

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. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld op 15 juni 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Koopmans

Adjunct-griffier,  
Bošnjaković-van Bommel/Van Halen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

## INHOUDSOPGAVE

blz.

<b>I. Algemeen deel</b>	<b>3</b>
1. Inleiding	3
– Algemeen	3
– Implementatie van de wet	4
– Van VROM-vergunning naar omgevingsvergunning	4
2. Toestemmingstelsel	5
– Reikwijdte	5
– Intrekken en vervallen	5
3. Bevoegd gezag	6
– Betrokkenheid andere bestuursorganen	7
– Verklaring van geen bedenkingen	7
4. Procedurele aspecten	8
– Algemeen	8
– Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding	9
– Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning	10
– Rechtsbescherming	11
– Coördinatie	12
5. Financiële aspecten	13
– Leges	13
6. Toezicht en handhaving	14
7. Uitvoerings-en handavingsaspecten	15
– Uitvoeringsregelgeving	15
– Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting	15
8. Toetsing van de gevolgen van de wet	16
– Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak	16
– Administratieve lasten	18
9. Binnengekomen reacties	18
10. Relatie andere wetgeving	19
– Monumentenwet 1988	19
– Waterwet	19
– Mijnbouwwet	20
<b>II. Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>20</b>
– Artikel 2.5	20
– Artikel 6.2	21
– Artikel 8.2	21

## **I. ALGEMEEN DEEL**

### **1. INLEIDING**

#### **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het vormt een belangrijke slag in de herijking van de VROM-regelgeving. Het is ook van groot belang voor de beleving van burger en ondernemer dat de overheid daadwerkelijk serieus aan de slag is gegaan met het centraal stellen van burger en ondernemer. De beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2007 is vanwege verschillende redenen niet gehaald. Door de vervroegde verkiezingen van de Tweede Kamer is er opnieuw vertraging opgetreden die deze leden graag zo snel mogelijk willen inlopen. De nota naar aanleiding van het verslag zien zij graag zo snel mogelijk tegemoet en zij zullen aandringen op een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

De leden van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben dienaangaande enkele nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. Aanleiding voor het wetsvoorstel lag in de behoefte aan vermindering van administratieve en financiële lasten van ondernemers en particulieren die vergunningen moeten aanvragen. Deze «klantgerichte» doelstelling geeft al aan waar volgens de wetgever het probleem zit en dat is duidelijk niet bij het dienen van het algemeen belang.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het onderliggende doel: minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers, betere dienstverlening door de overheid en kortere procedures. Voortaan staat de aanvrager van een vergunning centraal, niet de vergunningverlener. Ondanks deze positieve grondhouding tegenover het wetsvoorstel, hebben deze leden de nodige vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is een veelomvattend wetsvoorstel met verstrekkende gevolgen voor de diverse overheden, bedrijfsleven en belanghebbende burgers. De doelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers, de vermindering van de administratieve last van bestaande regelgeving, het versnellen van procedures en het vergroten van de transparantie van die procedures, spreken deze leden aan. Daarmee bouwt dit wetsvoorstel voort op een in algemene zin onderschreven streven van het kabinetsbeleid.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren ook, dat vanuit de diverse actoren en belanghebbende organisaties de doelstellingen over het algemeen worden onderschreven, maar dat over de gevolgen, zeer divers wordt gedacht. Deze leden zijn van mening, dat nader dient te worden ingegaan op de in de diverse reacties uitgesproken verwachtingen en bedenkingen, zodat op basis daarvan tot een verantwoorde eindafweging kan worden gekomen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij staan zonder meer sympathiek tegenover de doelstelling om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven fors te verminderen. Ook verwelkomen zij een betere afstemming binnen en

tussen de verschillende overheden, die door een meer integrale benadering van de vergunningverlening gerealiseerd kan worden. Tegelijkertijd hebben deze leden de nodige vragen bij de gekozen uitwerking van de beoogde doelen in het voorliggende wetsvoorstel. Op punten hebben zij twijfels over de effectiviteit en vragen zij zich af of alternatieven niet meer voor de hand liggen. Deze leden constateren verder dat het wetsvoorstel, ondanks de doelstellingen ervan, tamelijk ingewikkelde regelingen kent. Zij hebben de indruk dat het gekozen model van integratie op punten sterk is genuanceerd en daardoor ook elementen van coördinatie bevat.

### **Implementatie van de wet**

De leden van de CDA-fractie constateren, dat er op het huidige wetsvoorstel een invoeringswet volgt en tevens een aantal amvb's voor een nadere uitwerking van een aantal zaken. Deze leden verzoeken de regering om in de nota naar aanleiding van het verslag een volledig overzicht op te nemen waarin is opgenomen wat er naast het huidige wetsvoorstel nog noodzakelijk is aan wetsvoorstellen, dan wel amvb's en wat hiervoor het beoogde tijdspad is. Er zal in ieder geval een amvb komen die een nadere aanduiding van het bevoegde gezag geeft, waarbij per categorie activiteiten zal worden aangegeven wie het bevoegde gezag is (artikel 2.5).

### **Van VROM-vergunning naar omgevingsvergunning**

De leden van de CDA-fractie kunnen de redenering van de regering volgen om een duidelijk lange termijn doel te stellen. Een volledige integrale vergunning met één procedure, één set van vergunningsvereisten en één toetsingskader. Om dit te bereiken is echter een omvangrijk proces van wetsaanpassingen noodzakelijk dat veel meer tijd in beslag neemt. Het is goed dat de burger en ondernemer centraal staan en er daarom gekozen is voor een aanloopmodel. Hierbij is sprake van een integrale vergunning met nog wel de eigenstandige toetsingscriteria uit de diverse wetten die onder de omgevingsvergunning komen te vallen. Dit is een grote stap voorwaarts die, naar de mening van deze leden, gevolgd mag worden door een volledige integrale vergunning. Kan de regering aangeven hoe aan die langere termijn doelstelling door de regering invulling zal worden gegeven, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering al heeft nagedacht over de volgende stappen. De leden van de VVD-fractie vragen op welke termijn de regering ernaar streeft om de «integrale vergunning met schotten» (procedurele integratie met inhoudelijke coördinatie) om te zetten in een volledig integrale vergunning (procedurele én inhoudelijke integratie).

Net als de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de toekomstvisie van de regering om te komen tot een volledig integrale omgevingsvergunning zonder dat wordt ingeleverd op de kwaliteit van de te beschermen waarden? Hoe waardeert de regering in dat licht de diverse benaderingswijzen voor de lange termijn? Enerzijds wordt door sommigen wel gepleit voor het min of meer afschaffen van de nu vigerende toetsingskaders, anderen bepleiten juist integratie van de bestaande toetsingskaders in een alomvattend nieuw toetsingskader waarbinnen alle huidige beschermde waarden ook in de toekomst afdoende zullen zijn beschermd.

Het betreft hier, volgens de leden van de ChristenUnie-fractie, een cruciaal onderdeel van de visie op dit hele wetgevingstraject. Zien zij het juist dat de doelstellingen en de te boeken winst vooral procedureel en administratief van aard zijn, maar dat die winst gepaard moet gaan met behoud van het niveau van de te beschermen publieke waarden? Hoe ziet de regering

in dat licht het geopperde pleidooi om op lange termijn één toetsingscriterium te hanteren, te weten «het belang van een duurzame leefomgeving»? Is de bescherming van al de huidige beschermde waarden in een dergelijk criterium te vangen, en zo ja, hoe zou dat volgens de regering handen en voeten kunnen worden gegeven? Acht de regering het een mogelijkheid om uiteindelijk alle huidige toetsingskaders te integreren, waarbij de slagvaardigheid wordt gegarandeerd door bij strijdige voorschriften het bevoegd gezag beslissingsbevoegdheid te geven, zo vragen deze leden. Voor de leden van de ChristenUnie-fractie is het van belang, dat de bundeling van zoveel vergunningstelsels tot stand dient te worden gebracht zonder dat wordt ingeleverd op de door die stelsels beschermde waarden. De Raad van State wijst hier in zijn advies ook nadrukkelijk op. De Raad van State vraagt zich zelfs af of dit wetsvoorstel wel het meest aangewezen middel is om de gewenste verbeteringen te bereiken.

Ook de leden van de SGP-fractie merken op, dat regelmatig is aangegeven dat het de bedoeling is om toe te groeien naar een volledige integrale vergunningverlening (model 4). Deze leden vragen in hoeverre de regering hecht aan dit perspectief. Welke realiteitswaarde heeft verdergaande integratie op dit moment? Aan welke termijn moet worden gedacht waarop in deze richting eventueel stappen gezet zouden kunnen worden?

## **2. TOESTEMMINGSTELSEL**

### **Reikwijdte**

De leden van de CDA-fractie merken op, dat in 2006 twee onderzoeken zijn uitgevoerd ten aanzien van de ontgrondingenwet die voldoende aanknopingspunten geven om de ontgrondingenwet te integreren in het wetsvoorstel. De aspecten uit de ontgrondingenwet met betrekking tot de locatie-inrichting en het locatiebeheer zouden in dit wetsvoorstel kunnen worden opgenomen en de waterstaatkundige aspecten uit de ontgrondingenwet kunnen geïntegreerd worden in de Waterwet. Is de regering bereid om het voorstel, zoals verwoord in de het advies van het instituut voor bouwrecht, «verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de ontgrondingenwet» d.d. 10 april 2006, in dit wetsvoorstel te verwerken?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren, dat zogeheten niet-plaatsgebonden activiteiten, waarvoor een vergunning nodig is, niet vallen onder de omgevingsvergunning. Deze leden vragen in dit kader hoe de activiteiten in de ondergrond een relatie met het wetsvoorstel hebben en hoe het met het oog daarop met de bevoegdheidverdeling zit. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft voor deze problematiek nadrukkelijk aandacht gevraagd met hun pleidooi «Provincies kiezen 3D». Deze leden verzoeken de regering op dit punt nader in te gaan.

### **Intrekken en vervallen**

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of er in het huidige wetsvoorstel een termijn is gesteld aan de geldigheid van de omgevingsvergunning. Vanwege de snel veranderende eisen binnen de milieuwetgeving en bouwregelgeving is het mogelijk gewenst om de omgevingsvergunning na een x-aantal jaar te laten vervallen. Wat is de visie van de regering hierop?

Voorts vragen zij of de regering de opvatting deelt, dat de in artikel 2.33 en 2.35 opgenomen voorziening om vergunningen in te kunnen trekken die van rechtswege zijn verleend, echt alleen voor dit doel mag dienen en niet mag uitlopen op een reguliere mogelijkheid om dergelijke vergunningen te kunnen intrekken. Kan de regering daarom de in de artikelen genoemde

term «uitzonderlijk» nader en strikt formuleren, inclusief het genoemde recht op schade voor de vergunninghouder.

### 3. BEVOEGD GEZAG

Zoals al even eerder ter sprake kwam, willen de provincies via het integrale, driedimensionale beheer van de boven- en ondergrond samen met het Rijk en gemeenten vormgeven en tot een zekere rolverdeling komen. Daarbij wordt het mogelijk dat (ook) bij projecten van nationaal belang (bijvoorbeeld energieprojecten en de opslag van CO<sub>2</sub>) de afweging van omgevingsbelangen (in termen van veiligheid, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, bodem- en grondwaterbescherming en bescherming van het milieu) op lokaal en regionaal niveau wordt gemaakt (waarbij de provincie als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning optreedt). De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering het initiatief van de provincies beoordeelt om de integrale verantwoordelijkheid te willen nemen bij deze zogenaamde 3D-activiteiten.

Zij zijn tevens van mening dat, in de lijn van concentratie van vergunningverlenende activiteiten met betrekking tot grote inrichtingen bij provincies, aansluiting met de energie-inrichtingen en mijnbouw inrichtingen voor de hand ligt. Welke visie heeft de regering daarop? Hoe kijkt de regering tegen genoemd provinciaal initiatief aan in relatie tot de plannen van de minister van Economische Zaken met betrekking tot de op handen zijnde wijziging van de Gaswet, Electriciteitswet en de Mijnbouwwet voor energieprojecten (Rijkscoördinatie-regeling nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening)? De leden van de PvdA-fractie merken op, dat met deze regeling een versnelling in proceduretijd wordt beoogd, onder andere door het wegvallen van de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer en ook daar is het net als in het voorliggende wetsvoorstel – de inzet van de minister van Economische Zaken om de provinciale bevoegdheden te centraliseren.

De leden van de PvdA-fractie merken wel op, dat de provincies twee wegen lijken te behandelen. Een aantal provincies blaakt van ambitie en lijkt niet te kunnen wachten om «bevoegd gezag» te zijn op het gebied van de omgevingsvergunning, de andere helft rept van vragen rond aansprakelijkheid wanneer kennis en kunde van verschillende bestuursorganen (lokaal, provinciaal en het waterschap) samengevoegd moet worden in «omgevingsdiensten. Hoe kijkt de regering aan tegen de opstelling van de verschillende provincies?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Raad van State in haar advies nadrukkelijk wijst op de centraliserende tendens die van dit wetsvoorstel zou uitgaan. De regering probeert in haar Nader Rapport die kritiek te weerleggen, maar deze leden vragen wel af of het niet inherent aan een operatie van een dergelijke omvang is dat bepaalde bevoegdheden, welke nu nog overwegend bij de gemeentebesturen liggen, als gevolg van dit wetsvoorstel uiteindelijk niet in overwegende mate bij de provinciebesturen komen te liggen. Als dat zo is dan vragen deze leden in hoeverre de regering, dat wenselijk vindt en of de regering mogelijkheden ziet om een dergelijke tendens te voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook aandacht voor het feit, dat steeds meer bedrijven worden vrijgesteld van de vergunningplicht en nog «slechts» behoeven te voldoen aan algemene maatregelen. Zij vragen hoe de regering op dit punt het evenwicht bewaart tussen de doelstelling van enerzijds de te beschermen waarden en anderzijds de verlichting van administratieve last.

## **Betrokkenheid andere bestuursorganen**

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de regering in de verdeling van het bevoegde gezag de voorkeur heeft om de betrokkenheid van andere bestuursorganen middels de aanwijzing van verplichte adviseurs te organiseren. Deze leden delen deze handelwijze van de regering. Voor een aantal wetten wordt gekozen om andere bestuursorganen de mogelijkheid te geven voor het afgeven van een bindende verklaring van geen bezwaar. (verklaring van geen bedenkingen, vvgb). De leden Koopmans en Jager hebben in hun initiatiefnota: natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen, het eigenstandige vergunningenstelsel uit de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) reeds aan de orde gesteld. Dit vergunningenstelsel, dat door de Kamer bij de behandeling van de Nb-wet is geamendeerd, zou, naar de mening van de initiatiefnemers, bij de gemeente moeten komen te liggen. Een vvgb lijkt dan ook een te zware bevoegdheid. Gemeenten kunnen bij de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning, waarbij getoetst dient te worden aan de Nb-wet, veel beter zelf deze beoordeling uitvoeren. Dit mede gelet op het feit dat zij in eventuele beroepszaken hiervoor ook de verantwoordelijkheid dragen. Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel heeft de minister van LNV aangegeven, dat zij hier in beginsel positief tegen over staat. De leden van de CDA-fractie willen van de regering de toezegging krijgen, dat bij de opstelling van de amvb de bevoegdheid voor de Nb-wet bij de gemeente komt te liggen en dat de memorie van toelichting hierop zal worden aangepast.

Tevens merken de leden van de CDA-fractie op, dat in Nederland er op basis van regionale en gemeentelijke regelingen (bijvoorbeeld WGR+) afspraken zijn over bevoegdheidsverdeling voor allerlei zaken. Kan de regering aangeven hoe het wetsvoorstel hierop anticipeert?

## **Verklaring geen bedenkingen**

De leden van de PvdA-fractie vinden de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) een minder gelukkig instrument. Als bestuursorgaan lever je – voor de belangen die je zijn toevertrouwd – een bijdrage aan de omgevingsvergunning door middel van een verklaring van geen bedenking (vvgb). Hoe kun je als bestuursorgaan eenvoudig nagaan of de inhoud van je vvgb goed is opgenomen? Mocht er iets aan schorten dan moet je zelf in bezwaar of beroep gaan. Iets soortgelijks geldt voor de handhaving van die voorschriften door het bevoegd gezag. Als je als bestuursorgaan meent dat dit onvoldoende gebeurt dan rest je niets anders dan een verzoek tot handhaving en vervolgens een gang naar de rechter, zo merken deze leden op.

Met betrekking tot de bescherming van de natuur merken de leden van de PvdA-fractie op, dat tegenstrijdige toetsingskaders kunnen leiden tot sores, bijvoorbeeld bij het belang van natuur. Toestemming op grond van de Nb-wet geschiedt door het betreffende verantwoordelijke bestuursorgaan. Deze geeft een vvgb af. Deze leden vermoeden dat problemen kunnen ontstaan op het moment dat er vervolgens bij de afstemming tegenstrijdigheid tussen de verschillende toetsingskaders om de hoek komt kijken. Dan bestaat het gevaar dat de vergunningverlener één van de belangen terzijde schuift. Welke bescherming biedt het begrip «de bescherming van de fysieke leefomgeving», zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten is gekozen voor relatief ruime termijnen, zoals acht weken voor een ontwerpverklaring van geen bedenkingen. Waarom wordt daarvoor geen termijn van vier weken aangehouden? Waarom wordt geen termijn

gegeven waarop een uitgebreide procedurevergunning van rechtswege wordt verleend, waarmee de aanvrager meer duidelijkheid zou hebben over de termijn waarbinnen hij iets van de overheid hoort? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat dit slechts een goede planning bij de betrokken overheid vereist. Wat is de visie van de regering op het voorstel om de volgende termijnen te hanteren: binnen vier weken verklaring van geen bedenkingen, binnen acht weken na ontvangst aanvraag ontwerp ter visie (zes weken), binnen achttien weken besluit (bij geen zienswijzen) of binnen twintig weken indien er wel zienswijzen zijn. Er kunnen dan overeenkomstig artikel 3.9 en 3.11 uitzonderingsclausules worden opgenomen voor eenmalige verdaging bij veelomvattende aanvragen. Voorts vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op de mogelijkheden om bij de uitgebreide procedure de termijnen van de milieuvergunning aan te houden.

De leden van de SGP-fractie vinden het een helder uitgangspunt, dat er in beginsel sprake is van één bevoegd gezag. In het wetsvoorstel worden echter weer diverse hulpconstructies (verplicht advies en verklaring van geen bedenking) in het leven geroepen, waardoor deze helderheid behoorlijk wordt vertroebeld. Daarbij komt dat voor eenzelfde vergunning in het ene geval het ene orgaan bevoegd kan zijn en in het andere geval weer een ander orgaan. De leden van de SGP-fractie begrijpen de achtergrond ervan, maar achten deze onhelderheid met het oog op de doelstellingen van het wetsvoorstel ongewenst. Daarbij komt, zoals ook de Raad van State opmerkt, dat decentrale overheden zoveel mogelijk ruimte voor besluitvorming moet worden gelaten. Ligt het ook door deze nuances op het integratiemodel niet voor de hand om vooralsnog te kiezen voor een eenvoudiger en minder vergaand coördinatiemodel?

#### **4. PROCEDURELE ASPECTEN**

##### **Algemeen**

De leden van de SP fractie verwachten dat in de praktijk het vooroverleg steeds belangrijker zal worden en veel overlap zal hebben in publiek private samenwerkingsverbanden. De overheid en de ondernemers zitten dan toch al om de tafel en kunnen daar de vergunningverlening in een moeite meepakken. Hierin schuilt het gevaar dat de transparantie vermindert en een onafhankelijke toets door derden en andere afdelingen binnen de bevoegde overheid achterwege blijft. Het gevaar dreigt, zo onderkent ook de Raad van State, dat het wettelijk beschermd belang van de ene vergunning inboet ten opzichte van het andere. Erkent ook de regering het gebrek aan transparantie in het vooroverleg en de risico's die daarmee samenhangen? Zo ja, hoe voorziet de regering in het waarborgen van die transparantie en de bescherming van het beschermd belang van de vergunningen ten opzichte van elkaar? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op, dat ook derden belanghebbenden hier geen of weinig invloed op hebben. Die krijgen aan het einde van het hele proces in een klap een glossy brochure van het plan met bijpassende vergunning op de mat vallen. Met als laatste paragraaf de mededeling, dat ze acht weken de tijd hebben het hele pakket te doorgronden om eventuele bezwaren in te dienen. Zij hebben uiteraard ook belang bij een snelle uitslag en ook zij zijn met een «klantgerichte» overheid van ellentlange frustrerende procedures af. De vraag is echter of de regering verwacht, dat deze belanghebbenden ter zake zo deskundig zijn dat ze in de korte termijn van acht weken alle consequenties van de in één nietje samengevoegde vergunningen kunnen overzien. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop. De leden van de SP-fractie



hebben hun bedenkingen dat mensen in staat zijn om in zo'n korte periode ook nog een goed bezwaarschrift kunnen indienen. Op welke wijze gaat de regering voorzien in ondersteuning van de derden belanghebbenden bij bezwaarprocedures tegen de omgevingsvergunning? Zij zijn immers ook burgers die belang hebben bij administratieve en financiële lastenverlichting en die evenveel aanspraak mogen maken op de transparante en «klantgerichte» overheid.

### **Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding**

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de regering de uitgebreidere voorbereidingsprocedure heeft verzwakt vanwege de invoering van de positieve fatale termijn voor de reguliere voorbereidingsprocedure. Hierbij wordt een relatie gelegd met het gebruiksbesluit en het in voorbereiding zijnde gebruiksbesluit bouwwerken. Deze leden vragen of dit een consistente vertaling is van het doel van het wetsvoorstel. Voor die bouwwerken die niet voldoen aan het in voorbereiding zijnde besluit gebruik bouwwerken dient de omgevingsvergunning impliciet de toestemming te bevatten om het gebouw daadwerkelijk te mogen gebruiken. Deelt de regering deze zienswijze van de leden van de CDA-fractie? Deelt de regering tevens de opvatting dat de gebruiksvergunning en het gebruiksbesluit ook onder het huidige wetsvoorstel dienen te vallen om hiermee zowel de bouw als het gebruik volledig op elkaar af te kunnen stemmen?

De leden van de CDA-fractie delen de analyse van de regering naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen van de Raad van State inzake de fatale termijn. Deze leden begrijpen echter niet waarom de regering, op basis van de door haar geschetste analyse, niet heeft gekozen voor een volledige positieve fatale termijn? Cruciaal in de discussie over de invoering van de positieve fatale termijn is de weging van het criterium dat er geen ernstige maatschappelijke gevolgen mogen optreden. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie leidt juist de huidige praktijk van vergunningverlening door traagheid en gebrek aan transparantie tot ernstige maatschappelijke gevolgen. Het is voor deze leden onbegrijpelijk waarom de huidige situatie als norm wordt gesteld, en dat het invoeren van een positieve fatale termijn met voldoende mogelijkheden voor rechtsbescherming mogelijk ernstige maatschappelijke gevolgen zou hebben. Wat is het oordeel van de regering ten aanzien van de rechtsbescherming van aanvragers die jaren moeten wachten op een vergunning terwijl zij juist willen investeren in maatschappelijk gewenste ontwikkelingen op het gebied van milieu, duurzaamheid, dierenwelzijn et cetera? Deze leden hebben in het verleden vaak gewezen op de aanpak van te lange doorlooptijden bij vergunningverlening. Juist bij de uitgebreidere voorbereidingsprocedure zijn de doorlooptijden een betrouwbare overheid onwaardig. De omgevingsvergunning stelt de burger en de ondernemer die een aanvraag indient centraal. Deze leden zien de toepassing van de positieve fatale termijn juist op het punt van het centraal stellen van burgers en ondernemers als een zeer belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering deze analyse te laten volgen door een volledige invoering van de positieve fatale termijn.

De leden van de VVD-fractie wijzen eveneens op het feit dat het wetsvoorstel voor reguliere vergunningaanvragen een fatale termijn kent, maar voor uitgebreide procedures, zoals een afwijking van het bestemmingsplan, niet. Wat is de visie van de regering op 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? Hoe gaat de regering dergelijk gedrag voorkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of een financiële prikkel ook niet zou kunnen worden ingezet om te voorkomen dat bevoegde gezagen beslistermijnen laten verlopen waardoor er sprake zou zijn van een fictief verleende vergunning (Lex silencio positivo). Kan in situaties waarbij het bevoegd gezag in dit opzicht nalatig is geweest bijvoorbeeld een korting op of kwijtschelding van de verschuldigde leges aan de vergunning-aanvrager worden gegeven? Ziet de regering andere preventieve mogelijkheden om het verschijnsel van de fictieve vergunningverlening zoveel mogelijk terug te dringen? De regering noemt de vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding overigens een belangrijk instrument om de doelstelling van vereenvoudigde regelgeving te bereiken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit in dat kader wel een wenselijk instrument is. Moet hier niet eerder in termen worden gesproken van het honoreren van traag handelen van een betreffend overheidsorgaan en zijn in dat licht financiële prikkels niet eerder op zijn plaats?

### **Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning**

De leden van de VVD-fractie merken op, dat uit het wetsvoorstel blijkt, dat een gefaseerde aanvraag van vergunningen mogelijk blijft. Als voorbeeld wordt hiervoor de kapvergunning genoemd. Indien de kapvergunning niet zou worden verleend, kan het nieuwe gebouw niet op die locatie worden neergezet en hoeft bijvoorbeeld ook geen aanlegvergunning aangevraagd te worden. Deze leden erkennen de voordelen die een dergelijk gefaseerde aanvraag kan hebben voor burgers en bedrijven. Zij vragen hierbij wel of een groot deel van de voordelen, zoals beoogd met de omgevingsvergunning, hierdoor niet verloren gaat. Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen enerzijds het administratieve lastenvoordeel dat een gefaseerde aanvraag betekent voor burgers en bedrijven en anderzijds de bestuurlijke lastendruk voor de betrokken overheidsinstanties om meerdere vergunningprocedures alsnog los van elkaar te moeten afhandelen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op, dat het mogelijk is om voor verschillende vergunningonderdelen toch aparte aanvragen in te dienen. Daarmee worden de doelstellingen waarschijnlijk niet gehaald. Deze leden vragen of de regering dit wenselijk vindt en zo neen, welke mogelijkheden de regering dan ziet om een dergelijke werkwijze te ontmoedigen. Moet het bevoegd gezag in een dergelijke situatie niet de mogelijkheid hebben om toch een aanvraag over het totaal te verlangen? Kunnen er bijvoorbeeld financiële prikkels worden ingebouwd op grond waarvan het aantrekkelijk wordt aanvragen voor verschillende activiteiten ook daadwerkelijk zoveel mogelijk in één aanvraag te bundelen?

Integratie van vergunningverlening veronderstelt een gebundelde aanvraag door de vergunningvragers. De leden van de SGP-fractie begrijpen echter, dat in de praktijk vergunningen nogal eens gefaseerd worden aangevraagd, afhankelijk van de fase van het project. Vooral ten aanzien van bouwvergunningen kan een lange behandeltermijn problemen opleveren. Door onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten, wordt verondersteld dat deze omstandigheid zal leiden tot het veelvuldig aanvragen van deelvergunningen (het zogeheten cafetaria-model), vooral bij complexe projecten – waar dus juist de meeste «integratiewinst» te halen is. Deze leden vragen de inschatting van de regering op dit punt. In het geval er veelvuldig zal worden gewerkt met het aanvragen van deelvergunningen, blijft de beoogde integratie van vergunningverlening grotendeels achterwege en zal het stelsel in de praktijk uitwerken als een coördinatiestelsel – zoals overigens ook vanuit de pilots wordt gerapporteerd. De leden van de SGP-fractie willen er daarom

voor pleiten dat de procedure voor het aanvragen van vergunningen wordt afgestemd op de praktijk en dus zo flexibel mogelijk wordt vorm gegeven. Welke mogelijkheden ziet de regering daarvoor? In hoeverre kan het verschijnsel van het aanvragen van deelvergunning naar de mening van de regering worden voorkomen? Als daarover geen duidelijkheid is, staat de betekenis van een integratiestelsel naar de mening van de leden van de SGP-fractie op losse schroeven. Hoe staat de regering, mede in dit licht, tegenover het in de literatuur ontwikkelde idee van een verzamelvergunning, zo vragen deze leden.

### **Rechtsbescherming**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering voornemens is het beroep in eerste aanleg, voor vergunningen die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken te concentreren. De argumentatie is, dat dergelijke zaken complex zijn en dat de hiervoor benodigde specialismen beter geconcentreerd kunnen worden in een beperkt aantal rechtbanken. Deze leden wijzen er echter op dat er nog veel gemeenten zijn waar nog veel achterstand is ten aanzien van het «up to date» houden van bestemmingsplannen. Dit betekent dat ook in eenvoudige zaken, die normaliter met de reguliere voorbereidingsprocedure zouden worden afgehandeld, de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen moet worden om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. De beroepszaken hiertegen komen dan dus bij de gespecialiseerde rechtbanken te liggen die hiermee mogelijk extra belast worden. Kan de regering aangeven of zij deze zienswijze van de leden van de CDA-fractie kan weerleggen? Wat is de te verwachten verdeling van vergunningen op basis van de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure, zo vragen deze leden.

Met betrekking tot de concentratiebepaling willen de leden van de CDA-fractie weten of de voorziene uitwerkingen, zoals door de Raad voor de rechtspraak in haar brief van d.d.17 april 2007 beschreven, waar is. Naar de mening van deze leden zou bij het concentratiebeginsel gewaarborgd moeten worden dat een zaak die bij een één van de gespecialiseerde rechtbanken komt te liggen in de toekomst ook de rechtbank is die bijvoorbeeld in een zaak met betrekking tot handhavend optreden van een bestuursorgaan dient te oordelen. Hoe beoordeeld de regering het alternatief dat door de Raad voor de rechtspraak is aangedragen in de genoemde brief, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen eveneens aandacht voor de positie van de rechterlijke macht. Deze leden begrepen, dat een uitvloeisel van onder andere het onderhavige wetsvoorstel kan zijn dat tot concentratie van rechtsmacht wordt gekomen. De Raad voor de rechtspraak is het niet met de regering eens dat, met het oog op de kwaliteit van de rechtspraak, wettelijke concentratie bij één rechtbank per ressort nodig is. De Raad bepleit daarom eventuele zaken te blijven behandelen in hetzelfde arrondissement, waar kennis van de lokale situatie aanwezig is. Dat gebeurt momenteel naar tevredenheid. De Raad acht vormen van samenwerken tussen rechtbanken een veel meer aangewezen weg. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering op deze benadering van de Raad voor de rechtspraak te reageren.

Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op de kritiek vanuit de rechtspraak dat een vergaande mate van concentratie, gezien het lokale karakter van zaken, ongewenst is. Wat is de reactie van de regering hierop? In hoeverre kan intensieve samenwerking als alternatief voor verplichte concentratie problemen voorkomen en tegelijk de beoogde doelstelling dienen, zo vragen deze leden.

## Coördinatie

De leden van de PvdA-fractie merken nogmaals op, dat zij het doel van het wetsvoorstel onderschrijven. Alleen moeten zijn ook constateren dat het voorstel buitengewoon complex is. Wat zijn de argumenten om te beweren dat het voorliggende wetsvoorstel eenvoudiger is dan betere coördinatie van afzonderlijke vergunningen? Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer namen zelfs de voorstanders de stelling in dat het nog te ingewikkeld is, maar dat het is in ieder geval beter dan niets is. Uit verschillende hoeken zijn de leden van de PvdA-fractie gewezen op bestaande coördinatiemechanismen in wetgeving die hetzelfde beogen. Zo is in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) een coördinatiemechanisme opgenomen dat volgens sommigen het wetsvoorstel overbodig maken. Deze leden vragen waarin het wetsvoorstel verschilt ten opzicht van de coördinatiebepaling uit de Wro.

De leden van de SP-fractie vinden het opmerkelijk dat parallel aan het wetsvoorstel ook de Wet samenhangende besluitvorming (Wsb) in voorbereiding is, die ongeveer het zelfde beoogt. Die wet zorgt op een veel minder dwingende wijze voor coördinatie van deskundigheid en afstemming tussen betreffende afdelingen en overheden. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het proces, zo menen deze leden, nodeloos ingewikkeld door het hoogste bevoegd gezag verantwoordelijk te maken voor alle vergunningen, zowel bij uitgifte als in de toekomst. De pilots in het land laten nu al zien dat hele spaghetti aan onduidelijke delegaties en samenwerkingsverbanden ontstaat die eerder leidt tot meer bureaucratie en lasten dan tot vermindering ervan, met als klapstuk van alle extra regulering het op te stellen protocol voor samenwerking tussen de overheden. Het lijkt voor de eenduidigheid in wet- en regelgeving dan ook logischer de Wsb ook van toepassing te maken op de wetten en regels rond natuurbescherming, waterbeheer, ruimtelijke ordening, bouw, aanleg, sloop, monumenten en milieu. Het digitale instrumentarium, zoals die in ontwikkeling is, past daar overigens naadloos in. Waarom sluit de regering niet aan op de methodiek van de Wet samenhangende besluitvorming, waarbij «het loket» vooral een coördinerende taak heeft, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast, dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgebreid op het wetsvoorstel heeft gereageerd en momenteel tot de conclusie komt, dat de aanvankelijke twijfels over de effectiviteit ervan niet zijn afgenomen, maar juist zijn toegenomen. De VNG is van mening dat op basis van de bestaande- en bijna vigerende weten regelgeving, bedoeld wordt de coördinatiebepaling Wro en de Wet samenhangende besluiten, de geformuleerde doelen eerder en efficiënter kunnen worden gehaald. De VNG is van oordeel dat de doelstellingen ook los van het wetsvoorstel te realiseren zijn en dat hiervoor het juridische instrument van de omgevingsvergunning dus niet nodig is. Men verwacht zelfs dat de regeldruk met het wetsvoorstel verder zal toenemen. De VNG baseert zich daarbij op de verwachting dat het bevoegd gezag vaak niet het aanspreekpunt voor de cliënt zal zijn en dat het proces dus over meer schijven zal gaan lopen. Daarnaast voorziet men grote problemen met betrekking tot de expertise die straks niet op de juiste plaatsen aanwezig zal zijn. Verder spreekt ook de VNG van een groot risico waar vergunningaanvragers, om risico's en kosten te spreiden, gebruik zullen gaan maken van het zogeheten «cafetariamodel» en dus niet van de integrale vergunningaanvraag. In de pilots die onder andere in een aantal Brabantse gemeenten is gehouden wordt dit vermoeden, volgens de VNG, bevestigd. Tenslotte benoemen de gemeenten het aspect van de hogere bestuurlijke lasten die een gevolg zijn van het onderhavige wetsvoorstel. Deze hogere lasten (twee á drie maal zo hoog) worden veroorzaakt door de verschuiving van bevoegdheden, maar vooral door de drei-

ging dat men twee processystemen overeind moet houden: één voor de integrale vergunningen en één voor de aanvragen uit het «cafetaria-systeem».

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de kritiek vanuit de gemeenten ernstig. Zij verzoeken de regering dan ook uitgebreid in te gaan op de door de VNG en gemeenten naar voren gebrachte kritiek en verwachtingen. Deze leden zijn van mening, dat op de door de gemeenten aangevoerde punten volstreekte helderheid moet ontstaan. Dit klemmt temeer, omdat rond de «pilots» ook is afgesproken dat de uitkomsten hiervan bepalend zouden zijn voor het verdere verloop van het traject. Ook zou één van de randvoorwaarden zijn dat de bestuurlijke lasten minimaal gelijk zouden moeten blijven. Deze leden verzoeken de regering ook nader in te gaan op «het alternatief» dat de VNG heeft gereikt en waarbij de Wet samenhangende besluiten en de coördinatieregeling Wro als uitgangspunt zouden dienen.

Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op de parallel met het wetsvoorstel Wet samenhangende besluiten Awb, dat voor een belangrijk deel dezelfde doelstelling als het onderhavige wetsvoorstel lijkt te hebben. Zij vragen in hoeverre de in het dit wetsvoorstel beoogde doelen ook door middel van de Wet samenhangende besluiten Awb zouden kunnen worden bereikt. In hoeverre is er sprake van doublures, of moeten de beide wetsvoorstellen vooral als complementair aan elkaar worden gezien? Hoe en in hoeverre zijn deze wetten bij totstandkoming ten opzichte van elkaar afgestemd?

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat ook bij de modellen die coördinatie in plaats van integratie van vergunningverlening beogen sprake is van één loket. Ook hier dus sprake van een forse reductie van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Deze leden vragen naar de verschillen tussen de coördinatiemodellen en de integratiemodellen vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Zij hebben de indruk dat de verschillen tussen deze modellen vooral liggen in de manier waarop de overheid de vergunningverlening organiseert (backoffice) en niet zozeer het contact tussen overheid en vergunningvragers (frontoffice) hoeft te raken. Is deze indruk juist, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat bij uitvoering van de voorliggende voorstellen in bepaalde situaties verschuiving van het bevoegd gezag zal optreden. Daardoor kan het voorkomen dat overheden verantwoordelijk worden, zonder de nodige ervaring te hebben ten aanzien van de betreffende vergunningverlening. In dat geval zal er contact moeten worden gelegd met een andere bestuurslaag, waardoor de bestuurslast alleen maar toeneemt. Waarom is er desondanks voor deze constructie gekozen? In hoeverre kan mandatering of delegatie in dergelijke situaties aan de orde zijn? Is coördinatie van vergunningverlening met het oog op de voorzienbare ingewikkelde interbestuurlijke verhoudingen niet veel eenvoudiger, helderder en dus aantrekkelijker, ook voor de betrokken burgers en bedrijven?

## **5. FINANCIËLE ASPECTEN**

### **Leges**

De CDA-fractie is met de regering van mening, dat de huidige situatie waarin er veel variatie bestaat in de legeskosten tussen gemeenten ongewenst is. De conclusie van het Centrum voor Milieurecht dat «om onbegrijpelijke en moeilijk verklaarbare verschillen in legesheffing te voorkomen, uniformering van de legesheffing de voorkeur verdient» zou dan

ook reden moeten zijn om de in het voorontwerp opgenomen bepalingen op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel. De situatie als ongewenst benoemen, betekent ook dat er een keus gemaakt moet worden. Afwachten of er op decentraal bestuursniveau op vrijwillige basis overeenstemming bereikt kan worden, is hierin een te afwachtende houding naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie. Te vaak is de legesvergoeding nu nog een boete op maatschappelijke investeringen door burgers en ondernemers. In de memorie van toelichting schrijft de regering, dat eind 2006 een onderzoek afgerond zal worden over een model voor de legesberekening voor de omgevingsvergunning. Deze leden verzoeken de regering om mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een duidelijke visie te ontwikkelen om een betere balans te krijgen in maatschappelijke investeringen door derden en een vergoeding voor de gemaakte kosten door overheidsorganen. De leden van de CDA-fractie zien dit graag terugkomen in de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie staan kritisch tegenover leges, zoals ook verwoord in onder meer de motie van Van Aartsen (30 300, nr. 15). Deze leden betreuren dan ook de beslissing om de in het voorontwerp van de wet opgenomen aanvullende voorzieningen over de vermindering van leges bij termijnoverschrijding niet op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel. Het voorontwerp bepaalde, dat per maand termijnoverschrijding het bedrag dat de aanvrager aan leges is verschuldigd, wordt verminderd met 25%, tot uiteindelijk 100% van het legesbedrag. In het verlengde daarvan werd voorgesteld om bij verder uitblijven van een beslissing maandelijks een boete op te leggen aan de vergunningverlenende instantie, ter grootte van een kwart van het legesbedrag, oplopend tot maximaal het bedrag dat aan leges zou zijn geïnd. Kan de regering nader ingaan op de overwegingen om deze bepaling niet op te nemen in het wetsvoorstel? Wat is de voortgang van een dergelijke regeling in het kader van de Awb?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de visie van de regering is op de uitspraak van de VNG dat de leges zullen stijgen, omdat er voor de omgevingsvergunning meer ambtelijke handelingen nodig zijn dan nu het geval is voor de afzonderlijke vergunningen. En wat is de visie van de regering op de uitspraak van het IPO, dat duidelijkheid wenst over een «tegememoetkoming in de stijgende bestuurlasten», zo vragen deze leden.

## **6. TOEZICHT EN HANDHAVING**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om de verschillende bestuursorganen de bevoegdheid toe te kennen om toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen, en dus niet slechts het bevoegd gezag de handhaving te laten uitvoeren. Hierbij wordt aangehaakt bij de milieuwethandhaving, het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Tevens dient sprake te zijn van inzicht en informatieafstemming tussen bestuursorganen over de afspraken die zij onderling hebben gemaakt over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden. Met deze inspanningsverplichting wordt naar de mening van de leden van de CDA-fractie geen recht gedaan aan het door de regering ingenomen standpunt, dat ondernemers maximaal twee keer per jaar door inspecteurs bezocht mogen worden. Waarom kiest de regering er niet voor om een resultaatsverplichting, maximaal twee inspectiebezoeken per jaar, op te nemen in het wetsvoorstel en daarbij de verdere invulling te kiezen overeenkomstig de milieuwethandhaving, zo vragen deze leden.

Tevens verzoeken deze leden aan de regering om in overweging te nemen in het wetsvoorstel scherper de conclusies van het rapport «interbestuurlijk toezicht herijkt» van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders te verwerken. De breed gedragen zoektocht naar een effectievere en efficiëntere handhaving die veel meer in het toezicht op het toezicht dient plaats te vinden. De mogelijke centraliseringstendensen passen niet in het streven van de Tweede Kamer om te komen tot minder inspecties, zo merken de leden van de CDA-fractie op.

De leden van de SP-fractie zien in de doorwerking van het idee van één bevoegd gezag problemen ontstaan bij handhaving en calamiteitenbestrijding. Zodra de provincie bevoegd gezag is, zal de gemeente geen bemoeienis meer hebben met de activiteiten van een ondernemer. Deze leden merken op, dat bij calamiteiten de burgemeester als eindverantwoordelijke voor de veiligheid van zijn gemeente wel over de juiste informatie zal moeten beschikken om adequaat te kunnen optreden. Als de gemeente nooit meer handhavend of controlerend over de vloer komt bij de betreffende ondernemer ontstaat hier een gat in actuele informatie. Er ontstaat een witte vlek in de gemeente die niet is af te dekken met het beschikbaar stellen van tekentafeldossiers en digitale informatie-uitwisseling. Onderkent de regering dit potentiële risico, en hoe is voorzien in het voorkomen van situaties waarin bij calamiteiten de informatie en de bevoegdheden zijn versnipperd, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de precieze rolverdeling tussen gemeente, provincie, waterschappen en Rijk ziet als het gaat om het toezicht op de omgevingsvergunning. Wat wordt de rol van de VROM-inspectie bij de omgevingsvergunning: is dit een zelfstandige rol of gaat het om interbestuurlijk toezicht? Is er ook sprake van kwaliteitscontrole? Hoe vindt in de praktijk de informatie-uitwisseling plaats tussen de betrokken instanties over verkregen informatie en over controle-ervaringen? Welke maatregelen worden genomen om dubbele controles te vermijden, en om de controles die worden gehouden inhoudelijk en procedureel optimaal te laten verlopen?

## **7. UITVOERINGS- HANDHAVINGSASPECTEN**

### **Uitvoeringsregelgeving**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat burgers of bedrijven bij de voorbereiding van de plannen te maken blijven houden met verschillende deskundige ambtenaren. Immers, omdat een aanvraag ontvankelijk moet zijn, verschuift het gewicht naar het traject voorafgaand aan de ontvankelijkheid. Hierdoor verschuift ook het probleem voor de aanvrager. Bij behandeling van de aanvraag moeten nog steeds de verschillende toetsingskaders doorlopen worden. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid vinden deze leden dat prima, de vraag is of het doelmatiger is en er tijdswinst wordt geboekt. Biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de aanvrager om één contactpersoon te eisen? Uit de praktijk blijkt dat in het bijzonder winkelketens veel tijd kwijt zijn met veel verschillende interpretaties van de procedures. Maakt de omgevingsvergunning het mogelijk om bijvoorbeeld met één aanvraagformulier te werken of één set van voorwaarden?

### **Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting**

Met betrekking tot de invoerproblemen merken de leden van de PvdA-fractie op, dat gemeenten te weinig tijd hebben om hun organisaties gereed te maken. Cultuuromslag, coördinatie en afstemming tussen

verschillende overheden, herinrichting van informatievoorziening, haalbaarheid doelstellingen, inrichten en organiseren integrale handhaving, financiering en extra kosten, brengen hen in nood.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat tussen droom en daad, wetten in de weg staan en praktische bezwaren bestaan. Het wetsvoorstel beoogt de daadkracht te vergroten en een droom voor veel aanvragers en vergunningsverleners waar te maken: vereenvoudiging, afstemming, tijd- en papierwinst. Zonder te tornen aan rechten van belanghebbenden. De effectiviteit en efficiëntie van de omgevingsvergunning staat of valt met de uitvoering en de vraag is dan ook: geeft de wet voldoende vertrouwen voor de uitvoering? Heeft de regering niet gedacht aan een uitbreiding van het aantal pilots om meer ervaring op te doen met het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat de ervaringen van de betrokkenen bij de pilots niet onverdeeld positief zijn. Unaniem worden lovende woorden gesproken over de verminderde lasten voor burgers en bedrijven. Ten aanzien van de organisatie binnen de overheid en de klantgerichtheid worden echter kritische kanttekeningen geplaatst. Er wordt zelfs gesproken over een mogelijk remmende werking. Wanneer kan de Kamer een officiële rapportage over de pilots tegemoet zien? Hoe waardeert de regering de uitkomsten van de pilots, voor zover die tot nu toe zijn gecommuniceerd? Welke waarde hecht de regering daaraan?

## **8. TOETSING VAN DE GEVOLGEN VAN DE WET**

### **Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak**

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel financiële en bestuurlijke lastenverlichting brengt. Op verschillende wijze lijkt naar voren te komen, dat de invoering een verzwarende van de lasten betekent voor gemeenten en provincies. Heeft de regering onderzoek laten doen naar mogelijke lastenverzwarende voor de vergunningverlener, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Door verschuiving van bevoegdheden naar de provincie moet ook kennis en kunde over vergunningverlening en handhaving worden uitgewisseld. Dit vereist extra inzet op coördinatie. Het ziet er naar uit dat provincies voor de beoordelingen convenanten met individuele gemeenten sluiten. De gesprekspartner die de provincie Overijssel vertegenwoordigde, beschreef het optuigen van een zogeheten uitvoerende omgevingsdienst. De leden van de PvdA-fractie merken op, dat uit de pilots blijkt dat de bestuurlijke lasten toenemen met een factor drie. Is dat waar, zo vragen deze leden.

De bestuurlijke lastenverzwarende wordt ook veroorzaakt door het blijven bestaan van twee processystemen: één voor de integrale aanvraag en één voor de opgeknipte aanvraag (het zogeheten cafétariamodel). Met deze mogelijkheid blijft het mogelijk om niet te werken met de omgevingsvergunning. Is er een inschatting gemaakt hoeveel gemeenten er – wanneer de wet 1 januari 2008 zou in gaan – niet klaar zijn om de omgevingsvergunning uit te voeren en de aanvragers zullen dwingen de «normale procedures» te volgen?

Bovendien, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, willen veel bedrijven in dit verband helemaal geen integrale vergunning. Het is voor hen namelijk niet mogelijk om alles en détail in een keer uit te werken. Immers, niet alle voor de aanvraag noodzakelijke informatie is bij moment van indiening van de aanvraag aanwezig. Dit heeft een investeringsrisico tot gevolg dat niet afgewend mag worden op de overheid, zo menen deze leden.



De leden van de PvdA-fractie stellen vast, dat men de aanvraag blijft opknippen. Deze leden constateren echter, dat uit het wetsvoorstel blijkt, dat de milieu- en bouwvergunning vervolgens 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. Welke ervaringen zijn hiermee tot op heden opgedaan? Zijn er pilots waar een aanvraag met een omgevingsvergunning meer tijd heeft gekost, zo vragen deze leden.

Net als de Raad van State vragen de leden van de SP-fractie of er wel een degelijke analyse is gemaakt van de ervaren lasten en het ongenoegen over vertraging bij vergunningaanvragen. De analyse van de leden van de SP-fractie is, dat de oorzaak vooral ligt in de achterstanden die ontstaan door het saneren van het ambtenarenapparaat, het gebrek aan integrale deskundigheid bij de behandelend ambtenaren en het grote aantal conflicterende wet- en regelgevingen. Voor het oplossen van deze knelpunten zijn de extra overleggen en de uitbreiding van bureaucratische procedures als gevolg van de omgevingsvergunning niet de oplossing. Deze voegt alleen maar tijd en geld kostende activiteiten toe. Deelt de regering deze analyse? Onderkent de regering dat met het wetsvoorstel een bureaucratische tussenlaag ontstaat van overlegstructuren die de betreffende overheden alleen maar geld en tijd kost?

De leden van de SP-fractie zien de meerwaarde van het vooroverleg met de aanvragers. Een goede voorbereiding scheelt uiteraard veel herstelwerk achteraf en maakt de posities en verwachtingen over en weer helder. De kosten, die een overheid maakt voor dit vooroverleg, vallen echter niet onder dekking van de leges. Hoe voorziet de regering in financiering van de kosten van het vooroverleg?

De leden van de SP-fractie merken op, dat met het wetsvoorstel wordt beoogd om via één loket de klant op maat te helpen bij het aanvragen van de vergunningen. De aanvrager krijgt binnen de afgesproken tijd netjes een stapel vergunningen met een nietje terug en kan aan de slag. Daarmee is het doel van de wet, de lastenverlichting voor ondernemers en particulieren, gerealiseerd. Derde belanghebbenden weten binnen dezelfde termijn waar ze aan toe zijn en kunnen binnen acht weken bezwaar aantekenen. Dat is de voorkant van het loket. Deze leden zien achter het loket vooral een lastenverzwaring voor de overheden. Het organiseren van overleg en afstemming tussen de afdelingen en tussen de verschillende overheden gaat extra bureaucratie opleveren. De VNG heeft berekend, dat het hele «Wabo-circus» wordt opgetuigd voor slechts 15% van de aanvragen. De overige 85% betreft al enkelvoudige vergunningaanvragen. Van die 15% aanvragen zal ook na invoering van het wetsvoorstel een deel nog gefaseerd of op onderdelen worden aangevraagd, en dus niet als één integrale vergunning. Is het beperkte aantal meervoudige aanvragen dat overblijft de extra bureaucratie en lastenverzwaring waard? Kan de regering de maatschappelijke kosten in beeld brengen en aangeven hoe die opwegen tegen de baten aan de andere kant van het loket, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering meer inzicht kan geven in de bestuurlijke lasten van (de invoering van) de omgevingsvergunning. Hoe groot zijn de eenmalige kosten voor aanpassingen die samenhangen met de invoering en hoe hoog zijn de structurele, jaarlijks terugkerende kosten? De VNG becijfert, dat de lasten met een factor twee à drie toenemen in vergelijking met de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Deelt de regering die visie?

Ook de leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel de lasten voor burgers en bedrijven wel vermindert, maar dat de bestuurslast voor de overheid niet vermindert en door de toenemende noodzaak van afstemming tussen overheden wellicht zelfs toeneemt. Zij vragen de regering eveneens nader in te gaan op de bestuurslast voor de overheid ten gevolge van het wetsvoorstel. In hoeverre is die belasting gewogen en ook afgewogen tegen de voordelen voor burgers en bedrijven? Kunnen er ook ten aanzien van de effecten van de onderhavige voorstellen op de (bestuurlijke) belasting van overheden percentages en bedragen worden genoemd, mede naar aanleiding van de pilots? De aan het woord zijnde leden vinden deze gegevens van belang voor het maken van een goede afweging.

### **Administratieve lasten**

De leden van de PvdA-fractie vragen of minder kosten leiden tot minder administratieve lasten. Pilots laten zien, dat bijvoorbeeld in de provincie Overijssel een geheel nieuwe afdeling wordt opgericht, de uitvoerende omgevingsdienst. Het bevoegd gezag is en blijft bevoegd gezag. Maar als grote concerns een volgende vergunning nodig hebben, bijvoorbeeld voor de bouw van een fietsenstalling, dan zal het bedrijf naar de provincie moeten gaan. Is dat waar, zo vragen deze leden.

## **9. BINNENGEKOMEN REACTIES**

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat het College Bescherming Persoonsgegevens erop wijst, dat het wetsontwerp bepalingen bevat over de elektronische publicatie van beschikkingen op aanvragen van de omgevingsvergunning. Aangezien nadere reglementering voor de publicatie op internet van persoonsgegevens ontbreekt, kan dit negatieve gevolgen hebben op de privacybescherming. Kan de regering aangeven waarom het CBP niet om advies is gevraagd? Wat is de reactie van de regering op de kritiek van het CBP, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze zij de resultaten van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (Commissie Kraaijeveld) heeft meegewogen bij het opstellen van het wetsvoorstel, in het bijzonder de notie dat een vergunning lang niet altijd het aangewezen instrument is om bedrijfsactiviteiten te reguleren. Een vergunning betekent immers dat de overheid expliciet toestemming geeft voor een activiteit, in plaats van dat er algemene regels gelden waaraan een bedrijf zich te houden heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op, dat de Raad van State betoogt dat hetgeen algemeen bestuursrechtelijk (Awb) is geregeld niet meer in bijzondere wetgeving behoeft te worden geregeld. De regering stelt in het Nader rapport dan zij ook zo veel mogelijk uitgaat van de Awb. Tijdens het rondetafelgesprek, dat de Tweede Kamer heeft gehouden, bleek, volgens de reactie van de Vereniging FME-CWM, dat in het wetsvoorstel «op tal van punten wezenlijk» van de Wwb wordt afgeweken en dat daar in de memorie van toelichting «geen enkele reden» voor wordt gegeven. (genoemd worden art. 6.2, lid 2 en lid 3, art. 3.8, 3.15, 3.9, lid 4, 5.16, 5.17 en 5.18). De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd naar de nadere reactie van regering op dit punt. Het komt hen voor dat beide benaderingen niet tegelijkertijd waar kunnen zijn.

## 10. RELATIE MET ANDERE WETGEVING

### Monumentenwet 1988

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om de vergunningverlening ten aanzien van archeologische monumenten niet onder het wetsvoorstel te brengen. De argumentatie komt voort uit het feit, dat het beperkte aantal vergunningen (60) per jaar de ingrijpende verandering in het bestuurlijke stelsel niet rechtvaardigen. Tevens geeft de regering aan, dat als vertaling van het verdrag van Malta op dit moment de «Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz)» bij de Kamer in behandeling is. Deze wet geeft een verdere integratie van de archeologische belangen in wetten die wel onder het huidige wetsvoorstel komen te vallen. Voor de leden van de CDA-fractie is niet duidelijk op welke wijze de archeologische belangen worden gewaarborgd. Is dit binnen de omgevingsvergunning of daarbuiten en wat is de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de genoemde wetten?

### Waterwet

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in haar nota naar aanleiding van het verslag helder uiteen te zetten waarom er gekozen is voor de huidige verdeling van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) over de Waterwet en het voorliggende wetsvoorstel. De scheiding die nu is aangebracht, lijkt geen bijdrage te leveren aan het doel van het voorliggende wetsvoorstel om te komen tot een transparantere besluitvorming.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op het bezwaar van de Unie van Waterschappen tegen de opname in het wetsvoorstel van de vergunningverlening rond lozingen van verontreinigende en schadelijke stoffen op oppervlaktewater via het openbaar vuilwaterriool (nu geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die zal opgaan in de Waterwet en de Wet Milieubeheer). Wat is de visie van de regering op het argument van de Unie van Waterschappen, dat «hierdoor de klok ruim twintig jaar wordt teruggezet, omdat in 1984 de overheveling van deze bevoegdheden van gemeenten naar waterschappen juist leidde tot een significante verbetering van de waterkwaliteit»?

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie constateren, dat met betrekking tot het aspect coördinatieregeling Waterwet/Wvo-vergunning de eisen met betrekking tot indirecte lozingen uitsluitend in de omgevingsvergunning of het stelsel van algemene maatregelen op grond van de Wet milieubeheer worden gesteld en niet op grond van de Waterwet. Deze leden constateren ook dat de Unie van Waterschappen het hier fundamenteel mee oneens is. De regering stelt dat ook in de huidige regelingen slechts in 5% van de gevallen op grond van de Wvo worden geregeld en dat deze over het algemeen ook zijn gesaneerd. De Unie van Waterschappen wijst hier echter vooral op het directe publieke belang van de bescherming van de rioolzuiveringsinstallaties en op de beleidssamenhang op het gebied van het water. Indirecte lozingen zullen in de huidige gesaneerde situatie vooral illegale en dus plotseling optredende vervuilingen betreffen en dus een slagvaardig optreden van het betreffende Waterschap vereisen. Dient in dat licht niet tegemoet te worden gekomen aan de bezwaren van de Unie van Waterschappen, zo vragen deze leden.

## **Mijnbouwwet**

De leden van de CDA-fractie stellen vast, dat de regering gekozen heeft om de bevoegdheid voor de verlening van de omgevingsvergunning met betrekking tot de mijnbouwwet bij het ministerie van Economische Zaken neer te leggen. Deze bevoegdheid was tot nu toe gedelegeerd aan de provincies. De leden van de CDA-fractie zien in het huidige wetsvoorstel onvoldoende motivering voor deze keus. Kan de regering dit voorstel nader onderbouwen?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reactie van de regering is op het voorstel van het IPO, om de vergunningverlening voor projecten waarvoor een mijnbouwvergunning benodigd is niet bij de minister van Economische Zaken neer te leggen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, maar een splitsing te maken tussen het economische deel van deze vergunning (winnen en opslaan van stoffen) en het milieudeel (ruimtelijke ordening, veiligheid, natuurbeheer, grondwaterbescherming e.d.). Wat is de visie van de regering op het voorstel om dit economische deel onder te brengen bij de minister van Economische Zaken en het milieugedeelte bij de provincies? Kan de regering daarbij in het bijzonder ingaan op de wijze waarop deze twee kanten van de mijnbouwvergunning strijdig kunnen zijn? Met andere woorden, welke mogelijkheden hebben provincies om nimby-projecten («not in my backyard»; mijnbouwprojecten die vanuit nationaal belang wenselijk worden geacht maar waarvoor de betreffende provincie niet veel voelt) tegen te houden door de milieuvergunning niet te verlenen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat met betrekking tot de mijnbouw met het onderhavige wetsvoorstel zowel de economische belangen als de belangen ten aanzien van de omgeving bij het Rijk worden neergelegd. Deze leden vragen of dit met het oog op het zo decentraal mogelijk neerleggen van verantwoordelijkheden nodig en wenselijk is. Waarom is er niet voor gekozen om de provincies het bevoegd gezag te laten zijn als het gaat over de omgevingsvergunning voor mijnbouwwerken? Is de regering bereid dit te heroverwegen?

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 2.5**

In lid 4 van dit artikel kiest de regering ervoor om de minister van VROM de mogelijkheid te geven om, indien dit geboden is in het algemeen belang, zelf te besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. In de memorie van toelichting is het doorslaggevende argument, dat het noodzakelijk kan zijn om de hiervoor noodzakelijk amvb krachtens lid 3 niet af te wachten. De leden van de CDA-fractie vragen of dit betekent dat de minister van VROM de mogelijkheid heeft om een aanvraag voor een omgevingsvergunning, waarvan kan worden verondersteld dat de minister later de Nimby-procedure nodig heeft om de activiteit doorgang te laten vinden, direct onder zijn eigen verantwoordelijkheid laat vallen. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is dit, zelfs niet in theoretische zin, een wenselijke situatie. Kan de regering nader onderbouwen waarom deze bevoegdheid noodzakelijk is en in hoeverre dit overeenkomt met vergelijkbare bevoegdheden uit de Wet op de ruimtelijke ordening?

## **Artikel 6.2**

De leden van de VVD-fractie merken op, dat in artikel 6.2 is aangegeven dat een vergunning pas in werking treedt als deze bekend is gemaakt. Zoals de tekst nu luidt, geeft een vergunning van rechtswege nog geen rechten aan de vergunninghouder. Indien de overheid niets bekend maakt, is de vergunning niet in werking getreden. Kan de regering hierop nader ingaan, zo vragen deze leden.

## **Artikel 8.2**

De leden van de CDA-fractie willen vasthouden aan de inwerkingtreding van 1 januari 2008. Het doel is een goed wetsvoorstel met voldoende duidelijkheid voor iedereen en geen situaties waarbij veel aanloopproblemen ontstaan door een te snelle implementatie. Hierover en dan vooral met betrekking tot de voortgang van de noodzakelijke ict-toepassingen willen deze leden volledig worden geïnformeerd middels de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens hoe het staat met de benodigde ict-hervormingen die nodig zijn om de omgevingsvergunning een ordelijke manier ingevoerd te krijgen.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat volgens de oorspronkelijk planning de omgevingsvergunning in 2007 volledig operationeel zou zijn. Die datum is niet gehaald. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is rond de voorbereidingen voor de invoeringsdatum 1 januari 2008? Kan de regering een tijdpad aangeven, voor de stappen die nog genomen moeten worden in de periode tot 1 januari 2008, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de ChristenUniefractie vragen of de door het VNG en IPO bepleite ict-voorzieningen tijdig gereed zullen zijn voor de nu nog in de wet genoemde ingangsdatum van 1 januari 2008, opdat ook vanaf het begin op een adequate wijze invulling kan worden gegeven aan de met de Wabo samenhangende complexe administratieve procedure. Deze leden vernemen eveneens graag in hoeverre de regering de ingangsdatum van 1 januari 2008 een reële datum vindt.

De leden van de SGP-fractie verwijzen naar de twijfel die in brede kring bestaat over de haalbaarheid van 1 januari 2008 als datum voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor een zorgvuldige invoering van de wet zou uitstel van een half jaar of een jaar noodzakelijk zijn. Ook zij ontvangen graag de opvatting van de regering hierover en informatie over de beschikbaarheid van relevante ict-voorzieningen.