

## Bijleveld-Schouten

De **voorzitter**: Conform het Reglement van Orde zal de volgende week dinsdag over de motie worden gestemd.

De heer **Dölle** (CDA): En uiteraard is het commentaar van de staatssecretaris – aanvankelijk “ontraden” en later “geen behoefte aan de motie” – daarbij ook van belang!

De **voorzitter**: Het is niet aan mij om daar iets van te vinden, zoals u weet!

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van 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 beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Cramer**: Voorzitter. Ik ben er verheugd over dat wij vandaag het wetsvoorstel Wabo – voluit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – in de Eerste Kamer kunnen bespreken. Ik doe dat overigens mede namens de minister van OCW. Vooraf wil ik opmerken dat ik zeer veel waardering heb voor de grondige voorbereiding van het wetsvoorstel in uw Kamer. Het wetsvoorstel Wabo heeft belangrijke gevolgen voor de vergunningverlening en handhaving binnen het omgevingsrecht. Daarover valt vanuit diverse invalshoeken veel te zeggen. Het wetsvoorstel roept dan ook uiteenlopende reacties op in uw Kamer. Dat bleek ook uit uw schriftelijke vragen en nu ook uit uw inbreng in de eerste termijn.

Van de zijde van de Kamer beluister ik nog een flink aantal kritische vragen en opmerkingen, onder andere over de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden, maar er zijn ook opmerkingen gemaakt over de uitvoeringsstructuur en het toezicht. Onder meer ook naar aanleiding van het rapport van de commissie-Mans en het kabinetsstandpunt in voorbereiding hebt u opmerkingen gemaakt en ook in relatie tot de commissie-Oosting.

Ik beluister in uw vragen en ook uw bijdragen een bezorgdheid over eventuele stappen na de Wabo: werken we met deze Wabo niet toe naar een alomvattend toetsingskader? Ook zijn er vragen gesteld over lex silencio en over de positie van belanghebbenden. Last but not least hebt u ook allerlei vragen gesteld over ICT. Graag wil ik op al deze vragen ingaan, maar voordat ik dat doe, wil ik nogmaals kort de doelstellingen van de Wabo helder op een rij zetten. Waarom doen wij dit, wat beoogt de Wabo en wat willen wij er nu eigenlijk mee bereiken? Wij maken een wet niet voor niets; ze moet een meerwaarde hebben.

Wat zijn de doelstellingen van de Wabo? De Wabo zorgt ervoor dat het aanvragen van vergunningen voor burgers en ondernemers makkelijker en goedkoper wordt. In Het Financieel Dagblad van gisteren is nogmaals helder uiteengezet wat de meerwaarde is van de Wabo gezien uit het standpunt van de ondernemer, in

dit geval een vertegenwoordiger van VNO/NCW. Met de Wabo wordt een belangrijke stap gezet naar verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving. De belangrijkste doelstelling van de Wabo is het verbeteren van de dienstverlening door de overheid. Meer kwaliteit door meer klantgerichtheid.

Het is goed om te horen dat de leden van de Eerste Kamer deze doelstelling van het wetsvoorstel breed onderschrijven en daarmee ook de hoofdlijn van onze inzet. Burgers en bedrijven hebben straks bij het aanvragen van vergunningen te maken met één loket, één aanvraag, één beschikking en één beroepsprocedure.

De Wabo levert ook een flinke jaarlijks besparing op voor het bedrijfsleven. Dit is ook een belangrijke doelstelling van de Wabo. De administratieve lasten voor het aanvragen van een vergunning nemen met ruim 60 mln. per jaar af en voor de burger met nog eens bijna 10 mln. Een deel van die besparingen komt voort uit het feit dat aanvragen nu digitaal kunnen worden ingediend. Hiervoor maken wij gebruik van één digitaal aanvraagformulier. Dit formulier vervangt maar liefst 1600 formulieren die nu bij de verschillende overheden in omloop zijn. Het formulier maakt ook gebruik van basisregistraties en dit zorgt ervoor dat er geen gegevens hoeven te worden gevraagd die al bij de overheid bekend zijn. Om dan te spreken van een ICT-revolutie gaat misschien een beetje ver, maar dit is zeker wel een belangrijke innovatieve ontwikkeling die bijdraagt aan de elektronische overheid.

Het gelijktijdig aanvragen van een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten heeft vele voordelen voor het bedrijfsleven. Het maakt de vergunningprocedure gemakkelijker en goedkoper en het zorgt voor één procedure van inspraak en beroep, afstemming van voorschriften enzovoorts. Het is echter aan de aanvrager zelf om te bepalen in welke mate van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Als een bedrijf het handiger vindt, kan een omgevingsvergunning ook in verschillende stappen worden aangevraagd. De wet bevat in dit opzicht de nodige flexibiliteit om voor een project een vergunning op maat aan te vragen.

Uit de invoeringsbegeleiding blijkt dat naarmate het bedrijfsleven zich meer bewust is van de mogelijkheden die de Wabo biedt, er een bewuster vergunningmanagement ontstaat. Dit wil zeggen dat de ervaring zal leiden tot meer aanvragen in een keer. Ook bestuursorganen kunnen bijvoorbeeld via het vooroverleg en de leges stimuleren dat activiteiten gelijktijdig worden aangevraagd. Uiteindelijk zal het bedrijfsleven zo veel mogelijk één vergunning aanvragen. Dit vraagt natuurlijk de nodige tijd, maar dit is wel wat wij voor de toekomst beogen. Ook het bedrijfsleven moet zijn procedures en organisatie veranderen om de aanvragen op een andere manier in te richten.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Een van de motieven van dit wetsvoorstel is de gelijktijdigheid. Gelijktijdigheid is van belang voor de aanvrager, maar ook voor de omgeving, de derde belanghebbenden. In antwoord op mijn vraag in eerste termijn zegt de minister dat de mogelijkheid blijft bestaan dat de ondernemer of burger die een aanvraag indient, dit ongelijktijdig doet. Dan zijn wij toch niet van het probleem af dat op die manier wel toestemming wordt gegeven voor de ene vergunning en niet voor de ander? Daarmee zijn wij ook niet van het probleem af dat het inzicht in de omvang van het project niet op hetzelfde moment ontstaat. Dit lijkt mij niet slim.

## Cramer

Minister **Cramer**: Dit is een terecht punt van mevrouw Meindertsma, maar ik spreek over een overgangssituatie waarin een zekere gewenning optreedt waardoor het bedrijfsleven steeds vaker alles in een zal aanvragen. Het bedrijfsleven is daaraan nog niet gewend in het begin, maar de ervaringen in de pilots leren dat het bedrijfsleven als er eenmaal ervaring is opgedaan, ook achter het eigen loket de zaken geïntegreerder organiseert. Met andere woorden: het doel is wat mevrouw Meindertsma ook beoogt, daartoe is immers de Wabo ontwikkeld, maar in de beginfase zal er af en toe nog in verschillende stappen een vergunning worden aangevraagd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik ga er dan van uit dat de minister in de invoeringswet regelt hoe lang de periode van die overgangsfase duurt. Ik begrijp dat zij ook van mening is dat dit geen ideale situatie is. Aan de ene kant hebben wij immers te maken met het feit dat bedrijven of burgers het nog niet zo goed weten, aan de andere kant onderkennen wij overal in de wetgeving het berekenende gedrag van burgers en bedrijven. De gedachte zal zijn: ach, als ik nu eerst een vergunning vraag voor de kap van die boom, kan ik later voor de verbouwing van het huis een vergunning aanvragen. Laten wij wel wezen, het kappen van de boom is wellicht niet nodig als in een later stadium de vergunning voor de verbouwing wordt afgewezen. De logica wordt hiermee wel enig geweld aangedaan.

Minister **Cramer**: Nogmaals, mevrouw Meindertsma heeft hiermee een terecht punt. Ik zal nagaan in hoeverre ik hierover een passage kan doen opnemen in de invoeringswet.

Er is nog een ander belangrijk punt in het kader van de Wabo en de invoering ervan, namelijk de kosten voor gemeenten en provincies die zijn gemoeid met de invoering. Mevrouw Huijbregts heeft gevraagd naar de stand van zaken in de onderhandelingen hierover. Juist afgelopen week is in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen de invoeringskostenproblematiek van de Wabo voor gemeenten aan de orde geweest. In dit overleg is afgesproken dat ik 40 mln. uit mijn begroting zal bijdragen aan de invoering. Voor het restant van 22 mln. hebben de fondsbeheerders het accres als dekking aangewezen. Volgens de fondsbeheerders is hiermee op een goede en volwaardige manier voldaan aan de verplichting die is neergelegd in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Het ministerie van VROM zorgt naast de invoeringskosten ook voor de opleiding voor gemeente- en provincieambtenaren, de ontwikkeling van een ICT-instrument dat ter beschikking wordt gesteld en beheerd en het zorgt voor een kennisplein en helpdesk. Er wordt geprobeerd zo veel mogelijk ondersteuning te bieden. Ik meen dat ik met deze regelingen en de afspraken in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen de al lang lopende discussie met de VNG over de vergoeding van de kosten van de Wabo positief kan afsluiten. Ik heb dit de afgelopen week in een brief aan het bestuur van de VNG kenbaar gemaakt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Het is prettig te horen dat de minister meent dat hiermee de problemen zijn opgelost. Ik meen echter te weten dat het accres is bedoeld als een bron van inkomsten voor de gemeenten. Er wordt nu een bestemming aan dit accres gekoppeld,

maar de facto wordt dit dus uit de gemeentelijke financiën gedekt.

Minister **Cramer**: Mevrouw Huijbregts heeft gelijk, dit wordt deels uit het accres betaald. Wij moeten echter gezamenlijk een traject afleggen. De afspraken met de fondsbeheerders komen overeen met hetgeen wij in het algemeen in dit soort situaties doen. Mevrouw Huijbregts zal zich kunnen voorstellen dat het ministerie van VROM niet dergelijke enorme bedragen zomaar even op de begroting kan afschrijven.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Mijn toevoeging was bedoeld ter verduidelijking en verfijning, zodat wij precies weten wie de rekening betaalt.

Minister **Cramer**: Mevrouw Huijbregts-Schiedon vroeg ook nog op basis waarvan ik concludeer dat op termijn de leges als gevolg van de invoering van de Wabo kunnen dalen. Ik baseer mij daarbij op drie businesscases in een grote, een middelgrote en een kleinere gemeente. Uit alle drie de cases volgt dat de kosten van de Wabo op termijn kunnen dalen als gevolg van de grotere efficiency die bereikt wordt in de backoffice. De mate waarin en de termijn waarop die baten zichtbaar worden, is afhankelijk van de investering die wordt gepleegd in de werkprocessen, de organisatie en de ICT. Verder is het afhankelijk van de grootte van de gemeente. Op den duur kan de uitvoering van de Wabo dus ook goedkoper worden voor de overheid zelf. Dat vertaalt zich in een verlaging van de leges.

Na deze algemene opmerkingen ga ik in op de diverse onderwerpen die de sprekers naar voren hebben gebracht, te beginnen met de verdere deregulering naast de Wabo. Mevrouw Huijbregts vroeg: hoe wordt de echte deregulering tot stand gebracht? De heer De Boer verwees naar de heer Wallage, betoogde dat het verminderen van regeldruk niet eenvoudig is en vroeg: wat betekent precies die Wabo? Ik ben het absoluut met hem eens dat deregulering zorgvuldig moet geschieden. Het verder terugdringen van regeldruk is een van de prioriteiten van het kabinet en ook van mijzelf. Een reductie van 25% moet aan het einde van deze kabinetsperiode zijn bereikt. Dat zal worden uitgewerkt in het werkprogramma vermindering regeldruk VROM dat in november aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Ik wil een mogelijk misverstand over de Wabo bij mevrouw Huijbregts wegnemen. Ook de Wabo leidt wel degelijk tot deregulering. In de eerste plaats zullen onnodige verschillen in geldende wetgeving worden weggenomen, zoals verschillen in beslistermijnen. In de tweede plaats zal het aantal toepasselijke procedure-regels afnemen. Er komt één aanvraag in plaats van de huidige 1600 formulieren. In de derde plaats zal de regeling van het vergunningvrij bouwen worden verruimd. Dat geldt met name voor de categorie licht vergunningplichtig bouwwerken, die daarmee zal verdwijnen.

Met name de heer Janse de Jonge heeft in zijn bijdrage een duidelijk verhaal gehouden over de verhouding tussen de Wabo en de Grondwet, dat ik geheel onderschrijf. Zowel in de stukken als vandaag hebben ook andere fracties aandacht gevraagd voor de relatie van de Wabo tot de Grondwet. Het gaat daarbij in het bijzonder om de relatie tussen de autonomie van

## Cramer

decentrale overheden en de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Daarover hebben de Kamer en de regering een diepgaande discussie gevoerd. Dit heeft geleid tot uitgebreide passages in de stukken, waaruit de heer Janse de Jonge vandaag heeft geciteerd. Onder meer de fracties van de PvdA, de SP, de ChristenUnie en GroenLinks hebben zich bij de opmerkingen van de heer Janse de Jonge aangesloten. Zoals hij vandaag heeft gezegd, hebben de Kamer en de regering met deze behandeling de grondwettelijke problematiek scherp gekregen. Het was dus van groot belang om deze dialoog de afgelopen tijd te voeren. De behandeling heeft niet alleen geleid tot uitgebreide passages maar ook tot de aankondiging van enkele aanpassingen van het wetsvoorstel. De heer Janse de Jonge heeft daarover opgemerkt dat de aangekondigde aanpassingen in de memorie van antwoord van groot belang zijn voor de werking van deze wet in de bestuurspraktijk. Deze voorstellen zullen vervolgens goed en volledig worden uitgewerkt in het kader van de in- en uitvoeringsregelgeving. Alsdan kan de Kamer de totaalbalans opmaken. Het is verheugend dat de schriftelijke voorbereiding en de daarin aangekondigde wijzigingen de Kamer en de regering bij elkaar hebben gebracht.

Ik zie de verdere uitwerking van de in- en uitvoeringswetgeving met vertrouwen tegemoet, nu Kamer en regering met deze behandeling richting hebben gegeven aan de wijze waarop de Wabo grondwetsconform kan worden in- en uitgevoerd. Ik benadruk dat bij de uitwerking uitgangspunt zal zijn dat de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies wordt gerespecteerd en dat bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau liggen. Ik kom daarop nog uitgebreid terug bij de bevoegdheidsverdeling.

Ik kom bij de vragen over het toetsingskader en de toekomst van de Wabo. Bij verschillende leden van deze Kamer, met name de fracties van het CDA, de PvdA en de SP, zie ik de bezorgdheid dat met de Wabo het specialiteitsbeginsel – uit de wet moet duidelijk worden welke belangen worden gediend – wordt ondergesneeuwd. Dit wil ik graag nogmaals verhelderen, omdat ik die zorg absoluut deel en het absoluut niet mijn intentie is om die ondersneeuwing te laten plaatsvinden. In de Wabo blijven de bestaande toetsingskaders in stand. De Wabo creëert geen nieuwe of bredere toetsingskaders. Het bevoegd gezag mag bovendien geen belangen tegen elkaar afstrepen. Als een van de toetsingskaders zich tegen vergunningverlening verzet, moet de vergunning geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Uit de vergunningvoorschriften en motivering van het besluit blijkt op welke wijze het bevoegd gezag met de verschillende betrokkenen belangen is omgegaan. De verschillende betrokken belangen blijven ook in de omgevingsvergunning transparant. De bescherming van verschillende belangen, dus ook van natuur- en landschapswaarden, zal als gevolg van de Wabo ongewijzigd blijven. Dit in antwoord op een vraag van mevrouw Meulenbelt.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd wat het wetsvoorstel betekent voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Wabo zet aan tot een bredere blik en een betere afstemming van vergunningsvoorschriften. De Wabo bevordert dat activiteiten gelijktijdig en in samenhang worden beoordeeld. Daarvoor wordt één orgaan verantwoordelijk. De Wabo gaat daarmee versnippering tegen en bevordert een samenhangende

omgevingsgerichte benadering. Dit kan tevens ten goede komen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Er is bij de komst van de Wabo wel gesproken over een model waarin de toetsingskaders geheel worden geïntegreerd, het "model 4". Dat heeft veel stof tot discussie opgeleverd. Terecht hebben veel wetenschappers gewezen op het specialiteitsbeginsel en de beperkingen die het Europese recht met zich brengt, ten aanzien van dit model 4. Ik benadruk nogmaals dat wij hier vandaag niet spreken over model 4 maar over een model 3. Ik kan niet genoeg benadrukken dat het de bedoeling is dat bij de Wabo geen sprake is van inhoudelijk integratie van toetsingskaders. De bestaande toetsingskaders voor de verschillende betrokken belangen – het kan gaan om milieu, ruimtelijke ordening, constructieve veiligheid bij bouwen, natuur en monumenten – blijven volledig in stand.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): In mijn inbreng heb ik de minister laten weten dat ik ervan uitga dat natuur en omgeving met de Wabo niet echt gevaar lopen. Het is mij ook duidelijk dat wij het niet hebben over model 4. Wij behandelen dit wetsvoorstel echter in een bepaalde context. Daarom heb ik gevraagd wat het perspectief hierna is. Dat is belangrijk, zodat niet alles, zoals die deelvergunningen, wordt opgesplitst in vergunninkjes zonder dat wij kijken naar het geheel. Daarom heb ik die vraag heel bewust wel gesteld.

Minister **Cramer**: De vraag van mevrouw Meulenbelt gaat eigenlijk over de ontwikkeling naar een nog meer geïntegreerd toetsingskader: is dat de bedoeling, en zo ja, wat houdt dat dan precies in? Andere partijen hebben daar ook naar gevraagd. Inhoudelijke integratie kent vele vormen en nuances. In de loop van de parlementaire behandeling is het accent meer komen te liggen op een meer samenhangend toetsingskader. Dat is de lijn die ik beoog. De ontwikkeling naar inhoudelijke integratie betekent dan ook niet dat alle toetsingskaders in de toekomst op een hoop worden gegooid en dat het bevoegd gezag vervolgens de verschillende betrokken belangen tegen elkaar gaat afstrepen. Het gaat erom – dat is natuurlijk wel van belang – dat daar waar overlap of samenhang is, normen bij elkaar te brengen zijn en op elkaar zijn af te stemmen opdat er een beter toepasbaar toetsingskader ontstaat. Daarbij dient de bescherming van de afzonderlijke belangen gewaarborgd en transparant te blijven. Zo kan niet zomaar worden afgeweken van Europese grenswaarden als het bijvoorbeeld om luchtkwaliteit gaat. Ik kan natuurlijk vele voorbeelden noemen.

Conform mijn toezegging tijdens de Tweede Kamerbehandeling, zal ter uitvoering van de motie-Koopmans/Vermeij bij gelegenheid van de invoeringswet in een aparte notitie nader worden ingegaan op de diverse mogelijkheden om meer samenhang in het toetsingskader aan te brengen. Deze mogelijkheden zullen dan in algemene zin met het parlement worden besproken. Ten overvloede benadruk ik nogmaals dat noch het voorliggende wetsvoorstel, noch het voorstel voor de invoeringswet betrekking heeft op de inhoudelijke integratie van toetsingskaders.

Het volgende gaat over archeologische aspecten en monumentenbelangen. De heer De Boer heeft gevraagd naar de gegevens van een uitgebreide steekproef inzake de manier waarop gemeenten het archeologisch aspect

## Cramer

betrekken in het bestemmingsplan, dit in verband met de toezegging van de minister van OCW aan de Kamer op 19 december 2006 om deze gegevens dit najaar ter beschikking te stellen. Ik kan u namens de minister van OCW meedelen dat het onderzoek zich in een afrondende fase bevindt en dat de minister van OCW voornemens is om de Kamer hierover nog dit jaar nader te informeren. Ook vroeg de heer De Boer of ik duidelijk kan aangeven dat en hoe de archeologische belangen via de Wabo zijn gewaarborgd. Ik begreep dat voor hem onduidelijk is wat de gevolgen zijn van de Wabo voor terreinen waar sprake is van archeologische waarde of verwachtingen.

Archeologische belangen worden in het huidige stelsel gewaarborgd door de Monumentenwet uit 1988. Dit is met de Wet op de archeologische monumentenzorg geregeld in de artikelen 38a en volgende van de Monumentenwet 1988. Dat blijft ook zo onder de Wabo. Uitgangspunt van de Wet op de archeologische monumentenzorg is dat de bescherming van archeologische belangen zo veel mogelijk wordt geïntegreerd in het ruimtelijkeorderingsproces. Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad op basis van verwachte of bekende archeologische waarden in het bestemmingsplan aangeeft in welke gevallen aan bouw- en aanlegvergunningen voorschriften worden verbonden in het belang van deze archeologische terreinen. Dat zijn in ieder geval de volgende voorschriften: de verplichting tot het treffen van maatregelen tot behoud in situ, het doen van opgravingen en het laten begeleiden door een deskundige. Deze voorschriften worden onder de Wabo aan de omgevingsvergunning verbonden. De bestaande waarborgen blijven dus onverminderd gehandhaafd.

Ik ga verder met een onderwerp waarover praktisch alle partijen vragen hebben gesteld, namelijk de *lex silencio positivo*. Ik stel vast dat de Kamer kritisch is over de *lex silencio positivo*. Het van rechtswege verlenen van een vergunning is in Nederland en ook internationaal een beproefd middel om tijdige besluitvorming van de overheid te bevorderen. Bij de bouwvergunning functioneert dit systeem al sinds 1992. De ervaring die hiermee is opgedaan, is gebruikt om in de Wabo het systeem verder te verbeteren. In de Wabo zijn daardoor zowel het beschermingsniveau als de belangen van derden goed gewaarborgd. De ervaringen met de bouwvergunning wijzen erop dat de *lex silencio positivo* ertoe heeft geleid dat gemeenten meer aandacht besteden aan tijdige besluitvorming. De *lex silencio positivo* is als standaard opgenomen in de Europese Dienstenrichtlijn en in het ontwerp van de dienstenwet die onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend. Het instrument past in het kabinetsbeleid en geniet een brede steun in de Tweede Kamer. Over de *lex silencio positivo* is in de stukken al veel gezegd. Ik ben het met u eens, dat bij de invoering van dit instrument oplettendheid en zorgvuldigheid geboden is. Vandaag hoop ik de resterende vragen van onder meer de heer Janse de Jonge, mevrouw Meindertsma, mevrouw Meulenbelt en de heer Laurier te kunnen beantwoorden. Het gaat daarbij om de *lex silencio positivo* in relatie tot de reguliere procedure.

Zoals u bekend is, geldt in de uitgebreide procedure geen *lex silencio positivo*. Mevrouw Meindertsma heeft gevraagd om duidelijk te maken in welke gevallen de reguliere en in welke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is. Dit vloeit rechtstreeks uit de wet voort. In artikel 3.10 van de Wabo is expliciet aangegeven in

welke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is. Het gaat daarbij onder meer om vergunningverlening van milieu-inrichtingen, grote ruimtelijke projecten, rijksmonumenten en activiteiten in beschermde natuurgebieden. In alle andere gevallen is de reguliere procedure van toepassing. Ik zeg u toe dat ik er in het kader van de voorlichting breed bekendheid aan zal geven welke procedure in welke gevallen van toepassing is. Overigens ontvangt de aanvrager bij de start van de procedure van het bevoegd gezag een bericht, welke procedure van toepassing is. Daardoor is ook in concrete gevallen duidelijk welke van toepassing is.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ook ik heb waargenomen dat er in de wet is aangegeven wat onder de reguliere en wat onder de meer uitgebreide procedure valt. U geeft met uw antwoord precies aan waar zich discussies kunnen voordoen. Wat is een "groter project"? Dit is dus een subjectief gegeven. Mijn vraag in de eerste termijn was of u in de invoeringswet wat wilt zeggen over de binnenplanse afwijking van een bestemmingsplan – want dat is ook een mogelijkheid naast de reguliere procedure – en of u het begrip "grotere projecten" iets nader wilt proberen te definiëren.

Minister **Cramer**: Het punt van mevrouw Meindertsma is van belang. Inderdaad is wat onder welke procedure valt in de Wabo in globale zin omschreven. Ik zal bekijken in hoeverre in de invoeringswet een nadere specificatie wordt gegeven, zodat u gerustgesteld wordt over de globale toepassing van deze categorieën door gemeenten en provincies.

Mevrouw Meindertsma heeft gesuggereerd, de beslistermijn in de reguliere procedure pas te laten starten op dag na de publicatie van de aanvraag. In de procedures en termijnen in de Wabo is zo veel mogelijk aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Ook in die wet start de beslistermijn op het moment dat de aanvraag is ontvangen. Als in de reguliere procedure een ander startmoment wordt voorgeschreven, zou daarmee worden afgeweken van zowel de startmomenten in de AWB als in de uitgebreide procedure van de Wabo. Het feit dat de beslistermijn start op het moment van ontvangst van de aanvraag, heeft te maken met de rechtszekerheid van de aanvrager. Een bestuursorgaan zou anders de beslistermijn kunnen oprekken door een aanvraag later of helemaal niet te publiceren. Voor derde belanghebbenden is de publicatie van de aanvraag een extra service. Zij kunnen naar aanleiding van de publicatie inlichtingen inwinnen of hun mening naar voren brengen als dat van belang wordt gevonden. Dat is overigens geen officiële zienswijzeprocedure. Dit is anders dan in de uitgebreide procedure. In de reguliere procedure hebben belanghebbenden hoe dan ook de mogelijkheid om na het verlenen van de vergunning bezwaar te maken of beroep in te stellen. Bovendien treedt een vergunning, zoals mevrouw Meindertsma terecht opmerkte, niet eerder in werking dan nadat deze is bekendgemaakt. Bij de vergunningen van rechtswege treedt de vergunning zelfs niet in werking dan nadat derden in de gelegenheid zijn gesteld om bezwaar te maken of dan nadat op dat bezwaar is beslist. Gedurende die tijd mag de vergunde activiteit dus niet worden verricht. Op die manier worden onomkeerbare feiten



## Cramer

voorkomen en wordt de positie van derde belanghebbenden beschermd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik begrijp dus goed dat de vergunning nooit kan worden verleend wanneer de vergunningverlener – de gemeente, in 98% van de gevallen – bij de reguliere procedure in eerste instantie vergeet om de vergunningaanvraag te publiceren?

Minister **Cramer**: Dat is terecht. Daarmee is ook de vervolgvraag beantwoord over de situatie waarin de vergunninghouder tijdens de bezwaarfase een activiteit verricht ondanks de opschortende werking. Hierover kan ik heel duidelijk zijn. Dat staat gelijk aan handelen tegen vergunning, waartegen kan worden opgetreden. De reguliere procedure en de vormgeving van de lex silencio is dan ook met de nodige waarborgen omkleed. Ook komt het beschermingsniveau niet in het geding.

Daarbij is het volgende van belang. De lex silencio is alleen van toepassing als het gaat om relatief eenvoudige besluiten, die een gering maatschappelijk risico hebben. Zo ligt het toetsingskader in het algemeen vast of is met beleidsregels ingekaderd. De activiteiten zijn niet complex en niet ingrijpend voor de fysieke leefomgeving. Belangen van derden zijn niet in ernstige mate in het geding. Naast de vergunning gelden er vaak ook nog rechtstreeks regels voor de activiteit. Bijvoorbeeld bij bouwen geldt altijd nog het Bouwbesluit 2003. Als een vergunning eenmaal van rechtswege in werking is getreden, kunnen daaraan later ook nog voorschriften of beperkingen worden verbonden. Bij een ernstige inbreuk op de fysieke leefomgeving kan de vergunning zelfs nog geheel worden ingetrokken. De heer Janse de Jonge vroeg wat ik versta onder een ernstige inbreuk op de fysieke leefomgeving. Dat kan per geval verschillen. De regeling is vooral bedoeld als achtervang voor uitzonderlijke situaties, waarin vanwege de specifieke lokale situatie toch extra bescherming nodig is. Vooropstaat daarbij dat het bevoegd gezag telkens van geval tot geval een beoordeling dient te maken. Zo kan gedacht worden aan een vergunning voor het aanleggen van een inrit midden op een gevaarlijk verkeerskruispunt. Je zou dan toch denken dat dit een situatie is die niet past in een eenvoudig systeem, maar hier kan dus achteraf blijken dat het toch nodig is om beter op te letten. Een ander voorbeeld is een vergunning van rechtswege voor het kappen van een bijzonder beeldbepalende boom. Ik heb er zelf een voor mijn huis. Dit is een vergunning van rechtswege die meer is dan alleen maar voor een simpele boom. In dergelijke situaties kan er aanleiding zijn om te oordelen dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving dermate ingrijpend zijn dat intrekken van de vergunning geoorloofd is.

Ik kom nu bij het begrip "belanghebbende".

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik neem aan dat de minister nu de lex silencio heeft afgerond. Ik heb daar nog een vraag over. Zij sprak net over de waarborgen waaraan moet worden voldaan om in ieder geval bij de vergunningverlening ingekaderd te zijn. Is dat nu ook in lijn met de Dienstenwet die nu bij de Tweede Kamer ligt? Creëert de Wabo daarin een eigen regime, of is dit in lijn met de Dienstenwet? Gaan wij nu hier in de Wabo iets met elkaar beslissen? Dan willen wij weten waar wij aan toe zijn. Of wordt dit binnenkort weer veranderd bij de Dienstenwet, respectievelijk de implementatie van de

Europese richtlijn? De minister mag ook in tweede termijn antwoorden.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Er ligt nu een dienstenrichtlijn met de uitwerking daarvan in de Tweede Kamer. De minister beroept zich nu in haar antwoord op die richtlijn. Het is mogelijk dat juist wij vanuit onze wetgeving in Nederland van mening zijn dat de invulling van die dienstenrichtlijn nog X of Y zou moeten zijn. Het beroep dat de minister daarop doet, zou dus eigenlijk moeten worden omgedraaid. Misschien kan de minister dit ook in haar beantwoording meenemen.

Minister **Cramer**: Graag kom ik hierop in tweede termijn terug.

Ik ga nu door met het onderwerp "belanghebbende". Mevrouw Meindertsma en de heer Laurier hebben aandacht gevraagd voor de mogelijke beperkingen in de inspraak als gevolg van de invoering van het belanghebbendenbegrip. De inspraakmogelijkheden zijn bij amendement beperkt van inspraak voor eenieder tot inspraak voor belanghebbenden. Amendementen van gelijke strekking zijn aangenomen bij het voorstel voor de Waterwet en bij een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. Zoals in de stukken is toegezegd, zal de Raad van State om voorlichting worden gevraagd, mede gelet op toepasselijke Europese en internationale wet- en regelgeving, zoals het Verdrag van Aarhus. De Raad zal tevens worden gevraagd om daarbij de ontwikkelingen in de jurisprudentie rondom het belanghebbendenbegrip waarop mevrouw Meindertsma doelt te betrekken. Het resultaat daarvan kan vervolgens bij de invoeringswet met het parlement worden besproken. Na de afronding van de behandeling van de Wabo door uw Kamer zal ik zo spoedig mogelijk het voorlichtingsverzoek aan de Raad van State toezenden, om dit vervolgens mee te kunnen nemen in de invoeringswet.

Een belangrijk onderwerp dat vrijwel alle partijen naar voren hebben gebracht als iets waarop ik toch een toelichting moet geven, is de regeling van het backoffice en de bevoegdheidsverdeling. Alle sprekers zijn ingegaan op de verandering die ten gevolge van de Wabo nodig is in het zogenaamde backoffice van de gemeente. Hierbij wordt onontkoombaar doorgesproken naar de discussie die – zoals mevrouw Meindertsma het noemt – rondwaart ten gevolge van het advies van de commissie-Mans, de regeling van de omgevingsdienst en alles wat daarmee samenhangt.

Op het laatste punt kom ik zo dadelijk terug. Eerst wil ik een reactie geven op de bezorgdheid die ik in een aantal bijdragen heb geproefd over de mogelijke complexiteit die gaat ontstaan in het backoffice ten gevolge van de Wabo. De heer Janse de Jonge spreekt hierbij van "bestuurlijke complexiteit". Met name gaat het hier om de vraag of de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende overheden ten gevolge van de omgevingsvergunning niet te ingewikkeld zal worden. Mevrouw Meulenbelt gebruikt hierbij de metafoor van de afhaalchinees: één loket met een chaotische keuken erachter. Als ik deze beeldspraak tot mij neem, stel ik mij voor dat in het huidige backoffice elke afdeling zijn eigen ingrediënt bereidt volgens eigen methoden en in een eigen tempo. Vervolgens moet de klant deze ingrediënten zien samen te voegen tot één maaltijd. Met de Wabo ontvangt de klant wat mij betreft vanuit een goed

## Cramer

samenwerkende backoffice direct de complete maaltijd. Dat is de intentie.

Ik ga echter terug naar het punt van de ingewikkeldheid van de backoffice, die ontstaat ten gevolge van de bevoegdheidsverdeling. In de schriftelijke stukken heb ik aangegeven dat ik streef naar zo min mogelijk bevoegdheidsverschuivingen. Dit is een heel belangrijk punt. Inmiddels zijn adviezen verschenen van de commissie-d'Hondt en de commissie-Lodders. In beide adviezen wordt gepleit voor verdere decentralisatie. Ook van belang is hierbij de gezamenlijke intentieverklaring van het IPO en de VNG van 29 september jongstleden. Daarin geven deze organisaties aan dat gemeenten in beginsel bevoegd gezag kunnen zijn voor Wabo-taken.

Het perspectief van verdere decentralisatie spreekt mij op zichzelf aan; daarover mag geen misverstand ontstaan. Dit betekent feitelijk dat gemeenten in vrijwel alle gevallen bevoegd gezag zullen zijn, overeenkomstig het uitgangspunt van de Wabo. Daarin wordt er immers van uitgegaan dat gemeenten in beginsel bevoegd gezag zijn, tenzij dit anders wordt geregeld. Hiermee hoeft er dus geen opschaling van gemeentelijke bevoegdheden plaats te vinden. Er hoeven minder dossiers aan andere bestuurslagen te worden overgedragen. Ook hoeft er minder kennis te worden ingehuurd. Met andere woorden; er zal sprake zijn van minder bestuurlijke spaghetti. Bovendien blijft de gemeente in die gevallen beslissen over de activiteiten op grond van autonome verordeningen zoals kappen en slopen. Hiermee zijn de samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende overheden dus niet langer noodzakelijk. De heer Janse de Jonge noemt hierbij als voorbeeld de provincie Flevoland. Ook het alternatief van mevrouw Meindertsma, om de opschaling niet te laten plaatsvinden op basis van de complexiteit van de aanvraag, maar op basis van de vraag of de gemeente het aan kan, is wat mij betreft hiermee niet aan de orde.

De mate waarin decentralisatie feitelijk kan plaatsvinden, is onder meer afhankelijk van de gerealiseerde kwaliteit in de uitvoering. Eventueel kan voor grote milieu-inrichtingen worden bepaald dat provincies voorlopig zeggenschap houden over de milieuaspecten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan IPPC- of BRZO-inrichtingen. Hiervan zijn er ongeveer 1100. Wij kunnen ons voorstellen dat deze in de overgangssituatie onder de bevoegdheid van de provincies blijven vallen. Het is echter belangrijk om te constateren dat het niet nodig is om nu al een beslissing te nemen over de precieze bevoegdheidsverdeling. Die verdeling wordt namelijk eerst gerealiseerd in het uitvoeringsbesluit, namelijk het Besluit omgevingsrecht. Het ontwerpbesluit wordt naar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer gezonden voor discussie en inspraak. Ik vermoed dat dit ontwerpbesluit de Kamer komend voorjaar zal bereiken. Dit betekent dat de Kamer ook na het aannemen van dit wetsvoorstel betrokken is bij de verdere discussie over de bevoegdheidsverdeling.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Toch ligt er op dit punt een interessante vraag waarop de minister niet helder wil antwoorden. Ik begrijp dat wel een beetje. Nu wij echter met elkaar zo ver zijn gekomen in de discussie over de Wabo, en het bovendien duidelijk is dat 98% van de gevallen bij de gemeenten uitkomt, moeten wij ons wellicht afvragen of het niet helderder voor de bevoegdheidsverdeling in Nederland is, en voor alles wat

er na de komst van de Wabo aan de orde komt, om duidelijk te kiezen voor het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Dat zou dan het uitgangspunt van de wet kunnen zijn; bij de invoeringswet of een andere wet. Vervolgens kunnen wij de uitzonderingen met elkaar bespreken. Daarbij gaat het om de grote bedrijven en instellingen. Die zouden ondergebracht kunnen worden bij de provincies. Bovendien zou in een enkel geval de minister nog de bevoegdheid tot ingrijpen kunnen hebben. Mijns inziens zou op die manier een en ander veel helderder en simpeler geregeld zijn. Ik geef daarom deze suggestie nog eens mee. Wij moeten hierin een duidelijke keuze maken, zeker nu wij al vaak hebben gezien dat in 98% van de gevallen de gemeente bevoegd is.

Minister **Cramer**: Het voorstel van de heer Janse de Jonge wordt zeker meegenomen als wij bij het formuleren van het uitvoeringsbesluit hierop terugkomen. Ik liet al weten dat de mate van decentralisatie ook afhankelijk is van de gerealiseerde kwaliteit in de uitvoering. Daarom stelde ik voor om niet direct alles over te hevelen naar de gemeenten, omdat een en ander nog even tijd nodig heeft, gezien de complexiteit van de zaken die nu bij de provincies liggen. Wij spreken hierbij echter over een beperkt percentage.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Zegt de minister nu dat zij hierover wel wil nadenken, maar dat zij dit aan een bepaald kwaliteitsniveau koppelt of aan een bepaald minimum bij gemeenten? Heb ik dat goed begrepen?

Minister **Cramer**: Ja. Dit is ook het uitgangspunt van het onderwerp waarop ik direct terugkom. Alles heeft hierbij te maken met de mogelijkheid om te decentraliseren, wetend dat de kwaliteit is gegarandeerd.

Ik kom op de relatie met het standpunt van de commissie-Mans. Ik begrijp heel goed dat vandaag bij de parlementaire behandeling van de Wabo een relatie wordt gelegd met het advies van deze commissie. Ik ben daaraan zelf ook debet, omdat ik tijdens de landelijke Wabo-dag gesproken heb over een herziening van de structuur en over "ongeveer 25 omgevingsdiensten". Dit leek mij wel logisch. Ik heb daarbij echter nadrukkelijk gesproken over uitvoeringsorganisaties. Ik kom daarop zo terug.

Ik moet hierbij uitdrukkelijk de kanttekening plaatsen dat de discussie die wij hierover voeren wat mij betreft een informerend en niet een concluderend karakter heeft. Dit heeft te maken met het feit dat het kabinet nog geen standpunt heeft ingenomen over het advies van de commissie-Mans. Dit zal zeer binnenkort in de minister-raad gebeuren. Het is echter een goed gebruik om deze zaken eerst in de Tweede Kamer te bespreken en pas daarna in de Eerste Kamer. Toch zal ik op deze punten ingaan, omdat er wel degelijk een gelegenheid is.

Om te beginnen wil ik de aanleiding memoreren van de discussie over de omgevingsdiensten. Daarna zal ik het hebben over de actuele stand van zaken. Begin dit jaar heb ik de strategische notitie over handhaving van VROM naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze notitie identificeerden de minister van Justitie en ik een aantal knelpunten in het stelsel van rechtshandhaving. Deze knelpunten hebben ook te maken met de toenemende complexiteit van de taken die lokaal moeten worden uitgevoerd. Dit heeft weer te maken met internationalise-

## Cramer

ring en met het feit dat steeds meer handhavingstaken in ketenverband moeten worden uitgevoerd. Kortom, het vergt veel deskundigheid om zaken goed aan te pakken. Wij kondigden tijdens de behandeling van de notitie in de Tweede Kamer ook de instelling aan van de commissie-Mans. Deze commissie kreeg van ons de opdracht om antwoord te geven op de vraag of de analyse juist was van de knelpunten die wij in de uitvoeringsnotitie hadden gegeven. Ook hebben wij gevraagd wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. De commissie-Mans heeft begin juli een advies uitgebracht. Dit advies bevat de aanbeveling om omgevingsdiensten op te richten. Daarachter zit een heel verhaal waarover in het advies wordt geschreven. Deze aanbeveling heeft vooral te maken met een aantal zaken rond kwaliteit en efficiencyverhoging van wat in de handhavingpraktijk moet gebeuren.

Ondertussen, of eigenlijk al eerder stelden het IPO en de VNG voor om te onderzoeken of een verdere decentralisatie van de bevoegdheden uit de Wabo mogelijk is. Dit zou volgens beide organisaties moeten worden gekoppeld aan een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering. Recent hebben het IPO en de VNG de resultaten van hun overleg hierover aan mij meegedeeld. In de intentieverklaring van de organisaties, van 29 september, geven zij aan dat een verdere decentralisatie mogelijk is. Zij koppelen dit aan een verbetering van de uitvoering. Hierbij spreken het IPO en de VNG over de vorming van een "robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur met omgevingsdiensten". Er is dus sprake van een lijn die overeenstemt met het advies van de commissie-Mans. Alleen noemen zij daarbij geen aantallen en gaan zij uit van keuzevrijheid in de vorm en de omvang van de samenwerking. In een landelijk convenant willen zij hierover met het kabinet afspraken maken en stevige kwaliteitscriteria vastleggen.

Ten slotte noem ik naast de commissie-Mans en de intentieverklaring van het IPO en de VNG, het kabinetsstandpunt inzake Oosting over interbestuurlijk toezicht en verder de commissie-Lodders. In het kabinetsstandpunt over Oosting wordt een verdergaande versobering en decentralisatie van interbestuurlijk toezicht aangekondigd. Ook hieraan is de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering door gemeenten gekoppeld. Ik heb zelf aldoor benadrukt dat decentralisatie goed is, mits wij er zeker van zijn dat de kwaliteit en de efficiency goed zijn geborgd. Dat is ook de reden waarom wij nu met de dubbelslag zitten van aan de ene kant de Wabo en aan de andere kant ontwikkelingen rond de uitvoeringsstructuur en de commissie-Mans.

Binnen dit hele speelveld buigt het kabinet zich op dit moment over de formulering van een eindbeeld ten aanzien van de rollen en de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, en dus ook over de organisatie van de ambtelijke uitvoering. Het eindbeeld blijft dus enerzijds een bredere scope dan het advies van de commissie-Mans – het gaat immers over meer, het gaat ook over de commissie-Lodders en over de commissie-Oosting – maar anderzijds ook meer dan de uitvoering van de Wabo alleen. Het eindbeeld gaat dus over het verminderen van bestuurlijke drukte door een heldere rolverdeling tussen de verschillende overheidslagen in het Huis van Thorbecke. Dit laatste zeg ik met nadruk, want ik ben absoluut niet voor een vierde bestuurslaag in het VROM-domein. Het gaat om het oplossen van structurele knelpunten in het handavings-

stelsel. Het gaat er dus om dat wij kwaliteit borgen in de uitvoering. Als wij het hebben over omgevingsdiensten, hebben wij het over de uitvoeringsorganisaties en niet over het overhevelen van bevoegdheden.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik dank de minister voor haar antwoord. De vraag is waar zij het initiatief laat. De intentieverklaring waarover zij spreekt, hebben wij gezien. Ik viel niet achterover van de inhoud daarvan. Daarnaast zegt de minister dat er recentelijk overleg is geweest met de VNG en het IPO. Dat is een heel goede zaak. Is de insteek van de minister bij de organisatie van de omgevingsdiensten nu een tweede kwaliteitsborging? Terecht hecht zij daaraan grote waarde aan, en wij doen dat met haar; hierom gaat het in essentie allemaal. Laat zij daarbij dus het initiatief aan de gemeenten en provincies om, langs de lijn van zelforganisatie en het zelf aanleggen van kwaliteitsmaatstaven, de zaak te organiseren?

Minister **Cramer**: De heer Janse de Jonge stelt mij een vraag die ik op dit moment heel moeilijk kan beantwoorden. Hierover zijn wij namelijk nog in gesprek binnen het kabinet. Ik wil de heer Janse de Jonge wel zeggen dat ik zelf gecharmeerd ben van de vorming van omgevingsdiensten. Willen wij dat in dit land voor elkaar krijgen in goed overleg met gemeenten en provincies, dan realiseer ik mij dat wij het zó moeten doen dat wij uiteindelijk met elkaar door één deur komen. Daarvan moeten wij uitgaan. Als wij kijken naar omgevingsdiensten en wat er in het land gebeurt, dan voel ik mij gesterkt door het feit dat al een aantal omgevingsdiensten is gevormd op bestaande milieudiensten en dat de beoogde ontwikkeling ook al in de praktijk gaande is. In verschillende regio's spelen provincies een heel belangrijke rol om die ontwikkeling naar omgevingsdiensten te realiseren. Met andere woorden, het is niet zo dat het kabinet iets heel anders beoogt dan gemeenten en provincies. Provincies zien ook voor zichzelf een rol om de regie daarover te voeren. Zij hebben daarover samen met gemeenten een convenant afgesloten. Het is voor mij op dit moment echter lastig om, vooruitlopend op het kabinetsstandpunt en vooruitlopend op wat in de Tweede Kamer besproken zal worden, nu al te veel de precieze invulling te geven van de wijze waarop wij dit spel met elkaar spelen.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik probeer iets helder te krijgen. Ik was niet bij de bewuste dag waarop de minister die uitspraak heeft gedaan. Naar ik begrijp uit de literatuur en naar ik van andere mensen die aanwezig waren heb gehoord, klonk die uitspraak niet als een eventuele suggestie maar als een tamelijk duidelijke intentieverklaring. De minister heeft ook het aantal genoemd, 25 omgevingsdiensten. Zij heeft tamelijk duidelijk uitgesproken dat dit haar plan was. Terecht zegt de minister dat het kabinet zich hierover nog niet heeft uitgesproken en dat het kabinet nog in overleg is. Nu wil ik heel graag weten of de minister deze uitspraak dan niet gedaan heeft of dat zij die intrekt.

Minister **Cramer**: Het is begrijpelijk dat mevrouw Meulenbelt dit vraagt. De inzet van mij en het kabinet is om inderdaad toe te werken naar een aantal, rond de 25, omgevingsdiensten die uitvoeringsorganisaties zijn rond thema's van het VROM-domein.

## Cramer

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Nu breekt mijn klomp! Ik weet niet meer waar ik aan toe ben met de minister. Op het ene moment zegt zij dat het nog in overleg is en op het andere moment dat het wel de intentie is. De minister weet ook dat zij hiermee de VNG ongeveer de gordijnen in heeft gejaagd. Misschien is het onterecht dat die in de gordijnen hangt, maar de minister maakt het wel erg onduidelijk. Zij heeft een uitspraak gedaan. Zij zegt dat het nog door het kabinet behandeld moet worden. Vervolgens zegt zij weer dat het wel haar intentie is. Waarop moeten wij nu reageren?

Minister **Cramer**: De inzet van mij en ook van het kabinet, zeg ik rechtstreeks aan mevrouw Meulenbelt, is om te denken en te handelen in lijn met wat de commissie-Mans globaal voorstelt. Het punt is natuurlijk, zoals ik ook in antwoord op de opmerking van de heer Janse de Jonge zei, dat het van belang is om dit wel zo te doen dat wij met de VNG en het IPO samen uiteindelijk door één deur komen. In overleg met beide, VNG en IPO, zullen wij komen tot enige vorm van overeenstemming. Het is ook zo dat IPO en VNG onderkennen dat omgevingsdiensten van belang zijn. Het punt waar het om gaat, is hoe wij het proces daarnaartoe gaan inrichten. Daarover gaan nu de discussies, en daarover kan ik op dit moment dus nog geen finaal antwoord geven.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter.

De **voorzitter**: Er staan zo veel mensen. Ik geef eerst mevrouw Meindertsma het woord.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Maar ik heb nog steeds geen antwoord gekregen.

De **voorzitter**: Ik vermoed dat de anderen hetzelfde vinden.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Het gaat vooral om de insteek van de minister. De minister zegt dat voor haar de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van handhaving en toezicht op de vergunningen buitengewoon van belang zijn, en ik begrijp dat. Ik denk dat een groot deel van de sprekers in deze Kamer niet zullen bestrijden dat kwaliteitsborging van buitengewoon groot belang is. Alleen is voor ons het uitgangspunt dat gemeenten en provincies degenen zijn die aangesproken moeten worden op de kwaliteit. Wij gaan niet de spelregels veranderen. Laat ik een voorbeeld geven, niet bedoeld als karikatuur. Als een voetbalelftal voortdurend verliest, gaan wij toch de spelregels niet veranderen? Op zijn hoogst hier en daar een speler. Daar gaat het om: ga je het aanpakken op de plek zelf, of ga je andere organisaties in het leven roepen?

Minister **Cramer**: Dit zou kunnen leiden tot een heel debat over iets wat nog in behandeling is in het kabinet en nog in behandeling moet worden gebracht bij de Tweede Kamer. Ik wil echter een poging doen om een eerste aanzet tot een antwoord te geven, voor zover ik dat kan geven, gezien de fase waarin alles zich bevindt. Uitgangspunt van provincies, gemeenten en het kabinet is kwaliteitsverbetering en efficiencyverhoging. De ervaringen leren dat kleine gemeenten op dit moment moeite hebben om überhaupt mensen te krijgen. Zij

kunnen hun taken niet laten uitvoeren omdat hun personeel naar grotere gemeenten gaat, waar het werk aantrekkelijker is. Kleine gemeenten kampen met veel complexe vraagstukken. Zij kunnen het vaak niet aan, zeggen zij zelf. De meeste gemeenten zijn daarom voor clustering. De vraag is nu op welk schaalniveau je gaat clusteren. De provincies hebben zeer nadrukkelijk aan mij te kennen gegeven dat zij het van belang achten dat zij een regisserende rol spelen, om ervoor te zorgen dat dit proces versneld tot clustering komt, op niveaus die, zoals zij zelf melden, niet zo ver afliggen van wat de commissie-Mans heeft voorgesteld. Wij zijn in gesprek over de vraag hoe dit precies uitpakt.

Regionale omgevingsdiensten voeren specifieke taken uit. De dagelijkse dingen, die gewoon door de gemeente in het kader van de Wabo kunnen worden uitgevoerd, laten wij natuurlijk niet allemaal uitvoeren door een regionale omgevingsdienst. De essentie van de regionale omgevingsdiensten is dat zij de kwaliteiten hebben die nodig zijn voor de specifiekere thema's. De benodigde deskundigheid is er aanwezig, zodat zij een tegenpartij zijn voor het bedrijfsleven en voor derden, de burgers. Daardoor hebben mensen in omgevingsdiensten de mogelijkheid om stappen te zetten in hun loopbaan. Dat vind ik zelf van groot belang. Het worden namelijk stevige uitvoeringsorganisaties, waar je je deskundigheid kunt ontwikkelen en waar je loopbaanperspectief hebt. Daardoor neemt de uitstroom van kleine diensten van gemeenten naar adviesbureaus af. Die bureaus worden voortdurend ingehuurd om zaakjes te regelen en zijn daarna weer weg. Deze praktijk moet sterk teruggedrongen worden.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik zal proberen heel kort te spreken. Wij zullen hierop ongetwijfeld in tweede termijn terugkomen. De minister gaat hier helemaal niet over. Het hart van de wet die op tafel ligt is dat de gemeenten en de provincies erover gaan. Als de minister nu iets anders voorstelt, stelt zij een systeemwijziging voor ten aanzien van deze wet. Dat is voor ons buitengewoon essentieel om te weten.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): De minister is bijzonder inconsistent. Ik heb net opgeschreven wat zij zei over de bevoegdheidsverdeling. Als wij het over bevoegdheden hebben, hebben wij het niet over uitvoering. Uitvoering is volgens mij toch de zaak van de backoffice. De minister zei dat decentralisatie afhankelijk is van de gerealiseerde kwaliteit in de uitvoering. De minister vond het ook niet nodig om dit nu al te regelen. Dit zou wel terugkomen bij de bevoegdheidsverdeling en het uitvoeringsbesluit. Nu hebben wij het alleen maar over uitvoering. Nu spreekt de minister zich op voorhand positief uit over het onderbrengen van de uitvoering bij verplichte omgevingsdiensten.

Ik vind dit bijzonder inconsistent. Ik zou van de minister verwachten dat zij hierbij aansluit op haar eerdere uitspraak, dat decentralisatie en verdere vorming van mogelijke omgevingsdiensten afhankelijk is van de kwaliteit van de uitvoering. De minister geeft maar een half beeld van hoe het gaat in de praktijk. Gemeenten zijn in ieder geval zelfstandig en autonoom genoeg om zelf beslissingen te nemen, om de samenwerking vrijwillig op te pakken en op die manier aan de kwaliteitseisen te voldoen waaraan zij volgens de wet gebonden zijn.



## Cramer

Minister **Cramer**: Het ligt niet zo zwart-wit als mevrouw Huijbregts stelt. In de praktijk geven heel veel gemeenten aan dat een aantal van de meer specifieke taken beter geclusterd kunnen worden en in samenwerking met andere gemeenten kunnen worden uitgevoerd. De verschillen zijn eigenlijk helemaal niet zo vreselijk groot. Ik kom hierop graag terug, maar wij zitten nu juist in een onderhandeling met IPO en VNG. Ik kan ook in het kabinet nog geen eenduidig standpunt verwoorden. Daarover wordt namelijk nog een gesprek gevoerd. Het is dus wat voorbarig om nu al ferme uitspraken te doen over dit soort zaken. Het is van groot belang, ook voor het bedrijfsleven, dat wij in dit land zorgen voor sterke partijen, die in staat zijn om een gesprekspartner te zijn voor het bedrijfsleven bij vergunningverlening en handhaving. Daarom is het mij te doen. Daarover ben ik in gesprek met VNG en IPO.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): De minister geeft geen reactie en geen antwoord op mijn vragen over de inconsistentie. Ik begrijp dat zij in een bestuurlijke spagaat zit, maar zijzelf heeft in haar nadere memorie van antwoord nogal hoog opgegeven over de omgevingsdiensten. Haar eigen uitspraken leidden tot deze discussie in deze Kamer. Het staat de Eerste Kamer natuurlijk geheel vrij om daarover een mening te hebben.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Ik vind dat de minister een duidelijk standpunt heeft. Gemeenten zijn samen met provincies heel goed bezig om te bekijken hoe de Wabo goed wordt uitgevoerd. De minister waardeert dit. Vervolgens moet een en ander definitief geregeld worden, naar de wens van de minister, in pakweg 25 diensten. Is dit een goede samenvatting van het standpunt van de minister?

Minister **Cramer**: Dat is de intentie waarmee ik de gesprekken met IPO en VNG inga.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Hartelijk dank voor deze duidelijke toelichting en dit duidelijke standpunt.

Minister **Cramer**: Ik zal nog wat zeggen over ICT. Door verschillende fracties, met name VVD, CDA en ChristenUnie is aandacht gevraagd voor een tijdige oplevering en testfase van ICT. Ik wil daarover duidelijk zijn. De landelijke ICT-voorziening dient tijdig gereed te zijn om goed te kunnen worden getest. De overheden moeten zich tijdig op deze digitale invoering kunnen voorbereiden. Ik ga er hierbij van uit dat de ICT-voorziening zes maanden voor inwerkingtreding van de Wabo gereed en bruikbaar moet zijn. Ik neem deze verantwoordelijkheid. Het zal niet eenvoudig zijn. Verschillende Kamerleden hebben gezegd dat ICT een weerbarstig dossier is en dat ICT vaak ongewenste vertragingen kent. Maar, zoals ik ook in de schriftelijke voorbereiding heb aangegeven, heb ik tal van maatregelen en voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat wij het schema wel halen.

Er is een uitgebreid testtraject met meer dan 200 experts vanuit de praktijk van overheden en aanvragers geweest. Juist projecten als het praktijkexperiment Overijssel zijn door ons met andere overheden en aanvragers in een vroeg stadium al georganiseerd, om voldoende testresultaten te krijgen. Ik wil bij de ontwikkeling van ICT-voorzieningen zeer serieus recht

doen aan de praktijkervaringen. In 2009 zullen dergelijke testen ook met Overijssel, Enschede, Zwolle en het waterschap herhaald worden. Daarmee wordt getoetst of aan de praktijkwensen is voldaan. De testen van 2008 hebben met name tot extra acties ten aanzien van de gebruiksvriendelijkheid geleid. Zo is aanzienlijk geïnvesteerd in een aantal extra acties, onder andere met burgers, om de milieu- en gebruikersvriendelijkheid te verbeteren. Daarbij gaat het om begrijpelijk taalgebruik en de logica van vragenboom en formulier. De ICT-voorziening moet juist voor burgers en kleine ondernemers, dus niet alleen voor doorgewinterde experts, gemakkelijk bruikbaar zijn.

Met mijn tweede voorziening heb ik gezorgd voor een degelijke organisatie die overheden aansluit en die ze help bij het in gebruik nemen van ICT. Alle overheden worden individueel aangesloten en per overheid wordt getest of de landelijke voorziening werkt.

Verder is voorzien in: handleidingen, een animatiefilm, een opleidingsprogramma, regionale voorlichtingsbijeenkomsten, handreikingen en een helpdesk voor het beantwoorden van vragen. Daarnaast komt de landelijke ICT-voorziening reeds in januari 2009 beschikbaar voor de meest voorkomende, huidige vergunningen en meldingen, zoals de kap- en bouwvergunning. Ik noem in dit verband ook het activiteiten- en gebruiksbesluit. Met deze extra tussenstap is het voor gemeenten mogelijk om reeds ervaring op te doen met het instrument van elektronische verwerking. Dat zal het werken met elektronische formulieren en het elektronisch dossier op grond van de Wabo vergemakkelijken.

Terecht merkte mevrouw Huijbregts op dat het project Wabo een voorbeeld is van het nationaal urgentieprogramma om met e-overheid tot een betere dienstverlening te komen. Het zogenaamde NUP heeft tot doel om voor de verschillende e-overheidsprogramma's waarmee gemeenten te maken krijgen samenhang en prioriteitsstelling aan te brengen. Het bestuurlijke principeakkoord voor het NUP heeft eind 2010 als einddatum voor de realisatie van de e-overheidsonderdelen van dit programma, maar niet voor alle onderdelen, want als dat het geval was, zouden zij alle tegelijk in werking treden. Met het NUP wordt juist beoogd om voor gemeenten, provincies en waterschappen een werkbare planning te hanteren. De invoering van de Wabo begin 2010 past hier heel goed bij, evenals DigiD en het dienstenloket, die eerder te gebruiken zijn. De invoeringsteams van het NUP ondersteunen ook de invoering van het elektronisch omgevingsloket.

Ten slotte laat ik in samenwerking met VNG en IPO regelmatig een risicoanalyse voor het ICT-project uitvoeren. De eerste analyse is voor de zomer van 2008 uitgevoerd. Nu worden de conclusies die uit de analyse kunnen worden getrokken verwerkt. Zodra hiervan de resultaten bekend zijn, zal het parlement erover worden geïnformeerd. In het voorjaar van 2009 zal naar verwachting een tweede risicoanalyse worden uitgevoerd. Ik verwacht dat met al deze maatregelen dit innovatieve ICT-traject beheersbaar blijft. Ik zal ernaar streven om op een tijdig moment een goed werkend landelijk voorzieningssysteem bij alle overheden te hebben.

Voorzitter. Ik meen hiermee op de belangrijkste vragen antwoord te hebben gegeven.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik heb nog

## Cramer

een vraag die de minister in tweede termijn kan beantwoorden. Een aantal fracties heeft gevraagd hoe het verdere wetgevingstraject er uitziet. Ik heb al bij interruptie gezegd dat wij precies moeten weten waarover wij dinsdag met de Wabo stemmen. Wij willen weten of er nog veranderingen op basis van andere voorstellen zijn voorzien. Er is in dit verband al de Dienstenwet genoemd. Kan de minister ons duidelijk laten weten wanneer de Invoeringswet wordt ingediend? Wij hoeven niet te weten wat de omvang en de inhoud ervan zijn. Dat zien wij wel. Wij willen wel weten wanneer het besluit met het advies van de Raad van State bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Kortom, wij willen weten hoe het verdere wetgevingstraject er uitziet, zodat wij uiterlijk volgende dinsdag bij de stemming weten waaraan wij toe zijn. Wij willen dus ook weten of er nog eventuele wijzigingen worden aangebracht met betrekking tot de Wabo. Daarover zullen wij dinsdag stemmen, maar ik hoop dat er geen wijzigingen worden aangebracht.

Minister **Cramer**: Voorzitter. Wat de heer Janse de Jonge vraagt, zeg ik toe.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Zorgverzekeringwet in verband met de verstrekking van bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan bepaalde groepen vreemdelingen en van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met het oog op verzekering van bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen (31249).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Klink**: Mevrouw de voorzitter. Na een algemene inleiding, waarmee veel van de gememoreerde punten aan de orde zullen komen, zal ik specifiek op een aantal thema's ingaan. Dat zijn er vijf: medisch noodzakelijke zorg, de 80%-regeling enzovoorts. Die thema's komen ook met mijn algemene betoog aan bod. Hoewel ik er daarna meer specifiek over zal spreken, hoeven interrupties niet achterwege te blijven.

Als ik de leden goed heb verstaan en ook de schriftelijke voorbereiding goed heb gelezen, is er overwegend steun voor in elk geval stroomlijning van de regelingen. Daarbij noem ik: de dubieuze debiteuren en de stichting Koppeling. Ook wordt het door de Kamer op prijs gesteld dat het veld helderheid wordt geboden. Desalniettemin blijven er tijdens deze mondelinge behandeling van het wetsvoorstel vragen leven die de kern van het wetsvoorstel betreffen en die wij zullen moeten behandelen. Ik doe dat graag, omdat de materie dat vergt.

Ik wil naar aanleiding van de punten die door de Kamer naar voren zijn gebracht iets zeggen over de algemene lijn van de financiering van de zorg in Nederland, gerelateerd natuurlijk aan dit wetsvoorstel.

Daarbij zal ik zoveel mogelijk antwoord geven op de vragen en opmerkingen over het voor ons liggende wetsvoorstel. Zo-even heb ik al aangegeven dat ik daarna nog thematisch op nadere vragen van de Kamer zal ingaan.

Het voor ons liggende wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar is een onderdeel van het totale wetgevingscomplex voor de financiering van de zorg in Nederland. Het gaat daarbij om de sociale verzekering op grond van de Zorgverzekeringwet en de AWBZ, om maatregelen om het aantal wanbetalers en onverzekerden te verminderen en om compensatie voor de zorgkosten voor behandeling van illegalen. Dat totaal vormt een complex van delen die met elkaar verband houden. Van verschillende kanten, ook door mevrouw Slagter, is erop gewezen dat zodra wij voor onverzekerden tot bronheffing overgaan een van de argumenten met betrekking tot de 80%-vergoedingen bij de direct toegankelijke zorg vervalt. Ik ben dat met de leden eens. Ik kom hierover nog te spreken. Hieruit blijkt ook de samenhang van de trajecten voor wetgeving waarmee wij te maken hebben.

Met de sociale verzekeringen van de Zorgverzekeringwet en de AWBZ zorgen wij er in Nederland voor dat iedereen die daar recht op heeft op een betaalbare manier zorg krijgt. Dat is een kostbaar goed. Wij moeten dat sociale verzekeringsstelsel zorgvuldig beheren, zodat het ook in de toekomst zal gelden. Een belangrijk aspect daarbij is de solidariteit. Die vormt de basis voor de sociale ziektekostenverzekering. Die solidariteit moet dus niet aangetast worden door medische kosten van mensen die aan de verzekering mee zouden moeten doen, maar die om welke reden dan ook dat niet willen, zoals de wanbetalers en onverzekerden. Met onverzekerden doel ik uiteraard op de mensen die verzekeringsplichtig zijn. Om deze groepen aan te pakken zijn wettelijke maatregelen in voorbereiding. Bij de wanbetalers gaat het om de premie-inning met publieke maatregelen voor bronheffing en bij de onverzekerden om de boete en wellicht de ambtshalve verzekering die nog zal volgen, althans de afweging daarvoor. De wetgeving op deze gebieden is aangekondigd en zal het parlement binnenkort bereiken.

De solidariteit moet ook niet aangetast worden door de medische kosten voor mensen die niet aan de verzekering mee mogen doen, omdat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven en die op grond van de Koppelingwet van het gebruik van sociale verzekeringen zijn uitgesloten. Dit wetsvoorstel ziet op de compensatie voor de medische kosten voor die groep die ik hierna voor het gemak illegale personen zal noemen. Voor mij heeft het woord illegalen namelijk een buitengewoon harde klank. Het gaat uiteindelijk om mensen.

Het gaat hierbij dus om compensatie voor de medische kosten die door de zorgverleners gemaakt worden. Het is belangrijk om dat in gedachten te houden, want uiteindelijk zijn de illegale personen gehouden om zelf de rekening te betalen, en wel voor de volle 100%, los van de vraag tot welk percentage de vergoeding voor de medische zorg, al dan niet gecontracteerd en al dan niet-direct toegankelijk, geldt. Het gaat er altijd om dat de kosten uiteindelijk voor rekening dienen te zijn van de niet-verzekerde illegale personen. Dat vloeit ook voort uit de Vreemdelingenwet en de Koppelingwet. Toen is uitdrukkelijk de keuze gemaakt