

---

**De Wabo in de praktijk**



---

# De Wabo in de praktijk

Juridische leidraad bij de Wet algemene  
bepalingen omgevingsrecht

J.H.G. VAN DEN BROEK  
M.J. DRESDEN

---

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Samensteller(s) en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor onjuistheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

NUR 823-311

© 2010, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ('s-Gravenhage) en Kluwer (Alphen aan den Rijn)

Met uitzondering voor eigen raadpleging, gebruik en studie mag niets uit deze uitgave voor enig commercieel doel worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, in fotokopie of anderszins.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artt. 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB).

---

# Inhoud

<b>Verantwoording</b>	<b>13</b>
<b>Voorwoord bij de eerste editie</b>	<b>15</b>
<b>Voorwoord bij de tweede editie (juni 2010)</b>	<b>16</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>17</b>
Doelstelling van de Wabo	17
Inhoud handboek 'De Wabo in de praktijk'	17
Ten slotte	20
<b>Afkortingen</b>	<b>21</b>
<b>DEEL I INLEIDING</b>	
<b>Hoofdstuk 1 Algemeen</b>	<b>25</b>
§ 1.1 Wabo	25
§ 1.2 Wettelijk kader	26
§ 1.3 Websites Ministerie van VROM	26
§ 1.4 Project centraal	26
§ 1.5 Reikwijdte Wabo	27
<b>Hoofdstuk 2 Wettelijk kader</b>	<b>35</b>
§ 2.1 Totstandkoming Wabo	35
§ 2.2 Onderwerpen Wabo	35
§ 2.3 Invoeringswet Wabo	36
§ 2.4 Besluit omgevingsrecht (Bor) en Regeling omgevingsrecht (Mor)	37
§ 2.5 Aanpassingsregelgeving	37
<b>Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en doelstellingen van de Wabo</b>	<b>39</b>
§ 3.1 Algemeen	39
§ 3.2 Project centraal	39
§ 3.3 Eén omgevingsvergunning	39
§ 3.4 Bestaande beschermingsniveaus gehandhaafd	40
§ 3.5 Geen tegenstrijdige voorschriften	40
§ 3.6 Minder administratieve lasten	41
§ 3.7 Deregulering	41
<b>Hoofdstuk 4 Relatie met relevante wet- en regelgeving</b>	<b>42</b>
§ 4.1 Algemeen	42
§ 4.2 Wabo en Wet milieubeheer	42
§ 4.3 Wabo en Wet ruimtelijke ordening	43
§ 4.4 Wabo en Woningwet	44
§ 4.5 Wabo en Monumentenwet 1988	45

---

§ 4.6 Wabo en Natuurbeschermingswet 1998	46
§ 4.7 Wabo en Flora- en faunawet	47
§ 4.8 Wabo en Mijnbouwwet	48
§ 4.9 Wabo en Waterwet	48
§ 4.10 Wabo en decentrale verordeningen	49
§ 4.11 Wabo en Wet samenhangende besluiten	50
§ 4.12 Wabo en Crisis- en herstelwet	51
<b>Hoofdstuk 5 Invoeringsactiviteiten Ministerie van VROM</b>	<b>52</b>
§ 5.1 Project Invoering omgevingsvergunning	52
§ 5.2 Omgevingsloket online	52
§ 5.2.1 Algemeen	52
§ 5.2.2 Aanvraagmodule	53
§ 5.2.3 Dossiermodule	54
§ 5.2.4 Vergunningencheck en bevoegd gezag	54
<b>Hoofdstuk 6 Overige relevante ontwikkelingen rondom de Wabo</b>	<b>55</b>
§ 6.1 Algemeen	55
§ 6.2 Kwaliteitscriteria	55
§ 6.3 Regionale uitvoeringsdiensten	55
<b>Hoofdstuk 7 Samenvatting in vragen</b>	<b>56</b>
§ 7.1 Vragen	56
§ 7.2 Antwoorden	56
<b>DEEL II OMGEVINGSVERGUNNING</b>	
<b>Hoofdstuk 1 Algemeen</b>	<b>61</b>
§ 1.1 Belangrijke begrippen	61
§ 1.1.1 Activiteit	61
§ 1.1.2 Project	62
§ 1.1.3 Omgevingsvergunning	62
§ 1.1.4 Vergunningplichtige activiteiten	63
§ 1.1.5 Vergunningvrije activiteiten	64
§ 1.2 Geïntegreerde toestemmingen	65
§ 1.2.1 Geïntegreerde toestemmingen in wetten	65
§ 1.2.2 Geïntegreerde toestemmingen in verordeningen	65
§ 1.3 Aangehaakte toestemmingen	66
§ 1.3.1 Aangehaakte toestemmingen in wettelijke regelingen	66
§ 1.3.2 Aangehaakte toestemmingen in verordeningen	67
<b>Hoofdstuk 2 Loket</b>	<b>70</b>
§ 2.1 Algemeen	70
§ 2.2 Vooroverleg	70

---

<b>Hoofdstuk 3 Bevoegd gezag</b>	<b>72</b>
§ 3.1 Algemeen	72
§ 3.2 Bevoegd gezag: Burgemeester en wethouders	73
§ 3.3 Bevoegd gezag: Gedeputeerde staten	74
§ 3.4 Bevoegd gezag: Minister	74
§ 3.5 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag	75
§ 3.6 Overgang van bevoegd gezag	76
<b>Hoofdstuk 4 Aanvraag</b>	<b>77</b>
§ 4.1 Algemeen	77
§ 4.2 Indieningsvereisten	77
§ 4.2.1 Algemeen	77
§ 4.2.2 Geheimhouding	78
§ 4.2.3 Uitgestelde gegevensverstrekking	78
§ 4.3 Wijze van indienen van een aanvraag	79
§ 4.4 Leges bij aanvraag	80
§ 4.4.1 Algemeen	80
§ 4.4.2 Leges: uitzondering voor milieu	81
§ 4.4.3 Leges op rijksniveau	81
§ 4.4.4 Leges bij afwijken bestemmingsplan	81
<b>Hoofdstuk 5 Soorten omgevingsvergunningen</b>	<b>82</b>
§ 5.1 Algemeen	82
§ 5.2 Omgevingsvergunning voor het gehele project	83
§ 5.3 Omgevingsvergunning voor deelproject	83
§ 5.3.1 Algemeen	83
§ 5.3.2 Onlosmakelijkheid	84
§ 5.4 Gefaseerde omgevingsvergunning	85
§ 5.4.1 Algemeen	85
§ 5.4.2 Gefaseerde omgevingsvergunning: alleen op verzoek	85
§ 5.4.3 Bevoegd gezag en procedure bij gefaseerde omgevingsvergunning	86
§ 5.4.4 Inwerkingtreding van een gefaseerde omgevingsvergunning	87
§ 5.5 Revisievergunning	87
§ 5.6 Tijdelijke omgevingsvergunning	87
§ 5.7 Aanwijzing Minister	88
<b>Hoofdstuk 6 Behandeling van de aanvraag</b>	<b>90</b>
§ 6.1 Algemeen	90
§ 6.2 Bewijs en bericht van ontvangst	90
§ 6.3 Beoordeling op volledigheid	91
§ 6.4 Coördinatieregelingen	91
§ 6.4.1 Algemeen	91
§ 6.4.2 Samenhang andere vergunningen: coördinatieregeling in de Awb	92
§ 6.4.3 Coördinatieregeling in de Wro	92
§ 6.4.4 Coördinatieregeling omgevingsvergunning – watervergunning	92
§ 6.5 Aanhoudingsregelingen	93
§ 6.6 Bibob	94

---

§ 6.7	Verlenging van beslistermijn	95
§ 6.7.1	Verlenging beslistermijn in reguliere voorbereidingsprocedure	95
§ 6.7.2	Verlenging beslistermijn in uitgebreide voorbereidingsprocedure	95
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Vorbereidingsprocedures</b>	<b>97</b>
§ 7.1	Algemeen	97
§ 7.2	Reguliere voorbereidingsprocedure	97
§ 7.2.1	Procedurestappen reguliere voorbereidingsprocedure	98
§ 7.2.2	Overschrijding beslistermijn reguliere voorbereidingsprocedure	100
§ 7.3	Uitgebreide voorbereidingsprocedure	100
§ 7.3.1	Procedurestappen uitgebreide voorbereidingsprocedure	101
§ 7.3.2	Overschrijding beslistermijn uitgebreide voorbereidingsprocedure	103
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Advies en verklaring van geen bedenkingen</b>	<b>105</b>
§ 8.1	Algemeen	105
§ 8.2	Aanwijzing van adviseurs	105
§ 8.3	Termijn van advisering	106
§ 8.4	Status van advisering	106
§ 8.4.1	Regulier advies	106
§ 8.4.2	Facultatief advies	107
§ 8.4.3	Advies door waterkwaliteitsbeheerder bij indirecte lozingen	107
§ 8.5	Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)	108
§ 8.5.1	Algemeen	108
§ 8.5.2	In welke gevallen een vvgb	109
§ 8.5.3	Procedure van een vvgb	110
<b>Hoofdstuk 9</b>	<b>Inhoudelijke beoordeling: weigeringsgronden</b>	<b>112</b>
§ 9.1	Algemeen	112
§ 9.2	Weigeringsgronden	112
§ 9.3	Gedeeltelijk weigeren	113
§ 9.4	Inhoud weigeringsgronden	114
§ 9.4.1	Bouwen	114
§ 9.4.2	Aanleggen van een werk	114
§ 9.4.3	Bestemmingsplan en beheersverordening	114
§ 9.4.4	Brandveiligheid	115
§ 9.4.5	Milieu	115
§ 9.4.6	Monumenten	117
§ 9.4.7	Slopen	117
§ 9.4.8	Overige bij AMvB aangewezen activiteiten	117
§ 9.4.9	Activiteiten in verordeningen	118
§ 9.4.10	Aanhakende toestemmingen	118
§ 9.4.11	Bibob	118
§ 9.4.12	Geweigerde vvgb	119
<b>Hoofdstuk 10</b>	<b>Inhoudelijke beoordeling: overig</b>	<b>120</b>
§ 10.1	Algemeen	120
§ 10.2	Aard en omvang van project	120



§ 10.3	Voorschriften	120
§ 10.4	Afstemming van voorschriften	121
§ 10.5	Inhoud voorschriften	122
§ 10.6	Zaaksgebonden karakter	123
§ 10.7	Aflopend of doorlopend karakter van de activiteiten	124
<b>Hoofdstuk 11 Wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning</b>		<b>125</b>
§ 11.1	Algemeen	125
§ 11.2	Verzoek tot wijziging of intrekking	125
§ 11.3	Wanneer wijziging voorschriften	126
§ 11.4	Wijziging door de Minister	127
§ 11.5	Intrekking van omgevingsvergunning	128
§ 11.6	Procedures wijziging of intrekking van omgevingsvergunning	129
§ 11.6.1	Ambtshalve wijziging of intrekking	130
§ 11.6.2	Wijziging of intrekking op aanvraag	130
§ 11.7	Vergoeding van kosten en schade	131
§ 11.7.1	Algemeen	131
§ 11.7.2	Procedure	132
§ 11.7.3	Financiering schadevergoeding	132
<b>Hoofdstuk 12 Inwerkingtreding en rechtsbescherming</b>		<b>133</b>
§ 12.1	Inwerkingtreding van omgevingsvergunning	133
§ 12.1.1	Algemeen	133
§ 12.1.2	Bekendmaking	133
§ 12.1.3	Uitzonderingen ten aanzien van de inwerkingtreding	133
§ 12.1.4	Koppeling van inwerkingtreding	134
§ 12.2	Rechtsbescherming	135
§ 12.2.1	Stab	135
§ 12.2.2	Beroepstermijn	135
§ 12.2.3	Bestuurlijke lus	135
<b>Hoofdstuk 13 Overgangsrecht</b>		<b>137</b>
<b>Hoofdstuk 14 Samenvatting in vragen</b>		<b>138</b>
§ 14.1	Vragen	138
§ 14.2	Antwoorden	140
<b>DEEL III TOEZICHT, HANDHAVING EN STRAFBAARSTELLING</b>		
<b>Hoofdstuk 1 Samenhangend(e) toezicht en handhaving</b>		<b>147</b>
§ 1.1	Inleiding	147
§ 1.2	Dezelfde regels	147
§ 1.3	Bevoegd gezag is ook handhaver	148
§ 1.4	Verplichte coördinatie van handhavingsactiviteiten	148
§ 1.5	Samenhangend(e) toezicht en handhaving in de praktijk	148
§ 1.5.1	Frequentie	148
§ 1.5.2	Dimensies van integratie	149

---

§ 1.5.3	Handhavingsorganisatie professioneel en Wabo-proof	149
§ 1.5.4	Vormgeving integraal toezicht	150
§ 1.5.5	Handhavingsdossier	151
§ 1.5.6	Modellen van handhaving en toezicht	151
§ 1.5.7	Geslaagde samenwerking	152
§ 1.5.8	Samenwerking in de toekomst	152
<b>Hoofdstuk 2 Algemene bepalingen in Wabo en Awb</b>		<b>154</b>
§ 2.1	Algemeen	154
§ 2.2	Relatie Hoofdstuk 5 Wabo, Hoofdstuk 5 Awb en bijzondere wetten	155
§ 2.3	Algemene bepalingen in Hoofdstuk 5 Wabo	155
§ 2.3.1	Werkings sfeer	155
§ 2.3.2	Handhavingstaak bevoegd gezag	158
§ 2.4	Algemene bepalingen in Hoofdstuk 5 Awb	158
<b>Hoofdstuk 3 Rapporten inzake interbestuurlijk toezicht, nalevingstoezicht en handhaving</b>		<b>159</b>
§ 3.1	Algemeen	159
§ 3.2	Bestuurlijke Werkgroep Alders	159
§ 3.2.1	Algemeen	159
§ 3.2.2	Stappenplan	160
§ 3.2.3	Aanbevelingen	161
§ 3.3	Commissie Oosting	162
§ 3.3.1	Algemeen	162
§ 3.3.2	Algemeen beeld van de doorlichting	162
§ 3.3.3	Interbestuurlijke invloeditoefening	162
§ 3.3.4	Interbestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek	163
§ 3.3.5	Kabinetsstandpunt	164
§ 3.3.6	Interbestuurlijk toezicht in de Wabo	164
§ 3.4	Commissie Mans	164
§ 3.4.1	Algemeen	164
§ 3.4.2	Handhavingstekort	166
§ 3.4.3	Oplossingsrichting: 25 omgevingsdiensten	167
§ 3.5	Eindbeeld	168
§ 3.5.1	Algemeen	168
§ 3.5.2	Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering	168
§ 3.5.3	Regionale uitvoeringsorganisaties	168
§ 3.5.4	Basistakenpakket	169
§ 3.5.5	Provincie als regisseur	170
§ 3.5.6	Decentralisatie bevoegdheden Wabo	170
§ 3.5.7	Wettelijke borging	170
<b>Hoofdstuk 4 Kwaliteitseisen handhaving</b>		<b>172</b>
§ 4.1	Algemeen	172
§ 4.2	Kwaliteitseisen in het Bor	172
§ 4.3	Kwaliteitseisen in de Mor	174
§ 4.4	Coördinatie handhaving	176

---

§ 4.4.1	Gedeputeerde staten	176
§ 4.4.2	Minister van VROM	176
§ 4.5	Aanwijzingsbevoegdheid	177
§ 4.5.1	Gedeputeerde staten	177
§ 4.5.2	Minister van VROM	177
<b>Hoofdstuk 5 Nalevingstoezicht</b>		<b>179</b>
§ 5.1	Algemeen	179
§ 5.2	Toezicht op naleving	179
§ 5.2.1	Algemeen	179
§ 5.2.2	Bevoegdheden	179
<b>Hoofdstuk 6 Bestuurlijke sancties</b>		<b>182</b>
§ 6.1	Algemeen	182
§ 6.2	Algemene bepalingen Hoofdstuk 5 Awb	182
§ 6.2.1	Reikwijdte	182
§ 6.2.2	Definities	182
§ 6.2.3	Materiële bepalingen	184
§ 6.3	Algemene bepalingen in de Wabo	185
§ 6.3.1	Algemeen	185
§ 6.3.2	Toezending sanctiebeschikking aan andere bevoegde organen	186
§ 6.3.3	Staken en voorzieningen bouwwerk	186
§ 6.3.4	Sanctiebeschikking ook voor rechtsopvolger(s)	186
§ 6.4	Last onder bestuursdwang	186
§ 6.4.1	Definitie	186
§ 6.4.2	Besluit	187
§ 6.4.3	Bevoegdheid	188
§ 6.4.4	Overtreder, rechthebbende, rechtsopvolger(s)	189
§ 6.4.5	Kosten	189
§ 6.4.6	Bijzondere bevoegdheden	189
§ 6.4.7	Handhaving op verzoek	189
§ 6.4.8	Toepassingsbeschikking	190
§ 6.4.9	Beperking procedurelasten	190
§ 6.5	Last onder dwangsom	191
§ 6.5.1	Definitie	191
§ 6.5.2	Besluit	191
§ 6.5.3	Bevoegdheid	192
§ 6.5.4	Overtreder en rechtsopvolger(s)	193
§ 6.5.5	Verbeuren en verjaren dwangsom	193
§ 6.5.6	Invorderingsbeschikking	193
§ 6.5.7	Handhaving op verzoek	193
§ 6.5.8	Wijziging en intrekking last onder dwangsom	194
§ 6.5.9	Beperking procedurelasten	194
§ 6.6	Bestuurlijke boete	195
§ 6.6.1	Definitie	195
§ 6.6.2	Bevoegdheid	195
§ 6.6.3	Hoogte bestuurlijke boete	195

---

§ 6.6.4	Geen bestuurlijke boete	196
§ 6.6.5	Procedure bestuurlijke boete	196
§ 6.6.6	Vervallen bestuurlijke boete	197
§ 6.7	Intrekking van een omgevingsvergunning	197
§ 6.7.1	Algemeen	197
§ 6.7.2	Bevoegdheid	197
§ 6.7.3	Begunstigingstermijn	197
§ 6.8	Handhavingsverzoek	198
§ 6.9	Rechtsbescherming	198
§ 6.9.1	Awb en Wabo	198
§ 6.9.2	Vorbereidingsprocedure	198
§ 6.9.3	Inwerkingtreding	199
§ 6.9.4	Mogelijkheden voor rechtsbescherming	199
§ 6.9.5	Voorlopige voorziening	199
§ 6.10	Overgangsrecht	200
§ 6.11	Vorderingsbevoegdheid	200
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Strafrecht en kostenverhaal</b>	<b>201</b>
§ 7.1	Algemeen	201
§ 7.2	Strafrechtelijke handhaving	201
§ 7.3	Opsporingsambtenaren	202
§ 7.3.1	Opsporingsambtenaren	202
§ 7.3.2	Toezichthouders als opsporingsambtenaren	203
§ 7.3.3	Bevoegdheden opsporingsambtenaren	203
§ 7.4	Kostenverhaal afvalstoffen	203
§ 7.5	Bestuurlijke strafbeschikking	204
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Samenvatting in vragen</b>	<b>205</b>
§ 8.1	Vragen	205
§ 8.2	Antwoorden	206
<b>Trefwoordenregister</b>		<b>209</b>
<b>Over de auteurs</b>		<b>213</b>
<b>Vindplaatsen regelgeving</b>		<b>215</b>

---

## Verantwoording

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is het juridisch praktijkhandboek ontwikkeld door uitgeverij Kluwer.

De inhoud is verzorgd door de auteurs:

- Mr. J.H.G. van den Broek en
- Dr. M.J. Dresden.

De totstandkoming van het boek is begeleid door de Begeleidingscommissie, bestaande uit deskundigen uit de dagelijkse praktijk van vergunningverlening en handhaving:

- Mw. Y. Bijkerk (DCMR Milieudienst Rijnmond);
- Mw. W. Dirken (Regionale Milieudienst West-Brabant);
- Mw. R. van Dijk (Gemeente Zwolle);
- Mw. K. Eshuis (Gemeente Moerdijk);
- Dhr. J. Rullens (InfoMil, onderdeel van SenterNovem);
- Dhr. H. Wijten (Gemeente Leidschendam);
- Mw. D.H. van Zeven (Gemeente Vlaardingen).

De commissieleden hebben een bijzonder waardevolle inbreng geleverd in de vorm van praktische opmerkingen en suggesties.



---

## Voorwoord bij de eerste editie

De invoering van de Wabo is als een bergexpeditie naar de hoogste toppen van de Himalaya: een ontzettend zware inspanning van alle teamleden, niet zonder gevaren en samenwerking als voorwaarde voor succes. Maar op de top komt de beloning: het uitzicht op een makkelijker, sneller en goedkoper vergunningenproces.

De Wabo is hét instrument voor een betere dienstverlening. Burgers hoeven geen eindeloze hoeveelheid formulieren meer in te vullen, bedrijven zien als sneeuw voor de zon een woud van administratieve lasten verdwijnen. Met de Wabo krijgen we: uniforme procedures, stroomlijning van het vergunningenproces en een integraler toezicht- en handhavingsproces. En dat alles zonder dat de bescherming van onze leefomgeving in het gedrang komt. Sterker nog, de kwaliteit wordt alleen maar beter. Het idee is zo logisch en simpel dat je je eigenlijk moet afvragen waarom we er niet eerder aan zijn begonnen. Als je nu voor één en hetzelfde project een groot aantal verschillende vergunningen nodig hebt, die ook nog eens onderling niet op elkaar afgestemd zijn, waarom maken we er dan niet één grote vergunning van die geen onderling tegenstrijdige voorschriften bevat? En waarom maak je er dan niet gelijk een digitaal proces van waarbij het huidige aantal van 1600 formulieren wordt teruggebracht tot één uniform aanvraagformulier? De vraag stellen is hem beantwoorden, want ook dat gebeurt met de invoering van de Wabo. Maar wie vertrouwd is met problemen bij invoering van ICT en vernieuwende wetgeving, weet dat het nog niet zo eenvoudig is. Er is dan ook de afgelopen jaren keihard gewerkt om het voor elkaar te krijgen.

De wetgevingsprocedure is inmiddels ver gevorderd. De parlementaire behandeling bevindt zich in een eindstadium. Na het afronden daarvan gaan we de stap maken van papier naar praktijk. Vanaf het begin heb ik grote waarde gehecht aan goede begeleiding bij het invoeren van de Wabo. Dus niet het product over de schutting gooien als het klaar is, maar vergunningverlenende instanties vanaf het begin betrekken bij de voorbereiding. En hen ook goed informeren over de grote veranderingen die eraan komen.

Een belangrijk onderdeel hiervan is het opleidingsprogramma. Daarvoor is dit juridisch praktijkhandboek ontwikkeld. Ik ben ervan overtuigd dat dit handboek een prima educatief hulpmiddel is. Het kan gebruikt worden op de bijeenkomsten waar de vergunningverleners en handhavers worden opgeleid. En het dient uitstekend als handig naslagwerk voor wie alles wil weten over de Wabo en de toepassing daarvan. Het is met andere woorden een onmisbaar klimtouw in de lastige beklimming die het in de praktijk toepassen van de Wabo zal zijn.

Dr. Jacqueline Cramer  
Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

---

## Voorwoord bij de tweede editie (juni 2010)

Het is bijna zover: per 1 oktober 2010 treedt de Wabo in werking. Het is daarmee de hoogste tijd voor actualisatie van deze uitgave, waarvan de eerste druk in oktober 2009 is verschenen. De tekst is geactualiseerd en waar nodig gecorrigeerd. Het boek is inmiddels een nuttig hulpmiddel gebleken bij het opleiden van vergunningverleners en handhavers. Ook de komende tijd, tot ver na inwerkingtreding van de wet, zal het zijn diensten bewijzen. De redactie is ervan overtuigd dat de Wabo en dit boek zullen bijdragen aan een betere dienstverlening door de overheid.

Mr. J.H.G. van den Broek  
Dr. M.J. Dresden



---

# Leeswijzer

## Doelstelling van de Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevat regels voor de omgevingsvergunning en de bestuursrechtelijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

De Memorie van Toelichting bij het voorstel van wet geeft een krachtige samenvatting van het doel van de Wabo: “Centraal in de Wabo staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. In de wet worden daartoe de toestemmingen samengevoegd die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver) bouwen, oprichten of gaan gebruiken. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De dienstverlening aan burger en bedrijf verbetert als gevolg van de introductie van de omgevingsvergunning voor de betreffende toestemmingstelsels. Eén omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (één aanspreekpunt), één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één rechtsbeschermingsprocedure en één handhavend bestuursorgaan. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten. De omgevingsvergunning biedt ook impulsen om te komen tot een organisatieverbetering en samenwerking binnen en tussen overheden. De omgevingsvergunning noodzaakt tot een goede organisatie van het omgevingsloket (frontoffice) en een goede organisatie en samenwerking tussen overheden achter dat loket (backoffice)” (MvT II, pag.3). “De coördinatielast die nu bij de vergunningaanvrager ligt, wordt door het wetsvoorstel voor een belangrijk deel weggenomen. Dit wordt nu nadrukkelijk een taak van de overheid” (NMvA I, pag. 2).

## Inhoud handboek ‘De Wabo in de praktijk’

### *Deel I Inleiding*

Dit boek ‘De Wabo in de praktijk’ behandelt in Deel II de omgevingsvergunning en in Deel III de handhaving en het toezicht. Het ligt voor de hand dat vergunningverleners, handhavers, beleids- en frontoffice-medewerk(st)ers van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk hun kennismaking met de Wabo met deze praktische onderwerpen zouden willen beginnen. Voor een goed begrip van deze twee delen bevat Deel I een inleiding over de opzet en achtergronden van de Wabo:

- Hoofdstuk 1 biedt de lezer een indruk van wat de omgevingsvergunning feitelijk inhoudt. De omgevingsvergunning komt in de plaats van 25 andere vergunningen, zoals de bouwvergunning, de milieuvergunning en de kapvergunning. Om welke toestemmingen het precies gaat wordt overzichtelijk weergegeven.
- In hoofdstuk 2 wordt dit verder uitgewerkt en wordt ingegaan op de gevolgen voor de meest relevante bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook wordt hier een relatie gelegd met andere regelgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht en decentrale verordeningen.

- Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van het wettelijk kader van de ‘Wabo’. Hierbij gaat het natuurlijk om de Wabo zelf, maar ook zoals die op verschillende onderdelen nader is uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor). Verder geldt de Invoeringswet Wabo, die niet alleen de Wabo en tientallen andere wetten wijzigt, maar ook het overgangsrecht bevat. Het Invoeringsbesluit Wabo en de Invoeringsregeling Wabo passen bestaande AMvB’s en ministeriële regelingen aan.
- In hoofdstuk 4 wordt aangegeven wat de uitgangspunten van en de bedoeling van de wetgever met de Wabo zijn.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de flankerende maatregelen van de wetgever voor een zorgvuldige invoering van de Wabo, waaronder ook het Omgevingsloket online waar men de omgevingsvergunning kan aanvragen.
- In hoofdstuk 6 worden enkele actuele ontwikkelingen aangestipt, zoals het opstellen van kwaliteitscriteria voor handhaving en de inrichting van regionale uitvoeringsdiensten. Na het lezen van deze algemene onderwerpen in Deel I, is de lezer klaar voor waar het in de praktijk echt om gaat: de omgevingsvergunning (Deel II) en handhaving en toezicht (Deel III).

#### *Deel II Omgevingsvergunning*

In Deel II staat de omgevingsvergunning centraal. Het stelsel van de omgevingsvergunning komt in de plaats van een groot aantal toestemmingstelsels. De volgorde van de bespreking van de diverse onderwerpen die samenhangen met de omgevingsvergunning, loopt zo veel mogelijk parallel met de behandeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning.

- In hoofdstuk 1 wordt eerst ingegaan op enkele belangrijke nieuwe begrippen in de Wabo. Vervolgens wordt het onderscheid tussen geïntegreerde toestemmingen en aangehaakte toestemmingen toegelicht.
- In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan het loket en het vooroverleg. Het is voor burgers en bedrijven buitengewoon belangrijk om te weten waar zij de benodigde informatie over de benodigde vergunningen kunnen verkrijgen.
- In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet wie bevoegd gezag is voor de verlening van de omgevingsvergunning. In de meeste gevallen zijn B&W aangewezen als bevoegd gezag. In het Bor is bepaald in welke gevallen GS of de Minister zijn aangewezen als bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is niet alleen verantwoordelijk voor de vergunningverlening, maar ook voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning.
- In hoofdstuk 4 staat het indienen van de aanvraag centraal. De indieningsvereisten waaraan een aanvraag van een omgevingsvergunning moet voldoen, zijn uitgewerkt in de Mor. De indieningsvereisten bestaan uit een algemeen gedeelte en een specifiek gedeelte dat afhankelijk is van de activiteiten die de aanvrager wil verrichten. Een aanvraag kan digitaal of op papier worden ingediend. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de leges.
- In hoofdstuk 5 worden de verschillende soorten omgevingsvergunningen die een aanvrager kan indienen beschreven. Hij kan kiezen tussen een integrale omgevingsvergunning, een vergunning voor deelprojecten of een gefaseerde vergunning. In bepaalde gevallen is een revisievergunning of een tijdelijke vergunning mogelijk.
- In hoofdstuk 6 wordt uitgebreid ingegaan op de behandeling van de aanvraag vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend bij het bevoegd gezag.
- Na een beoordeling op onder andere volledigheid, volgt de voorbereidingsprocedure. Deze wordt besproken in hoofdstuk 7. In de meeste gevallen wordt de reguliere procedure

gevolgd. In een beperkt aantal gevallen wordt de uitgebreide procedure gevolgd. Het gaat hierbij om gevallen waar op dit moment de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) wordt gevolgd.

- In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan de instanties die als adviseur bij de totstandkoming van een besluit op de aanvraag worden betrokken. In een beperkt aantal gevallen moet een ander bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen afgeven die bindend is voor het bevoegd gezag.
- In hoofdstuk 9 worden de verschillende weigeringsgronden besproken. Deze weigeringsgronden verschillen per activiteit waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd.
- In hoofdstuk 10 wordt vervolgens ingegaan op de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden en wordt verder ingegaan op het zaaksgebonden karakter van de vergunning.
- Hoofdstuk 11 gaat over de mogelijkheden van het wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning. De noodzaak daartoe kan zich na de vergunningverlening voordoen.
- Hoofdstuk 12 is een belangrijk hoofdstuk, omdat uit de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning volgt op welk moment de aanvrager zijn activiteit kan gaan uitvoeren. De rechtsbescherming tegen het besluit tot het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning, is van belang voor derdebelanghebbenden.
- In hoofdstuk 13 wordt kort stilgestaan bij het overgangsrecht: wat gebeurt er met al verleende bouwvergunningen en wat gebeurt er, wanneer vlak voor de inwerkingtreding van de Wabo een aanvraag voor een bouwvergunning wordt ingediend.

#### *Deel III Toezicht, handhaving en strafbaarstelling*

Naast de omgevingsvergunning is een ander kernelement van de Wabo de regeling voor toezicht en bestuursrechtelijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Toezicht gaat vooraf aan handhaving. Bij toezicht gaat het om controle op de naleving van de vergunning. Bij handhaving gaat het om – de toepassing van – bestuursrechtelijke sancties zoals een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Toezicht en handhaving worden besproken in Deel III van dit praktijkhandboek:

- Een meer integrale handhaving is een logisch gevolg van de brede omgevingsvergunning. Toezicht en handhaving zijn nu gewoonlijk georganiseerd rondom disciplines en werkprocessen ten aanzien van de verschillende toestemmingen die worden geïntegreerd in of aanhaken bij de omgevingsvergunning, zoals de bouwvergunning, de milieuvergunning en de monumentenvergunning. Een gemeentelijke Dienst bouw- en woningtoezicht zal zich bezig houden met de bouwvergunning, terwijl de milieuvergunning tot het domein van de Milieudienst behoort. De omgevingsvergunning vraagt echter om een heel andere benadering: een samenhangende aanpak van toezicht en handhaving. Enige hoofdlijnen van dit integrale toezicht worden geschetst in hoofdstuk 1.
- Een meer integrale aanpak van toezicht en handhaving heeft verschillende aspecten. In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan de wettelijke regeling van integrale handhaving. Hierbij kan niet worden volstaan met Hoofdstuk 5 Handhaving van de Wabo. Vanwege het meer integrale karakter van handhaving moet ook aandacht worden besteed aan andere wetgeving, in het bijzonder aan Hoofdstuk 5 Handhaving van de Awb. Voor de kwaliteit van handhaving zijn voorts het Bor en de Mor van belang, omdat hierin de kwaliteitseisen staan.
- Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan het interbestuurlijk toezicht op – de kwaliteit van de – handhaving. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de rapporten van de

bestuurlijke werkgroep Alders 'Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan een nieuw zicht op overheden' (2005), de Commissie Oosting 'Van specifiek naar generiek' (2007) en de Commissie Mans 'De tijd is rijp' (2008). Deze rapporten hebben geleid tot een kabinetsreactie van 19 juni 2009, waarin de instelling van in beginsel 25 regionale uitvoeringsorganisaties is aangekondigd.

- Omdat het een belangrijk onderdeel van dit kabinetsstandpunt is, heeft KPMG op verzoek van het kabinet in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het voornemen is dat gemeenten in 2010 aan de hand van deze criteria zelfevaluaties uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving. Na evaluatie van opgedane ervaringen worden deze criteria in 2011 eventueel aangepast. Daarna wordt bepaald of en hoe de criteria wettelijk worden vastgelegd. Tot die tijd bevatten het Bor en de Mor een regeling van de kwaliteitseisen voor handhaving, zoals die hierna in Hoofdstuk 4 wordt besproken.
- Voor een adequate handhaving is toezicht nodig, dat wordt uitgeoefend door toezichthouders. De aanwijzing van toezichthouders en hun bevoegdheden is onderwerp van hoofdstuk 5. Ook kunnen herstelsancties (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang) en strafsancties (bestuurlijke boete, intrekking omgevingsvergunning) nodig zijn.
- De bestuurlijke sancties worden besproken in hoofdstuk 6. Belangrijke onderdelen zijn de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en de intrekking van de omgevingsvergunning.
- Hoofdstuk 7 behandelt strafrechtelijke sancties, de in de Wabo uit de Wet milieubeheer overgenomen mogelijkheid van kostenverhaal in verband met het verwijderen van afvalstoffen en de bestuurlijke strafbeschikking.

### **Ten slotte**

De inhoud van dit praktijkhandboek geeft de stand van zaken per 1 juni 2010 weer.

Indien in het praktijkhandboek een artikelnummer zonder afkorting van een regeling wordt aangeduid, wordt het desbetreffende artikel van de Wabo bedoeld.

---

## Afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrecht van de Raad van State
AMvB	algemene maatregel van bestuur
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
Barim	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het zgn. 'Activiteitenbesluit')
Bblb	Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken
BBT	Beste Beschikbare Technieken
Biab	Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning
Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EG	Europese Gemeenschap
EK	Eerste Kamer
EVOA	EG-verordening overbrenging van afvalstoffen
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
EZ	Economische Zaken
Ff-wet	Flora- en faunawet
ggo's	genetisch gemodificeerde organismen
GS	gedeputeerde staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (Richtlijn 2008/1/EG)
Ivb	Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer
Kew	Kernenergiewet
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOM	Landelijk Overleg Milieuhandhaving
Mbv	Modelbouwverordening
Mb-wet	Mijnbouwwet
mer	milieueffectrapportage
Mor	(ministeriële) Regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van toelichting
Mw 1988	Monumentenwet 1988
Nb-wet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NMvA	Nadere Memorie van Antwoord
NnavV	Nota naar aanleiding van het Verslag
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
PMV	Provinciale milieuverordening
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

REACH	Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
UvW	Unie van waterschappen
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Vz ABRvS	Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wamz	Wet op de archeologische monumentenzorg
Wbb	Wet bodembescherming
Wed	Wet op de economische delicten
Wet luvo	Wet inzake de luchtverontreiniging
Wgh	Wet geluidhinder
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wms	Wet milieugevaarlijke stoffen
Wonw	Woningwet
Wro	(nieuwe) Wet ruimtelijke ordening
Wtw	Waterwet
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

---

## **DEEL I INLEIDING**





---

## Hoofdstuk 1 Algemeen

### § 1.1 Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevat:

- het vergunningstelsel voor een groot aantal activiteiten dat van invloed is op de fysieke leefomgeving (omgevingsvergunning), en
- de regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (integrale handhaving en toezicht).

De Wabo kent acht hoofdstukken (zie overzicht 1).

#### Overzicht 1 Hoofdstukindeling Wabo

1	<i>Begripsbepalingen</i>
2	<i>De omgevingsvergunning</i>
§ 2.1	Verbodsbepalingen, bevoegd gezag, gefaseerde en revisievergunning
§ 2.2	De aanvraag om een omgevingsvergunning
§ 2.3	De beoordeling van de aanvraag
§ 2.4	De omgevingsvergunning
§ 2.5	Advies en verklaring van geen bedenkingen
§ 2.6	Wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning
§ 2.7	Aanwijzingen aan het bevoegd gezag
3	<i>Vorbereidingsprocedures</i>
§ 3.1	Algemene bepalingen over de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning
§ 3.2	De reguliere voorbereidingsprocedure
§ 3.3	De uitgebreide voorbereidingsprocedure
§ 3.4	Procedures voor wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning
§ 3.5	Coördinatie met de voorbereiding van beschikkingen krachtens artikel 6.2 van de Waterwet
4	<i>Financiële bepalingen</i>
§ 4.1	Financiële zekerheid
§ 4.2	Vergoeding van kosten en schade
5	<i>Bestuursrechtelijke handhaving</i>
§ 5.1	Algemene bepalingen
§ 5.2	Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving
§ 5.3	Aanwijzing ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden
§ 5.4	Bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning of ontheffing
§ 5.5	Vorderingsbevoegdheid van Onze betrokken Minister
§ 5.6	Verhaal van kosten
6	<i>Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming</i>
7	<i>Verdere bepalingen</i>
8	<i>Overgangs- en slotbepalingen</i>

### § 1.2 Wettelijk kader

De Wabo bevat de belangrijkste bepalingen. De wet wordt verder uitgewerkt in twee uitvoeringsregelingen:

- het Besluit omgevingsrecht (Bor) (Stb. 2010, 143) en
- de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor) (Stcrt. 2010, 5162).

Verder is ook andere regelgeving van belang:

- Invoeringswet Wabo (Stb. 2010, 142);
- aanpassingsregelgeving: te weten het Invoeringsbesluit Wabo (Stb. 2010, 144), die de bestaande AMvB's wijzigt als gevolg van het Bor en de Invoeringsregeling Wabo (Stcrt. 2010, 7184) die de ministeriële regelingen wijzigt als gevolg van de Mor.

Een toelichting op dit wettelijk kader is opgenomen in Hoofdstuk 2 van Deel I van dit praktijkhandboek.

De Wabo en alle relevante regelgeving treden op 1 oktober 2010 in werking (Stb. 2010, 231).

### § 1.3 Websites Ministerie van VROM

Over de Wabo is op twee websites van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) veel informatie te vinden:

1. de algemene site van het ministerie ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)) en
2. het Kennisplein omgevingsvergunning ([omgevingsvergunning.vrom.nl](http://omgevingsvergunning.vrom.nl)).

Het Kennisplein is “een ontmoetingsplaats” “met praktijkinformatie voor de professional” en bevat handreikingen, implementatiewijzers en onderzoeksrapporten, een nieuwsoverzicht en verwijzingen naar andere websites en organisaties in het werkveld. Verder zijn op het Kennisplein de actuele teksten te vinden van de Wabo en de Invoeringswet Wabo, het Besluit omgevingsrecht en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht.

### § 1.4 Project centraal

In de Wabo staat een project centraal. Een project bestaat uit één of meer vergunningplichtige activiteiten. Het is verboden een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning (artt. 2.1 en 2.2 Wabo). Deze omgevingsvergunning komt in de plaats van één of meer vergunningen, die bij inwerkingtreding van de Wabo vervallen. Laten we dit verduidelijken aan de hand van een eenvoudige casus.

#### **Voorbeeld: uitbreiding serre**

Een als gemeentelijk monument aangewezen horecabedrijf in een bosrijke omgeving wil een serre met terras bouwen op de plaats waar nu een kleine gebouwtje (een overdekte fietsenstalling) staat. Hiervoor moeten een paar bomen wijken. Bovendien valt de serre juist buiten het bouwblok (buiten het in de bestemmingsplankaart aangegeven vlak, waarbinnen toekomstige uitbreiding van het bedrijf moet blijven). Om het bezoekers gemakkelijker te maken de serre en het terras snel te bereiken, is een nieuwe uitrit nodig. De serre wordt voorzien van een alarminstallatie en van de naam van het bedrijf.

Vóór inwerkingtreding van de Wabo moet de horecaondernemer gewoonlijk de volgende vergunningen aanvragen c.q. meldingen doen:

- een sloopvergunning om het gebouwtje te mogen slopen;
- een bouwvergunning en binnenplanse ontheffing voor de bouw van de serre;
- een kapvergunning voor het vellen van de bomen;
- een monumentenvergunning voor het wijzigen van het monument;
- een vergunning voor een alarminstallatie aan de gevel;
- een uitritvergunning;
- een reclamevergunning;
- een ontheffing voor het opzettelijk verontrusten van beschermde diersoorten;
- een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en
- een melding in verband met de brandveiligheid op basis van het Gebruiksbesluit.

Na inwerkingtreding van de Wabo is slechts één vergunning nodig: de omgevingsvergunning.

Deze vergunning wordt verleend voor het project serre met de activiteiten:

- slopen van een bouwwerk op grond van bestemmingsplan;
- bouwen van een bouwwerk;
- binnenplans afwijken van bestemmingsplan;
- veranderen gemeentelijk monument;
- hebben van alarminstallatie;
- kappen van bomen;
- uitwegen;
- voeren van handelsreclame;
- handelen met gevolgen voor beschermde soorten.

De melding op basis van het Activiteitenbesluit is niet opgenomen in de omgevingsvergunning, maar *moet* tegelijk met de aanvraag worden gedaan.

Als op basis van het Gebruiksbesluit met een melding in plaats van met een vergunning kan worden volstaan, *mag* de aanvrager tegelijk met de aanvraag om omgevingsvergunning een melding doen.

In deze casus zijn naast de omgevingsvergunning nog andere vergunningen van belang, zoals de horecavergeving op grond van de Drank- en Horecawet. Deze vergunning voor het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse in het horecabedrijf is persoonsgebonden en kan daarom niet worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

### § 1.5 Reikwijdte Wabo

De Wabo integreert 25 toestemmingen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving (wonen, ruimte, milieu, water en natuur) in de omgevingsvergunning. Het gaat om vergunningen, ontheffingen, meldingen of kennisgevingen, die zijn opgenomen in gemeentelijke en provinciale verordeningen (zoals de bouwverordening en de APV) en in de volgende centrale regelgeving:

- Woningwet;

- Wet ruimtelijke ordening;
- Wet milieubeheer;
- Mijnbouwwet;
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken;
- Monumentenwet 1988;
- Waterwet (indirecte lozingen);
- Natuurbeschermingswet 1998;
- Flora- en faunawet.

Welke activiteiten in de omgevingsvergunning integreren (zie ook Deel II, § 1.2) of bij de omgevingsvergunning aanhaken (zie ook Deel II, § 1.3), is vermeld in de rechterkolom van overzicht 2. Per activiteit is de grondslag in de Wabo cursief vermeld.

De linkerkolom van overzicht 2 bevat de *tot de datum van inwerkingtreding van de Wabo* van toepassing zijnde toestemmingen voor de genoemde activiteiten, met hun wettelijke grondslag (transponeringstabel). De middenkolom vermeldt per wettelijke grondslag het tot de datum van inwerkingtreding bevoegd gezag. In de regel gaat het om B&W en in een beperkt aantal gevallen zijn GS of een Minister bevoegd gezag. (NB Zie voor de regeling van het toekomstige bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning onder de Wabo in hoofdstuk 3 van Deel II van dit praktijkhandboek.)

In de rechterkolom van het overzicht staan vet afgedrukt de activiteiten waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo geldt (zie § 7.3 van Deel II van dit praktijkhandboek). De uitgebreide procedure geldt ook in gevallen waarin de aanvraag voor een project betrekking heeft op zowel één of meer activiteiten waarvoor de uitgebreide procedure geldt als één of meer activiteiten waarvoor anders de reguliere procedure zou gelden.

#### Overzicht 2 Reikwijdte omgevingsvergunning (inclusief transponering oud-nieuw)

Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag ('oud')	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
Bouwvergunning <i>Art. 40, lid 1, Woningwet</i>	B&W	Bouwen van een bouwwerk <i>Art. 2.1, lid 1, onder a Wabo</i>
Ontheffing van Bouwbesluit <i>Art. 6 Woningwet</i>	B&W	
Ontheffing van Bouwverordening <i>Bouwverordening</i>	B&W	
Aanlegvergunning op grond van: – bestemmingsplan <i>Art. 3.3 Wro</i>	B&W	Uitvoeren van werk of werkzaamheden op grond van bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit <sup>2</sup> <i>Art. 2.1, lid 1, onder b Wabo</i>
– inpassingsplan <i>Art. 3.26, lid 4, 3.28, lid 4 Wro</i>	GS, Min. VROM	
– beheersverordening <i>Art. 3.38, lid 3 Wro</i>	B&W	
– voorbereidingsbesluit t.b.v. bestemmingsplan <i>Art. 3.7, lid 3 Wro</i>	B&W	

Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag ('oud')	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– voorbereidingsbesluit t.b.v. inpassingsplan Art. 3.26, lid 2 Wro Art. 3.28, lid 2 Wro</li> </ul>	GS Min. VROM	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– een verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro wordt voorbereid Art. 4.1, lid 5 Wro</li> </ul>	GS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– een verklaring dat algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 Wro worden voorbereid Art. 4.3, lid 4 Wro</li> </ul>	Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van de provincie Art. 4.2, lid 3 Wro of van het Rijk Art. 4.4, lid 3 Wro</li> </ul>	GS Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	
<p>Ontheffing van een verbod tot uitvoering van werken en werkzaamheden in gevallen waarin dat in een exploitatieplan is bepaald Art. 6.13 Wro Art. 6.12, lid 6 Wro</p>	B&W GS Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	Uitvoeren van werk of werkzaamheden in afwijking van exploitatieplan Art. 2.1, lid 1, onder b Wabo
<p>Ontheffing van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bestemmingsplan Art. 3.6, lid 1, onder c, Wro</li> </ul>	B&W	Binnenplans afwijken van bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder a, onder 1° Wabo
<ul style="list-style-type: none"> <li>– inpassingsplan Art. 3.26, lid 2 Wro Art. 3.28, lid 2 Wro</li> </ul>	GS Min. VROM	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– beheersverordening Art. 3.38, lid 4 Wro</li> </ul>	B&W	
<p>in de bij plan of verordening aangewezen gevallen (binnenplanse ontheffing)</p>		
<p>Ontheffing van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bestemmingsplan art. 3.23, lid 1 Wro</li> </ul>	B&W	Afwijken van bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder a, onder 2° Wabo in in het Bor aangegeven gevallen van beperkte planologische betekenis (kruimelgevallen)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– inpassingsplan Art. 3.26, lid 4 Wro Art. 3.28, lid 4 Wro</li> </ul>	GS Min. VROM	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– beheersverordening Art. 3.38, lid 6 Wro</li> </ul>	B&W	
<p>in de bij AMvB aangegeven gevallen van beperkte planologische betekenis (kruimelgevallen)</p>		

Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag ('oud')	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
Projectbesluit Art. 3.10 Wro  Art. 3.27, lid 1 Wro  Art. 3.29, lid 1 Wro	Gemeenteraad (delegatie aan B&W mogelijk)  PS (delegatie aan GS mogelijk)  Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	<b>Afwijken van bestemmingsplan of inpassingsplan</b> Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder a, onder 3° Wabo
Buiten toepassing verklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project Art. 3.40, lid 1 Wro  Art. 3.41, lid 1 Wro  Art. 3.42, lid 1 Wro	Gemeenteraad (delegatie aan B&W mogelijk)  PS (delegatie aan GS mogelijk)  Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	<b>Afwijken van beheersverordening</b> Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder a, onder 3° Wabo
In een exploitatieplan opgenomen ontheffingstelsel van eisen en regels die in het exploitatieplan gesteld worden Art. 6.13, lid 2, onder e Wro	B&W GS Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	Afwijken van regels in het exploitatieplan Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder b Wabo
Mogelijkheid tot ontheffing van: – bij provinciale verordening Art. 4.1, lid 3 Wro of – bij AMvB Art. 4.3, lid 3 Wro  gestelde regels, voor zover deze rechtstreeks werken	GS of PS  Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	<b>Afwijken van de ruimtelijke regels gesteld bij provinciale verordening of bij amvb<sup>3</sup></b> Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder c Wabo
Ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen op grond van: – een voorbereidingsbesluit t.b.v. een bestemmingsplan Art. 3.7, lid 4 Wro  – voorbereidingsbesluit t.b.v. een inpassingsplan Art. 3.26, lid 2 Wro Art. 3.28, lid 2 Wro	B&W  GS Min. VROM	Afwijken van verbod om bestaand gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit <sup>2</sup> Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 1, onder d Wabo

Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag ('oud')	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
<ul style="list-style-type: none"> <li>– verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro wordt voorbereid Art. 4.1, lid 5 Wro</li> <li>– verklaring dat algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 Wro worden voorbereid Art. 4.3, lid 4 Wro</li> <li>– voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van de provincie of het Rijk Art. 4.2, lid 3 Wro Art. 4.4, lid 3 Wro</li> </ul>	<p>GS</p> <p>Min. VROM Betrokken Min. i.o.m.<sup>1</sup></p> <p>GS Min. VROM Betrokken Min. i.o.m.<sup>1</sup></p>	
Tijdelijke ontheffing van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– bestemmingsplan Art. 3.22, lid 1 Wro</li> <li>– inpassingsplan Art. 3.26, lid 4 Wro Art. 3.28, lid 4 Wro</li> <li>– beheersverordening Art. 3.38, lid 6 Wro</li> </ul>	<p>B&amp;W</p> <p>GS Min. VROM</p> <p>B&amp;W</p>	<p><b>Tijdelijk afwijken van bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening</b> Art. 2.1, lid 1, onder c Wabo Art. 2.12, lid 2 Wabo</p>
Gebruiksvergunning Art. 2.11.1, lid 1, Besluit brandveilig gebruik bouwwerken	B&W	<b>Brandveilig gebruiken</b> 2.1, lid 1, onder d Wabo
Milieuvergunning Art. 8.1, lid 1, Wet milieubeheer	B&W GS Min. EZ Min. VROM Min. V&W	<b>Oprichten of veranderen van milieu-inrichting</b> Art. 2.1, lid 1, onder e Wabo
Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan Art. 8.19, lid 2 Wet milieubeheer	B&W GS Min. EZ Min. VROM Min. V&W	Beperkt veranderen van (de werking van) milieu-inrichting Art. 2.1, lid 1, onder e jo 3.10, lid 3 Wabo
Mijnbouwmilieuvergunning Art. 40 Mijnbouwwet	Min. EZ	<b>Oprichten of veranderen van mijnbouwwerk</b> Art. 2.1, lid 1, onder e Wabo
Vergunning voor indirecte lozingen binnen inrichtingen Art. 1, lid 2, Wet verontreiniging oppervlaktewateren	DB Waterschap Min. V&W	<b>Oprichten of veranderen van milieu-inrichting</b> Art. 2.1, lid 1, onder e Wabo

Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag (‘oud’)	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
Monumentenvergunning Art. 11, lid 2, Monumentenwet 1988	B&W Min. OCW	<b>Veranderen beschermd rijksmonument</b> Art. 2.1, lid 1, onder f Wabo
Sloopvergunning in door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezichten Art. 37, lid 1, Monumentenwet 1988	B&W	<b>Slopen in Rijks beschermd stads- of dorpsgezicht</b> Art. 2.1, lid 1, onder h Wabo
Sloopvergunning op grond van: – het bestemmingsplan Art. 3.3 Wro	B&W	Slopen van bouwwerk op grond van bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit <sup>2</sup> Art. 2.1, lid, 1 onder g Wabo
– inpassingsplan Art. 3.26, lid 4 Wro Art. 3.28, lid 4 Wro	GS Min. VROM	
– beheersverordening Art. 3.38, lid 3 Wro	B&W	
– voorbereidingsbesluit t.b.v. bestemmingsplan Art. 3.7, lid 3 Wro	B&W	
– voorbereidingsbesluit t.b.v. inpassingsplan Art. 3.26, lid 2 Wro Art. 3.28, lid 2 Wro	GS Min. VROM	
– verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wro wordt voorbereid Art. 4.1, lid 5 Wro	GS	
– verklaring dat algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 Wro worden voorbereid Art. 4.3, lid 4 Wro	Min. VROM Betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	
– voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van de provincie of het Rijk Art. 4.2, lid 3 Wro Art. 4.4, lid 3 Wro	GS Min.VROM/betrokken Min. i.o.m. <sup>1</sup>	
Sloopvergunning Bouwwerordening	B&W	Slopen Art. 2.2, lid 1, onder a Wabo
Provinciale monumentenvergunning Provinciale verordening	GS	Veranderen provinciaal resp. gemeentelijk monument Art. 2.2, lid 1, onder b Wabo
Gemeentelijke monumentenvergunning Gemeentelijke verordening	B&W	
Sloopvergunning in door de provincie Provinciale verordening of de gemeente Gemeentelijke verordening aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten	GS B&W	Slopen van bouwwerk in gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht Art. 2.2, lid 1, onder c Wabo



Toestemming in wet- en regelgeving (tot datum van inwerkingtreding van de Wabo)	Bevoegd gezag ('oud')	Omgevingsvergunning voor de activiteit:
Aanleggen en veranderen van een weg <i>Provinciale verordening</i> <i>Gemeentelijke verordening</i>	GS B&W	Aanleggen of veranderen van weg Art. 2.2, lid 1, onder d Wabo
Uitwegvergunning <i>Provinciale verordening</i> <i>Gemeentelijke verordening</i>	GS B&W	Uitwegen Art. 2.2, lid 1, onder e Wabo
Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak <i>Gemeentelijke verordening</i>	B&W	Hebben van alarminstallatie Art. 2.2, lid 1, onder f Wabo
Kapvergunning <i>Gemeentelijke verordening</i>	B&W	Kappen van boom of vellen van houtopstand Art. 2.2, lid 1, onder g Wabo
Reclamevergunning <i>Gemeentelijke verordening</i>	B&W	Voeren handelsreclame Art. 2.2, lid 1, onder h Wabo
Opslagvergunning (roerende zaken) <i>Provinciale verordening</i> <i>Gemeentelijke verordening</i>	GS B&W	Opslaan van roerende zaken Art. 2.2, lid 1, onder j en k Wabo
Diverse toestemmingen in gemeentelijke, provinciale- en waterschapsverordeningen <i>Gemeentelijke verordening</i> <i>Provinciale verordening</i> <i>Waterschapsverordening</i>	B&W GS DB Waterschap	Toestemmingen uit gemeentelijke, provinciale- of waterschapsverordeningen die via art. 2.2, lid 2, Wabo in de verordening zijn aangewezen Art. 2.2, lid 2, Wabo
<b>Besluiten die bij samenloop met een omgevingsvergunning daarbij aanhaken:</b>		
Ontheffing van regels PMV voor zover ontheffingen voor gesloten stortplaatsen en grondwaterbeschermingsgebieden Art. 1.3, lid 1 <i>Wet milieubeheer</i>	GS	<b>Handelen in afwijking van PMV</b> Art. 1.3a <i>Wet milieubeheer</i>
Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied Art. 16 <i>Natuurbeschermingswet 1998</i>	GS Min. LNV	<b>Handelen in beschermd natuurgebied<sup>3</sup></b> Hoofdstuk IX Titel 2 <i>Natuurbeschermingswet 1998</i>
Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten Art. 19d <i>Natuurbeschermingswet 1998</i>	GS Min. LNV	<b>Handelen in habitatgebied<sup>3</sup></b> Hoofdstuk IX, Titel 2, <i>Natuurbeschermingswet 1998</i>
Ontheffing diverse verplichtingen Art. 75, lid 3 <i>Flora- en faunawet</i>	Min. LNV	<b>Handelen met gevolgen voor beschermde soorten<sup>3</sup></b> Hoofdstuk V, Titel III, Afdeling 2a <i>Flora- en faunawet</i>
Noten bij dit overzicht:		
1. Betrokken Min i.o.m. = Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister van VROM.		
2. Voorbereidingsbesluit: besluit waarbij toepassing is gegeven aan art. 3.7 Wro (art. 1.1 Wabo).		
3. Hier geldt de uitgebreide procedure vanwege het vereiste van een vvgb (art. 3.10, lid 1, onder e Wabo).		

De Wabo is – voor zover deze betrekking heeft op milieu-activiteiten (art. 2.1, lid 1, onder e) – niet van toepassing op:

- inrichtingen waarvoor een vergunning is vereist op basis van artikel 15, onder b van de Kernenergiewet, tenzij anders blijkt;
- inrichtingen of mijnbouwwerken voor zover daarvoor een vergunning is vereist of algemene voorschriften gelden krachtens hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren of de Waterwet, tenzij anders blijkt;
- inrichtingen waarin van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen in de zin van de Meststoffenwet worden bewaard, bewerkt, verwerkt of vernietigd, voor zover het een doelmatig beheer van die stoffen betreft (art. 8.3).

Verder is de werking van de Wabo beperkt tot het Nederlandse territorium, met inbegrip van de territoriale zee. Voor zover nodig kunnen in een AMvB bestuursorganen worden aangewezen voor de uitvoering van de Wabo in gebieden die niet deel uitmaken van een provincie of gemeente (art. 7.1).

---

## Hoofdstuk 2 Wettelijk kader

### § 2.1 Totstandkoming Wabo

De idee van de omgevingsvergunning is voor het eerst gelanceerd in de zogeheten ‘Herijkingbrief’ van 17 oktober 2003 van de toenmalige bewindslieden van het Ministerie van VROM, Dekker en Van Geel (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XI, nr. 7). In deze brief kondigden zij het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving aan (Kamerstukken, 29 383). In 2004 is het Ministerie gestart met het project ‘VROM-vergunning’, zoals de omgevingsvergunning aanvankelijk heette.

Dit project resulteerde na een uitgebreide parlementaire behandeling in de Wabo die op 4 december 2008 in het Staatsblad is gepubliceerd (Stb. 496). Die versie van de wettekst is gewijzigd als gevolg van vijf wijzigingswetten: de Invoeringswet Wabo (Stb. 2010, 142), de Crisis- en herstelwet (Stb. 2010, 135), de Aanpassingswet dienstenrichtlijn (Stb. 2009, 616), de Wet bestuurlijke lus (Stb. 2009, 570) en de Wet kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Stb. 2010, 187). De niet-officiële tekst van de Wabo, inclusief deze wijzigingen, is te downloaden via het Kennisplein omgevingsvergunning.

De volledige tekst van de parlementaire stukken kan men raadplegen en downloaden via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) (optie zoeken naar Kamerstukken met Parlando). De officiële tekst van de Wabo kan men raadplegen op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (onderdeel Wet- en regelgeving).

### § 2.2 Onderwerpen Wabo

De inhoudsopgave van de Wabo (overzicht 1) geeft het overzicht van de onderwerpen die in de Wabo worden geregeld:

- Hoofdstuk 1 bevat de begripsbepalingen.
- Hoofdstuk 2 behandelt de algemene aspecten van de omgevingsvergunning, de aanvraag om een vergunning en de beoordeling van de aanvraag. Verder gaat dit hoofdstuk in op de vergunning, het advies en de verklaring van geen bedenkingen. Ten slotte komen de wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning aan bod.
- Hoofdstuk 3 gaat over de procedures voor de totstandkoming van de vergunning: de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure. Ook de procedure voor wijziging en intrekking is beschreven.
- Hoofdstuk 4 behandelt de financiële zekerheid en de vergoeding van kosten en schade.
- Hoofdstuk 5 gaat over afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving, de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren en de inzet van handhavingsmiddelen (bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking).
- Hoofdstuk 6 heeft als thema’s inwerkingtreding en rechtsbescherming.
- Hoofdstuk 7 gaat onder meer over evaluatie van de wet en de bevoegdheid van de Minister om uitvoeringsregelingen vast te stellen.
- Hoofdstuk 8 beperkt het toepassingsbereik van de Wabo.

### § 2.3 Invoeringswet Wabo

In de Invoeringswet Wabo (Stb. 2010, 142) worden de wetten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, aangepast. Een belangrijk gevolg van de invoeringswet is dat diverse toestemmingstelsels en de bepalingen over de bestuursrechtelijke handhaving in deze wetten komen te vervallen en worden vervangen door de bepalingen van de Wabo. Voor het overige blijven deze wetten echter in stand. Dit betekent dat de Wabo altijd in samenhang met deze wetten moet worden gelezen. Zo blijft het bestemmingsplan waaraan de omgevingsvergunning voor het bouwen moet worden getoetst, gebaseerd op de Wro.

De Invoeringswet Wabo bevat de volgende onderdelen:

1. Wijziging van de Wabo zelf.
  - Het gaat daarbij om (technische) aanpassingen in verband met andere in voorbereiding zijnde of in werking getreden wet- en regelgeving, zoals de Wet samenhangende besluiten, de Waterwet en de implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn.
  - Verder gaat het om enkele aanpassingen die het gevolg zijn van toezeggingen van de minister aan de Eerste Kamer, gedaan tijdens de behandeling van de Wabo in de Eerste Kamer.
2. Aanpassing van een groot aantal wetten in het kader van de fysieke leefomgeving, zoals Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Monumentenwet 1988.
  - De gevolgen van de Wabo voor de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Monumentenwet 1988 en Wet milieubeheer zijn groot. De hierin voorkomende bepalingen over een vergunningstelsel of de handhaving komen te vervallen en worden vervangen door de omgevingsvergunning. Zo verdwijnen nagenoeg geheel de hoofdstukken 8 en 18 van de Wet milieubeheer. Verder zal de Wabo belangrijke gevolgen hebben voor andere wetten. Zo worden de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet aangepast om ‘aanhaken’ van bepaalde toestemmingen (Deel II, § 1.3) aan de omgevingsvergunning mogelijk te maken. In beide wetten wordt onder meer de ‘verklaring van geen bedenkingen’ opgenomen. Ook de Archiefwet komt in beeld, gelet op de digitale ontwikkelingen in relatie tot de archivering van de omgevingsvergunning.
  - De strafrechtelijke handhaving van de Wabo wordt onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten gebracht.
3. Overgangsrecht voor een goede overgang van de bestaande rechtsregimes naar die van de Wabo.
  - Reeds verleende vergunningen of ontheffingen met betrekking tot een activiteit worden gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning voor die activiteit. Bestaande rechtsgeldige vergunningen blijven geldig. Ook aan die vergunningen verbonden voorschriften of beperkingen blijven van kracht. Zo wordt een verleende bouwvergunning aangemerkt als een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.
  - Lopende procedures in het kader van vergunningverlening (zoals ingediende aanvragen voor een vergunning of ontheffing) en handhaving (zoals lopende handhavingzaken door het oude bevoegd gezag) alsmede lopende bezwaar- en beroepsprocedures zullen

volgens het oude recht worden afgehandeld, tot het moment waarop de betrokken beschikking onherroepelijk is geworden.

- Voor nieuwe zaken is het gezag dat op het moment van inwerkingtreding van de wet bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen, ook bevoegd zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van reeds verleende vergunningen.

## § 2.4 Besluit omgevingsrecht (Bor) en Regeling omgevingsrecht (Mor)

De belangrijkste uitvoeringsregelgeving op grond van de Wabo wordt gevormd door het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor).

### *Besluit omgevingsrecht (Bor)*

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) komt een groot aantal onderwerpen aan de orde:

- de aanwijzing van vergunningplichtige (milieu)activiteiten;
- de aanwijzing van vergunningvrije (bouw)activiteiten;
- de nadere uitwerking van de gevallen waarin GS of de Minister van VROM, EZ of V&W wordt aangewezen als bevoegd gezag;
- de wijze waarop een aanvraag moet worden ingediend, onder andere de digitale aanvraag;
- voorschriften die aan de omgevingsvergunning moeten of kunnen worden verbonden;
- de aanwijzing van adviseurs en van de gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen nodig is;
- de kwaliteitseisen voor handhaving.

Deze onderwerpen worden besproken in Deel II en III van dit praktijkhandboek. In veel gevallen bestaat het Bor uit het overnemen en samenvoegen van hetgeen in diverse besluiten, zoals het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) en het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), is opgenomen. Deze besluiten komen te vervallen bij de inwerkingtreding van de Wabo, het Bor en de Mor.

### *Regeling omgevingsrecht (Mor)*

In de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor) zijn de uniforme vereisten voor het indienen van een omgevingsvergunning opgenomen. Er zijn algemene vereisten die altijd op alle activiteiten van toepassing zijn. Verder zijn er indieningsvereisten waarvoor de over te leggen gegevens afhankelijk zijn van een bepaalde activiteit (zoals bouwen, slopen of oprichten van een inrichting etc.). In de praktijk vormt de ministeriële regeling de basis voor het te ontwikkelen elektronisch aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning, dat het Ministerie van VROM via het Omgevingsloket online beschikbaar stelt.

De indieningsvereisten die eveneens zo veel mogelijk ontleend zijn aan bestaande regelingen, zoals het Biab en het Ivb, worden in de Mor zo veel mogelijk geüniformeerd.

## § 2.5 Aanpassingsregelgeving

In het Invoeringsbesluit Wabo (Stb. 2010, 144) en de Invoeringsregeling Wabo (Stcrt. 2010, 7184) worden de bestaande algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen aangepast aan het Bor en de Mor. Gewijzigde AMvB's en ministeriële regelingen blijven in de meeste gevallen bestaan. Enkele AMvB's worden ingetrokken, zoals het Inrich-

tingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en het Besluit bouwvergunningvrije en licht-  
bouwvergunningplichtige bouwwerken. Een aantal regelingen vervalt van rechtswege,  
omdat de wettelijke grondslag is vervallen (zoals het Besluit indieningsvereisten aanvraag  
bouwvergunning).

---

## Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en doelstellingen van de Wabo

### § 3.1 Algemeen

De Wabo is gebaseerd op aantal belangrijke uitgangspunten en doelstellingen:

- het project van de aanvrager staat centraal;
- één omgevingsvergunning;
- de bestaande beschermingsniveaus blijven gehandhaafd;
- geen tegenstrijdige voorschriften;
- minder administratieve lasten;
- deregulering.

Deze uitgangspunten en doelstellingen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

### § 3.2 Project centraal

In de Wabo staat het project dat de burger of het bedrijf wil gaan realiseren, centraal. De dienstverlening door de overheid zal daaraan zo veel mogelijk moeten worden aangepast. Dit kan worden bewerkstelligd door een integratie van de verschillende toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht en van de daarmee samenhangende procedurele aspecten, zoals indieningsvereisten, inspraak, bezwaar en beroep.

De bundeling van bestaande toestemmingstelsels die met de Wabo wordt gerealiseerd, heeft betrekking op projecten – die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten – die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het betreft dus een toestemmingstelsel voor een project dat bestaat uit één of meer activiteiten met een zekere ruimtelijke dimensie waarvoor tot de inwerkingtreding van de Wabo reeds op grond van specifieke wetten één of meer toestemmingsbesluiten zijn vereist.

Het plaatsgebonden karakter van de activiteiten betekent dat de omgevingsvergunning geen betrekking heeft op toestemmingstelsels voor niet-plaatsgebonden activiteiten waarop de huidige wetgeving over (de bescherming van) de fysieke leefomgeving betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld het vervoer van explosieven, het vervoer van gevaarlijke stoffen of het overbrengen of inzamelen van afvalstoffen (MvT II, pag. 14-15).

De omgevingsvergunning heeft in principe geen betrekking op persoonsgebonden toestemmingen, zoals de toestemming voor het bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende dranken voor gebruik ter plaatse in het horecabedrijf, namelijk de drank- en horecavergunning.

### § 3.3 Eén omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning beoogt de verschillende toestemmingsbesluiten die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) zodanig te bundelen dat één besluit overblijft. Ook de meldingsfiguren krachtens de artikelen 8.19 en

8.41 van de Wet milieubeheer (Wm) zullen bij het nieuwe vergunningstelsel worden betrokken. Voor de aanvrager betekent dit dat hij maar één aanvraag voor zijn project hoeft in te dienen. De aanvraag wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning draagt tevens zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning (MvT II, pag. 14).

### § 3.4 Bestaande beschermingsniveaus gehandhaafd

De Wabo zal geen verandering brengen in het niveau van bescherming van de betrokken belangen. Waar in het huidige systeem het toetsingskader aanleiding geeft tot weigering van de toestemming dan wel het stellen van voorschriften, zal dat onder de Wabo niet anders zijn. Wel is het zo dat in de toekomst in één keer een besluit zal worden genomen waar nu nog, veelal achtereenvolgens, verschillende besluiten genomen worden. Voor de bescherming van de betrokken belangen heeft dit echter geen gevolgen (MvT II, pag. 11). De bestaande beschermingsniveaus worden gewaarborgd, doordat in de Wabo de toetsingscriteria zijn opgenomen die nu in verschillende omgevingswetten en verordeningen staan (Handelingen I, EK 30 844, pag. 252).

### § 3.5 Geen tegenstrijdige voorschriften

Het kan gebeuren dat de voorschriften verbonden aan de voor een project benodigde toestemmingen onderling strijdig zijn. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de toestemmingen op verschillende activiteiten zien die ieder hun eigen toetsingskader hebben en de voorschriften die aan de desbetreffende toestemming zijn verbonden onvoldoende op elkaar afgestemd worden. Dit wordt in stand gehouden of zelfs versterkt door de organisatiestructuur van het bevoegd gezag. Elk bevoegd gezag kent verschillende gespecialiseerde afdelingen die zelfstandig de betrokken aanvragen afdoen. Indien er geen aanhoudings- of coördinatierегeling bestaat, is er geen verplichting om ambtshalve na te gaan of er nog andere toestemmingen zijn vereist dan wel om de verschillende toestemmingen op elkaar af te stemmen.

Het meest wezenlijke aspect is dat de eindverantwoordelijkheid voor de omgevingsvergunning voor een project bij één bestuursorgaan komt te berusten. Dat orgaan draagt zorg voor een samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten. Het is wettelijk verplicht om de vergunningvoorschriften op elkaar af te stemmen en is daarop in rechte aanspreekbaar.

De Wabo beoogt geen verandering te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het opnemen van voorschriften. Dit betekent dat het van toepassing zijn van een specifiek toetsingskader bepalend is voor het kunnen verbinden van voorschriften ten aanzien van dat onderdeel. Omdat de omgevingsvergunning op verschillende activiteiten betrekking kan hebben, die elk hun eigen toetsingskader hebben, bestaat het risico van tegenstrijdige voorschriften. Om dit te voorkomen is in de Wabo een verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om de voorschriften die op grond van de verschillende toestemmingstelsels kunnen worden opgelegd, op elkaar af te stemmen. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de beschrijving van het vergunde project in de omgevingsvergunning duidelijk en eenduidig is en dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften op elkaar zijn afgestemd. Deze inhoud-



delijke afstemming is een belangrijk voordeel van de omgevingsvergunning. Het is daardoor te verwachten dat de vergunninghouder niet meer wordt geconfronteerd met tegenstrijdige voorschriften.

### § 3.6 Minder administratieve lasten

In 2006 onderzoek is verricht naar de effecten van het wetsvoorstel Wabo op de administratieve en bestuurlijke lasten. Het terugdringen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven werd met name verwacht door vermindering van het aantal aanvragen van een omgevingsvergunning en het uniformeren en digitaliseren van de indieningsvereisten.

In aanvulling op dit onderzoek is in 2008 onderzoek verricht naar de mogelijk aanvullende effecten van Bor, Mor en Omgevingsloket online. Hierbij is een herberekening gemaakt van de effecten van de omgevingsvergunning op de administratieve lasten. Voor bedrijven nemen de administratieve lasten af met circa € 63,4 miljoen (12%) van € 512,8 miljoen tot € 449,4 miljoen. Voor burgers nemen de externe kosten met circa € 11,7 miljoen (11%) af van € 106,9 miljoen tot € 95,2 miljoen.

Beide onderzoeken zijn gebaseerd op de nulmeting met als peiljaar 2002. In 2008 is een nieuwe nulmeting gedaan met als peildatum 1 maart 2007 en op basis van enigszins andere uitgangspunten. Uit deze berekening blijkt dat de totale reductie voor bedrijven circa € 85 miljoen per jaar (ofwel 21%) bedraagt.

Hier bovenop komt de reductie van de administratieve lasten ten gevolge van de nieuwe regeling van vergunningvrij bouwen. Naar verwachting zal het aantal lichtbouwvergunningplichtige en regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken met 57% in aantal verminderen. Op jaarbasis betekent dit dat er ongeveer 64.000 vergunningen per jaar minder aangevraagd hoeven te worden. Dit zal leiden tot een maximale reductie van structurele administratieve lasten van maximaal circa € 35 miljoen per jaar, waarvan € 20,5 miljoen per jaar voor bedrijven en € 14,8 miljoen per jaar voor burgers.

Conclusie: De totale reductie van de administratieve lasten ten gevolge van Wabo, Bor, Mor, Omgevingsloket online en de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen komt neer op circa € 105 miljoen per jaar voor bedrijven en circa € 26 miljoen en 18.000 uur aan tijdsbesteding per jaar voor burgers.

### § 3.7 Deregulering

Een andere doelstelling van de Wabo is deregulering. In de eerste plaats zullen onnodige verschillen in geldende wetgeving worden weggenomen, zoals verschillen in beslistermijnen. In de tweede plaats zal het aantal toepasselijke procedureregels afnemen. Er komt één aanvraagformulier in plaats van de huidige circa 1.600 formulieren. In de derde plaats zal de regeling van het vergunningvrij bouwen worden verruimd. Dat geldt met name voor de categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken, die daarmee zal verdwijnen (Handelingen I, EK 30 844, pag. 5-224).

---

## Hoofdstuk 4 Relatie met relevante wet- en regelgeving

### § 4.1 Algemeen

De Wabo en de Invoeringswet Wabo hebben na inwerkingtreding (soms ingrijpende) gevolgen voor de inhoud van andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Woningwet en de Wet op de economische delicten. Hierna wordt een aantal in het oog springende gevolgen voor een aantal belangrijke wetten toegelicht. Zie voor een uitgebreide toelichting de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wabo en bij het wetsvoorstel Invoeringswet Wabo, zoals ook samengevat in het boek *Parlementaire geschiedenis Wabo* (Kluwer). Op Kennisplein Omgevingsvergunning staan de teksten van de Wabo, de Wet milieubeheer, de Wro en de Woningwet, zoals die worden aangepast als gevolg van de Invoeringswet Wabo.

### § 4.2 Wabo en Wet milieubeheer

Als gevolg van de integratie van de milieuvergunning (art. 8.1 Wm) en de artikel-8.19-melding in de omgevingsvergunning vervallen grote delen van de hoofdstukken 8 en 18 van de Wet milieubeheer. Een omgevingsvergunning blijft nodig waar voor inwerkingtreding van de Wabo een milieuvergunning was vereist. Dat geldt in de eerste plaats voor IPPC-inrichtingen (inrichtingen waarin een zogenaamde gpbv-installatie aanwezig is). In de tweede plaats geldt dat voor inrichtingen die tot de inwerkingtreding van de Wabo voorkwamen op Bijlage 1 bij het Activiteitenbesluit en worden genoemd in Bijlage 1 van het Bor.

Het Activiteitenbesluit milieubeheer kent drie typen inrichtingen: A, B en C.

- Voor type A is een melding aan het bevoegd gezag niet verplicht.
- Voor type B wel. Deze melding is gekoppeld aan de aanvraag om een omgevingsvergunning.
- Voor inrichtingen type C is een milieuvergunning vereist, die in de omgevingsvergunning integreert.

Als een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, ook meldingplichtig is (art. 8.41 Wm), dan moet de melding gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning worden gedaan (art. 8.41a, eerste lid, Wm, na wijziging door de Invoeringswet Wabo). Deze verplichting geldt niet, als de melding al vóór het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning is gedaan. Het doen van een melding is één van de indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning (art. 8.41a, tweede lid, Wm, na wijziging door de Invoeringswet Wabo). Als sprake is van samenloop (zoals het bouwen van een gebouw en het oprichten van een milieu-inrichting) zal het bevoegd gezag de aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling moeten laten indien dit niet gelijktijdig is gemeld (art. 8.41a, derde lid, Wm, na wijziging door de Invoeringswet Wabo). De melding moet worden gedaan bij het bevoegd gezag omgevingsvergunning (art. 8.41a, vierde en vijfde lid, Wm, na wijziging door de Invoeringswet Wabo).

Het Activiteitenbesluit maakt maatwerkvoorschriften mogelijk (art. 8.42 Wm). Daarop is de reguliere procedure van toepassing (acht weken), zij het dat geen sprake zal zijn van een vergunning van rechtswege vanwege potentiële milieuconsequenties (art. 8.42, zevende lid, Wm

na wijziging door de Invoeringswet). De maatwerkvoorschriften moeten worden afgestemd op de voorschriften van de omgevingsvergunning (art. 8.42, zesde lid, Wm, na wijziging door de Invoeringswet).

De beslissing op aanvragen als bedoeld in artikel 8.40a van de Wet milieubeheer om andere gelijkwaardige maatregelen te kunnen treffen, wordt afgestemd op de betrokken omgevingsvergunning (art. 8.40a, vierde lid, Wm na wijziging door de Invoeringswet).

De handhaving van de omgevingsvergunning en de algemene regels op basis van de Wet milieubeheer is in het Bor opgedragen aan hetzelfde bevoegd gezag (art. 5.2 Wabo).

Een belangrijke wijziging voor activiteiten waarvoor tot de inwerkingtreding van de Wabo een milieuvergunning nodig is, is de introductie van rechtspraak in twee instanties, zoals geregeld in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht. Eerst is beroep in eerste aanleg mogelijk bij de rechtbank en vervolgens kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is de omgevingsvergunning voorbereid met de reguliere procedure, dan gaat aan beroep bezwaar bij het bevoegd gezag vooraf.

#### § 4.3 Wabo en Wet ruimtelijke ordening

Een groot aantal toestemmingstelsels uit de Wet ruimtelijke ordening wordt volledig geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Hierbij gaat het onder meer om bouwen, slopen, aanlegactiviteiten, het gebruik in strijd met een ruimtelijk plan of besluit:

- artikel 3.3 Wro (aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van bestemmingsplan);
- artikel 3.6, eerste lid, onder c Wro (onthefing van het bestemmingsplan in bij het plan aangewezen gevallen);
- artikel 3.7, derde lid Wro (aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van een voorbereidingsbesluit);
- artikel 3.7, vierde lid Wro (in het voorbereidingsbesluit opgenomen ontheffing van het in het voorbereidingsbesluit opgenomen verbod om het bestaande gebruik te wijzigen);
- artikel 3.10, eerste lid Wro (projectbesluit);
- artikel 3.22, eerste lid Wro (tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan);
- artikel 3.23, eerste lid Wro (onthefing van het bestemmingsplan in bij AMvB aangewezen gevallen van beperkte planologische betekenis);
- artikel 3.27, eerste lid Wro (projectbesluit ten behoeve van project van provinciaal belang);
- artikel 3.29, eerste lid Wro (projectbesluit ten behoeve van project van nationaal belang);
- artikel 3.38, derde lid Wro (aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van beheersverordening);
- artikel 3.38, vierde lid Wro (onthefing van de beheersverordening in bij de verordening aangewezen gevallen);
- artikel 3.38, zesde lid Wro (tijdelijke ontheffing van de beheersverordening, en ontheffing van een beheersverordening in bij AMvB aangewezen gevallen van beperkte planologische betekenis);
- artikel 3.40, eerste lid Wro (buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project);

- artikel 3.41, eerste lid Wro (buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van project van provinciaal belang);
- artikel 3.42, eerste lid Wro (buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project van nationaal belang);
- artikel 4.1, derde lid Wro (mogelijkheid tot ontheffing van de bij provinciale verordening gestelde regels, voor zover deze rechtstreeks werken);
- artikel 4.1, vijfde lid Wro (aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 wordt voorbereid);
- artikel 4.2, derde lid Wro (aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing door de provincie);
- artikel 4.3, derde lid Wro (mogelijkheid tot ontheffing van de algemene regels van het Rijk, voor zover deze rechtstreeks werken);
- artikel 4.3, vierde lid Wro (aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 worden voorbereid);
- artikel 4.4, derde lid Wro (aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaand gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing door het Rijk); en
- artikel 6.13, tweede lid, onder b, c en d Wro (ontheffing van eisen en regels die in het exploitatieplan gesteld worden in gevallen waarin dat in een exploitatieplan is bepaald).

Als gevolg van de Wabo verdwijnen de regels over de verlening en handhaving van die toestemmingen uit de Wet ruimtelijke ordening. De Wro blijft echter de centrale wet voor het ruimtelijke ordeningsrecht. Zo wordt in deze wet voorzien in regels over kaderstellende en normatieve ruimtelijke plan- en besluitvorming op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau. Ook biedt de Wro de regels voor coördinatie, schadevergoeding en grondexploitatie.

#### § 4.4 Wabo en Woningwet

De bouwvergunning, de ontheffing van het Bouwbesluit 2003, de gebruiksvergunning op grond van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het Gebruiksbesluit) en de sloopvergunning uit de bouwverordening zijn in de omgevingsvergunning geïntegreerd. Als gevolg daarvan zijn de verbodsbepalingen uit de desbetreffende artikelen van de Woningwet geschrapt. Ook vrijwel alle samenhangende bepalingen met betrekking tot het toetsingskader en de vergunningprocedure worden uit de Woningwet geschrapt (zo vervalt het gehele hoofdstuk IV van de Woningwet). Het openbaar bouwregister en de figuur van de woonvergunning worden overbodig.

De aanhoudingsgronden voor de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning komen in de Woningwet eveneens te vervallen. Een deel van die aanhoudingsgronden is in de Wabo geregeld (zie artt. 3.3 e.v. Wabo). De overige aanhoudingsgronden zijn overbodig geworden of worden in de Wabo vervangen door een regeling waarbij de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning afhankelijk is gesteld van de inwerkingtreding van de relevante besluiten op grond van de desbetreffende bijzondere wet.

Ten aanzien van de handhaving wordt in artikel 92 van de Woningwet hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing verklaard op de voorschriften uit de hoofdstukken I tot met III van de Woningwet. Dit is het resterende gedeelte van wat wel de ‘bouwparagraaf’ van de Woningwet wordt genoemd. Kort samengevat blijven in dit deel de voorschriften over die een grondslag geven voor het Bouwbesluit 2003 (art. 2 Wonw), de bouwverordening en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (art. 8 Wonw) alsmede de welstandsnota (art. 12a Wonw). Verder bevat dat deel de algemene zorgplicht (art. 1a) en de voorschriften die de voor de burger rechtstreeks bindende werking regelen van het Bouwbesluit 2003 (art. 1b Wonw) en de bouwverordening (art. 7b Wonw).

De melding uit het Gebruiksbesluit kan bij samenloop met de omgevingsvergunning gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning (bij het bevoegd gezag) worden gedaan, maar dat mag ook later worden gedaan (bij B&W, ook indien GS of een Minister het bevoegd gezag is). Dit wordt geregeld in het Invoeringsbesluit (onder enigszins gelijke voorwaarden als de meldingsplicht op grond van artikel 8.40 Wm). De melding moet digitaal via het Omgevingsloket online worden gedaan.

Het huidige onderscheid lichte en reguliere bouwvergunning, waarop binnen zes, onderscheidenlijk twaalf weken na ontvangst van de aanvraag beslist dient te worden, komt geheel te vervallen (o.a. de artikelen 44 en 46, eerste lid, van de Woningwet zijn geschrapt). De huidige categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken wordt deels ondergebracht bij de categorie ‘omgevingsvergunningvrije’ bouwwerken (art. 2.1, derde lid, Wabo) en komt deels onder artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo te vallen. Dit wordt geregeld in bijlage II van het Bor. Het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) vervalt.

Met het opnemen van de indieningsvereisten in het Bor vervalt ook het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab).

#### § 4.5 Wabo en Monumentenwet 1988

In de Monumentenwet 1988 (Mw 1988) worden monumenten gedefinieerd als alle voor ten minste vijftig jaar vervaardigde zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde (art. 1, onderdeel b, onder 1, Mw 1988) en archeologische monumenten als terreinen welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken als bedoeld onder artikel 1, onderdeel b, onder 2. Beschermd monumenten zijn onroerende monumenten die zijn ingeschreven in de registers als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van de Monumentenwet 1988 (art. 1, onderdeel d, Mw 1988). De aanwijzing van beschermde rijksmonumenten is geen toestemmingsstelsel dat onder de Wabo valt en blijft geregeld in de Monumentenwet 1988.

Ingevolge de Monumentenwet 1988 is een vergunning vereist voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een aangewezen beschermd monument, dan wel voor het herstellen of (laten) gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht (art. 11, tweede lid, Mw 1988). Ook is het verboden om een bouwwerk in een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht zonder een sloopvergunning geheel of gedeeltelijk af te breken (art. 37, eerste lid, Mw 1988).

Deze vergunningstelsels, met uitzondering van de in de Monumentenwet 1988 geregelde vergunningen voor archeologische monumenten, zijn ondergebracht in het vergunningstelsel van de Wabo (de omgevingsvergunning) en vastgelegd in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen f en h, van de Wabo.

#### § 4.6 Wabo en Natuurbeschermingswet 1998

Op grond van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998) kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) gebieden aanwijzen als beschermd natuurmonument. Indien dat is gebeurd, geldt er binnen het gebied een vergunningplicht op grond van artikel 16, eerste lid (Nb-wet 1998), voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden van dat gebied. Dit kan op grond van artikel 16, vierde lid, tevens gelden voor bepaalde handelingen buiten het aangewezen natuurmonument.

Op grond van artikel 10a Nb-wet 1998 wijst de Minister van LNV gebieden aan ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor deze gebieden geldt een instandhoudingsdoelstelling voor de daarin aanwezige natuurlijke habitats en habitats van soorten. Op grond van artikel 19d Nb-wet 1998 geldt een vergunningplicht voor het realiseren van projecten of het verrichten van handelingen in die gebieden. Het gaat daarbij om handelingen of projecten die, kort gezegd, de kwaliteit van de habitats aantasten.

Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor tevens een natuurbeschermingsvergunning is vereist, moet de aanvrager er voor zorgen dat de aanvraag om toestemming voor die activiteit tevens onderdeel uitmaakt van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat is het gevolg van een nieuw hoofdstuk IX Omgevingsvergunning in de Nb-wet 1998 (artt. 46-46d en 47-47d Nb-wet 1998). Met een beslissing op een zodanige aanvraag wordt de toestemming die anders op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de betrokken activiteit zou zijn vereist, geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is dan het bevoegd gezag voor het geheel.

De verplichting om aan te haken geldt niet indien voorafgaand aan het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit al een aanvraag om een natuurbeschermingsvergunning is ingediend of een vergunning is verleend (artt. 46, lid 2 en 47, lid 2, Nb-wet 1998).

Het toetsingskader van de Nb-wet wordt van toepassing verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor zover het de handelingen van de Natuurbeschermingswet 1998 betreft. Verder dienen aan de omgevingsvergunning voorschriften te worden verbonden die nodig zijn met het oog op de in de artikelen 16 en 19d Nb-wet 1998 centraal staande belangen.

Voor de gevallen waarin een ander bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 bevoegd zou zijn de vergunning op grond van artikel 16 of 19d Nb-wet 1998 te verlenen (GS of de Minister van LNV), wordt bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder dat laatstbedoeld orgaan een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft afgegeven. Voor deze constructie is gekozen omdat in de Wabo sprake is van één bevoegd gezag. Het betrokken

orgaan dat de vvgb afgeeft, bepaalt daarbij zonodig of er voorschriften aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Het bevoegd gezag is gehouden zodanige voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden.

De indieningsvereisten voor de aanvragen om deze toestemmingen zullen worden opgenomen in de Mor en gaan deel uitmaken van het digitale indieningsformulier in Omgevingsloket online. Voor de voorbereiding van de omgevingsvergunning die betrekking heeft op de bovengenoemde toestemmingen zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure gelden.

Voor zover het gaat om het verbod om te handelen zonder toereikende omgevingsvergunning zijn de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing. Handhaving geschiedt dan door het bevoegd gezag in het kader van de Wabo. Artikel 5.10 van de Wabo is van toepassing op de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren. Dit maakt het mogelijk dat de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van LNV ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst aanwijst als ambtenaren met toezichthoudende bevoegdheden in het kader van de omgevingsvergunning. Ook GS kunnen ambtenaren aanwijzen vanwege het feit dat zij bevoegd zijn voor de vergunningverlening dan wel de verklaring van geen bedenkingen. Omdat in de Natuurbeschermingswet 1998 een verbod wordt opgenomen om te handelen in strijd met de voorschriften van de omgevingsvergunning, biedt artikel 49 Nb-wet 1998 daarnaast tevens de bevoegdheid aan op grond van die wetten aangewezen toezichthouders om toe te zien op de naleving van de voorschriften betreffende de omgevingsvergunning voor zover die betrekking hebben op handelingen die onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallen.

#### § 4.7 Wabo en Flora- en faunawet

De Minister van LNV kan op grond van artikel 75, derde lid, Ffw ontheffing verlenen van een groot aantal bij of krachtens de Flora- en faunawet gestelde verboden. Samenloop met activiteiten van een project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, is daarbij niet uitgesloten. Daarom wordt het mogelijk dat een dergelijke ontheffing in die gevallen aanhaakt bij de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is dan het bevoegd gezag voor het geheel. Dat is het gevolg van een nieuwe Afdeling 2A Omgevingsvergunning in de Ffw (artt. 75b-75e Ffw).

De Minister van LNV verleent zijn toestemming op grond van artikel 75, derde lid, Ffw in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). De verklaring kan worden verleend op de gronden die zijn aangegeven in het bepaalde bij of krachtens artikel 75, vierde en vijfde lid Ffw (onder meer verband houdende met de staat van instandhouding van de soort en voor bepaalde toepassingen).

De indieningsvereisten voor de aanvragen om deze toestemmingen zullen worden opgenomen in de Mor en gaan deel uitmaken van het digitale indieningsformulier. Voor de voorbereiding van de omgevingsvergunning die betrekking heeft op de bovengenoemde toestemmingen zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure gelden.

Voor zover het gaat om het verbod om te handelen zonder toereikende omgevingsvergunning zijn de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing. Handhaving geschiedt



dan door het bevoegd gezag in het kader van de Wabo. Artikel 5.10 van de Wabo is van toepassing op de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren. Dit maakt het mogelijk dat de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van LNV ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst aanwijst als ambtenaren met toezichthoudende bevoegdheden in het kader van de omgevingsvergunning. Ook GS kunnen ambtenaren aanwijzen vanwege het feit dat zij bevoegd zijn voor de vergunningverlening dan wel de verklaring van geen bedenkingen. Omdat in de Flora- en faunawet een verbod wordt opgenomen om te handelen in strijd met de voorschriften van de omgevingsvergunning, geeft artikel 104 Ffw daarnaast tevens de bevoegdheid aan op grond van die wetten aangewezen toezichthouders om toe te zien op de naleving van de voorschriften betreffende de omgevingsvergunning voor zover die betrekking hebben op handelingen die onder de Flora- en faunawet vallen.

#### § 4.8 Wabo en Mijnbouwwet

Voor mijnbouwwerken die als inrichting in de zin van de Wet milieubeheer kunnen worden aangemerkt is veelal een vergunning op grond van de Wet milieubeheer vereist. Deze vergunning gaat op in de omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo. De Minister van Economische Zaken zal worden aangewezen als bevoegd gezag. Voor de gevallen waarin er sprake is van een ondergronds gelegen inrichting voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen, zal de provincie een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) verlenen.

Voor mijnbouwwerken die niet als inrichting kunnen worden aangemerkt (bijvoorbeeld werkzaamheden ten behoeve van de opsporing van delfstoffen) gelden algemene regels (Besluit algemene regels milieu mijnbouw) en is in enkele gevallen een mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet (Mb-wet) vereist. Ook in deze gevallen zal dat een omgevingsvergunning zijn. Voor mijnbouwwerken in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) blijft de vergunningplicht op basis van artikel 40 van de Mijnbouwwet onverminderd in stand, aangezien de werkingssfeer van de Wabo zich niet uitstrekt tot de EEZ.

#### § 4.9 Wabo en Waterwet

Op 29 januari 2009 is de Waterwet (Wtw) vastgesteld (Stb. 2009, 107). Deze wet, die op 22 december 2009 in werking is getreden, bevat de doelstellingen en normen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit. De Waterwet regelt de organisatie, het beheer en bijzondere zorgplichten. De Waterwet kent een planstelsel, biedt instrumenten voor de realisatie van het waterbeleid en bevat bepalingen over aanleg en beheer van waterstaatswerken. De wet kent een vergunningstelsel en algemene regels voor activiteiten in, op, onder of over watersystemen.

De Waterwet en de Wabo zien beide op handelingen in de fysieke leefomgeving. De afstemming ziet vooral op het lozen van afvalwater en afvalstoffen, via een rioleringsstelsel of direct op het oppervlaktewater. Voor de afbakening van beide wetten en vergunningstelsels wordt het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen gehanteerd:



- een directe lozing is een lozing die direct (dus zonder tussenkomst van bijvoorbeeld een stelsel voor de inzameling en het transport van afvalwater en een daaraan eventueel gekoppeld zuiveringstechnisch werk) in het oppervlaktewater terecht komt;
- indirecte lozingen zijn lozingen die via een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (zoals het gemeentelijk riool) naar de zuiveringsinstallaties (rwzi's) van de waterschappen gaan, of zonder zuivering in het milieu worden gebracht (zoals dat bijvoorbeeld vaak het geval is bij regenwaterriolen). Dit afvalwater komt vervolgens terecht in het oppervlaktewater, en soms in de bodem.

De Waterwet en de Wabo leiden tot het volgende wettelijk stelsel:

- indirecte lozingen worden uitsluitend gereguleerd op grond van de omgevingsvergunning of in het stelsel van algemene regels op grond van de Wm en de Waterwet (onder meer het Activiteitenbesluit);
- handelingen met betrekking tot het watersysteem, waaronder directe lozingen op oppervlaktewater, worden gereguleerd op basis van de watervergunning uit de Waterwet en worden niet in de omgevingsvergunning opgenomen.

Voor de indirecte lozingen zijn dus meestal B&W en GS bevoegd gezag. De waterkwaliteitsbeheerder is niet langer bevoegd gezag. Wel is er in twee gevallen (zie deel II § 8.4.3) een bindend adviesrecht voor de beheerder van het zuiveringstechnisch werk dan wel de beheerder van het oppervlaktewater waarop het afvalwater vanuit de voorziening voor inzameling en transport wordt gebracht. Dit adviesrecht houdt in dat het bevoegd gezag bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning in de in artikel 2.26, tweede lid, van de Wabo omschreven gevallen het advies van de waterkwaliteitbeheerders in acht nemen, voor zover dit niet in strijd komt met de overige (milieu)belangen.

Voor wat betreft het elektronisch indienen van een aanvraag van de watervergunning wordt aansluiting gezocht bij het Omgevingsloket online, waar de aanvrager ook zijn aanvraag om de omgevingsvergunning elektronisch kan indienen (één-loket gedachte).

#### § 4.10 Wabo en decentrale verordeningen

Artikel 2.2 van de Wabo geeft het overzicht van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist wanneer die op basis van een gemeentelijke of provinciale verordening vergunningplichtig zijn. Hierbij gaat het om de volgende activiteiten:

- slopen bouwwerk;
- veranderen gemeentelijk of provinciaal monument;
- slopen bouwwerk in gemeentelijk of provinciaal stads- of dorpsgezicht;
- aanleggen weg;
- uitwegen;
- hebben van een alarminstallatie;
- kappen van een boom of vellen van een houtopstand;
- handelsreclame maken en handelsreclame gedogen;
- opslaan onroerende zaken en gedogen opslaan onroerende zaken;
- andere bij verordening aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Op het moment van inwerkingtreding van de Wabo moet de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten hun verordeningen hebben aangepast, indien de Wabo aangeeft dat de vergunningplicht uit die verordening een activiteit als bedoeld in de Wabo is. Hierbij gaat het onder meer om de:

- algemene plaatselijke verordening (kapvergunning, inritvergunning, reclamevergunning, aanlegvergunning, vergunning voor alarminstallatie, opslagvergunning);
- bouwverordening (sloopvergunning);
- kap- of bomenverordening (kapvergunning);
- monumentenverordening (monumentenvergunning);
- provinciale milieuverordening;
- wegenverordening (aanleg of verandering van een weg);
- reclameverordening (reclamevergunning).

Verder moeten gemeenten ook andere decentrale verordeningen aanpassen, zoals:

- legesverordening en -tabel;
- verordeningen in het kader van delegatie en mandaat (mandaatregeling).

Ten aanzien van bepalingen van provinciale of gemeentelijke verordeningen kent de Invoeringswet Wabo geen specifiek overgangsrecht. De betrokken bestuursorganen dienen zelf hun verordeningen tijdig aan te passen, opdat de wijzigingen gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wabo in werking kunnen treden. VNG en IPO hebben hun Modelverordeningen aangepast en een handleiding uitgebracht.

#### § 4.11 Wabo en Wet samenhangende besluiten

Op 1 juli 2008 is de Wet samenhangende besluiten Awb (Wsb) in werking getreden. Deze als Afdeling 3.5 in de Awb opgenomen wet (artt. 3:19 tot en met 3:33 Awb) maakt het mogelijk dat een bestuursorgaan besluit om samenhangende beschikkingen gelijktijdig voor te bereiden en af te geven.

De Wabo en de Wsb beogen allebei procedures te versnellen en te vereenvoudigen, maar de Wabo gaat daarin verder. De Wet samenhangende besluiten leidt niet tot bundeling van meerdere besluiten tot één besluit, maar tot afstemming en coördinatie tussen de procedures voor diverse besluiten. De Wabo leidt daadwerkelijk tot één gebundeld besluit (de omgevingsvergunning).

De Wsb is niet van toepassing op de geïntegreerde en aangehaakte toestemmingen binnen de omgevingsvergunning, omdat de Wabo als een *lex specialis* de samenhang van beslissingen op deze toestemmingen coördineert in de vorm van één vergunning: de omgevingsvergunning.

Na inwerkingtreding van de Wabo kan de Wsb wel van belang zijn als aanvullende regeling voor die besluiten, waarop de Wabo niet of nog niet van toepassing is.

Overheden hebben op basis van de Wsb een inspanningsverplichting om de aanvrager van een besluit te informeren. Zo moeten zij bij ontvangst van een aanvraag nagaan of er voor een nieuw aangevraagde activiteit ook (andere) vergunningen voor andere activiteiten

nodig zijn, zoals een vergunning op grond van de Drank- en horecawet of de Waterwet. Het bestuursorgaan moet een aanvrager óók informeren als er een vergunning nodig is van een ander bestuursorgaan.

Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van bevoegde bestuursorganen kan een coördinatie-regeling van kracht worden. Eén van de betrokken bestuursorganen wordt dan aangewezen als coördinerend bestuursorgaan, bij wie de aanvrager zijn aanvraag moet indienen. Dat bestuursorgaan regelt dat de verschillende aanvragen bij het juiste bestuursorgaan terechtkomen, dat eventuele ontbrekende aanvragen alsnog worden ingediend en dat de besluiten gelijktijdig worden bekendgemaakt. Het coördinerend bestuursorgaan regelt ook dat eventuele procedures van rechtsbescherming zoveel mogelijk gelijktijdig verlopen, en besluiten op bezwaar gelijktijdig bekend worden gemaakt. Als tegen meerdere besluiten beroep open staat, is in een gecoördineerde procedure de rechtbank waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft, bevoegd om alle ingediende beroepen te behandelen.

#### § 4.12 Wabo en Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de op 16 maart 2010 door de Eerste Kamer aangenomen Crisis- en herstelwet (CHW, Stb. 2010, 135-137) in werking getreden. Die wet heeft ook gevolgen voor de Wabo en de Invoeringswet Wabo. In artikel 3.15 CHW wordt een nieuw artikel 2.9a aan de Wabo toegevoegd en worden de artikelen 2.9 en 2.14 Wabo gewijzigd. Artikel 3.5 CHW bepaalt dat een aantal artikelen van de Invoeringswet Wabo vervalt of wordt gewijzigd, zodra de Invoeringswet Wabo in werking is getreden.

Het eerste lid van artikel 2.9a Wabo bevat de regeling die reeds was opgenomen in artikel 2.9, eerste lid (geen leges voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een inrichting). Het tweede lid voorziet in overheveling van artikel 3.13 Wro. Dat artikel bepaalt onder meer, dat de bevoegdheid tot het invorderen van rechten ter zake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met een projectbesluit, wordt opgeschort tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan dan wel de beheersverordening is vastgesteld waarin het project is ingepast. Op het moment van inwerkingtreding van de Wabo gaat het projectbesluit echter op in de omgevingsverunning. Het ligt dan ook voor de hand om de legessanctie over te hevelen naar de Wabo.

Artikel 2.14 Wabo bevat het toetsingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo. Dat artikel zal worden gewijzigd als gevolg van de Crisis- en herstelwet en als gevolg van de Invoeringswet Wabo.

---

## Hoofdstuk 5 Invoeringsactiviteiten Ministerie van VROM

### § 5.1 Project Invoering omgevingsvergunning

Het Ministerie van VROM ondersteunt provincies, gemeenten en vergunningaanvragers bij de invoering van de omgevingsvergunning onder meer als volgt:

- In het voortraject is een groot aantal pilots uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn beschreven in de Eindrapportage pilots omgevingsvergunning (22 juni 2007: Kamerstukken II, 29 515 en 30 844, nr. 198).
- Het Kennisplein Omgevingsvergunning ([www.omgevingsvergunning.vrom.nl](http://www.omgevingsvergunning.vrom.nl)) bevat veel rapporten, handreikingen, implementatiewijzers en wegwijzers voor de omgevingsvergunning. Hierin staan ook verwijzingen naar andere publicaties.
- Het ministerie organiseert een groot aantal informatiebijeenkomsten (rondom een bepaald thema) en masterclasses voor specifieke doelgroepen (zoals aanvragers, adviseurs, bedrijfsleven en waterschappen).
- Ook verzorgt het ministerie een opleidingstraject voor sleutelfunctionarissen bij gemeenten, provincies en waterschappen. Dit traject bestaat uit een online e-learning module, seminars en dit juridisch handboek “De Wabo in de praktijk”.
- Verder ontwikkelt het ministerie een landelijke ICT-voorziening, ter verbetering van de elektronische dienstverlening van de overheid. De naam hiervan is Omgevingsloket online. Dit is een grote landelijke server met een aanvraagmodule en een dossiermodule (zie hierna in § 5.2)
- Overheden met specifieke vragen over de invoering van de omgevingsvergunning kunnen contact opnemen met de Helpdesk Omgevingsvergunning. Agentschap.NL (als opvolger van SenterNovem) voert deze helpdesk uit in opdracht van het Ministerie van VROM en in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Gemeenten en provincies kunnen verder een team van accountmanagers van de VROM-Inspectie als vraagbaak aanspreken met een verzoek om ondersteuning bij de implementatie van de Wabo. De lijst van accountmanagers kan men op het Kennisplein Omgevingsvergunning vinden.
- Ten slotte kunnen projectleiders in de projectleiderskringen ervaringen en kennis delen en gezamenlijk producten (laten) ontwikkelen, onder andere in de vorm van bijeenkomsten en digitale besloten werkrumtes.

### § 5.2 Omgevingsloket online

#### § 5.2.1 Algemeen

Na inwerkingtreding van de Wabo kunnen burgers hun omgevingsvergunning elektronisch aanvragen als zij dat willen (het kan ook op papier). Ondernemers zullen waarschijnlijk twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de Wabo verplicht worden de omgevingsvergunning elektronisch aan te vragen.

Voor het bevoegd gezag betekent dit, dat het zich tijdig dient te hebben voorbereid door:

- aanpassing van (elektronische) werkprocessen;
- inrichting van het (digitaal) omgevingsloket op de website;

- aanpassing van de ICT-systemen zodat digitale behandeling zo goed mogelijk wordt ondersteund;
- verwerving van voldoende kennis en vaardigheden voor uitvoering;
- het maken van samenwerkingsafspraken tussen de betrokken afdelingen binnen de bevoegde bestuursorganen en met de adviserende organen.

De door het Ministerie van VROM ontwikkelde landelijke ICT-voorziening heet Omgevingsloket online en bestaat uit een aanvraagmodule en een dossiermodule. Het loket vervangt alle bestaande gemeentelijke en provinciale formulieren (in de huidige praktijk in totaal zo'n 2.100 overheidsformulieren). Burgers en bedrijven kunnen via het Omgevingsloket online ook informatie over de omgevingsvergunning krijgen. Het webadres is: <http://omgevingsloketonline.nl>.

#### § 5.2.2 Aanvraagmodule

De aanvraagmodule bestaat uit een vergunningencheck waarmee de burger of ondernemer kan vaststellen of hij vergunningplichtig is en voor welke onderdelen of activiteiten hij een vergunning moet aanvragen. De check is de eerste stap in de digitale aanvraag van de omgevingsvergunning.

Op basis van de gegeven antwoorden in de vergunningencheck stelt de module het aanvraagformulier samen: zowel de digitale versie als een papieren versie. Met het samengestelde aanvraagformulier dient de burger of ondernemer de aanvraag of melding in. Hij kan het digitale formulier volledig digitaal invullen en direct per e-mail versturen, maar de aanvrager kan het ook eerst printen, daarna invullen en per post naar het bevoegd gezag verzenden.

Bedrijven en instellingen zijn twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de Wabo verplicht het digitale aanvraagformulier te gebruiken. Voor de burger bestaat een dergelijke verplichting niet, omdat niet van alle burgers kan worden verlangd dat zij beschikken over de geschikte apparatuur voor het indienen van een elektronische aanvraag. Particulieren mogen de aanvraag overigens wel elektronisch indienen.

De aanvraagmodule houdt ook rekening met gevorderde gebruikers. Zij kunnen de vergunningencheck overslaan en direct starten met het invullen van het aanvraagformulier en het toevoegen van bijlagen. De overheid kan de aanvraagmodule ook gebruiken in de frontoffice, bijvoorbeeld ten behoeve van de werkzaamheden van balie medewerkers. Zij zouden op deze manier bijvoorbeeld snel een formulier voor bouwen en kappen kunnen genereren en uitprinten, zodat zij een klant aan de balie direct het juiste formulier kunnen meegeven.

De aanvraagmodule geeft overheden ook ruimte om een eigen versie van de formulieren op te stellen. Als in een gemeente bijvoorbeeld geen kapvergunning nodig is, kan die gemeente in het Omgevingsloket aangeven dit deel van het formulier online uit te schakelen. Of als een lokale verordening daartoe aanleiding geeft een extra vraag aan de vergunningencheck of het formulier toe te voegen.

Het is verplicht de landelijke aanvraagmodule in Omgevingsloket online te gebruiken, dat wil zeggen: de vergunningencheck en het formulier. Aanvragers, hun gemachtigden en adviseurs

kunnen gaan werken met deze module. Een organisatie kan bij het gebruik van deze module keuzes maken in de wijze van aanbieden via de website. Ook kunnen organisaties keuzes maken in het ontvangen van aanvragen en bijlagen.

#### § 5.2.3 Dossiermodule

Met de dossiermodule kunnen overheden digitale aanvragen in ontvangst nemen en behandelen. De dossiermodule maakt vooroverleg en afhandeling van documenten mogelijk, maar biedt geen 'workflow management'.

In de dossiermodule zitten alle gegevens die de aanvrager heeft ingevuld, met bijbehorende bijlagen zoals tekeningen. Al deze informatie samen vormt het 'aanvraagdossier'. Aanvullingen die een aanvrager na het indienen van de aanvraag nog moet of wil doen, zijn nog aan het 'aanvraagdossier' toe te voegen.

Naast het aanvraagdossier is er het 'behandeldossier'. Dit bestaat uit de informatie uit het aanvraagdossier plus de informatie en documenten die het bevoegd gezag tijdens de behandeling heeft toegevoegd of laten toevoegen. Het behandeldossier geeft overheden en adviseurs de mogelijkheid om digitaal ingediende aanvragen via het internet op te slaan, te raadplegen en van commentaar te voorzien. Bovendien zijn bouwtekeningen elektronisch te bekijken en te bewerken. Overheden zijn niet verplicht het 'behandeldossier' te gebruiken voor het behandelen en uitwisselen van aanvragen.

De applicatie Omgevingsloket online moet de ingediende aanvragen elektronisch kunnen overdragen aan het bevoegd gezag. Een overheid kan kiezen of gebruik wordt gemaakt van de dossiermodule van Omgevingsloket online of van een eigen behandelstelsel voor de dossiers, dat dus het complete dossier naar de eigen mid- en/of backofficesystemen overhaalt.

#### § 5.2.4 Vergunningencheck en bevoegd gezag

Op basis van de vergunningencheck bepaalt Omgevingsloket online wie het bevoegd gezag is: B&W of GS. Kan de check dit niet bepalen, dan gaat de aanvraag altijd naar B&W. B&W bepalen dan wie het bevoegd gezag is en zorgen voor wijziging van het bevoegd gezag in Omgevingsloket online. Het omgevingsloket brengt dan het gewijzigde bevoegd gezag op de hoogte door middel van een notificatie.

---

## Hoofdstuk 6 Overige relevante ontwikkelingen rondom de Wabo

### § 6.1 Algemeen

Het kabinet heeft met VNG en IPO in juni 2009 afspraken gemaakt (de zogeheten ‘package deal’) over noodzakelijke verbeteringen in de uitvoering van het omgevingsrecht. Die afspraken hebben (ook) gevolg voor de uitvoering van de Wabo en de omgevingsvergunning. De kern van de afspraken volgt hierna, waarbij aangetekend wordt dat hierover verdere onderhandelingen (zullen) plaats vinden. Indien nodig zal het kabinet de wet- en regelgeving aanpassen, bijvoorbeeld in de sfeer van het verlenen van wettelijke bevoegdheden. In deel III wordt hierop uitgebreider ingegaan.

### § 6.2 Kwaliteitscriteria

In 2009 zijn door KPMG kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In 2010 worden door gemeenten zelfevaluaties naar de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving uitgevoerd aan de hand van deze criteria. Na evaluatie van de opgedane ervaringen volgt in 2011 eventueel een aanpassing van de criteria. Daarna wordt bepaald of en hoe de criteria worden vastgelegd. In 2012 moet iedereen aan de dan geldende criteria voldoen. Met de kwaliteitscriteria wordt voortgebouwd op de kwaliteitscriteria zoals ontwikkeld tijdens de professionalisering van de handhaving van de milieuregelgeving die thans als kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht.

### § 6.3 Regionale uitvoeringsdiensten

Gemeenten en provincies kunnen samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten en belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. De diensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar een andere organisatievorm is mogelijk.

De regionale uitvoeringsdiensten opereren voor de taken als backoffice voor de deelnemende bestuursorganen. B&W en GS blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.

Uitgangspunt is dat de uitvoeringsdiensten uiterlijk 1 januari 2012 operationeel zijn.

De ontwikkelingen rondom de totstandkoming van de regionale uitvoeringsdiensten kan men volgen op de gezamenlijke website van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen: [www.uitvoeringmetambitie.nl](http://www.uitvoeringmetambitie.nl).

---

## Hoofdstuk 7 Samenvatting in vragen

**In de vorm van vragen en antwoorden wordt een samenvatting van Deel I gegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar het paragraafnummer van dit deel.**

### § 7.1 Vragen

1. Wat is de beoogde datum van inwerkingtreding van de Wabo?
2. Wat zijn de twee belangrijkste onderwerpen in de Wabo?
3. Noem ten minste drie vergunningen, die opgaan in de omgevingsvergunning.
4. Welke zijn de belangrijkste regelingen over de omgevingsvergunning?
5. Waar kan men de omgevingsvergunning elektronisch aanvragen?
6. Is de monumentenvergunning opgenomen in de omgevingsvergunning?
7. Is de melding op basis van het Activiteitenbesluit opgenomen in de omgevingsvergunning?
8. Waarom is er in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet een hoofdstuk Omgevingsvergunning opgenomen?
9. Welke doelstelling heeft de wetgever met de Wabo?
10. Is de Wet samenhangende besluiten (Wsb) nog relevant na inwerkingtreding van de Wabo?
11. Moet een omgevingsvergunning digitaal worden aangevraagd?

### § 7.2 Antwoorden

1. De richtdatum voor inwerkingtreding van de Wabo is ten tijde van het schrijven van dit boek: 1 oktober 2010. (§ 1.2)
2. De vergunningverlening (omgevingsvergunning) en de handhaving van veel regelingen binnen het omgevingsrecht. (§ 1.1)
3. Bouwvergunning, milieuvergunning, monumentenvergunning, kapvergunning, projectbesluit, etc. (§ 1.5)
4. Wabo, Bor, Mor en Invoeringswet Wabo. (§ 1.2)
5. Bij het Omgevingsloket online. (§ 5.2)



6. Ja, met uitzondering van de vergunning voor archeologische monumenten. (§ 4.5)
7. Nee, maar de Wabo heeft wel gevolgen voor die melding wanneer ook een omgevingsvergunning is vereist. (§ 4.2)
8. Dat is nodig om aanhaken van bepaalde toestemmingen op basis van die wetten mogelijk te maken. (§ 4.6)
9. Het project van de vergunningaanvrager staat centraal; één (omgevings-)vergunning; bestaande beschermingsniveaus gehandhaafd; geen tegenstrijdige vergunningvoorschriften; minder administratieve lasten; deregulering. (§ 3.1)
10. Ja, want de omgevingsvergunning integreert niet alle toestemmingen voor één project. De Wsb kan men gebruiken om de omgevingsvergunning en andere toestemmingen te coördineren. (§ 4.11)
11. Nee, aanvragen op papier is ook mogelijk. Op termijn zullen bedrijven elektronisch moeten gaan aanvragen; voor burgers bestaan geen voornemens daartoe. (§ 5.2)



---

## **DEEL II OMGEVINGSVERGUNNING**



---

## Hoofdstuk 1 Algemeen

In Deel II wordt ingegaan op de omgevingsvergunning zelf. Het gaat hierbij om diverse onderwerpen uit de hoofdstukken 1 (Begripsbepalingen), 2 (Omgevingsvergunning), 3 (Voorbereidingsprocedures), 4 (Financiële bepalingen) en 6 (Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming) van de Wabo.

### § 1.1 Belangrijke begrippen

In hoofdstuk 1 van de Wabo, getiteld 'Begripsbepalingen', is een groot aantal begrippen omschreven. In de meeste gevallen is bij de begripsomschrijvingen aangesloten bij de omschrijvingen, zoals deze in de specifieke wetten (Wonw, Wm, Wro, etc.) zijn opgenomen. Zo wordt bij de omschrijving van het begrip 'inrichting' aangesloten bij de omschrijving in de Wm. Bij de omschrijving van het begrip 'bouwen' is aangesloten bij hetgeen hieronder in de Woningwet wordt verstaan. Dit betekent dan ook dat men voor de interpretatie van deze begrippen de bestaande jurisprudentie op grond van deze wetten kan blijven raadplegen. Hierna wordt kort stilgestaan bij enkele begrippen die specifiek zijn voor de Wabo.

#### § 1.1.1 Activiteit

Een project bestaat uit (vergunningplichtige) activiteiten. Bij de omschrijving van het begrip 'activiteit' wordt verwezen naar de artikelen 2.1, eerste lid, of 2.2 van de Wabo. De omschrijving van deze activiteiten vertoont veel overeenkomsten met de tot nu toe gehanteerde omschrijving in bijvoorbeeld de Wm (artikel 8.1) of de Wonw (artikel 40). In de artikelen 2.1 en 2.2 worden de verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten genoemd. Vergunningplichtig op grond van de Wabo zijn uitsluitend die activiteiten waarvoor in of krachtens de Wabo is bepaald dat daarvoor een vergunning is vereist. Dit blijkt uit de zinsnede "voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit" in de aanhef van artikel 2.1, eerste lid, en een vergelijkbare formulering in artikel 2.2, eerste lid. Alleen voor de in de artikelen 2.1 en 2.2 genoemde activiteiten is een omgevingsvergunning vereist.

In de Wabo is sprake van vier categorieën vergunningplichtige activiteiten:

1. de in artikel 2.1, eerste lid, onder a tot en met h, genoemde activiteiten, die nu ook vergunningplichtig zijn op grond van de Wonw, Wro, Wm, Mw of de Mb-wet;
2. de op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, op rijksniveau bij AMvB nog aan te wijzen andere activiteiten<sup>1</sup>. Het zal hierbij alleen kunnen gaan om (plaatsgebonden) activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving;
3. de in artikel 2.2, eerste lid, genoemde activiteiten die op grond van een provinciale of gemeentelijke verordening vergunningplichtig zijn;
4. de op grond van artikel 2.2, tweede lid, door gemeenten, provincies en waterschappen in hun verordeningen nog aangewezen andere activiteiten die vergunningplichtig worden.

---

<sup>1</sup> Zie het in voorbereiding zijnde Besluit wijziging milieuregels windturbines (Strct. 31 augustus 2009).

In al deze gevallen is geen sprake meer van een bouwvergunning, milieuvergunning of een kapvergunning, maar van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, het oprichten van een inrichting of het kappen van een boom of een combinatie van deze activiteiten.

#### § 1.1.2 Project

Een project in de zin van de Wabo bestaat uit activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Deze vergunningplicht is gebaseerd op de artikelen 2.1 of 2.2 van de Wabo. Een project kan echter ook activiteiten bevatten waarvoor in de betreffende wettelijke regeling is bepaald dat bij samenloop met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, de vergunning voor deze activiteiten op dat moment integreert in de omgevingsvergunning. Dit doet zich voor bij het vergunningstelsel in de Nb-wet en Ff-wet. Zie verder § 1.3. Wanneer een project ook nog betrekking heeft op deze andere activiteiten, kan de omgevingsvergunning voor die activiteiten slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in het betrokken wettelijk voorschrift (art. 2.19).

Een 'project' – in de ruime zin van het woord – kan echter ook activiteiten bevatten waarvoor naast de omgevingsvergunning een vergunning op grond van een andere wettelijke regeling is vereist, bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Drank- en horecawet. De totstandkoming van de omgevingsvergunning en van deze laatste vergunning kan gecoördineerd plaatsvinden: zie § 6.4.

#### **Voorbeeld: project serre met terras**

Het project bestaat uit het bouwen van een serre met terras. Het project bestaat uit de volgende (vergunningplichtige) activiteiten: het slopen van een gebouwtje, het afwijken van het bestemmingsplan, het bouwen van een serre met terras, het aanpassen van een monument, het kappen van een paar bomen, het maken van een uitweg, het brandveilig gebruik, het maken van handelsreclame en het aanleggen van een alarminstallatie.

De aard en omvang van het project zijn van belang om te bepalen wie bevoegd gezag is (art. 2.4), voor het eventueel opdelen van het project in deelprojecten of de fasering van het project (art. 2.5) en voor het beschrijven van het project in de omgevingsvergunning (art. 2.22).

#### § 1.1.3 Omgevingsvergunning

Voor de omschrijving van een omgevingsvergunning wordt verwezen naar de vergunning als bedoeld in de artikelen 2.1 of 2.2. De omgevingsvergunning komt in de plaats van een aantal bestaande toestemmingstelsels (vergunningen, ontheffingen, e.d.) voor plaatsgebonden activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. De omgevingsvergunning heeft geen betrekking op vergunningstelsels voor niet-plaatsgebonden activiteiten, zoals een vergunning voor het inzamelen van afvalstoffen.

#### *Eén of meer activiteiten*

Een omgevingsvergunning kan betrekking hebben op een project dat bestaat uit één activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk, maar ook op een project dat bestaat uit meerdere activiteiten, zoals het slopen van een bouwwerk, het bouwen van een nieuw bouw-

werk en het kappen van een boom. In de praktijk wordt wel gesproken in het eerste geval over een enkelvoudige aanvraag en in het tweede geval over een meervoudige aanvraag.

#### *Aanvrager bepaalt*

De aanvrager bepaalt voor welke activiteiten binnen een project hij een omgevingsvergunning aanvraagt. De aanvrager kan besluiten het project in delen uit te voeren en per deel een deelvergunning aan te vragen. Een deelvergunning is een gewone omgevingsvergunning, maar dan voor een gedeelte van het project (zie § 5.3). Hij kan ook een gefaseerde omgevingsvergunning aanvragen. In dat geval wil hij eerst een uitspraak van het bevoegd gezag over één of meer activiteiten van een project (zie § 5.4). Met deze mogelijkheden kan het traject van vergunningverlening goed aansluiten bij de realisatie van het project.

#### § 1.1.4 Vergunningplichtige activiteiten

De aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten volgt niet altijd direct uit de Wabo. In sommige gevallen geschiedt deze aanwijzing in een uitvoeringsbesluit. Een voorbeeld daarvan is de aanwijzing van vergunningplichtige (milieu)inrichtingen.

#### *Vergunningplichtige (milieu) inrichtingen*

Op grond van artikel 1.1, derde lid, worden bij of krachtens AMvB de categorieën inrichtingen aangewezen, waarvan het oprichten, het veranderen of het veranderen van de werking of het in werking hebben moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing, met name via een vergunningstelsel. De aanwijzing vindt plaats in bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Bij deze aanwijzing die overeenkomt met de tot nu toe gevolgde aanwijzing in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), is de volgende systematiek gevolgd:

- aanwijzing van categorieën inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken;
- aanwijzing van categorieën vergunningplichtige inrichtingen;
- aanwijzing van categorieën van gevallen van vergunningplichtige inrichtingen waarvoor een ander bevoegd gezag dan de gemeente is aangewezen (zie artikel 2.4, tweede lid);
- aanwijzing van categorieën inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken (artikel 41, derde lid, Wet geluidhinder).

Er wordt op gewezen dat bepaalde categorieën inrichtingen die vallen onder het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het zgn. Activiteitenbesluit) deels vallen onder de algemene regels en deels vergunningplichtig zijn (categorie C-inrichtingen). De inrichtingen die alleen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, zijn in een aantal gevallen (categorie B-inrichtingen) verplicht een melding te doen. Deze melding moet gelijktijdig worden gedaan met de aanvraag om de omgevingsvergunning (zie § 1.3.1). Ditzelfde geldt voor meldingen op grond van het Besluit landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw. Via het Invoeringsbesluit Wabo zijn zowel het Ivb als bijlage 1 van het Activiteitenbesluit, waarin de aanwijzing van vergunningplichtige (milieu) inrichtingen plaatsvond, komen te vervallen.

*Vergunningplichtig brandveilig gebruik*

Het gaat hier om de gevallen waarin nog sprake is van een vergunning voor het in gebruik nemen van een gebouw in verband met de brandveiligheid. In de meeste gevallen (80%) zijn uitsluitend de rechtstreeks werkende, algemene regels over brandveiligheid uit het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) van toepassing. In deze gevallen is derhalve geen sprake van een vergunningplicht. Er kan in dit kader nog wel sprake zijn van een meldingsplicht. Wanneer sprake is van samenloop met een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld 'bouwen', kan deze melding aan het bevoegd gezag gelijktijdig worden gedaan met de aanvraag van een omgevingsvergunning. Anders dan bij de melding in het kader van het Activiteitenbesluit (zie § 1.3.1), is dat in dit geval niet verplicht. Wanneer de melding op een later tijdstip geschiedt, wordt de melding gedaan aan B&W (artikel 2.12.2 van het Gebruiksbesluit). Bij de melding moet (digitaal of op papier) gebruik worden gemaakt van het formulier dat beschikbaar is gesteld via het Omgevingsloket online. De gevallen waarin nog wel een vergunning voor het brandveilig gebruik nodig is, zijn opgenomen in artikel 2.2 van het Bor. Deze gevallen zijn overgenomen uit artikel 2.11.1, eerste en tweede lid, het Gebruiksbesluit.

*§ 1.1.5 Vergunningvrije activiteiten*

In artikel 2.1, derde lid, is de mogelijkheid geboden om bij AMvB te bepalen dat de vergunningplicht niet geldt voor daarbij aangewezen gevallen. Van deze mogelijkheid is onder meer bij de activiteiten 'bouwen' en 'planologische gebruiksactiviteiten' gebruik gemaakt. De regeling voor vergunningvrij bouwen is tot de inwerkingtreding van de Wabo opgenomen opgenomen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Daarnaast is de zgn. kruimellijst van gevallen van beperkte planologische betekenis, die was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening en met toepassing waarvan op grond van artikel 3.23 van de Wro ontheffing kon worden verleend van het bestemmingsplan, overgenomen. Beide regelingen zijn thans opgenomen in Bijlage II van het Bor. Hierbij is de regeling van vergunningvrij bouwen aangepast en verruimd naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk. Deze wijzigingen houden in de eerste plaats verband met het vervallen van de zgn. 'lichte' bouwvergunning. Met de introductie van de omgevingsvergunning is ervoor gekozen de variant van de lichte bouwvergunning te laten vervallen. In de tweede plaats houden de wijzigingen verband met de wens om de praktische toepasbaarheid van de regeling voor het vergunningvrije bouwen verder te verbeteren en knelpunten in de uitvoering daarvan weg te nemen. Daarbij is tegelijkertijd waar mogelijk de categorie 'omgevingsvergunningvrije' bouwwerken verder verruimd. Een derde wijziging ten opzichte van de regeling uit het Bblb hangt samen met het in de Wabo opgaan van de planologische afwijkingsbesluiten, zoals ontheffingen en het projectbesluit uit de Wro. Het is hierdoor mogelijk om onderscheid te maken tussen vergunningvrij bouwen waarop het planologisch regime wel en niet van toepassing is.

Van de mogelijkheid om bij AMvB bepaalde activiteiten van de vergunningplicht uit te zonderen is verder gebruik gemaakt bij bepaalde veranderingen van een (milieu-)inrichting en bij mijnbouwwerken die vallen onder de algemene regels van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw. In het laatste geval houdt dit in dat alleen voor wat betreft milieu-activiteiten geen vergunning is vereist. De vergunningplicht blijft bestaan voor de overige activiteiten.



Ten slotte is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt bij de activiteit 'slopen' voor het slopen van bouwwerken die vergunningvrij zijn gebouwd en van seizoensgebonden bouwwerken. Deze vrijstelling sluit aan bij de bestaande vrijstellingen.

## § 1.2 Geïntegreerde toestemmingen

Welke toestemmingen worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning?

In de omgevingsvergunning worden toestemmingen voor locatiegebonden activiteiten geïntegreerd, waarbij vaak – zo niet altijd – sprake is van samenloop met andere locatiegebonden activiteiten, en die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Zo gaat de activiteit 'het wijzigen van een monument' vrijwel altijd gepaard met de activiteit 'het bouwen van een bouwwerk', of de activiteit 'het oprichten van een inrichting' met het 'bouwen van een bouwwerk'.

In deze gevallen is altijd sprake van een omgevingsvergunning en treedt het stelsel van de omgevingsvergunning volledig in de plaats van het huidige vergunningstelsel. Het huidige vergunningstelsel in wettelijke regelingen vervalt dan (via de Invoeringswet Wabo).

### § 1.2.1 Geïntegreerde toestemmingen in wetten

De vergunningstelsels voor de activiteiten die in artikel 2.1, eerste lid, zijn genoemd, worden alle volledig geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Het gaat hierbij om de meeste vergunningstelsels in de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en Monumentenwet 1988. Een volledig overzicht van deze vergunningstelsels is opgenomen in Deel I (§ 1.5, Overzicht 2). Voor al deze vergunningstelsels geldt dat zij integreren in de omgevingsvergunning.

### § 1.2.2 Geïntegreerde toestemmingen in verordeningen

De Wabo heeft niet alleen betrekking op vergunningstelsels in wetten, maar ook op een aantal vergunningstelsels in provinciale en gemeentelijke verordeningen. Deze vergunningstelsels zijn opgenomen in artikel 2.2, eerste lid.

Het gaat om de volgende activiteiten:

- slopen van een bouwwerk (sloopvergunning op grond van de gemeentelijke bouwverordening);
- slopen, wijzigen, etc. van een monument dat op grond van de gemeentelijke of provinciale monumentenverordening is aangewezen;
- slopen van een bouwwerk in een aangewezen stads- en dorpsgezicht;
- aanleggen van een weg;
- maken van een uitweg op een provinciale of gemeentelijke weg;
- hebben van een alarminstallatie in, op of aan een onroerende zaak;
- kappen van een boom of vellen van een houtopstand;
- maken van handelsreclame op of aan een onroerende zaak;
- als eigenaar, etc. handelsreclame toestaan of gedogen;
- opslaan van roerende zaken;
- als eigenaar, etc. roerende zaken opslaan, toestaan of gedogen.

Voor al deze vergunningstelsels geldt eveneens dat zij integreren in de omgevingsvergunning. Er is dus geen sprake meer van een kapvergunning, maar van een omgevingsvergunning voor het kappen van een boom.

Het opnemen van deze vergunningstelsels in artikel 2.2 betekent overigens niet dat alle gemeenten of provincies een vergunningstelsel voor de in dit artikel genoemde activiteiten moeten hebben. De gemeente of provincie kan zelf bepalen of zij de betreffende activiteit wil reguleren via een vergunningstelsel. In veel gemeenten wordt bijvoorbeeld het kapvergunningstelsel beperkt tot alleen die bomen die op een bomenlijst staan. In andere gemeenten wordt het vergunningstelsel voor bepaalde activiteiten vervangen door een stelsel van algemene regels. Dit is en blijft de beleidsvrijheid van de gemeente of provincie. Alleen, wanneer een gemeente of provincie besluit een vergunningstelsel in te stellen of te behouden voor de in artikel 2.2, eerste lid, genoemde activiteiten, wordt dit een omgevingsvergunning voor de betreffende activiteit.

### § 1.3 Aangehaakte toestemmingen

Sommige (wettelijke) regelingen bevatten niet alleen een vergunningstelsel voor locatiegebonden activiteiten, maar ook een vergunningstelsel voor niet-locatiegebonden activiteiten. Zo heeft het vergunningstelsel in de Natuurbeschermingswet 1998 niet alleen betrekking op locatiegebonden activiteiten, zoals het bouwen van een huis in een natuurgebied, maar ook op niet-locatiegebonden activiteiten, zoals het transporteren van gevaarlijke stoffen door een natuurgebied.

Voor zover het vergunningstelsel van de Nb-wet samenloopt met een activiteit, waarvoor een omgevingsvergunning is verplicht, haken zij aan bij de omgevingsvergunning. Dat wil zeggen dat de vergunning voor die activiteit op dat moment integreert in de omgevingsvergunning. Het aanhaken is niet geregeld in de Wabo, maar in de betrokken (wettelijke) regelingen. Op het aanhaken in wettelijke regelingen wordt in § 1.3.1 en op het aanhaken in verordeningen wordt in § 1.3.2 ingegaan.

#### § 1.3.1 Aangehaakte toestemmingen in wettelijke regelingen

##### *Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet 1998*

Het aanhaken op wettelijk niveau heeft alleen plaatsgevonden met de ontheffingen in de Flora- en faunawet (Ff-wet) en de vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). Daartoe is via de Invoeringswet Wabo in de Ff-wet een afdeling 2A (artt. 75b tot en met 75e) en in de Nb-wet een hoofdstuk IX (artt. 46 tot en met 47d) over de relatie met de omgevingsvergunning ingevoegd.

Het aanhaken van de Ff-wet en Nb-wet heeft op de volgende wijze inhoud gekregen. Indien activiteiten waarop een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft ook zijn aan te merken als activiteiten waarvoor een ontheffing of vergunning op grond van genoemde wetten nodig is, dient de aanvraag om een omgevingsvergunning ook op die activiteiten betrekking te hebben. De aanvraag om ontheffing of vergunning wordt dan geïntegreerd in de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Een voorbeeld is het bouwen van een huis in een natuurgebied. Hiervoor is een omgevingsvergunning vereist, waarbij tevens de Nb-wet vergunning wordt geïntegreerd.

Wanneer de voorgenomen activiteiten echter (nog) geen (duidelijke) koppeling met een omgevingsvergunning vertonen, blijft het mogelijk alleen een Nb-wet vergunning aan te vragen en eventueel vervolgens een omgevingsvergunning.

**Voorbeeld: serre bouwen in of nabij natuurgebied**

Wanneer iemand een omgevingsvergunning aanvraagt voor het bouwen van een serre in of nabij een natuurgebied is daarvoor tevens een vergunning op grond van de Nb-wet nodig. De aanvraag voor de Nb-wet vergunning moet dan worden geïntegreerd in de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor onder andere het bouwen van de serre. Wanneer iemand echter een activiteit in of nabij een natuurgebied wil gaan uitvoeren, waarvan nog niet duidelijk is dat daarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, kan hij eerst een Nb-wet- vergunning aanvragen en vervolgens eventueel een omgevingsvergunning.

*Wet milieubeheer: melding*

Voor veel milieu-activiteiten zijn algemene regels gesteld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het zgn. Activiteitenbesluit). Deze regels omvatten in een aantal gevallen het doen van een melding aan het bevoegd gezag bij het vestigen van een bedrijf. In de Wet milieubeheer (art. 8.41a) is bepaald dat, wanneer activiteiten waarvoor een melding moet worden gedaan samenlopen met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, de melding tegelijkertijd met de aanvraag van een omgevingsvergunning moet worden gedaan. Het Omgevingsloket online zal hiertoe de mogelijkheid bieden. Wanneer de aanvrager dit niet doet, moet het bevoegd gezag de aanvraag van de omgevingsvergunning buiten behandeling laten. Vanzelfsprekend moet de aanvrager dan eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn verzuim binnen een bepaalde termijn goed te maken (artikel 4:5 Awb).

*Gebruiksbesluit: melding*

In het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het zgn. Gebruiksbesluit) zijn algemene regels voor het brandveilig gebruik van bouwwerken opgenomen. Deze regels kunnen een melding aan het bevoegd gezag inhouden. Indien de melding samenloopt met de aanvraag van een omgevingsvergunning, kan de melding gelijktijdig plaatsvinden met het indienen van de aanvraag van een omgevingsvergunning. De aanvrager is daartoe overigens – anders dan bij de melding milieubeheer (zie hiervoor) – niet verplicht.

§ 1.3.2 *Aangehaakte toestemmingen in verordeningen*

De wijze van aanhaken in gemeentelijke en provinciale verordeningen heeft op twee manieren gestalte gekregen.

*Provinciale verordeningen*

In alle provinciale verordeningen zijn regels gesteld ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en regels met betrekking tot activiteiten op gesloten stortplaatsen als bedoeld in artikel 8.49 Wm. Deze regels houden veelal een ontheffingstelsel in. In artikel 1.3a Wm is bepaald dat de aanvrager ervoor moet zorgen dat, wanneer zo'n ontheffing samenloopt met een aanvraag van een omgevingsvergunning, de aanvraag van een omgevingsvergunning mede betrekking heeft op die activiteit.

**Voorbeeld: tankstation in grondwaterbeschermingsgebied**

Iemand wil een tankstation oprichten in een grondwaterbeschermingsgebied. Tot nu toe heeft hij hiervoor nodig een milieuvergunning van de B&W en een ontheffing van de provinciale milieuverordening. Onder het regime van de Wabo heeft hij een omgevingsvergunning nodig waarin de ontheffing van de provinciale milieuverordening is geïntegreerd.

Bij dit voorbeeld gaat het bevoegd gezag van de gemeente niet over naar de provincie, maar blijft de gemeente bevoegd gezag. Wel heeft de provincie in dat geval een adviesbevoegdheid. In het geval van activiteiten met betrekking tot een gesloten stortplaats is de provincie wel aangewezen als bevoegd gezag (zie verder Hoofdstuk 3. Bevoegd gezag).

De provincies kunnen op grond van artikel 2.2, tweede lid, in hun provinciale verordening nog ten aanzien van andere (ontheffingsplichtige) activiteiten bepalen, dat bij samenloop met een omgevingsvergunning de aanvraag voor een omgevingsvergunning mede betrekking moet hebben op de aanvraag voor een ontheffing voor die activiteit.

*Gemeentelijke verordeningen*

Een aantal vergunningstelsels is wettelijk geïntegreerd in de omgevingsvergunning (zie ook § 1.2.1). Het kan zijn dat in gemeentelijke verordeningen daarnaast nog vergunningstelsels zijn opgenomen, waarbij ook sprake is van samenloop met een omgevingsvergunning. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de vergunning voor het innemen van gemeentegrond (in verband met een container of een steiger).

In artikel 2.2, tweede lid, is de mogelijkheid voor gemeenten opgenomen om deze vergunningstelsels te integreren in de omgevingsvergunning voor zover sprake is van samenloop met een omgevingsvergunning (zie ook § 1.2.2). Dit betekent dat, wanneer iemand een omgevingsvergunning aanvraagt voor het verbouwen van zijn huis en hij daarvoor tevens een vergunning voor het innemen van gemeentegrond nodig heeft, de aanvraag op beide activiteiten betrekking moet hebben. Dit betekent dat dit vergunningstelsel op dat moment integreert in de omgevingsvergunning. Aangezien een dergelijk vergunningstelsel niet in het digitale aanvraagformulier is opgenomen, moet de verplichting tot het aanvragen van de omgevingsvergunning die tevens op een dergelijke gemeentelijke vergunning betrekking heeft, wel duidelijk naar de burgers gecommuniceerd worden.

**Voorbeeld: serre bouwen met terras**

Voor het bouwen van de serre en het terras moet een oud gebouwtje worden gesloopt. Het bouw- en sloopafval wordt in containers afgevoerd. Deze containers worden tijdelijk op de openbare weg geplaatst. De gemeente heeft daartoe een vergunningstelsel in haar verordening opgenomen. De gemeente kan bepalen dat dit vergunningstelsel aanhaakt aan de omgevingsvergunning. Dat betekent dat de aanvrager in één keer een omgevingsvergunning inclusief vergunning voor het plaatsen van de containers kan aanvragen.

*Waterschapsverordeningen*

Ook waterschappen hebben op grond van artikel 2.2, tweede lid, de mogelijkheid in hun verordening te bepalen dat voor activiteiten waarvoor in de verordening een toestemmingstelsel is opgenomen, bij samenloop met een omgevingsvergunning het toestemmingstelsel in de verordening integreert in de omgevingsvergunning. Het is echter de vraag of waterschappen

van deze mogelijkheid gebruik zullen maken, aangezien een aantal toestemmingen in de waterschapsverordeningen integreert in het kader van de Waterwet.

**Voorbeeld: verhouding wegenverordening – Wabo**

In de Wegenverordening worden door de provincies en waterschappen regels gesteld ter bescherming en instandhouding van de wegen die in het beheer zijn van provincies respectievelijk waterschappen. De regels hebben betrekking op allerlei activiteiten die van invloed kunnen zijn op het beheer van de wegen. Zij kunnen onder andere inhouden:

“Het is verboden om zonder vergunning van gedeputeerde staten:

- a. een weg te gebruiken in strijd met het doel daarvan,
- b. veranderingen aan de weg aan te brengen,
- c. enig werk aan te brengen, te houden, te veranderen of te verwijderen boven, op, in, of onder de weg.”

In artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo is een tweetal activiteiten opgenomen die raakvlakken vertonen met de bepalingen in deze verordening. In onderdeel d is opgenomen: een weg aan te leggen of verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg, voor zover daarvoor tevens een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b (ofwel een aanlegvergunning is vereist) en in onderdeel e: een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen.

In beide gevallen is bepaald dat, wanneer in een (gemeentelijke of) provinciale verordening een verbod is opgenomen om bovengenoemde activiteiten te verrichten zonder vergunning, voor deze activiteiten een omgevingsvergunning is vereist. Dit betekent dat, wanneer in de provinciale Wegenverordening een vergunningstelsel voor deze activiteiten is opgenomen, na inwerkingtreding van de Wabo daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. De provinciale Wegenverordening zal daartoe moeten worden aangepast. Dit heeft ook consequenties voor het bevoegd gezag ten aanzien van een dergelijke omgevingsvergunning.

In artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo is bepaald dat ook waterschappen in hun verordening, de wegenverordening van het waterschap, kunnen bepalen dat voor daarin aangegeven activiteiten een omgevingsvergunning is vereist. In dit geval is echter geen sprake van een verplichting, maar van een bevoegdheid. Indien een waterschap ervoor kiest om het vergunningstelsel in hun wegenverordening te laten aanhaken bij de omgevingsvergunning, bijvoorbeeld omdat dit vergunningstelsel veelal samenloopt met activiteiten waarvoor toch al een omgevingsvergunning is vereist, geldt het regime van de omgevingsvergunning voor alle activiteiten. Dit heeft overigens ook gevolgen voor het bevoegd gezag.

---

## Hoofdstuk 2 Loket

### § 2.1 Algemeen

Een burger die of een bedrijf dat een bepaalde activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving wil gaan uitvoeren, wil graag in een vroegtijdig stadium van de overheid weten welke mogelijkheden er zijn (zoals: Zijn er bedrijfsterreinen beschikbaar binnen de gemeente?) en welke beperkingen zijn er (bijvoorbeeld: Aan welke wettelijke verplichtingen moet ik voldoen?).

In het kader van verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven hebben vrijwel alle gemeenten hiertoe een loket ('frontoffice') ingericht. Tevens hebben zij vaak al een website waarop informatie over de mogelijkheden ('staat het bestemmingsplan het project toe') en wettelijke verplichtingen ('van toepassing zijnde vergunningplichtige activiteiten') is opgenomen.

De Dienstenwet die op 28 december 2009 in werking is getreden (Stb. 2009, 503 en 505), verplicht de gemeenten tot het opzetten en in stand houden van een Dienstenloket en het koppelen hiervan aan een landelijk netwerk ([www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl)), zodat buitenlandse dienstverrichters eenvoudig aan deze informatie kunnen komen. Ook de vergunningcheck van het Omgevingsloket online kan hierbij behulpzaam zijn.

In heel veel gevallen is de gemeente ook bevoegd gezag. Om misverstanden te voorkomen is het daarom goed dat gemeenten een laagdrempelige voorziening voor vergunningaanvragers hebben, waar de aanvragers de eerste informatie over wettelijke verplichtingen kunnen verkrijgen. In die fase is het voor hen vaak ook nog eenvoudig en mogelijk om het project aan te passen. De baliemedewerk(st)er van het loket kan zorgen voor de benodigde informatie en eventueel vervolgens een afspraak maken voor vooroverleg met specifieke deskundigen binnen de gemeente (vergunningverleners bouw, milieu, monumenten etc.).

In enkele gevallen (bepaalde IPPC- en BRZO-bedrijven: zie Hoofdstuk 3) zijn de gemeenten niet het bevoegd gezag, maar de provincies. In dat geval kan de aanvrager in ieder geval bij de gemeente terecht, maar hij kan er ook voor kiezen om direct met de provincie contact op te nemen. In dat geval regelt de provincie het vooroverleg.

### § 2.2 Vooroverleg

Het vooroverleg is een informele, informatieve fase die vooraf kan gaan aan de formele procedure van het aanvragen van een omgevingsvergunning. Vooroverleg heeft geen formele status. Er is ook geen verplichting tot het voeren van vooroverleg. Toch kan het, met name bij de meer complexe projecten, over en weer voor veel duidelijkheid zorgen als er voorafgaand aan de formele indiening overleg plaatsvindt tussen de overheid en burger of bedrijf.

Het doel van vooroverleg is om in een vroeg stadium, voorafgaand aan de aanvraag, elkaars verwachtingen te bespreken. De aanvrager kan de onderdelen van zijn project uitleggen, al dan niet aan de hand van een tijdsplanning; de overheid kan op haar beurt uitleggen welke

procedure hiervoor doorlopen moet worden, en hoeveel tijd daarvoor nodig is. Mogelijkheden en beperkingen van de aanvraag kunnen eveneens aan de orde komen.

Van het vooroverleg kan een verslag worden gemaakt, dat in een later stadium bij de ter inzage liggende stukken wordt gevoegd. Dit is echter niet verplicht.

Uitspraken die in het kader van vooroverleg worden gedaan, hebben geen formele juridische status. De aanvrager kan er dus niet van uitgaan dat na het voeren van vooroverleg automatisch een omgevingsvergunning zal worden verleend. Wil een aanvrager over delen van het project wel een bindende uitspraak voordat andere delen van het project worden uitgewerkt, dan kan hij kiezen voor het aanvragen van een deelvergunning (zie § 5.3) of een gefaseerde vergunning (zie § 5.4).

---

## Hoofdstuk 3 Bevoegd gezag

### § 3.1 Algemeen

In artikel 2.4 staat welk bestuursorgaan bevoegd is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. De bevoegdheid tot wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning is geregeld in § 2.6 van de Wabo (artt. 2.29 t/m 2.33a). In deze bepalingen wordt gesproken over ‘bevoegd gezag’. Uit de begripsbepalingen (art. 1.1, lid 1) blijkt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangeduid als ‘bevoegd gezag’. Het bevoegd gezag is niet alleen belast met de vergunningverlening, maar ook met de bestuursrechtelijke handhaving van een omgevingsvergunning (art. 5.2).

De integratie van toestemmingen in één omgevingsvergunning betekent dat er één bestuursorgaan moet worden aangewezen dat de bevoegdheid heeft deze vergunning te verlenen. Uitgangspunt van de Wabo is dat een burger of bedrijf voor zijn project met maar één bevoegd gezag als aanspreekpunt te maken heeft.

In verreweg de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag. Op deze hoofdregel is in het Bor een beperkt aantal uitzonderingen gemaakt, waarbij vanwege provinciale of nationale belangen gedeputeerde staten of een minister zijn aangewezen als bevoegd gezag. Wanneer een bestuursorgaan is aangewezen als bevoegd gezag, is dit bestuursorgaan ook verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning (zie artikel 5.2) en voor vervolgvergunningen van dat project (zie artikel 2.4, lid 5, en § 3.5).

#### **Voorbeeld: serre met terras**

Bij de activiteiten met betrekking tot een serre met een terras zijn B&W aangewezen als bevoegd gezag. Dit betekent dat, wanneer de activiteiten plaatsvinden zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend, B&W bestuursrechtelijk handhavend kunnen optreden (zie Deel III).

#### *Delegatie en mandaat*

De mogelijkheden van delegatie en mandaat tussen bestuursorganen, i.c. provincie en gemeente, zijn beperkt. Dit hangt samen met het uitgangspunt dat een aanvrager van een omgevingsvergunning voor zijn project met niet meer dan één bevoegd gezag te maken krijgt. Mandatering of delegatie kan de samenhang in de vergunningverlening en in de bestuursrechtelijke handhaving van het gehele project (zie artikel 5.2, eerste lid, onder a) doorkruisen.

Voor *delegatie* is een wettelijke grondslag nodig (art. 10:15 Awb). In de Wabo is geen regeling voor delegatie opgenomen. De bestaande delegatiemogelijkheden op grond van de Wet ruimtelijke ordening (o.a. bij projectbesluiten) blijven overigens wel bestaan. Die worden voortaan in het Bor geregeld. In andere gevallen is delegatie van de gehele bevoegdheid te beslissen over aanvragen om een omgevingsvergunning alleen mogelijk, voor zover een algemene delegatiebepaling toepasbaar is. Dit betreft met name gevallen als bedoeld in artikel



165 Gemeentewet, op basis waarvan het college van burgemeester en wethouders bevoegdheden kan delegeren aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelraad. Een bijzondere vorm van delegatie van bevoegdheden volgt uit artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit artikel maakt het mogelijk om in een gemeenschappelijke regeling te bepalen dat bevoegdheden door een ander bestuursorgaan worden uitgevoerd. Gelet op artikel 51 Wgr bestaat de mogelijkheid een dergelijke gemeenschappelijke regeling te treffen tussen provincies en gemeenten. Ook is het mogelijk op basis van de Wgr bevoegdheden te delegeren aan een openbaar lichaam dat is opgericht bij de gemeenschappelijke regeling. Deze mogelijkheid is vooral aantrekkelijk voor gemeenten en provincies die gebruik wensen te maken van de schaalvoordelen van een gezamenlijke milieu- of omgevingsdienst.

Ook artikel 107 van de Provinciewet bevat een algemene delegatiemogelijkheid en heeft betrekking op delegatie van provinciale (medebewind)bevoegdheden aan organen van gemeenten of waterschappen. Deze bepaling is echter niet bruikbaar binnen het kader van de Wabo. Noch voor onderdelen van een project, noch voor het gehele project. Met name bovengenoemd uitgangspunt van eenheid van beslissingsbevoegdheid (art. 2.5, lid 5, Wabo) verzet zich hiertegen.

Voor *mandaat* is in beginsel geen wettelijke basis vereist (art. 10:3 Awb), maar mandaat kan wel uitgesloten zijn vanwege de aard van de bevoegdheid of vanwege een expliciete wettelijke regeling. De Wabo bevat geen bepalingen over mandaat, zodat de aard van de bevoegdheid een belangrijke rol speelt bij de vraag of mandatering mogelijk is. In de praktijk zal meestal sprake zijn van mandatering aan een ondergeschikte, zoals een ondertekeningsmandaat. Dit is ook onder de Wabo in beginsel mogelijk. Het is in theorie ook mogelijk om te mandateren aan een niet-ondergeschikte, mits deze instemt met de mandatering (art. 10:4 Awb). In de jurisprudentie is het uitgangspunt gehanteerd dat mandaatverlening tussen organen van verschillende bestuursorganen echter slechts bij hoge uitzondering toelaatbaar is. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat mandaat niet is bedoeld voor een algemene verschuiving van bevoegdheden of voor een doorbreking van het stelsel van politieke verantwoordelijkheden. Bovendien mag het orgaan waaraan een bevoegdheid gemandateerd wordt, geen vrijheid of politieke verplichting hebben om zelfstandig beleid te voeren bij het uitvoeren van de gemandateerde bevoegdheid. Deze beperkingen van de mogelijkheid om te mandateren tussen bestuursorganen gelden onverkort voor de Wabo (NnavV p. 31-32).

### § 3.2 Bevoegd gezag: Burgemeester en wethouders

Als hoofdregel is in artikel 2.4, eerste lid, bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn voor het verlenen (en handhaven) van de omgevingsvergunning. Wanneer een project in twee gemeenten zal worden of wordt uitgevoerd, zijn burgemeester en wethouders van die gemeente bevoegd gezag waar het project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd. Met 'in hoofdzaak' wordt bij bedrijven bedoeld op de plaats waar de hoofdactiviteit van het bedrijf plaatsvindt. Wanneer de hoofdactiviteit precies op de grens tussen twee gemeenten plaatsvindt, zullen de betrokken gemeenten in onderling overleg moeten uitmaken welke gemeente als bevoegd gezag zal optreden.

In het kader van de uitwerking van het nadere kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans (zie Deel III, § 3.5), zal de bevoegdheid tot vergunning-

verlening (en handhaving) voor een groot aantal voorheen provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd van provincies naar gemeenten. Het gaat om alle provinciale niet-IPPC en niet-BRZO-bedrijven. Deze overdracht van bevoegdheden zal tot de realisering van de regionale uitvoeringsdiensten gepaard gaan met de verplichting voor B&W om voor het milieudeel van de omgevingsvergunning een vvgb te vragen aan GS. Dit is voor wat betreft de vergunningverlening uitgewerkt in artikel 6.7 van het Bor (zie § 8.5.2). GS zullen in deze gevallen voorlopig ook nog een handhavingsbevoegdheid krijgen. Dit is gebaseerd op artikel 5.2, vierde lid, van de Wabo en uitgewerkt in artikel 6.7, derde lid, van het Bor.

### § 3.3 Bevoegd gezag: Gedeputeerde staten

Op grond van artikel 2.4, tweede lid, is in bijlage I, onderdeel C, van het Bor bepaald in welke gevallen gedeputeerde staten van de provincie zullen optreden als bevoegd gezag. In het kader van de uitwerking van het nadere kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans (zie Deel III, § 3.5), gaat het hierbij alleen nog om de huidige provinciale IPPC- en BRZO-bedrijven<sup>2</sup>. Dit zijn de meer complexe en grootschalige bedrijven (circa 600) waarvan de milieuverontreiniging de gemeentegrenzen overschrijdt. Het gaat om bedrijven waarvoor tot nu toe een milieuvergunning op provinciaal niveau werd verleend.

Daarnaast zijn GS aangewezen als bevoegd gezag met betrekking tot activiteiten in, op, onder en over een gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.49 Wm. Het gaat hierbij om een beperkt aantal stortplaatsen waar GS al belast zijn met de nazorg na het afsluiten van de stortplaats.

In het kader van de Wro ter afstemming van besluiten over de ruimtelijke ordening hebben GS de bevoegdheid om ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang af te wijken van het bestemmingsplan of een beheersverordening. In die gevallen wordt de omgevingsvergunning op provinciaal niveau verleend. Daarnaast kan bij een provinciaal inpassingsplan worden bepaald dat GS voor een bepaalde periode ook zijn belast met de vergunningverlening. In dat geval wordt de omgevingsvergunning door GS verleend. Deze gevallen zullen naar verwachting niet vaak voorkomen.

### § 3.4 Bevoegd gezag: Minister

In het Bor is in vier categorieën gevallen bepaald dat een minister bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning (art. 2.4, derde en vierde lid). Het gaat hierbij om projecten die van nationaal belang zijn.

In de eerste plaats is de Minister van VROM aangewezen als bevoegd gezag voor met name defensie-inrichtingen. Deze aanwijzing is opgenomen in artikel 3.3, tweede lid, en in categorie 29 van Bijlage I bij het Bor. Tevens heeft de Minister van VROM in vergelijkbare gevallen als

---

<sup>2</sup> IPPC-bedrijven zijn bedrijven die op grond van de Richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (Integrated Pollution Prevention and Control (Richtlijn 2008/1/EG) als zodanig zijn aangewezen. Het gaat in Nederland om ca. 2.500 bedrijven in de energie-, metaal-, minerale- en chemische industrie alsmede in het afvalbeheer en sommige intensieve veehouderijen. BRZO-bedrijven zijn bedrijven die in het Besluit risico's zware ongevallen als zodanig zijn aangewezen. Deze bedrijven overlappen deels met de IPPC-bedrijven. Het bevoegd gezag voor deze bedrijven berust grotendeels op gemeentelijk niveau en deels op provinciaal niveau.

GS in het kader van de ruimtelijke ordening (bij projecten met nationale ruimtelijke belangen) de bevoegdheid tot het verlenen van de omgevingsvergunning (art. 3.2 Bor).

In de tweede plaats is de Minister van Economische Zaken aangewezen als bevoegd gezag voor mijnbouwwerken (art. 3.3, lid 4, Bor). Wanneer sprake is van een inrichting voor de ondergrondse opslag van afvalstoffen die van buiten de inrichting of mijnbouwwerk afkomstig zijn dan wel gevaarlijke stoffen, zullen gedeputeerde staten een verklaring van geen bedenkingen moeten verlenen. Dit is geregeld in artikel 6.5 van het Bor.

In de derde plaats is de Minister van Verkeer en Waterstaat in artikel 3.3, derde lid, Bor aangewezen als bevoegd gezag voor inrichtingen die zijn gelegen op of in de territoriale zee op een plaats die niet deel uitmaakt van een gemeente of provincie.

Tenslotte kan de Minister van VROM op basis van artikel 2.4, vierde lid, in afwijking van de voorgaande aanwijzingen van bevoegd gezag bepalen dat hij bevoegd gezag is ten aanzien van een bij dat besluit aangewezen project 'indien dat geboden is in het algemeen belang'. Het gaat hierbij derhalve om incidentele gevallen, waarbij met doorkruising van de zojuist beschreven bevoegdheidsverdeling de Minister van VROM om redenen van algemeen belang de vergunningverlening aan zich trekt. Het zal duidelijk zijn dat hiervan alleen in uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn.

### § 3.5 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag

In artikel 2.4, vijfde lid, is een belangrijk uitgangspunt van de Wabo vastgelegd: Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag. Op basis van dit artikellid heeft de aanvrager in principe met één bevoegd gezag te maken voor de vergunningverlening (en dientengevolge ook voor de handhaving) voor activiteiten waarvoor op grond van de Wabo een vergunning is vereist. Doel van dit artikellid is dat de aanvrager niet steeds met een ander bevoegd gezag wordt geconfronteerd en dat één bevoegd gezag overzicht houdt op de plaatsvindende activiteiten.

Het uitgangspunt 'Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' betekent niet dat de aanvrager altijd met maar één bevoegd gezag heeft te maken.

- Wanneer de aanvrager bijvoorbeeld gaat lozen op oppervlaktewater, kan deze activiteit ook vergunningplichtig zijn op basis van de Waterwet. De waterkwaliteitsbeheerder is in dit verband aangewezen als bevoegd gezag. De aanvraag voor de watervergunning wordt – evenals de aanvraag van een omgevingsvergunning – wel via het digitale Omgevingsloket online aangevraagd.<sup>3</sup>
- Verder kan de aanvrager zijn project in de loop der tijd zodanig wijzigen of uitbreiden dat een wisseling van bevoegd gezag optreedt. Dat komt omdat in bijlage I van het Besluit omgevingsrecht – net als nu in het Ivb – voor een aantal categorieën inrichtingen capaciteitsgrenzen zijn opgenomen. Wanneer iemand zijn bedrijf gaat uitbreiden tot boven de genoemde capaciteitsgrens, kan een wisseling van bevoegd gezag optreden (zie § 3.6).

<sup>3</sup> Deze mogelijkheid zal pas in de loop van 2010 operationeel zijn.

De aanwijzing van gedeputeerde staten of een minister als bevoegd gezag heeft een tweetal belangrijke consequenties:

1. Zij zijn bevoegd gezag voor alle vergunningplichtige activiteiten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, inclusief de activiteiten waarvoor voorheen een gemeentelijke vergunning werd verleend, zoals een vergunning voor het bouwen of voor het kappen van een boom.
2. Zij zijn eveneens bevoegd gezag bij elke volgende omgevingsvergunning met betrekking tot dat project ('Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag').

Deze aanwijzing betekent dat gedeputeerde staten of de minister volledig verantwoordelijk zijn voor het verlenen (en handhaven) van de omgevingsvergunning. Zij kunnen daarbij via afspraken met gemeenten gebruik maken van de kennis en ervaring bij gemeenten op het terrein van onder andere bouwen (zie Hoofdstuk 4.2), maar zij kunnen de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening niet delegeren of mandateren aan gemeenten (zie hiervoor). Zij blijven eindverantwoordelijk voor de omgevingsvergunning.

### § 3.6 Overgang van bevoegd gezag

In het algemeen is duidelijk wie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening (en handhaving) van een bepaalde activiteit. Het kan echter voorkomen dat als gevolg van een nieuwe wettelijke regeling (externe oorzaak) of door verandering van het project (interne oorzaak) de bevoegdheid om te beslissen (en te handhaven) overgaat naar een ander bestuursorgaan. In dat geval is in artikel 8.2 van de Wabo bepaald dat de voor dat project al verleende omgevingsvergunningen worden gelijkgesteld met omgevingsvergunningen die door dat andere bestuursorgaan zijn verleend.

In artikel 3.5 van het Bor is bepaald dat het nieuwe bevoegd gezag hiervan een kennisgeving stuurt aan de aanvrager of vergunninghouder. Het oorspronkelijke en het nieuwe bevoegd gezag zullen moeten zorgen voor een goede overdracht van dossiers, etc.

---

## Hoofdstuk 4 Aanvraag

### § 4.1 Algemeen

De burger of het bedrijf die een bepaald project wil uitvoeren, bepaalt wanneer en voor welke activiteiten van het project hij een aanvraag voor een omgevingsvergunning indient. Vanzelfsprekend kan een en ander aan de orde komen in het overleg tussen de aanvrager en de gemeente (vooroverleg, zie § 2.2), maar de aanvrager bepaalt uiteindelijk voor welke activiteiten binnen een project en op welk moment hij een aanvraag indient. Hij kan het project pas uitvoeren nadat de daarvoor benodigde vergunning is verleend en in werking is.

De aanvrager of een door hem aangewezen gemachtigde heeft de primaire verantwoordelijkheid voor het doen van een volledige aanvraag. Daarbij hoort ook de eis van de onlosmakelijkheid (zie § 5.3.2). Dit houdt in dat alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten deel moeten uitmaken van de aanvraag. Er is echter sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook op het bevoegd gezag rust de verantwoordelijkheid om na te gaan of een aanvraag volledig is. Dit betekent dat ook het bevoegd gezag moet bezien of alle vereiste gegevens en bescheiden bij de aanvraag zijn gevoegd, en of alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten uit een project deel uitmaken van de aanvraag.

Voor de combinatie van bouwen en strijdig planologisch gebruik geldt evenwel dankzij artikel 2.10, tweede lid, een bijzondere verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de aanvraag. Een aanvraag voor de activiteit 'bouwen' wordt bij 'strijd met bestemmingsplan' automatisch aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het opheffen van het planologisch strijdig gebruik (art. 2.1, lid 1, onder c).

### § 4.2 Indieningsvereisten

#### § 4.2.1 Algemeen

De gegevens en bescheiden die de aanvrager moet overleggen bij een aanvraag van een omgevingsvergunning zijn uniform geregeld in de Mor. Deze regeling is grotendeels ontleend aan bestaande regelingen, zoals het Ivb of het Biab. Voor de activiteiten waarvoor nog geen landelijke indieningsvereisten golden, zijn de indieningsvereisten ontleend aan bestaande (model) formulieren. Door het uniforme karakter van de indieningsvereisten is het mogelijk een aanvraag via het Omgevingsloket online te doen.

De landelijke indieningsvereisten hebben ook betrekking op de activiteiten waarvoor krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening een omgevingsvergunning is vereist. In deze gevallen zal het voor het bevoegd gezag mogelijk zijn de indieningsvereisten in het Omgevingsloket online in beperkte mate uit te breiden.

#### **Voorbeeld: serre met terras**

Voor het project serre met terras moeten de volgende gegevens worden verstrekt:

- algemene gegevens: zie artikel 1.3 Mor;
- slopen van monument: zie artikel 4.6 Mor;
- bouwen van serre: zie hoofdstuk 2 Mor;
- maken van uitweg: zie artikel 7.1 Mor;
- etc.

Ten aanzien van bouwen kunnen sommige gegevens op een later tijdstip worden aangeleverd (zie § 4.2.3).

Op de aanvrager rust de algemene verplichting (art. 4:2 Awb) om de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Gegevens en bescheiden die niet noodzakelijk zijn voor het beoordelen van bijvoorbeeld een bouwplan mogen niet door het bevoegd gezag worden opgevraagd.

In bepaalde gevallen behoeft de aanvrager geen gegevens en bescheiden te verstrekken (art. 4.4, lid 2, Bor):

- Het bevoegd gezag beschikt reeds over de gegevens en bescheiden, bijvoorbeeld een bouwtekening bij een eerdere bouwvergunning. Dit kan een punt van discussie zijn tussen de aanvrager en het bevoegd gezag. Het is bij een aantal gemeenten al praktisch deze gegevens zelf bij de aanvraag te voegen.
- Het bevoegd gezag heeft beslist dat verstrekking van de gegevens en bescheiden niet nodig is voor het nemen van een beslissing. In dit geval moet het bevoegd gezag hierover expliciet richting de aanvrager een beslissing nemen.

**Voorbeeld: serre met terras**

Het kan zijn dat het bevoegd gezag bij de aanvraag om de omgevingsvergunning ook een bouwtekening vraagt van de bestaande toestand, terwijl hierover een jaar geleden al een tekening is verstrekt met het oog op een vorige verbouwing. In dat geval is de aanvrager niet verplicht weer een tekening te verstrekken.

§ 4.2.2 *Geheimhouding*

De aanvrager kan weigeren bepaalde gegevens en bescheiden te verschaffen, voor zover het belang daarvan voor de beslissing van het bestuursorgaan niet opweegt tegen onder andere het belang van de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 4:3 Awb). Dit zal waarschijnlijk alleen op milieuterrein een rol spelen. In de Wet milieubeheer (artt. 19.3 tot en met 19.5 Wm) is een regeling over milieu-informatie opgenomen die de aanvrager de mogelijkheid biedt om in die gevallen een tweede tekst te overleggen waarin deze gegevens niet voorkomen. Deze regeling blijft van toepassing bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

§ 4.2.3 *Uitgestelde gegevensverstrekking*

Het kan voorkomen dat de aanvrager bij de aanvraag van een omgevingsvergunning nog niet over alle gegevens en bescheiden beschikt, bijvoorbeeld omdat hij op een later stadium pas een definitieve beslissing neemt over bepaalde toe te passen materialen. In die gevallen biedt artikel 4.7 van het Bor het bevoegd gezag de mogelijkheid om toch een omgevingsvergunning te verlenen, waarbij als voorschrift aan de vergunning wordt verbonden dat de vergunninghouder op een later tijdstip de ontbrekende gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag overlegt. Het kan hierbij uitsluitend gaan om niet-essentiële onderdelen van de vergunning. Deze mogelijkheid – als vervolg op de huidige praktijk – is alleen uitgewerkt voor de activiteit ‘bouwen’. In artikel 2.9 van Mor is aangegeven welke gegevens en bescheiden binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de bouwactiviteiten moeten worden overgelegd.

### § 4.3 Wijze van indienen van een aanvraag

#### *Digitaal of op papier*

Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan zowel op papier als digitaal worden ingediend. Bedrijven zullen na een overgangsperiode van waarschijnlijk circa twee jaar worden verplicht een aanvraag digitaal in te dienen. Voor particulieren zal vooralsnog de mogelijkheid blijven bestaan een aanvraag op papier in te dienen. Overigens is de verwachting dat zowel professionele aanvragers, zoals architectenbureaus en grote aannemers, als particulieren direct al vaak gebruik zullen maken van de mogelijkheid een aanvraag digitaal in te dienen.

Voor het indienen van een digitale aanvraag is het 'Omgevingsloket online' ontwikkeld (zie Deel I, § 5.2). Met behulp van dit digitale loket kan een aanvraag worden voorbereid en ingediend. Wanneer iemand een aanvraag op papier wil indienen, moet gebruik worden gemaakt van een door de minister vastgesteld formulier dat het bevoegd gezag hem ter beschikking stelt. Bij een aanvraag op papier bepaalt het bevoegd gezag het aantal exemplaren van de aanvraag en de daarbij over te leggen gegevens en bescheiden. Hieraan is een maximum van vier exemplaren gesteld (art. 4.2, lid 2, Bor). Wanneer een aanvraag digitaal wordt ingediend, moeten ook de bij de aanvraag behorende gegevens en bescheiden, zoals bouwtekeningen, digitaal worden aangeleverd. Het bevoegd gezag kan echter toestemming geven om gegevens en bescheiden nog in papieren vorm aan te leveren. Het bevoegd gezag is verplicht om een digitaal ingediende aanvraag in ontvangst te nemen.

#### **Voorbeeld: serre met terras**

De aanvrager van de omgevingsvergunning voor een serre met terras kan zijn aanvraag vanachter zijn computer voorbereiden via de vergunningencheck en het aanvraagformulier digitaal invullen. In dat geval moet hij in principe ook de bij de aanvraag behorende tekeningen e.d. digitaal verstrekken.

In afwijking van de Awb is het bevoegd gezag verplicht een digitaal ingediende aanvraag ook in ontvangst te nemen. Veel gemeenten zijn dan ook druk bezig met het aanpassen van hun digitale huishouding. Dit maakt vaak onderdeel uit van een totale herziening van de dienstverlening door de gemeente (en provincie) aan burgers en bedrijven.

Zowel het papieren als het digitale formulier bestaat uit een algemeen deel en uit een of meerdere bijzondere delen (afhankelijk van de activiteiten in de aanvraag). Dit is een vergelijkbare opzet als die voor het aangifteformulier voor de inkomstenbelasting. In het algemeen deel verschaft de aanvrager informatie over zichzelf, alsmede over de soort activiteiten en de locatie van die activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd. In gevallen waarin de aanvraag wordt verzorgd door een gemachtigde, wordt dit ook in het algemeen deel vermeld (zie art. 1.3 Mor). Vervolgens bestaat het formulier uit een of meer bijzondere delen, waarvan de toepasselijkheid afhankelijk is van het project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Zo gelden er specifieke eisen voor bouwen, monumenten, milieu, etc. In deze bijzondere delen moet de aanvrager nadere informatie verschaffen over de aard, omvang en effecten op de fysieke leefomgeving van de aangevraagde activiteiten.

In aansluiting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer bevatten het Bor en de Mor normen die waarborgen dat een langs elektronische weg verzonden bericht voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is. Dit is van belang omdat met de inhoud en afkomst van een aanvraag niet moet kunnen worden gemanipuleerd. De waarborg bestaat uit eisen met betrekking tot het bestandsformaat, het verzenden als 'read-only' document en het elektronisch ondertekenen (zie art. 1.4 Mor). Deze eisen gelden zowel voor het elektronisch verkeer tussen het Omgevingsloket online en de aanvrager of diens gemachtigde, als voor het verkeer tussen het bevoegd gezag en de adviserende bestuursorganen. Ook in laatstgenoemde gevallen moet het gebruik van de elektronische weg voldoende beveiligd zijn om te voorkomen dat de inhoud of afkomst van elektronische berichten wordt gewijzigd.

#### § 4.4 Leges bij aanvraag

##### § 4.4.1 Algemeen

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent, die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten hiervan in rekening brengen via legesheffing (ook wel 'rechten' genoemd). Dit geldt derhalve ook voor de vergunningverlening voor de activiteiten die in de omgevingsvergunning zijn opgenomen.

De rechtsbasis voor de legesheffing door gemeenten en provincies is in de meeste gevallen gelegen in artikel 229 van de Gemeentewet en 223 van de Provinciewet. Het bekendste voorbeeld van deze legesheffing is de leges voor de bouwvergunning. Door de (grote) verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de hoogte van deze leges is er jaarlijks discussie over de mogelijkheid om de hoogte van de leges op rijksniveau te reguleren of zelfs om de leges geheel af te schaffen (wens bedrijfsleven). Vanuit het kostenveroorzakings- en het profijtbeginsel heeft de regering gekozen voor het handhaven van de mogelijkheid om leges te heffen. Wel vindt de regering dat de kostenopbouw van leges transparanter moet zijn en heeft daartoe het 'Model voor het bepalen van de hoogte van de leges omgevingsvergunning' opgesteld. Dit model en de meest recente informatie over leges zijn te vinden op: [www.omgevingsvergunning.vrom.nl](http://www.omgevingsvergunning.vrom.nl). Tevens heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken de 'Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven' opgesteld. Deze instrumenten beogen het bevoegd gezag een handvat te geven voor het op uniforme wijze berekenen van de leges.

De Tweede Kamer vond dit niet ver genoeg gaan en heeft via een amendement de mogelijkheid in de Wabo (art. 2.9, lid 2) gebracht om op landelijk niveau nadere regels te stellen aan de berekening en de bedragen van de leges. Tevens is een motie<sup>4</sup> aanvaard, waarin de regering wordt verzocht om vóór 1 januari 2010 (inmiddels verruimd tot 1 januari 2011) in overleg met de VNG te komen tot transparante afspraken over de hoogte van de leges en daarbij ook de milieuvergunningen te betrekken. In reactie hierop is op 20 november 2009 een brief naar de Tweede Kamer gezonden<sup>5</sup>, waarin wordt aangekondigd dat BZK, VROM, VNG en IPO gezamenlijk een leidraad voor het bevoegd gezag zullen uitbrengen. Deze leidraad is inmiddels gepubliceerd (Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 31) en te vinden op [www.minbzk.nl/legesentarieven](http://www.minbzk.nl/legesentarieven) en [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 33.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 27.



#### § 4.4.2 Leges: uitzondering voor milieu

Tot 1998 heeft bij de milieuwetgeving veel discussie plaatsgevonden over nut en noodzaak van leges en de verschillen in hoogte van leges. Sinds 1998 is het op grond van artikel 15.34a van de Wet milieubeheer niet meer mogelijk leges te heffen met betrekking tot de vergunningverlening. Deze bepaling is overgenomen in artikel 2.9a, eerste lid. De Kamer is er blijkbaar nog niet van overtuigd dat deze uitzondering voor milieuactiviteiten gehandhaafd moet blijven. Totdat hierover nadere besluiten zijn gevallen (o.a. het vervallen van artikel 2.9a, eerste lid) betekent dit dat, wanneer de omgevingsvergunning betrekking heeft op bouw- en milieuactiviteiten, de leges alleen betrekking mogen hebben op de bouwactiviteiten.

#### § 4.4.3 Leges op rijksniveau

Artikel 2.9a, eerste lid, biedt de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB te bepalen dat leges worden geheven ter zake van de vergunningverlening door bestuursorganen van het Rijk. Hierbij kan gedacht worden aan de vergunningverlening door de Minister van VROM of de Minister van EZ. Deze bepaling is vergelijkbaar met de reeds genoemde artikelen 229 van de Gemeentewet of 223 van de Provinciewet.

#### § 4.4.4 Leges bij afwijken bestemmingsplan

In artikel 3.13, vierde lid, van de Wro was bepaald dat de bevoegdheid tot het invorderen van leges werd opgeschort tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan of beheersverordening was vastgesteld waarin het projectbesluit was ingepast. Deze bepaling heeft geleid tot een grote terughoudendheid bij gemeenten om een projectbesluit te gebruiken, hetgeen belemmerend kan werken voor een snelle besluitvorming bij veel bouwprojecten. In het kader van de Crisis- en herstelwet is deze bepaling daarom aangepast. Aangezien het projectbesluit thans is geïntegreerd in de omgevingsvergunning, is de nieuwe bepaling opgenomen in artikel 2.9a, tweede lid, van de Wabo. De inhoudelijke aanpassing houdt in dat in deze bepaling de mogelijkheid tot het invorderen van leges wordt opgeschort tot het tijdstip waarop het besluit digitaal beschikbaar is gesteld. De bevoegdheid vervalt wanneer het besluit niet binnen twee maanden beschikbaar is gesteld.

---

## Hoofdstuk 5 Soorten omgevingsvergunningen

### § 5.1 Algemeen

Het uitgangspunt bij de vergunningverlening is dat de aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt. De aanvrager kan de vergunningplichtige activiteit pas uitvoeren, wanneer de vergunning is verleend en van kracht is.

In de praktijk wordt wel onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige vergunningen:

- Een enkelvoudige vergunning ziet op één vergunningplichtige activiteit waarvoor een vergunning wordt gevraagd. Bijvoorbeeld: een vergunning voor alleen het bouwen van een schuur.
- Een meervoudige vergunning ziet op twee of meer vergunningplichtige activiteiten waarvoor in één keer een vergunning wordt aangevraagd. Bijvoorbeeld: het verbouwen van een monument, waarbij sprake is van de vergunningplichtige activiteit 'bouwen' en 'wijzigen van een monument'.

Met de Wabo is in beide gevallen sprake van een omgevingsvergunning. Het onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige vergunningen heeft met name consequenties voor de organisatie van het bevoegd gezag. Bij meervoudige aanvragen zal er binnen de organisatie van het bevoegd gezag procedureel en inhoudelijk moeten worden samengewerkt om te komen tot één besluit.

Voordat de burger of het bedrijf een aanvraag opstelt en indient, moet hij een keuze maken welk type vergunning hij wil hebben:

- één omgevingsvergunning voor het gehele project: in één keer een vergunningaanvraag opstellen voor alle activiteiten van het project (zie § 5.2);
- een omgevingsvergunning voor een deelproject: het opsplitsen van het project in deelprojecten en voor elk deelproject een vergunningaanvraag voor de activiteiten van het deelproject opstellen (zie § 5.3);
- een gefaseerde omgevingsvergunning: een vergunningaanvraag voor het gehele project die in twee fasen wordt verleend (zie § 5.4).

Deze keuze biedt de aanvrager de mogelijkheid de aanvraag van een omgevingsvergunning te laten sluiten bij de voortgang van het project.

De Wabo maakt het voor de aanvrager gemakkelijker in één keer een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten aan te vragen: één aanvraag en één uniforme procedure. De aanvrager bepaalt in beginsel de omvang en reikwijdte van het project en van de activiteiten waarvoor hij een vergunning aanvraagt.

Naast de hiervoor genoemde soorten vergunningen kent de Wabo nog enkele andere soorten vergunningen:

- Naar aanleiding van de vergunningaanvraag voor het veranderen of veranderen van de werking van een inrichting of mijnbouwwerk kan het bevoegd gezag bepalen dat een revisievergunning wordt aangevraagd. Deze mogelijkheid is in de milieuwetgeving opgenomen en overgenomen in de Wabo. Hierop wordt in § 5.5 ingegaan.

- In bepaalde gevallen is het mogelijk een tijdelijke omgevingsvergunning aan te vragen. Hierop zal in § 5.6 worden ingegaan. In § 5.7 wordt ten slotte ingegaan op de mogelijkheid voor de minister om ten aanzien van een aanvraag van een omgevingsvergunning een aanwijzing te geven.

## § 5.2 Omgevingsvergunning voor het gehele project

De verwachting is dat de aanvrager in de meeste gevallen er voor zal kiezen in één keer een omgevingsvergunning voor het gehele project aan te vragen. In veel gevallen bestaat het project ook alleen maar uit een enkelvoudige activiteit, zoals het kappen van een boom. Maar in een aantal gevallen is sprake van een samenloop van vergunningplichtige activiteiten, zoals het kappen van een boom, het slopen van een huis, het opheffen van strijdigheid met een bestemmingsplan, etc. In deze gevallen kan de aanvraag op al deze activiteiten betrekking hebben en kan optimaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van de Wabo: één aanvraag, één voorbereidingsprocedure, één procedure van rechtsbescherming.

### **Voorbeeld: serre met terras**

In het geval van het aanleggen van een serre met terras kan de aanvrager ervoor kiezen om in één keer een omgevingsvergunning voor alle activiteiten aan te vragen. Dit heeft het voordeel dat er maar één procedure (inclusief rechtsbescherming) voor alle activiteiten doorlopen moet worden en dat hij na het verlenen van de vergunning met de activiteiten kan beginnen.

## § 5.3 Omgevingsvergunning voor deelproject

### § 5.3.1 Algemeen

Degene die een bepaald project wil uitvoeren en daarvoor een omgevingsvergunning moet aanvragen, kan besluiten het project op te delen in deelprojecten. Het zal hierbij meestal gaan om veelomvattende projecten, zoals de ontwikkeling van een agrarisch gebied tot een woongebied, waarbij sprake is van veel vergunningplichtige activiteiten. Vanzelfsprekend kan de aanvrager besluiten om voor het gehele project in één keer een omgevingsvergunning aan te vragen (zie § 5.2). Het opdelen van een project in deelprojecten biedt echter in sommige gevallen de mogelijkheid de vergunningverlening beter parallel te laten lopen aan de realisatie van het project.

### **Voorbeeld: serre met terras**

Voor het aanleggen van een serre met terras moet een monumentaal huis worden gesloopt, bomen worden gekapt, grond bouwrijp worden gemaakt, een nieuwe serre worden gebouwd en een uitrit gemaakt. De aanvrager kiest ervoor om eerst een omgevingsvergunning aan te vragen voor een deel van het project, namelijk het slopen van het monumentale huis en het kappen van de bomen. Hij hoeft dan nog geen tekeningen van de nieuw te bouwen serre te overleggen.

De aanvrager moet in het geval van deelprojecten voor elk deel een omgevingsvergunning aanvragen, die de gehele voor die activiteit(en) geldende voorbereidingsprocedure moet doorlopen. Het voordeel van een omgevingsvergunning voor een deelproject is dat de aan-

vragers na het in werking treden van de deelvergunning dat deel van het project kan uitvoeren. Door het opdelen van een project in deelprojecten loopt de aanvrager echter ook het risico dat de ene deelvergunning wel wordt verleend en de andere deelvergunning wordt geweigerd. Daardoor krijgt hij op een later tijdstip pas zekerheid over de realisatie van het gehele project.

#### § 5.3.2 *Onlosmakelijkheid*

Het opdelen van een project in deelprojecten is aan een grens gebonden. In de Wabo is één belangrijke grens gesteld aan het opknippen van een project in deelprojecten en het aanvragen van deelvergunningen. Voor activiteiten binnen een project die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, moet in één keer een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Het criterium van de *onlosmakelijkheid* is neergelegd in artikel 2.7. Het houdt in dat, wanneer een project bestaat uit verschillende (vergunningplichtige) activiteiten, de aanvrager ervoor moet zorgen dat de omgevingsvergunning voor die activiteiten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, tegelijk wordt aangevraagd. Van onlosmakelijkheid is sprake wanneer een bepaalde handeling betrekking heeft op verschillende vergunningplichtige activiteiten, die fysiek niet te scheiden zijn. Deze bepaling komt in de plaats van de in allerlei wetten opgenomen coördinatie- en aanhoudingsregelingen, zoals tussen bouwen en milieu, bouwen en monumenten, etc.

##### **Voorbeeld: onlosmakelijkheid bij de serre met terras**

Bij het project 'slopen van een monumentaal pand' is sprake van de vergunningplichtige activiteit 'slopen van een bouwwerk' en de vergunningplichtige activiteit 'slopen van een monument'. Deze activiteiten zijn fysiek niet te scheiden. In dit geval moet de aanvraag van een omgevingsvergunning op beide activiteiten betrekking hebben. De activiteit 'kappen van bomen' hangt niet onlosmakelijk samen met het slopen van een monumentaal pand en kan derhalve als apart deelproject worden aangevraagd.

Wanneer bij het slopen van het pand en het maken van een serre geen sprake zou zijn geweest van een monumentaal pand, zou sprake zijn van de vergunningplichtige activiteiten 'slopen van een bouwwerk' en 'bouwen van een bouwwerk'. Deze activiteiten zijn wel fysiek te scheiden. In dit geval kan eerst de aanvraag van een omgevingsvergunning betrekking hebben op de activiteit 'slopen van een bouwwerk'. Daarna kan de aanvraag voor een aparte omgevingsvergunning betrekking hebben op de activiteit 'bouwen van een bouwwerk'.

Het doel van deze bepaling is ervoor te zorgen dat de activiteiten binnen een deelproject die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, niet kunnen worden uitgevoerd zonder dat aan alle aspecten aandacht is besteed. Dit maakt het mogelijk alle aspecten in samenhang met elkaar te beoordelen en de vergunningvoorschriften goed op elkaar af te stemmen.

##### *Eén inrichting*

In het tweede lid van artikel 2.7 is expliciet bepaald dat een omgevingsvergunning slechts op één inrichting betrekking mag hebben. Van één inrichting is sprake indien de bijbehorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben, deel uitmaken van een onderneming of instelling en deze in elkaars onmiddellijke nabij-

heid zijn gelegen (art. 1.1, lid 3, Wabo j<sup>o</sup> art. 1.1, lid 4, Wm). Deze eisen vloeien mede voort uit de IPPC-richtlijn (Richtlijn 2008/1/EG). Deze begrenzing brengt met zich mee dat voor ver uiteengelegen installaties meerdere omgevingsvergunningen nodig zijn.

Wanneer de aanvrager van een deelvergunning voor een deelproject geen aanvraag indient voor bepaalde vergunningplichtige activiteiten binnen dat deelproject die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, zal het bevoegd gezag toepassing moeten geven aan artikel 4:5 van de Awb. Dit betekent dat het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid moet stellen de aanvraag aan te vullen. Gebeurt dat niet, dan kan het bevoegd gezag de aanvraag vanwege onvolledigheid van de verstrekte gegevens buiten behandeling laten.

## § 5.4 Gefaseerde omgevingsvergunning

### § 5.4.1 Algemeen

In artikel 2.5 wordt de aanvrager van een omgevingsvergunning de mogelijkheid geboden de vergunning in fasen aan te vragen. Dit biedt de aanvrager de mogelijkheid een uitspraak van het bevoegd gezag te krijgen over de vergunbaarheid van bepaalde activiteit(en) binnen een project. Aanvankelijk was de regeling beperkt tot bepaalde activiteiten, met name de planologische aanvaardbaarheid; later is de mogelijkheid van fasering verruimd tot alle activiteiten (zie Tweede Nota van Wijziging, Kamerstukken II, 2007/08, 30 844, nr. 11). Zo kan het voor de aanvrager wenselijk zijn eerst een uitspraak van het bevoegd gezag te krijgen of hij uit milieuoogpunt ergens een bedrijf mag vestigen, voordat hij precieze bouwtechnische tekeningen van dat bedrijf laat opstellen. Bij een gefaseerde omgevingsvergunning geldt derhalve – anders dan bij een deelvergunning – het criterium van de onlosmakelijkheid (zie § 5.3.2) niet.

#### **Voorbeeld: serre met terras**

Stel dat de serre met terras wordt aangelegd in of vlakbij een aangewezen beschermd natuurterrein. De aanvrager wil dan, voordat hij een aanvraag voor het bouwen van de serre indient, eerst een (onherroepelijke) uitspraak van het bevoegd gezag hebben over de toelaatbaarheid van de activiteiten in verband met de aanwezigheid van het beschermd natuurterrein. In dit geval kan de aanvrager ervoor kiezen een gefaseerde vergunning aan te vragen, waarbij in fase 1 alleen gekeken wordt naar deze toelaatbaarheid. In fase 2 kan hij dan voor de overige activiteiten een aanvraag van een omgevingsvergunning indienen.

Fasering geschiedt in twee fasen en bestaat uit een beschikking eerste fase en een beschikking tweede fase. Elke fase doorloopt in principe de procedure die zou gelden wanneer de omgevingsvergunning in één keer zou worden aangevraagd. Beide beschikkingen vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning. Het nadeel van fasering is dat de activiteiten pas kunnen worden uitgevoerd, wanneer de besluiten voor beide fasen zijn verkregen en in werking zijn getreden.

### § 5.4.2 Gefaseerde omgevingsvergunning: alleen op verzoek

Fasering van de omgevingsvergunning kan alleen plaatsvinden op verzoek van de aanvrager. Hij bepaalt over welke activiteiten hij in de eerste fase een uitspraak van het bevoegd gezag wenst. Het bevoegd gezag moet aan dit verzoek tegemoet komen. Het staat de aanvrager vrij

de activiteiten te kiezen waarover hij in de eerste fase een uitspraak van het bevoegd gezag wil ontvangen. Het kan alleen gaan om activiteiten die binnen de reikwijdte van de omgevingsvergunning vallen (artt. 2.1, 2.2 of 2.19). Bij de aanvraag voor een beschikking voor de eerste fase beschrijft de aanvrager het totale project maar kan verder volstaan met het verstrekken van gegevens en bescheiden die betrekking hebben op de activiteiten waarop de eerste fase ziet. Bij de aanvraag voor een beschikking voor de tweede fase moeten de overige gegevens en bescheiden worden verstrekt (art. 4.5, lid 1, Bor).

Er is niet geregeld wanneer de aanvraag om een beschikking voor de tweede fase op zijn vroegst mag worden ingediend. Waarschijnlijk zal dat plaatsvinden nadat de beschikking voor de eerste fase is verleend. De aanvrager kan ook wachten met het indienen van de aanvraag voor de tweede fase totdat de beschikking voor de eerste fase onherroepelijk is geworden. Hij kan de aanvraag echter ook eerder indienen, bijvoorbeeld nadat het ontwerpbesluit voor de eerste fase ter inzage is gelegd. Er is alleen geregeld dat de beschikking voor de tweede fase niet eerder wordt gegeven dan de beschikking voor de eerste fase. De beschikking voor de tweede fase kan op zijn vroegst gelijktijdig met de beschikking voor de eerste fase worden gegeven.

Nadat de beschikking voor de eerste fase onherroepelijk is geworden, moet de aanvrager de aanvraag voor de tweede fase binnen twee jaar indienen (art. 2.5, lid 5, onder a). Als dat niet gebeurt, kan het bevoegd gezag de beschikking voor de eerste fase intrekken. Een zelfde bevoegdheid geldt bij beide fases, wanneer op de aanvraag voor de andere fase negatief is beslist en niet binnen twee jaar nadat de beschikking onherroepelijk is geworden, een nieuwe aanvraag is ingediend (artikel 2.5, lid 5, onder b).

#### *§ 5.4.3 Bevoegd gezag en procedure bij gefaseerde omgevingsvergunning*

Bij een fasering van de omgevingsvergunning wordt beslist op de aanvraag door het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn te beslissen over de aanvraag wanneer deze betrekking zou hebben op het gehele project (art. 2.5, lid 2). De aard en omvang van het project zijn niet alleen bepalend voor welk bestuursorgaan bevoegd gezag is, maar ook welke procedure van totstandkoming moet worden gevolgd.

Bij fasering moet de aanvrager bij de aanvraag voor de eerste fase een beschrijving van het gehele project geven (art. 4.5, lid 2, Bor). Aan de hand daarvan kan bepaald worden welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en welke procedure doorlopen moet worden.

De overige bepalingen van de Wabo zijn van overeenkomstige toepassing (art. 2.5, lid 7) bij fasering van een omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag toetst de aanvraag aan de desbetreffende toetsingskaders, zoals deze in de artikelen 2.10 tot en met 2.20 zijn uitgewerkt. Zo wordt een activiteit met betrekking tot milieu getoetst aan artikel 2.14.

Het aangevraagde project is tevens bepalend voor de vraag welke procedure op beide beschikkingen van toepassing is. Wanneer het project bestaat uit activiteiten waarop de reguliere procedure van toepassing is, doorlopen beide beschikkingen de reguliere procedure. In de andere gevallen wordt de uitgebreide procedure in beide fasen gevolgd (art. 2.5, lid 2, tweede volzin).

Wanneer in zo'n geval de beschikking voor de eerste of tweede fase uitsluitend bestaat uit activiteiten die de reguliere procedure zouden moeten doorlopen, is geregeld (art. 2.5, lid 3) dat in dat geval de beslistermijn voor de beschikkingen voor die fase wordt verkort tot

14 weken. Wanneer echter bij de beschikking voor de tweede fase de beschikking voor de eerste fase (die de uitgebreide procedure heeft doorlopen) wordt gewijzigd (art. 2.5, zesde lid), is de beslistermijn van de uitgebreide procedure onverkort van toepassing.

#### § 5.4.4 Inwerkingtreding van een gefaseerde omgevingsvergunning

De beschikking voor de eerste fase en de beschikking voor de tweede fase vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning (art. 2.5, lid 8). De beschikkingen van beide fasen treden op dezelfde dag in werking. Deze dag is de laatste van de dagen waarop de beschikkingen elk afzonderlijk in werking zouden treden (art. 6.3, lid 1). Wanneer beide beschikkingen tegelijkertijd in bezwaar en beroep aanhangig zijn, worden beide beschikkingen als één besluit aangemerkt (art. 6.3, lid 2) en als zodanig behandeld.

### § 5.5 Revisievergunning

De mogelijkheid van een revisievergunning in artikel 2.6 Wabo heeft alleen betrekking op inrichtingen of mijnbouwwerken. Deze mogelijkheid is overgenomen van artikel 8.4 van de Wet milieubeheer. Met het overnemen van deze mogelijkheid wordt beoogd de bestaande praktijk op milieuterrein met betrekking tot de revisievergunning te continueren.

Het initiatief voor het vragen van een revisievergunning kan zowel van de aanvrager als van het bevoegd gezag uitgaan. Wanneer het bevoegd gezag heeft bepaald dat een revisievergunning moet worden aangevraagd, besluit het bevoegd gezag aanvragen die daarop geen betrekking hebben niet te behandelen.

Het kan ook voorkomen dat een aanvraag wordt ingediend voor het wijzigen van een inrichting en het slopen en bouwen van een gebouw van de inrichting. In dat geval kan het bevoegd gezag daarop reageren door een revisievergunning te verzoeken voor het deel van het project dat betrekking heeft op de inrichting. Indien zo'n aanvraag is ontvangen, beslist het vervolgens over de volledige aanvraag, inclusief het slopen en bouwen.

Artikel 2.6, derde lid, bevat een beperking voor het bevoegd gezag om in het kader van een revisievergunning de bestaande rechten die de vergunninghouder ontleent aan eerdere vergunningen, al te zeer in te perken. Het bevoegd gezag mag in het kader van de revisievergunning deze rechten niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van de mogelijkheid tot het wijzigen van de voorschriften (art. 2.31) of het intrekken van de vergunning (art. 2.33). Uit de jurisprudentie op grond van de Wet milieubeheer blijkt dat er aanleiding kan zijn voor het doorbreken van de bestaande rechten, wanneer de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

Een revisievergunning vervangt op het moment van inwerkingtreding de eerder verleende omgevingsvergunningen voor zover het de inrichting of het mijnbouwwerk betreft. Deze vergunningen vervallen op het moment dat de revisievergunning onherroepelijk is geworden.

### § 5.6 Tijdelijke omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning geldt in principe voor een onbepaalde termijn. Maar in artikel 2.23 is de mogelijkheid gecreëerd om in de omgevingsvergunning te bepalen dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin te bepalen termijn. Zonder artikel 2.23 zou de werkingsduur van een omgevingsvergunning alleen kunnen worden ingeperkt via het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning (met de mogelijkheid van schadevergoeding).

Op grond van dit artikel kan in de omgevingsvergunning worden bepaald dat de vergunning slechts geldt voor een daarin aangegeven termijn. Deze mogelijkheid is overgenomen van onder andere artikel 45 van de Woningwet, de artikelen 3.10 en 3.15 van de Wro en artikel 8.17 van de Wet milieubeheer.

In de artikelen 5.16 tot en met 5.19 van het Bor is een aantal gevallen aangewezen waarbij in de vergunning wordt bepaald dat zij tijdelijk geldt.

#### *Bouwen of werken*

Bij bouwen is aangesloten bij de gevallen, zoals in artikel 45 van de Woningwet zijn aangewezen. Het gaat om een omgevingsvergunning voor het bouwen van:

- a. een bouwwerk bestemd om in een tijdelijke behoefte, niet zijnde bewoning, te voorzien;
- b. een bouwwerk dat slechts toelaatbaar is ingevolge een voorlopige bestemming.

In de onder a. genoemde gevallen is de termijn ten hoogste vijf jaar. In de onder b. genoemde gevallen moet aangesloten worden bij de in het bestemmingsplan opgenomen termijn. Deze termijn kan onder bepaalde voorwaarden worden verlengd.

Na afloop van deze termijn is de vergunninghouder verplicht het bouwwerk direct te slopen of in overeenstemming met de van toepassing zijnde voorschriften te brengen.

Voor werken en voor een activiteit die voorziet in een tijdelijke behoefte en die in strijd is met het bestemmingsplan, gelden vergelijkbare bepalingen.

#### *Milieu*

Op het terrein van het milieu is alleen nog ten aanzien van activiteiten in inrichtingen waarbij zwarte of grijze lijst stoffen in het grondwater terecht kunnen komen in artikel 5.19 van het Bor bepaald dat de omgevingsvergunning slechts geldt voor een daarin aangegeven termijn van ten hoogste vijf jaar.

De verplichting om bij afvalinrichtingen een vergunning te verlenen met een maximumtermijn van tien jaar, zoals was opgenomen in artikel 2.2 van het Ivb, is komen te vervallen.<sup>6</sup> Ten aanzien van deze inrichtingen – de stort- en verbrandingsinrichtingen – is in artikel 1.2, vijfde lid, van de overgangsbepalingen van de Invoeringswet Wabo bepaald dat de huidige vergunningen van rechtswege worden omgezet in een vergunning voor onbepaalde termijn. Vanzelfsprekend kan de omgevingsvergunning wel ambtshalve worden geactualiseerd (zie Hoofdstuk 11).

### **§ 5.7 Aanwijzing Minister**

De minister heeft de mogelijkheid het bevoegd gezag een bindende aanwijzing te geven met betrekking tot een aanvraag om een omgevingsvergunning of een verleende omgevingsvergunning (art. 2.34). De mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing moet worden onderscheiden van de vorderingsbevoegdheid van de minister, waarbij de minister van het bevoegd gezag kan vorderen dat een handhavingsbeschikking wordt genomen. Dit is uitgewerkt in artikel 5.24.

---

<sup>6</sup> Dit is gebeurd via een amendement van het Tweede-Kamerlid Koopmans bij de behandeling van de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 21).



Beide instrumenten, die tot nu toe in de praktijk niet of zeer beperkt zijn toegepast, maken onderdeel uit van het interbestuurlijk toezicht en zijn onderzocht door de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting). Het advies van deze commissie is meegenomen in het (nadere) kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans en zal nader worden uitgewerkt.

De aanwijzingsbevoegdheid kan geen betrekking hebben op activiteiten die bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening (autonoom) zijn geregeld. Hierover bestaan geen bijzondere aanwijzingsbevoegdheden. De aanwijzingsbevoegdheid geldt ook niet wanneer de minister zelf bevoegd gezag is of wanneer een van de ministers een vvgb kan geven.

---

## Hoofdstuk 6 Behandeling van de aanvraag

### § 6.1 Algemeen

Als *hoofdrege*l geldt dat de aanvraag wordt ingediend bij B&W van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd. In de meeste gevallen zijn B&W immers ook aangewezen als bevoegd gezag. Wanneer de aanvrager echter weet dat niet B&W, maar GS van de provincie (bijvoorbeeld een provinciaal IPPC- of BRZO-bedrijf) of de minister (bijvoorbeeld een defensie terrein) is aangewezen als bevoegd gezag, kan hij ervoor kiezen de aanvraag rechtstreeks bij dat bevoegd gezag in te dienen. GS of de minister zijn vervolgens verplicht een afschrift van de aanvraag naar B&W te zenden.

In het geval van indiening van de aanvraag bij B&W kunnen zich twee situaties voordoen:

1. B&W zijn aangewezen als bevoegd gezag voor het betreffende project: in dat geval kan de aanvraag in behandeling worden genomen.
2. B&W zijn niet aangewezen als bevoegd gezag voor het betreffende project (bijvoorbeeld omdat GS of de minister als zodanig zijn aangewezen) of B&W van een andere gemeente (bijvoorbeeld omdat het project in hoofdzaak op het grondgebied van een andere gemeente wordt uitgevoerd): in dat geval zenden B&W de aanvraag onverwijld door aan dat bestuursorgaan (art. 2:3 Awb).

De behandeling van de aanvraag verloopt via een aantal stappen waarop in de Hoofdstukken 6 en 7 uitgebreid wordt ingegaan. In Hoofdstuk 6 worden de volgende stappen beschreven:

- bewijs van ontvangst door het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend (§ 6.2);
- bewijs van ontvangst door het bevoegd gezag (§ 6.2);
- beoordeling van de aanvraag op volledigheid (§ 6.3).

Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan:

- andere vergunningen of een coördinatie regeling zijn van toepassing (§ 6.4);
- redenen voor aanhouding (§ 6.5);
- de Bibob-toets (§ 6.6);
- verlenging van de beslistermijn (§ 6.7).

In Hoofdstuk 7 worden de daarna te volgen reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure beschreven.

### § 6.2 Bewijs en bericht van ontvangst

Het *bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend* – dat kan dus een ander bestuursorgaan zijn dan het bevoegd gezag – zendt de aanvrager onverwijld een *bewijs van ontvangst* van de aanvraag, waarin het de *datum* vermeldt waarop de aanvraag is ontvangen.

Vanaf deze datum begint de beslistermijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag te lopen. Tevens vermeldt dit bestuursorgaan aan welk bestuursorgaan de aanvraag is doorgezonden (art. 2:3, lid 1, Awb).

Wanneer de aanvraag digitaal via het Omgevingsloket online of via het centraal loket (in het kader van de Dienstenwet) wordt ingediend vindt de ontvangstbevestiging per ommegaande plaats.

Het *bevoegd gezag* zendt de aanvrager – naast het bewijs van ontvangst – zo spoedig mogelijk tevens een *bericht van ontvangst* (in feite meer een bericht van behandeling) waarin in ieder geval worden vermeld:

1. het bevoegd gezag: wie bevoegd is op de aanvraag te beslissen, in de meeste gevallen B&W (zie Hoofdstuk 3);
2. de voorbereidingsprocedure: is de reguliere of de uitgebreide procedure van toepassing (zie Hoofdstuk 7);
3. de van toepassing zijnde beslistermijn: bij de reguliere procedure wordt vermeld dat de vergunning van rechtswege is gegeven, wanneer de beslistermijn is verlopen (zie § 7.2.2);
4. de beschikbare rechtsmiddelen om tegen de beschikking op te komen: procedures van rechtsbescherming (zie Hoofdstuk 12);
5. eventueel: samenhang met andere vergunningen (zie § 6.4);
6. eventueel: aanhoudingsverplichtingen (zie § 6.5).

### § 6.3 Beoordeling op volledigheid

Na de indiening van de aanvraag zal het bevoegd gezag eerst moeten beoordelen of de aanvraag en de daarbij overgelegde gegevens en bescheiden voldoende zijn een beslissing op de aanvraag te nemen. Aangezien de indieningsvereisten zijn geüniformeerd in het Omgevingsloket online en de aanvrager verplicht is van het aanvraagformulier gebruik te maken, is de verwachting dat in het algemeen sprake zal zijn van een volledige aanvraag.

Desondanks kan het bevoegd gezag van mening zijn dat de overgelegde gegevens onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. In dat geval kan het bevoegd gezag, met gebruikmaking van artikel 4:5 Awb, besluiten de aanvraag niet verder te behandelen. Het bevoegd gezag kan op elk moment tijdens de behandeling van de aanvraag besluiten de aanvraag te laten aanvullen, omdat bepaalde belangrijke gegevens ontbreken.

Voordat het bevoegd gezag tot zo'n besluit komt, moet de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld de aanvraag binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn aan te vullen. Gedurende deze termijn wordt de beslistermijn voor het geven van de beschikking opgeschort (art. 4:15 Awb).

Een besluit tot het niet verder behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. De aanvrager kan tegen een dergelijk besluit bezwaar instellen of in beroep gaan.

### § 6.4 Coördinatierelaties

#### § 6.4.1 Algemeen

De omgevingsvergunning integreert een groot aantal toestemmingen voor activiteiten waarvoor nu op grond van diverse wettelijke regelingen een vergunningstelsel geldt. Voor deze toestemmingen is geen coördinatierelatie meer nodig. Deze coördinatierelaties komen dan ook te vervallen. Een coördinatierelatie kan nog wel mogelijk zijn met andere toestemming- of vergunningstelsels die niet zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning, zoals de drank- en horecavergeving.

Bij de coördinatiereregelingen kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- algemene coördinatiereregeling in de Awb;
- coördinatiereregeling in de Wro;
- coördinatiereregeling tussen de Wabo en de Waterwet.

Bij de beoordeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning moet worden beoordeeld of en zo ja, welke coördinatiereregeling van toepassing is. De aanvrager kan ook verzoeken om een gecoördineerde behandeling van de aanvraag.

#### § 6.4.2 Samenhang andere vergunningen: coördinatiereregeling in de Awb

In de Awb is een algemene coördinatiereregeling tussen met elkaar samenhangende besluiten opgenomen (zie Deel I § 4.11).

In dit kader is het bevoegd gezag allereerst verplicht de aanvrager te wijzen op andere op aanvraag te nemen besluiten, zoals vergunningen, waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit (art. 3:20 Awb).

##### **Voorbeeld: serre met terras**

Een aanvrager wil een gebouw verbouwen tot een serre met terras. Het bevoegd gezag moet de aanvrager in kennis stellen dat hiervoor een omgevingsvergunning én een terrasvergunning op grond van de gemeentelijke verordening nodig zijn. De aanvragen kunnen vervolgens met behulp van de in de Awb opgenomen regeling voor samenhangende besluiten worden behandeld.

#### § 6.4.3 Coördinatiereregeling in de Wro

Voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is in de Wro een gemeentelijke, een provinciale en een rijkscoördinatiereregeling opgenomen. Deze regeling maakt het mogelijk om de voorbereiding en bekendmaking van verschillende vergunningaanvragen en andere besluiten die van belang zijn voor de realisatie van een ruimtelijk project, gecoördineerd te laten plaatsvinden. Korte termijn wordt naar afdeling 3.6 van de Wro verwezen.

#### § 6.4.4 Coördinatiereregeling omgevingsvergunning – watervergunning

In de artikelen 3.16 tot en met 3.23 is een specifieke coördinatiereregeling met de vergunningverlening op grond van de Waterwet opgenomen. Het gaat hierbij om de coördinatie tussen de omgevingsvergunning (inclusief indirecte lozingen) en de watervergunning met betrekking tot directe lozingen. Deze coördinatiereregeling heeft in feite alleen betrekking op de zgn. IPPC-inrichtingen. De IPPC-richtlijn verplicht tot een integrale afweging van milieu-effecten.

De coördinatiereregeling bevat de volgende onderdelen:

- Gelijktijdige indiening van beide aanvragen: wanneer de aanvraag van een watervergunning niet is ingediend binnen zes weken na het tijdstip waarop de aanvraag van de omgevingsvergunning is ingediend, wordt de aanvraag van de omgevingsvergunning buiten behandeling gelaten.

- Advisering: de waterkwaliteitsbeheerder brengt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag advies uit over de samenhang tussen de twee aanvragen. Tevens wordt hij in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het ontwerpbesluit.
- Aanwijzing GS: GS kunnen op verzoek van de waterkwaliteitsbeheerder aan B&W, wanneer B&W bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning, onder bepaalde omstandigheden een aanwijzing geven.
- Vergunning voor bepaalde termijn: indien in de watervergunning een bepaling over de tijdelijkheid van de vergunning wordt opgenomen, kan een gelijke bepaling ook in de omgevingsvergunning worden opgenomen.
- Intrekken van de vergunning: het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, wanneer de watervergunning wordt ingetrokken
- Beroep: in geval van beroep tegen de watervergunning heeft, wanneer ter zake een daarmee samenhangende omgevingsvergunning is gegeven, het beroep ook betrekking op dit besluit (zie artikel 6.4).

## § 6.5 Aanhoudingsregelingen

Aanhouding van de aanvraag kan een rol spelen bij bouwactiviteiten en bij het uitvoeren van een werk, al dan niet in combinatie met een exploitatieplan en bij het slopen van een bouwwerk. Deze aanhoudingsregelingen zijn ontleend aan de artikelen 3.18 van de Wro en de artikelen 50 en 51 van de Woningwet.

Aanhouding is aan de orde als er geen grond is de omgevingsvergunning te weigeren, maar er redenen zijn de vergunning toch (nog) niet te verlenen. Met aanhouding kan worden voorkomen dat door het verlenen van een omgevingsvergunning het toekomstige planologische regiem wordt doorkruist. Aanhouding is in zo'n geval verplicht als er geen grond is de omgevingsvergunning te weigeren. Is er in ieder geval reden de omgevingsvergunning te weigeren, dan moet de vergunning direct worden geweigerd. In het geval van de artikelen 3.3 en 3.5 is sprake van een verplichte aanhouding; in artikel 3.4 is sprake van een bevoegdheid tot aanhouding.

In geval van aanhouding wordt hiervan door het bevoegd gezag mededeling gedaan aan de aanvrager en wordt voor de beslistermijn niet uitgegaan van de datum van ontvangst van de aanvraag, maar van de datum waarop de aanhouding eindigt (art. 3.6). In het geval van de artikelen 3.3 en 3.5 is sprake van een verplichte aanhouding; in artikel 3.4 is sprake van een bevoegdheid tot aanhouding.

De Wabo (artt. 3.3 tot en met 3.5) kent vier redenen voor aanhouding:

### 1. Voorbereidingsbesluit of bestemmingsplan

Aanhouding in het geval dat,

- de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk of het uitvoeren van werk(zaamheden) (art. 2.1, lid 1, onder a en b) en voor het gebied waarin de activiteit zal worden verricht, vóór de dag van ontvangst van de aanvraag:
  - een voorbereidingsbesluit in werking is getreden;
  - een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd;

- door provinciale staten dan wel de minister is verklaard dat een verordening c.q. een AMvB wordt voorbereid (artt. 4.1, lid 5, en 4.3, lid 4, Wro);
  - een bestemmingsplan is vastgesteld;
  - een bestemmingsplan na vaststelling is bekendgemaakt.

De aanhouding duurt totdat:

- het voorbereidingsbesluit is vervallen;
- de termijn voor vaststelling van het bestemmingsplan is overschreden;
- de termijn voor de bekendmaking van het bestemmingsplan is overschreden;
- het bestemmingsplan in werking is getreden dan wel in beroep is vernietigd;
- de termijn voor vaststelling van een verordening of AMvB is overschreden;
- de verordening of AMvB in werking is getreden.

Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning toch verlenen indien de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

#### 2. *Voorbereiding beschermd stads- of dorpsgezicht*

Aanhouding is verplicht in het geval dat de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk of het uitvoeren van werk(zaamheden) (art. 2.1, eerste lid, onder a en b) en de aanvraag een activiteit betreft in een voor het gebied waarvoor vóór de datum van ontvangst van de aanvraag een besluit tot aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht is bekendgemaakt en waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend(e) bestemmingsplan of beheersverordening geldt. De aanhouding duurt totdat een ter voldoening aan artikel 36 Mw 1988 vast te stellen bestemmingsplan of beheersverordening in werking is getreden.

#### 3. *Slopen*

Aanhouding is mogelijk als de aanvraag het slopen van een bouwwerk betreft (art. 2.1, eerste lid, onder g of h) en voor het bouwwerk dat zal worden gebouwd in plaats van het te slopen bouwwerk een omgevingsvergunning is aangevraagd, maar op die aanvraag nog niet is beslist. De aanhouding duurt totdat onherroepelijk op de aanvraag om omgevingsvergunning is beslist.

#### 4. *Exploitatieplan*

Aanhouding is tenslotte ook verplicht in het geval dat de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk of het uitvoeren van werk(zaamheden) (art. 2.1, eerste lid, onder a en b) en daarop een exploitatieplan van toepassing is. De aanhouding duurt totdat het exploitatieplan onherroepelijk is. Het bevoegd gezag kan onder bepaalde omstandigheden toch de omgevingsvergunning verlenen (zie artikel 3.5, lid 3).

## § 6.6 Bibob

Het bevoegd gezag kan bij de activiteiten bouwen van een bouwwerk of het oprichten of veranderen van een milieu-inrichting besluiten dat een toets nodig is in het kader van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

Het bevoegd gezag kan het Bureau Bibob inschakelen en om advies vragen. Het gaat hierbij om een bevoegdheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft hierbij beleidsvrijheid. In veel gemeenten worden implementatieplannen opgesteld over de toepassing van de Wet

Bibob en de inschakeling van het Bureau Bibob. In de meeste gevallen voert het bevoegd gezag in eerste instantie zelf een inventarisatie uit. Pas wanneer op grond hiervan sprake is van gegronde redenen om te vermoeden dat de vergunning gebruikt wordt voor criminele activiteiten wordt het Bureau Bibob ingeschakeld. Het bureau heeft inzage in politieregisters en andere justitiële documentatie. Voor een advies van het bureau moet worden betaald. De beslistermijn wordt in het geval van inschakeling van het Bureau Bibob opgeschort en eindigt op de dag waarop het advies is ontvangen, met dien verstande dat de opschorting niet langer duurt dan vier weken. Onder bepaalde omstandigheden kan deze termijn op grond van de Wet Bibob worden verlengd (zie ook § 9.4.11).

### § 6.7 Verlenging van beslistermijn

Het nemen van een besluit over het verlengen van de beslistermijn is van belang omdat overschrijding van de beslistermijn belangrijke consequenties kan hebben (zie verder § 7.2.2 en 7.3.2). Het is zowel in de reguliere als in de uitgebreide voorbereidingsprocedure mogelijk om de beslistermijn te verlengen. In beide gevallen kan dit maar *één keer en met maximaal zes weken*. De redenen om de beslistermijn te verlengen kunnen gelegen zijn in het feit dat sprake is van een complexe aanvraag of dat een bepaalde commissie moet worden gehoord.<sup>7</sup>

#### § 6.7.1 Verlenging beslistermijn in reguliere voorbereidingsprocedure

Het bevoegd gezag kan in de reguliere voorbereidingsprocedure gedurende de gehele beslistermijn binnen acht weken besluiten om de beslistermijn te verlengen met maximaal zes weken. Uit een oogpunt van dienstverlening is het echter voor de aanvrager te verkiezen de beslissing tot het verlengen van de beslistermijn te nemen binnen vier weken na indiening van de aanvraag. Wanneer besloten wordt de beslistermijn te verlengen, moet hiervan mededeling worden gedaan aan de aanvrager en moet hiervan eveneens kennis worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Tegen een besluit tot het al dan niet verlengen van de beslistermijn is in principe geen bezwaar of beroep mogelijk (artikel 6:3 Awb).

#### § 6.7.2 Verlenging beslistermijn in uitgebreide voorbereidingsprocedure

De aanvraag van een omgevingsvergunning in de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan betrekking hebben op een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp. In dat geval kan het bevoegd gezag binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de beslistermijn van zes maanden eenmaal verlengen met maximaal zes weken. Een beslissing over het verlengen moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden genomen. Voordat het bevoegd gezag hierover een beslissing neemt moet de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze hierover te geven (art. 3:18, lid 2 Awb). De beslissing wordt gemotiveerd aan de aanvrager medegedeeld. Ook hierbij geldt dat tegen een besluit tot het al dan

<sup>7</sup> In een wijziging van de Awb (dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen) die op 1 oktober 2009 in werking is getreden, is in artikel 4:15 (nieuw) nog een aantal redenen opgenomen die kunnen leiden tot opschorting van de beslistermijn:

- de aanvrager heeft gedurende de beslistermijn schriftelijk ermee ingestemd met uitstel;
- de vertraging kan aan de aanvrager worden toegerekend;
- het bestuursorgaan is door overmacht niet in staat om de beschikking te geven.

niet verlengen van de beslistermijn in principe geen bezwaar of beroep mogelijk is (artikel 6:3 Awb).

Het komt in bepaalde gevallen (met name bij milieu) voor dat de beslissing op een aanvraag van een omgevingsvergunning niet kan worden gegeven dan nadat is voldaan aan bepaalde internationale verplichtingen, zoals overleg met de Europese Commissie. In dat geval wordt de beslistermijn opgeschort totdat deze procedure is afgerond (art. 3.10, lid 4 Wabo j° 13.9 Wm). Het verdient aanbeveling de aanvrager hiervan in kennis te stellen.



---

## Hoofdstuk 7 Voorbereidingsprocedures

### § 7.1 Algemeen

Na hetgeen in hoofdstuk 6 aan de orde is geweest, volgt de procedure die voorafgaat aan het nemen van een besluit op de aanvraag ofwel de voorbereidingsprocedure. De Wabo heeft de procedures voor het nemen van een besluit op de aanvraag geüniformeerd. Zoals blijkt uit § 6.2, moet het bevoegd gezag de aanvrager al bij het bericht van ontvangst van de aanvraag aangeven welke voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd.

De Wabo kent twee typen voorbereidingsprocedures:

1. de reguliere voorbereidingsprocedure en
2. de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Zowel de reguliere als de uitgebreide procedure zijn een uitwerking van de procedureregels in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bepalingen in de Wabo moeten daarom in samenhang worden gezien met de bepalingen in de Awb: de reguliere procedure samen met de bepalingen in hoofdstuk 4 Awb; de uitgebreide procedure samen met de bepalingen in afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

*In welke gevallen welke voorbereidingsprocedure?*

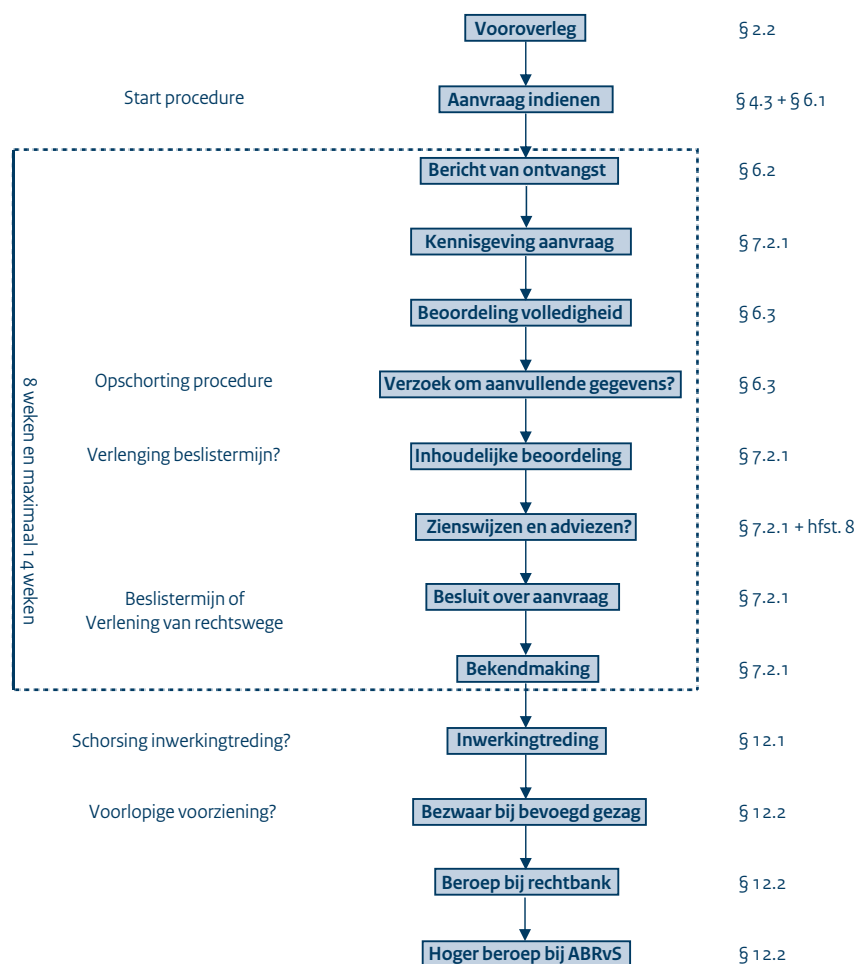
Alleen bij de in Deel I § 1.5 in vet aangegeven gevallen moet de *uitgebreide procedure* worden gevolgd. In alle andere gevallen moet de *reguliere procedure* worden gevolgd. Bij samenloop van activiteiten, waarvan sommige de reguliere procedure moeten doorlopen (zoals bouwen en slopen) en sommige andere (handelen in afwijking van bestemmingsplan, milieu of monumenten) de uitgebreide procedure moeten doorlopen, doorloopt de gehele aanvraag de uitgebreide procedure.

Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat de beschikking op de aanvraag met betrekking tot het veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk of de werking daarvan, die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan, waarvoor geen verplichting bestaat tot het opstellen van een mer en die niet leidt tot een andere inrichting of mijnbouwwerk (voorheen de artikel 8.19 Wm-melding) de reguliere procedure doorloopt (art. 3.10, lid 3). In artikel 5.19 van Mor is aangegeven welke gegevens bij een dergelijke aanvraag moeten worden verstrekt.

### § 7.2 Reguliere voorbereidingsprocedure

De reguliere voorbereidingsprocedure kan als volgt worden weergegeven (schema 1). De nummers in de derde kolom verwijzen naar de paragraafnummers uit Deel II van dit praktijkhandboek.

Schema 1 Reguliere voorbereidingsprocedure



De reguliere voorbereidingsprocedure bestaat – na het bericht van ontvangst – uit de volgende stappen:

1. kennisgeving van aanvraag;
2. zienswijze en adviezen;
3. besluitvorming door het bevoegd gezag;
4. bekendmaking van besluit.

#### § 7.2.1 Procedurestappen reguliere voorbereidingsprocedure

##### Kennisgeving van aanvraag

Het bevoegd gezag geeft zo spoedig mogelijk na indiening van de aanvraag kennis in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Hierbij kan gedacht aan de website van het bevoegd gezag. Voorlopig kan nog niet worden volstaan met het plaat-

sen van een kennisgeving van de aanvraag op de website. Bij de kennisgeving moet de datum van ontvangst van de aanvraag worden vermeld.

#### *Zienswijze en adviezen*

Wanneer het bevoegd gezag een vergunningaanvraag wil afwijzen, stelt het bevoegd gezag de aanvrager in sommige gevallen in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen (art. 4:7 Awb). Het moet dan ten eerste gaan om een afwijzing die steunt op gegevens en feiten die de aanvrager betreffen, bijvoorbeeld over de aard en de inrichting van een bedrijf bij het aanvragen van een vergunning. Als tweede voorwaarde geldt, dat de gegevens waarop de afwijzing is gebaseerd, afwijken van de gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt. In veel gevallen hoeft dus niet te worden gehoord, omdat bestuur en aanvrager over gegevens hetzelfde standpunt innemen. Dit is het geval als de aanvrager gegevens heeft verstrekt die door het bestuursorgaan niet worden betwist, maar die in verband met de toepasselijke wetgeving of geldende beleidsregels tot een afwijzing moeten leiden. Met andere woorden: een aanvrager van een reguliere omgevingsvergunning, die na toetsing aan bijvoorbeeld een gebonden kader moet worden afgewezen, hoeft niet vooraf aan de weigering te worden gehoord (tenzij er verschil van inzicht bestaat over de juistheid van de gegevens die de aanvrager betreffen). Voordat het bevoegd gezag een besluit over de vergunningaanvraag neemt, waartegen een belanghebbende die de vergunning niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het bevoegd gezag hem in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen (art. 4:8 Awb). Er zijn overigens weer uitzonderingen op deze hoorplicht: zie artikel 4:11 Awb. De belangrijkste uitzondering betreft lid b van dit artikel: er hoeft niet te worden gehoord als de belanghebbende reeds in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze bij een eerder beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen, en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan. Dit betekent dat in de gevallen waarin de reguliere omgevingsvergunning wordt gevraagd voor het uitvoeren van activiteiten in strijd met het bestemmingsplan, maar in overeenstemming met de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking (de "binnenplanse ontheffing"), er normaal gesproken geen hoorplicht is. In het kader van de bestemmingsplanprocedure is er immers al een mogelijkheid geweest bedenkingen in te dienen.

Dit ligt anders in het geval van de in artikel 2.12, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, bedoelde gevallen. Deze "kruimelgevallen" (de huidige ontheffing 3.23 Wro) zijn in een AMvB beschreven; meestal kent een gemeente beleidsregels hoe zij omgaat met deze regels. Aangezien er meestal geen inspraakprocedure heeft plaatsgevonden over dit beleid, zal in de meeste gevallen deze aanvraag om omgevingsvergunning wel aan een hoorplicht onderworpen zijn. De wet geeft overigens geen nadere procedurele regels (termijn) voor deze hoorplicht.

De toepassing van deze bepalingen moet plaatsvinden binnen de (verlengde) beslistermijn.

Wanneer de aanvraag betrekking heeft op de activiteit 'bouwen' moeten B&W advies vragen aan de welstandscommissie of de stadsbouwmeester, tenzij voor dat bouwwerk geen redelijke eisen van welstand zijn opgenomen in de welstandsnota of de vergunning om andere redenen al moet worden geweigerd. Wanneer GS zijn aangewezen als bevoegd gezag, verloopt het inwinnen van advies via B&W.

In het geval dat de activiteit plaatsvindt in een grondwaterbeschermingsgebied, zijn GS aangewezen als adviseur (art. 6.1 Bor).

*Besluitvorming*

De volgende stap in de procedure bestaat uit het nemen van het besluit door het bevoegd gezag. Hierbij moet het bevoegd gezag rekening houden met mogelijk ingediende zienswijzen en adviezen. In dit kader vindt besluitvorming plaats over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning of het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning.

*Bekendmaking van besluit*

Het besluit kan niet eerder in werking treden dan nadat het is bekendgemaakt (zie uitgebreid § 12.1.2). De verplichting tot bekendmaking van het definitieve besluit is nieuw bij de procedure van de bouwvergunning. De bekendmaking geschiedt door toezending van het besluit aan de aanvrager. Verder wordt een mededeling gedaan in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Deze mededeling geschiedt tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de toezending aan de aanvrager.

Het besluit wordt tevens toegezonden aan personen en instanties die als adviseur bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken (zie § 8.2). Het staat het bevoegd gezag vanzelfsprekend vrij om een afschrift van het besluit toe te zenden aan bepaalde andere personen of instanties of het besluit te plaatsen op de website.

*§ 7.2.2 Overschrijding beslistermijn reguliere voorbereidingsprocedure*

Overschrijding van de beslistermijn heeft bij de aanvragen van een omgevingsvergunning waarbij de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, belangrijke consequenties. In dat geval geldt een positief fatale termijn (de zgn. 'lex silencio positivo'). Dat wil zeggen dat de omgevingsvergunning na overschrijding van de beslistermijn 'van rechtswege' is verleend.

Onlangs is een algemene regeling van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen in de Awb in werking getreden. Deze paragraaf wordt in de Wabo grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit leidt ertoe dat:

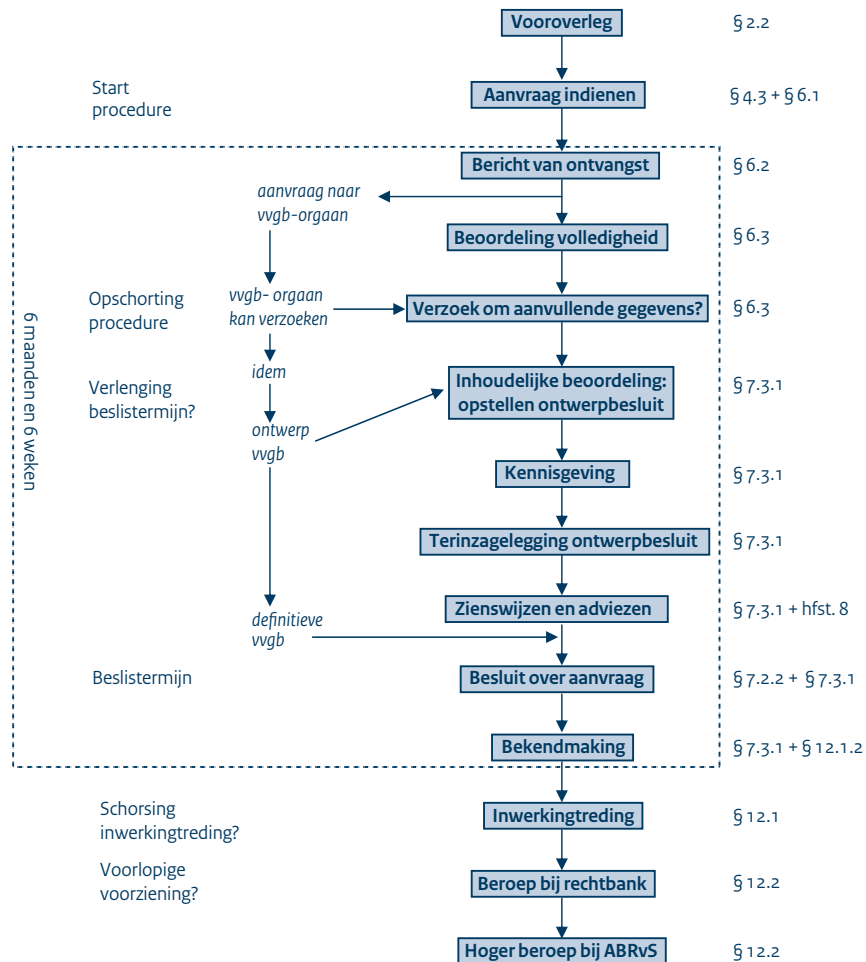
- het bevoegd gezag een beschikking, nadat zij van rechtswege is gegeven, binnen twee weken bekend moet maken;
- het bevoegd gezag de beschikking zo spoedig mogelijk moet mededelen aan de aanvrager en hiervan kennis geven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze;
- wanneer het bevoegd gezag dit niet binnen twee weken doet, het, na een ingebrekestelling door de aanvrager, een dwangsom verbeurt (zie artikel 4:20d Awb).

De termijn voor het indienen van bezwaar begint met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artikel 6:8, eerste lid, Awb).

**§ 7.3 Uitgebreide voorbereidingsprocedure**

De uitgebreide voorbereidingsprocedure kan als volgt worden weergegeven (schema 2). De nummers in de derde kolom verwijzen naar de paragraafnummers uit Deel II van dit praktijkhandboek.

**Schema 2 Uitgebreide voorbereidingsprocedure**



De uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat uit de volgende stappen:

- terinzagelegging ontwerpbesluit en kennisgeving;
- adviezen en zienswijzen;
- bekendmaking van besluit.

§ 7.3.1 Procedurestappen uitgebreide voorbereidingsprocedure

*Geen verplichte kennisgeving van aanvraag*

In tegenstelling tot de reguliere procedure behoeft bij de uitgebreide procedure geen kennisgeving van de aanvraag plaats te vinden. Vanzelfsprekend mag het bevoegd gezag wel een kennisgeving in dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze doen. Wanneer de aanvraag betrekking heeft op een inrichting die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een andere EU-lidstaat kan veroorzaken of op verzoek van die lidstaat, moet de aanvraag aan die lidstaat worden toegezonden.

*Terinzagelegging ontwerpbesluit en kennisgeving*

Het bevoegd gezag moet het ontwerpbesluit en alle daarop betrekking hebbende stukken ter inzage leggen. De terinzagelegging biedt derdebelanghebbenden de mogelijkheid om de diverse stukken in te zien en daarvan eventueel afschriften te maken. Het bevoegd gezag moet hieraan medewerking verlenen en mag voor het maken van afschriften ten hoogste de kosten in rekening brengen. Voorafgaand aan de terinzagelegging zendt het bevoegd gezag het ontwerpbesluit toe aan belanghebbenden en aan de aanvrager. De aanvrager kan het bevoegd gezag verzoeken om, voordat de stukken ter inzage worden gelegd, inzage te krijgen in de stukken in verband met geheimhouding. In bepaalde gevallen (art. 6.10 Bor) moet het bevoegd gezag het ontwerpbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken toezenden aan bepaalde bestuursorganen of de inspecteur.

*Geheimhouding*

Het kan zijn dat in de aanvraag of de daarbij behorende stukken bedrijfs- of fabricagegegevens of beveiligingsgegevens voorkomen die vertrouwelijk moeten blijven. Dit zal zich met name bij milieu-informatie voordoen. Daarnaast kan de aanvraag persoonsgegevens bevatten die vertrouwelijk moeten blijven. In het eerste geval kan de aanvrager het bevoegd gezag verzoeken deze stukken niet ter inzage te leggen en een tweede tekst te overleggen waarin deze informatie niet voorkomt. Het bevoegd gezag moet hierover binnen vier weken na het verzoek een beslissing nemen. Vervolgens wordt de behandeling van de aanvraag opgeschort totdat ofwel de tweede tekst is overgelegd ofwel onherroepelijk is beslist over de afwijzing van het verzoek (zie de artikelen 13.6 en 19.3 tot en met 19.5 Wm).

Voorafgaand aan de terinzagelegging moet het bevoegd gezag hiervan een mededeling doen in één of meer dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

In een tweetal gevallen moet publicatie in de Staatscourant plaatsvinden:

1. indien de aanvraag is gericht tot de centrale overheid;
2. indien de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van het bestemmingsplan, anders dan met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking of van in bij AMvB aangewezen gevallen of de beheersverordening wordt afgeweken (voorheen: projectbesluit).

Bij de mededeling in één of meer dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen wordt vermeld:

- de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit en
- indien van toepassing (zie § 8.5), de zakelijke inhoud van het ontwerp van de vvgb;
- waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;
- wie in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;
- op welke wijze: schriftelijk of mondeling zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht;
- binnen welke termijn zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht: zes weken;
- indien sprake is van een verlengde beslistermijn, de beslistermijn van het definitieve besluit.

*Zienswijzen*

Gedurende de termijn van de terinzagelegging (zes weken) kan *eenieder*<sup>8</sup> zienswijzen bij het bevoegd gezag inbrengen. Zij kunnen in ieder geval schriftelijk hun zienswijze inbrengen. Het bevoegd gezag kan zelf bepalen of zij ook in de gelegenheid worden gesteld mondeling hun zienswijze naar voren te brengen. In dat geval moet het bevoegd gezag hiervan een verslag maken. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen. Hierdoor kan een gedachtewisseling ontstaan, waardoor wellicht beroepsprocedures in een later stadium kunnen worden voorkomen.

*Geen zienswijzen*

Wanneer geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, wordt de beslistermijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure ingekort. In dat geval moet het bevoegd gezag binnen vier weken na afloop van de termijn van terinzagelegging een beslissing op de aanvraag nemen. Dat is mogelijk omdat er immers al een ontwerpbesluit ligt. Hiervan moet kennis worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (zie artikel 3:18, vierde lid, Awb).

*Adviezen*

Gedurende de termijn van de terinzagelegging (zes weken) worden de wettelijke adviseurs in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het ontwerpbesluit. Alleen bij rijksmonumenten is de adviestermijn op acht weken gesteld. Wanneer de adviseur niet binnen deze termijn advies heeft uitgebracht, kan het bevoegd gezag toch het besluit nemen. Wanneer de adviseur advies heeft uitgebracht, wordt dit vermeld in het besluit en wordt aangegeven wat hiermee is gebeurd.

*Bekendmaking*

Net als bij de reguliere procedure kan het besluit niet eerder in werking treden dan nadat het is bekendgemaakt (zie uitgebreid § 12.1.2). De bekendmaking geschiedt:

1. door toezending van het besluit aan de aanvrager en
2. door kennisgeving in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze.

In de gevallen waarin er kennisgeving van het ontwerpbesluit in de Staatscourant moet plaatsvinden, moet ook van het definitieve besluit mededeling in de Staatscourant worden gedaan.

Tegelijkertijd of zo spoedig mogelijk daarna wordt het besluit medegedeeld aan degenen die een zienswijze hebben ingebracht en aan de adviseurs (zie § 8.2).

*§ 7.3.2 Overschrijding beslistermijn uitgebreide voorbereidingsprocedure*

Het bevoegd gezag moet in de uitgebreide voorbereidingsprocedure in principe binnen zes maanden, eenmaal te verlengen met maximaal zes weken, een beslissing op de aanvraag

<sup>8</sup> Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wabo in de Tweede Kamer is via een amendement de kring van inspraakgerechtigden beperkt tot belanghebbenden. Aangezien bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer twijfels bestonden over de verhouding van deze beperking tot het Verdrag van Aarhus is hierover voorlichting gevraagd aan de Raad van State. Dit heeft ertoe geleid dat via de Invoeringswet de kring van inspraakgerechtigden weer is verruimd tot 'eenieder' (zie Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 56-57).

van een omgevingsvergunning nemen. De beslissing over het verlengen van de beslistermijn moet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden genomen (artikel 3:18, tweede lid, Awb). Overschrijding van de al dan niet verlengde beslistermijn leidt echter, in tegenstelling tot bij de reguliere voorbereidingsprocedure, niet tot een omgevingsvergunning die van rechtswege is verleend.

Om het tijdig beslissen te stimuleren is een algemene regeling in de Awb opgenomen (§ 4.1.3.2 en een aantal bepalingen in afdeling 6.2 Awb). Artikel 4:17 bevat de volgende regeling:

- Dwangsom bij niet tijdig beslissen: ten hoogste 42 dagen:
  - € 20,- per dag (eerste 14 dagen);
  - € 30,- per dag (volgende 14 dagen) en
  - € 40,- per dag overige dagen.
- Beroep voor aanvrager en versnelde behandeling daarvan.



---

## Hoofdstuk 8 Advies en verklaring van geen bedenkingen

### § 8.1 Algemeen

Bij de advisering over de aanvraag moet gezien worden:

- wie als adviseur zijn aangewezen;
- binnen welke termijn de adviseur advies moet uitbrengen;
- wat de status is van het advies.

In de Awb is een aantal bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op de advisering: Artikel 3:5: Adviseur is persoon of college die bij of krachtens wettelijk voorschrift is aangewezen belast met het adviseren over door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

Artikel 3:6: Het bevoegd gezag kan een termijn stellen waarbinnen een advies wordt verwacht. Wanneer het advies niet tijdig wordt uitgebracht of geen advies wordt uitgebracht, kan het bevoegd gezag toch een besluit nemen.

Artikel 3:7: Het bevoegd gezag stelt de adviseur de gegevens ter beschikking die hij nodig heeft voor zijn advisering. Het gaat derhalve niet alleen om de aanvraag of het ontwerpbesluit, maar ook om alle daaraan ten grondslag liggende stukken.

Artikel 3:16: De adviestermijn voor besluiten die met de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden voorbereid, bedraagt zes weken. Bij wettelijk voorschrift kan hiervan worden afgeweken.

Artikel 3:50: Het bevoegd gezag mag afwijken van een uitgebracht advies, maar moet dit met redenen omkleed motiveren in (de overwegingen bij) het besluit. Hiervan is in de Wabo (deels) afgeweken ten aanzien van het bindend advies en de vvgb (zie hierna).

Elders in de Wabo is een aantal bepalingen opgenomen die de adviseur bepaalde (extra) bevoegdheden geeft. In artikel 2.29, eerste lid, is bepaald dat de adviseur het bevoegd gezag kan verzoeken voorschriften te wijzigen of de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. In artikel 5.20, eerste lid, is bepaald dat de adviseur het bevoegd gezag kan verzoeken handhavend op te treden.

### § 8.2 Aanwijzing van adviseurs

In de huidige regelgeving (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 7 van het Ivb) wordt onderscheid gemaakt tussen adviseurs en betrokken bestuursorganen.

*Adviseurs* zijn bedoeld om het bevoegd gezag bij de besluitvorming gebruik te laten maken van de relevante deskundigheid die het bestuursorgaan ter zake van de betrokken activiteit mist. Bij *betrokken bestuursorganen* gaat het om de behartiging van de aan dat bestuursorgaan toevertrouwde belangen. In het Bor heeft geen aanwijzing van 'betrokken bestuursorganen' meer plaatsgevonden, maar is ten aanzien van deze overheidsorganen aangesloten bij de omschrijving van belanghebbende in artikel 1:2 van de Awb. Bepalend hiervoor is of de aanvraag belangen raakt die aan het bestuursorgaan zijn toevertrouwd.

De aanwijzing van adviseurs (andere bestuursorganen of instanties die het bevoegd gezag advies uitbrengen over de aanvraag of het ontwerpbesluit op de aanvraag) heeft plaatsgevon-

den in de Wabo en in hoofdstuk 6 van het Bor. De volgende instanties of bestuursorganen zijn als adviseur aangewezen:

- B&W in alle gevallen waarin zij niet het bevoegd gezag zijn;
- GS in grondwaterbeschermingsgebieden;
- waterkwaliteitsbeheerder bij indirecte lozingen vanuit inrichtingen;
- welstandscommissie of stadsbouwmeester bij bouwen;
- regionale brandweer bij bepaalde inrichtingen;
- GS bij een gezoneerd industrieterrein;
- GS bij aanvragen als bedoeld in artikel 3.10, derde lid (voormalige artikel 8.19 Wm-meldingen);
- Minister van OCW in bepaalde gevallen bij beschermde rijksmonumenten (zie artikel 6.4 Bor);
- GS bij bepaalde provinciale monumenten;
- VROM-Inspectie bij bepaalde inrichtingen (zie artikel 6.3, tweede lid, en Bijlage III Bor);
- Inspecteur-generaal der mijnen bij mijnbouwwerken.

Daarnaast kunnen in provinciale of gemeentelijke verordeningen nog andere personen of colleges als adviseur worden aangewezen. Bij de aanwijzing in een gemeentelijke verordening kan onder andere worden gedacht aan de gemeentelijke monumentencommissie.

De aangewezen adviseurs moeten door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Zij zijn niet verplicht een advies uit te brengen.

### § 8.3 Termijn van advisering

Zoals uit de Awb volgt, is de adviseur verplicht om binnen zes weken advies uit te brengen. Hiervan kan bij wettelijk voorschrift worden afgeweken. Dit is in artikel 6.4, tweede lid, van het Bor gebeurd ten aanzien van de advisering door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed bij rijksmonumenten. Deze rijksdienst krijgt acht weken de tijd voor het uitbrengen van advies. De beslistermijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning schort niet op door het vragen van advies.

### § 8.4 Status van advisering

De status van het advies heeft betrekking op de vraag in hoeverre het bevoegd gezag van het advies van de adviseur mag afwijken. In de Wabo wordt een aantal verschillende soorten advies onderscheiden:

1. regulier advies;
2. facultatief advies;
3. advies waterkwaliteitsbeheerder bij indirecte lozingen.

In § 8.5 wordt ingegaan op een specifieke advisering in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen.

#### § 8.4.1 Regulier advies

Dit is het advies dat wordt uitgebracht door een daartoe in de regelgeving aangewezen adviseur. Het bevoegd gezag is verplicht om deze adviseur om advies te vragen. De adviseur is niet

verplicht om advies uit te brengen. Wanneer de adviseur advies uitbrengt, moet het bevoegd gezag bij de besluitvorming over de vergunningaanvraag met het advies rekening houden. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag uitsluitend gemotiveerd van het advies kan afwijken.

#### § 8.4.2 *Facultatief advies*

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid een als adviseur aangewezen bestuursorgaan nader bij de vergunningverlening te betrekken (zie artikel 2.26, vierde lid, Wabo). Deze mogelijkheid is met name van belang voor activiteiten waaromtrent bij het betrokken bestuursorgaan specifieke deskundigheid aanwezig is, bijvoorbeeld bij de gemeente op het terrein van bouwen.

Met behulp van deze mogelijkheid kan de provincie, wanneer zij als bevoegd gezag is aangewezen, gebruik maken van de deskundigheid bij gemeenten op het terrein van bijvoorbeeld bouwen. De provincie is niet verplicht van deze mogelijkheid gebruik te maken. Zij kunnen ofwel zelf deskundigheid in huis nemen ofwel gebruik maken van de deskundigheid van een extern adviesbureau.

Het advies kan betrekking hebben op gegevens over de toepasselijke lokale voorschriften, welstandsbeleid, feitelijke staat, etc. die met het oog op de beslissing op de aanvraag van belang zijn.

Het advies kan echter ook betrekking hebben op de mogelijkheid om het betrokken bestuursorgaan te verzoeken om vergunningvoorschriften op te stellen of de toetsing aan het Bouwbesluit uit te voeren.

Het bevoegd gezag en het betrokken bestuursorgaan zullen nadere afspraken moeten maken over onder andere de termijn waarbinnen advies zal worden uitgebracht, de kwaliteit van het advies en de financiering van de advisering.

Deze mogelijkheid biedt geen basis voor volledige delegatie of mandaat van vergunningverlening of onderdelen daarvan door het bevoegd gezag aan het adviserend bestuursorgaan. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de beoordeling van alle vergunningplichtige activiteiten van de omgevingsvergunning.

#### § 8.4.3 *Advies door waterkwaliteitsbeheerder bij indirecte lozingen*

De positie van de waterkwaliteitsbeheerder in het geval van indirecte lozingen bij inrichtingen of mijnbouwwerken hangt samen met de bijzondere verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder voor de rioolwaterzuivering en de kwaliteit van het oppervlaktewater. De meeste indirecte lozingen vallen tot op heden uitsluitend onder het stelsel van de Wet milieubeheer. Bij een deel van deze lozingen geldt aanvullend op de regeling in de Wet milieubeheer een regeling op grond van de Wvo. In het kader van bovenstaande afspraken is besloten deze dubbele regeling te laten vervallen. De regels voor indirecte lozingen (vergunningstelsel en algemene regels) zullen in de toekomst uitsluitend op de Wet milieubeheer/Wabo worden gebaseerd.

Vanwege de verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (denk ook aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water) is het van belang dat de waterkwaliteitsbeheerder nauw betrokken wordt bij de vergunningverlening en handhaving. Op deze wijze kan ook gebruik worden

gemaakt van de daar aanwezige capaciteit en deskundigheid. Het bevoegd gezag moet daarom bij alle indirecte lozingen vanuit inrichtingen de waterkwaliteitsbeheer in de gelegenheid stellen om advies uit te brengen.

Vervolgens kunnen zich bij de advisering door de waterkwaliteitsbeheerder twee situaties voordoen:

1. Artikel 2.26, eerste lid: de waterkwaliteitsbeheerder brengt advies uit. Dit is een regulier advies: het bevoegd gezag betreft dit advies bij de besluitvorming over de aanvraag en kan gemotiveerd van dit advies afwijken.
2. Artikel 2.26, tweede lid: de waterkwaliteitsbeheerder brengt advies uit en deelt daarbij mede dat daarbij aangegeven voorschriften aan de vergunning verbonden moeten worden dan wel dat de vergunning moet worden geweigerd. In deze gevallen is het advies bindend. Het bevoegd gezag moet dienovereenkomstig handelen. De waterkwaliteitsbeheerder mag alleen van deze bevoegdheid gebruik maken, wanneer de doelmatige werking van de rioolwaterzuivering zou worden belemmerd of de grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden worden overschreden.

Onder de term “voorziening voor de inzameling van en het transport van afvalwater” vallen niet alleen rioolstelsels die op een rioolwaterzuivering zijn aangesloten, maar ook hemelwaterriolen of drainagestelsels, waarlangs afvalwater het oppervlaktewater kan bereiken.

## § 8.5 Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)

### § 8.5.1 Algemeen

In het algemeen wordt het adviesrecht, zoals hiervoor is beschreven, voldoende geacht om inhoud te geven aan de betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de besluitvorming van het bevoegd gezag. In een beperkt aantal gevallen wordt dit adviesrecht niet voldoende geacht. Het gaat dan om gevallen waarin:

- een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit;
- de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten.

Het belangrijkste verschil tussen een advies en een vvgb is hierin gelegen dat een vvgb bindend is in al haar onderdelen. Door de vvgb wordt de beslissing over één of meer aspecten van de omgevingsvergunning aan een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag overgelaten.

Het bevoegd gezag is verplicht volledige uitvoering te geven aan de vvgb die door het andere bestuursorgaan (vvgb-orgaan) wordt gegeven. Het bevoegd gezag mag ter zake zelf geen voorschriften stellen. Het bevoegd gezag kan die voorschriften ook niet wijzigen. In feite heeft het vvgb-orgaan een deelbevoegdheid ten aanzien van deze aspecten. De omgevingsvergunning moet op grond van artikel 2.20a van de Wabo worden geweigerd indien de vvgb wordt geweigerd (zie § 9.4.12).

Het bevoegd gezag kan wel met het oog op andere aspecten voorschriften aan de vergunning verbinden en moet zorgen voor een goede afstemming van de verschillende voorschriften (zie artikel 2.22, tweede lid). In verband hiermee is het van belang dat er in de verschillende fasen van de vergunningverlening goed overleg plaatsvindt tussen het bevoegd gezag en het vvgb-orgaan.

Het vvgb-orgaan is niet vrij bij de belangenafweging bij het al dan niet verlenen van een vvgb of het verbinden van voorschriften aan een vvgb. Op grond van artikel 2.27, derde lid, is het vvgb-orgaan hierbij gebonden aan de belangen die in de betrokken wet of AMvB zijn aangegeven. Zo is de gemeenteraad bij het verlenen van een vvgb in geval van handelen in afwijking van bestemmingsplan (voorheen: projectbesluit) gebonden aan het criterium 'belang van een goede ruimtelijke ordening'. GS zijn bij het verlenen van een vvgb bij ondergrondse opslag gebonden aan het criterium 'belang van de bescherming van het milieu'. Het vvgb-orgaan moet op grond van artikel 2.27, vierde lid, aangeven dat de bij de vvgb aangegeven voorschriften nodig zijn in het belang van die aspecten waarvoor een vvgb is gegeven.

De verplichting om een vvgb te vragen heeft niet alleen betrekking op de eerste vergunningverlening, maar ook op de gevallen waarin een wijziging van de vergunning wordt aangevraagd. Voorwaarde hiervoor is wel dat het onderwerp van de verklaring of het belang een rol speelt bij de wijziging. Als dat geen rol speelt, is geen vvgb nodig.

Elders in de Wabo is een aantal bepalingen opgenomen dat het vvgb-orgaan bepaalde (extra) bevoegdheden geeft. In artikel 2.29, eerste lid, is bepaald dat het vvgb-orgaan het bevoegd gezag kan verzoeken voorschriften te wijzigen of de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. In artikel 5.20, eerste lid, is bepaald dat het vvgb-orgaan het bevoegd gezag kan verzoeken handhavend op te treden. In artikel 5.20, eerste lid, is bepaald dat het vvgb-orgaan het bevoegd gezag kan verzoeken handhavend op te treden. In een enkel geval (zie artikel 5.2 Wabo en de artikelen 6.7 en 6.9, derde lid, van Bor) heeft het vvgb-orgaan de bevoegdheid om zelf handhavend op te treden.

#### § 8.5.2 In welke gevallen een vvgb

De gevallen waarin het bevoegd gezag aan een ander bestuursorgaan een vvgb moet vragen, worden aangewezen bij wet en in het Bor.

##### *Aanwijzing bij wet*

Bij de aanwijzing op wettelijk niveau gaat het om de twee volgende gevallen:

1. handelingen waarvoor voorheen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist is;
2. handelingen waarvoor voorheen een ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet vereist is.

In deze gevallen zijn momenteel GS resp. de minister van LNV bevoegd gezag. Een alternatief voor de vvgb had kunnen zijn om de verlening van de omgevingsvergunning in deze gevallen te leggen op het niveau van GS resp. de minister. Dit zou echter een centralisatie van bevoegdheden hebben betekend. Onder het regime van de Wabo is, wanneer de gemeente bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, ten aanzien van de aspecten natuurbescherming of flora en fauna een vvgb van de provincie of de minister nodig.

*Aanwijzing in het Bor*

Bij de aanwijzing in het Bor gaat het om de volgende vijf gevallen:

1. Het opslaan in een ondergronds gelegen inrichting van afvalstoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn dan wel gevaarlijke stoffen.
2. Het afwijken van een bestemmingsplan, anders dan in bij AMvB aangewezen (kruimel) gevallen, of een beheersverordening (voormalige projectbesluiten en besluiten tot buitenwerkingstelling van een beheersverordening).
3. Het afwijken van regels die door de provincie of het Rijk zijn gesteld ten aanzien van de inhoud van het bestemmingsplan.
4. Voorheen provinciale niet-IPPC en niet-BRZO-inrichtingen.
5. Mijnbouwactiviteiten in inrichtingen die in hoofdzaak geen mijnbouwwerk zijn.

Ad 1. Voor deze activiteit is in de huidige situatie sprake van een dubbel vergunningstelsel. De Minister van EZ is bevoegd gezag voor een mijnbouwwerk en GS zijn bevoegd gezag voor de ondergrondse opslag. De Wabo gaat uit van één bevoegd gezag. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van EZ is aangewezen als bevoegd gezag voor het gehele mijnbouwwerk. Wanneer sprake is van ondergrondse opslag, moeten GS een vvgb verlenen (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 53).

Ad 2. Tot de inwerkingtreding van de Wabo stelt de gemeenteraad het projectbesluit vast (zie artikel 3.10 Wro). Met de Wabo wordt deze constructie zodanig gewijzigd dat de gemeenteraad niet meer het projectbesluit vaststelt, maar daaromtrent een vvgb verleent aan het bevoegd gezag: B&W (GS of de minister). De gemeenteraad kan deze bevoegdheid, net als in de huidige situatie, delegeren aan B&W.

Ad 3. In artikel 4.1 Wro is de bevoegdheid opgenomen om bij provinciale verordening regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. In artikel 4.3, derde lid, Wro is een soortgelijke bevoegdheid voor de minister opgenomen. In deze regels kan een ontheffingsbevoegdheid (door GS of de minister) worden opgenomen. Vanuit het uitgangspunt van één bevoegd gezag en om centralisatie te voorkomen (zie hiervoor) is ook in deze gevallen gekozen voor een vvgb.

Ad 4. In het kader van het nadere kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans is onder andere besloten om de vergunningverlening (en handhaving) van de provinciale niet-IPPC en niet-BRZO inrichtingen te decentraliseren van de provincie naar de gemeente. Deze decentralisatie gaat tot 1 januari 2012 gepaard met een vvgb van de provincie ten aanzien van de milieu-aspecten.

Ad 5. Het gaat hierbij om inrichtingen waarin de mijnbouwactiviteiten niet als kernactiviteit van de inrichting worden gezien, bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>-opslag bij een groot chemisch bedrijf of warmteopslag bij een tuinbouwbedrijf. In dat geval blijft de gemeente of provincie bevoegd gezag en verleent de Minister van EZ een vvgb ten aanzien van de mijnbouwactiviteiten.

### § 8.5.3 Procedure van een vvgb

Het vragen en verlenen van een vvgb kost de nodige tijd. Daarom is bepaald dat in geval van een vvgb altijd de uitgebreide procedure moet worden gevolgd. Procedureel zijn met name het bevoegd gezag en het vvgb-orgaan (in de meeste gevallen GS of de minister) partij bij een vvgb.

De procedure van de vvgb is beschreven in artikel 3.11 en bestaat uit de volgende stappen:

- Het bevoegd gezag stuurt het vvgb-orgaan onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij behorende stukken.
- Wanneer het vvgb-orgaan daarom verzoekt vraagt het bevoegd gezag aanvullende gegevens aan de aanvrager. Deze bevoegdheid is beperkt tot de gegevens die het vvgb-orgaan nodig heeft voor de beoordeling van de aanvraag. Het vvgb-orgaan kan tevens verzoeken de beslistermijn te verlengen (zie § 6.7).
- Het vvgb-orgaan zendt een ontwerp-vvgb aan het bevoegd gezag; deze ontwerp-vvgb wordt tegelijk met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd.
- Zienswijzen en adviezen naar aanleiding van de ontwerp-vvgb worden onverwijld naar het vvgb-orgaan gezonden.
- Het vvgb-orgaan geeft de definitieve vvgb af.
- Het bevoegd gezag neemt een besluit met inachtneming van de vvgb.

Uit deze beschrijving van de procedure blijkt de wederzijdse afhankelijkheid tussen het bevoegd gezag en het vvgb-orgaan. Daarom is het van groot belang dat zij goede afspraken maken zodat geen vertraging in de procedure optreedt.

De vvgb wordt vermeld in het besluit op de aanvraag en een exemplaar van de vvgb wordt bij het besluit gevoegd. Op deze wijze wordt de vvgb een integraal onderdeel van het besluit op de aanvraag.

De aanvrager of derdenbelanghebbenden kunnen niet tegen de vvgb als zodanig in beroep gaan. De negatieve lijst van de Awb is hiertoe aangepast. Het bevoegd gezag kan in een uitzonderlijk geval wel tegen de vvgb in beroep gaan, nadat de beschikking waarop de vvgb betrekking heeft, is bekendgemaakt (zie artikel 6.5 Wabo). De beroepstermijn vangt in dit geval aan de dag na de dag waarop mededeling is gedaan van het besluit waarop de vvgb betrekking heeft.

Het is niet geheel uitgesloten dat een bestuurorgaan voor meerdere activiteiten binnen een project een vvgb moet verlenen. In geval van een dergelijke samenloop is in artikel 2.28 bepaald dat het vvgb-orgaan over alle verklaringen in één vvgb moet beslissen. Op deze wijze wordt afstemming tussen de verschillende vvgb's bevorderd en wordt voorkomen dat het bevoegd gezag met meer dan één vvgb per bestuurorgaan wordt geconfronteerd.

---

## Hoofdstuk 9 Inhoudelijke beoordeling: weigeringsgronden

### § 9.1 Algemeen

Bij de inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunning komt allereerst de vraag aan de orde of en zo ja, om welke reden de omgevingsvergunning kan worden verleend. Daartoe moet eerst worden bekeken of de vergunning geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd. Deze vragen worden in Hoofdstuk 9 beantwoord. In Hoofdstuk 10 komen de overige inhoudelijke aspecten van de omgevingsvergunning aan de orde, zoals welke voorschriften kunnen of moeten aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

### § 9.2 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden in de wetten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, verschillen nogal van karakter en inhoud. De Woningwet bevat in artikel 44 een imperatief en limitatief stelsel van weigeringsgronden: de bouwvergunning mag slechts en moet worden geweigerd, indien de aanvraag in strijd is met het Bouwbesluit, met de bouwverordening, met het bestemmingsplan, etc. Dit stelsel biedt weinig beleidsvrijheid bij het beoordelen van de aanvraag. De Wet milieubeheer bevat in artikel 8.10 een ander type stelsel van weigeringsgronden: de vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Dit stelsel biedt juist veel beleidsvrijheid om de vergunning te weigeren of, zoals in de praktijk veel voorkomt, voorschriften aan de vergunning te verbinden. Vanwege dit verschil in karakter en inhoud bevat de Wabo (nog) geen geïntegreerd stelsel van weigeringsgronden op basis waarvan de aanvraag voor een vergunning wordt beoordeeld. Wel is het de bedoeling om op termijn te komen tot een meer samenhangend stelsel.

De weigeringsgronden uit de verschillende wetten zijn overgenomen in de artikelen 2.10 tot en met 2.20. De activiteiten die onderdeel uitmaken van een project waarvoor een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend, zullen worden beoordeeld op basis van dezelfde weigeringsgronden als van vóór het moment van inwerkingtreding van de Wabo. Zo zal de activiteit 'bouwen' getoetst moeten (blijven) worden aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening (art. 2.10). Wanneer sprake is van een inrichting, zal een beoordeling van de milieuaspecten plaatsvinden op basis van artikel 2.14. De beoordeling in het kader van de Wabo is derhalve een *optelsom van bestaande toetsingsgronden*.

Het gebruik van de woorden "voor zover" in deze bepalingen betekent dat het toetsingscriterium alleen betrekking heeft op de activiteit waarop de bepaling ziet. Bij projecten die uit meerdere van de in de artikelen 2.1. of 2.2 genoemde activiteiten bestaan, wordt elk van de activiteiten alleen getoetst aan het daarop betrekking hebbende toetsingskader.

#### *Geen hiërarchie van weigeringsgronden*

Bij de beoordeling van de aanvraag is geen hiërarchie aangebracht tussen de verschillende weigeringsgronden. Dat wil zeggen dat bij de beoordeling van de aanvraag geen enkele weigeringsgrond voorrang heeft boven een andere. Wanneer blijkt dat een activiteit in strijd



komt met één van de weigeringsgronden, zal de omgevingsvergunning in principe geweigerd moeten worden. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de gemeente niet bereid is een projectbesluit te nemen, waardoor de strijdigheid met het bestemmingsplan kan worden opgeheven. In dat geval moet de omgevingsvergunning, afgezien van de mogelijkheid van gedeeltelijk weigeren (zie hierna) in zijn geheel worden geweigerd.

Ook al is er geen hiërarchie tussen de verschillende weigeringsgronden, het is wel verstandig bij de beoordeling van de aanvraag te beginnen met de weigeringsgronden waarbij de minste beleidsvrijheid aanwezig is. Dit bespaart tijd van de verschillende beoordelaars bij het bevoegd gezag en ergernis bij de aanvrager.

In veel gevallen kan de omgevingsvergunning worden verleend of kan via voorschriften (zie Hoofdstuk 10) worden tegemoetgekomen aan mogelijke bezwaren van derden.

### § 9.3 Gedeeltelijk weigeren

De aanvraag om een omgevingsvergunning kan betrekking hebben op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten, zoals het slopen van een bouwwerk, het bouwen van een woning en het maken van een uitweg. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt ieder van deze activiteiten getoetst aan de weigeringsgronden die in de artikelen 2.10 tot en met 2.20 zijn opgenomen. Indien voor één van deze activiteiten een weigeringsgrond van toepassing is, moet de gehele vergunning in principe geweigerd worden.

Artikel 2.21 maakt het onder bepaalde omstandigheden mogelijk de omgevingsvergunning te verlenen voor die activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd. Het gedeeltelijk verlenen van de omgevingsvergunning kan *alleen op verzoek* van de aanvrager. Er zijn geen beperkingen gesteld aan het moment waarop een dergelijk verzoek moet worden gedaan. Het verzoek kan worden gedaan direct bij het indienen van de aanvraag, maar ook gedurende de procedure, bijvoorbeeld wanneer derdebelanghebbenden bezwaren hebben tegen bepaalde activiteiten binnen het project.

Er is een tweetal beperkingen aan deze bevoegdheid:

1. Het artikel maakt het voor het bevoegd gezag niet mogelijk te komen tot het gedeeltelijk positief beschikken op onderdelen van de activiteit, bijvoorbeeld de aanvraag om vergunning heeft betrekking op het bouwen van een hotel van acht verdiepingen en de vergunning wordt verleend voor een hotel van vier verdiepingen. Uit de jurisprudentie blijkt dat de grondslag van de vergunningaanvraag niet mag worden verlaten. Indien dat noodzakelijk is, moet de vergunning worden geweigerd.
2. De toepassing van dit artikel is beperkt tot activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden (zie artikel 2.7), bijvoorbeeld bij het verbouwen van een monument is sprake van de vergunningplichtige activiteiten 'bouwen' en 'wijzigen van een monument'. Deze activiteiten hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Bij een weigeringsgrond voor één van beide zal de gehele omgevingsvergunning geweigerd moeten worden.

## § 9.4 Inhoud weigeringsgronden

### § 9.4.1 *Bouwen*

Artikel 2.10 bevat de weigeringsgronden voor de activiteit ‘bouwen’, zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder a, is omschreven. De in dit artikel opgenomen toetsingsgronden zijn vrijwel één-op-één overgenomen van artikel 44 van de Woningwet. Net als in de Woningwet is dit artikel imperatief geformuleerd: “wordt geweigerd”. Dit betekent dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd wanneer strijd ontstaat met één van de in artikel 2.10, eerste lid, genoemde gronden. De in onderdeel e opgenomen toetsingsgrond is ingevoerd via de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.

De situatie kan zich (geregeld) voordoen dat bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘bouwen’ tevens sprake is van strijdigheid met planologische regelgeving, bijvoorbeeld een bestemmingsplan. In dat geval is in artikel 2.10, tweede lid, bepaald dat de aanvraag voor de activiteit ‘bouwen’ van rechtswege tevens moet worden aangemerkt als een aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘planologisch strijdig gebruik’ als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c. Het bevoegd gezag neemt dan in één keer een beslissing over beide activiteiten.

### § 9.4.2 *Aanleggen van een werk*

Artikel 2.11, eerste lid, bevat de weigeringsgronden voor de activiteit ‘aanleggen van een werk’, zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder b, omschreven. Zo moet de omgevingsvergunning worden geweigerd, wanneer sprake is van strijdigheid met onder andere de regels in het bestemmingsplan, de beheersverordening, een voorbereidingsbesluit of het exploitatieplan. Het tweede lid maakt het mogelijk om toch in bepaalde gevallen een omgevingsvergunning te verlenen, namelijk wanneer de regels in het bestemmingsplan, de beheersverordening, een voorbereidingsbesluit of het exploitatieplan afwijking toestaan.

### § 9.4.3 *Bestemmingsplan en beheersverordening*

In artikel 2.12 worden in de omgevingsvergunning overgenomen de huidige binnen- en buitenplanse ontheffingen van het bestemmingsplan, het projectbesluit en de daarmee vergelijkbare ontheffingen van de beheersverordening en het exploitatieplan uit de Wro. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, is het verboden om zonder omgevingsvergunning te handelen in strijd met een bestemmingsplan, beheersverordening, een voorbereidingsbesluit of exploitatieplan of de regels gesteld krachtens artikel 4.1 of 4.3 van de Wro. In artikel 2.12 van de Wabo zijn vervolgens de gevallen opgenomen waarin een omgevingsvergunning kan worden verkregen.

In artikel 2.12, eerste lid, onder a, kunnen de volgende gevallen worden onderscheiden:

- onder 1<sup>o</sup>: de binnenplanse ontheffing van een bestemmingsplan (art. 3.6, lid 1, onder c, Wro) of de beheersverordening (art. 3.38, lid 4, Wro);
- onder 2<sup>o</sup>: de bij AMvB aangewezen gevallen; het betreft de zgn. kruimellijstgevallen, bedoeld in artikelen 3.23 en 3.38, lid 6, Wro. De aanwijzing zal geschieden in bijlage II van het Bor;

- onder 3<sup>o</sup>: het handelen in afwijking van bestemmingsplan (art. 3.10 Wro) en de daarmee vergelijkbare afwijking van de beheersverordening (art. 3.40 ev. Wro); een dergelijke omgevingsvergunning moet worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Artikel 2.12, eerste lid, onder b, heeft betrekking op het exploitatieplan (art. 6.13 Wro); een dergelijke omgevingsvergunning moet voldoen aan de regels over afwijking die in het exploitatieplan zijn opgenomen.

Artikel 2.12, eerste lid, onder c, heeft betrekking op de op grond van de artikelen 4.1 of 4.3 van de Wro bij AMvB of provinciale verordening gestelde regels. Hoewel deze regels zich primair richten tot een gemeente, kunnen zij ook rechtstreeks van belang zijn voor degene die een bepaalde activiteit wil uitvoeren. Dit kan zich voordoen gedurende de periode dat die regels nog niet overeenkomstig artikel 4.1, tweede lid, van de Wro in het bestemmingsplan zijn verwerkt. Uit de betrokken regels zal moeten blijken of van die regels kan worden afgeweken.

Artikel 2.12, eerste lid, onder d, heeft betrekking op het voorbereidingsbesluit. In de Wabo wordt onder voorbereidingsbesluit verstaan elk besluit waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.7 Wro.

In artikel 2.12, tweede lid, is de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan en beheersverordening (art. 3.22 en 3.38 lid 6 Wro) opgenomen. Voor die gevallen zal een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend.

Via de Invoeringswet Wabo zijn de betreffende bepalingen uit de Wro gehaald. In al deze gevallen wordt gesproken over een omgevingsvergunning en is bijvoorbeeld geen sprake meer van een projectbesluit, maar van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3<sup>o</sup>, van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

#### § 9.4.4 Brandveiligheid

Artikel 2.13 bevat de weigeringsgrond voor de activiteit 'het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op de brandveiligheid', zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder d, is omschreven. De omgevingsvergunning moet in deze gevallen worden geweigerd indien de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk niet voldoende is verzekerd.

#### § 9.4.5 Milieu

Artikel 2.14 bevat de weigeringsgronden voor de activiteit 'het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk', als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e. De toetsingsgronden in het eerste lid zijn overgenomen van artikel 8.8 van de Wm. De hierin gevolgde systematiek van 'betrekken bij' (art. 8.8, lid 1 Wm), 'rekening houden met' (art. 8.8, lid 2 Wm) en 'in acht nemen' (art. 8.8, lid 3 Wm) is hierbij ook overgenomen.

In het eerste lid, onder c, onder 4<sup>o</sup>, is een relatie gelegd met het advies van de waterkwaliteitsbeheerder op grond van artikel 2.26, tweede lid. In dit artikel is bepaald dat de waterkwaliteitsbeheerder kan adviseren dat bepaalde voorschriften aan de omgevingsvergun-

ning verbonden moeten worden of dat de vergunning geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd. In die gevallen moet het bevoegd gezag op grond van dit artikellid een en ander in acht nemen. Dit laat onverlet dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgen dat, met inachtneming van het advies van de waterkwaliteitsbeheerder, geen strijd ontstaat met het bepaalde in artikel 2.14 en bij of krachtens artikel 2.22.

In het tweede lid is een relatie gelegd tussen BRZO-bedrijven<sup>9</sup> en beschermde natuurgebieden. Op grond van dit artikellid moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat de beslissing op de aanvraag om een vergunning niet tot gevolg heeft dat minder dan voldoende afstand aanwezig is tussen de inrichting en het beschermde natuurgebied. Bij de beoordeling van de afstand moet het bevoegd gezag de effecten van een ongewoon voorval in de inrichting mede betrekken. Deze verplichting vloeit voort uit een aanpassing van de Europese Post-Seveso-richtlijn.

In het derde lid is de weigeringsgrond van artikel 8.10, eerste lid, van de Wm overgenomen. De verplichte weigeringsgronden van artikel 8.10, tweede lid, van de Wm zijn niet overgenomen. In dit artikellid wordt verwezen naar weigeringsgronden die op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder c, “in acht genomen” moeten worden. Bij het ontstaan van strijd met hetgeen in acht genomen moet worden, moet dit leiden tot weigering van de vergunning ook zonder dat dit uitdrukkelijk is voorgeschreven. In het derde lid is de motiveringsverplichting van artikel 8.8, vierde lid, van de Wm overgenomen.

Het vierde lid legt op het bevoegd gezag de verplichting om in de motivering van de beslissing op de aanvraag aan te geven op welke wijze is omgegaan met hetgeen is gesteld in het eerste lid, onder a. Deze verplichting is overgenomen van artikel 8.8, vierde lid, Wm.

Het vijfde lid heeft betrekking op de weigeringsgronden bij een melding van ‘verandering met geen dan wel gunstige gevolgen’, zoals deze tot nu toe in artikel 8.19 Wm was opgenomen. Met het vijfde lid wordt bewerkstelligd dat in dat geval niet het volledige toetsingskader van artikel 2.14 moet worden gevolgd, maar alleen bezien moet worden of voldaan is aan de criteria van artikel 3.10, derde lid.

In het zesde lid is de grondslag opgenomen om bij of krachtens AMvB regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop voor inrichtingen en mijnbouwwerken de best beschikbare technieken moeten worden bepaald. Deze bepaling is overgenomen uit artikel 8.11, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Aan deze bepaling is tot nu toe uitvoering gegeven in artikel 5a.1 van het Ivb en de Regeling aanwijzing BBT-documenten. De aanwijzing van de BBT-documenten vindt nu plaats in de (bijlage bij) Mor.

Het toetsingskader voor inrichtingen is eveneens van toepassing op *mijnbouwwerken*. Bij het toepassen van de verschillende criteria dient rekening te worden gehouden met de aard van de activiteit. Niet voor elk mijnbouwwerk zal het noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld vanwege het niet-permanente karakter van de activiteit, de te verwachten ontwikkelingen van het gebied waarin het is gelegen, bij de besluitvorming te betrekken. In een enkel geval is de

---

<sup>9</sup> Dit zijn bedrijven die in het Besluit risico's zware ongevallen als zodanig zijn aangewezen.

toepassing van artikel 2.14 niet van toepassing op mijnbouwwerken: zie artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 2°.

#### § 9.4.6 Monumenten

Het toetsingscriterium in artikel 2.15 heeft betrekking op de activiteit 'het slopen, verstoren, verplaatsen, etc. van een beschermd monument' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f. Het toetsingscriterium is in zijn formulering nieuw, maar is ontleend aan hetgeen in de artikelen 2 en 19, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 en de wetsgeschiedenis van die wet is opgemerkt.

Niet elke aantasting van de monumentale waarden van een beschermd monument hoeft tot weigering van de vergunning te leiden. Bij de belangenafweging zullen overeenkomstig de huidige praktijk ook de belangen van de aanvrager moeten worden betrokken. Verder moet expliciet rekening worden gehouden met het gebruik van het monument. In artikel 3.14 van de Wabo is een aantal procedurestappen opgenomen, wanneer sprake is van een kerkelijk monument.

#### § 9.4.7 Slopen

Het toetsingscriterium in artikel 2.16 heeft betrekking op de activiteiten 'het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, etc. is bepaald of in een beschermd stads- en dorpsgezicht' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder g of h. Dit artikel is ontleend aan artikel 3.20 van de Wro dat terugvoert op artikel 21 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Het voornaamste doel van de vergunningplicht is het voorkomen van 'gaten' in de bebouwing. Hiermee kunnen dreigend verval en de aantasting van de leefbaarheid worden tegengegaan. Voor het toestaan van de sloopactiviteit kan het van belang zijn dat wordt voorzien in vervangende nieuwbouw. De vergunning kan worden geweigerd wanneer bijvoorbeeld voor de nieuwbouwactiviteiten nog geen (reële) aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend of onvoldoende vaststaat dat de vervangende nieuwbouw ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

Voor de sloop- en bouwactiviteiten kan op grond van artikel 2.7 afzonderlijk een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Er is immers geen sprake van onlosmakelijke activiteiten. In artikel 3.4 is echter bepaald dat de beslissing op de aanvraag kan worden aangehouden totdat onherroepelijk is beslist op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteiten (zie § 6.5).

#### § 9.4.8 Overige bij AMvB aangewezen activiteiten

Het toetsingscriterium in artikel 2.17 heeft betrekking op de activiteit 'het verrichten van andere activiteiten die bij AMvB zijn aangewezen en die effecten hebben op de fysieke leefomgeving' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i. Deze AMvB is nog niet gemaakt. De weigeringsgronden zullen in de betreffende AMvB moeten worden opgenomen.

#### § 9.4.9 Activiteiten in verordeningen

Het toetsingscriterium in artikel 2.18 heeft betrekking op de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 en waaromtrent in de verordening een vergunningstelsel is opgenomen. In deze verordeningen moeten ook de weigeringsgronden voor een dergelijke vergunning worden opgenomen. Op deze wijze kunnen de weigeringsgronden aansluiten bij plaatselijke verschillen of belangen.

#### § 9.4.10 Aanhakende toestemmingen

Aan de weigeringsgronden voor de activiteiten die op grond van de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2, eerste lid, integreren in de omgevingsvergunning is in de voorgaande paragrafen aandacht besteed. Het kan echter voorkomen dat ook toestemmingen met betrekking tot andere activiteiten aanhaken bij de omgevingsvergunning. Hierbij kan gedacht worden aan zowel toestemmingen in wetten, zoals de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, als andere toestemmingen in provinciale of gemeentelijke verordeningen.

Op grond van artikel 2.19 is duidelijk dat de toetsing van de betreffende activiteit, waarbij sprake is van een dergelijke aanhakende toestemming, alleen mag plaatsvinden op basis van de weigeringsgronden die in het betreffende wettelijk voorschrift zijn opgenomen. Dit betekent dat de weigeringsgronden voor de betreffende activiteiten in dat wettelijk voorschrift geregeld moeten zijn.

In andere bepalingen van de Wabo, zoals de bepaling over het verbinden van voorschriften aan de vergunning (art. 2.31) of het intrekken van de vergunning (art. 2.33), wordt naar dit artikel terugverwezen. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de weigeringsgronden.

#### § 9.4.11 Bibob

Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, onder a) of het oprichten of veranderen van een inrichting (artikel 2.1, eerste lid, onder e) kan tevens getoetst worden aan de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 44a van de Woningwet en artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer. Er is derhalve aangesloten bij de bestaande reikwijdte van de Bibob-toetsing.

In artikel 2.20 is de weigeringsgrond bij het verlenen van de omgevingsvergunning opgenomen. Na de verlening van de vergunning kan het bevoegd gezag op grond van artikel 5.19, vierde lid, onder b, de vergunning om Bibob-redenen intrekken.

Met behulp van Bibob kan de omgevingsvergunning, naast de toetsingsgronden in de artikelen 2.10 of 2.14, geweigerd worden indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning a) mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of b) strafbare feiten te plegen. Primair wordt hierbij gedacht aan de persoon van de aanvrager. Door het gebruik van de woorden “degene die redelijkerwijs met de aanvrager gelijk kan worden gesteld” in artikel 2.20, eerste lid, moet worden gedacht aan de figuur van de stroman.

#### § 9.4.12 Geweigerde vvgb

Via de Invoeringswet Wabo is een nieuw artikel 2.20a aan de Wabo toegevoegd. Dit artikel gaat over de relatie tussen een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) (zie § 8.4) en de weigeringsgronden van een vergunning.

Het bevoegd gezag moet bij bepaalde aanvragen voor een omgevingsvergunning, voordat de vergunning kan worden verleend, een vvgb hebben die wordt verleend door een ander bestuurorgaan (zie § 8.5). De gevallen waarin dit moet, zijn op grond van artikel 2.27 verder uitgewerkt in het Bor en in de Natuurbeschermingswet en in de Flora- en faunawet. Voor alle duidelijkheid is in artikel 2.20a geregeld dat de vergunning moet worden geweigerd indien de vvgb wordt geweigerd.

---

## Hoofdstuk 10 Inhoudelijke beoordeling: overig

### § 10.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt inhoudelijk ingegaan op de omgevingsvergunning als zodanig. Hierbij wordt aandacht besteed aan verschillende onderwerpen, zoals de mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden, de tijdelijke vergunning en het zaaksgebonden karakter van de vergunning.

Het gaat in al deze gevallen om de situatie dat er een omgevingsvergunning kan worden verleend. Op de (redenen tot) weigering van de omgevingsvergunning is in Hoofdstuk 9 reeds ingegaan. In Hoofdstuk 11 zal worden ingegaan op de mogelijkheden voor wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning.

### § 10.2 Aard en omvang van project

De vergunninghouder moet allereerst weten welke activiteiten binnen het project worden vergund (denk ook aan de gedeeltelijke weigering, zie § 9.3). Uit de vergunning moeten daarom duidelijk de aard en de omvang van het project, waarop de vergunning betrekking heeft, blijken.

In eerste instantie is de bepaling in het eerste lid van artikel 2.22 gericht tot het bevoegd gezag, maar indirect richt deze bepaling zich ook tot de aanvrager van een omgevingsvergunning. Hij zal in zijn aanvraag de aard en omvang van het project moeten aangeven en voor welke vergunningplichtige activiteiten binnen het project hij een vergunning aanvraagt. De verplichting daartoe is in het Bor opgenomen. In die zin is er een relatie met het bepaalde in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wabo. Door in de vergunning naar (delen van) de aanvraag te verwijzen wordt voorkomen dat die delen moeten worden overgeschreven in de vergunning. Door deze verwijzing maken deze delen materieel onderdeel uit van de vergunning.

### § 10.3 Voorschriften

Bij de vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, kunnen verschillen worden geconstateerd ten aanzien van de mogelijkheden en praktijk van het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Bij het ene vergunningstelsel vormt de vergunning in feite alleen een preventief goedkeuringsvereiste waarbij geen of een beperkt aantal voorschriften aan de vergunning wordt verbonden (ja-nee beslissing). Hierbij kan gedacht worden aan de bouwvergunning of de kapvergunning. Bij andere vergunningstelsels krijgt de vergunning juist inhoud via het verbinden van voorschriften. Hierbij kan gedacht worden aan de milieuvergunning of de monumentenvergunning. Deze 'traditie' kan onder de Wabo min of meer worden voortgezet. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is echter dat de besluitvorming over de aanvraag van een omgevingsvergunning – en derhalve ook over het al dan niet verbinden van voorschriften aan de vergunning – op één moment moet plaatsvinden.

Het tweede lid van artikel 2.22 bevat enerzijds de verplichting ('worden') tot het verbinden van voorschriften aan de vergunning, anderzijds de beperking dat die voorschriften 'nodig zijn' met het oog op de bescherming van de belangen die in de artikelen 2.10 tot en met 2.20



zijn opgenomen. De in deze bepalingen opgenomen weigeringsgronden geven het kader aan waarbinnen voorschriften gesteld kunnen worden.

**Voorbeeld:**

Bij de activiteit 'het oprichten van een inrichting' (zie artikel 2.1, eerste lid, onder e) zullen de voorschriften, met inachtneming van artikel 2.14, 'in het belang van de bescherming van het milieu' moeten zijn.

Per activiteit zal het bevoegd gezag moeten nagaan of er voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Bij sommige activiteiten, zoals bij het bouwen van een bouwwerk, hoeven in de meeste gevallen geen voorschriften aan de vergunning te worden verbonden, omdat deze voorschriften al elders, in dit geval het Bouwbesluit 2003, zijn opgenomen. In andere gevallen, zoals bij milieuactiviteiten, zal de noodzaak daartoe zich wel voordoen.

In de milieuwetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen 'beperkingen' (art. 8.11, lid 2 Wm) en 'voorschriften' (art. 8.11, lid 3 Wm). In de Wabo wordt het begrip 'beperkingen' niet meer gebruikt. Deze beperkingen worden in het vervolg aangeduid als voorschriften.

Aan een vvgb kan het bestuursorgaan dat deze verklaring afgeeft, eveneens voorschriften verbinden. Het bevoegd gezag is op grond van artikel 2.27, vijfde lid, verplicht deze voorschriften aan de vergunning te verbinden. Door de verwijzing in artikel 2.22 wordt bewerkstelligd dat alle bepalingen over het verbinden van voorschriften aan vergunning in artikel 2.22 zijn opgenomen.

#### § 10.4 Afstemming van voorschriften

Het kwam tot nu toe nog wel eens voor dat de voorschriften die aan verschillende vergunningen werden verbonden, niet goed op elkaar waren afgestemd of zelfs strijdig waren. De vergunninghouder moest dat maar zien op te lossen. In de tweede volzin van artikel 2.22, tweede lid, is daarom de verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om de aan de vergunning verbonden voorschriften op elkaar af te stemmen. Deze verplichting is ook gericht tot het bestuursorgaan dat een vvgb afgeeft.

De afstemming gaat niet zo ver dat verplicht voorgeschreven elementen van een weigeringsgrond worden doorbroken. Het bevoegd gezag zal per geval, afhankelijk van de betrokken weigeringsgronden, een zodanige afstemming moeten bewerkstelligen dat het beste resultaat voor de aanvrager en de fysieke leefomgeving wordt bereikt.

*Afstemming met maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit*

Het zal in de praktijk geregeld voorkomen dat een omgevingsvergunning samenloopt met een activiteit waarop het Activiteitenbesluit van toepassing is, bijvoorbeeld het verbouwen van een pand tot een bedrijfspand. In het kader van het Activiteitenbesluit kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld. Deze maatwerkvoorschriften moeten door het bevoegd gezag worden afgestemd op de voorschriften van de omgevingsvergunning (art. 8.42, lid 6 Wm).

## § 10.5 Inhoud voorschriften

In hoofdstuk 5 van het Bor is aangegeven in welke gevallen welke voorschriften in ieder geval aan de vergunning kunnen of moeten worden verbonden of juist niet mogen worden verbonden.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de activiteiten ‘bouwen’, ‘bouwen of aanleggen in verband met archeologische monumentenzorg’ en ‘inrichtingen of mijnbouwwerken’. Verreweg de meeste bepalingen over voorschriften hebben betrekking op inrichtingen of mijnbouwwerken.

### *Bouwen*

In het geval dat de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een seizoensgebonden bouwwerk moet in ieder geval aan de omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat de vergunninghouder verplicht is het bouwwerk binnen daarbij aan te geven tijdvakken op te richten, te gebruiken en te slopen. Het bekendste voorbeeld van een seizoensgebonden bouwwerk is een strandtent. Voor dergelijke strandtenten hoeft niet ieder jaar een vergunning te worden verleend, maar kan een vergunning worden verleend voor een aantal jaren achtereen. In de vergunning moet dan wel worden aangegeven binnen welke opvolgende tijdvakken van een kalenderjaar dat bouwwerk wordt opgericht, gebruikt en gesloopt.

### *Bouwen of aanleggen i.v.m. archeologische monumentenzorg*

In het geval dat de aanvraag betrekking heeft op bouwen of aanleggen kan in het belang van de archeologische monumentenzorg aan de omgevingsvergunning een aantal voorschriften worden verbonden (art. 5.2 Bor):

- het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden;
- het doen van opgravingen (zie artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988);
- het laten begeleiden van de activiteit door een deskundige die voldoet aan bij de vergunning te stellen kwalificaties.

De noodzaak tot het stellen van deze voorschriften doet zich voor in gebieden die in het bestemmingsplan zijn aangemerkt als archeologisch waardevolle gebieden.

### *Inrichtingen of mijnbouwwerken*

In de milieuwetgeving waren de bepalingen over voorschriften deels geregeld op wetsniveau (zie onder andere de artikelen 8.12b, 8.13, 8.13a en 8.14 Wm), deels op het niveau van een AMvB (zie artikel 5a.1 Ivb). Deze bepalingen zijn thans allemaal in hoofdstuk 5 van het Bor opgenomen. De bepalingen hebben betrekking op de mogelijkheden of verplichtingen voor het bevoegd gezag om bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden of juist een verbod om bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen opgetreden. De documenten waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken zijn opgenomen in de Mor (art. 9.2 en bijlage 1).

### *Relatie vergunningvoorschriften - algemene regels*

Wanneer voor een activiteit algemene regels zijn gesteld bij of krachtens een AMvB, kan het bevoegd gezag hiervan bij het verbinden van voorschriften aan de vergunning alleen afwijken voor zover dat in die regels is bepaald. Dit doet zich met name bij milieufactiviteiten voor. Een ver-

gelijkbare bepaling was opgenomen in artikel 8.11, vijfde lid, van de Wet milieubeheer. De tweede volzin van artikel 2.22, vijfde lid, is overgenomen van artikel 8.11, zesde lid, van de Wet milieubeheer. In deze bepaling is bepaald dat bij een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort (= IPPC-inrichting), wel kan worden afgeweken van de algemene regels, voor zover anders niet voldaan wordt aan voorschriften bij of krachtens het tweede of derde lid of artikel 2.14.

#### *Voorschriften in verordeningen*

Naast deze bepalingen over voorschriften in het Bor kunnen ook in een verordening van een gemeente, provincie of waterschap bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot voorschriften die aan de omgevingsvergunning kunnen of moeten worden verbonden (art. 2.22, lid 4 Wabo). Hierbij kan worden gedacht aan een herplantplicht bij een vergunning voor het kappen van een boom of een verplichting tot het scheiden van bouw- en slooafval bij het slopen van een bouwwerk. Dit kan een rol spelen wanneer een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is. Zo moeten GS, wanneer zij bevoegd gezag zijn voor een project, de eventueel in een gemeentelijke verordening opgenomen voorschriften met betrekking tot een activiteit die deel uitmaakt van het project, mee in acht nemen bij de omgevingsvergunning voor dat project.

#### *Nadere regels bij AMvB*

Ten slotte is in artikel 2.22 een grondslag opgenomen voor het bij of krachtens AMvB stellen van regels aan het voorbereiden, vormgeven, inrichten of beschikbaar stellen van een omgevingsvergunning of over de uitvoerbaarheid ervan. Deze bepaling is overgenomen van artikel 3.37, tweede lid, van de Wro. Het gaat daarbij om de gevallen waarin sprake is van handelen in afwijking van bestemmingsplan (voorheen: een projectbesluit). In de toelichting van de eerste Nota van Wijziging<sup>10</sup> worden de volgende voorbeelden genoemd: bij voorbereiding kan worden gedacht aan de watertoets; bij vormgeving aan de mogelijkheid van elektronische vormgeving; inrichten heeft te maken met de indeling en de wijze waarop bepaalde gegevens in de vergunning worden vermeld, bijvoorbeeld welke standaard voor geometrische plaatsbepaling wordt gehanteerd; beschikbaar stellen heeft betrekking op de mogelijkheid van elektronische beschikbaarstelling. Bij uitvoerbaarheid gaat het specifiek om regels met betrekking tot woningbouwcategorieën die voor opname in het projectbesluit in aanmerking komen.

## § 10.6 Zaaksgebonden karakter

De hoofdregel in artikel 2.25 is dat de omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter heeft. De omgevingsvergunning geldt voor een ieder die het project uitvoert, waarop de vergunning betrekking heeft. De vergunninghouder is niet degene aan wie de vergunning is verleend, maar degene die voor de uitvoering van de vergunning verantwoordelijk is. Hij moet ervoor zorgen dat de vergunningvoorschriften worden nageleefd. Het derde lid van artikel 2.25 biedt de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat in daarin aangegeven categorieën gevallen de omgevingsvergunning een *persoonsgebonden karakter* heeft. Hiermee kan derhalve worden afgeweken van de hoofdregel van het zaaksgebonden karakter van de vergunning. Deze bepaling is ontleend aan artikel 8.20, derde lid, van de Wet milieubeheer. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt bij het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Dit besluit

<sup>10</sup> Kamerstukken II 30 844, nr. 9, p. 20.

is echter onlangs ingetrokken. Daarnaast is in artikel 5.18, derde lid, van het Bor gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning ten aanzien van het bewonen van een recreatiewoning.

Wanneer de vergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, moet de aanvrager of vergunninghouder dit ten minste een maand tevoren aan het bevoegd gezag mededelen (art. 4.8 Bor) onder vermelding van:

- zijn naam en adres;
- de omgevingsvergunning krachtens welke de activiteiten worden verricht;
- de naam, adres en telefoonnummer van degene voor wie de vergunning zal gaan gelden;
- een contactpersoon van de nieuwe vergunninghouder;
- het beoogde tijdstip dat de omgevingsvergunning voor de ander zal gaan gelden.

Deze melding hangt samen met de Bibob-toetsing (zie § 9.4.11). Met 'een ander' wordt bedoeld de opvolger van degene die de vergunning heeft aangevraagd of gekregen. Zodra de overdracht een feit is, is de opvolgende uitvoerder van het project de vergunninghouder.

### § 10.7 Aflopend of doorlopend karakter van de activiteiten

Een onderwerp dat samenhangt met het karakter van de omgevingsvergunning, maar als zodanig niet wettelijk is geregeld, is het aflopend of doorlopend karakter van de activiteiten. Zoals hiervoor is opgemerkt ten aanzien van het verbinden van voorschriften aan de vergunning, vallen er verschillende soorten activiteiten onder het regime van de Wabo. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten met een aflopend of eindig karakter, zoals het bouwen van een bouwwerk of het kappen van een boom, en activiteiten met een doorlopend karakter, zoals het oprichten en in werking hebben van een inrichting.

Bij activiteiten met een aflopend karakter expireert de omgevingsvergunning op het moment dat de activiteit is afgelopen, beëindigd of voltooid. Overigens kan de omgevingsvergunning ook in deze gevallen voorschriften bevatten die betekenis houden na afloop van de activiteit. Hierbij kan gedacht worden aan het voorschrift tot herstel in de vorige toestand (zie § 10.7). Bij activiteiten met een doorlopend karakter blijft de omgevingsvergunning zijn werking voor onbepaalde duur behouden.

Bij activiteiten met deels een eindig karakter en deels een doorlopend karakter expireert alleen het onderdeel dat betrekking heeft op die activiteiten die aflopend zijn.

Het onderscheid tussen activiteiten met een aflopend karakter en activiteiten met een doorlopend karakter heeft consequenties voor een nieuw project of een wijziging van een bestaand project.

Bij activiteiten met een aflopend karakter is geen wijziging van een omgevingsvergunning aan de orde, maar moet telkens een nieuwe omgevingsvergunning worden aangevraagd.

#### **Voorbeeld: activiteit met een aflopend karakter**

Wanneer iemand een dakkapel wil bouwen op een bestaand huis, kan hij dat niet realiseren via een wijziging van de omgevingsvergunning voor de bouw van dat huis, maar zal hij een nieuwe omgevingsvergunning moeten aanvragen.

Bij activiteiten met een doorlopend karakter kan een wijziging van de omgevingsvergunning wel aan de orde zijn, bijvoorbeeld bij het uitbreiden van een inrichting. Hierop wordt in Hoofdstuk 11 ingegaan.

---

## Hoofdstuk 11 Wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning

### § 11.1 Algemeen

Zoals uit Hoofdstuk 10 is gebleken, speelt het wijzigen van een vergunning met name een rol bij omgevingsvergunningen met een doorlopend karakter, zoals 'inrichtingen'. Het intrekken van een omgevingsvergunning speelt een rol bij vergunningen met zowel een doorlopend als een aflopend karakter.

Voor het wijzigen van de omgevingsvergunning kan reden zijn dat externe omstandigheden, zoals de beschikbaarheid van betere technieken om de effecten op de fysieke leefomgeving te verminderen of te voorkomen, aanleiding zijn om ambtshalve de omgevingsvergunning te wijzigen. Wanneer een vergunninghouder zijn bedrijf wil uitbreiden of de bedrijfsvoering wil wijzigen, zal hij daartoe, afgezien van de mogelijkheid van een melding in bepaalde gevallen, een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten indienen.

De Wabo biedt de grondslag voor de bevoegdheden voor het bevoegd gezag tot:

- het ambtshalve of op verzoek van anderen wijzigen van voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden;
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van de omgevingsvergunning.

De procedure van totstandkoming van een beschikking tot wijziging van de vergunning of tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning staat beschreven in artikel 3.15. De *hoofregel* is dat bij wijziging van voorschriften of intrekking van de omgevingsvergunning dezelfde procedure geldt als bij de verlening van de omgevingsvergunning. Maar hierop is een aantal uitzonderingen gemaakt (zie § 11.6).

In bepaalde gevallen is schadevergoeding mogelijk bij het wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning (zie § 11.7).

### § 11.2 Verzoek tot wijziging of intrekking

Een aantal instanties en bestuursorganen heeft de wettelijke bevoegdheid het bevoegd gezag te verzoeken tot wijziging van de voorschriften over te gaan dan wel de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Het gaat om:

- Inspecteur van de VROM-Inspectie;
- vvgb-orgaan;
- adviseur;
- gedeputeerde staten (in bepaalde gevallen);
- Minister van VROM (in bepaalde gevallen).

Met uitzondering van de inspecteur gaat het niet om een algemene bevoegdheid, maar wordt deze bevoegdheid in de wet ingekaderd tot het belang dat het betrokken bestuursorgaan had bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning.

Het vvgb-orgaan kan alleen een verzoek doen in de categorieën gevallen waarin hij een vvgb kan afgeven of heeft afgegeven (zie § 8.5). De vvgb kan niet worden ingetrokken. Na verlening

van de vergunning maakt de vvgb een integraal onderdeel van de vergunning uit. Wanneer een vvgb-orgaan naderhand intrekking van de vergunning (inclusief vvgb) wenst, moet hij om intrekking van de vergunning verzoeken.

De adviseur of inspecteur kan alleen een verzoek doen voor zover het betreft aspecten waarover hij bij de totstandkoming van de vergunning advies kan uitbrengen.

Gedeputeerde staten kunnen, wanneer de omgevingsvergunning betrekking heeft op het uitvoeren van een werk (art. 2.1, lid 1, onder b) of het slopen van een bouwwerk (art. 2.1, lid 1, onder g), bij beide in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald, een dergelijk verzoek doen, indien provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening dat nodig maken.

De Minister van VROM kan in geval van een milieu-inrichting het bevoegd gezag verzoeken binnen een daarbij aangegeven termijn alsnog voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden of deze voorschriften te wijzigen. Hij kan van deze bevoegdheid alleen gebruik maken wanneer zich in de betrokken inrichting een ongewoon voorval als bedoeld in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer heeft voorgedaan. Wanneer de geboden spoed zich echter daartegen verzet of het bevoegd gezag niet binnen de gegeven termijn de omgevingsvergunning wijzigt, biedt artikel 2.32 van de Wabo de grondslag aan de minister om zelf tot wijziging van de vergunning over te gaan. Deze bepalingen zijn ontleend aan artikel 17.5 van de Wet milieubeheer.

Bij de implementatie van de EU-richtlijn inzake het beheer van afval van winnings-industrieën is artikel 17.5 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen ingeval zich een gebeurtenis voordoet die gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van een afvalvoorziening of indien bij controle- en monitoringsprocedures met betrekking tot die voorziening blijkt dat nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan.

Wanneer het bevoegd gezag gevolg geeft aan een verzoek tot wijziging of intrekking, zendt het een exemplaar van de beschikking aan het betrokken bestuursorgaan (art. 2.29, lid 4). Wanneer het bevoegd gezag schriftelijk heeft aangegeven geen gevolg te geven aan een dergelijk verzoek, is dit te beschouwen als de weigering om een besluit te nemen. Tegen dit besluit is bezwaar en beroep mogelijk (zie artikel 6:2 Awb).

#### *Verzoek door belanghebbende*

In artikel 8.23, tweede lid, van de Wet milieubeheer was uitdrukkelijk een bepaling opgenomen die belanghebbenden de bevoegdheid gaf om wijziging van een vergunning te vragen. Deze bepaling is niet overgenomen in de Wabo. In artikel 1:3, derde lid, van de Awb wordt 'aanvraag' gedefinieerd als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Een verzoek van een belanghebbende tot het wijzigen of intrekken van de vergunning is derhalve te beschouwen als een aanvraag in de zin van de Awb. Op de behandeling van een dergelijk verzoek is Titel 4.1 van de Awb van toepassing.

### **§ 11.3 Wanneer wijziging voorschriften**

Artikel 2.31, eerste lid, geeft de omstandigheden aan waaronder het bevoegd gezag verplicht is de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen. Op grond van artikel 2.31, tweede lid, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om dit te doen.

In de volgende gevallen *moet* het bevoegd gezag de voorschriften van de vergunning wijzigen:

- onderdeel a: na een verzoek van een vgb-orgaan (zie artikel 2.29) of een aanwijzing van de minister (zie artikel 2.34);
- onderdeel b: wanneer uit de actualisatieplicht (zie § 11.3) blijkt dat de nadelige gevolgen van een milieu-inrichting verder moeten worden beperkt;
- onderdeel c: bij een van rechtswege verleende omgevingsvergunning (zie artikel 3.9, derde lid) om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken;
- onderdeel d, e en f: wanneer dat is bepaald in de betreffende wettelijke regeling, een AMvB op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, of in een verordening op grond van artikel 2.2.

Op grond van het tweede lid *kan* het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen en zijn enkele criteria genoemd die het bevoegd gezag in het kader van de besluitvorming in beschouwing moet meenemen. Het gaat om:

- onderdeel a: bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is verleend voor het in gebruik nemen van een gebouw met het oog op de brandveiligheid, moet een wijziging van deze vergunning in het belang van de brandveiligheid zijn met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk (zie ook artikel 2.13 Wabo);
- onderdeel b: bij inrichtingen moet een wijziging van de vergunning in het belang zijn van de bescherming van het milieu (zie ook artikel 2.14 Wabo);
- onderdeel c, d en e: bij activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, onder i, 2.2 en 2.19, op de gronden die in de betreffende AMvB, verordening of wettelijk voorschrift zijn aangegeven.

#### *Actualisatieplicht inrichtingen en mijnbouwwerken*

De actualisatieplicht in artikel 2.30 heeft alleen betrekking op inrichtingen en mijnbouwwerken. Dit artikel is ontleend aan artikel 8.22 Wm. Het artikel legt het bevoegd gezag de verplichting op bij inrichtingen regelmatig te bezien of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn, gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

### **§ 11.4 Wijziging door de Minister**

Artikel 2.32 geeft de Minister de bevoegdheid bij inrichtingen de omgevingsvergunning of de voorschriften van de omgevingsvergunning zelf te wijzigen. Deze bevoegdheid hangt samen met artikel 2.29, derde lid, en is ontleend aan artikel 17.5, derde lid, van de Wet milieubeheer. De bevoegdheid van de minister is aan de volgende voorwaarden gebonden:

- er is in de betrokken inrichting sprake of sprake geweest van een ongewoon voorval of een gebeurtenis als bedoeld in artikel 17.5a van de Wet milieubeheer;
- de geboden spoed laat een verzoek aan het bevoegd gezag, als bedoeld in artikel 2.29, derde lid, niet toe; of
- het bevoegd gezag heeft niet binnen de bij dat verzoek gedane termijn gevolg gegeven aan het verzoek.

### § 11.5 Intrekking van omgevingsvergunning

Het bevoegd gezag kan of moet de omgevingsvergunning onder bepaalde omstandigheden intrekken. (art. 2.33 Wabo). De intrekkinggronden zijn grotendeels ontleend aan de huidige bepalingen in de Woningwet (art. 59), de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer (art. 8.25). In de Wabo is een duidelijker onderscheid gemaakt met de gronden om de vergunning als sanctie in te trekken. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 5.19 Wabo.

In artikel 2.33 is eveneens onderscheid gemaakt tussen de imperatieve (eerste lid) en de facultatieve (tweede lid) intrekkinggronden. Bij de in het eerste lid opgenomen gevallen heeft het bevoegd gezag derhalve geen beleidsvrijheid. Het gebruik van de woorden 'voor zover' in de aanhef van het eerste en het tweede lid duidt erop dat, wanneer een project uit meerdere activiteiten bestaat, de vergunning alleen moet respectievelijk kan worden ingetrokken, voor zover dat nodig is om aan de grond tot intrekking te voldoen. De vergunning kan dan dus in stand blijven voor de overige onderdelen van het project.

#### *Imperatieve intrekkinggronden*

In artikel 2.33, eerste lid, zijn de volgende imperatieve intrekkinggronden opgenomen. Hierover wordt het volgende opgemerkt.

- Onderdeel a: een vergelijkbare intrekkinggrond was opgenomen in artikel 8.25, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer.
- Onderdeel b: een vergelijkbare intrekkinggrond bij inrichtingen was opgenomen in artikel 8.25, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer; zie echter ook het derde lid.
- Onderdeel c: deze intrekkinggrond ligt in het verlengde van het verzoek van het vvgb-orgaan (zie § 11.2) of de minister (zie § 11.4) om de vergunning te wijzigen. Het verzoek van het vvgb-orgaan kan alleen betrekking hebben op de aspecten waarop de vvgb betrekking heeft. Van geval tot geval zal moeten worden bezien of de vergunning in dat geval geheel moet worden ingetrokken of dat met een gedeeltelijke intrekking kan worden volstaan.
- Onderdeel d: deze intrekkinggrond bij inrichtingen en mijnbouwwerken is overgenomen uit artikel 8.25, eerste lid, onder a, van de Wm, maar is nu dwingend geformuleerd. Een bevoegdheid tot intrekken past immers slecht bij het constateren van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu.
- Onderdeel e: deze intrekkinggrond hangt samen met de vergunning van rechtswege (zie artikel 3.9, derde lid). Wanneer de activiteit waarvoor een dergelijke vergunning is verleend, ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of dreigt te hebben en een wijziging van de voorschriften van de vergunning (zie artikel 2.31, eerste lid, onder c) geen soelaas biedt, moet de vergunning worden ingetrokken. In dit soort – uitzonderlijke – gevallen dient het belang van de rechtszekerheid voor de aanvrager te wijken voor het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving.
- Onderdeel f: deze intrekkinggrond hangt samen met de EU-richtlijn beheer van afvalstoffen uit winningsindustrieën (zie ook de artikelen 2.29 en 2.32 Wabo). In artikel 8.18 van de Wm is bepaald dat een vergunning voor een inrichting van rechtswege vervalt, indien de inrichting een stortplaats is die gesloten is verklaard. Omdat een omgevingsvergunning voor een stortplaats of afvalvoorziening meer kan omvatten dan uitsluitend het oprichten, etc. van een stortplaats of afvalvoorziening, is ervoor gekozen om in plaats van het van rechtswege vervallen van de vergunning dit als een intrekkinggrond te formuleren.
- Onderdeel g: deze intrekkinggrond is afhankelijk van het wettelijk voorschrift waarin een regeling van de activiteit als bedoeld in artikel 2.19 is opgenomen.



*Facultatieve intrekingsgronden*

In artikel 2.33, tweede lid, zijn facultatieve intrekingsgronden opgenomen. Hierover wordt het volgende opgemerkt:

- Onderdeel a: deze intrekingsgrond biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken wanneer gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning. In het geval van bouwen, aanleggen of slopen is deze termijn gesteld op 26 weken of de in de vergunning gestelde termijn. Een vergunning heeft derhalve geen eeuwigdurende waarde. Een vergelijkbare bevoegdheid was opgenomen in artikel 59, eerste lid, van de Woningwet, artikel 3.19 van de Wro en artikel 8.18 van de Wet milieubeheer. Wanneer een vergunning in fasen wordt verleend (zie § 5.4), gaat de termijn van drie jaar lopen nadat de beschikking voor de tweede fase is verleend.
- Onderdeel b: deze intrekingsgrond is ontleend aan artikel 59, eerste lid, onder e, van de Woningwet en artikel 8.26 van de Wet milieubeheer.
- Onderdeel c: deze intrekingsgrond is ontleend aan artikel 2.11.6, tweede lid, onder e, van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.
- Onderdeel d: deze intrekingsgrond is ontleend aan artikel 8.25, eerste lid, onder b en d, van de Wet milieubeheer.
- Onderdeel e: deze intrekingsgrond is ontleend aan artikel 21, eerste lid, onder c, van de Monumentenwet 1988.
- Onderdelen f, g en h: de hier bedoelde intrekingsgronden zullen moeten worden geformuleerd in respectievelijk de AMvB als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, de verordening als bedoeld in artikel 2.2, of het wettelijke voorschrift als bedoeld in artikel 2.19.

Het intrekken van de vergunning op verzoek van de vergunninghouder kan in strijd zijn met het belang van de bescherming van het milieu. Daarom is in het derde lid bepaald dat het bevoegd gezag alleen tot gehele of gedeeltelijke intrekking overgaat, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Een vergelijkbare bepaling was opgenomen in artikel 8.26, eerste lid, van de Wm.

Het nieuwe artikel 2.33a hangt samen met de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid bij het intrekken van de vergunning. Deze bepaling is ontleend aan artikel 8.25, vijfde en zesde lid, van de Wet milieubeheer. Met dit voorschrift is het mogelijk om aan een vergunning een voorschrift te verbinden, eventueel in combinatie met het stellen van een financiële zekerheid voor de nakoming van dat voorschrift, dat zijn werking behoudt ook na het vervallen van de vergunning.

## § 11.6 Procedures wijziging of intrekking van omgevingsvergunning

De procedures voor het wijzigen of intrekken van (voorschriften) van een omgevingsvergunning zijn in principe gelijk met de procedure die bij de oorspronkelijke omgevingsvergunning is gevolgd. Hierop is echter een aantal uitzonderingen gemaakt. Net als de voorbereidingsprocedures bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning moeten ook deze procedures bezien worden in samenhang met de betreffende bepalingen in de Awb. Tevens moet onderscheid worden gemaakt tussen het ambtshalve wijzigen of intrekken van (voorschriften van) de omgevingsvergunning, al dan niet op aanvraag, en het wijzigen of intrekken van de omgevingsvergunning op verzoek van de vergunninghouder.

### § 11.6.1 *Ambtshalve wijziging of intrekking*

Indien het bevoegd gezag van mening is dat bij een omgevingsvergunning die met de *reguliere voorbereidingsprocedure* tot stand is gekomen, de voorschriften moeten worden aangepast of zelfs de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk moet worden ingetrokken, gelden de volgende procedurestappen:

- het horen van de vergunninghouder en derdebelanghebbenden (zie de artikelen 4:8 tot en met 4:11 Awb);
- het nemen van het besluit;
- bekendmaken aan de vergunninghouder en eventueel derdebelanghebbenden;
- mededelen in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze;
- toezenden aan adviseurs.

Bij een omgevingsvergunning die met de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* tot stand is gekomen, gelden bij wijziging of intrekking de volgende procedurestappen:

- terinzagelegging van het ontwerpbesluit;
- kennisgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze;
- bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen of het uitbrengen van adviezen;
- nemen van het besluit;
- bekendmaken aan de vergunninghouder en eventueel derdebelanghebbenden;
- mededelen in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze;
- toezenden aan adviseurs.

Er is een aantal uitzonderingen op het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure:

- bij mijnbouwwerken;
- bij wijziging van de omgevingsvergunning met geen dan wel gunstige gevolgen voor het milieu (art. 3.10, lid 3);
- bij wijziging van de omgevingsvergunning voor een inrichting door de minister als gevolg van een ongewoon voorval en de geboden spoed een verzoek daartoe aan het bevoegd gezag niet toelaat (art. 2.32);
- bij gehele of gedeeltelijke intrekking van de watervergunning (art. 3.23)

### § 11.6.2 *Wijziging of intrekking op aanvraag*

Wanneer de aanvrager of andere belanghebbende zoals de (VROM-)inspecteur of een van de bestuursorganen die in artikel 2.29 zijn genoemd om wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning verzoeken, zijn tevens de volgende procedurestappen van toepassing:

- bericht van ontvangst aan de aanvrager (art. 3.1);
- kennisgeving van de aanvraag in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze (art. 3.8);
- het nemen van een besluit binnen acht weken (eenmaal te verlengen met ten hoogste zes weken);
- bekendmaken aan de vergunninghouder en eventueel derdebelanghebbenden;

- mededelen in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze;
- toezenden aan adviseurs (art. 3.9, lid 1).

In dit geval is bij overschrijding van de beslistermijn geen sprake van een beschikking van rechtswege als bedoeld in artikel 3.9, derde lid.

Wanneer de vergunninghouder de wijziging van de voorschriften van de omgevingsvergunning of de gehele of gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning verzoekt, is wel sprake van toepassing van artikel 3.9, derde en vierde lid (zie artikel 3.15, lid 2). Dat wil zeggen dat, wanneer het bevoegd gezag niet binnen de (verlengde) beslistermijn heeft beslist, de beschikking van rechtswege is verleend. Het bevoegd gezag moet dit zo spoedig mogelijk bekendmaken aan de vergunninghouder en hiervan mededeling doen in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze.

## § 11.7 Vergoeding van kosten en schade

### § 11.7.1 Algemeen

In de artikelen 4.2 en 4.3 is een schadevergoedingsregeling opgenomen voor een aantal gevallen waarin een vergunninghouder door een besluit van het bevoegd gezag kosten moet maken of schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening behoren te blijven. De toekenning door het bevoegd gezag kan op verzoek van de vergunninghouder of uit eigen beweging worden toegekend. De regeling is overgenomen van de schadevergoedingsregeling in de Wet milieubeheer en in de Monumentenwet 1998.

De schadevergoedingsregeling heeft overigens geen betrekking op planschade als bedoeld in artikel 6.1 Wro. Daarop blijft de Wro van toepassing.

In artikel 4.2, eerste lid, zijn de besluiten genoemd waarbij schadevergoeding een rol kan spelen. Het gaat hierbij met name om besluiten ten aanzien van het wijzigen of intrekken van omgevingsvergunningen van inrichtingen (milieu) en van monumenten. Anders dan de voorheen geldende regeling in de Wm is voortaan expliciet bepaald dat ook het ingrijpen in bestaande rechten bij een revisievergunning (zie § 5.5) in beginsel een recht geeft op schadevergoeding van de daaruit voortvloeiende schade.

Bij schadevergoeding gaat het om schade of kosten die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van de betrokkene behoren te komen. Op grond van het beginsel 'de vervuiler betaalt' behoren bedrijven in het algemeen zelf de kosten te dragen van bij de vergunning opgelegde maatregelen. Ook is geen schadevergoeding voorzien in gevallen waarin de schade aan de vergunninghouder zelf is te wijten, zoals het niet gebruiken van een vergunning. Het kan bij fasering van de vergunning of bij deelvergunningen voorkomen dat de vergunningaanvrager de ene vergunning wel krijgt en een andere niet. In zo'n geval ontstaat geen recht op schadevergoeding.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin volledige toepassing van dit beginsel ongewenste gevolgen heeft. Deze situaties zijn verder uitgewerkt in een circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 246 en Stcrt. 1998, 168).

§ 11.7.2 *Procedure*

In de meeste gevallen zal de schadevergoedingsregeling van toepassing zijn bij besluiten die de uitgebreide voorbereidingsprocedure volgen, in dit geval milieu en monumenten. Een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend na toezending van het ontwerpbesluit aan de aanvrager. In sommige gevallen vraagt het bevoegd gezag advies over het verzoek, bijvoorbeeld aan een monumentencommissie. Wanneer deze commissie advies heeft uitgebracht, zendt het bevoegd gezag dit advies toe aan de indiener en vermeldt daarbij de termijn waarbinnen deze zienswijzen over het advies kenbaar kan maken.

§ 11.7.3 *Financiering schadevergoeding*

In beginsel financiert het bevoegd gezag zelf de schadevergoeding. Wanneer de Minister van VROM heeft ingestemd met het toekennen van de schadevergoeding ten aanzien van inrichtingen komen de kosten ten laste van het Rijk.

Wanneer het bevoegd gezag een besluit heeft genomen ter uitvoering van een verzoek van een vvgb-orgaan, komen de kosten van de schadevergoeding ten laste van dat bestuursorgaan, voor zover de minister daarmee niet heeft ingestemd.

Wanneer het bevoegd gezag een besluit heeft genomen vanwege het van toepassing worden van bepalingen in een provinciale milieuverordening ten aanzien van inrichtingen in een grondwaterbeschermingsgebied, komen de kosten van de schadevergoeding ten laste van de provincie voor zover GS daarmee hebben ingestemd.

---

## Hoofdstuk 12 Inwerkingtreding en rechtsbescherming

### § 12.1 Inwerkingtreding van omgevingsvergunning

#### § 12.1.1 Algemeen

De hoofdregel in artikel 6.1 is dat een besluit, zoals het besluit over de aanvraag van een omgevingsvergunning, in werking treedt een dag na haar bekendmaking. Deze hoofdregel moet gelezen worden in samenhang met de hoofdregel van het bestuursprocesrecht, namelijk dat het instellen van bezwaar en beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht. Bij wettelijk voorschrift kan hiervan worden afgeweken. Dit is in de Wabo op enkele plaatsen gebeurd.

Belangrijke elementen bij de inwerkingtreding zijn derhalve:

- de bekendmaking van het besluit (zie § 12.1.2);
- het effect van bezwaar en beroep tegen het besluit (zie § 12.1.3).

In een beperkt aantal gevallen is sprake van een aanhouding van de inwerkingtreding, omdat de uitvoering van de omgevingsvergunning is verbonden met een activiteit waarvoor nog geen vergunning is verleend (zie § 12.1.4).

In § 12.2 wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen het besluit tot het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning.

#### § 12.1.2 Bekendmaking

De bekendmaking van de beschikking zorgt ervoor dat de rechtsgevolgen van een besluit niet kunnen intreden voordat het besluit is bekendgemaakt.

De bekendmaking van besluiten die met de reguliere voorbereidingsprocedure tot stand zijn gekomen, geschiedt door toezending of uitreiking van het besluit aan de aanvrager. Daarnaast is het bevoegd gezag verplicht tot:

- kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad dan wel op een andere geschikte wijze;
- mededeling aan degenen die bij de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht;
- mededeling aan de adviseurs, indien van het advies wordt afgeweken.

Bij besluiten die met de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand zijn gekomen, is het bevoegd gezag bovendien verplicht tot:

- terinzagelegging van de stukken (totdat de beroepstermijn is verstreken) en kennisgeving daarvan;
- toezending van een exemplaar van het besluit aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. Hiervan kan onder bepaalde omstandigheden (zie artikel 3:44, lid 2 Awb) worden afgeweken.

#### § 12.1.3 Uitzonderingen ten aanzien van de inwerkingtreding

De Wabo kent een aantal uitzonderingen op de hoofdregel dat het besluit in werking treedt één dag na de bekendmaking.

De omgevingsvergunning of het besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de activiteiten het 'uitvoeren van een werk', het 'slopen van een bouwwerk', het 'slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- en dorpsgezicht', het 'slopen van een monument' en het 'vellen van een houtopstand' treedt pas in werking na afloop van de bezwaartermijn (ofwel zes weken na de bekendmaking).

De omgevingsvergunning die tot stand is gekomen met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, treedt in werking na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepsschrift (ofwel zes weken na de dag van de terinzagelegging).

De omgevingsvergunning die van rechtswege is verleend, treedt pas in werking na afloop van de bezwaartermijn (ofwel zes weken na de bekendmaking) of, indien bezwaar is gemaakt, nadat op dit bezwaar is beslist.

Wanneer gedurende de bovengenoemde termijnen bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist. In het laatstgenoemde geval kan de vergunninghouder de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken de opschorting op te heffen.

Het bevoegd gezag kan in de gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een bovengenoemd besluit naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is, bepalen dat zij direct na de bekendmaking in werking treedt.

#### § 12.1.4 Koppeling van inwerkingtreding

Door de Wabo en de omgevingsvergunning is een groot aantal afstemmingsregelingen overbodig geworden.<sup>11</sup> Desondanks is het nodig nog een beperkt aantal afstemmingsregelingen te behouden. Het gaat hierbij om een koppeling van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning met vergunningstelsels die niet zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De nieuwe regeling vormt een extra procedurele waarborg ten opzichte van de bepalingen over de inwerkingtreding in artikel 6.1.

##### *Archeologische monumentenzorg*

Een omgevingsvergunning voor de activiteiten 'bouwen', 'aanleggen van een werk' of 'slopen' treedt niet in werking dan nadat de vergunning voor het verrichten van handelingen met betrekking tot een beschermd archeologisch monument (art. 11, tweede lid, Monumentenwet 1998) in werking is getreden.

##### *Kernenergie*

Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' treedt niet in werking dan nadat de vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet in werking is getreden. Een soortgelijk artikel is tot nu toe opgenomen in artikel 52 van de Woningwet.

##### *Bodemverontreiniging*

In de Woningwet (art. 52a) is tot nu toe een regeling opgenomen om te voorkomen dat er bouwactiviteiten plaatsvinden zolang onvoldoende duidelijk is of er sprake is van een geval

---

<sup>11</sup> Een overzicht van deze overbodige afstemmingsbepalingen is opgenomen in bijlage 2 van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 147-148).

van ernstige bodemverontreiniging. De regeling is van toepassing wanneer het bevoegd gezag op basis van het onderzoeksrapport (art. 8, vierde lid, onderdeel c, Wonw) of uit andere hoofde een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse sprake is van ernstige bodemverontreiniging. In dat geval treedt een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' niet eerder in werking dan nadat op grond van de betreffende bepalingen van de Wet bodembescherming ofwel is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging ofwel is ingestemd met het saneringsplan ofwel een melding van een voornemen tot sanering in het kader van het Besluit uniforme saneringen is gedaan en de termijn die in acht moet worden genomen alvorens met de uniforme sanering te beginnen, is verstreken.

## § 12.2 Rechtsbescherming

De hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb zijn in algemene zin van toepassing op het bezwaar en beroep tegen een beschikking op grond van de Wabo.

Bij een beschikking die met de *reguliere voorbereidingsprocedure* tot stand is gekomen, geldt eerst de bezwaarschriftenprocedure alvorens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Bij een beschikking die met de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* tot stand is gekomen, kan direct beroep worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de ABRvS. Voor milieuactiviteiten is beroep in twee instanties nieuw.

### § 12.2.1 Stab

Zowel de rechtbank als de ABRvS kunnen bij de behandeling van de zaken gebruik maken van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Deze (onafhankelijke) stichting brengt tot nu toe al deskundigenberichten uit op basis van de Wm en de Wro. Het takenpakket van de stichting is uitgebreid tot alle omgevingsrechtelijke aspecten van de Wabo.

### § 12.2.2 Beroepstermijn

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken. Deze termijn vangt aan op de dag na de bekendmaking. Bij besluiten die met de uitgebreide procedure tot stand zijn gekomen, vangt de termijn aan een dag na de terinzagelegging.

Een belanghebbende die bezwaren heeft tegen de inwerkingtreding van het besluit kan bij in eerste instantie de rechtbank een voorlopige voorziening vragen, zoals opschorting van de inwerkingtreding (zie titel 8.3 Awb).

### § 12.2.3 Bestuurlijke lus

Het kwam in de praktijk nogal eens voor dat de bestuursrechter vanwege een vormfout of een tekortkoming in een onderzoek het gehele besluit tot verlening van een vergunning moest vernietigen. Aangezien in dat geval de besluitvorming weer van begin af aan moest plaatsvinden, had dit belangrijke consequenties voor de realisatie van bepaalde projecten. De regeling van de bestuurlijke lus was aanvankelijk in de Wabo (artikelen 6.6 tot en met 6.10) opgenomen. Inmiddels is echter een algemene regeling van de bestuurlijke lus in de

Awb (afdeling 8.2.2a) opgenomen en in werking getreden, waardoor de regeling in de Wabo is komen te vervallen. De regeling biedt de rechter de mogelijkheid (geen verplichting) het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen om eventuele gebreken te herstellen.



---

## Hoofdstuk 13 Overgangsrecht

In § 1.2 van de Wabo is het overgangsrecht geregeld. Het overgangsrecht heeft betrekking op de consequenties van de inwerkingtreding van de Wabo voor bestaande en in procedure zijnde vergunningen.

Een vergunning, bijvoorbeeld een bouwvergunning, die onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de Wabo van kracht is, wordt (van rechtswege) gelijkgesteld met een omgevingsvergunning.

Wanneer vóór de inwerkingtreding van de Wabo een aanvraag om een vergunning is ingediend of in procedure is, blijft het 'oude' recht van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van de beschikking.

Een overeenkomstig regime is van toepassing op vergunningstelsels op grond van provinciale of gemeentelijke verordeningen (art. 1.4). Voor het overige is geen specifiek overgangsrecht voor provinciale of gemeentelijke verordeningen opgenomen. Dit betekent dat de betrokken bestuursorganen hun verordeningen tijdig moeten aanpassen. VNG en IPO stellen daarom modelverordeningen op.

---

## Hoofdstuk 14 Samenvatting in vragen

In de vorm van vragen en antwoorden wordt een samenvatting van Deel II gegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar het paragraafnummer van dit deel.

### § 14.1 Vragen

1. Wat is het verschil tussen een activiteit en een project?
2. Wanneer is sprake van een vergunningplichtige activiteit?
3. Waar is het vergunningstelsel voor brandveilig gebruik van bouwwerken straks geregeld: in de Bouwverordening, het Gebruiksbesluit of het Besluit omgevingsrecht?
4. Zijn gemeenten verplicht om een vergunningstelsel in te voeren voor de in artikel 2.2, eerste lid, genoemde activiteiten?
5. Kan je voor meer vergunningplichtige activiteiten in één keer een omgevingsvergunning aanvragen?
6. Wie bepaalt voor welke activiteiten een vergunning wordt aangevraagd?
7. Wanneer zijn toestemmingen geïntegreerd in de Wabo?
8. Wanneer is sprake van aanhaken van toestemmingen aan de Wabo?
9. Hoe is de afstemming van de melding in het kader van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning geregeld?
10. Zijn gemeenten op grond van de Wabo verplicht om een loket in te richten?
11. Is vooroverleg verplicht voordat een aanvraag kan worden ingediend?
12. Waarom is het van belang dat één bestuursorgaan is aangewezen als bevoegd gezag?
13. In welke gevallen zijn GS of de minister aangewezen als bevoegd gezag?
14. Bij een raffinaderij (provincie is het bevoegd gezag) wordt een fietsenstalling bijgebouwd. Wie is daarvoor bevoegd gezag?
15. Wie is verantwoordelijk voor de inhoud van de vergunningaanvraag?
16. Wanneer hoeft de aanvrager bepaalde gegevens niet te overleggen?
17. Voor welke activiteit is het mogelijk om bepaalde gegevens later te overleggen?

18. Zijn bedrijven verplicht om de aanvraag digitaal in te dienen?
19. Is het bevoegd gezag verplicht om een digitaal ingediende aanvraag in ontvangst te nemen?
20. Kunnen gegevens en bescheiden ook op papier worden overgelegd?
21. Een aanvraag van een omgevingsvergunning heeft betrekking op de activiteiten bouwen, milieu en kappen van een boom. Kunnen de leges betrekking hebben op al deze activiteiten?
22. In welke gevallen zal een aanvrager ervoor kiezen om een omgevingsvergunning voor een deelproject aan te vragen?
23. In welke gevallen zal een aanvrager ervoor kiezen om een gefaseerde omgevingsvergunning aan te vragen?
24. Kan de aanvrager na het verlenen van een gefaseerde omgevingsvergunning fase 1 beginnen met het uitvoeren van de betrokken activiteit?
25. Kan de gefaseerde omgevingsvergunning fase 1 worden ingetrokken?
26. Kan een revisievergunning worden verleend op alle beleidsterreinen van de Wabo?
27. Door wie moet een bericht van ontvangst worden gezonden?
28. Kan het bevoegd gezag aanvullende gegevens vragen?
29. Wordt de beslistermijn opgeschort bij inschakeling van het Bureau Bibob?
30. Binnen welke termijn moet in de uitgebreide procedure een beslissing worden genomen over de verlenging van de beslistermijn?
31. Welke voorbereidingsprocedures kent de Wabo?
32. In welke gevallen moet de reguliere procedure worden gevolgd?
33. Op welke momenten vindt in de reguliere procedure een kennisgeving in dag-, nieuw- en huis-aan-huisbladen plaats?
34. Welke consequentie heeft het overschrijden van de beslistermijn in de reguliere procedure?
35. Welke consequentie heeft het overschrijden van de beslistermijn in de uitgebreide procedure?

36. Wie mogen in de uitgebreide procedure zienswijzen indienen: een ieder of alleen belanghebbenden?
37. Is het bevoegd gezag verplicht te wachten op het advies van een adviseur?
38. Is het advies van de waterkwaliteitsbeheerder bij indirecte lozingen altijd bindend?
39. Is een vvgb van een vvgb-orgaan altijd bindend?
40. Moet het bevoegd gezag wachten met de besluitvorming of zelfs de beslistermijn overschrijden wanneer het vvgb-orgaan te laat is met de definitieve vvgb?
41. De weigeringsgronden zijn verschillend geformuleerd en hebben een verschillende status. Is er een hiërarchie tussen de weigeringsgronden?
42. Waarom is de verplichting van afstemming van voorschriften van belang?
43. Heeft de omgevingsvergunning een zaaksgebonden of een persoonsgebonden karakter?
44. Wanneer komt het verschil tussen het aflopend of doorlopend karakter tot uiting?
45. Geldt de actualisatieplicht in artikel 2.30 Wabo ook voor andere activiteiten dan inrichtingen en mijnbouwwerken?
46. Wanneer treedt de omgevingsvergunning in principe in werking?
47. In welke gevallen treedt de vergunning pas in werking na de bezwaartermijn?
48. Wanneer treedt een omgevingsvergunning in werking die met de uitgebreide procedure is tot stand gekomen?
49. Hoe lang is de beroepstermijn?
50. Wat houdt de bestuurlijke lus in?

#### § 14.2 Antwoorden

1. Een (vergunningplichtige) activiteit zijn de activiteiten die zijn genoemd in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo. Een project kan bestaan uit verschillende activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. (§ 1.1)
2. Van een vergunningplichtige activiteit is sprake wanneer dat is bepaald in een wettelijke regeling (wetten, Bor of verordeningen). (§ 1.1.4)
3. Het Besluit omgevingsrecht (en artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo) (§ 1.1.4)
4. Nee. (§ 1.2.2)

5. Ja, dat vormt nu juist de meerwaarde van de Wabo. (§ 5.1)
6. De aanvrager. (§ 5.1)
7. Bij activiteiten waarbij sprake is van locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving en veelal sprake is van samenloop van deze activiteiten. (§ 1.2)
8. Bij activiteiten waarbij sprake is van locatiegebonden activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving en alleen in sommige gevallen sprake is van samenloop. (§ 1.3)
9. In geval van samenloop met de aanvraag van een omgevingsvergunning is de melding een indieningsvereiste. (§ 1.3)
10. Een loket als zodanig niet. Wel is bepaald dat een aanvrager zijn aanvraag van een omgevingsvergunning altijd kan indienen bij de gemeente. (§ 2.1)
11. Nee, dit is overgelaten aan het oordeel van de aanvrager. (§ 2.2)
12. Omdat het dan voor de aanvrager of vergunninghouder helder is welk bestuursorgaan is belast met de vergunningverlening en handhaving. (§ 3.1)
13. In de gevallen die van provinciaal of nationaal belang zijn. De aanwijzing vindt in het Bor plaats. (§ 3.3 en 3.4)
14. Provincie (GS) zijn en blijven bevoegd gezag. (§ 3.5)
15. Degene die een bepaalde vergunningplichtige activiteit wil verrichten of zijn gemachtigde. (§ 4.1)
16. Wanneer het bevoegd gezag reeds over deze gegevens beschikt of het bevoegd gezag heeft beslist dat de verstrekking van de gegevens niet nodig is voor het nemen van de beslissing. (§ 4.2.1)
17. Bouwen. (§ 4.2.3)
18. In principe wel, maar deze verplichting gaat pas na ca. 2 jaar in werking. (§ 4.3.1)
19. Ja. (§ 4.3.1)
20. Bij een digitale aanvraag kunnen, wanneer het bevoegd gezag daarmee instemt, gegevens en bescheiden schriftelijk worden ingediend. (§ 4.3.1)
21. Nee, voor de milieu-activiteit mogen geen leges worden berekend. (§ 4.4.2)
22. Bij een grootschalig project kan de aanvrager ervoor kiezen op het project op te splitsen in deelprojecten. (§ 5.3)

23. Wanneer bij een project een bepaalde activiteit kritisch is voor de rest van het project, bijvoorbeeld milieu of natuur of een vrijstelling van het bestemmingsplan. (§ 5.4)
24. Nee, hij kan pas beginnen nadat de beschikking voor fase 2 is verleend en in werking is. (§ 5.4.1)
25. Ja. (§ 5.4.2)
26. Nee, een revisievergunning kan alleen worden verleend in geval van een inrichting of mijnbouwwerk. (§ 5.5)
27. Wanneer het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend, niet het bevoegd gezag is, stuurt dit bestuursorgaan een bericht van ontvangst met de datum van ontvangst aan de aanvrager. Het bevoegd gezag stuurt vervolgens nog een bericht van ontvangst met procedurestappen, etc. (§ 6.1 en 6.2)
28. Ja, zie artikel 4:5 Awb. (§ 6.3)
29. Ja. (§ 6.6)
30. Deze beslissing moet binnen acht weken na indiening van de aanvraag worden genomen. (§ 6.7.2)
31. De reguliere en de uitgebreide procedure. (§ 7.1)
32. In artikel 3.10 van de Wabo is aangegeven in welke gevallen de uitgebreide procedure moet worden gevolgd. In de overige gevallen moet de reguliere procedure worden gevolgd. (§ 7.1)
33. In de reguliere procedure wordt de aanvraag, het eventuele verlengingsbesluit en het definitieve besluit in genoemde bladen gepubliceerd. (§ 7.2.1)
34. Na overschrijding van de beslistermijn is de vergunning van rechtswege verleend. (§ 7.2.2)
35. Geen, vanaf 1 oktober 2009 is een dwangsom mogelijk en beroep met een versnelde behandeling. (§ 7.3.2)
36. Eenieder mag zienswijzen indienen. (§ 7.3.1)
37. Nee, een adviseur moet in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen, maar het bevoegd gezag hoeft daar niet op te wachten. (§ 8.3)
38. Nee, het advies is alleen bindend in de in artikel 2.26, tweede lid, van de Wabo genoemde gevallen. (§ 8.4.3)
39. Ja, het bevoegd gezag moet dit overnemen in de omgevingsvergunning. (§ 8.5.1)

40. Nee, maar in dat geval zou de omgevingsvergunning moeten worden geweigerd. Goed overleg tussen het bevoegd gezag en het vvgb-orgaan zal dit soort situaties moeten voorkomen. (§ 8.5.3)
41. Nee, er is geen hiërarchie tussen de weigeringsgronden. (§ 9.2)
42. Dit is van belang omdat de vergunninghouder dan niet meer kan worden geconfronteerd met tegenstrijdige voorschriften. (§ 10.4)
43. De omgevingsvergunning heeft een zaaksgebonden karakter. (§ 10.6)
44. Bij een omgevingsvergunning met een aflopend karakter (bijvoorbeeld bouwen) moet bij elke nieuwe (bouw)activiteit een nieuwe omgevingsvergunning worden aangevraagd. Bij een omgevingsvergunning met een doorlopend karakter (milieu), kan een wijzigingsvergunning worden aangevraagd. (§ 10.7)
45. Nee. (§ 11.3)
46. Een dag na de bekendmaking. (§ 12.1)
47. In de gevallen die in artikel 6.1, tweede lid van de Wabo zijn genoemd. (§ 12.1.3)
48. Na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepschrift. (§ 12.1.3)
49. Zes weken. (§ 12.2.2)
50. De regeling van de bestuurlijke lus biedt de rechter de mogelijkheid het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen om eventuele gebreken in het besluit te herstellen. (§ 12.2.3)





---

## **DEEL III TOEZICHT, HANDHAVING EN STRAFBAARSTELLING**



---

## Hoofdstuk 1 Samenhangend(e) toezicht en handhaving

### § 1.1 Inleiding

Kern van de Wabo is enerzijds de omgevingsvergunning, maar anderzijds en evenzeer de regeling voor toezicht en bestuursrechtelijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Bij toezicht gaat het om het verzamelen van informatie over de vraag of een activiteit of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen en het zich vormen van een oordeel daarover, controle, terwijl het bij handhaving gaat om – de toepassing van – bestuursrechtelijke sancties zoals een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of het intrekken van een vergunning. Toezicht en handhaving worden besproken in Deel III.

Een logisch gevolg van de omgevingsvergunning is, dat er ook meer samenhang wenselijk is in toezicht en handhaving door het bevoegd gezag. Toezicht en handhaving zijn nu gewoonlijk georganiseerd rondom disciplines en werkprocessen ten aanzien van de verschillende toestemmingen die worden geïntegreerd in of aanhaken bij de omgevingsvergunning, zoals de bouwvergunning, de milieuvergunning en de monumentenvergunning. De Dienst Bouwen en woningtoezicht zal zich bezig houden met de bouwvergunning, terwijl de milieuvergunning tot het domein van de Milieudienst behoort. De filosofie achter de omgevingsvergunning vraagt echter om een heel andere benadering: een samenhangende aanpak van toezicht en handhaving.

Die samenhang van toezicht en handhaving kan worden bevorderd door verschillende voorzieningen, die hierna in de paragrafen 1.2 tot en met 1.4 kort worden vermeld: dezelfde regels met betrekking tot de handhaving, één handhaver en verplichte coördinatie van handhavingsactiviteiten. Deze onderdelen worden in Deel III uitgewerkt.

In § 1.5 zullen enige handvatten worden aangereikt die nuttig kunnen zijn bij het nadenken over een praktische vormgeving van een meer integrale handhaving. Daarbij is uitgegaan van hetgeen is vermeld in de Vraagbaak Wabo en omgevingsvergunning van InterConcept m.m.v. Stadswerk Platform Omgevingsrecht (Kluwer), alsmede van de zgn. package deal tussen het Rijk, IPO en VNG over de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (juni 2009).

### § 1.2 Dezelfde regels

Om de samenhang bij handhaving te bevorderen is in de Wabo een afzonderlijk hoofdstuk 5 over handhaving opgenomen. Dat hoofdstuk is in de eerste plaats van toepassing op de omgevingsvergunning. Hoofdstuk 5 (of onderdelen daarvan) kan (kunnen) echter ook van toepassing worden verklaard op 13 andere wetten (zie overzicht 3); dat gebeurt dan in die wetten zelf. Hierbij gaat het niet alleen om wetten waarvan het toestemmingsvereiste is opgenomen in de omgevingsvergunning, maar bijvoorbeeld ook om de Waterwet. Ten slotte kan hoofdstuk 5 ook van toepassing worden verklaard op de handhaving van Europese verordeningen. Dit aspect wordt hierna verder toegelicht in § 2.3.1.

**Voorbeeld: vantoepassingverklaring**

Een voorbeeld van genoemde vantoepassingverklaring vinden we in artikel 92 van de Woningwet: Met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III zijn de artikelen 5.3 tot en met 5.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

De regels inzake strafrechtelijke handhaving zijn voor het omgevingsrecht reeds uniform door toepassing van de Wet op de economische delicten. Dit aspect wordt toegelicht in Hoofdstuk 7.

### § 1.3 Bevoegd gezag is ook handhaver

Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag ook is belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving. Als gevolg daarvan zullen bedrijven en burgers onder de Wabo gewoonlijk te maken hebben met één handhaver.

De Wabo sluit echter niet uit, dat een bedrijf te maken kan krijgen met toezichthouders van een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent. Dit aspect wordt hierna verder toegelicht in § 2.3.2.

Opmerking verdient hier dat GS in het Bor zijn aangewezen als vvgb-orgaan voor wat betreft het milieudeel van omgevingsvergunningen voor inrichtingen. In die gevallen zijn GS voor dat milieudeel naast B&W handhavingsbevoegd.

### § 1.4 Verplichte coördinatie van handhavingsactiviteiten

Op basis van de artikelen 5.3 tot en met 5.9 Wabo zijn in het Besluit omgevingsrecht (Bor) regels gesteld inzake programmatische en onderling afgestemde handhaving.

GS zorgen voor de coördinatie van handhaving. Als het gaat om een meer dan provinciaal belang, coördineert de Minister van VROM de handhaving.

Belangrijke instrumenten zijn uitwisseling van gegevens, handhavingsoverleg, handhavingsafspraken en – in de toekomst – regionale omgevingsdiensten. Dit aspect wordt verder toegelicht in de Hoofdstukken 3 en 4.

### § 1.5 Samenhangend(e) toezicht en handhaving in de praktijk

#### § 1.5.1 Frequentie

Hoe vaak integrale handhaving – in de zin van handhaving die betrekking heeft op meer dan één aspect of activiteit – voor zal komen, is afhankelijk van een aantal factoren, waarvan de belangrijkste zijn:

- het totaal aantal vergunde situaties waarbij sprake is van een samenloop van deelactiviteiten (bijvoorbeeld bouwen en milieu). In deze situaties is dan ook sprake van meerdere te handhaven aspecten;
- het jaarlijks aantal te verlenen vergunningen waarbij van samenloop sprake is.

Volgens de Vraagbaak Wabo & omgevingsvergunning komt integrale handhaving in circa 5 tot 15% van de gevallen voor. Als dat juist is, betreft het merendeel van de vergunningen en dus van de te handhaven situaties enkelvoudige situaties.

#### § 1.5.2 *Dimensies van integratie*

De Vraagbaak onderscheidt twee dimensies van integratie:

1. invalshoek en
2. niveau.

Ad 1. Integrale handhaving kan vanuit een inhoudelijke, organisatorische of procedurele invalshoek worden benaderd:

- inhoudelijk gaat het om de vraag in hoeverre vanuit verschillende invalshoeken dezelfde aspecten van een (bouw)project geïntegreerd kunnen worden bekeken en afgewogen. Bijvoorbeeld bij voorschriften over vloerconstructies (bouwtechnische eisen en milieueisen) of veiligheid (externe en interne veiligheid);
- organisatorisch gaat het om de vraag in hoeverre één inspecteur in staat is alle facetten te controleren en te beoordelen;
- procedureel gaat het om de vraag in hoeverre handhavingsactiviteiten vanuit verschillende invalshoeken in de planning en uitvoering worden afgestemd.

Ad 2. De tweede dimensie is het niveau waarop in de beleidscyclus integratie plaatsvindt:

- het beleid zelf;
- de bedrijfsvoering (planning en controle);
- de uitvoering of de afweging;
- de navolging (zoals sanctionering).

#### § 1.5.3 *Handhavingsorganisatie professioneel en Wabo-proof*

In december 2007 heeft het Ministerie van VROM de Module Handhaving van de Wegwijzer Omgevingsvergunning uitgebracht. Deze module moet overheden helpen hun handhavingsorganisatie op een professionele wijze én Wabo-proof in te richten. De nadruk ligt op de organisatorische kant en de kwaliteitscriteria van handhaving. De strikte kwaliteitseisen die al gelden voor de milieuhandhaving gaan in grote lijnen ook gelden voor de andere toestemmingen, die zijn geïntegreerd in of aangehaakt aan de omgevingsvergunning. De Module onderscheidt de volgende stappen, die ook in het Besluit omgevingsrecht zijn vastgelegd:

- probleemanalyse;
- vertaling naar een strategie voor naleving, toezicht en sancties;
- probleemanalyse;
- uitvoeringsprogramma, en
- monitoring, evaluatie en rapportage van de handhaving.

De module is bestemd voor de beleidsmakers en projectleiders verantwoordelijk voor de invoering van geïntegreerde handhaving en is onderdeel van het Rijksprogramma 'Professioneel Handhaven'.

Om de handhaving te professionaliseren adviseert het Ministerie van VROM gemeenten in hun organisatie een kwaliteitsslag te maken naar integrale handhaving en gecoördineerd toezicht. Hiervoor is het noodzakelijk een compleet en afgestemd handhavingsbeleidsplan

voorhanden te hebben. Hierin moeten de kwaliteitseisen handhaving die in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn geformuleerd een plaats krijgen. De grondslag voor de kwaliteitseisen in het Bor is de zgn. 'dubbele regelkring' (in de vorm van een 8), ook wel 'Big Eight' genoemd. Deze beschrijft een zevental samenhangende processtappen waarmee het mogelijk wordt een professionele handhaving te organiseren. Centraal staan het programma en de organisatie. Via de ene regelkring kunnen via werkwijze, uitvoering en monitoring het programma en de organisatie worden bijgesteld. In de andere regelkring vindt evaluatie plaats ter heroverweging van prioriteiten en doelen en kan ook de strategie worden bijgesteld.

In het voorjaar van 2008 zijn acht praktijkproeven toezicht en handhaving gestart. Samenwerking Handhaving Drenthe heeft samen met de Provincie Groningen en met financiële ondersteuning van het IPO een film gemaakt als hulpmiddel ter ondersteuning van de ontwikkeling naar integrale handhaving. De film wordt ontsloten op [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl), zoek: FILM. De film belicht drie fasen van inrichtingen: bouwfase, gebruiksfase en slooffase. Veel van deze informatie is ook op het Kennisplein omgevingsvergunning (onderdeel Handhaving) (<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>) gepubliceerd.

#### § 1.5.4 Vormgeving integraal toezicht

Voor de praktische vormgeving van het integraal toezicht bestaat geen blauwdruk. Integraal toezicht betekent, dat het toezicht betrekking heeft op meer dan één aspect of activiteit. Volgens de Vraagbaak zijn er in essentie vier visies op de wijze waarop een integrale controle kan worden ingevuld:

- *Met elkaar controleren*: vanuit bouw, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk een controle uitvoeren. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar milieu, bouw én andere aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie.
- *Na elkaar controleren*: de controle wordt niet gezien als één inspectie maar als een aantal inspectiemomenten binnen een kort tijdsbestek. Dit maakt het mogelijk over de planning met degenen die gecontroleerd worden, afspraken te maken. Bijkomend voordeel is wellicht een sterkere preventieve werking dan in de eerste variant.
- *Voor elkaar controleren*: integrale controle voor bouw, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder. Dit werkt vooral in relatief eenvoudige situaties waarin geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, milieu of andere facetten is vereist. Denk hierbij bijvoorbeeld aan lichte bouwvergunningen en gebruiksvergunningen.
- *Voor elkaar signaleren*: facetcontrole door één toezichthouder. Op hoofdpunten kijkt deze ook naar andere facetten en meldt bijzonderheden aan collega's. Dit werkt vooral in situaties waar óf bouwen óf milieu (óf een ander facet) specialistische kennis vergt. En waar de overige facetten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd

Elke visie van integrale handhaving heeft haar voor- en nadelen naast haar mogelijkheden en onmogelijkheden. De manier die het best past bij een uitvoeringsorganisatie is afhankelijk van verschillende factoren. Een belangrijke factor is echter, dat moet worden voldaan aan de kwaliteitseisen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Naast de verplichte criteria waaraan integrale handhaving moet voldoen, spelen ook de middelen en de ambitie van de organisatie een rol.

### § 1.5.5 Handhavingdossier

Er zijn verschillende wettelijke voorschriften die moeten worden gehandhaafd, zoals de APV, de Woningwet, de Wet milieubeheer, etc. Dat leidt tot verschillende dossiers met ieder zijn eigen handhavingprocedure.

Zo gelden voor een horecabedrijf (zie de casus in Deel I, §1.4) verschillende voorschriften vanuit verschillende invalshoeken die alle moeten worden gehandhaafd, wat kan leiden tot conflicterende uitkomsten. Zo zou het kunnen zijn, dat de last onder bestuursdwang inzake bouwen zonder omgevingsvergunning schipbreuk leidt, aangezien legalisering mogelijk is, terwijl de preventieve last onder dwangsom die was bedoeld om het kappen van de boom te voorkomen volgens de rechter terecht is. Als de boom niet mag worden gekapt terwijl er wel mag worden gebouwd, zal dat niet snel worden begrepen door een ondernemer.

Met de komst van de Wabo zullen alle te handhaven voorschriften in één dossier moeten worden gevat. Dit noemt men een handhavingdossier. Daarbinnen zal afstemming plaatsvinden.

### § 1.5.6 Modellen van handhaving en toezicht

De Provincie Friesland heeft in het kader van de Wabo-pilotprojecten een eerste verkenning gedaan naar de mogelijkheden van samenwerking in de handhaving onder de Wabo. In het eindrapport worden op strategisch en operationeel niveau twee modellen verkend: het contractmodel en het joint venture-model.

#### *Contractmodel*

Het contractmodel regelt de afstemming tussen handhavingpartners met respect voor de autonomie van elkaars (bevoegd) gezag. Scope, doelstellingen en de wijze van samenwerking worden vastgelegd. Bij elke partner zijn de doelstellingen doorvertaald naar gegarandeerde inzet van middelen en budgetten. Afspraken over het kwaliteitsniveau van de handhaving bevatten serviceniveaus voor de procedurele en inhoudelijke afhandeling van de handhavingstaken. Het contract bevat verder afspraken over informatievoorziening en een escalatieprocedure.

Voordeel: het contractmodel kan men op de korte termijn invoeren en vergt weinig organisatorische aanpassingen.

Nadeel: starheid en inflexibiliteit, wat vooral vervelend wordt wanneer de praktijk blijkt af te wijken van de uitgangspunten bij het afsluiten van de contracten. Ook bestaat het risico dat de partners zich niet verantwoordelijk voelen voor het geheel, waardoor niet de gewenste samenwerking in de handhaving ontstaat.

#### *Joint venture-model*

Het joint venture-model is gebaseerd op een handhavingsnetwerk, waarin een 'integrator' samen met vragende partijen en uitvoerende of intermediaire partijen streeft naar maximale toegevoegde waarde. Afstemming vindt plaats op basis van samenwerking, met respect van de autonomie van het bevoegd gezag. Per handhavingspartner is bepaald wie het meest geschikt is een bepaalde taak uit te voeren. Informatiesystemen zijn met elkaar verbonden. Uitgangspunten zijn programmatische handhaving van alle zogenaamde kleurensproten (inclusief risicoanalyses) en onderlinge afstemming van (meerjaren)doelstellingen en prioriteiten, waar mogelijk in een integraal plan van aanpak. Doelstellingen zijn doorvertaald naar middelen en budgetten voor afstemming van capaciteit (fte's of kwaliteitsniveau). Escalatie

vindt eerst plaats op ambtelijk, zo nodig daarna op bestuurlijk niveau. De integrator zorgt voor informatievoorziening en kennisdeling.

Voordeel: toepassing van het joint venture-model zal sneller leiden tot samenwerking in de handhaving. Het model gaat uit van een netwerkoverheid en brengt flexibiliteit. Afspraken liggen niet op voorhand helemaal vast en kunnen naar gelang de omstandigheden worden aangepast. Hierdoor kan men slagvaardig op incidenten reageren.

Nadeel: partners moeten elkaar in vergaande mate vertrouwen en samenwerken. Ook zijn organisatorische aanpassingen nodig in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de partners onderling.

#### § 1.5.7 Geslaagde samenwerking

Er zijn vele vormen van samenwerking en er is geen beste of meest ideale vorm. Een samenwerkingsvorm die in de ene regio goed werkt kan in de andere regio veel minder effect sorteren. Er is echter op voorhand, zo blijkt uit onderzoek, wel een aantal elementen of voorwaarden te noemen dat essentieel is voor een goede samenwerking:

- *Draagvlak*: de weerstand die bij een deel van de instanties bestaat tegen al te vergaande vormen van samenwerking leidt er soms toe dat de samenwerking niet optimaal functioneert.
- *Beleidsafstemming*: samenwerking impliceert een zekere mate van overeenstemming over het gezamenlijk te bereiken doel. Beleidsafstemming is nodig om te voorkomen dat niemand optreedt in gevallen waarin moet worden gehandhaafd, of dat – zonder dat zij het van elkaar weten – verschillende handhavers een overtreder tweemaal voor hetzelfde feit aanpakken.
- *Informatievoorziening*: voor een goede samenwerking is informatie-uitwisseling tussen handhavingpartners onontbeerlijk. Men zal elkaar op de hoogte moeten stellen van elkaars handhavingsactiviteiten en daarbij dezelfde taal moeten (willen) spreken.
- *Coördinatie*: De deelnemers behouden binnen structurele samenwerking hun eigen verantwoordelijkheden. Om te voorkomen dat men op elkaar gaat zitten wachten, is het van belang iemand aan te wijzen die de coördinatie- of regiefunctie op zich neemt.
- *Uitvoeringsorganisatie*: strikt genomen hoeft er geen specifieke uitvoeringsorganisatie te zijn voor structurele samenwerking (er is immers geen wettelijke verplichting, maar sinds juni 2009 wel een package deal); de handhavingpartners kunnen zelf de inbreng verzorgen, mits die maar goed wordt gecoördineerd. Een uitvoeringsorganisatie heeft wel veel voordelen, zoals een duidelijk aanspreekpunt dat ook de coördinatie verzorgt en de mogelijkheid om een handhavingsteam te formeren.

#### § 1.5.8 Samenwerking in de toekomst

In juni 2009 hebben het IPO, de VNG en het Rijk overeenstemming bereikt over wat in de wandelgangen heet de package deal 'Mans/eindbeeld' (zie TK 29 383, nr. 130): een samenhangend pakket aan afspraken om de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. In deze package deal is onder meer afgesproken dat provincies en gemeenten een deel van hun taken op het gebied van de uitvoering van het omgevingsrecht (het basistakenpakket) per 1 januari 2012 onderbrengen bij regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten). Het gaat om het complexe milieutoezicht op bedrijven en het milieutoezicht met een bovenlokale dimensie. Daarnaast gaat het om de voorbereiding van



omgevingsvergunningen voor inrichtingen waarvoor de provincies in juni 2009 bevoegd gezag waren op grond van de Wet milieubeheer en voor IPPC- en BRZO-inrichtingen waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn.

De beoogde samenwerkingsvorm hierbij is een openbaar lichaam, ingesteld door gemeenten en provincie bij gemeenschappelijke regeling. De beoogde samenwerkingspartners zijn de provincie en de tot een veiligheidsregio behorende gemeenten. Andere gewenste partners zijn de waterschappen en rijksinspecties (zie uitgebreider par. 3.5).

---

## Hoofdstuk 2 Algemene bepalingen in Wabo en Awb

### § 2.1 Algemeen

Zowel de Wabo als de Awb kennen een Hoofdstuk 5 waarin regels staan over toezicht en handhaving. Het karakter van de bepalingen in beide hoofdstukken is echter verschillend.

Hoofdstuk 5 van de Wabo bevat grotendeels de bepalingen, die tot de inwerkingtreding van de Wabo in Hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer stonden. Het gaat hierbij om bepalingen, die de werkingssfeer van het hoofdstuk bepalen en de taak van het bevoegd gezag inzake handhaving specificeren. Verder kent Hoofdstuk 5 van de Wabo nog enkele specifieke sanctiebevoegdheden voor het omgevingsrecht (artt. 5.19 en 5.26).

Hoofdstuk 5 van de Awb is per 1 juli 2009 aangevuld met een nieuwe Titel 5.1 die algemene bepalingen bevat en een nieuwe Titel 5.4 met regels over de bestuurlijke boete. De algemene bepalingen in Titel 5.1 bepalen de werkingssfeer, maar hierbij gaat het ook om definities en algemene bepalingen over sancties. Titel 5.2 gaat over toezicht op de naleving en Titel 5.3 bevat regels over herstelsancties, zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Met deze algemene regels heeft de wetgever een einde willen maken aan de tot de inwerkingtreding van de Wabo bestaande situatie waarin elk bevoegd gezag voor de verschillende toestemmingen die zijn geïntegreerd in of aangehaakt aan de omgevingsvergunning, handhaaft op basis van soms aanzienlijk verschillende bepalingen. Bovendien volgen deze bestuursorganen hun eigen werkwijzen en procedures bij de handhaving, en hebben zij hun ambtelijke handhavingsorganisaties naar eigen inzicht opgebouwd en vormgegeven. Al deze verschillen kunnen leiden tot onduidelijkheden en extra lasten voor bedrijfsleven en burgers. Met de Wabo wordt er dan ook naar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt. Ziehier het concept van integrale handhaving (zie hoofdstuk 1).

Toezichthouders en handhavers kunnen niet volstaan met kennis te nemen van de genoemde algemene hoofdstukken in de Wabo en de Awb. Regels over handhaving staan namelijk ook in:

- het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin zijn kwaliteitseisen opgenomen, die op hun beurt verder zijn uitgewerkt in de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor);
- dertien omgevingswetten. Als gevolg van de Invoeringswet Wabo zijn deze wetten (zie overzicht 3) in elk geval als volgt gewijzigd:
  - de aanwijzing van het bestuursorgaan, dat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken wet;
  - de opsomming van de artikelen van de Wabo die van toepassing zijn op de handhaving van de betrokken wet.

#### **Voorbeeld: artikel 92 Woningwet**

1. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III.

2. Met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III zijn de artikelen 5.3 tot en met 5.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

## § 2.2 Relatie Hoofdstuk 5 Wabo, Hoofdstuk 5 Awb en bijzondere wetten

Hoofdstuk 5 Wabo geeft uitwerkingen van en aanvullingen op Hoofdstuk 5 Awb en is dus als *lex specialis* te zien. Zo kunnen woningen op basis van de Awb uitsluitend worden betreden met toestemming van de bewoner (art. 5:15 Awb). Artikel 5.13 Wabo maakt in bepaalde gevallen echter ook betreding zonder toestemming van de bewoner mogelijk. Verder bevat de Wabo aanvullingen op onderwerpen, die niet in de Awb zijn geregeld, zoals de bevoegdheid om de medewerkingsplicht (art. 5:20 Awb) bestuursrechtelijk te handhaven (art. 5.14 Wabo).

Ten opzichte van bijzondere omgevingswetten is Hoofdstuk 5 Wabo echter geen *lex specialis*, maar juist de algemene regeling, waarop in de bijzondere wetten een uitzondering kan worden gemaakt. Een voorbeeld is artikel 18.1a Wm, waarin is bepaald, dat artikel 5.15, aanhef en onder b, van de Wabo niet van toepassing is op handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 Wm bepaalde (CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissiehandel).

Bijzondere wetten moeten ook worden geraadpleegd voor de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag. Zo bepaalt artikel 18.1b Wm dat het bevoegd gezag op basis van de Wabo (art. 5.2, lid 1 Wabo) zorgt voor handhaving van de voorschriften die gelden bij of krachtens de Wm, de EG-verordening PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) en de EG-verordening REACH (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen) voor degene die een Wabo-project uitvoert.

Ten slotte verdient vermelding, dat de omgevingsvergunning ook strafrechtelijk kan worden gehandhaafd (zie hierna in § 7.1-7.5). De Invoeringswet Wabo heeft de Wet op de economische delicten (Wed) zo aangepast, dat handelen zonder vereiste omgevingsvergunning of in strijd met de voorschriften daarvan als een economisch delict wordt aangemerkt (zie hierna in § 7.2). Veel is door deze wijziging overigens niet veranderd, omdat de meeste overtredingen van toestemmingen die in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd of daaraan aanhaken, al vielen onder artikel 1a van de Wed.

## § 2.3 Algemene bepalingen in Hoofdstuk 5 Wabo

### § 2.3.1 *Werkingsfeer*

Het hoofdstuk Handhaving in de Wabo is in de eerste plaats van toepassing op de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning en het 'bij of krachtens' de Wabo bepaalde, zoals het Besluit omgevingsrecht en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (art. 5.1 Wabo).

In de tweede plaats is hoofdstuk 5 van toepassing op de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de 13 in overzicht 3 opgenomen andere omgevingswetten. Dat moet dan wel bij of krachtens de betrokken wet zijn bepaald (art. 5.1 Wabo). De Invoeringswet Wabo heeft de 13 genoemde wetten hiertoe gewijzigd, maar niet altijd op dezelfde wijze.

Zo heeft de Invoeringswet Wabo in de Wet milieubeheer een nieuw artikel 18.1a ingevoegd, waarvan het eerste lid bepaalt, dat de artikelen 5.3 tot en met 5.16 en 5.18 tot en met 5.26 van de Wabo van toepassing zijn met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens 'deze wet', waarmee de Wet milieubeheer wordt bedoeld. Een ander voorbeeld is de Flora- en faunawet waar hoofdstuk 5 Wabo alleen van toepassing is verklaard op afdeling 2 a. Verder zijn op de Kernenergiewet en de Ontgrondingenwet de kwaliteitseisen niet van toepassing verklaard.

### Overzicht 3 Toepasselijkheid handhavingsregels hoofdstuk 5 Wabo

	Par. 5.1 Taken bevoegd gezag Art. 5.2	Par. 5.2 Afstemming en coördi- natie in het belang van een doel- matige handhaving Artt. 5.3-5.9	Par. 5.3 Aanwijzing ambtenaren met toezichhoudende of opsporingsbevoegdheden Artt. 5.10-5.13	Par. 5.4 Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekking van vergunning of ontheffing Artt. 5.14-5.23	Par. 5.5 Vorderings- bevoegdheid Minister VROM Artt. 5.24-5.25	Par. 5.6 Verhaal van kosten Art. 5.26
Flora- en faunawet (1)	113a, lid 3	113a, lid 2	113a, lid 2	113a, lid 2	113a, lid 2	
Kernenergiewet				83a (m.u.v. art. 5.14, 5.19, lid 2 en 4, 5.20 Wabo)		
Monumentenwet 1988 (2)		63, lid 3	63, lid 3 (m.u.v. art. 5.11 Wabo bij archeologische monumenten)	63, lid 3		63, lid 3
Natuurbeschermingswet 1998 (3)	57a, lid 2	57a, lid 1	57a, lid 1	57a, lid 1	57a, lid 1	
Ontgrondingenwet			22 (m.u.v. art. 5.11 en 5.12 Wabo)	22 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	22	
Waterwet (4)		8.6 (5)				
Wet bescherming Antarctica			28 (m.u.v. art. 5.11 en 5.12 Wabo)	28 (m.u.v. art. 5.17, 5.19, lid 2 en 4 Wabo)		
Wet bodembescherming	95, lid 2 (6)	95, lid 1	95, lid 1	95, lid 1 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	95, lid 1	
Wet geluidhinder	148, lid 2 (7)	148	148 (8)	148 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	148	
Wet inzake de luchtverontreiniging	90, lid 2 (9)	90, lid 1	90, lid 1	90, lid 1 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	90, lid 1	
Wet milieubeheer						
- Handhaving bij of krachtens de Wm	18.1b (10)	18.1a, lid 1	18.1a, lid 1	18.1a, lid 1 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	18.1a, lid 1	18.1a, lid 2
- EVOA		18.1a, lid 2	18.1a, lid 2	18.1a, lid 2 (m.u.v. art. 5.17 Wabo) (11)	18.1a, lid 2	18.1a, lid 2
- PRTR, REACH	18.1b (10)	18.1a, lid 2	18.1a, lid 2	18.1a, lid 2 (m.u.v. art. 5.17 Wabo)	18.1a, lid 2	18.1a, lid 2

	Par. 5.1 Taken bevoegd gezag Art. 5.2	Par. 5.2 Afstemming en coördi- natie in het belang van een doel- matige handhaving Artt. 5.3-5.9	Par. 5.3 Aanwijzing ambtenaren met toezichhoudende of opsporingsbevoegd- heden Artt. 5.10-5.13	Par. 5.4 Last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekking van vergunning of ontheffing Artt. 5.14-5.23	Par. 5.5 Vorderings- bevoegdheid Minister VROM Artt. 5.24-5.25	Par. 5.6 Verhaal van kosten Art. 5.26
- Emissiehandel		18.1a, lid 1	18.1a, lid 1	18.1a, lid 1 (m.u.v. art. 5.15, aanhef en onder b, art. 5.17 Wabo)	18.1a, lid 1	18.1a, lid 2
- Algemene regels	18.2 (m.u.v. art. 5.2, lid 1 Wabo)					
Wet ruimtelijke ordening	7.1, lid 2 (12)	7.1, lid 3	7.1, lid 3	7.1, lid 3	7.1, lid 3	
Woningwet (13)	92, lid 2	92, lid 2	92, lid 2	92, lid 2	92, lid 2	
<p>(1) Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens afdeling 2a Ff-wet bepaalde (art. 113a, lid 1 Ffw).</p> <p>(2) Het bestuursorgaan dat met betrekking tot een monument bevoegd is een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo te verlenen, draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van art. 11, lid 1 Mw 1988, voor zover het een ander monument dan een archeologisch monument betreft (art. 63, lid 2 Mw 1988).</p> <p>(3) Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk IX Nbw 1998 bepaalde (art. 57a, lid 1 Nbw 1998).</p> <p>(4) Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens art. 10.1 bepaalde (art. 8.6 Waterwet).</p> <p>(5) Met dien verstande dat in art. 5.8, lid 5, onder b Wabo in plaats van "intrekking van een vergunning of ontheffing op grond van art. 5.19" wordt gelezen: intrekking van een vergunning op grond van artikel 8.4 van de Waterwet (art. 8.6 Waterwet).</p> <p>(6) Het in art. 5.2, lid 1 Wabo bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wbb voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften (art. 95, lid 2 Wbb).</p> <p>(7) Het in art. 5.2, lid 1 Wabo bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wgh voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften (art. 148, lid 2 Wgh).</p> <p>(8) Met dien verstande dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wgh bepaalde ten aanzien van inrichtingen als bedoeld in artikel 170, derde lid, uitsluitend belast zijn de daartoe bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren (art. 148, lid 1 Wgh).</p> <p>(9) Het in art. 5.2, lid 1 Wabo bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wet luvo voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften (art. 90, lid 2 Wet luvo).</p> <p>(10) Het in art. 5.2, lid 1 Wabo bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wm, de EG-verordening PRTR en de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften (art. 18.1b Wm).</p> <p>(11) Tot de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang krachtens art. 5.15 Wabo behoort het in Nederland door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan beheren van afvalstoffen in gevallen waarin die afvalstoffen in strijd met het bij of krachtens de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen of titel 10.7 bepaalde, binnen of buiten Nederlands grondgebied worden gebracht (art. 18.1a, lid 4 Wm).</p> <p>(12) Het in art. 5.2, lid 1 Wabo bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wro voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften (art. 7.1, lid 2 Wro).</p> <p>(13) Met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III Wonw (art. 92, lid 2 Wonw).</p>						

In de derde plaats is hoofdstuk 5 van de Wabo (met uitzondering van de artikelen 5.2 en 5.17) van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de:

- EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA);
- EG-verordening PRTR (Pollutant Release and Transfer Register);
- EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH).

Dat staat niet in artikel 5.1 Wabo, maar in het nieuwe artikel 18.1a van de Wet milieubeheer.

#### § 2.3.2 Handhavingstaak bevoegd gezag

De Wabo legt de handhavingstaak in beginsel bij één bevoegd gezag: het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen (art. 1.1 Wabo). Dat moet zorgen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften (art. 5.2, lid 1, onder a Wabo).

Een uitzondering op dit uitgangspunt ('één bevoegd gezag') is mogelijk indien bij wet of AMvB de handhaving tevens is opgedragen aan het bestuursorgaan, dat een vvgb (art. 2.27 Wabo) kan afgeven. Die handhavingstaak blijft dan wel beperkt tot de voorschriften die betrekking hebben op de activiteiten van het project waarvoor de verklaring is vereist (art. 5.2, lid 4 Wabo). Van deze mogelijkheid is in het Bor gebruik gemaakt door GS als vvgb-orgaan aan te wijzen ten aanzien van het milieudeel van een aantal omgevingsvergunningen voor inrichtingen.

Een andere uitzondering geldt, als het bevoegd gezag voor een project een handhavingsbesluit heeft genomen maar het project vervolgens zodanig wordt gewijzigd dat een ander bestuursorgaan bevoegd wordt. In dat geval blijft het oorspronkelijke bestuursorgaan bevoegd om het eigen handhavingsbesluit nog te effectueren (art. 5.2, lid 2 Wabo).

Betreft de handhaving een activiteit met betrekking tot een inrichting of mijnbouwwerk, dan moet het bevoegd gezag rekening houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan (art. 5.2, lid 3 Wabo).

Naast de zorg voor de handhaving, heeft het bevoegd gezag ook tot taak om gegevens te verzamelen en te registreren die van belang zijn met het oog op de uitoefening van de handhavingstaak, alsmede klachten te behandelen over de naleving van de voor een project geldende wetten (art. 5.2, lid 1, onder b en c Wabo).

#### § 2.4 Algemene bepalingen in Hoofdstuk 5 Awb

In hoofdstuk 1 van de Awb staan al verschillende definities van onder meer besluit en beschikking. Hoofdstuk 5 Awb introduceert definities die speciaal betrekking hebben op handhaving. Het ligt dan ook voor de hand om deze bepalingen hierna toe te lichten in § 6.2.

---

## Hoofdstuk 3 Rapporten inzake interbestuurlijk toezicht, nalevingstoezicht en handhaving

### § 3.1 Algemeen

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor interbestuurlijk toezicht op – de kwaliteit van de – handhaving. Bij interbestuurlijk toezicht gaat het om toezicht van de overheid op de uitvoering (waaronder vergunningverlening) en handhaving door andere overheden. Het moet dus worden onderscheiden van nalevingstoezicht: naleving van voorschriften door burgers en bedrijven (zie § 4.7).

In verband met het interbestuurlijk toezicht zijn van belang de rapporten van de bestuurlijke werkgroep Alders ‘Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan een nieuw zicht op overheden’ (2005), de Commissie Oosting ‘Van specifiek naar generiek’ (2007). Voor de kwaliteit van het nalevingstoezicht en de handhaving is het rapport van de Commissie Mans ‘De tijd is rijp’ (2008) van grote betekenis.

Kern van de Werkgroep Alders is dat alleen het bewaken van een hoger belang, het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden legitieme redenen kunnen zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht.

Op grond van haar eigen beoordeling en op basis van een verdieping van het kader-Alders ziet de Commissie Oosting een verdergaande mogelijkheid en aanleiding het specifieke interbestuurlijk toezicht te verminderen.

De Commissie Mans noemt een eindbeeld van de uitvoering van het omgevingsrecht, waarin het nalevingstoezicht en de handhaving in het kader van de Wabo en het interbestuurlijk toezicht zijn meegenomen. Om dit eindbeeld tijdig gereed te hebben, was het Ministerie van VROM gestart met het Transitieprogramma Werk in uitvoering. De genoemde rapporten hebben geleid tot een kabinetsreactie van 19 juni 2009, waarin de instelling van in beginsel 25 regionale omgevingsdiensten is aangekondigd. Op het moment van het ter perse gaan van dit boek was nog niet precies bekend hoe dat eindbeeld eruit zou komen te zien.

Hierna volgt een korte impressie van de drie rapporten.

### § 3.2 Bestuurlijke Werkgroep Alders

#### § 3.2.1 Algemeen

De Bestuurlijke Werkgroep heeft eind 2005 een eindrapport uitgebracht ‘Interbestuurlijk toezicht herijkt’. Onder interbestuurlijk toezicht wordt verstaan: het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging (zowel specifieke taken als de kwaliteit van het bestuur) van de lagere door

de hogere overheden. Onder de activiteiten bij toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie, het beoordelen van informatie en het eventueel op grond daarvan interveniëren.

De Werkgroep wil met haar advies een bijdrage leveren aan het vernieuwen en opschonen van interbestuurlijke toezichtarrangementen door:

- het verbeteren van de kwaliteit van de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- het stroomlijnen en vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht tussen overheden;
- het verminderen van de toezichtlast door een doelmatiger organisatie binnen de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- een beter gebruik van andere instrumenten als voorwaarde voor het extensiveren en anders organiseren van het interbestuurlijk toezicht.

### § 3.2.2 *Stappenplan*

Centraal staat het heroverwegen van bestaande bestuurlijke toezichtarrangementen tussen overheden aan de hand van ontwikkelingen in ons staatsbestel (dualisme), veranderingen in specifieke regelgeving en de toenemende mondigheid en betrokkenheid van burgers. De Werkgroep heeft daarom een stappenplan ontwikkeld waarmee toezichtarrangementen dienen te worden doorgevoerd. Het onderscheidt de zes volgende stappen:

*Stap 0* stelt eisen aan de kwaliteit van het beleid en de wet- en regelgeving. Belangrijk onderdeel hiervan is de benodigde heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarbij horen ook de ruimte en de instrumenten om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

*Stap 1* propageert het gebruik van de basismogelijkheden voor interventies bij interbestuurlijk toezicht (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing). Het huidige beleid van beperkt gebruik moet wel worden verruimd, met name de toetsing aan het algemeen belang.

*Stap 2* vereist een legitiem motief voor het instellen van specifiek interbestuurlijk toezicht (aanvullend op de basis in stap 1).

*Stap 3* bepleit meer gebruik te maken van democratische verantwoordingsprocessen binnen de gemeente en de provincie, met name door de dualisering, en van alternatieve instrumenten zoals prestatieafspraken, kwaliteitszorg en interne controle. Leidend principe is dat het (verticaal) interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn.

*Stap 4* geeft een aantal leidende principes die toegepast dienen te worden bij de inrichting en organisatie van specifiek interbestuurlijk toezicht. Zo heeft een lagere overheid nog maar te maken met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezicht houdende hogere overheid.

*Stap 5* geeft een aantal praktische regels bij toezicht.



### § 3.2.3 Aanbevelingen

Voor de praktijk zijn vervolgens van belang de aanbevelingen van de Werkgroep Alders bij toepassing van het stappenplan:

1. In beleid en wet- en regelgeving dient expliciet aangegeven te worden hoe verantwoordelijkheden worden verdeeld en waar het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid is gelegen. De mate waarin de centrale overheid meer nadrukkelijk een taak voor haar zelf weggelegd ziet, dient bepalend te zijn voor de vraag of er sprake dient te zijn van interbestuurlijk toezicht.
2. Indien de regelgeving geen zicht biedt op een scherpe definiëring en vastlegging van de te borgen belangen, dan mag worden aangenomen dat er sprake is van een vorm van decentralisatie en ontbreekt de basis voor specifiek interbestuurlijk toezicht. In dit geval is het stappenplan verder niet van toepassing.
3. Indien er sprake is van gemengde verantwoordelijkheden dient expliciet te worden nagegaan of deze vormgegeven kunnen worden door het aangaan van prestatieafspraken. De rijksoverheid stelt beleidsvrijheid en financiële middelen beschikbaar, waarvoor de 'andere overheden' een bepaalde prestatie dienen te leveren.
4. Specifiek toezicht is in de regel te motiveren als er sprake is van vormen van medebewind. In dat geval dienen de volgende motieven in het geding zijn:
  - a) het bewaken van een hoger belang, inclusief internationale verdragsrechtelijke verplichtingen;
  - b) het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
  - c) het voorkomen van patstellingen, belangenverstengeling en vermijden van conflict van belangen tussen overheden.
5. Als er een motief is voor interbestuurlijk toezicht dient er eerst gekeken te worden of horizontale verantwoording (inclusief duale stelsel), kwaliteitszorg en alternatieve instrumenten geheel of gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan interbestuurlijk toezicht.
6. Een scheiding dient te worden aangebracht tussen de verschillende elementen van het toezicht: het verzamelen van informatie en het beoordelen daarvan kan worden opgedragen aan professionele toezichthoudende instanties. Het oordeel van de onafhankelijke, toezichthoudende instantie is beperkt tot een technisch, professioneel oordeel. Namelijk: is het geconstateerde in overeenstemming met de norm of standaard? Indien er sprake is van taakverwaarlozing zal dat ook zichtbaar worden. De vraag of er sprake dient te zijn van interventie behoort tot de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het bestuurlijk oordeel dat voorafgaat aan een interventie zal zich richten op het duiden van de geconstateerde feiten.
7. Er dient voor een aantal beleidsterreinen een bundeling te gaan plaatsvinden van de zogenoemde signalerende toezichtfuncties in een onafhankelijk functionerende instantie.
8. De informatie die de toezichthoudende instanties verzamelen en voorzien van een technische, professionele beoordeling, dient direct beschikbaar te komen voor alle betrokken bestuursorganen.
9. Alleen een bestuursorgaan met een duidelijke democratische legitimatie mag interventies overwegen.
10. Het is belangrijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid op een effectieve manier kan worden ingevuld.

### § 3.3 Commissie Oosting

#### § 3.3.1 Algemeen

De Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) had tot taak de doorlichting te begeleiden en ook zelf een oordeel te geven over de mogelijkheden om het specifieke interbestuurlijk toezicht terug te dringen. De betrokken departementen en het IPO (voor regelingen waar provincies toezicht houden op gemeenten) hebben de doorlichting uitgevoerd. De commissie koos als vertrekpunt een omkering van de bewijslast: geen specifiek toezicht, tenzij. In afstemming met VNG en IPO heeft zij voor de doorlichting op twaalf terreinen wettelijke regelingen (waarvan enkele nog in de vorm van wetsvoorstellen) geselecteerd. Deze wettelijke regelingen zijn doorgelicht aan de hand van het kader dat in 2005 door de Bestuurlijke werkgroep-Alders is ontwikkeld. De kern van dit kader is dat alleen het bewaken van een hoger belang, het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden legitieme redenen kunnen zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht.

#### § 3.3.2 Algemeen beeld van de doorlichting

De rode draad in alle rapportages van de betrokken departementen is de conclusie dat de betreffende specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen in overeenstemming zijn met de normatieve criteria van het rapport-Alders.

Op grond van haar eigen beoordeling en op basis van een verdieping van het kader-Alders ziet de commissie een verdergaande mogelijkheid en aanleiding het specifieke interbestuurlijk toezicht te verminderen. Een belangrijke overweging hierbij is dat interbestuurlijk toezicht in overeenstemming dient te zijn met de kenmerken en vereisten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies.

#### § 3.3.3 Interbestuurlijke invloeduitoefening

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen gemeenten en provincies het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Decentralisatie veronderstelt vertrouwen in de medeoverheden, en bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie. Als waarborgen voor de 'eenheid' in de decentrale taakbehartiging, kent het binnenlands bestuur verschillende vormen van (verticale) invloeduitoefening, met name met het oog op het veilig stellen van hogere belangen. Interbestuurlijk toezicht is een onderdeel van dat stelsel van checks and balances. Als het gaat om invloeduitoefening op de uitvoering van medebewindstaken, wijst de commissie er op dat dergelijke invloed primair moet uitgaan van sturen via algemeen verbindende voorschriften en het stellen van algemene beleidskaders. Voor de kwaliteitsborging wijst zij op horizontale vormen van kwaliteitsbewaking, zoals in het kader van de dualisering en via samenwerking.

Dit neemt niet weg dat er goede redenen kunnen zijn voor vormen van interbestuurlijk toezicht. In het kader-Alders en de doorlichtingrapportages heeft het motief van hoger belang een centrale plaats. Tot dat belang hoort dat van de naleving van Europese verplichtingen

waarvoor bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Kamerstukken II, 2009/10, 32 157, nr. 2) in behandeling is. De commissie heeft geconstateerd dat daarnaast ook het waarborgen van voldoende kwaliteit in de decentrale taakbehartiging meermalen in de doorlichtingrapportages wordt gebruikt als een belangrijk argument voor (behoud van) specifiek toezicht. Zij meent echter dat kwaliteitsbewaking geen toereikend argument is voor interbestuurlijk toezicht. Eventuele gevolgen van een tekort aan schaal of draagvlak voor de kwaliteit van de decentrale taakbehartiging, dienen langs andere wegen te worden aangepakt.

Mocht er ondanks en na dit alles toch voldoende reden zijn voor interbestuurlijk toezicht, dan zijn enkele belangrijke criteria voor de inrichting van dat toezicht: nabijheid (toezicht door de meest nabije bestuurslaag) en enkelvoudigheid (slechts één andere bestuurslaag als toezichthouder).

#### § 3.3.4 *Interbestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek*

Op basis van de voorgaande uitgangspunten heeft de commissie een model opgesteld voor het interbestuurlijk toezicht. De strekking daarvan komt tot uitdrukking in de titel van dit rapport: van specifiek naar generiek. De commissie is van oordeel dat voor de invloeduitoefening op decentrale overheden – zowel op hun besluiten als op hun feitelijk handelen – in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag).

De commissie ziet in enkele bijzondere situaties voldoende reden voor het maken van een uitzondering op haar algemene uitgangspunt. Zo acht zij het aanvaardbaar dat er ruimte bestaat voor vormen van specifiek toezicht in het geval van functioneel bestuur (de waterschappen), voor de situatie van ‘uitvoeringsverlechting’ (de veiligheidsregio’s) en als het gaat om het in gebreke blijven van decentrale overheden in het uitvoering geven van hun verantwoordelijk voor handhaving.

De commissie realiseert zich dat haar advies een aanzienlijke verandering betekent ten opzichte van de huidige situatie: het specifieke interbestuurlijk toezicht zal vergaand afnemen, en hoe dan ook vermindert de intensiteit van verticale invloeduitoefening. Voor de gemeenten zal de rol van toezichthouder in de regel bij de provincie komen te liggen. Het rapport schetst in zoverre een eindbeeld, dat er nog de nodige uitwerking zal moeten plaatsvinden. In dat kader adviseert de commissie om de benadering van het interbestuurlijk toezicht in dit rapport te laten doorwerken in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De commissie wijst op het belang van de regierol in het overgangsproces. Zij ziet hier een coördinerende verantwoordelijkheid voor de minister van BZK. Ten slotte wijst de commissie op het belang van het stellen van een einddatum waarop het gehele overgangsproces moet zijn voltooid. Zij adviseert de wetsvoorstellen die nodig zijn voor de afschaffing van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen binnen twee jaar bij de Tweede Kamer aanhangig te maken.

### § 3.3.5 *Kabinetsstandpunt*

“Minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel” luidde de openingszin van de kabinetsreactie van 23 april 2008 op het advies van de commissie Oosting over het interbestuurlijk toezicht (IBT). Kernpunten in het advies en de kabinetsreactie zijn:

- uitgegaan wordt van vertrouwen in de decentrale uitvoering: dat betekent niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van decentrale overheden;
- interbestuurlijke invloeduitoefening vindt bij voorkeur aan de voorkant plaats (via proactieve kaders als plannen en algemeen verbindende voorschriften) in plaats van aan de achterkant met IBT;
- in beginsel wordt volstaan met het generieke instrumentarium; voor specifieke IBT-instrumenten moeten gegronde redenen bestaan;
- volgens het principe van nabijheid en enkelvoudigheid moet het IBT op gemeenten komen te liggen bij de provincies;
- het IBT kan verder worden verminderd door meer horizontale verantwoording en kwaliteitsborging;
- draagkracht- of schaaltekorten zijn geen motief voor specifiek IBT; waar nodig zal samenwerking moeten worden gestimuleerd of geëist of eventueel opschaling van de bestaande wettelijke taaktoedeling moeten worden overwogen;
- Belangrijke voorwaarden om het IBT aldus te moderniseren zijn volgens het kabinet:
  - revitalisering en herijking van het generieke instrumentarium en
  - het maken van een kwaliteitsslag met de uitvoering op een aantal terreinen, met name bij VROM.

### § 3.3.6 *Interbestuurlijk toezicht in de Wabo*

De Minister van VROM kan interbestuurlijke toezichthouders aanwijzen.

Bij het bepalen van de bevoegdheden van deze toezichthouders moet onderscheid worden gemaakt tussen toezicht ten aanzien van enerzijds bedrijven, instellingen en burgers, en anderzijds bestuursorganen.

Interbestuurlijke toezichthouders hebben ten aanzien van bedrijven, instellingen en burgers die tot naleving verplicht zijn dezelfde bevoegdheden (overzicht 4; artt. 5:12 tot en met 5:20 Awb) als de nalevingstoezichthouders (art. 5:11, lid 2, onder b, Wabo).

Ten aanzien van bestuursorganen hebben interbestuurlijke toezichthouders dezelfde bevoegdheden als de nalevingstoezichthouders met uitzondering van het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters (art. 5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen en dergelijken (art. 5:19 Awb). Ook geldt de legitimatieplicht hier niet (art. 5:12 Awb).

## § 3.4 **Commissie Mans**

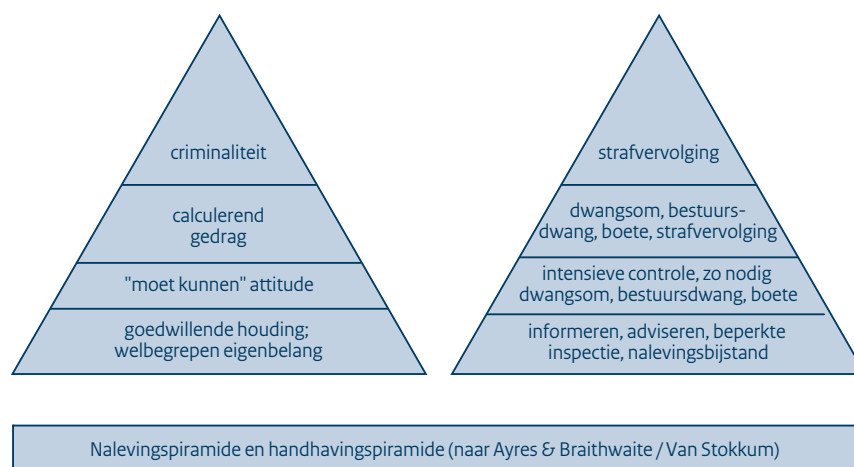
### § 3.4.1 *Algemeen*

Volgens de Commissie Mans blijkt uit onderzoek, dat de handhaving van de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te wensen overlaat. In het omgevingsrecht gaat het om regels die neveneffecten van menselijke activiteit, die schadelijk zijn voor de veiligheid en de

gezondheid van mensen en van het leefmilieu, moeten voorkomen of beperken. De hedendaagse wijzen van produceren en consumeren bevatten veel bedreigingen van de veiligheid en de gezondheid van mensen en dieren en bedreigingen van de leefbaarheid, de duurzaamheid en de kwaliteit van onze leefomgeving. Veel activiteiten gaan gepaard met verontreiniging, aantasting en uitputting van het milieu. Regulering, in de vorm van wetgeving, vergunningverlening, beleidsregels, richtlijnen en zelfregulering, is nodig om de bedreigingen van de veiligheid, de gezondheid en de orde in onze leefomgeving het hoofd te bieden. Regels hebben alleen dan maatschappelijk nut als zij ook worden nageleefd.

Naleving van regelgeving is echter niet vanzelfsprekend. Er zijn verschillende motieven om niet na te leven. Er is sprake van een nalevingspiramide met onderaan een grote groep goedwillenden die incidenteel niet naleven, veelal uit gebrek aan kennis; daarboven is er een minder grote groep die het niet zo nauw neemt met het collectieve belang (houding van 'moet kunnen'); dan komt een weer kleinere groep calculerenden en ten slotte is er aan de top een kleine groep criminelen. Een goed handhavingssysteem sluit bij deze indeling aan (handhavingsspiramide) en reageert al naar gelang het motief voor niet naleving op een wijze die daarbij past ('aangepast optreden').

**Figuur: Nalevingspiramide en handhavingsspiramide**



Naast de houding en het gedrag van normadressaten zijn voor de te kiezen handhavingssysteem nog drie omstandigheden van belang, die betrekking hebben op de verschillen in de bron, het risico en de schaal van de bedreigingen. Gaat het om eenmalige activiteiten, vaste bronnen of mobiele bronnen? Elk type bron vergt een eigen handhavingssysteem. Wat de bedreigingen betreft kan men voor het terrein van de omgevingsregulering globaal onderscheiden tussen drie niveaus van risico van bedreigingen: hoog, middel en laag risico. Het toezicht en de handhaving betreffende mobiele en ketenactiviteiten met een hoog en middel risico vergen behalve gespecialiseerde deskundigheid ook een handhavingssysteem dat in staat is om inzicht te verwerven in de gecompliceerde structuur waarin dit soort activiteiten zich afspelen. Een derde kenmerk dat een rol moet spelen in de aanpak en de inrichting van de handhaving is de schaal waarop verschillende activiteiten met negatieve externe effecten voor de leefomgeving zich afspelen.

### § 3.4.2 Handhavingstekort

Er is volgens de Commissie Mans een handhavingstekort, niettegenstaande het feit dat er in de afgelopen decennia aanzienlijke inspanningen zijn verricht om de aanpak en de inrichting van de handhaving te verbeteren. Dat komt deels doordat de versterkingen van de handhaving worden ingehaald door nieuwe ontwikkelingen, zoals complexere technologie en globalisering van bijvoorbeeld afvalstromen. Het komt voor een ander deel doordat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet is toegesneden op de handhavingstaak. Alle pogingen die in het verleden zijn verricht om de inrichting meer toereikend te maken, hebben daar niet echt verandering in kunnen brengen.

Er zijn meer dan 500 instanties betrokken bij handhaving. De handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende nalevingsstrategie, waarin de aanpak van de 'aangepaste reactie' centraal staat. De handhaving is niet toereikend waar het complexe bedrijfsprocessen betreft met hoge en middelhoge risico's en waar het gaat om bedreigingen van de omgeving vanuit mobiele bronnen en ketens. Ten slotte is de handhaving in de hoogste segmenten van de handavingspiramide (calculerende en criminele organisaties) niet of nauwelijks van de grond gekomen. Het algemene beeld is dat gemeenten over de gehele linie zeer terughoudend zijn om meer te doen dan waarschuwen. Dit staat ver af van het gewenste handavingsmodel van de aangepaste reactie. De ontoereikende handhaving op gemeentelijk niveau komt grotendeels niet voort uit onwil of nalatigheid. De kern van het probleem is, dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor de vereiste schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. De belangrijkste klacht van bedrijven betreft niet de frequentie waarmee zij gecontroleerd worden, maar het gebrek aan deskundigheid van inspecteurs. Het mobiliseren van de vereiste professionaliteit vergt grootschalige diensten. De huidige interbestuurlijke milieudiensten zijn op vrijwillige basis gevormd. Er zijn echter grote verschillen in de aard, intensiteit en vormgeving van de samenwerking, die in het ene geval beter functioneert dan in het andere.

Inhoudelijk betreft de samenwerking voornamelijk de handhaving van het milieurecht. Voorts is de samenwerking in 'het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM)', waaraan ook het OM deelneemt, vooralsnog geen groot succes gebleken. Het LOM bracht onder meer een gemeenschappelijke nalevings- en handavingsstrategie tot stand voor alle bijna 500 met 'VROM-handhaving' belaste bestuursorganen. In recent onderzoek kon echter slechts worden geconstateerd dat de landelijke nalevingsstrategie en de daarbij behorende plannen en programma's niet echt zijn ingedaald in de alledaagse aanpak van de handhaving op lokaal niveau. Gemeenten wijken in allerlei opzichten af van de landelijke strategie; de aanpak van de handhaving maakt niet zelden een willekeurige indruk en van de door het LOM beoogde samenhang tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving komt weinig terecht.

Er zijn tal van oorzaken waarom de strafrechtelijke aanpak van met name milieucriminaliteit onvoldoende van de grond komt. Cruciaal is het knelpunt van de informatiehuishouding en de daarvan afgeleide problemen. Het blijkt voorts buitengewoon lastig te zijn om op vrijwillige basis werkbare afspraken te maken, ook tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers. De schaal van de handavingsdienst moet passen bij de schaal van de risicovolle

en omgevingsbedreigende activiteiten. Een aanzienlijk deel van de gereguleerde activiteiten, met name die met een ketenstructuur en mobiliteit, ontstaat niet alleen op lokale schaal maar ook op regio. Een landelijke aanpak is daarvoor nodig. Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. Die fragmentatie leidt weer tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven. Ook maakt zij het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten. De fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling vormen ten slotte een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

#### § 3.4.3 Oplossingsrichting: 25 omgevingsdiensten

Het stelsel van de handhaving van het omgevingsrecht moet volgens de Commissie Mans aan een aantal eisen voldoen. Er moet sprake zijn van toereikende bevoegdheden en middelen, van een adequaat schaalniveau, het vermogen en de bereidheid tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling en met andere landen, doelmatigheid in het toezicht (beperking toezichtskosten), een ketenaanpak, goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie, een heldere rolverdeling en afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, gelijke behandeling van rechtssubjecten (zowel personen als bedrijven) en een gedifferentieerde aanpak op het brede omgevingsrechtelijke terrein. Gezien de analyse van de problematiek en de hiervoor genoemde eisen, is de commissie tot enkele voorstellen gekomen.

De commissie acht het noodzakelijk dat wettelijk wordt geregeld dat er in de toekomst in heel Nederland sprake zal zijn van omgevingsdiensten en dat elke gemeente en provincie verplicht deelneemt aan zo'n dienst (en liefst ook elk waterschap). Die omgevingsdiensten handhaven feitelijk een groot deel van het omgevingsrecht in de regio en werken ten behoeve van (in elk geval) de gemeenten en de provincie in de regio. In het voorgestelde model behouden de decentrale overheden hun formele handhavingsbevoegdheden, maar maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn, en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de dienst.

De commissie stelt voor dat er een wettelijk regeling komt waarvan de hoofdlijnen de volgende zijn. Er zijn 25 omgevingsregio's, die (alleen) qua territorium gelijk zijn aan de politieregio's. In elke regio is er een omgevingsdienst.

### § 3.5 Eindbeeld

#### § 3.5.1 Algemeen

Op 19 juni 2009 is de ‘Nadere kabinetsreactie handavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting’ verschenen. Daarin wordt het resultaat vermeld van de overeenstemming tussen IPO, VNG en Rijk over een samenhangend pakket aan afspraken (package deal) om de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. De kern van pakket aan afspraken is dat:

- alle partijen aangeven en uitdragen dat zij de hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt Mans/eindbeeld/Wabo onderschrijven;
- alle partijen toezeggen de uitvoering van dit kabinetsstandpunt actief te ondersteunen en actief mee te werken aan de implementatie;
- in de Wabo wordt geregeld dat het bevoegd gezag voor de provinciale inrichtingen overgaat naar de gemeenten met uitzondering van de provinciale BRZO- en de IPPC-bedrijven. Tot het moment dat de regionale uitvoeringsorganisaties operationeel zijn, houden de provincies een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning;
- alle partijen toezeggen zich tot het uiterste te zullen inspannen om de Wabo per 1 januari 2010 met succes van kracht te laten worden, ervan uitgaande dat het Rijk en het IPO vóór 1 juli 2009 de discussie over de bestuurslasten van de Wabo hebben afgerond.

De hoofdlijnen van de package deal zullen hierna aan de orde komen. Zij vormen het kader voor vergunningverlening en handhaving op het gebied van omgevingsrecht. Wel moet worden bedacht, dat de onderhandelingen over de uitwerking van de package-deal op het moment van het ter perse gaan van dit boek nog in volle gang waren, zodat het navolgende nog niet meer dan een schets kan zijn.

#### § 3.5.2 Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering

In 2009 worden kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan vóór 1 januari 2011 wordt besloten dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. Deze criteria betreffen zowel het proces, de inhoud als de kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.

#### § 3.5.3 Regionale uitvoeringsorganisaties

De gemeenten en de provincies moeten samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten.

- De regionale uitvoeringsdiensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen. Vóór 1 januari 2010 wordt per regio een besluit genomen over de juridische vorm.
- Territoriale congruentie van de regionale diensten met de werkgebieden van de politie- en veiligheidsregio’s is hierbij het leidende principe maar geen dogma. Vóór 1 december



2009 kan een gemotiveerd voorstel tot afwijking worden ingediend, waarop het Rijk vóór 1 januari 2010 zal beslissen.

- De regionale uitvoeringsdiensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (B&W en GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst.
- Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.
- De diensten moeten uiterlijk op 1 januari 2012 operationeel zijn.

Tijdens de behandeling van de Invoeringswet Wabo in de Eerste Kamer is uitgebreid gesproken over Regionale Uitvoeringsorganisaties (RUD's). Van belang is met name een brief van Minister Huizinga (VROM) van 16 maart 2010 (Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. H). De Eerste Kamer meent, dat de RUD's niet bij wet moeten worden opgelegd. Door de val van het kabinet Balkenende IV en de op 23 maart 2010 door de Eerste Kamer aangenomen motie Huijbregts-Schiedon zal het aan het nieuwe kabinet zijn een besluit te nemen over een eventuele wettelijke borging. De Tweede Kamer heeft op 22 april 2010 de motie Boelhouwer (Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. 33) aangenomen waarin onder meer wordt aangedrongen daarmee niet te lang te wachten.

In het zogeheten Zeister Beraad hebben overheden afspraken gemaakt over de voortgang van de RUD's. Ook is er een landelijk spoorboekje afgesproken. Op 7 april 2010 is in Zuid-Holland de eerste Omgevingsdienst van start gegaan. Zie verder: [www.uitvoeringmetambitie.nl](http://www.uitvoeringmetambitie.nl).

#### § 3.5.4 Basistakenpakket

Het basistakenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.

##### *Gemeenten*

Taken van de gemeenten die in het basispakket worden opgenomen, betreffen alleen milieutaken: het milieutoezicht op activiteiten met een bovenlokale dimensie of complexe activiteiten en het voorbereiden van het milieudeel van de omgevingsvergunningen voor IPPC- en BRZO-bedrijven. Het verlenen van de overige gemeentelijke vergunningen en het toezicht en de handhaving ten aanzien van bouwen, wonen en ruimtelijke ordening vormen geen onderdeel van het basistakenpakket. Het staat gemeenten vrij deze taken ook bij een regionale uitvoeringsdienst neer te leggen.

##### *Provincies*

Taken van de provincies die in het takenpakket worden opgenomen, betreffen het voorbereiden van alle omgevingsvergunningen waarvoor GS ten tijde van de package deal (juni 2009) op grond van de Wet milieubeheer bevoegd gezag was en het toezicht op en de handhaving van de VROM-wet- en regelgeving. Dit betreft alle omgevingsaspecten. Onder het takenpakket vallen ook de omgevingsvergunningen waarbij voor de verwezenlijking van een project van provinciaal belang van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

*Rijk*

Het Rijk zal vóór 1 januari 2010 nagaan welke vergunning- en toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Hierbij kan er voor gekozen om de taken in kwestie op te dragen aan één of enkele regionale diensten. Het Ministerie van VROM heeft aangekondigd in juli 2010 met een voorstel te komen.

Minister Cramer heeft in een brief van 3 juli 2009 aan de Tweede Kamer het basistakenpakket voor de regionale uitvoeringsdiensten gestuurd. Dit basistakenpakket is onderdeel van de package deal met het IPO en de VNG over Mans/eindbeeld en bevoegdheidsverdeling Wabo. Het basistakenpakket omvat activiteiten die bovenlokaal toezicht en handhaving vergen op de milieuvoorschriften krachtens de Wabo en andere milieuwet- en regelgeving van het Ministerie van VROM (behoudens de na punt 7 genoemde uitzondering). Het toezicht op bedrijven die zo'n activiteit uitvoeren, wordt daarom uitgevoerd door de regionale uitvoeringsdiensten die werken in opdracht en onder verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Van een overdracht van bevoegdheden aan de uitvoeringsorganisaties is dus geen sprake.

*§ 3.5.5 Provincie als regisseur*

Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria. Zij beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket of andere taken waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, onder te brengen bij de regionale diensten.

*§ 3.5.6 Decentralisatie bevoegdheden Wabo*

Als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, zal de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen is bij de inwerkingtreding van de Wabo een tijdelijke voorziening getroffen; B&W worden op dat moment bevoegd gezag maar GS behouden een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen. Daarnaast behoudt GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen.

*§ 3.5.7 Wettelijke borging*

Het kabinet Balkenende IV zette zich ervoor in dat het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, vóór 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Door de val van het kabinet Balkenende IV en de op 23 maart 2010 door de Eerste Kamer aangenomen motie Huijbregts-Schiedon zal een nieuw kabinet een besluit nemen over een eventuele wettelijke borging. In de op 22 april 2010 aangenomen motie Boelhouwer (Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 33) laat de Tweede Kamer weten dat een

wettelijke verplichting moet worden heroverwogen als het bottom-up proces om te komen tot regionale uitvoeringsdiensten niet leidt tot een structurele oplossing van de problemen bij de uitvoering.

---

## Hoofdstuk 4 Kwaliteitseisen handhaving

### § 4.1 Algemeen

Bij AMvB worden in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld. Er worden in ieder geval regels gesteld voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de bestuursorganen die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten en van het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders. In de AMvB kunnen afstemmingsregels worden opgenomen. Die kunnen geen betrekking hebben op activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is ingevolge een gemeentelijke of provinciale verordening (art. 5.3 Wabo).

Dergelijke kwaliteitseisen stonden al in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Bkkm), maar zijn opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor). De kwaliteitseisen in het Bor zijn minder ver uitgewerkt dan in het Bkkm, maar daarmee zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd. De kwaliteitseisen vormen geen dictaat met betrekking tot de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie. Is dat wel nodig, dan kan de vorderingsbevoegdheid worden gebruikt (zie § 6.11).

Gedeputeerde staten hebben in het interbestuurlijk toezichtarrangement een coördinatietask en een aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten en waterschappen. GS moeten ervoor zorgen, dat gemeenten en waterschappen blijvend voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

De Minister van VROM ziet er op toe dat de provincies blijvend voldoen aan die eisen.

Zowel GS als de Minister beschikken nu nog over een aanwijzingsbevoegdheid waarmee zij zo nodig in de plaats van B&W resp GS uitvoering kunnen geven aan de eisen. Deze aanwijzingsbevoegdheden komen naar verwachting per 1 januari 2011 te vervallen in het kader van de uitvoering van het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Oosting.

### § 4.2 Kwaliteitseisen in het Bor

De uitwerking van de kwaliteitseisen in het Bor verloopt via handhavingsbeleid (gebaseerd op een probleemanalyse), uitvoeringsprogramma, uitvoeringsorganisatie en middelen, monitoring, rapportage en evaluatie van inzet, prestaties en resultaten. Het gaat uitsluitend om proceseisen. Het bevoegd gezag moet zelf de inhoudelijke beleidskeuzes maken.

#### *Handhavingsbeleid*

In artikel 7.2 Bor zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handhavingsproces op beleids- of strategisch niveau moet voldoen. Er moet sprake zijn van door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde handhavingsdoelstellingen.

*Probleemanalyse*

Deze moeten gebaseerd zijn op een probleemanalyse waarbij het bestuursorgaan in kaart heeft gebracht voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen, wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn en wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn.

Op basis van de probleemanalyse bepaalt het bestuursorgaan welke activiteiten nodig zijn om de in kaart gebrachte handhavingsdoelen te bereiken en welke prioriteiten het daarbij stelt. Doelen en activiteiten maken deel uit van het handhavingsbeleid, ook wel omschreven als het geheel van handhavingsprioriteiten, -doelstellingen, -strategie en -werkwijze.

De periode waarop het handhavingsbeleid betrekking dient te hebben, is niet voorgeschreven. Het ligt volgens de nota van toelichting op het Bor echter voor de hand dat het beleid betrekking heeft op een periode van minstens een jaar. Het bestuursorgaan is vrij in de keuze voor een langere periode.

Het bestuursorgaan moet beschikken over een aantal strategieën, zoals een toezichtstrategie en een sanctiestrategie.

*Uitvoeringsprogramma*

Artikel 7.3, eerste lid, Bor schrijft voor dat in het uitvoeringsprogramma dat het bestuursorgaan jaarlijks moet opstellen voor zijn handhavingsactiviteiten, een relatie wordt gelegd met het geldende ingevolge artikel 7.2 vastgestelde handhavingsbeleid. Het programmeren van de handhavingsactiviteiten moet plaatsvinden in lijn met de prioriteitenstelling van activiteiten die op haar beurt weer in relatie moet staan met de door het bestuursorgaan geformuleerde doelen die met handhaving moeten worden bereikt.

Evenals met betrekking tot het handhavingsbeleid het geval is, moet het uitvoeringsprogramma worden afgestemd met de betrokken andere bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Het betreft ook hier een inspanningsverplichting. Het uitvoeringsprogramma moet bekend worden gemaakt aan de vertegenwoordigende organen.

*Uitvoeringsorganisatie*

In artikel 7.4 Bor worden kwaliteitseisen gesteld aan de (administratieve) organisatie van het dienstonderdeel van het bestuursorgaan dat zich met de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde bezig houdt. Een belangrijk grondbeginsel van professionele handhaving is de objectiviteit van de handhaving. Voor het milieutoezicht gold op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer dat alle handhavingsinstanties aan de eis van functiescheiding moeten voldoen. Die eis geldt onder de Wabo nog steeds *voor zover het milieu betreft*. De scheiding tussen milieuwethandhaving en milieuvergunningverlening moet daarbij minimaal op persoonsniveau liggen, omdat een scheiding op dossierniveau niet voldoende waarborgen biedt voor een objectieve uitvoering van de handhaving. Dit betekent dat iemand die belast is met handhaving, niet daarnaast ook nog vergunningen mag schrijven. De scheiding geldt voor de 'behandelaars', of die nu technisch, financieel of juridisch geschoold zijn. De scheiding geldt

niet voor specialisten op technisch, financieel of juridisch gebied die ad hoc een bijdrage aan vergunningverlening of handhaving leveren. Het bezoeken van bedrijven ten behoeve van het afgeven van een goede omgevingsvergunning behoort tot het proces van de vergunningverlening. Tevens moet de vergunningverlener een opleveringscontrole kunnen doen, waarbij dan samen met de handhaver een bedrijfsbezoek wordt afgelegd.

De objectiviteit van de handhaving is een belangrijke reden voor een functiescheiding op persoonsniveau, maar niet de belangrijkste. Een minstens even belangrijke reden hiervoor is dat vergunningverlening en handhaving beide een vak apart zijn, waarvoor verschillende kennis en vaardigheden vereist zijn. Daarnaast vragen handhaving en vergunningverlening om verschillende attitudes, die niet per definitie in één persoon verenigd zijn. Het is belangrijk dat de in artikel 7.2, vierde lid, Bor, voorgeschreven strategieën worden uitgewerkt in een op de uitvoering gerichte beschrijving van werkprocessen en procedures. Dat draagt bij aan een uniforme, transparante en continue uitvoering van de handhavingstaak, ook wanneer er personeelsmutaties optreden.

#### *Mensen en middelen*

Artikel 7.5 Bor bepaalt, dat het bestuursorgaan ervoor moet zorgen dat de voor de uitvoering van het handhavingsbeleid benodigde en beschikbare financiële en personele middelen in de begroting worden gewaarborgd en worden toegelicht. Het verdient de voorkeur dat hiertoe relevante (interne) kengetallen worden gehanteerd.

#### *Monitoring, rapportage en evaluatie*

Om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen worden bereikt, zal het bestuursorgaan volgens artikel 7.6 Bor een methodiek moeten hanteren aan de hand waarvan monitoring en evaluatie kunnen plaatsvinden.

Artikel 7.7, eerste lid, Bor schrijft verschillende periodieke rapportages voor, zonder daar een termijn bij te noemen. De rapportages moeten worden uitgebracht aan de gemeenteraad en aan provinciale staten.

Het tweede lid, schrijft een jaarlijkse evaluatie voor. Een cyclisch verlopend handhavingsproces wordt door middel van evaluatie afgesloten met een rapportage over en verantwoording van de uitgevoerde handhaving aan de gemeenteraad en provinciale staten.

### **§ 4.3 Kwaliteitseisen in de Mor**

Artikel 10.1 Mor bevat specifieke begripsomschrijvingen met betrekking tot de kwaliteitseisen voor het toezicht en de handhaving voor wat betreft milieu.

#### *Bestuursorgaan*

'Bestuursorgaan' zijn de bestuursorganen die bevoegd zijn tot de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. Wie dat zijn, is bepaald in de betrokken wetten. Voor de handhaving van het stelsel van de omgevingsvergunning is dat het gezag dat bevoegd is een omgevingsvergunning te verlenen.

*Handhaving*

Onder 'handhaving' wordt de bestuursrechtelijke handhaving verstaan. Dat wil zeggen de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het nemen en uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen, houdende het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van een last onder bestuursdwang, het bij wijze van sanctie geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of –onthefing en het opleggen van een bestuurlijke boete. De regeling is niet van toepassing op de privaatrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

*Reikwijdte: milieu*

Artikel 10.2 Mor regelt de reikwijdte van de onderhavige kwaliteitseisen. Deze hebben betrekking op het proces van handhaving van de Wabo bij inrichtingen en van de milieuregelgeving (bij inrichtingen maar ook in andere situaties). In onderzoek is vastgesteld dat het niet nodig is om deze kwaliteitseisen op het handavingsproces op de andere beleidsterrein van toepassing te laten zijn.

*Nalevingsstrategie*

In artikel 7.2 Bor zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handavingsproces op beleids- of strategisch niveau moet voldoen: er moet sprake zijn van door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde handavingsdoelstellingen. Het bestuursorgaan geeft ingevolge het tweede lid van artikel 10.3 Mor in een nalevingsstrategie per beleidsveld aan met welke instrumenten het naleving wil bereiken en wat het doel is van het inzetten van handhaving hierbij.

*Afstemming*

Het bestuursrechtelijke optreden moet ingevolge artikel 7.2, vijfde lid, Bor worden afgestemd met de andere betrokken bestuursorganen. Ingevolge het vierde lid van artikel 10.3 Mor geldt dit in ieder geval met betrekking tot situaties waarin er sprake is van meer dan één tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd gezag of van meerdere bestuursorganen die na elkaar – in een keten – bevoegd zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot handelingen met afvalstoffen. In het vierde lid is aangegeven welke situaties dat zijn.

*Werkplan*

Artikel 10.4 Mor schrijft voor dat het uitvoeringsprogramma moet worden uitgewerkt in een werkplan voor de (bij de handhaving bij inrichtingen en de handhaving van de milieuregelgeving) betrokken handavingsorganisatie. Daarnaast vindt bij voorkeur ook een uitwerking plaats in werkplannen voor de individuele medewerkers van die organisatie, maar dit is niet wettelijk voorgeschreven.

*Deskundigheid*

In artikel 10.5, eerste en tweede lid Mor gaat het er om dat de met handhaving belaste medewerkers voldoende deskundig zijn en dat eventueel ontbrekende capaciteit of deskundigheid wordt ingehuurd of wordt gecompenseerd door uitbesteding van handhavingstaken aan een ander bestuursorgaan of een particuliere organisatie. Opleidingsplannen moeten er voor zorgen dat tekortschietende deskundigheid bij het personeel adequaat wordt aangevuld.

*Toekomst*

Bovengenoemde kwaliteitseisen worden de komende tijd uitgebreid conform de afspraken daarover in de package deal, zie paragraaf 3.5.2.

**§ 4.4 Coördinatie handhaving***§ 4.4.1 Gedeputeerde staten*

Gedeputeerde staten zijn verplicht de uitvoering van de in het Bor opgenomen kwaliteitseisen te coördineren (art. 5.4 Wabo). Die rol vervullen GS al voor wat betreft de milieuhandhaving in het kader van de Wet handhavingsstructuur, maar die rol wordt uitgebreid tot de vele toestemmingen uit de omgevingsvergunning en de in artikel 5.1 Wabo opgenomen wetten.

De Wabo noemt enkele coördinatieactiviteiten, zoals regelmatig overleg tussen alle bij de handhaving betrokken bestuursorganen en het maken van afspraken over de uitvoering van de in het Bor opgenomen kwaliteitseisen. Ten behoeve van dat overleg moeten GS een of meer overlegorganen instellen. Vertegenwoordigers van het OM kunnen aan het overleg deelnemen (art. 5.5 Wabo).

Belangrijke afspraken in het overleg hebben volgens de toelichting op de voorganger van het Bor betrekking op de inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, het houden van toezicht, gegevensuitwisseling, gezamenlijke strategievorming, prioriteitstelling, programmering van werkzaamheden, monitoring van gemaakte afspraken en rapportage. De wijze waarop en de vorm waarin afspraken worden gemaakt, worden vrij gelaten. Bestuursovereenkomsten lijken echter voor de hand te liggen.

*§ 4.4.2 Minister van VROM*

Is de coördinatie van de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties van meer dan provinciaal belang, dan ligt de coördinatie daarvan in handen van de Minister van VROM. Deze coördinatieopdracht houdt volgens de toelichting op de Wabo onder meer in dat genoemde minister regelmatig bestuurlijk overleg bevordert tussen alle betrokken ministers (V&W, LNV, EZ, OCW, Justitie en VROM) en colleges van gedeputeerde staten (IPO); verder kan aan VNG en UvW worden gedacht (art. 5.6 Wabo).

Volgens de toelichting op de Wabo moet bij 'van meer dan provinciaal belang' vooral worden gedacht aan 'coördinatie van de provinciale verbeteringsprocessen in het kader van de professionalisering van de bestuurlijke handhaving, de ter zake door de provincies en het Rijk eventueel te treffen dwingende maatregelen, het onderhouden van een continu proces, gericht op de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, alsmede de onderlinge afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en het kritisch beoordelen van die afstemming, die ook op provinciaal niveau moet plaatsvinden.'



## § 4.5 Aanwijzingsbevoegdheid

### § 4.5.1 *Gedeputeerde staten*

Gedeputeerde staten kunnen in het belang van een doelmatige handhaving aan B&W of het dagelijks bestuur van een waterschap een aanwijzing geven over de uitvoering van de in het Bor opgenomen kwaliteitseisen. Met een aanwijzing kunnen gemeente(n) of waterschap(pen) worden gedwongen tot het nemen van kwaliteitsverbeterende maatregelen. De aanwijzing bevat een termijn waarbinnen daaraan moet zijn voldaan. Voordat GS een aanwijzing geven, overleggen zij met het bestuursorgaan dat de aanwijzing krijgt. Als geen gevolg wordt gegeven aan de aanwijzing, kunnen GS zelf optreden voor rekening van gemeente of waterschap (art. 5.7 Wabo).

De aanwijzingsbevoegdheid is volgens de memorie van toelichting een 'ultimum remedium', dat pas moet worden gebruikt als er een bestuurlijke impasse is nadat andere correctiemechanismen (overleg, arbitrage) hebben gefaald.

Gedeputeerde staten kunnen meerdere gemeenten of een waterschap de verplichting opleggen om met elkaar een handhavingsdienst in te stellen. Volgens de memorie van toelichting geschiedt dit alleen als ultimum remedium en kan alleen worden gegeven als GS hebben vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de kwaliteitseisen in de provincie onvoldoende is gewaarborgd. De verplichte samenwerking krijgt vorm in een gemeenschappelijke regeling. Tot de taken van een bij gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen handhavingsdienst behoren in ieder geval het houden van toezicht, het behandelen van klachten over de naleving van regelgeving en het verzamelen en registreren van gegevens met het oog op de uitoefening van handhavingsbevoegdheden (art. 5.8 Wabo).

Komen GS tot de conclusie, dat een handhavingsdienst moet worden ingesteld, dan moeten zij overleg voeren met de besturen van gemeenten en waterschappen in het gebied van de dienst. Dit overleg mag ten hoogste 13 weken duren (art. 99, lid 3 Wgr). Bij de aanwijzing van de betrokken gemeenten en waterschappen stellen GS een termijn van ten hoogste zes maanden waarbinnen de beoogde gemeenschappelijke regeling aan hen ter kennisgeving moet worden gezonden (art. 99, lid 4 Wgr). Bij gebreke van die kennisgeving, leggen GS de gemeenschappelijke regeling op (art. 100, lid 1 Wgr). De betrokken gemeenten en waterschappen moeten worden gehoord over het ontwerp (art. 100, lid 4 Wgr). De handhavingsdienst heeft de vorm van een openbaar lichaam (art. 8, lid 1 Wgr). De Wgr bevat algemene voorschriften voor de inhoud van de gemeenschappelijke regeling en het openbaar lichaam (artt. 10 e.v. Wgr). artikel 5.8 Wabo regelt welke taken ten minste aan het openbaar lichaam moeten worden overgedragen. GS kunnen overigens ook een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling wijzigen (art. 99, lid 2 Wgr).

### § 4.5.2 *Minister van VROM*

De Wabo geeft de Minister van VROM een bevoegdheid om GS in het belang van een doelmatige handhaving een aanwijzing te geven (art. 5.9 Wabo). Die aanwijzing kan betrekking hebben op de uitvoering van het Bor (art. 5.3 Wabo), de coördinatieplicht van GS (art. 5.4

Wabo), de aanwijzingsbevoegdheid van GS (art. 5.7 Wabo) en de bevoegdheid van GS om een handhavingsdienst af te dwingen (art. 5.8 Wabo).

Als gevolg van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Oosting (zie § 3.3.5) zal het toezicht van de VROM-Inspectie naar verwachting worden overgedragen aan de provincies. In dat geval zal de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.7 Wabo komen te vervallen.

---

## Hoofdstuk 5 Nalevingstoezicht

### § 5.1 Algemeen

Voor een goede uitvoering van de Wabo en andere omgevingsregels, is adequaat toezicht noodzakelijk. Toezicht ziet op controle en zal gewoonlijk aan handhaving (sanctietoepassing) voorafgaan. De Wabo kent twee soorten toezicht:

1. toezicht op de naleving (art. 5.10 Wabo);
2. toezicht op de uitvoering en de handhaving (art. 5.11 Wabo) (interbestuurlijk toezicht) (zie ook Hoofdstuk 3).

In de paragrafen 5.2 en 5.3 komen deze twee vormen van toezicht achtereenvolgens aan de orde.

Toezicht moet worden onderscheiden van opsporing. Opsporingshandelingen zijn pas mogelijk als er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat (art. 29 WvSv). In Hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan opsporingsambtenaren en hun bevoegdheden.

### § 5.2 Toezicht op naleving

#### § 5.2.1 Algemeen

Bij nalevingstoezicht gaat het om toezicht op de naleving van de betrokken wetten door bedrijven, instellingen en burgers. Dat toezicht wordt uitgeoefend door toezichthouders (art. 5.10 Wabo).

Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art. 5:11 Awb). Elke toezichthouder moet desgevraagd meteen zijn legitimatiebewijs laten zien met zijn pasfoto, naam en functie. Het model is vastgesteld door de minister van Justitie (art. 5:12 Awb).

De Minister van VROM, GS, B&W en andere bestuursorganen, zoals waterkwaliteitsbeheerders, mogen toezichthouders voor de naleving van de Wabo en andere betrokken wetten aanwijzen (art. 5.10 Wabo). Bij de aanwijzing kunnen de bevoegdheden van een toezichthouder worden beperkt (art. 5:14 Awb).

Toezichthouders hebben een geheimhoudingsplicht ten aanzien van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden (art. 5:20 Awb).

#### § 5.2.2 Bevoegdheden

##### *Algemeen*

Toezichthouders hebben een aantal ingrijpende bevoegdheden (zie overzicht 4). Zij mogen daarvan gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is (art. 5:13 Awb). Nagenoeg iedereen is verplicht om een toezichthouder binnen een door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen bij de uitoefening van die functie

(art. 5:20 Awb). Deze medewerkingsplicht kan niet alleen strafrechtelijk worden gehandhaafd (art. 184 WvSr), maar ook bestuursrechtelijk (art. 5.14 Wabo).

#### Overzicht 4 Bevoegdheden toezichthouders

Bevoegdheid	Omschrijving	Opmerking
Binnentreding (art. 5:15 Awb)	De toezichthouder (en door hem aangewezen personen) mogen overal met apparatuur komen.	Uitzondering: woningen zonder toestemming van de bewoner, tenzij art. 5.13 Wabo die bevoegdheid geeft.
Inlichtingen vorderen (art. 5:16 Awb)	De toezichthouder mag inlichtingen vorderen.	
Inzage vorderen van identiteitsbewijs, zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17 en 5:16a Awb)	De toezichthouder mag inzage vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in art. 1 Wet op de identificatieplicht.	De toezichthouder mag ook kopieën maken en onder omstandigheden gegevens en bescheiden daartoe meenemen.
Onderzoek, opneming en monsterneming (art. 5:18 Awb)	De toezichthouder mag voorwerpen en stoffen onderzoeken en daarvan monsters nemen.	Een belanghebbende heeft recht op een tweede monster en de uitslag, maar alleen als hij daarom uitdrukkelijk vraagt.
Onderzoek vervoermiddelen, lading en vrachtdocumenten (art. 5:19 Awb)	Een toezichthouder mag vervoermiddelen, lading en vrachtdocumenten onderzoeken.	De toezichthouder kan stilhouding vorderen.

#### Binnentreden

Een toezichthouder is bevoegd elke plaats te betreden (art. 5:15, lid 1 Awb). Die bevoegdheid geldt in het algemeen niet als het woningen zonder toestemming van de bewoner betreft, maar artikel 5.13 Wabo maakt daarop een uitzondering. De bevoegdheid om woningen te betreden is in dat geval niet onbegrensd, want op de uitoefening daarvan is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing.

Artikel 2 van die wet bepaalt onder meer, dat voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging is vereist, tenzij en voor zover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie, burgemeesters, gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders de bevoegdheid is toegekend tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. Een schriftelijke machtiging als bedoeld in het eerste lid is niet vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden.

Bij het betreden van plaatsen mag de toezichthouder voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is:

- de benodigde apparatuur meenemen;
- zich zo nodig toegang verschaffen met behulp van de sterke arm;
- zich doen vergezellen van door hem aangewezen personen (art. 5:15, lid 2 en 3 Awb).

*Inlichtingen vorderen*

Een toezichthouder mag inlichtingen vorderen (art. 5:16 Awb). Dat zal veelal mondeling gebeuren, maar kan ook schriftelijk.

*Inzage vorderen*

Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van:

- een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (art. 5:16a Awb);
- zakelijke gegevens en bescheiden, waarvan hij ook kopieën mag maken. Als dat niet ter plaatse kan, mag hij de gegevens en bescheiden ook voor korte tijd meenemen om die elders te kopiëren. Een schriftelijk ontvangstbewijs is verplicht (art. 5:17 Awb). Onder zakelijke gegevens en bescheiden vallen ook elektronische gegevens.

*Onderzoek, opneming en monsterneming*

Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen (art. 5:18 Awb). Bij opnemen kan ook worden gedacht aan het wegen van zaken en het maken van foto's. Voor het onderzoeken, opnemen en bemonsteren mogen ook verpakkingen worden geopend.

Een toezichthouder moet op verzoek van de belanghebbende een tweede monster nemen.

Die plicht is op twee manieren beperkt:

- een tweede monster moet mogelijk zijn;
- bij of krachtens wettelijk voorschrift moet niet iets anders zijn bepaald.

De Awb gaat er vanuit, dat onderzoek, opneming en bemonstering ter plaatse gebeuren, maar als dat niet kan, dan mag de toezichthouder zaken meenemen. Die meeneembaarheid is op drie manieren beperkt, want meenemen mag:

- slechts ten behoeve van onderzoek, opneming of bemonstering ('voor dat doel');
- voor korte tijd;
- tegen een schriftelijk ontvangstbewijs.

Monsters moeten worden teruggegeven voor zover dat mogelijk is. De belanghebbende moet zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld van de resultaten van onderzoek, opneming of monsterneming. De Awb schrijft wel voor, dat hij daarom expliciet moet vragen.

*Vervoermiddelen onderzoeken*

Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken (art. 5:19 Awb). Onderzoeken gaat minder ver dan het strafrechtelijk bedoelde doorzoeken (zie hierna § 7.3.3). Het onderzoek kan ook de lading en vrachtdocumenten betreffen.

Het onderzoek van vervoermiddelen en lading, alsmede het vorderen van inzage is beperkt tot de toezichthoudende taak.

Om zijn bevoegdheden te kunnen uitoefenen, mag de toezichthouder van een bestuurder of schipper vorderen, dat die zijn voer- of vaartuig stilhoudt en naar een door de toezichthouder aangewezen plaats overbrengt. In de Regeling stilhoudingsvordering toezichthouders staat hoe toezichthouders een vordering tot stilhouden moeten doen. Een stopbord of lichtsein is niet altijd verplicht.

---

## Hoofdstuk 6 Bestuurlijke sancties

### § 6.1 Algemeen

De Awb bevat regels over bestuurlijke sancties: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. Onderscheid wordt gemaakt in:

- herstelsancties: last onder bestuursdwang en last onder dwangsom;
- bestraffende sancties: bestuurlijke boete, waarvoor sinds 1 juli 2009 algemene regels in de Awb zijn opgenomen (via de zogeheten Vierde tranche Awb).

In Titel 5.1 van de Awb staat een aantal algemene bepalingen, die gelden voor bestuurlijke sancties. Die worden toegelicht in § 6.2.

Vervolgens wordt in § 6.3 aandacht besteed aan de aanvullende algemene regels in de artikelen 5.15 tot en met 5.18 Wabo. Deze regels hebben betrekking op de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

In de paragrafen 6.4-6.7 komen vervolgens de meer specifieke regels over de drie genoemde sancties aan de orde. Verder zal aandacht worden besteed aan een niet in de Awb, maar in de Wabo geregelde sanctie: intrekking van een (omgevings)vergunning of ontheffing.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan het verzoek om handhaving (§ 6.8), rechtsbescherming (§ 6.9) en overgangsrecht (§ 6.10).

Ten slotte zal de ministeriële vorderingsbevoegdheid aan de orde komen (§ 6.11)

### § 6.2 Algemene bepalingen Hoofdstuk 5 Awb

#### § 6.2.1 Reikwijdte

In hoofdstuk 1 van de Awb staan al verschillende algemene definities van onder meer besluit en beschikking. Hoofdstuk 5 Awb bevat twee categorieën bepalingen:

- vijf definities die speciaal betrekking hebben op handhaving, maar gelden in de gehele Algemene wet bestuursrecht (artt. 5:1 en 5:2 Awb);
- acht materiële bepalingen (artt. 5:4 tot en met 5:10a Awb), die van toepassing zijn op (art. 5:3 Awb):
  - de in hoofdstuk 5 Awb geregelde bestuurlijke sancties (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete);
  - bij wettelijk voorschrift aangewezen andere bestuurlijke sancties.

#### § 6.2.2 Definities

##### *Overtreding*

Onder een overtreding wordt verstaan een gedraging (handelen of nalaten) die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Buitenwettelijke voorschriften of gedoogvoorschriften vallen niet binnen deze definitie (art. 5:1, lid 1 Awb).

*Overtreder*

Alleen degene tot wie een voorschrift zich richt, kan overtreder zijn. Pleger is degene, die zelf de volledige overtreding pleegt. Een voorbeeld is de exploitant van een inrichting, die een in de omgevingsvergunning voorgeschreven, doch niet waarheidsgetrouwe rapportage bij het bevoegd gezag indient. Functioneel daderschap is ook mogelijk: een exploitant kan bijvoorbeeld ook pleger zijn, als hij niet zelf, maar één van zijn werknemers daadwerkelijk de rapportage onjuist heeft ingevuld.

Overtreder is niet alleen de pleger, maar ook de medepleger. Anders dan bij plegers, is het niet nodig dat de medeplegers ieder afzonderlijk alle bestanddelen van de overtreding vervullen, mits sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijk uitvoering. Net als in het strafrecht kunnen in het bestuursrecht personen die geen adressant zijn van de geschonden norm, omdat de daarvoor noodzakelijke kwaliteit ontbreekt (bijvoorbeeld die van vergunninghouder), als medepleger en dus als overtreder worden aangeduid ingeval zij een handeling verrichten waarmee een deel van de delictsomschrijving wordt vervuld, mits de geadresseerde ook deelneemt aan de overtreding. Dit betekent dat onder omstandigheden bijvoorbeeld een werknemer die een vergunningvoorschrift overtreedt als medepleger en daarmee als overtreder zou kunnen worden beschouwd, ondanks het feit dat de overtreden norm niet tot hem is gericht. Vereist is wel, dat de fysieke dader en de normadressant bewust samenwerken en de normschending gezamenlijk uitvoeren. Bovendien moet voor de oplegging van een bestuurlijke boete sprake zijn van verwijtbaarheid.

Medeplegen onderscheidt zich van medeplichtigheid doordat bij medeplegen sprake moet zijn van een min of meer gelijkwaardige samenwerking, terwijl de medeplichtige slechts een ondergeschikt aandeel in de overtreding heeft: hij helpt slechts de eigenlijke overtreder. Dit onderscheid is van belang omdat aan de medeplichtige geen bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd (art. 5:1, lid 2 Awb).

Overtredingen kunnen niet alleen worden begaan door natuurlijke personen, maar ook door rechtspersonen. Als een overtreding is begaan door een rechtspersoon, kunnen daarnaast ook als overtreder worden aangemerkt degenen die tot het feit opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven. Als de rechtspersoon niet strafbaar is, dan de feitelijk leidinggevende(n) dus ook niet (art. 5:1, lid 3 Awb).

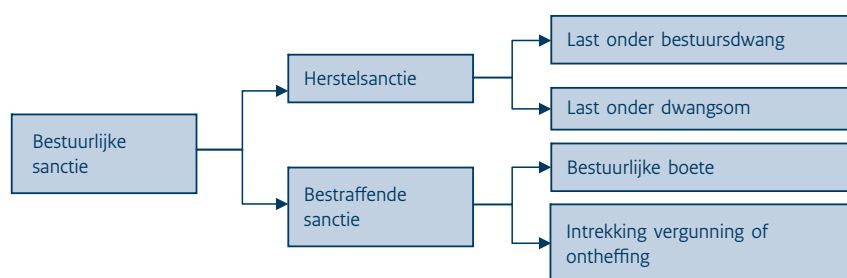
Bij een bestuurlijke boete kan de sanctie uitsluitend aan de overtreder worden opgelegd. Dat is het gevolg van het bestraffende karakter van die sanctie. De overtreder is dus de sanctie-adressaat. Bij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom gaat het om de overtreding, die mogelijk ook door anderen kan worden beëindigd. De last onder bestuursdwang kan dus ook aan anderen dan de overtreder worden opgelegd, zoals een rechthebbende of rechtsopvolger.

*Bestuurlijke sanctie*

Artikel 5:2, lid 1 Awb definieert de bestuurlijke sanctie als: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. De enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen is geen bestuurlijke sanctie (art. 5:2, lid 2 Awb). Te denken is aan de specificatie van een bepaalde norm.

Bij een herstelsanctie gaat het om het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling van een overtreding of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Bij de bestraffende sanctie gaat het om het toevoegen van leed, straf aan de overtreder.

#### Overzicht 5 Bestuurlijke sancties



#### § 6.2.3 Materiële bepalingen

##### Algemeen

De acht algemene materiële bepalingen in Hoofdstuk 5 Awb worden hierna kort toegelicht. In overzicht 6 is kort aangegeven of een dergelijke bepaling betrekking heeft op de herstelsanctie en/of de bestraffende sanctie.

#### Overzicht 6 Toepasselijkheid algemene bepalingen

	Herstelsanctie	Bestraffende sanctie
Wettelijke grondslag	x	x
Rechtvaardigingsgronden	x	x
Geen dubbele herstelsanctie	x	
Preventieve herstelsanctie	x	
Meerdaadse samenloop	x	x
Minimumeisen sanctiebeschikking	x	x
Bestemming verbeurde gelden	x	x
Zwijgrecht en cautie		x

##### Wettelijke grondslag

Artikel 5:4, eerste lid, Awb codificeert het legaliteitsbeginsel. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend (eerste lid). Voorts geldt een verbod van terugwerkende kracht: een bestuurlijke sanctie mag slechts worden opgelegd als de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven (art. 5:4, lid 2 Awb).

##### Rechtvaardigingsgronden

Een bestuurlijke sanctie mag niet worden opgelegd voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. De klassieke rechtvaardigingsgronden zijn overmacht, noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift en handelen ter uitvoering van een



bevoegd gegeven ambtelijk bevel. De wet schrijft niet voor, dat het bestuursorgaan vooraf nagaat of sprake is van een rechtvaardigingsgrond (art. 5:5 Awb).

*Geen dubbele herstelsanctie*

Een bestuursorgaan mag geen herstelsanctie opleggen zolang een andere herstelsanctie van kracht is. Gelijkijdige herstelsancties mogen dus niet, maar het is wel mogelijk om herstelsancties na elkaar op te leggen. Cumulatie van bestraffende sancties zijn niet verboden, evenmin een herstelsanctie en een bestraffende sanctie voor dezelfde overtreding (art. 5:6 Awb).

*Preventieve herstelsanctie*

Gewoonlijk zal een herstelsanctie pas mogelijk zijn nadat een overtreding is geconstateerd. Een herstelsanctie is echter ook mogelijk zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt (art. 5:7 Awb). In de jurisprudentie was dat reeds geaccepteerd.

*Meerdaadse samenloop*

Zijn twee of meer voorschriften overtreden, dan kan voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd (art. 5:8 Awb).

*Minimumeisen sanctiebeschikking*

Een sanctiebeschikking moet de overtreding en het overtreden voorschrift vermelden. Zo nodig moet worden vermeld waar en wanneer de overtreding is geconstateerd (art. 5:9 Awb).

*Bestemming verbeurde gelden*

Als een bestuursorgaan een sanctie oplegt, die leidt tot betaling van een geldsom, is de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort de ontvanger. Leggen B&W een dwangsom op, dan vloeien verbeurde dwangsommen dus in de gemeentekas. Bij wettelijk voorschrift kan iets anders worden geregeld. Invordering van geldsommen geschiedt bij dwangbevel, maar dat is reeds gebruikelijk (art. 5:10 Awb).

*Zwijgrecht en cautie*

Wie wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht tot antwoorden. Voor het verhoor moet dat worden medegedeeld (cautie) (art. 5:10a Awb).

## § 6.3 Algemene bepalingen in de Wabo

### § 6.3.1 Algemeen

In de Wabo is een aantal algemene bepalingen ten aanzien van meer dan een enkele categorie bestuurlijke sancties opgenomen. De artikelen 5.16, 5.17 en 5.18 Wabo worden hierna kort toegelicht. Voor de algemene bepalingen in de artikelen 5.20 tot en met 5.23 Wabo (sanctiebeschikking op verzoek) zij verwezen naar § 6.8. Artikel 5.14 Wabo is reeds genoemd in § 5.2.2 (last onder bestuursdwang om de medewerkingsplicht af te dwingen).

Genoemde algemene bepalingen moeten dus steeds worden gelezen in samenhang met de in de paragrafen 6.4 e.v. te bespreken bijzondere bepalingen omtrent specifieke sancties: last

onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en intrekking van (omgevings)vergunning of ontheffing.

#### § 6.3.2 Toezending sanctiebeschikking aan andere bevoegde organen

In bepaalde gevallen zijn meer bestuursorganen bevoegd om een beschikking te geven tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In dat geval moet het bestuursorgaan dat een beschikking geeft, die ook toezenden aan de andere bevoegde bestuursorganen. Daarmee worden dubbel werk en misverstanden voorkomen (art. 5.16 Wabo). Deze regeling is ontleend aan artikel 18.10 Wm.

#### § 6.3.3 Staken en voorzieningen bouwwerk

Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan inhouden dat het bouwen, gebruik of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt. Ook kunnen voorzieningen (beheersmaatregelen), met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, worden getroffen, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (art. 5.17 Wabo).

Bij beheersmaatregelen kan worden gedacht aan het plaatsen van een hekwerk rondom een bouwvallig gebouw dat strijdig is met het Bouwbesluit 2003. Met een dergelijk optreden wordt de overtreding niet ongedaan gemaakt, maar eventuele schadelijke gevolgen van de overtreding worden zo voorkomen.

#### § 6.3.4 Sanctiebeschikking ook voor rechtsopvolger(s)

Bij een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan het bevoegd gezag bepalen dat het besluit mede geldt jegens de rechtsopvolger van degene aan wie dat besluit is opgelegd en iedere verdere rechtsopvolger. In dat geval kan het besluit jegens die rechtsopvolgers ten uitvoer worden gelegd en kunnen de kosten van die tenuitvoerlegging en een te innen dwangsom bij die rechtsopvolgers worden ingevorderd, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten (art. 5.18 Wabo).

Wie rechtsopvolgers zijn, zal mede worden bepaald aan de hand van meldingen als bedoeld in artikel 2.25, tweede lid, Wabo en de krachtens het derde lid van dat artikel gestelde regels.

### § 6.4 Last onder bestuursdwang

#### § 6.4.1 Definitie

De last onder bestuursdwang – voorheen gewoon: bestuursdwang – is de herstelsanctie (art. 5:2 Awb), die inhoudt:

- een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding (art. 5:1, lid 1 Awb), en
- de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (art. 5:21 Awb).

**Voorbeeld: herstelactie last onder bestuursdwang**

Als het horecabedrijf in de casus een serre zou bouwen zonder omgevingsvergunning, dan zijn B&W bevoegd om het bedrijf te sommeren om de serre weer af te breken (herstelmaatregelen). Doet het bedrijf dat niet, dan kunnen B&W die serre zelf (laten) afbreken en de kosten verhalen op het horecabedrijf.

Afdeling 5.3.1 van de Awb geeft regels inzake de last onder bestuursdwang. Die afdeling is niet van toepassing op optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde (art. 5:23 Awb). Te denken is aan bevelen van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde of optreden als gevolg van overtreding van een samenscholingsverbod.

Een last onder bestuursdwang kan ook preventief worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt (art. 5:7 Awb).

Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang kan inhouden dat het bouwen, gebruik of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt. Ook kunnen voorzieningen (beheersmaatregelen), met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, worden getroffen, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (art. 5:17 Wabo). Bij beheersmaatregelen kan worden gedacht aan het plaatsen van een hekwerk rondom een bouwvallig gebouw dat strijdig is met het Bouwbesluit 2003. Met een dergelijk optreden wordt de overtreding niet ongedaan gemaakt, maar eventuele schadelijke gevolgen van de overtreding kunnen zo worden voorkomen.

**§ 6.4.2 Besluit**

Een last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen *herstelmaatregelen* (art. 5:24, lid 1 Awb). Het moet volgens de rechtspraak gaan om maatregelen, die door de aangeschrevene binnen de begunstigingstermijn kunnen worden uitgevoerd.

De last vermeldt de termijn waarbinnen de last moet zijn uitgevoerd (art. 5:24, lid 2 Awb). De lengte van deze *begunstigingstermijn* is afhankelijk van de omstandigheden en kan soms zeer kort zijn.

De last wordt bekendgemaakt aan (art. 5:24, lid 3 Awb):

- de overtreder (art. 5:1 Awb);
- de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft (gedacht kan worden aan de eigenaar, huurder, pachter of vruchtgebruiker), en
- de aanvrager (art. 1:3, lid 3 Awb). Met aanvrager wordt degene bedoeld, die het bestuursorgaan heeft verzocht om een last onder bestuursdwang te geven. Een last kan uiteraard ook ambtshalve, zonder verzoek, worden uitgevaardigd.

De last vermeldt in hoeverre de *kosten* van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht (art. 5:25, lid 2 en 6 Awb).

De last wordt onverwijld naar andere bestuursorganen gestuurd als die ook bevoegd zijn tot een last onder bestuursdwang (art. 5:16 Wabo).

De last is in de regel *schriftelijk* (art. 1:3, lid 2 Awb) en vermeldt de *overtreding en het overtreden voorschrift* (art. 5:9, lid 1 Awb). De last bevat zo nodig een aanduiding van *plaats en tijd* waarop de overtreding is geconstateerd (art. 5:9, lid 2 Awb).

Het is niet mogelijk om met een last onder bestuursdwang het indienen van een vergunning-aanvraag af te dwingen. De overtreding is immers het handelen zonder vergunning. Het enkel aanvragen van een vergunning kan deze overtreding niet opheffen.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS kan niet met een last onder bestuursdwang worden opgetreden tegen het niet-naleven van gedoogvoorwaarden. Bij niet-naleving van gedoogvoorwaarden ontvalt de grond aan de gedoogtoestemming en zal moeten worden opgetreden tegen de oorspronkelijke overtreding.

In *spoedeisende gevallen* kan bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Het besluit moet dan wel de herstelmaatregelen omschrijven, maar hoeft geen begunstigingstermijn te bevatten. Bekendmaking aan overtreder, rechthebbenden en aanvrager is eveneens voorgeschreven (art. 5:31, lid 1 Awb). Als de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan onmiddellijk bestuursdwang worden toegepast, maar moet zo spoedig mogelijk daarna alsnog een besluit worden bekendgemaakt (art. 5:31, lid 2 Awb).

#### § 6.4.3 Bevoegdheid

Algemeen bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang zijn B&W (art. 125, lid 2 Gemeentewet), GS (art. 122, lid 2 Provinciewet), dagelijks bestuur van een waterschap (art. 61, lid 2 Waterschapswet), alsmede de burgemeester (art. 125, lid 3 Gemeentewet), de Commissaris der Koningin (art. 122, lid 3 Provinciewet) en de voorzitter van een waterschapsbestuur (art. 61, lid 3 Waterschapswet). Voorwaarde is wel dat de toepassing van bestuursdwang dient tot handhaving van regels die het bevoegd gezag uitvoert.

De Wabo bevat daarnaast twee bijzondere bevoegdheidsbepalingen:

1. de Minister van VROM is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen of als geen ander bestuursorgaan daartoe bevoegd is (art. 5.15 Wabo). Deze bepaling is ontleend aan artikel 18.7 Wm;
2. een bestuursorgaan dat bevoegd is tot handhaving is eveneens bevoegd tot sanctionering van de medewerkingsplicht (art. 5.14 Wabo). Deze bepaling is noodzakelijk, aangezien een bevoegdheid tot toepassing van een last onder bestuursdwang bij of krachtens de wet moet zijn toegekend (art. 5:22 Awb). Artikel 5.1 Wabo noemt niet de Awb, zodat een aparte wettelijke basis (art. 5.14 Wabo) noodzakelijk is.

Hoewel een bestuursorgaan in beginsel verplicht is tot handhaven als het daartoe bevoegd is, moet het alle openbare en particuliere belangen tegen elkaar afwegen. Het (tijdelijk) voortbestaan van de illegale situatie moet worden afgewogen tegen de met handhaving gediende belangen, zoals het voorkomen van precedentwerking en de belangen van derden, zoals omwonenden en concurrenten. Als er een reële mogelijkheid is om een overtreding te legaliseren, zal als regel niet tot handhaving (kunnen) worden overgegaan.

#### § 6.4.4 Overtreder, rechthebbende, rechtsopvolger(s)

Bij een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang kan het bevoegd gezag bepalen dat het besluit mede geldt jegens de rechtsopvolger van degene aan wie dat besluit is opgelegd en iedere verdere rechtsopvolger. In dat geval kan het besluit jegens die rechtsopvolgers ten uitvoer worden gelegd en kunnen de kosten van die tenuitvoerlegging en een te innen dwangsom bij die rechtsopvolgers worden ingevorderd, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten (art. 5:18 Wabo).

Wie rechtsopvolgers zijn, zal mede worden bepaald aan de hand van meldingen als bedoeld in artikel 2.25, tweede lid, Wabo en de krachtens het derde lid van dat artikel gestelde regels.

#### § 6.4.5 Kosten

De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder (dus niet op kosten van de rechthebbenden), tenzij deze kosten redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. De last vermeldt in dat geval in hoeverre dat het geval is.

Tot de kosten van bestuursdwang behoren in elk geval:

- de voorbereidingskosten, voor zover die zijn gemaakt na de begunstigingstermijn. Voorbereidingskosten zijn ook verschuldigd voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast (art. 5:25, lid 3 en 4 Awb);
- de kosten van vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door het betreden van een plaats die niet bij de overtreding is betrokken (art. 5:25, lid 5 j<sup>o</sup> 5:27, lid 3 Awb).

Na toepassing van bestuursdwang stelt het bestuursorgaan de hoogte van de verschuldigde kosten in een aparte beschikking vast.

Het bevoegd gezag kan de uit de toepassing van bestuursdwang voortvloeiende geldschulden bij dwangbevel invorderen (art. 4:121 en 4:122 Awb).

#### § 6.4.6 Bijzondere bevoegdheden

Om bestuursdwang te kunnen toepassen, heeft het bevoegd gezag verschillende bijzondere bevoegdheden:

- toegang tot elke plaats, ook woningen zonder toestemming van de bewoner (art. 5:27 Awb);
- verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarop bevindt (art. 5:28 Awb). Het verbreken van een zegel is een strafbaar feit (art. 199 WvSr);
- het meevoeren en opslaan van zaken. Het bevoegd gezag moet dergelijke zaken bewaren en teruggeven aan de rechthebbende (art. 5:29 Awb). Is dat binnen dertien weken niet mogelijk, dan kan het bevoegd gezag de zaken verkopen, weggeven of laten vernietigen (art. 5:30 Awb).

#### § 6.4.7 Handhaving op verzoek

Het komt vaak voor dat burgers het bestuur op een overtreding attenderen en daarbij verzoeken om een herstelsanctie toe te passen. Naar aanleiding van zo'n verzoek kan het bestuur-

orgaan een herstelsanctie opleggen. De beschikking op het verzoek (en in voorkomende gevallen ook de sanctiebeschikking) moet op grond van artikel 4:13 Awb binnen een redelijke termijn worden gegeven. Een redelijke termijn is afhankelijk van de concrete situatie en kan variëren van één dag tot acht weken na ontvangst van het verzoek. Als het bestuursorgaan zo'n verzoek afwijst, kunnen burgers daartegen in bezwaar, beroep en hoger beroep komen voor zover zij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb zijn. Mocht het bestuursorgaan niet tijdig beslissen op het verzoek, dan kan het sinds 1 oktober 2009 een dwangsom verbeuren (zie paragraaf 7.3.2 voor de hoogte van de dwangsom).

#### § 6.4.8 Toepassingsbeschikking

Het komt voor dat naar aanleiding van een verzoek tot toepassing van een herstelsanctie (aanvrager) wel een herstelsanctie wordt opgelegd, maar deze vervolgens niet wordt geëffectueerd: verbeurde dwangsommen worden niet ingevorderd of de aangezegde bestuursdwang wordt niet daadwerkelijk toegepast. Tot de invoering van de Vierde tranche van de Awb (1 juli 2009) had een aanvrager dan geen bestuursrechtelijke mogelijkheden om het bestuur tot daadwerkelijk optreden te bewegen. In theorie was het mogelijk dat hij zich tot de burgerlijke rechter wendde met een vordering strekkende tot een bevel om op te treden, maar in de praktijk bleek de drempel voor deze procedure veelal te hoog.

Om de aanvrager tegemoet te komen, is de figuur van de toepassingsbeschikking geïntroduceerd, die een – vanzelfsprekend gemotiveerde – beslissing van het bestuursorgaan bevat om al dan niet tot toepassing van de reeds aangezegde bestuursdwang over te gaan. Naast de aanvrager kan ook een belanghebbende vragen om een toepassingsbeschikking. Het gaat om belanghebbenden die het bestuur tot handhaving willen bewegen, niet om belanghebbenden die handhaving juist willen voorkomen (art. 5:31a, lid 1 Awb).

Een toepassingsbeschikking kan slechts worden gegeven terzake van een overtreding waarvoor reeds een last onder bestuursdwang is opgelegd. Voor een positieve beschikking op het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is voorts vereist, dat de overtreding of haar gevolgen nog bestaan, alsmede dat de termijn die aan de overtreder is gegund om de overtreding te beëindigen of haar gevolgen weg te nemen, inmiddels is verstreken (art. 5:31a, lid 2 Awb).

Het bestuursorgaan moet binnen vier weken beslissen op het verzoek om een toepassingsbeschikking te geven. De beslissing is een beschikking, waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep mogelijk is (art. 5:31a, lid 3 Awb).

De toepassingsbeschikking vervalt voorzover de last onder bestuursdwang wordt ingetrokken of vernietigd (art. 5:31b Awb).

#### § 6.4.9 Beperking procedurelasten

Na een last onder bestuursdwang kunnen onder omstandigheden nog twee bijkomende beschikkingen volgen: een beschikking tot toepassing van bestuursdwang (§ 6.4.8) en een kostenbeschikking (§ 6.4.5). Elk van deze 'bijkomende' beschikkingen is zoals toegelicht in beginsel vatbaar voor bezwaar, beroep en hoger beroep. Om de daaruit voor bestuur, burger en rechter voortvloeiende procedurelasten te beperken, zorgt artikel 5:31c Awb ervoor dat

eventuele procedures over de bijkomende beschikkingen waar mogelijk worden gecombineerd met een nog aanhangige procedure tegen de last onder bestuursdwang, zodat de rechter het gehele geschil in één keer kan beslechten.

## § 6.5 Last onder dwangsom

### § 6.5.1 Definitie

De last onder dwangsom is de herstelsanctie (art. 5:2 Awb), die inhoudt:

- een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding (art. 5:1, lid 1 Awb), en
- de verplichting tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (art. 5:31d Awb).

#### **Voorbeeld: last onder dwangsom**

Als het horecabedrijf in de casus een serre zou bouwen zonder omgevingsvergunning, dan zijn B&W bevoegd om het bedrijf te sommeren om de serre weer af te breken (herstelmaatregelen). Doet het bedrijf dat niet, dan kunnen B&W een dwangsom in het vooruitzicht stellen voor elke dag dat het horecabedrijf de serre nog niet heeft afgebroken.

Een last onder dwangsom kan ook preventief worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt (art. 5:7 Awb).

Een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom kan inhouden dat het bouwen, gebruik of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt. Ook kunnen voorzieningen (beheersmaatregelen), met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, worden getroffen, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (art. 5:17 Wabo). Bij beheersmaatregelen kan worden gedacht aan het plaatsen van een hekwerk rondom een bouwvallig gebouw dat strijdig is met het Bouwbesluit 2003. Met een dergelijk optreden wordt de overtreding niet ongedaan gemaakt, maar eventuele schadelijke gevolgen van de overtreding kunnen zo worden voorkomen.

### § 6.5.2 Besluit

Een last onder dwangsom omschrijft de te nemen *herstelmaatregelen* (art. 5:32a Awb). Het moet volgens de rechtspraak gaan om maatregelen, die door de aangeschrevene binnen de begunstigingstermijn kunnen worden uitgevoerd.

De last vermeldt een *begunstigingstermijn* in het geval de last strekt tot het ongedaan maken van de overtreding of het voorkomen van verdere overtreding. De begunstigingstermijn is de termijn waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (art. 5:32a Awb). Een begunstigingstermijn gaat pas in nadat de dwangsombeschikking in werking is getreden.

De last wordt onverwijld naar *andere bestuursorganen* gestuurd als die ook bevoegd zijn tot een last onder bestuursdwang (art. 5:16 Wabo).

De last is gewoonlijk *schriftelijk* (art. 1:3, lid 2 Awb) en vermeldt de *overtreding en het overtreden voorschrift* (art. 5:9, lid 1 Awb). De last bevat zo nodig een aanduiding van *plaats en tijd* waarop de overtreding is geconstateerd (art. 5:9, lid 2 Awb).

Het bestuursorgaan heeft drie mogelijkheden om een dwangsom te formuleren:

- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;
- een bedrag per overtreding van de last (art. 5:32b, lid 1 Awb).

In alle gevallen moet een maximumbedrag worden vastgesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De wet bevat geen concreet maximum, maar schrijft voor dat de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom (art. 5:32b, lid 2 en 3 Awb).

Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd bij wijze van straf, maar slechts om ervoor te zorgen dat de overtreding ophoudt. Het gaat immers niet om een strafsanctie.

Het is niet mogelijk om met een last onder dwangsom het indienen van een vergunningaanvraag af te dwingen. De overtreding is immers het handelen zonder vergunning. Het enkel aanvragen van een vergunning kan deze overtreding niet opheffen.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS kan niet met een last onder dwangsom worden opgetreden tegen het niet-naleven van gedoogvoorwaarden. Bij niet-naleving van gedoogvoorwaarden ontvalt de grond aan de gedoogtoestemming en zal moeten worden opgetreden tegen de oorspronkelijke overtreding.

#### § 6.5.3 Bevoegdheid

Het bestuursorgaan, dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen (zie § 6.4.3), kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet (art. 5:32 Awb).

Hoewel een bestuursorgaan in beginsel verplicht is tot handhaven als het daartoe bevoegd is, moet het alle openbare en particuliere belangen tegen elkaar afwegen. Het (tijdelijk) voortbestaan van de illegale situatie moet worden afgewogen tegen de met handhaving gediende belangen, zoals het voorkomen van precedentwerking en de belangen van derden, zoals omwonenden en concurrenten. Als er een reële mogelijkheid is om een overtreding te legaliseren, zal als regel niet tot handhaving (kunnen) worden overgegaan.

Met een last onder dwangsom kan geen omgevingsvergunning worden afgedwongen. Een aanvraag daarvoor kan praktisch echter wel worden afgedwongen door de last onder dwangsom te richten op handelen zonder vergunning, en te bepalen dat de dwangsom niet zal worden verbeurd als tijdig een aanvraag wordt ingediend.



#### § 6.5.4 Overtreder en rechtsopvolger(s)

Bij een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom kan het bevoegd gezag bepalen dat het besluit mede geldt jegens de rechtsopvolger(s) van degene aan wie dat besluit is opgelegd en iedere verdere rechtsopvolger. In dat geval kan het besluit jegens die rechtsopvolgers ten uitvoer worden gelegd en kunnen de kosten van die tenuitvoerlegging en een te innen dwangsom bij die rechtsopvolgers worden ingevorderd, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten (art. 5:18 Wabo).

Wie rechtsopvolgers zijn, zal mede worden bepaald aan de hand van meldingen als bedoeld in artikel 2.25, lid 2 Wabo en de krachtens het derde lid van dat artikel gestelde regels.

#### § 6.5.5 Verbeuren en verjaren dwangsom

Als de dwangsombeschikking – eventueel na bezwaar, beroep en hoger beroep – in werking is getreden en de overtreding gaat ook na ommekomst van de begunstigingstermijn door, dan zal de overtreder van rechtswege de dwangsom verbeuren. Daarvoor is dus geen extra beschikking nodig. Een verbeurde dwangsom moet worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd (art. 5:33 Awb). De bevoegdheid tot invordering verjaart een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (art. 5:35 Awb).

#### § 6.5.6 Invorderingsbeschikking

Dwangsommen worden van rechtswege verbeurd door de overtreding van de last (zie hiervoor § 6.5.5), maar een aparte invorderingsbeschikking die aangeeft dat en tot welk bedrag dit is geschied, is nodig om de geldschuld te kunnen invorderen. De beschikking doet de geldschuld echter niet ontstaan. Pas na de invorderingsbeschikking is een aanmaning tot betaling van de dwangsom mogelijk (art. 5:37, lid 1 Awb). Een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.

Een gegeven invorderingsbeschikking vervalt als uit een beschikking tot intrekking of wijziging van de last onder dwangsom (zie § 6.5.8) voortvloeit dat de invorderingsbeschikking niet in stand kan blijven. Het bestuursorgaan kan in dat geval overigens wel een nieuwe invorderingsbeschikking geven, die wel in overeenstemming is met de gewijzigde last onder dwangsom (art. 5:38 Awb).

#### § 6.5.7 Handhaving op verzoek

Het komt vaak voor dat burgers het bestuur op een overtreding attenderen en daarbij verzoeken om een herstelsanctie toe te passen. Naar aanleiding van zo'n verzoek kan het bestuursorgaan een herstelsanctie opleggen. Als het bestuursorgaan zo'n verzoek afwijst, kunnen burgers daartegen in bezwaar, beroep en hoger beroep komen voor zover zij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb zijn. Mocht het bestuursorgaan niet tijdig beslissen op het verzoek, dan kan het sinds 1 oktober 2009 een dwangsom verbeuren (zie paragraaf 7.3.2 voor de hoogte van de dwangsom).

Het komt voor dat naar aanleiding van een verzoek tot toepassing van een herstelsanctie (aanvrager) wel een herstelsanctie wordt opgelegd, maar deze vervolgens niet wordt geëffectueerd: verbeurde dwangsommen worden niet ingevorderd of de aangezegde bestuursdwang wordt niet daadwerkelijk toegepast. Tot de invoering van de Vierde tranche van de Awb (1 juli 2009) had een aanvrager dan geen bestuursrechtelijke mogelijkheden om het bestuur tot daadwerkelijk optreden te bewegen. In theorie was mogelijk dat hij zich tot de burgerlijke rechter wendde met een vordering strekkende tot een bevel om op te treden, maar in de praktijk bleek de drempel voor deze procedure veelal te hoog.

Om de aanvrager tegemoet te komen, heeft een belanghebbende het recht gekregen om te vragen om een invorderingsbeschikking, die een – vanzelfsprekend gemotiveerde – beslissing van het bestuursorgaan bevat om al dan niet tot invordering van de reeds aangezegde dwangsom over te gaan. Naast de aanvrager, kan ook een andere belanghebbende een verzoek indienen, evenals de overtreder (art. 5:37, lid 2 Awb).

Het bestuursorgaan moet binnen vier weken beslissen op het verzoek om een invorderingsbeschikking te geven. De beslissing is een beschikking, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (art. 5:37, lid 3 Awb).

#### § 6.5.8 Wijziging en intrekking last onder dwangsom

Op verzoek van de overtreder kan een bestuursorgaan:

- een last onder dwangsom opheffen;
- de looptijd ervan voor een bepaalde termijn opschorten, of
- de dwangsom verminderen,

in geval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen (art. 5:34, lid 1 Awb).

Het bestuursorgaan mag de last onder dwangsom op verzoek van de overtreder ook opheffen als de dwangsombeschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat een dwangsom is verbeurd (art. 5:34, lid 2 Awb). Een formeel verzoek tot opheffing binnen een jaar moet niet-ontvankelijk worden verklaard, maar een informeel verzoek belet het bestuursorgaan niet tot ambtshalve intrekking (Vz ABRvS 13 juni 1994, AB 1994, 625).

#### § 6.5.9 Beperking procedurelasten

Na een last onder dwangsom kan onder omstandigheden nog een ‘bijkomende’ beschikking tot invordering van een dwangsom volgen (zie § 6.5.6). Deze beschikking is in beginsel vatbaar voor bezwaar, beroep en hoger beroep. Om de daaruit voor bestuur, burger en rechter voortvloeiende procedurelasten te beperken, zorgt artikel 5:39 Awb ervoor dat eventuele procedures over de bijkomende beschikking waar mogelijk worden gecombineerd met een nog aanhangige procedure tegen de last onder dwangsom, zodat de rechter het gehele geschil in één keer kan beslechten.

## § 6.6 Bestuurlijke boete

### § 6.6.1 Definitie

Onder bestuurlijke boete wordt verstaan:

- de bestraffende sanctie (art. 5:2 Awb),
- inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom (art. 5:40 Awb).

De specifieke regels inzake de bestuurlijke boete zijn opgenomen in Titel 5.4 van de Awb. Die titel is:

- niet van toepassing op de intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen (art. 5:40, lid 2 Awb);
- van overeenkomstige toepassing op andere bestraffende sancties voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald (art. 5:54 Awb).

Alhoewel de Wabo geen gebruik maakt van de bestuurlijke boete, wordt deze bestuurlijke sanctie volledigheidshalve toch kort toegelicht, aangezien deze op andere plaatsen in het omgevingsrecht (emissiehandel) wel een rol speelt.

### § 6.6.2 Bevoegdheid

De Wabo biedt (nog) geen wettelijke grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Een dergelijke grondslag vinden we bijvoorbeeld wel in artikel 18.16a Wm, waarin de Nederlandse Emissieautoriteit de bevoegdheid is verleend om een bestuurlijke boete op te leggen in geval van overtreding van een groot aantal voorschriften in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissiehandel).

De bevoegdheid om een boete op te leggen vervalt:

- na vijf jaar als de wet een boete van meer dan 340 euro voorschrijft;
- na drie jaar als de wet een lagere boete voorschrijft.

Bezwaar of beroep schorst de vervaltermijn tot onherroepelijk is beslist op bezwaar of beroep (art. 5:45 Awb).

### § 6.6.3 Hoogte bestuurlijke boete

De wet bepaalt de hoogte van de bestuurlijke boete (art. 5:46, lid 1 Awb). Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor de overtreder meest gunstige bepalingen toegepast (art. 5:46, lid 4 Awb j° art. 1, lid 2 WvSr).

De in de bestaande wetgeving voorkomende bestuurlijke boeten lopen in hoogte, dus zwaarte sterk uiteen. Op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeers-overtredingen kunnen boeten van enkele tientallen tot enkele honderden euro's worden opgelegd, maar in de Mededingingswet bedraagt de maximale boete € 450.000,- of, als dat meer is, 10 % van de omzet van de onderneming. In het belastingrecht kan de boete voor een vergrijp tot 100 % van de ten onrechte niet geheven belasting bedragen. In beide laatstgenoemde gevallen kan de boete in de praktijk oplopen tot vele miljoenen euro's.

Het bestuursorgaan moet de bestuurlijke boete afstemmen op:

- de ernst van de overtreding en
- de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten,
- waarbij zo nodig rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (art. 5:46, lid 2 Awb).

Het voorgaande geldt niet als de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift precies is vastgesteld. In dat geval moet het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete opleggen als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is (art. 5:46, lid 3 Awb).

#### § 6.6.4 Geen bestuurlijke boete

Het bestuursorgaan mag geen bestuurlijke boete opleggen in de volgende gevallen:

- voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (art. 5:41 Awb);
- als de overtreder is overleden (art. 5:42 Awb);
- als aan de overtreder wegens dezelfde overtreding al eerder een bestuurlijke boete is opgelegd of een kennisgeving is bekendgemaakt dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd (art. 5:43 Awb);
- als tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een bestuurlijke strafbeschikking (zie ook § 7.5) is uitgevaardigd (art. 5:44 Awb).

#### § 6.6.5 Procedure bestuurlijke boete

De artikelen 5:48 tot en met 5:53 Awb regelen de procedure die voorafgaat aan het opleggen van een bestuurlijke boete. Het gaat eigenlijk om twee procedures: een meer eenvoudige voor de lichtere boeten en een meer uitvoerige voor de zwaardere boeten. Wetstechnisch gezien is dit vormgegeven door eerst de eenvoudigere procedure uit te schrijven, waarna in een slotartikel is geregeld welke elementen daaraan bij zware boeten worden toegevoegd.

##### *Lichtere boeten*

De procedure voor lichtere boeten luidt als volgt. Het bestuursorgaan en de voor de overtreding bevoegde toezichthouder kunnen een rapport opmaken van de overtreding. In het geval van een boete boven de 340 euro is dat verplicht. Een proces-verbaal kan in de plaats van een rapport treden. De overtreder mag de gegevens inzien waarop het rapport berust. Vervolgens kan de overtreder in bepaalde gevallen zijn zienswijze geven. Binnen dertien weken na dagtekening van het rapport moet het bestuursorgaan beslissen omtrent het opleggen van een boete.

##### *Zwaardere boeten*

Voor de zwaardere boeten gelden twee afwijkingen van de hiervoor geschetste procedure: de verplichting om een rapport op te maken en de hoorplicht. Krachtens artikel 5:45 Awb geldt voorts bij zwaardere boeten een langere verjaringstermijn. Voorts geldt hier ook het principe van functiescheiding: mandaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete mag niet worden verleend aan degene die van de overtreding een boeterapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (art. 10:3, lid 4 Awb).

### § 6.6.6 Vervallen bestuurlijke boete

In de volgende gevallen vervalt een bestuurlijke boete:

- als een boete op het tijdstip van overlijden van de overtreder niet onherroepelijk is;
- als een boete op het tijdstip van overlijden wel onherroepelijk is, maar nog niet betaald (art. 5:42, lid 2 Awb);
- als een boete is opgelegd wegens een gedraging die tevens een strafbaar feit is en het gerechtshof vervolging van de overtreder beveelt (art. 5:47 Awb).

## § 6.7 Intrekking van een omgevingsvergunning

### § 6.7.1 Algemeen

De regels inzake intrekking van een vergunning of ontheffing als sanctie zijn niet te vinden in de Awb, maar in hoofdstuk 5 Wabo.

### § 6.7.2 Bevoegdheid

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een (omgevings)vergunning of ontheffing te verlenen, dan die geheel of gedeeltelijk intrekken als:

- de vergunning of ontheffing is verleend ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave;
- niet overeenkomstig de vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld;
- de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd;
- de voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende regels niet zijn of worden nageleefd (art. 5.19, lid 1 Wabo).

Een bijzondere intrekkinggrond geldt voor een vergunning of ontheffing met betrekking tot het beheer van gevaarlijke afvalstoffen of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn. Intrekken is mogelijk als op grond van hoofdstuk 10 Wm voor de houder geldende voorschriften niet worden nageleefd (art. 5.19, lid 2 Wabo).

De Wabo (art. 5.19, lid 4) geeft het bevoegd gezag ten aanzien van de omgevingsvergunning twee met name genoemde intrekkingsoorzaken:

- in gevallen dat een project wordt uitgevoerd door een ander dan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend;
- in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 Wet Bibob.

### § 6.7.3 Begunstigingstermijn

In de gevallen, bedoeld in artikel 5.19 Wabo, is het bevoegd gezag verplicht om de betrokkene in de gelegenheid te stellen om binnen een begunstigingstermijn alsnog te handelen overeenkomstig de vergunning, ontheffing, voorschriften of algemene regels (art. 5.19, lid 3 Wabo).

## § 6.8 Handhavingsverzoek

Elke belanghebbende kan een verzoek tot handhaving door middel van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of intrekking van vergunning of ontheffing doen. Dat verzoek is een aanvraag in de zin van de Awb (art. 1:3, lid 3 Awb), waarvoor in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van de Awb geldt (Titel 4.1 Awb). Zie hiervoor paragraaf 6.4.7 en 6.5.7.

Voor de inspecteur, een bestuursorgaan dat een vvgb of advies kan uitbrengen, de Minister van VROM, GS en de beheerder van een zuiveringstechnisch werk dan wel oppervlaktewater bevat de Wabo bijzondere regels (art. 5.20 Wabo).

In gevallen waarin vanuit een inrichting afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater worden gebracht, ten gevolge waarvan de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of de grenswaarden voor het ontvangende oppervlaktewater worden overschreden, moet het bevoegd gezag het verzoek om handhaving van genoemde beheerder inwilligen. Het belang van de bescherming van het milieu mag zich dan niet verzetten tegen inwilliging van het verzoek. Het handhavend bevoegd gezag moet de wateraspecten dus afwegen tegen andere milieubelangen (art. 5.20, lid 3 Wabo).

Wordt een verzoek ingewilligd, dan ontvangt de verzoeker een exemplaar van de sanctiebeschikking (art. 5.22 Wabo). Ook de inspecteur en andere adviseurs ontvangen een exemplaar (art. 5.23 Wabo).

Wordt het verzoek niet ingewilligd, dan staan voor de verzoeker bezwaar, beroep en hoger beroep open.

## § 6.9 Rechtsbescherming

### § 6.9.1 Awb en Wabo

Zoals wij hiervoor al zagen, staan de regels inzake handhaving niet alleen in de Awb en de Wabo, maar ook in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet (bevoegdheid) en in bijzondere wetten (aanwijzing bevoegd gezag). Een aantal bepalingen in de Wabo geldt voor besluiten 'krachtens de Wabo'. Uit de MvT (p. 145-146) volgt, dat met besluiten krachtens de Wabo ook handhavingsbesluiten, zoals een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang en de intrekking van een vergunning of ontheffing, zijn bedoeld.

### § 6.9.2 Voorbereidingsprocedure

Een handhavingsbeschikking tot oplegging van een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning of ontheffing zal gewoonlijk worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure (Titel 4.1 Awb). Als regel zal de overtreder zijn zienswijze mogen geven (art. 4:8 Awb).

Als een bestuursorgaan een handhavingsbeschikking neemt, moet het onverwijld een exemplaar sturen aan de andere bestuursorganen, die een handhavingsbeschikking mogen nemen. Zo wordt verwarring en mogelijk dubbel werk voorkomen (art. 5:16 Wabo).

#### § 6.9.3 Inwerkingtreding

Een handhavingsbeschikking treedt *niet* in werking voordat deze is bekendgemaakt door toezending of uitreiking. Dat volgt voor alle besluiten reeds uit de Awb (artt. 3:40 e.v. Awb). Daarmee staat echter nog niet vast op welk moment het besluit *wel* in werking treedt. Artikel 6.1 Wabo bepaalt, dat een beschikking in werking treedt met ingang van de dag na haar bekendmaking.

Een uitzondering op die regel bestaat in gevallen waarin het onverwijld in werking treden naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is. In dat geval kan het bevoegd gezag bepalen dat een handhavingsbeschikking terstond na haar bekendmaking in werking treedt. In zo'n geval kan de beschikking eventueel ook mondeling of telefonisch worden bekendgemaakt (art. 6.2 Wabo). Artikel 3:41, tweede lid, Awb maakt dat mogelijk.

#### § 6.9.4 Mogelijkheden voor rechtsbescherming

Binnen zes weken na bekendmaking kunnen belanghebbenden een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het bevoegd gezag (art. 6:7 en 6:8 Awb). De bezwaarmaker kan zijn bezwaar in een hoorzitting mondeling toelichten, meestal ten overstaan van een adviescommissie (art. 7:2 Awb).

Binnen zes tot tien weken (verlenging is mogelijk) na ontvangst van een bezwaarschrift moet het bevoegd gezag beslissen op het bezwaar in de vorm van een heroverweging van de eerste beschikking (art. 7:10 Awb).

Iedere belanghebbende kan binnen zes weken na de dag waarop de beschikking op het bezwaar is bekendgemaakt, beroep aantekenen bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep instellen bij de ABRvS.

Bij amendement Koopmans-Vermeij (Kamerstukken II, 30 844, nr. 39) was de zogeheten bestuurlijke lus ingevoerd. Hiermee ontstaat de mogelijkheid voor de rechtbank en de ABRvS om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen bij (procedurele) fouten of bij gebreken deze in het bestreden besluit weg te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld vormfouten en rekenfouten (artt. 6.6 tot en met 6.10 Wabo). Deze bepalingen zijn echter weer vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus (Stb. 2009, 570), waarbij nagenoeg gelijklopende bepalingen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (artt. 8:51a tot en met 8:51c Awb).

#### § 6.9.5 Voorlopige voorziening

Indienen van bezwaar of beroep heeft geen schorsende werking. Degene tot wie de beschikking zich richt zal dus moeten voldoen aan de handhavingsbeschikking. Wil hij dat voor-

komen, dan zal hij een voorlopige voorziening moeten vragen bij de voorzieningenrechter (president van de rechtbank c.q. voorzitter van de ABRvS).

### § 6.10 Overgangsrecht

Op het moment dat de Wabo in werking treedt en de dag hiervoor met betrekking tot een activiteit als bedoeld in de Wabo een beschikking tot toepassing van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom of tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning is gegeven, dan blijft het op die dag geldende recht van toepassing tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk wordt.

Als een handhavingsbeschikking als hiervoor bedoeld onherroepelijk is geworden, wordt die gelijkgesteld met een beschikking krachtens de Wabo (art. 1.6 Invoeringswet Wabo).

### § 6.11 Vorderingsbevoegdheid

De Minister van VROM kan van een bestuursorgaan vorderen dat het binnen een door hem te stellen termijn een beschikking neemt tot oplegging van een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning of ontheffing. Die bevoegdheid is beperkt tot overtredingen bij of krachtens de Wabo. Voor overtredingen bij of krachtens een andere betrokken wet is, voor wat die wet betreft, de betrokken minister bevoegd. Het gaat hier volgens de memorie van toelichting evenals bij de aanwijzingsbevoegdheid om een ultimatum remedium. Overleg is dan ook voorgeschreven, maar onder omstandigheden is een onverwijld vordering mogelijk (artt. 5.24 en 5.25 Wabo).

De minister kan zijn kosten verhalen op het nalatige bestuursorgaan en het nalatige bestuursorgaan zijn kosten op de overtreder. Normaal gesproken zal de overtreder opdraaien voor de handhavingskosten, maar de minister kan bepalen dat de kosten niet meer op de overtreder kunnen worden verhaald, zodat het nalatige bestuursorgaan moet betalen (artt. 5.24 tot en met 5.26 Wabo en artt. 5:25 en 5:33 Awb).



---

## Hoofdstuk 7 Strafrecht en kostenverhaal

### § 7.1 Algemeen

In de vorige hoofdstukken ging het om bestuursrechtelijke handhaving. Overtreding van veel voorschriften van het omgevingsrecht is echter ook een strafbaar feit, zodat hierna in § 7.2 ook aandacht wordt besteed aan strafrechtelijke handhaving. Voor de opsporing van strafbare feiten hebben opsporingsambtenaren bijzondere bevoegdheden (§ 7.3).

In § 7.4 wordt een civielrechtelijk getinte bepaling toegelicht: kostenverhaal in het kader van het beheer van afvalstoffen.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een passage over de bestuurlijke strafbeschikking (§ 7.5).

### § 7.2 Strafrechtelijke handhaving

Toezicht op de naleving in het kader van de Awb en de Wabo moet worden onderscheiden van opsporing. Een belangrijk verschil met toezicht is, dat het bij opsporing gaat om opsporing van een strafbaar feit, een delict: een misdrijf of een overtreding. De regels voor strafrechtelijke handhaving staan niet in de Wabo of de Awb, maar met name in het Wetboek van Strafrecht (WvSr), het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en de Wet op de economische delicten (Wed). De delictomschrijving zelf staat wel in bijzondere wetten, zoals we hierna bij wijze van voorbeeld voor de Wabo zullen zien.

Overtreding van een groot aantal wettelijke bepalingen is in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (Wed) strafbaar gesteld.

Een voorbeeld betreft een aantal bepalingen in de Wabo. In de Invoeringswet Wabo (art. 5.4) is artikel 1a van de Wed aangevuld:

- aan onderdeel 1<sup>o</sup> is onder meer toegevoegd: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 2.3, aanhef en onder a. Het gaat hier om misdrijven (art. 2 Wed).
- aan onderdeel 2<sup>o</sup> is onder meer ingevoegd: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b, c, d, f, g, h en i, 2.3, aanhef en onder b, 2.3a, 2.24, eerste lid, en 2.25, tweede lid. Het gaat hier om misdrijven, voor zover de strafbare feiten opzettelijk zijn begaan; voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen (art. 2 Wed);
- aan onderdeel 3<sup>o</sup> is onder meer toegevoegd: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.2 en artikel 2.3, aanhef en onder c. Het gaat hier om overtredingen (art. 2 Wed).

In overzicht 7 is een korte omschrijving opgenomen van het economisch delict en de daarbij behorende hoofdstraffen.

#### Overzicht 7 Economische delicten in de Wabo

Economisch delict	Straffen
Verbod om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voorzover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk (art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e Wabo).	Misdrijf: gevangenisstraf ≤ 6 jaar taakstraf geldboete €3,- ≤ € 74.000,-
Verbod te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e (art. 2.3, lid 1, onder a Wabo).	
Verbod om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voorzover dat niet geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk (art. 2.1, lid 1, aanhef en onder a, b, c, d, f, g, h en i Wabo).	Misdrijf (opzet): gevangenisstraf ≤ 2 jaar taakstraf geldboete €3,- ≤ € 18.500,-
Verbod te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat geen betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e (art. 2.3, lid 1, onder b Wabo).	Overtreding: hechtenis ≤ 6 maanden taakstraf geldboete €3,- ≤ € 18.500,-
Verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten (art. 2.3a Wabo).	
Bij AMvB kan worden bepaald dat ... de vergunninghouder verplicht is te zijner keuze hetzij de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen, hetzij die met de wettelijk voorgeschreven toestand in overeenstemming te brengen (art. 2.24, lid 1 Wabo).	
De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd (art. 2.25 Wabo).	
Verbod om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren waarvoor ingevolge een provinciale-, gemeentelijke- of waterschapsverordening vergunning of ontheffing is vereist (art. 2.2 Wabo).	Overtreding: hechtenis ≤ 6 maanden taakstraf geldboete €3,- ≤ € 18.500,-
Verbod te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in art. 2.2 (art. 2.3, lid 1, onder c Wabo).	
In geval van de veroordeling van een rechtspersoon kan de boete in bepaalde gevallen worden verhoogd van €18.500,- naar een maximum van € 74.000,- respectievelijk van € 74.000,- naar een maximum van € 740.000,-.	

De Wet op de economische delicten kent niet alleen hoofdstraffen (art. 6 Wed), maar ook bijkomende straffen (art. 7 Wed) en maatregelen (artt. 8 Wed j<sup>o</sup> 36a-38i WvSr).

### § 7.3 Opsporingsambtenaren

#### § 7.3.1 Opsporingsambtenaren

Om strafbare feiten op te sporen, worden opsporingsambtenaren ingezet. Daarbij moeten we in de eerste plaats denken aan de politie. Naast deze gewone opsporingsambtenaren kan de Minister van Justitie echter ook buitengewone opsporingsambtenaren aanwijzen (art. 5.12 Wabo). Vermoeden zij een strafbaar feit, dan moeten zij proces-verbaal opmaken en dat naar de officier van justitie sturen.

In geval van economische delicten, zoals milieudelicten, mogen opsporingsambtenaren echter ook optreden in het belang van het onderzoek, dus nog voordat er een concrete verdenking of verdachte is.

#### § 7.3.2 Toezichthouders als opsporingsambtenaren

Toezichthouders kunnen bij besluit van de Minister van Justitie worden aangewezen als opsporingsambtenaren (art. 5.12 Wabo). Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, die onder andere betrekking hebben op ambtsdwang en wederspanningheid.

#### § 7.3.3 Bevoegdheden opsporingsambtenaren

##### *Algemeen*

Opsporingsambtenaren hebben nagenoeg dezelfde bevoegdheden als toezichthouders wanneer het gaat om binnentreden, monsters nemen en vervoermiddelen onderzoeken (zie Deel III, Hoofdstuk 5). Daarnaast zijn er verschillen, die hierna aan de orde komen.

##### *Inzage of kopiëren*

In geval van opsporing geldt het zwijgrecht voor bedrijven en burgers. Ook hoeven zij zichzelf niet te beschuldigen. Dat volgt uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zodra er sprake is van toezicht of toezicht overgaat in handhaving, moet een verdachte worden gewaarschuwd (cautie), dat hij of zij die rechten heeft.

##### *Inlichtingen vorderen*

Een opsporingsambtenaar mag geen inlichtingen vorderen. Dat zou namelijk in strijd zijn met het zwijgrecht.

##### *In beslag nemen*

Alleen opsporingsambtenaren mogen goederen en documenten in beslag nemen. Hier geldt geen zwijgrecht of verbod van zelfincriminatie.

##### *Huiszoeking*

Huiszoeking, tegenwoordig doorzoeking geheten, is een bevoegdheid van de officier van justitie. Er moet dan sprake zijn van verdenking van een misdrijf. Daarvoor is opzet nodig, maar dat is al snel het geval.

### § 7.4 Kostenverhaal afvalstoffen

Art. 5.26 Wabo is ontleend aan artikel 18.17 Wm. Het bevat een bijzondere regeling voor verhaal van kosten in verband met het verwijderen van afvalstoffen. Artikel 5.26 Wabo bevat de bevoegdheid om door een overheidslichaam gemaakte kosten ten behoeve van beheer van afvalstoffen langs civielrechtelijke weg te verhalen op de overtreder.

### § 7.5 Bestuurlijke strafbeschikking

Een strafbeschikking is een door een openbare aanklager, opsporingsambtenaar of het bestuur van een gemeente zonder tussenkomst van de rechter opgelegde straf. Een strafbeschikking valt onder het strafrecht.

Sinds 1 februari 2008 mag het Openbaar Ministerie (OM) voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf straffen opleggen. Op die datum is namelijk de Wet OM-afdoening in werking getreden. Als het Openbaar Ministerie een straf oplegt, heet dat een strafbeschikking. Voorheen legde de rechter de straf op of werd door het Openbaar Ministerie een schikkingvoorstel (transactie) aangeboden.

Per 1 januari 2009 hebben ook de bijzondere opsporingsambtenaren van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam) de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Het Centraal Justitiele Incassoburo zorgt voor het verzenden van de strafbeschikking en het innen van de geldboete.

De Commissie Mans (zie paragraaf 3.4) heeft aangegeven, dat er een taakverdeling moet komen tussen bestuur en OM waarin tegen aanzienlijk meer omgevingsrechtelijke overtredingen en delicten in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. De verdeling moet robuust zijn; het strafrecht (exclusief de bestuurlijke strafbeschikking dan) moet zoveel mogelijk worden gereserveerd voor de (middel)zware criminaliteit. Waar primair 'herstel' (in de legale toestand) mogelijk en gewenst is, zou het bestuur moeten optreden (althans het voortouw moeten hebben); waar bestraffing mogelijk en gewenst is, zou het bestuur bij kleinere delicten en het OM bij (middel)zware delicten aan zet moeten zijn.

In verband met de Wabo streeft het kabinet er naar de taakverdeling tussen het Openbaar Ministerie en het bestuur op het vlak van handhaving te herzien indien er in 2012 een goede uitvoeringsstructuur is met regionale uitvoeringsorganisaties. De inzet daarbij is dat bij veel milieuovertredingen alleen het bestuur optreedt. Het OM kan zich dan richten op de echt zware overtredingen.

Aan de wijziging van de taakverdeling is een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium voor het bestuur gekoppeld. Naast bestuursdwang, dwangsom en eventueel de bestuurlijke boete krijgt het bestuur dan ook de mogelijkheid een bestuurlijke strafbeschikking af te geven. Met deze strafbeschikking kan het bestuur strafrechtelijke boetes opleggen tot een bedrag van naar verwachting maximaal 240.000 euro. De inning vindt plaats door het Centraal Justitiele Incassoburo. De bestuurlijke strafbeschikking zal in 2012 worden geïntroduceerd.

---

## Hoofdstuk 8 Samenvatting in vragen

In de vorm van vragen en antwoorden wordt een samenvatting van Deel III gegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar het paragraafnummer van dit deel.

### § 8.1 Vragen

1. Noem drie wettelijke instrumenten die samenhangend(e) toezicht en handhaving beogen te faciliteren.
2. Wat houden het contractmodel en het joint venture-model in? Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van elk model?
3. Noem vier mogelijke visies op de vormgeving van integraal toezicht.
4. Welke voorwaarden zijn essentieel voor een geslaagde samenwerking?
5. Waar zijn de wettelijke regels over handhaving en toezicht te vinden?
6. Op welke wettelijke regels is hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing of kan dat hoofdstuk van toepassing worden verklaard?
7. Wat is interbestuurlijk toezicht?
8. Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders?
9. Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen van de Commissie Oosting?
10. Wat is de kern van het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en de Commissie Oosting?
11. Wat is de belangrijkste aanbeveling van de Commissie Mans?
12. Wat zijn volgens het kabinet de belangrijkste elementen van het Eindbeeld over de organisatie van handhaving en toezicht op het gebied van het omgevingsrecht?
13. Waar zijn de kwaliteitseisen over handhaving geregeld?
14. In welke gevallen schrijft het Bor functiescheiding voor?
15. Welke bestuursorganen kunnen coördinatie van handhaving afdwingen?
16. Welke bestuursorganen hebben een aanwijzingsbevoegdheid?
17. Wat is het verschil tussen nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht?

18. Noem de belangrijkste bevoegdheden van toezichthouders?
19. Hoe en waar is de handhaving van de medewerkingsplicht geregeld?
20. Welk onderscheid maakt de Awb in bestuurlijke sancties?
21. In welke wetten zijn de regels over bestuurlijke sancties te vinden?
22. Wat verstaat de Awb onder een overtreding en onder een overtreder?
23. Wat wordt verstaan onder een last onder bestuursdwang en aan wie kan die worden opgelegd?
24. Wat is een last onder dwangsom?.
25. Aan wie kan een last onder dwangsom worden opgelegd?
26. Welke rol kunnen de toepassingsbeschikking en de invorderingsbeschikking spelen bij de handhaving op verzoek?
27. Welke rol speelt de bestuurlijke boete in de Wabo?
28. In welke gevallen kan een vergunning of ontheffing als sanctie worden ingetrokken?
29. Hoe is de rechtsbescherming geregeld inzake handhavingsbesluiten?
30. Hoe is de strafbaarstelling van overtreding van de Wabo geregeld?
31. Welke bijzondere bevoegdheden hebben opsporingsambtenaren ten opzichte van toezichthouders?

### § 8.2 Antwoorden

1. Dezelfde regels voor de Wabo en 13 andere omgevingswetten, bevoegd gezag is handha-ver en verplichte coördinatie van handhavingsactiviteiten. (§ 1.2-1.4)
2. Het contractmodel is gebaseerd op afspraken. Voordeel: organisatorisch eenvoudig. Nadeel: starheid. Het joint venture-model gaat uit van een handhavingsnetwerk. Voordeel: flexibiliteit. Nadeel: organisatorische aanpassingen. (§ 1.5.6)
3. Met elkaar controleren, na elkaar controleren, voor elkaar controleren, voor elkaar signa-leren. (§ 1.5.4)
4. Draagvlak, informatievoorziening, coördinatie, uitvoeringsorganisatie. (§ 1.5.7)
5. Awb, Wabo, Bor, Mor en 13 omgevingswetten. (§ 2.1)

6. Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1988, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en Woningwet. (§ 2.3)
7. Toezicht op de uitvoering van handhaving door andere overheden. (§ 3.1)
8. Kern van de Werkgroep Alders is dat alleen het bewaken van een hoger belang, het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden legitieme redenen kunnen zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht. (§ 3.2)
9. Op grond van haar eigen beoordeling en op basis van een verdieping van het kader-Alders ziet de Commissie Oosting wél mogelijkheid en aanleiding het specifieke interbestuurlijk toezicht te verminderen. (§ 3.3)
10. Voldoende ambtelijke deskundigheid en capaciteit. Is dat het geval, dat zal bestuurlijk toezicht worden overgedragen aan provincies. (§ 3.3.5)
11. Instelling van 25 regionale omgevingsdiensten. (§ 3.4.3)
12. Regionale uitvoeringsorganisaties, basistakenpakket en kwaliteitscriteria handhaving. (§ 3.5)
13. In het Bor en de Mor. (§ 4.2)
14. Milieuterrein. (§ 4.3)
15. GS en de Minister van VROM. (§ 4.4)
16. GS en de Minister van VROM. (§ 4.5)
17. Nalevingstoezicht ziet op de naleving door burgers en bedrijven. Interbestuurlijke toezicht ziet op op uitvoering en handhaving door overheden. (§ 5.1)
18. Binnentreden. Inlichtingen vorderen. Inzage vorderen. Onderzoek, opneming en monsterneming. Onderzoek vervoermiddelen, lading en vrachtdocumenten. (§ 5.2.2)
19. Strafrechtelijk (art. 184 Sr) en bestuursrechtelijk (Awb). (§ 5.2.2)
20. Herstelsancties en bestraffende sancties. (§ 6.1)
21. Awb en Wabo. (§ 6.1-6.3)
22. Overtreder: degene tot wie zich een voorschrift richt. (§ 6.2.2)

23. Last onder bestuursdwang: last tot herstel van de overtreding en bevoegdheid om de last zelf uit te voeren. De last kan worden opgelegd aan overtreder, rechthebbenden en rechtsopvolgers. (§ 6.4.1-6.4.4)
24. Last tot herstel van de overtreding en verplichting tot betaling geldsom bij niet of niet tijdige uitvoering. (§ 6.5.1)
25. Overtreder en rechtsopvolger(s). (§ 6.5.4)
26. Deze beschikkingen geven verzoekers de mogelijkheid om feitelijke uitvoering van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom af te dwingen. (§ 6.4.8 en 6.5.6)
27. Geen. (§ 6.6)
28. Verlening als gevolg van onjuiste of onvolledige opgave, Niet naleven voorschriften, Niet nalever voor houder geldende regels. (§ 6.7.2)
29. Bezwaar bevoegd gezag, beroep rechtbank en hoger beroep ABRvS. Voorlopige voorziening bij president rechtbank of voorzitter ABRvS. (§ 6.9)
30. In artikel 1a Wed. (§ 7.2)
31. Inzage, kopiëren, inbeslagname, doorzoeking (§ 7.3).



---

## Trefwoordenregister

### A

Aanhoudingsregelingen II 6.5  
Aanpassingsregelgeving I 2.5  
Aanvraag II 4.1; II 4.3; II 6.1  
Aanvraagmodule I 5.2  
Aanwijzingsbevoegdheid III 4.5  
Activiteiten I 5.1; II 1.1; II 10.7  
– onlosmakelijkheid II 5.3.2  
– plaatsgebonden I 3.2; II 1.1  
Advisering II 8; II 8.5  
Alarminstallatie I 1.5; I 4.10; II 9.4  
Algemene Plaatselijke Verordening I 5.1;  
II 9.4.9  
Algemene wet bestuursrecht I 4.1.1; I 6.2;  
II 6.4.2; III 2; III 6.9  
Archeologische monumenten I 4.5; II 10.5;  
II 12.1.4

### B

Beheersverordening I 1.5; I 4.3; II 3.3; II 9.4.3  
Beroep III 6.9.4  
Beschermd natuurgebied I 1.5; II 9.4  
Beschermd stads- en dorpsgezicht II 1.2.2;  
II 6.5; II 9.4.7; II 12.1.3  
Beslistermijn II 6.7; II 7.2.2; II 7.3.2  
Besluit brandveilig gebruik bouwwer-  
ken I 1.5; II 9.4.4  
Besluit omgevingsrecht (Bor) I 2.4; III 4.2  
Bestaand gebruik I 1.5; I 4.3; II 9.4  
Bestemmingsplan I 1.5; I 4.3; II 9.4  
Bestuurlijke boete III 6.6  
Bestuurlijke lus II 12.2.3  
Bestuurlijke sancties III 6.1  
Bestuurlijke strafbeschikking III 7.5  
Bevoegd gezag II 1.3; II 3; II 1.3  
Bezwaar III 6.9.4  
Bibob II 6.6; II 9.4.1.1  
Binnenplannen afwijken I 1.5; I 4.3; II 9.4  
Brandveilig gebruiken I 1.5; I 4.4; II 9.4  
Bouwen I 1.5; I 4.3; I 4.4; I 5.1; II 9.4.1; III 6.3.3

### C

Coördinatieregelingen II 6.4  
Crisis- en herstelwet I 4.12

### D

Deelproject II 5.1; II 5.3  
Deelvergunning II 5.1; II 5.3; II 5.4.1; II 11.7.1  
Defensie-inrichting II 3.4; II 6.1  
Delegatie I 4.10; II 3.1; II 8.4.2  
Digitale aanvraag I 5.2.2  
Dossiermodule I 5.2

### E

Exploitatieplan I 1.5; I 4.3; II 9.4

### F

Financiële zekerheid II 10.6; II 11.5  
Flora en fauna I 1.5; I 4.7; II 9.4

### G

Gefaseerde omgevingsvergunning II 5.4  
Gesloten stortplaatsen I 1.5; II 9.4  
Grondwaterbescherming I 1.5; II 9.4

### H

Habitatgebied I 1.5; I 4.6; II 9.4  
Handelsreclame I 1.5; I 4.10; II 9.4  
Handhaving III  
– aanwijzingsbevoegdheid III 4.5  
– Algemene wet bestuursrecht III 2  
– belanghebbende III 5.2.2; III 6.4.7; III 6.4.8;  
III 6.8; III 6.9  
– bestuurlijke boete III 6.6  
– bestuurlijke sancties III 6.1  
– bevoegd gezag II 1.3  
– coördinatie II 1.4; III 4.4  
– handhavingsbeschikking III 6.9.3  
– handhaving op verzoek III 6.4.7; III 6.5.7  
– handhavingss dossier III 1.5.5  
– handhavingsverzoek III 6.8  
– kwaliteitseisen I 6.2; I 4  
– integrale handhaving III 1.5  
– interbestuurlijk toezicht III 3  
– inwerkingtreding  
handhavingsbeschikking III 6.9.3  
– last onder bestuursdwang II 6.4  
– last onder dwangsom III 6.5  
– nalevingstoezicht III 5  
– overgangsrecht III 6.10  
– rechtsbescherming III 6.9  
– regionale uitvoeringsorganisatie III 3.5

- samenhang III1.5
- samenwerking III1.5.7
- sanctiebeschikking III6.3.2
- Wabo III2
- Handhaving op verzoek III6.4.7; III6.5.7
- Handhavingsverzoek III6.8
- Hoger beroep III6.9.4
- Houtopstand I4.10; II9.4

#### I

- Indieningsvereisten II4.2
- Indirecte lozing I1.5; I4.9; II6.4.4; II8.4.3; II9.4
- Inpassingsplan I1.5; I4.3; II9.4
- Intrekking omgevingsvergunning II11; III6.7
- Invoeringswet Wabo I2.3

#### K

- Kappen boom I1.5; II9.4
- Kostenverhaal afvalstoffen III7.4

#### L

- Last onder bestuursdwang II6.4
- Last onder dwangsom III6.5
- Leges I4.10; II4.4
- Lex silencio positivo II7.2.2

#### M

- Mandaat I4.10; II3.1; II8.4.2
- Mijnbouw I4.8; I1.5; I5.1; II9.4
- Milieu-inrichting I1.5; I4.2; II9.4
- Monument I1.5; I4.5; I5.1; I4.10; II9.4

#### N

- Natuurbescherming I4.6; I5.1; II9.4

#### O

- Omgevingsloket online I5.2
- Omgevingsvergunning I3.3; II5.2
  - belanghebbende II7.2.1, II7.3.1; II8.2, II8.5.3; II9.3; II11.2; II6.6; II12.2.
  - bestuurlijke lus II12.2.3
  - deelproject II5.3
  - expiratie II10.7
  - gefaseerde omgevingsvergunning II5.4
  - handhaving III
  - indieningsvereisten II4.2

- intrekking II11; III6.7
- inwerkingtreding II12.1
- onlosmakelijkheid II5.3
- overgangsrecht I2.3; II13
- procedures II5.4; II11.6
- rechtsbescherming II12.2
- revisievergunning II5.5
- schadevergoeding II11.7.3
- tijdelijke omgevingsvergunning II5.6
- vergoeding van kosten en schade II11.7
- vergunning van rechtswege I4.2; II6.2; II7.2.2; II11.5
- voorschriften II10.3; II10.4; II10.5; II11.3
- weigeringsgronden II9
- wijzigen II11
- zaaksgebonden karakter II10.6
- Opslaan roerende zaken I1.5; I4.10; II9.4
- Opsporingsambtenaren III7.3
- Overgangsrecht II13; III6.10

#### P

- Procedures II5.4; II11.6
- Project I1.4; I3.2; II1.1; II5.3.2
- Projectbesluit I1.5; I4.3; II9.4
- Provinciale verordening I1.5

#### R

- Rechtsbescherming II12.2; III6.9
- Regeling omgevingsrecht (Mor) I2.4; III4.3
- Regionale uitvoeringsdiensten I6.3
- Reguliere voorbereidingsprocedure II6.7.1; II7.2; III6.9.2
- Revisievergunning II5.5

#### S

- Sanctiebeschikking III6.3.2
- Schadevergoeding II11.7; II11.7.3
- Slopen I1.5; I4.3; I4.10; II9.4
- Stads- of dorpsgezicht I1.5; I4.3; II9.4
- Strafbaarstelling III
- Strafrecht III7.1
- Strafrechtelijke handhaving III7.2

#### T

- Tijdelijke omgevingsvergunning II5.6
- Toestemmingen II1.2; II9.4.10
  - aanhaken I1.5, II1.3 II9.4.10

– integreren I1.5, II1.2 II9.4.9  
 Toezicht III5  
 Toezichthouders III7.3.2

## U

Uitgebreide voorbereidingsproce-  
 dure II.6.7.2; II7.2; III6.9.2  
 Uitvoeren van werk of werkzaamheden I1.5;  
 I4.3; II9.4  
 Uitwegen I1.5; I4.10; II9.4

## V

Vergunningvoorschriften I3.5; II10.3; II10.4;  
 II10.5; II11.3  
 Verklaring van geen bedenkingen II.8; II8.5;  
 II9.4.12  
 Verordeningen I4.10; II1.2; II1.3  
 Voorbereidingsbesluit I1.5; I4.3; II9.4  
 Voorbereidingsprocedure II6.7; II7; III6.9.2  
 – reguliere procedure II6.7.1; II7.2  
 – uitgebreide procedure II.6.7.2; II7.2  
 Voorlopige voorziening III6.9.5  
 Vooroverleg II2.2

Vorderingsbevoegdheid minister I5.7; III4.1;  
 III6.11

## W

Wabo I1.1; I1.5; I2.1; I2.2; I2.3;  
 Waterwet I4.9; II6.4.4  
 Waterkwaliteitsbeheerder II3.5; II6.4.4; II8.2;  
 II.8.4.3; II9.4.5; III5.2.2  
 Weg aanleggen of veranderen I1.5; I4.10;  
 II9.4  
 Weigering omgevingsvergunning II9  
 Wet milieubeheer I4.2; I5.1; II9.4.5; II12.2  
 Wet ruimtelijke ordening I4.3; I5.1; II6.4.3;  
 II9.4.2; II9.4.3; II9.4.7  
 Wet samenhangende besluiten I4.11  
 Wet verontreiniging  
 oppervlaktewateren I5.1  
 Woningwet I4.4; I5.1; II9.4.1

## Z

Zaaksgebonden karakter II10.6  
 Zienswijze II6.7.2; II7.2; II7.3; 8.5.3; II11.6;  
 II11.7; II11.2; III6.9.2



---

## Over de auteurs

Mr. J.H.G. van den Broek

senior adviseur omgevingsrecht en internationale omgevingsvraagstukken bij  
Vereniging VNO-NCW.

Dr. M.J. Dresden

zelfstandig adviseur omgevingsrecht.



---

## Vindplaatsen regelgeving

### *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*

Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

*Kamerstukken 30 844*

***Staatsblad 2008, 496***

### *Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wabo)*

Wet van 25 maart 2010 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

*Kamerstukken 31 953*

***Staatsblad 2010, 142***

### *Besluit omgevingsrecht (Bor)*

Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

***Staatsblad 2010, 143***

### *Regeling omgevingsrecht (Mor)*

Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008979, houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van het Besluit omgevingsrecht.

***Staatscourant 2010, 5162***

### *Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

Besluit van 25 maart 2010, houdende wijzigingen van diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

***Staatsblad 2010, 144***

### *Invoeringsregeling Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 maart 2010, nr. BJZ2010011775, houdende wijziging van diverse ministeriële regelingen in verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

***Staatscourant 2010, 7184***

