

5de vergadering

Dinsdag 28 oktober 2008

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 73 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Russell, Schaap, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en mevrouw Cramer, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en mevrouw Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat is ingekomen bericht van verhindering van het lid Vliegthart – en ik vraag hiervoor uw bijzondere aandacht – in verband met de geboorte van een dochter op 26 oktober jongstleden. Zoals een fractiegenoot mij berichtte, "maken moeder en dochter het uitstekend en doet vader zijn best".

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De overige ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (30844).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van VROM van harte welkom in dit huis.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Allereerst meld ik u dat de heer Schouw van de fractie van D66 mij heeft verzocht om deze inbreng mede namens zijn fractie uit te spreken.

Het wetsvoorstel Wabo, zoals ik het maar korthedshalve en herkenbaar zal noemen, heeft een lang en intensief traject in deze Kamer doorgemaakt alvorens wij het hier vandaag plenair kunnen behandelen en tot zo mogelijk een finaal oordeel kunnen komen. De VVD-fractie heeft in dat traject met name de nadere memorie van antwoord zowel in toon als in inhoud gewaardeerd. Gaf de memorie van antwoord op vele punten voor de VVD-fractie aanleiding tot nog grotere afstand van het voorstel, de nadere memorie van antwoord maakt die op een aantal punten weer kleiner. Dat wil geenszins zeggen dat de afstand daarmee op voorhand voldoende overbrugd is om hier vandaag zonder meer onze instemming te kunnen geven. Laat ik het zo stellen: het is een dubbeltje op zijn kant en veel zal afhangen van de reactie van de minister.

"De werkelijkheid is een zeis voor idealen" is een volgens mij van Duitse origine toepasselijke spreuk op het ontwikkelingsproces van de Wabo. En, voeg ik daaraan toe, naarmate de tijd langer duurt om die idealen te verwezenlijken, lijkt de zeis scherper en werkzamer te worden. Het ideaal om burgers en bedrijven te verlossen van een papierberg aan benodigde vergunningen bij een activiteit in de fysieke leefomgeving en deze te vervangen door één aanvraag, die – kan het nog mooier? – vanuit de warme huiskamer of het vertrouwde kantoor simpelweg door het invullen van een digitaal formulier kan worden verricht dat uiteindelijk ook nog eens goedkoper moet zijn, is in het

Huijbregts-Schiedon

overgereguleerde Nederland bijna te mooi om waar te zijn. Het is dan ook zeer begrijpelijk dat het bedrijfsleven hiernaar uitziet en aandringt op snelle besluitvorming en invoering.

De zorg van de VVD is of die belofte waargemaakt kan worden; of de Wabo werkelijk een verbetering is ten opzichte van de huidige praktijk. In het nadere verslag heeft de VVD-fractie zich voornamelijk gericht op de zorgvuldigheid, de uitvoerbaarheid en de financiën. Vanaf het moment van het nadere verslag, de reactie van de minister en deze behandeling tellen wij inmiddels vier maanden verder.

Op twee belangrijke bezwaren van de VVD-fractie heeft de minister op het eerste oog positief gereageerd: de invoering is nu vastgesteld op 1 januari 2010 en over de financiën lijkt meer duidelijkheid te bestaan, althans volgens de minister. Ik kom daar zo op terug. Voor wat betreft de zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid verzekert de minister ons dat juist door het uitstel er voldoende gelegenheid is om de mogelijke uitvoeringsproblemen op te lossen dan wel te voorkomen. In het perspectief van de tijd ben ik geneigd om de minister daarin te volgen, maar toch ben ik verre van optimistisch, want de zeis lijkt hier zijn werk uitermate grondig te hebben verricht en is ook nog niet uitgewerkt, wat straks ontegenzeggelijk zal blijken in de algemene maatregel van bestuur en de invoeringswet.

De uitvoering van de Wabo lijkt een dermate ingewikkelde constructie te worden dat de verbijsterende simpelheid van het gestelde ideaal door de werkelijkheid van de invoeringswet volledig teniet wordt gedaan. Wat dreigt over te blijven, is slechts een decorstuk dat naar buiten de illusie hoog houdt van vereenvoudiging, maar dat aan de achterkant met stutten en ijzeren balken overeind gehouden moet worden. De werkelijkheid is ook dat het wetsvoorstel de belofte van vereenvoudigde regelgeving in essentie niet waarmaakt: de Wabo dereguleert niet, maar regelt de afstemming van werkprocessen van de overheden en met name die van de gemeenten en die tussen gemeenten en provincies. De onderliggende vergunningen en regelingen blijven onverkort bestaan. De omgevingsvergunning is het integratiekader daarvan, de strik om de stapel papier die de stapel niet kleiner maakt, maar bij elkaar houdt en met elkaar verbindt. Graag hoort de VVD nogmaals de bevestiging van de minister daarvan zodat ook afdoende wordt vastgesteld hoe hoog de lat der verwachtingen mag liggen.

Opmerkelijk is de andere toon die de minister gebruikt in de nadere memorie van antwoord ten opzichte van haar reactie op het verslag. De aanvankelijk dwingende rijksarm uit de memorie van antwoord die ingreep in bedrijfsvoeringsprocessen van andere overheden om zodoende de dienstverlening te verbeteren, heeft plaatsgemaakt voor een steuntje in de rug om gemeenten in staat te stellen om efficiënter en klantgerichter te werken. "De Wabo is nodig", zo stelt de minister, "om wettelijke belemmeringen voor het verder optimaliseren van zo'n werkwijze weg te nemen." Geen dwangmiddel maar een hulpmiddel dus!

De in gang gezette beweging, de bewustwording van gemeenten dat het niet alleen anders, efficiënter moet, maar ook kan, biedt nieuwe kansen. De VVD-fractie steunt de minister in haar benadering dat de Wabo daartoe een steun in de rug is. Deze benadering sluit aan bij het basisidee achter de Wabo dat de gemeente hét

loket van de overheid is, omdat de gemeente het dichtst bij de burger staat. Daar kan het beste maatwerk worden verricht, daar vindt het klantencontact plaats en daar wordt vertrouwen gecreëerd en kennis uitgewisseld: het dichtst bij huis of bij kantoor of fabriek. De vraag is echter of de wijze waarop de minister haar steun in de rug verder vorm wil geven, gemeenten en dus ook de burger daadwerkelijk helpt.

Zorg blijft ook bestaan over de ICT. Opmerkelijk is dat de minister daaraan relatief weinig aandacht besteedt, terwijl het digitale aanvraagformulier toch de "backbone" van de omgevingsvergunning vormt. Denkt de minister dat de onvolkomenheden die uit de pilots blijken, bij de feitelijke invoering zullen zijn opgelost? Het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen hebben over de uitwerking van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid (NUP) een principeakkoord bereikt. De kern daarvan is dat voor eind 2010 gezamenlijk de noodzakelijke basisvoorziening voor de e-overheid gerealiseerd wordt. De Wabo is daarin een van de zes voorbeeldprojecten die onder dat NUP vallen. Toch stelt de minister dat per 1 januari 2010 de ICT zodanig op orde zal zijn dat de Wabo per die datum kan worden ingevoerd. Kan de minister verduidelijken waarom het principeakkoord dan spreekt over eind 2010?

Ten aanzien van de financiën laat de VNG ons weten dat de onduidelijkheid voortduurt. De minister heeft wel toegezegd twee derde van de invoeringskosten te willen en zullen compenseren – wat neerkomt op ongeveer 62 mln. – maar heeft daarvoor geen geld op haar begroting opgenomen. Een dergelijke afspraak is geen liefdadigheid maar een in de Financiële-verhoudingswet verankerde verplichting. Het is evident dat de gemeenten een fors gedeelte van die kosten voor hun eigen rekening nemen, als maar helder blijft dat hierdoor lokaal de lasten kunnen stijgen. Het is dan ook opmerkelijk dat de minister in haar nadere memorie van antwoord uitermate vaag blijft over de mogelijke dekking van de invoerings- en aanloopkosten. Hoe zij het ook wendt of keert, en uit welk potje dan ook de gemeenten die tekorten dekken, de dekking komt altijd uit de gemeentelijke portemonnee en drukt op de lokale uitgaven. Ook giet zij het begrip "kostendekkendheid" in wel erg wijde zakken. Ineens wordt de gemeentelijke autonomie om dit begrip zelf in te vullen, wel erg benadrukt. In het licht van het warme pleidooi voor de verplichte instelling van omgevingsdiensten lijkt dit verdacht veel op een gelegenheidsredenering. Graag verneemt de VVD van de minister wat ten aanzien van de financiën de actuele stand van zaken is. De VVD-fractie is voorts erg benieuwd naar de berekening die ten grondslag ligt aan de stelling van de minister dat over drie tot vier jaar de legeskosten lager kunnen zijn dan de huidige.

De minister stelt in haar nadere memorie van antwoord desgevraagd dat het gekozen model voor de Wabo de bestaande toetsingskaders intact laat en derhalve ook in de invoeringswet gehandhaafd blijven. Over de wenselijkheid daarvan wordt in deze Kamer verschillend gedacht en hoewel de VVD-fractie liever ook meer integraliteit in de toetsing had gezien, heeft de minister ons weliswaar niet helemaal overtuigd, maar kunnen wij begrip hebben voor de argumentatie: de Wabo is immers ook geen integrale vergunning. Daarin blijft de minister dus consistent, maar tegelijkertijd is de werkelijkheid dat de minister een aantal nieuwe,

Huijbregts-Schiedon

vernieuwende of zich zo noemende inzichten introduceert die zij in de invoeringswet wil regelen. Deze inzichten raken fundamenteel aan de essentie en het hart van de "moederwet" Wabo: decentraal wat kan en centraal wat moet.

En passant worden de aanbevelingen van de commissie-Mans, nota bene al voordat het kabinet hierover een standpunt heeft ingenomen, vertaald in verplichte regionale omgevingsdiensten en aangeprezen als het ultieme middel tot kwaliteitsborging. Met alleen al het noemen van een verplichting tot het realiseren van die diensten verlaat de minister de gedachte dat de gemeente het overheidsloket voor de burger is en introduceert zij op zijn minst een nieuwe structuur, nieuwe regels, nieuwe afstemming en een nieuwe bureaucratie. Waar is nu de eerder geprezen autonomie van gemeenten om op hun wijze de problematiek rondom financiën en ICT op te lossen gebleven? En wat denkt de minister dat de effecten zijn op de zo geprezen voortvarendheid waarmee gemeenten werkelijk werk maken van de invoering van de Wabo?

Door de speculaties over de omgevingsdiensten ontstaat een vacuüm die invoering per 1 januari 2010 eerder op afstand zet dan dichterbij brengt. De kwaliteitseisen die aan de overige overheden worden gesteld in hun vergunning- en handhavingstaken, dienen dermate helder en eensluidend te zijn dat die overheden die taken in autonome verantwoordelijkheid kunnen uitvoeren. De eigenstandige dus autonome afweging om deze taken in samenwerking met andere gemeenten dan wel in een gemeenschappelijke regeling regionaal te organiseren, is een primair lokale afweging. In haar reacties laat de minister niet na te benadrukken dat in circa 98% van de vergunningen de gemeenten het bevoegde gezag zijn. Zij spreekt vervolgens met veel nadruk over het verplicht instellen van regionale omgevingsdiensten, waarin provincies en gemeenten op dit gebied samenwerken om daarmee de kwaliteit te borgen. De minister stelt in haar nadere memorie van antwoord dat de instelling van deze diensten niet raakt aan de autonomie van de gemeenten, omdat hier sprake is van een gemeenschappelijke regeling en derhalve van verlengd lokaal bestuur. Gemeenten kiezen juist steeds minder vaak voor de constructie van een gemeenschappelijke regeling in hun samenwerking. Gemeenten krijgen geen warm gevoel bij samenwerking op de schaal en de vorm van de veiligheidsregio's. Hierin is de minister naar de mening van de VVD wel erg voortvarend, temeer omdat dat wetsvoorstel nog volop in behandeling is in de Tweede Kamer. Op voorhand kan ik verklappen dat die maat en schaal voor de VVD nog bij lange na niet de maat der dingen vormen. Dus ook niet die van eventuele omgevingsdiensten. Samenwerken is een keuze: iedereen moet er beter van worden. Samenwerken gebeurt omdat het nodig is en gemeenten zo nodig verstandig genoeg zijn om dat te doen. En als het nodig is, regelen zij dat zelf in een gemeenschappelijke regeling: dat is autonomie.

Afhankelijk van de reactie van de minister zal zo nodig over dit onderwerp in tweede termijn een motie worden ingediend. Het ideaal van de Wabo wordt door de VVD-fractie gedeeld. Wij zijn echter bevreesd en waarschuwen voor de werking van de zeis in de uitvoering en vooral voor de invoeringswet. Kunnen we met dit voorstel de gewekte verwachtingen waarmaken of is hier sprake van een keuze tussen het halve ei en de

lege dop? De VVD-fractie wacht met bijzondere belangstelling de reactie van de minister af.

□

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een boeiend wetsvoorstel, omdat het een volledig nieuwe werkwijze van de overheid voorschrijft bij vergunningverlening en omdat het doel is om bedrijven en burgers sneller en goedkoper aan een integrale vergunning te helpen. Dat is mede gebaseerd op ons verkiezingsprogramma en het is terug te vinden in het regeerakkoord.

Het is goed om stil te staan bij de positieve punten van het wetsvoorstel en de doelstellingen. Onze fractie kan hiermee zeer wel instemmen. Dienstverlening aan burgers en bedrijven staat daarbij voorop. Iedereen weet dat wij lange procedures kennen van vergunningaanvraag en -verlening en lange procedures van bezwaar, beroep enzovoorts. Als dit op een andere, efficiëntere en voor burger en bedrijf vriendelijke manier kan gebeuren, hebben wij daar zeer veel waardering voor. Het moet en kan beter gaan met vergunningverlening in ons land. Een integrale vergunningverlening kan, als het goed werkt, daarbij veel voordeel opleveren. Voorwaarde is wel dat het back office op orde moet zijn. Wij waarderen dus zeer deze initiatieven voor deze kwalitatieve impuls, die noodzakelijk is. Processen bij gemeenten en provincies kunnen erg lang duren.

Dit wil echter niet zeggen dat wij er daarmee zijn. Het is niet alleen een boeiend voorstel in deze zin. In zijn oorspronkelijke vorm is het ook een boeiend voorstel omdat het een aantal bestuurlijke en juridische grenzen dreigt te overschrijden. Ik dank de regering en met name de minister van VROM en haar ambtenaren voor de inzet en de kwaliteit van de beantwoording van de vele vragen en opvattingen die door mijn fractie en andere fracties zijn ingebracht. Wij zijn met een aantal essentiële wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals het bij dit huis werd ingediend, een aantal stappen verder gekomen. Dat betekent overigens niet dat het voorstel thans een fraai product van wetgeving is. Het zal het naar mijn mening ook nooit worden.

In mijn betoog zal ik mij houden aan de systematiek zoals gevolgd in de schriftelijke voorbereiding. Ik zal eerst ingaan op de staatsrechtelijke aspecten van het voorstel. Daarna volgen bijdragen over de bestuurlijke complexiteit, de bevoegdheden, het specialiteitsbeginsel, het toetsingskader, de omgevingsdiensten en de lex silencio.

De Grondwet geeft in grote lijnen de bevoegdheidsverdeling aan in ons staatsbestel. Er zijn grenzen aangegeven voor wat het Rijk mag. Ik zeg dit bewust zo. Het is glashelder dat wij op basis van de Grondwet moeten uitgaan van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Autonomie is de grondslag van het bestaansrecht en de rechtsbevoegdheid van decentrale overheden. Autonomie wordt niet verleend; zij is er. Het vertrekpunt bij ons staatsbestel is dat gemeenten, provincies en waterschappen beschikken over autonomie. Dat wordt pas ingeperkt als daaraan van rijkswege grenzen worden gesteld door middel van medebewind. Dat is de essentie van onze Grondwet. Dat betekent concreet dat bevoegdheden zo veel mogelijk bij gemeenten en provincies thuishoren. Subsidiariteit, zoals dat in Europees jargon

heet, is voor mijn fractie een essentieel uitgangspunt. Elk wetsvoorstel dat hier passeert, toetsen wij aan deze beginselen.

Wij hebben een uitvoerig debat gevoerd met de regering over autonomie en medebewind. Interpretatie van de grondwetsartikelen 124, 127, 128 en 132 laat zien dat niet aanstonds helder is of een wetsvoorstel past binnen dit grondwettelijke kader. Het ontwerp van de Wabo paste daar duidelijk niet in. Het leek de grenzen van de Grondwet te overschrijden door de systematiek dwingend op te leggen aan decentrale besturen. Daarmee maakt het voorstel inbreuk op de autonomie van de gemeenten. Om het anders te zeggen: het voorstel is ondanks argumentatie van de regering geen medebewindwet en zal dat ook nooit worden. Ik zal dit illustreren met het volgende. In antwoord op de door de CDA-fractie opgeworpen vraag of het voorstel niet op gespannen voet staat met artikel 128 van de Grondwet, in die zin dat de Wabo het mogelijk maakt dat autonome vergunningsbevoegdheden van het college van B&W worden overgeheveld naar gedeputeerde staten of de minister – en dat autonome vergunningsbevoegdheden van gedeputeerde staten worden overgeheveld naar het college van B&W of de minister – stelt de minister op bladzijde 7 van de nadere memorie van antwoord: "Aan de leden van de CDA-fractie kan worden bevestigd dat decentrale overheden onverminderd bevoegd blijven tot vaststelling van het omgevingsbeleid voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 van de Wabo. De keuze of er voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 een vergunningsplicht wordt ingesteld en, zo ja, voor welke gevallen die geldt, blijft een (autonome) bevoegdheid van de organen die daar ook tot nu toe bevoegd zijn. De Wabo creëert daarvoor geen medebewindsbevoegdheid, zoals de leden terecht opmerken. Ook de criteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of een vergunning kan worden verleend, worden op decentraal niveau vastgesteld. De Wabo brengt dan ook geen verandering in de materiële normstelling; dit blijft een bevoegdheid van de decentrale overheden. Van de materiële normstelling kunnen worden onderscheiden de bevoegdheden tot vergunningverlening en handhaving. Met de komst van de Wabo worden deze bevoegdheden niet langer bij verordening geregeld, evenals bijvoorbeeld geldt voor de procedureregelingen. In plaats daarvan voorziet de Wabo in een landelijk uniforme regeling. Dit hangt samen met de integratie van de afzonderlijke vergunningen in de omgevingsvergunning. (...) Zoals in de memorie van antwoord is onderbouwd, staat artikel 124 van de Grondwet daar niet aan in de weg. In vrijwel alle gevallen geschiedt de toedeling van het bevoegd gezag aan organen van gemeenten of provincies. Dit is overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit, zoals de leden van de fractie van het CDA opmerken." Verder merkt deze minister op dat "bij het verlenen en handhaven van de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag in die gevallen sprake is van medebewind als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Bij of krachtens de Wabo wordt het bevoegd gezag aangewezen dat een omgevingsvergunning verleent of handhaaft. De toekenning van bevoegdheden op grond van de Wabo betreft, naar het oordeel van het kabinet, dan ook geen toekenning van autonome bevoegdheden als bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet waarop artikel 128 van de Grondwet van toepassing is".

Over deze uitleg hebben wij heel wat discussie gehad met deze minister. De redenering van de regering is niet consistent, ook niet met wat de regering in het verleden als opvatting aangaf bij de uitleg van dit grondwetsartikel. Ik heb toen verwezen naar het standpunt van minister Remkes, van het vorige kabinet. Wij zijn thans gekomen aan een voorlopige afronding van deze discussie. De CDA-fractie kan op basis van de volgende uitleg van de regering vooralsnog leven met de spanning tussen de Wabo en de Grondwet. Wij zijn tot dit voorlopige oordeel gekomen op basis van onder meer de volgende passage op pagina 9 van de nadere memorie van antwoord: "Zoals hierboven is vermeld blijven de huidige bestuursorganen bevoegd om te bepalen of – en in welke gevallen – er in de betrokken gemeente of provincie voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 een vergunningplicht geldt." Concreter geformuleerd: het blijven de gemeenteraad en provinciale staten die uit hoofde van hun autonome verordenende bevoegdheid de hier bedoelde vergunningsbevoegdheden creëren.

Bij die vergunningsbevoegdheden gaat het dus om autonome bevoegdheden. Wat mijn fractie betreft, is in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord welbewust sprake van "geregeld" en niet van "toegekend", want het toekennen van die vergunningsbevoegdheden zal ook onder de Wabo in de praktijk geschieden door de raad respectievelijk Provinciale Staten op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid. Daarmee hebben wij als Kamer met de regering de grondwettelijke problematiek rond de Wabo scherp gekregen.

Ik voeg daaraan toe dat de voorgestelde aanpassingen van artikel 2.2 van de Wabo ook passen in deze benadering. Ook daar gaat de memorie van antwoord uitvoerig op in. Deze aanpassingen zijn alles bijeen genomen van groot belang voor de werking en reikwijdte van deze wet in de bestuurspraktijk. Bij de invoeringswet Wabo en het Besluit omgevingsrecht zien wij de aanpassingen en toelichtingen graag goed en volledig verwoord en onderbouwd terug. Wij zien tevens uit naar het advies van de Raad van State over de invoeringswet Wabo. Alsdan kunnen wij als Kamer de totaalbalans opmaken.

Het tweede onderdeel is de bestuurlijke complexiteit, waarop mevrouw Huijbregts zojuist al uitvoerig is ingegaan. De vraag doet zich voor of dit wetsvoorstel past in onze bestuurlijke structuur en cultuur. Laat helder zijn dat dit voorstel zeker aansprekende doelstellingen bevat; ik begon mijn inbreng daarmee. Een snellere en integrale vergunningverlening verdient voluit ondersteuning. Ook verminderde administratieve lasten zijn zeer positief te waarderen en zijn goed voor bedrijven en burgers. Er ontbreekt echter een visie op de kwaliteit van de leefomgeving; geeft dit voorstel een aanzet tot beter beheer van de kwaliteit van de leefomgeving? Ook bij de evaluatie zal dit helder moeten worden.

De Wabo gooit echter tevens alle bestaande processen en culturen overhoop. Nogmaals: op zich kan er veel gezegd worden voor beter integraal werken bij de overheid, maar integraal werken is niet van vandaag of gisteren. Al decennia trachten wij integraal te werken bij overheden en bedrijfsleven. Het leven in de bestuurspraktijk is echter weerbarstiger. Dat ligt niet aan het systeem, maar aan de complexiteit van de vraagstukken waarmee overheden worden geconfronteerd. Overheden en met name gemeenten hebben in de loop van de jaren

steeds meer taken op hun schouders gekregen. Vanuit diverse hoeken van de samenleving wordt veel verwacht van overheidsingrijpen en overheidssturing. Dat gevoegd bij de complexiteit van de vraagstukken maakt het bepaald niet eenvoudiger om integraal te werken. Redeneren en handelen vanuit een specifiek belang lijkt in de praktijk dus erg aantrekkelijk. De eenvoud en overzichtelijkheid van dat ene belang, zullen we maar zeggen, is hanteerbaar op de werkvloer. Kortom, er is echt meer nodig om integraal werken te leren hanteren. Vanuit welk programma van het Rijk, de provincies en de gemeenten gaat men werken aan de succesvolle uitvoering van deze wet en welke rol hebben VROM en BZK daarin? Ik kom daar aan het slot van mijn inbreng op terug.

Uit de praktijk hoor ik overigens dat veel gemeenten en provincies allang investeren in een betere en gecoördineerde afstemming. De Wabo schijnt in de praktijk op sommige punten ook al te werken. De AWB en de Wet samenhangende besluiten AWB werken dus zo slecht nog niet. Bij die betere afstemming en coördinatie worden bestuursorganen geholpen door adequate ICT-voorzieningen, maar juist op dat terrein heeft de overheid geen goede naam; overigens worstelen ook bedrijven met dit probleem. Wij roepen de minister ertoe op om op dit punt krachtadig op te treden en voluit deze ICT-revolutie te steunen, ook in financiële zin. Het belang van burgers en met name bedrijven dient immers voorop te staan.

Ik kom bij het onderdeel "bevoegdheden en efficiency". In de schriftelijke voorbereiding hebben wij aangegeven dat het veel verstandiger zou zijn om als uitgangspunt voor deze wet te nemen dat primair gemeenten de bevoegdheid krijgen tot integrale vergunningverlening. Nu blijkt, ook uit de stukken, dat in de praktijk ongeveer 98% van alle Wabo-vergunningen door gemeenten wordt afgehandeld. Vervolgens hebben wij aangegeven dat de resterende 2% voor de verantwoordelijkheid van de provincies en in enkele gevallen van het Rijk is. Wij weten vrij nauwkeurig om hoeveel en om welk soort vergunningen het gaat en onder welke omstandigheden de provincie – soms de minister – de vergunningverlening "overneemt" van gemeenten. Ik vraag nogmaals aan de minister of het niet erg verstandig is om het door ons gemaakte onderscheid in de bevoegdheidsverdeling op te nemen in de wet. Als het zojuist geformuleerde uitgangspunt helder in de wet wordt aangebracht, voorkomt dat ongelooflijk veel procedures, worden de afspraken veel beter gecoördineerd en zijn convenanten veel minder noodzakelijk. Kortom, veel bureaucratie wordt voorkomen omdat de bevoegdheden helder zijn bepaald. Iedere bestuurslaag weet goed waar die aan toe is.

Ik heb een voorbeeld gezien van de provincie Flevoland, waarbij de meest merkwaardige constructies worden verzonnen om als gemeente toch de vergunning te verlenen terwijl de provincie – lees: het college van Gedeputeerde Staten – formeel bevoegd is. Men gaat onder meer werken met onbezoldigde provincie-ambtenaren die werken bij de gemeente. Het is ongetwijfeld praktisch, klantvriendelijk enzovoorts, maar zo is de wet echt niet bedoeld. Blijkbaar wordt nu al gezien hoe je als gemeente aan de eindeloze protocollen, convenanten, geldstromen en bestuurlijke lasten kunt ontkomen.

Ook over het specialiteitsbeginsel en de toetsingskaders wil ik een paar opmerkingen maken. Vanuit mijn eigen ervaring bij zowel de provincie als een aantal gemeenten kan ik stellen dat een procedurewet zoals de Wabo niet in één keer de cultuur kan veranderen. Dat zal mijns inziens een geleidelijk proces worden, ondanks de soms ronkende woorden van de regering over gemeenten die staan te popelen om de Wabo in te voeren. Om toch op termijn een goed werkend back office te krijgen, dient aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Allereerst dient er gewerkt te worden aan een verandering van de cultuur. Dat is een continu proces. Interne afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen een gemeente is noodzakelijk. Misschien nog belangrijker is dat de verschillende belangen evenwichtig bij elkaar komen en individueel en in samenhang tegen elkaar afgewogen worden.

Wij komen daarmee bij het specialiteitsbeginsel. Het mag naar de mening van mijn fractie niet zo zijn dat in 2010 of daarna bepaalde belangen ondergesneeuwd dreigen te raken bij de Wabo-vergunningverlening. Ik refereer nog maar eens aan het belang van cultuurhistorie, waardevol landschap of ecologie naast het belang van de aanleg van een snelweg of een bedrijventerrein. Elk belang is gelijkwaardig – ik zeg niet "gelijk" maar "gelijkwaardig" – en zal altijd inzichtelijk moeten worden gemaakt. Dat is van essentieel belang voor de vergunningverlening en in een later stadium ook voor de derde belanghebbende. Niet in de laatste plaats zijn wij van oordeel dat ook voor de rechter bij toetsing van de vergunning inzichtelijk moet worden gemaakt welke belangen in het spel waren voor de bestreden Wabo-vergunning en hoe die gewogen zijn door het bestuursorgaan. Ik vraag de minister om nog eens heel helder aan te geven dat deze zorgvuldige belangafweging gehandhaafd wordt in het toekomstige Wabo-regime.

Ten aanzien van de toetsingskaders het volgende. Wij zijn ingenomen met het feit dat de minister in de beide memories van antwoord niet meer toewerkt naar een integraal toetsingskader. "Het streven is niet gericht op één alomvattend toetsingskader, maar op een meer samenhangend toetsingskader", aldus de memorie van antwoord, op pagina 16. Met dit "samenhangende toetsingskader" kan ons inziens tevens meer recht worden gedaan aan de sectorale belangen die mede door Europese en internationale regelgeving worden ingegeven. De CDA-fractie is van oordeel dat voorkomen moet worden dat een "ongeclausuleerde totaalafweging" aan het bevoegde gezag zal worden overgelaten. Zie de argumenten die ik zojuist heb vermeld. Immers: het bestaande beschermingsniveau mag door de komst van de Wabo niet worden aangetast, met name gelet op de beginselen van specialiteit en rechtszekerheid.

Ik proef hier enige spanning tussen het wetsvoorstel en onze, in dit huis overigens breed gedragen, opvatting over het toetsingskader. Mede gelet op de motie op stuk nr. 23 van de Tweede Kamer, verzoek ik de minister om dit onderwerp mee te nemen en te regelen bij de invoeringswet. Ik heb dit overigens nog niet gezien als een van de aandachtspunten voor de invoeringswet. Het betreft hier een principieel en belangrijk onderwerp over de aard en reikwijdte van de Wabo.

Mede in verband met het zojuist door mij naar voren gebrachte probleem van de bestuurlijke complexiteit speelt de kwestie van de mogelijke oprichting van omgevingsdiensten. Mevrouw Huijbregts ging daar

zojuist uitgebreid op in. Formeel staat dit onderwerp min of meer los van dit wetsvoorstel, maar de visie op dit onderwerp is wel direct verbonden met de Wabo en de minister is in de nadere memorie van antwoord ook uitvoerig ingegaan op het onderdeel toezicht en handhaving. Vandaar dat ik hier graag op wil ingaan. Ik verwijs daarbij tevens naar de serie 29383 over de herijking van de VROM-regelgeving. De commissie-Mans heeft deze nazomer haar aanbevelingen gepubliceerd inzake het handhavingssysteem van de VROM-regelgeving. Zij pleit onder meer voor de instelling van 25 omgevingsdiensten. De handhaving van de omgevingsvergunning wil het kabinet koppelen aan die van de milieuwetgeving. Dat betekent dat er een koppeling wordt gemaakt tussen de Wabo en de handhaving daarvan door middel van omgevingsdiensten. Mijn fractie kan zich op zich goed vinden in deze koppeling, die ingewikkelde trajecten inzichtelijker en verantwoordelijkheden helderder maakt. Als wij het goed begrijpen, kan dit echter ook betekenen dat eerst de invoering van de omgevingsvergunning plaatsvindt en dat vervolgens omgevingsdiensten worden ingevoerd. Dit is naar ons oordeel een zeer onverstandige aanpak, niet alleen organisatorisch – gemeenten moeten de hele boel weer overhoop halen, terwijl de Wabo net is ingevoerd – maar ook bestuurlijk: wie is nu waarvoor verantwoordelijk? Hebben wij het nou over autonomie en gemeenten en wie draagt in dit land de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening? Is dat dan niet primair in 98% van de gevallen de gemeente? De vraag is ook op welk niveau je dit gaat organiseren. Deze essentiële vragen spelen hierbij een rol.

De CDA-fractie wil in dit verband de volgende suggesties aan de minister meegeven. Het idee van omgevingsdiensten is op zich niet verkeerd. Wij hebben daar zelf iets over gemeld in ons voorlopig verslag, op pagina 11. Bundeling van kwaliteit en regiefunctie op regionaal niveau is zeker noodzakelijk. Juist die kwaliteitsimpuls bij handhaving is heel hard nodig in ons land. Laat volstrekt duidelijk zijn dat dit speerpunt nummer 1 is. Wij kennen een aantal voorbeelden van uitstekende handhavingdiensten in ons land. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij het voorbeeld gegeven van de DCMR in Rijnmond. Laat kennis en ervaring inzetbaar zijn in heel ons land. Kijk over geografische grenzen heen. Bundeling van handhaving op regionale schaal is zeker zinvol. Fundamentele bezwaren hebben wij echter tegen het opleggen van bovenaf en de mogelijke fixatie op 25 omgevingsdiensten. Is het niet veel zinvoller om deze diensten te koppelen aan bestaande bestuurslagen die nu al belast zijn met het handhaven van de milieuregelgeving? Denkbaar is ook dat voor de industriële BRZO- en IPPC-bedrijven – dat zijn ongeveer 800 bedrijven – een landelijke omgevingsdienst wordt ingesteld. Deze nationale omgevingsdienst verleent alsdan de omgevings-, emissie- en watervergunning voor 800 industriële bedrijven. Dat is wel zo klantvriendelijk voor de grote bedrijven, er zijn deskundigheid en kwaliteit en het werkt nog efficiënt ook.

Concreet gaat het dus om de koppeling van bestaande bestuurslagen, zoals gemeenten, provincies en stad-regio's, aan de omgevingsdiensten. De suggestie van de commissie-Mans over een koppeling aan de politie-regio's baart ons veel zorgen. Dat is niet het juiste democratische niveau om dit soort taken neer te leggen.

In die zin is de analyse van de commissie-Mans dus enigszins oppervlakkig. Wij willen geen bestuurlijke krachtpatserij en wij kunnen ons goed vinden in de visie van de VROM-raad in zijn rapport "Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid". Het gaat niet om geografische grenzen en bevoegdhedenstrijd tussen bestuurslagen. Die stammenoorlogen en prestigestrijd hebben wij in ons land helaas al veel te lang gevoerd. Nogmaals: het gaat om kwaliteit van handhaving en om efficiency voor burgers en bedrijven. Is de minister het met ons eens dat wij geen nieuwe, vierde bestuurslaag moeten introduceren in de vorm van omgevingsdiensten, hetgeen bovendien leidt tot onvoorstelbaar veel bureaucratie? Is zij bereid om in nauw overleg met het IPO, de VNG en de SKVV te bezien op welke wijze dit goed georganiseerd kan worden en op welke wijze dit past bij democratisch gelegitimeerde bestuursorganen? En wil zij daarbij als uitgangspunt nemen dat een flinke kwaliteitsimpuls van de handhaving van VROM-regelgeving vooropstaat? Is dit niet het goede moment om daar in ons land aan te gaan werken? Op dat punt krijg ik graag een duidelijke toezegging van deze minister.

Het laatste punt is de *lex silencio positivo*. Wij hebben uitvoerig gediscussieerd over de vergunning van rechtswege indien een gemeentebestuur niets onderneemt na een aanvraag voor een Wabo-vergunning. Onze fractie heeft kennisgenomen van de antwoorden van de minister en haar voorstellen tot inkadering van dit verschijnsel. Tevens hebben wij zeer recent kennis genomen van de regeling van dit vraagstuk in de Dienstenwet; zie de Tweede Kamerstukken 31579, nummers 1-3. Uit met name het laatste voorstel, dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt en dat, als het wordt aangenomen, ook hier langskomt, leiden wij het volgende af. De regering heeft de *lex silencio* met een aantal waarborgen omkleed. Ook geeft zij aan dat bij de invoeringswet Wabo enkele extra waarborgen zullen worden gegeven. Het gaat concreet om standaardvoorschriften voor elke vergunde activiteit, ongeacht een verzoek van de derde belanghebbende. Publicatie van de van rechtswege verleende vergunning is ons inziens essentieel. Bij niet-bekendmaking mag er geen activiteit plaatsvinden. De bezwaartermijn van zes weken heeft bovendien schorsende werking. Lopende de bezwaarprocedure is uitvoering niet mogelijk. De Wabo kent de voorziening dat het bevoegd gezag de Wabo-vergunning van rechtswege mag intrekken, maar slechts op grond van "ernstige gevolgen voor de leefomgeving". Wil de minister dat nog nader duiden? Als wij het goed zien, geeft de regering in voorstel 31579 een algemene regeling van de *lex silencio positivo* ter opneming in de AWB. Wij wachten met belangstelling de verdere afhandeling van dit voorstel door de Tweede Kamer af. Vraag is thans in welke mate de door mij hiervoor aangeven waarborgen rond de Wabo-vergunning gehandhaafd worden in het kader van dit wetsvoorstel. Met andere woorden: waarover besluiten wij hier als Kamer ten aanzien van de Wabo als onhelder is dat er later een andere wettelijke wijziging zou komen? Wij willen heel graag weten waar wij hier met de Wabo aan toe zijn.

Wij zien het antwoord en de reactie van het kabinet met meer dan gewone belangstelling tegemoet.



Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Vandaag behandelen we in deze Kamer het wetsvoorstel inzake omgevingsrecht. In dit wetsvoorstel worden 25 afzonderlijke vergunningen in één besluit, één vergunning, samengebracht. Dat is knap en een compliment waard aan de ministers en de ambtelijke organisatie, die jarenlang met de voorbereiding bezig geweest zijn.

Het zal de minister, gelet op de uitgebreide schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer, echter niet verbazen dat de fractie van de PvdA haar twijfels heeft zowel over de verwachtingen die bestaan of gewekt zijn over het eindbeeld waarop deze wet gericht is als over de uitvoeringscomponent en verantwoordelijkheidsverdeling die deels in dit wetsvoorstel besloten liggen en deels in de discussies de afgelopen maanden naar voren gekomen zijn. Dit betekent dat voor ons uiteindelijk oordeel niet alleen veel afhangt van deze behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer en de antwoorden die wij krijgen op een aantal essentiële vraagstukken, maar ook van de invoeringswet die snel zal volgen. Die vraagstukken zijn: coördinatie of integratie, de *lex silencio positivo*, het belanghebbendenbegrip en de verantwoordelijkheidsverdeling.

Het eerste punt is: coördinatie of integratie. Besluiten gecoördineerd kunnen behandelen en gelijktijdig bekend maken kan veel ergernis en onbegrip voorkomen en kan zonder meer als winst aangemerkt worden. Het vereist duidelijke voor de aanvragende partij, maar ook voor de samenleving. Niet alleen wordt voorkomen dat verschillende vergunningen voor één en hetzelfde project ongelijktijdig afgegeven worden; nog belangrijker is dat niet voor hetzelfde project de ene vergunning wel en de andere vergunning niet afgegeven wordt. Wij beschouwen dan ook de gelijktijdige afhandeling door het ene loket en de stroomlijning van procedures als de belangrijkste verworvenheid van deze wet en hebben ons enigszins verbaasd over het feit dat tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in beide Kamers op vragen van diverse Kamerleden aangegeven wordt dat het mogelijk blijft om niet alle activiteiten voor een project in één keer te hoeven aanvragen, dat voor bepaalde activiteiten eerder een beslissing verkregen kan worden, bijvoorbeeld de kap van een boom voor een bouwproject, en dat de wet de nodige flexibiliteit bevat om een vergunning op maat te maken. Als wij nu juist de gelijktijdigheid van het nemen van besluiten over de afzonderlijke vergunningen als één van de belangrijkste verworvenheden van deze wet zien, verbaast ons het gemak waarmee die ongelijktijdigheid er toch weer insluipt. Of hebben wij dat verkeerd begrepen en wie bepaalt dat dan? Misschien kan de minister nog eens aangeven of wat haar betreft deze ongelijktijdigheid slechts bij hoge uitzondering kan plaatsvinden en aan welke voorwaarden dan voldaan moet worden.

De ene vergunning, waar het in dit wetsvoorstel over gaat, wordt in één keer, het liefst digitaal, aangevraagd middels één aanvraagformulier bij het ene loket, het front office. Dat idee is prachtig, maar de weerbarstige werkelijkheid wordt niet door een mooi idee veranderd. Een front office waar de ene alles omvattende vergunning kan worden aangevraagd en verkregen, is zonder nadere waarborgen geen garantie voor een inzichtelijke integrale afweging voor aanvragers en derde belanghebbenden en ook niet voor de beoogde vermindering van

de administratieve lasten. Het kernvraagstuk is ons inziens eerder een bestuurlijk-organisatorisch probleem dan een juridisch probleem; daarop zal de aandacht in het vervoltraject dan ook vooral gericht moeten zijn.

De minister heeft ongetwijfeld uit de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel al begrepen dat naar het oordeel van de PvdA-fractie het gebruikmaken van de in juni 2008 vastgestelde algemene coördinatiegeregeling in de AWB, gekoppeld aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, een mogelijk beter en effectiever instrument geweest zou zijn dan streven naar de ene integrale vergunning in een gecompliceerde wetgeving, zoals die nu voorligt. Een belangrijke reden waarom wij liever gezien hadden dat de coördinatiebepaling van toepassing verklaard was, heeft te maken met de verschillende ideeën over het gewenste eindbeeld van deze wet. De ene groep, te lokaliseren in sommige politieke en bestuurlijke kringen en werkgeverskringen, wil dat deze wet de voorbode is van de ene snel afgegeven integrale vergunning, waarbij weinig waarborgen vastgelegd worden over de afweging van de deelbelangen. Het "ene globale toetsingskader" is daarbij een toverterm. De critici, tot wie de fractie van de PvdA in deze Kamer zich rekent, zijn van mening dat die ene integrale vergunning er alleen mag komen als te allen tijde de afweging van de deelbelangen zichtbaar gemaakt wordt en opvraagbaar is door derden. Democratische controle en toetsing op deelbelangenafweging blijven noodzakelijk. De werkelijkheid is immers meervoudig en ontkenning daarvan kan schadelijke neveneffecten opleveren, zoals ook in het recent uitgekomen voortreffelijke advies van de RMO "De ontkokering voorbij" betoogd en toegelicht wordt. Weliswaar gaat het daar om de sociale infrastructuur, maar zonder enige moeite is de denklijn van toepassing op de fysieke infrastructuur. Om met professor Schlössels te spreken: "Het zogenaamde specialiteitsbeginsel is het behoud van de bestuurs- en behoort tot het wezen van het rechtsstatelijk bestuur." Naar zijn oordeel – hij staat daarin als deskundige niet alleen; zie ook het advies van de Raad van State – wordt het specialiteitsbeginsel met deze wet enigszins geweld aangedaan. Dat kan voorkomen worden als de minister vandaag nog eens wil aangeven hoe zij zich het eindbeeld van het "een besluitmodel" voorstelt.

Het gewenste eindbeeld van één besluit na de afweging van per aanvraag te onderscheiden deelbelangen mag naar ons oordeel nooit leiden tot het afgeven van een integrale vergunning waarbij slechts algemene begrippen, bijvoorbeeld "in het algemeen maatschappelijk belang" of "in het belang van een duurzame leefomgeving", het enige, niet nader omschreven toetsingskader vormen. Ik hoop dat de minister zal aangeven dat dit door sommigen verwachte eindbeeld naar het rijk der fabelen verwezen kan worden, want de vaagheid en het multi-interpretabele karakter van een dergelijk ongedefinieerd toetsingskader zou volstrekte willekeur in de afhandeling van ook voor derden ingrijpende aanvragen mogelijk maken en de rechtsbescherming voor derde belanghebbenden tot een onaanvaardbaar minimum terugdringen.

Bovendien komt het ons voor dat duidelijkheid vooraf, ook al is niet iedereen even blij met de inhoud van die duidelijkheid, snelle besluitvorming bevordert. Wij hopen dat de minister op dit vraagstuk wil ingaan en zal toezeggen dat zij in de invoeringswet daaraan concreet uitwerking zal geven.

Meindert sma

Dan de lex silencio positivo. In artikel 3.9 wordt geregeld dat de vergunning van rechtswege verleend wordt bij het overschrijden van de termijnen. De Raad van State heeft daar ernstige bezwaren tegen en is van oordeel dat het verlenen van een vergunning van rechtswege betekent dat negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan niet bij dat orgaan terechtkomen, maar bij derden of bij de samenleving als geheel. Vanuit eigen praktijkervaringen in onze fractie en vanuit signalen uit de bestuurspraktijk de afgelopen jaren delen wij deze bezwaren. Alleen al het feit dat bestuursorganen en waterschappen de bevoegdheid tot vergunningverlening met de invoering van deze wet kwijt raken maar wel een adviesbevoegdheid hebben, zal betekenen dat voor advies en behandeling van alle adviezen tijd ingeruimd moet worden. De achttwekentermijn met mogelijkheid van verlenging van zes weken is kort om de afweging van verschillende belangen zorgvuldig te doen plaatsvinden. Snelheid van handelen is voor de ondernemende burger en ondernemende bedrijven van belang, maar een zorgvuldige afweging van belangen, waarin ook plaats ingeruimd is voor de omwonende of milieubewuste burgers en bedrijven, is niet alleen van even groot belang voor de samenleving als geheel maar kan ook veel ellende in het natraject voorkomen. Ik wijs maar weer eens op het rapport van de commissie-Elverding, vooral met betrekking tot het voortraject van de besluitvorming.

In de schriftelijke behandeling is bij dit onderdeel van de wet uitvoerig stilgestaan, niet alleen door onze fractie maar ook door andere fracties. Bij de beantwoording van onze kritische inbreng op dit punt blijkt dat de teller van de acht weken inderdaad begint te lopen op de dag van binnenkomst van de aanvraag en niet op de dag van de noodzakelijke bekendmaking van de aanvraag. Zoals bekend maken veel gemeenten gebruik van wekelijks verschijnende huis-aan-huisbladen en dat kan betekenen dat al meer dan een week verstreken is voordat belanghebbenden kennis kunnen nemen van de aanvraag. Wij verzoeken de minister om dat punt in de invoeringswet te veranderen en de teller van de acht weken te laten ingaan op de dag van publicatie van de aanvraag. Immers, zienswijzen en adviezen kunnen of zullen niet serieus genomen worden als zij in week 7 of 8 van de termijn verschijnen. Als wij het goed begrepen hebben, kan een vergunning nooit verleend zijn als daar geen publicatie aan vooraf is gegaan. Dat houdt dan toch in dat de achttwekentermijn niet opgaat als de vergunningverlener zich niet gehouden heeft aan een aantal essentiële procescriteria, zoals publicatie vooraf van de aanvraag en van vergunningverlening achteraf? Kan de minister dat bevestigen? En wij hebben toch ook goed begrepen dat pas zes weken na publicatie zonder bezwaar de vergunning daadwerkelijk van kracht is? Wat gebeurt er als de aanvrager al in week 3 begint met de uitvoering van het werk en in week 4 alsnog bezwaar wordt gemaakt?

In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is nog eens gewezen op het feit dat de achttwekentermijn slechts geldt voor de ongecompliceerde eenvoudige aanvragen en dat voor de meer gecompliceerde aanvragen automatisch de langere termijn gaat gelden. Wat onder de reguliere procedure valt en wat onder de meer uitgebreide procedure valt, wordt naar ons oordeel onvoldoende duidelijk gemaakt.

Zo wordt in artikel 2.1 onder c onder reguliere procedure verstaan "handelen in afwijking van het ruimtelijke plan of besluit", de huidige binnenplanse afwijkingen. Het komt ons voor dat vooral op dat punt in de invoeringswet meer duidelijkheid verschaft moet gaan worden, zodat de aanvrager al bij de voorbereiding zich er goed van op de hoogte kan stellen of het project onder de korte dan wel de langere procedure zal gaan vallen. Kan de minister dat toezeggen?

In de schriftelijke behandeling wordt wat dit punt betreft verder aangegeven dat in de Wabo is aangesloten bij de AWB maar dat middels de initiatiefwet-Wolfsen/Luchtveld de opschortingsgronden in de AWB worden uitgebreid en dat het parlement beloofd is dat deze initiatiefwet uiterlijk 1 januari 2010 in werking zal treden. Kan dat, zo vragen wij de minister, gelijk opgaan met de vertaling van deze opschortingsgronden naar deze wet toe in de invoeringswet?

Hoewel er bij bestuursorganen altijd van wordt uitgegaan dat zij te goeder trouw en in het algemeen belang handelen – en dat is natuurlijk ook zo – zijn er te veel incidenten waaruit blijkt dat het wel eens goed uit kan komen om een vergunning niet tijdig te verstrekken, waardoor deze van rechtswege verleend wordt. Daarom is oplettendheid en zorgvuldigheid geboden.

Ons derde punt, belanghebbenden. Al enige maanden geleden, bij de behandeling van de Wet ruimtelijke ordening, heeft de minister aangekondigd en toegezegd dat de regering over de nadere definiëring van het belanghebbendenbegrip in het licht van verschillende wetten de fysieke leefomgeving betreffende – de WRO, de Waterwet, de Wabo – en in relatie tot het verdrag van Aarhus aan de Raad van State om advies zou vragen. Het komt ons voor dat enige haast geboden is met het uitkomen van dat advies, mede omdat de Raad van State zelf in de afgelopen maanden in de bestuursrecht-praak een aantal uitspraken gedaan heeft die het begrip "belanghebbende" bij rechtspersonen die "alleen procederen" aldus het oordeel van de bestuursrechter, inperken. Wat is er over de voortgang te melden?

Ons vierde punt is de verantwoordelijkheidsverdeling. Hart van de wet is dat slechts één overheid de vergunning afgeeft. Dus waar nu voor sommige aanvragen meerdere overheden verantwoordelijk zijn – de provincie voor een aantal vergunningen betreffende milieuregels, het waterschap wat betreft de indirecte lozingen en de gemeente voor een aantal andere onderdelen – zal straks slechts één overheid de vergunning af gaan geven. De staatsrechtelijke complicaties rondom die verantwoordelijkheidsverdeling heeft collega Janse de Jonge uitvoerig mede namens ons aan de orde gesteld. Wij wachten wat dat punt betreft met belangstelling de antwoorden van de minister af.

Straks zijn er nog maar twee overheden die een vergunning afgeven. In 98% van de gevallen zal dat de gemeente zijn en in 2% – of zelfs minder, zoals wordt gesteld – de provincie. Het waterschap raakt zijn vergunningverlening wat betreft de indirecte lozing kwijt, niet zo logisch en ook niet zo begrijpelijk, zeker niet als wij naar de in behandeling zijnde Waterwet kijken. Samenhang en coördinatie moeten bij verschillende onderdelen van beleid plaatsvinden en het is slim om vervolgens te bekijken welke overheid dat op dit moment op grond van kennis, snelheid en veiligheidswaarborgen pragmatisch gezien het beste zou kunnen doen. In dat opzicht kunnen we ons goed vinden in de denklijn van

Meindert sma

het VROM-raadsadvies "wisselende coalities". Wij zijn huiveriger voor structuurdiscussies dan voor de lappendeken die de structuurveranderaars vrezan. Wij menen dat het uit een oogpunt van niet alleen vergunningverlening maar vooral ook naleving, handhaving en optreden bij calamiteiten die het gevolg zijn van indirecte lozingen, veel verstandiger geweest zou zijn om de vergunning voor de indirecte lozing bij het waterschap te laten. Wij hopen dan ook dat deze doelmatigheidsoverwegingen komend jaar nader tegen het licht gehouden worden wanneer beide invoeringswetten rond de Waterwet en deze Wabo verder ingevuld gaan worden.

Welke aanvraag door gemeente of provincie behandeld gaat worden, zal in een AMvB geregeld gaan worden, zo hebben wij begrepen. Dat zal afhankelijk zijn van de complexiteit van de aanvraag en niet van de vraag of de gemeente hier wel of niet toe in staat is. Dat is een keuze die ook anders had kunnen uitvallen door te differentiëren naar gemeenten die de meer complexe aanvragen wel aankunnen en zij die dat niet kunnen en daarvoor de ondersteuning van de provincie nodig hebben. Ook hier wordt gekozen voor de ene landelijke structuur en niet voor differentiatie op grond van lokale en regionale verschillen.

Dat geldt ook voor de belangrijke discussie die de afgelopen weken speelt over de al dan niet van bovenaf verplicht opgelegde omgevingsdiensten. Deze discussie speelt naar aanleiding van het advies van de commissie-Mans "De tijd is rijp". Ook wij hebben dat advies gelezen en met instemming een aantal constatering en nadruk op de kwaliteit van vooral handhaving en toezicht gelezen. Het kan zijn dat er bij het rapport bijlagen zijn die wij niet hebben aangetroffen die de beweringen in het advies onderbouwen, maar wij hebben een harde kwantitatieve probleemdefiniëring niet gevonden. Een precieze probleemdefiniëring, gekoppeld aan de omvang van de verschillende problemen, is immers essentieel voor het nemen van maatregelen. Anders bestaat het gevaar dat je voor 5% van de vergunningen met problemen een structuurwijziging voor 100% van de vergunningen gaat doorvoeren. Wij hebben ons daarom verwonderd over de aanbevelingen van de commissie en over de denklijn dat de meer algemene problemen rond kwaliteitsborging en handhaving rond het omgevingsrecht opgelost zouden kunnen worden door een structuurwijziging in plaats van het bieden van oplossingen op maat voor onder andere de actuele problemen rond voldoende beschikbaarheid van deskundig personeel.

Wij verbazen ons ook over de naïviteit van de commissie, die blijkbaar niet in de gaten heeft gehad dat de discussie rond het wetgevingstraject van de veiligheidsregio's al bijna tien jaar loopt en nog steeds niet is afgerond. De PvdA-fractie in deze Kamer trekt daaruit de conclusie dat de huidige wetgevings-systematiek en structuurdiscussies problemen niet oplossen, maar eerder tot nadenken aanzetten over een heel andere insteek. Bij dat nadenken zijn goede adviezen onontbeerlijk, adviezen van wetenschappers en ervaringsdeskundigen onderbouwd door bruikbaar onderzoeksmateriaal. Die adviezen liggen op tafel. Wat wij in deze Kamer vaker constateren, is dat buitengewoon interessante adviezen met zinnige aanbevelingen van de adviesraden, zoals het recente advies van de

WRR "onzekere veiligheid" over de verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid en het even recente advies van de VROM-raad "wisselende coalities" nauwelijks doordringen binnen de dagelijkse werkelijkheid van regering en ambtelijke voorbereiders en dat er aan de andere kant door diezelfde regering aan de lopende band adviescommissies in het leven geroepen worden, veelal onder leiding van oud-bestuurders, waarvan soms de dag na het uitbrengen van het advies al door de regering gezegd wordt dat de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk overgenomen worden. Dat vinden wij voor de kwaliteitsborging van wetgeving uitermate zorgelijk. Kan de minister aangeven op welke wijze zij beide door mij genoemde recente adviezen van VROM-raad en WRR wil betrekken bij de wetsvoorstellen die ons de komende jaren staan te wachten? Wij hopen dat zij juist die adviezen wil betrekken bij het regeringsstandpunt over het advies van de commissie-Mans.

Wij zouden geen aanleiding gezien hebben om vooruitlopend op het kabinetsstandpunt over de commissie-Mans hier vandaag zo uitvoerig bij stil te staan, ware het niet dat op de Wabo-dag eind september door de minister gezegd is dat voor haar vaststaat dat er een stevige uitvoeringsstructuur moet komen van ongeveer 25 regionale uitvoeringsdiensten. Misschien moet je bij een gemeente gewerkt hebben om te kunnen begrijpen dat een dergelijke mededeling op dat moment voor veel mensen, allemaal betrokkenen bij de invoering van de Wabo, als een donderslag bij heldere hemel komt en dat zij zich afvragen waar zij op dit moment in hun gemeenten eigenlijk mee bezig zijn. Het is demotiverend, veroorzaakt onrust en is contraproductief in het op korte termijn aanpakken van de geconstateerde problemen.

De tekortkomingen worden in de voorstellen van het advies die zijn overgenomen door de minister, niet opgepakt op de plek waar zij zich voordoen. Er wordt een nieuwe systeemwijziging voorgesteld, een nieuw instituut in het leven geroepen en wederom een aanslag gedaan op het huis van Thorbecke. Wie vindt het nog gek dat we verminderde interesse zien om gemeentelijk ambtenaar of raadslid te worden?

Veel middelgrote en grotere gemeenten zijn zelf inmiddels hard aan het werk gegaan om op tijd, 1 januari 2010, klaar te zijn en hebben daar behoorlijk in geïnvesteerd. In kleinere gemeenten wordt en is gezocht naar samenwerkingspartners in de directe omgeving om kennis en kosten te delen. Het moge duidelijk zijn dat men in gemeenteland op dit moment in verwarring is en nauwelijks meer bereid is om door te gaan met eerst in eigen huis de organisatie op te zetten tegen hoge kosten en om die vervolgens over twee of drie jaar neer te moeten zetten bij een door henzelf betaalde regionale omgevingsdienst.

De veronderstelling van mijn fractie is dat 90% van alle aanvragen eenvoudig zijn en weinig gecompliceerd. Deze aanvragen kunnen zonder meer nu en later door gemeenten afgehandeld worden; 2% van de aanvragen is van gecompliceerde aard en gaat, ook volgens dit wetsvoorstel, naar de provincie. Als onze aanname juist is, resteert niet meer dan 8% van de aanvragen, die wel eens geconcentreerd zou kunnen zijn in bepaalde regio's die ingewikkelder zijn. Daarvoor is het niet nodig om 25 verplicht op te leggen regionale omgevingsdiensten op te richten. Er wordt dan niet gezocht naar maatwerk maar naar een uniform van bovenaf opgelegd systeem voor het gehele land. Geef de provincies de verantwoor-

Meindert sma

delijkheid om dat naar bevind van zaken op te lossen en het toezicht op de naleving ter hand te nemen.

Wij hechten er zeer aan om de regering nu al duidelijk te maken dat wat ons betreft de aanbevelingen van de commissie-Mans niet nagevolgd moeten worden en hebben daarover dan ook een motie voorbereid, die wij in tweede termijn samen met andere fracties zullen indienen. Met meer dan gewone belangstelling wachten wij de reactie van de minister af.

□

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Als burger die nooit te maken heeft gehad met het aanvragen van een bouwvergunning leek het mij op het eerste gezicht een prima idee als er één loket zou komen waarbij de aanvrager alle nodige vergunningen ook in één keer zou kunnen aanvragen om daar dan ook in één keer antwoord op te krijgen. Het duizelt de burger alleen al bij het zien van de lijst bouw-, aanleg-, sloop-, gebruiks-, monumenten- en milieuvergunningen, benevens vergunningen en ontheffingen op het terrein van natuurbescherming en de Faunawet, waarvan de laatste als ik het goed begrijp niet bij de Wabo worden aangehaakt. Bij nader inzien blijkt die vereenvoudiging waar iedereen toch alleen maar voor kan zijn aanzienlijk complexer dan gedacht, want ondanks de eenloketgedachte moet toch aan al die deelbelangen die nu nog tot uiting komen in al die deelvergunningen tegemoet gekomen worden en moeten alle belanghebbenden, zowel de aanvrager als de overheid en ook derden, in de beslissing worden meegenomen. De beste samenvatting van waar wij het over hebben, noemde een collega aan de overzijde toen hij sprak over een afhaalchinees: één loket met een chaotische keuken daarachter. Met excuses aan alle afhaalchinezen die ondanks die chaotische keukens toch fantastische maaltijden weten te brengen, wil ik helemaal niet weten wat er in die keukens gebeurt. In dit geval zijn wij echter wel verplicht om achter dat loket te kijken.

Laten we hierover duidelijk zijn, de Wabo is minder alomvattend dan het lijkt. Het is al gezegd: 85% van de aanvragen bestaat uit enkelvoudige vergunningsaanvragen; de eenloketgedachte is in niet meer dan een op de zes gevallen, de complexere aanvragen, van toepassing. Wij kunnen het nog wel over getallen hebben, maar wij weten uit pilots dat zelfs dat kleine aantal na de invoering van de Wabo lang niet altijd in één keer zal worden aangevraagd, maar gefaseerd of op onderdelen zal worden aangevraagd. Dat wil zeggen: opgeknipt in de oude vertrouwde deelvergunningen.

De aanvrager zal er ongetwijfeld belang bij hebben dat zijn aanvraag zo snel mogelijk gehonoreerd wordt. Tegelijkertijd moet de gemeente – ik ga er hier nog even van uit dat de gemeente de aanvraag moet behandelen – voldoende expertise in huis hebben om ook bij complexe aanvragen alle deelaspecten op tijd te behandelen. Onze vraag daarbij is of daarmee ook voldoende ruimte is gecreëerd voor democratische controle en de inbreng van derden, omwonenden, instanties of burgers, die menen dat andere belangen door de aanvraag worden geschaad. Wij denken aan de regel dat vergunningen automatisch worden verstrekt als de overheid niet binnen de termijn reageert en hoe moeilijk het daarna nog is voor andere burgers en instanties om er nog tegen te kunnen protesteren als er werkelijk sprake is van

andere belangen of van schade. Wij willen hier graag antwoord op hebben.

De woordvoerders van de andere fracties hebben al kritische geluiden laten horen over de staatsrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel. Met name de woordvoerder van het CDA, de heer Janse de Jonge, is uitvoerig ingegaan op de haken en ogen van het wetsvoorstel in vergelijking met de Grondwet. Wij kunnen ons daar geheel bij aansluiten. De vraag of de Wabo in de praktijk zal leiden tot verminderde administratieve lasten, transparantie en een werkelijke integratie van de verschillende deskundigheden en het grote aantal wet- en regelgeving is voor ons werkelijk een vraag. Landenvergelijking laat in ieder geval zien dat een integrale omgevingsvergunning nog nergens werkelijk van de grond is gekomen, niet in Duitsland, Zweden en Finland, waar het niet verder is gekomen dan één milieuwetboek. Ook na de uitvoerige beantwoording van de minister in de nadere memorie van antwoord blijft de indruk bestaan dat het wat betreft bevoegdhedenverdeling, invoeringsbegeleiding, de dekking van bestuurlijke lasten en de digitale afhandeling geen eenvoudige zaak gaat worden.

Voor mijn fractie is het een zorg of de verschillende belangen in de samenleving voldoende zwaar worden gewogen. Wij begrijpen dat het wetsvoorstel vooral de aanvraag van vergunningen voor ondernemers wil vereenvoudigen. Nu blijkt uit de pilots dat veel projectontwikkelaars helemaal niet zo blij zijn met de omgevingsvergunning en dat een deel van hen liever werkt met gefaseerde aanvragen, zeker als het gaat om grote werken. Het is dus de vraag of wij niet zullen meemaken dat juist de complexere aanvragen opnieuw zullen worden opgeknipt. Wat is dan de meerwaarde van de Wabo? Ik refereer hier bijvoorbeeld aan de pilot in de gemeente Leiden, die zegt geen duidelijke meerwaarde te zien in de omgevingsvergunning, terwijl het duidelijk is dat er sprake gaat zijn van een moeizame reorganisatie die in veel gemeenten nu al is ingezet.

Een vraag, meer voor de toekomst, is of het gemeenschappelijk belang van landschap en natuur na de koppeling met de milieuwetgeving voldoende zal worden gewaarborgd. Het bedrijfsleven, de grootste belanghebbende bij deze wetgeving, heeft voldoende juridische expertise in huis, maar wie verdedigen de niet zo makkelijk in klinkende munt te vertalen belangen als natuur en open landschap?

Het is duidelijk dat op dit moment model 3, wel een procedurele integratie maar nog geen model 4, dus nog geen integraal toetsingskader, het beschermingsniveau van "zachtere" waarden als natuur en landschap nog niet zal aantasten. Wij hebben het met dit wetsvoorstel nog over een optelsom van de verschillende toetsingscriteria, waarbij bijvoorbeeld de habitattoets, de soortentoets, de monumententoets enzovoorts naast elkaar zullen blijven bestaan en waarbij elk toetsingscriterium kan leiden tot een integrale of gedeeltelijke weigering van de omgevingsvergunning. Voor natuur en landschap verandert er nu dus nog weinig, maar wij denken vooruit aan wat er nog gaat komen, vooral aan de waarschuwing uit het rapport van Kistenkas en Broekmeyer uit Wageningen, die signaleren dat het bij een integraal toetsingskader waarschijnlijk is dat het beschermingsniveau van natuur en landschap achteruit zal gaan, nog afgezien van het feit dat dit integrale toetsingscriterium op gespannen voet zal staan met het

Meulenbelt

Europese sectorale milieurecht. Kan de minister aangeven hoe er volgens haar gehandeld moet gaan worden als het komt tot een integraal toetsingskader?

Een volgende vraag is waarom alle aanpassingen in wetten die geraakt worden door de Wabo niet geregeld worden in een invoeringswet. Zoals ik het begrijp, wordt in die afzonderlijke wetten het nieuwe omgevingsrecht toegevoegd als wijziging. Daarmee loopt de Wabo uit de pas met de Wet ruimtelijke ordening, terwijl de wetten beoogd waren min of meer tegelijkertijd te worden ingevoerd. De vraag die wij willen stellen, is zelfs of de coördinatieregeling van de Wet samenhangende besluiten en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening niet al prima instrumenten zouden zijn om zonder meer bestuurlijke rompslomp hetzelfde te bereiken als nu met de Wabo wordt beoogd.

Dan als laatste punt een zaak die mijn fractie en niet alleen mijn fractie erg dwars zit. Formeel hebben wij niet op tijd het kabinetsstandpunt ontvangen over de uitvoeringsstructuur van de Wabo, maar het is toch erg moeilijk om de uitspraak van de minister die zij op 24 september heeft gedaan, namelijk dat er ongeveer 25 regionale uitvoeringsdiensten moeten komen naar model van de veiligheidsregio's, te negeren. Wij kunnen ons op dit punt goed vinden in de opmerkingen en vragen van collega Meindertsma. De VNG wijst er in onze ogen terecht op dat dit zou gaan om een volstrekte top-downbeslissing, waarbij de gemeenten die ten slotte in de afgelopen jaren de expertise hebben verzameld om met omgevingsvergunningen om te gaan of al aan het nadenken zijn hoe zij die expertise in huis kunnen halen of krachten kunnen bundelen waar dat noodzakelijk is, niet worden gehoord. Terwijl zij als het goed is nu al bezig zijn om de omslag te kunnen maken naar de uitvoering van de Wabo met zijn eenloketgedachte, zou hun dus opnieuw een reorganisatie te wachten staan als er verplichte omgevingsdiensten ingesteld zouden worden. Zeker gezien het beperkte aantal complexe aanvragen waar het om gaat, lijkt ons dat een te zwaar instrument. Het negeert bovendien de inspanningen die de gemeenten al doen om klaar te zijn voor de Wabo en waar nodig samenwerking te zoeken waar eigen expertise niet voldoende voorhanden is. Minimaal kan de invoering van omgevingsdiensten afhankelijk worden gemaakt van het overleg met de gemeenten en geschieden op vrijwillige basis, zodat er voor verschillende gemeenten – het maakt heel veel uit of je in een grote of in een kleine gemeente werkzaam bent – sprake kan zijn van maatwerk.

Kortom, mijn fractie heeft ernstige bedenkingen tegen dit wetsvoorstel. De intentie, versimpeling van de vergunningenvoorziening en bundeling door middel van een loket zou mooi zijn als wij ervan overtuigd waren dat het met de chaotische keuken achter het vriendelijke loket van de afhaalchinese maar goed zou komen. Wij kijken dan ook net als de vorige sprekers met grote belangstelling uit naar de pogingen van de minister om ook mijn fractie over te halen.

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. 25 Vergunningen in een loket! Het lijkt een prachtig perspectief en ik moet ook zeggen dat mijn fractie zich aangesproken voelt door de achterliggende gedachte van de Wabo, namelijk dat de coördinatielast die nu bij de burger ligt,

door middel van deze wet bij de overheid komt te liggen. Niet langer hoeft de burger al het beleid van de overheid te integreren, maar gaat de overheid het zelf doen. Dat is de intentie van het wetsvoorstel en het zal u niet verbazen dat die intentie ons aanspreekt. Alleen, als het om de uitwerking gaat, wordt het een stukje complexer.

Het eerste vraagstuk waar je op stuit, is het vraagstuk van de verdeling van de bevoegdheden. De heer Janse de Jonge van het CDA heeft in het bijzonder over het vraagstuk van de grondwettelijkheid van bepaalde zaken zeer indringende vragen gesteld. Mijn fractie heeft zich daarbij aangesloten. Over de grondwettelijkheid wordt een reeks geruststellende opmerkingen gemaakt, maar toch blijft mijn fractie over een aantal punten twifelen, met name in gevallen dat sprake is van een verspringing van de bevoegdheden waarbij een minder decentrale overheid een aantal bevoegdheden krijgt. In dat kader hebben wij in tweede termijn – daar is antwoord op gegeven in de nadere memorie van antwoord – gevraagd om dat te concretiseren. Wij hebben dat gevraagd voor bijvoorbeeld de vergunningverlening rond de baggerstort in de Oostvlietpolder in Leiden en de bomenkap in Onderbanken, waarbij duidelijk verschillende belangen een rol speelden. Het spijt mijn fractie dat er geen antwoord is gekomen op onze vragen over het laatste voorbeeld vanwege het feit dat daarbij ook bestuursrechtelijke aspecten aan de orde zijn.

Ik zou de minister willen uitnodigen om nader in te gaan op de vraag hoe onder een Wabo-regime de verantwoordelijkheden zouden komen te liggen. Met betrekking tot de Oostvlietpolder wordt een factor over het hoofd gezien. Interessant aan dit voorbeeld is namelijk niet alleen dat de provincie vergunningverlener wordt, maar ook dat de provincie in dezen een economisch belang heeft. De provincie is namelijk als exploitant medeverantwoordelijk. De vraag die daar achter ligt, is of je in een geval als dat van de Oostvlietpolder wel gelukkig moet zijn met één vergunningverlener of dat het beter zou zijn als er verschillende vergunningverleners zouden zijn. Hierop zou ik graag een reactie van de minister horen.

In de loop van de behandeling is een nieuw politiek feit geschapen: de minister heeft zich uitgesproken voor een specifiek aantal omgevingsdiensten. In feite raakt dit de verdeling van verantwoordelijkheden. Mevrouw Meindertsma heeft daar indringende vragen over gesteld. Daar wil mijn fractie zich bij aansluiten.

In een aantal situaties verspringt de verantwoordelijkheid naar een minder decentrale overheid. Zegt de minister daarmee dat, zodra er bij de afweging van een reeks belangen een grensoverschrijdend belang aan de orde is – een belangrijk argument op grond waarvan de verantwoordelijkheid kan verspringen – er dan automatisch een hoger belang aan de orde is? Overigens spreekt de minister geruststellende woorden over de verspringing van verantwoordelijkheid. In 2% van de gevallen zal dat aan de orde zijn en in 98% van de gevallen zullen de vergunningen door de gemeente verleend blijven worden. Wel is duidelijk dat het bij die 2% om veel complexere vraagstukken gaat. Mag ik ervan uitgaan dat er vanwege de complexiteit bij die 2% altijd sprake zal zijn van een verlengde termijn?

Vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling heb ik het bruggetje gemaakt naar de complexiteit die het wetsvoorstel in zich houdt, de keuken van de afhaalchinese, zoals mevrouw Meulenbelt het zo-even noemde.

Laurier

De vraag is natuurlijk of er op dit ogenblik voldoende waarborgen zijn om in het licht van de complexiteit de Wabo ook uitvoerbaar te maken. Is de minister niet bang dat er op de grensgebieden van overheidsverantwoordelijkheden een competentiestrijd tussen verschillende overheden kan ontstaan? Hoe zit het precies met de handhaving waar gemeenten een verordenende bevoegdheid hebben, terwijl de vergunningverlener van een hoger overheidsniveau is? In dat geval is de vergunningverlener verantwoordelijk voor de handhaving. De vraag is echter of deze wel voldoende capaciteit in huis heeft, omdat de handhaving normaliter op gemeentelijk niveau wordt uitgevoerd.

Op het gebied van de reductie van complexiteit laat het wetsvoorstel een groot vertrouwen in de mogelijkheden van de ICT zien. Ik zou daar graag iets meer over willen horen van de minister. Als ICT de ruggengraat is van het wetsvoorstel, moet zij ons op dit punt gerust kunnen stellen.

De *lex silencio positivo* is al door meerdere sprekers genoemd. Mijn fractie is niet erg gecharmeerd van de constructie die hier gekozen is. Waarom is niet simpelweg een boetestelsel gekozen? Dat lijkt ons een veel charmantere constructie. Daardoor creëer je niet een situatie waarin onomkeerbare beslissingen kunnen bestaan. De nu gekozen constructie leidt tot de vraag wat de positie van derden of belanghebbenden in het geheel is. In de memorie van antwoord is sprake van rechtstreeks belanghebbenden. Wij zouden graag een verduidelijking op dit punt willen hebben, omdat wij ons afvragen wat de positie van niet-rechtstreekse belanghebbenden zou zijn. Ook zouden wij graag toegelicht willen hebben wat de positie is van de belanghebbenden als de aanvrager van een vergunning besluit om de aanvraag gefaseerd in te leveren. Is er dan sprake van een verspringend begrip van belanghebbenden? Hoe gaat dat in zijn werk? Wij zijn erkentelijk dat de minister een aantal waarborgen in de *lex silencio positivo* heeft ingebouwd. Naar de mening van mijn fractie gaat zij hierin echter nog niet ver genoeg. Bijvoorbeeld het van rechtswege verlenen van een vergunning en die vervolgens intrekken, lijkt ons een heel merkwaardige figuur in het geheel. Wij zouden geïnteresseerd zijn in de visie van de minister hoe een dergelijke figuur in feite bestuursrechtelijk handhaafbaar is.

Mijn fractie wacht, evenals alle andere fracties, met grote belangstelling de beantwoording door de minister af.

□

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Na ruim twee jaar is het dan zover: de Wabo wordt plenair in deze Kamer behandeld. De intensieve voorbereiding van deze behandeling geeft al aan dat wij met een voor het openbaar bestuur belangrijk wetsvoorstel te maken hebben. Onze fracties – ik spreek ook namens de fractie van de SGP – willen de minister nadrukkelijk bedanken voor de uitvoerige wijze waarop zij de vragen die een- en andermaal gesteld zijn, heeft beantwoord. Daaruit blijkt grote betrokkenheid van de minister bij dit wetsvoorstel.

Voordat wij ingaan op enkele inhoudelijke zaken waar onze fracties nog steeds vragen bij hebben, willen wij de volgende opmerking maken. Naar ons gevoel lijkt steeds meer de mening post te gaan vatten dat de gemeenten in ons land nogal wat steken laten vallen bij het verlenen

van vergunningen aan burgers en bedrijven. Ongetwijfeld gaat er regelmatig iets mis, maar dat betekent niet dat de gemeenten er als regel met de pet naar gooien. Integendeel. Onze ervaring is dat gemeenten en gemeentelijke medewerkers als regel zeer gemotiveerd en zeer deskundig bezig zijn om burgers en bedrijven van dienst te zijn. Dat willen wij hier gezegd hebben. Gemeenten – en uiteraard ook provincies, maar ik zal meestal alleen de gemeenten noemen – zijn in de loop der jaren geconfronteerd met steeds ingewikkelder regelgeving; regelgeving die met name door de wetgever is vormgegeven.

Onze fracties zijn van mening dat de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel – het verminderen van administratieve lasten, het verbeteren van de dienstverlening door de overheid en het versnellen van de vergunningprocedures – nadrukkelijk onderschreven kunnen worden. Daarbij merken wij op dat het verminderen van regeldruk geen eenvoudige zaak is. De voorzitter van de Interbestuurlijke taskforce vermindering regeldruk gemeenten, de heer Wallage, stelde onlangs onzes inziens dan ook terecht: "We praten over een ingewikkeld proces. Alle regels die we in Nederland hebben, zijn niet voor niets ontstaan. Niemand mag dan ook doen alsof regeldruk verminderen simpel is". Onze fracties onderschrijven deze waarschuwing.

In het nader voorlopig verslag hebben onze fracties gesteld dat het uitermate gewenst is dat tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel het beoogde eindbeeld beschikbaar is. De minister reageert daar uitvoerig op in haar nadere memorie van antwoord. Zij stelt echter aan het slot van haar antwoord dat het eindbeeld een integraal onderdeel zal zijn van de beleidsreactie van het kabinet op het rapport van de commissie-Mans. Die beleidsreactie is er echter nog niet. Dat betekent dat het eindbeeld thans nog niet formeel beschikbaar is. Onze fracties betreuren dat. Zeker nu de discussie over de omgevingsdiensten duidelijk op gang is gekomen. Wij proberen dan nu zelf maar een eenvoudig eindbeeld te schetsen en vragen de minister daarop te reageren.

De Wabo regelt het front office bij gemeenten inzake vergunningverlening. Het back office bij de gemeenten beoordeelt de diverse onderdelen van de vergunningsaanvraag conform de huidige bestaande wetten. Het toetsingskader blijft dus gelijk, alleen vindt er gelijktijdige en snellere beoordeling van de vergunningaanvraag plaats. De zojuist geciteerde doelstelling van de Wabo wordt op deze manier naar verwachting bereikt. Belangrijk voor ons is dat ook bij verdere inhoudelijke integratie als gevolg van meer samenhang op het niveau van de regelgeving de diverse belangen binnen het toetsingskader zullen blijven gewaarborgd. Dit beeld is voor onze fracties helder en acceptabel. Wij vernemen graag of de minister dit beeld met ons deelt. Daarbij willen wij wel opmerken dat gemeenten ongetwijfeld hun huidige beleid – namelijk samenwerking met andere gemeenten, dikwijls buurgemeenten, en/of de provincie daar waar dat de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbetert – zullen voortzetten en wellicht als gevolg van de Wabo nog zullen verdiepen. Ook nu al werken de gemeenten regelmatig samen, niet alleen bij onderwerpen op het gebied van ruimtelijke ordening, maar ook bij andere zaken, bijvoorbeeld de sociale recherche. Dat is goed. Als een gemeente zelf over

De Boer

onvoldoende professionaliteit beschikt, laat zij het dan zoeken bij andere gemeenten, buurgemeenten.

Graag wil ik even ingaan op het rapport van de commissie-Mans. De commissie-Mans richt zich op handhaving van omgevingsrecht. Dat staat op pagina 51 van het rapport. Dan kan het toch niet zo zijn – en dat is voor onze fracties van belang – dat het geheel of een groot deel van de activiteiten van het back office van de Wabo, waar wij het zojuist over hadden, verplicht via de pakweg 25 door de commissie-Mans bepleite omgevingsdiensten zal plaatsvinden? Dat dit de bedoeling is, leiden wij af uit wat de minister schrijft op pagina 13 van de nadere memorie van antwoord. Waar zijn wij dan mee bezig? Is dit een adequate uitvoering van het beginsel “decentraal wat decentraal kan”? Of krijgen wij zodoende weer een tussenlaag erbij die tot en met de bomenkap beslist over wat er in een gemeente toegestaan is, al blijft formeel de verantwoordelijkheid bij de gemeenten liggen?

Samenwerking in het back office tussen lokale en regionale overheden op het terrein van de Wabo is prima. Invoering echter van een landelijk netwerk van omgevingsdiensten waarbij aansluiting verplicht is en die zal leiden tot verdere bureaucratisering en competentie-discussies, is voor onze fracties een schrikbeeld. Daar zijn burgers en bedrijven niet mee gediend. Daar kunnen ook gemeenten, zoals blijkt uit diverse reacties en mails die wij kregen, niet mee uit de voeten. Voor een goede uitvoering van de Wabo mag inderdaad van gemeenten gevraagd worden in voorkomende situaties samen te werken. Bij die samenwerking moet de inhoud, datgene wat men wil bereiken, centraal staan. Het is een illusie om te menen dat het van bovenaf formuleren en opleggen van een structuur automatisch zal leiden tot het bereiken van het inhoudelijke doel.

Wij zien graag dat de minister uitvoerig en concreet op deze zaak ingaat. Wij verwachten dat zij zich niet verschuilt achter “Het kabinetsstandpunt is er nog niet”, maar precies aangeeft wat haar bedoeling is.

Een volgend probleem dat wij in de schriftelijke discussie aan de orde hebben gesteld, betreft de tijdige beschikbaarheid van de ICT-voorzieningen die voor de uitvoering van de Wabo gebruikt moeten worden. De heer Laurier had het daar zojuist ook al even over. Invoering van de Wabo zonder een goed werkend geheel aan ICT-voorzieningen is naar de mening van onze fracties vragen om mislukken ervan. De minister geeft zowel in de memorie van antwoord als in de nadere memorie van antwoord uitgebreid weer hoe zij de ontwikkeling van dit instrumentarium ziet. Zij is daarbij positief gestemd. Dat is op zichzelf een goede eigenschap, mits deze stoelt op verantwoorde aannames. De minister verwijst in haar antwoord ook naar het belangrijke proefproject van de provincie Overijssel met de gemeenten Zwolle, Enschede, een waterschap en een internationaal concern. Zij geeft aan dat dit project voldoende reden geeft om door te gaan met de inrichting van het bedrijfsproces voor de Wabo. Wie echter de in augustus jongstleden vastgestelde eindrapportage van dit project leest, wordt bevestigd in de scepsis of de ICT-voorzieningen wel tijdig gereed zijn. Ik noem enkele conclusies uit deze eindrapportage:

- Er zit onvoldoende logica in de vraagboom van de landelijke voorziening omgevingsvergunning, de LVO;
- De LVO is alleen voor doorgewinterde experts bruikbaar;

- De LVO is – gezien de 179 bevindingen van de praktijkproeven – onvoldoende ver ontwikkeld om een eindindruk te kunnen geven van de werkbaarheid voor de vergunningenpraktijk van gemeenten, provincies en waterschappen. Een eendoordeel of de LVO bedrijfsklaar en bedrijfszeker is voor de vergunningenpraktijk van gemeenten, provincies en waterschappen kan daarom op basis van het Voorbeeldproject niet gegeven worden.

Als wij hierbij nog bedenken dat de ingewikkelde milieuregelgeving nog lang niet in digitale vragenlijsten is verwerkt, dan kan het niet anders of het tijdig beschikbaar komen van de ICT-voorzieningen komt in ieder geval onder druk te staan. Daarbij moeten wij ook nog bedenken dat – ik dacht volgens planning en afspraak – de gemeenten en provincies medio 2009, dus over pakweg zeven maanden, het materiaal tot hun beschikking moeten hebben, wil een goede implementatie nog kans van slagen hebben voor uitvoering van de Wabo per 1 januari 2010. De minister zal begrijpen dat onze fracties het uitermate lastig vinden om een wetsvoorstel aan te nemen waarvan de invoering bepaald is op een moment dat een vitaal instrumentarium voor de uitvoering ervan wellicht nog niet adequaat beschikbaar is. Wij vragen de minister dan ook zeer indringend om een helder antwoord op de vraag of zij indien nodig bereid is de invoering van de wet, hoe vervelend ook, nog iets langer uit te stellen, als voorjaar 2009 blijkt dat het ICT-instrumentarium voor de uitvoering van de Wabo onvoldoende gereed is. Immers, liever iets langer gewacht dan in een chaos terecht komen.

Een volgend punt betreft de geconstateerde spanning tussen de Wabo en de Grondwet, met name artikel 128. Tijdens de schriftelijke discussie met de minister hebben onze fracties zich aangesloten bij de vragen die de fractie van het CDA heeft gesteld. Korthedshalve willen wij dat ook nu doen, met dank aan de heer Janse de Jonge die zojuist dit punt naar voren heeft gebracht.

In antwoord op onze vraag naar de bescherming van archeologische monumenten heeft de minister in de nadere memorie van toelichting helder aangegeven dat voor van rijkswege beschermde archeologische monumenten geen gebruik kan worden gemaakt van een omgevingsvergunning voordat een archeologische monumentenvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 is verleend. Dat is klip en klaar. Veel onhelderder wordt het antwoord van de minister echter, als ze het heeft over terreinen waar sprake is van archeologische waarden of verwachtingen. Dan, aldus het antwoord van de minister “kan” via een omgevingsvergunning worden voorzien in de bescherming van archeologische belangen, dan biedt de Wabo de “mogelijkheid” de archeologische monumentenzorg bij de besluitvorming te betrekken. Dan “kunnen bijvoorbeeld” voorschriften aan die vergunning worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg. Mevrouw de voorzitter, dit is boterzacht. Over welke mogelijke voorschriften hebben wij het? Wie beoordeelt er uiteindelijk? Wij verzoeken de minister dringend om duidelijk aan te geven dat en ook hoe archeologische belangen via de Wabo moeten worden gewaarborgd. Laat men goed bedenken dat ons bodemarchief maar één keer kan worden verstoord; daarna is het er niet meer. De praktijk is dat bij bouw- en aanlegactiviteiten archeologische waarden en belangen meer dan eens kind van de rekening zijn. De aandacht die wij voor archeologische monumenten vragen, hangt ook samen

De Boer

met een toezegging die deze Kamer op 19 december 2006 van de minister van OCW kreeg, namelijk dat najaar 2008 – dat is nu dus – de gegevens beschikbaar zouden zijn van een uitgebreide steekproef inzake de manier waarop gemeenten het archeologisch aspect betrekken in hun ruimtelijk beleid, met name in bestemmingsplannen. Wij zijn daar in het licht van de Wabo zeer benieuwd naar.

Wij komen tot een samenvatting. De doelstelling van de Wabo wordt door onze fracties onderschreven. Grote bezwaren zijn er echter tegen een back office dat werkt via omgevingsdiensten. Dat blauwdrukdenken is niet meer van deze tijd. Gemeenten hebben mogelijkheden genoeg om zelf te bepalen hoe en met wie wordt samengewerkt. Grote vraagtekens zetten onze fracties bij het tijdig gereed komen van een goede ICT-structuur. Bezorgd zijn wij over de bescherming van archeologische waarden. Wij wachten de beantwoording van de minister op de door ons gestelde vragen en op de vragen over de relatie tussen de Grondwet en de Wabo, met grote belangstelling af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.55 uur tot 13.30 uur geschorst.

De voorzitter: Aan de orde is de herdenking naar aanleiding van het overlijden van het oud-lid de heer C.A. Koopman. Ik verzoek de leden, te gaan staan.

Op 4 oktober jongstleden werd melding gemaakt van het feit dat oud-senator Bram Koopman op 91-jarige leeftijd is overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer van 1971 tot 1978 voor de fractie van de Partij van de Arbeid. Bram Koopman stond in de Eerste Kamerfractie van de Partij van de Arbeid bekend om zijn grote kennis van en betrokkenheid bij het onderwijs. Zijn loopbaan stond dan ook in het teken van onderwijs in zijn vele vormen. Zijn studie aan de hogere handelsschool vervolgde hij met een opleiding aan de kweekschool in zijn geboorteplaats Den Helder. In de oorlogsjaren ging hij daar aan de slag als onderwijzer aan de christelijke lagere school en later de uloschool. Na het behalen van een onderwijsgraad in zowel handelswetenschappen als economie, werd hij in 1955 docent economie aan de gemeentelijke handelsdagschool en de hbs in Alkmaar. Van diezelfde school werd hij in 1958 directeur, een functie die hij tien jaar met veel plezier zou vervullen.

Naast zijn drukke werkzaamheden rondde hij in 1960 zijn academische studie economische wetenschappen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam af. Hij werd wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde op een dissertatie over onderwijsplanning. Na zijn promotie werd hij directeur van de stichting voor economisch onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Vanaf begin jaren zestig begon ook de politiek in zijn leven een grotere rol te spelen. In 1964 trad hij voor de Partij van de Arbeid toe tot de provinciale staten van Noord-Holland. Dat vervulde hij in 1971 voor het lidmaatschap van deze Kamer. Zijn maidenspeech betrof de Wet op het wetenschappelijk onderwijs, meer in het bijzonder de positie van confessioneel-theologisch onderwijs. Naast zijn rol als woordvoerder onderwijs was senator Koopman ook actief in de commissies Landbouw, Ontwikkelingssamenwerking en Europese Zaken. Hij was

onder meer lid van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa en de West-Europese Unie.

Nadat onze oud-collega in 1978 gelijktijdig de Eerste Kamer verliet en zijn directeurschap neerlegde, heeft hij gelukkig nog 30 jaar kunnen genieten van zijn pensionering en terug kunnen zien op, zoals de overlijdensaankondiging het stelt, een lang en welbesteed leven. Zijn echtgenote, zijn dochters en zijn kleindochters wensen wij steun bij het verwerken van dit grote verlies. Wij gedenken Bram Koopman met dankbaarheid voor hetgeen hij voor de Eerste Kamer en voor de samenleving heeft betekend.

Ik verzoek om enkele ogenblikken stilte.

(De aanwezigen nemen staande enige ogenblikken stilte in acht.)

De voorzitter: Ik deel de Kamer mee dat een voorgenomen beslissing omtrent een ter instemming aangeboden JBZ-besluit tijdens deze vergadering in de zaal ter inzage wordt gelegd, conform het voorstel van de commissie voor de JBZ-Raad. Als aan het einde van deze vergadering geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer heeft besloten conform dit advies.

(De besluiten zijn als noot opgenomen aan het einde van deze editie.)¹

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake een nadere splitsing van de Rijksbegroting (Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001) (29833);**
- **het wetsvoorstel Regeling van het beroepsgoederenvervoer en het eigen vervoer met vrachtauto's (Wet wegvervoer goederen) (30896);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de bevoegdheid van deurwaarders om informatie op te vragen en elektronisch te betekenen in geval van derdenbeslag (31240);**
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van twee op 12 februari 2004 te Parijs tot stand gekomen Protocollen houdende wijziging onderscheidenlijk van het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en van het Verdrag van Brussel van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs, beide verdragen zoals gewijzigd bij Aanvullend Protocol van 28 januari 1964 en bij Protocol van 16 november 1982 (31118);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen ter uitvoering van het Protocol van 12 februari 2004 houdende wijziging van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en ter uitvoering van het Protocol van 12 februari 2004 houdende wijziging van Verdrag van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie (31119);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden en enkele andere wetten ten behoeve van een verbeterde werking**