

Vergaderjaar 2008–2009

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)

Nr. 10

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 juni 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 9 juni 2009 inzake het ontwerp van het Besluit omgevingsrecht (kamerstuk 31 953, nr. 6). De heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 juni 2009. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU) en Linhard (PvdA).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Pieper (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Vermeij (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Sterk (CDA), Ortega-Martijn (CU) en Besselink (PvdA).

1

Kunt u bevestigen dat bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, niet te maken zullen krijgen met regels uit het «Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer» (Activiteitenbesluit), naast de verplichtingen die voortkomen uit de omgevingsvergunning? Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?

In artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is expliciet bepaald dat IPPC-bedrijven vergunningplichtig zijn. Om eventuele strijdigheden met de IPPC-richtlijn op voorhand uit te sluiten is het Activiteitenbesluit tot op heden niet van toepassing op IPPC-bedrijven. Op 2 maart jl. is een ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 41). In dit ontwerpbesluit is het voornemen opgenomen om bepaalde onderdelen van het Activiteitenbesluit ook van toepassing te laten zijn op IPPC-bedrijven. In het kader van de inspraak op het ontwerpbesluit is door het bedrijfsleven bezwaar geuit tegen dit voornemen. Naar aanleiding van deze inspraakreactie en de op handen zijnde herziening van de IPPC-richtlijn heb ik besloten om dit voornemen thans uit het ontwerpbesluit te schrappen. Bij de toekomstige implementatie van de herziene IPPC-richtlijn zal nader worden bezien of onderdelen van het Activiteitenbesluit van toepassing kunnen worden verklaard op IPPC-bedrijven.

2

Is de benodigde software voor het elektronische aanvraagformulier al beschikbaar? En zo ja, wanneer is deze operationeel?

Op dit moment is de software nog in ontwikkeling. In productie is een module op het gebied van bouwen, slopen, reclame, inrit, kap en sloop (Briks). Deze module is sinds 28 januari van dit jaar beschikbaar en op die datum daadwerkelijk in gebruik genomen door Leidschendam-Voorburg. Een twintigtal gemeenten is gevraagd deze versie ook te beproeven. De bevindingen die door gemeenten worden opgedaan, zullen worden verwerkt in de volgende (verbeterde) versies van deze module. Op deze wijze verwacht ik een ICT-product te kunnen ontwikkelen dat aansluit bij de verwachtingen die de gebruikers ervan hebben. Dat is nu nog niet in alle opzichten het geval. Daarnaast wordt er verder gebouwd aan het formulier en worden de andere modules op het gebied van milieu, natuurbescherming, flora en fauna, monumenten en gemeentelijke en provinciale verordeningen ontwikkeld. Volgens de planning moet deze ontwikkeling zijn afgerond vóór 1 september. Daarna wordt de vergunningencheck in het systeem gebracht. De totale tool is gereed op 15 november a.s.

3

Wie hebben er toegang tot de elektronische aanvraag?

Tot het dossier hebben alleen de direct betrokkenen bij de aanvraag toegang. Dit zijn de aanvrager, de behandelaars de wettelijke adviseurs die als zodanig toegang hebben gekregen door de behandelaar.

4

Is de digitale aanvraag mogelijk zonder ondersteuning door een automatiseringsdeskundige, gegeven de vele zaken die worden gevraagd? Voorts: wat gebeurt er als er halverwege de aanvraag de computer vastloopt of er een internetstoring is? Moet dan de hele aanvraag opnieuw worden gedaan?

Het antwoord op de gevraagde gegevens in het aanvraagformulier kan worden gegeven zonder een automatiseringsdeskundige. De ICT-tool is in deze zin niet anders dan een normaal document dat digitaal ingevuld kan

worden op de computer. Het kan het beste worden vergeleken met het bestaande belastingformulier. Bij het invullen hiervan is wellicht een belastingdeskundige nodig, maar geen automatiseringsdeskundige. Dit is niet anders bij het digitale aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning. Er is voorzien in een automatische opslag van gegevens voor het geval dat de computer vastloopt dan wel internet niet langer functioneert. Desondanks is het ook bij deze tool aan te raden de gegevens tussentijds handmatig op te slaan.

5

Wat is de rol van de brandweer bij de beoordeling van de brandveiligheid?

De gemeente bepaalt welke rol de (lokale) brandweer heeft bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij de brandveiligheid een rol speelt. De vereiste brandveiligheidskennis kan worden ingebracht door zowel het eigen ambtelijke apparaat (bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht), de (lokale of regionale) brandweer als door ingehuurde externe deskundigheid. Dit maakt voor die beoordeling op zich niets uit. Deze rol is overigens niet anders dan thans het geval is bij de afgifte van bouw- en gebruiksvergunningen. Net als nu zal onder de Wabo de gemeente aandacht moeten geven aan de ketenbenadering: informatie uit de vergunningaanvraag die ook op andere plaatsen relevant is (bijvoorbeeld voor de uitrukdienst), moet ook op die andere plaatsen terechtkomen. Zie verder ook het antwoord op vraag 20.

6

Wordt het aantal vergunningvrije bouwactiviteiten per saldo uitgebreid?

Ja, met de nieuwe regeling wordt het aantal vergunningvrije bouwactiviteiten aanzienlijk uitgebreid. De inschatting is dat ten opzichte van de huidige situatie het aantal (lichte en reguliere) bouwvergunningen landelijk met circa 57% zal dalen. Op jaarbasis gaat het hier om een aantal van 64 000.

7

Wat is de stand van zaken van het overleg over de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten?

Ik wil hiervoor verwijzen naar de brief van 19 juni 2009 die ingaat op het principe-akkoord met IPO en VNG over het pakket van afspraken over de wijze waarop de problemen bij vergunningverlening en toezicht worden aangepakt (Mans/Eindbeeld).

8

Het besluit anticipeert op de oprichting van omgevingsdiensten; is het al zeker dat deze zullen worden opgericht?

Met het besluit wordt niet geanticipeerd op het oprichten van omgevingsdiensten. In mijn brief van 19 juni 2009 heb ik aangegeven dat er een principe-akkoord met IPO en VNG is bereikt over een samenhangend pakket van afspraken over de wijze waarop de problemen bij vergunningverlening en toezicht worden aangepakt (Mans/Eindbeeld). Dit in vervolg op de kabinetsvisie over dit onderwerp (brief van 6 november 2008) waarover ik met uw Kamer op 3 december 2008 van gedachten heb gewisseld. De afspraken komen er op neer dat wanneer er op 1 januari 2012 een robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering is geborgd, de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal inrichtingen zal worden gedecentraliseerd van provincies

naar gemeenten. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt, conform het hiervoor genoemde akkoord, bij de inwerkingtreding van de Wabo het college van B&W bevoegd gezag, maar het college van GS behoudt een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen (verklaring van geen bedenkingen). Dit zal nog in het Besluit omgevingsrecht worden geregeld. Het college van GS blijft ook handhavingsbevoegd. Hiervoor is een nota van wijziging bij de Invoeringswet Wabo opgesteld die deze week bij uw Kamer is ingediend (Kamerstuk 31 953, nr. 11).

9

In hoeverre zijn de omgevingsdiensten afhankelijk van de bereidheid van gemeenten, provincies en waterschappen om gezamenlijk op te treden?

Zoals aangegeven bij het antwoord onder 8, heb ik in mijn brief van 19 juni 2009 bericht dat er een principe-akkoord met IPO en VNG is bereikt over een samenhangend pakket van afspraken over de wijze waarop de problemen bij vergunningverlening en toezicht worden aangepakt (Mans/Eindbeeld). De afspraken komen er op neer dat de gemeenten en de provincies op 1 januari 2012 samen regionale diensten hebben ingesteld en deze hebben belast met de uitvoering van een basistakenpakket. Het basistakenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.

De waterschappen kunnen er zelf voor kiezen om bepaalde taken aan de regionale diensten op te dragen. In bijna alle provincies wordt deze optie met de waterschappen verkend.

Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten. Zij beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket onder te brengen bij de regionale diensten.

10

In hoeverre is de invoeringswet Wabo afhankelijk van het daadwerkelijk van start gaan de omgevingsdiensten?

De invoeringswet is daar niet van afhankelijk.

11

Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de bemensing van de omgevingsdiensten?

De afspraken komen er op neer dat de gemeenten en de provincies uiterlijk op 1 januari 2012 samen regionale diensten hebben ingesteld en deze hebben belast met de uitvoering van een basistakenpakket. Omdat de colleges van B&W en het college van GS het bevoegd gezag blijven en de eindverantwoordelijkheid dragen voor de taken van de regionale dienst, zijn zij ook verantwoordelijk voor de bemensing en de bekostiging van de diensten. Een en ander moet worden geregeld in de gemeenschappelijke regelingen waarbij de diensten worden ingesteld door de deelnemende gemeenten en de provincie.

12

Hoe is de verrekening geregeld van personeel dat bij de omgevingsdiensten komt te werken?

Omdat de colleges van B&W en het college van GS het bevoegd gezag blijven en de eindverantwoordelijkheid dragen voor de taken van de

regionale dienst, zijn zij ook verantwoordelijk voor de bemensing en de bekostiging van de diensten. Een en ander moet worden geregeld in de gemeenschappelijke regelingen waarbij de diensten worden ingesteld door de deelnemende gemeenten en de provincie.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot het betrokken personeel van de provincies en de gemeenten wordt overgedragen aan en geregeld in de gemeenschappelijke regelingen van de regionale diensten. In dat kader moet ook de rechtspositionele overgang van het personeel dat bij de diensten komt te werken, worden geregeld. In de gemeenschappelijke regeling wordt verder de doorberekening van de kosten aan de deelnemers geregeld.

13

Waar en door wie wordt het besluit genomen of een verklaring van geen bedenkingen door een hoger overheidsorgaan volstaat bij vergunningverlening?

Een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is alleen vereist voor de in de Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet 1998 (zie hoofdstuk 6 van de Invoeringswet) en voor de in de artikelen 6.5–6.8 van het Besluit omgevingsrecht genoemde gevallen. In die gevallen is het bevoegd gezag verplicht een vvgb te vragen aan het daargenoemde bestuursorgaan. Het bevoegd gezag is verplicht de vvgb te verwerken in de vergunning. Vervolgens kan de inhoud van de vvgb in het kader van beroep tegen de vergunning aan de orde worden gesteld. Zie verder het antwoord op vraag 18.

14

Waarom wordt geen aparte regeling voor delegatie tussen overheidsorganen opgenomen om onnodige bureaucratie en overleg te voorkomen?

Zoals vermeld in de toelichting op het Bor, zijn de mogelijkheden van delegatie tussen bestuursorganen in het kader van de Wabo beperkt. Dit hangt samen met het uitgangspunt van de Wabo dat een aanvrager van een omgevingsvergunning voor zijn project met niet meer dan één bevoegd gezag te maken krijgt. Dit uitgangspunt geldt zowel voor de vergunningverlening als de handhaving. Het bevoegd gezag dat voor een project is aangewezen, is in beginsel ook het bevoegd gezag voor alle vervolgvactiteiten binnen de locatie waarop het project betrekking heeft. Delegatie kan de samenhang in de vergunningverlening en in de bestuursrechtelijke handhaving van het gehele project doorkruisen. Delegatie is slechts in bepaalde gevallen mogelijk. Een belangrijke voorwaarde is dat wordt voldaan aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor de delegatie (artikel 10:15 van de Awb). In de Wabo is geen aanleiding gevonden een specifieke regeling op te nemen vanwege bovengenoemd uitgangspunt. Daarom is delegatie van de gehele bevoegdheid te beslissen over aanvragen om een omgevingsvergunning alleen mogelijk, voor zover een algemene delegatiebepaling toepasbaar is. Dit betreft met name gevallen als bedoeld in artikel 165 van de Gemeentewet, op basis waarvan het college van burgemeester en wethouders bevoegdheden kan delegeren aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelraad.

Een bijzondere vorm van delegatie van bevoegdheden volgt uit artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), zoals ook in de toelichting is vermeld. Dit artikel maakt het mogelijk om in een gemeenschappelijke regeling te bepalen dat bevoegdheden door een ander bestuursorgaan worden uitgevoerd. Gelet op artikel 51 van de Wgr bestaat de mogelijkheid om een dergelijke gemeenschappelijke regeling te treffen tussen provincies en gemeenten. Ook is het mogelijk op basis

van de Wgr bevoegdheden te delegeren aan een openbaar lichaam dat is opgericht bij de gemeenschappelijke regeling. Deze mogelijkheid is vooral aantrekkelijk voor gemeenten en provincies die gebruik wensen te maken van de schaalvoordelen van een gezamenlijke uitvoeringsdienst. Overigens is het niet noodzakelijk om beslissingsbevoegdheden aan een gemeenschappelijke dienst te delegeren. Ook zonder delegatie kan het nuttig en efficiënt zijn om gebruik te maken van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (omgevingsdienst) voor de voorbereiding van de vergunningverlening en voor de uitvoering van het toezicht op de naleving. Zo'n uitvoeringsorganisatie kan door gemeenten en provincies worden gerealiseerd met behulp van de Wgr. Ik wil hierbij tevens verwijzen naar hetgeen omtrent het oprichten van uitvoeringsdiensten is opgenomen in de recente brief over de nadere kabinetsreactie handhavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting.

Ook artikel 107 van de Provinciewet bevat een algemene delegatiemogelijkheid en heeft betrekking op de delegatie van provinciale (medebewind)bevoegdheden aan organen van gemeenten of waterschappen voor zover die bevoegdheden zich naar hun aard en schaal daartoe lenen. Deze bepaling is echter niet bruikbaar binnen het kader van de Wabo. Noch voor onderdelen van een project, noch voor het gehele project. Met name bovengenoemd uitgangspunt van eenheid van beslissingsbevoegdheid (artikel 2.4, vijfde lid, van de Wabo) verzet zich hiertegen.

15

Waarom wordt bij het aanvraagdocument niet vooraf bekend gemaakt wat de weigeringsgronden zijn zodat teleurstelling, frustratie en juridisering kan worden voorkomen?

De weigeringsgronden voor een omgevingsvergunning volgen rechtstreeks uit de wet (artikelen 2.10–2.20a van de Wabo). De weigeringsgronden verschillen nogal van karakter. Sommige weigeringsgronden hebben een bindender karakter dan andere. Zo hebben de weigeringsgronden voor bouwen (zie artikel 2.10) een bindender karakter dan voor milieu (zie artikel 2.14) of monumenten (zie artikel 2.15). Overigens zal de mogelijkheid tot weigering van de vergunning in veel gevallen onderdeel uitmaken van het vooroverleg dat aan de indiening van een vergunningaanvraag vooraf gaat.

16

Hoe wordt bepaald dat een overheidsorgaan belanghebbende is? Gelden voor hen dezelfde beperkingen als voor andere belanghebbenden?

Dit wordt bepaald aan de hand van artikel 1:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de criteria die daaromtrent in de jurisprudentie zijn ontwikkeld. In dat artikellid komt tot uitdrukking dat ten aanzien van bestuursorganen de hun toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd. Welke dat zijn, is afhankelijk van het bestuursorgaan waar het om gaat. De Wabo brengt daarin geen verandering. Wel is op enkele plaatsen expliciet geregeld dat bestuursorganen die zijn betrokken bij de voorbereiding van de besluitvorming ook andere bevoegdheden hebben. Een voorbeeld daarvan is dat een bestuursorgaan dat advies heeft uitgebracht een verzoek om handhaving kan doen (artikel 5.20 van de Wabo). Het is dan niet nodig dat het bestuursorgaan aan de criteria voor belanghebbende voldoet.

17

Wat is de positie van de Waterschappen in de hele vergunningverlening onder de Wabo? Wanneer worden zij betrokken en wat zijn hun mogelijkheden nog?

Het kabinet heeft de totstandkoming van de Waterwet en de Wabo een goed moment geacht om de dubbele toestemmingsbevoegdheid voor indirecte lozingen af te schaffen. Op dit moment vallen de meeste van deze kleine indirecte lozingen al uitsluitend onder de Wet milieubeheer, met dien verstande dat lozingen vanuit ongeveer 20 categorieën grotere bedrijven nog onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vallen. De aanwijzing van deze categorieën heeft plaatsgevonden in 1990. Het betrof toen vergunningplichtige lozingen met een hoog risico voor de belasting van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en het oppervlaktewater. Bovendien was de aanwijzing toen nodig met het oog op Europese regelgeving, omdat indirecte lozingen toen uitsluitend op grond van gemeentelijke verordeningen waren geregeld.

Inmiddels is deze aanwijzing grotendeels achterhaald. De meeste van de aangewezen categorieën zijn nu geregeld door middel van algemene regels (Activiteitenbesluit, Besluit glastuinbouw). Doordat de aangewezen lozingen in de afgelopen jaren zijn gesaneerd zijn nu andere indirecte lozingen bepalend voor de belasting van de rioolwaterzuiveringsinstallaties. En omdat de indirecte lozingen inmiddels ook onder de Wet milieubeheer vallen is aanwijzing ook niet nodig met het oog op Europese regelgeving.

Met de inwerkingtreding van de Waterwet wordt geen onderscheid meer gemaakt in verschillende categorieën indirecte lozingen en worden alle indirecte lozingen via de Wabo en de Wet milieubeheer gereguleerd. Omdat ook de waterbeheerder (waterschap) een belang te behartigen heeft waar het gaat om de zorg voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie, in het licht van de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water, is bezien hoe aan deze verantwoordelijkheid invulling kan worden gegeven zonder afbreuk te doen aan het principe van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving.

In de Wabo (artikel 2.26) is daarom gekozen voor een algemene adviesbevoegdheid van de waterbeheerder bij indirecte lozingen vanuit inrichtingen. In bepaalde gevallen heeft dit advies een bindend karakter. Het gaat dan om gevallen waarin de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties zou worden belemmerd of de krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer gestelde grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden worden overschreden. Met betrekking tot toezicht is bepaald dat de waterbeheerder ook toezichthouders kan aanwijzen. Die kunnen vervolgens toezicht houden op alle indirecte lozingen vanuit de bedrijven. De nu nog aangebrachte splitsing van de indirecte lozingen in verschillende categorieën is dan immers vervallen. Daardoor kunnen de waterbeheerders bij toezicht prioriteit geven aan die indirecte lozingen die in de specifieke situatie het grootste risico vormen. Wanneer handhaving (intrekking vergunning, last onder dwangsom en bestuursdwang) gewenst of noodzakelijk is, kan de waterbeheerder het bevoegd gezag hierom verzoeken. In eerdergenoemde gevallen is wettelijk bepaald (artikel 5.20, derde lid, Wabo) dat het bevoegd gezag dit verzoek ook moet opvolgen, tenzij het bevoegd gezag kan aangeven dat dat in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu (denk aan de IPPC-richtlijn die integrale afweging tussen verschillende soorten emissies verplicht stelt). Dit zal overigens in dit soort gevallen zelden aan de orde zijn. Wat betreft situaties waarbij onmiddellijk ingrijpen is vereist, gaat het kabinet ervan uit dat de bevoegde gezagsinstanties onverwijld gevolg geven aan een verzoek van de waterbeheerder op dat punt.

Tijdens de behandeling van de Wabo in de Tweede Kamer op 6 december 2007 is overigens vanwege de VVD-fractie nog aan de orde gesteld op welke wijze de expertise van de waterschappen ook in het kader van de omgevingsvergunning zal blijven benut. Ik heb daarbij gesteld dat voorkomen moet worden dat dubbele expertise wordt opgebouwd en dat de uitwisseling van kennis achter het loket verzekerd moet zijn. Ook dit is een

belangrijk punt bij de voorbereidingen van de invoering van de Wabo. In dat licht bezien is aan de waterschappen aangegeven actief contact te zoeken met gemeenten en provincies om afspraken te maken over de inzet van de expertise van waterschappen ten behoeve van de waterkwaliteit. De Unie adviseert – voor zover mij bekend – waterschappen deze expertise (vooralsnog) kosteloos aan te bieden. Dit bevordert het gebruik van de kennis van de waterschappen. De uitvoering van de Wabo en de betrokkenheid van de waterschappen met betrekking tot indirecte lozingen en de kosten van advisering door de waterschappen zullen nauwlettend aan monitoring vanuit de Unie worden onderworpen. Ik heb toegezegd de Tweede Kamer op dit punt op de hoogte te houden.

18

Wat is de status van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb)? Is hier sprake van een veto?

Bij een vvgb wordt de beslissende bevoegdheid omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan overgelaten (het vvgb-orgaan). Dit vanwege de bij dat orgaan aanwezige specifieke kennis of de bijzondere bestuurlijke taken of verantwoordelijkheden van dat orgaan. Het vvgb-orgaan beslist dan inhoudelijk over bepaalde aspecten of activiteiten. Het formuleert bijvoorbeeld de voorschriften die daaromtrent aan de vergunning worden verbonden. Als het vvgb-orgaan de verklaring weigert, moet het bevoegd gezag de vergunning weigeren. Dit komt tot uitdrukking in het nieuwe artikel 2.20a van de Wabo, zoals opgenomen in (artikel 1.1, onderdeel K) van de Invoeringswet Wabo.

19

Kunt u het inzicht in de gewenste en feitelijke handhavingscapaciteit nader duiden? Hoe moet die capaciteit er uit zien, hoeveel meer of minder mankracht is nodig?

De noodzakelijke toezicht- en handhavingscapaciteit op lokaal niveau is afhankelijk van het aantal en de mate van complexiteit van de aanwezige bedrijven en de soort activiteiten die worden uitgevoerd. Ook is van invloed of de gemeente een stedelijk karakter (bedrijventerreinen) of een landelijk karakter (landelijk gebied, veel agrarische bedrijvigheid) heeft. Daarnaast is de benodigde toezicht- en handhavingscapaciteit afhankelijk van:

- Het spontane naleefniveau van de betrokken bedrijven. Dit naleefniveau hangt onder andere af de mate waarin een bedrijf kennis heeft van de regels en deze accepteert. Ook is van belang of in de interne bedrijfsvoering het naleven van regels is geborgd (bijvoorbeeld aan de hand van een intern kwaliteitssysteem en door periodieke audits door het hoofdkantoor). Immers, als bedrijven laten zien dat het naleefgedrag in orde is, zal er ook minder toezicht nodig zijn.
- Diversiteit en complexiteit van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Dit vergt verschillende expertises.
- Een minimum aantal mensen om lokale kwetsbaarheid (bijvoorbeeld vervangbaarheid) op te vangen.

Op dit moment is niet bekend wat de exacte personele capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving per gemeente is en zou moeten zijn. Daar komt nog bij dat de definities van functies bij de gemeenten verschillen en functies worden gecombineerd voor meerdere doelen. Binnen vergunningverlening en toezicht (en het beleid er op) heb je bepaalde «specifieke backoffice» kennis die voor beide elementen in voorkomende gevallen wordt ingezet, bijvoorbeeld de geluidspecialist of de constructeur.

Vaak worden expertises op verschillende manieren ingezet. Uit de Eindrapportage van de VROM-inspectie gemeentebrede onderzoeken 2003–2008 blijkt dat er bij de gemeenten nog de nodige verbeterlagen moeten worden gemaakt. Het naleefniveau in het takenpakket ligt rond de 60–65% ten tijde van het onderzoek. Het streven is 90% in 2010. Het lage naleefniveau wordt deels veroorzaakt door het onvoldoende beschikbaar zijn van (deskundig) personeel. Veel aan kwaliteit en efficiëntie kan worden gewonnen door gezamenlijk te werken. Na inwerkingtreding van de Wabo zullen gemeenten het toezicht op de diverse Wabo-onderdelen intern (tussen de verschillende disciplines) op elkaar moeten afstemmen. Daarnaast zal een gemeente het toezicht en de handhaving ook met de externe handhavingpartners (provincie, waterschap, politie, rijksoverheid) moeten afstemmen. Vereniging BWT Nederland, Landelijk Netwerk Brandpreventie en Platform Milieuhandhaving Grote Gemeenten, drie vakgroepen van gemeentelijke experts op het gebied van bouwen, brand en respectievelijk milieu, hebben gezamenlijk een toezichtsprotocol voor de Wabo ontwikkeld. Daarin wordt duidelijk waar de verschillende disciplines kunnen en zouden moeten samenwerken, waarbij zowel de kwaliteit van het toezicht als de efficiëntie wordt verbeterd. In de nadere kabinetsreactie handavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting van 19 juni 2009 zijn de afspraken («package deal») tussen VROM, IPO en VNG verwoord. Hierin wordt voorgesteld te komen tot regionale uitvoeringsorganisaties, waardoor het efficiënt delen van specifieke expertise mogelijk is. Met deze uitvoeringsstructuur kunnen gemeenten op een slimme manier overhead, noodzakelijke expertise en onderlinge vervangbaarheid organiseren, waardoor ze minder kwetsbaar zijn.

Hoe groot de gewenste capaciteit per gemeente zou moeten zijn, hangt dus af van interne en externe factoren die per gemeente en regio kunnen verschillen en de efficiëntieslagen die zeer zeker mogelijk zijn voor toezicht door samen te werken. Om een goede inschatting te kunnen maken van hoeveel capaciteit nodig is, zal er een goede analyse moeten komen. Daar moeten gemeenten de komende jaren mee aan de slag. Door een dergelijke analyse op te stellen en een vertaalslag te maken naar de noodzakelijke capaciteit om de gestelde doelstellingen op lokaal niveau te bereiken ontstaat er inzicht over de huidige en gewenste capaciteit bij de individuele organisaties. Met de kwaliteitscriteria in het Bor is het de bedoeling dat dit inzicht ook ontstaat voor de andere Wabo-terreinen.

20

Wat zijn de bevoegdheden van de brandweer naast de voorschriften uit het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, gesteld dat een bouwwerk aan die voorschriften voldoet?

Ongeacht of het gebruik van een bouwwerk aan de voorschriften van het Gebruiksbesluit voldoet, heeft de brandweer op grond van Woningwet geen bevoegdheden. Of en zo ja, welke bevoegdheden de brandweer heeft bij het uitoefenen van toezicht op de naleving en de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften, wordt bepaald door de interne gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders kunnen als bevoegd gezag toezichthouders aanwijzen die bevoegd zijn om in bouwwerken te controleren of aan de brandveiligheidsvoorschriften van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken wordt voldaan. Zij kunnen deze taken via mandatering door een ambtelijke dienst laten uitvoeren. Voorts kunnen burgemeester en wethouders de brandweer een adviserende taak bij de voorbereiding van hun besluiten geven, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de brandveiligheidsaspecten van vergunningaanvragen. Of de brandweer met deze taken wordt belast, hangt niet af van de vraag of het gebruik van een bouwwerk aan de voorschriften van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken voldoet, maar van de vraag of het bevoegd gezag haar die taken heeft willen toekennen.

21

De Wabo is van toepassing is op indirecte lozingen vanuit vergunningplichtige inrichtingen. Wat is de relatie met de Waterwet?

In de Nota n.a.v. het verslag bij de Wabo¹ is uitgebreid ingegaan op de relatie tussen de Wabo en de Waterwet en in dat kader op de regeling van de indirecte lozingen. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

22

Waarom is er niet gekozen voor een (basis-)standaardisering van de methodiek met betrekking tot de monitoring, die indien gewenst kan worden uitgebreid?

De voortgang en de resultaten van de uitvoering van het handhavingsbeleid moeten worden gemonitord, geëvalueerd en worden vastgelegd in een verslag. Het doel hiervan is om te volgen wat de opbrengst van de handhaving is en wat er is bereikt. Het is een periodiek sturings- en verantwoordingsdocument voor het college van burgemeester en wethouders en het management. Jaarlijks moet er een verslag naar de raad, waarin deze gegevens zijn opgenomen.

Om de monitoring te kunnen uitvoeren moet een gemeente goede en heldere beleidsvoornemens (doelstellingen) en bijbehorende indicatoren formuleren en de resultaten bijhouden. Het is niet de bedoeling om allerlei grootschalige beleidsevaluaties uit te voeren.

VROM heeft er niet voor gekozen om de methodiek van monitoring te standaardiseren en een uniforme methodiek verplicht voor te schrijven. Enerzijds omdat de indicatoren van het monitoringsinstrument afhankelijk zijn van de eigen doelstellingen, anderzijds omdat het instrument moet passen binnen de eigen werkprocessen. Het is aan het bevoegd gezag om een methode te gebruiken die het beste aansluit bij de eigen organisatie en de eigen beleidsdoelstellingen.

VROM ondersteunt overheden wel door projecten hieromtrent aan te moedigen en zoveel mogelijk kennis tussen overheden delen. Zo zijn er praktijkproeven en projectleiderskringen opgestart om een aantal methodes in het kader van het programmatisch handhaven te ontwikkelen. Een voorbeeld is het monitoringsysteem van het Samenwerkingsknooppunt Limburg. Dit monitoringsysteem is samen met een probleemanalyse ontwikkeld. De analyse richt zich op het naleefgedrag van veroorzakers van overtredingen. In de monitor wordt nagegaan in welke mate dit gedrag feitelijk wordt getoond.

23

Er zijn situaties waarbij in afwijking van de planologische regelgeving vergunningvrij kan worden gebouwd. Is de lijst van artikel 2 van de bijlage uitputtend? Zijn er mogelijkheden voor het bevoegd gezag deze lijst te beperken?

Bijlage II verdeelt het vergunningvrije bouwen in een tweetal categorieën. In artikel 2 is de categorie van bouwwerken opgenomen waarvoor de planologische regelgeving niet geldt. Deze categorie vormt een voortzetting van het bouwvergunningvrije bouwen zoals dat thans nog onder de Woningwet in artikel 2 en 3 van het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken is opgenomen. Deze categorie is uitputtend van aard en het bevoegd gezag kan deze lijst niet in generieke zin beperken. Op deze bouwwerken is wel het repressieve welstandstoezicht uit de Woningwet van toepassing, zodat het bevoegd gezag bij eventuele strijd met de beleidsregels uit de welstandsnota ingevolge artikel 13a van de Woningwet de bevoegdheid heeft om de eigenaar een verplichting op te leggen ten aanzien van een excessief uiterlijk van een bouwwerk voorzieningen te treffen. Daarnaast geldt dat in, op, aan of bij

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 8. p. 49 tot en met 52.

gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten niet zonder vergunning gebouwd mag worden. Met uitzondering van bouwwerkzaamheden die inpandig plaatsvinden, geldt dit ook voor het bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988. In artikel 3 is de categorie van bouwwerken opgenomen waar de planologische regelgeving wel onverminderd van toepassing is. Indien een bouwwerk uit deze categorie in strijd zou zijn met bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening, is een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo vereist. Naast het feit dat het bouwen in deze categorie dus moet voldoen aan de planologische regelgeving, gelden bovendien de eerder genoemde uitzonderingen voor monumenten en stads- en dorpsgezichten en is ook op deze categorie het regime van het repressieve welstandstoezicht van toepassing.

24

Kunnen er voorbeelden gegeven worden van andere typen gebouwen waar meer vergunningvrije bouw mogelijkheden worden toegestaan?

Naast woningen en woongebouwen wordt vergunningvrij bouwen als bedoeld in artikel 2 ook mogelijk bij bijvoorbeeld een kantoorgebouw, (agrarisch) bedrijfsgebouw of winkelgebouw. Bijeenkomstgebouwen (voor het samenkomen van mensen) zoals horeca gelegenheden, theaters, kinderdagverblijven, kerken en sportaccommodaties, zijn onder meer vanwege veiligheidsmotieven uitdrukkelijk uitgezonderd van de mogelijkheid om er zonder vergunning aan- en uitbouwen of bijgebouwen bij te bouwen.

25

Onder welke definitie (voor/erf/achtererf) valt een binnenterrein, bijvoorbeeld een patio die volledig omsloten is door de eigen woning?

Een door een woning omsloten binnenterrein, zoals een patio, valt weliswaar onder het begrip «erf» maar kan gezien de definiëring niet gerekend worden tot het voorerf of het achtererfgebied. In zo'n binnenruimte mogen dan ook geen vergunningvrije aan- of uitbouwen of bijgebouwen worden gebouwd. Dit zal in de nota van toelichting worden verduidelijkt.

26

Hoe worden kelders en aan- en uitbouwen op een bovenverdieping dan beschouwd wanneer zij niet als bijbehorende bouwwerken worden gezien?

In de zin van deze regeling kunnen kelders en uitbreidingen van een hoofdgebouw op een bovenverdieping, niet beschouwd worden als een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk. Er zal dus een omgevingsvergunning voor de desbetreffende bouwwerken zijn vereist. In dat kader vindt een toetsing aan onder meer het bestemmingsplan of de beheersverordening plaats. Afhankelijk van de gekozen definiëringen en systematiek in een bestemmingsplan, beheersverordening of andere regeling zal een dergelijke kelder, uitbreiding of andersoortig bouwwerk beoordeeld moeten worden. Voor het begrippenkader in voorliggende regeling is dit niet van betekenis. Andersom geredeneerd is het begrippenkader van de voorliggende regeling ook niet van betekenis voor de wijze waarop zo'n bouwwerk in het kader van een bestemmingsplan, beheersverordening of andere regeling beschouwd moet worden.

27

Is het maken van een kelder of aan- en uitbouwen van een bovenverdieping, bijvoorbeeld het dichtmaken van een balkon, al dan niet gelegen aan

openbaar toegankelijk gebied, nu wel of niet vergunningplichtig? En zo ja, wanneer wel en wanneer niet?

Bijbehorende bouwwerken (zoals aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en ander bouwwerkjes met een dak) zijn alleen vergunningvrij voor zover deze op de grond worden gebouwd. De hoogten zijn daarbij op zo'n wijze gemaximaliseerd dat het nooit meer dan één bouwlaag kan beslaan. Bovendien mag er zonder vergunning geen dakterras of balkon worden gerealiseerd. Hier is mede uit een oogpunt van veiligheid voor gekozen. Meerdere bouwlagen betekent dat verdiepingsvloeren worden aangelegd waarop mensen zullen verblijven. Het is verstandig om hierbij te blijven werken met een preventieve toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003. Daarnaast is er bij het realiseren van grotere bouwhoogten ook uit planologische en welstandsmotieven voor gekozen om een preventieve toets te handhaven.