

Vergaderjaar 2008–2009

30 844

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

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

M¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 augustus 2009

In de vergadering van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie van 7 juli 2009 zijn, in vervolg op de brief aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 juli 2009, vragen gesteld door de fracties van CDA, VVD en PvdA over het ontwerpbesluit omgevingsrecht en de ministeriële regeling omgevingsrecht. Deze vragen zijn opgenomen in de brief van 10 juli 2009.

De minister heeft op 23 juli 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Kim van Dooren

¹ De letter M heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 30 844.

**BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Den Haag, 3 juli 2009

Tijdens haar vergadering van 30 juni 2009 heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie van de Eerste Kamer gesproken over het ontwerp-Besluit Omgevingsrecht (Bor). Aangezien bij de commissie enige vragen leven ten aanzien van dit besluit, is besloten hierop tijdens de vergadering van 7 juli 2009 inbreng te leveren.

Tevens wenst de commissie er nu reeds op te wijzen dat zij met enige verbazing kennis heeft genomen van bijlage 2 bij het ontwerp-Besluit, inzake de Aanwijzing van bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist en van planologische afwijkingmogelijkheden. De commissie acht deze regeling voorbarig, en meent dat deze niet thuishoort in het Bor. Het betreft hier immers een nieuw beleidsonderdeel en geen uitvoeringsbepaling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In het belang van een voortvarende behandeling van het Wabo-dossier, zou de commissie willen voorstellen, deze regeling niet als bijlage bij het Bor op te nemen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
M. C. Meindertsma

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 10 juli 2009

In de vergadering van de commissie VROM/WWI van 7 juli 2009 zijn, in vervolg op de brief van 3 juli 2009, vragen gesteld door de fracties van CDA, VVD en PvdA over het ontwerpbesluit omgevingsrecht en de ministeriële regeling omgevingsrecht. Laatstgenoemde fractie stelt de vragen mede namens de fracties van de SP en de ChristenUnie en SGP. Onderstaand zijn de vragen per fractie opgenomen.

De leden van de **CDA**-fractie willen u de volgende vragen voorleggen:

Is de regering voornemens de Wabo, invoeringswet Wabo, onderhavig besluit (Bor, Amvb) en het ministerieel besluit (Mor) tegelijk van kracht te laten worden? Hoeveel tijd resteert in dat geval de Senaat om de Invoeringswet Wabo te behandelen?

De organisatie van de regionale handhavingdiensten is recent voorwerp geweest van bestuurlijke overeenstemming tussen de regering, het IPO en de VNG. In welke zin en op welke wijze wordt deze organisatie wettelijk geregeld en zal de Wabo de grondslag worden voor de diensten naast de wet gemeenschappelijke regeling (p. 4 toelichting)?

Is er alsdan ook helderheid over het bevoegd gezag aangaande de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving (p. 11 e.v. toelichting)?

Het kabinet houdt vast aan de veiligheidsregio's, tenzij de provincies goede argumenten hebben hiervan af te wijken. In den lande, vooral in Gelderland, Noord- en Zuid-Holland, heeft men moeite met de veiligheidsregio-benadering. Men wil een andere indeling met meer regio's of via centrum-gemeenten. Kunt u aangeven of de (nog te ontwikkelen) kwaliteitscriteria leidend zullen zijn bij de vormgeving van de regio's? Vraag is of u kan aangeven welke maatstaf u zal hanteren om de voorstellen uit de provincie te beoordelen en of u ruimte wil geven voor alternatieve organisatievormen. Is het niet zo, aldus de leden van de CDA-fractie, dat niet de organisatievorm maar het resultaat leidend moet zijn?!

Uiteindelijk hebben de provincies bereikt dat ze bevoegd blijven voor de allergrootste bedrijven. De ambtelijke uitvoering hiervan wordt ondergebracht in de zgn. omgevingsdiensten. Aan de andere kant is GS verantwoordelijk voor het interbestuurlijke toezicht op die diensten en op de colleges van B&W. Is het niet zo, dat zij voor een deel hun eigen vlees gaan «keuren» of gaat u, zijnde de naast-hogere instantie, deze taak op zich nemen? Deze leden verwijzen hierbij naar de argumenten van de commissie Oosting.

De leges kunnen een probleem worden, aldus de leden van de CDA-fractie. De complete bevoegdheid van de allergrootste inrichtingen, dus ook het bouwgedeelte, gaat naar de provincies. Thans is dat niet het geval en gebruiken kleinere gemeenten een vereveningsmechanisme, gedoogd door andere overheden, om grote aanvragers meer leges in rekening te brengen ten faveure van de kleine projecten/particulieren. Dat dreigt nu te verdwijnen, een gat in de begroting kan het gevolg zijn. Hoe kijkt u hiertegen aan? En ligt er niet een oplossingsrichting in het feit dat provincies de legesgrondslag die gemeentelijk wordt gehanteerd, respecteren en deze bij aanvragen doorsluizen naar die gemeente, mits deze

natuurlijk ook het werk uitvoert (vergunningverlening en toezicht en handhaving). Indien de provincies echter op uurbasis gaan betalen, dan kunnen er dus problemen ontstaan, aldus deze leden. Wat is de uw visie hierop?

De VNG stelt dat de ICT tenminste 6 maanden voor aanvang moet werken en is ook onderdeel van de overeenkomst. Op zijn vroegst in september zijn alle gemeenten aangesloten op het basispakket. Heeft dit gevolgen voor de invoeringsdatum en zijn hier al nadere afspraken over gemaakt/contacten gelegd?

Bijlage 2 van deze AMvB bevat een fundamentele wijziging van beleid betreffende het omgevingsrecht. Is de minister met het oog hierop bereid het onderwerp «vergunningvrij bouwen» te regelen bij wet en niet in een bijlage van een AMvB?!

De leden van de **VVD**-fractie willen u de volgende vragen voorleggen:

Bij behandeling van wetsvoorstel 30 844 (Wabo) d.d. 28 oktober 2008 heeft de Eerste Kamer een motie aangenomen die «*de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten afwijst..*». U reageert daarop ...*De motie... acht ik op dit moment voorbarig. Om die reden moet ik de aanneming ervan afwijzen*». In de daarop volgende interpellatie (zie handelingen 5-251/5-253) wordt het begrip «verplichting» in de motie toegelicht als «wettelijke verankering», waarvoor de minister zich herhaaldelijk had uitgesproken.

Op 19 juni 2009 melden Rijk, IPO en VNG dat op 10 juni overeenstemming is bereikt over de uitvoering van de Wabo en over de handhaving en toezicht van VROM-taken. De VNG heeft intussen dit akkoord met een positief advies in een ledenraadpleging voorgelegd aan haar leden, die tot 10 juli hierop kunnen reageren. In de toelichting bij Besluit omgevingsrecht wordt geanticipeerd op dit akkoord.

De VVD-fractie is verheugd over de benadering die alsnog is gekozen om de bevoegde bestuursorganen zelf en autonoom te laten besluiten over de gewenste en noodzakelijke uitvoeringsstructuur inzake de Wabo en de handhaving en toezicht van VROM-taken.

Omdat de minister in de toelichting op het BOR uitgebreid in gaat op (de organisatie van) de uitvoeringstructuur, richt de VVD-fractie zich bij deze inbreng voornamelijk op dit aspect.

Uit de toelichting op paragraaf 3 e.v. zou gelezen kunnen worden dat de hier genoemde omgevingsdiensten vooral gaan opereren als expertisecentra, die ten dienste staan van de bevoegde bestuursorganen bij complexe en regionale (milieu)kwesties. Is dit een juiste interpretatie? En kunt het verschil aangeven met de nu al opererende regionale milieudiensten?

In de verdere toelichting wordt evenwel de instelling van deze diensten verplicht gesteld en krijgen provincies aanwijzingsbevoegdheid ingeval gemeenten niet wensen aan te sluiten bij deze dienst. Deze verplichting zal, zo begrijpt de VVD-fractie in een wijziging van de Wabo worden geregeld. Hoe rijmt u deze verplichting met de hiervoor bedoelde Kamerbrede motie d.d. 28 oktober 2008? Betekent dit dat u de motie niet zal uitvoeren?

Het is de laatste jaren goed gebruik tussen de drie overheden – i.c. Rijk, IPO en VNG – om in de zgn. bestuursakkoorden langjarige en vaak ingrijpende afspraken vast te leggen. Waarom dient dit «bestuursakkoord»

verankerd te worden in een wetswijziging Wabo, dan wel in de toelichting op het Besluit omgevingsrecht?

U put zich uit in argumenten en toelichtingen die de bottom-up-benadering en autonomie van de gemeenten en provincies onderstrepen. Rijk, provincies en gemeenten zijn partners in een adequate uitvoering en afstemming van de Wabo. Het is dan ook terecht dat onderlinge bevoegdheidsverdeling deel uit maakt van het Besluit omgevingsrecht. Anders is dat voor wat de VVD-fractie betreft voor de wettelijke verankering van de verplichting aan de gemeenten om uitvoeringsorganisaties op te richten. Dit staat op gespannen voet met de zo geprezen autonomie en vrije keuze. Dit bevreemdt temeer omdat niet nagelaten wordt te betogen dat gemeenten (B&W) en provincie (GS) te allen tijde bestuurlijk verantwoordelijk blijven! Naar de mening van de VVD zijn zij dat dan in principe ook in hun keuze om al dan niet in verlengd lokaal bestuur een aantal zaken uit te (doen) voeren.

Wanneer gemeenten zich via VNG en in een akkoord met IPO en Rijk daartoe tot elkaar verplichten is dat in lijn van de uitgangspunten van lokale en regionale autonomie en is volgens de VVD-fractie een wettelijke verankering daarvan niet alleen overbodig, maar vooral in strijd met de hiervoor bedoelde motie. Graag uw reactie hierop.

Bijlage 2, Aanwijzing bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist en van planologische afwijkingmogelijkheden (art. 2.1 Wabo), heeft inmiddels veel stof doen opwaaien. De VVD-fractie juicht vermindering van de regeldruk en afschaffing van overbodige regelgeving en bureaucratie van harte toe. Inmiddels heeft de Tweede Kamer bij behandeling van de invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een motie aangenomen (nr. 20) waarin verzocht wordt dit vergunningvrij bouwen te beperken tot de (ruimtelijke) mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan. Bent u voornemens deze motie uit te voeren? Kunt u deze vraag beantwoorden in relatie tot de brief van de commissie voor VROM/WWI d.d. 3 juli jl.?

De leden van de **PvdA**-fractie willen u, mede namens de fracties van de **SP**, **ChristenUnie** en **SGP**, de volgende vragen voorleggen:

De fractie van de PvdA heeft kennis genomen van de Ministeriele regeling omgevingsrecht alsmede van het Besluit omgevingsrecht en beschouwd besluit en regeling als onlosmakelijk onderdeel van de invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht, die nog behandeld zal worden in de Eerste Kamer en die gebaseerd dient te zijn op de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunningrecht (Wabo). Dat betekent naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden van de fractie van de PvdA dat regeling en besluit over uitvoeringsbepalingen van de wet dienen te handelen en geen nieuw beleid horen te bevatten.

Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de zeer omvangrijke verruiming van de vergunningvrije bouw mogelijkheden, zoals omschreven in bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht te karakteriseren is als nieuw beleid en daarom niet thuis hoort in dit besluit maar onderdeel zou moeten uitmaken van de wet dan wel de invoeringswet en een volwaardige wetsbehandeling dient te krijgen. Bent u bereid om dit onderdeel alsnog uit de regeling te halen?

De voorgestelde uitbreiding van het vergunningvrij bouwen, onder in de MvT nader aangegeven en in de praktijk niet eenduidig te definiëren omstandigheden, tot een maximum van 100 m² en een maximum nokhoogte van 4.5 m², wat qua omvang gelijk staat aan de bouw van een ruime éénvoudige nieuwbouwwoning met grote zolderruimte, kan niet

alleen naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA niet beschouwd worden als een kleine uitbreiding van de bestaande mogelijkheden (de zogenaamde kruimellijst van art 4.1.1. van het Besluit Ruimtelijke Ordening), maar wordt eveneens door de VNG, de Federatie Welstand als ook de BNA als diep ingrijpende en ongewenste verruiming van de hand gewezen. Ingrijpend niet alleen omdat er een verregaande verschuiving van het publiekrecht naar het privaatrecht plaatsvindt met bijkans een onmogelijke handhaving achteraf door de gemeente op naleving bouwbesluit en veiligheidseisen. Maar ook omdat het begrip ruimtelijke kwaliteit, vastgelegd in gemeentelijk welstands- en ruimtelijk beleid, op geen enkele manier meer een rol kan en mag spelen in de voorstellen zoals nu op tafel liggen in bijlage 2 van het besluit.

Dat lijkt naast de verschuiving van publiekrecht naar privaatrecht in strijd te zijn met de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden zoals vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet (onderdeel welstandswetgeving). Het lijkt ook nogal moeilijk te combineren met de uitspraken van deze minister van VROM om verrommeling tegen te willen gaan en is tevens niet in overeenstemming met de markt-vraag naar meer groen in het bestaand stedelijk en landelijk gebied. Het lijkt ook in strijd met de ingezette beleidslijn in het ruimtelijk beleid om naar meer globale in plaats van gedetailleerde bestemmingsplannen te streven.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op de huns inziens terzake doende bezwaren van VNG nader uitgewerkt in de brief van de wethouders van Amsterdam en van Rotterdam, Federatie Welstand en BNA en verzoeken de minister om commentaar op de door deze instanties ingebrachte inhoudelijke argumentatie. Naast de eigen ervaringen willen deze leden ook naar de jarenlange uitzendingen van «de rijdende rechter» verwijzen waaruit een herkenbaar beeld verkregen wordt dat veel burenruzies ontstaan door erf afscheidingen, zonlicht- en uitzichtvermindering. Die burenruzies doen zich nu al veelvuldig voor, maar die zullen zich naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA alleen maar vaker gaan voordoen, wanneer de verregaande verruiming van het vergunningvrije wonen uit dit besluit wordt toegestaan. Mede omdat de vraag wanneer nu precies een bouwwerk als vergunningvrij beschouwd kan worden niet gemakkelijk te beantwoorden is na het doorlezen van alle uitwerkingsbepalingen en uitzonderingsbepalingen betreffende het gebruik maar vooral omdat de rechtsbescherming van de overlast erkende burger pas kan plaatsvinden, nadat het bouwwerk al gerealiseerd is. Dat leidt voor naast wonende dan wel er op ziende burens dan wel voor burgers en hun organisaties die menen dat er ernstig inbreuk gemaakt wordt op redelijke eisen van welstand tot de onmogelijke situatie dat zij een zogenaamd handhavingverzoek kunnen indienen, waarvan bijna bij voorbaat vaststaat dat het hen en de gemeente op kosten jaagt, tot opwinning in de buurt leidt en naar alle waarschijnlijkheid met de voorliggende regelgeving tot weinig resultaat leidt. Want als na de melding het bouwwerk voldoet aan de eisen van bouwbesluit en de veiligheidseisen maar wel een ernstige inbreuk maakt op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en het individuele woongenot van de burens verstoord dan is daar geen oplossing meer voor mogelijk. Waardevermeerdering van de ene woning kan zo ten koste gaan van waardevermindering van de naastgelegen woning. Door individuele belangen worden burgers zo tegen elkaar opgezet. Het is juist de overheid die de hoeder van het algemeen geformuleerde publieke belang dient te zijn. Daarom dient aan de voorkant van het besluit een afweging van belangen plaats te vinden met alle betrokkenen en vanuit de verschillende deelbelangen en niet vanaf de achterkant. Kunt u uitleggen waarom deze opvatting niet gedeeld wordt?

De leden van de commissie zien uw antwoorden met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
M. C. Meindertsma

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBE HEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juli 2009

In de vergadering van de commissie VROM/WWI van 7 juli 2009 zijn vragen over het ontwerp-Besluit omgevingsrecht (Bor) gesteld door de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA (mede namens de fracties van de SP en de ChristenUnie en SGP). In deze brief wil ik graag ingaan op de gestelde vragen.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen naar de planning van de inwerkingtreding van de Wabo en de daarbij betrokken wet-en regelgeving. Mijn planning is gericht op invoering van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 januari 2010. Op dat moment moeten de Wabo, de Invoeringswet Wabo, het Bor, het Invoeringsbesluit Wabo en de betrokken ministeriële regelingen in werking treden. Hiervoor is onder meer een tijdige afronding van de behandeling van de Invoeringswet Wabo in uw Kamer, op een zodanig tijdstip dat tijdige publicatie van deze wet in het Staatsblad mogelijk is, essentieel.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd in welke zin en op welke wijze de organisatie van de regionale handhavingsdiensten wettelijk wordt geregeld en of de Wabo de grondslag zal worden voor de diensten naast de Wet gemeenschappelijke regeling (p. 4 toelichting)? Zoals ik in mijn brief van 30 juni 2009 (30 844 L) aan uw Kamer heb aangegeven, heeft het Rijk recent overeenstemming bereikt met het IPO en de VNG over de aanpak van de problemen bij de uitvoering van het omgevingsrecht zoals die onder meer door de Commissie Mans zijn gesignaleerd. De afspraken hierover zijn vastgelegd in een package deal. Deze komen er kort samengevat op neer dat alle overheden die actief zijn bij vergunningverlening, handhaving en toezicht betreffende het omgevingsrecht, aan stringente kwaliteitseisen moeten voldoen. Deze criteria zullen zowel het proces, de inhoud als de organisatie (kritische massa) betreffen. Bepaalde taken (het basistakenpakket) zullen worden uitgevoerd door regionale uitvoeringsdiensten. Deze door provincies en gemeenten op te richten organisaties functioneren als ondersteunende diensten die in opdracht en onder verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten werken. De organisaties zijn volgens de afspraak per 1 januari 2012 operationeel.

Voor de organisatievorm en geografische begrenzing van de uitvoeringsorganisaties zijn in de package deal spelregels vastgelegd. Uitgangspunt is dat er een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt opgericht met een werkgebied dat overeenkomt met het werkgebied van de veiligheidsregio/politieregio. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk; de randvoorwaarden hiervoor zijn in de package deal beschreven.

De provincies zullen de regie voeren bij het tot stand brengen van de uitvoeringsstructuur via een bottom up proces. Het geheel zal, zo is in de package deal afgesproken, uiteindelijk wettelijk worden geborgd. Hierbij worden de genoemde spelregels en afwijkingsmogelijkheden opgenomen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo. Het wetsvoorstel wordt – conform de afspraken met het IPO en de VNG – voor 1 januari 2010 om

advies aan de Raad van State voorgelegd. Het basistakenpakket zal worden uitgewerkt in een toekomstige wijziging van het Besluit omgevingsrecht.

Het antwoord op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of er alsdan ook helderheid over het bevoegd gezag is aangaande de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving (p. 11 e.v. toelichting), wordt bevestigend beantwoord.

Overeenkomstig de package deal blijven de colleges van GS het bevoegd gezag voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen. De niet-IPPC- en de niet-BRZO-inrichtingen waarvoor GS nu bevoegd gezag is, zullen bij de inwerkingtreding van de Wabo onder het bevoegd gezag van de gemeenten komen te vallen, maar het college van GS behoudt een deelbevoegdheid (in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen en handhavingsbevoegdheid) voor het milieudeel van deze omgevingsvergunningen. Deze deelbevoegdheid komt op 1 januari 2012 te vervallen als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur in de vorm van regionale diensten is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering is gewaarborgd.

Een en ander wordt in het Besluit omgevingsrecht geregeld.

De leden van de **CDA-fractie** merken terecht op dat het kabinet vasthoudt aan de veiligheidsregio's, tenzij de provincies goede argumenten hebben hiervan af te wijken. In de package deal is hierover aangegeven dat afwijking van de territoriale congruentie mogelijk is op basis van een gemotiveerd voorstel. Bij de beoordeling van zo'n voorstel zal worden bezien of de naar voren gebrachte belangen die een afwijking zouden moeten rechtvaardigen, opwegen tegen het belang van een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie.

Zoals in de nadere kabinetsreactie van 30 juni 2009 op blz. 6 is aangegeven, zijn er geen belemmeringen om een regionale dienst op meerdere locaties te huisvesten. Een dergelijke deconcentratie van dienstonderdelen komt enerzijds tegemoet aan bezwaren tegen de veiligheidsregio zoals de leden van de CDA-fractie die bijvoorbeeld signaleren in Gelderland terwijl het anderzijds toch mogelijk is om werkbare afspraken te maken tussen de dienst en het OM en de politie over de afstemming van en samenwerking bij het toezicht en de handhaving. De schaalgrootte van de regio's wordt met name beïnvloed door factoren die bepalend zijn voor het kunnen oprichten van voldoende robuuste regionale diensten met de op voor de uitvoering van het basistakenpakket benodigde deskundigheden en capaciteit en door het bestaan van een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie. Als dat door het IPO en de VNG wenselijk wordt gevonden, zal het Rijk in overleg met deze koepels beleidsregels vaststellen om van te voren duidelijk te maken hoe de voorstellen uit de provincie zullen worden beoordeeld en welke ruimte er zal zijn voor alternatieve organisatievormen. In antwoord op de vraag van deze leden is het resultaat derhalve inderdaad leidend.

De leden van de **CDA-fractie** wijzen er tenslotte op dat de provincies bevoegd blijven voor de allergrootste bedrijven en dat de ambtelijke uitvoering hiervan wordt ondergebracht in de regionale diensten. Aan de andere kant is het college van GS verantwoordelijk voor het interbestuurlijke toezicht op de gemeenten en die diensten.

Het antwoord op de vraag van deze leden of GS voor een deel hun eigen vlees gaat «keuren» of de minister als naast-hogere instantie, deze taak op zich gaat nemen, is met zoveel woorden in de package deal gegeven.

Afgesproken is dat er binnen het college van GS een goede scheiding moet worden aangebracht tussen de bevoegdheden van het college voor de vergunningverlening en handhaving enerzijds en het interbestuurlijk toezicht anderzijds. Omdat het interbestuurlijk toezicht op korte termijn verder wordt versoberd en omdat aangenomen kan worden dat het interbestuurlijk toezicht op de taken die gemeenten laten uitvoeren door regionale diensten, minimaal kan zijn, volstaat een dergelijke scheiding en is het niet nodig om een inbreuk te maken op het beginsel van de commissie Oosting dat de provincie de integrale interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten is.

In antwoord op de vraag van de **CDA-fractie** of het feit dat in september op zijn vroegst alle gemeenten zijn aangesloten op het ICT-basispakket gevolgen heeft voor de invoeringsdatum, merk ik het volgende op. Met gemeenten en provincies is afgesproken dat het voor alle overheden mogelijk moet zijn een half jaar te oefenen. Met de voorlopige ICT-voorziening zoals deze begin 2009 door VROM beschikbaar is gesteld, is dat mogelijk. Daarnaast zijn er afspraken met VNG en IPO wanneer welke onderdelen van het ICT-systeem en beschrijvingen daarvan beschikbaar zijn zodat gemeenten en provincies zich op tijd kunnen voorbereiden. Afgesproken is verder dat er medio oktober een evaluatie plaatsvindt van het ICT-traject. VNG en IPO hebben dan het landelijke formulier kunnen testen en de risico-analyse van een onafhankelijk bureau is beschikbaar. Tevens ontstaat er medio oktober 2009 voldoende zicht op de vraag of het bouwen van de ICT-voorziening, het aansluiten van gemeenten en provincies en de voorbereidingen bij gemeenten en provincies nog op schema liggen. Ik zal de resultaten van de evaluatie en de daaraan te verbinden conclusies aan uw Kamer toezenden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of het niet mogelijk is om het vergunningvrij bouwen in de wet te regelen. Bij de opstelling van de Wabo is ervoor gekozen om net zoals in de Wet milieubeheer en de Woningwet het geval is de nadere aanwijzing van vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ik kan daarbij met name wijzen op het huidige Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. Hiermee is sprake van een meer flexibele regeling dan bij wet mogelijk is. Een dergelijke flexibiliteit is vanwege mogelijke onvoorziene omstandigheden zeer wenselijk te achten. In het verleden is het al meermalen voorgekomen dat een regeling ter voorkoming van ongewenste praktijksituaties snel is aangepast. Bij regeling in een wet is dat lastiger. De parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin die aanwijzing is opgenomen, is overigens gewaarborgd door middel van de voorhangprocedure (artikel 7.4. van de Wabo).

In antwoord op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** over de gevolgen van het overgaan van de bevoegdheid voor de grootste inrichtingen naar de provincie voor de thans gebruikelijke verevening in de legesheffing, merk ik het volgende op. Op dit moment worden tussen provincies en gemeenten afspraken gemaakt over het uitvoeren van de toetsing van het «bouwdeel» van de omgevingsvergunning en over de hoogte van de vergoedingen die daar tegenover staan. Het reguliere kostenverhaal van de feitelijke dienstverlening is daarmee gedekt. Dit is een verantwoordelijkheid van de betreffende overheden, waar ik niet in treed. Daarnaast is inderdaad het toepassen van een zekere verevening (doorgaans aangeduid als kruissubsidiëring) bij veel gemeenten, niet alleen de kleinere, op dit moment gebruikelijk.

In het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen is bezien in welke mate de financiering van overheidsorganisaties afhangt van legesheffing. In de Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen is hierover aangegeven dat:

- het kabinet hecht aan het kostenveroorzakersbeginsel en het profijtbeginsel en er derhalve niet voor kiest om leges af te schaffen;
- het kabinet vindt dat de kostenopbouw van leges transparant moet zijn en daarom een Richtlijn kostendragers zal ontwikkelen¹;
- *als uitgangspunt bij de omgevingsvergunning ervoor wordt gekozen dat de totale legesomvang voor deze vergunning niet de totale kosten van verlening van deze omgevingsvergunning mag overschrijden.*

Doordat het bevoegd gezag voor een beperkt aantal gevallen overgaat naar de provincies, nemen de mogelijkheden voor het toepassen van kruissubsidiëring, zoals de CDA-fractie terecht constateert, af. Een eventueel «gat in de begroting» als gevolg van de beperking van de mogelijkheid tot kruissubsidiëring (door het afnemen van het aantal grote inrichtingen) kan worden voorkomen door kruissubsidiëring voort te zetten bij het totaal van de overblijvende gevallen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Dat kan betekenen dat voor kleinere projecten hogere bedragen aan leges gerekend moeten worden dan thans. Deze tarieven zijn nu veelal niet kostendekkend en kunnen desgewenst tot 100% kostendekkend worden gemaakt. Het vaststellen van de tarieven en het bepalen van de mate van kostendekkendheid (met als maximum 100% kostendekkendheid voor het totaal van de legesverordening) is een autonome bevoegdheid van de gemeente. Door de verschuiving van de bevoegdheid van een groot deel van de provinciale inrichtingen naar de gemeenten (onderdeel van de package deal) wordt het effect op de legesinkomsten van de gemeenten beperkt.

Vragen van de leden van de VVD- fractie

De leden van de **VVD-fractie** lezen in de toelichting op paragraaf 3 e.v. dat de regionale diensten mogelijk vooral gaan opereren als expertisecentra, die ten dienste staan van de bevoegde bestuursorganen bij complexe en regionale (milieu) kwesties en vragen of deze interpretatie juist is en of er verschil is met de nu al opererende regionale milieudiensten.

In antwoord daarop wil ik er op wijzen dat de regionale diensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende gemeenten en de provincie. De colleges van B&W en het college van GS blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken door de regionale dienst. De van de gemeenten afkomstige taken van de regionale diensten betreffen taken met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd en taken die complex zijn: het milieutoezicht op complexe activiteiten en op activiteiten met een bovenlokale dimensie (waaronder ketenhandhaving) alsmede het voorbereiden van het milieudeel van de omgevingsvergunningen voor IPPC- en BRZO-inrichtingen waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is (en blijft).

Qua opzet en takenpakket lijken de regionale uitvoeringsorganisaties op de al bestaande regionale milieudiensten. De taken van de bestaande milieudiensten zijn geregeld in de gemeenschappelijke regelingen waarbij de diensten zijn ingesteld of in specifieke opdrachten van de gemeenten aan de milieudiensten waaraan de gemeenten specifieke taken hebben uitbesteed.

Overigens kiezen sommige gemeenten er momenteel voor om ook de uitoefening van bepaalde bevoegdheden over te dragen aan de milieudienst. De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat hiertoe ook de mogelijkheid. De gemeente bepaalt echter zelf of van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

¹ De hier bedoelde richtlijn, getiteld «Handreiking kostentoekening leges en tarieven» is sinds juli 2007 beschikbaar.

Het is niet de bedoeling van de package deal om, zoals de **VVD-fractie** aangeeft, de provincie een aanwijzingsbevoegdheid te geven naast de verplichting voor de gemeenten en de provincies om samen regionale uitvoeringsdiensten op te richten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Het college van GS zal overeenkomstig de package deal vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder op grond van de Gemeentewet beschikken over doorzettingmacht. Daarmee kan het college van GS een gemeente die niet meewerkt aan de oprichting van een regionale dienst of die weigert om taken uit het basistakenpakket uit te laten voeren door de regionale dienst dwingen tot medewerking. Voor de uitvoering van andere taken dan de taken van het basistakenpakket door de gemeenten gaan (uitsluitend) kwaliteitscriteria gelden. Als een gemeente bij de uitvoering van een niet-basistaak niet kan voldoen aan deze criteria moet de gemeente een besluit nemen of het die niet-basistaak voortaan door een dienst laat uitvoeren. Vanaf 1 januari 2012 kunnen GS een gemeente daar zonodig toe dwingen.

De leden van de **VVD-fractie** hebben tenslotte met betrekking tot het onderwerp uitvoeringsstructuur gevraagd hoe de wettelijke verankering van de uitvoeringsstructuur rijmt met de bij de behandeling van wetsvoorstel 30 844 (Wabo) ingediende motie van 28 oktober 2008 waarin de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten wordt afgewezen, welke motie door de Eerste Kamer is aangenomen. Als gemeenten zich via VNG en in een akkoord met IPO en Rijk daartoe tot elkaar verplichten, is dat volgens de VVD-fractie in lijn van de uitgangspunten van lokale en regionale autonomie en een wettelijke verankering is dan niet alleen overbodig maar vooral in strijd met deze motie.

In reactie hierop wil ik benadrukken dat de situatie waarvan nu sprake is totaal anders is dan de situatie ten tijde van de indiening en het aannemen van de motie Huibregts-Schiedon. De situatie eind vorig jaar was dat zowel het IPO als de VNG zich verzetten tegen de in de ogen van deze organisaties centralistische aanpak van de problemen bij de uitvoering van het omgevingsrecht. De wettelijke regeling waarover toen gesproken werd, werd gezien als het dwingend opleggen van de gewenste uitvoeringsstructuur.

Nu is de situatie dat het Rijk met het IPO en de VNG overeenstemming heeft bereikt over een totaalpakket van maatregelen (de package deal) waarmee de problemen bij de uitvoering van het omgevingsrecht worden aangepakt. De wettelijke regeling zoals afgesproken in de package deal, heeft daarom niet het karakter van het dwingend opleggen van de uitvoeringsstructuur maar meer het codificeren en borgen van de beleidslijn die is afgesproken in de package deal en die komende tijd door middel van het bottom up proces geïmplementeerd zal worden.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie (mede namens de leden van de fracties van de SP, ChristenUnie en SGP)

De leden van de fractie van de **PvdA** zijn van mening dat het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht zich moeten beperken tot uitvoering van de Wabo en geen nieuw beleid dienen te bevatten.

In reactie hierop wil ik aangeven dat de nieuwe regeling van het vergunningvrij bouwen voor een deel noodzakelijk is in verband met de uitvoering van de Wabo en voor een ander deel nieuw beleid betreft. Voor de uitvoering van de Wabo is het nodig dat de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen onder de Woningwet dient te verschuiven naar de Wabo. Daarbij is een aanpassing van de regeling nodig om de consequenties van het vervallen van de lichte-bouwvergunning met de Wabo te

compenseren. In die zin kan deze regeling voor de uitvoering van de Wabo niet worden gemist.

Voor zover het gaat om nieuw beleid betreft het de verwerking van de resultaten uit de evaluatie van het vergunningvrij bouwen en het kabinetsstandpunt daarop. Bij brief van 3 november 2008 heeft het kabinet het evaluatieonderzoek en het kabinetsstandpunt daarop aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94). De uitwerking van het Kabinetsstandpunt voorziet in wijzigingen in verband met de wens om de praktische toepasbaarheid van de regeling voor het vergunningvrije bouwen verder te verbeteren en knelpunten in de uitvoering daarvan weg te nemen. Daarbij is tegelijkertijd, in lijn met het algemene kabinetsstreven om administratieve lasten te verminderen, waar mogelijk de categorie «omgevingsvergunningvrije» bouwwerken verder verruimd. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet Wabo heeft de Tweede Kamer een motie van de leden Boelhouwer (PvdA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU) aanvaard met de strekking de voorgestelde verruiming van vergunningvrij bouwen mogelijk te maken waarbij de in het bestemmingsplan geboden mogelijkheden qua oppervlakte en maatvoering het maximum zijn (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23). Ter uitvoering van deze motie is de concept-regeling op diverse onderdelen aangepast, waardoor de voorgestelde verruiming van vergunningvrije bouwmogelijkheden nu vooral te vinden is in artikel 3 van de regeling. Op dat bouwen blijft de planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan onverminderd van toepassing. Voor een belangrijk deel wordt hiermee tegemoet gekomen aan de in uw vragen en de meerdere betrokken organisaties verwoorde kritiek op de verruiming van het vergunningvrij bouwen. Voor verdere aanpassing van de overigens noodzakelijke regeling (zie boven) bestaat naar mijn mening geen aanleiding.

De leden van de **PvdA-fractie** signaleren als gevolg van het voorgelaten ontwerp-Besluit een verregaande verschuiving van het publiekrecht naar het privaatrecht met een moeizame handhaving achteraf door de gemeente op de naleving van het Bouwbesluit en veiligheidseisen. Zij zien dat daardoor tevens ernstig inbreuk wordt gemaakt op redelijke eisen van welstand.

Omdat er bij het omgevingsvergunningvrije bouwen geen sprake is van een voorafgaand toestemmingsvereiste (een omgevingsvergunning), ontbreekt een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Daarbij is naar mijn mening echter geen sprake van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden. Wel is het toetsmoment later. Het toezicht op de naleving en de handhaving spitsen zich niet meer toe op de vraag of terecht zonder vergunning wordt gebouwd, maar of er in afwijking van de in de regeling gestelde randvoorwaarden en de in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening opgenomen eisen wordt gebouwd. Mocht er onverhoopt sprake zijn van onenigheid tussen burenen dan kan een burger het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden. Het bevoegd gezag zal dan, net zoals dat bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning het geval is, moeten bezien of de toepasselijke regels zijn overtreden en – indien daarvan sprake is – in beginsel verplicht zijn om handhavend op te treden. Een gang naar de civiele rechter is in zo'n geval niet nodig. Tegen de beslissing om al dan niet handhavend op te treden, waaraan tevens het rechtsoordeel van het bevoegd gezag is verbonden inzake de vraag in hoeverre de toepasselijke regelgeving is overtreden, kan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. De toegevoegde waarde van een vergunning voor het bouwen bij het beslechten van burenenconflicten is overigens uitermate beperkt. Net als de huidige bouwvergunning blijft de omgevingsvergunning voor het bouwen een gebonden beschikking. Indien een bouwplan voldoet aan de betrokken regelgeving uit onder meer het bestemmings-

plan, kan en mag de vergunning niet worden geweigerd. Voorts kan ik nog aangegeven dat uit het eerder genoemde evaluatieonderzoek het beeld naar voren komt dat de invoering van de huidige categorie van vergunningvrije bouwwerken niet heeft geleid tot een toename van het aantal burencollicten. Zeker nu het bouwvergunningvrije bouwen zich beperkt tot bouw mogelijkheden die veelal ook door een bestemmingsplan worden toegestaan, verwacht ik op dit punt geen verschuivingen in de werkdruk van de «rijdende rechter».

Ook ten aanzien van het welstandsaspect blijven er eisen gelden. Doordat ook in de nieuwe regeling is vastgehouden aan de zogenoemde voor-achterkantbenadering, blijven vergunningvrije bouw mogelijkheden voornamelijk beperkt tot het zogenoemde achtererfgebied. De keuze is gemaakt dat in dat achtererfgebied (dat gerekend moet worden tot het privé-domein van mensen) een terughoudender overheid op zijn plaats is. Vergunningvrij bouwen blijft daar binnen bestaande maatvoeringen toegestaan en een verruiming van vergunningvrije bouw mogelijkheden ten opzichte van de nu geldende situatie blijft onderworpen aan de bouw mogelijkheden die het lokale bestemmingsplan biedt. In dit achtererfgebied geldt het lichtere regime van repressief welstandstoezicht. Het uiterlijk van bestaande bouwwerken mag niet in ernstige mate strijdig zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld aan de hand van de hiertoe opgenomen criteria uit de welstandsnota. Ook de omgevingsvergunningvrije bouwwerken vallen onder dit repressieve welstandsvereiste dat is opgenomen in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. De naleving van dit vereiste kan plaatsvinden door het opleggen van een verplichting tot het treffen van voorzieningen op grond van artikel 13a van de Woningwet. Overigens zijn op diverse punten in de regeling uitzonderingen gemaakt in verband met het door de gemeente te voeren welstandsbeleid. Zo blijft het bouwen in bepaalde aangewezen stroken die grenzen aan het publieke domein vergunningplichtig. Daarmee wordt bijvoorbeeld bereikt dat hoeksituaties – waarbij woningen aan de kop van een rij met de zijgevel direct (zonder zijtuin) grenzen aan de weg of ander openbaar gebied – beter tegen eventuele aantastingen van ruimtelijke kwaliteit zijn beschermd. Het bouwen van bijbehorende bouwwerken binnen deze strook blijft vergunningplichtig en is zodoende onderworpen aan een preventieve toets aan onder meer het bestemmingsplan en de welstandsnota. Dit geldt ook voor situaties waarin de achtergevel direct grenst aan openbaar toegankelijk gebied. Om publiek domein ook in die gevallen voldoende adequaat te kunnen beschermen tegen eventuele aantastingen van ruimtelijke kwaliteit is deze randvoorwaarde gesteld. Voorts is vergunningvrij bouwen niet mogelijk in, op, aan of bij monumenten. Ook kunnen geen uitwendige bouwactiviteiten plaatsvinden bij beschermde stads- of dorpsgezichten als bedoeld in de Monumentenwet 1988.

Ten slotte

Het ontwerp-Besluit omgevingsrecht is inmiddels aangepast in verband met de ingekomen commentaren van gemeenten, provincies, betrokken organisaties van welstand, architecten en het bedrijfsleven, individuele burgers en bedrijven, alsmede in verband met de bovenvermelde motie Boelhouwer/Wiegman. Rekening is gehouden met de vragen die door Tweede en Eerste Kamer zijn gesteld in de voorhangprocedure. Ook de verschuivingen in de bevoegdhedenverdeling in verband met de package deal inzake Mans zijn verwerkt.

Graag wil ik vernemen of er uwerzijds bezwaren bestaan tegen het op korte termijn aanbieden van het gewijzigde ontwerp-Besluit aan de Raad van State.

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