

2008

Praktisch implementeren van de omgevingsvergunning

Afstudeerscriptie gemeente Haaren



Miranda Janssen

Praktisch implementeren van de omgevingsvergunning

Afstudeerscriptie gemeente Haaren

Auteur:	Miranda Janssen 9952908
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	Tilburg
Afstudeerdocent 1:	Dhr. Ritzen
Afstudeerdocent 2:	Mevr. Nuchelmans
Afstudeerperiode:	februari 2008 – juni 2008
Inleverdatum:	2 juni 2008
Opdrachtgever:	Gemeente Haaren
Afstudeermentor:	Dhr. L. van Beurden

Voorwoord

Eind januari 2008 brak voor mij de laatste periode van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys aan, namelijk de afstudeerperiode.

Voorgaand aan de start van mijn afstudeerstage, was ik voornemens om op het gebied van omgevingsrecht bij een overheidsinstelling af te studeren. Mijn interesse in dit vakgebied is ontstaan tijdens mijn derdejaars meeloopstage van de opleiding, waar ik bij een architecten- en adviesbureau gericht op de agrarische sector werkzaam was. Met de visie, om op het gebied van omgevingsrecht af te studeren, ging ik solliciteren.

Uiteindelijk ben ik, op 6 februari 2008, een onderzoek naar de omgevingsvergunning bij de gemeente Haaren gestart.

Tijdens de afstudeerperiode heb ik erg veel geleerd van collega's, het omgevingsrecht en de gemeentelijke organisatie. Ik wil in het bijzonder Luc van Beurden bedanken voor de stageplek, begeleiding en inzet tijdens deze periode.

Ook wil ik de afstudeerdocenten van de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, de heer Ritzen en mevrouw Nuchelmans bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek.

Het rapport is in het bijzonder geschreven voor de betrokken medewerkers van de gemeente Haaren. Ook fungeert het rapport als afstudeerscriptie wat de Juridische Hogeschool Avans-Fontys een tweede doelgroep maakt. Voor de overige lezers, die geïnteresseerd zijn in de omgevingsvergunning, de daarbij horende veranderingen en het schaduwdraaien met de omgevingsvergunning, is het rapport wellicht interessant om te lezen.

23 mei 2008, Ulicoten

Miranda Janssen

Inhoudsopgave

VERKLARENDE WOORDENLIJST

SAMENVATTING

<u>1. DE INLEIDING.....</u>	<u>10</u>
1.1 DE DOELSTELLING	10
1.2 DE CENTRALE VRAAGSTELLING	10
1.3 DE OPBOUW VAN HET RAPPORT	11
1.4 METHODE VAN ONDERZOEK.....	12
1.5 ORGANISATIEBESCHRIJVING	12
1.6 HET SCHADUWDRAAIEN AFGEBAKEND	14
<u>2. DE OMGEVINGSVERGUNNING IN PERSPECTIEF</u>	<u>15</u>
2.1 VERMINDERING ADMINISTRATIEVE LASTEN	15
2.2 MODERNISERING VROM-REGELGEVING	15
2.3 PROJECTEN IN HAAREN	19
<u>3. PROJECT OMGEVINGSVERGUNNING.....</u>	<u>21</u>
3.1 DEFINITIES.....	21
3.2 DE DOELEN	22
3.3 DE UITGANGSPUNTEN	22
3.4 DE REIKWIJDTE	23
3.5 HET WETTELIJK KADER	24
3.6 STAND VAN ZAKEN INVOERING WABO	32
<u>4. DE TOESTEMMINGEN.....</u>	<u>34</u>
4.1 DE BOUWVERGUNNING	34
4.2 DE RECLAMEVERGUNNING.....	38
4.3 DE IN- EN UITTRITVERGUNNING.....	41
4.4 DE KAPVERGUNNING.....	44
4.5 DE SLOOPVERGUNNING	48
4.6 DE MILIEUMELDING	50
4.7 OVERIGE TOESTEMMINGEN	51

4.8	BEZWAAR & BEROEP	52
5.	<u>INTEGRAAL WERKEN.....</u>	54
5.1	SCHADUWDRAAIEN	54
5.2	DE AANVRAAG	56
5.3	DE ONTVANGSTBEVESTIGING	57
5.4	DE COÖRDINATOR	57
5.5	DE BEHANDELING	59
5.6	DE BESCHIKKING	60
5.7	OVERIGE ASPECTEN.....	60
5.8	DE OMGEVINGSVERGUNNING	63
6.	<u>CONCLUSIES & AANBEVELINGEN</u>	65
6.1	DE OMGEVINGSVERGUNNING IN PERSPECTIE	65
6.2	HET PROJECT OMGEVINGSVERGUNNING	65
6.3	DE TOESTEMMINGEN.....	66
6.4	INTEGRAAL WERKEN.....	69
6.5	PRAKTISCHE IMPLEMENTATIE	71
6.6	OVERIGE ASPECTEN IMPLEMENTATIE OMGEVINGSVERGUNNING	72
	<u>EVALUATIE.....</u>	74
	<u>LITERATUURLIJST.....</u>	75
	<u>BIJLAGEN</u>	79
BIJLAGE 1	<u>OVERZICHT REIKWIJDTE</u>	80
BIJLAGE 2	<u>WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT</u>	84
BIJLAGE 3	<u>REGULIERE EN UITGEBREIDE PROCEDURE.....</u>	85
BIJLAGE 4	<u>CHECKLIST BEPALING COÖRDINATOR</u>	86
BIJLAGE 5	<u>PLAN VAN AANPAK.....</u>	87
BIJLAGE 6	<u>SCHEMA KEUZEMOGELIJKHEDEN</u>	98

Verklarende Woordenlijst

Activiteitenbesluit	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAG	Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen
Bblb	Besluit bouwvergunningsvrij en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken
Bor	Besluit omgevingsrecht
College van b en w	College van burgemeester en wethouders
GS	Gedeputeerde staten
Gw	Grondwet
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit
KCC	Klant Contact Centrum
Mor	Ministeriele regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
Pkb	Planologische kernbeslissing
RvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
SRE	Samenwerkingsverband Regeo Eindhoven
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wm	Wet milieubeheer
WOZ	Wet waardering Onroerende Zaken
Wro	Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening
WRO	Huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Ww	Woningwet

Samenvatting

De omgevingsvergunning is een onderdeel van de modernisering van de VROM-regelgeving. In dit rapport staan de voorbereidingen beschreven, die noodzakelijk zijn om tot de praktische implementatie van de omgevingsvergunning binnen de gemeente Haaren over te kunnen gaan.

Het rapport geeft onder andere een beschrijving van:

- de omgevingsvergunning;
- de veranderingen voor de procedures bij de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning en;
- de keuzemogelijkheden ten behoeve van het schaduwdraaien, integraal werken, met een omgevingsvergunning.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is één integrale vergunning voor fysieke projecten. Een integrale vergunning betekent dat meerdere toestemmingen in één aanvraag zijn verwerkt. Toestemmingen zijn activiteiten waarvoor een ontheffing, vergunning of andere toestemming vereist is. Fysieke projecten zijn projecten bestaande uit één of meer activiteiten/toestemmingen op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en/of milieu.

Naar verwachting, van Minister Cramer, zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), behorend bij de omgevingsvergunning, op 1 januari 2009 in werking treden.

Veranderingen procedures

In dit rapport is voor de bouw-, reclame-, in- en uitrit (uitweg)-, kap-, en sloopvergunning en de milieumelding op grond van artikel 8.41 Wet Milieubeheer beschreven wat de huidige wettelijke en gemeentelijke situatie is en de situatie met de inwerkingtreding van de Wabo.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen rondom deze vergunningen:

- De beslistermijn voor de bouw- en sloopvergunning wordt van 12 naar 8 weken teruggebracht. Door deze termijnbeperking zal de schetsplanprocedure een belangrijkere rol gaan spelen.
- Het onderscheid tussen de lichte- en reguliere bouwvergunning komt te vervallen. Onderzocht moet worden of het bij de inwerkingtreding van de Wabo nog mogelijk en wenselijk is om een "balie(bouw)vergunning" af te geven.
- Het projectbesluit (nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening) zal waarschijnlijk binnen de gemeente Haaren altijd geweigerd worden in combinatie met overige vergunningen uit de omgevingsvergunning.
- De kans dat de reclamevergunning wordt betrokken bij het schaduwdraaien is erg klein, in verband met het beperkt aantal aanvragen per jaar.
- Bij de reclamevergunning waar ook een bouwvergunning moet worden aangevraagd, wordt nu nog alleen de bouwvergunning verleend. In de toekomst - tot de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning- moet er zowel een reclame- als bouwvergunning worden verleend, mogelijk in één beschikking.
- Met betrekking tot de uitwegvergunning zijn er weinig veranderingen als de omgevingsvergunning van kracht wordt. De uitwegvergunning verloopt op dit moment in goede banen. In verband met het beperkte aantal weigeringen op een aanvraag om een uitwegvergunning kan de gemeente een onderzoek starten, in het kader van de deregulering, om de uitwegvergunning af te schaffen.

- Het aantal kapvergunningen zal binnen een korte periode met 75 % worden terug gebracht in verband met de wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening. Daarnaast bestaat het voornemen om een mogelijkheid tot zienswijze in de procedure te voegen. Dit is met de komst van de omgevingsvergunning in principe voor de kapvergunning niet mogelijk. Het is niet verstandig om nu de procedure aan te passen, omdat binnen het jaar al aangepast moet worden aan de omgevingsvergunning.
- de milieumelding haakt aan bij de omgevingsvergunning. Indien er sprake is van een omgevingsvergunning zal de milieumelding als indieningvereiste bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gelden.

Keuzemogelijkheden

Binnen de gemeente Haaren moeten er keuzes gemaakt worden om invulling te geven aan het schaduwdraaien en om tot integraal werken te komen. Met betrekking tot de volgende onderdelen moeten keuzes gemaakt worden:

- wijze van schaduwdraaien (fictie- of non-fictie aanvraag);
- indienen van een aanvraag;
- inboeken van een aanvraag;
- coördinatie;
- verdelen van een aanvraag;
- aanvullende gegevens;
- adviezen (deelvergunningen);
- de beschikking (tegenstrijdige voorschriften);
- intern overleg;
- extern overleg;
- archief;
- mandaat;
- leges;
- formulieren.

De nadruk van het integraal werken ligt met name op de coördinatie. Hoe gaat de gemeente meerdere toestemmingen, vanuit verschillende vakdisciplines, bij elkaar brengen en samenvoegen tot één vergunning?

1. De inleiding

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is bezig met de modernisering van haar regels op het gebied van bouwen, wonen, ruimte, en milieu. Eén van de projecten, in het kader van deze modernisering, is de omgevingsvergunning. Dit is een integrale vergunning voor fysieke projecten.

In 'gemeenteland' wordt regelmatig gesproken over de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is daar al een aantal jaren een hot item. Het project de omgevingsvergunning heeft ondertussen enige vertraging opgelopen door de uitstel van de wet. Of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op de geplande datum en in de huidige vorm inwerking treedt blijft voorlopig onduidelijk.

Ondertussen zijn gemeenten, waterschappen en provincies bezig met de implementatie van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is namelijk een project dat veel wettelijke en organisatorische veranderingen met zich mee brengt.

De gemeente Haaren heeft, ter voorbereiding op de omgevingsvergunning, eind 2007 een quickscan uit laten voeren door het Regionaal Milieu Bedrijf (RMB). In deze quickscan is onderzocht in welke mate de gemeente gereed is voor de implementatie van de omgevingsvergunning.

Naar aanleiding van de resultaten van die quickscan en de wens van het college van burgemeester en wethouders om op een praktische wijze de omgevingsvergunning te implementeren, ontstond het voornemen om te gaan schaduwdraaien met de omgevingsvergunning.

Voordat gestart kan worden met het schaduwdraaien moesten een aantal zaken onderzocht worden.

1.1 De doelstelling

Het onderzoek moet bereiken dat, op 16 mei 2008, een adviesrapport wordt geleverd aan de gemeente Haaren, waarin:

- een beschrijving van de omgevingsvergunning;
- de veranderingen van de procedures bij de inwerkingtreding van de Wabo;
- en de keuzemogelijkheden ten behoeve van het schaduwdraaien met de omgevingsvergunning,

voor de gemeente Haaren worden beschreven, zodat de gemeente Haaren een start kan maken met de praktische implementatie van de omgevingsvergunning, namelijk het schaduwdraaien.

1.2 De centrale vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

"Hoe kan de gemeente Haaren zich op een praktische wijze voorbereiden op de invoering van de omgevingsvergunning op 1 januari 2009, met inachtneming van het wettelijk kader?"

1.3 De opbouw van het rapport

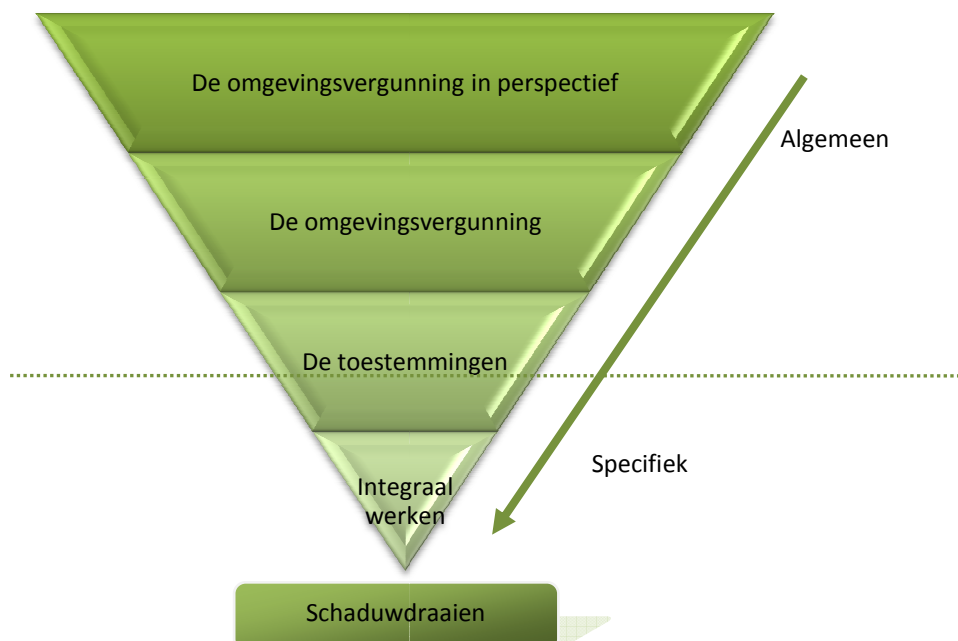
Het rapport is als een soort omgekeerde piramide / trechter opgebouwd. Het rapport start met een relatief algemeen deel en wordt verder toegespitst op de gemeente Haaren en de praktijk: 'het schaduwdraaien'.

Hoofdstuk 2 staat in het teken van het kader waarbinnen het project de omgevingsvergunning zich bevindt. Deze achtergrondinformatie is noodzakelijk voor de overige hoofdstukken en kan een bijdrage leveren aan de implementatie van de omgevingsvergunning binnen de gemeente Haaren, door de relatie met andere projecten te weergeven.

In het daarop volgende hoofdstuk is de materie ook van algemene aard, hetzij iets specifieker gericht op de omgevingsvergunning. Het project de omgevingsvergunning wordt daarin besproken. De reikwijdte, de uitgangspunten en het wettelijk kader zijn onderdelen die zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Deze basiskennis is noodzakelijk voor de overige hoofdstukken en ook dit hoofdstuk kan een bijdrage leveren aan de implementatie van de omgevingsvergunning.

In hoofdstuk 4 wordt de omslag van algemeen naar specifiek (voor de gemeente Haaren) gemaakt. In dit hoofdstuk staan de vergunningen beschreven waar de gemeente mee gaat schaduwdraaien. Wat verandert er voor de vergunningen individueel met de inwerkingtreding van de Wabo? Om deze vraag te beantwoorden is het van belang dat eerst de huidige situatie in kaart wordt gebracht.

Zoals eerder dit hoofdstuk is beschreven, is de omgevingsvergunning een integrale vergunning voor fysieke projecten. In hoofdstuk 5 komen de individuele vergunningen samen en staat integraal werken en coördinatie centraal. Het hoofdstuk weergeeft de keuzes die gemaakt kunnen en moeten worden ten behoeve van het gecoördineerd schaduwdraaien.



1.4 Methode van onderzoek

Het gaat bij dit onderzoek om een kwalitatief onderzoek. Kenmerkend van een kwalitatief onderzoek is dat bij de dataverzameling zoveel mogelijk wordt gericht op de directe waarneming van de onderzoeker. Het is voor de onderzoeker van belang dat deze gebruik maakt van verschillende dataverzamelingsmethoden en informanten.¹

Dataverzameling en data-analyse wisselen zich bij kwalitatief onderzoek af.

Bij de verzameling van gegevens is gebruikt gemaakt van een multimethode aanpak. Er is zowel desk- als fieldresearch toegepast.

Bij de dataverzameling middels deskresearch is vooral gebruik gemaakt van het kennisplein van VROM (www.omgevingsvergunning.vrom.nl), wetteksten, kamerstukken en literatuur.

Ook is bij de dataverzameling gebruik gemaakt van fieldresearch. Bijeenkomsten georganiseerd door het RMB, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), ReGeo (samenwerkingsverband met andere gemeenten) en VROM hebben een bijdrage geleverd aan de dataverzameling.

Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met een aantal werknemers binnen de gemeente Haaren. De werknemers zijn geselecteerd op specialisme. De gesprekken hebben een bijdrage geleverd aan het onderzoek. Daarnaast hadden de gesprekken als doel het creëren van draagvlak bij de medewerkers omtrent de omgevingsvergunning. De opbouw van de gesprekken was telkens gelijk. In het eerste deel heeft onderzoekster een korte presentatie gegeven over de omgevingsvergunning. De stand van zaken binnen de gemeente Haaren omtrent de omgevingsvergunning werd vervolgens besproken. Het laatste en misschien wel belangrijkste onderdeel was de interactie met de medewerkers. Vragen met betrekking tot de implementatie, het schaduwdraaien en vragen vanuit het werkveld werden daarin besproken. Daarnaast zijn de huidige- en toekomstige vergunningen besproken. De gegevens van deze gesprekken zijn per vergunning verwerkt in hoofdstuk 4. Ook zijn de gegevens gebruikt voor de uiteenzetting van keuzes in hoofdstuk 5.

Het onderzoek is hoofdzakelijk binnen het gemeentehuis in Haaren uitgevoerd. Sommige bijeenkomsten of afspraken hebben buiten deze locatie plaatsgevonden. De onderzoeker, Miranda Janssen, een vierdejaars studente HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, heeft het onderzoek in het kader van een afstudeerstage uitgevoerd binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, sectie milieu.

1.5 Organisatiebeschrijving

De "huidige" gemeente Haaren is ontstaan op 1 januari 1996 en bestaat uit de dorpen Haaren, Helvoirt en Esch. Een jaar nadat de herindeling heeft plaatsgevonden, is ook het dorp Biezenmortel toegevoegd aan de gemeente.

Binnen de gemeente zijn ongeveer 14.000 burgers woonachtig. De totale oppervlakte van de gemeente is ongeveer 6.000 ha.

De gemeente vormt een groene buffer tussen de steden Tilburg, 's-Hertogenbosch en Eindhoven. De buffer bestaat uit een aantal bos- en natuurgebieden, waaronder een deel van het Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen, het Helvoirts Broek en het Brokkenbroek. De gemeente heeft, rekening houdend met bovenstaande, de volgende slogan gecreëerd:

"Haaren, een moderne gemeente in een groene omgeving"

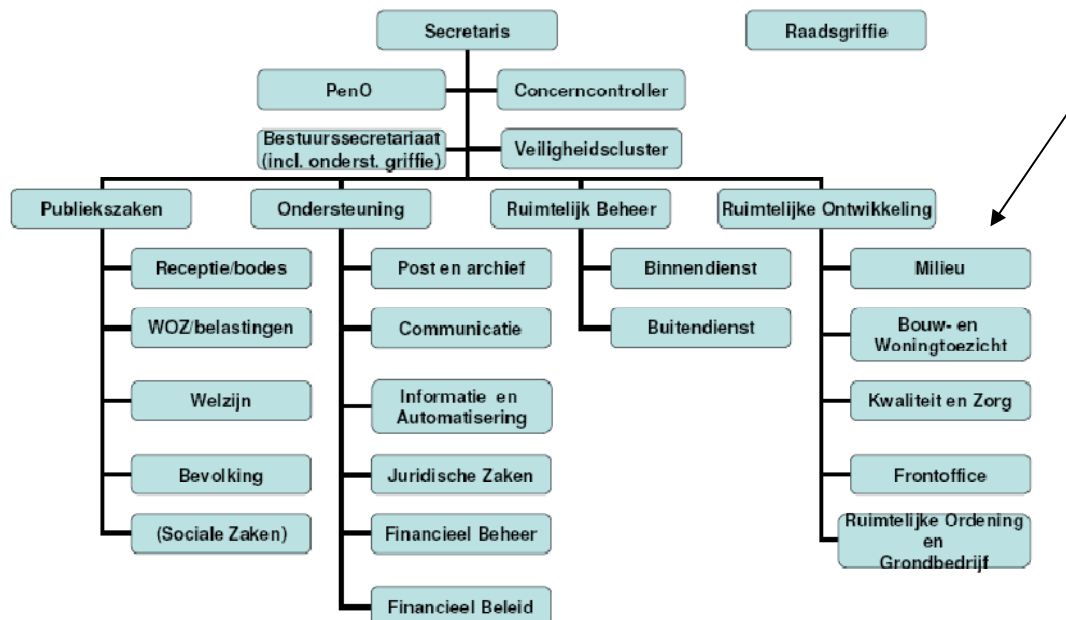
¹ Baarda e.a. 2005, p. 178

Er wordt binnen de gemeente gestreefd naar het versterken en behouden van de karakteristieken van het landschap, een gezonde en duurzame agrarische bedrijfstak, de natuur en recreatiewaarden.

De gemeente als "platte" organisatie telt 95,92 fte's bestaande uit drie lagen, namelijk de gemeentesecretaris, de afdelingshoofden en de afdelingen. Naast de fte's is er een uitbestedingsbudget waarvan derden kunnen worden ingehuurd. Op de volgende bladzijde is een organogram van de gemeente Haaren weergegeven.

Er heerst een familiale en informele sfeer binnen de organisatie. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden, waar mogelijk, zo laag mogelijk in de organisatie gelegd. Uitgangspunt is het resultaat, waar vanuit het managementteam op wordt gestuurd.

Organogram Gemeente Haaren



januari 2007- totale toegestane
formatie 95,92 fte

1.6 Het schaduwdraaien afgebakend

Voorafgaand aan het onderzoek zijn een aantal zaken omtrent de praktische implementatie vastgelegd, namelijk:

- Schaduwdraaien met de omgevingsvergunning

Met slechts aantal van de vergunningen, die in de toekomst als zijnde omgevingsvergunning zullen worden aangemerkt, zal worden schaduwgedraaid. Dit zijn de zogenoemde BRIKS-toestemmingen in combinatie met de milieumelding krachtens art. 8.41 Wet milieubeheer. Onder de BRIKS-toestemmingen worden de volgende vergunningen verstaan:

- de **B**ouwvergunning;
- de **R**eclamevergunning;
- de **I**n –en uitritvergunning;
- de **K**apvergunning;
- de **S**loopvergunning.

Er is voor deze toestemmingen gekozen, omdat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een aanvraagformulier voor de BRIKS-toestemmingen heeft ontwikkeld. Daarnaast is het vanuit de gemeente Haaren wenselijk dat met deze toestemmingen wordt schaduwgedraaid. In het rapport zullen de overige toestemmingen niet of nauwelijks besproken worden.

- Schaduwdraaien op het gebied van vergunningverlening

Het schaduwdraaien en de resultaten van het rapport zijn enkel gericht op de vergunningverlening, in verband met de omvang en mogelijkheden van het schaduwdraaien. Voor de volledigheid zijn in sommige hoofdstukken in het kort aspecten omtrent bezwaar & beroep en handhaving besproken.

2. De omgevingsvergunning in perspectief

Als eerste hoofdstuk wordt het kader, waarbinnen het project de omgevingsvergunning zich bevindt, uiteengezet. De vermindering van administratieve lasten staat daarbij centraal. Een aantal projecten wordt in dit hoofdstuk toegelicht, in verband met de verbondenheid aan de omgevingsvergunning.

In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de projecten die binnen de gemeente Haaren spelen en die in relatie staan met de omgevingsvergunning.

2.1 *Vermindering administratieve lasten*

Het kabinet streeft naar een moderne overheid, waarbij de administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven aanzienlijk verminderen.

Daarom zijn er, onder andere door Ministeries, projecten opgestart die de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven (mede) beogen, bijvoorbeeld:

- "Andere overheid" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- "Bruikbare Rechtsorde" (Ministerie van Justitie);
- "Commissie Stevens", "Meldpunt Strijdige Regels" en "Vereenvoudigingen Vergunningen" (Ministerie van Economische Zaken);
- "Modernisering VROM-regelgeving" (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

Het kabinet wil er ook voor zorgen dat de administratieve lasten afkomstig uit Europa worden verminderd. Ruim veertig procent van alle administratieve lasten is namelijk het gevolg van Europese wet- en regelgeving.²

2.2 *Modernisering VROM-regelgeving*

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is gestart met de modernisering van regels op het gebied van wonen, ruimte en milieu (VROM-regelgeving). Dit blijkt uit de herijkingbrief van 17 oktober 2003 van de toenmalige bewindslieden Dekker en Van Geel van VROM.³

De modernisering van de VROM-regelgeving heeft als doel het streven naar minder, eenvoudigere en effectievere regels. Om dit doel te bereiken zijn er projecten opgestart, namelijk:

- "De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)";
- "Het Activiteitenbesluit";
- "De omgevingsvergunning".

2.2.1 *De nieuwe Wro*

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dateert uit 1965 en is in de loop der jaren een aantal keer aangepast, waardoor de wet onoverzichtelijk is geworden. Een nieuwe Wro is daarom een logische stap. Het nieuwe wetsvoorstel⁴ is in 2006 gepubliceerd in het Staatsblad en zal waarschijnlijk 1 juli 2008 in werking treden.

² <http://www.administratievelasten.nl/administratievelasten_nl/114dce3faa814a56910b2c70db0a8972x1x45897x39.php>

³ Kamerstukken II, 2003/04, 29 282.

⁴ Stb. 2006, 566.

De belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe Wro worden hieronder besproken.

Structuurvisie (art. 2.1 – 2.4 Wro)

De planologische kernbeslissing (pkb), het Streekplan en het structuurplan worden vervangen voor structuurvisies. Het Rijk, provincies en gemeenten stellen een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkeling in een bepaald gebied op. De structuurvisie kan een gebiedsgerichte visie zijn of een visie die betrekking heeft op bepaalde aspecten van het ruimtelijke orderingsbeleid.

Regels met betrekking tot de voorbereiding, vormgeving en inrichting van structuurvisies worden bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om samen met andere gemeenten een structuurvisie op te stellen. De structuurvisie dient om inzicht te krijgen in de gedragslijnen die andere overheden, maatschappelijke organisatie, burgers en bedrijven van de vaststellende overheid kunnen verwachten. Nadat de structuurvisie is vastgesteld, moet het vaststellende overheidsorgaan de structuurvisie gebruiken bij de uitoefening van haar taken.

Bestemmingsplan (art. 3.1, 3.7, 3.8 en 3.9 Wro)

Beleidsdoelen die uit de structuurvisie voortvloeien, worden gerealiseerd in het bestemmingsplan.

De goedkeuringsbevoegdheid die gedeputeerde staten (GS) op dit moment heeft met betrekking tot bestemmingsplannen, zal komen te vervallen. Wel worden er vervangende toetsingsinstrumenten of bevoegdheden toegekend aan GS, namelijk:

- de bevoegdheid om vooraf randvoorwaarden of kwaliteitseisen op te stellen waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen;
- een toetsingsmoment in de bestemmingsplanprocedure;
- de bevoegdheid om een concrete aanwijzing te geven;
- en de bevoegdheid zelf een inpassingsplan vast te stellen.

Op grond van de huidige WRO is een bestemmingsplan alleen verplicht voor de gebieden die niet tot de bebouwde kom behoren (art. 10 WRO). In de nieuwe Wro wordt de gemeente verplicht om voor haar gehele grondgebied bestemmingsplannen op te stellen.

In de nieuwe Wro is opgenomen dat bestemmingsplannen onbepaald met tien jaar mogen worden verlengd, mits een verlengingsbesluit door GS is genomen. Het bestemmingsplan dient een actueel ruimtelijk beleid te zijn. Wanneer er geen verlengingsbesluit is genomen, en het bestemmingsplan is verlopen, kunnen er geen leges geheven worden ten behoeve van dat bestemmingsplan.

De totstandkoming van het bestemmingsplan, dat nu ruim een jaar duurt, zal aanzienlijk veranderen. De toekomstige procedure zal sneller verlopen, namelijk tussen de 20 en 30 weken.

De procedure ziet er als volgt uit:

1. Openbare kennisgeving van het ontwerp;
2. Terinzageligging van het ontwerp en bijbehorende stukken gedurende zes weken en toezending aan GS en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten;
3. Zienswijzen gedurende de termijn van terinzageligging;
4. Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad en de algemene bekendmaking;
5. Mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) binnen zes weken na de bekendmaking;

6. Inwerkingtreding op de dag na afloop van de beroepstermijn, zijnde zes weken na de bekendmaking.

Ontheffingen (art. 3.10 – 3.25 Wro)

De huidige buitenplanse vrijstellingen (art. 19 lid 1 WRO) worden vervangen door het projectbesluit.

Het projectbesluit is een besluit, door de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang. Het besluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing van het project. Daarnaast kunnen er voorschriften en beperkingen worden verbonden aan het besluit.

De totstandkoming van het projectbesluit is gelijk aan de totstandkoming van het bestemmingsplan, zoals hierboven beschreven.

Het projectbesluit moet binnen een jaar nadat het onherroepelijk is geworden, worden ingepast aan het bestemmingsplan.

De tijdelijke ontheffing (art. 17 WRO), "de art. 19 lid 2 en 3 WRO gevallen", de binnenplanse vrijstelling (art. 15 WRO) en de aanlegvergunning blijven bestaan in de nieuwe Wro. Nieuw in het wetsvoorstel is de sloopvergunning. Er is geen sloopvergunning nodig voor het slopen van bouwwerken waar geen bouwvergunning (art. 43 Woningwet (Ww)) voor vereist is.

Beheersverordening (art. 3.38 Wro)

De beheersverordening is een nieuw planologisch instrument. De beheersverordening mag in plaats van een bestemmingsplan worden vastgesteld, indien voor bepaalde delen van het gemeentelijke grondgebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Art. 3.38 lid 2 Wro geeft aan dat ook de beheersverordening binnen tien jaar moet worden herzien.

2.2.2 Het Activiteitenbesluit (en de Wet milieubeheer)

Sinds 1 januari 2008 is het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer⁵ in dit rapport verder als Activiteitenbesluit genoemd, in werking getreden.

Het vergunningensysteem van de Wet milieubeheer (Wm) is redelijk complex. Daarom wordt kort ingegaan op het oude en huidige systeem van de Wm en het aandeel van het Activiteitenbesluit in de Wm.

Situatie voor 1 januari 2008

Als eerste stap moet worden gekeken of de Wm van toepassing is. Op grond van art. 8.1 lid 1 Wm is het verboden om zonder daartoe verleende vergunning een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben.

Art. 1.1 lid 1 Wm geeft de volgende omschrijving van een inrichting:

"Elke door mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht."

Dit is een brede definitieomschrijving die zich middels jurisprudentie blijft ontwikkelen.⁶ Onder inrichting vallen bijvoorbeeld ook mobiele installaties, baggerwerktuigen en rangeerterreinen.

⁵ Stb. 2007, 415.

⁶ Zie bv: ABRvS 10 augustus 2000, JM 2001/1, nr. 1.

Uit art. 1.1 lid 4 Wm blijkt dat niet elke inrichting vergunningplichtig is, maar alleen die inrichtingen die behoren tot een categorie die bij AMvB op grond van art. 1.1 lid 3 Wm is aangewezen.⁷

Op grond van art. 1.1 lid 3 Wm zijn er bij AMvB categorieën van inrichtingen aangewezen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Deze zijn terug te vinden in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb).⁸ Op grond van art. 2.1 lid 1 Ivb zijn deze categorieën opgenomen in bijlage 1 behorend bij dit besluit.

Voor sommige inrichtingen is een uitzondering op de vergunningplicht gemaakt, art. 8.1 lid 2 Wm. Wanneer een inrichting behoort tot een categorie waarvoor algemene regels zijn gesteld in AMvB's op grond van art. 8.40 Wm, bestaat voor die inrichting geen vergunningplicht.⁹ Deze AMvB's worden ook wel de 8.40 AMvB's genoemd. De 8.40 AMvB's bestaan uit algemene regels per branche. Voorbeelden van de 8.40 AMvB's: Besluit bouw- en houtbedrijven, Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven, Besluit jachthavens, en Besluit tankstations.

Uitgangspunt van dit systeem was kort gezegd:

Een inrichting die voldoet aan de definitie omschrijving en opgenomen is in het Ivb is vergunningplichtig, tenzij de inrichting op grond van een 8.40 AMvB meldingplichtig is.

Situatie na 1 januari 2008

De beschrijving van het systeem zoals omschreven in het voorgaande stuk blijft na 1 januari voor een groot deel gelijk.

De verandering zit hem in het laatstgenoemde uitgangspunt en in de 8.40 AMvB's.

Op grond van het nieuwe art. 8.1 Wm zijn inrichtingen alleen vergunningplichtig wanneer bij de inrichting een gpbv-installatie¹⁰ behoort of de inrichting in bijlage 1 van het Activiteitenbesluit is opgenomen.

Twaalf 8.40 AMvB's zijn samengevoegd tot één Activiteitenbesluit. De inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen zijn dus meldingsplichtig op grond van art. 8.40 Wm.

Een aantal belangrijke besluiten is (nog) niet opgenomen in het Activiteitenbesluit. Bijvoorbeeld het Besluit landbouw en het Besluit glastuinbouw. Deze inrichtingen kunnen op grond van bijlage 1 van het Activiteitenbesluit vergunningplichtig zijn of op grond van de AMvB (maar niet het Activiteitenbesluit) meldingplichtig.

Sinds de inwerkingtreding van de Omkeerwet¹¹ op 1 januari 2008 bepaalt de Wet milieubeheer (Wm) dat bedrijven meldingplichtig zijn, tenzij een vergunningsplicht geldt. In het "oude" systeem ging men uit van een vergunningplicht, tenzij een meldingsplicht van toepassing is.

Door de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is voor de gemeente Haaren het aantal vergunningplichtige industriële bedrijven op grond van de Wm van 30 naar 10 teruggebracht.

⁷ Uylenburg 2005, p. 176.

⁸ Stb. 1993, 50.

⁹ Uylenburg 2005, p. 178.

¹⁰ Installatie als bedoeld in bijlage 1 van de EG-richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (art. 1.1 lid 1 Wm) (IPPC-richtlijn).

¹¹ Stb. 2006, 606.

Daarnaast is het rijk voornemens om ook de werkingsfeer van het Besluit landbouw uit te breiden, zodat het aantal vergunningplichtige agrarische bedrijven (in het bijzonder de veehouderijen) sterk zal dalen.

2.2.3 De omgevingsvergunning

Naast de nieuwe Wro en het Activiteitenbesluit is ook de omgevingsvergunning een project dat onderdeel uitmaakt van de modernisering van de VROM-regelgeving. VROM is in 2004 gestart met dit project in samenwerking met vergunningverleners bij gemeenten en provincies.

Het project bestaat uit drie deelprojecten, namelijk:

- project wettelijk kader;
- project invoering;
- project digitaal omgevingsloket.

De omgevingsvergunning is één integrale vergunning voor fysieke projecten. De projecten hebben een plaatsgebonden karakter en invloed op de fysieke leefomgeving.¹² In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het project de omgevingsvergunning.

2.3 Projecten in Haaren

Doordat er tal van projecten lopen die vrijwel allemaal in het teken staan van deregulering, klantvriendelijkheid en digitalisering heeft het rijk besloten om een overkoepelend project te starten waarbij al deze projecten samenkomen, namelijk het project de "Gemeente heeft Antwoord".

De "Gemeente heeft Antwoord" wordt gedefinieerd als het concept dat gemeenten helpt de contacten met burgers professioneler af te handelen door een Klant Contact Centrum (KCC) vorm te geven dat op termijn dé ingang wordt voor nagenoeg de gehele overheid. Het KCC is het organisatieonderdeel dat de fysieke, telefonische, papieren en elektronische contacten met de burger aanneemt en mogelijk direct afhandelt.¹³

Het uitgangspunt van de "Gemeente heeft Antwoord" is dat in 2015 alle vragen aan de overheid van burgers, bedrijven en instellingen terecht komen bij gemeenten. Deze visie is voortgevloeid uit de Commissie Gemeentelijke Dienstverlening en overgenomen in de "Verklaring betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid" door gezamenlijke overheden.

De omgevingsvergunning sluit perfect aan bij de "Gemeente heeft Antwoord" gezien de één-loketgedachte, digitalisering en klantvriendelijkheid (lasten vermindering).

Daarnaast werkt de gemeente met een aantal gemeenten samen onder de naam Regeo. Sinds 2006 werken diverse gemeenten samen op het terrein van beheer en ontwikkeling van geo-informatie in verband met de kwetsbaarheid van de digitalisering bij kleine gemeenten. In het Regeo worden actuele ontwikkelingen op het gebied van geo-informatie besproken. Een van de projecten binnen dit verband is het "Gemeentelijk vergunningenproces", de omgevingsvergunning. In dit verband is men bezig met de formulering van een gezamenlijke ambitie om zo tot een gezamenlijk projectplan te komen omtrent de implementatie van de omgevingsvergunning.

¹² VROM mei 2006, p. 2.

¹³ Hiemstra & de Vries 2007, p. 10.

Intern worden de projecten die lopen binnen het Regeo besproken. Een aantal van deze projecten zijn:

- Wkpb (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken);
- BAG (Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen);
- Luchtfoto's;
- WOZ (Wet waardering Onroerende Zaken);
- Gemeentelijk vergunningenproces (omgevingsvergunning).

Bestuursorganen die krachtens de Wabo bevoegd gezag worden, zijn op dit moment volop bezig met de implementatie van de omgevingsvergunning. Tussen bestuursorganen (zoals waterschappen en gemeenten of provincies en gemeenten) worden ook afspraken gemaakt over de samenwerking. Binnen de gemeente Haaren is een project gestart met het waterschap de Dommel en de provincie Noord-Brabant. Dit project is gericht op integrale handhaving in het kader van de omgevingsvergunning.

3. Project omgevingsvergunning

In dit hoofdstuk staat het project de omgevingsvergunning centraal. De belangrijkste begrippen worden in de eerste paragraaf besproken. Vervolgens worden de doelen, de uitgangspunten en de reikwijdte van de omgevingsvergunning toegelicht. Ook wordt ingegaan op het wettelijk kader. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de bespreking van de stand van zaken omtrent de omgevingsvergunning.

3.1 Definities

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, is de omgevingsvergunning één integrale vergunning voor fysieke projecten. De projecten hebben een plaatsgebonden karakter en invloed op de fysieke leefomgeving. Sommige definities uit deze bepaling behoeven enige toelichting in verband met de leesbaarheid van het rapport.

Integrale vergunning =	meerdere toestemmingen in één aanvraag.
Toestemming =	een activiteit waarvoor een vergunning, ontheffing of andere toestemming vereist is. ¹⁴
(Fysieke) projecten =	projecten bestaande uit één of meer activiteiten op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en/of milieu.
Fysieke leefomgeving =	alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals milieu, natuur, landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
Activiteit =	een handeling die leidt tot een verandering in de fysieke leefomgeving en waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. ¹⁵
Deelproject =	het opdelen van het gehele project. Grens hieraan is dat een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit niet kan worden verleend, indien de activiteit tegelijkertijd ook moet worden aangemerkt als een andere activiteit die op zichzelf ook omgevingsvergunningplichtig is (art. 2.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). Bijvoorbeeld wanneer het bouwen van een bouwwerk tevens het oprichten van een inrichting betreft.

¹⁴ Interconcept 2007, p. 103.

¹⁵ Interconcept 2007, p. 101.

3.2 De doelen

Naast de doelen die voortvloeien uit de modernisering van de VROM-regelgeving, heeft VROM een aantal specifieke doelen opgesteld die men met de omgevingsvergunning tracht te bereiken, namelijk:

- minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven;
- betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers;
- kortere procedures;
- geen tegenstrijdige voorschriften.¹⁶

3.3 De uitgangspunten

Om de gestelde doelen te bereiken kent de omgevingsvergunning een zestal uitgangspunten. Deze worden hieronder kort besproken.¹⁷

3.3.1 Eén loket

De aanvrager kan bij één loket terecht voor de vergunningaanvraag en vragen over de vergunning. Doel van het inrichten van één loket is dat de aanvrager geen hinder ondervindt van de manier waarop de overheid is georganiseerd. Hoewel het college van burgemeester en wethouders (college van b en w) niet in alle gevallen het bevoegd gezag is, kan de aanvraag altijd bij de gemeente worden ingediend.

3.3.2 Eén vergunningaanvraag

De aanvrager kan ervoor kiezen om voor een fysiek project één vergunningaanvraag in te dienen, of het project op te splitsen in deelprojecten zodat er meerdere omgevingsvergunningaanvragen ontstaan.

De aanvrager kan in beginsel de aanvraag schriftelijk of elektronisch indienen. Betreft de aanvrager een rechtspersoon of een natuurlijke persoon die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent, dan kan de aanvraag alleen elektronisch worden ingediend (art. 4.1 lid 2 Besluit omgevingsrecht).

Ook blijft de mogelijkheid bestaan om een vergunning gefaseerd aan te vragen.

3.3.3 Eén bevoegd gezag

Uitgangspunt is dat één bestuursorgaan de geïntegreerde vergunning verleent. In de meeste gevallen is dat het college van b en w. In sommige gevallen is GS of de Minister van VROM het bevoegd gezag.

3.3.4 Eén procedure

De aanvraag om een omgevingsvergunning voor een project zal één procedure doorlopen. Dit kan de reguliere of uitgebreide procedure zijn, die later in dit hoofdstuk worden besproken.

3.3.5 Eén rechtsbeschermingprocedure

Nu nog kent elke vergunning zijn eigen mogelijkheden tot bezwaar en beroep. Er zijn twee varianten voor de rechtsbeschermingprocedure op grond van de Wabo. De voorbereidingsprocedure is bepalend voor de mogelijkheden tot bezwaar en beroep.

¹⁶ VROM mei 2006, p. 1.

¹⁷ Bij de uitwerking van deze paragraaf is gebruikt gemaakt van: VROM mei 2006.

3.3.6 Eén handhaver

Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is tevens belast met de coördinatie van de bestuursrechtelijke handhaving. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de toezicht op de naleving van de voorschriften die verbonden zijn aan de vergunning.

3.4 De reikwijdte

De omgevingsvergunning is van toepassing op fysieke projecten. Het project moet geheel of gedeeltelijk bestaan uit activiteiten krachtens art. 2.1 en 2.2 van de Wabo.

Voorbeelden van deze activiteiten zijn:

- het bouwen van een bouwwerk (de huidige bouwvergunning);
- het oprichten van een inrichting (de huidige milieuvergunning);
- het slopen van een bouwwerk (de huidige sloopvergunning);
- het plaatsen van een uitweg (de huidige in- en uitritvergunning).

Sommige bestaande toestemmingen voor plaatsgebonden activiteiten gaat volledig op in de omgevingsvergunning, ook wel de geïntegreerde toestemmingen genoemd. Deze toestemmingen worden volledig opgenomen in de Wabo en verliezen daarmee hun huidige wettelijke grondslag.

Er zal bijvoorbeeld na de inwerkingtreding van de Wabo geen sprake zijn van een bouwvergunning op grond van de Woningwet, maar van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk op grond van de Wabo.

Daarnaast zijn er toestemmingen die incidenteel integreren (aanhaken). Een aantal wetten en verordeningen kent toestemmingen of maakt die mogelijk voor activiteiten die niet per se plaatsgebonden zijn, of waarbij niet altijd sprake is van samenloop met andere toestemmingsvereisten. Voor zover een dergelijke toestemming wel plaatsgebonden is en er een samenloop is met een aanvraag om een omgevingsvergunning, haakt deze aan.¹⁸

Ook zijn er toestemmingen die vooralsnog niet meegaan met de Wabo. In verband met onderstaande factoren heeft het ministerie van VROM besloten om bepaalde toestemmingen niet te integreren of aan te laten haken in of aan de Wabo.

De factoren die een rol hebben gespeeld bij de selectie zijn:

- het aantal toestemmingen op jaarbasis;
- de mate van samenloop met andere toestemmingen;
- de inhoudelijke samenhang met andere toestemmingen;
- de mogelijkheid tot inpassing van de betrokken toestemming in het nieuwe systeem.¹⁹

Een voorbeeld is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Op dit moment is er een nieuwe wet in ontwikkeling, namelijk de Waterwet. De toestemmingen krachtens de Wvo zullen integreren in de Waterwet en zijn daarom niet in de Wabo opgenomen. Indien de toestemmingen krachtens de Wvo wel zouden integreren in de Wabo moeten deze toestemmingen bij de inwerkingtreding van de Waterwet weer uit de Wabo worden gehaald.

In bijlage 1 is een overzicht, afkomstig van VROM, opgenomen, waarin staat beschreven welke (huidige) toestemmingen integreren, aanhaken en vooralsnog niet meegaan.

¹⁸ Van den Broek 2008, p. 29.

¹⁹ VROM januari 2006, p.3.

3.5 Het wettelijk kader

De wet behorend bij de omgevingsvergunning is de Wabo, zie bijlage 2 (gewijzigde versie). Daarnaast is er op dit moment het ambtelijk voorontwerp Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). De Invoeringswet behorend bij de omgevingsvergunning is ook in ontwikkeling. Op dit moment is daarvan een concept van het voorontwerp gereed.

In deze paragraaf wordt de Wabo samengevat. Delen van het Bor en de Mor en artikelen uit de Awb worden bij de samenvatting en toelichting op de Wabo besproken.

3.5.1 Begripsbepalingen

Zoals bijna elke wet, begint ook de Wabo met begripsbepalingen. In deze subparagraaf zullen een aantal (nieuwe) begrippen worden toegelicht, die eerder dit rapport nog niet besproken zijn.

Bevoegd gezag

Een bestuursorgaan²⁰ dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning.

Omgevingsvergunning

Een vergunning voor activiteiten die omschreven zijn in art. 2.1 van de Wabo.

Artikel 2.1 Wabo:

- 1. Het is verboden zonder vergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:*
 - het bouwen van een bouwwerk;*
 - het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin toepassing is gegeven van artikel 3.3, aanhef en onder a, of 3.29 lid 3, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening;*
 - het gebruiken van gronden of bouwwerken of verrichten van andere handelingen in strijd met de bij een bestemmingsplan of beheersverordening gestelde regels, of de regels, gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening;*
 - het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid bij Algemene Maatregel van Bestuur aangewezen categorieën gevallen;*
 - 1. het oprichten,*
 - 2. het veranderen of veranderen van de werking of*
 - 3. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk;*
 - het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;*
 - het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 3.3, aanhef en onder b, of 3.29, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening;*
 - het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht of;*
 - het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij Algemene Maatregel van Bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.*
- 2. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder de in het eerste lid bedoelde activiteiten.*

²⁰ art. 1:1 lid 1 Awb.

3. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.

Verklaring

In sommige gevallen kan het bevoegd gezag de vergunning alleen verlenen wanneer het betrokken bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.

Wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning

Wijzigen, aanvullen of intrekken van voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, of het alsnog verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning.

3.5.2 De omgevingsvergunning

Artikel 2.1 en artikel 2.2 geven aan voor welke activiteiten een omgevingsvergunning vereist is.

Het college van b en w van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd is bevoegd om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen (art. 2.4 Wabo).

In een aantal bij AMvB aangegeven gevallen kan GS dan wel de Minister van VROM het bevoegd gezag zijn omtrent een omgevingsvergunningaanvraag.

Belangrijk is dat slechts één orgaan het bevoegd gezag kan zijn. Indien GS voor één activiteit binnen een project het bevoegd gezag is, dan valt het gehele project onder GS.

Op dit moment is de provincie Noord-Brabant kwaliteitsmodellen aan het ontwikkelen, zodat gemeente bijvoorbeeld bouwtoestemmingen zullen blijven verlenen maar dan in opdracht van een provincie.²¹ Hierbij blijft de provincie het bevoegd gezag.

Op grond van art. 2.5 Wabo kan de aanvrager de omgevingsvergunning gefaseerd aanvragen. Het idee van de gefaseerde vergunning is vergelijkbaar met de gefaseerde bouwvergunning. Het verschil is dat ook andere activiteiten, namelijk een geheel project, gefaseerd verleend kan of kunnen worden. De beoordeling in de eerste fase is erop gericht te onderzoeken of de activiteit op de beoogde plaats kan worden verricht. In de eerste fase wordt de aanvraag getoetst aan:

- het bestemmingsplan;
- milieueisen;
- het belang van de monumentenzorg;
- de redelijke eisen van welstand;
- de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet.²²

In de eerste fase wordt er op basis van minimaal over te leggen gegevens en bescheiden getoetst. Dit bespaart een hoop tijd en geld en kan risicoverkleinend zijn.

In de tweede fase wordt het project getoetst aan de technische eisen.

De eerste fase beschikking vervalt wanneer niet binnen drie jaar een aanvraag voor de tweede fase is ingediend. Is er sprake van een eerste negatieve beschikking, dan kan niet aangevangen worden met de tweede fase.

Op verzoek van de aanvrager kan de beschikking op de eerste fase, met betrekking tot de beschikking op de tweede fase, worden gewijzigd.

²¹ Overleg Waterschap de Dommel i.c.m. Gemeente Haaren, Boxtel en Provincie Noord-Brabant 19 februari 2008.

²² MvT, p. 25.

Er is pas sprake van een omgevingsvergunning wanneer zowel de eerste fase beschikking als de tweede fase beschikking is verleend.

Een belangrijk onderdeel in de Wabo staat weergegeven in art. 2.7 van deze wet. Wanneer een project meerdere activiteiten bevat, waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, zal bij de beoordeling van de aanvraag één beschikking ontstaan betreffende al die activiteiten.

De aanvrager kan er wel voor kiezen om sommige activiteiten te splitsen en zo deelprojecten te creëren waarvoor afzonderlijke vergunningen worden aangevraagd.

De vereisten van een aanvraag als bedoeld in artikel 4:2 Awb, zijn mede van toepassing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit betekent dat de aanvraag wordt ondertekend en ten minste de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd bevat. Daarnaast moeten de gegevens en bescheiden die voor de beslissing nodig zijn worden aangeleverd. Deze indieningvereisten zijn terug te vinden in de Mor.

De aanvraag wordt op schriftelijke of elektronische wijze gedaan (art. 2.8 lid 1 Wabo). Wanneer een aanvraag met betrekking tot een project wordt gedaan door een rechtspersoon of natuurlijke persoon die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent, kan de aanvraag alleen via elektronische weg worden gedaan (art. 4.1 lid 2 Bor). Het bevoegd gezag bepaalt hoeveel exemplaren moeten worden aangeleverd.

Wanneer een aanvraag elektronisch ingediend wordt, dienen de gegevens en bescheiden ook via elektronische weg aangeleverd te worden (art. 4.3 lid 2 Bor). Het bevoegd gezag kan hierop een uitzondering maken.

Nadat de aanvraag is ingediend wordt deze beoordeeld. De beoordelingscriteria worden in de artikelen 2.10 tot en met 2.21 Wabo uiteengezet. De huidige criteria zijn in grote lijnen overgenomen in de Wabo.

Indien de aanvrager ervoor kiest om zijn project op te delen in deelprojecten is het van belang om telkens het einddoel van het totale project aan te geven, zodat de vergunningverleners daarmee rekening kunnen en moeten houden. Wordt het einddoel niet aangegeven, dan kan een vergunning worden geweigerd doordat de belangen niet volledig kunnen worden afgewogen.²³

Wanneer een project betrekking heeft op meerdere activiteiten en één of meer van deze activiteiten moeten worden geweigerd, dan kan het bevoegd gezag, op verzoek van de aanvrager, voor de activiteiten die niet geweigerd dienen te worden, alsnog een omgevingsvergunning verlenen.

Nadat de vergunningaanvraag positief is beoordeeld kan de omgevingsvergunning worden verleend. In de omgevingsvergunning worden het project en de daarbij horende activiteiten duidelijk beschreven (art 2.22 lid 1 Wabo).

Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden (art. 2.22 lid 2 Wabo), deze voorschriften zijn terug te vinden in hoofdstuk 5 van het Bor.

Naast de beschrijving van de activiteiten, kan in de omgevingsvergunning worden bepaald dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin aangegeven termijn (art. 2.23 Wabo).

²³ MvT, p. 23.

De omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. Wanneer de omgevingsvergunning voor iemand anders dan de aanvrager of vergunninghouder gaat gelden dan meldt de aanvrager of de vergunninghouder dit minimaal één maand van te voren aan het bevoegd gezag (art. 2.25 Wabo).

Op grond van art. 2.9 lid 1 Wabo kunnen geen leges geheven worden omtrent het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk. Voor de overige toestemmingen, waarbij het college van b en w het bevoegd gezag is, kunnen krachtens art. 229 lid 1 onder b Gemeentewet voor de behandeling van de vergunningaanvraag, de verlening, de intrekking of de wijziging, leges worden geheven (art. 2.9 lid 3 Wabo).

In sommige gevallen is een advies van bijvoorbeeld het college van b en w of GS gewenst en noodzakelijk. Voorwaarden aan de adviesbevoegdheid is dat de activiteit moet plaatsvinden binnen het grondgebied van de adviseur. Het bevoegd gezag kan gemotiveerd afwijken van dit advies (art. 3:50 Awb). Daarnaast kan een adviseur ook ongevraagd adviseren dan is art. 3:50 Awb niet van toepassing. De adviesbevoegdheid is gecreëerd in art. 2.26 Wabo.

Daarnaast zijn er toestemmingen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen, krachtens art. 2.27 Wabo, is vereist. Bijvoorbeeld in het geval dat van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken en een projectbesluit in de zin van de nieuwe Wro genomen moet worden. Er kan pas een vergunning worden verleend nadat een positieve verklaring is afgegeven.

Geen verklaring is nodig, indien het bestuursorgaan bevoegd is om zowel op de aanvraag als op de verklaring te beslissen. De gemeenteraad kan de bevoegdheid delegeren aan het college van b en w.

Nadat de aanvraag is ontvangen, beoordeelt het bevoegd gezag of een verklaring van geen bedenkingen vereist is. Wanneer deze is vereist stuurt het bevoegd gezag de aanvraag zo snel mogelijk naar het betreffende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan bij de verklaring voorschriften geven die het bevoegd gezag moet verbinden aan de omgevingsvergunning.

In mindere mate, maar wel mogelijk, kan het voorkomen dat twee verklaringen van één bepaald bevoegd gezag vereist zijn. In dat geval kunnen beide toestemmingen in één verklaring worden opgenomen (art. 2.28 Wabo).

De verklaring van geen bedenkingen is alleen mogelijk bij uitgebreide voorbereidingsprocedures. De procedure omtrent de verklaring van geen bedenkingen is geregeld in art. 3.11 Wabo. De verklaring wordt vermeld in de beschikking op de aanvraag. Dit betekent dat er geen rechtsbescherming omtrent de verklaring mogelijk is. Wanneer men een bezwaar of beroep wil instellen, zal dit alleen op de beslissing van de vergunningaanvraag mogelijk zijn.

De inspecteur en het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verklaring van geen bedenkingen of een advies, kunnen verzoeken om voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen of de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (art. 2.29 Wabo).

Daarnaast kan GS, bij sloop- en aanlegtoestemmingen, in het kader van een goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau, het bevoegd gezag verzoeken voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen of de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (2.29 lid 2 Wabo).

Ook de Minister van VROM kan in bepaalde gevallen verzoeken om voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen of de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Voorschriften met betrekking tot inrichtingen kunnen worden aangepast. Het bevoegd gezag moet regelmatig controleren of de voorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (art. 2.30 Wabo).

Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning op grond van art. 2.33 Wabo in, indien:

- de uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat vereist;
- het nodig is ter uitvoering van een verzoek of aanwijzing;
- de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en wijziging van de voorschriften redelijkerwijs geen oplossing biedt;
- deze van rechtswege is verleend en deze betrekking heeft op een activiteit die ontoelaatbaar ernstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of dreigt te hebben en wijziging van de voorschriften redelijkerwijs geen oplossing biedt;
- dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Er kan sprake zijn van een gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning van een inrichting, mits het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet (art. 2.33 lid 3 Wabo).

3.5.3 Voorbereidingsprocedures

In deze subparagraaf staan de voorbereidingsprocedures behorend bij de omgevingsvergunning centraal.

De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend bij het College van B en W van de betreffende gemeente (art. 3.1 lid 1 Wabo). Indien het College van B en W niet het bevoegd gezag is, dan moet de aanvraag bij het betreffende bestuursorgaan worden ingediend, de zogenoemde doorzendplicht. Het bevoegd gezag moet de aanvrager een bericht zenden met daarin de bevestiging van het bevoegd gezag en de procedure die de aanvraag zal genieten (art. 3.1 lid 3 Wabo).

Het bevoegd gezag kan een besluit aanhouden. De artikelen 3.3, 3.4 en 3.5 Wabo geven de gevallen weer, wanneer aanhouding van een besluit mogelijk is.

Er kan een aanhoudingsbesluit worden genomen in het kader van een herziening van een bestemmingsplan of beheersverordening. Daarnaast kan een besluit worden aangehouden wanneer er vóór de datum dat de aanvraag is ingediend, een besluit tot aanwijzing als beschermd stads-of dorpsgezicht is bekendgemaakt, en waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend bestemmingsplan geldt.

De beslissing wordt ook aangehouden wanneer voor een bouwwerk dat zal worden gebouwd in plaats van het te slopen bouwwerk, een omgevingsvergunning is aangevraagd, maar op die aanvraag nog niet is beslist. Het is bijvoorbeeld in een centrum van 's-Hertogenbosch niet wenselijk als er "open gaten" ontstaan doordat een gebouw is gesloopt maar daarvoor in de plaats op korte termijn niets wordt herplaatst. Als laatste kan een beslissing worden aangehouden wanneer deze betrekking heeft op een aanvraag voor het oprichten van een inrichting die ligt binnen een industrieterrein, op grond van de Wet Geluidhinder, waaromheen nog geen zone is vastgesteld.

De reguliere voorbereidingsprocedure

Het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag van een omgevingsvergunning in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij wordt de datum waarop de aanvraag is ontvangen vermeld (art. 3.8 Wabo).

Het bevoegd gezag beslist binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Deze termijn kan het bevoegd gezag eenmaal met maximaal zes weken verlengen (art. 3.9 lid 2 Wabo). Wanneer het bevoegd gezag niet binnen de eerste of eventueel tweede termijn heeft beslist is de vergunning van rechtswege verleend en zal deze worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb (art. 3.9 lid 3 Wabo). Wanneer de vergunning van rechtswege is verleend moet het bevoegd gezag dit kenbaar maken op de wijze waarop zij kennis heeft gegeven van de aanvraag (art. 3.9 lid 5 Wabo).

De vergunning treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking (art. 6.1 lid 1 Wabo)

Voor de wijziging of intrekking (art. 3.15 Wabo) van een omgevingsvergunning geldt de reguliere procedure.

In bijlage 3 is een overzicht van de "Procedures omgevingsvergunning" weergegeven, waarin het proces van de reguliere voorbereidingsprocedure onder andere staat beschreven.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure

De voorbereiding van de beschikking op de aanvraag, waarbij afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is (art. 3.10 lid 1 Wabo), is van toepassing op de complexe projecten.

Dit zijn projecten waarbij één van de volgende toestemming onderdeel uitmaakt:

- het projectbesluit;
- de "gebruikerstoestemming" (gebruikersvergunning);
- een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan/beheersverordening;
- een vergunning op grond van de Wet milieubeheer;
- een vergunning op grond van de Monumentenwet 1988;
- gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen vereist is.

Wanneer voor een activiteit van een project een uitgebreide procedure moet worden gevolgd, moet dit voor het gehele project. Dit betekent voor de activiteiten waar normaal een reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, dat nu ook een uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, tenzij de aanvragen afzonderlijk worden ingediend.

De beslistermijn is 20 weken met de mogelijkheid tot een eenmalige verlenging van 6 weken (art. 3.12 lid 7 Wabo). De verlenging is alleen mogelijk wanneer binnen acht weken wordt besloten dat de termijn moet worden verlengd (art. 3.12 lid 6 en 7 Wabo). Op grond van art. 3:18 lid 2 Awb is verlenging mogelijk indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft.

Ook in gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen vereist is kan de procedure worden verlengd (art. 3.11 lid 6 Wabo).

Er is er geen fatale termijn voor de vergunningverlening. In een eerder wetsvoorstel was een legessanctie opgenomen. Dit hield in dat per maand van overschrijding een kwart van de leges niet geheven kon worden. Na vier maanden konden dus geen leges meer geheven worden en bij de vijfde maand betekende dit een boete van een kwart van de leges. Deze bepaling is weggelaten bij het huidige voorstel in verband met het wetsvoorstel "Beroep bij niet- tijdig beslissen" en het initiatiefwetsvoorstel

Wolfsen/Luchtenveld inzake boete bij termijnoverschrijding procedures.²⁴

Nadat de ontvangstbevestiging is verstuurd, wordt het ontwerpbesluit gedurende 6 weken ter inzage gelegd (art. 3:16 Awb). In deze zes weken kunnen belanghebbende een zienswijze indienen (art. 3.15 lid 1 Awb).

De bekendmaking van de verlening geschied op dezelfde manier als bij de reguliere procedure. De artikelen 3:41 en 3:42 Awb zijn hierbij van toepassing. De vergunning treedt in werking de eerste dag na afloop van de termijn voor het indienen van het beroepsschrift (art. 6.1 lid 2 onder b Wabo).

In het overzicht "Procedures omgevingsvergunning" (bijlage 3) is naast de reguliere procedure ook de uitgebreide procedure weergegeven.

3.5.4 Financiële bepalingen

Deze subparagraaf staat in het teken van de financiële bepalingen krachtens de Wabo.

In bepaalde gevallen, waarin een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit die ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, is degene die de activiteit verricht, verplicht tot het stellen van financiële zekerheid (art. 4.1 Wabo):

- voor het nakomen van de krachtens de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen;
- ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

In de Wabo is een regeling (art. 4.2 Wabo) opgenomen voor vergoeding van gemaakte kosten en geleden schade in verband met een aantal besluiten die hun grondslag vinden in de Wabo. Een aantal van deze besluiten waartegen een vergoeding voor gemaakte kosten en geleden schade kan worden aangevraagd is hieronder weergegeven:

- het oprichten, veranderen of vernietigen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk;
- het slopen, verstoren, verplaatsten, of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd;
- het verrichten van een activiteit die invloed kan hebben op de fysieke leefomgeving, die is vastgelegd in een AMvB;
- wijziging van voorschriften van de omgevingsvergunning;
- intrekking van een omgevingsvergunning.

3.5.5 Bestuursrechtelijke handhaving

Hoofdstuk 5 van de Wabo bestaat uit de bestuursrechtelijke handhaving, deze is hieronder samengevat.

Het bevoegd gezag heeft als taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Zij moeten klachten behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde met betrekking tot het uitvoeren van het project. Ook moet zij rekening houden, in geval van inrichtingen, met het geldende milieubeleidsplan.

In het belang van een doelmatige handhaving worden er bij AMvB regels gesteld. GS draagt zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de hierboven genoemde AMvB. De Minister kan de zorg voor de coördinatie op zich nemen, wanneer het meer dan alleen provinciaal belang is.

²⁴ Van den Broek 2008, p. 71.

GS kan in het belang van een doelmatige handhaving, een aanwijzing aan het college van b en w of het dagelijks bestuur van een waterschap geven. Ook kan de Minister aan GS in het belang van doelmatige handhaving een aanwijzing geven.

Voor het toezicht op de naleving van de Wabo zijn ambtenaren, die bij besluit van de Minister aangewezen zijn, belast. De aangewezen ambtenaren zijn ook belast met de opsporing van strafbare feiten.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving óf de Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang. Zij zijn verplicht om medewerking aan de hierboven genoemde ambtenaren te verlenen.

Bestuursdwang of last onder dwangsom kan krachtens deze wet en de betrokken wetten inhouden dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt, of dat voorzieningen met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen.

Het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening is tevens bevoegd deze geheel of gedeeltelijk in te trekken, indien:

- de vergunning of ontheffing ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend;
- niet volgens de vergunning of ontheffing wordt gehandeld;
- de voorschriften niet worden nageleefd.

De beschikking op een verzoek om toepassing van bestuursdwang, oplegging van last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing moet binnen zes weken worden gegeven.

Wanneer de overtreder verzoek heeft gedaan tot het opheffen of opschorten van de last onder dwangsom moet het bevoegd gezag binnen vier weken een beschikking geven op het verzoek.

Een bestuursorgaan mag geen bestuursdwang of last onder dwangsom toepassen als er al een beschikking tot bestuursdwang of last onder dwangsom is gegeven en deze niet is ingetrokken.

Een overheidslichaam kan bepaalde kosten verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad (6:162 Burgerlijk Wetboek) die kosten zijn veroorzaakt of degene die op een andere manier, krachtens het burgerlijk recht, aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.

Een gedraging, in strijd met een voorschrift dat is verbonden aan een omgevingsvergunning, is verboden.

3.5.6 Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming

Zoals bij de voorbereidingsprocedures al is besproken treedt een vergunning verleend via de reguliere procedure in werking de dag na bekendmaking van het besluit (art. 6.1 lid 1 Wabo). Bij de uitgebreide procedure treedt de vergunning in werking de dag nadat de beroepstermijn is afgelopen (art. 6.1 lid 2 Wabo).

Een uitzondering bij de reguliere procedure geldt voor bepaalde activiteiten waar een omgevingsvergunning vereist is. Het gaat om de volgende activiteiten²⁵:

- uitvoeren werkzaamheden;
- slopen beschermd monument;
- slopen bouwwerk;

²⁵ Art. 6.1 lid 2 Wabo.

- kappen houtopstand.

De vergunning voor deze activiteiten treedt pas in werking de dag nadat de beroepstermijn is afgelopen. Ook kunnen bij het Bor of bij verordening activiteiten worden aangewezen waarvoor deze uitzondering geldt.

Voor de besluiten die onder de reguliere voorbereidingsprocedure vallen geldt dat er eerst bezwaar moet worden aangetekend alvorens in beroep te kunnen gaan (art. 7:1 Awb). Vervolgens kan beroep bij de rechtbank worden ingesteld (art. 8:1 Awb). En eventueel hoger beroep bij de RvS.

Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure is de bezwaarschriftenprocedure niet van toepassing. Rechtstreeks beroep bij de rechtbank tegen deze besluiten is mogelijk en hoger beroep bij de RvS. Op het gebied van milieu betekent dit dat er een nieuwe rechtsgang open wordt gesteld, namelijk het beroep bij de rechtbank.

3.5.7 Verdere bepalingen

Wanneer er gebieden zijn die geen deel uitmaken van een provincie of gemeente, worden bij AMvB regels gesteld over het bevoegd gezag (art. 7.1 Wabo).

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wabo zendt de Minister een verslag omtrent de werking van de Wabo in de praktijk (art. 7.2 Wabo).

Wanneer het nodig is in het kader van een goede uitvoering van de Wabo kunnen er nadere regels worden opgesteld vastgelegd in AMvB's (art. 7.3 Wabo).

3.5.8 Overgangs- en slotbepalingen

De Wabo is krachtens art. 8.3 Wabo niet van toepassing op inrichtingen waarvoor een vergunning is vereist of algemene regels gelden op grond van de:

- Kernenergiewet;
- Deconstructiewet;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- Grondwaterwet;
- Meststoffenwet.

De wet treedt in werking op een bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip, onder de naam Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (art. 8.4 Wabo).

3.6 Stand van zaken invoering Wabo

De Tweede Kamer heeft op 11 december 2007 ingestemd met het wetsvoorstel. Op grond van art. 85 van de Grondwet (Gw) zendt de Tweede Kamer, zodra zij een voorstel van wet hebben aangenomen, deze aan de Eerste Kamer. De Eerste Kamer zal het voorstel overwegen.

Uit het voorlopig verslag, vastgesteld op 4 maart 2008, van de vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie en voor Justitie²⁶ blijkt dat de Eerste Kamerfractie van het CDA het niet eens is met bepaalde aspecten uit de Wabo. De fractie vindt dat de wet op gespannen voet staat met de Gw en te veel bevoegdheden van de gemeente afneemt. Minister Cramer zal hierop reageren in een memorie van antwoord, waarin zij in zal gaan op de vragen en opmerkingen uit het verslag.

De Minister van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer de verwachting uitgesproken dat de Wabo op 1 januari 2009 inwerking zal treden.²⁷ De politieke behandeling van het wetsvoorstel en de ICT voorziening die vanuit VROM beschikbaar wordt gesteld, kunnen leiden tot uitstel van de datum van inwerkingtreding.

²⁶ Kamerstukken I, 2007/08, 30 844, C.

²⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 7.

4. De toestemmingen

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste toestemmingen die integreren of aanhaken met de omgevingsvergunning centraal. Met de belangrijkste toestemmingen worden de toestemmingen bedoeld die betrokken worden bij het schaduwdraaien.

Per paragraaf wordt kort ingegaan op de huidige situatie en procedure omtrent de toestemming. Daarnaast wordt de situatie binnen de gemeente Haaren besproken, de organisatorische kant van de toestemming.

Ten slotte wordt de situatie besproken bij de inwerkingtreding van de Wabo, "de omgevingsvergunningsituatie".

In de laatste paragraaf wordt specifiek ingegaan op de bezwaar- en beroepprocedures, omdat deze voor bijna alle toestemmingen gelijk zijn.

4.1 De bouwvergunning

De eerste toestemming en de grootste in aantallen is de bouwvergunning. Bij de bouwvergunning is het in veel gevallen wenselijk deze te combineren met een andere toestemming.

4.1.1 De huidige wettelijke situatie

Op grond van art. 40 lid 1 sub a Woningwet (Ww) is het verboden om te bouwen zonder daartoe verleende vergunning van het College van B en W.

Onder bouwen wordt verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats (art 1 lid 1 sub a Ww).

Onder bouwwerk wordt verstaan: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren (art. 1.1 lid 1 Bouwverordening 2004).

In de wet wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën bouwwerken, namelijk:

- vergunningsvrije bouwwerken (art. 43 Ww jo. art. 2 Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb));
- licht-vergunningplichtige bouwwerken (art. 44 lid 3 jo. art. 4-6 Bblb);
- vergunningplichtige bouwwerken (regulier) (art.1 lid 1 sub p jo. art 44 lid 1 Ww).

De procedure start in bijna alle gevallen met een informele procedure. Bij de informele procedure wordt een schetsplan ingediend waarbij getoetst wordt aan het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de aanvrager met een beperkt aantal bescheiden inzicht krijgt, zonder daarmee veel kosten te maken, in de kans van slagen van zijn bouw aanvraag. De bouwplannen kunnen indien noodzakelijk eenvoudig worden aangepast en opnieuw worden ingediend als zijnde schetsplan. Een nadeel voor de aanvrager is dat het indienen van een schetsplan geen formele procedure is en er dus geen rechtsgevolgen of termijnen aan zijn verbonden. Indien de aanvrager dat wel wenselijk acht kan hij in plaats van de informele procedure de vergunning gefaseerd aanvragen.

De formele procedure van de reguliere bouwvergunning start in de meeste gevallen, nadat de informele procedure is afgerond. De aanvraag wordt ingediend bij de

betreffende gemeente. Vervolgens wordt er een ontvangstbevestiging naar de aanvrager verstuurd (art. 40b lid 2 Ww) en de aanvraag wordt gepubliceerd in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad (art. 41 Ww).

De aanvrager wordt op de ontvankelijkheid getoetst. Indien er stukken ontbreken dan moet de aanvrager, op schriftelijk verzoek, de stukken alsnog indienen (art. 4:5 Awb).

Een bouwaanvraag moet worden geweigerd indien er strijd is met één van de volgende criteria op grond van art. 44 Ww:

- bestemmingsplan en leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan;
- het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk dat in strijd is met de redelijke eisen van welstand (met uitzondering van de tijdelijke bouwwerken);
- Monumentenwet;
- Bouwverordening 2004;
- Bouwbesluit.

Er is sprake van een imperatief-limitatief stelsel: de vergunning moet op deze gronden worden geweigerd en kan ook alleen maar op die gronden worden geweigerd.²⁸

Indien een aanvraag om een bouwvergunning niet voldoet aan het bestemmingsplan moet er een vrijstellingsprocedure krachtens de WRO gevolgd worden. Art. 46 lid 3 Ww bepaalt dat indien sprake is van een aanvraag om een bouwvergunning, en deze slechts kan worden verleend indien vrijstelling is verleend van het bestemmingsplan, de aanvraag tevens geacht een vrijstellingsverzoek in te houden.

In een aantal gevallen²⁹ geldt een aanhoudingsplicht. Deze is in het leven geroepen om met name de aanvrager ervoor te waarschuwen dat hij geen fictieve bouwvergunning verkrijgt en hem te informeren over eventuele andere noodzakelijke vergunningen, bijvoorbeeld over een milieuvergunning of monumentenvergunning.

Op een lichte bouwvergunningaanvraag moet binnen zes weken na ontvangst van die aanvraag besloten worden. Voor een reguliere bouwvergunningaanvraag geldt een termijn van twaalf weken. Het college van b en w kunnen de beslissing met maximaal zes weken verdagen. Indien niet binnen de termijnen wordt besloten, dan is de vergunning van rechtswege verleend. Het verlenen van een vergunning is een besluit³⁰ op grond van art. 46 lid 5 Ww.

Een reguliere bouwvergunning kan gefaseerd worden aangevraagd en dus in twee fasen worden verleend (art. 56a Ww). De bouwvergunningaanvraag wordt dan in twee fasen getoetst. In de eerste fase wordt getoetst aan de ruimtelijke kwaliteit en of er sprake is van een monumentenvergunning. In de tweede fase wordt getoetst aan de technische aspecten van het Bouwbesluit en de niet-stedenbouwkundige eisen van de Bouwverordening.

Zowel de eerste als tweede fasen zijn besluiten. De beslistermijn voor zowel de eerste als de tweede fase bedraagt zes weken. De tweede fase kan pas worden ingediend als er een besluit omtrent de eerste fase is gemaakt.³¹

²⁸ Klaassen 2005, p. 409.

²⁹ Zie: art. 50 – 55 Ww.

³⁰ Besluit: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:2 lid 1 Awb).

³¹ Zie: Klaassen 2005, p.411 e.v.

In de praktijk komt de gefaseerde aanvraag, een op rechtsgevolg gerichte, voor bezwaar en beroep vatbare, beslissing ten aanzien van de ruimtelijke aspecten van een bouwplan, minder vaak voor in verband met een informele procedure die bijna altijd gevolgd wordt.

4.1.2 De gemeente Haaren

Binnen de gemeente Haaren worden er jaarlijks ongeveer 250 aanvragen voor een bouwvergunning ingediend. Het gaat daarbij om 90 aanvragen om een reguliere bouwvergunning en 160 aanvragen om een lichte bouwvergunning.

Een groot aantal van alle (230) vrijstellingsprocedures op grond van de WRO zijn naar aanleiding van een aanvraag om een bouwvergunning opgestart.

Zoals eerder beschreven wordt voorafgaand aan een bouwvergunningaanvraag in de meeste gevallen een schetsplan ingediend. Daarbij controleert de bouwambtenaar of het schetsplan in strijd is met het bestemmingsplan en legt het schetsplan aan de Welstandscommissie voor.

De aanvraag of het schetsplan komt binnen en wordt ingeboekt bij de Frontoffice.

Het schetsplan wordt getoetst aan het bestemmingsplan en voorgelegd aan de Welstandscommissie. Blijkt dat het schetsplan niet aan het bestemmingsplan voldoet of aan de redelijke eisen van welstand, dan wordt de aanvrager hierover ingelicht en kan deze vervolgens opnieuw een schetsplan indienen. Indien het schetsplan goedgekeurd wordt kan de aanvrager overgaan tot het indienen van de aanvraag om een bouwvergunning.

De bouwambtenaar controleert of de aanvraag een lichte of reguliere bouwvergunning betreft. Vervolgens wordt door de Frontoffice de aanvraag ingeboekt en wordt de aanvraag op ontvankelijkheid getoetst. Tevens wordt een ontvangstbevestiging gestuurd naar de aanvrager.

Indien de aanvrager niet ontvankelijk wordt verklaard, wordt schriftelijk verzocht om aanvullende gegevens. Gedurende de gehele procedure verzoekt de gemeente één keer om aanvullende gegevens op grond van art. 4:5 lid 1 sub c Awb. Hierin staat niet expliciet dat het bestuursorgaan slechts één keer mag verzoeken om aanvullende gegevens, maar wordt door de gemeente Haaren wel zo geïnterpreteerd. Indien er later in de procedure opnieuw aanvullende gegevens nodig zijn, dan verzoekt de gemeente daar informeel om, zodat de termijn niet opschort.

Wanneer de aanvrager ontvankelijk is verklaard gaat de bouwambtenaar over tot de inhoudelijke toets van de aanvraag. De bouwambtenaar toetst de aanvraag op onder andere het bestemmingsplan en de Bouwverordening. Indien de bouwambtenaar van mening is dat er een mogelijkheid bestaat met samenhang met een andere vergunning dan stuurt hij een coördinatieformulier rond naar de desbetreffende afdeling of sectie. Het gaat daarbij om de toestemmingen waarbij de bouwvergunning eventueel moet worden aangehouden.

De bouwvergunning kan vervolgens worden verleend, geweigerd of aangehouden. Het komt zelden voor dat een bouwvergunning van rechtswege wordt verleend. Als de informele procedure doorlopen is, wordt vrijwel altijd een bouwvergunning verleend. Wanneer er sprake is van een aanhouding, dan zal een brief naar de aanvrager worden verzonden waarin gewezen wordt op eventuele andere vergunningen en het besluit tot aanhouden. Een voorbeeld is dat een bouwvergunning wordt aangehouden omdat een milieuvergunning vereist is en er nog geen besluit op een aanvraag is genomen.

De aanvraag om een bouwvergunning moet gepubliceerd worden krachtens art. 41 Ww. Het besluit op de aanvraag moet kenbaar gemaakt worden aan de aanvrager en

eventuele belanghebbende(n) op grond van art. 3:41 Awb. Het besluit op de aanvraag van een bouwvergunning hoeft niet gepubliceerd te worden. Art. 3:42 Awb is immers niet van toepassing bij de bouwvergunning, omdat er geen sprake is van een besluit van algemene strekking. In het kader van een goede dienstverlening publiceert vrijwel elke gemeente ook het besluit op de aanvraag.

Het afdelingshoofd is voornemens om voor de bouwaanvragen op locatie te gaan kijken en daar indien noodzakelijk en gewenst een overleg met de aanvrager plaats te laten vinden. Voordat dit initiatief uitgevoerd kan worden moet bepaald worden bij welke bouwaanvragen een bezoek en overleg noodzakelijk en of gewenst is.

Verder wensen de medewerkers op de huidige werkwijze (met de informele procedure) te blijven werken. Daarnaast, zij het op vrijwillige basis, worden bouwplannen naar de afdeling Ruimtelijk Beheer gezonden om te bekijken of bepaalde aspecten (riolering, kappen, uitweg e.d.) van toepassing zijn.

4.1.3 De omgevingsvergunnings situatie

De bouwtoestemming is vrijwel altijd een onderdeel bij een omgevingsproject. Daarom integreert de bouwvergunning in de omgevingsvergunning.

De ongewijzigde aspecten

De verlening van rechtswege bij de bouwvergunning (art. 46 lid 4 Ww) is overgenomen bij de reguliere voorbereidingsprocedure in de Wabo (art. 3.9 lid 3 Wabo).

Ook de gefaseerde omgevingsvergunning stamt af van de gefaseerde bouwvergunning. Bij de gefaseerde omgevingsvergunning is er echter sprake van een ruimere toetsing in de eerste fase. Er wordt dan niet alleen op de bouwaspecten getoetst, maar ook op milieu-, ruimtelijke ordening- en monumentenaspecten.³²

Het versturen van de ontvangstbevestiging en het publiceren van de aanvraag en de beschikking blijft onveranderd met de komst van de Wabo.

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

Voor de bouwtoestemming is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij de bouwtoestemming onderdeel uitmaakt van een project waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Dit betekent dat de termijn van de reguliere bouwvergunning van twaalf weken naar acht weken wordt teruggebracht. Wel bestaat de mogelijkheid met de Wabo dat de termijn van acht weken met zes weken verlengt kan worden.

Met de komst van de omgevingsvergunning zal het onderscheid tussen lichte en reguliere bouwvergunningen komen te vervallen. De lichte bouwvergunningen zullen deels worden ondergebracht bij de vergunningsvrije bouwwerken en deels onder de reguliere bouwvergunningen.³³

Of het wenselijk blijft om een schetsplan voorafgaand aan een aanvraag in te dienen zal de praktijk moeten uitwijzen. Gedacht kan worden aan het indienen van een schetsplan ten behoeve van het gehele project. Indien er sprake is van een enkelvoudige bouw omgevingsvergunning kan de mogelijkheid tot de informele procedure behouden blijven.

De mogelijkheid tot intrekken van de vergunning verandert ten opzichte van de huidige situatie. Op grond van de Bouwverordening moet de vergunning binnen 26 weken "ten uitvoer worden gelegd". Art. 2.33 lid 2 sub c weergeeft dat deze termijn of de termijn van de omgevingsvergunning (drie jaar) van toepassing is.

³² MvT, p.57.

³³ MvT, p.57.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

In geval van een gecombineerde vergunning zijn de medewerkers van de sectie Bouw- en Woningtoezicht van mening dat er een intern overleg moet plaatsvinden met de betrokken medewerkers. Zij sluiten zich aan bij de gedachte van het afdelingshoofd, dat een coördinator of een buiteninspecteur bij de aanvragers langs gaat. Integraal werken, dat de Wabo met zich meebrengt, vinden zij een goede ontwikkeling voor de gemeente.³⁴

Zoals eerder is gebleken kan uit een bouwaanvraag blijken dat een vrijstellingsprocedure vereist is. In het kader van de nieuwe Wro is het projectbesluit gecreëerd (zie hoofdstuk 2). De sectie Ruimtelijke Ordening neemt het voorlopig ambtelijk standpunt in: "Wanneer er sprake is van een projectbesluit deze altijd te weigeren en de aanvrager te laten verzoeken om het bestemmingsplan te herzien". Zo heeft de sectie meer ruimte en wordt het projectbesluit direct in de herziening van het bestemmingsplan opgenomen. Er hoeft dan niet eerst een projectbesluit worden genomen, dat vervolgens ingepast moet worden in het bestemmingsplan. Daarnaast is de herziening van het bestemmingsplan geen onderdeel van de Wabo waardoor de link met omgevingsprojecten niet verplicht is. Bij een projectbesluit is de link met andere toestemmingen krachtens de Wabo wel vereist. Nog niet duidelijk is of het projectbesluit als deelproject kan worden aangemerkt. Is bijvoorbeeld de vrijstelling voor een tweede bedrijfswoning fysiek niet te scheiden van het bouwen van deze bedrijfswoning?

De software waar de gemeente mee werkt is intern niet eenduidig. Elke sectie gebruikt haar eigen programma's. De omgevingsvergunning vereist dat deze programma's op elkaar worden afgestemd. De medewerkers van Bouw- en Woningtoezicht vinden dit een goede zaak en hebben geen moeite met het aanpassen of veranderen van programma's.

De bouwaanvraag blijft gedurende de gehele procedure bij de sectie Bouw- en Woningtoezicht. Nadat het bouwwerk is opgeleverd wordt het dossier gesloten en gearhiveerd binnen de afdeling Ondersteuning, sectie Post en Archief.

4.2 De reclamevergunning

De reclamevergunning gaat vaak samen met een bouwvergunning (zie verder deze paragraaf) en zal in de toekomst als omgevingsvergunning worden aangemerkt.

4.2.1 De huidige wettelijke situatie

De reclamevergunning wordt verleend op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Art. 4.7.2. lid 1 APV luidt:

"Het is de rechthebbende op een onroerende zaak alsmede de hoofdgebruiker van die zaak verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders deze zaak of een daarop aanwezige zaak te gebruiken of het gebruik daarvan toe te laten voor het maken van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de weg of vanaf een andere voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar is."

³⁴ In hoofdstuk 5 zal uitgebreid worden ingegaan op integraal werken.

In sommige gevallen geldt het verbod niet, namelijk bij:

- opschriften, aankondigingen en afbeeldingen in het inwendig gedeelte van een onroerende zaak;
- opschriften en aankondigingen op zuilen, borden, muren of andere constructies, aangewezen door de overheid;
- opschriften en aankondigingen betrekking hebbend op:
 - openbare verkoping, aanbiedingen ter verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak, voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
 - het beroep, de dienst, of het bedrijf dat in of op de onroerende zaak wordt uitgeoefend of waarvoor die zaak is bestemd, zomede op naamborden, mits deze opschriften en aankondigingen gezamenlijk geen grotere oppervlakte hebben dan 0,50 m² en geen van alle een grotere afmeting in een richting hebben dan 1,00 meter en mits deze opschriften en aankondigingen zijn aangebracht op of aan de onroerende zaak;
- opschriften betrekking hebbend op de naam en/of aard van in uitvoering zijnde bouwwerken en/of op de namen van degenen die bij het ontwerp en/of de uitvoering van het bouwwerk betrokken zijn, mits deze opschriften zijn aangebracht op borden bij of op de in uitvoering zijnde bouwwerken zelf en niet verlicht zijn, zulks voor zolang zij feitelijke betekenis hebben;
- opschriften en aankondigingen aan gebouwen en inrichtingen van openbaar vervoer, indien deze zijn aangebracht ten dienste van dat vervoer.³⁵

In een aantal gevallen, waar een ontheffing noodzakelijk is op grond van de APV, moet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) gevolgd worden. Voor de huidige toestemmingen op grond van de APV die integreren dan wel aanhaken geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Awb in principe niet.

Voor de aanvraag van een reclamevergunning geldt de volgende procedure:

Binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen beslist het bevoegd bestuursorgaan op de aanvraag voor een reclamevergunning (art. 1.2 lid 1 APV).

Deze termijn kan met maximaal acht weken worden verlengd.

Wordt de aanvraag ingediend minder dan drie weken, in sommige gevallen acht weken, voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft, dan kan het bevoegd gezag besluiten de aanvraag niet te behandelen (art. 1.3 APV).

De aanvraag wordt op een aantal onderdelen getoetst. De reclame moet voldoen aan de redelijke eisen van welstand. Ook het belang van de verkeersveiligheid en het belang van de voorkoming of beperking van overlast zijn toetsingscriteria waar een aanvraag om een reclamevergunning moet voldoen (art. 4.7.2 lid 4 APV).

In sommige gevallen is er sprake van een reclamevergunning waarvoor ook een bouwvergunning noodzakelijk is. Dit zijn bouwwerken die niet vergunningsvrij zijn op grond van het Bblb. Het gaat om reclame dat een constructie van enige omvang is.

Voor de bekendmaking van de reclamevergunning is de afdeling 3.6 Awb van toepassing. Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb). Het besluit moet aan de aanvrager en eventueel belanghebbende(n) worden toegezonden (art. 3:41 lid 1 Awb). Daarnaast worden besluiten op grond van de APV, in bijna alle gevallen binnen de gemeente, gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze.

³⁵ art.4.7.2 lid 2 APV.

4.2.2 De gemeente Haaren

Binnen de gemeente Haaren worden weinig reclamevergunningen op grond van de APV verleend. Als het gaat om reclamevergunningen die niet bouwvergunningplichtig zijn, dan worden er jaarlijks ongeveer drie reclamevergunningen verleend. Reclamevergunningen die tevens bouwvergunningplichtig zijn er ook gemiddeld drie. In het kader van evenementen worden tijdelijke vergunningen op grond van de APV afgeven voor het maken van reclame voor dat specifieke evenement. Deze toestemming is verwerkt in de evenementenvergunning en staat los van de Wabo. Het gaat hier om ongeveer twintig evenementenvergunningen waarbij de toestemming tot het maken van reclame is opgenomen.

De afdeling Ondersteuning, sectie Juridische Zaken, toetst de aanvraag op ontvankelijkheid en kijkt vervolgens of een bouwvergunning nodig is. In dat geval wordt er een brief naar de aanvrager gestuurd waarin staat dat deze een bouwvergunning moet aanvragen.

Indien de reclamevergunning bouwvergunningplichtig is, wordt deze als bouwaanvraag behandeld. De gemeente verleent alleen een bouwvergunning of alleen een reclamevergunning. Zij acht het niet noodzakelijk dat beide toestemmingen apart worden getoetst, omdat de toetsingscriteria voor de reclamevergunning verwerkt zijn in die van de bouwvergunning, bijvoorbeeld de goedkeuring van welstand.

Is er sprake van een reclamevergunning waarbij geen verplichting tot een bouwvergunning hoort, dan wordt de reclamevergunning ingeboekt door de afdeling Ondersteuning, sectie Post en Archief.

Zowel de inhoudelijke als de procedurele behandeling van de aanvraag om een reclamevergunning wordt door de sectie Juridische Zaken behandeld.

Uit het overleg met de sectie Juridische Zaken is gebleken dat de huidige situatie gehandhaafd blijft, in verband met het beperkte aantal vergunningen.

4.2.3 De omgevingsvergunningsituatie

De reclamevergunning is een toestemming die wordt opgenomen in de Wabo.

De ongewijzigde aspecten

Bijna alle toestemmingen omtrent de reclame behoren bij de evenementenvergunning die niet integreert of aanhaakt aan de omgevingsvergunning.

Deze situatie blijft ongewijzigd, waardoor er weinig reclametoestemmingen op grond van de Wabo zullen worden verleend.

De beslistermijn blijft ongewijzigd. Op dit moment moet een reclamevergunning op grond van de APV binnen acht weken verleend worden. De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op de reclamevergunning. Dit betekent dat binnen acht weken op een aanvraag om een reguliere omgevingsvergunning beslist moet worden.

Het versturen van de ontvangstbevestiging en het publiceren van de aanvraag en de beschikking blijft binnen de gemeente Haaren onveranderd met de komst van de Wabo.

De mogelijkheid tot het intrekken van de reclamevergunning blijft gelijk, tenzij een bouwvergunning noodzakelijk is. Op grond van art. 2.33 lid 2 sub g Wabo geldt de termijn gesteld op grond van een gemeentelijke verordening.

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

De reclamevergunning waarvoor geen bouwvergunning is vereist kent op dit moment geen fatale termijn. Met de inwerkingtreding van de Wabo verandert dit en ontstaat er een fatale termijn.

De verlenging van de beslistermijn bedraagt op dit moment acht weken. Met de komst van de Wabo wordt deze termijn verkort naar zes weken.

Daarnaast ontstaat de mogelijkheid om de reclamevergunning gefaseerd aan te vragen. Dit is op dit moment nog niet mogelijk, tenzij een reguliere bouwvergunning voor de reclame vereist is.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

Indien er sprake is van een gecombineerde aanvraag waarbij reclame een onderdeel vormt, dan kan deze worden opgenomen in de "project" beschikking. Juridische Zaken of Bouw- en Woningtoezicht zal een advies uitbrengen aan de eventuele coördinator, zodat het onderdeel kan worden opgenomen.

4.3 De in- en uitritvergunning

Een andere toestemming op grond van de APV is de in- en uitritvergunning, binnen de gemeente Haaren bekend als uitwegvergunning.

4.3.1 De huidige wettelijke situatie

Op grond van art. 2.1.5.3 APV is het maken en/of veranderen van een uitweg vergunningplichtig.

Art. 2.1.5.3 APV luidt:

1. Het is verboden zonder vergunning van het college:
 - een uitweg te maken naar de weg;
 - van de weg gebruik te maken voor het hebben van een uitweg;
 - verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.
2. *Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.*³⁶
3. Een vergunning kan worden geweigerd in het belang van:
 - de bruikbaarheid van de weg;
 - het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
 - de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
 - de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente.
4. *Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor zover de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 of het Provinciaal wegenreglement Noord-Brabant van toepassing is.*

³⁶ Onder wegen wordt verstaan: voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen, bruggen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik.

Op grond van de APV kent de uitwegvergunning de volgende procedure:

Binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen, beslist het bevoegd bestuursorgaan op de aanvraag voor een uitwegvergunning (art. 1.2 lid 1 APV).

Deze termijn kan met maximaal acht weken worden verlengd.

Wordt de aanvraag ingediend minder dan drie weken, in sommige gevallen acht weken, voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft, dan kan het bevoegd gezag besluiten de aanvraag niet te behandelen (art. 1.3 APV).

Bij de uitwegvergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden. De vergunning is persoonsgebonden.

De toetsingscriteria voor de aanvraag om een uitwegvergunning, zijn de volgende:

- de bruikbaarheid van de weg;
- het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
- de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
- de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente;
- de verkeersveiligheid;
- inpasbaarheid binnen het straatbeeld;
- de ligging van het perceel;
- de bestemming (op grond van het vigerende bestemmingsplan) van het perceel;
- aanleiding binnen het bouwplan;
- gevolgen parkeerdruk;
- bouwkundige aanleidingen;
- vervoerswijze van de hoofdgebruiker.

Naast de APV hanteert de gemeente de "Algemene voorwaarden uitwegvergunning gemeente Haaren". Hierin staan de toetsingscriteria en de omschrijving van het beleid.

De aanvrager krijgt bij het aanvraagformulier de "Algemene voorwaarden uitwegvergunning gemeente Haaren", zodat hij daarmee rekening kan houden bij het indienen van zijn aanvraag.

Omtrent de bekendmaking van besluiten op grond van de APV is de afdeling 3.6 Awb van toepassing. Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb). Het besluit moet aan de aanvrager en eventueel belanghebbende(n) worden toegezonden (art. 3:41 lid 1 Awb). Daarnaast worden besluiten op grond van de APV, in bijna alle gevallen binnen de gemeente, gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze.

4.3.2 De gemeente Haaren

Jaarlijks worden er ongeveer 20 tot 25 uitwegvergunningen verleend.

De aanvraag wordt ingeboekt bij de afdeling Ondersteuning sectie Post en Archief. De aanvraag om een uitwegvergunning komt vervolgens bij de Frontoffice binnen. De Frontoffice coördineert de aanvraag, checkt de aanvraag op ontvankelijkheid en vraagt advies over de inhoud bij de afdeling Ruimtelijk Beheer.

De inhoudelijke toetsing van de aanvraag vindt altijd op locatie plaats door een medewerker van Ruimtelijke Beheer. Het is dus niet mogelijk om vanachter je bureau inhoudelijk een aanvraag te toetsen.

De medewerker van de afdeling Ruimtelijk Beheer geeft binnen ongeveer twee weken advies aan de Frontoffice, die overgaat tot het weigeren dan wel verlenen van de vergunningaanvraag.

In bijna alle gevallen worden uitwegvergunningen binnen vier weken verleend. Er vinden nauwelijks weigeringen plaats, mede doordat bij het verstrekken van het aanvraagformulier, het formulier de "Algemene voorwaarden uitwegvergunning gemeente Haaren" wordt toegevoegd.

Het is volgens de medewerkers gewenst om het aanleveren van deze voorwaarden bij de aanvraag te behouden. Daarnaast wensen zij te blijven werken met de adviesconstructie. Zij hebben geen bezwaar om adviezen aan andere afdelingen te geven in plaats van aan de Frontoffice.

Gedurende de procedure worden stukken ingeboekt bij de sectie Post en Archief. Het dossier kan daar geraadpleegd worden en wordt daar onderhouden. Op dit moment is er geen plek waar de dossiers voor burgers en bedrijven ter inzage liggen.

Aan de inhoudelijke werkzaamheden vanuit Ruimtelijk Beheer verandert voorlopig niets. De afdeling en werknemers zijn niet voornemens om het huidige beleid aan te passen.

4.3.3 De omgevingsvergunnings situatie

De uitwegvergunning is een toestemming die volledig zal integreren. Indien er sprake is van een enkelvoudige uitweg omgevingsvergunning zal de reguliere procedure gevolgd worden.

De ongewijzigde aspecten

De beslistermijn blijft ongewijzigd. Op dit moment moet een uitwegvergunning op grond van de APV binnen acht weken verleend worden. Binnen acht weken moet op een aanvraag om een reguliere omgevingsvergunning beslist worden.

Inhoudelijk blijft de uitwegvergunning hetzelfde als de Wabo in werking is getreden.

De mogelijkheid tot het intrekken van een uitwegvergunning blijft gelijk. Op grond van art. 2.33 lid 2 sub g Wabo geldt de termijn gesteld op grond van een gemeentelijke verordening.

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

De uitwegvergunning kent op dit moment geen fatale termijn. Met de inwerkingtreding van de Wabo verandert dit en ontstaat er een fatale termijn, waardoor de vergunning bij niet tijdig beslissen van rechtswege wordt verleend.

De verlenging van de beslistermijn bedraagt op dit moment acht weken. Met de komst van de Wabo wordt deze termijn verkort naar zes weken.

Ook bestaat er op dit moment nog geen mogelijkheid om de uitwegvergunning gefaseerd aan te vragen. Met de inwerkingtreding van de Wabo wordt deze mogelijkheid wel gecreëerd. In de praktijk zal waarschijnlijk van deze mogelijkheid omtrent de uitwegtoestemming geen gebruik worden gemaakt.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

Gezien de werkwijze binnen de gemeente Haaren en de wensen van de werknemers, zal de adviesconstructie, waar nu Ruimtelijk Beheer een advies levert aan de Frontoffice, voor de uitweg omgevingsvergunning behouden blijven. Er zijn twee passende scenario's voor de gemeente met betrekking tot de behandeling van de uitweg omgevingsvergunning:

Indien er sprake is van een eenvoudige procedure, kan de huidige adviesconstructie naar de Frontoffice gehandhaafd blijven. Wordt er een coördinator ingesteld voor de omgevingsvergunning, dan wordt het advies aan de coördinator geleverd in plaats van de Frontoffice. In dat laatste geval moet er nagedacht worden over de taken van de coördinator. Is het wenselijk dat de coördinator de taken in het kader van de "uitweg" omgevingsvergunning van de Frontoffice overneemt?

Daarnaast is het een mogelijkheid dat de huidige adviesconstructie volledig gehandhaafd blijft. De enige verandering daarin is dat de Frontoffice het definitieve advies overdraagt aan de coördinator die het advies kan opnemen in het uiteindelijke besluit. Een risico van die constructie kan de termijnbewaking zijn. Omdat meerdere functies, afdelingen of secties betrokken raken bij één advies, is de kans op vertraging groter. Gezien de huidige termijnen waarin uitwegvergunningen worden verleend, is dit risico beperkt.

Gezien het dienstverleningsconcept van de gemeente Haaren die het wenselijk acht de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te behouden is het niet wenselijk dat de coördinator de taken van de Frontoffice overneemt. Daarnaast worden op dit moment de uitwegvergunningen binnen een korte termijn verleend en de behandeling van een aanvraag verloopt goed. Het is niet noodzakelijk om gezien de termijn of de behandeling de huidige procedure aan te passen.

Gemeenten hebben in bepaalde mate vrijheid om het landelijk vastgestelde aanvraagformulier aan te vullen met bijvoorbeeld toestemmingen uit de APV. Het huidige aanvraagformulier zal dus worden ingepast in het nieuwe algemene aanvraagformulier. Het "uitweg gedeelte" in het aanvraagformulier voor het schaduwdraaien wordt aangepast aan de eisen en wensen van de medewerkers. In overleg met de medewerkers van Ruimtelijk Beheer kan een aantal bescheiden, zoals het standaard aanvraagformulier voorstelt, worden geschrapt of worden samengevoegd. Sommige vragen moeten duidelijker geformuleerd worden.

4.4 De kapvergunning

Naast de uitwegvergunning is ook de kapvergunning een toestemming op grond van de APV die integreert in de omgevingsvergunning. De kap- en uitwegvergunning hebben procedureel gezien veel overeenkomsten.

4.4.1 De huidige wettelijke situatie

Op grond van art. 4.5.2 lid 1 APV is het verboden om zonder vergunning een houtopstand³⁷ te vellen of te doen vellen.

In sommige gevallen is de vergunningsplicht niet van toepassing, namelijk bij:

- bomen met een dwarsdoorsnede van de stam van maximaal 15cm, gemeten op 1,3m hoogte boven het maaiveld. In geval van meer stammigheid geldt de dwarsdoorsnede van de dikste stam;
- wegbepantingen en éénrij-ige bepantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen, tenzij deze zijn geknot;
- fruitbomen en windschermen om boomgaarden;
- fijnsparren en andere coniferen, niet ouder dan twaalf jaar, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzondere bestemde terreinen;
- kweekgoed;
- houtopstand die bij wijze van dunning moet worden geveld;
- houtopstand die deel uitmaakt van als zodanig bij het Bosschap geregistreerde bosbouwondernemingen en gelegen is buiten een bebouwde kom, tenzij de houtopstand een zelfstandige eenheid vormt die:
 - ofwel geen grotere oppervlakte beslaat dan 10 are;
 - ofwel bestaat uit rijbepanting van niet meer dan 20 bomen, gerekend over het totale aantal rijen;
- houtopstand die moet worden geveld krachtens de Plantenziektenwet of krachtens een aanschrijving of last van het college, zulks onverminderd het bepaalde in artikel 4.5.6 APV;
- houtopstanden die in het kader van de overeenkomst aangaande de vergroening van de Meierij in het kader van het Masterplan van de Meierij zijn aangelegd, mits een voorgenomen kap tenminste twee weken van tevoren schriftelijk is gemeld aan het college en tevens is aangeduid dat de houtopstanden op grond van dit "groenconvenant" zijn aangelegd;
- het periodiek vellen van hakhout ter uitvoering van het reguliere onderhoud;
- het periodiek knotten of kandelaberen als cultuurmaatregel bij daarvoor geschikte boomsoorten;
- schubconiferen (dus niet zijnde naaldconiferen) en de volgende soorten loofbomen in tuinen: meidoorn, sierkers, sierpeer en lijsterbes;
- houtopstand binnen 2.50 m. van een woning, tenzij de houtopstand er stond, voordat de woning er stond.

De vergunning kan alleen worden aangevraagd door of namens dan wel met toestemming van degene die krachtens zakelijk recht of door degene die krachtens publiekrechtelijke bevoegdheid gerechtigd is over de houtopstand te beschikken (art. 4.5.3 lid 1 APV).

De aanvraag bestaat uit de volgende onderdelen:

- een aanvraagformulier (door het college van B en W vastgesteld);
- een situatietekening van de locatie en de te vellen houtopstand;
- in sommige gevallen: de resultaten van een vitaliteits- en/of stabiliteitsonderzoek.

De kapvergunning kent net als de reclame- en uitwegvergunning de volgende procedure op grond van de APV:

Binnen acht weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen beslist het bevoegd bestuursorgaan op de aanvraag voor een kapvergunning (art. 1.2 lid 1 APV).

Deze termijn kan met maximaal acht weken worden verlengd.

³⁷ Onder houtopstand wordt verstaan: hakhout, een houtwal, een of meer bomen of een grotere (lint)begroeiing van heesters en struiken, een bepanting van bosplantsoen.

Wordt de aanvraag ingediend minder dan drie weken, in sommige gevallen acht weken, voor het tijdstip waarop de aanvrager de vergunning nodig heeft, dan kan het bevoegd gezag besluiten de aanvraag niet te behandelen (art. 1.3 APV).

Aan de kapvergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden. Uit art. 4.5.6 APV blijkt dat in sommige gevallen de herplantingsplicht als voorschrift kan worden opgenomen.

Aan de kapvergunning is altijd het voorschrift verbonden dat deze pas van kracht wordt met ingang van de dag na de dag waarop de bezwaartermijn afloopt. Deze regeling is opgenomen omdat het kappen van een boom niet terug te draaien is indien bezwaren worden gemaakt en deze gegrond worden verklaard.

De toetsingscriteria voor de aanvraag om een kapvergunning:

- de natuurwaarde van de houtopstand;
- de landschappelijke waarde van de houtopstand;
- de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpsschoon;
- de beeldbepalende waarde van de houtopstand;
- de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;
- de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand;
- de boomwaarde.

Het besluit moet aan de aanvrager en eventueel belanghebbende(n) worden toegezonden (art. 3:41 lid 1 Awb). Daarnaast worden besluiten op grond van de APV, in bijna alle gevallen binnen de gemeente, gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze. Het besluit treedt in dit geval niet in werking bij de bekendmaking daarvan, in verband met het gestelde voorschrift dat het besluit pas in werking treedt na de dag waarop de bezwaartermijn is afgelopen.

De vergunning vervalt, indien daarvan niet binnen maximaal 1 jaar na afgifte volledig gebruik is gemaakt (art. 4.5.5. APV).

4.4.2 De gemeente Haaren

In 2006 zijn ongeveer 150 kapvergunningen verleend.

De gemeente is op dit moment bezig met het terugdringen van het aantal kapvergunningen, door bijvoorbeeld vaak voorkomende situaties waar altijd een kapvergunning voor verleend wordt vergunningvrij te verklaren. Doel hiervan is dat het aantal kapvergunningen wordt teruggedrongen met 75 %. Naast het uitbreiden van de lijst waarin bepaalde verboden niet gelden zijn zij voornemens de voorbereidingsprocedure aan te passen. Zij willen voor de kapvergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Awb) van toepassing laten verklaren. Daarmee willen zij bereiken dat vóór het definitieve besluit een inspraakmogelijkheid plaatsvindt voor de burger.

De aanvraag komt net als bij de uitwegvergunning binnen, nadat deze door de sectie Post en Archief is ingeboekt, bij de Frontoffice. De Frontoffice checkt de ontvankelijkheid en stuurt een ontvangstbevestiging terug naar de aanvrager. Vervolgens wordt de aanvraag met een checklist overgedragen aan de afdeling Ruimtelijk Beheer.

Ruimtelijk Beheer vult op locatie de checklist in, zodat de beoordeling ontstaat. Uit deze beoordeling ontstaat een advies dat overgedragen wordt aan de Frontoffice. Het advies wordt doorgaans binnen twee tot vier weken opgeleverd. De Frontoffice verwerkt het

advies in een standaardbrief en handelt de procedure (publicatie e.d.) verder af.

Gedurende de procedure worden stukken ingeboekt bij de sectie Post en Archief. Het dossier kan daar geraadpleegd worden en wordt daar onderhouden. Op dit moment is er geen plek waar de dossiers voor burgers en bedrijven ter inzage liggen.

Zoals eerder besproken bestaat de wens om de procedure aan te passen, waardoor eventuele zienswijzen naar voren komen voordat het besluit genomen wordt. De medewerkers zijn verder tevreden over de gang van zaken omtrent de kapvergunning en vinden het niet noodzakelijk dat er verder wijzigingen plaats moeten vinden.

4.4.3 De omgevingsvergunningsituatie

Ook de kapvergunning is een toestemming die volledig zal integreren. Indien er sprake is van een enkelvoudige kap omgevingsvergunning zal de reguliere procedure gevolgd worden.

De ongewijzigde aspecten

Zoals eerder besproken geldt voor de kapvergunning een uitzondering op de hoofdregel dat de vergunning in werking treedt op de dag na bekendmaking van de vergunning. Bij de omgevingsvergunning blijft dit gehandhaafd op grond van art. 6.2 lid 2 Wabo.

De beslistermijn blijft ongewijzigd. Op dit moment moet een kapvergunning op grond van de APV binnen acht weken verleend worden. Binnen acht weken moet op een aanvraag om een reguliere omgevingsvergunning beslist moet worden.

De mogelijkheid tot het intrekken van de kapvergunning blijft gelijk. Op grond van art. 2.33 lid 2 sub g Wabo geldt de termijn gesteld op grond van een gemeentelijke verordening.

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

De kapvergunning kan op dit moment niet van rechtswege worden verleend. Met de inwerkingtreding van de Wabo verandert dit en ontstaat er een fatale termijn.

De verlenging van de beslistermijn bedraagt op dit moment acht weken. Met de komst van de Wabo wordt deze termijn verkort met twee weken.

Ook ontstaat de mogelijkheid om de kap omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen, waar waarschijnlijk in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt. Het is begrijpelijk en ook mogelijk dat een kaptoestemming dat deel uitmaakt van een project als deelproject wordt aangevraagd, om zo te constateren of het gehele project niet wordt afgewezen in verband met een kaptoestemming.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

Gezien de werkwijze binnen de gemeente Haaren en de wensen van de werknemers zal de adviesconstructie met de omgevingsvergunning voor de toestemming kappen behouden blijven. De scenario's omschreven, omtrent de uitwegvergunning, in de vorige paragraaf, zijn ook voor de kapvergunning van toepassing.

Het verminderen van het aantal kapvergunningen sluit prima aan bij de omgevingsvergunning, in verband met het verminderen van de regeldruk. Het voornemen om de procedure aan te passen is een initiatief dat niet past binnen de omgevingsvergunning. De Wabo biedt namelijk twee mogelijke procedures (uitgebreid of regulier) en alleen die zijn van toepassing voor de betrokken toestemmingen.

Indien er sprake is van een kap omgevingsvergunning moet de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd worden. De reguliere voorbereidingsprocedure kent in principe geen zienswijze mogelijkheid.

4.5 De sloopvergunning

Wordt er een bouwvergunning aangevraagd dan is in een aantal gevallen ook een sloopvergunning noodzakelijk.

4.5.1 De huidige wettelijke situatie

De artikelen 8.1.1 tot en met 8.4.1 Bouwverordening 2004 zijn van toepassing op de sloopvergunning.

Op grond van art. 8.1.1 van de Bouwverordening 2004 is het verboden bouwwerken, standplaatsen en woonwagens te slopen, zonder of in afwijking van een vergunning van het college van b en w.

Geen vergunning hoeft aangevraagd te worden wanneer het sloopaafval minder dan 10m³ bedraagt, tenzij het asbest betreft.

Aan de vergunning kunnen bepaalde voorschriften worden verbonden, namelijk over:

- de veiligheid van het slopen;
- de bescherming van nabij gelegen bouwwerken;
- het scheiden en het op de sloopplaats gescheiden houden van het sloopaafval (tenminste scheiding in fractie asbest);
- het voor aanvang van de sloop overleggen van gegevens omtrent het scheiden van het afval.³⁸

In art. 8.1.2 Bouwverordening staat het aanvraag formulier centraal, dat door het College van B en W wordt vastgesteld. Uit de aanvraag moet blijken of het te slopen bouwwerk asbest bevat.

De aanvraag wordt schriftelijk ingediend (art. 4:1 Awb). De aanvraag wordt getoetst op ontvankelijkheid (de eisen gesteld in art. 8.1.2 Bouwverordening en art. 4:1 en 4:2 Awb). Indien de aanvrager niet ontvankelijk is verklaard, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld de ontbrekende gegevens aan te leveren.

Binnen twaalf weken wordt besloten op de aanvraag om een sloopvergunning (art. 8.4.1 Bouwverordening). Er kan geen vergunning van rechtswege ontstaan bij de sloopvergunning.

De sloopvergunning wordt geweigerd indien:

- de veiligheid tijdens het slopen onvoldoende is gewaarborgd;
- de bescherming van nabij gelegen bouwwerken onvoldoende is gewaarborgd;
- een monumentenvergunning vereist en niet verleend is;
- een vergunning op grond van de leefmilieuverordening vereist en niet verleend is;
- een aanlegvergunning op grond van het bestemmingsplan vereist en niet verleend is.

In sommige gevallen is een sloopvergunning niet noodzakelijk, maar kan worden volstaan met een sloopmelding (art. 8.2.1 Bouwverordening).

Het besluit moet aan de aanvrager en eventueel belanghebbende(n) worden toegezonden (art. 3:41 lid 1 Awb). Daarnaast worden, net als bouwvergunningen,

³⁸ Art. 8.1.1 lid 3 Bouwverordening.

sloopvergunningen altijd gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze. Het besluit treedt niet in werking bij de bekendmaking daarvan in verband met de onomkeerbaarheid. Het besluit treedt pas in werking, nadat de vergunning onherroepelijk is geworden.

4.5.2 De gemeente Haaren

Binnen de gemeente worden per jaar ongeveer 30 sloopvergunningen verleend.

De procedure intern is in grote lijnen gelijk aan die van de bouwvergunning.

De aanvraag wordt ingeboekt en getoetst op ontvankelijkheid bij de Frontoffice.

Er wordt eventueel verzocht om aanvullende stukken.

Indien de aanvraag compleet is gaat Bouw- en Woningtoezicht de aanvraag inhoudelijk toetsen aan de weigeringsgronden uit de vorige paragraaf.

De sloopvergunning wordt verleend, aangehouden of geweigerd.

Gedurende de procedure worden stukken ingeboekt bij Bouw- en Woningtoezicht. Het dossier kan daar worden geraadpleegd en worden onderhouden. Pas als geconstateerd is dat de sloopvergunning ten uitvoer is gelegd, wordt het dossier afgesloten en overgedragen aan de sectie Post en Archief.

4.5.3 De omgevingsvergunningsituatie

De sloopvergunning is een geïntegreerde toestemming in de Wabo. Voor de sloopvergunning geldt de reguliere voorbereidingsprocedure.

De ongewijzigde aspecten

Behouden blijft de uitzondering op de hoofdregel, dat de vergunning in werking treedt op de dag na bekendmaking van de vergunning (art. 6.2 lid 2 Wabo).

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

De reguliere voorbereidingsprocedure kent de vergunning van rechtswege, die de sloopvergunning op dit moment nog niet kent.

Daarnaast wordt de huidige procedure van twaalf weken met de inwerkingtreding van de Wabo naar acht weken teruggebracht.

De intrekking van de sloopvergunning verandert ten opzichte van de huidige situatie. Op grond van de Bouwverordening moet de vergunning binnen 26 weken "ten uitvoer worden gelegd". Art. 2.33 lid 2 sub c weergeeft dat deze termijn of de termijn van de omgevingsvergunning (drie jaar) van toepassing is.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

Op dit moment worden de sloop- en bouwvergunningen niet uniform de overige vergunningen ingeboekt, onderhouden en beheerd. Met de komst van de Wabo is het van belang dat er een uniforme werkwijze ontstaat, zodat integraal werken voorspoediger verloopt.

De sectie Bouw- en Woningtoezicht geeft aan geen problemen te hebben met veranderingen ten behoeve van het inboeken en onderhouden en beheren van de dossiers.

4.6 De milieumelding

Naast de BRIKS-toestemmingen zal ook milieu een rol gaan spelen bij het schaduwdraaien. Bij het schaduwdraaien gaat het om de milieumelding (art. 8.41 Wm) zoals die is beschreven in hoofdstuk 2.

4.6.1 De huidige wettelijke situatie

Sinds 1 januari 2008 zijn de 8.40 AMvB's grotendeel verdwenen en in het Activiteitenbesluit samengevoegd. Op grond van art. 8.41 lid 1 Wm is de verplichting opgelegd dat wanneer je onder het Activiteitenbesluit valt je een melding moet maken omtrent het oprichten of veranderen van een inrichting of de werking daarvan.

De exploitant moet tenminste vier weken voor het oprichten of veranderen van de inrichting melding daarvan maken bij het bevoegd gezag. Volgens art. 1.2 van het Activiteitenbesluit is het bevoegd gezag:

- het bestuursorgaan dat de milieuvergunning verleent voor milieuvergunningplichtige inrichtingen, die ook onder het Activiteitenbesluit vallen (art. 1.1 Wm). Het College van B en W, GS en de minister van VROM;
- het bestuursorgaan dat bevoegd gezag zou zijn een milieuvergunning te verlenen, ware het niet dat voor de desbetreffende inrichting algemene regels gelden. Het College van B en W;
- de waterkwaliteitsbeheerder voor lozingen die onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vallen.

Op grond van art. 1.10 lid 3 Activiteitenbesluit moeten bepaalde gegevens worden aangeleverd bij de melding.

Uit art. 8.41 lid 4 Wm blijkt van de melding openbaar kennis moet worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Een terechte melding geeft geen verplichting tot reactie van het bevoegd gezag aan de melder. Bij een onterechte melding zal het bevoegd gezag laten weten dat bijvoorbeeld een milieuvergunning vereist is. Deze mededeling heeft geen rechtsgevolgen.

4.6.2 De gemeente Haaren

Jaarlijks is er sprake van ongeveer 60 meldingen. De meldingen vloeien vaak voort uit handhavingzaken. In sommige gevallen wordt een melding door een exploitant op eigen initiatief gedaan of vloeit een melding voort uit een bouwaanvraag.

Op dit moment komen meldingen digitaal en schriftelijk binnen. Meldingen krachtens het Activiteitenbesluit zijn alleen digitaal mogelijk. Om de aanvrager de mogelijkheid te bieden schriftelijk een melding te maken worden "oude" meldingen op grond van de 8.40 AMvB's ook geaccepteerd en als zijnde melding op grond van het Activiteitenbesluit gepubliceerd.

De melding komt binnen bij Post en Archief en wordt daar ingeboekt. Vervolgens gaat de melding direct naar de Backoffice, sectie milieu. De Frontoffice wordt door de Backoffice verzocht om een ontvangstbevestiging te versturen.

De Backoffice toetst of alle bescheiden aanwezig zijn en of het een terechte of onterechte melding betreft.

Indien de melding terecht is dan draagt de Frontoffice er zorg voor dat de melding wordt gepubliceerd. Bij een onterechte melding zal de Backoffice (schriftelijk) contact opnemen met de melder/ exploitant.

Nadat de melding is gepubliceerd wordt deze gearhiveerd bij de sectie Post & Archief. Gedurende de procedure worden stukken ingeboekt bij de sectie Post en Archief. Het dossier kan daar geraadpleegd worden en wordt daar onderhouden. Op dit moment is er geen plek waar de dossiers voor burgers en bedrijven ter in zage liggen.

Op dit moment zijn er drie digitale meldingen binnen gekomen. De interne procedure wijkt op sommige punten af van de hierboven beschreven procedure. De digitale melding komt binnen bij de Backoffice. Bij de binnenkomst van de melding kan de Backoffice (digitaal) aanvinken om direct een ontvangstbevestiging te versturen. De Backoffice draagt er zorg voor dat de melding wordt ingeboekt bij Post en Archief.

4.6.3 De omgevingsvergunningsituatie

De milieumelding haakt aan bij de omgevingsvergunning, zie daarvoor bijlage 1.

De ongewijzigde aspecten

Doordat de melding aanhaakt, blijft de Wm van toepassing.

Veranderingen inwerkingtreding Wabo

In een aantal gevallen is het bouwen van een bouwwerk tevens het oprichten van een inrichting dat onder het Activiteitenbesluit valt.

Dan zal bij het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning tevens melding moeten worden gemaakt van de activiteit die valt onder het Activiteitenbesluit.

Indien sprake is van samenloop met een project waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, wordt de melding als indieningvereiste aangemerkt behorend bij de omgevingsvergunning.

Organisatorische veranderingen inwerkingtreding Wabo

In de loop van dit jaar zullen er meer digitale meldingen binnenkomen. Op dit moment doorloopt de digitale melding intern niet dezelfde procedure als de schriftelijke melding. Om eenheid te creëren is het mogelijk om de binnenkomst van de melding naar Post en Archief te verplaatsen, zodat zij de melding direct kunnen inboeken en vervolgens aan de Backoffice kunnen sturen.

4.7 Overige toestemmingen

Er is een aantal toestemmingen dat niet betrokken wordt bij het schaduwdraaien en in sommige gevallen ook niet bij de omgevingsvergunning. Deze toestemmingen zijn tijdens de gesprekken met de medewerkers wel besproken.

De Wabo biedt een mogelijkheid aan gemeenten om gemeentelijke verordeningen aan te laten haken aan de omgevingsvergunning. Uit overleg met de sectie Juridische Zaken, waaronder de gemeentelijke verordeningen vallen, is gebleken bij welke toestemmingen het wenselijk is om aan te haken aan de omgevingsvergunning. Het gaat om de volgende toestemmingen:

- toestemmingen krachtens de Monumentenverordening;
- toestemmingen krachtens de Wet Kinderopvang gemeente Haaren;
- toestemmingen krachtens de APV (verkoopvergunning vuurwerk en exploitatievergunning horecabedrijf).

Daarnaast is de sectie Juridische Zaken bezig met de deregulering van haar verordeningen, waarbij waarschijnlijk in grote lijnen wordt aangesloten bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

4.8 Bezwaar & Beroep

De rechtsbeschermingprocedure, omtrent de hierboven besproken toestemmingen, staat in deze paragraaf centraal. Voor bijna alle toestemmingen geldt dezelfde rechtsbeschermingprocedure, namelijk die krachtens de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb.

4.8.1 De huidige wettelijke situatie

Tegen een besluit kan binnen zes weken door rechtstreeks belanghebbenden bezwaar worden gemaakt. Het bezwaar wordt ingediend bij het college van b en w (art. 6:4 lid 1).

Art. 7:2 Awb geeft aan dat de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld gehoord te worden alvorens het college van b en w beslist op het bezwaar. Dit vindt meestal plaats middels de bezwaarschriftcommissie (art. 7:13 Awb). De bezwaarschriftcommissie maakt een verslag en geeft advies aan het college van b en w. Het college van b en w beslist dan binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

Met betrekking tot de beslissing op het bezwaarschrift geldt dat door het bestuursorgaan een overweging dient plaats te vinden op grondslag van de ingediende bezwaren.³⁹

Naast de bezwaarschriftprocedure bestaat het administratief beroep. In alle gevallen ten behoeve van het schaduwdraaien is alleen de bezwaarschriftprocedure van toepassing. Daarom wordt het administratief beroep hier buiten beschouwing gelaten.⁴⁰

Alvorens in beroep bij de administratieve rechter te kunnen gaan, dient een bezwaarschrift te worden ingediend (art. 7:1 Awb) met uitzondering van art. 7:1a Awb waarbij het mogelijk is om rechtstreeks beroep in te stellen. De artikelen 8:1 – 8:80 Awb zijn van toepassing op het beroep bij de rechtbank.

Nadat beroep bij de administratieve rechter is ingesteld kan hoger beroep worden ingesteld bij de RvS.

Er doen zich situaties voor waarbij de burger niet kan wachten op een beslissing van een bezwaarschrift of een uitspraak van een rechter. Deze kan, ingeval van spoedeisend belang, bij de voorzieningenrechter van de rechtbank om een voorlopige voorziening vragen (zie art. 8:81 – 8:87 Awb).

De Wm kent haar eigen rechtsbeschermingprocedures. In het geval van een melding zoals eerder dit hoofdstuk besproken staat in principe geen rechtsgang open. Bezwaar en beroep is alleen mogelijk wanneer een Ivb-inrichting niet aan de werkingsfeer van het Activiteitenbesluit voldoet. Dan kan eenieder het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden (art. 8.14 lid 1 Wm).⁴¹

4.8.2 De gemeente Haaren

Indien er bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit, dan draagt de afdeling Juridische Zaken op het gebied van de procedure daar zorg voor. De afdeling waar het besluit afkomstig is, is verantwoordelijk voor de inhoud van de procedure, bijvoorbeeld het schrijven van een pleitnota.

De sectie Kwaliteit en Zorg is verantwoordelijk in overleg met de betrokken sectie voor de beroepsprocedures. Op dit moment is er geen milieujurist werkzaam binnen de sectie Kwaliteit en Zorg. In dit geval verzorgt de sectie milieu daarom zelf de

³⁹ Goorden 2003, p. 185.

⁴⁰ Zie: Goorden 2003, p. 186 e.v.

⁴¹ Van den Broek 2007, p.45 en 105.

beroepsprocedures.

De afdeling Ruimtelijk Beheer heeft geen juristen werkzaam op de afdeling. Voor de behandeling van bezwaarschriften en beroepsprocedures schakelen zij de sectie Kwaliteit en Zorg in. Alle toestemmingen in het kader van het schaduwdraaien worden bij de sectie Juridische Zaken en Kwaliteit & Zorg behandeld.

Omtrent de milieumeldingen komt bezwaar en beroep binnen de gemeente Haaren weinig voor. De bezwaar- en beroepsprocedure kan alleen middels een handhavingstraject opgestart worden. De sectie Kwaliteit en Zorg is daar verantwoordelijk voor. De praktijk zal moeten uitwijzen of de sectie Kwaliteit en Zorg of de sectie milieu dit soort procedures moet en gaat behandelen. Een andere mogelijkheid is een extern bureau zoals het SRE (Samenwerkingsverband Regeo Eindhoven) in te huren om de procedure in behandeling te nemen.

4.8.3 De omgevingsvergunnings situatie

De Wabo biedt twee mogelijke rechtsbeschermingprocedures, namelijk de rechtsbeschermingprocedure behorend bij de reguliere procedure óf de rechtsbeschermingprocedure behorend bij de uitgebreide procedure. Deze procedures zijn in hoofdstuk 3 al besproken.

Indien een milieumelding aanhaakt aan een omgevingsvergunning dan staat de rechtsbeschermingprocedure open horend bij die omgevingsvergunning. Er wordt dan bijvoorbeeld beroep tegen het gehele besluit ingesteld.

Een ander voorbeeld voor de "kap omgevingsvergunning":

Wanneer er sprake is van een enkelvoudige kap omgevingsvergunning (dus een reguliere procedure) dan blijft de procedure gelijk aan de huidige procedure. Bezwaar kan dan worden gemaakt, nadat het besluit is genomen. In sommige projecten, waar de uitgebreide procedure van toepassing is en de kaptoestemming is opgenomen, is het wel mogelijk om zienswijze omtrent dat project (en dus ook de kaptoestemming) in te dienen.

5. Integraal werken

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet wat de omgevingsvergunning betekent en wat de impact van de omgevingsvergunning op de toestemmingen binnen de gemeente Haaren is. De omgevingsvergunning vereist integraal werken. Integraal werken is een breed begrip en kan op allerlei manieren binnen een gemeente worden ingevuld. Het ambitieniveau van de gemeente Haaren in het kader van de omgevingsvergunning, dat op dit moment nog niet is vastgesteld, zal het uitgangspunt vormen voor de integrale werkwijze die aansluit bij de gemeente Haaren.

In dit hoofdstuk staat beschreven welke keuzes de gemeente Haaren moet maken ten behoeve van het schaduwdraaien met de omgevingsvergunning om zo tot een integrale werkwijze te komen. De coördinatie van de "BRIKS-toestemmingen", staat daarbij centraal.

Bij de uiteenzetting van de keuzes is rekening gehouden met de inpasbaarheid binnen de organisatie en eisen en wensen van de medewerkers. Sommige mogelijkheden zullen dus buiten beschouwing gelaten worden.

Het grootste deel van de keuzes dat in dit hoofdstuk wordt beschreven, is gebaseerd op eigen ideeën en die vanuit de organisatie. Een aantal keuze mogelijkheden vloeit mede voort uit pilots. De pilots worden bij deze keuze slechts als voorbeeld vermeld, maar verder niet toegelicht. De resultaten van alle genoemde pilots zijn terug te vinden op het kennisplein Omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl)

5.1 *Schaduwdraaien*

Er zijn twee mogelijkheden om te schaduwdraaien met de "BRIKS-toestemmingen" in combinatie met milieu. Men kan met een fictieve aanvraag waarin bepaalde toestemmingen zijn opgenomen schaduwdraaien. Een andere mogelijkheid is dat de aanvrager wordt benaderd om zijn vergunningen gecombineerd aan te vragen.

5.1.1 De fictieve aanvraag

In deze situatie ontstaat een fictieve aanvraag waarin een aantal toestemmingen zijn verwerkt. Voordeel van deze situatie is dat het schaduwdraaien niet afhankelijk is van een vrijwillige aanvrager. Daarnaast kan je zelf een selectie maken van toestemmingen die bij het schaduwdraaien worden betrokken. Ook kan gebruik worden gemaakt van (complexe) historische aanvragen. De positieve en negatieve punten uit het schaduwdraaien worden meegenomen bij de verdere implementatie van de omgevingsvergunning. Met een fictieve aanvraag ontstaat de kans dat de uitkomsten voortvloeiend uit het schaduwdraaien niet of minder representatief zijn, in verband met de betrokkenheid van de werknemers.

De gemeenten Tynaarlo en Bergen op Zoom hebben schaduwgedraaid met een fictieve aanvraag.

5.1.2 De "non-fictie" aanvraag

De gemeente kan ook schaduwdraaien met een daadwerkelijke aanvraag. Indien sprake is van een aanvraag voor één van de "BRIKS-toestemmingen" of een milieumelding, kan contact worden opgenomen met de aanvrager.

Voordeel van deze werkwijze is dat de aanvraag berust op een daadwerkelijke aanvraag. Nadeel is dat het schaduwdraaien afhankelijk wordt van de aanvrager. Zijn er in de periode van het schaduwdraaien aanvragen die gecombineerd kunnen worden en is de aanvrager bereid om daaraan medewerking te verlenen?

Duidelijk zal aangegeven moeten worden dat de gemeente Haaren op dit moment nog geen gecombineerde vergunning verleend, maar dat de aanvrager naast de aparte besluiten een gecombineerd besluit ontvangt, waarin de voorschriften op elkaar zijn afgestemd.

Contact aanvrager

De gemeente kan kiezen om het schaduwdraaien met een daadwerkelijke aanvraag schriftelijk of mondeling te bespreken met de aanvrager. In beide gevallen is het van belang dat de achtergrond (de omgevingsvergunning en het schaduwdraaien) van de gecombineerde aanvraag besproken wordt. De voor- en nadelen van het schaduwdraaien voor de aanvrager moeten ook duidelijk in kaart worden gebracht. De voordelen voor de aanvrager kan de gemeente zelf bepalen. Om medewerking aan het schaduwdraaien aantrekkelijker te maken kunnen bijvoorbeeld de volgende zaken geregeld worden:

- het aanhouden van de termijn die voor de reguliere procedure van de omgevingsvergunning geldt;
- het geven van korting op de leges;
- het creëren van één voorschriften pakket, waardoor er geen tegenstrijdigheden in de vergunning(en) ontstaan.

Het moment moet bepaald worden waarin de aanvrager wordt ingelicht. Dit kan een bijlage of aanvulling zijn bij of op het schetsplanformulier, waarin tevens wordt gevraagd om medewerking aan een gecombineerde aanvraag. Daarin wordt direct om gegevens gevraagd betreft de overige toestemmingen. De aanvrager wordt min of meer verplicht om de overige toestemmingen, indien van toepassing, mee te nemen in de informele procedure.

Het risico bestaat dat de aanvrager niet wil meewerken aan een gecombineerde aanvraag en eventueel het schetsplan overslaat en overgaat tot het indienen van een aanvraag. Het indienen van een schetsplan is zowel voor de aanvrager als voor de gemeente wenselijk, maar een schetsplan eventueel met meerdere toestemmingen mag geen nadelen ondervinden voor de aanvrager in verband met de medewerking.

Een andere optie is bij het schetsplanformulier een mogelijkheid creëren waar kan worden aangegeven of meerdere toestemmingen van toepassing zijn. Indien van toepassing wordt contact opgenomen met de aanvrager omtrent de medewerking aan een gecombineerde aanvraag. De gecombineerde aanvraag wordt dan na goedkeuring van het "enkelvoudige" schetsplan ingediend. Een nadeel van deze optie is dat de toetsing voor de gecombineerde aanvraag niet bij het voortraject plaatsvindt.

Een laatste mogelijkheid is bij de constatering van meerdere toestemmingen aan de hand van het schetsplanformulier, langs te gaan bij de aanvrager met de betrokken ambtenaren. Op locatie wordt het schetsplan besproken en gekeken naar de mogelijkheden van een gecombineerde aanvraag. Deze optie is erg tijdrovend en in sommige gevallen zal er bij het vooroverleg én tijdens de beoordeling van de aanvraag op locatie gekeken moeten worden. Aandachtspunt bij een bezoek op locatie is de verhouding tussen de overheid die moet informeren en de overheid die gaat adviseren. De aanvrager blijft altijd zelf verantwoordelijk voor de aanvraag.

5.2 De aanvraag

Nadat de informele procedure en eventueel een overleg is afgerond kan de gecombineerde aanvraag worden ingediend.

5.2.1 Elektronisch of digitaal?

De aanvraag kan op grond van de Wabo digitaal of schriftelijk worden ingediend. Op dit moment is het binnen de gemeente Haaren alleen mogelijk om de milieumelding op grond van art. 8.41 Wm digitaal in te dienen. De gemeente Ede heeft in 2005 een pilot uitgevoerd waarin het digitaal indienen, behandelen en afhandelen van een aanvraag centraal stond.

Ten behoeve van het schaduwdraaien kan gekozen worden voor een schriftelijke of digitale aanvraag, mede afhankelijk van de wensen van de aanvrager.

In principe kan de aanvraag digitaal worden ingediend. Het formulier en eventueel de bescheiden worden dan binnen de gemeente uitgeprint en de verdere procedure geschiedt dan op dezelfde wijze als de schriftelijk ingediende aanvragen. Voor het digitaal ontvangen van aanvragen zal een e-mail adres moeten worden gecreëerd waar de aanvragen binnenkomen.

Er lopen tijdens het schaduwdraaien met een daadwerkelijk gecombineerde aanvraag meerdere procedures naast elkaar, de procedure voor het schaduwdraaien en de huidige procedures. De meest klantvriendelijke situatie betekent dat de klant geen hinder mag ondervinden aan het feit dat twee procedures naast elkaar lopen. Er is door het ministerie van VROM een "BRIKS-aanvraagformulier" ontwikkeld die de gemeente kan aanpassen aan de huidige procedures en haar eigen eisen en wensen, zodat de aanvrager met één uniform aanvraagformulier kan volstaan.

Een andere mogelijkheid is een gecombineerd aanvraagformulier te gebruiken voor de procedure ten behoeve van het schaduwdraaien én de huidige aanvraagformulieren voor de huidige procedures. Dit betekent voor de aanvrager en gemeente een verhoging van de administratieve lasten, dat de Wabo juist niet beoogt.

5.2.2 Inboeken van de aanvraag

De aanvraag komt binnen en wordt ingeboekt bij de sectie Post & Archief, met uitzondering van bouw- en slooptoestemmingen die bij de Frontoffice worden ingeboekt. Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, is het inboeken van een aanvraag op dit moment nog niet uniform.

Ten behoeve van het schaduwdraaien kan men de huidige procedure op de huidige manieren inboeken en de schaduwprocedure:

- niet extra inboeken of;
- extra inboeken als zijnde schaduwprocedure.

Daarnaast kan een keuze zijn om de huidige werkwijze achterwege te laten en de gecombineerde aanvraag als één aanvraag in te boeken.

De verwerking van een gecombineerde aanvraag ten behoeve van het schaduwdraaien is het minst risicovol als de gecombineerde aanvraag extra wordt ingeboekt, zodat de huidige procedures gehandhaafd blijven. De toestemmingen moeten dan apart ingeboekt worden op de huidige werkwijze en ingeboekt worden als zijnde gecombineerde vergunning. Nadat de aanvraag op twee manieren is ingeboekt gaan meerdere procedures lopen, namelijk de afzonderlijke procedures en de gecombineerde procedure.

Het is vanuit de gemeente wenselijk om alle toestemmingen bij de sectie Post & Archief in te laten boeken. Bij het inboeken van een bouwtoestemming moet duidelijk zijn of het

om een reguliere- of lichte bouwaanvraag gaat. Nu vraagt de Frontoffice voordat zij de aanvraag inboeken bij de sectie Bouw- en Woningtoezicht om het type (lichte- of reguliere bouwvergunning) van de aanvraag. De sectie Post & Archief zal in de nieuwe situatie de taak van de Frontoffice overnemen, zodat een eenduidige wijze omtrent het inboeken van een aanvraag ontstaat.

5.3 De ontvangstbevestiging

De Frontoffice verstuurt een ontvangstbevestiging. Ten behoeve van het schaduwdraaien kan gekozen worden om voor elke procedure en de gecombineerde procedure afzonderlijk een ontvangstbevestiging te sturen.

Ook is een mogelijkheid, één ontvangstbevestiging voor alle toestemmingen te versturen. Deze manier is voor de aanvrager en gemeente vriendelijker, omdat het aantal dan beperkt blijft. Daarnaast is het overzichtelijker voor de aanvrager.

De aanvragen kunnen ook tegelijk worden gepubliceerd. De Frontoffice verzorgt, nadat zij de ontvangstbevestiging hebben verstuurd, ook de publicatie van de aanvragen.

5.4 De coördinator

Binnen het proces van de omgevingsvergunning speelt naast de Front- en Backoffice ook een orkestrator een rol. Een orkestrator coördineert de vergunningverlening zowel procedureel als inhoudelijk. De orkestrator gaat een centrale rol spelen binnen het proces de omgevingsvergunning en wordt in de wandelgangen ook wel Midoffice genoemd. De taken die bij de Midoffice horen kunnen veelal geautomatiseerd worden. Sommige inhoudelijke taken kunnen niet geautomatiseerd, maar wel ondersteund worden door een applicatie of een scherm.⁴²

De Midoffice kan zowel bij de Front- als Backoffice worden ondergebracht. Er zijn tal van manieren wat betreft de inrichting van de Midoffice, zie daarvoor onder andere de pilots van Valkenswaard en Groningen.

De gemeente Haaren is volgens de adviseur op het gebied van de elektronische gemeente (E-gem) nog niet toe aan een geautomatiseerde Midoffice. De programma's zijn niet aan elkaar gekoppeld en men werkt in de organisatie niet uniform, zoals eerder dit rapport is gebleken. *"Voor een geautomatiseerde Midoffice zijn grote aanpassingen noodzakelijk en moet een zogenoemde architectuur omtrent de automatisering gecreëerd worden en dat vergt tijd"*, aldus de E-gem adviseur Tonny van der Burgt.

Ten behoeve van het schaduwdraaien zal bij een gecombineerde aanvraag een coördinator aangesteld worden, die de taken van de Midoffice gaat vervullen. De taken van de coördinator kunnen door een nieuwe functie worden vervuld, die enkel met die taken bezig is. Een andere mogelijkheid is de taken van de coördinator onderbrengen onder een bestaande functie in de Backoffice.

Binnen de gemeente Haaren is de beste optie, gezien de gemeentelijke organisatie, het aanstellen van een coördinator binnen de Backoffice die de taken op zich gaat nemen.

⁴² Gemeenten Alphen aan den Rijn 2007.

Bij het schaduwdraaien zal de coördinator in ieder geval de volgende taken moeten (kunnen) uitvoeren:

- waarborgen kwaliteit van de vergunning;
- aansturen Backoffice met betrekking tot de behandeling van de aanvraag;
- coördineren van de vergunning (o.a. afstemmen en controleren voorschriften en het samenvoegen van de beschikkingen);
- bewaken procedure en proceduretermijn(en) van de vergunning;
- samenwerken bevorderen;
- adviseren en informeren aanvrager.

Er bestaat nog geen inzicht over de tijd die de coördinator aan deze functie zal (moeten) besteden. Nadat het schaduwdraaien is afgerond kan daarover een beter beeld worden gevormd, rekening houdend met de complexere procedures die tijdens het schaduwdraaien buiten beschouwing worden gelaten. Ook de mate van automatisering is bepalend voor de tijd die de coördinator kwijt is aan zijn taken.

In het kader van het schaduwdraaien zal de coördinator al zijn taken zelf uit moeten voeren. Daarbij is de ondersteuning van automatisering zeer beperkt. Voor het schaduwdraaien zal dit geen problemen opleveren, omdat daarbij geen complexe projecten behandeld worden. In het kader van de omgevingsvergunning moet de gemeente, mede afhankelijk van het ambitieniveau, keuzes maken omtrent de mate van automatisering en ondersteuning voor de Midoffice.

De coördinator is de procesverantwoordelijke die de daarbij horende termijnen bewaakt. Er moeten afspraken tussen afdelingen en secties gemaakt worden over de volgende termijnen:

- het aanleveren van het verzoek om aanvullende gegevens;
- het advies omtrent de aanvraag;
- het voorschriftenpakket.

Daarnaast is het verstandig vast te leggen dat gedurende het hele proces de betrokken secties en afdelingen verplicht zijn, de coördinator op de hoogte te houden van ontwikkelingen omtrent een project. Dit kan bijvoorbeeld zijn over de haalbaarheid, als een toestemming moet worden geweigerd, zodat direct actie door de coördinator kan worden ondernomen. Bijvoorbeeld het (opnieuw) inplannen van een overleg over de verdere behandeling van het project.

De termijnen zullen moeten worden vastgelegd door het Managementteam of het college van B en W, zodat deze bindend zijn voor de betrokken medewerkers van de verschillende afdelingen en secties. De coördinator, het afdelingshoofd en de betrokken medewerkers kunnen elkaar dan aanspreken indien termijnen worden overschreden. Uit de quickscan, uitgevoerd door het Regionaal Milieubedrijf, blijkt namelijk dat binnen de gemeente Haaren een familiale cultuur heerst en weinig is vastgelegd, waardoor men elkaar nauwelijks aanspreekt op fouten.

Nadat de aanvraag is ingeboekt wordt de aanvraag verzonden naar de Frontoffice. Dit is het moment dat ook bepaald moet worden, wie coördinator wordt van de aanvraag. In het geval van het schaduwdraaien kan de Frontoffice middels een checklist bepalen bij welke sectie de coördinatie van de aanvraag ligt. Als uitgangspunt kan de sectie Bouw- en Woningtoezicht binnen haar sectie een coördinator aanwijzen, omdat in bijna alle gevallen een bouw- of sloopvergunning vereist is. Uitzondering geldt voor de kapvergunning in combinatie met de uitwegvergunning. Deze toestemmingen behoren tot de afdeling Ruimtelijk Beheer en daarom zal in die gevallen niet de sectie Bouw- en Woningtoezicht, maar de afdeling Ruimtelijk Beheer een coördinator aanwijzen.

5.5 De behandeling

Indien de coördinator bekend is en de ontvangstbevestiging is verstuurd, moeten de betrokken secties/afdelingen worden ingelicht over de aanvraag.

5.5.1 Verdeling van de aanvraag

De coördinator kan de aanvraag opsplitsen en verdelen onder de betrokken secties/afdelingen. Dit betekent dat de coördinator moet bepalen welke gegevens nodig zijn per toestemming, wat een tijdrovende taak is.

Een andere mogelijkheid is de gecombineerde aanvraag te behouden en de betrokken secties/afdelingen zelf laten bepalen welke gegevens zij uit die gecombineerde aanvraag nodig hebben. Er moet dan een ruimte of plek gecreëerd worden waar de benodigde documenten te raadplegen zijn. Dit kan zowel fysiek als digitaal.

Ook kan een aanvraag "gefaseerd" de organisatie doorlopen. Bijvoorbeeld eerst de toets voor bouwvergunning, vervolgens die voor de sloopvergunning etc. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de toestemmingen direct op elkaar worden afgestemd. Het nadeel is dat de termijn wordt verkort met de Wabo en de termijn voor de vergunningverlening van een geheel project vrijwel niet haalbaar is wanneer de vergunning intern gefaseerd wordt behandeld.

De aanvraag kan digitaal worden verdeeld of fysiek. Bij de digitale verdeling zal de coördinator een melding maken aan de betrokken medewerker, waarin duidelijk wordt benadrukt voor welke datum het advies met de voorschriften aan de coördinator moet worden geleverd. De aanvraag en de bescheiden zijn in de bijlage opgenomen of de vindplaats is weergegeven. Alle gegevens kunnen worden gescand waardoor de aanvraag en bescheiden digitaal te raadplegen zijn voor de medewerkers.

5.5.2 Aanvullende gegevens

In het kader van de Wabo en het schaduwdraaien is het wenselijk dat er op één moment om aanvullende gegevens wordt verzocht aan de aanvrager. De Frontoffice of de coördinator zal binnen een termijn de verzoeken om aanvullende gegevens verzamelen, zodat één verzoek kan worden verzonden. De coördinator kan bij zijn melding om een advies aan te leveren tevens de termijn van het verzoek om aanvullende gegevens vermelden.

Indien de aanvullende gegevens worden toegezonden door de aanvrager moet de Frontoffice of de coördinator deze schriftelijk of digitaal intern verdelen.

Ook is het mogelijk om de verzoeken om aanvullende gegevens gescheiden te houden. De betrokken sectie/afdeling verzorgt dan zelf het verzoek om aanvullende gegevens. De gegevens worden dan direct naar de juiste sectie/afdeling verzonden.

Een laatste mogelijkheid is om de aanvullende gegevens op één moment aan te vragen en verzoeken om bepaalde stukken aan bepaalde personen of secties te verzenden. Hierbij wordt de taak die de coördinator of Frontoffice in de eerste situatie heeft overgedragen aan de burger.

5.5.3 De adviezen

De behandeling van de toestemmingen is in het vorige hoofdstuk besproken. De beoordeling van de toestemming blijft (voorlopig) individueel per toestemming. Het toetsen van de ontvankelijkheid blijft bijvoorbeeld gescheiden, maar de toestemmingen kunnen wel samen komen wanneer verzocht wordt om aanvullende gegevens.

Bij de gecombineerde aanvraag is het van belang dat de coördinator de adviezen van de betrokken medewerkers tijdig (!) ontvangt in verband met de fatale termijn. Deze kunnen afkomstig zijn van de Backoffice (bijvoorbeeld de bouw- en slooptoestemming) of van de Frontoffice (bijvoorbeeld kap- en uitwegtoestemming).

5.6 De beschikking

Nadat de adviezen zijn verzameld, gaat de coördinator de adviezen en voorschriften op elkaar afstemmen.

De vraag is hoe de coördinator de adviezen en vooral de voorschriften op elkaar kan afstemmen?

Er kan voorafgaand aan het schaduwdraaien een overleg plaatsvinden met alle betrokken secties en afdelingen waarin wordt besproken welke strijdigheden voorkomen en wat de knelpunten zouden kunnen zijn. Zo kunnen er formulieren en checklists ontwikkeld worden, die de coördinator verder kunnen helpen bij de toets op strijdigheid. Risico bij deze methode is de kans dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien.

Er kan ook per aanvraag in een overleg besproken worden of de coördinator de voorschriften goed heeft afgestemd en of iedereen tevreden is over de eindbeschikking. Met name in de beginfase van het schaduwdraaien en de omgevingsvergunning is het belangrijk om de betrokken medewerkers te betrekken bij het eindresultaat. Zo kunnen de adviezen en voorschriften goed of beter op elkaar worden afgestemd. Ook de procedures en andere producten en formulieren kunnen besproken worden in dit overleg, zodat bij elke gecombineerde aanvraag de procedure wordt geëvalueerd.

Indien de betrokken medewerkers tevreden zijn over de eindbeschikking kan de gecombineerde beschikking worden verstuurd naar de aanvrager en gepubliceerd worden.

5.7 Overige aspecten

In deze paragraaf worden de overige aspecten besproken die tijdens het schaduwdraaien een rol zullen spelen.

5.7.1 Intern overleg

Vanuit de gemeente Haaren is het wenselijk dat een intern overleg georganiseerd wordt om de betrokkenheid tussen afdelingen en secties te vergroten.

Dit kan op verschillende momenten. Bijvoorbeeld nadat een "gecombineerd" schetsplan is ingediend, waarin de haalbaarheid en knelpunten worden besproken.

Een andere mogelijkheid is het moment nadat de aanvrager een gecombineerde aanvraag heeft ingediend.

De keuze omtrent het intern overleg aan de voorkant, hangt af van de keuzemogelijkheden uiteengezet in paragraaf 5.1.2 over de non-fictieve aanvraag.

Het interne overleg, kan ook voorafgaand of na afloop van het bezoek aan de aanvrager (zie volgende paragraaf) plaatsvinden.

Zoals in de vorige paragraaf is weergegeven kan het ook zinvol zijn om de eindbeschikking te bespreken en het verloop van het schaduwdraaien met een bepaalde aanvraag te evalueren.

5.7.2 Extern overleg

Vanuit het afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling bestaat het idee om op locatie te gaan kijken bij een schetsplan of aanvraag. Hier wordt de aanvrager geïnformeerd over de haalbaarheid van zijn plannen.

Voor de omgevingsvergunning moet worden bepaald of bij reguliere procedures het wenselijk en mogelijk is om op locatie te gaan kijken.

Tijdens het schaduwdraaien is het verstandig om bij alle gecombineerde aanvragen een bezoek te brengen bij de aanvrager, zodat de werkvloer met deze methode leert werken.

Nadat een schetsplan of aanvraag is ingediend is in principe duidelijk welke toestemmingen en dus afdelingen en secties betrokken zijn bij het project. De gemeente kan kiezen om met alle betrokken medewerkers op locatie te gaan kijken.

Ook bestaat de keuze om alleen de coördinator van het project op locatie te laten gaan kijken. Nadeel daarvan is dat de coördinator van alle toestemmingen (binnen het project) op de hoogte moet zijn.

5.7.3 Archief

De dossiers worden op dit moment bijna allemaal op toestemming gearcheveerd. De dossiers van de sectie milieu worden op adres gearcheveerd. De overige dossiers op zaaknummer.

Met het schaduwdraaien is het niet noodzakelijk dat deze methode wordt aangepast. De toestemmingen kunnen separaat gearcheveerd worden op de huidige werkwijze.

Tijdens het schaduwdraaien kan getest worden of het archiveren op adres, dat vanuit de projectleider Wabo en de sectie Post en Archief een wenselijke methode is, een werkbare manier is voor de gemeente Haaren. Daarbij worden de gegevens van de gecombineerde aanvraag niet gesplitst en blijven bij elkaar. Zo ontstaat er per adres een dossier waar alle vergunningen onder vallen. Het is ook mogelijk om deze test uit te voeren met de overige vergunningen (die niet onder het schaduwdraaien of de Wabo vallen). De gemeente Moerdijk heeft een pilot uitgevoerd waarin zij onder andere de vergunningen op adres hebben gearcheveerd.⁴³

5.7.4 Mandaat

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een in mandaat genomen besluit geldt als een besluit van het bestuursorgaan dat mandaat heeft verleend. Een mandaatgever blijft verantwoordelijk voor het in mandaat genomen besluit.

De mandaatgever kan bij de mandaatverlening toestaan dat ondermandaat wordt verleend. Een ondergemandateerde is verantwoording verschuldigd aan de gemandateerde. De gemandateerde is verantwoording verschuldigd aan het bestuursorgaan.⁴⁴

De mandaat- en volmachtregeling en het mandaatregister 2008 zijn recent aangepast. Gemandateerde bevoegdheden zijn terug te vinden in het mandaatregister. Eén van deze veranderingen houdt in dat het afdelingshoofd van Ruimtelijke Ontwikkeling tekenbevoegd is voor de toestemmingen die onder de afdeling Ruimtelijk Beheer vallen. In het kader van het schaduwdraaien betekent dit dat het afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling tekenbevoegd is omtrent de gehele gecombineerde aanvraag.

⁴³ Gemeente Moerdijk 2006.

⁴⁴ Gemeente Haaren "Aantekening intranet Mandaat- en volmachtregeling Haaren" 2008.

Een mogelijkheid is om de coördinator tekenbevoegd te maken voor de gecombineerde vergunning. Vanuit de gemeente Haaren is het niet wenselijk dat een uitvoerende medewerker (de coördinator) voor een afdelingsoverstijgende vergunning wordt ondergemandateerd.

Een andere mogelijkheid is het samenvoegen van vergunningverleners onder een afdeling. De gemeente Veghel heeft een pilot uitgevoerd waarin zij de (belangrijkste) vergunningverleners onder één afdeling brengen. Zij ervaart dit als een praktische en efficiënte uitkomst.⁴⁵

5.7.5 Leges

In het kader van het schaduwdraaien is de Legesverordening 2008 van toepassing. Per aangevraagde toestemming, met uitzondering van de milieumelding, zullen leges geheven worden.

Indien de gemeente niet wil schaduwdraaien met een fictieve aanvraag, maar met een daadwerkelijke aanvraag, kan de gemeente de aanvrager tegemoet komen door bijvoorbeeld een korting op de leges te geven.

De gemeente Moerdijk heeft een pilot uitgevoerd. Daarin werd onder andere getest met een korting van maximaal 15 % op leges voor de aanvrager die zelf voorstelde om zijn vergunning gecombineerd aan te vragen.⁴⁶

Voor de gemeente Haaren kan een mogelijkheid zijn om ten behoeve van het schaduwdraaien korting te geven op leges voor de aanvrager die medewerking wil verlenen aan een gecombineerde aanvraag.

5.7.6 Formulieren

Het is wenselijk vanuit de gemeente om met checklists en formulieren te werken. Dit moet leiden tot een verbetering van de uniformiteit.

Er zullen nieuwe checklists en formulieren ontwikkeld moeten worden om het schaduwdraaien werkbaar te maken. Bijvoorbeeld een checklist om te bepalen wie de coördinator moet worden en welke toestemmingen van toepassing zijn. Een ander voorbeeld is een standaardformulier of mail waarin de coördinator verzoekt om een advies en de daarbij horende termijnen.

Voorafgaand of tijdens het schaduwdraaien kunnen nieuwe formulieren/checklists ontwikkeld worden. Ook kunnen formulieren en checklists gedurende dit traject aangepast worden.

⁴⁵ Gemeente Veghel en RMB 2006.

⁴⁶ Gemeente Moerdijk 2006.

5.8 De omgevingsvergunning

In deze paragraaf worden, kort aangemerkt, de punten die bij het schaduwdraaien niet van toepassing zijn, maar wel bij de invoering van de omgevingsvergunning een rol spelen.

5.8.1 Bepalen procedure

Met de komst van de Wabo zal onderscheid gemaakt worden in enkelvoudige, meervoudige, reguliere, uitgebreide en complexe procedures.

Het verschil tussen enkelvoudige en meervoudige procedures is in principe eenvoudig te constateren, doordat uit het aanvraagformulier blijkt om hoeveel toestemmingen het gaat.

Afhankelijk van het aanvraagformulier, dat op dit moment nog niet ter beschikking is, kan geconstateerd worden of er sprake is van een reguliere of uitgebreide procedure. Een lijst kan gemaakt worden waarin de toestemmingen behorend bij de reguliere procedure en de uitgebreide procedure worden weergegeven.

Het knelpunt zit vooral bij de complexe procedures. Dit zijn de uitgebreide procedures waar een milieuvergunning of projectbesluit vereist is.

Uit een aanvraag zal bijvoorbeeld niet blijken of een projectbesluit noodzakelijk is, tenzij de aanvrager zelf aan de voorkant toetst of het project wel of niet voldoet aan een bestemmingplan.

De Frontoffice geeft duidelijk aan dat zij de bepaling van de procedure over willen laten aan de Backoffice.

5.8.2 Bepalen coördinator

Bij sommige eenvoudige (bijvoorbeeld enkelvoudige) procedures is een coördinator niet nodig. Om de coördinator te bepalen kan men het volgende systeem hanteren:

De Frontoffice beoordeelt of een coördinator noodzakelijk is, door na te gaan of er sprake is van een enkelvoudige of meervoudige aanvraag. De Frontoffice draagt de aanvraag over aan de sectie Bouw- en Woningtoezicht die de coördinator zal aanwijzen. De coördinatie ligt in veel gevallen namelijk bij deze sectie.

Als er sprake is van een projectbesluit, zal de coördinatie bij de sectie Ruimtelijke Ordening en Grondbedrijf komen te liggen.

Indien er sprake is van een milieuvergunning, ligt de coördinatie bij de sectie Milieu.

Voor bijna alle overige projecten zal de sectie Bouw- en Woningtoezicht de coördinatie op zich nemen.

5.8.3 Overleg

Bij sommige aanvragen is het niet nodig om een project in een overleg te bespreken.

Nadat bekend is welke toestemmingen deel uitmaken van het project kan besloten worden of er overleg noodzakelijk is. Een mogelijkheid kan zijn om alleen bij meervoudig uitgebreide procedures een overleg in te lassen. De enkelvoudige en meervoudig reguliere procedures worden dan niet besproken.

Voor de implementatie van deze werkwijze bij de werknemers is het een mogelijkheid om in de eerste instantie alle meervoudige aanvragen te bespreken. In een later stadium kan dan gekozen worden om alleen nog de meervoudig uitgebreide projecten te bespreken.

5.8.4 Externe vergunningverleners

Binnen de gemeente Haaren worden externe krachten ingehuurd voor de vergunningverlening. Met deze vergunningverleners zullen afspraken gemaakt moeten worden over termijnen en de betrokkenheid bij de projecten.

5.8.5 Informele procedure

Een van de vragen die tijdens dit onderzoek naar voren is gekomen: Wat gebeurt er met de schetsplanprocedure? Van den Broek⁴⁷ schrijft in zijn boek over een vooroverleg, waarin het bevoegd gezag met de aanvrager gaat bespreken of er sprake is van een project, welke activiteiten het betreft, welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en welke procedure gevolgd moet worden.

Zoals eerder aangegeven moet bij een dergelijk overleg altijd duidelijk worden aangegeven dat de aanvrager verantwoordelijk blijft voor de aanvraag en het bevoegd gezag slechts een informerende functie heeft.

5.8.6 Doorsturen bevoegd gezag

Alle aanvragen binnen het grondgebied van de gemeente Haaren kunnen bij de gemeente ingediend worden. Er moet bij de bepaling van de procedure tevens gekeken worden naar het bevoegd gezag. Indien het college van b en w niet het bevoegd gezag is van het project, moet de gehele aanvraag verzonden worden naar het bestuursorgaan dat wel bevoegd is om op de aanvraag te beslissen.

5.8.7 Leges

Eerder dit rapport is aangegeven dat de legesvrijstelling voor milieutoestemmingen bij de inwerkingtreding van de Wabo behouden blijft.

Voor de overige toestemmingen opgenomen in de omgevingsvergunning zullen leges geheven kunnen worden.

De gemeente Haaren geeft aan dat zij zich zullen aansluiten bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die op verzoek van de Tweede Kamer met een model legesverordening komt.

Op dit moment verschillen gemeenten (onder elkaar) en provincies veel van elkaar op het gebied van leges.

In de eindrapportage leges omgevingsvergunning⁴⁸ is een model uiteengezet waarin de hoogte van de leges voor de omgevingsvergunning wordt bepaald. Het model heeft als uitgangspunt dat de legestarieven zo transparant en eenvoudig mogelijk moeten zijn. Dit betekent dat:

- de berekeningswijze van de leges zo eenvoudig mogelijk moet zijn;
- de tarieven moeten leiden tot legesbedragen die in beginsel gerelateerd zijn aan de kosten die behandeling van de aanvraag met zich meebrengt;
- de totale geraamde opbrengst van de leges van de omgevingsvergunning de totale kosten van verlening van deze vergunning niet mag overschrijden;
- de tarieven waar mogelijk worden gebaseerd op objectieve gegevens.

De wens bestaat om meer uniformiteit van leges te realiseren, zodat de verschillen tussen de bestuursorganen verkleint.

⁴⁷ Van den Broek 2008, p.54.

⁴⁸ VNG 2006.

6. Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een samengevat antwoord gegeven op de hoofdvraag. De hoofdvraag richt zich op het schaduwdraaien met de omgevingsvergunning. Hoe kan de gemeente Haaren zich op een praktische wijze voorbereiden op de invoering van de omgevingsvergunning op 1 januari 2009, met inachtneming van het wettelijk kader?

Voordat de gemeente kan gaan schaduwdraaien is in kaart gebracht wat de omgevingsvergunning, en het wettelijk kader, is (paragraaf 6.1 en 6.2). Vervolgens zijn de veranderingen bij inwerkingtreding van de Wabo voor de betrokken vergunningen weergegeven (paragraaf 6.3). Ten slotte is ingegaan op de integrale vergunningverlening (paragraaf 6.4). Deze resultaten (moeten) leiden tot het plan van aanpak en een projectplan waarin wordt beschreven hoe de gemeente Haaren zich op een praktische wijze, middels het schaduwdraaien, kan voorbereiden op de invoering van de omgevingsvergunning (paragraaf 6.5).

6.1 *De omgevingsvergunning in perspectief*

Op grond van hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat de omgevingsvergunning een initiatief van het ministerie van VROM is. VROM heeft naast het project de omgevingsvergunning andere projecten lopen die in relatie staan met de omgevingsvergunning, namelijk de nieuwe Wro en het al in werking getreden Activiteitenbesluit. De grondslag van bijna alle toestemmingen uit de nieuwe Wro zullen in de toekomst integreren in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast wordt een aantal toestemmingen uit de Wet milieubeheer (en Activiteitenbesluit) opgenomen in de Wabo.

Daarnaast staat de omgevingsvergunning ook in relatie met andere gemeentelijke projecten. De "Gemeente heeft Antwoord" is het overkoepelende project waarin de projecten op het gebied van deregulering, klantvriendelijkheid en digitalisering samenkomen.

De omgevingsvergunning is één van de vele projecten binnen de gemeente Haaren. Uit het onderzoek is gebleken dat het belangrijk is om de relatie met andere projecten bespreekbaar te maken in de organisatie, zodat er geen tegenstrijdige plannen worden ontwikkeld. Sommige projecten, die op grond van het ReGeo opgestart zijn, worden nu al samen besproken in het zogenoemde GIS-intern overleg.

De gemeente Haaren kan maandelijks organisatiebreed een overleg inlassen, waarin de belangrijkste ontwikkelingen en projecten binnen de gemeente worden besproken. Dit bevordert de betrokkenheid van werknemers (met name projectleiders) bij projecten. Ook de kans dat er tegenstrijdige plannen ontstaan wordt verkleind.

6.2 *Het project omgevingsvergunning*

De omgevingsvergunning is één integrale vergunning voor fysieke projecten. Een integrale vergunning betekent dat er meerdere toestemmingen in één aanvraag zijn verwerkt. Toestemmingen zijn activiteiten waarvoor een ontheffing, vergunning of andere toestemming vereist is. Fysieke projecten zijn projecten bestaande uit één of meer activiteiten/toestemmingen op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en/of milieu.

In bijlage 1 is een overzicht weergegeven van de reikwijdte van de omgevingsvergunning. Hierin staat beschreven welke toestemmingen integreren, aanhaken of vooralsnog niet meegaan in de omgevingsvergunning.

Met betrekking tot "monumentale" projecten, moet onderzocht worden of een omgevingsvergunning van toepassing is. De vergunningen in het kader van de rijksmonumenten zullen integreren in de omgevingsvergunning. Voor de vergunningen voor de gemeentelijke monumenten is het op dit moment niet duidelijk of deze integreren dan wel aanhaken aan de omgevingsvergunning.

Een aantal uitgangspunten van de omgevingsvergunning, die in hoofdstuk 3 verder zijn uitgewerkt, zijn:

- één loket;
- één vergunningaanvraag;
- één bevoegd gezag;
- één procedure;
- één rechtsbeschermingprocedure;
- één handhaver.

De Wabo kent twee voorbereidingsprocedures, waarvan telkens één procedure voor een geheel project (dus meerdere toestemmingen) van toepassing kan zijn. Dit zijn de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure. Kenmerkend voor de reguliere voorbereidingsprocedure is de fatale beslistermijn. Als er niet binnen 8, respectievelijk 14, weken is besloten op een aanvraag om een reguliere omgevingsvergunning zal deze van rechtswege worden verleend. Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure hoort een beslistermijn van 20, respectievelijk 26 weken. Dit is geen fatale termijn.

Naar verwachting van Minister Cramer zal de Wabo op 1 januari 2009 inwerking treden. De gemeente Haaren zal in ieder geval de volgende zaken voor 1 januari 2009 moeten organiseren:

- inrichten van een fysiek loket;
- inrichten van een digitaal loket;
- betrokken medewerkers informeren en opleiden;
- aansluiten op het LVO (Landelijke Voorziening Omgevingsloket);
- werkprocessen aanpassen;
- afspraken maken over in- en externe samenwerking;
- mogelijkheid tot het ontvangen en behandelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning.

6.3 De toestemmingen

Voordat gestart kan worden met het schaduwdraaien is het noodzakelijk dat de knel- en aandachtspunten, voor de individuele BRIKS-toestemmingen in combinatie met een milieumelding krachtens art. 8.41 Wm, in kaart worden gebracht.

6.3.1 De bouwvergunning

Voor de bouwvergunning kunnen de volgende zaken geconcludeerd worden:

- Voor de bouwvergunning is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. De beslissingstermijn op een bouwaanvraag wordt van 12 naar 8 weken teruggebracht. De kwaliteit van de aanvraag is een belangrijke factor bij de termijn van de vergunningverlening. Middels de informele procedure wordt de kwaliteit van een aanvraag verbeterd. De informele procedure gaat bij de inwerkingtreding van de Wabo een belangrijkere rol spelen, omdat een kwalitatieve (en volledige) aanvraag erg belangrijk is bij het tijdig kunnen verlenen van een bouwvergunning. De bouwaanvraag is immers al gedeeltelijk getoetst in het voortraject. Een externe factor voor de beslissingstermijn is

bijvoorbeeld de Welstandcommissie. Indien voorafgaand aan de aanvraag een schetsplan is ingediend, dat in de huidige situatie meestal het geval is, kan deze externe factor geen rol spelen omdat de informele procedure niet aan termijnen gebonden is.

Het terugdringen met vier weken van de beslissingstermijn zal mogelijk worden door, indien mogelijk, zwaardere eisen te stellen aan de informele procedure, zodat de kwaliteit van een aanvraag wordt verbeterd en dus binnen een kortere periode getoetst kan worden. Daarnaast zal de gemeente de interne planning aan moeten passen, zodat binnen acht weken een bouwvergunning kan worden verleend.

Voordeel bij de inwerkingtreding van de Wabo is dat de sectie Bouw- en Woningtoezicht al bekend is met de vergunning van rechtswege. Een goede termijnbewaking door bijvoorbeeld de Frontoffice of een elektronische ondersteuning is belangrijk bij het terugdringen van de beslissingstermijn, zodat er geen vergunning van rechtswege kan ontstaan.

- De bouwaanvraag en het daarbij horende dossier, wordt op dit moment niet uniform de overige aanvragen ingeboekt en onderhouden. Aanbeveling is om, op korte termijn, het inboeken en (lange termijn) onderhouden van de bouwaanvragen en dossiers te verplaatsen naar de sectie Post en Archief. Zo ontstaat voor het inboeken en onderhouden, van de aanvragen en dossiers van alle toestemmingen die betrokken zijn bij het schaduwdraaien, een eenduidige werkwijze. De binnenkomst van een gecombineerde aanvraag gaat met het schaduwdraaien een belangrijkere rol spelen, zodat de aanvraag beter en simpeler gecoördineerd en verdeeld kan worden. Ook het creëren van één locatie voor het onderhouden en raadplegen van alle dossiers betrokken bij het schaduwdraaien levert voor de Frontoffice en de Backoffice een helderdere werkwijze.
- De sectie Ruimtelijke Ontwikkeling heeft het voorlopig standpunt ingenomen om het projectbesluit (ten behoeve van een bouwaanvraag) altijd te weigeren. Daarbij is het belangrijk dat dit standpunt, bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en Wabo, wordt vastgesteld door het college van b en w. Mijns inziens is er in de nieuwe Wro onderscheid gemaakt tussen het projectbesluit en de herziening van het bestemmingsplan met name in verband met de omgevingsvergunning. Het projectbesluit integreert immers in de Wabo en de herziening van het bestemmingsplan niet. In het kader van klantvriendelijkheid is het voor de burger, naar mijn mening, wenselijker dat een projectbesluit wordt genomen tegelijk met de overige toestemmingen. Het voorlopige standpunt vanuit de gemeente Haaren sluit deze mogelijkheid uit. De burger moet eerst verzoeken om de herziening van het bestemmingsplan en vervolgens de omgevingsvergunning(en) aanvragen.
- Het onderscheid tussen een reguliere -en lichte bouwvergunning verdwijnt met de inwerkingtreding van de Wabo. Omdat lichte bouwwerken worden ondergebracht naar de reguliere omgevingsvergunning of vergunningsvrije bouwwerken, zal bekeken moeten worden of het zinvol is dat de baliebouwvergunning behouden blijft binnen de gemeente Haaren.

6.3.2 De reclamevergunning

Op dit moment worden weinig reclamevergunningen verleend. In bijna alle gevallen dekt een evenementenvergunning de reclame-activiteiten rondom dat evenement. Voor ongeveer drie gevallen per jaar moet naast een reclamevergunning ook een bouwvergunning voor reclame dat een constructie van enige omvang is worden aangevraagd. In deze gevallen wordt een reclame- en bouwvergunning aangevraagd,

maar enkel een bouwvergunning verleend. Het is van belang om in de beschikking ook een onderdeel reclame op te nemen, zodat er een bouw- en reclamevergunning wordt verleend.

Binnen de gemeente Haaren worden jaarlijks ongeveer drie reclamevergunningen verleend. De impact van het schaduwdraaien op de reclamevergunning is beperkt. Door het geringe aantal is de kans klein dat de reclamevergunning bij het schaduwdraaien betrokken kan worden.

6.3.3 De in- en uitritvergunning

Op grond van de gesprekken met de afdeling Ruimtelijk Beheer blijkt dat de huidige gang van zaken omtrent de uitwegvergunning goed verloopt. In bijna alle gevallen wordt een uitwegvergunning verleend, nadat de ambtenaar die de vergunning toetst, onder andere op locatie is gaan kijken. Op dit moment levert de afdeling Ruimtelijk Beheer een advies aan de Frontoffice. Met het schaduwdraaien is het mogelijk om af te spreken dat het advies geleverd wordt aan een coördinator die verantwoordelijk is voor de gecombineerde vergunning. De coördinatie met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht. Geconcludeerd kan worden dat met de inwerkingtreding van de Wabo voor de uitwegvergunning binnen de gemeente Haaren weinig veranderd of hoeft te veranderen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er nauwelijks uitwegvergunningen geweigerd worden. In het kader van de deregulering kan onderzocht worden om de uitwegvergunning af te schaffen.

Daarnaast is geconstateerd dat er geen locatie is georganiseerd waar de stukken ter inzage liggen voor burgers en bedrijven. Bij de inwerkingtreding van de Wabo kan één locatie georganiseerd worden voor alle omgevingsvergunningen en dus ook voor de uitwegvergunning.

6.3.4 De kapvergunning

Uit het onderzoek is gebleken dat de afdeling Ruimtelijk Beheer voornemens is om de huidige procedure, die voor de kapvergunning geldt, aan te passen. Zij wil dat voor de kapvergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is, waardoor er een mogelijkheid tot zienswijze ontstaat.

De Wabo biedt deze mogelijkheid niet. Voor een enkelvoudige kap omgevingsvergunning is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, die in principe geen mogelijkheid biedt tot het indienen van zienswijzen.

Mijn aanbeveling is de procedure op dit moment niet aan te passen, zodat bij de inwerkingtreding van de Wabo de procedure niet opnieuw moet worden aangepast.

Een ander voornemen van de afdeling Ruimtelijk Beheer is het terugdringen van het aantal kapvergunningen met 75%. Het terugdringen van het aantal kapvergunningen sluit aan bij (de gedachte achter) de omgevingsvergunning, namelijk het verminderen van de regeldruk (doelen modernisering VROM-regelgeving). Jaarlijks worden er ongeveer 150 kapvergunningen verleend. Indien het aantal met 75% kan worden teruggedrongen, zal het aantal kapvergunningen jaarlijks ongeveer 38 bedragen.

6.3.5 De sloopvergunning

Voor de sloopvergunning kan net als voor de bouwvergunning geconcludeerd worden dat de beslistermijn van twaalf naar acht weken wordt gebracht bij de inwerkingtreding van de Wabo. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de werkwijze voor het inboeken en onderhouden van de dossiers van de sloopvergunningen niet gelijk is aan de overige vergunningen. In het kader van het schaduwdraaien is het noodzakelijk dat de bouw- en sloopvergunningdossiers uniform de overige vergunningen ingeboekt en onderhouden worden.

6.3.6 De milieumelding

De milieumelding op grond van art. 8.41 Wm haakt aan indien er sprake is van een omgevingsvergunning. De melding wordt dan een indieningvereiste bij de omgevingsvergunning.

Geconcludeerd kan worden dat er in het kader van het schaduwdraaien voor de milieumelding geen grote veranderingen zullen optreden. Er is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb, zoals dat bij de overige toestemmingen wel het geval is.

6.4 Integraal werken

De Wabo vereist integraal werken. Om integraal werken mogelijk te maken, zullen de toestemmingen gecoördineerd moeten worden.

Om schaduwdraaien mogelijk te maken moeten keuzes gemaakt worden omtrent de volgende onderwerpen (zie subparagrafen):

- de wijze waarop gemeente gaat schaduwdraaien;
- de coördinator;
- de behandeling;
- de beschikking;
- intern overleg;
- extern overleg;
- het archief;
- het mandaat;
- de leges;
- de formulieren.

6.4.1 De wijze waarop de gemeente gaat schaduwdraaien

Geconcludeerd kan worden dat schaduwdraaien met een fictieve aanvraag minder risicovol is dan schaduwdraaien met een daadwerkelijke aanvraag. Schaduwdraaien met een daadwerkelijke aanvraag is vanuit de gemeente Haaren wenselijk. Voor het schaduwdraaien met een non-fictie aanvraag moet de aanvrager aan de voorkant worden ingelicht.

Gezien de korte periode (tot inwerkingtreding van de Wabo) en de praktische insteek vanuit de organisatie is het mijn inziens verstandig om te schaduwdraaien met een daadwerkelijke aanvraag. Blijkt binnen een nog vast te stellen termijn dat schaduwdraaien met daadwerkelijke aanvragen niet mogelijk is, dan kan de gemeente alsnog met een fictieve aanvraag schaduwdraaien.

6.4.2 De coördinator

Binnen de gemeente Haaren is het noodzakelijk dat in sommige gevallen een coördinator wordt aangesteld.

In het kader van het schaduwdraaien zal bij elke gecombineerde aanvraag een coördinator worden aangesteld. De sectie Bouw- en Woningtoezicht zal in bijna alle gevallen één van haar werknemers als verantwoordelijke aanwijzen. Indien er geen sprake is van een bouw- of sloopvergunning, zal de afdeling Ruimtelijk Beheer één van haar medewerkers aanwijzen als zijnde coördinator. De Frontoffice kan bij de binnenkomst van het schetsplan of aanvraagformulier middels een checklist de coördinator voor het schaduwdraaien bepalen.

De coördinator binnen de gemeente Haaren zal bij het schaduwdraaien in ieder geval de volgende taken uit gaan voeren:

- waarborgen van de kwaliteit van de vergunning (vooral in de beginfase is het overleggen met collega's omtrent de kwaliteit van de vergunning een belangrijk aandachtspunt);

- coördineren van de vergunning (de coördinatie staat tijdens het schaduwdraaien centraal);
- bewaken procedure en proceduretermijnen van de vergunning (over de termijnen moeten afspraken gemaakt worden tussen de afdelingen en deze moeten worden vastgelegd door het Managementteam en college van b en w).

6.4.3 De behandeling

De 'inhoudelijke' behandeling van de gecombineerde vergunningaanvraag zal per toestemming plaatsvinden. De aanvraag moet dus worden verdeeld onder verschillende afdelingen en secties. Belangrijk bij het verdelen van de aanvraag, voor de coördinator in het kader van termijnbewaking, is het melden van de termijn waarbinnen de betrokken afdeling of sectie het advies over de toestemming moet leveren. Het is verstandig om standaard termijnen te hanteren, die door het managementteam en college van b en w kunnen worden vastgelegd.

6.4.4 De beschikking

Geconcludeerd kan worden dat het nemen van één beschikking nog niet wenselijk is tijdens het schaduwdraaien, mede in verband met de rechtsbeschermingprocedure(s). Verstandig is om voor elke toestemming een aparte beschikking te nemen, zodat de eventuele bezwaar- en of beroepprocedures gescheiden kunnen blijven. Bij het schaduwdraaien worden de rechtsbeschermingprocedures voortgevoerd uit de Wabo buiten beschouwing gelaten. Mocht bezwaar of beroep worden ingesteld naar aanleiding van een weigering of verlening van een gecombineerde vergunning, dan blijven de huidige mogelijkheden per toestemming openstaan, omdat er immers meerdere vergunningen zijn verleend.

6.4.5 Intern overleg

Eén van de doelen van het schaduwdraaien is draagvlak creëren bij de medewerkers over de vergunningverlening van de omgevingsvergunning. Een intern overleg kan daaraan een bijdrage leveren. Daarnaast kan een intern overleg ervoor zorgen dat integraal werken soepeler verloopt.

In het geval van het schaduwdraaien is het verstandig om aan de voor- en achterkant een intern overleg in te plannen, ter voorbereiding op het werken met de omgevingsvergunning. Het vooroverleg staat in het teken van de aanpak van het project, eventuele knelpunten en contact met de aanvrager. Het overleg op het einde van het traject staat in het teken van tegenstrijdige voorschriften en evaluatie op de procedure. Onderzocht moet worden op welk moment het voor alle betrokken medewerkers, en met name de coördinator, wenselijk is het overleg aan de voorkant te laten plaatsvinden.

6.4.6 Extern overleg

Het externe overleg is het bezoek bij de aanvrager. Geconcludeerd kan worden dat het vanuit de gemeente wenselijk is om de aanvrager van een gecombineerde vergunning te bezoeken, om zo op locatie de plannen te bespreken.

Een belangrijk aspect bij een bezoek zijn de taken en verantwoordelijkheden van de overheid en aanvrager. Aan de voorkant zal duidelijk moeten worden dat de aanvrager altijd verantwoordelijk blijft voor hetgeen wat hij heeft ingediend.

De gemeente moet waken voor haar positie tijdens een bezoek aan de aanvrager, omdat zij een informerende rol hebben en in principe geen adviserende rol. Uit het ambitieniveau of herziende dienstverleningsconcept zal moeten blijken wat dienstverlening betekent voor de gemeente Haaren en hoever zij daarin willen gaan. Daarin zullen ook grenzen met betrekking tot informeren en adviseren moeten worden vastgelegd.

6.4.7 Archief

Op grond van het gesprek met de sectie Post en Archief kan geconcludeerd worden dat de huidige werkwijze niet passend is bij de omgevingsvergunning. Op dit moment worden dossiers namelijk op toestemming gearhiveerd. Passend bij de omgevingsvergunning is het archiveren van dossiers op adres.

Bepaald moet worden wanneer de organisatie de werkwijze aanpast. Alle dossiers opnieuw archiveren op adres is geen optie voor de gemeente. Logischer is dat vanaf een bepaald moment, bijvoorbeeld vanaf de binnenkomst van de aanvraag omgevingsvergunning (1 januari 2009), een omschakeling wordt gemaakt van het archiveren op zaak naar het archiveren op adres.

6.4.8 Mandaat

Geconcludeerd kan worden dat, één afdelingshoofd middels een mandaat de bevoegdheid krijgt om het besluit (meerdere toestemmingen verdeeld over verschillende afdelingen) te nemen en dus te ondertekenen. Door een recente wijziging van de 'Mandaat- en volmachtregeling en het Mandaatregister 2008' is dit al mogelijk. Ten behoeve van het schaduwdraaien hoeven op dit gebied dus geen zaken worden aangepast.

6.4.9 Leges

Bij het schaduwdraaien is de 'Legesverordening 2008' van toepassing.

Om het schaduwdraaien aantrekkelijker te maken voor de aanvrager is een mogelijkheid korting te geven op de leges. Op dit moment is het niet mogelijk om van de 'Legesverordening 2008' af te wijken. De verordening moet dus worden aangepast, zodat de heffingsambtenaar de mogelijkheid krijgt om korting te verlenen. De aanpassing moet vast worden gesteld door de gemeenteraad.

6.4.10 Formulieren

De checklists en formulieren zullen in sommige gevallen moeten worden aangepast.

Onderzocht moet worden welke checklists en formulieren:

- moeten worden aangepast;
- komen te vervallen;
- of moeten worden opgesteld.

Mijns inziens is het verstandig om de checklists en formulieren tijdens het schaduwdraaien aan te passen, zodat de werkvloer daar ook invloed op heeft en de aandachtspunten direct aan het licht worden gebracht.

De werkvloer moet immers werken met de checklists en formulieren en moet dus voor hen werkbaar zijn.

Voor de Frontoffice is het handig om een checklist voor de bepaling van de coördinator te hanteren. In bijlage 4 is een checklist weergegeven die voorziet in de bepaling van de coördinator tijdens het schaduwdraaien.

6.5 Praktische implementatie

Geconcludeerd kan worden dat het coördineren van de vergunningen het belangrijkste aspect is, in het kader van de praktische implementatie. Ten behoeve van het schaduwdraaien is het verstandig om de nadruk vooral op de coördinatie te leggen, omdat dit een betrekkelijk nieuw aspect is waar bepaalde functies in aanmerking mee zullen komen.

In bijlage 5 is een plan van aanpak weergegeven, dat een voorstel bevat, om te schaduwdraaien met de BRIKS-toestemmingen in combinatie met een milieumelding ten behoeve van de implementatie van de omgevingsvergunning. Het plan van aanpak is de aanzet om de omgevingsvergunning op een praktische manier te implementeren. Na het plan van aanpak zal een projectplan moeten worden opgesteld waarin het schaduwdraaien inhoudelijk staat beschreven.

Een overzicht van de keuzes, die gemaakt kunnen worden ten behoeve van het schaduwdraaien naar aanleiding van hoofdstuk 5, is weergegeven in bijlage 6. Dit kan als hulpmiddel dienen bij het opstellen van het projectplan.

6.6 Overige aspecten implementatie omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning kan binnen gemeenten op diverse manieren worden ingevuld. De gemeente kan ervoor kiezen om voor (bijna) alle aspecten pilots op te starten, zie bijvoorbeeld gemeente Moerdijk. Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om de omgevingsvergunning op een praktische wijze te implementeren, het voornemen van de gemeente Haaren.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het belangrijk is om je telkens af te vragen: "Wat past bij de organisatie?" De gemeente Haaren is een betrekkelijk kleine organisatie en zal anders omgaan met de implementatie als bijvoorbeeld de gemeente 's-Hertogenbosch.

Wat past nu bij de organisatie? Wie bepaalt wat daadwerkelijk past bij de organisatie? Het ambitieniveau voor de omgevingsvergunning, op grond van het INK-model, zal duidelijk in kaart moeten worden gebracht. Dienstverlening is ook een belangrijk begrip bij het project de omgevingsvergunning. Op dit moment geeft het ambitieniveau van de gemeente en het dienstverleningsconcept onvoldoende handvatten om de omgevingsvergunning daadwerkelijk te implementeren binnen de gemeente Haaren.

De implementatie moet binnen een redelijk korte termijn plaatsvinden en vertraging door zaken die onduidelijk zijn, waardoor beslissingen met betrekking tot het project moeizaam of nauwelijks genomen kunnen worden, vormen een te groot risico voor de planning. Het is dus belangrijk dat het ambitieniveau voor de omgevingsvergunning (voldoende) wordt bepaald en het dienstverleningsconcept specifiek met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt geformuleerd.

Een andere manier is bij de implementatie van de omgevingsvergunning niet het ambitieniveau maar de wettelijke eisen voorlopig centraal te stellen. Eerder dit hoofdstuk is aangegeven welke zaken voor 1 januari 2009 geregeld moeten worden. Het ambitieniveau op dit moment kan dan worden bepaald als het voldoen aan de minimum wettelijke eisen die vanaf 1 januari 2009 gaan gelden. Het ambitieniveau voor vier jaar later kan dan gespecificeerd worden op dienstverlening en bijvoorbeeld klantgerichtheid.

In het rapport worden een aantal zaken genoemd die eventueel ook buiten het schaduwdraaien om getest kunnen worden. Bijvoorbeeld:

- digitaal indienen van aanvragen;
- eenduidige werkwijze inboeken van alle aanvragen;
- archiveren van dossiers;
- extern overleg.

Tijdens het schaduwdraaien wordt een aantal aspecten buiten de procedure gelaten waaraan, voor de inwerkingtreding van de Wabo, nog aandacht moet worden besteed, zoals:

- bepalen van de procedure (regulier, uitgebreid, complex);
- bepalen coördinator;
- doorsturen bevoegd gezag;
- externe vergunningverleners;
- de rechtsbeschermingprocedures;
- de handhaving;
- de milieutoestemmingen;
- de "geautomatiseerde" midoffice.

Naast deze aandachtspunten moeten ook de punten voortgevloeid uit de quickscan aangepast of georganiseerd worden, zoals het opleiden van het personeel.

Evaluatie

De afstudeermentor van de gemeente Haaren en ik gingen, na de sollicitatieprocedure, brainstormen over een passende afstudeeropdracht. Een opdracht die dieper ging dan alleen een uiteenzetting van de kenmerken van de Wabo.

Uiteindelijk kwam de opdracht uit bij het schaduwdraaien. In de eerste instantie was het de bedoeling dat ik tijdens mijn periode daadwerkelijk ging schaduwdraaien met de omgevingsvergunning. Later bleek dat bepaalde zaken nog niet inzichtelijk waren, die noodzakelijk zijn om te kunnen schaduwdraaien. Zaken inzichtelijk maken, het schaduwdraaien organiseren en starten met het schaduwdraaien bleek iets te veel van het goede en kon niet binnen deze periode gerealiseerd worden.

Over de omgevingsvergunning is een hoop algemene informatie te vinden. Ook delen van pilots van andere gemeenten zijn soms erg bruikbaar. Het nadeel, voor mijn onderzoek, van dit nieuwe onderwerp is dat over bepaalde specifieke zaken nog geen duidelijkheid wordt gegeven. Door de discussies die zijn gevoerd en de diepgang van het onderzoek zijn er een aantal zaken aan het licht gekomen waar ik, de organisatie, andere organisaties en (niet geheel onverwachts) zelfs VROM nog niet over na hadden gedacht (denkend aan de gemeentelijke monumenten en het opdelen van projecten). De Invoeringswet, eventuele aanpassingen aan de Wabo, het Bor en Mor en de rechtspraak zullen in de toekomst duidelijkheid moeten geven over dit soort aspecten. De ontwikkelingen met betrekking tot de omgevingsvergunning zijn voor de gemeente Haaren erg belangrijk om te volgen, om up-to-date te blijven.

Het rapport is een weergave van hetgeen ik onderzocht heb. Helaas is het niet mogelijk om alles wat ik tijdens deze periode geleerd heb in mijn scriptie te verwerken. Sommige zaken vielen buiten het onderzoek en bij sommige zaken ontbrak de tijd.

Gedurende het onderzoek liep ik regelmatig tegen het feit aan dat ik slechts met een klein onderdeel bezig was van de implementatie van de omgevingsvergunning. Lastig was dit wel, omdat ook de aspecten die buiten dit onderzoek vielen erg interessant waren. Daarom heb ik ervoor gekozen om in de conclusies en aanbevelingen een klein stukje op te nemen over de overige aspecten omtrent de implementatie van de omgevingsvergunning.

Niet onbelangrijk is de bruikbaarheid van het rapport. Bij het schrijven van het rapport heb ik geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met de mate waarin mogelijkheden zouden kunnen passen bij de gemeente Haaren, zodat het eindproduct ook bruikbaar zou kunnen zijn. Hierdoor voelde ik me extra betrokken bij de organisatie en zo leerde ik de gemeente beter kennen. Wat ik daaraan als lastig heb ervaren is dat ik mijn eigen visie (voor de organisatie) moest blijven volgen. Soms kwamen uit de organisatie bepaalde signalen waar ik anders over dacht of van afweek. De uiteindelijke keuze om iets wel of niet met mijn eigen visie op te nemen in het rapport vond ik met name in het begin lastig. Uiteindelijk heb ik daarin een balans kunnen vinden. Het rapport moet zowel bruikbaar voor de gemeente Haaren, als door mij zelf verdedigbaar zijn.

Uiteindelijk is er een rapport ontstaan waar ik als bijna afgestudeerde HBO-Rechten student tevreden over ben, volledig achtersta en bruikbaar is in de praktijk.

Literatuurlijst

In deze lijst is de aangehaalde en geraadpleegde literatuur die gebruikt is voor het onderzoek weergegeven.

Ahaus & Diepman 2006

C.T.B. Ahaus & F.J. Diepman, *Balanced Scorecard & INK-managementmodel*, Apeldoorn: Kluwer 2006, 3^e druk.

Alphen aan den Rijn 2007

Gemeenten Alphen aan den Rijn, Delft, E-gem en TU Delft, *Generiek procesontwerp voor regie op de omgevingsvergunning*, 5 oktober 2007.

Baarda e.a. 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede en J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005, 2^{de} druk.

Van den Broek 2008

J.H.G. van den Broek, *Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning 2008*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, 2^{de} herziene druk op basis van het door de 2^{de} kamer op 11 december 2007 aangenomen wetsvoorstel.

Van den Broek 2007

J.H.G. van den Broek & S. Veldhuis, *Wegwijzer Activiteitenbesluit en Landbouwbesluit 2008*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007.

Burkens 2001

M.C. Burkens e.a., *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, Utrecht: Tjeenk Willink 2001.

Van Buuren 2002

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

Van Dam & Marcus 2002

N.H.M. van Dam & J.A. Marcus, *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*, Groningen: Wolters Noordhoff 2002, 4^e druk.

Gemeente Veghel en RMB 2006

Gemeente Veghel en RMB, *Pilot omgevingsvergunning Publieksplein & Omgevingsvergunning: 1+1=3*, gemeente Veghel 1 juli 2006.

Goorden 2003

C.P.J. Goorden, *Algemeen Bestuursrecht Compact*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2003, 4^e druk.

Gritt 2004

R. Gritt, *Projectmanagement*, Groningen: Wolters-Noorhoff 2004.

Haaren; 2004

Gemeente Haaren, *Introductieboekje nieuwe medewerkers gemeente Haaren*,
<http://www.haaren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=2&pagid=113&rubriek_id=87&fontsize=12&stukid=10584>
Haaren: gemeente Haaren 2004. (alleen te raadplegen voor medewerkers)

Haaren; 2006

Gemeente Haaren, *Besturingsfilosofie Burgemeester en wethouders van Haaren*,
<<http://www.haaren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=2&pagid=174&stukid=12426#titel12426>>
Haaren: gemeente Haaren 2006. (alleen te raadplegen voor medewerkers)

Haaren; 2008

C. Mathijssen, *Aantekening intranet Mandaat- en volmachtregeling Haaren*, gemeente Haaren 2008.

Haaren; visie en missie

Gemeente Haaren, *Visie & Missie*, <<http://www.haaren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=2&pagid=182&fontsize=12&stukid=1801>> Haaren: Gemeente Haaren. (alleen te raadplegen voor medewerkers)

Hage & Wolleswinkel 2003

J.C. Hage & R. Wolleswinkel, *Recht, vaardig en zeker*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Hiemstra & de Vries 2007

Hiemstra & de Vries, *Gemeente heeft antwoord; Het klantcontactcentrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid*, in opdracht van Vereniging Directeuren Publieksdiensten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Programma Contactcenter Overheid, Deventer: april 2007 2^e druk.

Hogeweg 2004

R. Hogeweg, *Een goed rapport*, Utrecht: ThiemeMeulenhoff 2004, 3^{de} druk (2^{de} oplage).

Interconcept 2007

Interconcept, *Vraagbaak Wabo en omgevingsvergunning 2008*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007.

Intranet Haaren

Gemeente Haaren, <www.haaren.nl> (alleen toegankelijk voor medewerkers).

Kennisplein Ministerie van VROM

Ministerie van VROM, <<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>> (meerdere malen gedurende het onderzoek geraadpleegd).

Klaassen 2005

A.W. Klaassen, *Handboek ruimtelijke ordening & Bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2005, 1^e druk.

Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën,
<http://www.administratievelasten.nl/administratievelasten_nl/114dce3faa814a56910b2c70db0a8972x1x45897x39.php> (meerdere malen gedurende het onderzoek geraadpleegd).

Moerdijk 2006

Gemeente Moerdijk, *Eindrapportage Moerdijk (Omgevingsvergunning in Moerdijk)*, gemeente Moerdijk 18 mei 2006.

Oosten 2004

W. Oosten, *Inleiding bestuurskunde*, Utrecht: Lemma 2004, 2^e druk.

Rapport Deregulering gemeente Dongen 2007

B. Zijlmans, *Deregulering bij de gemeente Dongen. Implementatie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de omgevingsvergunning*, Juridische Hogeschool Avans-Fontys, Gemeente Dongen: Dongen 2007.

Rapport Van Dun Advies 2007

M.M.C. Janssen, *Veranderingen voor Van Dun Advies BV omtrent de invoering van de omgevingsvergunning*, Juridische Hogeschool Avans-Fontys, Van Dun Advies: Ulicoten 2007.

Regionaal Milieubedrijf 2008

Regionaal Milieubedrijf, *concept advies. Wabo doorlichting gemeente Haaren*, Cuijk: RMB 2008.

Uylenburg 2005

R. Uylenburg & E.M. Vogelezang-Stoute, *Toegang tot het milieurecht*, Deventer: Kluwer 2005.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, <www.minderregelsmeerservice.nl> (meerdere malen gedurende het onderzoek geraadpleegd).

VNG 2006

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Model voor het bepalen van de hoogte van de leges omgevingsvergunning*, Den Haag: SGB0 december 2006.

VROM 2005

Ministerie van VROM, *Themabundel omgevingsvergunning 2005 (selectie uit kranten- en tijdschriftartikelen)*, Den Haag: VROM 2005.

VROM 2006

Ministerie van VROM, *Samenhang VROM ICT-projecten voor gemeenten*, Den Haag: VROM april 2006.

VROM april 2006

Ministerie van VROM, *Handreiking: "de omgevingsvergunning georganiseerd"*, Den Haag: VROM april 2006.

VROM mei 2006

Ministerie van VROM, *De omgevingsvergunning: één integrale vergunning voor fysieke projecten*, Den Haag: VROM mei 2006.

VROM april 2007

Ministerie van VROM, *Wegwijzer omgevingsvergunning module OPOV*, Den Haag: VROM april 2007.

Van Wijk & Konijnenbelt 2005

Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, 13^{de} druk.

Regelgeving en Parlementaire stukken

- Algemene Plaatselijke Verordening (Gemeente Haaren);
 - Algemene wet bestuursrecht;
 - Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Stb. 2007, 415);
 - Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken;
 - Besluit omgevingsrecht;
 - Bouwverordening 2004;
 - Grondwet;
 - Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Stb. 1993, 50);
 - Ministeriele regeling omgevingsrecht;
 - Omkeerwet (Stb. 2006, 606);
 - Wet Ruimtelijke Ordening (huidig 1965);
 - Wet ruimtelijke ordening (nieuw) (Stb. 2006, 566);
 - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken I, 2007/08, 30844, A; gewijzigd wetsvoorstel);
 - Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken;
 - Wet milieubeheer;
 - Wet waardering Onroerende Zaken;
 - Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
 - Woningwet.
-
- Kamerstukken I, 2007/08, 30 844, C. (Voorlopig verslag 4 maart 2008);
 - Kamerstukken II, 2003/04, 29 282. (herijkingbrief 17 oktober 2003);
 - Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 7. (datum inwerkingtreding);
 - Kamerstukken II, 2007/08, 30844, nr. 3. (MvT).
-
- ABRvS 10 augustus 2000, JM 2001/1, nr. 1.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht reikwijdte

Toestemmingen die integreren			
Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag*
→ Woningwet	→ 6 → 40, eerste lid	→ Ontheffing Bouwbesluit 2003 → Bouwvergunning	→ B&W → B&W
→ Wet ruimtelijke ordening (nieuw)	→ 3.3, onder a → 3.3, onder b → 3.6, eerste lid, onder c → 3.8b → 3.15 → 3.16	→ Aanlegvergunning → Sloopvergunning → Binnenplanse ontheffing → Projectbesluit → Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan → Ontheffing van het bestemmingsplan in bij AMvB aangegeven gevallen	→ B&W** → B&W → B&W → Gemeenteraad → B&W → B&W
→ Wet milieubeheer	→ 8.1, eerste lid → 8.19, tweede lid	→ Milieuvergunning → Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	→ B&W, GS, Minister van VROM → B&W, GS, Minister van VROM
→ Mijnbouwwet	→ 40	→ Mijnbouwmilieuvergunning	→ Minister van EZ
→ Monumentenwet 1988	→ 11, tweede lid → 37, eerste lid	→ Monumentenvergunning → Sloopvergunning	→ B&W, Minister van OCW → B&W
→ Wet verontreiniging oppervlaktewateren	→ 1, tweede lid	→ Vergunning voor indirecte lozingen	→ B&W, GS
→ Provinciale verordeningen	→ nog nader in te vullen	→ nog nader in te vullen	→ GS
→ Bouwverordening	→ 11 Ww en bouwverordening → Hoofdstuk 6 Mbv → Hoofdstuk 8 Mbv	→ Ontheffing van voorschrift → Gebruiksvergunning → Sloopvergunning	→ B&W → B&W → B&W
→ Gemeentelijke verordeningen (APV)		→ Inritvergunning → Uitritvergunning → Kapvergunning → Sloopvergunning → Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak → Aanlegvergunning (aanleggen en veranderen van een weg) → Reclamevergunning	→ B&W → B&W → B&W → B&W → B&W → B&W → B&W

Toelichting bij toestemmingen die integreren:

Volledige integratie is de verst gaande methode om toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning te doen opgaan. Deze integratie is gekozen in die gevallen waarin sprake is van plaatsgebonden activiteiten en er grote kans is op samenloop van verschillende toestemmingstelsels. Het resultaat van deze integratie is dat in plaats van bovenvermelde toestemming maar één vergunningstelsel vereist is: de omgevingsvergunning.

* Bevoegd gezag:
B & W (College van Burgemeester & Wethouders)
GS (Gedeputeerde Staten)

** In sommige gevallen zijn GS/PS of Minister van VROM bevoegd gezag

Toestemmingen die aanhaken

Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag
→ Wet milieubeheer	→ 1.3, eerste lid → 8.41, eerste lid	→ Ontheffing van regels PMV → Melding activiteit m.b.t. niet-vergunningplichtige inrichtingen (8.40-inrichtingen)	→ GS → B&W
	→ 10.63, eerste lid → 10.63, tweede lid → 10.63, derde lid	→ Ontheffing → Ontheffing → Ontheffing	→ B&W → B&W → GS
→ Wet bodembescherming	→ 65, eerste lid	→ Ontheffing	→ B&W, GS, Minister van VROM
→ Wet geluidhinder	→ 2, tweede lid, onder b → o.a. 45, 83, 85 en 110a	→ Vergunning voor bij AMvB aangegeven toestellen → Besluit tot vaststelling hogere grenswaarden	→ Minister van VROM → B&W, GS
→ Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	→ 10	→ Melding activiteit m.b.t. badinrichting	→ GS
→ Wet inzake de luchtverontreiniging	→ 13, tweede lid, onder b	→ Grondslag voor vergunning t.a.v. handelingen	→ Minister van VROM
→ Wet milieugevaarlijke stoffen	→ 24, tweede lid, onder c	→ Grondslag voor vergunning	→ Minister van VROM
→ Natuurbeschermingswet 1998	→ 16 → 19d	→ Vergunning tot handeling in een beschermd natuurgebied → Vergunning tot handelingen met gevolgen voor habitats en soorten	→ GS, Minister van LNV → GS, Minister van LNV
→ Flora- en faunawet	→ 26 → 75, derde lid	→ Kennisgeving → Ontheffing	→ GS, Minister van LNV → Minister van LNV
→ Provinciale verordeningen	→ Bij verordening nader in te vullen		→ GS
→ Gemeentelijke verordeningen (APV)	→ Bij verordening nader in te vullen		→ B&W

Toelichting bij toestemmingen die aanhaken:

'Aanhaken' of 'incidenteel integreren' wil zeggen dat een toestemming uitsluitend in geval van samenloop met een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, in de omgevingsvergunning opgaat. De betrokkenheid van de organen die bevoegd gezag zijn voor de toestemming die aanhaakt, wordt in het algemeen geregeld van via een adviesconstructie of door middel van een verklaring van geen bedenkingen.

Toestemmingen die vooralsnog niet meegaan			
Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag
→ Wet bodembescherming	→ 28	→ Melding voornemen bodemsanering	→ B&W, GS
→ Wet inzake de luchtverontreiniging	→ 86, eerste lid, onder b	→ Ontheffing in het belang van de landsverdediging	→ Minister van VROM
→ Kernenergiewet	→ 15, eerste lid, onder b → 29, eerste lid → 34, tweede lid, onder b → 67, tweede lid, onder a	→ Vergunning inrichting → Vergunning → Vergunning voor bij AMvB aangewezen toestellen → Vergunning voor bij AMvB aangewezen toestellen	→ Minister van VROM → Minister van VROM → Minister van VROM → Minister van VROM
→ Wet milieugevaarlijke stoffen	→ 33 → 59, onder b	→ Ontheffing van algemene regels → Ontheffing in het belang van de landsverdediging	→ Minister van VROM → Minister van VROM
→ Wet geluidhinder	→ 170, eerste lid, onder b	→ Ontheffing in het belang van de landsverdediging	→ Minister van VROM
→ Wet verontreiniging * oppervlaktewateren	→ 1, eerste en derde lid	→ Vergunning (directe lozing)	→ Minister van V&W, Waterschap
→ Grondwaterwet*	→ 14	→ Vergunning	→ GS
→ Waterschapsverordening*	→ nog nader in te vullen	→ Ontheffing keur	→ Waterschap
→ Ontgrondingenwet**	→ 3, eerst lid	→ Vergunning	→ GS

Toelichting bij toestemmingen die vooralsnog niet meegaan:

Bij het selecteren van deze toestemmingen hebben verschillende factoren een rol gespeeld. Onder meer het aantal toestemmingen dat op jaarbasis wordt verleend, de mate waarin deze samenlopen met andere toestemmingen en de inhoudelijke samenhang met andere toestemmingen. Daarnaast heeft een rol gespeeld in hoeverre de betrokken toestemming op een goede en relatief eenvoudige wijze in het wettelijke systeem kan worden ingepast.

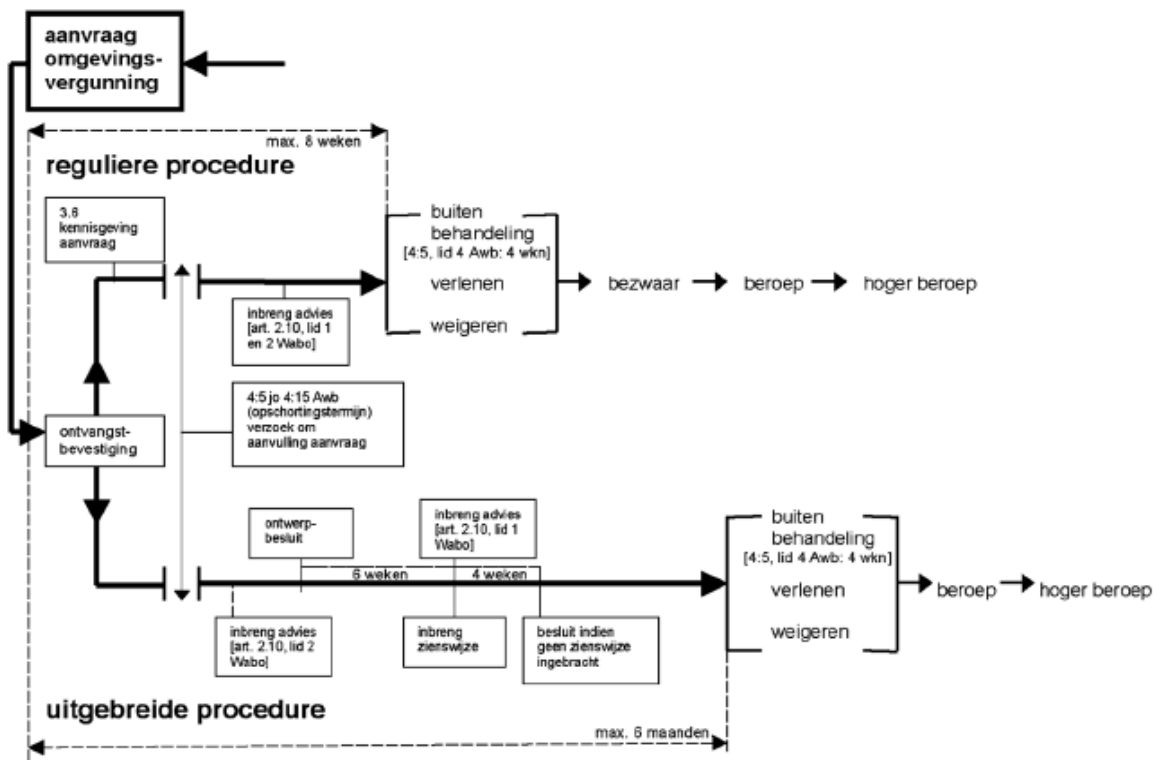
* Deze toestemmingstelsels zullen worden geïntegreerd in de in voorbereiding zijnde waterwet.
** Er vindt onderzoek plaats naar de toekomst van deze wet.

Bijlage 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bijlage 3 Reguliere en uitgebreide procedure

Procedures omgevingsvergunning

beslisboom lengte procedures:



Bron: MvT, p. 31.

Bijlage 4 Checklist bepaling coördinator



Checklist bepaling coördinator

Deze checklist is **enkel** noodzakelijk indien sprake is van een **gecombineerde aanvraag om een vergunning** (meerdere toestemmingen in één vergunningaanvraag). Deze checklist is ontwikkeld voor de bepaling van de coördinator bij het **schaduwdraaien** met de BRIKS-toestemmingen in combinatie met een milieumelding 8.41 Wet Milieubeheer (Wm)).

Checklist coördinator		
Projectnummer:		
Datum:		
Frontoffice medewerker:		
Uit de gecombineerde aanvraag blijkt dat de volgende vergunningen van toepassing zijn:		
1. Bouwvergunning	O*	
2. Reclamevergunning	O	
3. Uitwegvergunning	O	
4. Kapvergunning	O	
5. Sloopvergunning	O	
6. Milieumelding (8.41 Wm)	O	
Bevat de gecombineerde aanvraag een aanvraag voor een:		
1. Bouw- en/of Sloopvergunning?	Ja/Nee	Zo ja, in <u>alle</u> gevallen de coördinatie bij de sectie Bouw- en Woningtoezicht .
2. geen Bouw- en/of Sloopvergunning, maar wel een Uitweg - en/of Kapvergunning?	Ja/Nee	Zo ja, coördinatie bij de afdeling Ruimtelijk Beheer
Coördinator :		
Sectie Bouw- en Woningtoezicht	O*	
Afdeling Ruimtelijk Beheer	O	

* aankruisen wat van toepassing is.

Bijlage 5 Plan van aanpak

Plan van aanpak

Schaduwdraaien met de omgevingsvergunning

Gemeente Haaren

Miranda Janssen

29 mei 2008

1. Achtergronden

In dit hoofdstuk worden de achtergronden behorend bij het project besproken. Eerst zal kort ingegaan worden op de organisatie waar het project wordt uitgevoerd. Vervolgens zal de geschiedenis van het project beschreven worden.

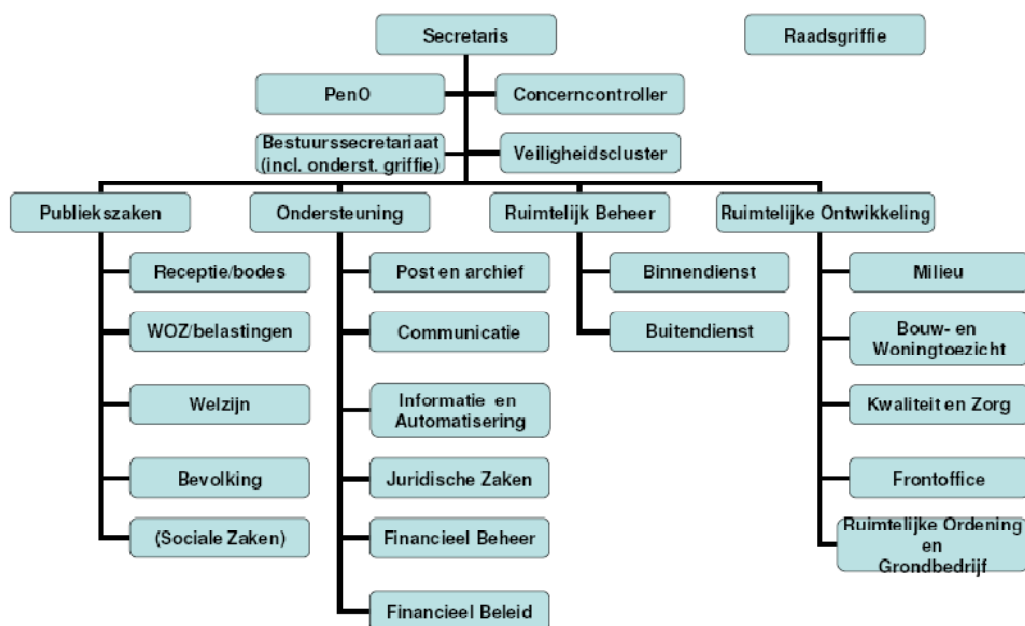
1.1 De organisatie

Het project wordt binnen de gemeente Haaren uitgevoerd.

De "huidige" gemeente Haaren is ontstaan op 1 januari 1996 en bestaat uit de dorpen Haaren, Helvoirt en Esch. Een jaar nadat de herindeling heeft plaatsgevonden, is ook het dorp Biezenmortel toegevoegd aan de gemeente.

Binnen de gemeente zijn ongeveer 14.000 burgers woonachtig. De totale oppervlakte van de gemeente is ongeveer 6.000 ha.

De gemeente als "platte" organisatie telt 95,92 fte's bestaande uit drie lagen, namelijk de gemeentesecretaris, de afdelingshoofden en de afdelingen. Naast de fte's is er een uitbestedingsbudget waarvan derden kunnen worden ingehuurd. Voor een helder beeld van de gemeentelijke organisatie is een organogram toegevoegd.



januari 2007- totale toegestane
formatie 95,92 fte

1.2 Het project

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) werkt aan de modernisering van regels op het gebied van wonen, ruimte en milieu (VROM-regelgeving). De omgevingsvergunning is een belangrijk onderdeel van deze modernisering. Deze vergunning is een geïntegreerde vergunning voor natuur, milieu, ruimte, monumenten, bouwen en wonen. Waar nu nog verschillende vergunningen nodig zijn, met elk hun eigen criteria, procedures en termijnen, zal er straks sprake zijn van één type vergunning, namelijk de omgevingsvergunning.

Met de invoering van de omgevingsvergunning wil het Ministerie van VROM een aantal doelen

bereiken, namelijk:

- minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven;
- betere dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven;
- kortere procedures;
- en geen tegenstrijdige voorschriften.

Om de doelen van het Ministerie van VROM te bereiken zal er nieuwe wet- en regelgeving komen met betrekking tot de omgevingsvergunning. Uitgangspunt van het Ministerie van VROM en de vergunningverlenende partijen is, dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 januari 2009 in werking zal treden.

Binnen de gemeente Haaren is dhr. L. van Beurden aangewezen als projectleider omgevingsvergunning. De gemeente heeft eind 2007 een quickscan uitlaten voeren waarin bekeken werd in hoeverre de gemeente gereed was voor de implementatie van de omgevingsvergunning.

Vanuit het college van burgemeester en wethouders is het signaal gegeven de implementatie van de omgevingsvergunning zo praktisch mogelijk te houden. Zo ontstond het idee om te gaan schaduwdraaien met de omgevingsvergunning. Voordat gestart kon worden met het schaduwdraaien moest onderzocht worden:

- wat de omgevingsvergunning precies is;
- wat voor veranderingen de Wabo met zich meebrengt;
- welke keuzemogelijkheden er zijn met betrekking tot het schaduwdraaien.

Miranda Janssen heeft daarover een onderzoek uitgevoerd, dit plan van aanpak opgesteld en een opzet/ delen voor het projectplan, waarin beschreven staat hoe de gemeente gaat schaduwdraaien, gemaakt .

De gemeente heeft als doelstelling om op 1 januari 2009 succesvol een omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Uit het schaduwdraaien zal moeten blijken of de gemeente in staat is om nu al een omgevingsvergunning succesvol te verlenen. Daarnaast zullen de knelpunten tijdens het schaduwdraaien aan het licht komen, zodat deze voor de inwerkingtreding van de Wabo kunnen worden aangepast.

2. De doelstelling

De doelstelling van het project is:

Op 30 november 2008 een adviesrapport aan het college van burgemeester en wethouders leveren waarin staat beschreven hoe het schaduwdraaien verlopen is, of de gemeente op dat moment in staat is om succesvol een omgevingsvergunning te verlenen en welke aanpassingen nog noodzakelijk zijn om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen krachtens de Wabo op 1 januari 2009.

3. De projectopdracht en activiteiten

In dit hoofdstuk staat de projectopdracht en activiteiten met betrekking tot het project in een tabel weergegeven. Daarnaast wordt een korte toelichting op de activiteiten gegeven.

Schaduwdraaien met de omgevingsvergunning

Opdrachtgever	College van burgemeester en wethouders
Opdrachtnemer	Projectleider Wabo; Luc van Beurden
Opdrachtbeschrijving	Implementeer op een praktische wijze de Wabo in de gemeente Haaren.
Projectactiviteiten	
A	Projectplan opstellen (Organiseren schaduwdraaien)
B	Start Schaduwdraaien
C	Aanpassen (tijdens het schaduwdraaien)
D	Evalueren (tijdens het schaduwdraaien)
E	Einde schaduwdraaien
F	Evalueren met medewerkers
G	Schrijven adviesrapport
H	Adviesrapport in het college brengen
I	Aanpassen en uitvoeren aandachtspunten schaduwdraaien
J	Organiseren, aanpassen en uitvoeren overige aandachtspunten
K	Succesvol een omgevingsvergunning verlenen

A Projectplan opstellen

Een goed projectplan kost veel tijd. In dit plan staat beschreven hoe de gemeente Haaren precies invulling geeft aan het schaduwdraaien met de omgevingsvergunning. Een aantal zaken, zie bijlage, is al georganiseerd. Bij deze activiteit hoort ook het projectplan inbrengen in het college van burgemeester en wethouders voor goedkeuring. Alle voorbereidingen met betrekking tot het schaduwdraaien worden binnen deze activiteit gedaan.

B Start met het schaduwdraaien

Bij deze activiteit wordt het projectplan gepresenteerd aan de gemeente Haaren (de medewerkers), zodat gestart kan worden met het schaduwdraaien.

C Aanpassen (tijdens het schaduwdraaien)

Gedurende het schaduwdraaien kunnen zaken, die niet goed georganiseerd zijn of mislopen, worden aangepast (indien nodig met toestemming van de aanvrager).

D Evalueren (tijdens het schaduwdraaien)

In de planning zullen een aantal evaluatiemomenten worden opgenomen waarin de projectleider Wabo en de betrokken medewerkers het schaduwdraaien tot dan toe evalueren en eventueel suggesties doen voor aanpassingen.

E Einde schaduwdraaien

Het schaduwdraaien zal op een bepaalde datum eindigen ongeacht een vergunning succesvol of niet verleend is op dat moment. De periode tot de inwerkingtreding van de Wabo is erg kort en uitloop van het project is niet gewenst en mogelijk.

F Evalueren met medewerkers

Dit is een overleg tussen de projectleider Wabo en betrokken medewerkers waarin het schaduwdraaien wordt geëvalueerd. Tevens worden hierin suggesties besproken over de implementatie van de omgevingsvergunning.

G Schrijven adviesrapport

De projectleider Wabo zal een adviesrapport schrijven aan het college van burgemeester en wethouders.

H Adviesrapport in het college brengen

De projectleider draagt er zorg voor dat het adviesrapport in het college wordt gebracht.

I Aanpassen en uitvoeren aandachtspunten schaduwdraaien

Nadat de evaluatie heeft plaatsgevonden en de projectleider het adviesrapport heeft geschreven is duidelijk welke zaken naar aanleiding van het schaduwdraaien aangepast moeten worden. Bij deze activiteit dienen deze aanpassingen gedaan te worden.

J Organiseren, aanpassen en uitvoeren overige aandachtspunten

Om op 1 januari 2009 succesvol een omgevingsvergunning te kunnen verlenen zullen meerdere (buiten het schaduwdraaien om)aandachtspunten moeten worden georganiseerd, aangepast en uitgevoerd. Deze aandachtspunten kunnen voortvloeien uit de quickscan, vanuit overige gemeenten enz.

K Succesvol een omgevingsvergunning verlenen

Vanaf 1 januari 2009 kan de eerste aanvraag om een omgevingsvergunning binnenkomen, waardoor op dit moment de gemeente in staat moet zijn om succesvol een omgevingsvergunning te kunnen verlenen. (Succesvol betekent vooralsnog voldoen aan de wettelijke verplichtingen)

4. De projectgrenzen

Er zijn een aantal projectgrenzen verbonden aan het schaduwdraaien.

De drie belangrijkste zijn:

- Schaduwdraaien alleen met de BRIKS-vergunningen in combinatie met een milieu-melding;
- Schaduwdraaien alleen met de integrale vergunningverlening (niet met bezwaar en beroep en handhaving)
- de termijn van het project kan/mag niet worden overschreden in verband met de inwerkingtreding van de Wabo.

Ook zijn er randvoorwaarden gekoppeld om de doelstelling van het project te halen, namelijk:

- de beschikbaarheid van de projectleden;
- de inzet van de medewerkers tijdens de evaluaties;
- de medewerking van de aanvragers;
- sturing vanuit het MT;
- de inwerkingtreding en/of wijzigingen van de Wabo (deze kan nog worden uitgesteld of worden gewijzigd).

5. De producten

Er zijn een aantal producten die uit dit project voortvloeien, namelijk:

- het projectplan
In dit product wordt uitgebreid beschreven hoe de gemeente Haaren gaat schaduwdraaien met de omgevingsvergunning. (procesflows, formulieren e.d.)
- evaluatieverslagen
Dit is een product die zowel tijdens het schaduwdraaien en na afloop geschreven zal worden.
- het adviesrapport
In dit product wordt beschreven hoe het schaduwdraaien is verlopen, of de gemeente in staat is om op dat moment succesvol een omgevingsvergunning te verlenen en welke aanpassingen nog noodzakelijk voor 1 januari 2009.
- De omgevingsvergunning
Doel van de gemeente is uiteindelijk succesvol verlenen van een omgevingsvergunning. In de loop van 2009 zal waarschijnlijk de eerste omgevingsvergunning verleend worden. Dit is ook een product dat mede tot stand kan komen door dit project.

6. Kwaliteitsbewaking

Om de kwaliteit van het project te waarborgen worden er op verschillende momenten evaluaties ingepland. De kwaliteit van het schaduwdraaien moet nader worden vastgelegd in het projectplan.

7. De projectorganisatie

Bij dit project maken alle medewerkers die betrokken zijn bij de vergunningverlening van de BRIKS-vergunningen en de milieumelding (niet alleen de backoffice, ook de frontoffice en de mensen van archief) onderdeel uit van de projectorganisatie.

De projectleider : Luc van Beurden

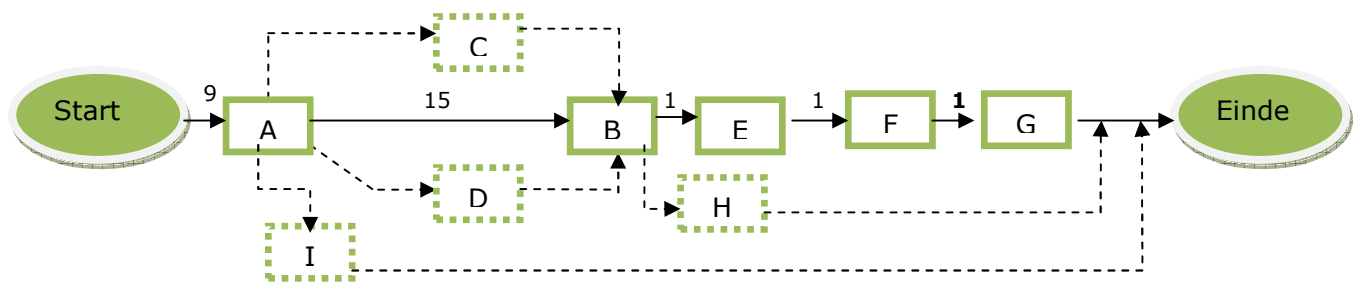
De projectleden:

Afdeling / sectie	Aantal	Functie
Ruimtelijke Ontwikkeling	1	Afdelingshoofd
Ruimtelijk Beheer	1	Afdelingshoofd
RO- Bouw- en Woningtoezicht	Min 2	Vergunningverleners en toekomstige coördinator
RO-Milieu	1	Vergunningverlener
RB- Binnendienst	2	Vergunningverlener Kappen en Uitweg
RO-Ruimtelijke Ordening	1	Beleidsmedewerker
Frontoffice	Min 2	Frontoffice medewerker
Post en Archief	2	Medewerkers post en archief

8. De planning

De planning is gemaakt op grond van de activiteiten beschreven in hoofdstuk 3 van dit plan van aanpak.

Activiteit	Tijd (Weken)	Na	Datum
A Projectplan opstellen (Organiseren schaduwdraaien)	9	-	02-06-'08 t/m 04-08-'08
B Schaduwdraaien	15	A	04-08-'08 t/m 14-11-'08
C Aanpassen (tijdens het schaduwdraaien)	15	B	
D Evalueren (tijdens het schaduwdraaien)	15	B	
E Evalueren met medewerkers	1	E	14-11-'08 t/m 21-11-'08
F Schrijven adviesrapport	1	F	21-11-'08 t/m 28-11-'08
G Adviesrapport in het college brengen	1	G	01-12-'08
H Aanpassen en uitvoeren aandachtspunten schaduwdraaien	3	B	t/m 01-01-'09
I Organiseren, aanpassen en uitvoeren overige aandachtspunten	18	A	t/m 01-01-'09
Totaal Kritieke pad	27		



9. Kosten

Dit hoofdstuk moet nader ingevuld worden, door de projectleider Wabo, die een beter zicht heeft op de kosten en baten van dit project.

De kosten die het project met zich mee brengt zijn in ieder geval de mensuren en de hulpmiddelen. Voor bepaalde zaken omtrent het schaduwdraaien zullen hulpmiddelen aangeschaft moeten worden. Deze hulpmiddelen hangen sterk af van de keuzes die worden gemaakt. (bijvoorbeeld wel of niet elektronisch behandelen van een aanvraag) Een van de baten is de verbetering van dienstverlening. Daarnaast levert het project een bijdrage aan de implementatie van de omgevingsvergunning.

10. Risicoanalyse

De risicoanalyse geeft een overzicht van de risico's die het project kan lopen. In dit geval kunnen dat risico's zijn tijdens het project, maar ook voorafgaand aan het project. Om het risico te berekenen is het volgende schema van toepassing.

	Kans		Effect	K*E
0	Onmogelijk	0	Onmerkbaar	
1	Laag	1	Laag	
2	Gemiddeld	2	Ernstig	
3	Hoog	3	Zeer ernstig	
4	Zeker	4	Fataal	

0-2 =ingecalculeerd risico
 3-12 =beter te voorkomen
 > 12 =fataal

Bij een risicoanalyse kan in principe de kans niet veranderen. In deze risicoanalyse is dat wel het geval. Sommige problemen kunnen aan de voorkant worden beperkt, waardoor de kans en dus het risico wordt verkleind. Bij het opstellen van het projectplan "Schaduwdraaien met de omgevingsvergunning" kan hiermee rekening worden gehouden.

De risicoanalyse ziet er voor het project als volgt uit:

Mogelijke Problemen	Risico (kans x effect)	Maatregelen	Resterend risico (kans x effect)	Noodoplossingen
In het kader van het "project"				
Aanpassingen Wabo	$2 \times 2 = 4$	Landelijke ontwikkelingen goed volgen, zodat tijdig geanticipeerd kan worden	$2 \times 1 = 2$	Schaduwdraaien stopzetten, indien de aanpassing grote gevolgen heeft.
Onjuiste planning	$2 \times 4 = 8$	Extra tijd beschikbaar stellen	$2 \times 2 = 4$	De deadline uitstellen
Falen computer systeem	$2 \times 4 = 8$	Contact opnemen met systeembeheerder	$2 \times 2 = 4$	Nieuwe computers aanschaffen
Ziekte projectleider	$2 \times 2 = 4$	Een vervangende projectleider aanwijzen	$2 \times 1 = 2$	Afdelingshoofd een nieuwe (tijdelijke) projectleider aan laten wijzen
In het kader van het schaduwdraaien				
Tegenstrijdige voorschriften	$3 \times 3 = 9$	Vooraf een overleg inlassen waarin eventuele tegenstrijdigheden worden besproken.	$2 \times 3 = 6$	Bij de constatering van tegenstrijdige voorschriften met alle betrokken medewerkers bespreken wat te doen.
Fatale termijn	$3 \times 3 = 9$	Frontoffice of coördinator extra de termijn laten bewaken	$1 \times 3 = 3$	Termijn met zes weken verlengen
Niet tijdig ontvangen van advies	$3 \times 3 = 9$	Afspraken over termijnen vast laten leggen door het MT en College	$2 \times 3 = 6$	Afdelingshoofd het advies laten afdwingen
Bepaling coördinator	$4 \times 2 = 8$	Checklist maken waardoor de Frontoffice de coördinator kan bepalen	$3 \times 2 = 6$	Projectleider Wabo laten bepalen wie coördinator moet zijn.
Geen medewerking aanvragers	$3 \times 4 = 12$	Aantrekkelijk maken medewerking (korting leges)	$2 \times 4 = 8$	Schaduwdraaien met fictieve aanvraag

Geen medewerking personeel	$2 \times 4 = 8$	Personeel tijdig inlichten over schaduwdraaien en betrekken bij het project	$1 \times 4 = 4$	Medewerking afdwingen d.m.v. Besluit afdelingshoofd of MT
Schaduwdraaien loopt vast	$3 \times 4 = 12$	Voordat gestart wordt het proces met alle betrokken personen doorlopen	$1 \times 3 = 3$	Opnieuw starten van het schaduwdraaien

Bijlage 6 Schema keuzemogelijkheden

Dit schema bevat de keuzemogelijkheden ten behoeve van het schaduwdraaien. De laatste kolom is bedoeld om aan te strepen welke keuze gemaakt wordt. De ingekleurde kolommen zijn de keuzes die geadviseerd worden, op basis van risico en inpasbaarheid bij de organisatie.

Aspect	Keuzemogelijkheden	
Schaduwdraaien	Fictieve aanvraag → Kies vijf geschikte historische aanvragen	
	Daadwerkelijke aanvraag → bepaal de wijze waarop de aanvrager wordt ingelicht.	
Indienen aanvraag	Digitaal → maak een e-mail adres waarop alle aanvragen digitaal binnen komen.	
	Fysiek → scan alle aanvragen in, zodat ze intern digitaal te raadplegen zijn.	
	Gecombineerd aanvraag formulier → Pas het BRIKS-aanvraagformulier aan.	
	Gecombineerd aanvraagformulier EN afzonderlijke aanvraagformulieren → Pas het BRIKS-aanvraagformulier aan.	
Inboeken van de aanvraag	Alleen gecombineerd	
	Alleen afzonderlijk	
	Afzonderlijk EN gecombineerd	
	Sectie Post en Archief (alles) → Ligt de secties hierover in	
	Huidige situatie → Splits de aanvraag, zodat de aanvraag op twee plekken gedeeltelijk wordt ingeboekt.	
De coördinator	Bepalen coördinator? → Hanteer de checklist	
	Taken → Bepaal de taken in overleg met de mogelijke coördinatoren.	
Verdelen aanvraag	Aanvraag opsplitsen	
	1 locatie (digitaal) die iedereen kan raadplegen	
	Gefaseerde aanvraag → Tijdrovend	
	Digitaal inlichten en verdelen → standaardmail maken	
	Fysiek inlichten en verdelen	

	Afzonderlijk	
De adviezen	Individueel → geen afstemming mogelijk	
	Coördinator verzamelen → zorg dragen voor tijdig ontvangen adviezen	
De beschikking: tegenstrijdige voorschriften	Afstemmen voorschriften middels een overleg → plannen overleg, en n.a.v. overleg notulen bijhouden en daaruit checklists ontwikkelen (met bv veelvoorkomende tegenstrijdigheden)	
	Vooraf bespreken wat eventuele tegenstrijdigheden kunnen zijn → aantal sessies inplannen.	
Intern overleg	Vooraf → bespreken schetsplan of aanvraag; plannen en notuleren (voor de eindevaluatie)	
	Achteraf → Evaluatie en aanpassen proces; plannen en notuleren (voor de eindevaluatie)	
	Beide → intern bespreken schetsplan of aanvraag en evalueren. Belangrijk bij de gesprekken is de input van de projectleider en de betrokken medewerkers	
Extern overleg	Coördinator → rol overheid	
	Alle vergunningverleners voor dat project → goede planning	
Archief	Huidige werkwijze → niet uniform en in de toekomst moeilijk te gebruiken	
	Archiveren op adres → organiseren verandering	
Mandaat	Huidige werkwijze → Afdelingshoofd RO is recent gemandateerd voor vergunningen RB	
	Alle omgevingsvergunningen onder de afdeling RO brengen	
Leges	Huidige werkwijze → Geen veranderingen	
	Korting → Aantrekkelijk voor de aanvrager die medewerking verleend aan het schaduwdraaien is het geven van een korting	
Formulieren	Ontwikkelen van checklists en formulieren voorafgaand aan het schaduwdraaien	
	Ontwikkelen van checklists en formulier tijdens het schaduwdraaien	