



Oranjewoud

Van specifiek naar algemeen, hoe?!

Een onderzoek naar de wijze waarop algemene vergunningvoorschriften eruit dienen te zien zodat omzetting van vergunningplicht naar meldingsplicht mogelijk wordt in het kader van artikel 19 Spoorwegwet.

Van specifiek naar algemeen, hoe?!

Een onderzoek naar de wijze waarop algemene vergunningvoorschriften eruit dienen te zien zodat omzetting van vergunningplicht naar meldingsplicht mogelijk wordt in het kader van artikel 19 Spoorwegwet.

Naam: Nicolle van Beers
Studentnummer: 2027240

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie opleiding: Tilburg

Afstudeerorganisatie: Advies- en ingenieursbureau Oranjewoud
Afstudeermentor: dhr. A.E.A. van den Heijkant
Eerste afstudeerdocent: dhr. mr. T.F. Lina
Tweede afstudeerdocent: mevr. mr. A.K.P. Cobben

Afstudeerperiode: februari 2012 - mei 2012

Oosterhout, 25 mei 2012

Voorwoord

Deze scriptie is de laatste stap naar mijn diploma aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. In 2008 ben ik met de studie HBO-recht begonnen. Vanwege mijn grote affectie met het bestuursrecht heb ik mijn scriptie hier aan gewijd.

Ik heb mijn onderzoek uitgevoerd bij Advies- en ingenieursbureau Oranjewoud (verder: Oranjewoud) te Oosterhout. De opdracht die ik gedurende mijn afstudeerperiode heb uitgevoerd gaat over de Spoorwegwet. Ik heb onderzoek gedaan naar de wijze waarop algemene voorschriften eruit dienen te zien om in tegenstelling tot de vergunningplicht een meldingsplicht mogelijk te maken op grond van artikel 19 Spoorwegwet. De vergunningplicht uit dit artikel moet namelijk in de toekomst ook een mogelijkheid bieden tot een meldingsplicht. Ook diende ik een risico-inventarisatie op te stellen die in kaart zou brengen welke activiteiten op, om en nabij het spoor van belang zijn en welke risico's deze met zich mee kunnen brengen. De risicoanalyse maakt duidelijk welke activiteiten van de vergunningplicht overgeheveld kunnen worden naar meldingsplicht en welke activiteiten vergunningplichtig dienen te blijven.

Bij deze wil ik graag Oranjewoud bedanken dat ik de mogelijkheid en het vertrouwen heb gekregen om mijn afstudeeronderzoek bij hen te verrichten. In het bijzonder wil ik mijn stagementor de heer T. van den Heijkant bedanken voor zijn begeleiding gedurende mijn afstudeerperiode. Ook wil ik de heren R. Eerden en T. Brekelmans bedanken voor de verdere begeleiding van het proces. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de heer J. Eskens, die mij tijdens de afstudeerperiode erg gesteund heeft. Tevens wil ik mevrouw M. Wiertz bedanken voor de medewerking die zij heeft verleend om mijn enquête op de internetsite van Oranjewoud te lanceren. Bovendien wil ik alle collega's van Oranjewoud bedanken voor de contactgegevens van vergunningverleners bij gemeenten. Zonder hen had ik waarschijnlijk niet zulke goede resultaten kunnen bereiken met de enquêtes. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocent de heer T. Lina bedanken voor alle hulp en begeleiding tijdens mijn afstudeerstage.

Tot slot gaat mijn dank enerzijds uit naar alle vergunningverleners die de enquêtes hebben ingevuld en anderzijds alle opdrachtnemers en aannemers die deel hebben genomen aan de verschillende overleggen/interviews.

Nicolle van Beers
Oosterhout, mei 2012

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	
1. Inleiding.....	8
1.1 De afstudeerorganisatie	8
1.2 De aanleiding voor het onderzoek.....	8
1.3 Probleembeschrijving	8
1.4 Doelstelling	9
1.5 Centrale vraag	9
1.6 Belanghebbenden bij dit onderzoek	9
1.7 Methoden van onderzoek.....	9
1.8 Verantwoording.....	10
1.9 Leeswijzer	10
2. Maatschappelijke ontwikkelingen.....	11
2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	11
2.1.1 Begin deregulering	11
2.1.2 Algemene ontwikkelingen.....	11
2.1.3 Ontwikkelingen milieuregelgeving	12
2.1.4 De overgang naar de omgevingsvergunning	12
2.1.5 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer	13
2.2 Relatie met Spoorwegwet	13
2.3 Conclusie	13
3. Doelstellingen in theorie en praktijk.....	14
3.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....	14
3.1.1 De doelstellingen.....	14
3.1.2. Praktijkervaringen vanuit gemeenten.....	15
Administratieve lasten	15
Vereenvoudiging regelgeving	15
Vermindering regelgeving.....	16
Één bevoegd gezag	17
Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.....	17
3.1.3 Literatuur	17
3.2 Conclusie	19
3.3 Het Activiteitenbesluit.....	20
3.3.1 De doelstellingen.....	20
3.3.2 Praktijkervaringen vanuit gemeenten	20
Duidelijkheid voor bedrijf met komst meldingsplicht?	21
Kennis bij bedrijven	21
Administratieve lasten	22
Moeilijkheden voor gemeenten.....	22
Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.....	23
3.3.3. Literatuur	23
3.4 Conclusie	24
4. Voor- en/of nadelen melding Activiteitenbesluit.....	25
4.1 Voordelen melding ten opzichte van een vergunning	25
4.2 Nadelen melding ten opzichte van een vergunning	25
4.3 Conclusie	26

5. De Spoorwegwet en artikel 19 Spoorwegwet.....	27
5.1 Het doel	27
5.2 Conclusie	28
6. Artikel 19 Spoorwegwet in de praktijk.....	29
6.1 Volgens ProRail	29
6.2 Volgens procescontractaannemer en opdrachtnemer	29
6.3 Volgens onderaannemer	30
6.4 Conclusie	30
7. Activiteiten van vergunningplicht naar meldingsplicht	31
8. Risico's afdichten in wettelijke bepalingen.....	33
8.1 Wetgevingskwaliteit.....	33
8.2 Vereisten.....	33
8.2.1 Handhaafbaarheid.....	33
8.2.2 Doelmatigheid	34
8.2.3 Eenvoud en duidelijkheid.....	34
8.3 Conclusie	35
9. Bevoegdheid ProRail ten aanzien van mandaatverlening	36
9.1 Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet	36
9.2 Bevoegdheid ProRail ten aanzien van de mandaatverlening.....	36
9.3 Conclusie	38
Conclusie	39
Aanbevelingen	41
Evaluatie onderzoek	42
Literatuurlijst.....	43
Bijlagen.....	
Bijlage 1: Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet.....	
Bijlage 2: Benaderde gemeenten	
Bijlage 3: Steekproef	
Bijlage 4: Enquêtevragen Wabo en Activiteitenbesluit.....	
Bijlage 5: Resultaten enquête vergunningverleners gemeenten.....	
Bijlage 6: Risico-inventarisatie naar aanleiding van hoofdstuk 7	
Bijlage 7: Artikel 19 Spoorwegwet.....	
Bijlage 8: Artikel 20 Spoorwegwet.....	

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZW	Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging
Bor	Besluit omgevingsrecht
Mor	Regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
NS	Nederlandse Spoorwegen
NvT	Nota van Toelichting
NVW	Normenkader Veilig Werken
OLO	Omgevingsloket Online
PCA	Procescontractaannemer
PVB	Plan Veilige Berijdbaarheid
PVR	Profiel van vrije ruimte
RI&A	Risico-inventarisatie en- analyse
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
TAO	Treindienst aantastende onregelmatigheid
VGC	Veiligheid- en Gezondheidscoördinator
V&G-plan	Veiligheid- en Gezondheidsplan
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWW	Voorschrift Veilig Werken
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbi	Werkplekbeveiligingsinstructie
Wm	Wet milieubeheer

Verklarende woordenlijst

Activiteit is een werkzaamheid (procedurestap) die een persoon of onderneming verricht om een handeling tot stand te brengen.¹ Meer specifiek kan het er bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo) bijvoorbeeld om gaan dat een persoon een gebouw wil slopen en vervolgens een nieuw gebouw neer wil zetten.

Algemeen verbindend voorschrift wordt in de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) niet gedefinieerd.² De Memorie van Toelichting (verder: MvT) bij het wetsvoorstel Derde tranche geeft met verwijzing naar de rechtspraak³ een omschrijving van het begrip algemeen verbindend voorschrift. Het is een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.⁴ Het zijn besluiten van algemene strekking en gelden voor een open groep mensen. Er kan niet van het voorschrift worden afgeweken. Er is pas sprake van een voorschrift als het om een zelfstandige normstelling gaat. Regels zijn "zo geformuleerd, dat ze concrete als zodanig herkenbare, in voldoende duidelijke bewoordingen gestelde normstellingen bevatten die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn"⁵

Artikel 19 Spoorwegwet is een verbodsbepaling. Er mag niet zonder vergunning van de Minister van Infrastructuur en Milieu gewerkt worden als het aankomt op activiteiten op, om of nabij het spoor. In geen geval mag het veilige en doelmatige gebruik en de berijdbaarheid van de spoorbaan in gevaar komen.⁶

Bestuursorgaan: in artikel 1:1 lid 1 Awb is het begrip bestuursorgaan opgenomen. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt a- en b-organen. A-organen zijn altijd bestuursorgaan en krachtens publiekrecht ingesteld. Zij vallen voor hun hele doen en laten onder de Awb. Er kan gesteld worden dat zij onder de 'echte' overheid vallen en zijn 'fulltime' bestuursorgaan. B-organen zijn enkel voor een bepaalde handeling bestuursorgaan en vallen daarmee onder de Awb, dat is voorzover ze over openbaar gezag beschikken. Het is een persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.⁷

Elementverharding wordt ook wel bestratingswerk genoemd. Het zijn vaak klinkers en tegels.⁸

Gesloten verharding is verharding waarbij geen voegen of openingen aanwezig zijn in de verharding. Het zijn vaak asfaltwegen.⁹

Halfverharding bestaat uit onsamenhangend materiaal, maar het zorgt wel voor meer draagkracht dan de originele grond. Er kan gedacht worden aan grind, gebroken natuursteen of gebroken natuursteen.¹⁰

Hoofdspoorweg is het gehele spoorwegnet voor personen- en goederenvervoer in Nederland tezamen. Iedere spoorwegonderneming met een bedrijfsvergunning en veiligheidsattest heeft toegang tot de hoofdspoorweg.¹¹

¹ <<http://www.encyclo.nl/begrip/activiteit>> >> 02-04-2012

² L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2009, p. 230

³ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2009, p. 231 en HR 10 juni 1919, NJ 1919, p. 647

⁴ *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 105

⁵ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2009, p. 232 en ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006, 366

⁶ Zie bijlage 7: Artikel 19 Spoorwegwet

⁷ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2009, p. 115

⁸ <<http://drimmelen.shared.1eeurope.nl/bis/documenten/13%20Bijlage%20Kwaliteitsbeelden%20verharding.pdf>> >> 09-05-2012

⁹ <<http://www.exclusievebestrating.nl/page.php?CPID=17>> >> 09-05-2012

¹⁰ <<http://www.betekenis.org/halfverharding>> >> 09-05-2012

¹¹ <http://www.infrasite.nl/definitions/definitions.php?ID_content=387> >> 19-04-2012

Inrichting: het begrip inrichting wordt in de Wet milieubeheer (verder: Wm) als volgt omschreven:

Artikel 1.1

1. Inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Uit jurisprudentie omtrent het begrip inrichting blijkt dat de Wm hieromtrent niet uitgebreid is. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (verder: StAB) heeft naar aanleiding van literatuur over het begrip inrichting drie criteria geïnventariseerd.¹²

Het eerste vereiste is dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, ondernomen bedrijvigheid. Hiervan is sprake als er winst oogmerk is. Ten tweede moeten de activiteiten binnen een bepaalde begrenzing plaatsvinden, binnen een afgebakend gebied. De begrenzing hoeft niet fysiek aanwezig te zijn. Het derde vereiste is dat de activiteiten met een zekere regelmaat of gedurende een langere tijd worden verricht.¹³

Melding: bij het bevoegd gezag wordt bekendgemaakt dat binnen een bepaalde termijn wordt aangevangen met de activiteit. Nadat het bevoegd gezag hiertoe instemming heeft gegeven, kan de activiteit van start gaan.¹⁴ Voor welke activiteiten meldingsplicht is, staat opgenomen in de betreffende wet.

Ontheffing is de publiekrechtelijke aanduiding voor een besluit van een bestuursorgaan waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt.¹⁵

Procescontractaannemer gaat over het beheer en onderhoud van de spoorbaan in Nederland. Dit is door ProRail uitbesteed aan vier partijen te weten; Strukton Railinfra, Volkerrail, BAM NBM Infra en Asset Rail (enkel voor de Betuweroute).¹⁶

Provinciaal belang: er is een provinciaal belang aanwezig als een provincie van mening is dat het belang in kwestie het lokale gemeentelijke belang te boven gaat.¹⁷ Het kan hierbij gaan om regionale bedrijfsterreinen, infrastructuur, regionale milieuvorzieningen, grote woningbouwlocaties en natuur en landschappen.¹⁸

Raccordement is een spoorlijn in eigendom van derden die niet bestemd is voor het Openbaar Vervoer van personen en goederen. Een dergelijk stuk spoor sluit aan op de hoofdspoorweg.¹⁹

Vergunning: de wetgever wil greep houden op de manier waarop een handeling/activiteit wordt uitgevoerd en deze dus laten plaatsvinden zonder expliciete toestemming. De toelaatbaarheid van een handeling/activiteit wordt per geval getoetst aan het beschermingsniveau van de geldende wetgeving. Dit komt tot uitdrukking in de voorschriften/voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend.²⁰

¹² Literatuur die door StAB is gebruikt: T.E.P.A. Lam, *De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis*, Gst: 1998, 7074, p. 221-226; H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, *Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer*, Agrarisch recht, nr. 12, 1998, p. 633-655; H. E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer*, BR 1999, p. 375-389; Th.G. Drupsteen e.a., *Commentaar Wet milieubeheer*, Den Haag: Elsevier (losbl.); G.H. Addink, *Milieurechtspraak*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1991, p. 93-106; D. van der Meijden, *Jurisprudentie milieurecht*, 1998, p. 57-66. D. van der Meijden, *Katern, Het begrip inrichting*, Lelystad: Koninklijke Vermande 2002 en

V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer. Moet het begrip inrichting worden behouden als aangrijpingspunt van de regulering in hoofdstuk 8 Wm?*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2005, i.h.b. p. 71-107

¹³ <http://www.stab.nl/stab/public/stab/generic/home/content.aspx?action=View&folder_id=27&id=114&LangType=1043&callerpage=content.aspx&origurl=action%3DViewContentByCategory%26id%3D27> >> 05-03-2012

¹⁴ <www.hypohome.nl/hypotheek-woordenboek/meldingsplichtig-bouwwerk> >> 22-03-2012

¹⁵ <<http://www.encyclo.nl/begrip/ontheffing>> >> 02-04-2012

¹⁶ http://www.infrasite.nl/definitions/definitions.php?ID_content=726

¹⁷ P.J.J. van Buuren, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 396

¹⁸ *Kamerstukken I*, 2005/06, 28 916 nr. C, p. 3

¹⁹ <http://www.infrasite.nl/definitions/definitions.php?ID_content=756> >> 19-04-2012

²⁰ M.P. Jongma, *De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*. Kluwer Bv: Deventer 2002, p. 14

Samenvatting

Deregulering staat hoog op de politieke agenda. Daardoor wordt bij steeds meer wetten de vergunningplicht vervangen door een meldingsplicht in combinatie met algemene regels. Zo bestaat ook het voornemen om uitvoering van de Spoorwegwet te vereenvoudigen en de vergunningplicht op grond van artikel 19 Spoorwegwet te vervangen door algemene regels. ProRail, het bevoegd gezag dat invulling geeft aan artikel 19 Spoorwegwet is benieuwd hoe dit zal uitpakken, en heeft dit als vraag bij Oranjewoud neergelegd. Oranjewoud heeft de onderzoeker de mogelijkheid geboden om hiernaar onderzoek te doen. Concreet is de vraag van ProRail uitgewerkt door een onderzoek te doen hoe de overgang naar algemene regels bij eerdere dereguleringsacties heeft uitgepakt. Dit onderzoek is vertaald in een aantal conclusies en aanbevelingen. Tevens is een risico-inventarisatie opgesteld voor activiteiten op, om of nabij het spoor. Deze inventarisatie geeft gemotiveerd aan of activiteiten al dan niet omgezet kunnen worden naar een meldingsplicht.

Als vergelijkingsbron is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo) en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) genomen. De Wabo is als voorbeeld genomen vanwege het verminderen en vereenvoudigen van de regelgeving. De Wet milieubeheer is genomen omdat deze al geruime tijd voorlopers kent van algemene regels die de vergunningplicht vervangen. Deze 'voorlopers' zijn met de komst van het Activiteitenbesluit nog algemener doorgevoerd tot een uitgebreid complex aan algemene regels. Daarom is dit ideaal vergelijkingsmateriaal voor het onderzoek in opdracht van ProRail. Daarnaast is een groot aantal overheden betrokken bij de uitvoering van de Wabo en het Activiteitenbesluit. Er is een enquête uitgezet om ervaringen uit de praktijk te analyseren en in vergelijking te brengen met de voorgenomen wijziging van de Spoorwegwet.

Het onderzoek bevat de volgende onderdelen:

- Literatuuronderzoek
- Opstellen van digitale enquêtevragen
- Analyse van verkregen data uit enquête
- Verslaglegging resultaten voortgekomen uit enquête
- Vertaling bevindingen richting uitvoering artikel 19 Spoorwegwet.

Uit het onderzoek blijkt, dat de vermeende efficiëntieslag (vermindering en vereenvoudiging van regelgeving) door de gemeentelijke uitvoerders zeer genuanceerd wordt. Er zijn vele situaties waarin geen vereenvoudiging of vermindering van regelgeving wordt geconstateerd. Ook wordt geconstateerd dat bedrijven 'die melden' juist minder beeld hebben van hun verplichtingen door de komst van de meldingsplicht. De respondenten geven in hun antwoorden op de enquêtevragen aan dat een op maat gemaakte vergunning meer duidelijkheid gaf.

Oranjewoud geeft aan dat de vergunningen van ProRail soms technisch zeer gespecificeerde eisen bevatten, die specifiek op een locatie van toepassing zijn. De overgang naar algemene regels kan hier dus een voordeel zijn.

De overgang naar algemene regels is een gegeven, de algemene regels worden geïntroduceerd. Uit het onderzoek blijkt dat de invoering van de Wabo en het Activiteitenbesluit grote organisatorische gevolgen heeft gehad. Vergunningverleners moeten deels handhavers worden. Interne procedures worden anders en afstemming gaat, zeker in het begin, juist meer tijd kosten. Invoering van algemene regels door de Minister van Infrastructuur en Milieu met medewerking van ProRail vraagt dus een zeer zorgvuldige voorbereiding.

De overgang van vergunningplicht naar een meldingsstelsel vraagt tijd, begeleiding en een werkwijze die bevordert dat de kennis bij de meldende partij van een gelijkwaardig niveau is als van een vergunningaanvrager. Het is belangrijk om gelijktijdig met de ontwikkeling van artikel 19 Spoorwegwet, de implementatie hiervan voor te bereiden.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afstudeerorganisatie en de context van het afstudeeronderzoek. Aan het einde van dit hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen.

1.1 De afstudeerorganisatie

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van Oranjewoud te Oosterhout. In 1951 is Oranjewoud opgericht dat toentertijd begon als Bosma's Ingenieursbureau voor Cultuurtechnische Werken.

In de jaren '60 worden de grenzen verlegd en gaat het bureau voor gemeenten en waterschappen buiten het noorden van het land werken. Dat is het moment dat de naam van het bureau veranderd wordt in Oranjewoud. De organisatie groeit halverwege de jaren '60 en er worden meerdere locaties in het land geopend. Het werkterrein wordt tevens uitgebreid naar België en Frankrijk. De laatste jaren heeft Oranjewoud weer een grote groei doorgemaakt, met overnames in Colombia, Frankrijk en de Verenigde Staten.

Oranjewoud houdt zich bezig met uiteenlopende thema's op het gebied van infrastructuur, milieu, ruimte, water en sport voor onder andere gemeenten, Rijkswaterstaat, waterschappen en privaatrechtelijke ondernemingen. Oranjewoud heeft locaties door heel Nederland. De afstudeerstandplaats was in Oosterhout bij de adviesgroep semi overheid.

1.2 De aanleiding voor het onderzoek

De opdrachtgever van Oranjewoud voor dit onderzoek is ProRail. ProRail is beheerder van het spoorweginet in Nederland. ProRail draagt ook zorg voor de verdeling van de ruimte op het spoor en regelt het treinverkeer.

ProRail is door de Minister van Milieu en Infrastructuur aangewezen om vergunningen te verlenen op basis van de Spoorwegwet. De vergunningen worden verleend aan partijen als, TAQA Energy BV, TenneT TSO, Rijkswaterstaat en spoorwegaannemers die een vergunning aanvragen voor activiteiten op, om of nabij het spoor. Het gaat hierbij om activiteiten als de aanleg van kabels en leidingen, maaien van het gras, graven van proefsleuven, heien van damwanden etc.

Artikel 19 Spoorwegwet vormt de basis voor het verlenen van vergunningen. De vergunningplicht in artikel 19 wordt in het kader van de deregulering echter vervangen door een meldingplicht en algemene regels. De behoefte van ProRail om de impact hiervan te verkennen vormt de aanleiding tot het onderzoek.

1.3 Probleembeschrijving

Op 23 december 2004 is het Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet in werking getreden. Dit besluit geeft ProRail mandaat voor de uitvoering van artikel 19 Spoorwegwet.²¹ Dit mandaat is verkregen vanwege specifieke kennis met betrekking tot activiteiten op, om en nabij het spoor inzake de spoorveiligheid en spoorinfrastructuur.

Vanuit het oogpunt van deregulering is besloten om het systeem van vergunningen te vervangen door een systeem van meldingen en algemene regels. Een aantal vooraf beschreven activiteiten zal altijd onder de meldingsplicht vallen, voor sommige activiteiten zal de vergunningplicht blijven gelden. Hier kan een vergelijking getrokken worden met het Activiteitenbesluit uit de Wm. De wens is geuit om een vergelijkbare digitale meldingsplicht in te voeren. De verwachting is dat het doen van een melding ervoor zorgt dat er tijd bespaard wordt. Voor 'standaard werkzaamheden' zullen dezelfde eisen of hetzelfde voorschriftenpakket van toepassing zijn. Hierdoor kan meer tijd worden besteed aan ingewikkelde vergunningaanvragen. De veranderingen op wetgevingsgebied komen in het onderzoeksrapport aan de orde.

²¹ Zie bijlage 1: Besluit mandaat en machtiging ProRail

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek was om uiterlijk 28 mei 2012 een onderzoeksrapport aan te leveren waaruit middels een conclusie en aanbevelingen zou blijken hoe algemene voorschriften er uit zouden moeten zien zodat ze mogelijkheid kunnen bieden tot handhaafbaarheid en doelmatig, eenvoudig en duidelijk zijn. Ook moest uit de aanbevelingen blijken wat voor werk eventueel nog verzet moest worden om uiteindelijk de algemene voorschriften op te stellen. Tevens zou er een risico-inventarisatie worden opgesteld naar aanleiding van de activiteiten waarvoor van vergunningplicht naar meldingsplicht kan worden overgestapt.

1.5 Centrale vraag

Hoe moeten algemene voorschriften die ProRail opstelt in het kader van artikel 19 Spoorwegwet er uit zien wat betreft het afdichten van risico's op, om en nabij het spoor als het aankomt op handhaafbaarheid, doelmatigheid, eenvoud en duidelijkheid bij het verkorten of veranderen van de vergunningprocedure in vergelijking met de Wabo en de Wm en welke activiteiten kunnen vallen onder de beoogde meldingsplicht in plaats van de vergunningplicht?

1.6 Belanghebbenden bij dit onderzoek

In de eerste plaats is de opdrachtgever van Oranjewoud, ProRail, belanghebbende bij dit onderzoek, omdat zij wensen dat de vergunningverlening op grond van artikel 19 Spoorwegwet wijzigt en daarmee vergemakkelijkt. Op de tweede plaats is de divisie Milieu en Veiligheid, met name de afdeling semi overheden van Oranjewoud belanghebbende, omdat voor deze afdeling het onderzoek wordt uitgevoerd. Ook de medewerkers van de divisie Milieu en Veiligheid zijn belanghebbenden bij dit onderzoek, omdat zij of een van hen de algemene voorschriften nader uit zal of zullen werken. Tevens zijn de uiteindelijke algemene voorschriften van belang voor bedrijven en ondernemingen die 'simpele/eenvoudige' activiteiten of werkzaamheden op, om of nabij het spoor willen verrichten, omdat ze wellicht geen vergunningaanvraag meer hoeven in te dienen maar een melding kunnen doen.

1.7 Methoden van onderzoek

Dit onderzoek staat in het teken van ProRail die algemene voorschriften op wenst te stellen naar aanleiding van artikel 19 Spoorwegwet. Om deze voorwaarden uiteen te zetten is het van belang te weten hoe risico's op, om en nabij het spoor afgedicht kunnen worden wat betreft handhaafbaarheid, doelmatigheid, eenvoud en duidelijkheid. De algemene voorschriften zullen op termijn zorgen voor een verkorte vergunningprocedure, vandaar dat er een vergelijking gemaakt wordt met de Wabo en het Activiteitenbesluit waarbij al gekozen is voor verkorting van de vergunningprocedure. Ook wordt er een risico-inventarisatie opgesteld naar aanleiding van werkoverleggen met interne en externe partijen om inzichtelijk te maken welke activiteiten er op, om en nabij het spoor wellicht van vergunningplicht naar meldingsplicht kunnen of vergunningplichtig dienen te blijven.

Gedurende het onderzoek is gebruik gemaakt van desk- en fieldresearch. Wat betreft deskresearch gaat het om vakliteratuur en internet, om te achterhalen wat de achtergronden en doelstellingen zijn geweest bij de Wabo, het Activiteitenbesluit en de Spoorwegwet. Verder wordt hiertoe wet- en regelgeving aangehaald zoals de Wabo, het Activiteitenbesluit, de Spoorwegwet en de Awb. Ook kamerstukken en besluiten zijn gebruikt gaande dit onderzoek.

Daarnaast heeft fieldresearch een plaats in het onderzoek ingenomen. Er zijn bij 47 gemeenten, onderverdeeld in kleine, middelgrote en grote gemeenten enquêtes afgenomen. De enquêtes zijn afgenomen bij vergunningverleners van gemeenten, om te onderzoeken welke doelstellingen er met de totstandkoming van de Wabo in de praktijk zijn gebracht en welke doelstellingen er met de wijziging van het Activiteitenbesluit verwezenlijkt zijn. Verder hebben verschillende observaties plaatsgevonden die gecombineerd zijn met gesprekken met interne en externe partners van Oranjewoud. Tijdens de werkoverleggen is inzichtelijk geworden

welke activiteiten wel of niet van vergunningplicht naar meldingsplicht kunnen worden overgeheveld. Dit is verwerkt in een risico-inventarisatie, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven waarom bepaalde activiteiten al dan niet kunnen worden overgeheveld naar de meldingsplicht.

1.8 Verantwoording

Bij de deelvragen is enkel vakliteratuur gekozen van gerenommeerde auteurs en bronnen zoals wet- en regelgeving, kamerstukken en besluiten. Er is veel gebruik gemaakt van websites van (rijks)overheden. Deze sites zijn betrouwbaar en up to date, efficiëntie wordt hiermee geborgd. De juridische tijdschriften die gebruikt zijn, worden beschouwd als betrouwbare bronnen omdat deze artikelen enkel te raadplegen zijn via sites waar je op geabonneerd moet zijn als jurist of als student HBO-rechten.

De enquêtes zijn enkel bij gemeenten uitgezet. Vanwege de korte afstudeerperiode moest een keuze gemaakt worden tussen vergunningverleners bij gemeenten of provincies, burgers en ondernemers. De vergunningverleners bij gemeenten zijn hierbij eerste keuze geworden omdat zij vergunningaanvragen beoordelen en de opstelling van de vergunningen verzorgen. ProRail is bevoegd om vergunningaanvragen te toetsen en vergunningen op te stellen. Aangezien bij de meldingsplicht of vergunningplicht meerdere partijen betrokken zijn, zullen voor een totaalbeeld ook hier enquêtes uitgezet moeten worden navolgend op dit onderzoek. Provincies komen in beeld bij het Activiteitenbesluit in het kader van vergunningaanvragen van provinciaal belang en zullen dus ook geënquêteerd moeten worden. Zowel vergunningverleners bij gemeenten als vergunningverleners bij ProRail krijgen te maken met burgers en ondernemers die een vergunning moeten aanvragen of een melding moeten doen. Het is dan ook erg zinvol om van deze partijen ook nog in kaart te brengen wat de ervaringen omtrent de Wabo en het Activiteitenbesluit zijn. ProRail kan op basis van praktijkervaringen van burgers en ondernemers anticiperen op een al dan niet verkorte vergunningprocedure opdat deze voor burgers en ondernemers soepel zal verlopen. Er kan echter door de reacties van vergunningverleners bij gemeenten al een voortijdige conclusie getrokken worden wat betreft de ervaringen van burgers en ondernemers. De vergunningverleners krijgen namelijk te maken met de ervaringen van particulieren en bedrijven, ze kunnen daarom aangeven wat hun ervaring is ten opzichte van de ervaringen bij particulieren en bedrijven. De methoden die gebruikt zijn, zorgen ervoor dat er een gedegen onderzoeksresultaat neer wordt gezet. Door de inhoudsanalyses van de verschillende bronnen wordt helder in kaart gebracht wat van belang is om te gebruiken voor het onderzoek.

1.9 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit negen hoofdstukken. Hoofdstuk **twee** beschrijft de maatschappelijke ontwikkelingen welke de achtergrond zijn van het onderzoek. Hoofdstuk **drie** geeft de doelstellingen van het vergelijkingsmateriaal, de Wabo en het Activiteitenbesluit. In hoofdstuk **vier** wordt aan de hand van enquêtes duidelijk wat de voor- en nadelen zijn van de meldingsplicht ten opzichte van de vergunningplicht, dit volgt uit de enquêtes die afgenomen zijn bij de vergunningverleners.

In hoofdstuk **vijf** wordt ingegaan op de Spoorwegwet in het bijzonder artikel 19. In hoofdstuk **zes** wordt ingegaan op praktijkervaringen met dit artikel.

In hoofdstuk **zeven** wordt aangegeven welke activiteiten worden omgezet van vergunningplicht naar meldingsplicht. Hieruit volgt een risico-inventarisatie. In hoofdstuk **acht** komt naar voren wat bij de rijksoverheid verstaan wordt onder handhaafbare, doelmatige, eenvoudige en duidelijke wettelijke bepalingen. Dit hoofdstuk volgt op hoofdstuk zeven omdat naar aanleiding van de risico-inventarisatie duidelijk is geworden voor welke activiteiten er algemene vergunningvoorwaarden opgesteld zouden kunnen worden.

In het **negende** hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheid van ProRail die volgt uit het mandaatbesluit. Tot slot volgt de conclusie bij het onderzoek en volgen aanbevelingen.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen

De vragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn: *welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot de Wabo, de wijziging van het Activiteitenbesluit en in hoeverre hebben deze ontwikkelingen geleid tot de wens om artikel 19 Spoorwegwet te wijzigen?*

Deze vragen worden beantwoord op basis van kamerstukken, waaronder de MvT bij de Wabo en het Activiteitenbesluit, een artikel uit het tijdschrift *Regelmaat* en informatie van websites, zoals www.parlement.com en www.huisvanafgevaardigden.nl.

In dit hoofdstuk wordt met een historisch overzicht eerst ingegaan op de maatschappelijke wensen met betrekking tot het verkorten van vergunningprocedures. Daarna wordt de relatie tot de Spoorwegwet aangegeven. Dit hoofdstuk eindigt met een conclusie.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Wat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen geweest met betrekking tot verkorte vergunningprocedures.

2.1.1 Begin deregulering

De Duitse econoom Alexander Rüstow lanceerde het neoliberalisme. Deze stroming stond haaks op de gedachten en uitgangspunten van de jaren '30 en kwam pas eind jaren '70 echt in beweging. Was in de jaren '30 de gedachte dat de overheid moest ingrijpen in de economie, later werd geconcludeerd dat de overheid zich beter afzijdig kon houden. Dit omdat de bemoeienis van de overheid in de rechten en plichten van burgers niet tot zijn recht kwam.²² Dit was de eerste stap naar deregulering.

In Nederland is deregulering opgepakt door Kabinet- Lubbers I in 1983, waarbij deregulering in de ruimtelijke ordening en milieubeheer een speerpunt was.²³ In 1994 het dereguleringsproces verder opgepakt en vermeldt het regeerakkoord:

"met minder regelgeving en administratieve druk is (...) een sterke groei van het aantal ondernemingen en van de werkgelegenheid mogelijk (...). De regelgeving en de administratieve lastendruk voor bedrijven worden tot het minimaal noodzakelijke teruggebracht."²⁴

Het latere kabinet Balkenende I constateerde:

Het kabinet wil de drukkende papieren last van administratieve regels verminderen.²⁵

2.1.2 Algemene ontwikkelingen

Het Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' van kabinet Balkenende II zette een volgende stap richting een vereenvoudigd regelingstelsel. De gedachte was dat burgers zich meer dan voorheen bewust waren van de gebreken die de samenleving vertoonde. De kwaliteit van de democratie en de publieke dienstverlening moest verbeterd worden. De regelzucht en bureaucratie in Nederland moest verminderen en verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers in de samenleving moest versterkt worden.

"De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, (...) en als kiezer."²⁶

²² <www.huisvanafgevaardigden.nl> >> 13-04-2012

²³ *Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4* en H.J. de Vries, *De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*, Deventer: Kluwer 1994, p. 1

²⁴ J.M. Verschuuren, 'Herijking van de VROM-regelgeving. Meer dan lippendienst aan politieke onderbuikgevoelens?', *RegelMaat* (3) 2004, p. 82 en Regeerakkoord Paars I, *Keuzen voor de toekomst*, augustus 1994

²⁵ www.parlement.com; Regeringsverklaring Balkenende I, 'Duidelijkheid en daadkracht' van 26 juli 2002, p.8

²⁶ *Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 4*

Geconstateerd werd ook dat de burger door de regels niet vrij was om eigen keuzes te maken. Er werd door de samenleving een grote leegte gevoeld tussen burger en overheid:

"(...), bureaucratie, veel en gedetailleerde rijksregels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, een ingewikkeld oerwoud van subsidies, gebrek aan handhaving: het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst."²⁷

Een impuls in de dienstverlening aan de samenleving moest als volgt tot stand komen:

"De slagvaardige overheid moet zich kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht, concrete beleidsdoelstellingen, (...), meer rechtstreekse invloed van de burger en bestuurlijke vernieuwing moeten de afstand tussen kiezer en overheid verkleinen."²⁸

2.1.3 Ontwikkelingen milieuregelgeving

Naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord geeft de Minister en Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verder: VROM) de Tweede Kamer aan dat: Één VROM-vergunning wordt beoogd om de regelgeving voor zowel burger als ondernemer te vergemakkelijken. Deze vergunning bevat wet- en regelgeving op het gebied van wonen, ruimte en milieu.

"Het stelsel van wetten en regels is te weinig opgebouwd vanuit en rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten, dus te weinig «van buiten naar binnen», maar te veel vanuit de organisatie van de overheid en de door die overheid te behartigen thema's."²⁹

De volgende passage toont aan waarom de wet- en regelgeving zo ingewikkeld is:

"Regels worden vaak opgesteld om alle denkbare, soms tegengestelde belangen met elkaar te verenigen. (...) Ter wille van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt zo min mogelijk aan het toeval van de uitvoeringspraktijk overgelaten."³⁰

Om te bepalen hoe vereenvoudigd kon worden, moest de totale VROM-regelgeving nagegaan worden. Onderzocht werd of de gestelde beleidsdoelen met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels konden worden gerealiseerd. Dan was het ook mogelijk dat de uitvoering en handhaving van de VROM-regelgeving verbeterden.³¹

2.1.4 De overgang naar de omgevingsvergunning

Voordat de Wabo in werking trad, kwam het voor dat voor het verkrijgen van toestemming voor één bouwplan meerdere aanvragen moesten worden ingediend bij verschillende bestuursorganen. Hierbij was mogelijk dat verschillende bestuursorganen tot uiteenlopende beslissingen konden komen, één bevoegd gezag was er tot dan toe niet.³²

Uit de evaluaties over de vermindering en vereenvoudiging van de VROM-regelgeving bleek dat dienstverlening door de overheid centraal moest staan. Er werd eenheid gebracht door diverse vergunningen onder de naam 'omgevingsvergunning' samen te brengen en de procedures te stroomlijnen. Dit alles onder een nieuwe wet: de Wabo.³³ Tevens zou er voor de verleende vergunning één handhavend bestuursorgaan komen.³⁴ De vermindering van de toestemmingstelsels moest daardoor resulteren in minder administratieve lasten.³⁵

27 Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 4

28 Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 5

29 Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 3

30 Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 3

31 Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 3

32 A.G.A. Nijmeijer e.a., *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010*, p. 2

33 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 12

34 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3 (MvT)

35 Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 3

2.1.5 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer

Op grond van de Wm moeten voor inrichtingen waarvoor de vergunningplicht niet van toepassing is, algemene regels worden gesteld om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken. Deze algemene regels werden '8.40- besluiten' ingevolge de Wm genoemd.³⁶ De keuze om de 8.40- besluiten aan modernisering te onderwerpen wordt uitgelegd in de volgende twee passages:

"Een belangrijke reden om de 8.40-besluiten grondig te herzien en te moderniseren heeft te maken met de praktijkervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan. Regelmatig is onderzoek gedaan naar de werking van de 8.40-besluiten. Verder zijn aan het begin van de modernisering van de 8.40-besluiten alle knelpunten geanalyseerd die door bevoegde gezagsinstanties en bedrijven naar voren zijn gebracht. Geconstateerd is dat veel voorschriften aan een grondige herziening toe waren."

"De nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik leiden tot een verbeterde uitvoering en handhaving en daarmee tot een doeltreffender bescherming van het milieu. Tegelijk leveren zij een efficiëncywinst op in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten, waarbij de bestuurlijke lasten niet toenemen."³⁷

Op 17 oktober 2003 gaf de minister van VROM aan³⁸ dat de artikel 8.40 Wm- besluiten werden herzien, samengevoegd en verruimd zodat er meer inrichtingen onder vielen. In 2007 werden deze besluiten in het nieuwe Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) verder geïntegreerd.

2.2 Relatie met Spoorwegwet

De wens tot deregulering bestond ook voor de Spoorwegwet. Er zal een nieuwe Spoorwegwet komen, waarbij ook artikel 19 Spoorwegwet gewijzigd wordt. Door de val van het kabinet zal de nieuwe Spoorwegwet nog een tijdje op zich laten wachten.

Over de nieuwe Spoorwegwet is nog geen openbare informatie beschikbaar. Er zijn gesprekken over een nieuwe Spoorwegwet waarbij al een concepttekst beschikbaar is voor betrokkenen. Er zal een systeem ontstaan met vergunningvrije activiteiten, meldingsplichtige activiteiten en vergunningplichtige activiteiten. Noch artikel 19 Spoorwegwet noch artikel 20 Spoorwegwet zullen afstanden aangeven.³⁹ In de Algemene Maatregel van Bestuur (verder: AMvB) bij de nieuwe Spoorwegwet zullen afstanden worden opgenomen die gelden voor verschillende activiteiten die meldingsplichtig zijn. Activiteiten op, om of nabij de spoorbaan op stations zullen vergunningvrij worden. Aan meldingsplichtige activiteiten worden voorschriften gesteld die in de AMvB opgenomen worden. Voor de activiteiten die vergunningplichtig blijven verandert er weinig. Ook de procedure voor een vergunningaanvraag zal hetzelfde blijven.

De maatschappelijke ontwikkelingen tot vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving en duidelijkheid naar de gebruiker zijn ook voor de nieuwe Spoorwegwet leidend.⁴⁰

2.3 Conclusie

Door de jaren heen zijn er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen geweest, waarin de roep om deregulering verschild. De kamerstukken schetsen hierbij het volgende beeld: Burgers en ondernemers moeten binnen een goed functionerende maatschappij leven. Burgers moeten zich verantwoordelijk voelen binnen de samenleving en zeggenschap binnen de democratie verwerven. De overheid moet zodoende de burger en de ondernemer meer vrijlaten en hen zo het vertrouwen in de rechtsstaat teruggeven. De afstand tussen samenleving en overheid moet zo klein mogelijk zijn.

Het vorenstaande maatschappijbeeld was een belangrijke basis voor de deregulering. Dit maatschappijbeeld werkt nu dus ook door in de nieuwe Spoorwegwet.

³⁶ Stb. 2007, 415, p. 102

³⁷ Stb. 2007, 415, p. 103

³⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7

³⁹ Zie bijlage 7 en 8: Artikel 19 en artikel 20 Spoorwegwet

⁴⁰ Informatie over de nieuwe Spoorwegwet opgedaan tijdens werkoverleg op 10 mei 2012 met procesleider publiekrecht bij ProRail Eindhoven die aanwezig is geweest bij gesprekken omtrent de nieuwe Spoorwegwet.

3. Doelstellingen in theorie en praktijk

In dit hoofdstuk wordt bekeken of sinds de komst van de Wabo en de wijziging van het Activiteitenbesluit het uiteindelijke doel van de deregulering is verwezenlijkt: *werken de doelstellingen die gesteld zijn in de praktijk?* Als blijkt dat de doelstellingen niet of nauwelijks verwezenlijkt zijn, is het wellicht niet verstandig om de Spoorwegwet op bepaalde punten te wijzigen.

Allereerst wordt het totaalpakket doelstellingen per wet uiteengezet. Daarna worden de doelstellingen die relevant zijn voor de Spoorwegwet bekeken in het licht van enquêtes bij vergunningverleners van 47 gemeenten van verschillende omvang.⁴¹ In bijlage 4 zijn per enquêtevraag de antwoorden in tabellen weergegeven. Ten slotte is een literatuurstudie gedaan naar de vraag in hoeverre de doelstellingen van de Wabo en het Activiteitenbesluit in de praktijk verwezenlijkt zijn.

3.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In deze paragraaf worden de doelstellingen uit de MvT uiteengezet. Vervolgens worden de via de enquêtes verkregen praktijkervaringen gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de literatuur die de praktijkervaringen naar voren brengt. Tot slot volgt een korte conclusie.

3.1.1 De doelstellingen

De doelstellingen gesteld bij de inwerkingtreding van de Wabo worden hier eerst kort aangegeven:

- Dienstverlening aan burger en bedrijf centraal
- Één omgevingsvergunning; één toestemmingsstelsel,
- Één loket
- Één uniforme en korte procedure
- Minder administratieve lasten
- Organisatieverbetering en samenwerking tussen overheden
- Deregulering
- Één bevoegd bestuursorgaan⁴²

De MvT geeft aan dat het kerndoel van de Wabo is, dat dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven hoog in het vaandel staat.⁴³ De overheid dient aan de burger of de onderneming sneller een eenduidig antwoord te geven op de vraag of en onder welke voorwaarden hij het door hem voorgenomen project op de door hem gekozen locatie mag uitvoeren.⁴⁴

Door de integratie van toestemmingsstelsels in één omgevingsvergunning, wordt gezorgd voor een omvangrijke vermindering van het aantal bestuurlijke toestemmingen die vervolgens weer resulteert in een omvangrijke vermindering van administratieve lasten.⁴⁵

Het systeem van de Wabo zorgt ervoor dat er maar één bestuursorgaan bevoegd is om op de vergunningaanvraag of melding te beslissen. Eerst was sprake van onderverdeling van een project/activiteit bij meerdere (afdelingen van) bestuursorganen die elk op een ander gebied gespecialiseerd waren. Verschillende bestuursorganen konden voorschriften verbinden aan een vergunning. Uiteindelijk kon het zelfs zo zijn dat een burger diverse vergunningen onder verschillende én tegenstrijdige voorschriften verleend kreeg.

Uit de MvT bij de Wabo blijkt verder dat de aanvraag steeds bij één omgevingsloket wordt ingediend en dat de aanvraag slechts één voorbereidingsprocedure doorloopt.⁴⁶ Tevens neemt het aantal procedureregels af. In tegenstelling tot de situatie voor de Wabo, maakt de

⁴¹ Zie bijlage 2: Benaderde gemeenten en bijlage 3: Steekproef, twintig kleine, vijftien middelgrote en twaalf grote gemeenten

⁴² *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3-9

⁴³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3

⁴⁴ A.G.A. Nijmeijer, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 3

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3

⁴⁶ A.G.A. Nijmeijer, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Kluwer: Alphen aan den Rijn: 2010, p. 3

omgevingsvergunning het mogelijk dat een vergunning aangevraagd kan worden middels één formulier.

De wijze van bescherming zoals die gold voor de komst van de Wabo zal worden gehandhaafd. Aangezien verschillende wetten zijn geïntegreerd in de Wabo, zullen de beslistermijnen ook geïntegreerd worden.⁴⁷ Het bestuursorgaan dient er zorg voor te dragen dat voorschriften aan de vergunning verbonden worden en dat deze geen tegenstrijdigheden bevatten. Ook zal het aantal toepasselijke procedureregels afnemen. Ongeveer 1.600 formulieren maken plaats voor één aanvraagformulier in het OLO. Tevens vervalt de categorie lichtvergunningplichtige bouwwerken. De regeling van het vergunningvrij bouwen wordt hiermee verruimd.⁴⁸ Dit alles ter deregulering.

3.1.2. Praktijkervaringen vanuit gemeenten

In voorgaande paragraaf is aangegeven wat de doelstellingen zijn van de Wabo. Naar aanleiding van de enquête⁴⁹ wordt bekeken of de doelstellingen in praktijk verwezenlijkt zijn. Enkel de doelstellingen die van belang kunnen zijn voor de Spoorwegwet worden hier behandeld.

Administratieve lasten

De enquêtevraag die in dit stuk centraal staat is: *de administratieve lasten zijn met de komst van de omgevingsvergunning: toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen*. Het resultaat van deze enquêtevraag is opgenomen in figuur 2 van bijlage 5.

Door de meerderheid van de kleine en middelgrote gemeenten wordt aangegeven dat ze nog niet volledig gedigitaliseerd zijn. Dat zorgt ervoor dat nog veel aanvragen eerst uitgeprint moeten worden. Als de systemen geheel digitaal zijn is dubbele archivering verleden tijd.

De administratieve lasten zullen verminderen als de digitalisering voltooid is. De meerderheid van de vergunningverleners geeft aan dat de administratieve lasten voor de vergunningaanvrager zijn afgenomen. De aanvrager hoeft enkel een digitale aanvraag in te dienen en zelf niets meer te printen of kopiëren.

Bij de grote gemeenten geeft de meerderheid aan dat de administratieve lasten zijn toegenomen. Dit omdat er intern meer afstemming nodig is om de informatie van de vergunningaanvraag bij de juiste afdelingen te laten komen. Een aantal geeft aan dat de digitalisering nog niet geheel voltooid is. Eén vergunningverlener geeft aan dat de administratieve lasten zijn afgenomen omdat ze al geheel digitaal werken. Door een ander wordt juist aangegeven dat het veel tijd kost om gegevens in te voeren in de systemen.

Het valt tevens op dat aanvragers al dan niet bewust de vragen in het OLO omzeilen. Hierdoor komen veel aanvragen onvolledig binnen, wat weer meer werk oplevert voor de vergunningverlener. Ook hier wordt door de meerderheid aangegeven dat de administratieve lasten voor de overheid zijn toegenomen en voor de aanvrager zijn afgenomen.

Vereenvoudiging regelgeving

De enquêtevraag die in deze paragraaf centraal staat is: *vereenvoudiging van de regelgeving is met de komst van de Wabo voor gemeenten: toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen*. Het resultaat van deze vraag is opgenomen in figuur 3 van bijlage 5.

Bij kleine gemeenten wordt door een kleine meerderheid aangegeven dat de regelgeving niet vereenvoudigd is, maar juist complexer is geworden. Betoogd wordt dat dit is mede te wijten aan de verschillende expertisedelen binnen de Wabo, waardoor de vergunningverleners

⁴⁷ J.H.G. van den Broek & M.J. Dresden, *De Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 40-41

⁴⁸ J.H.G. van den Broek & M.J. Dresden, *De Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 41

⁴⁹ Bijlage 4: Enquêtevragen Wabo en Activiteitenbesluit

sneller moeten schakelen. 40% geeft aan dat na de gewenningsperiode vereenvoudiging van de regelgeving het gevolg zal zijn. Er moet eerst nog een weg gevonden worden in de Wabo. 30% van de vergunningverleners geeft aan dat feitelijke vereenvoudiging nog niet heeft plaatsgevonden, maar dat dit na de gewenningsperiode anders zal zijn. De andere 30% geeft aan dat vereenvoudiging wel is toegenomen. Zij merken op dat de gewenningsperiode vereenvoudiging van de regelgeving teweeg zal brengen, en zijn daarom bij voorbaat al van mening dat de vereenvoudiging is toegenomen.

Bij middelgrote gemeenten geeft 64% aan dat vereenvoudiging van de regelgeving met de komst van de Wabo is afgenomen of zelfs sterk is afgenomen. Hiervoor worden twee oorzaken genoemd. De eerste is dat de regelgeving veel complexer is geworden omdat er een kleinere wet is gecreëerd met heel veel bijlagen. Je dient bij één aanvraag meerdere keren te schakelen tussen de verschillende expertisegebieden binnen de Wabo. Als tweede wordt genoemd dat de Wabo op verschillende punten niet helder is en daardoor op verschillende manieren te interpreteren is. Uitleg van verschillende bepalingen vraagt veel kennis van de vergunningverleners en kost veel tijd. De precieze betekenis kan wel achterhaald worden, maar hier dient veel tijd in gestoken te worden. Één vergunningverlener geeft aan dat de vereenvoudiging gelijk is gebleven. De reden hiervoor is dat sommige bepalingen eenvoudiger zijn geworden en andere niet, hierdoor ontstaat balans. Een andere vergunningverlener meent dat de vereenvoudiging gelijk is gebleven vanwege hun gemeentelijke beleid. Degene die aangeeft dat vereenvoudiging van de regelgeving is toegenomen geeft hiervoor geen reden.

Bij de grote gemeenten wordt door 55% van de vergunningverleners aangegeven dat vereenvoudiging gelijk is gebleven aan de situatie voorafgaand aan de Wabo. Dit omdat volgens hen de toetsingskaders gelijk zijn gebleven. De vergunningverleners die aangeven dat vereenvoudiging is afgenomen geven als oorzaak dat de Wabo een complexe wet is die niet altijd eenduidig is. Verder vinden zij dat de wet ook moeilijk uit is te leggen aan burgers en bedrijven.

Vermindering regelgeving

De enquêtevraag die in deze paragraaf centraal staat is: *vermindering van de regelgeving is met de komst van de Wabo voor gemeenten: toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen*. Het resultaat van deze vraag is opgenomen in figuur 4 van bijlage 5.

Vergunningverleners van kleine gemeenten zijn voor 60% eensgezind over het feit dat vermindering van de regelgeving gelijk is gebleven, dus dat er geen vermindering heeft plaatsgevonden. Ze geven als reden dat wetten samengevoegd zijn met de komst van de Wabo, waardoor er nu één uniforme procedure is. De toetsingen zijn echter inhoudelijk niet veranderd waardoor de hoeveelheid aan regelgeving gelijk is gebleven. De vergunningverleners die aangeven dat de regelgeving wel verminderd is, geven als reden dat er meer vergunningsvrij gebouwd kan worden en dat vaker kan worden volstaan met een melding.

Bij vergunningverleners van middelgrote gemeenten zijn de meningen redelijk gelijk verdeeld. Zo wordt door 35% van de vergunningverleners aangegeven dat de regelgeving niet verminderd maar vermeerderd is. Dit door de aanhakingsverplichtingen van andere wetten aan de Wabo. Er zijn volgens de vergunningverleners juist meer regels waar je aan gebonden bent bij de beoordeling van een vergunningaanvraag of melding. De 35% vergunningverleners die van mening zijn dat vermindering van de regelgeving is toegenomen geven hiervoor geen redenen. De overige vergunningverleners geven aan dat vermindering van de regelgeving gelijk is gebleven aangezien er nog steeds sprake is van dezelfde regels, maar deze zijn samengevoegd in de Wabo.

Vergunningverleners bij grote gemeenten zijn eensgezind, 77% van de geënquêteerden geeft aan dat er geen vermindering of vermeerdering van de regelgeving heeft plaatsgevonden. Het aantal regels is gelijk gebleven zo wordt betoogd, ze zijn enkel samengevoegd in

één wet. De regelgeving is daartoe gewijzigd en passend gemaakt voor de Wabo maar niet vereenvoudigd. Één vergunningverlener geeft aan dat iedere dereguleringsronde uiteindelijk tot meer regels leidt.

Één bevoegd gezag

In deze paragraaf staat de volgende enquêtevraag centraal: *hoe zijn de ervaringen met slechts één bevoegd gezag van begin tot eind? Geef voor- en nadelen.* Het resultaat van deze vraag is niet opgenomen in bijlage 5 omdat hier sprake is van een open vraag.

Vergunningverleners van kleine gemeenten geven een aantal voor- en nadelen. Als voordeel wordt genoemd dat de aanvrager één vast aanspreekpunt heeft. Voor de meeste aanvragen is de gemeente bevoegd, als de provincie bevoegd is dan zorgen de duidelijke afspraken ervoor dat alles goed verloopt. Als nadeel geven vergunningverleners aan dat de organisatie en communicatie tussen gemeenten en provincie moeizaam verloopt en dat de provincie soms niet de expertise bezit die nodig is. Als het aankomt op een bouwactiviteit dan heeft de provincie die expertise niet, waardoor de gemeente en dus ook de aanvrager in kwestie heel lang moet wachten op een reactie. Een andere vergunningverlener geeft aan dat de gemeente dan meer als doorgeefluik fungeert omdat de provincie een bindend advies geeft wat de gemeente dient over te nemen.

Vergunningverleners van middelgrote gemeenten geven ook voor- en nadelen. Voordelen zijn dat er naar de aanvrager toe duidelijkheid is geschapen omdat er maar één bevoegd gezag is. De aanvrager krijgt één vergunning en heeft daarbij één aanspreekpunt. Het werkt voor de aanvrager makkelijker. De aanvrager kan altijd aankloppen bij de gemeente zo stelt één vergunningverlener. Een andere vergunningverlener geeft aan dat het bevoegde gezag niet meer afhankelijk is van anderen. Op het laatste voordeel haken meteen de nadelen in. De meerderheid geeft aan als er meer vergunningen of ontheffingen op basis van een andere wet dan de Wabo gelden de één loketgedachte niet meer geldt. Daarnaast gebeurt het incidenteel dat de provincie bevoegd is bij bepaalde aanvragen. Aangezien het weinig voorkomt kunnen vergunningverleners geen ervaring opdoen met deze situaties. De provincie krijgt ook weinig te maken met vergunningaanvragen waarbij zij het bevoegd gezag is, waardoor de zaak terugverwezen wordt naar de gemeente in kwestie omdat de provincie geen expertise bezit. De communicatie tussen provincie en gemeente verloopt niet optimaal waardoor ook de aanvrager lang op een reactie moet wachten.

Ook vergunningverleners van grote gemeenten geven een aantal voor- en nadelen. Zo is het voor de klant duidelijker omdat ze één aanspreekpunt hebben en uiteindelijk ook één vergunning. Ze geven aan dat het een nadeel is dat er veel afstemming nodig is, zowel intern als extern als er een ander bevoegd gezag is. Voor de aanvrager leidt dit soms ook tot verwarring, omdat ze er toch van mogen uitgaan dat er slechts één bevoegd gezag is.

Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.

In figuur 5 van bijlage 5 zijn de gemiddelde cijfers⁵⁰ opgenomen die vergunningverleners van kleine, middelgrote en grote gemeenten hebben toebedeeld aan de Wabo. Kleine gemeenten geven een 6.8, middelgrote gemeenten een 5.2 en grote gemeenten een 5.4.

3.1.3 Literatuur

In literatuur als 'Bouwen en ontwikkelen met de Wabo', 'Het wetsvoorstel Wabo' en 'Vraagbaak Wabo en omgevingsvergunning' worden de doelstellingen van de Wabo onder de loep genomen. Onderzocht wordt in hoeverre deze doelstellingen zijn waargemaakt. Ook juridische artikelen als 'Één jaar Wabo-jurisprudentie' en 'Gemeentelijke ervaringen na één jaar Wabo' geven aan of de doelstellingen verwezenlijkt zijn.

⁵⁰ Op een 10-puntsschaal

Administratieve lasten

Van Angeren en van 't Lam, auteurs van het artikel 'Eén jaar Wabo-jurisprudentie' geven aan dat zij naar aanleiding van hun praktijk weinig lastenvermindering ervaren bij overheden.⁵¹ Door Houden en Konings wordt aangegeven dat bij de gemeente Maastricht nog geen lastenvermindering ervaren wordt.⁵² Bij burgers en het bedrijfsleven daarentegen wordt de Wabo met de omgevingsvergunning als eerste stap richting een eenvoudiger en integraler omgevingsrecht gezien. De Wabo leidt tot één omgevingsvergunning met één bevoegd gezag en één procedure, waardoor de administratieve lasten minder worden, zo betogen het VNO-NCM en het MKB.⁵³ In het boek getiteld: 'Vraagbaak Wabo en omgevingsvergunning', is ook de vraag gesteld of de administratieve lasten afnemen. Uit de pilot in Hellendoorn komt naar voren dat de administratieve lasten bij het klantcontactcentrum door de omgevingsvergunning en de implementatie van het 'Model samenwerking overheden, aanvrager en derden' naar verwachting significant zullen afnemen. Dit wordt bereikt door minder dubbele gegevens. Hierdoor ontstaat administratieve tijdswinst en tijdswinst met het vooroverleg. Hier wordt aan toegevoegd dat de administratieve lasten niet af zullen nemen indien burger of ondernemer de aanvraag gefaseerd indient of deelvergunningen aanvraagt.⁵⁴ Peter Swinkels, Voorzitter van de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (verder: BZW), geeft aan dat na de aanloopperikelen van de Wabo de vergunningverlening voor relatief eenvoudige aanvragen is verbeterd. Dit deelt hij mede naar aanleiding van een grootschalig onderzoek dat gestart is na de invoering van de Wabo dat gedaan is door BZW en Kamers van Koophandel van Brabant en Zeeland. Hiermee geeft hij aan dat de administratieve lasten voor relatief eenvoudige projecten zijn verminderd en het proces van vergunningverlening is verbeterd. Als het aankomt op de complexere vergunningaanvragen dan blijkt dat deze vaak nog moeizaam verlopen. Burgers en ondernemers moeten vaak overdreven veel informatie aanleveren. De complexere aanvragen verlopen daardoor nog steeds traag.⁵⁵ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) geeft in een evaluatie aan dat wat betreft de complexe vergunningaanvragen de Wabo het moeilijk maakt om een integrale vergunning aan te vragen, de Wabo is onvoldoende afgestemd op verschillende bouwfasen. De doelstelling tot versnelling van procedures en verlaging van administratieve lasten wordt hierdoor dan ook niet behaald.⁵⁶

Vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving

Verscheidene juridische auteurs betwijfelen of vereenvoudiging en/of vermindering van de regelgeving heeft plaatsgevonden. De Wabo is een grote wet waarin zeker burgers en ondernemers niet snel de weg kunnen vinden. Onder de wet vallen verschillende Algemene Maatregelen van Bestuur (verder: AMvB) zoals het Besluit omgevingsrecht (verder: Bor) en de Regelgeving omgevingsrecht (verder: Mor). Ook deze AMvB's zijn moeilijk te doorgronden. Naast de van toepassing zijnde AMvB's zijn er nog verschillende bijzondere wetten die van toepassing kunnen zijn bij een aanvraag tot een omgevingsvergunning omdat die niet zijn opgenomen bij de integratie van de toestemmingsstelsels in de Wabo. Dit leidt nog steeds tot verschillende aanvragen, vergunningen en procedures.⁵⁷ Door de VNG wordt in een evaluatie op de Wabo aangegeven dat de Wabo voor zowel de aanvrager als de overheid ingewikkeld is. Hierdoor is de Wabo lastig hanteerbaar waardoor de beoogde vereenvoudiging niet behaald wordt.⁵⁸

⁵¹ J.R. van Angeren en V.M.Y. van 't Lam, 'Eén jaar Wabo-jurisprudentie', *TO (4)* 2011, p. 96-108

⁵² S.Houden & F. Konings, Gemeentelijke ervaringen na één jaar Wabo, *RO-bulletin* 2011, p. 4-5.

⁵³ Interconcept met medewerking van Stadswerk Platform Omgevingsrecht, *Vraagbaak Wabo en Omgevingsvergunning*, Deventer: Kluwer 2010, p. 115

⁵⁴ Interconcept met medewerking van Stadswerk Platform Omgevingsrecht, *Vraagbaak Wabo en Omgevingsvergunning*, Deventer: Kluwer 2010, p. 111-112

⁵⁵ <http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Forum/Pages/BZW_Wabo_eerste_stap_>>> 23-04-2012

⁵⁶ <<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/WenE/Folder%20Wabo.pdf>>> 03-05-2012

⁵⁷ J.R. van Angeren en V.M.Y. van 't Lam, 'Eén jaar Wabo-jurisprudentie', *TO (4)* 2011, p. 96-108 en S.Houden & F. Konings, Gemeentelijke ervaringen na één jaar Wabo, *RO-bulletin* 2011, p. 4-5.

⁵⁸ <<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/WenE/Folder%20Wabo.pdf>>> 03-05-2012

Één bevoegd gezag

De Wabo beoogt één bevoegd bestuursorgaan, de hoofdregel in artikel 2.4 lid 1 Wabo geeft dit aan:

Burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, (...).

Artikel 2.4 Wabo maakt het mogelijk dat een ander bestuursorgaan bevoegd is in bepaalde situaties. In het tweede en derde lid van dit artikel wordt verwezen naar de AMvB behorend bij de Wabo als het gaat om projecten van provinciaal belang, het Bor. In geval provinciaal belang een rol speelt, is het college van gedeputeerde staten van de provincie bevoegd. Het Bor geeft voor lid drie van artikel 2.4 Wabo aan wanneer de Minister het bevoegd gezag is. Lid vier van het artikel 2.4 Wabo verwijst niet naar het Bor, de minister kan hier zelf een bevoegdheid creëren.⁵⁹ De verwachting is dat bij bevoegdheidsverschuivingen de kans aanwezig is dat het bevoegd gezag geen ervaring heeft met het verlenen van een toestemming. Het college van gedeputeerde staten van een provincie moet wel beoordelen of een vergunning afgegeven mag worden als sprake is van een project van provinciaal belang of anderszins zoals moet blijken uit artikel 2.4 lid twee tot en met vijf van de Wabo.⁶⁰

Uit onderzoek van BZW en Kamers van Koophandel van Brabant en Zeeland is gebleken dat met name bij complexe vergunningaanvragen overheden nogal eens onenigheid hebben over de vraag wie het bevoegd gezag is.⁶¹

De VNG is niet positief over het feit dat er één bevoegd gezag is. Dit is zo wordt betoogd niet een doelstelling op zich geweest, maar een gevolg van het uitgangspunt om tot één integrale aanvraag te komen.⁶²

3.2 Conclusie

Het onderzoek naar de werking van de Wabo in de praktijk heeft geleid tot de volgende conclusies:

Administratieve lasten:

Uit de enquêtes en de literatuur blijkt dat het doel om administratieve lasten te verminderen is behaald. Het betreft hier echter wel de lasten voor burgers en ondernemers. Het was niet direct het doel om de administratieve lasten voor gemeenten te verlichten, hier is dan ook geen verbetering gesignaleerd. Vergunningverleners verwachten dat dit op termijn wel gebeurt. Als de digitalisering bij gemeenten is voltooid zal ook daar van een lastenvermindering sprake kunnen zijn.

Als een complexe vergunningaanvraag de hoofdrol speelt, dan blijkt het voor burgers en ondernemers erg moeilijk om een integrale aanvraag in te dienen en voor vergunningverleners moeilijk om de aanvraag te behandelen.

Vereenvoudiging van de regelgeving:

Geconcludeerd kan worden dat de doelstelling omtrent vereenvoudiging van de regelgeving (nog) niet behaald is. De regelgeving is niet vereenvoudigd, maar complexer is geworden. Dit is te wijten aan verschillende expertisegebieden binnen de Wabo. Uit de literatuur blijkt ook dat betwijfeld wordt of vereenvoudiging en/of vermindering van de regelgeving heeft plaatsgevonden. De Wabo is een grote wet waar de aanvrager moeilijk zijn weg in vindt. De AMvB's die onder de Wabo vallen zijn eveneens moeilijk te doorgronden.

⁵⁹ A.G.A. Nijmeijer, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 36-40

⁶⁰ F.C.M.A. Michiels e.a., *Het wetsvoorstel Wabo*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 31-33

⁶¹ <http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Forum/Pages/BZW_Wabo_eerste_stap_>>> 23-04-2012

⁶² <<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/WenE/Folder%20Wabo.pdf>>> 03-05-2012

Vermindering van de regelgeving:

De regelgeving is, zo blijkt uit de enquêtes bij vergunningverleners van kleine, middelgrote en grote gemeenten gelijk gebleven. Dit omdat er weliswaar één uniforme procedure is, maar de toetsingen inhoudelijk niet zijn veranderd. Er wordt meerdere malen aangegeven dat vrijwel alle regels overgenomen zijn en in de Wabo zijn geïntegreerd. Er kan niet geconcludeerd worden dat deze doelstelling behaald is. In de literatuur is vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving samengepakt. Of vermindering hiermee daadwerkelijk is verwezenlijkt valt niet te stellen.

Één bevoegd gezag

Het doel van één bevoegd gezag is behaald, zo blijkt uit de enquêtes en de literatuur. Echter, zodra er samenwerking tussen overheden moet zijn, gaat veel van de efficiëntiewinst verloren. Dit door afstemmingsproblemen, ervaringsverschil en kennisverschil.

Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.

Een 5.8 is het gemiddelde cijfer dat door vergunningverleners van kleine, middelgrote en grote gemeenten tezamen is toebedeeld aan de Wabo. Gezien de inwerkingtreding van de Wabo is door de aanloopperiode dit cijfer te verdedigen.

3.3 Het Activiteitenbesluit

In deze paragraaf worden de doelstellingen uit de MvT uiteengezet. Daarna worden de verkregen resultaten uit de enquêtes behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op literatuur die de praktijk naar voren brengt. Tot slot volgt een korte conclusie.

3.3.1 De doelstellingen

De doelstellingen gesteld bij de wijziging van het Activiteitenbesluit worden hier eerst kort aangegeven:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- goed werkbaar voor inrichtingen- effectieve en uniforme regelgeving- vermindering administratieve lasten⁶³ |
|---|

Voorafgaand aan het Activiteitenbesluit waren voorschriften voor een milieuvergunning verdeeld over twaalf artikel 8.40-besluiten (AMvB's). Deze AMvB's waren geordend naar branche en er moest per situatie bekeken worden welke van toepassing waren. In het Activiteitenbesluit zijn de artikel 8-40 besluiten gemoderniseerd. Hiermee zijn meer inrichtingen onder algemene regels gebracht. Het doel van de modernisering is deregulering.⁶⁴ Naast effectievere en uniforme regelgeving is het ook de bedoeling om de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen voor een groot aantal inrichtingen te reduceren. Dit om administratieve lasten te verminderen.⁶⁵ De nieuwe algemene regels met groot toepassingsbereik verbeteren de uitvoering en handhaving van voorschriften. Dit omdat de voorschriften helder, eenduidig en hanteerbaar zijn voor inrichtingen. Het gevolg van de verbetering is doeltreffendere bescherming van het milieu.⁶⁶

3.3.2 Praktijkervaringen vanuit gemeenten

In voorgaande paragraaf is aangegeven wat de doelstellingen zijn van het Activiteitenbesluit. Naar aanleiding van de enquête⁶⁷ wordt bekeken of deze doelstellingen verwezenlijkt zijn. Alleen de doelstellingen die van belang kunnen zijn voor de Spoorwegwet worden behandeld.

⁶³ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 383, nr. 27

⁶⁴ *Stb.* 2007, 415, p. 103 (NvT)

⁶⁵ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 383, nr. 27

⁶⁶ *Stb.* 2007, 415, p. 104 (NvT) en *Kamerstukken II 2004/05*, 29 383, nr. 27

⁶⁷ Bijlage 4: Enquêtevragen Wabo en Activiteitenbesluit

Duidelijkheid voor bedrijf met komst meldingsplicht?

De enquêtevraag die in deze paragraaf naar voren komt is: *de duidelijkheid voor een bedrijf over de meldingsplicht in tegenstelling tot de vergunningplicht is met de komst van het Activiteitenbesluit: toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen*. Deze vraag behelst een deel van de doelstelling dat het Activiteitenbesluit goed werkbaar is voor inrichtingen. Het verkregen resultaat is uitgewerkt in figuur 6 van bijlage 5.

Vergunningverleners van kleine en middelgrote gemeenten zijn vrij eensgezind. De meerderheid is van mening dat de duidelijkheid voor een bedrijf met de komst van een meldingsplicht is afgenomen. De melder/aanvrager vult de Activiteitenbesluit internet module (verder: AIM) in. Uit de gegevens volgt of er een melding moet worden gedaan of een vergunning moet worden aangevraagd. Er worden geregeld onjuiste of onvolledige gegevens ingevuld. Hierdoor kan achteraf blijken dat toch een vergunning benodigd is. De onjuiste of onvolledige gegevens leiden er toe dat de voorschriften die eigenlijk voor de melder/aanvrager gelden niet weergegeven worden. De module is nieuw en de regelgeving is de laatste jaren continue aan verandering onderhevig geweest. Bedrijven kunnen deze veranderingen niet meer behappen.

De digitale meldingsplicht zorgt ervoor dat de voorgenomen activiteit nauwkeurig moet worden omschreven. Indien de melder/aanvrager de activiteit anders verwoordt dan de bedoeling is, moet voldaan worden aan andere voorschriften.

De AIM wordt veelal door bedrijven zelf ingevuld omdat niet regelmatig nieuwe meldingen gedaan worden. Hierdoor moeten gemeenten vaak te hulp schieten.

Één vergunningverlener van een kleine en middelgrote gemeente geeft aan dat de duidelijkheid voor bedrijven gelijk is gebleven. Dit omdat kennis van milieuregelgeving voor de wijziging van het Activiteitenbesluit al niet goed was. De wijziging heeft hier geen verandering in gebracht.

Één vergunningverlener betoogt dat de duidelijkheid voor bedrijven is toegenomen. Melden is eenvoudiger en biedt de mogelijkheid tot digitale indiening. Bij een vergunningaanvraag zijn veel meer gegevens benodigd en moest alles analoog.

Vergunningverleners bij grote gemeenten zijn minder eensgezind. Het merendeel geeft aan dat de duidelijkheid voor bedrijven is toegenomen. Zij zijn van mening dat de AIM redelijk helder is qua opbouw en vraagstelling. De vragen zijn namelijk voorzien van een duidelijke toelichting. Toch haakt één vergunningverlener hier op in door aan te geven dat meldingen vaak onvolledig zijn omdat vereiste bijlagen (deels) ontbreken.

Zij die aangeven dat de duidelijkheid is afgenomen geven hiervoor als oorzaak dat de benodigde gegevens voor de melding wel te achterhalen zijn door eerst in het OLO de vergunningcheck te doen en daarna de AIM in te vullen. Als ze dit al voor elkaar krijgen. De teksten in het OLO en de AIM zijn namelijk opgebouwd uit vakjargon en dus vaak moeilijk te begrijpen voor bedrijven.

Kennis bij bedrijven

De enquêtevraag die in deze paragraaf naar voren komt is: *is naar uw mening de kennis bij bedrijven voldoende om te toetsen aan welke voorschriften uit het Activiteitenbesluit ze zich moeten houden?*⁶⁸ Deze vraag heeft betrekking op een deel van de doelstelling dat het Activiteitenbesluit goed werkbaar is voor inrichtingen. Het resultaat van deze vraag is niet opgenomen in bijlage 5 omdat hier sprake is van een open vraag.

Vergunningverleners bij kleine, middelgrote en grote gemeenten geven aan dat de kennis bij bedrijven tekort schiet. Bedrijven raadplegen de voorschriften niet om te achterhalen welke voor hun gelden. De hulp van de gemeente wordt hiervoor meteen ingeroepen. Tevens wordt de gemeente gevraagd hulp te bieden bij het doorlopen van de AIM. Verder wordt aangegeven dat enkel de grote bedrijven de voorschriften (soms) inhoudelijk kennen, omdat

⁶⁸ Bijlage 4: Enquêtevragen Wabo en Activiteitenbesluit

zij veel werken met de voorschriften en vaak een milieumedewerker in dienst hebben. Kleine en middelgrote bedrijven schakelen meestal hulp van gemeenten in.

Bij middelgrote gemeenten wordt verder aangegeven dat het Activiteitenbesluit een onoverzichtelijk voorschriftenpakket is dat moeilijk te doorgronden is voor bedrijven. Bij sommige gemeenten worden de voorschriften voor de betreffende inrichting meegestuurd, dan nog wordt geconcludeerd dat toepassing hiervan en begrip hierover moeilijk blijken voor een bedrijf.

Bij grote gemeenten wordt door één vergunningverlener aangegeven dat de kennis bij bedrijven in praktijk voldoende zou moeten zijn. Ze krijgen bij voltooiing van de melding de voor hen geldende voorschriften te zien. Deze zijn te downloaden, waardoor bedrijven kennis kunnen nemen van de voorschriften. Het zou echter wel zo kunnen zijn, dat bedrijven (een deel) van de voorschriften niet begrijpen omdat kennis daarover niet toereikend is. De rest van de vergunningverleners is van mening dat de kennis bij bedrijven niet voldoende is. Het voorschriftenpakket is niet werkbaar voor ondernemers, tenzij een milieumedewerker in dienst is.

Administratieve lasten

De enquêtevraag die in deze paragraaf naar voren komt is: *de administratieve lasten voor gemeenten zijn met de komst van de meldingsplicht ten opzichte van de vergunningplicht: toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen.* Het verkregen resultaat is uitgewerkt in figuur 7 van bijlage 5.

Vergunningverleners bij kleine, middelgrote en grote gemeenten zij vrij eensgezind. De meerderheid is van mening dat de administratieve lasten door de meldingsplicht zijn afgenomen. De snelle procedure via de AIM en uniformering van voorschriften hebben hieraan bijgedragen. Beoordeling van een melding is routinewerk. Een vergunning verlenen is maatwerk. Een melding doen is administratief gezien een kleinigheid voor melders. De gegevens worden digitaal verzonden. Verder zijn minder gegevens van hun kant benodigd. De lastenvermindering is te voelen bij de melder maar ook bij de vergunningverlener. De vergunningverlener beoordeelt de melding maar toetsing vindt pas achteraf plaats door een handhaver.

Vergunningverleners bij kleine gemeenten die aangeven dat de lasten gelijk zijn gebleven geven hiertoe geen motivering. Bij middelgrote gemeenten wordt dit wel aangegeven. Bij de meldingsplicht vindt namelijk ook een beoordelingstoets plaats. Ook die kan leiden tot een vraag om aanvullende gegevens. Dit is met de komst van de meldingsplicht niet veranderd. Vergunningverleners bij grote gemeenten geven aan dat de situatie in het kader van het Activiteitenbesluit niet verschilt met de situatie van de 'oude' AMvB's.

Vergunningverleners bij zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten, die aangeven dat de lasten zijn toegenomen geven als reden dat meer controlemomenten ingelast moeten worden. Meldingen zijn vaak niet volledig. Vragen in de AIM worden overgeslagen of belangrijke bijlagen missen. Telkens moet hier controle op uitgevoerd worden, dat kost veel tijd. De melder wordt verzocht om aanvullende gegevens toe te sturen. Dit duurt ook voor de melder langer. Nadat de aanvullende gegevens ontvangen zijn moet wederom gecontroleerd worden of de melding volledig is.

Moeilijkheden voor gemeenten

De enquêtevraag die in deze paragraaf centraal staat is: *wat zijn voor u als bevoegd gezag specifieke moeilijkheden om te bepalen of er al dan niet gemeld moet worden?*

De resultaten komen voort uit de enquête zoals die in bijlage 4 is opgenomen. Het gaat hier om een open vraag, er is daarom geen grafiek beschikbaar.

Bij kleine gemeenten wordt aangegeven dat sommige meldingen niet volledig zijn waardoor beoordelen moeilijk wordt. De AIM blijkt ingewikkeld, het is soms niet duidelijk wat verwacht wordt van de melders/aanvragers. Dit wordt beaamt door middelgrote en grote gemeenten. Toetsen aan het Activiteitenbesluit blijkt moeilijk omdat er zoveel voorschriften zijn.

Verder geeft een vergunningverlener bij een kleine gemeente aan dat nieuwe bedrijven zich niet altijd realiseren dat ze een melding moeten doen. Bestaande bedrijven realiseren zich vaak niet dat ze wijzigingen moeten melden. Dit kan enkel gecontroleerd worden als een toezichtouder de situatie gaat analyseren.

Bij middelgrote en grote gemeenten wordt aangegeven dat in bepaalde gevallen twijfels bestaan over de feitelijke situatie ten opzichte van de gemelde situatie. Ondernemers vullen de AIM namelijk zelf in. Alle processen binnen een inrichting moeten door een vergunningverlener worden doorgelicht om na te gaan of het bedrijf alsnog vergunningplichtig is. Dit is moeilijk, zeker omdat bij gemeenten niet veel informatie binnenkomt over de inrichting. Vaak wordt om aanvullende gegevens gevraagd.

Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.

In figuur 8 van bijlage 5 zijn de cijfers⁶⁹ opgenomen die vergunningverleners van kleine, middelgrote en grote gemeenten hebben toebedeeld aan het Activiteitenbesluit. Kleine gemeenten geven een 6.1, middelgrote gemeenten een 5 en grote gemeenten een 6.5.

3.3.3. Literatuur

In deze paragraaf worden praktijkervaringen met het Activiteitenbesluit uiteengezet. Deze komen voort uit evaluaties van de VROM-inspectie (oud). Verder is 'Vraagbaak Activiteitenbesluit' gebruikt voor de praktijkbenadering. Meer literatuur is na lang onderzoek niet gevonden.

De digitale meldingsmogelijkheid maakt dat sneller bekend is aan welke voorschriften voldaan moet worden. Uniformisering van de voorschriften draagt hier aan bij. De overgang van twaalf besluiten naar één besluit heeft er voor gezorgd dat niet meer gefocust wordt op verschillende branches maar op verschillende milieurelevante activiteiten. Dit wordt in de praktijk positief benaderd. Het gaat er bij ondernemingen niet om binnen welke branche zij een activiteit uitvoeren, maar om de activiteit zelf. Deze verdeling naar milieurelevante activiteiten maakt dat gemeenten beter de mogelijkheid hebben om toezicht te houden op regelingen en zij kunnen waar nodig makkelijker handhaven.⁷⁰

Administratieve- en bestuurlijke lastenvermindering voor gemeenten viel in de beginperiode tegen. Inhoudelijke kennis over het Activiteitenbesluit voor toepassing in de praktijk moest worden opgedaan.⁷¹

Bij de één loketgedachte speelt de gemeente een centrale rol. De melding komt binnen bij de gemeente. Vervolgens moet de gemeente in situaties van provinciaal of nationaal belang zorgen voor doorzending naar het bevoegd orgaan. Provincies krijgen ingeval van provinciaal belang te maken met het Activiteitenbesluit. Doorzending en afstemming brengt moeilijkheden met zich mee, daarom is tussen veel overheden een dienstverleningsovereenkomst afgesloten.⁷²

Bedrijven benaderen gemeenten digitaal via de AIM. Bedrijven vragen om advies of ondersteuning bij het correct melden van hun activiteit. De beginfase van het Activiteitenbesluit het ervoor gezorgd dat voor gemeenten veel tijd ging zitten in adviezen aan bedrijven om het

⁶⁹ Op een 10-puntsschaal

⁷⁰ G.J. Wyfker, *Vraagbaak Activiteitenbesluit*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 32-35

⁷¹ Publicatie VROM-inspectie, *Het Activiteitenbesluit. De implementatie in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, maart 2009, p. 6

⁷² Publicatie VROM-inspectie, *Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, april 2009, p. 9-10

AIM te doorlopen. De websites van gemeenten worden vaak gebruikt om informatie te verschaffen aan bedrijven omtrent het doen van een melding.⁷³

Bedrijven hebben kennis over de nieuwe regelgeving niet op tijd opgedaan. Veel bedrijven vallen nu onder de meldingsplicht. Bedrijven dienden geïnformeerd te worden over de nieuwe regels, de meldingsplicht en de handhavingsverplichtingen van de overheid.⁷⁴ Handhaving is gericht op naleving van regels, de mate van naleving wordt sterk beïnvloed door bekendheid met regelgeving. Toezichhouders dienen veel kennis in huis te hebben als zij bij inrichtingen controleren of de gemelde situatie juist is.⁷⁵

3.4 Conclusie

Het onderzoek naar de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk heeft geleid tot de volgende conclusies:

Duidelijkheid bedrijf met komst meldingsplicht?

Geconcludeerd kan worden dat de doelstelling over goede werkbaarheid voor inrichtingen met het nieuwe Activiteitenbesluit (nog) niet behaald is. De duidelijkheid voor bedrijven is afgenomen met de komst van de meldingsplicht. Meldingen zijn vaak onvolledig. Kennis over benodigde informatie voor de melding is bij bedrijven vaak niet (voldoende) aanwezig. Uit de publicatie van de VROM-inspectie blijkt dat bedrijven veelvuldig om advies en ondersteuning vragen bij gemeenten om de melding in de AIM correct te doen.

Kennis bij bedrijven

Gesteld kan worden dat de kennis bij bedrijven met de voorschriften uit het Activiteitenbesluit onvoldoende is. De doelstelling over de werkbaarheid met het Activiteitenbesluit is op dit vlak dan ook (nog) niet behaald. Door bedrijven wordt direct de hulp ingeroepen van vergunningverleners bij gemeenten, dit komt naar voren uit de enquêtes en de geraadpleegde literatuur.

Administratieve lasten

De doelstelling omtrent vermindering van administratieve lasten is behaald. Uit de enquêtes blijkt dat het merendeel aangeeft dat de lasten zijn afgenomen. De procedure is door de meldingsplicht via de AIM verkort en versneld. De uniformisering van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit heeft hier aan bij gedragen.

Aan de hand van de enquêtes en de geraadpleegde literatuur kan geconcludeerd worden dat het doel om de regelgeving te uniformiseren behaald is. De voorschriften in het Activiteitenbesluit hebben uniformisering teweeg gebracht.

Moeilijkheden voor gemeenten

Een terugkerende moeilijkheid voor gemeenten blijkt de melding via de AIM te zijn. Het komt regelmatig voor dat de melding te weinig informatie bevat om de melding te beoordelen. Verder blijkt uit de literatuur dat doorzending en afstemming van meldingen achter de schermen moeilijkheden met zich meebrengt. Uit de enquêtes komt daarnaast naar voren dat vaak betwijfeld wordt of de feitelijke situatie ten opzichte van de gemelde situatie correct is. Dit houdt dus verband met de vaak onvolledig of onjuist gedane meldingen.

Gemiddelde cijfers waardering nieuwe situatie.

Het gemiddelde cijfer van alle gemeenten samen komt voor het Activiteitenbesluit uit op een 5.8, dat is naar de mening van de onderzoeker een vrij lage eindscore aangezien er al een geruime tijd met het Activiteitenbesluit gewerkt wordt.

⁷³ Publicatie VROM-inspectie, *Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, april 2009, p. 19

⁷⁴ Publicatie VROM-inspectie, *Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, april 2009, p. 27

⁷⁵ Publicatie VROM-inspectie, *Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, april 2009, p. 26

4. Voor- en/of nadelen melding Activiteitenbesluit

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *in hoeverre zijn er voor- en/of nadelen aan de meldingsplicht ten opzichte van de vergunningplicht met betrekking tot artikel 19 Spoorwegwet gezien in het licht van het Activiteitenbesluit?*

De meldingsplicht die voortvloeit uit het Activiteitenbesluit komt in dit hoofdstuk aan bod. De voor- en/of nadelen van de meldingsplicht worden uiteengezet aan de hand van enquêteresultaten. Deze resultaten kunnen worden betrokken bij de wijziging van de Spoorwegwet. In de paragrafen wordt onderscheid aangebracht in opmerkingen van vergunningverleners van 47 gemeenten van verschillende omvang.⁷⁶

De enquêtevraag die aan de vergunningverleners is voorgelegd wijkt iets af van de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat. Aan vergunningverleners kan geen vraag worden gesteld in relatie tot de Spoorwegwet, dit zal enkel voor verwarring zorgen. De enquêtevraag luidt: *wat zijn naar uw mening de voor- en/of nadelen aan het accorderen met een melding in plaats van vergunningverlening?*

Er is een overweging gemaakt om literatuur te betrekken bij dit hoofdstuk, toch is er voor een puur praktisch gerichte benadering gekozen. Vergunningverleners hebben gedegen praktijkervaring met de meldingsplicht. Dit hoofdstuk eindigt met een conclusie.

4.1 Voordelen melding ten opzichte van een vergunning

Een vergunningverlener bij een kleine gemeente geeft aan dat afhandeling bij de beoordeling van een melding snel is. Het bedrijf kan snel van start met de activiteit/het project.

Een ander geeft aan dat de meldingsplicht een kortere en snellere procedure heeft. Dit zorgt voor administratieve lastenvermindering. Dit wordt beaamt door de meerderheid bij middelgrote en grote gemeenten. Er hoeven minder handelingen verricht te worden door zowel ondernemer als vergunningverlener. De afhandeling is aanzienlijk sneller dan voorheen. Door de meerderheid van de vergunningverleners wordt aangegeven dat het accorderen van een melding relatief eenvoudig is. Er worden nagenoeg geen nadere eisen gesteld omdat algemene voorschriften voor de inrichting in het Activiteitenbesluit staan.

Door een ander wordt aangegeven dat vergunningverlening maatwerk is en daarom veel tijd kost. Bij veel bedrijven is maatwerk niet nodig; de algemene regels in het Activiteitenbesluit blijken toereikend.

Vergunningverleners bij middelgrote gemeenten vinden de uniformiteit in de algemene voorschriften van het Activiteitenbesluit een groot voordeel. Voor eenzelfde inrichting zijn dezelfde algemene voorschriften van toepassing, hierdoor komt de rechtsgelijkheid niet in het geding. Dit zorgt ook voor rechtszekerheid.

Een ander geeft aan dat de algemene regels uit het Activiteitenbesluit kwalitatief vele betere regels zijn dan de voorschriften die aan vergunningen werden verbonden.

Één vergunningverlener bij een grote gemeente geeft aan dat de uniforme regels uit het Activiteitenbesluit makkelijk toepasbaar zijn voor bedrijven. Een ander geeft aan dat de korte uniforme procedure ervoor zorgt dat er kostenbesparing optreedt bij de aanvrager/ondernemer.

4.2 Nadelen melding ten opzichte van een vergunning

Vergunningverleners bij kleine, middelgrote en grote gemeenten geven aan dat het moeilijk is om de binnengekomen melding te beoordelen. Er is vaak te weinig bekend over het bedrijf. Een bedrijf hoeft bij een melding aanzienlijk minder informatie te verschaffen aan gemeenten dan bij de vergunningplicht. Hier vult een ander op aan dat dit ervoor zorgt dat er vanuit gemeenten minder aandacht is voor het bedrijf.

⁷⁶ Zie bijlage 2: Benaderde gemeenten en bijlage 3: Steekproef, twintig kleine, vijftien middelgrote en twaalf grote gemeenten. De paragraaf "verantwoording" in hoofdstuk één op bladzijde tien geeft aan waarom enkel bij vergunningverleners van gemeenten enquêtes zijn afgenomen.

De meerderheid van vergunningverleners bij kleine, middelgrote en grote gemeenten geeft aan het zwaartepunt van toetsing vooraf verschuift naar handhaving achteraf door de beperkte informatie die binnenkomt over een inrichting. Hoewel vergunningverleners minder administratieve lasten ondervinden hebben de toezichthouders meer werk. Als de melding is geaccordeerd begint het werk van de toezichthouder bij de bedrijven ter plaatse. Er wordt door de toezichthouder gecontroleerd of de feitelijke activiteit overeenstemt met de gemelde situatie. Er vindt een verschuiving in benodigde capaciteit plaats.

Door één vergunningverlener bij een kleine gemeente wordt aangegeven dat hij van mening is dat de algemene regels uit het Activiteitenbesluit soms nog heftiger zijn dan de regels die in vergunningen werden gesteld. Hij geeft daarnaast aan dat de voorschriften soms ondoorzichtig en tegenstrijdig zijn.

Bij de middelgrote gemeenten geven de vergunningverleners aan dat de melding minder toegespitst is op een bedrijf waardoor minder maatwerk het resultaat is. Een ander geeft aan dat bedrijven vaak niet weten welke regels voor hun inrichting van toepassing zijn, bedrijven moeten dit zelf uitzoeken. Er is meer begeleiding nodig voor bedrijven bij het invullen van de AIM zo wordt aangegeven door een andere vergunningverlener.

Vergunningverleners bij grote gemeenten geven aan dat het meer dan eens voorkomt dat meldingen onvolledig of onjuist worden ingevuld door gebrek aan kennis van de melder. Door een ander wordt aangegeven dat er minder of geen inspraakmogelijkheden meer zijn voor belanghebbenden in de omgeving van het bedrijf. Dit omdat de melding in kort tijdsbestek beoordeeld wordt door de vergunningverlener. Het Activiteitenbesluit geeft aan of de gemelde activiteit plaats mag vinden en welke voorschriften daaraan gekoppeld zijn. Bewoners kunnen aldus niet opkomen tegen de geaccordeerde melding, het Activiteitenbesluit keurt de situatie goed. Er kan enkel opgekomen worden tegen de feitelijke situatie als die niet in overeenstemming is met de gestelde voorschriften. Een toezichthouder kan tot deze conclusie komen als hij ter plaatse is om de situatie te beoordelen.

4.3 Conclusie

Vergunningverleners bij kleine, middelgrote en grote gemeenten hebben over het algemeen dezelfde praktijkervaringen.

Voordelen zijn dat accorderen middels een melding relatief eenvoudig is en minder administratieve lasten met zich meebrengt. De procedure met de komst van de meldingsplicht is veel korter dan voorheen. De uniformiteit van de algemene voorschriften in het Activiteitenbesluit wordt door velen als groot goed gezien.

Nadelen van een melding zijn dat toezichthouders veel meer tijd kwijt zijn met handhaving. Dit komt door de beperkte informatiestroom vanuit bedrijven. Gegevens zijn met de komst van de meldingsplicht vaak te beperkt om een goede beoordeling te kunnen maken.

5. De Spoorwegwet en artikel 19 Spoorwegwet

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *wat is het doel van de Spoorwegwet en van artikel 19 Spoorwegwet in het bijzonder?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, moet het doel van de Spoorwegwet en het doel van artikel 19 Spoorwegwet duidelijk zijn. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat wordt deels beantwoord aan de hand van het wetsvoorstel van de Spoorwegwet. Tevens hebben voor dit hoofdstuk zowel intern als extern overleggen en interviews plaatsgevonden die inzichtelijk hebben gemaakt wat de doel(en) van de Spoorwegwet en van artikel 19 Spoorwegwet inhouden. Op het wetsvoorstel na is er geen literatuur beschikbaar over de Spoorwegwet, om die reden is dit hoofdstuk gebaseerd op overleggen en interviews met personen die ervaringen hebben met de Spoorwegwet.

5.1 Het doel

Met ingang van 1 januari 2005 is de Spoorwegwet in werking getreden, deze is vernieuwd ten opzichte van de Spoorwegwet 1875.⁷⁷

In het verleden werden activiteiten op, om en nabij het spoor verricht door één spoorbedrijf de Nederlandse Spoorwegen (verder: NS). Vanaf de jaren '90 is hier verandering in aangebracht. Nieuw beleid zorgt ervoor dat activiteiten worden opgesplitst. Daarnaast zijn nieuwe spoorwegondernemingen op het spoor toegelaten. Hierdoor is concurrentie in de spoorbranche ontstaan. Hoge kwaliteit leveren en optimale prestaties neerzetten staat centraal.

"De voorgestelde wet behelst de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen."⁷⁸

In de Spoorwegwet zijn regelingen opgenomen om bovenstaand voornemen te bewerkstelligen. Het doel van de Spoorwegwet is dat de exploitatie van het spoor nooit belemmerd mag worden. Dit doel wordt weergegeven in het wetsvoorstel:

"Doel (...) is de onbelemmerde toegang tot de infrastructuur en de vrije circulatie van spoorvoertuigen te bevorderen."⁷⁹

Dit doel valt uiteen in twee subdoelen.

Ten eerste mag de veilige berijding- en beschikbaarheid van het spoor niet in gevaar komen, dit is mede naar voren gekomen uit een overleg.⁸⁰ Dit doel houdt verband met artikel 19 Spoorwegwet. Als opdrachtnemers- of aannemers bepaalde activiteiten wensen te verrichten op, om of nabij het spoor moet hiervoor een vergunning worden aangevraagd.⁸¹

De hoofdspoorweg moet altijd beschermd worden in het belang van een veilig en doelmatig gebruik. Daarnaast kan het financieel belang van de Staat meespelen.

Om risico's op, om en nabij spoorinfrastructuur te beheersen dient een Plan Veilige Berijdbaarheid (verder: PVB) te worden opgesteld. Dit plan geeft allereerst een globale beschrijving van het project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd.

Vervolgens wordt aan de hand van een risico-inventarisatie en -analyse (verder: RI&A) bekeken welke werkzaamheden en werkprocessen bij de uitvoering van het spoorwegproject aan bod komen. Als de RI&A zijn uitgevoerd wordt beschreven hoe de belangrijkste risico's beheerst zullen worden. Het PVB geeft uiteindelijk uitsluitsel over de vraag of er al dan niet een Spoorwegwetvergunning verleend mag worden.

⁷⁷ Stb. 2004, 741

⁷⁸ Kamerstukken II, 2000/01, 27 482, nr. 3, p. 2

⁷⁹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 482, nr. 3, p. 11

⁸⁰ Op 16 maart 2012 heeft een werkoverleg plaatsgevonden met de heer Joosten, projectingenieur spoorinfrastructuur bij Oranjewoud, waaruit onder andere naar voren is gekomen welke doelen artikel 19 Spoorwegwet behelst.

⁸¹ Bijlage 6: Artikel 19 Spoorwegwet

Het tweede subdoel van de Spoorwegwet, houdt naast het eerste subdoel, ook verband met artikel 19 Spoorwegwet. Bij het aanvragen van een vergunning in het kader van artikel 19 Spoorwegwet dient allereerst te worden voldaan aan het NVW en dus aan de Arbowet. Er dient door de opdrachtgever een Veiligheid- en Gezondheidsplan (verder: V&G- plan) te worden opgesteld, waarin aan de hand van een risicoanalyse helder gemotiveerd en onderbouwd wordt hoe de veiligheid en gezondheid van de werknemers worden geborgd. Het V&G-plan is de tweede stap naar een vergunningaanvraag.

Ten tweede moet de veiligheid van de mens gewaarborgd zijn. Dit heeft te maken met opdrachtgevers en opdrachtnemers die proces- en projectmatige werkzaamheden (laten) uitvoeren. De werkzaamheden worden uitgevoerd in het kader van de beheertaak van de opdrachtgever, dit blijkt ook uit artikel 19 lid 3 Spoorwegwet. Binnen de beheertaak vallen de door de hoofdsporen, lokaalsporen, spooransluitingen, tramwegen en raccordementen.⁸²

De opdrachtgever is degene voor wie, in opdracht, een infrawerk tot stand wordt gebracht. De opdrachtnemer is degene die voor een opdrachtgever werkzaamheden uitvoert.

Het Normenkader Veilig Werken⁸³ (verder: NVW) is een richtlijn waarin beschreven wordt hoe de veiligheid van de mens moet worden gewaarborgd. Het NVW regelt dan ook de relatie tussen en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid voor de werkzaamheden binnen het beheergebied van de opdrachtgever.

Als het NVW door opdrachtgevers wordt gevolgd voldoen zij aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid. Gevaren en risico's die de veiligheid van werknemers in gevaar kunnen brengen worden in kaart gebracht aan de hand van een arbeidshygiënische strategie. Het NVW is voortgekomen uit bepalingen binnen de Arbeidsomstandighedenwet (verder: Arbowet). De Arbowet bevat regels en bepalingen over de wijze waarop de gezondheid en veiligheid en het welzijn van werknemers en werkgevers bevorderd kan worden. Het doel van deze wet is om ongevallen en ziekten, veroorzaakt door het werk, te voorkomen.⁸⁴

5.2 Conclusie

De Spoorwegwet heeft één kerndoel: De exploitatie van de spoorweginfrastructuur mag niet belemmerd worden. Dit doel valt uiteen in twee subdoelen. Het eerste is dat de veilige bereikbaarheid van het spoor niet in gevaar mag komen. Het tweede is dat de veiligheid van de mens gewaarborgd moet zijn. Artikel 19 Spoorwegwet zorgt er mede voor dat het doel van de Spoorwegwet gehaald kan worden.

⁸² Richtlijn 00091- V004, *Normenkader Veilig Werken (NVW)*, juli 2010, p. 5

⁸³ Richtlijn 00091- V004, *Normenkader Veilig Werken (NVW)*, juli 2010

⁸⁴ <<http://www.arboportaal.nl/types/externe-linken/arbeidsomstandighedenwet.html>> >> 02-05-2012

6. Artikel 19 Spoorwegwet in de praktijk

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: *hoe komt artikel 19 Spoorwegwet tot uiting in de praktijk?*

Naar aanleiding van het antwoord op deze vraag is duidelijkheid wat de werking van artikel 19 Spoorwegwet in de praktijk is. Het antwoord op deze vraag is verkregen door intern werkoverleggen te beleggen en extern interviews te houden.

De vraag naar de werking van artikel 19 Spoorwegwet is voorgelegd aan een procesleider publiekrecht en een vergunningverlener bij ProRail. Ook heeft een gesprek plaatsgevonden met een Procescontractaannemer (verder: PCA) bij Strukton en heeft 50% van het beheer van de spoorbaan in Nederland in handen.

De opdrachtnemer waarmee is gesproken heeft jarenlange ervaring als het aankomt op spoorweginfrastructuur.

Ten slotte is in gesprek getreden met een onderaannemer bij Hollandspoorveiligheid. Hij maakt V&G-plannen op voor opdrachtnemers. Dit hoofdstuk eindigt met een korte conclusie.

6.1 Volgens ProRail

Door een procesleider publiekrecht en een vergunningverlener bij ProRail⁸⁵ wordt aangegeven dat op grond van artikel 19 lid 1 Spoorwegwet, voor alle activiteiten een vergunning moet worden aangevraagd.

Sommige activiteiten worden door een derde uitgevoerd op eigendomsgrond van ProRail. In zo'n geval trekt ProRail vaak de opdracht naar zich toe en wordt opdrachtgever. Alle activiteiten die de derde dan uitvoert zijn vanaf dat moment in opdracht van ProRail. In die gevallen is artikel 19 lid 3 Spoorwegwet van toepassing, er is dan geen spoorwegwetvergunning benodigd. Artikel 19 lid 3 Spoorwegwet gaat over beheer, daarom is geen vergunning benodigd. ProRail is vrijgesteld van vergunningplicht op grond van artikel 19 Spoorwegwet.

Voor alle overige gevallen waarin ProRail niet de opdrachtgever is, zal een derde een vergunning aan moeten vragen op grond van artikel 19 lid 1 Spoorwegwet.

Binnen de elf meter grens die genoemd wordt in het eerste lid moet altijd een vergunning aangevraagd worden. Afhankelijk van de activiteit worden vooraf afspraken gemaakt tussen de derde en ProRail. De activiteit kan direct van start gaan. Tijdens de activiteit of achteraf wordt een korte vergunning afgegeven door ProRail, dit is immers een wettelijke eis op grond van artikel 19 lid 1 Spoorwegwet. De vergunning stemt overeen met de afspraak en voegt voor de derde weinig toe.

Als een activiteit uitgevoerd gaat worden die geen relatie heeft tot de veilige berijding- en beschikbaarheid van het spoor, hoeft geen vergunning aangevraagd te worden bij ProRail. Een voorbeeld werd gegeven. Een vergunning was aangevraagd voor de aanleg van een tennisbaan in de achtertuin van een derde. Deze achtertuin viel gedeeltelijk binnen de elf meter grens van artikel 19 Spoorwegwet maar was volle eigendom van de derde. Voor zo'n activiteit hoeft geen vergunning aangevraagd te worden in het kader van artikel 19 Spoorwegwet omdat noch de veilige berijdbaarheid, noch de beschikbaarheid van de spoorbaan in gevaar worden gebracht. Een bouwvergunning kan bijvoorbeeld wel ter sprake zijn, maar hier speelt ProRail geen rol bij.

6.2 Volgens procescontractaannemer en opdrachtnemer

De heer Joosten, werkzaam bij Oranjewoud als projectingenieur spoorinfrastructuur, geeft tijdens een werkoverleg⁸⁶ aan dat hij heeft opgemerkt dat voor de kleine tot middelmatige projecten een "vergemakkelijkte procedure" procedure wordt gestart. De activiteiten worden naar aanleiding van een afspraak met ProRail gestart. Aangezien op basis van artikel 19

⁸⁵ 10 mei 2012; een overleg met een procesleider publiekrecht en een vergunningverlener bij ProRail

⁸⁶ 18 april 2012; een werkoverleg met de heer Joosten, projectingenieur spoorinfrastructuur bij Oranjewoud

Spoorwegwet een vergunning moet worden aangevraagd voor alle activiteiten op, om of nabij het spoor, wordt kort daarna een korte vergunning afgegeven.

Opdrachtnemers zorgen voor een PVB, hieruit wordt middels een gedetailleerde beschrijving van de activiteiten duidelijk risico's er zijn en hoe deze geborgd worden.

De opdrachtnemer zorgt ook voor een Werkplekbeveiligingsinstructie (verder: WBI) waarin het NVW en het Voorschrift Veilig Werken⁸⁷ (verder: VVW) verwerkt zijn.

Het NVW en het VVW gaan over de veiligheid van de mens op, om en nabij het spoor. Deze documenten bevatten richtlijnen en mogelijke maatregelen om aanrijd- en elektrocutiegevaar te voorkomen.

De WBI is een instructie die de opdrachtnemer bij zich heeft op het moment dat de activiteit uitgevoerd wordt. De WBI omschrijft per activiteit alle maatregelen die genomen moeten worden. Deze maatregelen komen voort uit het NVW en het VVW.

De heer de Haan⁸⁸ heeft bij Strukton gewerkt als PCA. Een PCA hoeft geen vergunning aan te vragen omdat ProRail de opdrachtgever is. Artikel 19 lid 3 Spoorwegwet is van toepassing. De PCA voert beheeractiviteiten uit.

Sporen van ProRail lopen over een groot uitgestrekt gebied waardoor de pakkans erg klein is als geen vergunning is aangevraagd. Sommige partijen gokken het er daarom op. Het kost veel geld om een vergunning aan te vragen. Er moet een V&G-plan en een RI&A opgesteld worden. Vaak moeten deze diensten worden uitbesteed omdat de aannemer deze kennis niet bezit. Naar de buitenwereld toe lijkt het daarom dat sprake is van een meldingsplicht. Controle over al dan niet verleende vergunningen vindt niet of nauwelijks plaats. Binnen ProRail is geen capaciteit tot handhaving.

6.3 Volgens onderaannemer

De heer Ewaart werkzaam bij Hollandspoorveiligheid⁸⁹ is een Veiligheid- en Gezondheidscoördinator (verder: VGC), en stelt onder andere V&G-plannen op. Een VGC hoeft niet na te gaan of een opdrachtnemer of aannemer reeds een vergunning heeft aangevraagd voor de betreffende werkzaamheden waarvoor hij een V&G-plan moet opstellen. Hij geeft dan ook aan dat hij er telkens vanuit gaat dat er reeds een vergunning is aangevraagd. Vanuit deze positie stelt hij het V&G-plan op.

6.4 Conclusie

Het is duidelijk dat artikel 19 Spoorwegwet in praktijk niet zo werkt als in theorie de bedoeling is. ProRail maakt een afspraak met een derde opdat de activiteit zijn doorgang vindt. Daarna wordt een korte vergunning afgegeven die de inhoud van de afspraak behelst.

Geen vergunning is benodigd als ProRail opdrachtgever is. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat ProRail om deze reden vaak de opdracht naar zich toe trekt.

⁸⁷ Richtlijn 00073- V005, *Voorschrift Veilig Werken (VVW)*, juli 2010

⁸⁸ Op 27 april 2012; een overleg met de heer de Haan, voormalig PCA bij Strukton

⁸⁹ Op 30 maart 2012; een overleg met de heer Ewaart, VGC bij Hollandspoorveiligheid

7. Activiteiten van vergunningplicht naar meldingsplicht

De vraag die in dit hoofdstuk aan bod komt is; *welke activiteiten met betrekking tot de vergunningverlening in het kader van artikel 19 Spoorwegwet kunnen worden omgezet van vergunningplicht naar meldingsplicht?*

Deze vraag geeft een deel van het antwoord op de centrale vraag.

Dit hoofdstuk geeft aan waar op, om en nabij het spoor op gelet moet worden wat betreft risicovolle activiteiten.

Aan de hand van dit hoofdstuk is een risico-inventarisatie uitgewerkt die in bijlage 6 is opgenomen. Deze risico-inventarisatie is tot stand gekomen door interne en externe overleggen. Na afronding van de risico-inventarisatie is hierin gemotiveerd aangegeven welke activiteiten al dan niet omgezet kunnen worden naar de meldingsplicht.

Op basis van artikel 19 Spoorwegwet moet voor alle activiteiten die opdrachtnemers en aannemers willen verrichten een vergunning worden aangevraagd.⁹⁰

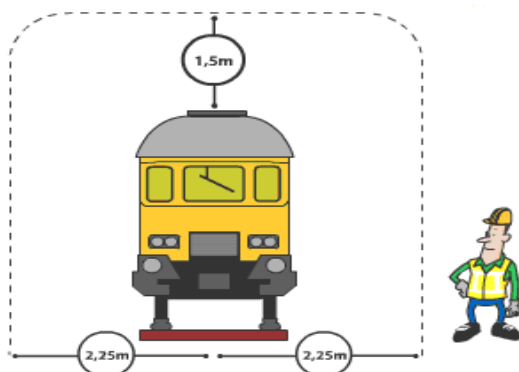
Een digitale meldingsmogelijkheid moet het in de toekomst eenvoudiger maken om activiteiten doorgang te laten vinden binnen een kort tijdsbestek.

In artikel 19 lid 1 Spoorwegwet is opgenomen dat binnen het beheergebied van ProRail alle activiteiten binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg vallen onder de vergunningplicht.⁹¹

De begrenzing van het beheergebied van ProRail is aangegeven in artikel 20 lid 2 Spoorwegwet.⁹² Binnen deze begrenzing valt een Profiel van Vrije Ruimte (verder: PVR). Het PVR is een ruimte nabij het spoor die extra voorzorgsmaatregelen vergt. Om deze reden kunnen op grond van artikel 19 lid 2 Spoorwegwet voorschriften verbonden worden aan de te verlenen vergunningen.⁹³

In figuur 1 wordt duidelijk aangegeven hoe het PVR voorgesteld kan worden. Het is een denkbeeldige tunnel. Als je op 2,25 meter gemeten vanaf het midden (het 'hart') van het spoor blijft sta je buiten het PVR.

Het PVR is de ruimte die de trein nodig heeft om ongehinderd te kunnen rijden, zodat exploitatie van het spoor niet belemmerd wordt. Binnen het PVR is aanrijdgevaar erg groot. In verband met elektrocutiegevaar dient op 1,5 meter vanaf de hoogte van de treinen te worden gebleven.



Figuur 1

De risico's die de activiteiten met zich meebrengen op, om en nabij het spoor worden als bepalende factor beschouwd in de risico-inventarisatie.

⁹⁰ Bijlage 7: Artikel 19 Spoorwegwet

⁹¹ Bijlage 7: Artikel 19 Spoorwegwet

⁹² Bijlage 8: Artikel 20 Spoorwegwet

⁹³ Bijlage 7: Artikel 19 lid 2 Spoorwegwet

In bijlage 6 is de risico-inventarisatie opgenomen. De risico-inventarisatie is geen uitputtende lijst. De lijst is gebaseerd op de meest voorkomende activiteiten op, om en nabij het spoor.

De activiteiten zijn ingedeeld in deelgebieden. Per deelgebied is vervolgens in overleg uiteengezet welke activiteiten binnen en/of buiten PVR risico's opleveren. Afhankelijk van de risico's die een activiteit met zich meebrengt kan er van vergunningplicht naar meldingsplicht worden overgestapt of dient de activiteit vergunningplichtig te blijven. In de motivatie die volgt is aangegeven waarom en welke risico's er aan de activiteit kleven en waarom de activiteit wel of niet van vergunningplicht naar meldingsplicht kan worden overgeheveld.

Conclusie

In bijlage 6 is de risico-inventarisatie opgenomen voor activiteiten op, om of nabij het spoor. Uit deze inventarisatie komt naar voren dat de meeste activiteiten binnen PVR niet omgezet kunnen worden naar de meldingsplicht in verband met de mogelijke belemmering van de veilige berijd- of beschikbaarheid van het spoor.

Activiteiten zoals maaien van gras of snoeien van bomen kunnen met aanvullende voorschriften omgezet worden naar de meldingsplicht binnen PVR. De voorschriften zorgen ervoor dat de veilige berijd- en beschikbaarheid van het spoor niet in het geding komt.

Buiten PVR maar binnen de elf meter grens zijn een aantal activiteiten mogelijk die onder de meldingsplicht kunnen vallen. Hierbij moet gedacht worden aan; aanbrengen en/of verwijderen van hekwerken en onderhoud aan geluidsschermen.

Funderingswerkzaamheden zoals heien, boren en trillen zijn zowel binnen als buiten PVR risicovol en kunnen niet overgeheveld worden naar de meldingsplicht.

8. Risico's afdichten in wettelijke bepalingen

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *Hoe wordt de handhaafbaarheid, doelmatigheid, eenvoud en duidelijkheid in wettelijke bepalingen naar voren gebracht?*

De Rijksoverheid heeft richtlijnen opgesteld om bovenstaande vraag handvatten te bieden. Allereerst wordt 'wetgevingskwaliteit' in relatie gebracht tot deregulering. Aan de hand van 'Aanwijzingen voor de regelgeving, de Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992' (verder: Circulaire) wordt vervolgens uiteengezet hoe wettelijke bepalingen eruit dienen te zien. Deze Circulaire wordt nog steeds in gewijzigde vorm gehanteerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

8.1 Wetgevingskwaliteit

Deregulering is in de beginjaren '90 gecombineerd met wetgevingskwaliteit. Kwaliteit van wetgeving wil zeggen dat de wetgeving voldoet aan:

" Een aantal eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid".⁹⁴

De kijk op deregulering heeft zich in de jaren '90 verbreed. Er kwam minder nadruk te liggen op de hoeveelheid regels en meer op kwaliteit van wetgeving in algemene zin en het overheidsbeleid dat daarmee samenhangt.

Juridische technieken om wetgeving tot stand te brengen zouden tekort schieten als meer de nadruk kwam te liggen op kwaliteit van regelgeving. Daarom is het wetgevingskwaliteitsbeleid tot stand is gebracht en is uiteengezet in de nota 'Zicht op wetgeving' en de Nota 'Wetgevingsbeleid'.⁹⁵

De bedoeling omtrent wetgevingskwaliteit wordt weergegeven in de Nota 'Vertrouwen in wetgeving', een programma voor een integraal wetgevingsbeleid:

" De wet moet vrijheid en ruimte voor burgers waarborgen en omgekeerd zekerheid bieden als basis voor ondernemen en ontplooiën. Een gebrek aan vertrouwen in burgers en bedrijven waarbij mensen en organisaties meer worden beschouwd als object van regelgeving dan als deelnemer aan de samenleving, leidt tot gedetailleerde wet- en regelgeving die ten koste gaat van de samenhang in overheidsoptreden, van de kenbaarheid van regels en van de naleving ervan. Wetgeving moet minder gericht zijn op beheersing door steeds verder verfijnde regels, maar ruimte geven door meer te vertrouwen op professionaliteit van uitvoerders en op andere vormen van sturing en verantwoording. Wetgeving moet dus worden gedragen door vertrouwen in dynamiek van de deelnemers van de samenleving en omgekeerd moet de samenleving vertrouwen kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan."⁹⁶

Het wetgevingskwaliteitsbeleid⁹⁷ is ontwikkeld naar aanleiding van de nota 'Vertrouwen in wetgeving'.

8.2 Vereisten

Deze paragraaf zet uiteen aan welke vereisten een bepaling moet voldoen wil deze handhaafbaar, doelmatig, eenvoudig en toegankelijk zijn.

8.2.1 Handhaafbaarheid

Handhaving maakt het middels toezicht op regels dat ge- of verboden afgedwongen kunnen worden in bepalingen. Een bepaling moet aldus concreet zijn zodat deze niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Dit zorgt voor rechtszekerheid. Tevens moet een bepaling aantonen welke

⁹⁴ <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/wetgevingskwaliteit> >> 14-03-2012

⁹⁵ *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 008, nrs. 1-2 en *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 475, nr. 2

⁹⁶ Bijlage bij Nota vertrouwen in wetgeving van 6 oktober 2008, p. 2

⁹⁷ Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de Minister-president, 18 november 1992

inspanningen er nodig zijn voor preventieve en repressieve handhaving door een toezicht-
houder.⁹⁸

Bij de beoordeling van handhaafbaarheid is het volgende van belang:

"Aanwijzing 11

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;
- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.⁹⁹

Bij een concrete bepaling moet het volgende vermeden worden:

"Aanwijzing 78

1. Verwijzing naar andere bepalingen (...), indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.
2. Verwijzing naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden en verwijzing naar latere bepalingen van de regeling (...).
3. In een regeling wordt niet verwezen naar een met name genoemde lagere regeling.

Toelichting:

Verwijzing kan wenselijk zijn indien anders meermalen in een regeling dezelfde bepaling zou moeten worden uitgeschreven. Met name bij begripsbepalingen zal verwijzing naar latere bepalingen onvermijdelijk kunnen zijn.¹⁰⁰

8.2.2 Doelmatigheid

Een bepaling moet daadwerkelijk het beoogde doel bereiken. Hiertoe moeten een aantal aspecten worden meegenomen:

"Aanwijzing 9

- a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. de neveneffecten van een regeling;
- c. de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.¹⁰¹

Een bepaling wordt met een bepaald doel opgesteld. De verwachte uitvoerbaarheid tot naleving hiervan moet worden onderzocht. Als naleving vrijwel onmogelijk is voor burgers dan is de bepaling niet concreet genoeg of onnodig.

8.2.3 Eenvoud en duidelijkheid

Om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen, dient een bepaling zo eenvoudig en duidelijk mogelijk geformuleerd te worden. Deze moet goed leesbaar zijn voor burgers, en zo beknopt mogelijk worden opgesteld. Ingewikkelde formuleringen moeten vermeden worden. Overbodige bewoordingen moeten worden geschrapt. Alhoewel een uitgebreide formulering ter verduidelijking moet dienen, is dit voor burgers vaak onnodig ingewikkeld. Als voorbeeld wordt in de Circulaire van de Minister-president het volgende uiteengezet:

Bijvoorbeeld niet: "Het bepaalde in het tweede lid van artikel 5 is van toepassing", maar: "Artikel 5, tweede lid, is van toepassing".¹⁰²

⁹⁸ <<http://ro-online.robeheer.nl>> >> 14-03-2012

⁹⁹ Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de Minister-president, 18 november 1992, p. 7

¹⁰⁰ Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de Minister-president, 18 november 1992, p. 30

¹⁰¹ Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de Minister-president, 18 november 1992, p. 5

¹⁰² Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de Minister-president, 18 november 1992, p. 23-24

8.3 Conclusie

De Circulaire van de Minister-President, getiteld 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' geeft aan hoe bepalingen eruit dienen te zien willen ze handhaafbaar, doelmatig, eenvoudig en duidelijk zijn.

Een bepaling moet concreet zijn, zodat deze niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Ook moet de bepaling een haalbaar doel bevatten, hiertoe dient vooraf een inventarisatie plaats te vinden. Daarnaast moet een bepaling eenvoudig en duidelijk geformuleerd zijn om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen.

9. Bevoegdheid ProRail ten aanzien van mandaatverlening

De vraag dit in dit hoofdstuk centraal staat is: *op basis van welk type mandaatverlening mag ProRail vergunningen verlenen en welke bevoegdheid is hier aan verbonden?*

Het antwoord op deze vraag maakt duidelijk of ProRail wettelijke bevoegdheid heeft om artikel 19 Spoorwegwet te wijzigen. Het Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet komt aan bod. Naar aanleiding hiervan wordt bekeken welk type mandaatverlening voor ProRail van toepassing is. Dit hoofdstuk eindigt met een korte conclusie.

9.1 Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet

Op 1 januari 2005 is de Spoorwegwet en het Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet in werking getreden (verder: het besluit).¹⁰³

De Spoorwegwetartikelen waarvoor ProRail mandaatverlening heeft gekregen zijn de volgende:

Artikel 1

(...):

- a.1. (...) artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet;
2. (...)artikel 20, derde lid, van de Spoorwegwet;
3. (...) artikel 21, tweede lid, van de Spoorwegwet;
- b. (...) artikel 23 van het Besluit Spoorweginfrastructuur;
- c. (...) artikel 40, eerste lid, met betrekking tot artikel 12, eerste lid, van het Besluit spoorverkeer;¹⁰⁴

Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail BV. (verder: voorzitter) wordt onder andere mandaat verleend voor de verlening van vergunningen krachtens artikel 19 lid 1 Spoorwegwet.

9.2 Bevoegdheid ProRail ten aanzien van de mandaatverlening

In het besluit is algemeen mandaat verleend aan de voorzitter. Algemeen mandaat wordt verleend om vanuit een bepaalde bevoegdheid besluiten te nemen of om een bepaalde categorie besluiten te nemen.¹⁰⁵

De voorzitter krijgt mandaat voor het nemen van diverse besluiten op basis van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving.¹⁰⁶

Verder is sprake van mandaat aan een niet-ondergeschikte, de voorzitter. Mandaat aan niet-ondergeschikten wil zeggen dat mandaat verleend wordt aan een niet hiërarchisch ondergeschikte. Een ambtenaarrelatie ontbreekt hierbij.

De voorzitter staat niet in hiërarchische relatie tot de Minister van Infrastructuur en Milieu (verder: Minister) en is daarmee een niet-ondergeschikte. De inleiding bij het besluit geeft dit ook aan:

"Gezien de schriftelijke instemming van de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail, als bedoeld in artikel 10:4 eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bij brief van 9 december 2004 (...)."

Dit type mandaatverlening valt onder artikel 10:3 lid 1 Awb:

"Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet."

¹⁰³ *Stcrt.* 10 januari 2005, nr. 6 p. 14

¹⁰⁴ *Stcrt.* 10 januari 2005, nr. 6 p. 14

¹⁰⁵ J.W. Severijnen, *Mandaat, delegatie en attributie*, Kluwer: Deventer 2003, p. 30

¹⁰⁶ Toelichting bij Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet, *Stcrt.* 2005, 6 p. 14

In tegenstelling tot mandaat aan ondergeschikten ontbreekt een afgedekte instructie- en sanctiebevoegdheid. De niet ondergeschikte moet daarom instemmen met het mandaat:

Artikel 10:4 lid 1 Awb

Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde (...).

De instemming maakt dat de niet-ondergeschikte overeenkomstig de aanwijzingen van de mandaatgever moet handelen. Dit type mandaatverlening dient altijd schriftelijk plaats te vinden.¹⁰⁷

De voorzitter heeft middels een schriftelijke instemming aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (oud) aangegeven overeenkomstig de aanwijzingen van de Minister te handelen.

Uit het besluit valt op te maken dat de voorzitter enkel bevoegd is tot de in artikel 1 van het besluit genoemde besluiten.¹⁰⁸ Verder mag de voorzitter op grond van artikel 3 lid 1 van het besluit alle benodigde werkzaamheden verrichten ter voorbereiding van de in artikel 1 bedoelde besluiten.

Ook mag de voorzitter op basis van artikel 6 lid 1 van het besluit beslissingen op bezwaar nemen in eerste aanleg, voorzover het bezwaar is gericht op een door de voorzitter in mandaat genomen besluit.

Het besluit vermeldt niets over vaststelling van algemene voorwaarden. Uit artikel 10.3 lid 2 sub a Awb valt op te maken dat het wel mogelijk is om middels mandaatverlening algemeen verbindende voorschriften te laten vaststellen door de gemandateerde:

Artikel 10:3 Awb

1. (...)

2. Mandaat wordt in ieder geval niet verleend indien het betreft een bevoegdheid:

a. tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, tenzij bij de verlening van die bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien;

b. (...);

c. (...);

d. (...).

Er is een verschil tussen vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het opstellen ervan.

Twee uit het oog springende synoniemen voor vaststellen zijn "beslissen en voorschrijven". Dit wil zeggen dat door een bevoegd wetgevend orgaan besloten wordt of hetgeen dat is opgeschreven, opgenomen wordt als wet.

Twee uit het oog springende synoniemen voor opstellen zijn "uitdenken en ontwerpen". ProRail mag vanwege technische kennis de voorschriften uitdenken of ontwerpen en vervolgens uitschrijven.

Na het opstellen van de algemeen verbindende voorschriften gaan de voorschriften ter goedkeuring naar de Minister. Die beslist of de voorschriften als zodanig kunnen worden ingediend bij de Regering en de Staten Generaal, en wellicht kunnen worden vastgesteld.

In de praktijk wordt niet snel de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften gemandateerd. Het is vaak de bedoeling dat het bestuursorgaan zelf voorschriften vaststelt. Uitsluiting van mandaatverlening voor algemeen verbindende voorschriften waarborgt dat enkel politiek verantwoordelijke bestuursorganen zulke voorschriften

¹⁰⁷ S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Kluwer: Deventer 2009, p. 22 en A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer 2000, p. 22

¹⁰⁸ Bijlage 1: Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet

vaststellen.

Het komt voor dat mandaat verleend wordt tot vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. In die gevallen gaat het om technische voorschriften die vaak aan verandering onderhevig zijn. De bevoegdheidsverlening zal meestal aan een van de hoogste functies binnen de organisatie worden toegekend.¹⁰⁹

9.3 Conclusie

De Voorzitter heeft algemeen mandaat verkregen. Hij is een niet-ondergeschikte aan de Minister en heeft daarom instemming moeten geven met de bevoegdheden tot mandaatverlening. Met de instemming heeft de Voorzitter aangegeven akkoord te gaan met de aanwijzingen van de Minister bij de uitoefening van mandaat.

In het besluit is niet opgenomen dat de Voorzitter algemeen verbindende voorschriften mag vaststellen en is hiertoe dan ook niet bevoegd. Dit moet op grond van artikel 10:3 lid 2 sub a Awb specifiek aangegeven zijn.

De Minister is degene die de algemeen verbindende voorschriften, vast kan stellen.

De Voorzitter mag de algemene voorschriften wel opstellen (ze zijn dan niet bindend) en voorleggen aan de Minister waarna die ze vast kan stellen in samenspraak met de Regering en Staten-Generaal.

Het feit dat de Minister aan ProRail vraagt algemene voorschriften op te stellen geeft aan dat de Voorzitter geen bevoegdheid heeft tot vaststelling van de voorschriften.

De Minister beoordeelt of de algemene voorschriften daadwerkelijk worden vastgesteld. Hij toetst ze voordat indiening hiervan bij de Regering en Staten-Generaal plaatsvindt, waarna vaststelling kan volgen.

¹⁰⁹ J.W. Severijnen, *Mandaat, delegatie en attributie*, Kluwer: Deventer 2003, p. 27

Conclusie

Wat kunnen de gevolgen zijn van de deregulering van de Spoorwegwet voor de uitvoeringspraktijk bij ProRail?

Deze vraag is de aanleiding voor het afstudeeronderzoek geweest. Deze vraag is uitgewerkt tot:

Hoe moeten algemene vergunningvoorwaarden die ProRail opstelt in het kader van artikel 19 Spoorwegwet er uit zien wat betreft het afdichten van risico's op, om en nabij het spoor als het aankomt op handhaafbaarheid, doelmatigheid, eenvoud en duidelijkheid bij het verkorten of veranderen van de vergunningprocedure in vergelijking met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer en welke activiteiten kunnen vallen onder de beoogde meldingsplicht in plaats van de vergunningplicht?

Om het antwoord te onderbouwen is gekozen voor een literatuuronderzoek in combinatie met enquêtes bij 47 gemeenten. Daarnaast zijn overleggen met 'praktijkmensen' gevoerd. Uit dit onderzoek blijkt het volgende:

De Wabo en het Activiteitenbesluit leiden tot administratieve lastenvermindering bij burgers en ondernemers.

De procedures zijn verkort en versneld. De digitale meldingsmogelijkheid heeft hier aan bijgedragen. Bij gemeenten zijn de lasten niet verminderd. Dit omdat op het moment nog veel problemen zijn met de systemen. Veel documenten moeten nog uitgeprint worden waardoor dubbele archivering een feit is. Wel wordt verwacht dat na de gewenningsperiode de lasten voor gemeenten ook zullen afnemen.

Ook blijkt dat procedures binnen gemeenten goed werken als het om eenvoudige vergunningaanvragen gaat. Worden de aanvragen complexer of zijn er meer partijen betrokken, dan signaleren de respondenten veel knelpunten. Er is veel interne afstemming nodig; de verschillende expertisegebieden binnen de Wabo en het Activiteitenbesluit maken dat de melding of vergunning over verschillende afdelingen verdeeld moet worden. Niet iedere beoordelaar heeft kennis van alle expertisegebieden binnen de melding of vergunningaanvraag.

De Wabo en het Activiteitenbesluit hadden deregulering tot doel. Uit de enquêtes en de bestudeerde literatuur is gebleken dat dit doel (nog) niet behaald is.

De Wabo is een samentrekking van vele wetten. Wettelijke bepalingen zijn daarmee niet verminderd, ze zijn enkel overgebracht naar de Wabo. Door bundeling van bepalingen is de regelgeving niet vereenvoudigd. Kennis van alle regelgeving binnen de Wabo is benodigd. Dit maakt dat omschakeling naar andere expertisegebieden noodzakelijk is. In de praktijk blijkt dat de verschillende expertisegebieden gezorgd hebben voor een moeilijker systeem. Het Activiteitenbesluit bevat veel voorschriften die vaak moeilijk te doorgronden blijken voor zowel vergunningverlener als melder. Dit zorgt niet voor vereenvoudiging van de regelgeving.

Vergunningverleners signaleren ook dat de meldingsplicht tot minder kennis leidt bij de melder omtrent de voorschriften uit het Activiteitenbesluit. Dit in tegenstelling tot het vergunningensysteem. De vergunningaanvrager moest de kennis over de milieuregelgeving in huis hebben om een vergunning aan te vragen.

De melder hoeft de processen binnen de inrichting niet meer na te gaan om gegevens in de AIM in te vullen. Daardoor hoeven melders niet meer na te gaan welke regelgeving van belang is bij een bepaald proces.

Dit is een relevante conclusie voor ProRail: onjuiste kennis van de (veiligheids)voorschriften bij de meldende partij kan grote consequenties hebben voor het doel van de Spoorwegwet.

De veilige berijd- en beschikbaarheid van het spoor kunnen in het geding raken. Om die reden dienen goede randvoorwaarden gesteld te worden bij de introductie van een meldingsstelsel bij artikel 19 Spoorwegwet.

Verder geven vergunningverleners aan dat de meldingsplicht er bij het Activiteitenbesluit voor heeft gezorgd dat toetsing vooraf door een vergunningverlener minder plaatsvindt. Hier hangt mee samen dat handhaving achteraf door een toezichthouder een belangrijkere plaats inneemt. Er heeft een capaciteitsverschuiving plaatsgevonden. Voordeel van de meldingsplicht is wel dat de procedure veel korter en sneller is. De uniformiteit van de voorschriften heeft hier aan bijgedragen.

Uit overleg is naar voren gekomen dat bij ProRail heden niet de capaciteit is om te controleren of vergunningen zijn verleend voor activiteiten. Dit betekent dat de beheersmogelijkheid voor ProRail met de komst van de meldingsplicht nog een groter probleem wordt.

Uit gesprekken met ProRail blijkt dat praktisch nuttige invulling van de wetgeving bestaat.

Vooraf worden afspraken gemaakt, dan volgt uitvoering en achteraf volgt een korte vergunning, zodat voldaan wordt aan artikel 19 Spoorwegwet.

Dit is juridisch onjuist, maar omdat het vaak om dezelfde partijen gaat die vergunningen aanvragen, is de vergunningaanvrager gebaat bij strikte naleving van de afspraken, immers, de vergunningaanvrager heeft vaker toestemmingen van ProRail nodig.

De risico-inventarisatie heeft opgeleverd dat de meeste activiteiten op, om of nabij het spoor niet omgezet kunnen worden naar de meldingsplicht.

Voor onder andere hijs- en funderingswerkzaamheden zal altijd een vergunning aangevraagd moeten worden. Deze werkzaamheden brengen teveel risico's met zich mee. Het doel van de Spoorwegwet; veilige berijd- en beschikbaarheid van het spoor waarborgen, komt hiermee in het geding.

Activiteiten zoals maaien van gras en onderhoud aan bomen en heggen kan binnen PVR niet omgezet worden naar de meldingsplicht. Ook hier zijn teveel risico's aan gebonden. Buiten PVR kunnen deze activiteiten wel uitgevoerd worden onder de meldingsplicht. Met goede voorschriften (die nog opgesteld moeten worden) kunnen risico's afdoende voorkomen worden. Plaatsen en verwijderen van hekwerken kan altijd onder de meldingsplicht vallen. Hiervoor kunnen voorschriften gesteld worden die de risico's voor het spoor en de mens voldoende dekken.

Uit de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' (de Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992) blijkt dat een wettelijke bepaling alleen maar opgesteld mag worden als het beoogde doel bereikt kan worden, dit dient vooraf geïnventariseerd te worden. Als het doel niet behaald kan worden, mag de wettelijke bepaling niet worden opgesteld. Dit houdt ook verband met de mogelijke handhaafbaarheid van een bepaling. Als vooraf reeds bekend is dat een bepaling niet handhaafbaar is, dan mag deze niet worden opgesteld.

Via mandaatverlening is de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail bevoegd om onder andere vergunningen te verlenen in het kader van artikel 19 Spoorwegwet. Uit artikel 10:3 lid 2 sub a Awb blijkt dat de bevoegdheid tot vaststellen van algemeen verbindende voorschriften specifiek in een mandaatsbesluit moet worden aangegeven. Mandaatverlening aan de Voorzitter meldt hier niets over. De Minister heeft de Voorzitter de opdracht gegeven om de voorschriften op te stellen, binnen ProRail is hierover specifieke technische kennis. Nadat de voorschriften opgesteld zijn, gaan deze ter beoordeling naar de Minister. De Minister is vervolgens het bevoegd orgaan om de voorschriften vast te stellen en een wetswijziging in gang te zetten in samenspraak met de Regering en Staten-Generaal. De bevoegdheid van de Voorzitter blijft aldus beperkt tot opstellen van de algemene voorschriften.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gericht op de verandering van de Spoorwegwet.

Er is één hoofdaanbeveling:

De overgang van vergunningplicht naar een meldingsstelsel vraagt tijd, begeleiding en een werkwijze die bevordert dat de kennis bij de meldende partij van een gelijkwaardig niveau is als van een vergunningaanvrager. Het is belangrijk om gelijktijdig met de ontwikkeling van artikel 19 Spoorwegwet, de implementatie hiervan voor te bereiden.

De onderzoeker wil in navolging op de hoofdaanbeveling een aantal hiermee samenhangende aanbevelingen doen:

- Er zal nagegaan moeten worden hoe kan worden ingespeeld op een langlopend digitaliseringsproces. Dit omdat vergunningverleners bij gemeenten aan hebben gegeven geen administratieve lastenvermindering te ervaren. De reden hiervoor is dat de systemen niet goed werken.
- Er zal rekening gehouden moeten worden met capaciteitsverschuivingen binnen ProRail. Met de komst van de meldingsplicht zal de benodigde informatie om te accorderen afnemen. Hierdoor dient meer handhaving achteraf, door toezichthouders plaats te vinden.
- Er zal nagegaan moeten worden welke personeelsleden welke training en opleiding moeten ondergaan. Dit met het oog op de capaciteitsverschuivingen. ProRail dient vanaf de wijziging goed opgeleid personeel te hebben dat weet welke voorschriften voor welke activiteiten gelden. Op die manier kan ook goed advies gegeven worden aan melders. Tevens kan bij de handhaving door toezichthouders getoetst worden of aan alle voorschriften voldaan is. De toezichthouders dienen kennis over de voorschriften te hebben.
- Er zullen praktijkproeven gedaan moeten worden bij burgers, ondernemers en provincies over de Wabo en het Activiteitenbesluit. Deze proeven zullen voor ProRail inzichtelijk maken waar rekening mee moet worden gehouden als de meldingsplicht wordt ingevoerd. Deze praktijkervaringen kunnen dan in kaart worden gebracht zodat voor ProRail alle kanten van de wetwijzigingen belicht zijn. Voorafgaand aan de wijziging van de Spoorwegwet kan dan al worden ingespeeld op de knelpunten die partijen hebben aangegeven.
- Er zullen overzichtelijke werkschema's opgesteld moeten worden zodat melder en beoordelaar de weg kunnen vinden in de voorschriften. De kans is dat de invoering van het meldingsstelsel goed verloopt aangezien iedere partij weet wat er van hem verwacht wordt.
- Als de meldingsplicht ingevoerd wordt is het wellicht verstandig om een voorschriftenpakket mee te sturen aan de melder zodat inzichtelijk wordt aan welke voorschriften voldaan moet worden. Op deze manier wordt minder verantwoordelijkheid verwacht van de melder en zullen de voorschriften wellicht gehanteerd worden en werkbaar zijn.
- Bij invoering van de meldingsplicht dienen de algemene voorschriften duidelijk, eenvoudig, handhaafbaar en concreet te zijn. De Aanwijzingen voor de regelgeving(de Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992) dienen hierbij als leidraad te worden gehanteerd.

Evaluatie onderzoek

Dit hoofdstuk blikt terug op de gehele afstudeerperiode. Hierbij komen zowel het proces tijdens de periode als het eindproduct aan bod.

Gaande de afstudeerperiode is veel teruggepakt op het onderzoeksplan. Er is veel tijd besteed aan een goed onderzoeksplan. Het was dan ook van belang om dit aan te houden.

Toch is het onderzoeksplan op een aantal punten gewijzigd:

- De volgorde van de deelvragen is bijgesteld. Deze bleek gedurende het onderzoek niet logisch.
- Er is één deelvraag toegevoegd aan de destijds geformuleerde deelvragen. Tijdens werkoverleggen is gebleken dat er naast theorie nog ingegaan moest worden op praktijkervaringen omtrent artikel 19 Spoorwegwet.
- Er is een deelvraag verwijderd. De deelvraag: *wat wordt er precies verstaan onder geconcretiseerde voorschriften volgens ProRail?* is niet relevant gebleken. Naar aanleiding van de Circulaire van de Minister-President is duidelijk geworden hoe wettelijke bepalingen eruit dienen te zien zodat ze handhaafbaar, doelmatig, eenvoudig en duidelijk zijn. Bij ProRail kan een andere overtuiging heersen, maar deze Circulaire is een leidraad die algemeen geaccepteerd is, de algemene voorschriften dienen dan ook aan deze Circulaire te voldoen. Deze deelvraag is vervangen door deze deelvraag: *hoe komt artikel 19 Spoorwegwet tot uiting in de praktijk?*
- Er is gekozen om geen jurisprudentie te gebruiken. Gedurende het onderzoek is gebleken dat jurisprudentie niet van toegevoegde waarde was.

Wat betreft de respons naar aanleiding van de enquêtes kan gesteld worden dat een hoog percentage is behaald. Zoals in bijlage 3 te lezen valt was de respons vanuit kleine gemeenten 77%, bij de middelgrote gemeenten 78% en voor de grote gemeenten 66.66%. Dat geeft na een herinneringsmail een gemiddelde respons van 73.8%.

Het hoge percentage is te danken aan het telefonisch onderhoud dat de onderzoeker met iedere vergunningverlener van de gemeente heeft gehad. De persoonlijke benadering sprak alle vergunningverleners aan, waardoor ze graag hun medewerking wilden verlenen aan het onderzoek. Tevens heeft de digitale enquêtelijst op de Oranjewoud site ervoor gezorgd dat de vergunningverleners de vragen graag wilden beantwoorden. Een dermate hoge respons geeft valide resultaten waarvan gebruik is gemaakt in het onderzoeksrapport.

Dit onderzoek is gestart om inzichtelijk te maken hoe algemene voorschriften er uit dienen te zien met het oog op artikel 19 Spoorwegwet. In de toekomst wordt overgestapt op een meldingsplicht. Om die reden is een vergelijking gemaakt met de Wabo en het Activiteitenbesluit. De resultaten van de enquêtes die voorgelegd zijn aan vergunningverleners bij gemeenten zijn uitgewerkt in tabellen. Op deze manier is duidelijk te zien wat de verschillende meningen zijn met betrekking tot de vragen uit de enquêtes. Verder is bij iedere enquêtevraag een motivering van het antwoord gevraagd. Deze opmerkingen zijn uiteengezet in hoofdstuk 3.

De werkoverleggen en de uitwerking van de enquêtes hebben veel werk gekost. Dit heeft er wel voor gezorgd dat een duidelijk beeld verkregen is over artikel 19 Spoorwegwet in de praktijk.

Met dit onderzoeksrapport kan een eerste stap gezet worden naar een meldingsstelsel. Tevens is door de overleggen duidelijk geworden wat de belangrijkste activiteiten op, om of nabij het spoor zijn. De risico-inventarisatie die voortgekomen is uit de overleggen kan als leidraad gebruikt worden voor de risicoanalyse en vervolgens bij het opstellen van de algemene voorschriften.

Literatuurlijst

Literatuur

- **Van den Broek 2010**
J.H.G. van den Broek & M.J. Dresden, *De Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010
- **Van Buuren 2010**
P.J.J. van Buuren, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010
- **Damen 2009**
L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009
- **Dölle 2000**
A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000
- **Interconcept 2010**
Interconcept met medewerking van Stadswerk Platform Omgevingsrecht, *Vraagbaak Wabo en Omgevingsvergunning*, Deventer: Kluwer 2010
- **Jongma 2002**
M.P. Jongma, *De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Deventer: Kluwer 2002
- **Michiels 2007**
F.C.M.A. Michiels e.a., *Het wetsvoorstel Wabo*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007
- **Nijmeijer 2010**
A.G.A. Nijmeijer e.a., *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010
- **Publicatie VROM-inspectie 2009**
Publicatie VROM-inspectie, *Het Activiteitenbesluit. De implementatie in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, maart 2009
- **Publicatie VROM- inspectie 2009**
Publicatie VROM-inspectie, *Maatlat gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, april 2009
- **Severijnen 2003**
J.W. Severijnen, *Mandaat, delegatie en attributie*, Deventer, Kluwer 2003
- **De Vries 1994**
H.J. de Vries, *De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*, Deventer: Kluwer 1994
- **Wyfker 2010**
G.J. Wyfker, *Vraagbaak Activiteitenbesluit*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010
- **Zijlstra 2009**
S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009

Tijdschriften

- **Van Angeren 2011**
J.R. van Angeren en V.M.Y. van 't Lam, 'Eén jaar Wabo-jurisprudentie', *TO (4)* 2011
- **Houden 2011**
S.Houden & F. Konings, Gemeentelijke ervaringen na één jaar Wabo, *RO-bulletin* 2011
- **Verschuuren 2004**
J.M. Verschuuren, 'Herijking van de VROM-regelgeving. Meer dan lippendienst aan politieke onderbuikgevoelens?', *RegelMaat (3)* 2004

Websites

- www.arboportaal.nl
- www.encyclo.nl
- www.huisvanafgevaardigden.nl
- www.hypohome.nl
- www.infrasite.nl
- www.parlement.com
- www.rijksoverheid.nl
- <http://ro-online.robeheer.nl>
- www.stab.nl
- www.vng.nl
- www.vno-ncw.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet

VW

Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot mandaatverlening aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. (Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet)

23 december 2004/Nr. HDJZ/
S&W/2004-3027 Hoofddirectie
Juridische Zaken

De Minister van Verkeer en Waterstaat, Gelet op artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht; Gezien de schriftelijke instemming van de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail, als bedoeld in artikel 10:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bij brief van 9 december 2004 (kenmerk RvB/BK-JN/20449210);

Besluit:

Artikel 1

Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. wordt mandaat verleend om namens de Minister van Verkeer en Waterstaat besluiten te nemen:

- a.1°. tot verlening van vergunningen krachtens artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet;
- 2°. tot vaststelling van afwijkende begrenzings van hoofdspoorwegen krachtens artikel 20, derde lid, van de Spoorwegwet;
- 3°. tot verlening en intrekking van ontheffingen krachtens artikel 21, tweede lid, van de Spoorwegwet;
- b. tot wijziging en intrekking van vergunningen als bedoeld in artikel 23 van het Besluit Spoorweginfrastructuur;
- c. tot verlening en intrekking van ontheffingen krachtens artikel 40, eerste lid, met betrekking tot artikel 12, eerste lid, van het Besluit spoorverkeer;
- d. tot verlening en intrekking van ontheffingen krachtens artikel 39 van de Spoorwegwet 1875;
- e. tot verlening, wijziging en intrekking van vergunningen krachtens artikel 15 van het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen.

Artikel 2

1. Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. wordt een machtiging verleend om uitvoering te geven aan artikel 22, derde lid, van het Besluit Spoorweginfrastructuur.
2. De Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. kan de in het eerste lid verleende machtiging doorgeven aan één of meerdere onder hem ressorterende functionarissen.

Artikel 3

1. Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. wordt een machtiging verleend om ter voorbereiding van de in artikel 1 bedoelde besluiten alle benodigde werkzaamheden te verrichten.
2. De Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. kan de in het eerste lid verleende machtiging doorgeven aan één of meerdere onder hem ressorterende functionarissen.

Artikel 4

1. De Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. kan van het hem in artikel 1 van dit besluit verleende mandaat ondermandaat verlenen aan één of meerdere onder hem ressorterende functionarissen.
2. Van de verlening van ondermandaat doet de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. schriftelijk mededeling aan de minister.

Artikel 5

Een besluit als bedoeld in artikel 1 vermeldt aan het slot: 'De Minister van Verkeer en Waterstaat, namens deze:' gevolgd door de functieaanduiding, de handtekening en de naam van de betrokken functionaris.

Artikel 6

1. Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. wordt mandaat verleend om met betrekking tot elk besluit in eerste aanleg dat op grond van dit besluit is genomen namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, beslissingen op bezwaar te nemen, voorzover het besluit waartegen het bezwaar zich richt niet door hem in mandaat is genomen.
2. De Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. kan van het in het eerste lid aan hem verleende mandaat ondermandaat verlenen aan één of meerdere onder hem ressorterende functionarissen, voorzover het besluit waartegen het bezwaar zich richt niet door dezelfde functionaris is genomen.

Aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. wordt tevens een machtiging verleend om ter voorbereiding van de in het eerste lid bedoelde besluiten alle benodigde werkzaamheden te verrichten.

De Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V. kan de in het derde lid verleende machtiging verlenen aan één of meerdere onder hem ressorterende functionarissen.

Artikel 7

Bij elke beslissing op bezwaar wordt vermeld dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop de beslissing op bezwaar bekend gemaakt is, beroep kunnen instellen bij de sector Bestuursrecht van de Arrondissementsrechtbank die op grond van artikel 8:7, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter zake bevoegd is.

Artikel 8

Het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 26 februari 1996, nr. WJZ/V-620212 (Stcrt. 44) wordt ingetrokken.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de artikelen, genoemd in artikel 1, onderdelen a, b en c, in werking treden.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden verzonden aan de Voorzitter van de Raad van Bestuur van ProRail B.V.

De Minister van Verkeer en Waterstaat, K.M.H. Peijs.

Mededeling

Belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen dit besluit door binnen zes weken na de dag van dagtekening van de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst, een bezwaarschrift in te dienen. Het gemotiveerde bezwaarschrift dient te worden gericht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, ter attentie van de Hoofddirectie Juridische Zaken, Postbus 20906, 2500 EX Den Haag.

Toelichting Met dit besluit wordt aan de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, ProRail B.V., mandaat verleend tot het nemen van diverse besluiten op basis van de Spoorwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de daarop gebaseerde regelgeving. ProRail B.V. is het resultaat van een fusie van de drie voormalige taakorganisaties: Railinfrabeheer B.V., Railverkeersleiding en Railned B.V.

Aan Railinfrabeheer B.V. zijn reeds onder de Spoorwegwet 1875 bevoegdheden gemandateerd tot het nemen van besluiten namens de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen en ontheffingen alsmede het beslissen op bezwaarschriften tegen die besluiten. Dit mandaat wordt ingetrokken. Het

uitgangspunt bij het voorliggende besluit is dat ProRail B.V. dezelfde bevoegdheden behoudt die Railinfrabeheer B.V. op dit moment heeft onder de oude Spoorwegwet 1875. Daarnaast worden met dit besluit dezelfde bevoegdheden op basis van de nieuwe Spoorwegwet verleend. Dit betreft de bevoegdheid om besluiten te nemen op

basis van de artikelen 19, 20 en 21 van de nieuwe Spoorwegwet, artikel 40 van het Besluit Spoorverkeer en artikel 23 van het Besluit Spoorweginfrastructuur, alsmede de bevoegdheid om te beslissen op bezwaarschriften.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K.M.H. Peijs.*

Bijlage 2: Benaderde gemeenten

Kleine gemeenten	Provincie	Inwoneraantal
1. Borsele	Zeeland	22.734
2. Dinkelland	Overijssel	26.067
3. Duiven	Gelderland	25.564
4. Elburg	Gelderland	22.332
5. Gilze en Rijen	Noord-Brabant	25.735
6. Haaksbergen	Overijssel	24.413
7. Koggenland	Noord-Holland	21.321
8. Lemsterland	Friesland	13.456
9. Losser	Overijssel	22.457
10. Nederweert	Limburg	16.649
11. Olst-Wijhe	Overijssel	17.298
12. Ommen	Overijssel	17.336
13. Putten	Gelderland	23.054
14. Rucphen	Noord-Brabant	22.399
15. Scherpenzeel	Gelderland	8.954
16. Skarsterlan	Friesland	27.082
17. Staphorst	Overijssel	15.988
18. Tubbergen	Overijssel	20.700
19. Werkendam	Noord-Brabant	26.467
20. De Wolden	Drenthe	23.587
Middelgrote gemeenten	Provincie	Inwoneraantal
1. Bernheze	Noord-Brabant	29.777
2. Halderberge	Noord-Brabant	29.351
3. Hardenberg	Overijssel	59.342
4. Hellendoorn	Overijssel	35.761
5. Hof van Twente	Overijssel	35.596
6. Horst aan de Maas	Limburg	41.183
7. Kampen	Overijssel	50.477
8. Leudal	Limburg	36.820
9. Montferland	Gelderland	35.101
10. Oosterhout	Noord-Brabant	53.472
11. Raalte	Overijssel	37.372
12. Rheden	Gelderland	43.837
13. Steenwijkerland	Overijssel	43.183
14. Winterswijk	Gelderland	29.310
15. Zutphen	Gelderland	46.643
Grote gemeenten	Provincie	Inwoneraantal
1. Amersfoort	Utrecht	146.889
2. Almelo	Overijssel	72.693
3. Apeldoorn	Gelderland	156.355
4. Breda	Noord-Brabant	174.829
5. Ede	Gelderland	108.255
6. Haarlem	Noord-Holland	150.744
7. Hengelo	Overijssel	80.884
8. 's-Hertogenbosch	Noord-Brabant	141.134
9. Maastricht	Limburg	119.770
10. Tilburg	Noord-Brabant	204.924
11. Utrecht	Utrecht	310.894
12. Venlo	Limburg	99.792

Bijlage 3: Steekproef

Naar aanleiding van contactgegevens binnen Oranjewoud zijn 47 vergunningverleners bij gemeenten geselecteerd en verdeeld over de categorie kleine, middelgrote en grote gemeenten.

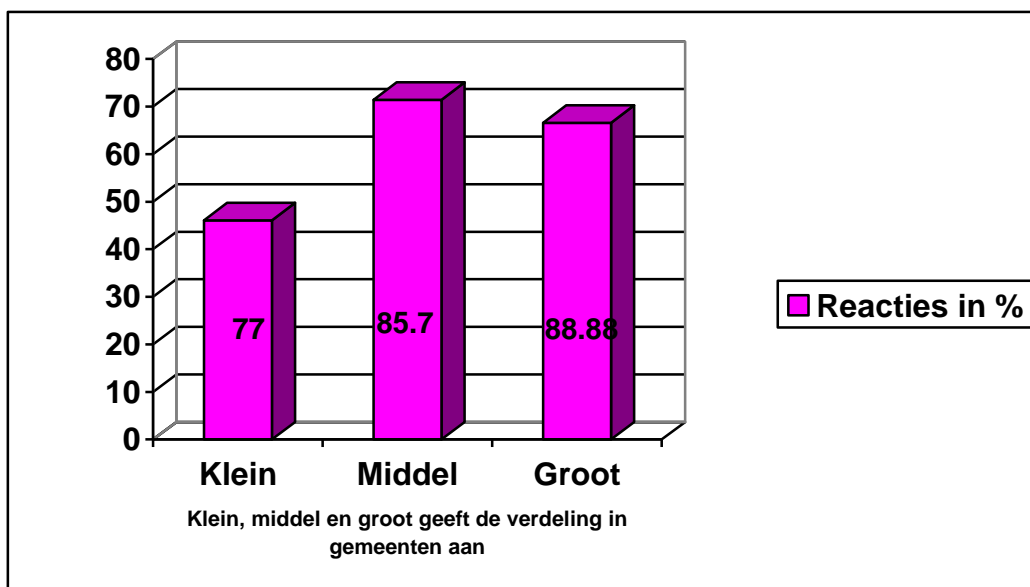
Bij de kleine gemeenten zijn twintig vergunningverleners benaderd, waarvan er veertien toegezegd hebben om mee te werken aan de enquête. Uiteindelijk zijn hiervan tien enquêtes beantwoord.

Bij de middelgrote gemeenten zijn vijftien vergunningverleners telefonisch benaderd, waarvan er veertien hebben toegezegd om mee te werken aan de enquête. Uiteindelijk zijn hiervan twaalf enquêtes beantwoord.

Bij de grote gemeenten zijn twaalf vergunningverleners benaderd, waarvan er negen hebben toegezegd om medewerking te verlenen aan de enquête. Uiteindelijk hebben acht vergunningverleners de enquête ingevuld.

De contactpersonen binnen de gemeenten zijn telefonisch benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek ten behoeve van de afstudeerscriptie. Vrijwel iedereen reageerde enthousiast en wilde medewerking verlenen aan de enquête. Vervolgens werden de contactpersonen per e-mail benaderd. In deze e-mail werd verwezen naar het telefonisch onderhoud dat eerder plaatsgevonden had, ook stond er in de e-mail een link naar de Oranjewoud site alwaar de online enquêtes ingevuld konden worden. Ondanks toezegging van veel vergunningverleners om aan het onderzoek mee te werken, bleken uiteindelijk niet alle personen bereid mee te werken. De personen zijn meerdere keren benaderd met een herinneringsbericht, maar dit mocht niet baten.

De reacties van de steekproef van de vergunningverleners bij gemeenten is weergegeven in onderstaande tabel. De cijfers geven het percentage aan van het aantal geslaagde enquêtes.



Bijlage 4: Enquêtevragen Wabo en Activiteitenbesluit

Geachte heer/mevrouw,

het doel van deze enquête is om een uiteenzetting van verschillende meningen en standpunten te vergelijken met een ander wettelijk kader dat op verschillende punten raakvlakken heeft met de Wabo en het Activiteitenbesluit.

Wilt u de vragen zo uitgebreid mogelijk invullen? Dat helpt bij de argumentatie met betrekking tot het andere wettelijke kader. Het invullen van de vragenlijst kost niet meer dan 15 minuten.

Indien u niet werkt met de Wabo of het Activiteitenbesluit, dan mag u deze vragen uiteraard overslaan.

Bedankt voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Nicolle van Beers
Milieu & Veiligheid, Semi Overheden
E-mail: nicolle.beers@oranjewoud.nl

Naam gemeente:

Vragen ten aanzien van de Wabo (de omgevingsvergunning):

Bij de totstandkoming van de Wabo zijn verschillende doelstellingen geformuleerd, te weten; het project van de aanvrager staat centraal, één omgevingsvergunning; één toestemmingsstelsel, de bestaande beschermingsniveaus blijven gehandhaafd, geen tegenstrijdige voorschriften, minder administratieve lasten, deregulering, één bevoegd bestuursorgaan

- *De administratieve lasten zijn met de komst van de omgevingsvergunning voor gemeenten:*
 - sterk toegenomen
 - toegenomen
 - gelijk gebleven
 - afgenomen
 - sterk afgenomen
 - Korte motivering van gekozen antwoord:

- *Vereenvoudiging van de regelgeving is met de komst van de Wabo voor gemeenten:*
 - sterk toegenomen
 - toegenomen
 - gelijk gebleven
 - afgenomen
 - sterk afgenomen
 - Korte motivering van gekozen antwoord:

- *Vermindering van de regelgeving is met de komst van de Wabo voor gemeenten:*
 - sterk toegenomen
 - toegenomen
 - gelijk gebleven
 - afgenomen
 - sterk afgenomen
 - Korte motivering van gekozen antwoord:

- *Hoe zijn de ervaringen met slechts één bevoegd gezag van begin tot eind? (kort aangeven voor- en nadelen)*

- *Welk rapportcijfer tussen 1 en 10 geeft u de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de Wabo ten aanzien van de situatie voorafgaand aan de Wabo? (kort aangeven waarom dit cijfer)*

Rapportcijfer:

Waarom:

Vragen ten aanzien van het Activiteitenbesluit

Bij de totstandkoming van het Activiteitenbesluit zijn verschillende aanleidingen uiteengezet om tot het Activiteitenbesluit te komen, te weten;

Vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving, reductie van administratieve lasten die uit de rijksregelgeving voortvloeien, door middel van effectieve en uniforme regels alsmede door het laten vervallen van de vergunningplicht voor een groot aantal inrichtingen en het verminderen van de meetregistratie- en onderzoeksverplichtingen.

- *de duidelijkheid voor een bedrijf over de meldingsplicht in tegenstelling tot de vergunningplicht is met de komst van het Activiteitenbesluit:*
 - sterk toegenomen
 - toegenomen
 - gelijk gebleven
 - afgenomen
 - sterk afgenomen
- Korte motivering van gekozen antwoord:

Is naar uw mening de kennis bij bedrijven voldoende om te toetsen aan welke voorschriften uit het Activiteitenbesluit ze zich moeten houden? (kort toelichten waarom wel of niet)

- *De administratieve lasten voor gemeenten zijn met de komst van de meldingsplicht ten opzichte van de vergunningplicht:*
 - sterk toegenomen
 - toegenomen
 - gelijk gebleven
 - afgenomen
 - sterk afgenomen
- Korte motivering van gekozen antwoord:

Wat zijn voor u als bevoegd gezag specifieke moeilijkheden om te bepalen of er al dan niet gemeld moet worden? (moeilijkheden kort noteren)

Met de wijziging van de Wm zijn verschillende AMvB's/ besluiten samengebracht in het Activiteitenbesluit. Hierdoor zijn meer inrichtingen dan voorheen onder de meldingsplicht gebracht. Bij veel uiteenlopende activiteiten kan worden volstaan met een melding, daarover gaat de volgende vraag.

Wat zijn naar uw mening de voor en/of nadelen aan het accorderen met een melding in plaats van verlening van een vergunning? (zo uitgebreid mogelijk aangeven waarom, voor en/of nadeel, dit wordt verwerkt in een deelvraag uit mijn onderzoek)

Welk rapportcijfer tussen 1 en 10 geeft u de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van het Activiteitenbesluit ex. artikel 8.40 Wm ten opzichte van de situatie voorafgaand aan het Activiteitenbesluit? (kort noteren waarom dit rapportcijfer wordt gegeven)

Rapportcijfer:

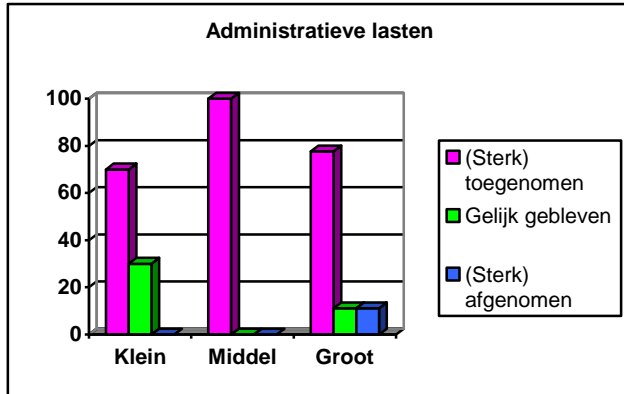
Waarom:

Hartelijk dank voor de beantwoording van de vragen.

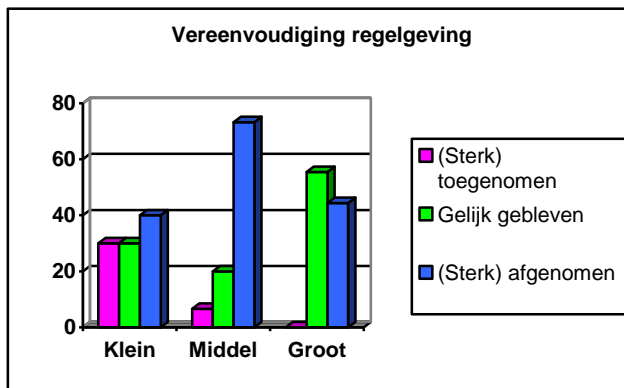
Bijlage 5: Resultaten enquête vergunningverleners gemeenten

Resultaten Wabo

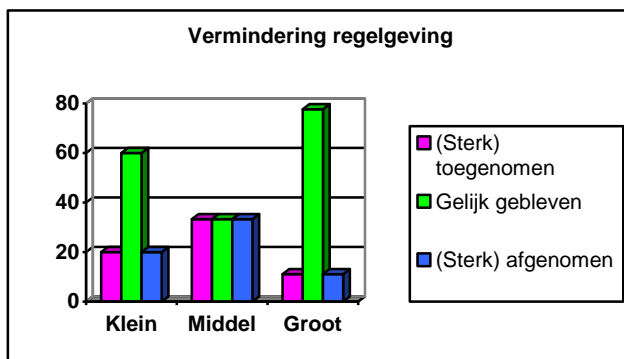
Toelichting staafdiagrammen: klein, middel en groot geeft de verdeling in gemeenten aan



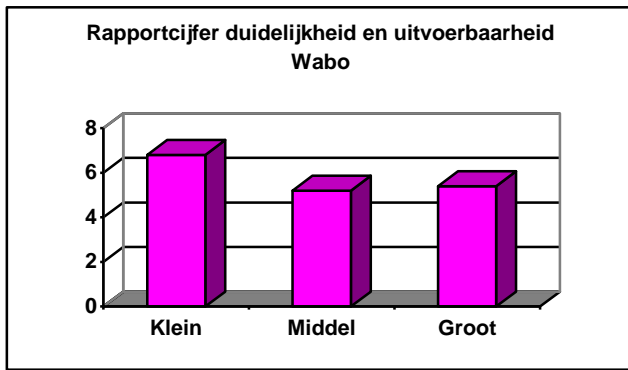
figuur 2



figuur 3

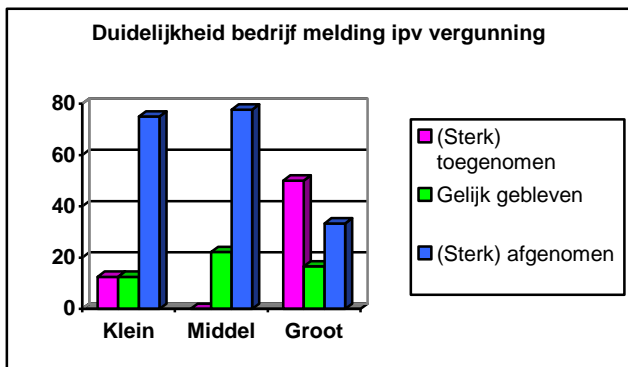


figuur 4

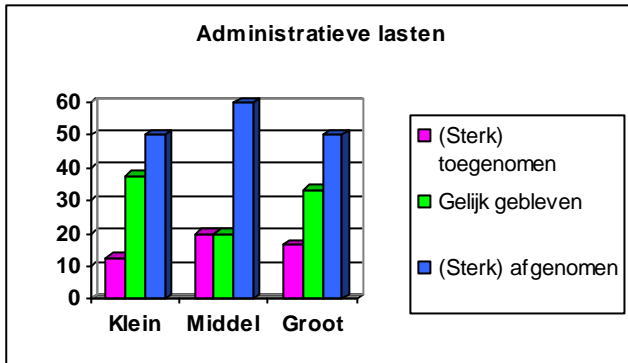


figuur 5

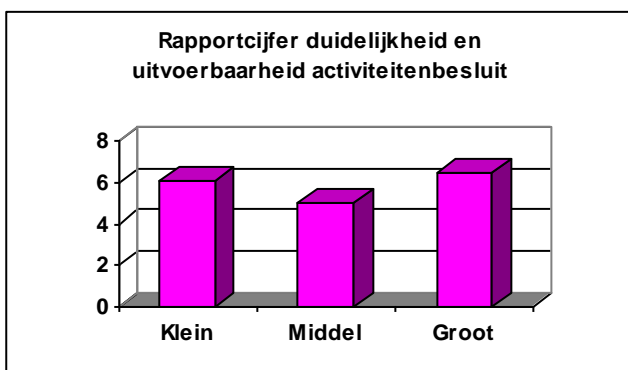
Resultaten Activiteitenbesluit



figuur 6



figuur 7



figuur 8

Bijlage 6: Risico-inventarisatie naar aanleiding van hoofdstuk 7

<u>Activiteit</u>	<u>Risico binnen PVR</u>	<u>Risico buiten PVR</u>	<u>Vergunning of melding</u>	<u>Motivatie</u>
Algemeen				
Inzet spoorgebonden materieel	Aanrijdgevaar	Geen	Altijd vergunning	Aan het gebruik van het spoor kleven grote risico's met betrekking tot de berijdbaarheid van het spoor. Deze zijn beter beheersbaar als er een vergunningplicht is.
Aanpassen spoorbaan, energievoorzieningen, seinwezen, overwegen etc.	Treindienst aantastende onregelmatigheden (verder: TAO) door niet beschikbaar zijn spoor	Niet van toepassing	Altijd vergunning	Deze objecten en elementen zijn die direct onderdeel van de treingleiding. Hiervoor geldt scherpe regelgeving, die door vergunningsplicht geborgd moet worden. Als TAO's op kunnen treden is altijd een vergunning benodigd. Er kunnen voorwaarden aan de vergunning worden gehangen waardoor de activiteit uitgevoerd mag worden.
Hijswerkzaamheden	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar, materiaal/ materieel valt op baan en/of bovenleiding	Elektrocutiegevaar, materiaal/ materieel valt op spoorbaan en/of bovenleiding	Altijd vergunning	De risico's zijn zeer groot. Indien alleen een melding wordt gedaan, bestaat de kans dat er niet voldoende maatregelen worden toegepast. Door deze werkzaamheden vergunningplichtig te houden, is risicobeheersing beter mogelijk.
Funderingswerkzaamheden zoals heien, trillen, boren en drukken	Verzakkingen/ zettingen baanlichaam, aanrijd- en/of elektrocutiegevaar, materiaal/ materieel valt op baan en/of bovenleiding	Verzakkingen en/of zettingen baanlichaam. Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar. Materiaal/ materieel valt op spoorbaan en/of bovenleiding	Altijd vergunning	De risico's zijn zeer groot. Indien alleen een melding wordt gedaan, bestaat de kans dat niet voldoende maatregelen worden toegepast. Door deze werkzaamheden vergunningplichtig te houden, is risicobeheersing beter mogelijk.
Groenvoorzieningen				
Gras, riet en kruidachtige gewassen onderhouden	Snoeiafval op baan Aanrijdgevaar	Geen Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	Risico's binnen PVR zijn te groot. De spoorbaan kan teveel belemmerd worden en er is een groot risico op aanrijdgevaar. Buiten PVR kan worden volstaan met een melding, er zijn geen directe risico's voor het spoor.

Struiken en heesters onderhouden	Snoeiafval op baan	Zeer beperkt	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn te groot om hier een meldingsplicht van te maken. De spoorbaan kan teveel belemmerd worden en er is een groot risico voor aanrijdgevaar als er enkel een melding plaats hoeft te vinden. Buiten PVR is de kans klein dat er gevaar optreedt, omdat snoeiafval niet direct langs de spoorbaan valt, dit ligt immers buiten PVR. Er zijn geen directe risico's voor het spoor.
	Aanrijdgevaar	Geen		
Bomen onderhouden	Bomen of snoeihout vallen op baan en/of bovenleiding Aanrijdgevaar Verzakking bij grondverzet door plantgat	Bomen of snoeihout vallen/valt op spoorbaan en/of bovenleiding Aanrijdgevaar Verzakking bij grondverzet door plantgat	Altijd vergunning	De risico's zijn zowel binnen als buiten PVR zeer groot. Indien alleen een melding wordt gedaan, bestaat de kans dat niet voldoende maatregelen worden toegepast. Door deze werkzaamheden vergunningplichtig te houden, is risicobeheersing beter mogelijk.
Hekwerken en afrasteringen				
Aanbrengen en/of verwijderen	Aanrijdgevaar	Beperkt risico voor materialen in het spoor tijdens handeling	Altijd melding	In de voorschriften kan worden opgenomen welke maatregelen er moeten worden getroffen voordat met deze activiteiten begonnen kan worden. Er zal geen belemmering van de spoorbaan plaatsvinden. Er kan een meldingsplicht ingevoerd worden voor deze activiteit buiten PVR omdat ze geen directe risico's met zich meebrengen. In de voorschriften kan worden opgenomen waar rekening mee dient te worden gehouden
Onderhoud	Aanrijdgevaar	Geen	Altijd melding	In de voorschriften kan worden opgenomen welke maatregelen er moeten worden getroffen voordat met deze activiteiten begonnen kan worden. Er zal geen belemmering van de spoorbaan plaatsvinden.
Geluidschermen				
Aanbrengen en/of verwijderen van	Aanrijdgevaar Materiaal/ materieel valt op baan en/of bovenleiding	Aanrijdgevaar Zettingen en/of verzakkingen spoorbaan door funderingen	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door vergunningverplichtingen moeten worden beheerst.

Onderhoud aan	Aanrijdgevaar	Geen	Altijd melding	In de voorschriften kan worden opgenomen welke maatregelen er moeten worden getroffen voordat met deze activiteiten begonnen kan worden. Er zal geen belemmering van de spoorbaan plaatsvinden.
Kunstwerken en gebouwen				
Oprichten, onderhouden en verwijderen van	<p>Aanrijdgevaar</p> <p>Materiaal/ materieel valt op baan en/of bovenleiding</p> <p>Elektrocutie door raken bovenleidingen</p> <p>Verzakkingen/ zettingen baanlichaam</p> <p>Verzakkingen/ zettingen spoorobjecten</p> <p>Afspattende delen bij sloop hierdoor wellicht materialen op spoorbaan</p>	<p>Aanrijdgevaar</p> <p>Materiaal/ materieel valt op baan en/of bovenleiding bij funderings- en hijswerkzaamheden</p> <p>Elektrocutiegevaar door raken bovenleidingen bij funderings- en hijswerkzaamheden</p> <p>Verzakkingen en/of zettingen baanlichaam</p> <p>Verzakkingen en/of zettingen spoorobjecten</p> <p>Afspattende delen bij sloop, hierdoor wellicht materialen op spoorbaan</p>	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR voor alle activiteiten bij of aan kunstwerken en gebouwen zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst. Met de meldingsplicht kunnen de risico's niet afdoende afgewend of opgevangen worden.

Grondwerken				
Opschonen watergangen	Aanrijdgevaar	Geen	Altijd melding	In de algemene voorschriften kan worden opgenomen welke maatregelen er moeten worden getroffen voordat met deze activiteiten begonnen kan worden. Er zal geen belemmering van de spoorbaan plaatsvinden.
Grond ontgraven en verwerken bij	Aanrijdgevaar Zettingen/verzakkingen van het baanlichaam	Zettingen/verzakkingen van het baanlichaam	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst.
Cultuurtechnische grondbewerkingen	Aanrijdgevaar	Geen	Altijd melding	Het is niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Bodemonderzoek zoals boringen en sonderingen	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar	Geen	Altijd melding	Het is niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Kabels en leidingen				
Proefsleuven graven	Niet van toepassing	Geen	Altijd melding	Er kan een meldingsplicht ingevoerd worden voor het opgraven of ingraven van kabels en leidingen omdat het niet waarschijnlijk is dat dit grote risico's met zich mee zal brengen voor het baanlichaam.
Opgraven / verwijderen kabels en leidingen	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door vergunningverplichtingen moeten worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Aanleggen kabels en leidingen	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door vergunningverplichtingen moeten worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Open ontgraving, boren of persen bij ondergrondse spoorinfrastructuur	Zettingen en/of verzakkingen spoorbaan	Zettingen en/of verzakkingen spoorbaan en/of objecten	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst.

Verhardingen				
Halfverhardingen	Aanrijdgevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Elementverhardingen	Aanrijdgevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Gesloten verhardingen	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Inrichting werkterrein				
Opslag materiaal	Aanrijd- en/ of elektrocutiegevaar	Geen	Binnen PVR vergunning, buiten PVR melding	De risico's binnen PVR zijn zo groot. Deze moeten door vergunningverplichtingen worden beheerst. Buiten PVR is het niet waarschijnlijk dat grote risico's optreden. De activiteiten hebben een lage complexiteit en beperkte invloed op de spoorbaan.
Hulpconstructies	Aanrijd- en/ of elektrocutiegevaar	Materiaal op spoorbaan en/of bovenleiding bij funderings- en hijswerkzaamheden zettingen/ verzakkingen spoorbaan en/of objecten	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst.
	Zettingen en/ of verzakkingen spoorbaan			
Tijdelijke bouwwerken	Aanrijd- en/of elektrocutiegevaar	Materiaal op spoorbaan en/of bovenleiding bij funderings- en hijswerkzaamheden Zettingen/ verzakkingen spoorbaan en/of objecten	Altijd vergunning	De risico's binnen en buiten PVR zijn dusdanig groot en aanwezig, dat deze door de vergunningsplicht moeten worden beheerst.
	Zettingen en/of verzakkingen spoorbaan			

Bijlage 7: Artikel 19 Spoorwegwet

Artikel 19

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister gebruik te maken van hoofdspoorwegen en de daarnaast gelegen gronden door anders dan waartoe deze zijn bestemd:

a. binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg aan, op, in, onder, boven of naast de hoofdspoorweg, bouwwerken of andere opstallen op te richten of werken, inrichtingen, kabels, leidingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen of te hebben, dan wel daarmee verband houdende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren;

b. binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg, op, in, onder of naast de hoofdspoorweg vaste stoffen of vloeistoffen te storten of te doen storten, met uitzondering van vaste stoffen of vloeistoffen die vrijkomen bij de normale bedrijfsvoering van spoorvoertuigen;

c. binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg, op, in, onder, boven of naast de hoofdspoorweg, voorwerpen te plaatsen of neer te leggen of graafwerk te verrichten of deze activiteiten te doen uitvoeren;

d. binnen 14 meter van de begrenzing van de hoofdspoorweg licht ontvlambare stoffen te hebben of op te slaan.

2. Een vergunning op grond van het eerste lid kan onder beperkingen worden verleend. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, onder meer ter bescherming van de hoofdspoorweg, in het belang van een veilig en doelmatig gebruik ervan of het financiële belang van de Staat.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Bijlage 8: Artikel 20 Spoorwegwet

Artikel 20

1. Bij een hoofdspoorweg wordt de begrenzing van de hoofdspoorweg, bedoeld in artikel 19, aan weerszijden gevormd door een lijn liggend op een afstand:

a. van elf meter bij een hoofdspoorweg op maaiveldniveau gemeten vanaf het hart van het buitenste spoor, zijnde een denkbeeldige lijn in de lengterichting van het spoor midden tussen beide spoorstaven;

b. van zes meter bij een hoofdspoorweg in ingraving gemeten uit de bovenzijde van de ingraving;

c. van zes meter bij een hoofdspoorweg in ophoging gemeten uit de teen van het talud;

d. die gelijk is aan de afstand tussen de bovenkant van de spoorstaaf en het maaiveld horizontaal gemeten vanaf de buitenste wand van de tunnel, in een verticale lijn tot het maaiveld, waarbij deze grenzen ten minste gelegen zijn op elf meter uit het hart van het spoor, indien het betreft een geboorde, ingegraven of afgezonken tunnel bij een hoofdspoorweg;

e. bij een hoofdspoorweg op of in een vaste constructie anders dan bedoeld in de onderdelen a tot en met d, van zes meter gemeten vanaf een horizontale lijn die ligt op tweemaal de afstand tussen de bovenkant van de spoorstaaf en het maaiveld vanaf de buitenste rand van de constructie, waarbij deze grenzen ten minste gelegen zijn op 11 meter uit het hart van het buitenste spoor.

2. Indien bij een hoofdspoorweg in ingraving of in ophoging de afstand tussen het hart van het buitenste spoor en de bovenkant van de ingraving of teen van het talud minder bedraagt dan vijf meter, wordt de begrenzing vastgesteld overeenkomstig het eerste lid, onderdeel a.

3. Indien de bodemgesteldheid daartoe aanleiding geeft, kan bij besluit van Onze Minister, gehoord de beheerder, een begrenzing worden vastgesteld die afwijkt van het eerste of tweede lid.

4. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, wordt de begrenzing van een deel van de hoofdspoorwegen die uitsluitend of overwegend bestemd zijn voor het verrichten van goederenvervoer ten behoeve van de lokale ontsluiting van haven- en industriegebieden, gevormd door een lijn liggend op een afstand van drie meter op maaiveldniveau, gemeten vanaf het hart van het buitenste spoor. Wanneer ingevolge artikel 2 of 124 een spoorweg wordt aangewezen als hoofdspoorweg, wordt daarbij bepaald of de hoofdspoorweg onder het bereik van dit lid valt.