

De Wabo onder de loep

Ervaringen met de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
in Noord-Brabant en Zeeland



De Wabo onder de loep

Ervaringen met de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
in Noord-Brabant en Zeeland



Voorwoord

De vermindering van regeldruk is een belangrijk onderwerp voor het bedrijfsleven en dus ook voor de BZW en de Kamers van Koophandel Brabant en Zuidwest-Nederland. Het aanvragen van vergunningen is onderdeel van die regeldruk. Het bedrijfsleven accepteert dat vergunningen nodig zijn, maar eist van de overheid klantvriendelijkheid, efficiëntie en kwaliteit.

Het gegeven dat je als bedrijf vroeger langs meerdere afdelingen en overheden moest, was een doorn in het oog van veel bedrijven. De komst van de Wabo werd dan ook met gejuich begroet. Eindelijk kreeg het bedrijfsleven één loket, een lang gekoesterde wens.

Ook de BZW en de Kamers van Koophandel waren en zijn enthousiast en steunen de beoogde verlichting van de regeldruk nadrukkelijk. Natuurlijk is het van belang dat de nieuwe Wabo ook in praktische zin goed functioneert. Daarom is SPM Managementadvies Brabant BV in opdracht van de BZW en de Kamers van Koophandel, kort na de invoering, de Wabo gaan volgen. Dit aan de hand van concrete vergunningaanvragen.

Dit rapport beschrijft het onderzoek, de goede punten van de Wabo en de verbeterpunten.

Wij hopen dat de betrokken overheden de aanbevelingen zullen overnemen om zo het proces van een goede vergunningverlening weer een stap verder te brengen.

Peter Swinkels, voorzitter BZW

Ton Nelissen, voorzitter Kamer van Koophandel Brabant

Chris Rutten, voorzitter Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord	05
1 Inleiding	07
2 Conclusies en aanbevelingen	09
3 Bevindingen	11
3.1 De invoering van de WABO	11
3.2 Aanvragen	12
3.3 De organisatie	12
3.4 Vooroverleg	14
3.5 De informatiebehoefte	15
3.6 Digitaal aanvragen	16
3.7 Het bevoegd gezag	17
3.8 Termijnen	18
3.9 Communicatie	19
3.10 Leges	20
Colofon	22

1 Inleiding

Op 1 oktober 2010 trad de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. Deze nieuwe wet voegt 25 verschillende bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen samen en is bedoeld om efficiëntie te brengen en de regeldruk voor burgers en ondernemingen te verminderen. Als er voor een bepaalde activiteit meerdere vergunningen nodig zijn, moest een bedrijf vroeger verschillende aanvragen indienen en procedures doorlopen. Met de Wabo is slechts één aanvraag nodig. Dit zou het voor bedrijven bijvoorbeeld eenvoudiger moeten maken om vergunningen aan te vragen. Verder zou de wet vergunningprocessen moeten versnellen en moeten zorgen voor administratieve lastenverlichting.

Maar worden de beoogde voordelen daadwerkelijk behaald? Of is er op z'n minst al iets van verbetering zichtbaar? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen, inventariseerden de Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) en de Kamer van Koophandel Brabant en de Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland de Wabo-ervaringen van een groot aantal bedrijven. Verantwoordelijk voor het uitvoeren van dit onderzoek was SPM Managementadvies Brabant BV. De onderzoekers inventariseerden de ervaringen van in totaal 42 bedrijven. Dit gebeurde in de maanden juni, juli en augustus 2011, iets meer dan een half jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe vergunningstelsel.

Gemeenten en provincies zijn nog aan het leren hoe ze met de Wabo moeten werken. Dat maakt dit tot een vruchtbare periode om concrete verbetervoorstellen sneller te kunnen realiseren. Daarnaast zijn er diverse andere overwegingen om de Wabo onder de loep te nemen. Zo is de evaluatie van de nieuwe wet een belangrijk landelijk aandachtspunt van de Kamers van Koophandel. De inventarisatie sluit bovendien aan op het project 'Verbetering van de gemeentelijke dienstverlening aan bedrijven' van de Kamer van Koophandel Brabant en Zuidwest-Nederland. Ook haakt het onderzoek aan op het nationaal Programma Regeldruk Bedrijven 2011-2015.

Aanpak

Om voldoende draagvlak te krijgen voor dit project, organiseerden de initiatiefnemers op 24 maart 2011 een kick-off bijeenkomst met diverse brancheorganisaties, gemeenten, regionale milieudiensten en provincies. De deelnemers stelden een lijst op met bedrijven die sinds 1 oktober 2010 een vergunning hebben aangevraagd. Op basis van deze lijst benaderden de onderzoekers 42 bedrijven waarvan er uiteindelijk 32 deelnamen aan het onderzoek. Ook spraken de onderzoekers met enkele adviesbureaus, met diverse regionale milieudiensten, met enkele gemeenten, met de provincie Noord-Brabant én met de ZLTO. De ervaringen van de diverse organisaties zijn samengevat in deze rapportage.

2 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek door SPM Managementadvies Brabant BV trekken de BZW en de Kamers van Koophandel Zuidwest-Nederland en Brabant de volgende conclusies:

- Bij de meeste aanvragen gaat het om een enkelvoudige vergunning, gericht op bouwen. De ervaringen hiermee zijn neutraal tot positief.
- Een klein deel van de aanvragen is complex. Het gaat dan bijvoorbeeld om meervoudige aanvragen waarbij een combinatie van bouwen, afwijking bestemmingsplan en/of milieuvergunning aan de orde is. De ervaringen hiermee zijn (nog) niet positief.
- De deskundigheid van Wabo-ambtenaren is niet altijd voldoende.
- De klantvriendelijkheid schiet soms tekort. De ambtelijke organisaties zijn sterk intern gericht. Er is te weinig oog voor de belangen van ondernemers.
- Het vooroverleg is te vrijblijvend, het tijdsverloop kent grote verschillen en de informatiebehoefte wordt onvoldoende gecoördineerd.
- Bedrijven zijn nogal eens onvoorbereid. Zij dienen een vergunningaanvraag in, zonder dat ze weten welke informatie nodig is en aan welke eisen moet worden voldaan. Ook maken bedrijven te weinig gebruik van vooroverleg.
- De technische problemen van het digitale loket zijn één jaar na dato voor een groot deel opgelost. Er zijn nog enkele knelpunten, zoals: te weinig maatwerk, niet gebruiksvriendelijk en nog niet alles is gedigitaliseerd. Bedrijven hebben behoefte aan een helpdesk.
- Zowel het bevoegd gezag als de uitvoering van de Wabo is sterk versnipperd: gemeenten, regionale uitvoeringsdiensten en de provincie spelen een rol. Soms ook het waterschap. Er is te weinig regie of onderlinge afstemming. Dit leidt tot onnodige vertragingen.

Op basis van deze conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- De uitvoering van de Wabo moet worden gestroomlijnd. Er moet één front of cel komen (het vergunningenloket) met inhoudelijke expertise en sturingskwaliteiten. Ook de inhoudelijke expertise en bestuurlijke besluitvorming moet binnen één organisatie worden ondergebracht. Dit voorkomt discussies tussen overheden onderling over verantwoordelijkheden.
- De ondernemer heeft behoefte aan één deskundig contactpersoon met bevoegdheden. Deze vervult de rol van regisseur, voert vooroverleg, stroomlijnt het proces en de informatiebehoefte.
- Binnen de ambtelijke organisatie is soms een cultuurverandering nodig: van formeel toetsend naar meedenkend en oplossingsgericht.
- Bedrijven kunnen en moeten zich beter voorbereiden (via www.omgevingsloket.nl) op een vergunningaanvraag.

- Gebruik de bevindingen uit dit evaluatieonderzoek om te komen tot het optimaliseren van het digitale loket en richt een herkenbare helpdesk in.
- De legeshelling moet, vanwege de grote lokale verschillen, weer tegen het licht worden gehouden; voorkomen moet worden dat de milieuleges via de achterdeur opnieuw geheven worden. Zoals ook voorkomen moet worden dat bedrijven die een nieuwe aanvraag indienen, tweemaal leges moeten betalen.

In de hiernavolgende hoofdstukken worden de aanpak van dit onderzoek en de bevindingen verder uitgediept.

3 Bevindingen

3.1 De invoering van de Wabo

Na een lange voorbereidingsperiode trad op 1 oktober 2010 de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) in werking. Deze nieuwe wet voegt 25 verschillende bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen samen en is bedoeld om efficiëntie te brengen en de regeldruk op burgers en ondernemingen te verminderen.

Het wettelijk kader van de Wabo wordt gevormd door de wetten waarvan het vergunningstelsel is opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In het evaluatieonderzoek waren het in hoofdzaak de volgende vergunningstelsels waarmee bedrijven worden geconfronteerd:

- Vrijstelling en afwijking van het bestemmingsplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
- Bouwen op grond van de Woningwet
- Milieu in het kader van de Wet milieubeheer (Wm)
- Lozing op oppervlaktewater in het kader van de Wet op de waterhuishouding (Wwh)
- Toetsing in het kader van de Natuurbeschermingswet
- Slopen in het kader van de Woningwet/ APV

Deze onderliggende wetten zijn niet veranderd. Daardoor is de complexiteit van de vergunningverlening niet verminderd.

Daarnaast speelt het Activiteitenbesluit dat op 1 januari 2011 in werking trad. Het Activiteitenbesluit bevat algemene milieuregels voor bedrijven. De late inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit werd als een beperking ervaren. Vooral in de situaties waarin de provincie op grond van het Activiteitenbesluit bevoegdheid heeft, leidde dit verschillende keren tot het heen-en-weerschuiven van aanvragen tussen gemeenten en provincies.

Overigens is de Natuurbeschermingswet niet in het vergunningstelsel Wabo geïntegreerd. Wel komt het voor dat Wabo-aanvragen moeten worden getoetst aan Natura 2000 en dat de provincie voor de plannen een 'Verklaring van geen bedenkingen' moet afgeven.

3.2 Aanvragen

De aanvragende organisaties zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- Bedrijven die een eenvoudige aanvraag indienen.
- De grotere bedrijven die zelf over een vergunningenafdeling en kennis beschikken en zelf een belangrijk deel van de regie over het vergunningenproces voeren, daarbij gesteund door het bevoegd gezag.
- Bedrijven zonder een eigen vergunningenafdeling die een meervoudige aanvraag indienen waarbij meerdere instanties zijn betrokken.

In verreweg de meeste gevallen is sprake van een eenvoudige aanvraag die betrekking heeft op 'bouwen'. Deze aanvragen worden in beginsel op dezelfde wijze behandeld als voorheen de bouwaanvragen en leveren zelden problemen op.

Een aantal grotere bedrijven beschikt zelf over een vergunningsafdeling en voldoende kennis. Deze bedrijven ondervinden daardoor meestal minder problemen.

De categorie bedrijven die een meervoudige aanvraag indient en niet zelf de benodigde kennis in huis heeft, ondervindt de meeste problemen.

3.3 De organisatie

De Wabo beoogt onder meer vereenvoudiging van vergunningsprocessen, versnelling van procedures en lastenverlichting voor bedrijven, onder meer door de éénloketgedachte, het klantvriendelijker maken van de aanvraag en de mogelijkheid om de aanvraag digitaal in te dienen en te volgen. Hieronder gaan we dieper in op de verschillende beoogde verbeteringen van de Wabo.

Eén loket

Het functioneren van het nieuwe vergunningstelsel staat of valt bij de wijze waarop het organisatorisch vorm is gegeven. Op de meeste plaatsen kreeg de éénloketgedachte daadwerkelijk vorm. De organisatie daarachter, de back-office, bleef echter vaak hetzelfde. Dat betekent dat

Tijdens het onderzoek kwamen diverse cases aan bod waarin de behandelende ambtenaar een zuiver formele, weinig klantvriendelijke houding aannam. In één situatie betrof dat de voorgenomen vestiging van een bedrijf op een categorie-5 bedrijventerrein. De opstelling van de gemeente was op zich positief. Maar de geluidspecialist bleek om zuiver formele redenen niet bereid de verschillende mogelijkheden te bekijken. En wilde zelfs de benodigde informatie niet verstrekken. Voor het bedrijf was dit uiteindelijk aanleiding om van de voorgenomen vestiging af te zien en het voorlopig koopcontract van de grond te ontbinden.

In een andere grotere gemeente werd door ambtenaren niet alert gereageerd op een aanvraag voor verlenging van de duur van een tijdelijke vergunning. Daardoor vertraagde de opstart van de vergunningprocedure. Ook werd de nieuwvestiging van een bedrijf in een grote gemeente zwaar op de proef gesteld. Dit omdat de ambtenaren onduidelijk waren over het 'bevoegd gezag'. Het bedrijf werd heen-en-weer geslingerd tussen gemeente en provincie, termijnen werden genegeerd. Ook de communicatie liet in dit geval sterk te wensen over.

in veel gevallen het eerste contact plaatsvindt met de loketfunctionaris. Pas in tweede instantie komen de sectordeskundigen in beeld. Dat is het moment waarop de échte vragen aan de orde komen. Dit leidt tot vertraging.

Binnen kleinere gemeenten wordt de coördinatie soms beter vormgegeven dan in de grotere. Dat komt omdat de lijnen er kort zijn en mensen elkaar kennen. Maar binnen die kleinere gemeenten ontbreekt het nogal eens aan deskundigheid. Voor sommige grotere gemeenten is interne samenwerking op basis van de Wabo een nieuw item. Dat komt mede door het minder informele contactennetwerk binnen die gemeenten.

Klantvriendelijkheid

Voor veel bedrijven zijn vergunningaanvragen geen dagelijkse kost. Er zijn gemeenten die aangeven deze bedrijven bij de hand te willen nemen en ze op deze wijze door de organisatie te loodsen. De uitsluitend formeel toetsende rol maakt dan plaats voor een meedenkende en oplossingsgerichte. Bedrijven ervaren deze klantvriendelijkheid als een groot goed.

Regie

De meeste gemeenten hebben uitgesproken de 'regierol' goed te willen vervullen. Klantgerichtheid en deskundigheid staan daarbij centraal. Bedrijven ervaren dit nog niet altijd zo. Ook bij de provincie wordt een sterke regiefunctie gemist. Sommige bedrijven pakken dit op door zelf intensieve contacten met provincie en gemeenten te onderhouden, ook met de backoffice-ambtenaren. Dat werkt effectief en versnellend. De grotere bedrijven, die zelf over een deskundige vergunningenafdeling beschikken, weten precies met welke ambtenaren zij contact moeten onderhouden. Zij nemen op deze wijze zelf de regie in handen, bijna altijd met succes.

Deskundigheid

De nieuwe Wabo-ambtenaren beschikken niet altijd over voldoende 'allround' inhoudelijke kennis voor hun nieuwe functie.

Bedrijven in het Zeeuwse, die het contactennetwerk bij gemeenten en provincie scherp in beeld hebben, maken goede afspraken met de contactfunctionaris en de specialisten. Ze voeren op die wijze in feite zelf de regie. De contactambtenaren van gemeente en provincie gaan daar volledig in mee. Maar dit is slechts weggelegd voor de grotere bedrijven die er zelf een vergunningenafdeling op nahouden.

Ook de adviesbureaus zien verschillen in de deskundigheid van gemeenten. Naar het oordeel van die bureaus zijn het vooral regionale milieudiensten die over een goed kennisniveau beschikken en afwijken met bestuurlijke en beleidsmatige processen. Niet alle gemeenten schakelen de regionale milieudienst in. Wanneer een regionale milieudienst wordt ingeschakeld, is deze faciliterend op onderdelen van het vergunningproces; de regionale milieudienst vormt de back-office.

Afgezien van het kennisniveau, dat mede van invloed is op de voorbereidingstijd en de duur van de procedure, speelt ook de opstelling van de ambtenaar een rol. Dit heeft alles te maken met de cultuur binnen de organisatie. In een aantal gevallen bleek dat het proces niet goed wordt gemanaged. Dit is niet altijd te wijten aan de opstelling van de behandelend ambtenaar. Maar wel aan zijn positie in de totale organisatie.

Dat de interne coördinatie niet altijd vlekkeloos verloopt, heeft een agrarische bedrijfsvestiging ervaren. Vier maanden na het indienen van de aanvraag ontdekte de gemeente dat de plannen afweken van het bestemmingsplan. Daardoor moest alsnog een uitgebreide RO-afwijkingprocedure worden gevolgd. Dit leidde tot grote vertraging.

3.4 Vooroverleg

In het verleden werd door een adviesbureau of bedrijf altijd vooroverleg met gemeente en/ of provincie gevoerd, waarbij de aanvraag en de verdere procedure werd besproken. Aanvrager wist dan al voor de aanvraag definitief werd, of ook alle stukken compleet waren. De status van het vooroverleg is veranderd. Onder de Wabo wordt het vooroverleg met name door kleinere bedrijven veelal als té vrijblijvend beschouwd. Tijdens de ontvankelijkheidsbeoordeling in een latere fase van het proces komen dezelfde zaken weer aan de orde. Of er volgen alsnog allerlei aanvullende informatievragen.

Voor de uitbreiding van een garagebedrijf is eerst vooroverleg met Welstand gevoerd. Dit onderdeel van het proces nam uiteindelijk 22 weken in beslag.

Wanneer het bevoegd gezag extra gegevens opvraagt, wordt de procedure stilgelegd, met vertraging tot gevolg. Grotere bedrijven met een eigen vergunningenafdeling gaan daarom zelf tijdig op zoek naar de juiste contactpersoon voor de betreffende vergunning. Zij plegen altijd vooroverleg. Het één-op-één afstemmen van de voorgenomen plannen met de ambtenaar geeft duidelijkheid en werkt uiteindelijk versnellend. Deze

bedrijven deden dit in het verleden overigens ook al.

Adviesbureaus op hun beurt, ervaren grote verschillen in de termijnen waarbinnen het vooroverleg verloopt. De duur is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van sturing bij de gemeente. Sommige externe adviesbureaus dienen de aanvraag in de regel in als concept ten behoeve van vooroverleg. Dit overleg wordt dan gevoerd met de back-office. Het voeren van voor-

overleg via Omgevingsloket online – openstellen van de aanvraag – leidt in een later stadium tot problemen, is de ervaring van een adviesbureau. Om die reden dient dit bureau bij vooroverleg de aanvraag eerst per post in en pas daarna digitaal.

3.5 De informatiebehoefte

In vergelijking met vroeger is vandaag de dag op grond van onderliggende wetten en jurisprudentie voor een aanvraag veel meer informatie vereist. Dat maakt het voor bedrijven omslachtiger om een aanvraag in te dienen. Veel aanvragen worden teruggestuurd naar aanvragers omdat gegevens niet toereikend zijn. Blijkbaar heeft de digitale procesgang nog geen positieve invloed op de hoeveelheid benodigde informatie. De vraag rijst in dit verband of de standaardlijsten van Omgevingsloket online (OLO) wel toereikend zijn.

Overdreven informatiebehoefte

Daar komt bij dat het bevoegd gezag erg gemakkelijk om extra nadere informatie of aanvullend onderzoek vraagt. Informatie die in een later stadium overbodig lijkt of waarmee niets wordt gedaan. De behandeling van de aanvraag kenmerkte zich in enkele gevallen door een slecht gecoördineerde informatiebehoefte van de zijde van het bevoegd gezag. Diverse keren werd de aanvrager op nieuwe punten om nadere informatie gevraagd. Aanvullende gegevens doorgeven kan echter alleen door het indienen van een nieuwe, complete aanvraag.

Met name de informatiebehoefte met betrekking tot het onderdeel milieu is veelomvattend. Ook de nadere informatie die wordt gevraagd, is nogal eens overdreven. De indruk bestaat dat de provincie met de informatie en nadere onderzoeken verder gaat dan nodig is. Dit om zich in te decken voor een eventuele Raad van State procedure.

Nadat het bevoegd gezag is gewisseld van provincie naar gemeente en daarna van gemeente naar provincie heeft aanvrager diverse keren nadere informatie naar provincie gestuurd, elke keer weer ten aanzien van nieuwe punten. Uiteindelijk bleek op basis van nader geluidsonderzoek op één ondergeschikt punt sprake van afwijking van de norm. Dit was voor de provincie aanleiding om de aanvraag niet ontvankelijk te verklaren vanwege ontoereikende informatie. Enkele dagen na indiening van een bezwaarschrift kwam de provincie terug op dit standpunt.

Onduidelijke informatiestromen

Als na het indienen van de vergunningaanvraag nadere gegevens worden gevraagd, bestaat het gevaar dat deze gegevens niet bij het omgevingsloket maar direct bij de behandelende ambtenaar worden ingediend. Daardoor is het dossier in het OLO niet compleet. In sommige gevallen wordt die informatie later alsnog geïmporteerd. Ook met betrekking tot het integrale toezicht dat in opdracht van derden - met name de provincie - wordt uitgevoerd, is onvoldoende nagedacht over de vraag op welke wijze de informatie bij toezichthouder komt. Het is echter wel zo dat hieraan hoge eisen moeten worden gesteld.

Soms komt het voor dat bij de aanvraag niet genoeg ge-

gedetailleerde informatie gevraagd wordt (bijvoorbeeld ten aanzien van luchtmissies). Het gevolg is dat deze informatie later tijdens de procedure wordt opgevraagd. Daarom wordt deze informatie door een geïnterviewd bedrijf standaard als bijlage bij de aanvraag meegestuurd.

3.6 Digitaal aanvragen

Een belangrijk element van de Wabo is de mogelijkheid om vergunningaanvragen digitaal in te dienen via Omgevingsloket online (OLO) of via de website van de gemeente. Bedrijven besparen hiermee pallets papier. Via Omgevingsloket online – bereikbaar via www.omgevingsloket.nl –

kunnen bedrijven en particulieren ook vergunning- en meldingsplicht checken. Na nogal wat technische aanloopproblemen zijn de meeste ondervraagde personen enthousiast over het digitaal indienen.

Uit het onderzoek blijkt dat de procedure in sommige gevallen omslachtig is. Toen het bedrijf van een geïnterviewde een aanvraag revisievergunning indiende, moesten er bijvoorbeeld 150 bijlagen bij. De provincie had grote moeite om de documenten te openen en vroeg separaat om nieuwe bestanden. Het OLO-format is niet geschikt voor grote en complexe bedrijven. Ook zijn de formulieren misleidend, blijkt uit dit onderzoek. Bij het invullen van de formulieren, wordt de gemeente automatisch als bevoegd gezag beschouwd, terwijl dat op grond van het Activiteitenbesluit de provincie is.

Omgevingsloket online

Omgevingsloket online kent een wankel start. In het begin kende het systeem veel technische problemen met betrekking tot zaken als bereikbaarheid, snelheid en werking. Omvangrijke documenten openen en printen was een probleem en om die reden dienden veel bedrijven de eerste maanden de aanvragen per post in. Het grootste deel van die problemen is inmiddels opgelost en het aantal digitale aanvragen nam toe.

Van verschillende kanten wordt vernomen dat dit digitale omgevingsloket niet bedrijfsvriendelijk is of dat de gebruiksvriendelijkheid nog kan worden verbeterd. Omgevingsloket online (OLO) is in de ogen van sommige geïnterviewden vooral

ingericht voor bouwaanvragen van particulieren. Het systeem is bovendien niet ingericht voor agrarische aanvragen. Er zou een agrarische paragraaf aan toegevoegd worden, maar die is medio 2011 nog niet beschikbaar.

OLO-formulier kan beter

Het OLO-formulier is voor verbetering vatbaar. Adviesbureaus, maar ook overheidsinstellingen vinden bijvoorbeeld dat het systeem weinig mogelijkheden biedt voor maatwerk. Zo wordt gevraagd processen te beschrijven. Een bedrijf in de recreatieve sector zou op grond hiervan in moeten gaan op meer dan

Een bedrijf wilde, mede in het belang van gemeente, verhuizen. De toetsing van het onderdeel 'bouwen' leidde door gebrekkige coördinatie binnen de gemeente tot grote vertraging. Ook kwamen we voorbeelden tegen van procedures die grote vertraging opliepen als gevolg van toetsing door de brandweer ten aanzien van Externe Veiligheid. In die gevallen kwam de behoefte aan nader onderzoek pas in een laat stadium naar voren.

300 processen. Ook liggen er nog kansen op het gebied van opmaak en mogelijkheden voor het bijvoegen van bijlagen.

Probleem blijft dat bij wijziging van de aanvraag de formulieren compleet opnieuw moeten worden ingevuld. Bij aanvulling/ wijziging van de aanvraag wordt in de praktijk met een PDFgehandeld. Sommige adviesbureaus brengen de aanvullingen en/ of wijzigingen per brief onder de aandacht van het bevoegd gezag. Ook wordt nogal eens veel en overbodige informatie gevraagd. Verder bevatten de vragenlijsten dubblures. Vragenlijsten zijn ontwikkeld door overheden zonder betrokkenheid van bedrijfsleven. Het komt voor dat bijlagen bij aanvragen het systeem overbelasten, en daardoor niet worden verstuurd, zonder dat daarvan terugmelding wordt gedaan. De viewer voor het bekijken van de bijlagen werkt niet goed, vooral bij A0-tekeningen. Ook bij een snelle internetverbinding worden bijlagen veel te laat geopend.

Helpdesk

Uit het onderzoek blijkt verder dat geïnterviewden een helpdesk voor bedrijven missen. Voor overheden zijn helpdesks operationeel. Bedrijven kunnen nergens terecht met hun vragen.

3.7 Het bevoegd gezag

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om een besluit te nemen of een beschikking af te geven, is het bevoegd gezag. Maar wie het bevoegd gezag is in relatie tot een bepaalde aanvraag of onderdelen daarvan, weten ambtenaren niet altijd. Daardoor liepen de procedures van diverse respondenten vertraging op.

In de gevallen dat de provincie het bevoegd gezag is, blijft de gemeente inhoudelijk verantwoordelijk voor zaken als bouwen, slopen, inrit, kappen e.d. Daarom stuurt de provincie deze onderdelen van de aanvraag voor behan-

Bij de aanvraag voor een pluimveebedrijf vormde een houtkachel een ondergeschikt onderdeel van de vergunningaanvraag. Toch vormde dit voor provincie aanleiding om het bevoegd gezag van gemeente over te nemen. De provincie stelde zich op het standpunt dat zij op grond van het Activiteitenbesluit (verbranden van afvalstoffen van buiten de inrichting afkomstig) bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. In feite gaat het om het verbranden van schoon snoeihout voor verwarmingsdoeleinden. De discussie over het besluit op basis waarvan het bevoegd gezag overgaat, kan pas gevoerd worden na afronding van de procedure (beschikking tot verlenen/weigeren vergunning).

Een soortgelijke situatie deed zich voor bij de aanvraag voor een varkensbedrijf. Ook in de vergunningaanvraag daarvoor was een houtkachel opgenomen als een ondergeschikt punt. Ook die aanvraag ging vervolgens naar provincie. Omdat de provincie in sommige gevallen een Verklaring van geen bedenkingen moet afgeven, houdt zij langs die weg een vinger aan de pols. Wel kost dit in de regel veel extra tijd.

deling door naar de gemeente. Ten opzichte van de oude situatie vormt dit een extra schakel in het proces die meer tijd kost.

Als de gemeente het bevoegd gezag is, blijft de provincie inhoudelijk verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de toetsing aan de natuurwetten.

Adviesbureaus en bedrijven bespeuren nogal eens een interne strijd over de vraag wie het bevoegd gezag is voor de aanvraag in zijn geheel of onderdelen daarvan.

3.8 Termijnen

Diverse ondervraagde personen merken op dat gemeenten zich over het algemeen strak aan de termijnen houden. De 'fatale' termijn houdt de druk erop. De potentiële tijdswinst van de Wabo gaat echter deels verloren omdat aanvragen niet altijd volledig genoeg ingevuld zijn en dus opnieuw moeten worden ingediend.

Wel constateren vooral adviesbureaus dat sommige gemeenten bewuster interne samenwerking zijn gaan zoeken, mede om de in de wet genoemde deadlines te kunnen halen.

Termijnen verschuiven

De wettelijke termijn voor het verlenen van de vergunning blijkt in sommige gevallen rekbaar. Uit de gesprekken bleek bijvoorbeeld dat additionele vragen pas na acht weken gesteld werden aan de aanvrager. Ook vraagt de gemeente (als bevoegd gezag) in sommige gevallen pas na een aantal weken om advies aan een regionale dienst. Door te wachten met het aanvragen van advies of additionele informatie, worden de wettelijke termijnen niet altijd gehaald.

Voor de vestiging van een afvalrecyclingbedrijf werd omstreeks 1 augustus 2010 een aanvraag ingediend bij de provincie Noord-Brabant. Nadat aanvrager op verzoek van provincie de nodige aanvullende informatie had aangeleverd, berichtte de provincie in oktober 2010 dat in het kader van de Wabo het bevoegd gezag naar de gemeente is overgegaan. Op 1 november 2010 diende het bedrijf een nieuwe aanvraag in bij gemeente. Zonder overleg berichtte de gemeente aan aanvrager op 1 februari 2011 dat de gemeente niet langer bevoegd gezag is om op de aanvraag te beslissen en dat de aanvullende informatie naar de provincie moet. De gemeente baseerde dit standpunt op het Activiteitenbesluit. Daarmee gingen circa zes kostbare maanden verloren. Ook de opstelling van het bevoegd gezag na die vertraging was allesbehalve bedrijfsvriendelijk. Zo werden termijnen niet in acht genomen.

Voor een rundveebedrijf speelde het RO-aspect met betrekking tot bouwen en milieu. Hoewel de aanvrager eerst een RO-ontheffingsprocedure volgde, bleek het niet mogelijk de vergunningaanvraag voor bouwen en milieu tijdig af te werken omdat de provincie geen uitsluitsel kon geven over Natura 2000. Dit ondanks de druk van de gemeente. Ondanks vooroverleg en ondanks het feit dat de aanvraag al volledig binnen een al bestaande (milieu)vergunning valt, verlengde het bevoegd gezag kort voor het verstrijken van de eerste termijn van acht weken de beslistermijn zonder terugkoppeling met zes weken. Een reden daarvoor werd niet gegeven.

Formeel mag dat niet, maar als de gevraagde informatie niet wordt geleverd, stelt de gemeente zich op het standpunt dat ze onvoldoende informatie heeft en dreigt vervolgens om die reden de vergunning te weigeren. Wanneer na het indienen van de aanvraag nadere informatie door het bevoegd gezag wordt gevraagd, wordt de klok (eenmalig) stilgezet en vertraagt de procedure. Verder bleek uit het onderzoek ook dat veel tijd verloren gaat met het heen-en-weer sturen van informatie tussen de provincie en gemeente.

3.9 Communicatie

De communicatie tussen het bedrijf en het bevoegd gezag is van doorslaggevende betekenis voor het proces (en het succes) van vergunningverlening. Daar wordt door sommige vergunning-aanvragers – vooral grotere bedrijven – dan ook veel aandacht aan besteed. De ervaringen met betrekking tot de kwaliteit van de communicatie zijn verschillend en hangen sterk af van de organisatiegraad bij gemeenten en provincies. Waar gemeenten het Wabo-proces goed hebben georganiseerd, wordt ook de communicatie over het algemeen goed vormgegeven.

Sommige bedrijven vinden dat er in de nieuwe situatie minder sprake is van communicatie tussen aanvrager en vergunningverlener. Mede omdat overheden nu onderling meer interne afspraken moeten maken in verband met onderlinge dienstverlening en deadlines.

Ook de communicatie met adviseurs verloopt niet altijd vlekkeloos. Als een aanvraag door een extern adviseur is ingediend, ontvangt de adviseur bericht van indiening. Daarna ontvangt de adviseur geen enkel bericht meer, omdat het bevoegd gezag met het bedrijf zelf communiceert. De adviseur moet dan via het bedrijf op de hoogte worden gehouden en dat werkt niet.

Er had een vooroverleg plaats over de uitbreiding van een winkel. De aanvrager verkeerde in de veronderstelling dat de procedure bijna was afgerond. Vervolgens bleek dat er een afwijkingsprocedure FO nodig was. Dit leidde tot grote vertragingen. Ook bij vernieuwing van een tankstation kwam de noodzaak van de afwijkingsprocedure daags voor het verstrijken van de deadline. In beide gevallen was sprake van een verkeerde inschatting van de front-office. En in beide gevallen trokken de bedrijven hun aanvraag in om een weigering te voorkomen.

3.10 Leges

Indien sprake is van een meervoudige aanvraag voor bouwen én milieu, kiest de aanvrager vaak eerst voor een milieutoetsing. Dat gebeurt vooral omdat er bij een negatieve toets geen leges

betaald hoeven te worden (milieu is vrijgesteld van leges). Adviesbureaus kiezen vaak voor de milieutoets omdat de conceptbeschikking dikwijls voorschriften oplevert die tevens de technische eisen voor het bouwen bevatten. Daarmee kan het bouwdeel versneld worden afgehandeld.

Als een bedrijf vanwege perikelen tijdens het vergunningenproces opnieuw een aangepaste aanvraag indient, dan worden in sommige gevallen opnieuw leges geheven.

Leges voor milieuvergunningen mogen al enige tijd niet meer geheven worden. Die zijn ooit afschaft vanwege grote bezwaren van bedrijven tegen de hoogte van de bedragen en de schijnbare willekeur in de berekeningswijze. Ook onder de Wabo is het onderdeel milieu vrijgesteld van leges.

Tijdens het onderzoek bleek ook een grote weerstand te bestaan bij bedrijven over de leges van 3.206 euro die de provincie Noord-Brabant in rekening brengt voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar op grond van de Natuurwetgeving.

In een andere situatie was weliswaar sprake van een goedgekeurd bestemmingsplan, maar dit plan was door de gemeente niet uitgewerkt. Daardoor was voor iedere aanvraag die betrekking had op een oppervlak van meer dan 50 m² ook een RO-procedure nodig. Dit hield in dat hiervoor steeds de uitgebreide procedure moest worden gevolgd. In een andere gemeente in de provincie Zeeland is met enkele grote bedrijven afgesproken dat voor bouwwerken met een oppervlak van minder dan 50 m² geen separate bouwvergunning nodig is. Dat scheelt die bedrijven én de gemeente veel werk. Het is nog niet bekend of de provincie dit beleid zal steunen.



Colofon

Onderzoek
SPM-Managementadvies Brabant BV/ TOP-Consultants Groep

Onderzoeker
Anno de Vreeze

Supervisie
Wouter Boon, Mariëlle Munnecom en Lisette van der Swaluw

Oprachtgevers
Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging
Kamer van Koophandel Brabant
Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland

Vormgeving
VeertienEef Media

Redactie
VeertienEef Media

Drukwerk
Deko Verdivas

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, microfilm, fotokopie op welke andere wijze dan ook zonder schriftelijke toestemming van de uitgever. © 2011, KvK en BZW.





