

## De Wabo werkt!

mr. ing. B. Rademaker<sup>[1]</sup>

### 1. Inleiding

De Wabo trad op 1 oktober jl. in werking. Voor ons bij het ministerie van VROM<sup>[2]</sup> toch tamelijk spannend. Vooral omdat toen ook het omgevingsloket 'online' ging. ICT-projecten kennen bij de overheid niet altijd een heel voorspoedig verloop.

Maar het omgevingsloket en de Wabo werken! Ingeschat wordt dat inmiddels de helft<sup>[3]</sup> van alle aanvragen om omgevingsvergunning langs elektronische weg wordt gedaan. Misschien is dat ook wel logisch nu er bijna geen architect meer is te vinden die zijn bouwtekeningen niet elektronisch opmaakt. Nederland blijkt weer behoorlijk veranderingsgezind. Gelet op de snelheid waarmee de mobiele telefoon Nederland heeft veroverd, mocht dat ook wel verwacht worden. Met

circa 50.000 bezoeken per week<sup>[4]</sup> is het omgevingsloket een veel geraadpleegde site van de Rijksoverheid. In deze bijdrage zal ik ingaan op de totstandkoming van de Wabo en een gesimplificeerde introductie geven op het systeem van deze wet. Voorts zal ik een aantal specifieke Wabo-onderwerpen bespreken, waar in de praktijk bij de Wabo-helphdesk voor overheden van Agentschap NL nog met enige regelmaat vragen over wordt gesteld. Het gaat achtereenvolgens om het vereiste van onlosmakelijke samenhang, de verschillen tussen de gefaseerde omgevingsvergunning en de voormalige gefaseerde bouwvergunning en de Wabo als instrument voor projectplanologie. Voor u verder leest is het misschien goed te weten dat ik het destijds was bij de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht over de Wabo<sup>[5]</sup> die vrijwel alleen met zijn vinger in de lucht stond bij de vraag of de Wabo een verbetering zou zijn voor de samenleving. De Wabo werd niet altijd even warm onthaald. Hoewel ik bij dit soort bijeenkomsten wel eens het gevoel kreeg van een medewerker bij de spoorwegen in wintertijd, heb ik altijd een groot vertrouwen in de Wabo behouden. Maar als één van de bedenkers van deze wet is dat natuurlijk logisch. Vanuit dat niet objectieve perspectief zal ik in deze bijdrage, op persoonlijke titel, mijn licht op die wet laten schijnen.<sup>[6]</sup>

### 2. Het idee

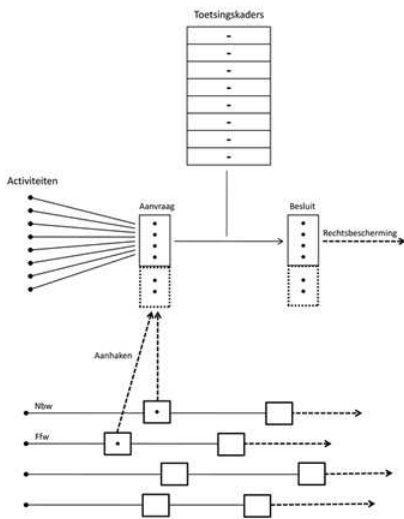
Het kernidee van de Wabo is ontstaan uit een voortdurende roep om vereenvoudiging en versnelling van de bouwvergunningprocedure. Niet dat de bouwvergunningprocedure op zichzelf nou zo'n probleem was. Die kon onder de Woningwet immers tamelijk eenvoudig worden afgedaan.<sup>[7]</sup> Problematisch werd het pas bij samenloop met andere procedures. Zoals in combinatie met planologische aanhoudingsregelingen, coördinatieregelingen met onder meer de monumentenvergunning, de milieuvergunning, het saneringsplan ingevolge de Wet bodembescherming en als hoogtepunt de procedurele spaghetti waarin men terecht kwam als de bouwvergunningprocedure al dan niet gelijktijdig opliep met een procedure om af te wijken van het bestemmingsplan. En dat is nogal eens aan de orde. In veel gemeenten hoor ik schattingen tussen de 65 en 75% van de vergunningen voor bouwactiviteiten die worden verleend met een afwijking van het bestemmingsplan (vrijstelling, ontheffing, projectbesluit of omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo). Afwijken van het bestemmingsplan is dus eerder regel dan uitzondering. In die situaties is al sprake van wat wel genoemd wordt een 'meervoudige aanvraag'. In het oude systeem liet de procedurele complexiteit voor die gevallen zich nauwelijks meer uitleggen.<sup>[8]</sup> De Wabo maakt hier in procedureel opzicht schoon schip en herstelt naar mijn mening ook een historische fout. Hoe heeft men toch ooit een Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen ontwikkelen en alles wat met bouwen te maken heeft in de Woningwet kunnen laten? Door twee zo intens met elkaar verweven onderwerpen op te splitsen in twee verschillende wetten wordt het zelfs met de slimste coördinatieregeling nooit eenvoudig.

### 3. Eenvoudig is moeilijk

Zo ingrijpend als de Wabo kan zijn voor de organisaties en werkwijzen bij gemeenten en provincies, zo beperkt is de Wabo in zijn wetgevingstechniek. Het is een hele gewone wet die weinig nieuws biedt ten opzichte van de bestaande toestemmingsstelsels die verspreid stonden in allerlei bijzondere wetten. Het enige wat de Wabo (met een hoog 'copy-paste' gehalte) heeft gedaan, is de verbodsbepalingen en toetsingskaders overhevelen en bij elkaar op een rijtje zetten. Het 'wonder in eenvoud' is dan vervolgens dat je telkens gebruik maakt van dezelfde uniforme voorbereidingsprocedure (in twee varianten: regulier en uitgebreid), waarin op basis van één aanvraag, door één bevoegd gezag, één besluit wordt genomen. De bestaande vergunningprocedures die in de Wabo zijn opgelost werden hiermee overbodig en zijn geschrapt. En dat is een prestatie, want het bijverzinnen van nieuwe regels is nog altijd makkelijker dan het 'wegverzinnen' van bestaande regels. En eenvoudige regels zijn veel moeilijker om te maken dan ingewikkelde regels. Door het bundelen van alle versnipperde procedures in één uniforme regeling, is verder de mogelijkheid ontstaan van een landelijke voorziening voor digitale indiening en behandeling van vergunningaanvragen, een landelijk uniform aanvraagformulier (op papier en elektronisch), centrale communicatie, voorlichting en opleidingen. Dit soort voorzieningen zouden binnen het voormalige versnipperde procedurele stelsel onhaalbaar zijn geweest.

### 4. Schematische weergave Wabo

Hieronder is de Wabo schematisch weergegeven. De balletjes links stellen de in artikel 2.1 en 2.2 opgesomde omgevingsvergunningplichtige activiteiten voor. Een omgevingsvergunning kan aangevraagd worden voor een project dat bestaat uit één of meer van de vergunningplichtige activiteiten. Per activiteit wordt getoetst aan het voor die activiteit geldende toetsingskader. In de tekening zijn deze toetsingskaders in de vorm van een ladekast weergegeven. Hoe meer activiteiten worden aangevraagd, hoe meer laatjes opengaan. In dit ladekastmodel wordt elke activiteit afzonderlijk op basis van zijn vertrouwde, naar de Wabo overgeheveld, toetsingskader beoordeeld.<sup>[9]</sup> Daarmee is gegarandeerd dat de beschermingsniveau's met de Wabo ongewijzigd zijn gebleven. De ladekast is in de Wabo te vinden in de artikelen 2.10 tot en met 2.20a. Hieruit blijkt overigens ook weer het beperkte karakter van de Wabo. Nu de toetsingskaders met de Wabo niet zijn gewijzigd, is de vraag of voor een bepaalde activiteit vergunning kan worden verleend met de Wabo niet eenvoudiger of ingewikkelder geworden.



In artikel 2.1, eerste lid, zijn de vergunningenstelsels uit de Rijkswetgeving opgenomen en in artikel 2.2, eerste lid, zijn de vergunningenstelsels uit de lokale verordeningen opgesomd die verplicht integreren in de Wabo. Lagere overheden kunnen ingevolge het tweede lid van artikel 2.2 ook zelf nog vergunningenstelsels toevoegen aan de omgevingsvergunning. Dit wordt wel facultatieve integratie genoemd. Daarnaast bestaat nog het fenomeen van de aanhakende toestemmingenstelsels. Dit is in de onderste helft van de tekening weergegeven. Het gaat hier om activiteiten waarvoor het afzonderlijke toestemmingstelsel in de bijzondere wet in tact is gebleven. Die vergunning kan ook, los van de Wabo, afzonderlijk worden aangevraagd. Echter indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een project waarvoor tevens een toestemming ingevolge die bijzondere wet is vereist en deze nog niet eerder 'los' van de Wabo is aangevraagd, dient de aanvrager er voor te zorgen dat deze activiteit aan de aanvraag om omgevingsvergunning wordt toegevoegd. De beslissing inzake de omgevingsvergunning zal dan mede betrekking hebben op die aangehaakte activiteit (dit is in bovenstaande tekening met een gestippeld blokje als een 'uitklap' van de aanvraag en het besluit weergegeven). Het aanhaakprincipe geldt momenteel voor de activiteiten uit artikel 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet, artikel 75, derde lid, van de Flora en Faunawet en de ontheffing ingevolge de Provinciale milieuverordening op grond van artikel 1.3, eerste 1, van de Wet milieubeheer.

## 5. Onlosmakelijke samenhang

Eén van de onderwerpen die nog met regelmaat vragen oproept is het in artikel 2.7 van de Wabo opgenomen vereiste van onlosmakelijke samenhang. Het principe van de Wabo is dat de aanvrager zelf bepaalt voor welke activiteit hij vergunning vraagt. De aanvrager kan eerst vergunning vragen voor de ene activiteit en pas later voor een andere activiteit. Bijvoorbeeld eerst een aanvraag voor het kappen van bomen, daarna een aanvraag voor het slopen van bouwwerken en daarna een aanvraag voor het bouwrijpmaken van gronden. Opeenvolgende grondeigenaren kunnen vervolgens omgevingsvergunning(en) vragen voor het bouwen van één of meerdere woningen, een winkelgebouw, bedrijfsgebouw, school, etc. Dit verdelen van activiteiten over meerdere omgevingsvergunningen maakt dat elke afzonderlijke omgevingsvergunning eigenlijk een deelvergunning wordt. Met de mogelijkheid om te werken met deze deelvergunningen faciliteert de Wabo de praktijk zo optimaal mogelijk. Artikel 2.7, eerste lid, begrenst echter wel de vrijheid om activiteiten over meerdere projecten en dus over meerdere aanvragen uit te smeren. Activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld en mogen ingevolge artikel 2.7 ook niet los van elkaar aangevraagd worden. Bij deze onlosmakelijk samenhangende activiteiten gaat het om activiteiten die zich in de tijd niet laten scheiden. Deze activiteiten zijn alleen tegelijkertijd uit te voeren. Denk aan bouwen in strijd met het bestemmingsplan. Dit bouwen kan niet plaatsvinden zonder ook tegelijkertijd te handelen in strijd met het bestemmingsplan. Ook het plaatsen van een dakkapel op een monument is zo'n voorbeeld. Je kunt niet eerst de dakkapel bouwen en drie weken later het monument wijzigen. Het bouwen is tegelijkertijd het wijzigen van het monument. Bouwactiviteiten lopen nogal eens onlosmakelijk samen met andere activiteiten. Hieronder is een overzicht gegeven van activiteiten uit de Wabo die onlosmakelijk kunnen samenlopen met een bouwactiviteit. Naast genoemde activiteiten kan bouwen ook onlosmakelijk samenlopen met aanhakende activiteiten uit de Natuurbeschermingswet of de Flora en faunawet.

Bouwen art 2.1 lid 1 onder a	Planologisch strijdig gebruik art 2.1 lid 1 onder c
	Oprichten/veranderen milieu-inrichting art 2.1 lid 1 onder e
	Wijzigen Rijksmonument art 2.1 lid onder f
	Wijzigen Lokaal monument art 2.2 lid 1 onder b
	Handelsreclame art 2.2 lid 1 onder h en i

Tussen bijvoorbeeld het slopen van een bestaand bouwwerk, het oprichten van een nieuw bouwwerk, het maken van een nieuwe inrit en het kappen van een aantal bomen kan weliswaar samenhang bestaan, maar het betreft geen onlosmakelijke samenhang. Voor al van die genoemde activiteiten kan in één keer een omgevingsvergunning worden gevraagd, maar in plaats daarvan kan voor de diverse activiteiten ook geclusterd in twee of meer aanvragen een vergunning worden gevraagd. Het kan zelfs zo zijn dat de ene activiteit niet kan plaatsvinden voordat een andere activiteit is uitgevoerd. Denk aan het voorbeeld van het kappen van de boom, alvorens op die plek een bouwwerk kan worden gebouwd. Er is dan weliswaar sprake van samenhang, maar er is geen sprake van onlosmakelijke samenhang. Het bouwen is een andere handeling dan het kappen van een boom. Het kappen van de boom kan ook los van het bouwen op een

ander tijdstip (voorafgaand aan het bouwen) plaatsvinden en is dus niet onlosmakelijk met bouwen verbonden.

## 6. Bouwen en in gebruik nemen

Met bovenstaande uitleg valt er mijn inziens goed met het vereiste van onlosmakelijke samenhang te werken. De voorkomende vraagstukken laten zich zo meestal tamelijk eenvoudig oplossen. Eigenlijk zie ik maar één combinatie van activiteiten waar de redenering lastig is. Dat betreft de activiteit bouwen van een bouwwerk en het in gebruik nemen van dat bouwwerk, bijvoorbeeld door de activiteit brandveilig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, of het planologisch gebruik van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c. De bestaande praktijk is dat een eventuele vergunning voor brandveilig gebruik van bouwwerken los en veelal later van de aanvraag voor het bouwen van het bouwwerk kan worden aangevraagd. De help-desk Wabo draagt uit dat dit onder de Wabo gewoon mogelijk blijft omdat brandveilig gebruik van een bouwwerk niet onlosmakelijk is met het bouwen van een bouwwerk. Gelet op de eerder gegeven uitleg ook logisch, want het in gebruik nemen van een bouwwerk kan heel goed op een ander tijdstip (later) plaatsvinden dan het bouwen van een bouwwerk. Verwarrend is echter dat bij de toets van een bouwplan aan het bestemmingsplan (en andere planologische regelgeving) niet alleen dient te worden bezien of het bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften van een bestemmingsplan. Ook moet altijd beoordeeld worden of het gebruik van het te bouwen bouwwerk past binnen de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan.<sup>[10]</sup> Tegen de achtergrond van het vereiste van onlosmakelijke samenhang laat deze historisch gegroeide vaste lijn in de jurisprudentie zich eigenlijk niet goed uitleggen. Ik houd het er maar op dat voor wat betreft het planologisch gebruik van een bouwwerk, op basis van genoemde vaste jurisprudentie, een uitzondering gemaakt moet worden op de hoofdregel van onlosmakelijke samenhang. Anders dan bij andere vormen van gebruik, zoals dus het brandveilig gebruik, dient het planologisch gebruik van een bouwwerk te allen tijde gelijktijdig bij de boordeling van het bouwwerk te worden betrokken in het kader van de planologische toets. Voor het brandveilig gebruik geldt daarentegen de 'gewone' hoofdregel van onlosmakelijke samenhang, waarbij de aanvraag voor het brandveilig gebruik 'los' van de aanvraag voor het bouwen kan worden gedaan.

## 7. Volledige aanvraag is gedeelde verantwoordelijkheid

Op grond van artikel 2.7 moet de aanvrager er voor zorgen dat alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten deel uitmaken van een aanvraag. Voor de aanhakende activiteiten vloeit dit voort uit de bijzondere wetten.<sup>[11]</sup> Op het bevoegd gezag rust de verantwoordelijkheid om na te gaan of een aanvraag volledig is. Zo gaat het bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit die tegelijkertijd leidt tot een wijziging van een monument, die in strijd is met een geldend bestemmingsplan, die een vergunningplichtige milieu-inrichting wijzigt en die als handeling aangemerkt moet worden waarvoor een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is, om onlosmakelijk met elkaar samenhangende activiteiten. Mocht een aanvrager niet al deze onlosmakelijk samenhangende activiteiten in zijn aanvraag hebben opgenomen, dan behoort het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag aan te vullen. Hierop is het generieke regime van artikel 4:5 van de Awb van toepassing. Wordt een aanvraag niet naar behoren aangevuld, dan kan het bevoegd gezag besluiten om de aanvraag niet in behandeling te nemen. In een situatie waarin niet alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten zijn aangevraagd en het bevoegd gezag dit onverhoopt niet heeft onderkend, zullen er onvolledige vergunningen worden verleend. In het voorbeeld van een verbouwing van het beschermde monument kan een omgevingsvergunning voor alleen het 'bouwen', het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, voor het wijzigen van het beschermde monument niet wegnemen. Het veranderen van het beschermde monument blijft in die situatie een verboden gedraging, waartegen onverminderd handhavend kan worden opgetreden. Aldus blijkt hieruit dat degene die activiteiten gaat verrichten er primair voor verantwoordelijk is dat hij beschikt over vergunning voor al de uit te voeren activiteiten.

## 8. Bijzondere samenhang bij bouwen en planologisch strijdig gebruik

Een uitzondering op de hiervoor beschreven 'gedeelde verantwoordelijkheid' geldt voor de combinatie van 'bouwen' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, en 'planologisch strijdig gebruik' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c. De onlosmakelijkheid tussen deze twee activiteiten is in de Wabo strikter vorm gegeven. Dit komt tot uiting in artikel 2.10, eerste lid, onderdeel c, waarin de planologische regelgeving een weigeringsgrond vormt voor een bouwactiviteit. Dat leidt er toe dat het bevoegd gezag een aanvraag voor de activiteit 'bouwen' te allen tijde aan de geldende planologische regelgeving toetst. Indien daarbij geconstateerd wordt dat sprake is van strijd met die planologische regelgeving, geldt ingevolge artikel 2.10, tweede lid, dat de aanvraag om te bouwen tevens wordt aangemerkt als een aanvraag voor een 'planologisch strijdig gebruik' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c. De aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt in zo'n geval dus van rechtswege tevens een aanvraag om toe te staan dat wordt afgeweken van de geldende planologische regelgeving. Anders dan de eerder beschreven hoofdregel, leidt de onlosmakelijke samenhang bij 'bouwen' en 'planologisch strijdig gebruik' tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling. Door het feit dat de planologische regelgeving als weigeringsgrond is opgenomen in artikel 2.10 van de Wabo, rust op het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid de bouwactiviteit hierop te beoordelen en de aanvraag, bij strijd met die regelgeving, tevens aan te merken als verzoek om vergunning voor de activiteit in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 2.12 kan de vergunning in zo'n geval worden verleend. In het geval dat de aanvraag slechts ziet op de activiteit 'bouwen' en ook het bevoegd gezag onverhoopt de strijd met het bestemmingsplan niet onderkent, ontstaat de volgende situatie. De omgevingsvergunning die in zo'n geval wordt verleend geldt uitsluitend voor de activiteit 'bouwen', maar bevat impliciet ook het rechtsoordeel dat het bestemmingsplan (of andere planologische regelgeving) niet aan dit bouwen in de weg staat. Zodra zo'n omgevingsvergunning onherroepelijk wordt, betekent dit dat men legaal en zonder risico overeenkomstig deze vergunning kan bouwen (behoudens de eventuele toepasselijkheid van andere regels). Dat geldt dus ook in een situatie waarbij de strijd met het bestemmingsplan niet is onderkend en hier formeel geen vergunning voor is verleend. Derde-belanghebbenden kunnen in zo'n situatie - na het onherroepelijk worden van de vergunning - geen te honoreren verzoek meer doen om handhavend op te treden wegens strijd met artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c. Daarmee blijft de onder de Woningwet en Wro gegroeide praktijk ongewijzigd en kan de in de jurisprudentie ontwikkelde lijn op dit punt worden voortgezet. Een onherroepelijke omgevingsvergunning om te bouwen vrijwaart een vergunninghouder (mits deze handelt overeenkomstig die vergunning) derhalve van eventuele strijd met het bestemmingsplan of andere geldende planologische regelgeving. Dat geldt zowel voor de in het bestemmingsplan (of andere planologische regeling) opgenomen regels inzake het bouwen als voor de regels omtrent het gebruik van het bouwwerk.<sup>[12]</sup>

## 9. Gefaseerde omgevingsvergunning

Om gelijksoortige redenen waarom gewerkt wordt met een deelvergunning, kan er ook bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten aanleiding bestaan om niet voor alle activiteiten tegelijk vergunning te vragen. In artikel 2.5 voorziet de Wabo daarom in de mogelijkheid om een vergunning in twee fasen te verkrijgen. Het blijft wel één vergunning, maar de beoordeling van de aanvraag en de besluitvorming daaromtrent vindt in twee fasen plaats. Elke fase vormt een op zichzelf staand appellabel besluit. Beide besluiten (indien niet geweigerd) vormen samen de omgevingsvergunning. Een gefaseerde omgevingsvergunning laat zich vergelijken met de figuur van de gefaseerde bouwvergunning. Maar er is ook een verschil. De gefaseerde bouwvergunning, zoals mogelijk was ingevolge artikel 56a en 56b van de Woningwet, voorzag in de mogelijkheid om in een eerste-fase-besluit in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of een bouwplan planologisch aanvaardbaar was, inclusief de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening (voor zover van toepassing) en de beleidsregels uit de welstandsnota. De tweede-fase-bouwvergunning voorzag in een bouwtechnische toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003. In de Wabo is de aanvrager vrij om te bepalen welke activiteit in welke fase wordt beoordeeld. Daarbij geldt wel dat uitsluitend een gefaseerde beoordeling per activiteit kan plaatsvinden. Vergelijkbaar met de gefaseerde bouwvergunning kan bijvoorbeeld de planologische aanvaardbaarheid (met een toets van de activiteit uit artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, aan artikel 2.12) beoordeeld worden in een eerste-fase-besluit en de bouwactiviteit (met een toets van de activiteit uit artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, aan artikel 2.10) in een tweede-fase-besluit. In dit voorbeeld zal niet alleen de toets aan het Bouwbesluit 2003 maar ook de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening en de welstandsnota in de tweede fase plaatsvinden. Op dat punt is er dus sprake van een verschil met de gefaseerde bouwvergunning. In de praktijk zal dit verschil naar mijn mening minder groot zijn dan misschien wel wordt verondersteld. Bij de planologische toetsing van het plan in de eerste fase kunnen alle relevante planologische aspecten een rol spelen, dus ook het aspect van de plaatsing van een bouwwerk in relatie tot zijn omgeving. Dit aspect kan weliswaar ook bij de welstandsbeoordeling een rol spelen, maar in het geval dit bij de planologische toetsing in de eerste fase uitputtend is beoordeeld, dient dit in het kader van de 'bouwtoets' en de daarbij behorende welstandsbeoordeling in de tweede fase als een gegeven te worden beschouwd. De welstandstoets in de tweede fase zal zich in zo'n geval dan ook niet meer kunnen richten op die planologische aspecten, zoals plaatsing, volume en dakhelling, die in de eerste fase aan de orde zijn geweest. De vaste lijn in de jurisprudentie kan op dit punt worden voortgezet.<sup>[13]</sup> In zo'n situatie zullen alleen nog de meer gedetailleerde welstandsaspecten, zoals gevelinrichting, materiaalgebruik en kleurstellingen, in de tweede fase beoordeeld kunnen worden. Het voorgaande geldt vergelijkbaar voor de stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening. Als die al een rol spelen, dan alleen voor zover deze niet in strijd zijn met de planologische toetsing die reeds heeft plaatsgevonden in de eerste fase. Voor de situatie waarin verondersteld wordt dat het bouwplan past in het bestemmingsplan, maar men daar toch eerst onherroepelijke zekerheid over wenst te verkrijgen, kan een aanvraag om een eerste fase besluit worden gedaan voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c. Op basis van de vaste jurisprudentie van de ABRvS inzake het bestuurlijke rechtsoordeel over de vraag of voor een bepaalde activiteit een vergunning is vereist, geldt dat in zo'n geval altijd eerst de aanvraag beantwoord dient te worden of de activiteit überhaupt wel vergunningplichtig is.<sup>[14]</sup> In dat verband zal het bevoegd gezag dus moeten beoordelen of het bouwplan een activiteit vormt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c (en dus beoordelen of het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan). Indien het bevoegd gezag van mening is dat het bouwplan past in het bestemmingsplan, is er geen omgevingsvergunning vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c. Dit schriftelijke antwoord naar aanleiding van de ingediende aanvraag is een appellabel besluit (ook voor derde belanghebbenden) en wordt onherroepelijk als het niet verder in bezwaar en beroep wordt aangevochten. Daarmee ontstaat dus de onherroepelijke zekerheid dat het bouwplan passend is in het geldende bestemmingsplan en kan vervolgens de aanvraag om tweede fase voor het bouwen worden ingediend.

## 10. De Wabo als instrument voor projectplanologie

Zoals eerder in deze bijdrage opgemerkt, is afwijken van een bestemmingsplan eerder regel dan uitzondering. Dat komt omdat bestemmingsplannen vaak alleen maar datgene mogelijk maken wat er al is. Wil je iets anders dan is er meestal een toestemming (vrijstelling, ontheffing, projectbesluit en thans omgevingsvergunning) nodig om af te wijken van het bestemmingsplan. In feite zijn de meeste bestemmingsplannen niet meer dan een beheersverordening, waarin het planologisch beheer overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. De eerste resultaten van de ex-durante evaluatie van de Wro<sup>[15]</sup> wijzen hier ook op. Bestemmingsplannen blijken voornamelijk een functie te vervullen voor het ruimtelijk beheer en niet primair om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Als dat laatste al gebeurt, gaat het meestal om bestemmingsplannen op perceelsniveau (zogenoemde 'postzegelplannen') die specifiek zijn opgesteld om een concreet ruimtelijk project toe te staan. De functie als plannings- en sturingsinstrument, waarbij het bestemmingsplan inspeelt op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, komt veel minder uit de verf. Dat laat zich wel verklaren. Er zijn allerlei prikkels voor gemeenten aanwezig om niet te globaal en 'ruim vooruitdenkend' te bestemmen. Zo willen belanghebbenden graag de nodige rechtszekerheid en niet een bestemmingsplan met allerlei ruime (globale) bouw- en gebruiksmogelijkheden. Gemeenten zwichten ter voorkoming van rechtsbeschermingsprocedures veel voor dit soort wensen. Bovendien neemt het risico op planschadeclaims toe naarmate de planologische mogelijkheden ruimer zijn. Waarom zou een gemeente zulke claims op voorhand trotseren, terwijl er zich misschien nog helemaal geen initiatiefnemers hebben gemeld die de geboden planologische mogelijkheden zullen gaan verwezenlijken? Ook vanuit een onderhandelingspositie kan het voor een gemeente gunstig zijn om pas op basis van concrete aanvragen in te spelen op planologische ontwikkelingen. Ingevolge artikel 6.4a van de Wro kan daarbij ook eventuele planschade afgewenteld worden op de initiatiefnemers. Er wordt wel gezegd dat Nederland niet gebouwd is met bestemmingsplannen maar met projectplanologie (artikel 19 WRO). Ook het zogenoemde postzegelplan, waarbij op perceelsniveau ten behoeve van de verwezenlijking van een concreet project een bestemmingsplan op maat wordt gemaakt, is een vorm van projectplanologie. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro is het werken met zulke postzegelplannen aanzienlijk toegenomen. Dat lag niet zozeer aan de aantrekkelijkheid van dit instrument, maar meer aan de onaantrekkelijkheid van het projectbesluit. Verwacht wordt dat het grootschalig werken met postzegelplannen zijn langste tijd al weer heeft gehad, nu met de Crisis- en herstelwet de onaantrekkelijkheid om te werken met het projectbesluit in artikel 3.13 van de Wro is weggenomen. Nu het projectbesluit naar de Wabo is overgeheveld is die aantrekkelijkheid alleen maar verder toegenomen. De Wabo maakt het mogelijk om, op aanvraag, ruimtelijke projecten toe te staan. De structuurvisie kan hierbij een belangrijke sturende rol vervullen en dienen als ruimtelijke onderbouwing voor de verlening van omgevingsvergunningen. Ten behoeve van een planologische beheersregeling kan tenslotte een beheersverordening ontstaan. Hoewel thans nog nauwelijks ontdekt, lijkt er een gloedend perspectief te bestaan voor planologie op basis van structuurvisies, omgevingsvergunningen en beheersverordeningen.

## 11. Van Wabo naar Wo

Ik spreek nu nadrukkelijk op eigen titel, maar het zal mij verbazen als de Wabo in de toekomst niet zal uitgroeien tot 'Wet omgevingsrecht'. Tamelijk voor de hand liggend is dat de reikwijdte van de Wabo wordt uitgebreid met meer toestemmingstelsels uit bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet, Huisvestingswet en Drank- en horecawet. Maar er liggen zeker ook mogelijkheden om op het terrein van de diverse toetsingskaders tot een betere afstemming en misschien wel integratie te komen. Blijkens het regeerakkoord zal het huidige kabinet met voorstellen komen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht en versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht. Er komen voorstellen om de milieuregelgeving te vereenvoudigen en ook wordt de Crisis- en herstelwet permanent gemaakt. De Wabo zal in deze ontwikkelingen naar mijn idee een essentiële rol vervullen. De Wabo heeft op Rijksniveau geleid tot een grote ontkokering in het denken. Dat zal ook gebeuren in de uitvoeringspraktijk. De Wabo brengt veel vergunningprocedures bij elkaar waardoor inhoudelijk specialisten zullen moeten samenwerken. De Wabo brengt op deze manier veel mensen bij elkaar en dwingt er toe om oogkleppen af te doen en over veilige en bekende grenzen heen te kijken. Dat is uitdagend, leuk en leerzaam. Op deze manier worden we collectief steeds slimmer en zullen er mogelijkheden ontdekt worden om ingewikkelde zaken eenvoudiger te maken. Dat zal ook gelden voor het creëren van een betere afstemming en samenhang tussen de diverse toetsingskaders. Momenteel worden er al stappen gezet om de materiële wetgeving op onderdelen slimmer op elkaar te laten aansluiten. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een integrale amvb voor het bouwen, brandveilig gebruik, slopen en veiligheid op bouwplaatsen.<sup>[16]</sup> Het voornemen bestaat om beleidsregels voor de welstandstoets (welstandsnota) te integreren in het bestemmingsplan.<sup>[17]</sup> En met de modernisering van het monumentenbeleid wordt de bescherming van cultuur-historische waarden een vanzelfsprekend onderdeel van de ruimtelijke ordening.<sup>[18]</sup> Niet uit te sluiten is dat op termijn ook delen van de Woningwet, de Wro, de Monumentenwet 1988, de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet zullen opgaan in de Wabo. Zodra ook materieel omgevingsrecht zijn basis zal vinden in de Wabo groeit deze vanzelf uit tot Wet omgevingsrecht. Voor nu eerst maar aan de slag met de Wabo. De wet is nieuw, in combinatie met zijn ICT wereldwijd uniek en vooruitstrevend, maar vergt gewenning en aanpassing. Ook komen nu de eerste gebreken aan het licht die hersteld gaan worden met reparatiewetgeving. Zo ontbreekt nog een goed overgangsrecht voor de zogenoemde separate planologische afwijkingsbesluiten<sup>[19]</sup> en zijn er op details enkele aanpassingen en verduidelijkingen wenselijk. Alleen dankzij de vele inspanningen van alle betrokkenen die actief met de Wabo aan de slag zijn gegaan, kunnen we hier bij het ministerie van I&M de dingen die nog niet goed werken verbeteren. Wetgeving is een soort noodzakelijk kwaad, maar samen maken we het beter en slimmer.

- 1 Bert Rademaker is beleidscoördinator wetgeving bij het Directoraat Generaal Ruimte van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.
- 2 Thans deels opgegaan in het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar ook de Wabo is 'geland'.
- 3 Dit percentage is gebaseerd op schattingen vanuit gemeenten tijdens regionale 'vraagbaak-bijeenkomsten' die tijdens het najaar van 2010 werden gehouden. De inschattingen bij gemeenten variëren tussen de 30 en 70% en laten een globaal landelijk gemiddelde zien van 50%. Halverwege december 2010 waren er in totaal circa 35.000 aanvragen om omgevingsvergunning via het omgevingsloket (elektronisch) opgesteld, waarvan er ook 20.000 daadwerkelijk zijn ingediend. Circa 15.000 aanvragen zijn nog in concept-fase in het loket aanwezig.
- 4 In de weken 46 en 47 zijn totaal circa 100.000 bezoeken gemeten, waarvan 45.000 unieke bezoekers. In die periode varieerde het aantal bezoeken per dag tussen de 1.400 en 12.000.
- 5 Zie het verslag in *TBR 2008/47* en *TBR 2008/66*.
- 6 Aan de algemene uitgangspunten en opzet van de Wabo besteedde ik reeds aandacht in mijn bijdrage aan de uitgave 'Sterk gecoördineerd' van het Instituut voor Bouwrecht ter ere van het afscheid van mr. Jaap Hoekstra bij Houthoff Buruma. Dit artikel vormt op onderdelen een bewerking van de bijdrage aan die bundel.
- 7 Zes weken bij een lichte bouwvergunning en twaalf weken bij een reguliere bouwvergunning.
- 8 In het artikel 'Procedurale spaghetti pur sang!' in *TBR 2008/154* deden mijn collega Esther Matiasen en ik samen een poging om hierin enige helderheid te verschaffen.
- 9 In de parlementaire geschiedenis is dit het model van de integrale vergunning met schotten genoemd. Zie onder andere *Kamerstukken II 2004/05*, 29 383, nr. 18 en *Kamerstukken II 2006/07*, 30 844, nr. 3, p. 15.
- 10 Zie voor deze vaste lijn in de jurisprudentie bijvoorbeeld ABRvS 17 mei 2005, No. 200507820/1, [LJN: AX2085](#).
- 11 Artikel 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet, artikel 75, derde lid, van de Flora en Faunawet en de ontheffing ingevolge de Provinciale milieuvordering op grond van artikel 1.3, eerste 1, van de Wet milieubeheer.
- 12 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 oktober 2006, [LJN: AY9401](#), waarin is bepaald dat bouwvoorschriften uit een bestemmingsplan zich niet lenen voor een zelfstandige handhaving. Zie bijvoorbeeld AbRvS 20 juni 2001, No. 200100139/1, *AB* 2001, 350 en ABRvS 8 september 2004, [LJN: AQ9919](#), waaruit blijkt dat sprake is van een 'impliciete vrijstelling' indien uit de aanvraag om bouwvergunning zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het college, zich bewust van dat voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.
- 13 Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 februari 2000, *BR* 2000, 847, [LJN: AA5122](#).
- 14 Zie ABRvS 18 augustus 2004, *AB* 2005, 106, m.nt. Nijmeijer, *Gst.* 7220, 213, m.nt. De Gier, [LJN: AQ7004](#).
- 15 Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voert een evaluatieonderzoek uit naar de nieuwe Wro, die 1 juli 2008 in werking trad. Het gaat hier om een zogenaamde 'ex-durante evaluatie', een evaluatie ten tijde van het gebruik van de wet. Het rapport met de eerste resultaten van deze evaluatie is in juni 2010 verschenen en integraal te downloaden van de website van het PBL.
- 16 In deze amvb zullen het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en onderdelen van de bouwverordening in opgaan. Zie ook de Wijziging van de Woningwet waarin de grondslag voor deze amvb is vastgelegd in *Stb.* 2009, 324.
- 17 Zie het kabinetstandpunt inzake de evaluatie van welstandstoezicht en vergunningsvrij bouwen, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 325, nr. 94.
- 18 Zie de beleidsbrief over modernisering van de Monumentenzorg, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 156, nr. 1.
- 19 Zie de antwoorden hieromtrent op de kamervragen van het lid Koopmans (CDA), *Kamerstukken II 2010/11*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 174.