertegenwoordiger verwoord. Daarbij is wel aangegeven dat er nog vraagpunten zijn op het terrein van de bestuurlijke lasten, de ICT, de handhaving en de bevoegdhedenverdeling ten aanzien van de mijnbouw. Op deze punten wordt elders in deze nota ingegaan.

Van de zijde van de provincies is bovendien nadrukkelijk aangegeven dat bij de uitvoering van het wetsvoorstel gebruik gemaakt zal worden van de expertise van gemeenten en waterschappen. De stimulans tot een meer intensieve samenwerking tussen betrokken overheden die van het wetsvoorstel uitgaat, wordt door de provincies juist gezien als een meerwaarde. De provincies bezien daarom in overleg met gemeenten en waterschappen op welke wijze deze samenwerking kan worden vormgegeven. Het benutten van bestaande deskundigheden staat daarbij voorop. De mogelijkheid van de ontwikkeling van omgevingsdiensten, waarin provincies en gemeenten hun ambtelijk apparaat bundelen, komt daarbij ook aan de orde.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de centraliserende tendens die van het wetsvoorstel zou uitgaan. Zij vragen of het kabinet dit wenselijk vindt en of het kabinet mogelijkheden ziet om deze tendens te voorkomen.

Het wetsvoorstel gaat overeenkomstig het kabinetsbeleid uit van een zoveel mogelijk decentrale uitvoering en handhaving. Dit geldt eveneens voor de verschillende vergunningstelsels die in de omgevingsvergunning opgaan. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is één bevoegd gezag per omgevingsvergunning. Omdat het wetsvoorstel vergunningen samenvoegt waarvan een beperkt deel wordt verleend door de provincie en het Rijk, moet in die gevallen een keuze worden gemaakt wie als bevoegd gezag wordt aangewezen. Hierbij is primair aangesloten bij de huidige systematiek van de verdeling van bevoegdheden in het kader van de Wet milieubeheer, waarbij de vergunningverlening voor bepaalde categorieën inrichtingen op provinciaal of rijksniveau ligt. Hierbij hebben factoren zoals de aard en omvang van de bedrijven, aard en omvang (schaalniveau) van de milieueffecten van deze bedrijven en de voor de beoordeling van deze effecten benodigde expertise, een rol gespeeld. Deze factoren spelen ook een belangrijke rol bij de beoordeling van de effecten

voor de fysieke leefomgeving in het kader van de omgevingsvergunning. Het leidt tot een – zij het beperkte – verschuiving van de bevoegdheden tot vergunningverlening die thans op gemeentelijk niveau liggen, naar het niveau van de provincie of het Rijk. Wanneer de provincie of het Rijk zijn aangewezen als bevoegd gezag, zullen zij ook bevoegd gezag worden voor de voorheen gemeentelijke vergunningen (zoals de bouw-, kap-, in- of uitritvergunning) die deel uitmaken van de omgevingsvergunning voor die bedrijven. Wel is in het wetsvoorstel voorzien in een adviesbevoegdheid van het voorheen bevoegde gezag, i.c. de gemeente. Provincie en Rijk bezien op dit moment hoe in deze gevallen de bestaande kennis en ervaring van de gemeente optimaal kunnen worden benut. De verschuiving van bevoegdheden zoals die zal optreden, heeft naar schatting betrekking op slechts 1 à 2% van de gevallen (vergelijk: in de huidige situatie worden er jaarlijks ca. 120 000 bouwvergunningen op gemeentelijk niveau verleend en ca. 1 300 milieuvergunningen op provinciaal niveau op een totaal aantal provinciale milieu-inrichtingen van ca. 5500).

De verschuiving naar het rijksniveau heeft met name betrekking op defensie- en mijnbouw inrichtingen. Het gaat om relatief een zeer klein percentage van de gevallen.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat er maar in een zeer beperkte mate sprake is van een centralisering van bevoegdheden en dat in het overgrote deel van de gevallen de verlening van de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau geschiedt. Overigens wordt niet uitgesloten, zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, dat een verdergaande decentralisatie in de toekomst tot de mogelijkheden zou kunnen gaan behoren, indien de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving van de Wabo structureel gewaarborgd zijn. Daarvoor is het nu echter nog te vroeg.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het kabinet bij het vervangen van de vergunning door algemene regels het evenwicht bewaart tussen de te beschermen waarden en de verlichting van de administratieve lasten.

In het algemeen geldt dat een keuze voor algemene regels in plaats van een vergunningstelsel, niet tot een wijziging in beschermingsniveaus leidt. Het gaat in beginsel alleen om een wijziging met betrekking tot de wijze waarop de binding van burgers en bedrijven aan de normstelling tot stand komt. Daarbij geldt dat het werken met algemene regels tot een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten leidt in vergelijking met een vergunningstelsel. Tevens benadrukken algemene regels in het algemeen meer de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om zelfstandig aan de normstelling te voldoen.

Bij het opstellen van het Activiteitenbesluit milieubeheer is het uitgangspunt dat de flexibilisering, versoepeling en stroomlijning van de regels niet mogen leiden tot een lager niveau van milieubescherming. Dit geldt zowel voor inrichtingen die al onder de algemene regels vallen, als voor inrichtingen die nu vergunningplichtig zijn en straks onder de algemene regels vallen. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor de ontwikkeling van de algemene regels voor brandveilig gebruik van bouwwerken. Het gaat hier dus vooral om een operatie waarbij de wijze van regulering verandert, maar het beschermingsniveau hetzelfde blijft. Eerder zal deze verschuiving positieve effecten kunnen hebben voor de bescherming van de door deze regels te beschermen waarden (i.c. milieu en brandveiligheid). Omdat de regels voor een ieder gelden, zal het draagvlak voor de regels worden vergroot. Tevens zullen het toezicht en de handhaving effectiever kunnen plaatsvinden, omdat de regels duidelijk en voor een ieder gelijk zijn.

Betrokkenheid andere bestuursorganen

De leden van de CDA-fractie achten de verklaring van geen bedenkingen voor natuurbescherming een te zware bevoegdheid en zijn van mening dat gemeenten veel beter zelf deze beoordeling kunnen uitvoeren. Zij vragen om een toezegging dat bij de opstelling van de amvb de bevoegdheid voor de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) bij de gemeente komt te liggen en dat de memorie van toelichting hierop zal worden aangepast. In de brief van de Minister van LNV van 20 april 2007 aan de Tweede Kamer¹ is naar aanleiding van de voorstellen van de leden Koopmans en De Jager aangegeven dat een aantal punten die in hun initiatiefnota worden genoemd, voorwerp zijn van nader onderzoek in het kader van de evaluatie van de natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet) door het Ministerie van LNV. Voorwerp van onderzoek is onder andere de vraag in hoeverre verschillende toetsen en vergunningen kunnen worden geïntegreerd. De toedeling van het bevoegd gezag ten aanzien van die toestemmingen is één van de in dat kader te onderzoeken aspecten. Het streven van de Minister van LNV is om de evaluatie op 1 november 2007 af te ronden waarbij is toegezegd dat de Tweede Kamer dan over de resultaten zal worden geïnformeerd. Indien naar aanleiding van de evaluatie wordt besloten tot wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling in de natuurbeschermingswetgeving, zal dat ook gevolgen hebben voor de gevallen waarin nog een verklaring van geen bedenkingen nodig zal zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven hoe het wetsvoorstel anticipeert op afspraken die zijn gemaakt in Nederland over bevoegdheidsverdeling voor allerlei zaken op basis van regionale en gemeentelijke regelingen (bijvoorbeeld WGR-plus).

Het kabinet is voorstander van een regionale samenwerking van gemeenten bij de uitvoering van gemeentelijke taken. Zowel in de WGR, de WGR-plus als de nieuwe Wro (zoals gewijzigd in de nota van wijziging bij de Invoeringswet Wro) is dit tot uitdrukking gebracht. De Wabo brengt geen wijziging in de regeling van regionale samenwerking in de WGR, de WGR-plus en de nieuwe Wro, ook niet op het punt van de bevoegdhedenverdeling. In de Invoeringswet Wabo en het Invoeringsbesluit Wabo zal worden aangegeven op welke wijze de bevoegdheden van de WGR-plus regio's ten aanzien van besluiten over activiteiten die opgaan in de omgevingsvergunning, worden omgezet.

Verklaring van geen bedenkingen

De leden van de PvdA-fractie vinden de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) een minder gelukkig instrument. Zij vragen zich af hoe een bestuursorgaan kan nagaan of de inhoud van een vvgb en de daaraan eventueel verbonden voorschriften goed zijn overgenomen.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt genomen door één bestuursorgaan: het bevoegd gezag. Dit orgaan draagt zorg voor een goed verloop van de procedure en is verantwoordelijk voor de te nemen integrale beslissing. Uitgangspunt is dat de afweging omtrent de verschillende aspecten van het betrokken project door één bevoegd gezag wordt gemaakt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is duidelijk geworden dat er enkele gevallen zijn waarin het, gelet op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissende bevoegdheid omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten. Om te voorkomen dat burger en bedrijf dan toch zouden worden geconfronteerd met verschillende aanspreekpunten, is de vvgb geïntroduceerd. Dit instrument is zodanig geregeld dat enerzijds de burger en het bedrijf hiermee niet direct

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 690, nr. 4.

worden geconfronteerd, maar dat anderzijds de beslissende invloed van het andere bestuursorgaan verzekerd blijft. Hierdoor blijft helderheid aan de voorkant voor de vergunningaanvrager bestaan. Dat er in de backoffice sprake is van afstemming en coördinatie, is een zaak voor het bevoegd gezag. Hiermee wordt de aanvrager niet lastig gevallen.

In paragraaf 2.5 van de Wabo is geregeld dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning in bij amvb aan te wijzen gevallen slechts kan verlenen als een ander bestuursorgaan een vvgb heeft afgegeven (het vvgb-orgaan). Het vvgb-orgaan kan bij de verklaring ook voorschriften met betrekking tot die aspecten geven die het bevoegd gezag vervolgens onverkort aan de omgevingsvergunning moet verbinden. Het bevoegd gezag kan die voorschriften niet zelfstandig wijzigen of aanvullen. Dat is ook het geval, wanneer de omgevingsvergunning eenmaal is verleend. Op deze manier wordt de beslissing omtrent het betrokken aspect de facto genomen door het orgaan dat bevoegd is de vvgb te verlenen.

In de procedure van vergunningverlening is een aantal waarborgen omtrent de betrokkenheid van het vvgb-orgaan opgenomen. De vvgb komt alleen voor in de uitgebreide voorbereidings-procedure. Wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ontvangen, beoordeelt het bevoegd gezag of er aspecten zijn waaromtrent een ander bestuursorgaan een vvgb moet afgeven. Indien dat het geval is, zendt het de aanvraag zo spoedig mogelijk aan het vvgb-orgaan. Het vvgb-orgaan stelt vervolgens een ontwerp-vvgb op. Deze ontwerp-vvgb maakt deel uit van het ontwerpbesluit. Dit betekent dat ten aanzien van beide onderdelen (ontwerpbesluit inclusief ontwerp-vvgb) zienswijzen kunnen worden ingediend. Het vvgb-orgaan krijgt voorafgaand aan de terinzagelegging een kennisgeving van het ontwerpbesluit toegezonden door het bevoegd gezag (artikel 3.12 Wabo juncto artikel 3:12 Awb). Bij nota van wijziging is bepaald dat het vvgb-orgaan ook het ontwerpbesluit krijgt toegezonden. Zienswijzen die overeenkomstig artikel 3:15 van de Awb naar voren worden gebracht, en adviezen van de krachtens artikel 2.11 van de Wabo aangewezen adviseurs kunnen mede betrekking hebben op het ontwerp-vvgb. Voor zover dat het geval is, zendt het bevoegd gezag ze ingevolge artikel 3.11 van de Wabo onverwijld aan het vvgb-orgaan. Vervolgens neemt het vvgb-orgaan een definitieve beslissing omtrent de vvgb. Het bevoegd gezag verwerkt deze beslissing in het uiteindelijke besluit op de vergunningaanvraag. Een exemplaar van dit besluit wordt door het bevoegd gezag aan het vvgb-orgaan gezonden (artikel 3.12 juncto artikel 3:44 Awb). Door deze verschillende procedurestappen kan het vvgb-orgaan vrij eenvoudig beoordelen of de vvgb en de daaraan verbonden voorschriften op een juiste wijze zijn overgenomen.

Het bevoegd gezag zal ervoor moeten zorgen dat de diverse onderdelen van het besluit op elkaar zijn afgestemd. Het is dan ook wenselijk dat beide organen (bevoegd gezag en vvgb-orgaan) reeds bij de voorbereiding overleg plegen over de onderlinge samenhang van de verschillende betrokken aspecten. Ook voor de handhaving geldt overigens dat door het bevoegd gezag en het vvgb-orgaan moet worden gezorgd voor een toereikend onderling afgestemd toezicht. Bij bestuursorganen moet voorop staan dat burger en bedrijf vanuit een gemeenschappelijke visie vanuit de overheid worden benaderd.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, indien een vvgb is afgegeven, het bevoegd gezag niet meer de vrijheid heeft om de vergunning te weigeren in verband met de aspecten waarvoor de verklaring is afgegeven. Ook hieruit blijkt weer de beslissende invloed die het vvgb-orgaan heeft ten aanzien van de beoordeling van de betrokken specifieke aspecten. Het is uiteraard wel mogelijk dat de vergunning op een andere grond geweigerd wordt. Als het bevoegd gezag zich niet met een besluit omtrent de vvgb kan verenigen, kan het eventueel, nadat het besluit is genomen, wel tegen de vvgb beroep instellen (zie artikel 6.1 van de Wabo).

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd in hoeverre tegenstrijdige toetsingskaders ertoe kunnen leiden dat het bevoegd gezag één van de belangen, i.c. het natuurbelang, terzijde schuift. In dit verband vragen zij naar de betekenis van het begrip «de bescherming van de fysieke leefomgeving».

Vooropgesteld moet worden dat het wetsvoorstel geen integraal toetsingskader kent, zoals «het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving». Het wetsvoorstel beoogt een samenhangende beoordeling te bevorderen, maar daarbij blijven de bestaande toetsingskaders gehandhaafd. De verschillende belangen mogen dus niet tegen elkaar worden afgewogen. Indien er voor een onderdeel een weigeringsgrond van toepassing is, kan de omgevingsvergunning voor dat onderdeel niet worden verleend. Indien er vergunning wordt gevraagd voor een bouwactiviteit in een beschermd natuurgebied kan er dus geen vergunning worden verleend als de belangen, bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998, zich daartegen verzetten. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen wijziging aan in de bestaande beschermingsniveaus.

De samenhangende beoordeling die het wetsvoorstel beoogt te bevorderen, houdt in dat het bevoegd gezag vanuit de bestaande belangenkaders aandacht besteedt aan de verhouding tot verschillende andere belangenkaders. Indien er sprake is van een vvgb, gaat het erom dat het vvgb-orgaan en het bevoegd gezag in goed onderling overleg gebruik maken van de ruimte die de bestaande toetsingskaders bieden. Op deze manier kunnen de voorschriften zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Bijvoorbeeld brandvoorschriften die met het oog op brandveiligheid en uit oogpunt van natuurbehoud worden gesteld. In het kader van invoering zal een handreiking voor de bevoegde bestuursorganen worden opgesteld over hoe vergunningvoorschriften zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de termijn voor het opstellen van een ontwerp-vvgb niet verkort kan worden tot vier weken. De termijn die voor het opstellen van een ontwerp-vvgb in het wetsvoorstel is opgenomen, bedraagt acht weken. Gedurende die termijn moet het vvgb-orgaan beoordelen of de voorgenomen activiteit doorgang kan vinden. Het vvgb-orgaan toetst met het oog op een specifiek belang ten aanzien waarvan het een bijzondere deskundigheid of verantwoordelijkheid bezit. Ook moet het vvgb-orgaan in die periode ontwerpvoorschriften opstellen die met het oog op dat belang aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Het gaat bijvoorbeeld om de gevallen waarin momenteel een buitenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan op grond van artikel 19, eerste lid, WRO wordt verleend. De gemeenteraad toetst dan aan het belang van een goede ruimtelijke ordening. Dergelijke besluiten kunnen verstrekkend zijn, zoals de bouw van een nieuwe afvalverbrandingsinrichting. Bij de ruimtelijke toets zal bovendien aan een groot aantal specifieke aspecten (luchtkwaliteit, waterhuishouding, monumenten, natuur, etc.) aandacht moeten worden besteed. Gelet op de omvang van de toets die verricht moet worden, is een verkorting van de termijn tot vier weken praktisch onmogelijk en daarom niet verantwoord.

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen gesteld over de termijnen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 4 Procedurele aspecten, onder het kopje Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of het niet voor de hand ligt te kiezen voor het eenvoudiger coördinatiemodel, nu in het wetsvoorstel diverse hulpconstructies (advies, vvgb) in het leven worden geroepen om het beginsel één bevoegd gezag te bereiken, wordt beantwoord in hoofdstuk 4 Procedurele aspecten, onder het kopje Coördinatie.

4. PROCEDURELE ASPECTEN

Algemeen

De leden van de SP-fractie verwachten dat het vooroverleg steeds belangrijker wordt. Zij vragen of er niet het gevaar bestaat dat door gebrek aan transparantie in het vooroverleg het wettelijk beschermd belang van de ene vergunning inboet ten opzichte van de andere.

Het is staande praktijk dat veel vergunningaanvragers voorafgaand aan de indiening van hun aanvraag in informeel overleg treden met het bevoegd gezag. Deze mogelijkheid van vooroverleg wordt in de praktijk, zo blijkt ook uit de pilots, als nuttig ervaren. Dit geldt met name bij de meer complexe vergunningaanvragen. Op deze wijze kunnen latere problemen in de procedure worden voorkomen. In voorkomende gevallen kunnen ook derdebelanghebbenden in dit informele overleg worden betrokken. Uit de eindrapportage van de pilots blijkt dat het bevoegd gezag veel bewuster met het vooroverleg omgaat en in bepaalde gevallen zelfs geheel afziet van vooroverleg.

Het wetsvoorstel gaat uit van de gangbare voorbereidingsprocedures uit de Awb. In artikel 3:21 Awb was aanvankelijk bepaald dat, indien vooroverleg over de aanvraag heeft plaatsgehad, een verslag daarvan ter inzage moest worden gelegd. Met de inwerkingtreding van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) op 1 juli 2005 is deze bepaling komen te vervallen. Wij hebben niet de intentie om procedurele of inhoudelijke regels aan het vooroverleg te verbinden. Dit zou alleen maar leiden tot voor-vooroverleg.

In de uniforme voorbereidingsprocedure is een aantal procedurele waarborgen opgenomen waardoor zowel de door diverse wetten te beschermen belangen als de belangen van derden in voldoende mate tot hun recht kunnen komen.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet verwacht dat derdebelanghebbenden voldoende deskundig zijn om alle consequenties van een integrale vergunning te kunnen overzien en om binnen de daarvoor geldende termijnen bezwaar te kunnen maken of beroep in te stellen. Zij vragen in dit verband op welke wijze het kabinet gaat voorzien in ondersteuning van derdebelanghebbenden bij bezwaarprocedures.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het proces van vergunningverlening. De regels en vereisten voor dit proces, inclusief het op zorgvuldige wijze betrekken van derdebelanghebbenden, zijn met name geregeld in de Awb. De inhoud van de aanvraag en de procedures voor het beslissen omtrent die aanvraag zijn zowel voor de aanvrager als voor derdebelanghebbenden van tevoren kenbaar. Dankzij de integratie van diverse toestemmingen in één omgevingsvergunning, treedt in de fase van rechtsbescherming naar verwachting een lastenverlichting op voor derdebelanghebbenden. Met de omgevingsvergunning kunnen zij voortaan in één keer om rechtsbescherming vragen, in plaats van de huidige praktijk van afzonderlijke rechtsgangen ongelijk in de tijd tegen elke afzonderlijke toestemming. Het bevoegd gezag staat in iedere vergunningprocedure voor de vraag of en in welke vorm een overleg met de vergunningaanvrager wordt gehouden over diens aanvraag, maar ook voor de vraag of en op welke manier derdebelanghebbenden bij het opstellen van de vergunning worden betrokken. Soms bestaat hiervoor een wettelijke verplichting, zoals bijvoorbeeld volgt uit artikel 4:8 van de Awb. In andere gevallen is het een keus van het bevoegd gezag om een interactief vergunningproces te doorlopen. Derdebelanghebbenden raken in dat geval actief betrokken bij de aanvraag en de besluitvorming over het aangevraagde project. Ongeacht de keuzes van het bevoegd gezag met betrekking tot de inrichting van de procedure, is in de Awb en de Wabo voor alle gevallen gere-

geld dat het bevoegd gezag een openbare kennisgeving publiceert van de aanvraag of van het ontwerpbesluit over de aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierdoor kunnen derdebelanghebbenden tijdig op de hoogte zijn.

Wat betreft de deskundigheid van derdebelanghebbenden om binnen de termijnen alle consequenties van een omgevingsvergunning te kunnen overzien, is sprake van een verschil tussen belanghebbenden die vaker te maken hebben met het omgevingsrecht («repeat players») en belanghebbenden die eenmalig in aanraking komen met het bestuursrecht en omgevingsrecht («one shotters»)¹. Van degenen die herhaaldelijk voor hun belangen opkomen, is niet gebleken dat zij problemen ondervinden met het formuleren en inbrengen van standpunten. Voor burgers die eenmalig met dit recht in aanraking komen, blijkt dat zij meestal gaandeweg de procedures hun weg weten te vinden. Er is weliswaar geen specifiek onderzoek gedaan naar de vereiste mate van inhoudelijke deskundigheid van burgers, maar uit de rechtspraak komen geen signalen dat dit een probleem zou zijn dat nader onderzocht moet worden. Uit de aangehaalde evaluatie blijkt dat de problemen van deze categorie derdebelanghebbenden meer betrekking hebben op procedurele onwetendheid en een te hoog verwachtingspatroon van de rol en mogelijkheden van de bestuursrechter. Met betrekking tot het eventuele gebrek aan deskundigheid over de consequenties van een omgevingsvergunning wijzen wij erop dat het regelmatig voorkomt dat burgers een structurele of eenmalige belangenvereniging oprichten, waardoor zij voldoende slagkracht en deskundigheid kunnen organiseren in ingewikkeldere zaken. Wanneer derdebelanghebbenden behoefte hebben aan ondersteuning in de bezwaar- of beroepsfase, kunnen zij zich laten bijstaan door een gemachtigde of een advocaat. Dit is reeds geregeld in artikel 2:1 Awb. Voor zover burgers een relatief laag inkomen hebben, kunnen zij in aanmerking komen voor een toegevoegde advocaat. Het bestaande stelsel van gefinancierde rechtshulp is ook van toepassing op de rechtsbijstand in het kader van de Wabo.

Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding

De leden van de CDA-fractie constateren dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure is verzaamd vanwege de invoering van de positieve fatale termijn voor de reguliere voorbereidingsprocedure. Zij vragen of dit een consistente vertaling is van het doel van het voorliggende wetsvoorstel in relatie tot het in voorbereiding zijnde Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Tevens menen zij dat de gebruiksvergunning en het Gebruiksbesluit onder het wetsvoorstel moeten vallen om daarmee zowel de bouw als het gebruik volledig op elkaar af te stemmen.

De bepalingen voor brandveilig gebruik van bouwwerken staan op dit moment nog in de gemeentelijke bouwverordeningen. De meeste gemeenten hebben hiertoe een vergunningstelsel ingevoerd: de gebruiksvergunning. In 2008 zullen de bepalingen voor brandveilig gebruik van bouwwerken landelijk worden geüniformeerd in het Gebruiksbesluit. De verwachting is dat dit besluit betrekking zal hebben op ca. 80% van de thans vergunningplichtige gevallen. In de overige 20% van de gevallen blijft een gebruiksvergunning vereist die zal worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Het betreft de gevallen waar aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft (zoals ziekenhuizen, verpleeghuizen, hotels en pensions) of gevallen waar aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft (zoals kinderdagverblijven en basisscholen). In eerste instantie was op de voorbereiding van een dergelijke omgevings-

¹ Commissie Evaluatie Awb III, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006, p. 14.

vergunning de reguliere procedure van toepassing. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard, omdat bij dergelijke vormen van gebruik sprake kan zijn van mogelijk ernstige maatschappelijke risico's (brandveiligheid).

In het Gebruiksbesluit wordt voorzien in een goede afstemming tussen het bouwen en het brandveilig gebruik van het bouwwerk. Indien voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk een voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag in de vorm van een vergunning nodig is, kan die toestemming alleen in de vorm van een omgevingsvergunning worden verkregen. In die gevallen is het bevoegd gezag uiteindelijk verantwoordelijk voor de afstemming van de voorschriften tussen brandveiligheid en bouwen. De aanvrager van de vergunning heeft in eerste instantie de afstemming tussen de bouw en het gebruik van het bouwwerk in eigen hand. Indien de aanvrager van de vergunning op het moment van de aanvraag van de omgevingsvergunning precies weet hoe het gebouw gaat worden gebruikt, kan hij volstaan met één omgevingsvergunning. Kan hij dat niet, dan zal hij naderhand een omgevingsvergunning voor het gebruik van het gebouw moeten vragen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom geen termijn wordt gegeven waarop de vergunning die via de uitgebreide procedure is voorbereid, van rechtswege wordt verleend. Naar hun mening kunnen de verschillende procedurestappen korter duren. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom het kabinet niet heeft gekozen voor een volledige invoering van de positieve fatale termijn. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom bij de uitgebreide procedure niet is aangesloten bij de termijnen van de milieuvergunning.

In het wetsvoorstel is gekozen voor twee standaardprocedures: de reguliere (voor relatief eenvoudige gevallen) en de uitgebreide voorbereidingsprocedure (voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving). Bij de keuze ten aanzien van termijnen is aangesloten bij de termijnen in de Awb. De uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft daarom een beslistermijn van 26 weken. Deze termijn is gelijk aan de beslistermijn van de huidige milieuvergunning. Wel is in het wetsvoorstel, in aanvulling op de Awb, de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen begrensd tot eenmaal met ten hoogste zes weken. Hiermee wordt beoogd de totale duur van voorbereidingsprocedure te beperken. In de pilots is onderzocht of de beslistermijn van 26 weken van de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan worden teruggebracht naar 20 weken. Ondanks het feit dat uit de pilots is gebleken dat dit denkbaar zou zijn, is hiervoor niet gekozen. In een aantal pilots is namelijk als risico gesignaleerd dat de kwaliteit van de te verlenen omgevingsvergunning als gevolg van kortere behandelingstermijnen in het gedrang zou kunnen komen. Ook heeft een aantal pilots laten zien dat zeker bij de complexere vergunningen de termijn van 20 weken erg krap is. Bovendien kan worden opgemerkt dat het gaat om een *maximale* beslistermijn, die niet aan een snellere totstandkoming van een besluit in de weg staat. Een aantal pilotgemeenten heeft de ambitie uitgesproken om bepaalde besluiten (veel) sneller te willen nemen dan binnen het maximum van de in het wetsvoorstel genoemde termijnen. Dit wordt onzerzijds toegejuicht.

Een andere mogelijkheid om tot inkorting van de beslistermijn te komen, zou kunnen worden bereikt door vergunningen die nu onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure vallen, zoveel mogelijk onder te brengen in de reguliere voorbereidingsprocedure. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zou in dat geval alleen kunnen worden toegepast voor die situaties waarin het bevoegd gezag de verwachting heeft dat een vergunningaanvraag tot veel inspraak van derden zal leiden. De reguliere procedure wordt dan toegepast voor de grote meerderheid van aanvragen waarin geen inspraak wordt verwacht, en waarvoor met de korte beslistermijn

mijn van 8 weken en de daaropvolgende bezwaarprocedure kan worden volstaan. Dit alternatief leidt echter tot een stelselwijziging die de bestaande vormen van rechtsbescherming verandert. Zo zou het effect optreden dat de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te dienen voor vergunningen die de uitgebreide voorbereidingsprocedure volgen, wordt beperkt tot het maken van bezwaar door belanghebbenden. Voor een dergelijke ingrijpende operatie is niet gekozen. Bij de toekomstige ontwikkeling van de Wabo zullen de effecten van de verschillende voorbereidingsprocedures en bijbehorende beslistermijnen die thans in het wetsvoorstel staan, worden geëvalueerd en zo nodig worden aangepast.

Overschrijding van de beslistermijn bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure leidt niet tot vergunningverlening van rechtswege. Een belangrijke reden daarvoor is dat deze procedure van toepassing is op vergunningen die (mede) dienen ter implementatie van Europese regelgeving. Gedacht kan worden aan vergunningen ter implementatie van de IPPC-richtlijn, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Vergunningverlening van rechtswege zou ertoe kunnen leiden dat de verleende vergunning in strijd is met deze Europese regelgeving. Een andere reden is dat voor de vergunningen die worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, een zekere mate van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag bestaat. Veelal zullen aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken belangen. Verlening van rechtswege overeenkomstig de aanvraag zou ertoe kunnen leiden dat dit ten koste gaat van de te beschermen belangen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is met name van toepassing op activiteiten met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Vergunningverlening van rechtswege in de uitgebreide procedure kan hierdoor leiden tot potentieel ernstige maatschappelijke gevolgen. Daarnaast kan worden gewezen op de bijzondere positie van derden in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In deze procedure kan een ieder zienswijzen indienen omtrent het ontwerpbesluit. Bij verlening van rechtswege zou, met voorbijgaan aan de ingediende zienswijzen, de verlening overeenkomstig de aanvraag geschieden. Dat zou geen recht doen aan de bijzondere positie van derden.

De leden van de fractie van de VVD hebben de visie van het kabinet gevraagd naar aanleiding van de opmerking van de VNG, tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, dat het invoeren van fatale termijnen zal leiden tot een terughoudende opstelling van overheden bij het ontvankelijk verklaren van vergunningaanvragen. Zij vragen hoe het kabinet dergelijk gedrag gaat voorkomen.

Het werken met een fatale beslistermijn is niet nieuw. Bij de bouwvergunning functioneert dit systeem reeds sinds oktober 1992. Het is uit die praktijk bekend dat er bij gemeenten handelwijzen bestaan om ongewenste fatale besluiten te voorkomen. Zo komt het voor dat gemeenten binnen de beslistermijn een weigering van de bouwvergunning bekendmaken, indien er binnen de beslistermijn door werkdruk of anderszins geen inhoudelijke beoordeling van de aanvraag kan plaatsvinden. De aanvrager die het met dat evident onjuiste weigeringsbesluit oneens is, zal daartegen door het indienen van een bezwaarschrift vragen om een heroverweging van dat besluit. Bij de behandeling van dat bezwaarschrift, waaraan overigens geen fatale beslistermijn is verbonden, heeft het bevoegd gezag alsnog de mogelijkheid om een inhoudelijk juist besluit te nemen op de aanvraag. Een soortgelijke handelwijze is ook denkbaar door een aanvraag niet in behandeling te nemen. Ook in die situatie zal de aanvrager zich gedwongen zien een bezwaarschrift in te dienen, naar aanleiding waarvan het bevoegd gezag relatief straffeloos kan terugkomen op dat onjuiste besluit en alsnog een juist besluit kan nemen op de aanvraag. Een andere mogelijkheid is dat een bestuursorgaan in de stan-

daard ontvangstbevestiging van een aanvraag altijd zou aankondigen dat de beslistermijn wordt verlengd.

Wij achten dit soort bestuurlijk handelen onwenselijk. Een effectieve wettelijke maatregel waarbij dergelijk gedrag in alle gevallen wordt voorkomen, is naar ons oordeel evenwel niet voorhanden. De vraag is wel of dergelijke maatregelen op voorhand nodig zijn. Er bestaan geen signalen dat bovenbedoeld gedrag veelvuldig is voorgekomen bij de verlening van bouwvergunningen. Wij gaan er dan ook vanuit dat er bij gemeenten en provincies daadwerkelijk de intentie bestaat om een goede uitvoering te geven aan de Wabo en de daarin opgenomen beslistermijnen. Uit de pilots blijkt dat de beslistermijnen reëel en haalbaar zijn en dat er op voorhand geen vrees behoeft te bestaan voor bovenbedoelde handelswijze. Dat neemt niet weg dat wij de uitvoeringspraktijk van de Wabo nauwlettend zullen volgen.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie ten aanzien van de mogelijkheid een financiële prikkel in te zetten om te voorkomen dat het bevoegd gezag de beslistermijnen laat verlopen waardoor er sprake zou zijn van een fictief verleende vergunning (Lex silencio positivo) wordt beantwoord in hoofdstuk 5 Financiële aspecten, onder het kopje leges.

Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning

De leden van de fracties van de VVD, ChristenUnie, SGP en PvdA hebben een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor een gedeelte van een project (deelvergunning) en om een omgevingsvergunning in twee fasen te verlenen (gefaseerde vergunning). Daarbij vraagt men zich met name af of een groot deel van de voordelen, zoals beoogd met de omgevingsvergunning, hierdoor niet verloren gaat. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben gevraagd of niet zou moeten worden voorkomen dat er deelvergunningen of gefaseerde vergunningen worden aangevraagd. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of er bijvoorbeeld financiële prikkels kunnen worden ingebouwd op grond waarvan het aantrekkelijk wordt aanvragen voor verschillende activiteiten ook daadwerkelijk zoveel mogelijk in één aanvraag te bundelen. De leden van de SGP-fractie bepleiten in dit verband dat de procedure voor het aanvragen van vergunningen wordt afgestemd op de praktijk en dus zo flexibel mogelijk wordt vorm gegeven. De leden van de PvdA-fractie merken nog op dat men de aanvraag blijft opknippen omdat het veelal niet mogelijk is om alles in détail in een keer uit werken. Immers, niet alle voor de aanvraag noodzakelijke informatie is bij moment van indiening van de aanvraag aanwezig. Zij wijzen daarbij op de milieu- en bouwvergunning die niet gesplitst kan worden in twee procedures. Voor een milieuvergunning heb je weinig detailinformatie van het gebouw nodig. Onder de omgevingsvergunning moet er dan gewacht worden op detailinfo met alle vertraging van dien. Zij vragen welke ervaringen hiermee zijn opgedaan en of er pilots zijn waar een aanvraag met een omgevingsvergunning meer tijd heeft gekost.

In het hiernavolgende wordt in algemene zin ingegaan op het nut en de noodzaak van de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te vragen voor een deel van een project of om een omgevingsvergunning gefaseerd te kunnen verkrijgen.

Aanvrager zelf verantwoordelijk voor de reikwijdte van de aanvraag

In de huidige praktijk bepaalt de wet voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Het uitgangspunt daarbij is dat de aanvrager in principe zelf bepaalt of en zo ja voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt. De Wabo brengt op zichzelf geen wijzigingen met zich mee in

deze uitgangspunten. De Wabo bepaalt voor welke activiteiten een vergunning is vereist en het is aan de aanvrager om te bepalen voor welke activiteiten hij een vergunning vraagt. De aanvrager bepaalt in beginsel de omvang en reikwijdte van een project en daarmee welke activiteiten hij deel laat uitmaken van een aanvraag om vergunning. Indien de aanvrager de door hem gevraagde vergunning krijgt, kan hij de vergunde activiteiten overeenkomstig die vergunning uitvoeren. Activiteiten die buiten de aanvraag zijn gebleven en die dus ook niet zijn vergund, mogen niet worden uitgevoerd. Indien er bijvoorbeeld een boom gekapt moet worden om plaats te maken voor een nieuw op te richten bouwwerk, kan men met een omgevingsvergunning voor alleen het bouwen van dat bouwwerk dus nog niet zoveel beginnen. Eerst zal dan ook een omgevingsvergunning voor het kappen van de boom moeten zijn verleend. Het is een verantwoordelijkheid van de aanvrager dat de vergunningaanvraag voorziet in alle activiteiten die hij wenst uit te voeren. Mede dankzij de opzet van het landelijk te ontwikkelen aanvraagformulier, zal de aanvrager vanzelf de juiste activiteiten aankruisen waarvoor hij vergunning wenst te ontvangen en zal hij welbewust de keuze kunnen maken voor activiteiten die hij al dan niet in zijn aanvraag om een omgevingsvergunning betreft.

Eén aanvraag heeft procedurele en financiële voordelen

Er is een aantal prikkels om ervoor te zorgen dat voor de te verrichten activiteiten van een project in één keer één vergunning wordt aangevraagd. In de eerste plaats zal het (digitale) aanvraagformulier stimuleren om de vergunningplichtige activiteiten van een project te onderkennen en daarvoor in één keer een vergunning aan te vragen. Met de landelijke uniforme regeling voor indieningsvereisten wordt gefaciliteerd dat de juiste gegevens en bescheiden bij de aanvraag worden gevoegd. In de tweede plaats heeft het in één keer aanvragen van een vergunning evidente procedurele en financiële voordelen. De aanvrager krijgt op deze wijze langs de snelste weg voor het gehele project een onherroepelijk besluit en zodoende heeft hij duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van het gehele project. Dit in tegenstelling tot de aanvragen om vergunning voor een deel van een project. Die doorlopen afzonderlijk de daarvoor geldende procedures (incl. bezwaar en beroep). Ook voor het bevoegd gezag, eventuele andere betrokken bestuursorganen en derdebelanghebbenden draagt de bundeling van alle activiteiten in één procedure, uitmondend in één besluit, met één procedure van rechtsbescherming, bij aan overzicht en transparantie. Ten slotte kan ook het bevoegd gezag via het systeem van de leges sturen op het in één keer vragen van een vergunning voor een geheel project. In het «Model voor het bepalen van de hoogte van de leges omgevingsvergunning», in opdracht van VROM opgesteld door SGB, wordt daarover opgemerkt: «Het bevoegd gezag kan stimuleren dat aanvragen om omgevingsvergunning betrekking hebben op zo veel mogelijk activiteiten (bijvoorbeeld kappen, slopen, bouwen) die deel uitmaken van een project, door in dergelijke gevallen een vermindering op het legesbedrag in rekening te brengen. Naarmate een vergunningaanvraag «breder» is, is er immers sprake van relatief minder administratief werk voor de beoordelende instantie(s). De gemeente Moerdijk biedt – vooruitlopend op de introductie van de omgevingsvergunning – nu reeds een dergelijke reductie om gecombineerd aanvragen te stimuleren.» Gelet op het bovenstaande zien wij geen aanleiding om in de wet extra (financiële) prikkels of aanvullende voorschriften op te nemen die zullen bevorderen dat de vergunning voor een project in één keer wordt aangevraagd.

Er kunnen zich situaties voordoen waarin een aanvrager er bewust voor kiest om bepaalde activiteiten nog niet binnen de aanvraag om omgevingsvergunning te betrekken. Dit «opknippen» van een project in meerdere aanvragen hoeft niet als onwenselijk te worden aangemerkt. Ook kan niet gesteld worden dat hierdoor de doelstellingen van de Wabo in het geding komen. De Wabo biedt dankzij deze mogelijkheid juist de vereiste flexibiliteit om het proces van vergunningverlening optimaal aan te laten sluiten bij de gewenste voortgang en planning van een project. Dat kan wellicht het beste toegelicht worden aan de hand van enkele concrete voorbeelden.

Kappen van boom en bouwen

In het reeds aangehaalde voorbeeld van de boom die moet wijken voor een op te richten bouwwerk, kan het voordelig zijn om eerst de zekerheid te hebben van een omgevingsvergunning voor het kappen van die boom. Pas als die omgevingsvergunning onherroepelijk is en het dus definitief zeker is dat de boom gekapt mag worden, kan er verder worden geïnvesteerd in het maken van een bouwkundig ontwerp en een aanvraag om omgevingsvergunning daartoe. Denkbaar is evenwel ook dat het andersom wenselijk is om eerst duidelijkheid te verkrijgen over de aanvaardbaarheid van het bouwen van het bouwwerk, alvorens vergunning te vragen voor het kappen van de boom.

Slopen van bouwwerk en nieuwbouw

Een ander voorbeeld is dat eerst een vergunning wordt gevraagd voor het slopen van één of meer bouwwerken, terwijl pas in een later stadium – wellicht zelfs door de volgende grondeigenaar of eigenaren – de aanvraag voor vervangende nieuwbouw wordt uitgewerkt en aangevraagd.

Nieuwe inrit

Nog een voorbeeld is dat een bedrijf met plannen voor een uitbreiding, eerst (in rechte) zekerheid wil verkrijgen over de aanleg van een nieuwe inrit. De plaats van die inrit kan immers in belangrijke mate bepalend zijn voor de verdere terreininrichting en de precieze plaatsing van de bouwwerken. Zodra de vergunning voor de inrit onherroepelijk is en de precieze locatie daarvan niet meer in debat kan komen, kan vervolgens de aanvraag worden ingediend voor de bouw- en milieuonderdelen van het project.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het efficiënt kan zijn dat een aanvrager in eerste instantie over slechts één of enkele activiteiten van een project een besluit wil verkrijgen. Het gaat daarbij met name om onderdelen van een project die cruciaal zijn voor het doorgaan van het gehele project. Natuurlijk kan in het vooroverleg met het bevoegd gezag de aanvaardbaarheid van bepaalde activiteiten aan de orde komen. Maar daarin ligt nu direct ook de beperking van het vooroverleg besloten. Immers, het vooroverleg kan nimmer leiden tot op rechtsgevolg gerichte uitspraken of bevindingen waaraan een gerechtvaardigd vertrouwen op honorering kan worden ontleend. Deze uitspraken zijn ook niet vatbaar voor bezwaar of beroep door derdebelanghebbenden. Uitspraken door of vanwege het bevoegd gezag gedaan in het vooroverleg hebben geen andere status dan een mededeling omtrent de verwachting hoe zal worden beslist voor het geval een formele aanvraag om vergunning voor de betrokken activiteit wordt ingediend. Aldus kan aan eventuele mededelingen die in het vooroverleg door het bevoegd gezag zijn gedaan, niet een gelijkwaardige functie worden toegekend als aan een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning zelf.

Onlosmakelijk samenhangende activiteiten

De vrijheid voor de aanvrager om zelf te bepalen voor welke activiteit een

vergunning wordt gevraagd, wordt beperkt door artikel 2.8 van de Wabo. Daarmee wordt dus ook de mogelijkheid beperkt om met deelvergunningen te werken. Activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld. Artikel 2.8 regelt om die reden dat die activiteiten ook niet los van elkaar kunnen worden aangevraagd.

Van onlosmakelijke samenhang tussen één of meer activiteiten is sprake als de activiteiten zien op dezelfde handeling. Het gaat dan om een activiteit die tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit als omschreven in de artikelen 2.1 of 2.2 van de Wabo. Deze beide activiteiten overlappen elkaar, zijn fysiek niet te scheiden of op te splitsen en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zij vormen één en dezelfde handeling die binnen twee of meer activiteitenomschrijvingen vallen. Vanwege de overlap in de activiteitenomschrijvingen is het niet mogelijk om de handeling op te knippen in deelvergunningen.

Tussen bijvoorbeeld het slopen van een bestaand bouwwerk, het oprichten van een nieuw bouwwerk, het maken van een nieuwe inrit en het kappen van een aantal bomen kan weliswaar samenhang bestaan, maar het betreft geen onlosmakelijke samenhang. Voor al van die genoemde activiteiten kan in één keer een omgevingsvergunning worden gevraagd, maar in plaats daarvan kan voor de diverse activiteiten ook geclusterd in twee of meer aanvragen een vergunning worden gevraagd. Elk van deze activiteiten kent zijn eigen toetsingskader, waaraan een zelfstandige beoordeling kan plaatsvinden zonder dat daaruit de noodzaak voortvloeit van een samenhangende beoordeling. Voor een goede beoordeling van de aanvraag is het op zichzelf ook niet nodig om te weten welke activiteiten mogelijk in de toekomst nog meer zullen gaan plaatsvinden. In het kader van de Wabo zullen activiteiten waarvoor pas later een vergunning wordt gevraagd, automatisch als een nieuw project worden aangemerkt.

Het kan zelfs zo zijn dat de ene activiteit niet kan plaatsvinden, voordat een andere activiteit is uitgevoerd. Denk aan het gegeven voorbeeld van het kappen van de boom, alvorens op die plek een bouwwerk kan worden gebouwd. Er is dan weliswaar sprake van samenhang, maar nog steeds is daarbij geen sprake van een onlosmakelijke samenhang. Het kappen van de boom kan immers ook los van het bouwen van het bouwwerk plaatsvinden. Het bouwen behelst een andere handeling dan het kappen van de boom en de vergunningen daartoe kunnen dus ook los van elkaar worden aangevraagd.

Wanneer er wel sprake is van onlosmakelijke activiteiten, laat zich het beste aan de hand van concrete voorbeelden toelichten.

Verbouwing van een rijksmonument

Deze verbouwing is een meervoudig vergunningplichtige handeling, omdat het twee activiteiten betreft. Er is sprake van «bouwen» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel a, en tegelijkertijd moet die handeling worden aangemerkt als «het in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel f. Als het «bouwen» stopt, stopt automatisch ook «het in enig opzicht wijzigen van een beschermde monument», en andersom. Thans is voor de betreffende handeling zowel een bouwvergunning als een monumentenvergunning vereist, waartussen is voorzien in een procedurele coördinatie­regeling. Onder de Wabo is die handeling gebonden aan slechts één omgevingsvergunning, maar valt deze wel onder twee activiteitenomschrijvingen.

Het «bouwen» en «oprichten» van een betonmortelcentrale

Daarbij is sprake van «bouwen» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel a, en tegelijkertijd «het oprichten van een inrichting» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel e. In de huidige situatie is voor deze handeling zowel een bouwvergunning als een milieuvergunning vereist. Ook daarbij is thans voorzien in een procedurele coördinatie­regeling waarbij de aanvrager zonodig de gelegenheid krijgt om zijn aanvraag om een bouwvergunning aan

te passen aan de eisen die voortvloeien uit een milieuvergunning. Onder de Wabo is voor deze handelingen slechts één omgevingsvergunning vereist, maar valt deze onder twee activiteitenomschrijvingen.

Het bouwen van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan

Dit is een veelvoorkomende situatie waarin sprake is van een samenloop van toestemmingsprocedures. Het gaat dan om een bouwvergunning en een planologische ontheffing (onder de huidige WRO nog als «vrijstelling» aangeduid). Gedacht kan worden aan de bouw van een woning op een plaats waar dat in strijd is met het bestemmingsplan. Onder de Wabo «lossen» deze beide besluiten die nodig zijn om de woning te kunnen bouwen, op in één omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning op een plaats waar dat in strijd is met het bestemmingsplan. Van een afzonderlijke planologische ontheffing is onder de Wabo geen sprake meer. Wel is sprake van twee onlosmakelijk samenhangende activiteiten. Het «bouwen» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel a, en tegelijkertijd «het verrichten van andere handelingen in strijd met de bij een bestemmingsplan gestelde regels» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel c. Zodra het om bouwen gaat dat strijdig is met het bestemmingsplan, is dus eveneens sprake van de activiteit als bedoeld onder artikel 2.1, onderdeel c, en dient ook deze onlosmakelijk samenhangende activiteit op grond van artikel 2.8 deel uit te maken van de aanvraag.

Het bevoegd gezag zal in het kader van de toets of een aanvraag volledig is en in behandeling kan worden genomen, beoordelen of de aanvraag voorziet in alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten. Indien in de aanvraag een activiteit ontbreekt, kan toepassing gegeven worden aan artikel 4:5 van de Awb en wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen. Wordt de aanvraag niet ten genoegen van het bevoegd gezag aangevuld, dan kan besloten worden de aanvraag buiten behandeling te laten.

In geval van onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten, zoals hierboven omschreven, geldt dus dat in één keer een aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden ingediend voor de betrokken handeling. De handeling die onder te brengen is in twee of meer activiteiten, wordt dan op basis van het gehele op die activiteiten toepasselijke toetsingskader beoordeeld.

Het in twee fasen verlenen van een vergunning (gefaseerde vergunning)

Om gelijksoortige redenen waarom gewerkt wordt met een deelvergunning, kan er ook aanleiding bestaan om een aanvraag om vergunning voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten per activiteit en het bij die activiteit behorend toetsingskader te laten beoordelen. De Wabo biedt die mogelijkheid door een vergunning gefaseerd te kunnen aanvragen en verlenen. Het blijft dan één vergunning, maar de beoordeling van de aanvraag en de besluitvorming daaromtrent vindt in twee fasen plaats. Elke fase vormt een op zichzelf staand appellabel besluit gericht op rechtsgevolg. Beide besluiten, indien positief, vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning. De activiteiten kunnen echter pas plaatsvinden als de besluiten voor beide fasen zijn verkregen. Met de nota van wijziging is de systematiek van fasering flexibeler gemaakt, zodat deze beter aansluit bij behoeften hiertoe uit de praktijk. Tijdens enkele pilots (Chemelot en Moerdijk) is namelijk gebleken dat de oorspronkelijk voorgestelde regeling van fasering onvoldoende aansloot bij de ontwikkeling van bouwprojecten binnen grote bedrijven. Zoals de leden van de fractie van de PvdA hebben opgemerkt, betrof het hier de samenloop van bouwactiviteiten en het oprichten van een milieu-inrichting. Het bleek niet altijd mogelijk om al ten tijde van de indiening van de aanvraag van de milieuactiviteit ook de gedetailleerde gegevens met betrekking tot de bouwaanvraag te overleggen. Dit is aanleiding

geweest voor het houden van een aantal workshops, waarin experts op het terrein van de vergunningverlening met elkaar in debat zijn gegaan over die problematiek. Tijdens die bijeenkomsten is gezocht naar een oplossing om de Wabo op dit punt beter te laten aansluiten op de praktijk. En die oplossing is gevonden in het systeem van flexibele fasering. In het nieuwe systeem van flexibele fasering, zoals in de nota van wijziging wordt voorgesteld, wordt de aanvrager vrijgelaten in het bepalen van welke activiteit in welke fase wordt beoordeeld. Ook de systematiek van fasering kan het beste aan de hand van concrete voorbeelden worden toegelicht.

Gefaseerde bouwvergunning

De bestaande figuur van de thans in de Woningwet opgenomen variant van de gefaseerde bouwvergunning blijft bijvoorbeeld binnen de Wabo mogelijk. De gefaseerde bouwvergunning voorziet in de mogelijkheid om in een eerste-fase-besluit in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of het bouwproject planologisch aanvaardbaar is en kan worden toegestaan. In het tweede-fase-besluit wordt voorzien in de technische uitwerking en vindt de toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003 plaats.

Planologische aanvaardbaarheid

Binnen de systematiek van de nieuwe faseringsregeling in de Wabo kan fasering per activiteit plaatsvinden. Indien een omgevingsvergunning voor een bouwwerk wordt aangevraagd dat strijdig is met het bestemmingsplan, kan in de eerste fase een aanvraag worden gedaan voor de activiteit «het verrichten van andere handelingen in strijd met de bij een bestemmingsplan gestelde regels» als bedoeld in artikel 2.1, onderdeel c. Op basis van deze eerste-fase-aanvraag komt een appellabel eerste-fase-besluit omtrent de planologische aanvaardbaarheid van het bouwplan. Ook derdebelanghebbenden kunnen in rechte tegen dit besluit opkomen. In de tweede fase kan de aanvraag worden ingediend voor de activiteit «bouwen» en zal een beoordeling plaatsvinden van de verdere technische uitwerking van het plan met een toetsing aan onder meer het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en de welstandsnota.

Dankzij de voorgestelde faseringsmogelijkheid blijft het, net als bij de huidige gefaseerde bouwvergunning, mogelijk om een eerste-fase-besluit te verkrijgen omtrent de planologische aanvaardbaarheid van een bouwproject. Dit kan efficiënt zijn in gevallen waarin het niet voor honderd procent duidelijk zeker is of een project strijdig is met het bestemmingsplan of indien daar, ook bij eventuele derdebelanghebbenden, afwijkende opvattingen over bestaan. Ook kan fasering wenselijk zijn in het geval dat er bij strijd met het bestemmingsplan tijdens het vooroverleg op voorhand geen zekerheid gegeven kan worden of de afwijking van het bestemmingsplan wordt toegestaan. Bij omstreden bouwplannen, die bijvoorbeeld bij derdebelanghebbenden gevoelig liggen en in rechte bestreden zullen worden, kan het een belangrijk voordeel hebben om eerst een onherroepelijk besluit over de afwijking van het bestemmingsplan af te wachten. Pas als er een onherroepelijk eerste-fase-besluit is omtrent de planologische aanvaardbaarheid, kan vervolgens verder geïnvesteerd worden in de bouwtechnische uitwerking en de welstandstoets in de tweede fase. De aanvraag-tweede-fase kan ook geheel achterwege blijven, indien het project definitief stuit op planologische belemmeringen. De investeringen voor het ontwerpen en uitwerken van het bouwplan voor de aanvraag-tweede-fase behoeven dan niet te worden gemaakt. Dit kan aanzienlijke kosten besparen.

Milieu- en bouwactiviteiten

Een ander voorbeeld waarin fasering wenselijk kan zijn, betreft de situatie waarin de milieuaspecten van een project al wel voldoende concreet zijn uitgewerkt voor het indienen van een aanvraag, maar de bouwaspecten van het project nog in ontwikkeling zijn en wellicht zelfs mede afhankelijk zijn van de precieze inhoud van het besluit omtrent de milieuaspecten. Milieubelemmeringen kunnen immers van invloed zijn op de wijze waarop een inrichting wordt gebouwd. Ook in die situatie kan het werk- en kostenbesparend zijn om eerst een besluit inzake de milieuaspecten te verkrijgen, alvorens de aanvraag wordt uitgewerkt en ingediend omtrent de bouwaspecten van het project.

Door de mogelijkheid van de deelvergunning en het gefaseerd verlenen van de vergunning kan – geheel in lijn met het pleidooi van de SGP-fractie – de procedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning optimaal worden afgestemd op de praktijk. Er zijn situaties waarin het in één keer vragen van een vergunning het meest efficiënt is. Dit zal zich vermoedelijk in de meeste gevallen voordoen. Er kunnen echter ook situaties zijn waarin het vragen van een deelvergunning of het werken met een gefaseerde vergunning het meest efficiënt is. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van het in hoofdstuk 1 genoemde «Efteling-overleg». Tijdens dit overleg kwam duidelijk naar voren dat het bedrijfsleven vrijwel altijd zal kiezen voor snelheid en het in één keer aanvragen van een omgevingsvergunning voor al zijn activiteiten. De belangrijkste voordelen daarvan zijn: één procedure van inspraak en beroep en een samenhangende beoordeling van de diverse activiteiten. Alleen wanneer het welslagen van een project afhankelijk is van de beslissing van de overheid op een deelaspect, zullen bedrijven een deel- of een gefaseerde vergunning aanvragen. Op deze wijze besparen zij werk en kosten. Wanneer daarover een beslissing is genomen, zal voor de rest van het project een geïntegreerde aanvraag worden ingediend. In de komende tijd zal in overleg met het bedrijfsleven inhoud worden gegeven aan het bevorderen van het geïntegreerd aanvragen van een omgevingsvergunning via voorlichting en praktijktests.

De vraag van de leden van de SGP-fractie over het in de literatuur ontwikkelde idee van een verzamelvergunning zal worden beantwoord in dit hoofdstuk, onder het kopje Coördinatie.

Rechtsbescherming

De leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie en de SGP hebben enkele vragen gesteld over de voorgenoemde concentratie van het beroep in eerste aanleg. Zij vragen o.a. een reactie op het advies van de Raad voor de Rechtspraak.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel geen bepalingen bevat over de concentratie van beroep in eerste aanleg. Wel bevat de memorie van toelichting een passage over de voornemens tot concentratie, gerelateerd aan de (bijzondere) deskundigheid die nodig is voor beoordeling van bepaalde omgevingsvergunningen. Op 17 april 2007 heeft de Raad voor de Rechtspraak advies uitgebracht over de voorgenoemde concentratie van het beroep in eerste aanleg voor besluiten op grond van de Wabo en de Waterwet. In het advies gaat de Raad onder meer in op de criteria voor concentratie en de wijze waarop rechtbanken dienen te worden aangewezen. Gelet op deze algemene punten is het advies niet alleen van belang voor de regeling van concentratie in de Wabo of Waterwet. Concentratie doet zich immers ook buiten het omgevingsrecht voor. Inmiddels heeft het kabinet een standpunt bepaald naar aanleiding van het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie.¹ Daarin wordt ook ingegaan op de noodzaak van deskundigheid, specialisatie, samenwerking tussen de gerechten en dergelijke. Ter uitvoering van dat kabinetsstandpunt zal door de Minister van Justitie een wetsvoorstel worden ingediend. In dat kader zal naar verwachting tevens aan de orde kunnen komen in hoeverre intensieve samenwerking tussen rechtbanken een alternatief voor concentratie kan zijn. In afwachting van deze ontwikkelingen, zullen in de Wabo geen bepalingen over concentratie van rechtsmacht worden opgenomen.

¹ Kamerstukken II 29 279, nrs. 42 en 55.

Coördinatie

De leden van de fracties van de PvdA, SP, ChristenUnie en SGP hebben vragen gesteld over de meerwaarde van dit wetsvoorstel ten opzichte van de coördinatieregelingen uit het wetsvoorstel samenhangende besluiten Awb (Wsb) en uit de Wro. Al deze fracties vragen waarom niet is gekozen voor toepassing van de coördinatieregelingen, zoals deze zijn opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Wsb. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij in het bijzonder in te gaan op de kritiek van de VNG op het wetsvoorstel. Zowel coördinatie als integratie beogen een samenhangende besluitvorming te bevorderen. De verschillen zitten met name in de wijze waarop en de mate waarin dat gebeurt. Coördinatie zorgt voor de afstemming van verschillende besluiten. Integratie leidt tot de totstandkoming van één besluit. De keuze voor (procedurele) integratie zoals die in de Wabo is gemaakt, heeft onder meer gevolgen voor de mogelijkheden tot stroomlijning en vermindering van procedures, de toepassing van ondersteunende voorzieningen, de vermindering van administratieve lasten, de mate waarin besluiten inhoudelijk op elkaar worden afgestemd en de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag. Deze verschillen hebben – dit in antwoord op de vraag van de SGP – zowel betrekking op de manier waarop de overheid de vergunningverlening organiseert (backoffice) als de relatie tussen overheid en vergunningvragers (frontoffice). Verder biedt de Wabo enkele extra's ten opzichte van coördinatieregelingen, zoals de harmonisatie van indieningsvereisten en een regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving. In het algemeen kan worden gesteld dat de Wabo in vergelijking met een coördinatieregeling leidt tot een verdergaande stroomlijning van het vergunningproces en de bestuursrechtelijke handhaving. Ook biedt de Wabo mogelijkheden om in de toekomst de samenhang binnen het omgevingsrecht zowel procedureel als inhoudelijk verder te versterken (zie hoofdstuk 1 van deze nota).

Dit betekent evenwel niet dat daarmee coördinatieregelingen overbodig zouden worden. De integratie binnen de Wabo is beperkt tot de daarbij aangegeven activiteiten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het zou te ver voeren om alle vergunningen te integreren die in enig opzicht raakvlakken met elkaar zouden hebben. Tevens zou een samenhangend integratiekader ontbreken. In die gevallen kan coördinatie voor de gewenste afstemming zorgen. Het toepassingsbereik van de coördinatieregelingen op grond van de Wsb en de Wro is breder dan de Wabo. Deze kunnen bijvoorbeeld ook op andere (vergunning)besluiten betrekking hebben. De regelingen kunnen een belangrijke functie vervullen bij de afstemming tussen de omgevingsvergunning en overige voor een project benodigde besluiten, bijvoorbeeld de afstemming van een omgevingsvergunning met een drank- en horecavergunning. De Wabo en de coördinatieregelingen op grond van de Wro en de Wsb zijn dan ook aanvullend ten opzichte van elkaar. Dit is in het nader rapport en de memorie van toelichting van het voorstel voor de Wabo en het voorstel voor de Wsb tot uitdrukking gebracht.

Hieronder worden de belangrijkste verschillen tussen de coördinatieregelingen in de Wsb en de Wro en de integratieregeling in de Wabo nader toegelicht. Wat betreft de Wsb is dit gebaseerd op het wetsvoorstel, zoals dat op 7 maart 2007 bij de Tweede Kamer is ingediend.¹ Voor de Wro is dit gebaseerd op de tekst van de wet, zoals die in het Staatsblad is verschenen (Stb. 2006, 566). In de bijlage is een tabel opgenomen, waarin een gedetailleerde vergelijking wordt gemaakt tussen de beide coördinatieregelingen en de Wabo. In de inleiding van deze nota is reeds ingegaan op het commentaar van de VNG.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nrs. 1–3.

Coördinatierelatingen laten de onderliggende vergunningstelsels in stand. Ze zorgen ervoor dat verschillende besluiten in procedureel opzicht samenhangend tot stand komen. Coördinatierelatingen gelden dan ook uitsluitend bij samenloop van besluiten. Is er geen samenloop, dan gelden de afzonderlijke procedureregelingen voor de verschillende besluiten. Dat geldt zowel voor de voorbereidings- als rechtsbeschermingsprocedure.

Het stelsel van de omgevingsvergunning geldt *in plaats van* de bestaande sectorale vergunningstelsels. De bestaande vergunningstelsels en procedureregelingen komen bij de invoeringswetgeving te vervallen. Het vergunningstelsel van de Wabo is van toepassing op alle daarin genoemde vergunningplichtige activiteiten. Ongeacht of die activiteiten afzonderlijk of tegelijk worden aangevraagd. Er worden twee voorbereidingsprocedures geïntroduceerd: de reguliere en de uitgebreide. Er gelden daarnaast geen sectorale procedureregelingen meer.

Bij coördinatie blijven de sectorale procedureregelingen in de diverse wetten, amvb's of verordeningen bestaan. Dit betekent dat ook de vele daarin voorkomende verschillen en dubblures blijven bestaan. Burgers en bedrijven, zoals bijvoorbeeld burgers die een boom willen kappen of aannemers, blijven bij zgn. «enkelvoudige» aanvragen¹ met die verschillen te maken houden. De Wabo lijkt wellicht op het eerste oog ingewikkelder, maar biedt een regeling die de bestaande procedure-regelingen voor meer dan 25 vergunningen volledig vervangt. De geharmoniseerde procedures (en bijbehorende voorzieningen, zoals een loket, digitaal indieningsformulier en andere ICT-toepassingen) gelden dus ook voor «enkelvoudige» aanvragen. Daarmee gaat de Wabo een stap verder dan de coördinatierelatingen. Door de integratie van procedures is ook eventuele verdere harmonisatie eenvoudiger.

De Wabo regelt niet alleen de vergunningsprocedure, maar het gehele vergunningstelsel. Zo zijn in de Wabo naast de procedureregels ook de vergunningplichten (artikelen 2.1 en 2.2) en de weigeringsgronden (artikelen 2.12 tot en met 2.23) opgenomen. Deze artikelen zijn ontleend aan de verschillende sectorale regelingen. Het wetsvoorstel is daarmee omvangrijker (en oogt daardoor wellicht ingewikkelder) dan een coördinatierelating. Uiteraard bestaan deze bepalingen ook bij vergunningstelsels waarop een coördinatierelating van toepassing is. De bepalingen zijn in dat geval echter minder zichtbaar, aangezien die geen deel uitmaken van de coördinatierelating, maar verspreid zijn over de diverse sectorale regelingen.

Dienstverlening en administratieve lasten

De Wabo biedt een belangrijke impuls voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en besluitvorming op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Tussen het bereiken van deze doelen en de wijze van regulering bestaat een nauwe relatie. De Wabo regelt bijvoorbeeld de wijze waarop een aanvraag kan worden gedaan (in principe bij de gemeente, één (digitaal) aanvraagformulier etc.) en bevat instrumenten om tijdige besluitvorming te bevorderen (lex silencio, eenmalige verlengingsmogelijkheid met vaste termijn). Zoals hierboven is toegelicht, gelden die regelingen ook voor gevallen waarbij er geen sprake is van samenloop. Het proces van vergunningverlening wint hiermee (lands)breed aan service, snelheid en kwaliteit.

Verder biedt de Wabo een grondslag voor het uniform regelen van de indieningsvereisten. Hierdoor is het mogelijk de indieningsvereisten inhoudelijk op elkaar af te stemmen en deze landelijk vast te stellen. Naast

¹ Dat wil zeggen aanvragen die betrekking hebben op activiteiten waarvoor momenteel slechts één vergunning is vereist, zoals bijvoorbeeld het kappen van een boom.

het feit dat er überhaupt nog maar één aanvraag nodig is, is dit een belangrijke winst voor de aanvrager. Op die manier wordt onnodige of dubbele informatieverstrekking voorkomen en wordt de ondersteuning door ICT (digitaal aanvraagformulier) eenvoudiger. Ook leidt dit tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid en een vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

De bestaande indieningsvereisten van de verschillende vergunningen zijn verspreid over vele regelingen op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau. Die regelingen verschillen sterk. Ook komt het voor dat een regeling van de indieningsvereisten geheel ontbreekt. Zonder de Wabo is het harmoniseren van de indieningsvereisten aanzienlijk moeilijker.

Door integratie in de Wabo zal het aantal jaarlijks te verlenen vergunningen met 200 000 afnemen. Daarnaast neemt het aantal verschillende procedureregelingen af. Dit leidt tot een daling van de administratieve lasten (zie hoofdstuk 8 van deze nota). Zoals hierboven is toegelicht, leidt een coördinatieregeling op zichzelf niet tot een afname van het aantal benodigde vergunningen of bestaande procedureregelingen. De mate waarin de administratieve lasten van coördinatieregelingen zullen dalen, hangt af van het aantal besluiten dat wordt gecoördineerd.

Verplichting tot afgestemde besluitvorming

De coördinatieregelingen, bedoeld in de Wro en de Wsb, zijn alleen van toepassing als deze door de *overheid* van toepassing zijn verklaard. De aanvrager kan de toepassing daarvan niet in rechte afdwingen. Als een coördinatieregeling van toepassing is, doorlopen alle aanvragen dezelfde procedure van voorbereiding en rechtsbescherming. Bij de beoordeling daarvan dienen de betrokken bestuursorganen *rekening te houden* met de onderlinge samenhang tussen de te nemen besluiten. De coördinatieregelingen creëren geen «recht» voor de aanvrager op inhoudelijk afgestemde besluiten.

In de Wabo geeft *de aanvrager* aan voor welke activiteiten hij toestemming wil hebben. In alle gevallen is het bevoegd gezag verplicht tot een inhoudelijk afgestemde besluitvorming. Deze verplichting is een resultaatsverplichting en kan in rechte worden afgedwongen.

Eindverantwoordelijkheid bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving

Bij coördinatie blijft in beginsel elk van de betrokken bestuursorganen bevoegd tot het nemen van de afzonderlijke besluiten. Het coördinerend orgaan heeft een rol als procesmanager. In bepaalde gevallen kan het coördinerend bestuursorgaan een besluit nemen in de plaats van het orgaan dat in eerste instantie bevoegd is (Wro).

De coördinatie blijft beperkt tot de fase van voorbereiding en rechtsbescherming. Zijn de besluiten eenmaal onherroepelijk geworden, dan is de coördinatieregeling niet meer van toepassing. Datzelfde geldt voor het coördinerend bestuursorgaan. Als de besluiten onherroepelijk zijn geworden, eindigt zijn betrokkenheid. De bestuursrechtelijke handhaving geschiedt door de afzonderlijke bevoegde bestuursorganen.

Integratie leidt ertoe dat er één besluit wordt afgegeven. Daarbij is sprake van één bevoegd gezag. Dat orgaan is integraal verantwoordelijk voor zowel de procedure als de inhoud van het besluit. In de Wabo is voor het bevoegd gezag expliciet een verplichting opgenomen om de vergunningvoorschriften op elkaar af te stemmen. Vervolgens is bepaald dat dit bevoegd gezag beslist op elke volgende vergunningaanvraag die betrekking heeft op dat project. Aldus wordt helder en eenduidig bepaald welk orgaan bevoegd gezag is en blijft ten aanzien van een project. Tot slot

regelt de Wabo dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving. Ook daarbij is sprake van een integrale verantwoordelijkheid. Voor de aanvrager ontstaat hierdoor één aanspreekpunt voor alle activiteiten, zowel bij de vergunningverlening als bij de handhaving.

Stroomlijning handhaving

Naast het vergunningsproces stroomlijnt de Wabo ook de handhaving. Hoofdstuk 5 bevat een geharmoniseerde, integrale regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving. Deze regeling, die grotendeels is ontleend aan de Wet milieubeheer, zal voor de handhaving van tal van wetten binnen het omgevingsrecht gaan gelden. Dit betekent dat de professionalisering van de handhaving die in het milieurecht de laatste jaren in gang is gezet, een ruimer bereik krijgt. Ook op het punt van het tot handhaving bevoegd gezag gaat de Wabo verder dan de coördinatie-regelingen: in de Wabo is er slechts één bevoegd gezag.

De leden van de SGP-fractie merken op dat door de verschuiving van bevoegd gezag overheden verantwoordelijk worden zonder ervaring op dat terrein. In dat geval zal er contact moeten zijn met een andere bestuurslaag waardoor er bestuurslasten optreden. Zij vragen waarom voor deze constructie is gekozen.

De verschuiving van bevoegd gezag doet zich, zoals elders in deze nota (hoofdstuk 3) is aangegeven, slechts in een beperkt aantal gevallen voor. De gekozen constructie hangt samen met het feit dat in het wetsvoorstel niet (de huidige organisatie van) de overheid centraal staat, maar de dienstverlening aan de burgers en bedrijven. In dat kader is de keuze gemaakt voor één bevoegd gezag per project. De consequentie hiervan is dat in die gevallen waarin voor een project op dit moment meerdere bestuursorganen bevoegd gezag zijn, een keuze gemaakt moest worden. Dit heeft ertoe geleid dat, wanneer de provincie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, zij ook verantwoordelijk wordt voor de thans gemeentelijke taken op het terrein van vergunningverlening voor bouwen, kappen van bomen, etc. De verwachting is dat de provincie in deze gevallen gebruik zal maken van de gemeentelijke deskundigheid ter zake en dat er sprake zal zijn van een goede samenwerking tussen deze overheden, waarbij een efficiënte dienstverlening voorop staat. Dit blijkt ook uit de eindrapportage van de pilots. Deze samenwerking behoeft niet te leiden tot een grote stijging van de bestuurslasten. Overigens wordt opgemerkt dat deze samenwerking ook aan de orde is, wanneer gekozen zou worden voor een coördinatie van vergunningen.

Tot slot hebben de leden van de SGP gevraagd om te reageren op de in de literatuur ontwikkelde idee van een verzamelvergunning.

Het idee van een verzamelvergunning, dat door dr. ir. A.G. Bregman is geïntroduceerd¹, gaat uit van een nieuw te introduceren samenloop-regeling, die kan worden toegepast als voor een project meer vergunningen zijn vereist. Daarbij worden de afzonderlijke vergunning-procedures gecoördineerd en leiden de afzonderlijke beoordelingen uiteindelijk tot één besluit over de verzamelvergunning, die in het concrete geval de afzonderlijke vergunningen vervangt. Evenals de coördinatieregelingen zou de verzamelvergunning alleen betrekking hebben op gevallen van samenloop. De huidige sectorale vergunningstelsels blijven in dat model bestaan. Zoals hierboven is toegelicht, gaat de Wabo een stap verder. Het stelsel van de Wabo komt in de plaats van de sectorale vergunningstelsels. Het wetsvoorstel is van toepassing op zowel gevallen waarin er vergunning wordt gevraagd voor één activiteit als voor verschillende samenlopende activiteiten. Die keuze is van belang voor de beoogde vermindering van procedureregels en administratieve

¹ Dr. ir. A.G. Bregman, *Introdactie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*, Achtergrondstudie bij het advies van de VROM-Raad over Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, 2004, nr. 039.

lasten en een verdere harmonisatie en ontwikkelingen in de toekomst. Voor een uitgebreide onderbouwing van deze keuze kan worden verwezen naar de brief van 23 september 2004 die hierover aan de Tweede Kamer is gezonden.¹ Gelet op het verschil in benadering biedt de verzamelvergunning als zodanig voor burgers en bedrijven dan ook niet de voordelen die de Wabo biedt.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts in hoeverre mandatering of delegatie in dergelijke samenwerkingsconstructies aan de orde kan zijn. De mogelijkheden van delegatie en mandaat tussen bestuursorganen, i.c. provincie en gemeente, zijn in het kader van het wetsvoorstel beperkt. Dit hangt samen met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat een aanvrager van een omgevingsvergunning voor zijn project met niet meer dan één bevoegd gezag te maken krijgt. Dit is een van de centrale uitgangspunten van het wetsvoorstel en geldt zowel voor de vergunningverlening als het toezicht. Het bevoegd gezag dat voor een project is aangewezen, is in beginsel ook het bevoegd gezag is voor alle vervolgtactiviteiten binnen de locatie waarop het project betrekking heeft. Mandatering of delegatie kan de samenhang in de vergunningverlening en in de bestuursrechtelijke handhaving van het gehele project (zie artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo) doorkruisen.

Delegatie is slechts in bepaalde gevallen mogelijk. Een belangrijke voorwaarde is dat wordt voldaan aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor de delegatie (artikel 10:15 van de Awb). In de Wabo is geen aanleiding gevonden een specifieke regeling op te nemen. Daarom is delegatie van de gehele bevoegdheid te beslissen over aanvragen om een omgevingsvergunning alleen mogelijk, voor zover een algemene delegatiebepaling toepasbaar is. Dit betreft met name gevallen als bedoeld in artikel 165 Gemeentewet, op basis waarvan het college van burgemeester en wethouders bevoegdheden kan delegeren aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelraad.

Een bijzondere vorm van delegatie van bevoegdheden volgt uit artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit artikel maakt het mogelijk om in een gemeenschappelijke regeling te bepalen dat bevoegdheden door een ander bestuursorgaan worden uitgevoerd. Gelet op artikel 51 van de Wgr bestaat de mogelijkheid om een dergelijke gemeenschappelijke regeling te treffen tussen provincies en gemeenten. Ook is het mogelijk op basis van de Wgr bevoegdheden te delegeren aan een openbaar lichaam dat is opgericht bij de gemeenschappelijke regeling. Deze mogelijkheid is vooral aantrekkelijk voor gemeenten en provincies die gebruik wensen te maken van de schaalvoordelen van een gezamenlijke milieu- of omgevingsdienst. Overigens is het niet noodzakelijk om beslissingsbevoegdheden aan een gemeenschappelijke dienst te delegeren. Ook zonder delegatie kan het nuttig en efficiënt zijn om gebruik te maken van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (omgevingsdienst) voor de voorbereiding van de vergunningverlening en voor de uitvoering van het toezicht op de naleving. Zo'n uitvoeringsorganisatie kan door gemeenten en provincies worden gerealiseerd met behulp van de Wgr. Ook artikel 107 van de Provinciewet bevat een algemene delegatiemogelijkheid en heeft betrekking op de delegatie van provinciale (medebewind)bevoegdheden aan organen van gemeenten of waterschappen. Deze bepaling is echter niet bruikbaar binnen het kader van de Wabo. Noch voor onderdelen van een project, noch voor het gehele project. Met name bovengenoemd uitgangspunt van eenheid van beslissingsbevoegdheid (artikel 2.5, vijfde lid, van de Wabo) verzet zich hiertegen. Dit moet gezien worden mede in relatie tot het gegeven dat de bevoegdheidstoedeling aan de provincie of het Rijk zal worden vormgegeven als een uitputtende regeling die uitdrukkelijk aansluit bij de provinciale respectievelijk landelijke schaal waarop de aldaar genoemde bevoegdheden worden uitgeoefend.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18.

Voor mandaat is in beginsel geen wettelijke basis vereist (artikel 10:3 Awb), maar mandaat kan wel uitgesloten zijn vanwege de aard van de bevoegdheid of vanwege een expliciete wettelijke regeling. De Wabo bevat geen bepalingen over mandaat, zodat de aard van de bevoegdheid een belangrijke rol speelt bij de vraag of mandatering mogelijk is. Hierboven is reeds ingegaan op de bewuste keuzes ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling. In de praktijk zal meestal sprake zijn van mandatering aan een ondergeschikte, zoals een ondertekeningsmandaat. Dit is ook onder de Wabo in beginsel mogelijk, zonder hier af te doen aan de restricties die hierover in de jurisprudentie zijn ontwikkeld voor de bestaande toestemmingstelsels die in de Wabo integreren. Het is in theorie ook mogelijk om te mandateren aan een niet-ondergeschikte, mits deze instemt met de mandatering (artikel 10:4 Awb). In de jurisprudentie is het uitgangspunt gehanteerd dat mandaatverlening tussen organen van verschillende bestuursorganen echter slechts bij hoge uitzondering toelaatbaar is. De reden hiervan is gelegen in het feit dat mandaat niet is bedoeld voor een algemene verschuiving van bevoegdheden of voor een doorbreking van het stelsel van politieke verantwoordelijkheden. Bovendien mag het orgaan waaraan een bevoegdheid gemandateerd wordt, geen vrijheid of politieke verplichting hebben om zelfstandig beleid te voeren bij het uitvoeren van de gemandateerde bevoegdheid.¹ Deze beperkingen van de mogelijkheid om te mandateren tussen bestuursorganen gelden onverkort voor de Wabo.

5. FINANCIËLE ASPECTEN

Leges

De leden van de CDA-fractie vinden de huidige variatie in de leges tussen de gemeenten ongewenst en vragen waarom er in het wetsvoorstel geen bepalingen over uniformering van de leges zijn opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de in het voorontwerp opgenomen bepaling over korting van leges bij termijnoverschrijding niet in het wetsvoorstel is opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of een financiële prikkel op termijnoverschrijding niet meer op zijn plaats zou zijn dan het instrument van een fictief verleende vergunning. Zoals in de memorie van toelichting (p. 48–50) is uiteengezet, zullen leges geheven kunnen worden voor diensten met betrekking tot de in de omgevingsvergunning opgenomen toestemmingen, met uitzondering van diensten die betrekking hebben op milieutoestemmingen (art. 2.10, eerste lid, Wabo). Deze regeling (legesvrijstelling milieu) is nu nog opgenomen in artikel 15.34a Wm. De door de leden van de CDA-fractie gevraagde visie op de balans tussen maatschappelijke investeringen door derden en een vergoeding voor gemaakte kosten door overheidsorganen, is neergelegd in de Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen.² Korthedshalve komt het standpunt erop neer dat het kabinet niet overgaat tot de algehele afschaffing van leges gelet op het kostenveroorzakings- en het profijtbeginsel. De legesvrijstelling ten aanzien van milieutoestemmingen blijft echter gehandhaafd.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat is overwogen in het wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen om ter wille van uniformering legestarieven centraal vast te kunnen stellen en een financiële prikkel op te nemen voor gevallen waarin de beslistermijn wordt overschreden. In dat laatste geval zou stapsgewijs het verschuldigde legesbedrag worden verminderd. Dit voorstel had alleen betrekking op de uitgebreide procedure.

Van het opnemen van de bevoegdheid om bij amvb regels te stellen is vooralsnog afgezien, omdat eerst zou worden bezien of in overleg met de betrokken overheden op vrijwillige wijze gekomen zou kunnen worden tot afspraken over de wijze van berekening en de hoogte van leges. Daartoe

¹ ABRvS 14 mei 1998, AB 1998/287.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140, p. 25–27.

is voor de heffing van leges voor de omgevingsvergunning inmiddels het «Model voor het bepalen van de hoogte van de leges omgevingsvergunning» opgesteld. Het model is te vinden op het Kennisplein (www.omgevingsvergunning.vrom.nl). Tevens is onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK de «Handreiking kostentoerekening leges en tarieven» ontwikkeld, die onlangs aan de Kamer is aangeboden.¹ Deze instrumenten beogen het bevoegd gezag een handvat te geven voor het op uniforme wijze berekenen van leges. De handreiking heeft betrekking op alle door bestuursorganen in rekening te brengen rechten en tarieven, terwijl het model specifiek betrekking heeft op de leges voor de omgevingsvergunning. Vaststelling van tarieven is een autonome bevoegdheid van gemeenten. De VNG heeft een website waarop burgers kunnen zien hoe de tarieven in hun gemeente zich verhouden tot die in andere gemeenten (www.watdoetjegemeente.nl). Deze benchmarkgegevens kunnen worden gebruikt bij een discussie in de gemeenteraden over de hoogte van de leges. De verwachting is dat door gebruikmaking van deze benchmark, de handreiking en het model de bepaling van de hoogte van leges transparanter wordt en grote, niet door lokale omstandigheden te rechtvaardigen verschillen tussen de legesheffing van verschillende bestuursorganen worden teruggedrongen. Vooralsnog zullen de ervaringen met de vrijwillige toepassing van deze instrumenten worden afgewacht. Een jaar na de totstandkoming van de «Handreiking kostentoerekening leges en tarieven», zo is eerder toegezegd,² zal de handreiking worden geëvalueerd om na te gaan of de gewenste effecten worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de korting van leges bij termijnoverschrijding wordt het volgende opgemerkt.

Het kabinet acht op zichzelf zowel het instrument van de *lex silencio positivo* als de legeskorting bruikbaar om termijnoverschrijding bij vergunningverlening tegen te gaan. De overwegingen om de bepalingen over legeskorting uit het wetsvoorstel te schrappen zijn gelegen in de ontwikkeling van een generiek instrumentarium om de problematiek van de termijnoverschrijding aan te pakken, te weten het voorstel voor de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.³ Zoals in de memorie van toelichting (p. 37) al is gesteld, blijft het streven van het kabinet onverminderd gericht op het aanpakken van het probleem van termijnoverschrijding, ook bij de uitgebreide procedure. Omdat het instrument van de *lex silencio positivo* zich niet leent voor de uitgebreide procedure, voorziet de Wabo hierin alleen bij de reguliere procedure. Hoewel het kabinet ook hecht aan een financiële prikkel tegen termijnoverschrijding, wordt eerst de parlementaire behandeling van de genoemde wetsvoorstellen en de werking daarvan in de praktijk afgewacht. Mocht blijken dat er in aanvulling op deze algemene regelingen nog additionele voorzieningen wenselijk zijn, zal worden overwogen om bijzondere voorzieningen in de onderhavige wet op te nemen.

De vragen van de leden van de VVD-fractie over de visie van het kabinet op de uitspraak van de VNG dat de leges zullen stijgen en over de uitspraak van het IPO dat duidelijkheid wenst over een «tegemeetkoming in de stijgende bestuurslasten», zullen worden beantwoord in hoofdstuk 8.

6. TOEZICHT EN HANDHAVING

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om een resultaatsverplichting in het wetsvoorstel op te nemen van maximaal twee inspectiebezoeken per jaar en daarbij de verdere invulling te kiezen overeenkomstig de milieuwethandhaving. Het kabinetsstandpunt dat ondernemers maximaal twee keer per jaar door

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 199.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140, p. 26.

³ Kamerstukken I en II, nrs. 29 934 en 30 435.

inspecteurs bezocht mogen worden, is ingenomen in het kader van het project Eenduidig toezicht¹ en heeft uitsluitend betrekking op reguliere controlebezoeken van rijksinspecties aan MKB-bedrijven. Om zwaarwegende redenen (zoals risicoanalyses en daarop gebaseerde herhalingsinspecties, internationale wet- en regelgeving, niet-naleving en incidenten) kan van dit maximum worden afgeweken. Het is een goede zaak wanneer alle betrokken overheidsinstanties ernaar streven om het aantal inspectiebezoeken per ondernemer per jaar te beperken, maar het gaat te ver om daarvoor in de wet een maximum voor te schrijven. Een goede vervulling van de toezichttaak maakt het soms noodzakelijk dat er meerdere bezoeken worden afgelegd om een ondernemer te bewegen de voor hem geldende regels na te leven. In andere gevallen kan met het plannen van minder bezoeken worden volstaan. Een en ander wordt in belangrijke mate bepaald door het nalevingsgedrag van de betrokken ondernemer, maar ook door de risico's die hij veroorzaakt bij niet-naleving van de Wabo. Overigens past de Wabo in het streven naar beperking van het aantal inspectiebezoeken.

De leden van de CDA-fractie constateren dat verschillende bestuursorganen de bevoegdheid krijgen om toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen en niet slechts het bevoegd gezag de handhaving zal uitvoeren. Ook de leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld over de rolverdeling tussen gemeente, provincie, waterschappen en Rijk ten aanzien van het toezicht op de omgevingsvergunning, de rol van de VROM-inspectie en de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties over verkregen informatie en over controle-ervaringen. Zij vragen welke maatregelen worden genomen om dubbele controles te vermijden en om de controles die worden gehouden inhoudelijk en procedureel optimaal te laten verlopen.

Bij de beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen de zorgplicht voor de handhaving, inclusief het nalevings-toezicht, en het interbestuurlijke toezicht.

De zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo berust uitsluitend bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is primair verantwoordelijk voor een adequate handhaving en toezicht op de naleving van de Wabo. In dat kader moet het bevoegd gezag onder meer een handhavingsbeleid vaststellen, een zogenaamde toezichtstrategie formuleren, zorgen voor voldoende deskundige toezichthoudende ambtenaren, de toezichtwerkzaamheden programmeren in een handhavingsuitvoeringsprogramma en zorgen voor werkinstructies voor de toezichthouders. Deze en andere kwaliteitseisen voor de handhaving zullen worden geregeld in het in voorbereiding zijnde Besluit omgevingsrecht naar het model van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Het bevoegd gezag is in beginsel vrij in de keuze op welke wijze het aan de kwaliteitseisen voldoet.

In de memorie van toelichting (p. 54) zijn vier redenen aangegeven waarom het wenselijk is dat ook andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag toezicht moeten kunnen uitoefenen. De belangrijkste reden is dat de provincies als bevoegd gezag ervoor moeten kunnen kiezen om niet zelf de benodigde deskundigheid en capaciteit op het gebied van bouwen woningtoezicht op te bouwen – zeker als het gaat om maar een beperkt aantal provinciale vergunningplichtige situaties – maar om samenwerking aan te gaan met de gemeenten waarin zich die situaties voordoen. Maar ook wanneer de provincie gemeentelijke toezichthouders inschakelt, houdt zij de touwtjes in handen.

Een andere belangrijke reden kan zijn dat het gaat om een situatie waarin een ander bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om een verklaring van geen bedenkingen af te geven aan het bevoegd gezag en er derhalve sprake is van een grote betrokkenheid van dat bestuursorgaan. Onder meer voor deze situaties zal het Besluit omgevingsrecht bepalen dat het

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 107.

bevoegd gezag gehouden is zorg te dragen voor de afstemming van zijn handhavingsbeleid en zijn handhavingsuitvoeringsprogramma – en dus ook van zijn toezichtwerkzaamheden – met de andere betrokken bestuursorganen. Verder moet het bevoegd gezag inzicht verschaffen in de samenwerkings- en afstemmingsafspraken die het met anderen heeft gemaakt. Gedeputeerde staten coördineren de uitvoering van deze verplichtingen op grond van artikel 5.4 van het wetsvoorstel.

Het in de Wabo voorgestelde interbestuurlijk toezicht van de VROM-inspectie richt zich op de kwaliteit van de uitvoering (waaronder vergunningverlening) en de handhaving van de Wabo en de betrokken wetten door gemeenten en provincies, inclusief de kwaliteit van de organisatie van de handhaving van de Wabo en de betrokken wetten door de provincies. Om die kwaliteit te kunnen controleren is het nodig dat de VROM-inspectie ook bedrijven, instellingen, e.d. bezoekt. De provincie oefent volgens het wetsvoorstel Wabo alleen interbestuurlijk toezicht uit op de kwaliteit van de organisatie van de handhaving van de Wabo en de betrokken wetten door de gemeenten. Daarvoor is het niet nodig dat de provincie bedrijven, instellingen, e.d. bezoekt. De in het wetsvoorstel voorgestelde rolverdeling zou in de toekomst onder invloed van het hierna vermelde in voorbereiding zijnde advies van de Commissie Oosting en het daarover in te nemen kabinetsstandpunt verandering kunnen ondergaan.

De leden van de CDA-fractie verzoeken tevens om de conclusies van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders in het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» scherper in het wetsvoorstel te verwerken.

Naar aanleiding van het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» heeft, conform het over dat rapport uitgebrachte kabinetsstandpunt van 31 mei 2007¹, reeds een doorlichting van de specifieke toezichtarrangementen van onder andere de Wabo plaatsgevonden. Bij deze doorlichting is uitvoerig ingegaan op de motieven daarvoor en zijn mogelijke alternatieven in overweging genomen. Aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie is derhalve reeds tegemoetgekomen. Momenteel bereidt de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen onder leiding van de heer Oosting een beoordeling van onder andere de Wabodoorlichting en een advies ter zake voor. Het kabinet zal vervolgens een standpunt over het advies van de Commissie Oosting bepalen en de eventuele gevolgen voor de Wabo aangeven.

De leden van de SP-fractie zien in de doorwerking van het idee van één bevoegd gezag problemen ontstaan bij de handhaving en de calamiteitenbestrijding. Bij calamiteiten is de burgemeester eindverantwoordelijk en dient hij wel over de juiste informatie te beschikken om adequaat te kunnen optreden. Zij vragen hoe is voorzien in het voorkomen van situaties waarin bij calamiteiten de informatie en de bevoegdheden zijn versnipperd.

Wij onderkennen het belang van een toereikende informatieverstrekking aan de burgemeester ingeval van calamiteiten. Om die reden zal onder meer de in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer (Wm) opgenomen regeling voor ongewone voorvallen met (mogelijke) nadelige gevolgen voor het milieu ook van toepassing zijn op inrichtingen waarvoor na de inwerkingtreding van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Het voorstel voor de invoeringswet zal erin voorzien dat artikel 17.2 van de Wm zodanig wordt gewijzigd dat de exploitant van een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, wordt verplicht melding te doen van zodanige ongewone voorvallen aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Ingevolge het derde lid van dat artikel zal het bestuursorgaan waaraan is gemeld, vervolgens onverwijld onder meer de burgemeesters van de betrokken gemeenten moeten informeren.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 300 VII, nr. 65.

Daarnaast zullen B&W in alle gevallen waarin sprake is van een ander bevoegd gezag dan B&W, als adviseur worden aangewezen. Artikel 3:7 van de Awb verplicht het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht ertoe om alle gegevens aan de adviseur ter beschikking te stellen die nodig zijn voor een goede vervulling van zijn taak. Hiermee wordt bewerkstelligd dat burgemeester en wethouders al in een vroeg stadium voldoende informatie krijgen over projecten die onder de bevoegdheid van gedeputeerde staten vallen. In artikel 3.12 is bij nota van wijziging voorts een grondslag opgenomen om in bij amvb te bepalen gevallen daarbij aangewezen bestuursorganen een afschrift te zenden van het ontwerpbesluit, respectievelijk het genomen besluit. Op die manier kan verder worden gewaarborgd dat gemeenten op de hoogte zijn van de besluitvorming ter zake van bijvoorbeeld risicovolle inrichtingen.

7. UITVOERINGSASPECTEN

Uitvoeringsregelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de aanvrager biedt om één contactpersoon te eisen. Tevens vragen zij of het wetsvoorstel het mogelijk maakt te werken met één aanvraagformulier of één set van voorwaarden.

De procedure van de omgevingsvergunning start in de meeste gevallen met het indienen van een aanvraag bij het gemeentelijk loket. In veel gevallen vindt vooruitlopend daarop vooroverleg met de gemeente plaats. Hoe het loket wordt ingericht, is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Hierover is niets wettelijk geregeld. Wel zijn in de pilots al de nodige ervaringen opgedaan en is bekeken hoe informatieoverdracht tussen de vergunningaanvrager en de verschillende specialisten binnen de gemeente het beste kan plaatsvinden. Een en ander is in belangrijke mate afhankelijk van de complexiteit van de vergunningaanvraag. Bij de eenvoudige aanvragen kan vaak volstaan worden met een frontoffice-medewerker die de nodige informatie verstrekt. Bij de complexere aanvragen wordt in veel gevallen een accountmanager aangesteld die zorgt voor een spoedige behandeling van de aanvraag. In een aantal gemeenten is tevens een accountmanager voor bepaalde categorieën bedrijven, zoals de horeca, aangesteld. Het Ministerie van VROM faciliteert dit proces. Zo is samen met het Ministerie van Economische Zaken een leidraad gemeentelijk accountmanagement opgesteld. Het wetsvoorstel zal het mogelijk maken om met één (digitaal) formulier een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Dit wordt uitgewerkt in het Besluit en de Ministeriële regeling omgevingsrecht en krijgt praktisch vorm in de Landelijke Voorziening Omgevingsloket. De indieningsvereisten worden op rijksniveau geüniformeerd met de mogelijkheid voor de gemeenten om deze vereisten in beperkte mate aan te vullen aan lokale omstandigheden.

Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting

De leden van de PvdA-fractie en van de SGP-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de invoering van de Wabo. Zij vragen naar een rapportage over de pilots en of het aantal pilots wordt uitgebreid. De effectiviteit en efficiëntie van de Wabo staat of valt, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen, met de uitvoering. In de afgelopen jaren is in nauw overleg met alle betrokken overheden (VNG, IPO, UvW) een groot aantal activiteiten ontplooid om de bestuursorganen voor te bereiden op de invoering van de Wabo. Centraal bij deze activiteiten stonden het in kaart brengen van de gevolgen van de Wabo voor de werkprocessen en het ontwikkelen van instrumenten om de invoering zo soepel mogelijk te laten verlopen. De pilots hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Een

eindrapportage met betrekking tot de pilots heeft de Kamer onlangs ontvangen.¹ De resultaten uit de pilots laten zien dat invoering van de omgevingsvergunning mogelijk en gewenst is. Wij hechten grote waarde aan de uitkomsten van de pilots. De pilots zijn zowel voor het Ministerie van VROM als voor de betrokken overheden van grote waarde geweest voor het opdoen van ervaringen. De resultaten van de pilots zijn gebruikt om het wetsvoorstel te verbeteren en een goed werkbaar wet te creëren. Zo vloeit een aantal wijzigingen uit de bij deze nota aangeboden nota van wijziging rechtstreeks voort uit de uitkomsten van pilots, te weten Chemelot en Moerdijk. Juist door de pilots zijn vroegtijdig knelpunten aan het licht gekomen waarmee thans rekening kan worden gehouden. Tevens blijkt uit de pilots dat men de wettelijke regeling echt nodig heeft om daadwerkelijk één procedure te kunnen doorlopen en tot één besluit te kunnen komen. Met de eindrapportage zijn de betreffende pilots afgesloten. Het is niet de bedoeling om het aantal pilots uit te breiden. Dat neemt niet weg dat op verschillende plaatsen in het land nog steeds ervaring wordt opgedaan met de toepassing van de systematiek van de Wabo. Deze ervaringen worden vanzelfsprekend in het vervolgtraject bij de verdere implementatiebegeleiding meegenomen. Er is derhalve al geruime tijd voor de inwerkingtreding van een wettelijke regeling intensief samengewerkt met de praktijk om te komen tot een goede invoering. De pilots leveren naast belangrijke informatie voor de inhoud van de wet ook belangrijke kennis voor de overheden bij het invoeren van de omgevingsvergunning.

Overheden aan de slag

Al deze inspanningen hebben er toe geleid dat het gedachtegoed van de Wabo al bij vele gemeenten en provincies «leeft». Het past in de gedachte van de resultaten van de VNG-commissie Jorritsma. Op provinciaal en lokaal niveau zijn er veel initiatieven om op bestuurlijk-, management- en medewerkersniveau iedereen mee te krijgen in een andere manier van denken: namelijk niet meer het product vergunning staat centraal, maar het initiatief van de aanvrager in zijn totaal. Dit wordt ook wel «het van aanbodgericht denken naar vraaggericht denken» genoemd. Met de Wabo hebben overheden een concreet instrument in handen om de verbetering van de dienstverlening vorm te geven. In de praktijk zien we dan ook dat veel overheden bezig zijn om zich voor te bereiden op de Wabo. Zo zijn bij de betrokken overheden al meer dan 400 projectleiders omgevingsvergunning aangesteld. Er zijn inmiddels zo'n 25 projectleiderskringen samengesteld. Dit zijn kenniskringen waarin ervaring wordt gedeeld en vraagstukken worden uitgediept. Deze kringen zijn verspreid over heel Nederland en houden zich bezig met een grote verscheidenheid aan onderwerpen rondom de Wabo. Bij de kringen zijn naast gemeenten ook provincies en waterschappen betrokken. In totaal nemen 144 gemeenten, 5 provincies en 6 waterschappen deel aan een projectleiderskring. Doelstelling van de projectleiderskring is het samen ontwikkelen van bepaalde kennis die nodig is om te komen tot een goede invoering.

Ook de betrokken rijksuitvoeringsorganisaties zijn inmiddels actief aan de slag. Het Ministerie van VROM (Externe Veiligheid, daar waar het gaat om defensie-inrichtingen) en het Ministerie van EZ (mijnbouwwetgeving, daar waar het gaat om vergunningen mijnbouwinstellingen) zijn bij de invoering van de Wabo bevoegd gezag. Het Ministerie van OCW en LNV die een adviserende rol hebben richting bevoegd gezag, zullen te maken krijgen met een andere manier van werken. Alle betreffende departementen hebben inmiddels een projectorganisatie ingesteld.

De overheden worden vanuit het Ministerie van VROM actief ondersteund door middel van kennisoverdracht, begeleiding en verdere instrumentontwikkeling. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 515 – 30 844, nr. 198.

Bedrijven aan de slag

Bedrijven zijn ook actief aan de slag met de Wabo. Inmiddels hebben verschillende koepel- en brancheorganisaties (VNO-NCW, Metaal-Unie, Aedes, MKB-Nederland) de nodige voorlichting over de Wabo verzorgd. VNO-NCW en Metaal-Unie hebben in de afgelopen periode al tien voorlichtingsbijeenkomsten verzorgd. Zij hebben aangegeven dit ook de toekomst te blijven doen. De komende maanden worden samen met partijen als Bouwend Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland, Raad voor de Nederlandse Detailhandel en Aedes praktijkproeven uitgevoerd om in kaart te brengen op welke wijze het bedrijfsleven zelf zijn eigen proces moet (her)inrichten om de omgevingsvergunning aan te vragen. Het vergt immers ook van de aanvrager een meer integrale manier van werken en aanvragen. Daarbij wordt ook gekeken naar de ICT-mogelijkheden. De ervaringen hiermee worden gebruikt bij de verdere vormgeving van de voorlichtingsdocumenten over de Wabo.

Kennisoverdracht en begeleiding

Het Kennisplein omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl) blijkt een zeer belangrijke informatiebron. Het kennisplein wordt gemiddeld door zo'n 1500 bezoekers per week bezocht. Ook zijn er 1800 abonnementen op de digitale Nieuwsflits over de Wabo. In 2006 zijn samen met de VNG zeer drukbezochte roadshows georganiseerd. In totaal waren hierbij 1000 personen aanwezig. Ook de Vereniging Bouwen Woningtoezicht Nederland en Stadswerk hebben regionale bijeenkomsten georganiseerd, waarbij door VROM-medewerkers specifiek in werd gegaan op vragen van de aanwezigen. In het voorjaar van 2007 heeft het Ministerie van VROM vijf Masterclasses omgevingsvergunning georganiseerd, die bezocht zijn door 270 projectleiders Wabo en ICT van gemeenten en provincies. Verder wordt er door VROM gewerkt met zogenaamde regionale contactambtenaren die de gemeenten, provincies en waterschappen ondersteunen bij de invoering en ingaan op specifieke lokale vragen. Tevens is er een helpdesk waar een ieder met vragen over de omgevingsvergunning terecht kan.

Er zijn diverse handreikingen opgesteld die veelvuldig worden gedownload. Zo is de Wegwijzer module ICT (Implementatie ICT-voorzieningen) al meer dan 2500 keer gedownload. De onlangs verschenen Wegwijzer module OPOV (Ontwerp proces en organisatie vergunningverlening) is al meer dan 1200 keer gedownload. Ook op het gebied van toezicht en handhaving worden nog de nodige instrumenten ontwikkeld. Deze instrumentontwikkeling vindt zoveel mogelijk samen of door de praktijk zelf plaats. Op deze wijze ontstaan er instrumenten die aansluiten bij de praktijkvragen. Zo ontwikkelt de Vereniging BWT Nederland samen met het Platform Vereniging Milieuhandhaving Grote Gemeenten en het Landelijk Netwerk Brandpreventie een integraal toezichtprotocol.

ICT

Op het gebied van de ICT vinden er veel activiteiten plaats waarmee de praktijk wordt voorbereid op de invoering van de Wabo. Met een vaste groep decentrale overheden (25 deelnemers), de Implementatiekerngroep (IKG) genoemd, wordt praktijkervaring opgedaan met enkele losse ICT-modules die gezamenlijk de opmaat vormen voor de Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO). De LVO wordt een voorziening die het mogelijk maakt een elektronische aanvraag omgevingsvergunning bij het bevoegd gezag in te dienen. De LVO bestaat uit een vragenboom die leidt tot een formulier op maat. Er worden uitsluitend vragen gesteld over die vergunningstelsels die van toepassing zijn op de aanvraag. De LVO bevat tevens een dossiermodule, zodat de aanvraag, incl. indieningvereisten,

digitaal voor de behandelende instantie beschikbaar is. Om ervaring op te doen in de aanloop naar één aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning is door het Ministerie van VROM samen met EGEM binnen het project eFormulieren een geïntegreerd elektronisch formulier ontwikkeld voor de Bouw-, Reclame-, In- en uitrit-, Kap- en Sloopvergunning, ook wel aangeduid als het BRIKS-formulier. Het BRIKS-formulier wordt op dit moment beproefd door de IKG en door vergunningaanvragers. Implementatie ICT-teams (I-teams) helpen overheden bij de invoering van de elektronische overheid. Zij doen dit door op bestuurlijk niveau afspraken te maken en prioriteiten te stellen en vervolgens deze te vertalen in een realisatieplan elektronische dienstverlening. In dit plan staan voor 12 beleidsprogramma's (ook voor de omgevingsvergunning) welke stappen de gemeenten moeten maken en welke middelen hiervoor gereserveerd dienen te worden om die programma's in te voeren. Het manifest «Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid» dat de i-teams mogelijk maakt, is op 18 april 2006 door de betrokken overheden ondertekend.

Bovenstaand overzicht laat zien dat de praktijk zich op diverse terreinen al voortvarend voorbereidt op de invoering van de Wabo. Vanuit VROM en de branchepartijen zal nog de nodige invoeringsondersteuning aan de praktijk blijven worden gegeven. Met een dergelijke grondige voorbereiding valt niet uit te sluiten dat zich niettemin toch invoeringsproblemen zullen voordoen. Het streven is erop gericht deze problemen zo snel mogelijk op te lossen.

Duidelijk is wel, dat er nog grote verschillen zijn tussen gemeenten. Voor sommige gemeenten is de Wabo een logisch sluitstuk van een ontwikkeling naar betere dienstverlening die op lokaal niveau al lang in gang is gezet. Deze gemeenten zullen naar verwachting weinig problemen hebben met de invoering van de Wabo. Andere gemeenten, waar een dergelijke ontwikkeling nog niet in gang is gezet, hebben een langere weg te gaan om te komen tot een adequate uitvoering van de Wabo. Daarom zullen de activiteiten in het kader van de invoeringsbegeleiding onverminderd worden voortgezet. Dat is een van de redenen waarom de inwerkingtreding van de wet enigszins is uitgesteld.

8. TOETSING VAN DE GEVOLGEN VAN DE WET

Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak

De leden van de fracties van de PvdA, SP, VVD en SGP hebben een aantal vragen gesteld over de administratieve en bestuurlijke lasten ten gevolge van het wetsvoorstel. Zij vragen of hiernaar onderzoek is verricht. In 2005 is op basis van het voorontwerp van het wetsvoorstel in opdracht van het Ministerie van VROM door een adviesbureau onderzoek verricht naar de administratieve en bestuurlijke lasten van de omgevingsvergunning (SIRA-onderzoek).¹ Dit onderzoek is mede begeleid door vertegenwoordigers van VNG, IPO en UvW. In hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting is uitgebreid aandacht besteed aan de resultaten van dit onderzoek.

Uit dit onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor bedrijven met ruim € 33 mln. dalen en voor burgers met € 3 mln. Uit onderzoek² naar de digitale indiening van de omgevingsvergunning blijkt dat met de inzet van ICT deze daling nog verder kan doorzetten. Wanneer bij de aanvraag van een vergunning in 40% van de gevallen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van een digitale aanvraag, neemt het bedrag voor de bedrijven toe met circa € 31 mln.

In 2006 hebben de provincies nader onderzoek gedaan naar de bestuurlijke lasten voor de provincies (Cebeon-onderzoek).³ Dit onderzoek bevestigt de richting van het in opdracht van het ministerie uitgevoerde onder-

¹ SIRA Consulting, Administratieve en bestuurlijke lasten omgevingsvergunning, april 2006.

² Zenc, Digitale indiening omgevingsvergunning, oktober 2005.

³ Cebeon, Gevolgen van de Wabo voor de bestuurslasten van provincies, december 2006.

zoek, zij het dat de met de Wabo gemoeide bedragen ten aanzien van de bestuurlijke lasten hoger zijn.

Over de omvang en de financiering van de bestuurlijke lasten vindt op dit moment nog op ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg plaats met de betrokken overheden: VNG, IPO, UvW en de Ministeries van VROM en BZK. Het gaat hierbij niet alleen om de lasten die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel, maar ook om andere wijzigingen in de VROM-regelgeving, zoals de Wro, het Activiteitenbesluit en het Gebruiksbesluit. Lasten en opbrengsten kunnen zo in samenhang worden gezien. Bij de bestuurlijke lasten moet onderscheid gemaakt worden tussen structurele en eenmalige bestuurlijke lasten.

Structurele bestuurlijke lasten voor gemeenten

De structurele bestuurlijke lasten voor de gemeenten bedragen volgens het SIRA-onderzoek in de huidige situatie circa € 379 mln. per jaar. Het gaat om de lasten in de fase van de aanvraag, beoordeling van de aanvraag en opstellen van vergunning en voorschriften, bezwaarprocedures en inspecties. Lasten in de beroepsfase zijn buiten beeld gelaten. Van deze totale lasten heeft € 16 mln. betrekking op de aanvraagfase, € 339 mln. op de beoordelingsfase, € 9 mln. op de bezwaarfase en € 33 mln. op de toezichtfase.

De structurele bestuurlijke lasten zullen door de introductie van de Wabo, volgens dit onderzoek, in het minimale scenario iets dalen en in het maximale scenario iets stijgen. Het verwachte effect is ten hoogste 2,7% stijging dan wel daling. De belangrijkste factor voor een stijging of daling is de tijd die aan coördinatie wordt besteed en dus op de manier waarop deze coördinatie in het vergunningproces is ingericht. Uit de eindrapportage van de pilots blijkt dat de sleutel tot het verlagen van de bestuurlijke lasten is gelegen in verbetering van de procesorganisatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of uit de pilots blijkt dat de bestuurlijke lasten toenemen met een factor drie. De leden van de VVD-fractie refereren in dit verband aan een becijfering van de VNG.

In de brief aan de Kamer d.d. 21 maart 2007 heeft de VNG inderdaad opgemerkt dat uit eerste berekeningen blijkt dat de bestuurlijke lasten met een factor twee à drie zullen toenemen in verhouding tot de vermindering van de administratieve lasten. Het is echter niet geheel duidelijk waarop de VNG deze berekening baseert. Uit de pilots blijkt evenmin dat er sprake is van zo'n stijging van de bestuurlijke lasten. Uit de pilot van de gemeente Ede blijkt dat er na de invoering van de omgevingsvergunning en het gebruik van ICT sprake zal zijn van een verlaging van de (structurele) bestuurlijke lasten. Ook blijkt uit de Business-case Groningen dat een gemeente die in zijn organisatie de mogelijkheden van het wetsvoorstel voor integratie en afstemming benut, de structurele lasten ziet dalen, terwijl een gemeente die kiest voor een minimale aanpassing en volstaat met alleen maar coördinatie, de lasten ziet stijgen.

Mede op basis van deze ervaringen zijn wij ervan overtuigd dat op termijn sprake zou moeten zijn van een besparing op bestuurlijke lasten bij de gemeenten ten gevolge van de omgevingsvergunning. Op gemeentelijk niveau is immers geen sprake van een toename van taken – de omgevingsvergunning bundelt de bestaande vergunningen – maar van een andere organisatie van de uitvoering van deze taken. Een andere inrichting van het vergunningproces waarmee besparingen (synergie-effecten) bij de administratieve verwerking van aanvragen, archivering e.d. zijn te behalen. Ook door de gecombineerde publicatie van (ontwerp) besluiten en door minder bezwaar- en beroepsprocedures is er een besparing te realiseren. Door het vergunningproces te ondersteunen met ICT is er een verdere besparing mogelijk. Uiteindelijk is er dus door het slim inrichten van het vergunningproces en door goed te kijken naar de inbed-

ding in de organisatie – ondersteund door ICT – op termijn een daling van bestuurlijke lasten bij de gemeenten mogelijk.

Structurele bestuurlijke lasten voor provincies

Voor de provincies is volgens het SIRA-onderzoek in beide scenario's een stijging van de structurele bestuurlijke lasten te verwachten, omdat de provincies een groter aantal vergunningen zullen gaan afgeven. Hierbij kan gedacht worden aan de thans gemeentelijke vergunningen voor bouwen, kappen van bomen, in- en uitrit, etc. bij provinciale milieu-inrichtingen. De stijging is geraamd op ruim 10 % (van € 18 mln. naar ruim € 20 mln.). Het Cebeon-onderzoek komt echter met grotere getallen. Met name de coördinatielast van de provincies wordt in dit onderzoek begroot op € 5 mln. (€ 2 mln. in het SIRA-onderzoek). De in dit onderzoek begrote stijging van de structurele bestuurlijke lasten van € 42 mln. (vergunningverlening) en € 51 mln. (handhaving) betreft een verschuiving van deze kosten van gemeenten naar provincies.

De hoogte van de coördinatielasten en een eventuele vergoeding hiervan door het Rijk vormen nog voorwerp van overleg. Uit de pilot textielbedrijf Koninklijke Ten Cate (samen met provincie Overijssel, gemeente Hellendoorn en waterschap Regge en Dinkel) blijkt dat de bestuurlijke lasten van de provincie in deze pilot toenemen met 34%. Wel wordt hierbij opgemerkt dat deze pilot niet representatief is voor de gehele werkvoorraad. Hier ging het om een meervoudig, complex bedrijf. In de pilotrapportage wordt dan ook opgemerkt dat dit nog niets zegt over de bestuurlijke lasten ten gevolge van de Wabo in zijn algemeenheid. Bij de coördinatielast zal ook bekeken moeten worden of deze last door een kwalitatief goede uitvoering zoveel mogelijk beheerst kan worden.

Op provinciaal niveau zal het meer inspanning kosten om deze coördinatielasten weg te werken dan bij gemeenten. Dit is niet zo vreemd, omdat de provincies er taken bij krijgen. Het is hoopgevend dat provincies voluit en met veel enthousiasme bezig zijn met de implementatie van de omgevingsvergunning. Hierbij wordt de samenwerking met de gemeenten en de voordelen die dit biedt in andere dossiers benadrukt. Ook wordt er in een aantal provincies al onderzocht of er niet meer samengewerkt kan worden in gezamenlijke diensten. Dit teneinde zo efficiënt en effectief mogelijk inhoud te geven aan de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving. De verhoging van de kwaliteit van de uitvoering is een ambitie die hiermee gelijk oploopt. Hierop is reeds in hoofdstuk 1 ingegaan.

Ten aanzien van met name de kosten die gemoeid zijn met de handhaving (inclusief de uitvoering van de regierol bij de handhaving) wordt op dit moment nog een nader onderzoek verricht. De kosten die gemoeid zijn met vergunningverlening voor het bouwen kunnen – net als in de huidige situatie door gemeenten – verhaald worden via leges. De leges voor deze vergunningen worden immers niet meer door de gemeenten geheven, maar door de provincies. De wijze waarop en de mate waarin dit gebeurt, behoort tot de autonomie van in dit geval de provincies, zij het dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn. Wanneer een provincie over de uitvoering van deze taken afspraken maakt met de gemeenten, kan de financiering daarvan uit deze leges plaatsvinden.

Eenmalige kosten voor gemeenten en provincies

Naast de structurele bestuurlijke lasten brengt de invoering van de Wabo eenmalige kosten met zich mee. Deze kosten zijn in het SIRA-onderzoek in totaal voor alle overheden geraamd op € 52 mln. De kosten bestaan uit: het kennisnemen van de nieuwe regelgeving, het aanpassen van de organisatie en het ontwikkelen van de competenties van vergunningverleners en handhavers. In het Cebeon-onderzoek worden de initiële kosten voor

de provincies geraamd op ca. € 5,5 mln. De VNG heeft in het kader van de genoemde ambtelijke werkgroep bestuurlijke lasten aangegeven dat zij de door SIRA begrote invoeringskosten van de Wabo te gering geacht. Over de eenmalige kosten en de financiering daarvan vindt ook nog nader overleg plaats met de betrokken overheden. Zonder op de resultaten van dit overleg vooruit te willen lopen hechten wij eraan op te merken dat goed gekeken moet worden in hoeverre de kosten vallen toe te rekenen aan de invoering van de omgevingsvergunning. Zo wordt in de pilotrapportage door Ede opgemerkt dat niet alle kosten aan de Wabo zijn toe te rekenen. «Veel kosten hebben betrekking op eigen gemeentelijke plannen en initiatieven die parallel lopen met de omgevingsvergunning». De vraag is gerechtvaardigd of en in hoeverre bepaalde kosten behoren tot de normale bedrijfskosten. Het Ministerie van VROM verleent aanzienlijke implementatieondersteuning in de vorm van handreikingen, kennisoverdracht, communicatie etc. Al deze factoren zullen tijdens het overleg in beschouwing genomen moeten worden.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de bestuurlijke lasten opwegen tegen de voordelen voor burgers en bedrijven. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet de maatschappelijke kosten in beeld kan brengen en aangeven hoe die opwegen tegen de baten aan de andere kant van het loket. Zij refereren in dit verband aan uitspraken van de VNG die heeft berekend dat het hele «Wabo-circus» wordt opgetuigd voor slechts 15% van de aanvragen.

Uitgangspunt bij het opstellen van het wetsvoorstel is geweest dat de administratieve lasten zouden dalen en dat de bestuurlijke lasten niet significant zouden mogen stijgen. Op gemeentelijk niveau is de stelling niet al te gedurfd dat op termijn winst valt te behalen. Op provinciaal niveau zal het meer inspanning kosten om de coördinatielasten weg te werken. Maar nog los van deze kwantitatieve discussie achten wij op zichzelf de Wabo al waardevol. Allereerst blijkt dat de Wabo een belangrijke bijdrage levert aan de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. In dit verband wordt erop gewezen dat de invoering van de Wabo voor veel gemeenten mede aanleiding is om hun vergunningstelsels en de organisatie daarvan aan een kritische doorlichting te onderwerpen. De Wabo heeft hiermee een belangrijk spin-off effect. Daarnaast zijn de door de VNG genoemde aantallen van gevallen van samenloop gebaseerd op de huidige vergunningenpraktijk, waarin vergunningen afzonderlijk moeten worden aangevraagd. Goed denkbaar is dat veel meer vergunningen straks gecombineerd zullen worden aangevraagd.

Met de Wabo wordt de procedure van vergunningverlening volledig geüniformeerd. Daarmee ontstaat één uniforme procedure die op alle vergunningaanvragen betrekking heeft en duidelijkheid creëert bij vergunningaanvragers en derdebelanghebbenden. De Wabo maakt derhalve het vergunningproces veel transparanter. Ook het feit dat de omgevingsvergunning de vergunningverlener dwingt om de voorschriften op elkaar af te stemmen betekent winst. Evenals het feit dat er één uniforme beroepsprocedure is. Het verbeteren van de kwaliteit van het overheidshandelen door eenduidiger, transparanter, sneller te opereren is een verbetering die verder gaat dan de vermindering van de administratieve lasten sec.

Bij de discussie over de bestuurlijke lasten in samenhang met de administratieve lasten dreigt uit het oog te worden verloren dat met de Wabo veel ergernis die nu bij de vergunningaanvragers bestaat, tot het verleden gaat behoren. Deze kwalitatieve verbeterslag ten gevolge van de Wabo, samengevat in de term dienstverlening, is niet in de omschrijving van administratieve lastenvermindering meegenomen. Alles afwegende zijn wij ervan overtuigd dat met de Wabo een kwaliteitsverbetering van het

overheidshandelen wordt bewerkstelligd die maatschappelijk belangrijk is en zeker opweegt tegen een mogelijke verhoging van bestuurlijke lasten.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het mogelijk blijft om niet te werken met een omgevingsvergunning, zodat de gemeenten twee processystemen in de lucht moeten houden: één voor de integrale aanvraag en één voor de opgeknipte aanvraag («cafetariamodel»).

Het «cafetariamodel» komt als zodanig aan de orde in de brief van de VNG aan de Kamer d.d. 21 maart 2007. De suggestie dat de gemeenten straks twee processystemen in de lucht moeten houden, is echter onjuist. Elke vergunning die integreert in de Wabo, wordt een omgevingsvergunning. In zoverre is het onjuist te stellen dat het straks mogelijk blijft om niet te werken met een omgevingsvergunning. In de toekomst zullen er geen bouw-, kap- of milieuvergunningen meer bestaan. Er bestaan dan alleen nog omgevingsvergunningen die betrekking hebben op één of meer van deze activiteiten. Dit betekent dat een enkelvoudige bouw-aanvraag (straks omgevingsvergunning onderdeel bouw) het vergunningverleningproces van de omgevingsvergunning moet doorlopen als ook een samengestelde, gecompliceerde, vergunningaanvraag waarin meerdere activiteiten zijn samengevat. Het proces dat de gemeente moet inrichten, moet derhalve zowel toepasbaar zijn voor de enkelvoudige aanvragen als voor de meervoudige aanvragen. Overigens ondersteunt het digitale aanvraagformulier, waarin door slimme vragenbomen de vergunningaanvrager wordt geholpen met zijn aanvraag dit proces. Dit verandert niet, wanneer de aanvrager besluit tot het «opknippen» van het project in deelprojecten. In dat geval zal iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning van een deelproject ditzelfde vergunningproces doorlopen. Zodoende moet het bevoegd gezag maar één processysteem in de lucht houden. Eerder in deze nota (hoofdstuk 4 onder het kopje Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning) is aangegeven dat het overigens niet te verwachten is dat bedrijven veelvuldig gebruik zullen maken van de mogelijkheid om een omgevingsvergunning in delen aan te vragen. Bovendien is niet alles opknipbaar in verband met het criterium van de onlosmakelijke samenhang.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de analyse deelt dat de ervaren lasten en het ongenoegen over vertraging bij vergunningaanvragen vooral worden veroorzaakt door achterstanden die zijn ontstaan door het saneren van het ambtenarenapparaat, het gebrek aan integrale deskundigheid bij de ambtenaren en het grote aantal conflicterende wet- en regelgeving. Voor het oplossen hiervan zijn extra overleggen en uitbreiding van procedures naar hun mening niet de oplossing. In de memorie van toelichting (p. 3–9) heeft een uitvoerige analyse plaatsgevonden van de diverse redenen die hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Deze redenen hebben betrekking op zowel de structuur van de huidige wet- en regelgeving als de uitvoering en handhaving van deze regelgeving. Wij erkennen dat met dit wetsvoorstel niet alle problemen zullen worden opgelost. Samen met de voor de uitvoering en handhaving verantwoordelijke overheden wordt gezocht naar oplossingen die betrekking hebben op de kwantiteit en kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning bij de vergunningverlening en het toezicht. Het wetsvoorstel draagt zeer nadrukkelijk bij aan de integratie van wet- en regelgeving en het daarmee voorkomen van conflicterende wetten regelgeving. Dit gebeurt echter niet, zoals deze leden veronderstellen, door het creëren van extra overleggen en uitbreiding van procedures, maar door uniformering van procedures.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet onderkent dat met het wetsvoorstel een bureaucratische tussenlaag ontstaat van overlegstructuren die de betreffende overheden alleen maar geld en tijd kost.

Het wetsvoorstel leidt op geen enkele wijze tot de introductie van een nieuwe bureaucratische tussenlaag. Voor zover deze leden doelen op de introductie van nieuwe samenwerkingsstructuren tussen de betrokken overheidsinstanties, wordt opgemerkt dat de samenwerking betrekking heeft op de voorbereiding van de besluitvorming door de bevoegde bestuursorganen (gemeente, provincie, Rijk) ten aanzien van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Door deze samenwerking wordt op geen enkele wijze een nieuwe tussenlaag geïntroduceerd, maar wordt door de bevoegde bestuursorganen gestreefd naar een effectieve en efficiënte uitvoering van de wetgeving. Het IPO wijst in zijn brief naar de Kamer d.d. 23 april 2007 over de Wabo op de toegevoegde waarde van de intensivering van de samenwerking onder invloed van de Wabo. Het IPO ziet hier met name winst ten aanzien van andere dossiers, zoals luchtkwaliteit.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorzien in de financiering van de kosten van het vooroverleg.

Vooroverleg met de vergunningaanvrager kan een meerwaarde hebben uit een oogpunt van informatie-uitwisseling en voorbereiding van de indiening van het aanvraagformulier met de benodigde gegevens en bescheiden. Een goed vooroverleg bevordert de snelheid en efficiency van de vergunningprocedure. De kosten voor dit vooroverleg kunnen in de leges worden doorberekend, zo volgt uit eerdergenoemde Handreiking kostentoerekening leges en tarieven. Met behulp van deze handreiking kunnen de kosten en leges voor de vergunningverlening op uniforme en transparante wijze worden berekend. De kosten voor het vooroverleg behoren tot de directe kosten.

De opmerkingen en vragen van de leden van de PvdA-fractie over fasering en het opknippen van de vergunning zijn beantwoord in hoofdstuk 4, onder het kopje Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning.

Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vragen of minder kosten leiden tot minder administratieve lasten. Zij leggen daarbij een verband met de oprichting van een uitvoerende omgevingsdienst in de provincie Overijssel. Zij vragen in dat verband of wanneer het bevoegd gezag voor de locatie de provincie is, de aanvrager ook voor bijvoorbeeld een aanvraag voor de bouw van een fietsenstalling bij de provincie dient te zijn.

Op de visie ten aanzien van het oprichten van omgevingsdiensten door de provincie is reeds ingegaan op de daartoe strekkende vraag van de PvdA-fractie in hoofdstuk 3 Bevoegd gezag. Door middel van bundeling van kennis en capaciteit in dergelijke diensten, kan ieder bevoegd gezag de wettelijke taken effectief en efficiënt voor zich laten uitvoeren. In feite kan dit voor ieder bevoegd gezag dat aan een omgevingsdienst deelneemt, tot een versterking van de eigen bestuurskracht leiden. Het is echter niet zo dat minder kosten altijd leiden tot minder lasten, zoals deze leden vragen. Maar wel past een gezamenlijke uitvoering in de intentie het proces van vergunningverlening en handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Hierbij kunnen bijvoorbeeld bedrijfsbezoeken binnen een gezamenlijke dienst, maar ook met een rijksinspectie eenvoudiger worden gecombineerd. Dat leidt tot besparing op de bestuurlijke kosten, maar ook tot minder administratieve lasten.

De veronderstelling van deze leden ten aanzien van het punt «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag» is correct. Dit is een logische uitwerking van het uitgangspunt van de Wabo dat een burger of bedrijf voor zijn project met niet meer dan één bevoegd gezag te maken krijgt. Hiermee wordt bereikt dat het voor een project aangewezen bevoegd gezag in beginsel ook het bevoegd gezag is voor alle binnen de locatie

waarop het project betrekking heeft, te verrichten vervolgvactiteiten. Het bevoegd gezag voor een grote inrichting zal dan bijvoorbeeld ook bevoegd zijn tot verlening van de omgevingsvergunning voor het uitsluitend kappen van een boom of het bouwen van een niet-milieurelevant bouwwerk op het terrein van de inrichting. Zou het anders worden ingericht dan zou de aanvrager bij complexe (samengestelde) vergunningen te maken (kunnen) hebben met een ander bevoegd gezag dan bij enkelvoudige vergunningen. Ook wordt hiermee gerealiseerd dat het bevoegde bestuursorgaan het overzicht heeft van alle op de locaties rustende toestemmingen en de in dat kader lopende procedures. Op die manier wordt een samenhangende beoordeling mogelijk. Het voorkomt dat de aanvrager/vergunninghouder met verschillende bevoegde bestuursorganen te maken krijgt in het kader van de handhaving. Het bevoegd gezag heeft hierdoor bovendien de mogelijkheid om de toezichtactiviteiten met betrekking tot de locatie af te stemmen. De verworvenheid van de Wabo om op elkaar afgestemd toezicht te realiseren komt hierdoor eerder binnen bereik dan wanneer de handhaving(sbevoegdheid) ten aanzien van dezelfde inrichting bij verschillende bevoegde bestuursorganen zou berusten.

9. BINNENGEKOMEN REACTIES

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) niet om advies is gevraagd over het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel bevat, anders dan deze leden menen, geen bepalingen over een verplichting tot elektronische publicatie van beschikkingen op aanvragen om een omgevingsvergunning.

Voor de gevallen waarin de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, bevat het wetsvoorstel wel een verplichting tot het doen van een kennisgeving van de aanvraag (artikel 3.8) en een verplichting tot het doen van een mededeling van de beschikking op de aanvraag (artikel 3.9, eerste lid).

Evenmin wordt voorgeschreven dat de kennisgeving of mededeling op elektronische wijze moet plaatsvinden. Voor de gevallen dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, bevat het wetsvoorstel (artikel 3.12) slechts aanvullende regels ten aanzien van de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, van de Awb en de mededeling, bedoeld in artikel 3:43, van de Awb. Deze regels hebben evenmin betrekking op een verplichting tot elektronische publicatie van de hiervoor bedoelde kennisgeving of mededeling.

Het doen van een kennisgeving van de aanvraag of van een mededeling van de beschikking impliceert niet dat de aanvraag of beschikking volledig moet worden gepubliceerd. Bij de kennisgeving en mededeling zal in alle gevallen artikel 2:5 van de Awb, dat een geheimhoudingsplicht met betrekking tot vertrouwelijke gegevens bevat, in acht moeten worden genomen.

Aangezien in het wetsvoorstel geen bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, was er geen aanleiding om het CBP om advies te vragen over het wetsvoorstel.

Evenmin wordt in de Wabo iets geregeld over de elektronische publicatie van gegevens over aanvragen, de status van lopende procedures en verleende vergunningen. De Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO) zal daarom geen functionaliteit bieden voor het actief publiceren langs elektronische weg. Die mogelijkheid zal op termijn wel worden geboden door de algemene overheidszoekdienst die in opdracht van het Ministerie van BZK wordt ontwikkeld. Het bevoegd gezag kan deze zoekdienst op haar website aanroepen. De LVO zal geschikt worden gemaakt voor het registreren van de voor publicatie benodigde gegevens via deze landelijke

zoekdienst. Ook het opvragen van achterliggende dossierinformatie, zoals vergunningaanvragen en beschikkingen, zal dan mogelijk zijn.

In het Besluit omgevingsrecht zullen wel bepalingen worden opgenomen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat hierbij in het bijzonder om de gegevens die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt. Het CBP zal daarom om advies worden gevraagd over een ontwerp van deze uitvoeringsregelgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de resultaten van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen zijn meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de notie van het vervangen van een vergunning door algemene regels.

Het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen¹ is meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel. De Taskforce heeft zich zeer positief uitgelaten over het voornemen te komen tot een omgevingsvergunning: «Dit voornemen kan een majeure bijdrage leveren aan het streven van het Kabinet naar verlichting van de (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven».

De komst van een omgevingsvergunning laat onverlet dat tevens gestreefd wordt naar het vervangen van vergunningstelsels door algemene regels. In het advies van de Taskforce is hieraan eveneens aandacht besteed. In dit verband kan verwezen worden naar het Activiteitenbesluit milieubeheer, waardoor een groot aantal vergunningen vervangen zal worden door algemene regels, en het Gebruiksbesluit, waardoor de gebruiksvergunning in een groot aantal gevallen vervangen zal worden door algemene regels.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet om een nadere reactie op het commentaar van de Vereniging FME-CWM dat in het wetsvoorstel op «tal van punten wezenlijk» van de Awb wordt afgeweken. Genoemd worden in dit verband de artikelen 3.8, 3.15, 3.9, lid 4, 5.16, 5.17, 5.18 en 6.2, leden 2 en 3, van het wetsvoorstel.

Wij onderschrijven volledig het uitgangspunt dat hetgeen in de Awb wordt geregeld, niet meer in de bijzondere wetgeving behoeft te worden geregeld. Dat neemt echter niet weg dat het wenselijk kan zijn om in bijzondere wetgeving aanvullende of bijzondere voorzieningen op te nemen. De Awb maakt dat op diverse punten ook mogelijk. Naar aanleiding van de reactie van de Vereniging FME-CWM zijn de hiervoor genoemde bepalingen van het wetsvoorstel nog eens kritisch tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen. Deze zijn opgenomen in de nota van wijziging. Hieronder wordt specifiek ingegaan op het commentaar met betrekking tot de hiervoor genoemde bepalingen.

Artikel 3.8

In het commentaar wordt opgemerkt dat de Awb de in dit artikel opgenomen verplichting om van de aanvraag openbaar kennis te geven niet kent. Daarnaast wordt het opmerkelijk geacht dat het wetsvoorstel wel publicatie van de aanvraag voorschrijft bij de reguliere voorbereidingsprocedure maar niet bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Met deze bepaling, die aansluit bij de bestaande praktijk, worden derden, zoals omwonenden, geïnformeerd over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Op die manier zijn zij vroegtijdig op de hoogte van een voorgenomen activiteit en kunnen zij daaromtrent bijvoorbeeld informatie inwinnen. Dit is met name van belang voor derdebelanghebbenden, die eventueel bezwaar of beroep kunnen instellen tegen de beslissing op de aanvraag. Aangezien de uitgebreide voorbereidingsprocedure al een verplichting bevat tot ter inzage legging en openbare kennisgeving van

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nrs. 84 en 93.

het ontwerpbesluit, geldt de verplichting tot openbare kennisgeving van de aanvraag uitsluitend bij de reguliere voorbereidingsprocedure.

Artikel 3.9, lid 4

Gesteld wordt dat deze bepaling, waarin is geregeld dat een van rechtswege verleende omgevingsvergunning een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is, overbodig is.

Hierover wordt opgemerkt dat een van rechtswege genomen besluit niet voldoet aan de definitie van besluit in de Awb, aangezien er geen sprake is van een schriftelijke beslissing die door een bestuursorgaan is genomen. De in het vierde lid van artikel 3.9 opgenomen gelijkstelling van een van rechtswege verleende vergunning aan een besluit in de zin van de Awb is onder meer nodig om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hier tegen bezwaar te maken en beroep in te stellen.

Artikel 3.15

Opgemerkt wordt dat de in artikel 3.15, eerste lid, opgenomen «voornemenprocedure» met betrekking tot het ambtshalve nemen van besluiten met de inwerkingtreding van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb is afgeschaft en dat deze nu zonder enige motivatie van nut of noodzaak weer van stal wordt gehaald.

Bij nader inzien zijn wij van mening dat de in artikel 3.15, eerste lid, opgenomen voornemenprocedure kan worden geschrapt, omdat ten aanzien van een ambtshalve te geven beschikking de bepalingen in de Awb die verplichten tot het horen van belanghebbenden (de artikelen 4:8 tot en met 4:11 van de Awb) voldoende bescherming van belanghebbenden bieden. De nota van wijziging voorziet hierin.

Artikel 5.16

Gesteld wordt dat artikel 5.16 niet in de Wabo maar in de Awb thuishoort. Bij de nota van wijziging wordt artikel 5.16 geschrapt. Dit betekent dat de termijn waarbinnen het bestuursorgaan een beschikking geeft op een verzoek als bedoeld in artikel 5:34 van de Awb – gelet op artikel 4:13 van die wet – uiterlijk acht weken zal bedragen. Artikel 5.16 voorzag in een termijn van vier weken. Deze termijn was ontleend aan artikel 18.11 Wm. Bij nader inzien is er geen noodzaak om deze kortere termijn te handhaven.

Artikel 5.17

Gesteld wordt dat artikel 5.17 eveneens niet in de Wabo maar in de Awb thuishoort.

Bij de Eerste Kamer is thans een wetsvoorstel tot aanvulling van de Awb (vierde tranche)¹ aanhangig dat in een bepaling (artikel 5.0.6) voorziet dat de inhoud van artikel 5.17 volledig dekt. Dit artikel wordt daarom bij de nota van wijziging geschrapt.

Artikel 5.18

Ook ten aanzien van artikel 5.18 wordt gesteld dat deze bepaling niet in de Wabo, maar in de Awb thuishoort.

Zoals in de toelichting op artikel 5.18 is vermeld, is deze bepaling opgenomen om te waarborgen dat de andere tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegde organen op de hoogte zijn van een handavingsactie. Op die manier kunnen dubbel werk en misverstanden worden voorkomen en kan voorts worden voorkomen dat er strijd ontstaat met het bepaalde in artikel 5.0.6 van de Awb. De Awb voorziet niet in een dergelijke bepaling.

¹ Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A.

Artikel 6.2

In de eerste plaats wordt gesteld dat de in het eerste lid van artikel 6.2 opgenomen hoofdregel, waarin is bepaald dat een beschikking in werking treedt met ingang van de dag na haar bekendmaking, een afwijking is van artikel 3:40 Awb.

De Awb regelt niet de inwerkingtreding van besluiten. De hiervoor genoemde bepaling uit de Awb bepaalt slechts dat een besluit niet in werking mag treden, voordat het is bekendgemaakt. Hiermee wordt veiliggesteld dat de rechtsgevolgen van een besluit niet kunnen intreden voordat het is bekendgemaakt. De in het eerste lid van artikel 6.2 opgenomen hoofdregel sluit aan bij de termijn voor het indienen van bezwaar- of beroepschrift, die ingevolge artikel 6:8, eerste lid, Awb eveneens aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt.

Voorts worden kanttekeningen geplaatst bij de uitzonderingen die in artikel 6.2, tweede lid, en 6.2, derde lid, worden gemaakt op deze hoofdregel.

Allereerst merken wij hierover op dat uit een oogpunt van het bereiken van uniformiteit en rechtsgelijkheid gekozen is voor het op wetsniveau regelen wanneer een beschikking krachtens de Wabo in werking treedt. Gelet op de betrokken belangen en met het oog op de rechtsbescherming en het voorkomen van onomkeerbare situaties, is het wenselijk dat op wetsniveau tevens een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel wordt vastgelegd.

De in het tweede lid, onder a, van artikel 6.2 opgenomen uitzonderingen hebben betrekking op beschikkingen met betrekking tot activiteiten die onomkeerbare gevolgen kunnen hebben, zoals het kappen van bomen en slopen van bouwwerken.

De in het tweede lid, onder b, van artikel 6.2 opgenomen uitzonderingen hebben betrekking op beschikkingen die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het gaat hierbij veelal om beschikkingen voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of waarbij de belangen van een groot aantal derden betrokken zijn. Ter voorkoming dat als gevolg van de hoofdregel onomkeerbare situaties ontstaan, voordat een voorlopige voorziening door derden die mogelijk bezwaar zouden kunnen hebben tegen de betrokken beschikking, kan worden aangevraagd, biedt artikel 6.2, tweede lid, onder c, het bevoegd gezag de mogelijkheid eveneens een uitzondering op de hoofdregel te maken.

Ter voorkoming van onomkeerbare situaties voorziet het derde lid van artikel 6.2 erin dat in de gevallen dat de uitzondering op de hoofdregel van toepassing is, een beschikking van rechtswege schorsende werking heeft, zolang de bevoegde voorzieningenrechter niet op het verzoek om een voorlopige voorziening heeft beslist. Zonder deze bepaling zou de schorsende werking van de betrokken beschikking pas een feit zijn op het moment dat de bevoegde voorzieningenrechter daarover zou hebben beslist.

10. RELATIE MET ANDERE WETGEVING

Monumentenwet 1988

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de archeologische belangen nu worden gewaarborgd: binnen of buiten de omgevingsvergunning. Tevens vragen zij welke de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de genoemde wetten is.

Het belang van de archeologische monumentenzorg wordt gewaarborgd door zowel de Monumentenwet 1988 als de Wabo. Met de Wet op de

archeologische monumentenzorg (Wamz) en het daarbij behorende Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz) wordt het Verdrag van Malta in Nederland geïmplementeerd. De Wamz en het Bamz treden naar verwachting op 1 september 2007 in werking. De Wamz behelst een aanpassing van de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wm en de Woningwet. Hiermee 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. Bijvoorbeeld de bouwvergunning, de aanlegvergunning en de verschillende vrijstellingen van het bestemmingsplan. De mogelijkheid om de belangen van de archeologische monumentenzorg bij de besluitvorming te betrekken zal doorwerken in de omgevingsvergunningen voor de corresponderende activiteiten op grond van de Wabo. Met betrekking tot beschermde archeologische monumenten vindt de vergunningverlening op grond van de Monumentenwet 1988 thans plaats door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, namens de Minister van OCW. Dit blijft zo na invoering van de Wabo, die niet zal gelden voor beschermde archeologische monumenten. Ook de opgravingsvergunning blijft geregeld in de Monumentenwet 1988.

Waterwet

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om helder uiteen te zetten waarom er gekozen is voor de huidige verdeling van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) over het wetsvoorstel Waterwet en het voorliggende wetsvoorstel.

De Wvo heeft thans betrekking op twee categorieën lozingen: alle directe lozingen in het oppervlaktewater en een deel van de indirecte lozingen. Indirecte lozingen zijn lozingen die *niet rechtstreeks in het watersysteem* plaatsvinden, maar in rioolstelsels, die meestal in gemeentelijk beheer zijn, en van waaruit het verzamelde afvalwater vervolgens naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt gebracht of, in geval van regenwaterstelsels of ontwateringsstelsels, rechtstreeks in het oppervlaktewater of de bodem wordt geloosd.

Bij de directe lozingen worden op grond van de Wvo regels gesteld aan het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen; bevoegd gezag is de waterbeheerder. De geloosde hoeveelheid water wordt thans gereguleerd op grond van de Wet op de waterhuishouding, waarbij dezelfde waterbeheerder bevoegd gezag is. Beide aspecten – kwaliteit en kwantiteit – worden nu samengebracht in de Waterwet. Bevoegd gezag blijft de waterbeheerder, die kennis en expertise bezit die vereist is voor de beoordeling van deze handelingen, mede in het licht van de Europese verplichtingen op dit terrein (met name de Kaderrichtlijn Water). Wel zijn in dit wetsvoorstel (paragraaf 3.5) en in het wetsvoorstel Waterwet bepalingen opgenomen die de coördinatie van de vergunningverlening ingevolge de Wabo en Waterwet voorschrijven, wanneer het zogenaamde IPPC-inrichtingen betreft van waaruit stoffen direct worden geloosd. Deze bevoegdheden zijn nodig om te voldoen aan de implementatie van de IPPC-richtlijn en om de daarin vereiste integrale afweging op milieuterrein mogelijk te maken.

Bij de indirecte lozingen is de huidige regeling gecompliceerder. Deze lozingen zijn in 1996 onder de Wet milieubeheer (Wm) gebracht, en sindsdien worden ze (samen met overige milieuaspecten) gereguleerd in milieubrede algemene regels of vergunningen op grond van die wet. Het bevoegd gezag Wm (gemeente, provincie of Rijk) dient daarbij verschillende belangen te borgen, zoals de bescherming van het stelsel waarop geloosd wordt (bijvoorbeeld om te voorkomen dat de capaciteit van het rioolstelsel wordt overschreden of dat verstopping optreedt), en de bescherming van de rioolwaterzuiveringsinstallatie, het oppervlaktewater

of de bodem waarin vanuit het stelsel geloosd wordt. Wat betreft de bescherming van het oppervlaktewater en de rioolwaterzuiveringsinstallatie betreft het bevoegd gezag Wm daarbij thans dus ook al de belangen van de waterbeheerder. Voor ongeveer vijf procent van de indirecte lozingen, afkomstig vanuit ongeveer 20 categorieën bedrijven, de «grotere puntbronnen», geldt thans een afwijkende regeling, waarbij de lozingen zowel onder de Wm als de Wvo vallen. Voor één lozing zijn aldus twee toestemmingen nodig en zijn twee instanties bevoegd. De waterbeheerder draagt op basis van de Wvo zorg voor de bescherming van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken, het bevoegd gezag Wm voor de bescherming van het rioolstelsel en overige milieuaspecten.

Bij de keuze voor de afbakening tussen de Waterwet en de Wabo was het overhevelen van alle indirecte lozingen naar de Waterwet geen optie. Dit zou tot een sterke toename van zowel administratieve als bestuurlijke lasten leiden, omdat de waterbeheerder bevoegd gezag zou worden voor lozingen vanuit vele bedrijven, waar hij op dit moment geen rechtstreekse bemoeienis mee heeft. De vraag was dus of de dubbele bevoegdheid voor de 5% «grotere puntbronnen» moest worden gecontinueerd. Besloten is dit niet te doen, en alle indirecte lozingen uitsluitend door middel van de Wm (en dus ook via het onderhavige wetsvoorstel) te reguleren. Dit mede omdat het overhevelen van de Wvo-aspecten van indirecte lozingen naar het onderhavige wetsvoorstel in veel gevallen leidt tot het daadwerkelijk teruggaan in het aantal vergunningen (er is dan in het geheel geen watervergunning meer nodig, omdat bij veel indirect lozende bedrijven verder geen aspecten een rol spelen die onder de Waterwet vallen) en in het aantal bevoegde instanties waarmee de initiatiefnemer direct wordt geconfronteerd. Onmiskenbaar is dat de waterbeheerder belang heeft en blijft houden bij het adequaat reguleren van deze, potentieel meest bezwaarlijke, indirecte lozingen. In antwoord op de hiernavolgende vragen van de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie wordt nader ingegaan op de vraag hoe dit in het wetsvoorstel geborgd is.

De leden van de VVD-fractie vragen of nader kan worden ingegaan op het bezwaar van de Unie van Waterschappen (UvW) tegen het opnemen van indirecte lozingen in de omgevingsvergunning en de constatering van de UvW dat daarmee de klok ruim twintig jaar wordt teruggezet. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of niet tegemoet moet worden gekomen aan het door de UvW geuite bezwaar met name waar het gaat over plotseling optredende vervuilingen waarvoor een slagvaardig optreden door het waterschap vereist lijkt.

Er is op dit moment sprake van een wezenlijk andere situatie dan twintig jaar geleden.

Toen de regeling voor de meest milieubezwaarlijke indirecte lozingen twintig jaar geleden tot stand kwam, werden deze lozingen geregeld op grond van gemeentelijke lozingsverordeningen. Voor het onderbrengen van de toen meest milieubezwaarlijke indirecte lozingen onder de Wvo waren destijds twee redenen:

- op grond van de EG-richtlijn 76/464 en de overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging waren ook voor indirecte lozingen van zwarte lijststoffen vergunningen nodig, en kon niet met een regeling in een gemeentelijke verordening worden volstaan;
- voor een goed waterkwaliteitsbeheer en bescherming van de doelmatige werking van de waterzuiveringsinstallaties was een goed inzicht vereist in de indirecte lozingen van milieubezwaarlijke stoffen en werd het van belang geacht dat deze bij de bron effectief kunnen worden aangepakt.

De MDW-werkgroep Wvo-vergunningverlening wees er in haar advies (Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 56) al op, dat met het onderbrengen

van de indirecte lozingen onder de Wm in 1996 aan het Europees-rechtelijke vereiste van de vergunningplicht is voldaan, waarmee de noodzaak voor een aparte Wvo-vergunning voor bepaalde indirecte lozingen is komen te vervallen. Als enige reden voor de Wvo-vergunningplicht bleef over de wens om vanuit het zuiverings- en waterkwaliteitsbeheer rechtstreekse invloed op deze lozingen te hebben, vanwege de potentieel grote gevolgen van die lozingen en de daarmee verband houdende noodzaak van specifiek deskundige toetsing. De MDW-werkgroep was voorts van mening dat met het onderbrengen van de indirecte lozingen onder de Wm de aparte Wvo-vergunningplicht voor indirecte lozingen opnieuw zou moeten worden bezien. Tot die herbezinning is het nu gekomen bij de voorbereiding van de Wabo en de Waterwet.

Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, vallen op dit moment de meeste van deze lozingen al uitsluitend onder de Wm. Omdat deze lozingen inmiddels al voor het grootste deel zijn gesaneerd, wordt door de regering de totstandkoming van de Waterwet en de Wabo gezien als een goed moment om de dubbele toestemmingsbevoegdheid op dit punt af te schaffen. Omdat daarbij werd ingezien dat ook de waterbeheerder (waterschap of Minister van VenW) een belang te behartigen heeft waar het gaat om de zorg voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie, in het licht van de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water, is bezien hoe aan deze verantwoordelijkheid – zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het principe van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving – invulling kan worden gegeven. Daarbij is in de beschouwing betrokken dat een substantieel deel van de lozingen waarvoor onder de Wm de gemeente bevoegd gezag is door middel van Rijksbrede algemene regels wordt gereguleerd of binnenkort (met inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit) zal worden gereguleerd, zodat langs die lijn reeds in adequate bescherming is of zal worden voorzien. Daar waar nog sprake zal zijn van een vergunningplicht, zal binnen de Wm veelal de provincie bevoegd gezag zijn.

Bij de feitelijke invulling van de vergunningen wordt conform de vereisten die uit Europese regelgeving volgen, uitgegaan van toepassing van de beste beschikbare technieken. In de Regeling aanwijzing BBT-documenten (Staatscourant van 11 april 2007, nr. 70, pag. 24) is een groot aantal Europese en nationale documenten opgenomen, waarin het begrip beste beschikbare technieken nader is ingevuld voor specifieke bedrijfsprocessen en lozingen. Op deze wijze krijgt het bevoegd gezag bij zijn afweging veel meer ondersteuning dan twintig jaar geleden. Aanvullend daarop is in het wetsvoorstel gekozen voor een zodanige constructie dat wanneer de belangen van de waterbeheerder in het geding zijn, de waterbeheerder in de volgende gevallen een bindend adviesbevoegdheid in het kader van vergunningverlening en handhaving heeft richting het bevoegd gezag: indien de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties zou worden belemmerd of de krachtens hoofdstuk 5 Wm 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. Waar het gaat om de aan de waterbeheerder toevertrouwde belangen, dient dit verzoek ook te worden opgevolgd, 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 de regering ervan uit dat de bevoegde gezagsinstanties onverwijld gevolg geven aan een verzoek van de waterbeheerder op dat punt. Overigens kan, zonder daarmee af te willen doen aan dit uitgangspunt, in voorkomende gevallen ook de straf-

rechtelijke weg aan de orde zijn, waarbij opsporingsambtenaren van de waterbeheerder een rol kunnen spelen.

De bovenomschreven positie waarbij de waterbeheerder voor een deel afhankelijk is van het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is, is overigens niet uitzonderlijk. Ook andere bestuursorganen zijn soms voor een adequate borging van hun toevertrouwde belangen afhankelijk van het bevoegd gezag. Dit geldt, wanneer de provincie bevoegd gezag is, bijvoorbeeld ook in situaties dat door een bepaalde lozing de doelmatige werking van de riolering in gevaar komt. Daarbij is de gemeente als beheerder van het rioolstelsel al sinds 1996 (het jaar van opname van regels voor indirecte lozingen in de Wm) bij inrichtingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, afhankelijk van een adequaat opereren van de provincie, en verkeert dus in de positie die ook de waterbeheerder voortaan zal hebben. Ook de lokale hinderaspecten worden bij die inrichtingen door de provincie in de vergunningen gereguleerd.

Een dergelijke wijze van reguleren waarbij één bevoegd gezag beslist omtrent diverse samenhangende betrokken belangen, is cruciaal om het aantal vergunningen en instanties waarmee een initiatiefnemer wordt geconfronteerd daadwerkelijk terug te kunnen brengen. Om burgers en bedrijven goed te bedienen, is gekozen voor één loket voor de omgevingsvergunning en de watervergunning, waar men beide vergunningen (digitaal) kan indienen. Uitgangspunt daarbij is maximale lastenvermindering voor burgers en bedrijven. De realisatie van dit loket wordt inmiddels vormgegeven in nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden en het bedrijfsleven. In het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water van 16 april 2007 is door de Unie van Waterschappen aangekondigd dat de koepelorganisaties UvW, IPO en VNG een gezamenlijk voorstel hebben ontwikkeld met betrekking tot hun belangrijkste knelpunten met het wetsvoorstel Waterwet. Het gezamenlijke voorstel is mede relevant voor het onderhavige wetsvoorstel, omdat één van de onderdelen ervan betrekking heeft op de hierboven omschreven problematiek van de indirecte lozingen. Vanuit de ministeries van VenW en VROM is positief gereageerd op het initiatief dat de koepelorganisaties hebben getoond met het opstellen van een gezamenlijk voorstel. Aangezien de nadruk ligt op de Waterwet zal de regering ingaan op de inhoud van het gezamenlijke voorstel in het kader van de nota naar aanleiding van het verslag van de Waterwet. De onderdelen van het gezamenlijke voorstel komen grotendeels overeen met de keuzes die gemaakt worden in beide wetsvoorstellen. Het kabinet ziet daarom in het voorstel van de koepelorganisaties thans geen aanleiding om de hierboven geschetste betrokkenheid van de waterbeheerder bij de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen die mede betrekking hebben op indirecte lozingen, te wijzigen.

Mijnbouwwet

De leden van vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Mijnbouwwet. Zij vroegen in dit verband het standpunt van het kabinet over de door de gezamenlijke provincies opgestelde brochure «Provincies kiezen 3D». In deze brochure hebben de provincies voorstellen gedaan om te komen tot een integraal driedimensionaal beheer van de boven- en ondergrond. Zij pleiten voor een integrale beleidsvisie voor een duurzaam gebruik van de ondergrond.

Het belang van een integrale visie op een duurzaam gebruik van de ondergrond wordt door het kabinet onderschreven. In 2006 heeft het Ministerie van VROM het initiatief genomen om samen met betrokken partijen te komen tot een Beleidsverkenning duurzaam gebruik van de ondergrond. Deze beleidsverkenning is begin 2007 afgerond. De conclusies van deze verkenning waren:

- De ondergrond draagt bij aan een duurzame samenleving;
- Zonder kennis is er geen duurzaam gebruik van de ondergrond mogelijk;
- Er zijn indicatoren en afwegingskaders nodig om duurzaam gebruik van de ondergrond te bewerkstelligen en conflicten in de ondergrond te vermijden;
- Het huidig beleid en de wet- en regelgeving zijn niet altijd toereikend om duurzaam gebruik van de ondergrond te bewerkstelligen.

Ten gevolge op deze beleidsverkenning is onlangs een plan van aanpak duurzaam gebruik van de ondergrond opgesteld. Binnenkort zal hierover overleg met de betrokken overheden (o.a. EZ, provincies, gemeenten) plaatsvinden. De verwachting is dat met de uitvoering van dit plan van aanpak ca. 2 jaar is gemoeid. Daarbij wordt ook gekeken naar de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten.

In het kader van het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is uitgegaan van de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en provincies. In artikel 8.2, derde lid, van de Wm is bepaald dat de Minister van EZ bevoegd gezag is voor de vergunningverlening voor een mijnbouwwerk. Hierbij is een uitzondering gemaakt voor de ondergronds gelegen inrichting voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn, dan wel gevaarlijke stoffen. Voor de vergunningverlening van deze activiteit zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag. Dit betekent in de huidige situatie dat als het gaat om een dergelijke opslag, voor een mijnbouwwerk twee vergunningen verleend moeten worden die door twee verschillende bevoegde bestuursorganen afgegeven moeten worden. De bevoegdheid van de Minister van EZ is, anders dan de leden van de CDA-fractie menen, niet gedelegeerd aan de provincies.

De Wabo gaat uit van één bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Wanneer, zoals in dit geval, sprake is van twee vergunningen voor dezelfde activiteit en de vergunningverlening plaatsvindt op verschillende bestuursniveaus, moet een keuze gemaakt worden met betrekking tot welk bestuursorgaan zal worden aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en op welke wijze voorzien zal worden in een betrokkenheid van het voormalig bestuursorgaan bij de vergunningverlening. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van EZ zal worden aangewezen als bevoegd gezag voor het gehele mijnbouwwerk. Deze aanwijzing sluit aan bij de bevoegdheden in het kader van de Mijnbouwwet. De huidige bevoegdheid van de provincies in het kader van de Wm ten aanzien van de ondergrondse inrichting voor de opslag zal vorm worden gegeven door middel van een verklaring van geen bedenkingen. Dit betekent dat, wanneer er sprake is van een opslag van afvalstoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn dan wel gevaarlijke stoffen, gedeputeerde staten van de provincie de bevoegdheid krijgen al dan niet een vvgb te verlenen ten aanzien van deze activiteiten. In de vvgb kan aandacht worden besteed aan die milieurelevante aspecten die thans bij de vergunningverlening door gedeputeerde staten aan de orde komen. De Minister van EZ is verplicht de vvgb over te nemen in de vergunning. Dit kan er zelfs toe leiden dat de vergunning voor die activiteiten in het uiterste geval geweigerd moet worden. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat er enerzijds één bevoegd gezag (i.c. de Minister van EZ) integraal verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en handhaving van een mijnbouwwerk en anderzijds volledig recht wordt gedaan aan de huidige verantwoordelijkheid van de provincies ten aanzien van de ondergrondse opslag. Deze bevoegdhedenverdeling zal worden uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de bevoegdheid van de provincie in het kader van de omgevingsvergunningverlening uitwerkt in die

gevallen dat nationale belangen aan de orde zijn. Zoals hierboven is gesteld, wordt niet beoogd verandering te brengen in de huidige verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden. De bevoegdheid van een verklaring van geen bedenkingen is, zoals boven geschetst, beperkt tot de milieurelevante aspecten van de ondergrondse opslag van afvalstoffen of gevaarlijke stoffen in mijnbouwrichtingen. Indien er geen sprake zou zijn van medewerking van de provincie kan zo nodig worden teruggevallen op het instrument van de aanwijzing ter zake van een besluit over een aanvraag om omgevingsvergunning dat is opgenomen in artikel 2.35 van dit wetsvoorstel en/of het instrumentarium dat is opgenomen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Maar er wordt op dit moment vanuit gegaan dat gebruikmaking van deze instrumenten niet nodig is.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2.5

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld over artikel 2.5.

Artikel 2.5, vierde lid, biedt een (achtervang)regeling voor de bevoegdheid van de minister om een omgevingsvergunning te verlenen. Deze bevoegdheid heeft betrekking op incidentele gevallen waarin de komst van een amvb op grond van artikel 2.5, derde lid, niet kan worden afgewacht. Het kan hierbij gaan om gevallen waarin het belang van de veiligheid van de Staat dat vereist. Dat kan aan de orde zijn bij belangrijke milieu-inrichtingen die niet in handen van de overheid zijn en waarvoor het Besluit omgevingsrecht nog geen regels kent.

Deze leden vragen terecht naar de verhouding tot de bevoegdheden in de Wro met betrekking tot Nimby-gevallen, waarmee naar wij aannemen wordt bedoeld op de bevoegdheid van het Rijk om een projectbesluit vast te stellen. De in de Wro geregelde bevoegdheid voor provincies en het Rijk om een projectbesluit te nemen bij projecten van provinciaal of nationaal belang wordt een gewoon onderdeel van de Wabo. Het projectbesluit integreert in de omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, juncto 2.14, eerste lid, onderdeel a, onder 3°). Daarvoor geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure (waarin voor deze gevallen enkele bijzondere voorzieningen zijn opgenomen) die gelijkwaardig is aan de procedure op grond van de Wro. Het bevoegd gezag voor projecten van provinciaal of nationaal belang wordt op grond van artikel 2.5, derde lid, in het Besluit omgevingsrecht geregeld. Voor de toedeling van het bevoegd gezag zal worden aangesloten bij die op grond van de Wro. Het Besluit omgevingsrecht zal gelijk in werking treden met de Wabo. De bevoegdheidstoedeling voor dergelijke Nimby-gevallen is daarmee volledig geregeld. De toepassing van artikel 2.5, vierde lid, van de Wabo blijft voor die gevallen achterwege.

De mogelijkheden op grond van de Wro voor provinciale staten of de minister om, wanneer het provinciaal of nationaal belang dat vereist, een aanwijzing te geven of een inpassingsplan vast te stellen, blijven onverkort bestaan. Artikel 2.5 van het wetsvoorstel heeft daarop geen betrekking.

Artikel 6.2

De leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie tussen de publicatie en inwerkingtreding van de vergunning.

Het vijfde lid van artikel 3.9 verplicht het bevoegd gezag ertoe een van rechtswege verleende omgevingsvergunning onverwijld bekend te maken. Als gevolg van het vierde lid van dat artikel wordt de verlening

van een van rechtswege verleende vergunning aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De in artikel 6.2 opgenomen hoofdregel dat een beschikking de dag na de bekendmaking ervan in werking treedt, geldt evenwel niet voor de inwerkingtreding van een van rechtswege verleende vergunning.

Met het oog op de belangen van derden, die eventueel bezwaar en beroep kunnen instellen tegen een van rechtswege verleende vergunning, is in het vierde lid van artikel 6.2 bepaald dat de inwerkingtreding van een zodanig besluit wordt opgeschort totdat de termijn voor beroep bij de rechtbank is verstreken, of, indien beroep bij de rechtbank is ingesteld, op dit beroep is beslist. Derdebelanghebbenden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om tegen de beschikking op te komen zonder dat reeds onomkeerbare gevolgen zijn ontstaan. Voor hoger beroep geldt deze bepaling niet; ik verwijs naar onderdeel PP van de bijgaande nota van wijziging en de toelichting daarop.

Artikel 8.2

De leden van de fracties van CDA, PvdA, ChristenUnie, VVD en SGP hebben enkele vragen gesteld over de datum van inwerkingtreding van de Wabo. De leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie en SGP vragen met name naar de beschikbaarheid van de ICT-voorzieningen.

In het wetsvoorstel werd aanvankelijk uitgegaan van een inwerkingtreding op 1 januari 2008.

Zoals is aangegeven in de brief aan de Kamer van 17 augustus 2007¹, is deze datum niet meer haalbaar als gevolg van onder andere de onderbreking van de parlementaire behandeling door de vervroegde verkiezingen. Er wordt thans uitgegaan van een inwerkingtreding op 1 januari 2009.

Daarvoor is noodzakelijk dat de behandeling van de noodzakelijke wet- en regelgeving tijdig daarvoor is afgerond en in werking treedt. Voor alle betrokken overheden (gemeenten, provincies en Rijk) betekent het dat zij, ondanks het feit dat zij thans meer tijd hebben, volop moeten doorgaan met de voorbereiding van de invoering van de omgevingsvergunning. Steeds meer gemeenten zijn al zover met de aanpassing van hun bedrijfsprocessen dat zij graag van start willen gaan met de nieuwe manier van werken, met name voor bedrijven, omdat de dienstverlening daardoor flink kan verbeteren. Zulke voortvarendheid wordt toegejuicht en het Ministerie van VROM zal dit ook zoveel mogelijk faciliteren. Deze voortvarendheid geldt echter nog niet voor alle gemeenten. In het kader van de invoeringsbegeleiding zal er de komende tijd vooral nog aandacht nodig zijn voor de nog achterblijvende gemeenten. Tevens zal aandacht worden besteed aan onderwerpen, zoals toezicht en handhaving (hiervoor wordt een handreiking ontwikkeld), samenwerking tussen overheden, de rol van de milieudiensten en de taken van de waterschappen. De implementatieondersteuning door het Ministerie van VROM zal met name op deze punten worden voortgezet.

Ook vanuit het bedrijfsleven wordt geanticipeerd op de komst van de omgevingsvergunning en de voordelen die dat voor hen als aanvrager van vergunningen met zich meebrengt. Zo is het digitale BRIKS-formulier heel voorspoedig en met enthousiasme als eerste door een aanvrager uit het bedrijfsleven in Moerdijk getest. Uit de diverse pilots is gebleken dat deze betrokkenheid en informatieoverdracht vanuit de koepels en brancheorganisaties gericht op bevordering van het geïntegreerd aanvragen van vergunningen, hard nodig is om de omgevingsvergunning in de praktijk optimaal te benutten. Deze rol wordt door het bedrijfsleven in samenwerking met het Ministerie van VROM vormgegeven. Daarbij zullen in samenspraak met de overheden de mogelijkheden worden gezien in hoeverre en op welke wijze anticipatie op de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning al mogelijk is.

Parallel aan de behandeling van dit wetsvoorstel wordt een project uitge-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 7.

voerd dat moet leiden tot de ontwikkeling van de benodigde ICT-voorzieningen. Deze voorzieningen zullen bestaan uit een elektronische aanvraagmodule en een LVO. De eerste versie van de aanvraagmodule zal naar verwachting dit jaar testklaar worden opgeleverd.

De vraag van de leden van de VVD-fractie naar een tijdpad voor de stappen die nog genomen moeten worden voor de inwerkingtreding, is in hoofdstuk 1 Algemeen, onder het kopje Implementatie van de wet beantwoord.

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

	Coördinatiereregeling Awb	Gemeentelijke coördinatiereregeling Wro	Provinciale en rijks-coördinatiereregeling Wro	Wabo
Op welke besluiten van toepassing?	Besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak (art. 3:19 Awb)	Gevalen waarin verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat: a. de voorbereiding en bekendmaking van besluiten worden gecoördineerd, of b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan wordt gecoördineerd met besluiten als bedoeld onder a. (art. 3:30 lid 1 Wro)	Besluiten ter verwezenlijking van het provinciaal dan wel nationaal ruimtelijk beleid in door PS dan wel minister(s) aangewezen (categorieën van) gevallen (art. 3:33 en 3:35 Wro)	Coördineert niet, maar <i>integreert</i> besluiten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen. Wel coördinatiereregeling met Wvo-vergunning/Waterwet, die niet onder de reikwijdte Wabo valt.
Wie neemt initiatief/ Wie bepaalt?	Coördinatiereregeling van toepassing, indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van bevoegde bestuursorganen is bepaald (art. 3:21 Awb)	Gemeenteraad (art. 3:30 lid 1 Wro)	PS dan wel Minister(s) (art. 3:33 en 3:35 Wro)	Aanvrager
Aanvraag	Alle beschikkingen die gecoördineerd worden, dienen separaat, zij het zo veel mogelijk gelijktijdig, de laatste niet meer dan zes weken na de eerste, te worden aangevraagd (art. 3:24 lid 1 Awb)	Alle beschikkingen die gecoördineerd worden, dienen separaat te worden aangevraagd; B&W zijn mede bevoegd deze in te dienen bij de bevoegde bestuursorganen (art 3:31 lid 1 en 2 Wro)	Procedure als in art. 3:31 Wro	Voor de gewenste activiteiten kan één aanvraag worden ingediend. Hiervoor geldt één set indieningsvereisten en één aanvraagformulier.
Wat indien verschillende organen bevoegd gezag?	Eén van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen als coördinerend bestuursorgaan (art. 3:22 Awb). Coördinerend bestuursorgaan bevordert samenhangende en doelmatige besluitvorming. Andere betrokken bestuursorganen verlenen de medewerking die [...] nodig is (art 3:23 lid 2 Awb)	B&W kunnen andere bestuursorganen verzoeken medewerking te verlenen die [...] nodig is (art. 3:31 lid 1 Wro)	GS dan wel Minister(s) kunnen van andere bestuursorganen medewerking vorderen (behalve GS van het Rijk), die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking (art. 3:33, lid 2 en 3:35, lid 3 Wro)	Er is altijd één bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning. Andere bestuursorganen (o.a. B&W wanneer zij niet bevoegd gezag zijn) zullen als adviseur worden aangewezen bij de vergunningverlening.

¹ Zoals opgenomen in het wetsvoorstel «Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb) (Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 1 en 2.

² Zoals opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566).

	Coördinatieregeling Awb	Gemeentelijke coördinatieregeling Wro	Provinciale en rijks-coördinatieregeling Wro	Wabo
Wat houdt coördinatie in?	Bevordering samenhangende en doelmatige besluitvorming (art. 3: 23 Awb), zo veel mogelijk gelijktijdige aanvraag bij coördinerend bestuursorgaan (art. 3:24 lid 2 Awb), gelijk-tijdige kennisgeving t/m bekendmaking (art. 3:26 en 3:27 Awb)	Samenvoeging ¹ van procedurele elementen (gelijktijdige kennisgeving t/m bekendmaking (art. 3.31 en 3.32 Wro)	In hoofdlijnen procedure als in art. 3:31 en 3:32 Wro	Geen coördinatie, maar integratie van besluiten: één besluit op de aanvraag.
Procedure	Van toepassing zijnde Awb-procedure met enkele aanpassingen (art. 3:26 Awb)	Afd. 3.4 Awb met enkele aanpassingen (art. 3.31 lid 3 Wro)	Als gemeentelijke regeling	Reguliere dan wel uitgebreide procedure (Awb-procedure met enkele aanpassingen)
Beslistermijn	Termijn loopt vanaf indiening laatste aanvraag; laatste aanvraag wordt niet later ingediend dan zes weken na ontvangst eerste (art. 3:24 lid 1 Awb). Daarna Awb-procedures/termijnen.	Conform afd. 3.4 Awb, maar bestuursorganen kunnen in overeenstemming afwijkende termijn afspreken (art. 3.31 lid 3 sub e Wro)	Als gemeentelijke regeling	Termijn begint te lopen na indiening van de aanvraag. Bij reguliere procedure 8 weken, bij uitgebreide 6 maanden. Verlenging in beide gevallen gemaximeerd tot 6 weken (invulling «redelijke termijn» Awb)
Samenhang	Het coördinerend bestuursorgaan bevordert een zodanige samenhangende besluitvorming dat de bestuursorganen bij de beoordeling van de aanvragen rekening houden met de onderlinge samenhang daartussen en tevens letten op de samenhang tussen de te nemen besluiten (art. 3:23 lid 1 Awb).	(Geen bepaling over inhoudelijke samenhang)	(Geen bepaling over inhoudelijke samenhang)	Eén besluit/vergunning. De aan de vergunning verbonden voorschriften zijn op elkaar afgestemd (art. 2.26 lid 2 tweede volzin Wabo)
Beslissingsbevoegdheid	Bevoegd gezag blijft bevoegd gezag; kunnen dus voor één activiteit verschillende bestuursorganen zijn	Bevoegd gezag blijft bevoegd gezag; kunnen dus voor één activiteit verschillende bestuursorganen zijn	Bevoegd gezag blijft bevoegd gezag; «overrule»mogelijkheid van art. 3.34 en 3.36 Wro	Eén bevoegd gezag beslist (met inachtneming van evt. vvgb's)
Besluit	Bundel gecoördineerde besluiten.	Bundel gecoördineerde besluiten.	Bundel gecoördineerde besluiten.	Omgevingsvergunning is één besluit

	Coördinatieregeling Awb	Gemeentelijke coördinatieregeling Wro	Provinciale en rijks-coördinatieregeling Wro	Wabo
Bezwaar	Afhankelijk van de van toepassing zijnde procedure: indien afd. 3.4 Awb van toepassing ligt ontwerp-besluit ter inzage, maar is er geen bezwaar-procedure; indien afd. 3.4 Awb niet van toepassing ligt ontwerpbesluit niet ter inzage, maar is er wel bezwaar-procedure. Indien op één van de besluiten afd. 3.4 Awb van toepassing is, is die afdeling van toepassing op alle besluiten (art 3:26 lid 1 Awb)	Afd. 3.4 Awb is van toepassing; dus geen bezwaar-procedure	Afd. 3.4 Awb is van toepassing; dus geen bezwaar-procedure	Conform regeling in Awb; in reguliere procedure geen terinzagelegging, wel bezwaarprocedure; uitgebreide procedure als afd. 3.4 Awb, dus ontwerpbesluit ter inzage, maar geen bezwaarprocedure
Beroep	Beroep in twee instanties tegen gecoördineerde (dus binnen zes weken na elkaar aangevraagde) besluiten. Art. 3:29 lid 1 Awb: «Indien tegen een of meer van de besluiten beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, staat tegen alle besluiten beroep open bij de rechtbank» [...].	Beroep in één instantie voor gecoördineerde besluiten, indien tegen één of meer van deze besluiten beroep bij de Afdeling is opengesteld (art. 8.2 lid 1 sub e Wro)	Beroep in één instantie voor gecoördineerde besluiten, indien tegen één of meer van deze besluiten beroep bij de Afdeling is opengesteld (art. 8.2 lid 1 sub e Wro)	Beroep in twee instanties.

¹ Indien het gaat om (categorieën van) door de gemeenteraad aangewezen besluiten.