



***WABO EN DE NIEUWE WET  
RUIMTELIJKE ORDENING***

## LEESWIJZER

Voor u ligt de notitie Wabo en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van de provincie Fryslân.

In deze notitie wordt beschreven hoe de provinciale Wro-taak eruit komt te zien onder de Wabo. Ook is gekeken naar de gevolgen van de nieuwe Wro en de gewijzigde Woningwet voor de inhoud van de samenwerkingsafspraken tussen de provincie en de gemeente(n). Tot slot wordt in de notitie antwoord gegeven op een aantal gestelde vragen over dit onderwerp.

In de notitie is de wijziging van de nieuwe Wro ten gevolge van het gewijzigd wetsvoorstel Invoeringswet Wabo verwerkt en is uitgegaan van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zoals dat naar de Raad van State is gestuurd.

De inhoud van de notitie geeft de stand van zaken per 1 januari 2010 weer.

## COLOFON:

Opsteller: mr. Jacqueline W. Stoelinga  
Organisatie: Provincie Fryslân  
Onderdeel: Projectgroep Omgevingsvergunning  
Versie: 1 februari 2010  
Contact: [j.stoelinga@fryslan.nl](mailto:j.stoelinga@fryslan.nl)

## WABO EN DE NIEUWE WET RUIMTELIJKE ORDENING

### Hoe ziet de provinciale Wro-taak eruit onder de Wabo?

#### REIKWIJDTE

Alle gemeentelijke toestemmingen uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning:

1. Aanlegvergunning op basis van het bestemmingsplan, de beheersverordening of het voorbereidingsbesluit: artikel 3.3, onder a, 3.38, derde lid, onder a, en 3.7, derde lid, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wabo;
2. Sloopvergunning op basis van het bestemmingsplan, de beheersverordening of het voorbereidingsbesluit: artikel 3.3, onder b, 3.38, derde lid, onder b, en 3.7, derde lid, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder g, Wabo;
3. Binnenplanse ontheffing van bestemmingsplan- of inpassingsplanregels: artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo;
4. Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening (artikel 3.22, eerste lid, en 3.38, zesde lid, Wro): verliest haar basis in de Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo en artikel 5.18 van het Bor;
5. Ontheffing van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening in bij amvb aangegeven gevallen (de kruimellijst) (artikel 3.23, eerste lid, en 3.38, zesde lid, Wro): verliest haar basis in de Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo;
6. Binnenverordeningse ontheffing beheersverordening: artikel 3.38, vierde lid, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo;
7. Ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het voorbereidingsbesluit: artikel 3.7, vierde lid, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo;
8. Projectbesluit (artikel 3.10, eerste lid, Wro): verliest zijn basis in de Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo;
9. Besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft (projectafwijkingsbesluit) (artikel 3.40, eerste lid, Wro): verliest zijn basis in de Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, Wabo;
10. Ontheffing van regels in het exploitatieplan: artikel 6.13, tweede lid, onder e, Wro; artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo.

De nieuwe Wro is op 1 juli 2008 in werking getreden. De richtdatum voor inwerkingtreding van de Wabo is 1 juli 2010.

#### BEVOEGD GEZAG

Voor alle toestemmingen zijn B&W het bevoegde gezag. Voor de toestemmingen 8 en 9 is een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad vereist (artikel 6.5, eerste lid, Bor). De gemeenteraad kan categorieën van inrichtingen aanwijzen waarin een vvgb niet nodig is (artikel 6.5, derde lid, Bor).

Als GS in het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, dan zijn zij ook bevoegd om een besluit te nemen over de geïntegreerde toestemmingen uit de Wro.

Voor de toestemmingen 1 t/m 7 en 10 geldt dat GS dan verplicht advies moeten vragen aan B&W (artikel 6.1, eerste lid, Bor). GS kunnen gemotiveerd van het advies van B&W afwijken. Voor de toestemmingen 8 en 9 geldt dat de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen moet verlenen (artikel 6.5, eerste lid, Bor). GS kunnen de omgevingsvergunning in die situatie dus niet verlenen zonder een vvgb van de gemeenteraad, of B&W, indien delegatie heeft plaatsgevonden. De omgevingsvergunning moet met inachtneming van de verklaring van de gemeenteraad of B&W worden verleend of geweigerd en in de omgevingsvergunning moeten de aan de vvgb verbonden voorschriften worden overgenomen. Een uitzondering hierop doet zich voor wanneer sprake is van een provinciaal project (zie hieronder). Dan is geen vvgb meer nodig.

### *PROVINCIAAL PROJECTBESLUIT*

Niet alleen het gemeentelijke projectbesluit gaat mee met de omgevingsvergunning (zie hierboven onder 8 en 9), maar ook het provinciaal en rijksprojectbesluit (artikel 3.27 en 3.41 Wro en artikel 3.29 en 3.42 Wro). Een provinciaal projectbesluit kan door PS alleen worden genomen ter verwezenlijking van een project van provinciaal ruimtelijk belang. Zo'n besluit zal niet vaak voorkomen (bijvoorbeeld het realiseren van regionale verbindingroutes of grote havens). Door de Wabo verandert een provinciaal projectbesluit in een omgevingsvergunning op provinciaal niveau. GS zijn het bevoegde gezag voor deze toestemming (artikel 3.1 Bor). GS moeten verplicht advies vragen aan B&W (artikel 6.1, eerste lid, Bor). GS kunnen gemotiveerd van het advies van B&W afwijken.

Voor deze omgevingsvergunning geldt dat PS een vvgb moeten verlenen in plaats van de gemeenteraad (artikel 6.5, vierde lid, Bor). PS kunnen kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin een vvgb niet nodig is (artikel 6.5, derde en vierde lid, Bor)

### *ANDERE PROVINCIALE BESLUITEN*

Naast bovengenoemd projectbesluit en inpassingsplan kunnen, en soms moeten, provincies op grond van de nieuwe Wro een structuurvisie en een provinciale verordening vaststellen, een reactieve aanwijzing geven en een coördinatie-regeling (zie hieronder) toepassen. Het provinciale projectbesluit en de provinciale verordening zijn in het kader van de Wabo interessant.

### *PROVINCIALE VERORDENING*

In de provinciale verordening kunnen PS eisen stellen aan de inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan, projectbesluit of beheersverordening. Deze eisen moeten door de gemeenteraad in het bestemmingsplan, projectbesluit of de beheersverordening worden verwerkt en kunnen rechtstreeks werken totdat het bestemmingsplan of de beheersverordening geldt. Bij strijd met deze algemene regels dient een activiteit in beginsel te worden geweigerd. PS kunnen in de verordening afwijkingsregels opnemen (artikel 4.1, derde lid, Wro zoals dat luidt na inwerking-treding van de Invoeringswet Wabo). In dat geval geldt er dus geen absoluut verbod en kan de activiteit mogelijk worden toegestaan. De ontheffing van de provinciale verordening wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo). Als B&W in het Bor als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning zijn aangewezen, moeten zij een vvgb vragen aan GS (artikel 6.6, eerste lid, Bor). De omgevingsvergunning moet met inachtneming van de verklaring van GS worden verleend of geweigerd en in de omgevingsvergunning moeten de aan de vvgb verbonden voorschriften worden overgenomen. PS kunnen verklaren dat een verordening wordt voorbereid (provinciaal voorbereidingsbesluit). Een aantal artikelen betreffende het gemeentelijke voorbereidingsbesluit zijn van overeenkomstige toepassing, waaronder artikel 3.7, vierde lid, van de nieuwe Wro (zie hierboven onder 7). De ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het provinciale voorbereidingsbesluit gaat mee met de omgevingsvergunning. Als B&W in het Bor als het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning zijn aangewezen, hoeven zij geen advies te vragen aan GS.

Bijna alle provinciale toestemmingen uit de nieuwe Wro worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning:

1. Ontheffing van de provinciale verordening in bij verordening aangegeven gevallen (artikel 4.1, derde lid, Wro zoals dat luidt na inwerkingtreding van de Invoeringswet Wabo);
2. Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het voorbereidingsbesluit vooruitlopend op een provinciale verordening (artikel 4.1, vijfde lid, juncto artikel 3.7, derde en vierde lid, Wro);
3. Provinciaal projectbesluit (verliest zijn basis in de Wro (artikel 3.27, eerste lid, WRO oud));
4. Besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft (provinciaal projectafwijkingsbesluit) (verliest zijn basis in de Wro (artikel 3.41, eerste lid, WRO oud));
5. Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het voorbereidingsbesluit vooruitlopend op een provinciale aanwijzing (artikel 4.2, derde lid, juncto artikel 3.7, derde en vierde lid, Wro).

Voor toestemming 1 zullen GS een vvgb moeten verlenen, indien B&W of de minister in het Bor als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning zijn aangewezen (artikel 6.6, eerste lid, Bor).

Voor toestemming 3 en 4 zijn GS het bevoegde gezag (artikel 3.1 Bor).

### *RIJKSBESLUITEN*

Voor de volledigheid nog een overzicht van rijkstoestemmingen uit de nieuwe Wro die ook bijna allemaal worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning:

1. Ontheffing van de amvb in bij amvb aangegeven gevallen (artikel 4.3, derde lid, Wro zoals dat luidt na inwerkingtreding van de Invoeringswet Wabo);
2. Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het voorbereidingsbesluit vooruitlopend op een amvb (artikel 4.3, vierde lid, juncto artikel 3.7, derde en vierde lid, Wro);
3. Rijksprojectbesluit (verliest zijn basis in de Wro (artikel 3.29, eerste lid, WRO oud));
4. Besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft (rijksprojectafwijkingsbesluit) (verliest zijn basis in de Wro (artikel 3.42, eerste lid, WRO oud));
5. Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van het verbod tot wijziging van het gebruik in het voorbereidingsbesluit vooruitlopend op een rijksaanwijzing (artikel 4.4, derde lid, Wro).

Voor toestemming 1 zal de minister van VROM een vvgb moeten verlenen, indien B&W of GS in het Bor als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning zijn aangewezen (artikel 6.6, eerste lid, Bor).

Voor toestemming 3 en 4 is de minister het bevoegde gezag (artikel 3.2 Bor).

Alle gemeentelijke en bijna alle provinciale en rijkstoestemmingen uit de nieuwe Wro vallen onder de Wabo. De betreffende bepalingen komen in de Wro te vervallen (gewijzigd wetsvoorstel invoeringswet Wabo).

### *COÖRDINATIEREGELING WRO*

Vanaf 1 februari 2006 kunnen gemeenten een coördinatieregeling uit de WRO gebruiken. Deze regeling wordt gezien als een opstap naar de omgevingsvergunning. Met de coördinatieregeling kunnen vergunningen voor een project gelijktijdig via één procedure worden afgegeven. Ook inspraak en beroep vindt voor alle besluiten in één keer plaats. In de nieuwe Wro is deze regeling uitgebreid en is een coördinatieregeling toegevoegd voor provinciale en rijksprojecten.

De coördinatieregeling Wro blijft naast de Wabo bestaan. Omdat bovengenoemde Wro-toestemmingen in de omgevingsvergunning zullen integreren, zal de regeling na inwerkingtreding van de Wabo minder vaak worden gebruikt. De coördinatieregeling Wro zal vooral betekenis hebben, indien er sprake is van samenloop tussen omgevingsvergunning en bestemmingsplannen en andere plannen t.a.v. ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld een initiatief waarbij een omgevingsvergunning en een bestemmingsplanwijziging nodig is). Een ander voorbeeld is de coördinatie van een omgevingsvergunning met een vergunning op grond van de Waterwet of met een vergunning voor onttrekking of samenvoeging van woonruimte als bedoeld in de Huisvestingswet.

## Welke gevolgen hebben het wetsvoorstel Wro en de gewijzigde Woningwet voor de te maken samenwerkingsafspraken tussen de provincies en de gemeenten?

### LEGESSANCTIES

In de Wro is in vier situaties een regeling opgenomen voor het vervallen van (bouw)leges. Naar verwachting heeft dit gevolgen voor de te maken samenwerkingsafspraken tussen de provincies en de gemeenten.

Het gaat hier om de volgende situaties:

1. In artikel 3.1 Wro is aangegeven, dat de bestemming van gronden en de daarbij horende regels vanaf de vaststellingsdatum telkens binnen een periode van 10 jaar opnieuw worden vastgesteld. Indien de bestemmingen en regels nog in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht, kan de gemeenteraad steeds besluiten tot verlenging van de genoemde periode van 10 jaar met nog eens 10 jaar. Indien de gemeenteraad verzuimt binnen de periode van 10 jaar een nieuw plan vast te stellen of de geldigheidsduur van het plan met 10 jaar te verlengen, vervalt de bevoegdheid van de gemeente tot het invorderen van rechten (leges) i.v.m. de na dat tijdstip door het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan. In artikel 3.38, tweede lid, Wro is eenzelfde regeling van toepassing verklaard op een beheersverordening die niet opnieuw is vastgesteld of tijdig verlengd. De legessanctie gaat pas op 1 juli 2013 in, omdat gemeenten na inwerkingtreding van de nieuwe Wro vijf jaar de tijd hebben gekregen om hun bestemmingsplannen van vijf jaar of ouder te actualiseren (Invoeringswet Wro). VROM heeft recentelijk aangegeven, dat deze legessanctie **niet** geldt voor door of vanwege de provincie versterkte diensten die verband houden met het bestemmingsplan of de beheersverordening.
2. In artikel 3.13 Wro is geregeld, dat B&W een projectbesluit langs elektronische weg ter beschikking moeten stellen, overeenkomstig de krachtens amvb gestelde regels. Totdat dit is gebeurd, wordt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten die verband houden met het projectbesluit (o.a. (bouw)leges) opgeschort.
3. In artikel 3.27 Wro is een vergelijkbare opschortingregeling en legessanctie opgenomen voor een provinciaal projectbesluit. Deze legessanctie treft **wel** de provincie.
4. In artikel 3.29 Wro is een vergelijkbare opschortingregeling en legessanctie opgenomen voor het rijksprojectbesluit (artikel 3.29, tweede lid, juncto artikel 3.13 Wro). Deze legessanctie treft het rijk.

In de Wabo zal een nieuwe regeling worden opgenomen voor het innen van (bouw)leges. Het gaat hier om de volgende situatie:

5. In artikel 3.12, tweede lid, onder b, Wabo is aangegeven dat de kennisgeving en de mededeling in de uitgebreide voorbereidingsprocedure tevens langs elektronische weg worden gedaan, voor zover dat bij amvb is voorgeschreven. In artikel 6.14, tweede lid, Bor is vervolgens geregeld dat van projectbesluiten en tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan op '[www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)' elektronisch kennis wordt gegeven. Om te verzekeren dat gemeenten daadwerkelijk aan deze verplichting voldoen, is in de Wro het vereiste opgenomen worden dat de leges voor een dergelijke omgevingsvergunning pas kan worden ingevorderd als aan het vereiste van kennisgeving op '[www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)' is voldaan. Deze legessanctie treft de gemeente, maar **ook** de provincie en het rijk.

#### *PLANSCHADE*

In artikel 6.1 Wro is een regeling opgenomen voor planschadevergoedingen door B&W. Naar verwachting heeft dit geen gevolgen voor de te maken samenwerkingsafspraken tussen de provincies en de gemeenten. Alleen als het een provinciaal project betreft, is GS verantwoordelijk voor het afhandelen van een eventueel planschadeverzoek.

#### *EISEN BESTAANDE BOUWWERKEN*

In de gewijzigde Woningwet (inwerkingtreding 1 april 2007) is een regeling opgenomen voor bestaande bouwwerken. Naar verwachting heeft dit gevolgen voor de te maken samenwerkingsafspraken tussen de provincies en de gemeenten.

In artikel 1b Woningwet is geregeld dat bestaande bouwwerken altijd moeten voldoen aan de eisen van bestaande bouw. Deze eisen zijn te vinden in het Bouwbesluit 2003.

De volgende situatie kan zich hierbij voordoen. Als de provincie in het Bor als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning is aangewezen, wordt ze ook verantwoordelijk voor het voldoen van bestaande bouwwerken aan de daarvoor geldende eisen. Ook als de gemeente eerder de bouwvergunning verleende. Ingeval er niet aan de eisen van bestaande bouw wordt voldaan, zal de provincie tot handhaving over moeten gaan.

#### *ILLEGALE BOUWWERKEN*

In de Woningwet is geregeld, dat bouwwerken die niet als vergunningvrij zijn aan te merken en waarvoor geen bouwvergunning is afgegeven, in strijd met artikel 40 van die wet zijn opgericht. Naar verwachting heeft dit gevolgen voor de te maken samenwerkingsafspraken tussen de provincies en de gemeenten.

De volgende situatie kan zich hierbij voordoen. Als de provincie in het Bor als het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning is aangewezen, wordt ze ook verantwoordelijk voor het toezicht op illegale bouwwerken. Ook als de gemeente als voormalig bevoegd gezag geen actie ondernam, zal de provincie tot handhaving over moeten gaan. Het opnemen van een aansprakelijkheidsclausule in de samenwerkingsovereenkomst kan een oplossing zijn.

### **Welke specifieke onderwerpen en problemen in het kader van de nieuwe Wro leven er nog bij de provincies?**

#### *1. Wat is een projectbesluit?*

Een project dat niet past binnen het geldende bestemmingsplan of inpassingsplan kan worden uitgevoerd door het nemen van een projectbesluit. De gemeente mag een projectbesluit nemen bij projecten van gemeentelijk belang, de provincie bij projecten van provinciaal belang en het rijk bij projecten van nationaal ruimtelijk belang.

2. *Wat is het nut en de noodzaak van integratie van het projectbesluit in de omgevingsvergunning?*

Een projectbesluit heeft aan de ene kant het karakter van een vergunning, omdat het verbod om gronden voor een bepaalde functie te gebruiken, wordt opgeheven. Aan de andere kant heeft een projectbesluit het karakter van normstelling, kaderstelling. Vanwege het concrete besluitkarakter zijn projectbesluiten onder de werking van de Wabo gebracht. Norm en uitvoering zijn bij een projectbesluit niet goed te onderscheiden. Bovendien is er veelal samenloop met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen of een andere concrete activiteit. Integratie met de omgevingsvergunning heeft voor zulke gevallen grote praktische voordelen.
3. *Op welke wijze wordt het projectbesluit in een gefaseerde vergunningverlening ingepast?*

De faseringsregeling maakt het mogelijk om eerst een oordeel te krijgen over de voor het project cruciale activiteiten. Bijvoorbeeld over de beschikbare milieuruimte. In de tweede fase komen de andere activiteiten aan de orde. Een eerste fasebesluit van een omgevingsvergunning kan zich toespitsten op de vraag of een project planologisch aanvaardbaar is (wordt de afwijking van het bestemmingsplan toegestaan?), waarbij tevens kan worden aangegeven welke voorschriften zullen worden gesteld. Een dergelijk eerste fasebesluit komt dan overeen met een enkel kaderstellend projectbesluit. Het vergunningkarakter van het projectbesluit kan vervolgens tot uiting komen in het tweede fasebesluit. In die fase wordt het project getoetst aan de technische eisen (Bouwbesluit 2003, etc.).
4. *Is het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning en het nemen van het projectbesluit automatisch verplicht tot aanpassing van het bestemmingsplan of inpassingsplan?*

De gemeenteraad is in de Wro aangewezen om het bestemmingsplan vast te stellen. Als GS in het Bor zijn aangewezen als het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning (omdat het om een provinciale IPPC- of BRZO-inrichting gaat), dan zijn zij ook bevoegd om een besluit te nemen over de afwijking van het bestemmingsplan. GS kunnen de omgevingsvergunning in die situatie niet verlenen zonder een vvgb van de gemeenteraad, tenzij het een project van provinciaal ruimtelijk belang betreft. Ook in dat geval blijft de gemeenteraad bevoegd tot aanpassing van het bestemmingsplan. Overigens wordt de verplichting om binnen een jaar het bestemmingsplan aan te passen geschraapt in de Crisis- en herstelwet.

5. *Kan het voorkomen, dat eerst een Wro-procedure door het ene bevoegde gezag wordt gevolgd en later de daarop gebaseerde omgevingsvergunning door het andere bevoegde gezag wordt afgehandeld?*

Ja, deze situatie kan zich voordoen. Als een omgevingsvergunning voor een bouwwerk wordt gevraagd dat strijdig is met het bestemmingsplan, en het is nog niet bekend dat het om een provinciale IPPC- of BRZO-inrichting gaat, dan zijn B&W het bevoegde gezag voor het afhandelen van de aanvraag. Als de omgevingsvergunning voor de milieuaspecten wordt gevraagd, worden GS het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

Als deze laatste omgevingsvergunning zijn gelding verliest, wordt bij een volgende aanvraag opnieuw bekeken wie het bevoegde gezag is. Als het om een omgevingsvergunning voor een bouwwerk gaat, is B&W het bevoegde gezag. Wordt er opnieuw een provinciale inrichting opgericht, dan gaat de bevoegdheid voor het verlenen van de omgevingsvergunning weer over naar GS.