

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Hoe maakt de Wabo de eigen doelstellingen waar? Een toelichting van de VNG.

De Wabo 'een mooie gedachte'

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) beoogt een einde te maken aan de veelheid van toestemmingen die nodig is bij de realisatie van een fysiek project. Burgers en bedrijven die willen bouwen of verbouwen, kunnen één integrale vergunning krijgen, de omgevingsvergunning. Voorwaarde is dat de aanvrager dan ook één integrale aanvraag indient. Deze aanvraag dient men in bij één bevoegd gezag, in de meeste gevallen is dat de gemeente.

Voordelen omgevingsvergunning voor de klant:

- De aanvraag is integraal waardoor het bevoegd gezag een integrale afweging kan maken. Dit moet een einde maken aan tegenstrijdige beslissingen.
- De klant kan zichervoegen bij één loket van het éne bevoegd gezag.
- Er wordt een wettelijke afdoeningstermijn geïntroduceerd voor alle sectorale regelingen. Dat is nu niet voor alle regelingen het geval.
- Er is maar één keer bezwaar en beroep mogelijk.
- Er is sprake van integrale handhaving.

Doelen Wabo

- Verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan burger en bedrijf
- Verlagen van administratieve lasten
- Versnellen van procedures en het vergroten van de transparantie van de overheid

Deze doelstellingen onderschrijft de VNG van harte. Per slot van rekening is de gemeente er voor de burger en het bedrijfsleven. Het verbeteren van dienstverlening en het vergroten van de klantgerichtheid zijn twee belangrijke doelstellingen, waaraan binnen gemeenten hard wordt gewerkt. Het vereenvoudigen van regelgeving en vergunningen hoort daar vanzelfsprekend bij.

Bij de voorbereiding van de invoering van de Wabo signaleerde de VNG een aantal aandachtspunten. Hierdoor worden de beoogde voordelen voor de klant en de overheid niet behaald. Ook de Raad van State gaf in haar advies forse kritiek op het concept-wetsvoorstel Wabo (30844) en beoordeelde deze met een categorie 4.

Aandachtspunten bij het huidige wetsvoorstel Wabo

- De Wabo is bedoeld om complexe projecten makkelijker te maken voor de burger en het bedrijfsleven door de introductie van één integrale vergunning. Echter juist voor complexe projecten is de Wabo ongeschikt, de Wabo houdt namelijk geen rekening met de verschillende fasen van het bouwproces (van initiatief tot realisatie). Het doen van één aanvraag is onmogelijk (men beschikt eenvoudigweg niet over de benodigde informatie in de initiatieffase van een project) of leidt tot een enorm bedrijfsrisico (de aanvrager heeft tot op bestekniveau uitgedetailleerd terwijl de kans op wijzigingen groot is). In geen enkele Wabo-pilot is het aanvragen van de integrale vergunning succesvol gelukt.
- Het cafetariamodel maakt het mogelijk dat de aanvraag in delen gedaan wordt. Bij complexe projecten zal hiermee gewerkt worden (net zoals de huidige praktijk). Het voordeel van één rechtsbeschermingstraject (een belangrijke factor voor verlaging van de administratieve lasten voor de klant) wordt daarmee niet gehaald.
- Ook wordt hierdoor de beoogde versnelling van procedures niet behaald. Voor elke deelaanvraag geldt namelijk vanaf het moment van indiening een nieuwe termijn (zoals in het huidige systeem).
- De Wabo impliceert een grote verantwoordelijkheid van de aanvrager zelf om een ontvankelijke aanvraag in te dienen. Dat zal bij complexe projecten niet eenvoudig zijn, ondanks het feit dat gemeenten via de website inzicht zullen geven in regelgeving en ruimtelijke plannen. De Wabo houdt namelijk geen vereenvoudiging van regelgeving in, en de bestaande regelgeving is complex. Dit betekent dat er door de (professionele) aanvrager meer tijd zal moeten worden gestoken in het voortraject door het verzamelen van kennis. En dat de overlegmomenten zullen toenemen. De versnelling van procedures die er eventueel na het indienen van de aanvraag zou kunnen zijn (als de theoretische integrale aanvraag toch ingediend zou worden), is men in de periode voorafgaand aan de aanvraag al kwijt.
- De Wabo stelt dat het contact van de aanvrager met de overheid eenduidiger wordt omdat er één bevoegd gezag is. Echter, de aanvrager overlegt niet met het bevoegd gezag, maar met de inhoudelijk ter plaatse deskundige ambtenaar, zoals nu ook het geval is. En die zit nog steeds bij de gemeente, de provincie of het waterschap. Dat betekent dat bij de beoordeling door het bevoegde gezag het voorafgaande werk opnieuw gedaan wordt.
- De reikwijdte van de Wabo is zeer beperkt. Er zijn ruim 25 toestemmingen opgenomen, maar bij complexe projecten zijn nog veel andere toestemmingen nodig die niet in de Wabo zitten zoals bijvoorbeeld de horecaregelingen. De burgemeester als bestuursorgaan is in het stelsel niet meegenomen.
- De Wabo biedt geen oplossing voor het probleem van de tegenstrijdige beslissingen. Ook onder de Wabo bestaat het gevaar dat in bepaalde gevallen van een verleende omgevingsvergunning geen gebruik gemaakt kan worden wegens het niet voldoen aan voorschriften. Bovendien heeft de Wabo tot gevolg dat er tegenstrijdigheden kunnen voorkomen tussen de inhoudelijke (rechtstreeks werkende) eisen van met de omgevingsvergunning verbonden milieumeldingen en eisen van de ruimtelijke en bouwonderdelen van de omgevingsvergunning.
- De implementatiekosten van de Wabo zijn hoog. Daarnaast leidt de Wabo tot forse structurele verhoging van de bestuurslasten.

- Door invoering van de Wabo zullen gemeenten niet meer verantwoordelijk en aanspreekbaar zijn voor de veiligheid van burger en bedrijfsleven. Het wordt onduidelijk wie verantwoordelijk is. Voor bedrijven die te maken hebben met een provinciale milieucapaciteit wordt de provincie voor alle vergunningen het bevoegd gezag. Ook als later een bedrijf een kleine aanpassing wil doen zoals het bouwen van een fietsenstalling. De provincie geeft dan de omgevingsvergunning af voor de bouw hiervan. Ook het toezicht en de handhaving op deze bedrijven is dan belegd bij de provincie. Extra communicatie is nodig om op tijd ter plaatse de veiligheid te kunnen handhaven. Dit leidt ook tot informatieverlies. Informatie die nodig is bij het maken van integrale gebiedsgerichte afwegingen. Maar ook informatie die gemeenten nu gebruiken bij het bestrijden van calamiteiten en het maken van preventief beleid. Hierdoor kunnen gemeenten niet langer instaan voor de veiligheid van haar burgers.

Aandachtspunten in het kort

1. De Wabo is zowel voor de aanvrager als voor de overheid ingewikkeld en daarmee lastig hanteerbaar. De beoogde vereenvoudiging wordt niet behaald.
2. De Wabo maakt het voor de aanvrager niet makkelijk. De aanvrager krijgt een grotere verantwoordelijkheid dan nu het geval is om tot een ontvankelijke aanvraag te komen.
3. De Wabo is onvoldoende afgestemd op de bouwfasen. In de praktijk zal bij complexe projecten de integrale vergunning dan ook niet worden aangevraagd.
4. Daardoor worden de doelstellingen van de Wabo in de zin van versnelling van procedures en verlaging administratieve lasten niet of niet optimaal bereikt.
5. Daar staat tegenover dat er voor de overheden sprake is van forse kostenverhoging.
6. De Wabo levert geen oplossing voor het probleem van tegenstrijdige besluiten.
7. De Wabo is alleen op papier een integratiestelsel. In de praktijk werkt het uit als een coördinatiestelsel. Maar dan wel een erg ingewikkeld coördinatiestelsel, vanwege de verschuiving in bevoegd gezag. Deze verschuiving wordt veroorzaakt door het feit dat er één bevoegd gezag is voor de vergunningverlening (de gemeente of de provincie). Het ene bevoegde gezag was echter geen doelstelling op zich, maar een gevolg van het uitgangspunt van de integrale aanvraag.
8. Door de introductie van het principe 'eens bevoegd altijd bevoegd' raken gemeenten het zicht en daarbij de bijbehorende informatie kwijt over grote delen van hun grondgebied. Gemeenten kunnen niet langer instaan voor de veiligheid van burger en bedrijfsleven.

De oplossing

Een - op onderdelen - aangepaste Wabo, in combinatie met de coördinatie regeling Wro en de Wsb

Deze oplossing is tweeledig. Enerzijds een aanpassing van de Wabo. Anderzijds het combineren van deze aangepaste Wabo met de coördinatie regeling Wro en de bijna vigerende Wet samenhangende besluiten. De Raad van State ondersteunt deze mogelijkheid ook in haar advies op het concept-wetsvoorstel Wabo (30844).

Coördinatie regeling Wro

De coördinatie regeling Wro maakt het mogelijk om ruimtelijke beslissingen per planfase te bundelen tot één besluit (er worden drie planfasen onderscheiden). De Wet Samenhangende besluiten maakt het mogelijk om binnen één bestuurslaag besluiten op aanvragen van één project én op verschillende momenten ingediend, formeel te beschouwen als één besluit. In theorie betekent dit dat bij een complex project maximaal vier beschikkingen kunnen worden verleend. Één door de gemeente (waarin alle gemeentelijke onderdelen verenigd zijn), één door de provincie, één door het waterschap en één door het rijk. In de praktijk blijkt het overgrote deel van de complexe aanvragen zich binnen het gemeentelijk domein te begeven (95% van de aanvragen op jaarbasis gaat om een combinatie van gemeentelijke vergunningen). In deze gevallen zou dan sprake zijn van slechts één gemeentelijke beschikking.

Wet Samenhangende besluiten (Wsb)

In de Wet Samenhangende besluiten is bovendien voor het bevoegd gezag een inspanningsverplichting opgenomen om de klant te ondersteunen bij een volledige aanvraag. Terwijl de Wabo deze verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de klant legt. Afhankelijk van de aard van het project kan men in overleg met de aanvrager kiezen voor een aanvraag op grond van de coördinatieregeling Wro of de Wsb.

Voordelen van de combinatie

- Alle verworvenheden van de Wabo in de sfeer van het verbeteren van dienstverlening en digitalisering blijven behouden. Het loket, het digitale aanvraagformulier en de landelijke server.
- Gebruiker kan de aanvragen achtereenvolgens indienen op momenten die men zelf wenst, al naar gelang de planfase waarin het project zich bevindt. Uiteindelijk krijgt men per bestuurslaag formeel één besluit. Er is dan per bestuurslaag slechts één rechtsgang. Bij de Wabo is dit model onmogelijk: kiest men voor verschillende aanvragen (cafetariamodel) dan zijn er evenveel rechtsgangen van toepassing.
- Door vermindering van het aantal rechtsgangen komt dit stelsel in de praktijk beter tegemoet aan de doelstelling van verlaging van de administratieve lasten dan de voorliggende Wabo. Want de Wabo kent in theorie wel de mogelijkheid van de integrale aanvraag, maar bij complexe projecten zal men gebruikmaken van het stelsel van deelvergunningen.
- De reikwijdte van de Wsb is onbeperkt. Alle beschikkingen die betrekking hebben op één project kunnen in één besluit worden ondergebracht. Deze wet maakt het mogelijk om bijvoorbeeld ook horecabeschikkingen mee te nemen, hetgeen bij de Wabo onmogelijk is. Maar ook andere niet-ruimtelijke besluiten en bijvoorbeeld ook subsidiebeschikkingen. De Wabo heeft dus een beperkte reikwijdte.
- Ook voor de overheden is de coördinatieregeling Wro een beter systeem. Het systeem is eenduidig, terwijl gemeenten bij de Wabo verschillende backoffice-processen moeten hanteren (proces voor één aanvraag, proces voor aanvraag in twee fasen en proces voor cafetariamodel).

Ten slotte

Een integrale vergunning over de bestuurslagen heen ontbreekt

De geboden oplossing gaat uit van één vergunning per bestuurslaag. Dat lijkt een nadeel, maar hoe groot is dit nadeel in de praktijk? In de praktijk blijkt dat 95% van de aanvragen op jaarbasis volledig binnen het gemeentelijk domein valt. 95% van de aanvragen is op deze manier goed geregeld. Voor de overige 5% zal de provincie vergunningen verlenen en bij hoge uitzonderingen het rijk. In de toekomst wordt het provinciale aandeel minder als gevolg van de 8.40 AMvB (2e tranche).

Overigens, die 5% betreffen complexe aanvragen. Uit de pilots blijkt dat men voor complexe projecten in de praktijk (onder de voorliggende Wabo) geen integrale vergunning aanvraagt, maar gebruik maakt van het cafetariamodel. Dat leidt tot meer beschikkingen en rechtsgangen dan in het hier voorgestelde model het geval is.

Hoe realiseert men de gecoördineerde vergunningverlening en handhaving optimaal?

In aansluiting op de rijksprogramma's over verbetering van de dienstverlening en stroomlijning van toezicht en handhaving vindt de VNG dat hier voor de klant winst te behalen is. In het kader van de Wabo nam de VNG het initiatief om te komen tot een samenwerkingsprotocol met de andere overheden, gericht op samenwerking in de vergunningverlening en handhaving. Wij zouden dit protocol (enigszins aangepast aan een eventuele nieuwe juridische systematiek) graag verder uitwerken.

Voor meer informatie en uitgewerkte praktijkvoorbeelden verwijzen wij u graag naar www.vng.nl. Klik op Beleidsvelden, vervolgens op Wonen en Economie, kies dan voor omgevingsvergunning en klik tot slot op standpunten VNG.