

Aan

De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
3 december 2008		OI/RR / 8174588	2

Onderwerp

Invoering Lex Silencio

Inleiding

In het kabinetsstandpunt *lex silencio*¹ van 18 dec. 2007 is aangegeven dat de *lex silencio* één van de middelen is waarmee tijdige besluitvorming op een vergunningaanvraag bevorderd wordt. De *lex silencio* is de rechtsfiguur die inhoudt dat de overschrijding van een beslistermijn door het bevoegde bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een (fictieve) positieve beslissing op de vergunningaanvraag. Het kabinet zet daarom in op verdere invoering van de *lex silencio* in Nederland. Daarnaast is invoering van de *lex silencio* bij vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen een verplichting op grond van die richtlijn. Op deze verplichting zijn wel uitzonderingen mogelijk als daar dringende redenen van algemeen belang voor zijn.

Om tot de selectie van vergunningstelsels² te komen waar de *lex silencio* wordt ingevoerd is een zorgvuldig proces ingezet. Mede op basis van de voorlichting van de Raad van State is het kabinetsstandpunt *lex silencio* opgesteld. Daarin is aangegeven dat de verdere invoering van de *lex silencio* bij de Rijksvergunningstelsels plaats zal vinden met een doorlichting van alle deze stelsels. Ook is in dit kabinetsstandpunt aangegeven hoe de *lex silencio* vorm zal krijgen. In deze brief zijn de resultaten voor de Rijksvergunningstelsels opgenomen. Voor de autonome gemeentelijke vergunningen is een apart traject opgezet.

De lex silencio

Bij de verdere invoering van de *lex silencio* is van een aantal uitgangspunten uitgegaan. Zo is het afschaffen van een vergunning met omzetting in algemene regels met eventueel een

¹ Kamerstukken 2007-2008, TK 29 515 nr. 224

² Een vergunning is de beschikking op een aanvraag, die toestaat voorgenomen activiteiten te verrichten die in de wet- of regelgeving verboden zijn.

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
--		

Hoofdkantoor	Telefoon 070-379 6106
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax 070-379 6154
Postbus 20101	Email f.heemskerk@minez.nl
2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl

Behandeld door
mw. dr. P.M. Slangen
<i>Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden</i>

meldingsplicht te prefereren boven het in stand houden van het stelsel en invoeren van de lex silencio. Als een vergunningstelsel in aanmerking kwam voor de lex silencio is nog een keer gekeken of het stelsel toch kon worden afgeschaft of omgezet in algemene regels met eventueel een meldingsplicht. Daarnaast is het bij de invoering lex silencio van belang dat de rechten van derden niet aangetast worden. In de Algemene wet bestuursrecht wordt via de Dienstenwet in algemene zin geregeld hoe de lex silencio bij voorkeur vorm dient te krijgen indien deze wordt ingevoerd. Borging van de rechten van derden is hier onderdeel van (als deze rechten aan de orde zijn).

De lex silencio is een stok achter de deur om er voor te zorgen dat beslissingen op tijd worden genomen. Verreweg de meeste vergunningen zullen gewoon door het desbetreffende bestuursorgaan beoordeeld worden en zullen dus normale besluitvorming kennen. Voor de vergunningen die met lex silencio worden afgegeven zullen de voorschriften die normaal aan vergunningen worden verbonden nog steeds gelden. Ook zal een vergunning met lex silencio nooit iets toe kunnen staan dat tegen bestaande wet- en regelgeving in gaat.

De lex silencio zorgt ervoor dat als binnen de daarvoor gestelde termijn geen besluit wordt genomen over het al dan niet afgeven van een vergunning, de vergunning wordt geacht te zijn afgegeven. Dit is niet de enige mogelijkheid om snelheid in de besluitvormingsprocedure voor afgifte van vergunningen te bevorderen. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen³ voorziet in twee andere middelen om een tijdige vergunningverlening te bevorderen. In de eerste plaats kan de aanvrager een dwangsom van het bestuursorgaan vorderen, wanneer deze niet binnen de gestelde termijn beslist op een aanvraag. De dwangsom wordt verbeurd voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke is en kan oplopen tot een maximum van €1260. In de tweede plaats heeft de aanvrager de mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen bij de rechter, zonder dat eerst een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan hoeft te worden ingediend. In sommige gevallen is de invoering van de lex silencio positivo een geschikt instrument, in andere gevallen, bijvoorbeeld bij mogelijke risico's voor derdebelanghebbenden, is het wenselijk om gebruik te maken van de mogelijkheden van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

Internationaal

Dit voorjaar en zomer is een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de lex silencio.⁴ De lex silencio komt voor in verschillende landen in Europa en Latijns-Amerika. Vrijwel alle landen, en ook Nederland, kennen de lex silencio bij de bouwvergunning. Ook is de lex silencio een veel voorkomende figuur bij verlenging of herhaalde aanvraag van vergunningen.

³ Wet is aangenomen, inwerkingtreding zo spoedig mogelijk.

⁴ Onderzoek onder leiding van dr. Oswald Jansen van de Universiteit Utrecht. Het volledige rapport, inclusief alle wetsteksten in de originele taal is te vinden op www.rr.nl

Vaak kan de conclusie getrokken worden, dat als er veel stelsels met *lex silencio* zijn, er ook veel vergunningstelsels zijn. Kenmerkende voorbeelden hiervoor zijn Frankrijk en Peru⁵. In Frankrijk zijn er veel vergunningen met *lex silencio* in de Arbeidswet.⁶ Nederland kent dit soort vergunningen niet.

De *lex silencio* komt vaak voor bij vergunningen die allerlei economische activiteiten toestaan. Dit soort vergunningen was in Nederland in de Vestigingswet geregeld. Deze wet is na een aantal keer vereenvoudigingen in 2007 volledig afgeschaft.

Spanje is het bekendste voorbeeld waar de *lex silencio* is ingevoerd. Op het eerste gezicht lijkt de *lex silencio* het dominante systeem in Spanje. Ook hier is echter het merendeel van de vergunningstelsels (op het centrale niveau) van *lex silencio* uitgesloten.

Opzet onderzoek

Om te bepalen waar de *lex silencio* kan worden ingevoerd zijn alle vergunningstelsels gebaseerd op Rijksregelgeving doorgelicht. De aanpak kende drie stappen.

Eerst is gekeken waar het juridisch-technisch onmogelijk is om de *lex silencio* in te voeren.

Hiervoor is een aantal criteria ontwikkeld, bijvoorbeeld vergunningen waar geen vaste voorwaarden zijn (of zijn te definiëren in geval van *lex silencio*), vergunningen die schaarste regelen en strijdigheid met Europese richtlijnen en andere internationale verdragen. In de bijlage staat een opsomming van de criteria, waarbij per criterium met een voorbeeld is aangegeven hoe deze is toegepast.

Vergunningstelsels die door deze selectie heen kwamen zijn op de basislijst geplaatst. Voor de basislijst is per vergunningstelsel bepaald wat het maatschappelijk risico van invoering van de *lex silencio* is. Het kabinet heeft vervolgens afgewogen welk maatschappelijk risico nog acceptabel is gezien de maatschappelijke baten van gegarandeerde tijdige besluitvorming.

Als een vergunningstelsel in aanmerking komt voor de *lex silencio*, kan dat een aanwijzing zijn dat het vergunningstelsel ook afgeschaft kan worden. Er is dan ook voor alle vergunningstelsels waar het mogelijk is de *lex silencio* in te voeren nog een keer gekeken of het mogelijk is dit stelsel af te schaffen.

Het onderzoek kende een begeleidingscommissie onder leiding van de heer Arie Kraaijeveld. Daarnaast hadden vertegenwoordigers van VNO-NCW, Bouwend Nederland (namens MKB-NL), Koninklijke Horeca Nederland, en de departementen Justitie (expertise bestuursrecht), BZK (AL burger) en de Regiegroep Regeldruk zitting in de begeleidingscommissie.

⁵ Bij Peru gaat het om in totaal 893 vergunningstelsels met *lex silencio*. Maar Peru kent dan ook in totaal 1873 stelsels, zo'n 1000 stelsels meer dan Nederland. Het aantal vergunningen waar de *lex silencio positivo* is ingevoerd in Peru is zo exact te bepalen omdat Peru sinds enige tijd heeft ingevoerd dat alle procedures helder beschreven moeten zijn in zogeheten TUPA's (Texto Único de Procedimientos Administrativos). In deze TUPA's staan alle administratieve procedures in detail uitgelegd (naam, doel benodigde documenten, welke stappen gezet moeten worden, beslissend departement, adres, toepassing *lex silencio positivo* of *negativo* en wettelijke grondslag). Deze procedures zijn allemaal te benaderen via een centrale website (<http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/>).

⁶ Bijvoorbeeld toestemming om een minderjarige in te huren, om jonge werknemers 's nachts te laten werken, om de duur van een contract van een stagiair te wijzigen.

Resultaten

In Nederland zijn in 2006 alle vergunningen doorgelicht op mogelijkheid van vereenvoudiging. In het rapport van deze doorlichting wordt dan ook het volgende geconcludeerd: “De algemene bevinding is dat er in 2006 reeds veel vergunningstelsels die eenvoudig zijn qua regelgeving, of waarbij geen sprake is van een belangenconflict, zijn voorgedragen voor de lex silencio of zijn vereenvoudigd. Het onderhavige onderzoek is derhalve een soort van naspoeling geweest om overgebleven vergunningen, die bij de vorige scan zijn achtergebleven, op te vangen. Het laaghangende fruit is inmiddels geplukt.”

Belangrijke voorbeelden van al bestaande lex silencio in Nederland zijn de bouw- en monumentenvergunning (gaan op in de Omgevingsvergunning, welke ook een lex silencio zal kennen voor de reguliere procedure). Daarnaast kennen bijvoorbeeld EZ en LNV al een aantal kleinere stelsels waar de lex silencio reeds is ingevoerd.⁷ Ook V&W heeft bij een aantal stelsels de lex silencio ingevoerd. Belangrijkste voorbeeld is de ritmachtigen voor goederenvervoer op de weg.

Uit het onderzoek zijn in totaal 49 stelsels gekomen waar mogelijkheden worden gezien voor de lex silencio. Ook is voor een aantal stelsels geadviseerd deze af te schaffen of om te zetten in algemene regels (eventueel met een meldingsplicht). Het kabinet heeft voor ieder van deze stelsels gekeken of de lex silencio daadwerkelijk wordt ingevoerd, of dat er mogelijk voor andere maatregelen moet worden gekozen. Ook is er in een aantal gevallen gekozen om de lex silencio niet in te voeren, omdat sprake is van een lopend wetgevingstraject, er sprake is van specifieke maatschappelijke risico's of omdat de vergunningen per ommegaande of binnen een zeer korte tijd worden verleend.

De lex silencio zal bij de volgende stelsels worden ingevoerd:

	Departement	Naam vergunning	Opmerkingen
1	VWS	Warenwet: besluit tatoeages en piercings	Loopt mee in aanpassingswet dienstenrichtlijn, naar Tweede Kamer 1 ^{ste} kwartaal 2009
2	SZW	Ontheffing verzekeringsplicht voor personen die aanspraak maken op een buitenlandse regeling	Verzamelwet, SZW beziet nog mogelijkheden voor vereenvoudiging van deze vergunning
3	SZW	Ontheffing verzekeringsplicht volksverzekeringen en werknemersverzekeringen voor gemoedsbezwaarden	Verzamelwet, SZW beziet nog mogelijkheden voor vereenvoudiging van deze vergunning
4	Justitie	Ontheffing opleidingseis particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	Loopt mee in aanpassingswet dienstenrichtlijn, naar Tweede Kamer 1 ^{ste} kwartaal 2009
5	V&W	Taxivervoer (Vergunning taxiondernemer)	Het beleid voor het taxivervoer en de instrumentatie daarvan is op dit moment onderwerp van overleg met medeoverheden, de taxibranche, consumentenorganisaties, etc. Indien bij de uitwerking daarvan wordt gekozen voor vergunningstelsels, zal waar mogelijk, invoering van de lex silencio positivo overwogen worden. Het moment is echter niet geschikt daarover nu besluiten te nemen, omdat
6	V&W	Chauffeurspas taxi (volledig)	
7	V&W	Chauffeurspas taxi (beperkt)	
8	V&W	Toelating van taxivervoer (voor buitenlandse vervoerders)	

⁷ Zie bijlage voor een overzicht van alle vergunningstelsels met (voorgenomen) lex silencio in Nederland.

			de uitwerking van de toekomstvisie taxi de komende periode juist volop gaande is.
9	VROM	Registratie lijst vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afval	Loopt mee in aanpassingswet dienstenrichtlijn, naar Tweede Kamer 1 ^{ste} kwartaal 2009
10	VROM	Ontheffing verbrandingsverbod afvalstoffen	Verzamelwet
11	VROM	Vergunning tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van woonruimte	Verzamelwet
12	Financiën	Ontheffing elektronische aangifte ondernemers	Verzamelwet
13	Financiën	Vergunning verhoudingsgetal in de afvalstoffenbelasting	Verzamelwet
14	Financiën	Aanwijzing ander tijdvak waarover een teruggaaf van kolenbelasting wordt verleend ⁸	Verzamelwet
15	Financiën	Aanwijzing ander tijdvak waarover een teruggaaf van energiebelasting wordt verleend ⁸	Verzamelwet
16	Financiën	Toestemming afwijkende inrichting meetstaat grondwaterbelasting	Verzamelwet
17	Financiën	Ontheffing van verplichtingen met betrekking tot de plaatsing van watermeters voor de grondwaterbelasting	Verzamelwet
18	Financiën	Vergunning leiding bedrijf voor woon-werkverkeer met buitenlands kenteken voor de BPM	Verzamelwet
19	Financiën	Vergunning werknemer voor woon-werkverkeer met buitenlands kenteken voor de BPM	Verzamelwet
20	Financiën	Vergunning leiding bedrijf voor woon-werkverkeer met buitenlands kenteken voor de MRB	Verzamelwet
21	Financiën	Vergunning werknemer voor woon-werkverkeer met buitenlands kenteken voor de MRB	Verzamelwet
22	EZ	Toestemming overdracht opslagvergunning Mijnbouwwet ⁹	1 vergunning per jaar Loopt mee in aanpassingswet dienstenrichtlijn, naar Tweede Kamer 1 ^{ste} kwartaal 2009
23	EZ	Toestemming overdracht opsporings- en winningsvergunning Mijnbouwwet ⁹	22 vergunningen per jaar Loopt mee in wijziging mijnbouwwet die start begin 2009
24	Defensie	Toestemming dragen uniformkleding en onderscheidingsteken	Iedere keer als een studentenweerberaad in uniform wil deelnemen aan een manifestatie

⁸ De invoering van de lex silencio bij deze twee vergunningstelsels is het resultaat van een eigen controle op volledigheid van het bestand aan doorgelichte vergunningstelsels door het ministerie van Financiën zelf.

⁹ De invoering van de lex silencio bij de twee vergunningstelsels van EZ is het resultaat van een gelijktijdige doorlichting van het ministerie van EZ zelf, welke mede in het kader van de Dienstenrichtlijn is uitgevoerd.

			wordt deze deelname in uniform vooraf beoordeeld. ¹⁰ Het gaat hierbij om officiële gelegenheden, bijvoorbeeld Koninginnedag en herdenkingen. Gereed medio 2009
--	--	--	---

Daarnaast worden de volgende maatregelen getroffen.

	Departement	Naam vergunning	Aard wijziging
1	BZK	Machtiging voor het invoeren van draagbare blustoestellen voor experimentele doeleinden, exposities, het gebruik als monster voor een te verrichten keuring of voor tijdelijk verblijf zonder het oogmerk van verhandelen voor gebruik (artikel 4 van het besluit draagbare blustoestellen 1997)	Wordt omgezet in een melding
2	LNV	Jachtakte	Geldigheidstermijn vergunning wordt verlengd van 1 naar 5 jaar (Realisatie deze kabinetsperiode in kader van herijking natuurregeling n.a.v. uitgebracht kabinetsstandpunt Evaluatie Natuurwetten)
3	LNV	Toestemming wijziging tenaamstelling contingent	Wordt omgezet in melding (Realisatie per 1 juli 2009 in kader van nieuwe Regeling instandhoudingmaatregelen zeevisserij)
4	LNV	Vergunning visserij vaste vistuigen aanvragen	Voor beroepsmatige visserij is lex silencio niet mogelijk, want het aantal vergunningen is bevroren. Er is een vrijstellingsregeling voor de belangrijke categorie vissers in vaste visvakken waar de Staat ook al privaatrechtelijke huurovereenkomsten heeft met betrokkenen. Bij deze categorie is dus helemaal geen vergunning meer nodig (afschaffing). Daarnaast zal voor de recreatieve sector bekeken worden of er mogelijkheden zijn om algemene regels te introduceren. (Realisatie in 2009).
5	OCW	Toelating ligplaatsonderwijs	Omzetten in algemene regels en meldingsplicht
6	Justitie	Vergunning goededoelenkansspelen (als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de Kansspelen) ¹¹	In de herziene Wet op de Kansspelen zal dit deels worden omgezet in algemene regels met meldingsplicht; bij een prijzengeld tot €1.500 kan worden volstaan met een melding aan de

¹⁰ Het advies van de B&A groep was om de toestemming dragen uniformkleding en onderscheidingsteken om te zetten in algemene regels met meldingsplicht. Deze aanbeveling is niet overgenomen, maar er is wel besloten tot het invoeren van de lex silencio. Reden voor het in stand houden van de toestemming is dat het verschijnen van personen in niet-correcte of verwarringwekkende uniformen op het moment van constatering niet omkeerbaar is. De noodzaak van een voorafgaande toestemming voor deelname vindt haar rechtvaardiging in aspecten van protocol, traditie en uitstraling naar het ministerie van Defensie, bij voorbeeld bij officiële gelegenheden als Koninginnedag en herdenkingen.

¹¹ In het rapport van B&A heeft deze vergunning op een enkele plek de naam kleine kansspelen gekregen. De juiste benaming is echter vergunning goededoelenkansspelen.

			burgemeester. Voor een hoger bedrag aan prijzen zal nog steeds een vergunning van de burgemeester dan wel de Minister van Justitie nodig zijn, gelet op de noodzakelijk geachte consumentenbescherming.
7	VWS	Wet op de dierproeven: verzoek vrijstelling werken met gefokte dieren	Verkenning naar mogelijkheid van omzetten in algemene regels met meldingsplicht
8	SZW	Tewerkstellingsvergunning artikel 5 en 6 (3 stelsels)	<p>Het kabinet acht de invoering van de lex silencio bij de tewerkstellingsvergunning te risicovol. Fraude is en blijft een reëel probleem bij dit onderwerp.</p> <p>Het kabinet zet wel in op een verdere lastenverlaging van de twv, waarbij uitgegaan wordt van het principe dat betrouwbaarheid van bedrijven beloond moet worden.</p> <p>Daarvoor zal onderzocht worden of het principe van erkende referenten, welke ontwikkeld is in het kader van modern migratiebeleid, ook bij de Wav/ twv kan worden toegepast. Erkende referenten worden behandeld als betrouwbare partijen (meestal bedrijven), van wie de aanvraag vooraf minder zwaar getoetst zal worden. Dit onderzoek zal in ieder geval de volgende twee componenten kennen. Ten eerste de mogelijkheid om referenten die op het gebied van de verblijfsvergunning erkend zijn, automatisch ook te erkennen als referent voor de Wav/twv, voor zover het gaat om zogeheten samenloopvergunningen (gevallen waarin zowel een twv als een verblijfsvergunning nodig is). Ten tweede het invoeren van een systeem van referenten voor de verstrekking van twv 's waarbij geen MVV of visa kort verblijf nodig zijn (twv's die bijvoorbeeld aangevraagd worden binnen de EU). Resultaten van het onderzoek zullen eerste helft 2009 aan de TK gerapporteerd worden.</p>
9	EZ	Register merkengemachtigden ⁸	Gaat om het uiteindelijk niet invoeren van de titel merkengemachtigde en het schrappen van de bijbehorende bepalingen.

Bij een aantal vergunningstelsels is het advies van het onderzoeksbureau niet overgenomen. Deze stelsels zijn, met onderbouwing, opgenomen in de tabel in de bijlage.

Conclusie

Er zal bij 24 stelsels de lex silencio worden ingevoerd. Deze stelsels komen bij de 21 stelsels waar de lex silencio al bestaat, of waar is besloten tot invoering van de lex silencio (zie bijlage voor overzicht).

Zoals hierboven al is aangegeven, is de insteek van het kabinet altijd geweest dat het afschaffen van een vergunning, of omzetten in algemene regels (met eventueel een meldingsplicht) te verkiezen is boven het in stand houden van de vergunning met invoering van lex silencio. Ook

bij de lijst van voorstellen voor *lex silencio* uit het huidige onderzoek is steeds gekeken of verdergaande maatregelen mogelijk waren.

In 2006 zijn alle vergunningen doorgelicht op nut en noodzaak. Een flink aantal vergunningstelsels is of wordt naar aanleiding van deze doorlichting afgeschaft en/of omgezet in algemene regels (met eventueel meldingsplicht).

Met de conclusies van deze doorlichting zijn de activiteiten om regeldruk in het algemeen en vergunninglast in het bijzonder niet afgerond. Er wordt, in samenwerking met het bedrijfsleven, op verschillende manieren gewerkt aan de vermindering van regeldruk. Zoals bijvoorbeeld het implementeren van de aanbevelingen van de fundamentele verkenningen geweest bij de bouw en het transport.¹²

Daadwerkelijke invoering *lex silencio*

Invoering van de *lex silencio* bij de geselecteerde vergunningen zal via een aantal trajecten verlopen. Bij vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen zal de benodigde wetswijziging via de aanpassingswet dienstenrichtlijn gerealiseerd worden. Daarnaast is er een aantal vergunningen, waarbij, indien voor vergunningstelsels gekozen wordt, invoering van de *lex silencio* overwogen zal worden in lopende herzieningstrajecten (bijvoorbeeld bij de taxiwet). Voor de overige vergunningen zal de snelste manier van invoering, zoals door een verzamelwet, van de *lex silencio* worden gekozen.

Mede namens de minister van Justitie,

(w.g.) drs. F. Heemskerk

¹² De rapporten van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker) en de commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen (Commissie Noordzij) zijn op 11 juli jongstleden aan de TK aangeboden.

Bijlage

1. Opzet Onderzoek

Om te bepalen waar de lex silencio kan worden ingevoerd zijn alle vergunningstelsels gebaseerd op Rijksregelgeving doorgelicht. De aanpak kende drie stappen.

Voor de doorlichting is begonnen met het overzicht van alle vergunningstelsels dat voor het project Vereenvoudiging Vergunningen is opgesteld. Vergunningstelsels waarvan tijdens dat project is besloten dat ze afgeschaft moeten worden zijn natuurlijk verder buiten beschouwing gelaten. Dit gaf een startlijst van in totaal 826 vergunningstelsels. Een aantal van deze vergunningstelsels zijn buiten beschouwing gelaten. Dit zijn onder andere vergunningstelsels waar de lex silencio al is ingevoerd, of waar besloten is tot invoering. Ook is van een aantal vergunningstelsels alsnog besloten dat ze afgeschaft kunnen worden. Bij de doorlichting van Vereenvoudiging Vergunningen is een redelijk strenge definitie van vergunning gehanteerd.¹³ Hierdoor is bijvoorbeeld ook inschrijving in het Handelsregister een vergunning. Bij dit soort vergunningen is het niet zinnig om de lex silencio in te voeren.

Hiermee kwam de lijst op 629 vergunningstelsels. Dat is een flink aantal. Er zal geen ondernemer of burger zijn die zoveel vergunningen moet aanvragen. Een aantal vergunningstelsels is voor heel veel burgers en bedrijven relevant. Denk bijvoorbeeld aan de omgevingsvergunning. Maar ook het verlof tot begraving of verbranding zal uiteindelijk voor ons allemaal (door de begrafenisondernemer) worden aangevraagd.

Voorbeelden van vergunningstelsels die slechts voor een selecte groep van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de vergunningen in het kader van de Mijnbouwwet (30 stelsels) of die in het kader van de Kernenergiewet. Ook zijn er veel vergunningstelsels die luchtvaart, spoor en zee- en binnenvaart regelen, of die juist allerlei zaken rond diergezondheid en plantenziekten regelen.

Van de 629 vergunningstelsels bleek dat het bij 564 vergunningstelsels vanwege juridisch-technische redenen niet mogelijk was om de lex silencio in te voeren

1. Juridisch-technische obstakels voor invoering van de lex silencio

Eerst is gekeken waar het juridisch-technisch onmogelijk is om de lex silencio in te voeren. Dat is gedaan middels onderstaande criteria.

Geen eenvoudiger vergunning met vaste voorwaarden of waarvoor vaste voorwaarden zijn te stellen.

Bijvoorbeeld: Besluit luchtfotografie. Vergunning voor het maken van foto's van gebieden / objecten uit de lucht.

Bepaalde locaties (bijvoorbeeld munitiedepots) mogen niet worden gefotografeerd (in verband met terroristische dreiging). De vergunning is niet in vaste voorwaarden uit te drukken, zoals het wel of niet maken van foto's van bepaalde gebieden. Geheime locaties worden dan namelijk openbaar. Ook moeten gemaakte foto's worden voorgelegd.

¹³ Een vergunning is de beschikking op een aanvraag, die toestaat voorgenomen activiteiten te verrichten die in de wet- of regelgeving verboden zijn. Een vergunning kan onder een andere vermeldt worden, zoals aanwijzing, certificaat, concessie, erkenning, goedkeuring, inschrijving, machtiging, melding, ontheffing, registratie, toelating, toestemming, vergunning, verklaring en vrijstelling.

Schaarste

Bijvoorbeeld: vergunning frequentieruimte

Een vergunning voor een specifieke frequentieruimte kan maar door één partij worden benut. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij AM/FM frequenties en bij mobiele communicatietoepassingen worden deze frequenties middels een veiling verdeeld.

Belemmeringen op grond van EU-richtlijnen of andere internationale verdragen

Indien een EU-richtlijn of ander internationaal verdrag voorschrijft dat voor vergunningverlening bepaalde onderzoeken worden uitgevoerd of feiten worden vastgesteld, is een vergunning die middels *lex silencio* wordt verleend in strijd met deze richtlijn of verdrag.

Bijvoorbeeld: Besluit stralingsbescherming

Er moet door een werkgever een vergunning worden aangevraagd voor het gebruik van toestellen voor industriële radiografie, bewerking van producten, onderwijsdoeleinden, blootstelling van personen en dieren in het kader van therapeutische werking. Bij de verlening van deze vergunning is het op grond van een EU-richtlijn¹⁴ verplicht om eerst onderzoek te doen naar de veiligheid van de apparatuur en de veiligheid van de personen die er mee werken.

Bijvoorbeeld: Verzoek om toestemming tot opnemng van een kind uit het buitenland ter adoptie
Het Haags adoptieverdrag schrijft voor dat de centrale autoriteit voor vergunningverlening onder meer onderzoek doet naar de achtergrond en levensloop van de verzoeker en het kind.

Vaststellen feiten

Bijvoorbeeld: Ontheffing van indiening van een volledig veiligheidsrapport.

Bij het drijven van een inrichting waarin gevaarlijke stoffen krachtens vergunning aanwezig mogen zijn (of kan worden gevormd), is men verplicht een volledig veiligheidsrapport in te dienen. Hierop kan een ontheffing worden aangevraagd. Bij het beoordelen van deze ontheffing is specifieke, complexe belangenafweging nodig of ten aanzien van het bijzondere geval waarop ontheffing wordt aangevraagd, voldoende kan worden aangetoond dat een volledig veiligheidsrapport met risicoanalyse op de aanwezigheid van de gevaarlijk stof, niet noodzakelijk is om de veiligheid voldoende te garanderen. Hiervoor is vooronderzoek en feitenvaststelling nodig.

Waarborg rechten en plichten

Bijvoorbeeld: Toestemming voor gecontroleerde afvoer naar slachthuis na verplaatsingsverbod.

Het gaat hier om de situatie dat een bedrijf bij wijze van “sanctie” op slot is gezet vanwege het feit dat de dieren op het bedrijf niet (deugdelijk) geïdentificeerd of geregistreerd zijn. Er geldt een verplaatsingsverbod voor de dieren. Uitsluitend om welzijnsredenen kan de VWA dan toestemming verlenen om de wél geregistreerde dieren van dat bedrijf af te voeren naar het slachthuis. Voorafgaand overleg is daarmee noodzakelijk.

Rechten van derden niet gewaarborgd

Middels de Dienstenwet wordt in de Awb in algemene zin geregeld hoe een *lex silencio* preferentieel vorm moet krijgen, indien deze bij een vergunningstelsel wordt ingevoerd.

¹⁴ Richtlijn nr. 2003/122/Euratom

Onderdeel van deze regeling zijn artikelen die de rechten van derden regelen. Zo moet een vergunning die middels *lex silencio* wordt afgegeven gepubliceerd worden door het bestuursorgaan en hebben derden het recht om (conform de normale Awb-procedures) bezwaar aan te tekenen. Echter, als een vergunning onder de uitgebreide inspraakprocedure valt, zijn de rechten van derden niet meer gegarandeerd bij verlening middels *lex silencio*. Vergunningen die onder deze procedure vallen komen dan ook niet in aanmerking voor de *lex silencio*.

Bijvoorbeeld: de uitgebreide voorbereidingsprocedure in de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning.

Complexe belangenafweging

Bijvoorbeeld: Ontheffing voor het houden van wedstrijden op de weg

Het houden van of deelnemen aan wedstrijden op de weg is verboden. Omdat maatschappelijk gezien er behoefte kan bestaan hiervan af te wijken voorziet de wet in een ontheffingsmogelijkheid. Bij deze vergunning moeten verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen (economische versus natuurbelangen en openbare veiligheid). Ook zijn de voorwaarden niet goed in algemene bepalingen te vangen.

Fysiek document noodzakelijk

Bijvoorbeeld: Vervangen versleten of verloren meetbrief

Bij aflevering of aanpassing van een schip moet het tonnage van het schip worden vastgesteld. Er wordt geen reis ondernomen tenzij ten behoeve van het schip een meetbrief is afgegeven. Deze meetbrief moet de schipper in alle havens kunnen laten zien.

Overigens komt het regelmatig voor dat een vergunning om meerdere redenen niet geschikt is voor *lex silencio*, bijvoorbeeld èn internationaal rechtelijke belemmeringen èn complexe belangenafweging.

Vergunningstelsels die door deze selectie heen kwamen zijn op de basislijst geplaatst.

2. Maatschappelijk risico

Voor de basislijst is per vergunningstelsel bepaald wat het maatschappelijk risico van invoering van de *lex silencio* is. Het kabinet heeft vervolgens afgewogen welk maatschappelijk risico nog acceptabel is gezien de maatschappelijke baten van gegarandeerde tijdige besluitvorming. Het maatschappelijk risico kent twee componenten, de ernst van het risico en de intensiteit. De ernst van het maatschappelijk risico omvat onder andere de mogelijke effecten op de gezondheid en veiligheid van personen en van dieren, de mogelijke financiële gevolgen voor individuen en voor organisaties, de omgevingskwaliteit (vooral hinder en overlast in de woonomgeving) en milieu- en natuurwaarden.¹⁵ Bij de intensiteit van het risico is onder andere gekeken naar de kans op schade, de (on)omkeerbaarheid en de tijdsduur van de schade. Deze waarden zijn gebruikt om het maatschappelijk risico in drie klassen in te delen:

- Gering maatschappelijk risico
- Enig maatschappelijk risico
- Groot maatschappelijk risico

¹⁵ Voor een verdere uitleg van bepalen van maatschappelijk risico zie onderliggend rapport B&A

3. Afschaffen mogelijk?

Het geheel laten vervallen van een vergunningstelsel, of omzetten in algemene regels met eventueel een meldingsplicht heeft de voorkeur boven het in stand houden van het vergunningstelsel met invoering van de lex silencio. Het kabinet heeft in 2006 met het Project vereenvoudiging vergunningen alle vergunningstelsels getoetst op nut en noodzaak. In het onderzoek naar de toepasbaarheid van de lex silencio, dat thans aan de orde is, is bekeken of de overgebleven vergunningstelsel in aanmerking komen voor de lex silencio. Als laatste stap is voor alle vergunningstelsels waar het mogelijk is de lex silencio in te voeren nog een keer gekeken of afschaffen mogelijk is. Als een vergunningstelsel in aanmerking komt voor de lex silencio, kan dat immers een aanwijzing zijn dat het vergunningstelsel ook afgeschaft kan worden.

Het kabinet wil enkele jaren na de invoering van de lex silencio door middel van een evaluatie het effect van instrumenten zoals de lex silencio op het niet tijdig beslissen bekijken. Bij die evaluatie kan ook worden meegenomen of afschaffing of omzetting van de vergunningstelsels waar lex silencio is ingevoerd alsnog mogelijk is. Wanneer immers veelvuldig vergunningen van rechtswege worden verleend, kan dit erop duiden dat een voorafgaande beoordeling door een bestuursorgaan niet langer noodzakelijk is.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door de B&A groep in de periode mei – juli 2008. De onderzoekers hebben alle vergunningstelsels doorgelicht, en de conceptconclusies aan de departementen voorgelegd voor controle op juistheid. Het onderzoek kende een begeleidingscommissie onder leiding van de heer Arie Kraaijeveld. Daarnaast hadden vertegenwoordigers van VNO-NCW, Bouwend Nederland (namens MKB-NL), Koninklijke Horeca Nederland, en de departementen Justitie (expertise bestuursrecht), BZK (AL burger) en de Regiegroep Regeldruk zitting in de begeleidingscommissie.

2. De vergunningen waar al eerder besloten is tot invoering lex silencio

Departement	Vergunningstelsel	Aantallen per jaar	Invoering per
VROM	Omgevingsvergunning ¹⁶ (reguliere procedure)	Circa 150.000 reguliere vergunningen	Richtdatum 01-01-2010
VROM	Toestemming onttrekken woningen bestand sociale huursector	19	Ingevoerd
VROM	Melding sanering Besluit uniforme saneringen	750	Ingevoerd
VROM	Wijziging woonfunctie van gebouwen, toestemming splitsen woningen in appartementenrechten		Invoering per 2010
LNV	Aanvraag tot kleine		Ingevoerd

¹⁶ Door de invoering van de omgevingsvergunning zal de lex silencio ingevoerd worden voor een groter aantal gevallen, te weten alle gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is.

	wijziging registratie diergeneesmiddel		
LNV	Registratie vertegenwoordigers van diervoederbedrijven in derde landen die invoeren binnen de EU	30	Ingevoerd
LNV	Registratie zelfmengende veehouders voor diervoeders met dierlijke eiwitten	1500	Ingevoerd
LNV	Toestemming doorvoer dierlijke producten		Ingevoerd
LNV	Vergunning invoer handelsmonster dierlijke producten		Ingevoerd
OCW	Vergunning Monumentenwet	Zal opgaan in Omgevingsvergunning	Ingevoerd
EZ	Instemming ingebruikname pijplijn	9	Ingevoerd
EZ	Instemming ingebruikname herstellde pijplijn	2	Ingevoerd
EZ	Instemming sluitingsplan	10	Ingevoerd
EZ	Instemming plaatsing mijnbouwinstallatie	9	Wordt ingevoerd
EZ	Vergunningsaanvraag concentratie	1	Ingevoerd
EZ	Melding concentratie	83	Ingevoerd
EZ	Instemming rampenbestrijdingsplan	1	Wordt ingevoerd
EZ	Instemming verwijderingsplan	1	Wordt ingevoerd
EZ	Vergunningsaanvraag concentratie		ingevoerd
V&W	Ritmachtigingen, wet goederenvervoer over de weg	50.000	Ingevoerd
V&W	Communautaire vergunning voor het vervoeren van personen per bus	110	Ingevoerd
V&W	Bestuurdersattest Voor bestuurders van buiten EU, wet goederenvervoer over de weg	800	Ingevoerd
Totaal	21 (monumentenwet wordt niet meegerekend omdat deze zal opgaan in de omgevingsvergunning)	Ca. 205.000	

3. Overige resultaten onderzoek

In het onderzoek zijn de vergunningen die door de juridisch-technische toets kwamen in drie categorieën ingedeeld, namelijk gering, enig en groot maatschappelijk risico. Het kabinet heeft de vergunningen die in de categorie groot maatschappelijk risico vielen op voorhand uitgesloten van invoering van lex silencio. Bij de categorieën gering en enig maatschappelijk risico was de inzet om de lex silencio in te voeren. Daarbij is voor een aantal vergunningen alsnog besloten dat invoering van de lex silencio niet opportuun was. In onderstaande tabel is per vergunningstelsel aangegeven waarom bij deze stelsels alsnog besloten is de lex silencio niet in te voeren.

Reden dat advies lex silencio invoeren of omzetten in algemene regels (met evt. meldingsplicht) niet wordt overgenomen		
Departement	Naam vergunningstelsel	Achtergrond
BZK	Ontheffing bewaartermijn asbus	Verplichting is maar 1 maand, toestemming kortere termijn komt dus altijd sneller, en anders automatisch als verplichte bewaartermijn van 1 maand overschreden is. Reden om LS niet in te voeren is dat het een risico voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek met zich meebrengt.
BZK	Ontheffing bewaartermijn uit buitenland afkomstige asbus	Verplichting is maar 1 maand, toestemming kortere termijn komt dus altijd sneller, en anders automatisch als verplichte bewaartermijn van 1 maand overschreden is. Reden om LS niet in te voeren is dat het een risico voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek met zich meebrengt.
BZK	Ontheffing verbod op balseming	Vergunning wordt in verband met lijkontbinding per ommegaande /binnen enkele uren door de minister van VWS afgegeven
BZK	Invoer in Nederland van lijk van persoon die is overleden op installaties ter zee	Vergunning wordt per ommegaande /binnen enkele uren afgegeven. Reden om LS niet in te voeren is dat het een risico voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek met zich meebrengt.
V&W	Erkenning bedrijf (bijlage 2 luchtvaartuigen)	Het moment van de beslissing wordt bepaald door het moment dat de aanvrager de vereiste informatie levert. Er moet een handboek opgeleverd worden, het bedrijf moet aantonen over een kwaliteitssysteem te beschikken dat waarborgt dat onderhoudswerkzaamheden voldoen aan vereisten en niet tot onveilige situaties leiden.
V&W	Toelatingsbewijs examens (basis luchtvaartwet)	In nieuwe EU-regelgeving is invoering lex silencio niet mogelijk.
V&W	Tijdelijke ontheffing kwaliteitszorgsysteem terminal	Vergunning is ter implementatie van EU-richtlijnen maar nog nooit aangevraagd.
Financiën	Kwart-/halfstarief kampeerauto's MRB	MRB, BPM en BZM worden vanaf 2011 omgebouwd tot kilometerbeprijzing. De redengevingen voor vrijstellingen, ontheffingen en dergelijke zullen in dit lopende wetgevingstraject opnieuw moeten worden gewogen onder meer in verband met het vereiste van overbruggingsuitkeringen en dergelijke bij kilometerbeprijzing. Het al of niet toepassen van lex silencio zal in dat kader moeten worden meegewogen. Het wordt niet zinvol geacht tegelijkertijd nog de vrijstellingen in de MRB, BPM en BZM waarbij feitelijke omstandigheden en controle een belangrijke rol spelen (deze belastingen hanteren andere uitgangspunten dan de
Financiën	Vergunning gebruik voor geringe afstand MRB	
Financiën	Vergunning gebruik voor geringe afstand BPM	
Financiën	Vergunning gebruik voor geringe afstand BZM	
Financiën	Vergunning bedrijfsvoertuigenpark MRB	
Financiën	Vergunning vrijstelling voor bijzondere voertuigen bedrijven	

	(MRB)	kilometerbeprijzing) te bezien op het al of niet toepassen van lex silencio.
Financiën	Vergunning oldtimer vrachtwagens en bussen (MRB)	
Financiën	Vergunning vrijstelling taxi's en openbaar vervoer in de MRB (voor personenauto's)	
Financiën	Vergunning vrijstelling accijns	Voor deze vergunning geldt dezelfde argumentatie om lex silencio niet toe te passen als die voor de vergunning voor een accijnsgoederenplaats, onder omstandigheden gaat het bij deze vergunning ook om een accijnsgoederenplaats. Maatschappelijk risico wordt in deze gevallen te groot geacht. Toetsing vooraf is nodig. Ook op grond van de horizontale accijnsrichtlijn dienen strikte regels te gelden met betrekking tot het vervaardigen en volgen van accijnsgoederen.
Financiën	Vergunning distilleertoestel vervaardigen / voorhanden hebben	Maatschappelijk risico wordt te groot geacht. Toetsing vooraf is nodig om te bepalen of met een dergelijk toestel accijnsgoederen kunnen worden vervaardigd en zo ja dan moeten dergelijke toestellen kunnen worden voorzien van ambtelijke herkenningmerken (artikel 58 Uitvoeringsregeling accijns). Ook op grond van de horizontale accijnsrichtlijn dienen strikte regels te gelden met betrekking tot het vervaardigen en volgen van accijnsgoederen.
Financiën	Vergunning handel drijven in ruwe tabak	Gezien de korte behandeltermijn van de Douane bij de drie vergunningen die per jaar worden afgegeven is lex silencio niet zinvol. Het maatschappelijk risico is bovendien te groot bij ontbreken van toetsing vooraf omdat bij levering van ruwe tabak aan anderen dan vergunninghouders van accijnsgoederenplaatsen onmiddellijk accijns verschuldigd is naar het tarief van tot verbruik bereide tabak in de vorm van rooktabak. Ook op grond van de horizontale accijnsrichtlijn dienen strikte regels te gelden met betrekking tot het vervaardigen en volgen van accijnsgoederen.
Financiën	Vergunning bij vrijstelling verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten (WVAD)	Voor deze vergunning geldt dezelfde argumentatie om lex silencio niet toe te passen als die voor de vergunning voor een accijnsgoederenplaats, onder omstandigheden gaat het bij deze vergunning ook om een accijnsgoederenplaats. Maatschappelijk risico wordt in deze gevallen te groot geacht. Toetsing vooraf is nodig. Ook op grond van de horizontale accijnsrichtlijn dienen strikte regels te gelden met betrekking tot het vervaardigen en volgen van accijnsgoederen.
Justitie	Ontheffing verbod gebruik handboeien	Het gebruik van handboeien is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, kan leiden tot gebruik van geweld en vrijheidsbeneming. Het gebruik ervan is daarom in beginsel voorbehouden aan de overheid (politie). Uitgangspunt van het beleid is dat alleen in uitzonderlijke gevallen een vergunning wordt verleend aan particuliere organisaties. Vergunning is tot nu toe nog nooit afgegeven. Vergunning wordt in stand gehouden omdat zich in de toekomst mogelijk situaties voor kunnen doen waar verlening toch overweging verdient.
Justitie	Goedkeuring uniform particuliere	Goedkeuring wordt altijd samen met de vergunning voor

	beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	instandhouding van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau afgegeven. Invoeren van lex silencio zou dus tot twee vergunningprocessen, en dus extra regeldruk, leiden.
Justitie	Ontheffing verbod (buitengewone) opsporingsambtenaren om werkzaamheden te verrichten voor een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau	Lex silencio wordt niet ingevoerd omdat de risico's van belangenverstremming en de kans dat politie-informatie op de verkeerde plek terecht komt te groot worden geacht.
SZW	Nieuwe aanvraag vrijstelling	Maatschappelijk risico te groot geacht. Kan grote financiële nadelen voor bedrijfstakpensioenfondsen of voor pensioengerechtigden opleveren.
EZ	Inschrijving register octrooigemachtigden	Toepassing van de lex silencio zou betekenen dat de octrooigemachtigde mag handelen alsof hij in het register zou zijn ingeschreven. Dit leidt tot merkwaardige consequenties. Het Octrooiencentrum Nederland (OCNL) dient namelijk de octrooiaanvraag op formele gronden te toetsen. Dit betekent dat OCNL onder meer nagaat of de persoon die op de octrooiaanvraag als octrooigemachtigde staat aangemerkt daadwerkelijk in het register voorkomt. Indien dat niet het geval is neemt OCNL overeenkomstig de Rijksoctrooiwet 1995 de aanvraag niet in behandeling. Lex silencio wordt bovendien niet ingevoerd omdat inschrijving in het register gepaard gaat met het afleggen van een eed of gelofte door de aankomende octrooigemachtigde.
VWS	Drank- en horecawet: aanvragen vergunning voor horeca / slijtersbedrijf	Invoering lex silencio niet mogelijk wegens mogelijkheid tot Bibob procedures bij deze vergunning
VWS	Drank- en horecawet; ontheffing schenken zonder vergunning tijdens evenementen	Bij lokale evenementen waar alcohol wordt meegebracht is geen vergunning nodig. Indien alcohol wordt verkocht geen lex silencio omdat men voor evenementen zelfde lijn wil aanhouden als voor gewone horeca.
VWS	Wet geneesmiddelenprijzen: aanvraag wijziging vastgelegde prijs	Deze vergunning is in de laatste jaren niet aangevraagd. Optie blijft wel behouden in wetgeving omdat men in de mogelijkheid tot afwijken wil blijven voorzien
VWS	Drank- en horecawet: ontheffing voor (sport)kantines	Herziene Drank- en horecawet wordt komend voorjaar aan TK aangeboden. Omzetten van de ontheffing voor sportkantines zou onwenselijk zijn met het oog op preventiebeleid en voorkomen van klachten over oneerlijke concurrentie.
VWS	Wet ambulancevervoer: regeling beheer gegevens	Stelsel en vergunningen worden vereenvoudigd wetsvoorstel is in behandeling bij de EK
VWS	Wet ambulancevervoer: aanvragen vergunning	In nieuwe wet wordt vergunning pas afgegeven na zwaarwegend advies derde partijen. Stelsel en vergunningen worden vereenvoudigd wetsvoorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer
OCW	Ontheffing eindleeftijd (v)so	In verband met de invoering van 'Passend Onderwijs' zal de Wet op de Expertisecentra (WEC) aanzienlijk worden gewijzigd. Vorm en duur van stages zijn zeker onderdeel van de te wijzigen bepalingen. Voorgesteld wordt om de voor de lex silencio voorgestelde wijzigingen op het terrein van de eindleeftijd en duur van de stage in het
OCW	Ontheffing duur stage (v)so	

		wetgevingstraject WEC mee te nemen. In dat wetgevingstraject zal ook zorgvuldig naar de overige in die wet opgenomen ontheffingen worden gekeken. Het streven is bedoelde wetgeving inwerking te laten treden per 1-8-2011 (VVM).
--	--	---