



De omgevingsvergunning

Een onderzoek naar de efficiëntie van de vergunningverlening door de integratie van de milieuvergunning in de omgevingsvergunning.

Augustus 2008
Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Master Public Administration
Erasmus Universiteit Rotterdam
E.A.M. Schouw
Studentnummer 187070

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven voor de Master Public Administration van mijn studie Bestuurskunde. Het betreft een onderzoek naar de integratie van de milieuvergunning in de omgevingsvergunning. De regering wil de regels verminderen en het eenvoudiger maken voor de burger en ondernemer. Daarvoor is een systeem ontwikkeld waarbij meerdere overheidsdiensten moeten gaan samenwerken. De gedachte van het verminderen van de regels spreekt mij enorm aan. In mijn dagelijkse werk heb ik met deze veranderingen direct te maken. Mijn interesse is vakinhoudelijk en persoonlijk. Ik ben benieuwd of een dergelijke verandering inderdaad nodig is. Het ontwikkelen van een wetboek omgevingsvergunning gekoppeld aan een nieuw ministerie met daarbij taakgerichte omgevingsdiensten lijkt mij veel doelgerichter en duidelijker voor een ieder. Maar goed, de tijd zal het leren.

In de scriptie is materiaal over de omgevingsvergunning opgenomen tot en met het voorlopig verslag van de Eerste Kamer. De reactie van de regering, een nader verslag van de Eerste Kamer en de brief van de regering, waarin de invoeringsdatum van de omgevingsvergunning naar 2010 wordt verschoven, is niet meer meegenomen.

Vooralsnog vertrouw ik erop dat een ieder die mijn scriptie leest daar zijn of haar voordeel mee kan doen. De conclusies en aanbevelingen kunnen misschien helpen bij het verder uitdiepen van de ingeslagen weg, zodat de Wabo en de omgevingsvergunning een succes gaan worden of een aanzet zijn tot aanpassingen.

Het schrijven van een scriptie is niet eenvoudig en gelukkig heb ik daar wat hulp bij gehad. Ik wil bij deze dan ook een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats ben ik mijn scriptiebegeleider, Jacko van Ast, dank verschuldigd voor zijn stimulerende adviezen, zijn bereidwilligheid en het geduld dat hij heeft opgebracht om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Op de tweede plaats Frank Boons voor zijn opbouwende kritiek, steun en begrip. Daarnaast wil ik mijn vaste groep lezers, Onna, Bas en Jeannette bedanken voor hun enthousiasme en hun kritische opmerkingen waardoor mijn scriptie een goed leesbaar stuk is geworden. Verder bedank ik mijn collega's van het bureau Rotterdam vergunningverlening en Marian en Marjolein voor hun steun en enthousiasme. Ten slotte bedank ik Mieke voor haar morele steun en last but not least mijn moeder voor wie zij is.

Ellen Schouw

Delfgauw, augustus 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	
Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	2
1.1 Waarom is dit interessant om te onderzoeken?.....	2
1.2 Beperking tot vergunningverlening.....	3
1.3 Vragen voor het onderzoek.....	3
2. Theoretisch kader	4
2.1 Strategische benaderingen van beleid en proces.....	4
2.2 Efficiëntie.....	12
2.3 Actoren in context.....	12
2.4 Raamwerk: uitwerking vraagstelling.....	16
3. Methodologie	18
3.1 Opzet van het onderzoek	18
3.2 Wijze van dataverzameling	18
3.3 Reikwijdte van de conclusies	19
4. Empirie.....	21
4.1 Milieuvergunning	21
4.2 Omgevingsvergunning	22
4.3 Tijdslijn omgevingsvergunning.....	29
4.4 Oordelen actoren.....	30
5. Analyse	48
5.1 Leerpunten en uitwerking twee proefprojecten	48
5.2 Proces van revolutie of evolutie	55
5.3 Beleid van vraag of vermogens.....	60
5.4 Vergunningverlening efficiënt.....	63
6. Conclusie	66
6.1 Onderzoeksvragen en deelconclusies	66
6.2 Eindconclusie	69

Literatuurlijst

Interviewvragen

Schema geïnterviewden

Samenvatting eindrapportage Pilot Omgevingsvergunning Harlingen-Milieuvadvisdienst

Samenvatting eindrapportage Omgevingsvergunning in Schiedam

1. Inleiding

Deze scriptie onderzoekt de vraag of de omgevingsvergunning met daarin de integratie van de milieuvergunning voor een efficiëntere vergunningverlening kan zorgen?

1.1 Waarom is dit interessant om te onderzoeken?

De bescherming van het milieu is voor een ieder belangrijk, maar ook minder regels. Bij velen staan de rampen van Lekkerkerk en Enschede nog op het netvlies. Waar velen niet aan denken, is bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water en door de lucht. En wat te denken van het havengebied in Rotterdam waar vele grote olieraffinaderijen zijn gevestigd. Allemaal activiteiten die kunnen leiden tot gevaren voor de omgeving, maar tevens voor overlast van geluid, geur, bodemverontreiniging, etc.

De Hinderwet en de in 1993 in werking getreden Wet milieubeheer zijn zeer belangrijk gebleken voor de veiligheid en bescherming van het milieu. De Wet milieubeheer bepaalt dat een vergunning benodigd is bij het oprichten van een inrichting. Een bedrijf is meldingsplichtig als deze valt onder een besluit algemene regels. Per 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit in werking getreden en is de Wet milieubeheer aangepast. Dat betekent dat voortaan elke activiteit, uitgevoerd door een inrichting, onder de algemene regel valt en geen vergunning meer nodig heeft. Alleen bij uitzondering zal een vergunning nodig zijn. Het ligt verder in de bedoeling van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 januari 2009 in werking zal treden. Het instrument dat dan zal worden toegepast is de omgevingsvergunning waarin de milieuvergunning wordt geïntegreerd. Het doel van de omgevingsvergunning is het beschermen van de fysieke leefomgeving. Milieu is daar een onderdeel van en niet meer het centrale doel zoals bij de Wet milieubeheer. Wat zal dit gaan betekenen in de toekomst? **Het doel van het onderzoek is; nagaan wat de gevolgen zijn van de omgevingsvergunning voor de vergunningverlening.**

De Wabo en haar instrument omgevingsvergunning is nieuw. Het is een integratie van andere wetten. VROM heeft overheden en bedrijven gevraagd om alvast te oefenen met de omgevingsvergunning. Vanaf 2005 tot april 2007 hebben proefprojecten tussen overheden en bedrijven plaatsgevonden. De proefprojecten hebben een organisatorische, bedrijfsmatige en financiële insteek. De ervaringen opgedaan in de proefprojecten zijn verwerkt in de Wabo en zijn verder gebruikt als voorbeelden voor andere overheden en bedrijven.

Vanaf begin 2006 tot nu zijn veel reacties in de literatuur en bij VROM binnengekomen. Bedrijfsleven, overheden en kennisinstituten hebben grote interesse in de omgevingsvergunning. Het voorgaande geeft een grote maatschappelijke belangstelling weer en een groeiende interesse vanuit de kennisinstituten en Europa. In Nederland worden nu opleidingen en trainingen opgezet om vergunningverleners en –aanvragers op te leiden voor de komende veranderingen.

1.2 Beperking tot vergunningverlening

Bij deze nieuwe wet is het belangrijk dat de omgevingsvergunning zorgt voor minder regels. Dit onderzoek zal zich richten op de efficiëntie van de vergunningverlening door de invoering van de omgevingsvergunning met daarin opgenomen de milieuvergunning. Handhaving en toezicht zullen niet worden onderzocht. Het onderzoek betreft een empirische verdieping van de Bestuurskundige Master: Public Administration.

1.3 Vragen voor het onderzoek

De hoofdvraag of probleemstelling die deze scriptie behandelt, is de vraag:

Welke gevolgen heeft de integratie van de milieuvergunning in de nieuwe omgevingsvergunning voor de efficiëntie van de vergunningverlening?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat houdt de omgevings- en milieuvergunning in?
2. Hoe is het traject rondom de wetgeving verlopen?
3. Wat zijn de doelstellingen en belangen van de actoren en op welke manieren beoordelen zij de omgevingsvergunning?
4. Welke invloed hebben de betrokken actoren op de efficiëntie van de vergunningverlening?

De tekst is opgedeeld in zes hoofdstukken. Na de inleiding in hoofdstuk één worden in hoofdstuk twee de theorieën geïntroduceerd. In hoofdstuk drie volgt de opzet van het onderzoek. Hoofdstuk vier en vijf vormen de kern van de scriptie. In hoofdstuk vier worden de doelstellingen en belangen van de omgevingsvergunning door betrokken actoren beschreven. Daarna volgt hoofdstuk vijf met een analyse van de beschreven argumenten van actoren en getoetst aan de theorie. In het concluderend hoofdstuk zes volgen de eindconclusies die te trekken zijn over de gevolgen van de omgevingsvergunning. Ten slotte is in de bijlagen diverse aanvullende achtergrondinformatie terug te vinden.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de gekozen theorieën.

2.1 Strategische benaderingen van beleid en proces

De omgevingsvergunning is een nieuw fenomeen in overheidsland. De overheidsorganisaties en haar ambtenaren zullen een omslag moeten maken om te komen tot een dienstverlenende en vraaggerichte organisatie. De vergunningen zullen tijdig moeten worden afgegeven ter voorkomen van de *lex positivo*. Het integrale karakter raakt qua bevoegdheden en samenwerking een viertal bestuursorganen, te weten de gemeente, de provincie, het waterschap en het rijk.

Kortom: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en haar instrument omgevingsvergunning is een beleidsproces wat de overheid noopt tot een andere wijze van werken (integraal) en dus een nieuwe manier van organiseren. Dit organiseren vindt plaats tussen de overheidsorganisaties maar ook binnen de overheidsorganisaties. Het is een "interorganisatie" waar Bekkers (1998) het volgende onder verstaat: 'het geheel van betrekkingen die (wederzijds) afhankelijke organisaties met elkaar onderhouden en die gekenmerkt worden door bepaalde, min of meer gestolde patronen van interactie en coördinatie'. Deze term is in deze scriptie van toepassing op de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning voor het beleid en het proces.

Systeem en hiërarchie

Kickert spreekt over elk willekeurig systeem – zoals een groep mensen, een organisatie, een beleidsproces e.d. – bestaat uit een verzameling elementen en een verzameling relaties tussen deze elementen. Deze elementen vertonen samenhang. Gegeven een systeem van samenhangende onderdelen, kan een nadere afstemming plaats vinden tussen de onderdelen. Er vindt dan coördinatie tussen de onderdelen plaats. Is die afstemming tussen de onderdelen niet voldoende, dan kunnen de onderdelen worden samengevoegd. Er vindt dan integratie van de onderdelen plaats (Kickert, 1986). De begrippen samenhang, coördinatie en integratie vormen als het ware een opklimmende reeks. Kickert stelt dat het vergroten van samenhang ten nauwste samenhangt met de begrippen 'organisatie' en 'organiseren'. Hij is van mening dat het begrip 'organiseren' een prescriptieve betekenis heeft. Het vergroot namelijk de samenhang en het is ter verbetering en ontwerp van een organisatie. De organisatie kan eveneens omschreven worden als een verzameling van mensen en middelen om een gemeenschappelijk doel zo efficiënt, effectief en bewust mogelijk te realiseren (Van der Schroeff, 1984; Scott, 1992).

Naast het voorgaande is het voor de overheid belangrijk de drie spreekwoordelijke R's, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid, overeind te houden. Een bureaucratie-model, voorgestaan door Weber en Mintzberg, biedt hiervoor goede voorwaarden. Echter in tijden waarin de middelen voor de overheid schaars worden en het geloof in het optreden van de overheid afneemt zijn de drie E's: efficiëntie, effectiviteit en eenvoud, evenzeer belangrijke waarden en is het nog maar de vraag of het bureaucratische model de realisering van deze waarden mogelijk maakt (Langerwerf, 1989). Nu zal in het kort worden ingegaan op de verschillende benaderingen van organisaties en organiseren.

Organisatiekunde

Er is niet één organisatiekunde. Het denken over een organisatie is ontstaan voor de twintigste eeuw met denkers als Socrates, Plato en later Machiavelli (1469 – 1527). Daarna hebben zich veel ontwikkelingen voltrokken. Als eerste kan genoemd worden de Scientific Management van Taylor (± 1900). Hij propageerde een wetenschappelijke wijze van bedrijfsvoering. Taken werden ontleed in een reeks elementaire verrichtingen, daarvan werd de optimale volgorde vastgesteld en (veelal minimale) tijdsduur, leidende tot een (minimale) tijdsbesteding (Kickert, 1986). Fayol (1841 – 1925) was de eerste die een samenhangend stelsel van opvattingen ontwikkelde over de wijze waarop organisaties in hun geheel bestuurd zouden moeten worden. Fayol meende dat door het formuleren van algemene principes, deze principes in alle organisaties konden worden toegepast. Zijn General Management-theorie was bedoeld als onderwijsmodel (Van Dam & Marcus, 1995). Terwijl Taylor zich vooral op productiebedrijven richtte en Fayol op management in het algemeen, heeft Weber (1864 – 1920) zich beziggehouden met overheidsorganisaties en grote bedrijven vanuit een sociologische invalshoek. Weber ontwikkelde een 'ideaaltype bureaucratie' waarbij de mens rationeel functioneert (Van Dam e.a., 1995). Vakbekwaamheid en deskundigheid waren de uitgangspunten waarop Max Weber ideeën over bureaucratie heeft ontwikkeld (Kickert, 1986). Als reactie op de Scientific Management ontstond de Human relations-beweging. Mayo kwam met een theorie dat naast objectieve factoren, ook subjectieve bepalend waren voor het resultaat, zoals aandacht, zekerheid, het bij een groep horen, waardering etc. (Van Dam e.a., 1995). Hierna ontstond een periode van revisionisme waarin schrijvers een poging hebben ondernomen om een overbrugging te maken tussen de Scientific Management en de Human relations-beweging. Bijvoorbeeld Likert zijn theorie was geënt op de zogenoemde 'linking pin'-structuur, waarbij de organisatie bestond uit overlappende groepen. De leider van de groep was ook lid van een hogere groep (linking pin) (Van Dam e.a., 1995). Boulding was eveneens een revisionist die een systeemtheorie ontwikkelde, waarbij organisaties gezien werden als een systeem. Kenmerken hierbij waren dat de activiteiten in de organisaties nauw met elkaar samenhangen en er een wisselwerking is met de buitenwereld (omgeving). Naast deze theorieën ontstond in de jaren '50 de contingentiebenadering. In deze theorie wordt het belang benadrukt van situationele en context factoren – zoals de omgeving, de technologie, de ouderdom en de grootte van de organisatie – voor het management en de structuur van de organisatie. Thans zijn nog een aantal nieuwe ontwikkelingen te noemen zoals de kwaliteitszorg in organisaties van Crosby (vanaf ±1985), de configuratietheorie en zeven configuraties voor organisaties en management van Mintzberg (vanaf ± 1979), de managementprincipes voor goede bedrijfsvoering van Peters (vanaf ± 1982), kennis als essentiële productiefactor van Drucker (vanaf ± 1980), strategie en concurrentievoordeel van Porter (vanaf ± 1980), herstructureren van bedrijfsprocessen van Hammer (vanaf ± 1990) en de ontwikkelingen van netwerkorganisaties (of interorganisaties) in de informatiesamenleving (Castells, 1996).

Strategie voor overheid

In het beleidsvoorstel van de regering wordt gesproken over het verbeteren van de dienstverlening. Door de integratie van de criteria in de Wabo en het integrale karakter van de omgevingsvergunning worden overheidsorganisaties gedwongen met elkaar te gaan samenwerken.

Er is sprake van een inter-organisatorische samenwerking. Naast deze samenwerking is sprake van een afhankelijkheidsrelatie voor wat betreft de bevoegdheden, adviezen en de verklaring van geen bezwaar en het afstemmen van voorschriften in de integrale vergunning. Voor het indienen van de aanvraag wordt een landelijk ICT-systeem opgezet. Kortom: er is sprake van een hiërarchische, inter-organisatievorm in samenhang met een technologische ontwikkeling. Warren (1967) legt de nadruk op de relaties tussen de afzonderlijke organisaties in zijn benadering 'interorganizational fields'. Het begrip (beleids)netwerk valt dan regelmatig (Bekkers, 1998). Dimaggio (1983) maar ook Benson (1978) stellen dat een '(inter)organizational field' en een netwerk geen synoniemen behoeven te zijn. Er mag pas van een netwerk worden gesproken, indien er sprake is van een aanzienlijke mate van interactie tussen organisaties, die zich beweegt tussen twee polen. Enerzijds werken organisaties samen, omdat ze van elkaar wederzijds afhankelijk zijn door de wederkerige uitwisseling van hulpbronnen. Anderzijds bestaat er competitie, omdat elke organisatie eigen doelen en belangen nastreeft (Bekkers, 1998). Een voorbeeld van een beleidsnetwerk is de aanpak van verdroogde landbouw- en natuurgebieden. Dit vereist een samenspel tussen provincies, waterschappen, drinkwatermaatschappijen, agrarische bedrijven, natuurbeheerders, de industrie en gemeenten (Bekkers & Lips, 1998).

Benaderingen strategisch management

De implementatie van de Wabo en daarmee de afstemming van de inter-organisatie en de organisaties op de omgeving worden vorm gegeven door het beleid en proces van strategisch management. Strategie kan worden gedefinieerd als: 'een plan of beleid, waarin staat aangegeven wat een organisatie of interorganisatie wil doen om zijn doelstellingen te bereiken' (Van Dam & Marcus, 1995). Mintzberg (2004) stelt dat de grootste fout is de bewering dat er 'één, alleenzalmakende manier' bestaat om elke organisatie te managen. De begrippen beleid en strategie worden geregeld gebruikt. Bij de overheid worden twee vormen van strategisch beleid gevormd. Aan de ene kant probeert de overheid de omgeving te sturen (strategie voor een beleidsveld) en aan de andere kant een koers voor zichzelf te bepalen (strategie voor een overheidsorganisatie). Beide strategieën zouden op elkaar moeten aansluiten. In de praktijk lijkt er meer oog voor de strategie voor een beleidsveld te zijn, dan voor de strategie voor een overheidsorganisatie. Politici en ambtenaren zijn gericht op het sturen van maatschappelijke processen en minder op het sturen van overheidsprocessen. Beleidsvoorbereiders bij de overheid krijgen te maken bij hun beleid met tegenstellingen, spanningen en conflicten. In de literatuur zijn de volgende vier benaderingen globaal aangetroffen:

1. Puzzelbenadering

Een puzzel is een probleem waarbij gezocht wordt naar de oplossing. Door alle stukjes precies op hun plaats te leggen wordt de puzzel opgelost. Een goede analyse van de specifieke situatie van een organisatie of een beleid zorgt vanzelf voor de oplossing. Mintzberg spreekt van configuratie van een organisatie. Een organisatie wordt ontworpen als een legpuzzel, er ontstaat dan een geheel welke eenvoudig te managen is. Een probleem hierbij is dat als het probleem of de organisatie complexer wordt de puzzelbenadering niet meer te hanteren is (Mintzberg, 2004).

2. Dilemmabenadering

Deze benadering gaat uit van twee of meer gelijkwaardige oplossingen voor een probleem. Er zal gekozen moeten worden. Geen enkele oplossing is de juiste. De voor- en nadelen moeten afgewogen

worden. Mintzberg (2004) spreekt over een convergentiehypothese. Er bestaat maar één juiste visie op een organisatie en maar één juiste opzet ervan. Het is dus alleenzaligmakend. Een voorbeeld is de machinevorm. Een nadeel bij deze vorm is dat de organisatie zwaar leunt op een rigide gezagshiërarchie, een span of control en een strategische planning en wat de huidige mode van de rationaliseerders te bieden heeft (Mintzberg, 2004). Een nadeel voor een manager is dat hij knopen moet doorhakken, wat niet in goede aarde kan vallen, en verzet kan oproepen.

3. *Compromisbenadering*

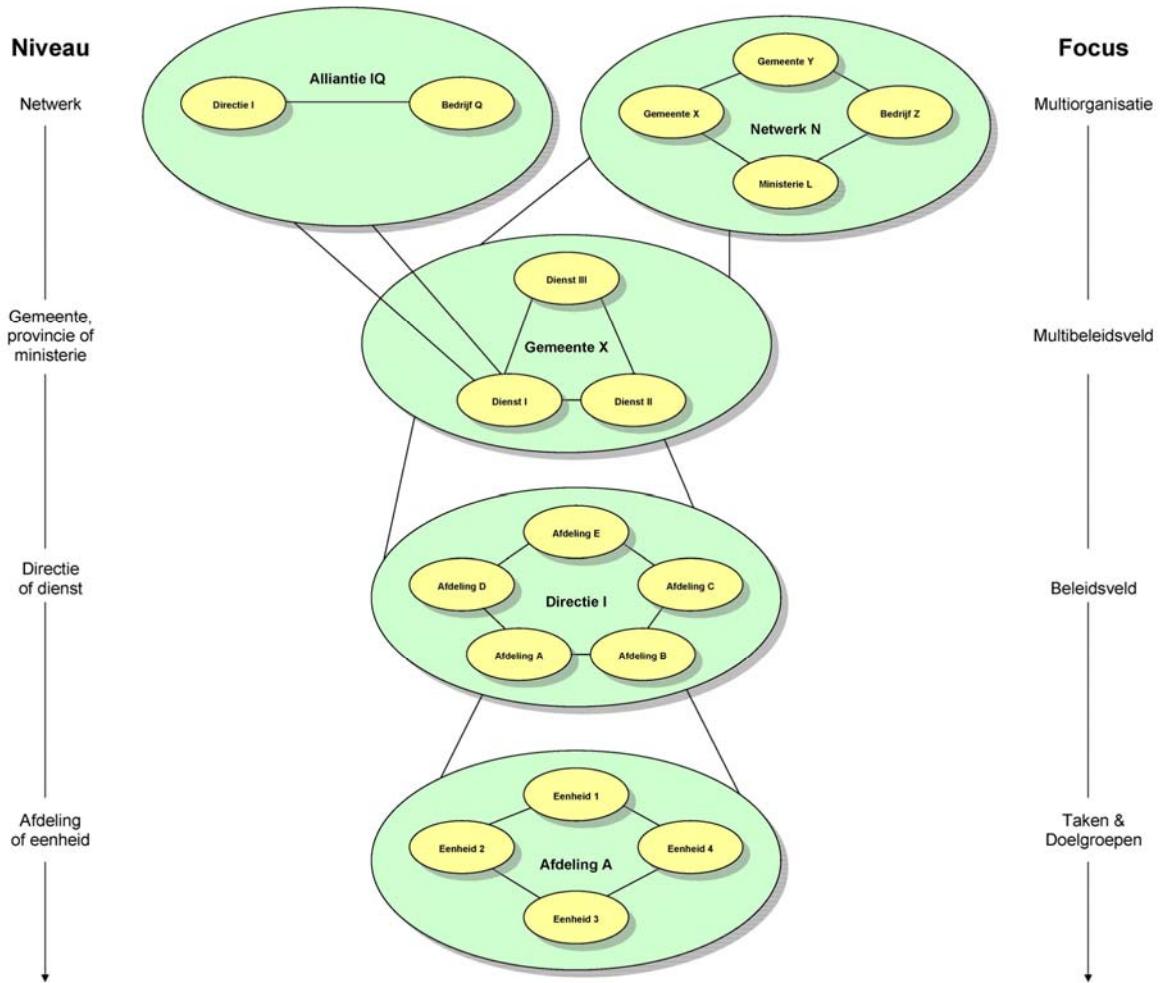
Meerdere gelijkwaardige oplossingen zijn ook hierbij mogelijk. De uitkomst is qua baten en kosten ongelijk verdeeld over de betrokken partijen. Niemand is echt tevreden. Mintzberg (2004) heeft het over congruentie. Hij vergelijkt het met een koud buffet. Een beetje van dit, een beetje van dat, afhankelijk van wat het beste lijkt. De effectiviteit van een organisatie wordt een zaak van onderlinge afstemming. Dit is geen goede zaak voor een organisatie. Voor een manager is deze benadering moeilijk. Hij kan zich niet vinden in de keuze en voelt zich niet gelukkig met het compromis.

4. *Paradoxbenadering*

In deze benadering bestaat geen ideale mogelijke oplossing voor een bepaald probleem. Er wordt gezocht naar een combinatie van schijnbaar tegenstrijdige oplossingen. Meestal bestaan de tegenstrijdigheden alleen op het eerste gezicht of slechts in de hoofden van de mensen. Er wordt gestreefd naar een win - win situatie. In de praktijk geeft dit veel problemen vanwege de eigen belangen en het vasthouden daaraan. Mintzberg (2004) stelt dat de tegenstellingenhypothese een potje touwtrekken is.

Aggregatieniveaus en strategisch veranderingsproces

Voor het analyseren van de problemen bij het beleid en proces van de invoering van de Wabo zal de laatste benadering worden toegepast. De Wit (2000) en Mintzberg (2004) stellen dat het systematisch denken vanuit verschillende invalshoeken synergie kan veroorzaken. Door strategische problemen te beschouwen als een paradox kan veiligheid en zekerheid worden geboden aan alle betrokken partijen. Dit kan resulteren in een situatie waarin beide partijen voordelen zien. Voor het beleid en proces zal een paradox ter hand worden genomen. Er kan gesproken worden van vier aggregatieniveaus:

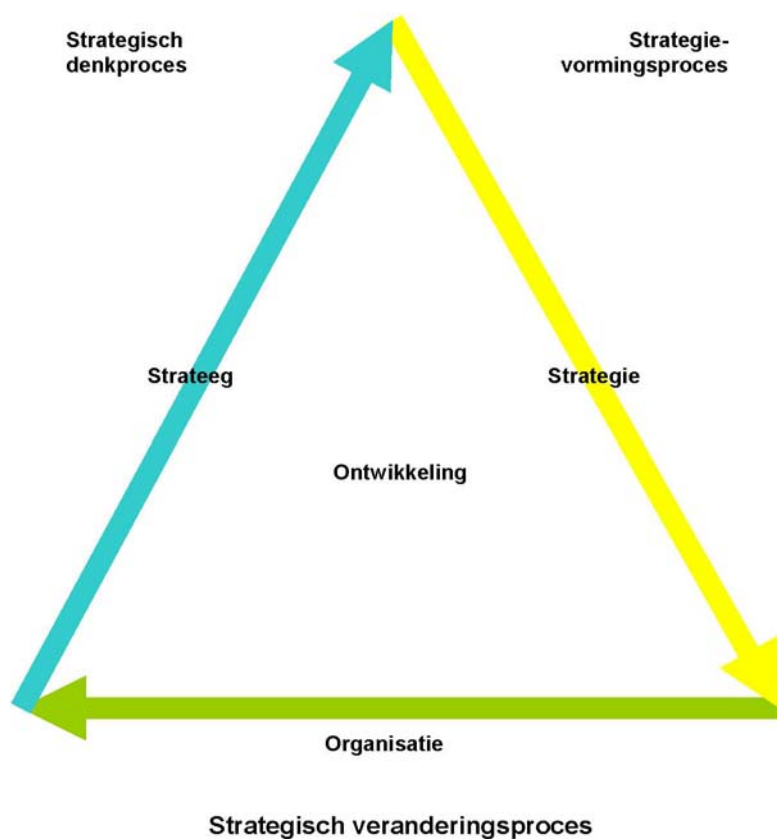


(Bron: De Wit e.a., 2000)

Aan de orde zal komen de paradox vraag en vermogens en de strategische benadering van-buiten-naar-binnen en van-binnen-naar-buiten oftewel de inhoud van het strategisch beleid.

Naast de inhoud van het beleid is tevens sprake van een strategisch proces.

Het strategisch proces is vertaald in de volgende delen:



(Bron: De Wit e.a., 2000)

De paradox revolutie en evolutie en de strategische benadering van discontinue en continue verandering spelen hierin een rol. In het kort zal in de volgende paragrafen een uitleg van de twee paradoxen worden gegeven.

Paradox van vraag en vermogens

De Wit (2000) stelt dat iedereen het er over eens is *dat* er een afstemming moet plaatsvinden tussen de organisatie en de omgeving. Moeten overheidsorganisaties zich aanpassen aan de *vraag* uit de omgeving of moeten ze proberen om de *vraag* aan de *vermogens* van de eigen organisatie aan te passen?

Vraaggedreven werken

Organisaties die de van-buiten-naar-binnen benadering hanteren zijn overtuigd van de noodzaak om vraaggedreven te werken. Bekkers (1998) noemt dit de 'outside-in' benadering. De organisatie moet de maatschappij als vertrekpunt nemen en haar organisatie hierop aanpassen. Het is belangrijk dat de organisatie haar rol afstemt op de vraag uit de maatschappelijke vraag. De Wit (2000) stelt dat deze vraag zeer complex is. Binnen de maatschappij is geen eenduidige vraag. In werkelijkheid zijn er vele partijen die om aandacht vragen, ieder met hun eigen karakteristieken, hun eigen belangen en hun eigen agenda. Er zijn verschillende doelgroepen, belangenvertegenwoordigers, actiegroepen, toeleveranciers, andere overheidsorganisaties en de politiek. De manier waarop mensen ontwikkelingen in hun omgeving (en de daarin te onderkennen afhankelijkheden en onzekerheden) benoemen, wordt bepaald door in een organisatie, afdeling of groep aanwezige benaderingen. Op zijn beurt wordt een referentiekader bepaald

door de positie die een actor inneemt, het belang dat hem voor ogen staat, de eigen ervaringen uit het verleden en bepaalde routines die zijn handelen al op voorhand vormgeven (Pfeffer & Salancik, 1978).

Vermogens van de organisatie

Bij de van-binnen-naar-buiten benadering ('inside-out' perspectief volgens Bekkers, 1998) wordt de strategie van een organisatie afgestemd op de vermogens van de organisatie. In deze benadering is het van belang om goed te weten waar een organisatie sterk in kan worden en waar de grenzen liggen van het eigen kunnen. Overheidsorganisaties hebben een bijzonder competentieprofiel en beschikken over zeer specifieke middelen. De kracht hiervan ligt in een unieke combinatie van mensen, kennis, vaardigheden, middelen, relaties en wettelijke bevoegdheden, die tezamen de vermogens van de organisatie bepalen (De Wit e.a., 2000). Van der Schroeff (1984) en Scott (1992) beamen dit en voegen eraan toe dat het gemeenschappelijke doel zo efficiënt en bewust mogelijk gerealiseerd wordt. Mintzberg (1979) spreekt dan van de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld en de wijze waarop deze taken weer op elkaar worden afgestemd. Beleidsmakers zijn meestal gericht op 'wat er allemaal nog zou moeten gebeuren' in het veld. Hierdoor wordt te weinig aandacht gegeven aan de vermogens van de organisatie.

Paradox van revolutie en evolutie

Revolutie is een enorme koerswijziging, gekenmerkt door snelle, grootschalige en ingrijpende gebeurtenissen. Een revolutie is een discontinu proces. Evolutie verwijst naar een geleidelijke koerswijziging, gekenmerkt door een constante stroom van kleine veranderingen. Evolutie is een continu proces.

De paradox van revolutie en evolutie gaat over de vraag naar de continuïteit van strategische veranderingen bij de overheid. Aan de ene kant vinden de veranderingen in overheidsorganisaties op een revolutionaire manier plaats. Gevestigde structuren worden doorbroken. Dit perspectief wordt de discontinue veranderingsbenadering genoemd (De Wit e.a., 2000). Aan de andere kant zijn de veranderingen gericht op het voortborduren op het beleid uit het verleden en heden. Dus er is sprake van kleine, langzame veranderingen. Mintzberg (2004) waarschuwt dat managers die bezeten zijn van een verandering of stabiliteit op den duur hun organisatie schade toe brengen. In de continue benadering kunnen overheidsorganisaties zich niet permitteren om plotsklaps revolutionair een totaal andere weg in te slaan. Met grootscheepse veranderingen is er kans dat de grondbeginselen van rechtszekerheid en rechtmatigheid worden geschonden. Evolutionaire veranderingen stellen de organisaties in staat om continu te leren en zich continu te verbeteren (flexibiliteit). De uitdaging voor veranderingen is niet om te breken met het verleden, maar om binnen bestaande kaders de organisatie naar een hoger plan te tillen. In de volgende paragrafen zal de revolutie en evolutie verder worden uitgewerkt.

De discontinue veranderingsbenadering

De overheidsorganisaties zijn het moeilijkst om te veranderen. De externe factoren, zoals de maatschappij, tot wijziging zijn minder direct en minder zichtbaar voor mensen in die organisatie. Intern wordt de kracht van de organisatie beperkt door strakke voorschriften en regels, standaard procedures, historisch gegroeide routines en een cultuur. De personen in een overheidsorganisatie doen plichtmatig

hun werk. Voorts zijn er allerlei praktische bezwaren tegen verandering, zoals de bestaande investeringen in huisvesting, computersystemen en technische infrastructuur.

Samen zorgen deze interne politieke, culturele, organisatorische en structurele factoren voor zoveel weerstand, dat kleine veranderingen al snel verzanden. Nieuwe initiatieven vinden geen doorgang door desinteresse, onbegrip, afwijzing en interne machtsspelletjes.

Discontinue veranderingsbenadering kan een oplossing zijn om wel veranderingen er doorheen te krijgen. Oude structuren, gewoonten, procedures en machtsverhoudingen kunnen hierdoor rigouzeus doorgebroken worden. De kunst is, het grootste deel van de tijd te managen volgens een gegeven strategische koers, en toch kans te zien de zeldzame echt belangrijke discontinuïteit eruit te prikken (Mintzberg, 2004).

De continu veranderingsbenadering

Bij de continu veranderingsbenadering staat de geleidelijke verandering voorop. De bedoeling is om langzaam kleine veranderingen in de organisatie of het beleid door te voeren. Op de lange termijn heeft de organisatie die zich evolutionair ontwikkelt meer voordelen dan de organisatie die gedurende dezelfde periode meerdere malen discontinue veranderingen doormaakt. De revolutionair veranderende organisatie kan zorgen voor het totaal afbranden van de mensen door grote organisatorische veranderingen. Mensen zullen minder gemotiveerd zijn voor de nieuwe verandering en zich er tegen verzetten.

Het revolutionaire proces richt zich te veel op zichtbare korte termijn resultaten. Een continu veranderingsproces daarentegen, is meer gericht op de langere termijn en richt zich op het ontwikkelen van het vermogen van de organisatie om zichzelf te veranderen. De organisatie probeert medewerkers te betrekken bij het continu verbeterproces. De medewerkers worden gestimuleerd om blijvend leergierig te zijn, voortdurend op zoek naar nieuwe kennis en ervaring. Bereid om hun huidige kennis steeds ter discussie te stellen. Het vermogen tot continu aanpassen (flexibiliteit) aan de veranderende interne en externe omgeving is een kenmerk van de mensen die werken in een continu veranderende organisatie (De Wit e.a., 2000). Mintzberg (2004) heeft het over managen van stabiliteit en niet van verandering. Managers moeten het grootste deel van hun tijd helemaal niet doorbrengen met het formuleren van strategieën. Met gebruikmaking van de strategieën die ze al hebben, moeten ze doorgaan hun organisatie zo efficiënt mogelijk te maken. Net als gewaardeerde vaklieden moeten organisaties zich onderscheiden door hun beheersing van het detail. Organisaties die voortdurend hun strategieën aan een herwaardering onderwerpen, gedragen zich als individuen die voortdurend bezig zijn hun baan of hun huwelijk opnieuw te overwegen. In beide gevallen kunnen ze zichzelf gek dan wel inactief maken (Mintzberg, 2004).

Mintzberg (2004) heeft in zijn onderzoeken bij ambachtelijke kunstenaars de continue en discontinue benadering tegengekomen. Enerzijds vinden we hen die zich toeleggen op de vervolmaking van één enkel thema en nooit veranderen. Ten slotte verdwijnt de creativiteit uit hun werk en gaat de wereld aan hen voorbij. Denk hierbij aan Volkswagen met de Kever in de jaren vijftig en zestig waarbij zij lang teerden op het succes. Vervolgens geen vernieuwingen meer doorvoerden en problemen kregen met de afzet. Daarna moest de organisatie vechten voor haar bestaan en ontstond een strategische heroriëntatie oftewel een revolutie. Anderzijds zien we ook lieden die altijd veranderen, die van het ene idee naar het anderen fladderen en nooit ergens wortelen. Doordat hun werk nooit een thema of strategie te zien geeft,

kunnen ze nooit een bepaald vakmanschap uitbuiten of zelfs maar ontwikkelen. En doordat hun werk niet valt te definiëren, ontstaan waarschijnlijk identiteitscrises, waarbij noch de kunstenaars zelf noch zij die belangstelling voor het vak hebben, weten wat ze ermee aan moeten (Mintzberg, 2004). Kortom, Mintzberg (2004) stelt dat een strategie neer komt op een ambachtelijke aanpak, door denken en doen, door beheersing en leren, door stabiliteit en verandering.

2.2 Efficiëntie

De Dikke Van Dale (www.vandale.nl) spreekt over “het verkrijgen van het grootst mogelijke effect of resultaat met of uit een gegeven kracht, middel of toestand. Voornamelijk de rationele toepassing van economische principes in het bedrijfsleven. Kortom: doeltreffend”. Effectiviteit wordt eveneens uitgelegd als doeltreffend. Simon (1957) stelt dat efficiënt inhoudt dat het maximale uit elke doelstelling die een organisatie wenst te bereiken, bijvoorbeeld de sterkste groei, wordt gehaald. In de praktijk wordt de term geassocieerd met de beste verhouding tussen meetbare kosten en meetbare baten (Mintzberg, 2004). Hij stelt verder dat een efficiëntieobsessie bij managers ertoe leidt dat tastbare, aantoonbare en meetbare baten (zoals snelle bediening) de kans krijgen om niet tastbare, niet zo gemakkelijk te specificeren en te kwantificeren baten (zoals de kwaliteit van de maaltijd) te overschaduwen. Resultaat kan zijn dat sociale waarden worden vervangen door economische, waardoor de organisatie via een economische moraliteit in de richting wordt gedreven van een sociale immoraliteit (Mintzberg, 2004). De oproep in de praktijk ‘efficiënt werken’ is een oproep tot rekenen, waarbij rekenen neerkomt op bezuinigen. Het gevolg hiervan is dat sociale kosten worden beschouwd als externe aangelegenheden, en economische baten de sociale baten mogen verdringen. In extremis blijkt de efficiëntie de steunpilaar van een ideologie waarin economische doelstellingen worden aanbeden, met soms immorele gevolgen (Mintzberg, 2004). Efficiëntie en effectiviteit zijn twee gerelateerde begrippen met een delicaat maar niettemin belangrijk verschil in de betekenis. Efficiëntie of doelmatigheid is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. Een proces wordt efficiënt genoemd als het ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tijd, inspanning (manuren), grondstoffen of geld. Effectiviteit of doeltreffendheid echter geeft aan dat de uitkomst van het proces gerealiseerd wordt. In tegenstelling tot efficiëntie heeft het geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan (In 't Veld, 2002). De omgevingsvergunning is een beleidsinstrument waarbij efficiëntie en effectiviteit maatstaven zijn. In de scriptie zullen beide begrippen worden gehanteerd. De scriptie zal voornamelijk gericht zijn op de maatstaf efficiëntie vanwege de probleemstelling.

2.3 Actoren in context

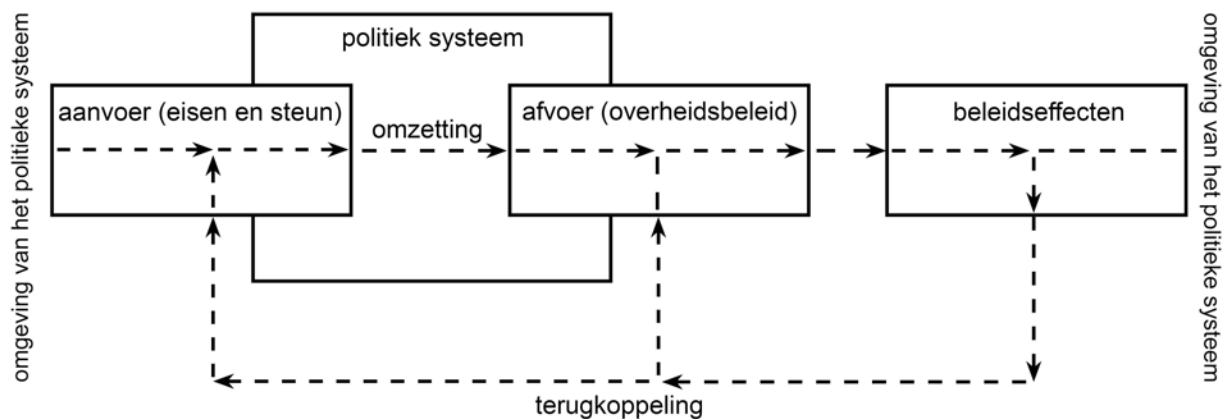
Beleid en proces zijn niet alleen een onderdeel in het multibeleidsveld en multiorganisatie maar ook binnen het politieke systeem. Dit systeem zal eerst worden toegelicht en vervolgens komen de actoren aan bod die een rol spelen in het politieke systeem maar ook bij de omgevingsvergunning.

Het politieke systeem

Tot het Nederlandse politieke systeem behoren de nationale en de internationale samenleving (Andeweg, 1989). Het politieke stelsel ondervindt vanuit die omgeving allerlei invloeden en oefent daar zelf tegelijkertijd ook invloed op uit. In de omgeving heeft het politieke systeem te maken met geografische factoren (bijvoorbeeld het klimaat), de sociale factoren (bijvoorbeeld toe- en afname van de

bevolkingsdichtheid) en de veranderende internationale samenleving. De invloeden die vanuit de nationale en internationale omgeving op het politieke systeem inwerken, resulteren in een aanvoer (input) van het politieke systeem. Bij die aanvoer is sprake van steun en van eisen. In plaats van eisen kan men spreken van beleidsvoorkeuren. Easton (1965) omschrijft een eis als een uiting van een mening door gezaghebbende instellingen. Belangrijke spelers van het politieke systeem zijn de 'sluiswachters'. Zulke wachters zijn bijvoorbeeld belangengroepen, politieke partijen, media en kamerleden. Tijdens de omzetting van eisen naar overheidsbeleid kunnen de eisen door sluiswachters worden aanvaard, gecombineerd, gereduceerd of afgewezen. Naast eisen is sprake van steun. Deze steun kan verschillende vormen aannemen, zoals het geven van vertrouwen, het uitbrengen van een stem of het betalen van belasting. De eisen en de steun, die samen de aanvoer (input) van het politieke systeem vormen, kunnen binnen het systeem worden omgezet in een overheidsbeleid (Andeweg, 1989). Dit overheidsbeleid is dan te beschouwen als de afvoer (output) van het politieke systeem. Het proces van omzetting (conversie) van eisen en steun in overheidsbeleid omvat de deelprocessen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De omgevingsvergunning heeft de agendavorming en de beleidsvoorbereiding doorlopen en is nu in het deelproces beleidsbepaling terechtgekomen. In het land zijn de verschillende bestuursorganen met de beleidsuitvoering in proefprojecten aan de slag gegaan (zie uitwerking hoofdstuk 5). Agendavorming omvat de maatschappelijke problemen in het politieke systeem. Bij de agenda spelen bijvoorbeeld de adviesorganen, politieke partijen, kamerleden, ministers en ambtenaren een grote rol bij pogingen om compromissen, uitstel en het matigen van eisen tot stand te brengen bij werkgevers- en werknemersorganisaties. De beleidsvoorbereiding bestaat uit het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren overheidsbeleid. Veel personen en instanties houden zich hiermee bezig, bijvoorbeeld ambtenaren, ministers, interne en externe adviesorganen (bijvoorbeeld de Raad van State). Het derde deelproces, de beleidsbepaling, gaat om het nemen van beslissingen over de inhoud van het beleid. Dat wil zeggen het kiezen en specificeren van de doeleinden, de middelen, de activiteiten en de tijdsvolgorde. Formeel is het bepalen van het beleid in de vorm van wetgeving, zoals bij de omgevingsvergunning, een taak van de regering en het parlement gezamenlijk. Het bepalen van het overheidsbeleid is een gecompliceerd proces. Alle politieke actoren kunnen direct of indirect invloed uitoefenen op het beleid (zie hoofdstuk 3 waarin de actoren kritiek uiten op de omgevingsvergunning). Uiteindelijk resulteert het proces van beleidsbepaling in één gekozen alternatief (Andeweg, 1989). Het politieke systeem is als volgt afgebeeld:

Het politieke systeem en de politieke kringloop



Bron: Andeweg, 1989.

Al eerder is gesteld dat de omgevingsvergunning vanaf het begin tot aan de omzetting onderhevig is aan de directe of indirecte invloed van actoren. De actoren die bij dit beleid van belang zijn, zijn de regering, het parlement, de betrokken bestuursorganen (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen), belangengroepen en bedrijven. De burger speelt in dit proces nagenoeg geen rol. Om te bepalen wat de rollen van de verschillende actoren in het proces zijn en hun onderlinge relaties, zullen zij nu één voor één onder de loep worden genomen.

De regering

De koning en de ministers vormen samen de regering. Zij hebben zowel een uitvoerende als een wetgevende taak. De uitvoerende taak van de regering bestaat uit de toepassing van algemene regels in concrete gevallen. Een voorbeeld daarvan is de beschikking om Guusje ter Horst tot burgemeester van Nijmegen te benoemen. De regering heeft ook een wetgevende bevoegdheid, zo vormt de regering en de Staten-Generaal tezamen de wetgevende macht. Daarnaast is in tal van wetten aan de regering en aan ministers afzonderlijk een zelfstandige bevoegdheid verleend om nadere regels te stellen; er wordt dan gesproken van een algemene maatregel van bestuur of AMvB.

Het parlement

De Eerste en Tweede Kamer vormen het parlement. De Eerste Kamer wordt trapsgewijs gekozen. Eerst kiezen de burgers rechtstreeks vertegenwoordigers uit de verschillende politieke partijen voor de Provinciale Staten. Vanuit de verschillende Staten worden de vertegenwoordigers voor de Eerste Kamer gekozen. De volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen. Het parlement en de regering vormen de wetgevende macht. Het parlement controleert verder alles wat de regering doet. Zij heeft uiteindelijk het laatste woord.

Bestuursorganen

De formele organisatie van het binnenlands bestuur is te vinden in de Grondwet, in organisatiewetten zoals de Provinciewet en de Gemeentewet en in administratieve wetten die betrekking hebben op afzonderlijke beleidsterreinen (bijvoorbeeld de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). In deze wetten is ondermeer geregeld, welke binnenlandse overheden er zijn en over welke bevoegdheden zij beschikken (Hoogerwerf, 1989). Hiermee worden het rijk, de provincies en de gemeenten mee bedoeld. In overeenstemming met de Grondwet zijn deze bestuursorganen zelfstandig bevoegd om voor hun rechtsgebied algemene regels te maken. Verder kunnen zij op grond van hun bevoegdheid bindende besluiten nemen. Denk hierbij aan de Wabo met haar instrument de omgevingsvergunning. De bestuursorganen zijn dus autonoom. Naast autonomie is er ook sprake van medebewind. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Zo moet een gemeente bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoer van de wet op de sociale zekerheid als een persoon daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt. Het betekent dat de bestuursorganen wederzijds afhankelijk zijn, overlappende grondgebieden en beleidsvervlechting hebben wat samenwerking in de hand werkt. Via bestuursinstrumenten, zoals goedkeuringen of verklaringen van geen bezwaar, wordt wettelijke macht naar elkaar uitgeoefend. Bestuursorganen proberen elkaar te beïnvloeden door het gebruik van hun wettelijke bevoegdheden, maar verder putten zij uit een ruim arsenaal met andersoortige machtsmiddelen. Dit zijn bijvoorbeeld schaarse informatie, financiële middelen, gemotiveerd personeel, politieke eensgezindheid, etc. (Hoogerwerf, 1989).

De machtsmiddelen en beïnvloeding van de verschillende bestuursorganen vinden plaats bij de omgevingsvergunning. Het belang van de bestuursorganen ligt voornamelijk bij het behoud van de bevoegdheden en het eigen grondgebied.

De belangengroepen

Een belangengroep of pressiegroep kan omschreven worden als een groep of collectiviteit, geen politieke groep of publiekrechtelijk orgaan, die op basis van één of meer gemeenschappelijke belangen of uitgangspunten invloed tracht uit te oefenen op de overheid. Doel hierbij is veranderingen in de samenleving te bewerkstelligen of tegen te gaan. Invloeduitoefening vindt plaats door bijvoorbeeld de achterban of de publieke opinie te mobiliseren of het formuleren van eisen (Hoogerwerf, 1989). De koepelorganisaties IPO, VNG en UvW hebben een directe invloed bij de omgevingsvergunning. Zij zijn vanaf het begin door de beleidsmakers bij het wetsvoorstel betrokken. Indirect hebben zij invloed door de mobilisering van de achterban en het beïnvloeden van de publieke opinie. De belangen van de koepelorganisaties liggen bij de eigen achterban en bij het behoud van de positie in het politieke veld.

De bedrijven

De bedrijven kunnen individueel proberen invloed op het politieke systeem uit te oefenen door bijvoorbeeld langzaam aan acties in het verkeer, maar zij kunnen zich ook verenigen in brancheorganisaties. Hierdoor kunnen zij proberen gesprekspartner te worden in het politieke stelsel bij de agendavorming en de beleidsvoorbereiding. Voorbeelden hiervan zijn: Horeca Nederland, de Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB).

De individuele burger

De individuele burger heeft in het politieke systeem een klassieke en een moderne rol. Volgens Andeweg heeft de burger kiesrecht. Deze stem voor een bepaalde politieke partij geeft weinig of geen informatie over de precieze beleidsvoorkeuren en wensen van de uitbrenger van die stem. Effectievere vormen voor de individuele burger zijn het referendum en de buitenparlementaire acties, zoals informeel contact zoeken met een politicus.

Het doel van de omgevingsvergunning is de dienstverlening voor de burger te vereenvoudigen. Verder blijft de rechtsbescherming hetzelfde. De invloed van de individuele burger is beperkt tot de procedureverlening van de vergunning en haar eventuele inbreng bij bezwaren en beroep. Wel kunnen belangenorganisaties, zoals milieugroeperingen, de mening van burgers inbrengen. Het is dan wel een subjectieve, algemene mening.

2.4 Raamwerk: uitwerking vraagstelling

De veronderstelling van de regering en de maatschappij dat in Nederland te veel regels zijn, is de directe aanleiding geweest om het programma Andere Overheid te starten in 2003. Vanuit dat programma zijn acties ondernomen naar de ministeries om de wetten en regels te verminderen en waar nodig te vereenvoudigen of zelfs te schrappen. Als gevolg hiervan is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met als instrument de omgevingsvergunning tot stand gekomen. In deze omgevingsvergunning zullen 25 vergunningen integreren, waaronder de milieuvergunning. Belangrijk hierbij is het principe van alles in één keer. Dus: één loket, één procedure, één vergunning, één bevoegd gezag, één aanvraag, één beroepsprocedure. De bedoeling is dat het sneller, simpeler en goedkoper zal zijn. Een onderzoek naar deze efficiëntie is daarom van belang. De vraagstelling die in deze scriptie centraal staat is dan ook de volgende:

Welke gevolgen heeft de integratie van de milieuvergunning in de nieuwe omgevingsvergunning voor de efficiëntie van de vergunningverlening?

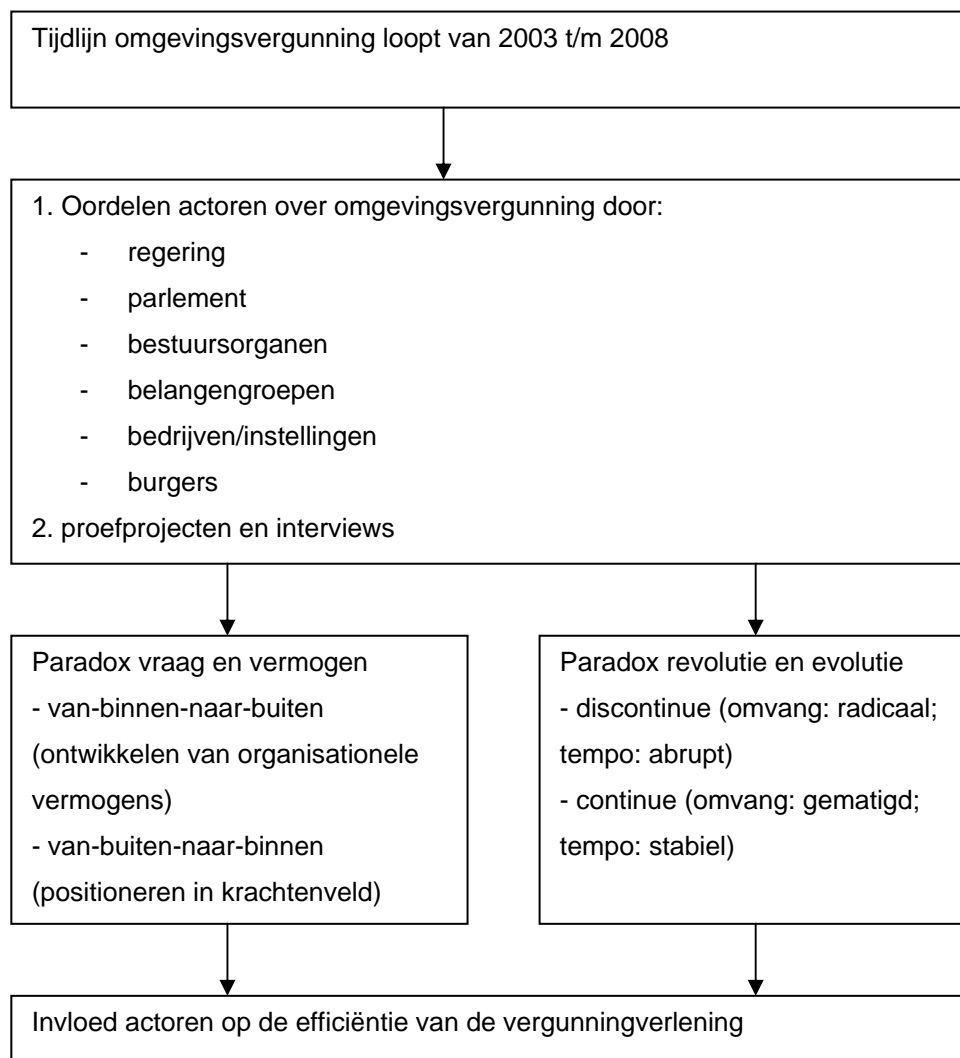
De omgevingsvergunning doorloopt het politieke systeem. In dit systeem zijn veel actoren betrokken, die allemaal duwen of trekken om de eigen belangen zo goed mogelijk tot uiting te laten komen. In de vorige paragraaf zijn de actoren genoemd en onderverdeeld in groepen, zoals bedrijven/instellingen. Vanaf 2004 tot 2009 is de omgevingsvergunning onderdeel van het politieke systeem en hebben de actoren de belangen voor het voetlicht gebracht. Deze actoren en haar belangen zullen beschreven worden in de voornoemde tijd. De proefprojecten en de gehouden interviews zijn eveneens hierbij betrokken. Visueel zal het in beeld worden gebracht door een tijdlijn waarin het wetsvoorstel is uitgewerkt en een tabel met daarin de actoren en de tijdbalk waaraan de belangen worden gekoppeld. Hoofdstuk vier zal naast het voorgaande eveneens beschrijven wat verstaan moet worden onder de omgevings- en milieuvergunning. De eerste drie deelvragen ter beantwoording van de centrale vraag zijn dan behandeld, namelijk:

- Wat houdt de omgevings- en milieuvergunning in?
- Hoe is het traject rondom de wetgeving verlopen?
- Wat zijn de doelstellingen en belangen van de actoren en op welke manieren beoordelen zij de omgevingsvergunning?

Als laatste is de volgende deelvraag geformuleerd: Welke invloed hebben de betrokken actoren op de efficiëntie van de vergunningverlening?

De oordelen van de betrokken actoren zijn beschreven en geplaatst in de tijdlijn van de omgevingsvergunning. Om conclusies te kunnen trekken en de samenhang te kunnen aangeven tussen de tijdlijn, de posities van de verschillende actoren daarin en de theorie zal in hoofdstuk vijf de actoren geplaatst worden tussen de twee uitersten van de paradox. De paradox revolutie en evolutie gaat over de continuïteit van strategische veranderingen bij de overheid. De actoren die de discontinue of de continue benaderingen aanhangen zeggen iets over de omvang en het tempo van de verandering. Bij de paradox vraag en vermogens zijn de actoren verdeeld in de van-binnen-naar-buiten of de van-buiten-naar-binnen benadering. Hierbij worden door actoren vooral gekeken enerzijds naar het positioneren in het krachtenveld en anderzijds het ontwikkelen van de organisatorische vermogens.

De hierboven gegeven voorstelling van de reeks elementen kan nu meer volledig worden geschetst als volgt.



Nader toegespitst is de bedoeling van dit onderzoek na te gaan wat de gevolgen zijn van de invloed van de actoren op de efficiëntie van de vergunningverlening. De daartoe gekozen onderzoeksopzet wordt in hoofdstuk drie uiteengezet.

3. Methodologie

3.1 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de efficiëntie van de vergunningverlening. De omgevingsvergunning is een nieuw instrument waarin meerdere vergunningen zijn opgenomen zoals de milieuvergunning. De beide vergunningen zijn in de scriptie nader uitgewerkt. Om een goed antwoord op de centrale vraag te kunnen geven zijn interviews gehouden bij de milieudienst Rijnmond. Deze dienst zorgt voor de verlening van de milieuvergunningen aan bedrijven in het Rijnmondgebied namens de betrokken bevoegde gezagen. Bij de invoering van de omgevingsvergunning zullen de medewerkers van deze dienst op de nieuwe manier de vergunningen moeten gaan verlenen. Enkele geïnterviewden draaien momenteel mee met de opzet van de uitvoering van de omgevingsvergunning binnen de gemeente Rotterdam. Zij kunnen dus een oordeel geven over de milieu- en de omgevingsvergunning en over de efficiëntie van de vergunningverlening. De geïnterviewden uit het bedrijfsleven hebben gewerkt of werken nog in de vergunningverlening van milieu- of watervergunningen. Verder adviseren zij bedrijven in het aanvragen van milieuvergunningen. Deze ervaringen zijn van belang voor het beantwoorden van de centrale vraag.

Tegelijkertijd zijn de proefprojecten van VROM beschreven en deze hebben veel leerpunten en ervaringen opgeleverd. De leerpunten en ervaringen zijn in het kort in de scriptie verwoord en er zijn twee projecten uitgewerkt. De verzamelde gegevens geven een beeld van de problemen bij de omgevingsvergunning en wat de veranderingen zijn geweest tussen 2005 en 2007. Een kanttekening hierbij is dat de proefprojecten onmogelijk weer kunnen geven wat de werkelijke situatie van een omgevingsvergunning is, omdat deze nog niet in werking is getreden.

Als laatste zijn meningen van actoren in de literatuur verzameld en gekoppeld aan de periode dat de omgevingsvergunning het politieke systeem doorloopt. Het gevolg is dat een goed beeld ontstaat van de meningen van de actoren en de veranderingen in het wetsvoorstel van de omgevingsvergunning. Dit wordt verder versterkt door de paradoxentheorie. Daarin wordt duidelijk in welke periode de actoren welke positie innemen en hoe zij de organisatie willen aanpassen en in welke omvang en tempo zij de verandering gaan aanpakken.

3.2 Wijze van dataverzameling

De dataverzameling is verricht via drie sporen: het verzamelen van oordelen van actoren in de literatuur, het beschrijven van de leerpunten uit de eenendertig proefprojecten van VROM met een uitwerking van een tweetal daarvan en door het interviewen van sleutelinformanten bij de DCMR, het bedrijfsleven en een aantal burgers.

Verzamelen oordelen actoren in de literatuur

Teneinde een volledig beeld te krijgen van de oordelen over de omgevingsvergunning vanaf het begin tot heden in het politieke systeem en haar omgeving is de literatuur daarop nageslagen. Uit de vele boeken, tijdschriften, kranten, verslagen van de tweede kamer etc. zijn oordelen van actoren opgetekend in hoofdstuk vier. Vanwege de veelheid van actoren en ter bevordering van de toepasbaarheid van het onderzoek is gekozen voor een bundeling van actoren, namelijk regering, parlement, bestuursorganen, belangengroepen, bedrijven/instellingen en burgers.

De actoren en hun oordelen zijn vervolgens aan de ene kant gekoppeld aan de tijd waarin de oordelen door de actoren zijn geuit en aan de andere kant gekoppeld aan de tijdlijn van de omgevingsvergunning. De gevolgen en veranderingen van de omgevingsvergunning door de oordelen komen eveneens naar voren.

Beschrijven van eenendertig proefprojecten en uitwerking twee daarvan

Vanaf 2005 tot april 2007 hebben de proefprojecten gedraaid. De leerpunten en ervaringen zijn door VROM in een eindrapport opgetekend en in hoofdstuk vier opgeschreven. De omgevingsvergunning is door deze leerpunten en ervaringen aangepast. Verder zijn een tweetal projecten nader uitgewerkt. Het zijn projecten waarbij een milieudienst betrokken is. De projecten geven een beeld van de gevolgen van de omgevingsvergunning voor de inhoudelijke kant van de wet zelf maar ook voor de praktische, organisatorische kant.

Interviews met sleutelinformanten

De interviews hebben plaatsgevonden met een viertal personen werkzaam bij de DCMR Milieudienst Rijnmond, een viertal burgers en een tweetal mensen uit het bedrijfsleven. Het betreffen allemaal personen uit de directe of indirecte omgeving. Alle personen zijn willekeurig benaderd en gevraagd om mee te werken. De interviews kunnen als open worden gekarakteriseerd (bijlage).

De geïnterviewden zijn persoonlijk open vragen gesteld. Hiervoor is gekozen vanuit de gedachte dat bij persoonlijk contact er veel meer mogelijk is om op nuances in te gaan. Onduidelijkheden kunnen beter worden toegelicht en de non-verbale communicatie is als ondersteuning te gebruiken voor een goed begrip van de opmerkingen van de mensen. De geïnterviewden zullen in de scriptie met hun functiebenamingen worden omschreven.

3.3 Reikwijdte van de conclusies

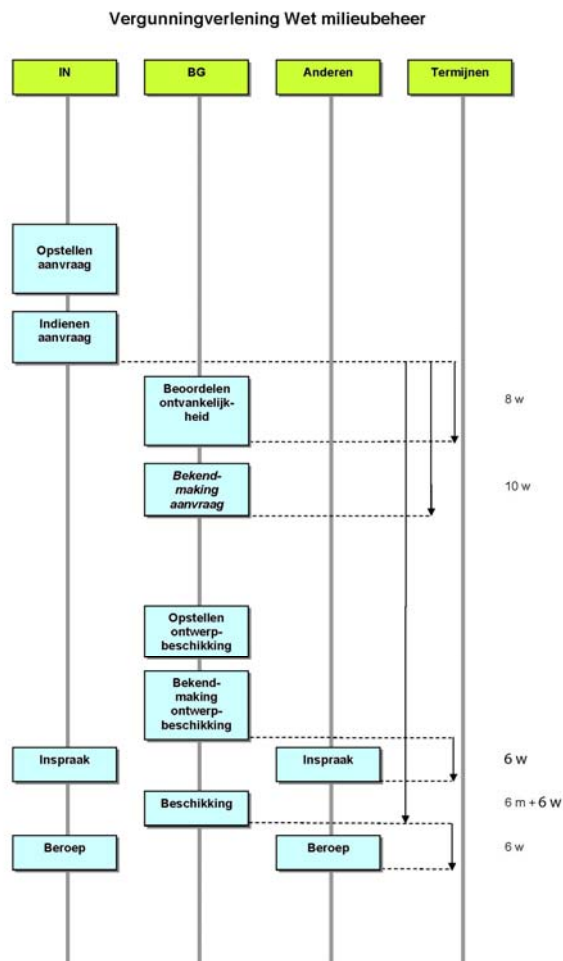
De gevolgde onderzoeksopzet heeft consequenties voor de reikwijdte van de uitkomsten van dit onderzoek, die duidelijk aangegeven moeten worden. De omgevingsvergunning is nog niet in werking getreden. De informatie, die verzameld en geanalyseerd is, is gericht op wat gaat komen en wat tijdens de behandeling van de omgevingsvergunning in het politieke proces heeft plaatsgevonden. De uitvoering van de organisaties en de handhaving zijn geen onderdeel van onderzoek in deze scriptie. De proefprojecten zijn simulaties. Het geeft een toekomstig beeld, maar de werkelijke situatie is nog af te wachten. Dit geldt niet helemaal voor de gehouden interviews. In de interviews zijn naast de omgevingsvergunning eveneens meningen gegeven over de huidige situatie van de milieuvergunning en het activiteitenbesluit. De opmerkingen over de omgevingsvergunning zijn speculatief maar wel goed om deze te verwoorden. De oordelen van de actoren in de literatuur zijn gebaseerd op het wetsvoorstel van de omgevingsvergunning zoals deze vanaf het begin tot aan nu eruit heeft gezien of is aangepast. Daartegenover hebben de actoren wel vergelijkingen getrokken met de huidige situatie van de verschillende vergunningen. In de scriptie is gekozen voor het verwoorden van de belangrijkste meningen en het bundelen van de actoren. Het opschrijven en analyseren van alle actoren afzonderlijk geeft een exacter beeld maar betekent daarnaast dat het onderzoek veel ruimer en meer tijd zal gaan kosten. Dit is wellicht een optie voor een toekomstig onderzoek. Geconcludeerd kan worden dat de verzameling van gegevens, ondanks dat de omgevingsvergunning nog niet in werking is getreden, voldoende informatie

biedt om tot conclusies te komen. Het zullen enerzijds conclusies zijn op de huidige situatie en anderzijds op een toekomstverwachting.

4. Empirie

4.1 Milieuvergunning

In een milieuvergunning wordt toestemming gegeven voor activiteiten op een plaats, zoals het oprichten van een inrichting of het lozen op oppervlaktewateren. Kenmerkend voor een milieuvergunning is dat het bevoegd gezag een afweging maakt van individuele en algemene (milieu)belangen. Ter bescherming van het milieu worden aan de vergunning beperkingen en voorschriften verbonden. Een vergunning betreft activiteiten die op een locatie worden uitgevoerd. Bij de afweging kunnen dus de voor die locatie van belang zijnde factoren worden meegewogen. Onderdeel van die afweging kan een toetsing inhouden aan eisen die op grond van andere instrumenten aan die omgeving zijn gesteld. Bijvoorbeeld in milieukwaliteitseisen, in natuur, in bestemmingsplannen of waterbeheerplannen. Uiteraard is een wettelijke grondslag voor een dergelijke toets van belang. De procedure van de Wet milieubeheer is hieronder afgebeeld. (bron: Handleiding Milieu-effectrapportage).



4.2 Omgevingsvergunning

Historie

De omgevingsvergunning staat voor een integrale vergunning voor projecten die invloed uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Er zullen 25 verschillende bestaande vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, meldingsplichten e.d. op het terrein van milieubescherming, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuurbescherming in één vergunningstelsel worden ondergebracht. Gevolg zou moeten zijn dat de burger die een project wil starten niet langer bij diverse overheidsinstanties meerdere toestemmingen moet aanvragen. Er kan met één aanvraag worden volstaan. Deze aanvraag zou, na het doorlopen van één procedure, moeten leiden tot één besluit over één omgevingsvergunning. Hiervoor bestaat één procedure voor rechtsbescherming (Uylenburg, 2007).

De Tweede Kamer is in december 2007 akkoord gegaan met het wetsvoorstel Wabo. Op 11 maart 2008 hebben de Eerste Kamercommissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)/Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en voor Justitie het voorlopig verslag over de Wabo uitgebracht. Minister Cramer zal hierop reageren door een zgn. 'Memorie van antwoord'. De invoeringsdatum van de Wabo is 1 januari 2009.

De aanleiding tot het project 'Modernisering algemene regels' is het maatschappelijke gevoel van teveel regels¹. Vier jaar geleden, bij het aantreden van een nieuw kabinet, is de afspraak gemaakt de administratieve lasten voor bedrijven met 25% te reduceren. Dat gaf een impuls aan het denken over de modernisering van de regelgeving. Bij het ministerie van VROM is daartoe een programma gestart om die regelgeving te moderniseren. Als eerste zijn regels geschrapt die niet worden gebruikt. Vervolgens is gestart met het stroomlijnen en harmoniseren van wet- en regelgeving. Ten slotte is de uitvoering van regels vereenvoudigd. Uiteindelijk zal het voorgaande resulteren in het samenvoegen van vergunningstelsels (Wabo) en door het vervangen van vergunningen door algemene regels (Activiteitenbesluit).

Opbouw inhoudelijk van de omgevingsvergunning

In de volgende paragrafen wordt de reikwijdte, het toetsingskader en het bevoegd gezag aan de orde gesteld. Daarna zal aandacht worden besteed aan de betrokken andere bestuursorganen en de mogelijkheden om omgevingsvergunningen te verlenen in gedeelten of in verschillende fases. Ten slotte worden de procedures voor de totstandkoming van de omgevingsvergunning besproken.

Reikwijdte

Kern van de Wabo is de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning bundelt een aantal bestaande toestemmingsstelsels voor plaatsgebonden projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Belangrijke voorbeelden zijn de bouw- en milieuvergunning. Een project bestaat uit een of meer activiteiten. Het is verboden een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning (artikel 2.1 Wabo). Voor het mogelijk maken van het integreren en het aanhaken van de verschillende toestemmingsstelsels is een wijziging van deze wetten nodig. Dit zal gebeuren door de Invoeringswet Wet algemene bepalingen

¹ Daartoe behoort ook het project taskforce vereenvoudiging Vergunningen (zie voor het kabinetsstandpunt daarover *Kamerstukken II* 2004/05, 29 515, nr. 93) en het project Modernisering van algemene regels (o.a. *Kamerstukken II*, 30 483).

omgevingsvergunning (Wabo). Deze invoeringswet zal in procedure worden gebracht nadat de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Wabo heeft ingestemd. De invoeringswet Wabo zal overgangsrecht behelzen over de Wabo en de aanpassingen van de andere wetten aan de Wabo. Voor niet-plaatsgebonden activiteiten is geen omgevingsvergunning vereist. Te denken is aan het vervoer van explosieve stoffen, het vervoer van gevaarlijke stoffen of het inzamelen van afvalstoffen.

De Wabo sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande toestemmingsstelsels die een vergunning, ontheffing of andere toestemming eisen. Is er nu voor een bepaalde activiteit zoals het kappen van een boom, slechts een kapvergunning nodig, dan moet onder de Wabo een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Voor het oprichten van een olieraffinaderij moet niet langer een bouwvergunning en een milieuvergunning, maar een omgevingsvergunning worden gevraagd. Is het nodig dat voor het bouwen van een woning een bestaand gebouw wordt gesloopt en een boom wordt gekapt, dan hoeven niet langer een bouw-, sloop- en een kapvergunning te worden aangevraagd. Er kan worden volstaan met een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Een aantal bestaande toestemmingen voor plaatsgebonden activiteiten gaat volledig op in de omgevingsvergunning, namelijk o.a. de Wet op de ruimtelijke ordening (de ontheffingen van het bestemmingsplan, de projectbesluiten, de aanlegvergunning en de sloopvergunning), de Woningwet (o.a. de bouwvergunning en de gebruiksvergunning), de Monumentenwet (de monumentenvergunning) en de Wet milieubeheer (de vergunning van artikel 8.1 en de melding op grond van 8.19).

In de provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordening kan bovendien worden bepaald dat daarnaast in andere aangewezen categorieën van gevallen voor projecten die invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving een omgevingsvergunning nodig is (artikel 2.2. Wabo).

Het gevolg van het integreren van deze bestaande vergunningstelsels in het stelsel voor de omgevingsvergunning is dat de huidige toestemmingsregelingen ophouden te bestaan.

Naast deze volledige integratie kent de Wabo ook incidentele integratie ook wel aanhaken genoemd. Een aantal toestemmingen voor activiteiten is niet plaatsgebonden. Voor zover dat wel het geval is, worden zij aan de omgevingsvergunning aangehaakt. Wanneer een dergelijke vergunning is vereist (er is sprake van samenloop tussen plaatsgebonden en niet plaatsgebonden vergunningen), maakt die vergunning voor dat project deel uit van de omgevingsvergunning.

Voorbeelden zijn (Van den Broek, 2006) de Wet bodembescherming (ontheffing artikel 65, lid 1), de Wet inzake de luchtverontreiniging (vergunning voor handelingen met een toestel of brandstof) en de Wet milieubeheer (ontheffing voor de provinciale milieuverordening artikel 1.3, lid 1, ontheffingen van verboden inzake afvalstoffen artikel 10.63, leden 1,2 en 3, meldingen voor niet-vergunningplichtige inrichtingen artikel 8.41, lid 1). Een aantal toestemmingen wordt niet geïntegreerd en evenmin aangehaakt.

Voorbeelden hiervan zijn (Van den Broek, 2006) de Wet bodembescherming artikel 28 (melding van een voornemen tot bodemsanering) en de Wet luchtverontreiniging artikel 86, lid 1 onder b (ontheffing in het belang van de landsverdediging).

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) zal gedeeltelijk in de Wabo en de Waterwet worden opgenomen. De aspecten, kwaliteit en kwantiteit, worden nu samengebracht in de toekomstige Waterwet. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) heeft thans betrekking op twee categorieën lozingen: alle directe lozingen in het oppervlaktewater en een deel van de indirecte lozingen. Indirecte lozingen zijn lozingen die *niet rechtstreeks in het watersysteem* plaatsvinden. De lozingen komen via een riool en een rioolwaterzuivering rechtstreeks in het oppervlaktewater of de bodem terecht.

Bij de directe lozingen worden op grond van de Wvo regels gesteld aan het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. Bevoegd gezag is de waterbeheerder. De geloosde hoeveelheid water wordt gereguleerd op grond van de Wet op de waterhuishouding, waarbij dezelfde waterbeheerder bevoegd gezag is.

Bij de indirecte lozingen is gekozen om deze via de Wet milieubeheer en dus straks ook via de Wabo te reguleren. Wel zullen in de Waterwet en de Wabo bepalingen worden opgenomen die de coördinatie van de vergunningverlening voorschrijven. Dit is voornamelijk van toepassing op de Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) inrichtingen. Nederland moet voldoen aan de IPPC-richtlijn en aan de daarin vereiste integrale afweging op milieuterrein. De IPPC-richtlijn (Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) verplicht de lidstaten van de Europese Unie om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren middels een integrale vergunning gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT). In Nederland is de richtlijn in de Wet milieubeheer (Wm) en in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) geïmplementeerd.

Verder zal in de Wabo een bindend advies bevoegdheid voor de waterbeheerder worden opgenomen in het kader van de vergunningverlening en de handhaving. Deze bevoegdheid is van toepassing bij een tweetal gevallen:

1. indien de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties zou worden belemmerd;
2. als krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer de gestelde grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zou worden overschreden.

De waterbeheerder heeft de mogelijkheid om toezichthouders voor toezicht aan te stellen. De waterbeheerder kan het bevoegd gezag hierom verzoeken als handhaving (intrekking vergunning, last onder dwangsom en bestuursdwang) gewenst of noodzakelijk is. Het verzoek moet opgevolgd worden, tenzij het bevoegd gezag kan aangeven dat dat in strijd zou zijn met het belang van de bescherming van het milieu (denk hierbij aan de IPPC-richtlijn die integrale afweging tussen verschillende soorten emissies verplicht stelt). Om burgers en ondernemers goed te bedienen is ervoor gekozen om zowel de water- als de omgevingsvergunning bij één loket te laten indienen.

Het toetsingskader

De bestaande toetsingskaders voor de vergunningen die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd, blijven in stand. Dat betekent dat in de Wabo geen sprake is van één integraal toetsingskader. De inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunning vindt gecoördineerd plaats aan de hand van een optelling van toetsingskaders voor de verschillende aspecten van de omgevingsvergunning. Voor de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden nagegaan welke activiteiten deel uitmaken van het project en welke toetsingscriteria als gevolg daarvan van toepassing zijn. Het toetsingskader voor een omgevingsvergunning is een optelling van de in

de diverse bestaande wetten en veranderingen voor de diverse activiteiten voorkomende toetsingskaders. Bij de beoordeling van de activiteiten van een project wegen alle onderdelen van het toetsingskader even zwaar. Het maakt in beginsel niet uit in welke volgorde wordt getoetst. Heeft de aanvraag betrekking op een project met meer activiteiten, dan kan de omgevingsvergunning worden geweigerd als voor één van de activiteiten een weigeringsgrond geldt. Dit is de hoofdregel maar daar bestaat een uitzondering op. Op verzoek van de aanvrager kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd. Voorbeeld: een omgevingsvergunning wordt gevraagd voor het bouwen van een woning en het kappen van een boom buiten het bouwblok. Voor het kappen van de boom geldt een weigeringsgrond. Voor de woning is geen weigeringsgrond dus daar kan gewoon een omgevingsvergunning worden verleend.

Bevoegd gezag en betrokken bestuursorganen

Belangrijk onderdeel van de omgevingsvergunning is dat de burger een vergunning voor een project kan vragen bij één loket. De omgevingsvergunning kan worden aangevraagd bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het project in hoofdzaak is of zal zijn gelegen. Burgemeester en wethouders zijn in de meeste gevallen bevoegd gezag maar daarnaast zijn gedeputeerde staten van de provincie of de minister van VROM soms ook bevoegd gezag.

Het aangewezen bestuursorgaan is bevoegd om de integrale omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren. Dit bestuursorgaan is er procedureel en inhoudelijk voor verantwoordelijk, dat in het besluit alle aspecten aan de orde komen met betrekking tot de fysieke leefomgeving, zoals ruimte, milieu, natuur en aspecten over bouwen, monumenten en brandveiligheid.

Voor elke omgevingsvergunning kan maar één bevoegd gezag zijn. Voor een raffinaderij is gedeputeerde staten bevoegd gezag. De bevoegdheid voor de verlening van de omgevingsvergunning gaat dan over van de gemeente naar gedeputeerde staten, ook voor wijzigingen die alleen betrekking hebben op het tankstation. Dit principe geldt ook als de capaciteit van de inrichting verandert. De oorspronkelijke, gemeentelijke omgevingsvergunning wordt dan onderdeel van de nieuwe provinciale omgevingsvergunning. Bijvoorbeeld: als gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor een grote inrichting (raffinaderij), dan zullen zij ook bevoegd gezag zijn als het gaat om de verlening van de omgevingsvergunning voor het uitsluitend kappen van een boom.

Naast de bevoegdheid tot beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning kunnen bestuursorganen ook betrokken zijn vanwege advies en het geven van een verklaring van geen bezwaar. De Wabo wijst in sommige gevallen bestuursorganen als adviseurs aan. Een gemeente kan bijvoorbeeld adviseur zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning door Gedeputeerde Staten bij het verlenen van zowel een milieu- als een bouwvergunning. Van dit advies kan Gedeputeerde Staten afwijken. Tevens geeft de Wabo de mogelijkheid van een verklaring van geen bezwaar. Wanneer een dergelijke verklaring vereist is, is niet in de Wabo geregeld. Dit zal worden bepaald in het Besluit omgevingsrecht. Voor de verklaring van geen bezwaar geldt een procedurele regeling vanuit de Wabo. De omgevingsvergunning kan alleen verleend worden met een verklaring van geen bezwaar.

Deelvergunningen en gefaseerde vergunningverlening

De Wabo biedt de mogelijkheid om meer omgevingsvergunningen voor delen van het totale project aan te vragen, in plaats van één omgevingsvergunning voor het totale project. Fasering is hierbij eveneens

mogelijk. Fasering en deelvergunningen zijn bedoeld om de vergunningverlening zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij het plannings- en ontwikkelingsproces van bedrijven. Voor het aanvragen van de toepassing van een of beide mogelijkheden is de aanvrager bepalend. Het bevoegd gezag zal zich met deze aanvraag moeten schikken. Tijdens het vooroverleg is het nog mogelijk om tot een andere toepassing te komen, als dit beter in het plaatje van de ondernemer past.

Voor het opknippen van een project in deelvergunningen is een grens gesteld. Het moet gaan om fysiek te scheiden onderdelen van het project. Bij het slopen van een monument is de activiteit 'slopen' niet te scheiden van de activiteit 'het afbreken van een monument'. In dit geval zal voor beide activiteiten gelijktijdig een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd.

Voor de ondernemer is het ook mogelijk een omgevingsvergunning in fasen te laten verlenen. De beoordeling in de eerste fase is erop gericht om specifiek te onderzoeken of de voorgenomen activiteit in beginsel op de beoogde locatie kan worden verricht. Vervolgens kan de ondernemer een omgevingsvergunning tweede fase indienen die aan alle indieningsvereisten voldoet.

Procedures

Het verlenen van de omgevingsvergunning, afhankelijk van de activiteiten waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft, vindt plaats volgens een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Beide procedures komen op hoofdlijnen overeen met hoofdstuk 4 en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De hoofdregel is dat een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure doorloopt; bij uitzondering is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op omgevingsvergunningen die activiteiten behelzen waarvoor nu het volgende is vereist:

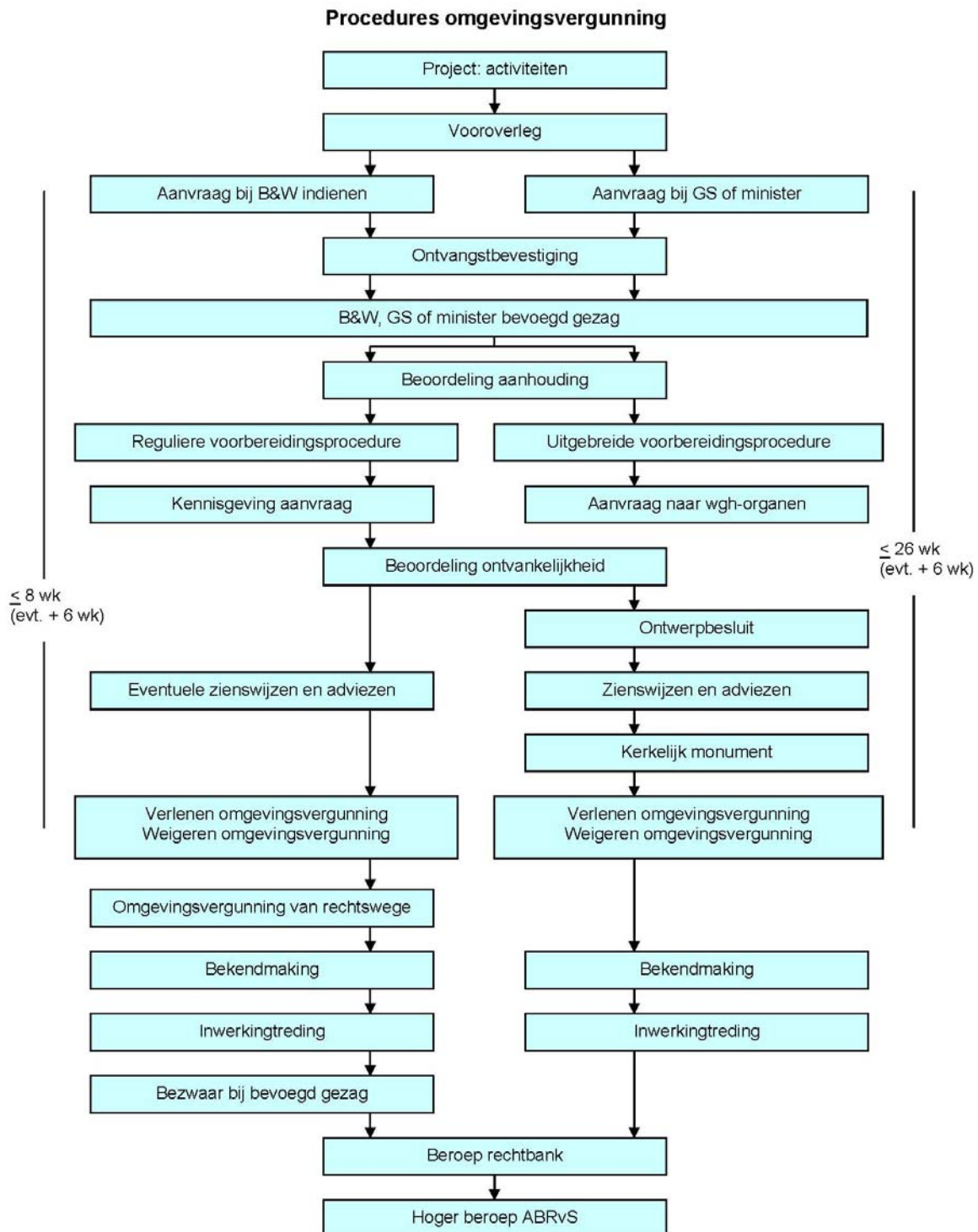
- bouwvergunning
- sloopvergunning;
- aanlegvergunning;
- melding op grond van de Wet milieubeheer;
- ontheffingen waarin een bestemmingsplan of beheersverordening al voorziet;
- ontheffingen op grond van gemeentelijke en provinciale verordeningen.

De termijn voor beslissen in deze procedure is acht weken, met de eenmalige mogelijkheid tot het verlengen van deze termijn met zes weken. In afwijking van de Awb geldt een positief fatale termijn (de zogenoemde *silencio positivo*). Dit betekent dat bij overschrijding van de beslistermijn, de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing op activiteiten waarvoor naar huidig recht een projectbesluit of buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project of een tijdelijke ontheffing op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening nodig is. Eveneens wordt deze procedure gevolgd voor projecten waarvoor naar huidig recht een gebruiksvergunning, een milieuvergunning, een vergunning op grond van de Monumentenwet of een mijnbouwmilieuvergunning nodig is. Ook bij een verklaring van geen bedenking en voor een bij AMvB aan te wijzen geval met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of belangen van derden, is een uitgebreide procedure van toepassing.

Verder kan tot slot, wanneer bij wettelijk voorschrift een toestemming incidenteel wordt geïntegreerd (aangehaakt), worden bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

In de Wabo is tevens bepaald dat indien voor één aspect van een omgevingsvergunning een uitgebreide voorbereidingsprocedure nodig is, deze procedure voor de gehele aanvraag geldt. De termijn voor beslissen op de aanvraag is in deze procedure 26 weken, eenmaal met zes weken te verlengen. De omgevingsvergunning die deze procedure volgt, wordt bij termijnoverschrijding niet van rechtswege verleend. Voor een goed overzicht zijn de procedures van de omgevingsvergunning hieronder in schema afgebeeld. (Bron: Wegwijzer Wabo, 2007)



Samenvatting

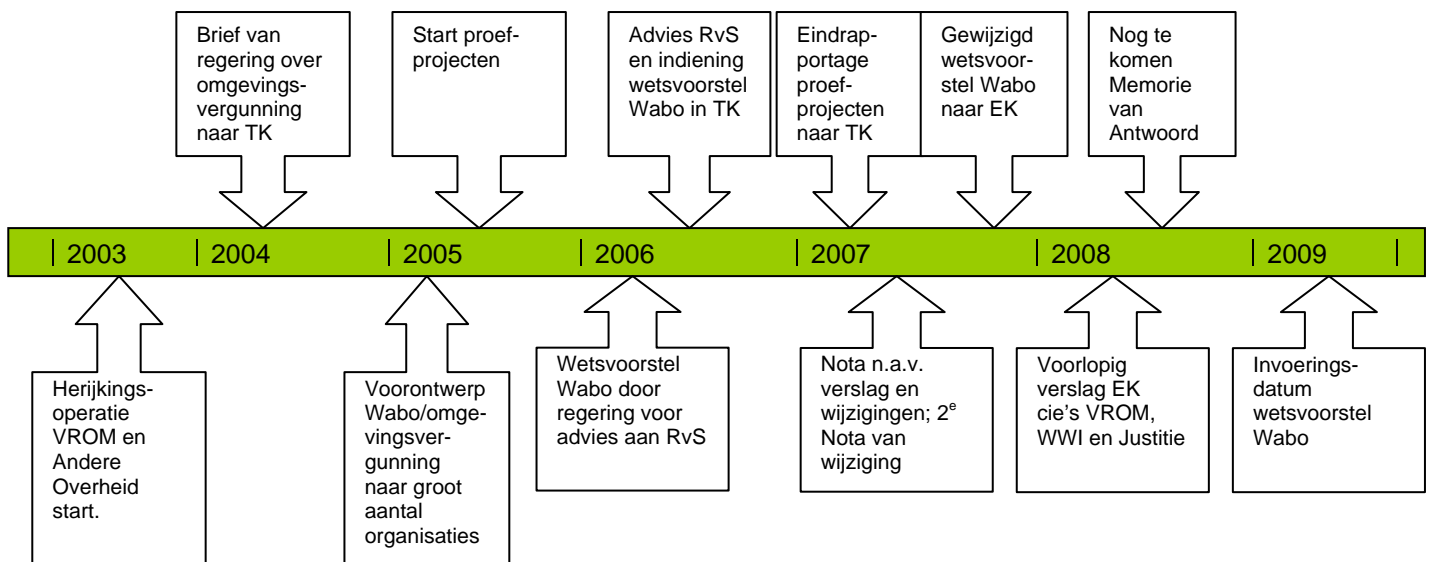
De omgevingsvergunning is een instrument van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht welke weer een onderdeel is van de grootscheepse landelijke actie om te komen tot minder regels. Het bundelt 25 bestaande vergunningen in één vergunningstelsel. Van een volledige integratie is geen sprake. Een aantal toestemmingen haken aan. De Wvo gaat voor de directe lozingen op in de Waterwet met het instrument de watervergunning. Indirecte lozingen komen wel onder de Wabo te vallen. Voorts is er geen sprake van een integraal toetsingskader. De inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunning vindt gecoördineerd plaats aan de hand van een optelling van toetsingskaders voor de verschillende aspecten. De omgevings- en de watervergunning kunnen bij één loket worden aangevraagd. In de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Soms zijn gedeputeerde staten van de provincie of de minister van VROM bevoegd gezag.

In de omgevingsvergunning is de mogelijkheid voor het opdelen van de vergunning in delen of in fasen. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het plannings- en ontwikkelingsproces van bedrijven. Voor het verlenen van een vergunning zal of een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure van respectievelijk acht of zesentwintig weken worden doorlopen. Ten slotte is gekozen voor beroep in twee instanties, bij zowel de rechtbank als de Raad van State.

4.3 Tijdslijn omgevingsvergunning

De tijdslijn brengt visueel in beeld de stappen die de regering met de omgevingsvergunning heeft gevolgd in het politieke systeem. Daarbij spelen de verschillende actoren een grote rol bij de vorming van eisen en steun aan het wetsvoorstel.

Tabel 1: Tijdslijn



Deze actoren zijn voor de duidelijkheid in groepen geformeerd en afgebeeld in de volgende tabel met daarin dezelfde tijdslijn. Wanneer de meningen over de omgevingsvergunning zijn gegeven, is aangegeven met een groene kleur. Zo ontstaat een overzicht waaruit is af te lezen het tijdpad dat de omgevingsvergunning heeft doorlopen en de oordelen van de actoren op de verschillende tijden.

Tabel 2: Overzicht inbreng/reactie van actoren op het wetsvoorstel Wabo en de proefprojecten

Actoren	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A) De regering							
B) Het parlement							
C) Bestuursorganen							
D1) Belangengroepen							
D2) Belangengroepen							
E) Bedrijven en instellingen							
F) Individuele burger							

De actoren in de tabel zijn hieronder, indien nodig, uitgesplitst:

- A) de regering is het kabinet;
- B) het parlement bestaat uit de Eerste en Tweede Kamer;
- C) de bestuursorganen zijn de provincie, gemeente, ministerie en het waterschap;
- D1) belangengroepen, die gesprekspartner van de regering zijn namelijk: IPO, VNG, UvW, VNO-NCW, MKB en Bouwend Nederland;
- D2) belangengroepen, die geen gesprekspartner van de regering zijn namelijk: NVB, Deltalinqs en de Stichting Natuur en Milieu;
- E) de individuele bedrijven en instellingen: Adviesbureau Metrum, Arena Consulting Group, Advocaten en notarissenkantoor Boekel De Nerée, LDR-Milieuadvocaten (België), Universiteit van Tilburg, Universiteit van Amsterdam en Centrum voor Milieurecht, Instituut voor Bouwrecht.

4.4 Oordelen actoren

De tijdlijn en de oordelen van de actoren zijn in paragraaf 4.3 visueel weergegeven. De verschillende oordelen zullen nu per actor en gekoppeld aan de tijd worden weergegeven. Ten slotte zal aan het eind nog een interviewanalyse volgen.

A. De regering

2003

De herijking is in 2003 gestart om tot voorstellen te komen die aansluiten bij het regeerakkoord om tot 25% vermindering van de administratieve lasten te komen. Ruimte voor eigen initiatief evenals grotere flexibiliteit voor decentrale overheden blijft daarin belangrijk. De regering heeft overleg gevoerd met provincies en gemeenten om te voorkomen dat de herijking resulteert in een toename van decentrale regelgeving. De herijking mag bovendien niet leiden tot een verlaging van het beschermingsniveau van het milieu.

2004

Het huidige stelsel van wetten en regels op het terrein van bouwen, ruimte en milieu is, zo stelt de regering, niet zozeer opgebouwd vanuit en rondom de burger, het bedrijf en hun activiteiten («van buiten naar binnen»), maar vanuit de organisatie van de overheid en de behartiging van de in wetten neergelegde publieke belangen. Het vragen van instemming met een voorgenomen activiteit door de burger of een bedrijf aan de overheid (alook het bezwaar en beroep tegen die instemming) is één van de momenten waarop burgers en bedrijven zeer direct met de consequenties van dat stelsel worden geconfronteerd.

In 2004 zijn daarom door de Minister vier modellen benoemd die ontwikkeld kunnen worden voor de inrichting van de omgevingsvergunning. De “paperclipvergunning”, de “samenvoegingsvergunning”, “de integrale vergunning met schotten” en de “volledige integrale vergunning”. Model 1 en 2 richten zich op de coördinatie, waarbij tevens sprake zal zijn van één loket. Model 4 vormt het eindbeeld: een volledige integratie van niet alleen de vergunning maar ook van de “back office”, het toetsingskader.

Het wetsvoorstel dat nu voorligt, kiest voor model 3 als opstap naar model 4. De keuze voor model 3 is door de regering gekozen omdat op dit moment model 4 niet haalbaar is.

Model 3 kenmerkt zich door een procedurele integratie en een inhoudelijke coördinatie. De aanvrager van een project vraagt één vergunning aan voor zijn project bij één bevoegd gezag (één loket). De bestaande vergunningstelsels gaan op in een geheel nieuw integraal vergunningstelsel.

Eén vergunning betekent één procedure met één set indieningsvereisten en één toetsingskader in de vorm van een optelsom van de toetsingskaders uit de bestaande vergunningstelsels. Om te kunnen aansluiten bij een eventuele fasering van het project zal het mogelijk zijn dat de burger de vergunning ook in fases per (deel)activiteit aanvraagt bij het bevoegd gezag. Eén bevoegd bestuursorgaan beoordeelt de vergunningaanvraag en maakt de eindafweging. Dit leidt tot één besluit, waarna één procedure van bezwaar en beroep bij één instantie kan volgen. Een belangrijk voordeel is volgens de regering dat een opschoning van vergunningstelsels plaatsvindt en er één vergunningstelsel overblijft. In dit model kan gewerkt worden met landelijk geüniformeerde aanvraagformulieren. Langzamerhand is het de bedoeling te werken naar een totale integratie.

Met de omgevingsvergunning wil de regering een moderne overheid creëren met minder, betere en effectievere regels. Het gevolg zal zijn dat burgers en bedrijven minder tijd en geld kwijt zijn aan het aanvragen van vergunningen.

2005

De omgevingsvergunning is als voorontwerp naar o.a. naar de VNG, IPO en UvW gezonden voor commentaar. Verder heeft de regering een oproep gedaan aan vergunningverleners bij gemeenten en provincies om proefprojecten te starten ter bevordering van de ervaring met de omgevingsvergunning. De proefprojecten hebben gelopen van 2005 t/m 2007. In totaal hebben 31 projecten leerpunten en ervaringen opgebracht, waardoor de regering haar wetsvoorstel heeft kunnen verfijnen. In hoofdstuk vijf is hier meer over geschreven. Naar aanleiding van de binnengekomen commentaren over het voorontwerp, de ervaringen in de proefprojecten, overleg van de regering met VNG, IPO, UvW en met andere ministeries heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De wijzigingen zijn in grote lijnen:

- Het bevoegd gezag kan een als adviseur aangewezen bestuursorgaan verzoeken om een aanvraag om een omgevingsvergunning te toetsen aan bij dat bestuursorgaan aanwezige gegevens en advies uit te brengen over de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat de provincie bevoegd gezag is (vanwege bijvoorbeeld de milieu-aspecten) en de gemeente vraagt te toetsen op de bouwaspecten.
- De gemeente blijft in principe het loket waar de aanvrager de aanvraag om een omgevingsvergunning kan indienen. Wanneer B&W echter niet bevoegd gezag zijn, maar bijvoorbeeld de provincie of het rijk, kan de aanvrager de aanvraag indienen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zendt in dat geval een afschrift van de aanvraag aan de gemeente.
- De reguliere voorbereidingsprocedure wordt met extra waarborgen omkleed. Zo vindt naast de aanvraag ook een openbare kennisgeving plaats van de definitieve beschikking. • De beslistermijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is thans in overeenstemming met de Algemene wet

bestuursrecht zes maanden, met de mogelijkheid deze termijn eenmalig met zes weken te verlengen.

- In het geval dat er een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) over de aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden uitgebracht, wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.
- In de wettekst en de MvT wordt duidelijker naar voren gebracht dat een project kan worden opgesplitst in deelprojecten en een aanvrager kan besluiten voor deze afzonderlijke deelprojecten een omgevingsvergunning aan te vragen. Het moet hierbij gaan om activiteiten die fysiek te scheiden zijn van andere activiteiten, zoals het kappen van bomen en het oprichten van een inrichting. Het bouwen en oprichten van een inrichting zijn fysiek niet te scheiden.
- De mogelijkheid wordt gecreëerd om de omgevingsvergunning in plaats van deze in zijn totaliteit te weigeren op verzoek van de aanvrager gedeeltelijk te verlenen.

De vele opmerkingen hebben dus geleid tot een gewijzigd voorstel en tevens tot een verschuiving van de ingangsdatum. De datum is nu verschoven naar 1 januari 2008.

2006

Het wetsvoorstel met de voorgaande wijzigingen is in 2006 door de regering eerst naar de Raad van State gestuurd en vervolgens is het voorstel met daarin verwerkt het advies van de Raad van State naar de Tweede Kamer gezonden. De belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn hieronder beschreven.

In de volgende opsomming wordt een nieuw artikel besproken en de wijzigingen in het wetsvoorstel over het stelsel van de vergunning van rechtswege (dat geldt alleen in de korte, reguliere voorbereidingsprocedure bij het stilzitten van het bevoegd gezag):

- De mogelijkheid om de van rechtswege verleende vergunning te wijzigen of in te trekken (art. 2.35). Op die manier wordt het bestuursorgaan een instrument geboden om ambtshalve of op verzoek een dergelijke situatie te beëindigen.
- De verplichting (in art. 3.9, tweede lid) voor het bevoegde gezag om kennis te geven van een verlenging van de beslistermijn van acht weken, teneinde derdebelanghebbenden te informeren over de beslistermijn die voor een aanvraag geldt.
- De inwerkingtreding van een van rechtswege verleende vergunning wordt opgeschort totdat de (bezwaar- en) beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist (art. 6.2, vierde lid). Daarbij wordt overigens wel aan de vergunninghouder de mogelijkheid geboden om in het kader van een voorlopige voorziening te verzoeken om opheffing van de opschorting.
- Er is een nieuw artikel (art. 2.8) ingevoegd waarin is bepaald dat activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, gelijktijdig moeten worden aangevraagd. Bijvoorbeeld de verbouw van een beschermd monument: daarbij is zowel sprake van de activiteit "bouwen" als van de activiteit "het wijzigen van een monument". Of als ander voorbeeld het bouwen en oprichten van een inrichting wanneer deze niet fysiek te scheiden zijn (bijvoorbeeld het bouwen van een vergunningplichtige fabriek). Voor die activiteiten kan de omgevingsvergunning dan ook niet afzonderlijk worden

verleend. De verplichting om gelijktijdig aan te vragen, leidt ertoe dat alle relevante gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd.

2007

De regering heeft de opmerkingen in de nota naar aanleiding van het verslag, de nota van wijzigingen en de tweede nota van wijzigingen van de Tweede Kamer beantwoord. De regering is van mening dat het wetsvoorstel het de burger makkelijker maakt. Het verkrijgen van een vergunning door het indienen van één aanvraagformulier bij één bevoegd gezag, waarbij de voorschriften zijn gebundeld en afgestemd, is een groot voordeel. Daarnaast is de positie van de derdebelanghebbende beschermd en wordt deze niet geconfronteerd met verschillende procedures van inspraak en beroep. Voorts is het voor een burger mogelijk de aanvraag digitaal in te dienen. Met al deze mogelijkheden wordt voorkomen dat dubbele gegevens worden gevraagd of herhaaldelijk dezelfde gegevens worden verstrekt. Ook is het mogelijk digitale gegevensbestanden te koppelen. Dit alles leidt tot een lastenverlaging voor burgers en bedrijven (TK, 2006/2007, 30844). De regering heeft verder nadere uitspraken gedaan, die hieronder zijn verwoord.

Halverwege 2007 wordt besloten om de ingangsdatum van invoering van de omgevingsvergunning op te schuiven naar januari 2009. De invoeringswetten moeten nog gemaakt worden en de proefprojecten tonen aan dat meer zorgvuldigheid en tijd voor de uitvoering genomen moet worden.

Samenwerking overheden

Het voorstel zorgt, zo zegt de regering, voor een betere samenwerking binnen en tussen overheden. Het zal leiden tot een andere, meer integrale manier van werken en tot wijziging van werkprocessen. Alle overheden zullen de kwaliteit van uitvoering moeten verbeteren. Vanuit de provincies en gemeenten zijn al initiatieven genomen tot het instellen van bijvoorbeeld een loket en een website. Uit de eindrapportage van de proefprojecten blijkt dat de invoering van de omgevingsvergunning mogelijk en gewenst is. Ook zijn diverse overheden bereid en enthousiast om hun werkprocessen aan te passen.

Uniformering

In bestaande regelingen komen veel verschillende procedures voor, is de mening van de regering. Daarom heeft de regering bij de invoering van de Wabo gekozen voor twee standaard voorbereidingsprocedures, de eenvoudige en de uitgebreide. Er is dan sprake van uniformering. Verder is uniformering van het beroep bij de rechter een feit. Nu is het nog mogelijk dat tegen het ene besluit beroep openstaat bij één instantie, en bij andere besluiten beroep in twee instanties. Bij de Wabo zal de hoofdregel zijn dat beroep in twee instanties openstaat. Gevolg is dat een burger in alle gevallen bij de Wabo eerst in beroep gaat tegen een besluit van een bestuursorgaan bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Raad van State (TK, 2006/2007, 30844).

Beschermingsniveau

De regering stelt als eis dat het bestaande beschermingsniveau onaangetast blijft. De toetsing van de omgevingsvergunning zal namelijk plaatsvinden op basis van de criteria die in de onderliggende wetten zijn opgenomen. Dus de criteria zijn wat betreft het beschermingsniveau gelijk aan de criteria die thans

voor de afzonderlijke toestemmingen gelden. De vergunningverlener heeft de mogelijkheid de inhoudelijke voorschriften op elkaar af te stemmen

Integratie

De Wabo is, volgens de regering, een belangrijke stap voorwaarts op het terrein van de integratie van het omgevingsrecht. Het gaat niet alleen om de belangen van de ondernemende burgers, maar ook om het bieden van een wettelijk kader. Dit kader moet leiden tot een verdere ontwikkeling richting integratie van het omgevingsrecht op het niveau van beleidsvorming, normstelling en uitvoering. Kortom, de regering is van mening dat de Wabo uiteindelijk gefaseerd zal worden uitgebouwd tot een kaderwet voor het omgevingsrecht.

Coördinatie

De regering is voor de Wabo en niet voor de coördinatieregeling zoals voorgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Volgens de regering kiest de VNG voor deze regeling omdat er dan in ieder geval geen verschuiving plaatsvindt van taken en bevoegdheden in geval er sprake is van samenloop van vergunningen op verschillende bestuursniveaus. Dit is het geval bij grote bedrijven. De Wabo staat integratie van wettelijke stelsels voor en dus ook het verbeteren van de dienstverlening en het bevorderen van samenhangende beoordeling. De Wabo zal leiden tot een besluit is de mening van de regering. Zij stelt voorts dat coördinatie in feite alleen zorgt voor afstemming van verschillende besluiten en dat de Wabo voor harmonisatie zorgt van indieningvereisten.

Flexibiliteit

De regering heeft naar aanleiding van het commentaar van de Tweede Kamer niet veel wijzigingen doorgevoerd. De meest belangrijke wijziging is dat de fasering van de omgevingsvergunning flexibeler is gemaakt. Dit ter bevordering van de efficiëntie voor bedrijven en burgers. Deze wijziging is doorgevoerd als resultaat van de opmerkingen in de proefprojecten en de opmerkingen van de koepelorganisaties van bedrijven. Andere wijzigingen waren technisch van aard, zoals verbetering van fouten.

De systematiek van fasering is dus flexibeler gemaakt. In dit nieuwe systeem wordt de aanvrager vrijgelaten in het bepalen van welke activiteiten in welke fase worden beoordeeld. Bijvoorbeeld bij milieu- en bouwactiviteiten. De milieuaspecten van een project zijn voldoende concreet uitgewerkt voor het indienen van een aanvraag. Echter, de bouwaspecten van het project zijn nog in ontwikkeling en wellicht afhankelijk van de precieze inhoud van het besluit over de milieuaspecten. Milieubelemmingen kunnen van invloed zijn op de wijze waarop een inrichting wordt gebouwd. Het kan dan in die situatie kosten- en werkbesparend zijn om eerst een besluit over de milieuaspecten te verkrijgen, alvorens de aanvraag wordt uitgewerkt en ingediend over de bouwaspecten van het project.

2008

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel beoordeeld en een voorlopig verslag uitgebracht. De regering heeft tot op heden nog geen Memorie van Antwoord gepresenteerd.

B. Het parlement

2004

De Tweede Kamer kan zich goed vinden in de doelstellingen van de omgevingsvergunning gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving, vermindering van de administratieve lasten en het schrappen van onnodige regels. Tevens zijn kritische vragen gesteld hoe de voorstellen concreet zullen uitpakken en of deze daadwerkelijk zullen bijdragen aan de genoemde doelstellingen. De voorstellen die nu voorliggen, lijken vooralsnog een papieren exercitie. De Tweede Kamer is bevreesd dat niet alleen regels worden geschrapt, maar dat daarmee ook wordt getornd aan bestaande normen en daarmee het beschermingsniveau van het milieu. Kamerbreed zijn overigens vraagtekens gesteld bij het voorstel voor één integrale VROM-vergunning. Gezien de complexiteit van de opzet en de uitvoering van de omgevingsvergunning lijkt dit weinig realistisch. Bovendien is de Tweede Kamer waakzaam voor het feit dat deregulering op rijksniveau zal resulteren in meer regels op provinciaal en gemeentelijk niveau.

2007

De Tweede Kamer heeft de eindrapportage van de proefprojecten ontvangen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de eindrapportage en het wetsvoorstel onder de loep genomen. Uit de nota blijkt dat de Tweede Kamer sceptisch is over de omgevingsvergunning en zich afvraagt of de beloofde vereenvoudiging in het vergunningenproces wel gehaald gaat worden. Daarnaast hebben zij, in navolging van de VNG, aangegeven dat een coördinatieregeling wellicht makkelijker en sneller is. Ook zijn er vragen gesteld over de bevoegdhedenverdeling en de eventuele strijd met de Grondwet. Eveneens heeft de Tweede Kamer twijfels over het feit of de bedrijven wel zitten te wachten op een omgevingsvergunning. Daarbij wordt gesteld dat bedrijven wellicht de omgevingsvergunning toch veelal gaan opknippen in deelvergunningen. Ten slotte ziet de Tweede kamer de bestuurlijke lasten enorm stijgen waarmee de daling van de administratieve lasten teniet wordt gedaan. Zij vraagt zich dan ook af wat de winst is van een dergelijk wetsvoorstel.

De Tweede Kamer heeft na antwoorden van de regering en aanpassingen in het wetsvoorstel ingestemd met doorzending van het voorstel naar de Eerste Kamer. De regering heeft de Kamer toegezegd zorgvuldigheid te betrachten door middel van een goed werkend front- en backoffice en compensatie af te spreken met de provincies en gemeenten voor de toenemende bestuurslasten. De Tweede Kamer blijft de doelstellingen onderschrijven, namelijk het verminderen van de administratieve lasten, het verbeteren en optimaliseren van de dienstverlening van de overheid, het versnellen van de vergunningprocedures, het terugdringen van de bureaucratie en regelgeving en een duidelijke servicegerichtheid.

2008

De Eerste Kamer onderschrijft eveneens de doelstellingen van het wetsvoorstel. In 2008 heeft de Eerste Kamer een voorlopig verslag gepubliceerd over het wetsvoorstel. Daarin geeft de Eerste Kamer veel kritiek en een alternatief voorstel. Als eerste worden de belangrijkste opmerkingen verwoord en dan het voorstel.

Hoge ambitie

De Eerste Kamer is van mening dat de regering niet alleen kiest voor de introductie van de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau, maar zij betreft daar ook direct de vergunningverlening van provincie en het Rijk bij. Gevolg is dat het doel van deze wet echter met behulp van een uiterst complexe regelgeving en uitvoeringsafspraken moet worden bereikt. Een dergelijk brede aanpak stelt hoge eisen aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving. De regering formuleert zeer hoge ambities in het voorstel. De Eerste Kamer heeft daar geen moeite mee, mits kwaliteit van wetgeving en uitvoerbaarheid gegarandeerd zijn. In dit verband is de noodzaak van integrale planvorming, integrale procesgang, een goed op elkaar afgestemd besluitvormingsproces en de waarborging van een evenwichtige en inzichtelijke belangenafweging van belang. Daaraan wordt door de regering toegevoegd, dat de doelen op alle drie de bestuursniveaus tegelijk moeten worden bereikt om de wet effectief te laten werken. Logisch gevolg van dit alles is de spanning tussen hoge ambities en de weerbarstige bestuurspraktijk. In die bestuurspraktijk (zie de proefprojecten) heeft de Eerste Kamer de komst van een compleet "convenantencircus" om uitvoering mogelijk te maken al vernomen. De Raad van State is in zijn advies uitvoerig en kritisch ingegaan op de hoofdlijnen van de Wabo. De regering heeft deze kritiek weliswaar gepareerd, maar legt de geschetste waarschuwingen terzijde. Het wetsvoorstel is dus, volgens de Eerste Kamer, een wel heel zwaar middel om tamelijk beperkte doelen te bereiken.

Coördinatie en Grondwet

De Eerste Kamer is het met de Raad van State eens dat de integrale benadering van de regering nadrukkelijk afwijkt van andere formele wetgeving, juist ook wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Bij de wet ruimtelijke ordening, de waterwet en in het bijzonder het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met coördinatie van samenhangende besluiten wordt door de regering welbewust en weloverwogen ingezet op coördinatieregelingen.

Voor wat betreft de toetsing aan de Grondwet kan gesteld worden dat het wetsvoorstel kiest voor afwijkende bestuurlijke spelregels. De regering, parlement, IPO en de VNG hebben veel aandacht besteed aan de interbestuurlijke verhoudingen, vanwege de insteek om te komen tot meer transparantie en betrouwbaarheid van het overheidshandelen. De Raad van State heeft in haar advies d.d. 20 oktober 2006 op het gebied van spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen gesteld dat gewaakt moet worden voor de toenemende centralisatie en hiërarchisch denken en doen van de centrale overheid. De afspraken over voornoemde verhoudingen zijn vastgelegd in de in 2004 verschenen: "Code Interbestuurlijke Verhoudingen". Van deze Code wijkt het wetsvoorstel Wabo af.

De Eerste Kamer veronderstelt verder dat de beoogde omgevingsvergunning in de huidige bestuurspraktijk voor meer dan 95% betrekking heeft op de taken en bevoegdheden met betrekking tot vergunningverlening door gemeentebesturen. Vaak gaat het om één aspect van de fysieke leefomgeving welke een vergunning nodig heeft. Het wetsvoorstel is een complex en ondoorzichtig geheel van regels en voorschriften. Er zijn vier bestuurslagen bij betrokken (Rijk, provincie, waterschap en gemeente) waardoor veel tijd, energie en wellicht prestige in een goede afstemming zal komen te zitten. In dit verband wordt verwezen naar de uitvoerige en ingewikkelde regelingen over coördinatie tussen de bestuurslagen, de kostenverdeling, de onderlinge advisering, het toezicht, de handhaving en de uitvoeringsparagraaf van het

wetsvoorstel. De Eerste Kamer wijst de regering erop dat een omgevingsvergunning die zo complex is en waarbij zij teveel tegelijkertijd wenst te bereiken, het gevaar ontstaat om in strijd met de Grondwet te handelen zeer groot is.

Hoofdstuk 7 van de Grondwet (Gw) bevat namelijk artikelen over de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Uitgangspunt van de Grondwet is dat provincie en gemeenten beschikken over autonome taken en bevoegdheden (artikel 124 van de Grondwet). Artikel 107, tweede lid Grondwet bepaalt dat de wet algemene regels van bestuursrecht kan vaststellen. Dit artikellid staat delegatie toe. Het betekent dat de formele wetgever de hoofdregels dient vast te stellen, maar dat er tevens ruimte moet blijven bestaan voor decentrale overheden om nadere regelingen te treffen. Decentrale overheden zijn in beginsel vrij dergelijke regelingen te treffen, mits dat niet in strijd komt met de hogere regeling. Beide artikelen, bezien in onderlinge samenhang, geven aan in welke mate en omvang decentrale overheden beschikken over autonome bevoegdheden. Verder geeft artikel 128 Gw aan dat genoemde bevoegdheden slechts door de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten mogen worden toegekend aan andere organen dan die genoemd zijn in artikel 125 Gw. De formele wetgever is hier dus niet bevoegd (TK, 2006/2007, 30844).

Ten slotte stelt artikel 132, vijfde lid Gw dat interventie van de formele wetgever ten aanzien van autonome taken slechts kan geschieden bij ad hoc wet in formele zin aangaande een ernstig incident (bestuurlijke crisis) (Akkermans/Koekkoek, 2000).

In het licht van voornoemde artikelen staat het wetsvoorstel Wabo, met daarin geregeld dat de bevoegdheden van gemeente naar provincie gaat, op gespannen voet met de Grondwet (Teunissen, 2007).

Burger centraal

Het voorstel stelt de burger centraal. Dienstverlening door de overheid aan de burger en het bedrijfsleven staat voorop. Door de introductie van de omgevingsvergunning wordt het mogelijk om tot één loket, één aanvraagformulier en één bevoegd gezag te komen. Tevens is door de regering het doel gesteld om tot één procedure van bezwaar en beroep te komen en er dient sprake te zijn van één handhavend bestuursorgaan. De regering geeft aan dat zowel omgevingsloket (frontoffice) als de organisatie achter dat loket (backoffice) op orde moeten zijn. Daarbij betreft de regering ook alle bestuursorganen en de rechterlijke macht.

Dit wensbeeld is, gezien de proefprojecten, thans geen gangbare praktijk bij gemeenten, provincies en het Rijk. Het betreft een procedurewet wat nogal veel zal vergen van vooral de gemeenten die in hoofdzaak belast zullen worden met de voorbereiding en afhandeling van de omgevingsvergunning. De voorstellen hebben betrekking op procedures die zullen moeten leiden tot één front office. Echter, de "achterkant" van deze frontoffice wordt niet geregeld en juist daar ligt, volgend de Eerste Kamer, de kwetsbaarheid van het voorstel. Adequate regelgeving betreffende de uitvoering is van wezenlijk belang voor een goede implementatie van de omgevingsvergunning. Kortom: De Eerste Kamer spreekt van symboolpolitiek. Waarschijnlijk is er slechts sprake van een nieuwe verpakking aan de voorzijde van het loket en geen efficiëntere vergunningverlening.

Belangenbescherming

De Eerste Kamer wijst net als de Raad van State op de betekenis en reikwijdte van het “specialiteitsbeginsel” dat tot het wezen van het rechtsstatelijke bestuur hoort (Donner, 1987). In essentie gaat het om de vraag hoe de voorgestelde overstap van individuele vergunning naar omgevingsvergunning zich verhoudt tot de bescherming van belangen van natuur, landschap, woon- en leefomgeving en burger. Het specialiteitsbeginsel beoogt deze specifieke belangen te beschermen (Schlössels, 2006). De regering stelt dat de Wabo geen verandering brengt in het niveau van de bescherming van de betrokken belangen. Echter, in de huidige situatie van de verlening van vergunningen wordt voor elk wettelijk doel het daarmee samenhangende belang beschermd. In de omgevingsvergunning wordt het toetsingskader gevormd door “een optelsom van de diverse toetsingskaders en toestemmingsstelsels die in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd”. Hierbij kan afgevraagd worden of de specifieke belangen, zoals het behoud van een monument, niet ondergesneeuwd raken bij deze “optelsom”.

Silencio positivo

De silencio positivo leidt tot veel onduidelijkheid voor bestuur en burger. Het betreft een besluit dat niet voldoet aan alle gangbare eisen van inhoud, procedure en vormvereiste en berust niet op een deugdelijke afweging van belangen. Het wetsvoorstel spreekt alleen nog maar over indienen van zienswijzen door belanghebbenden. Dit moet een vergissing zijn. Het is van belang dat veel betrokkenen (“een ieder”) zal worden gehoord. De belangen kunnen dan veel beter worden afgewogen waardoor de besluitvorming ook beter wordt.

Europa

Over Europa en de internationale aspecten is de regering in het wetsvoorstel niet erg transparant. Het Europese recht heeft steeds meer doorwerking in het Nederlandse recht. Vooral belangrijke onderdelen van het omgevingsrecht zoals geïntroduceerd door dit wetsvoorstel wordt in hoge mate beïnvloed door het Europese recht. Meer aandacht door de regering voor de Europese dimensie is belangrijk daar meer aan de orde is dan alleen de IPPC-richtlijn, de ontwerp-diensten richtlijn, de habitat- en vogelrichtlijn, de emissiehandelrichtlijn, de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn en de m.e.r.-richtlijn. Naast deze richtlijnen heeft Nederland te maken met jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze uitspraken hebben doorwerking in de Nederlandse wetgeving. Gemeenten hebben ondersteuning nodig bij de Europeesrechtelijke doorwerking, waar de regering meer aandacht aan moet besteden. De Eerste Kamer vindt dat de kwetsbaarheid van het wetsvoorstel nog eens extra wordt onderstreept door het feit dat, zoals de regering zelf ook aangeeft (Mvt, p.67), in geen enkel land in de EU sprake is van integratie van wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Alternatief voorstel Eerste Kamer

Wetgeving in Nederland is lastig in een complexe samenleving, maar dient toch van hoge kwaliteit te zijn. De uitvoerbaarheid van wetgeving stelt bovendien hoge eisen aan de wetgever. Voorkomen dient te worden dat wetgeving onnodig complex wordt gemaakt en tot spanningen leidt tussen bestuursorganen. Dat is niet in het belang van burgers en bedrijven die snel een vergunning willen.

De Eerste Kamer wil hetzelfde doel bereiken met het alternatief van een wettelijke regeling op het gebied van integratie van de gemeentelijke vergunningen. Het gaat om één geïntegreerde gemeentevergunning (omgevingsvergunning), namelijk het stellen van afhandelings- en beslistermijnen en samenvoegen van de vele vergunningen op gemeentelijk niveau. Voor de gevallen dat andere dan gemeentelijke vergunningen nodig zijn, wordt een beroep gedaan op de Wet samenhangende besluiten Awb (zie wetsvoorstel 30980 en TK, 2006/2007, 30844).

Het model wat de Eerste Kamer voorstaat, is een samenwerking met andere (provinciale/rijksorganisaties) zoals die plaatsvindt in het Rijnmond gebied in de DCMR. Dit orgaan heeft deskundige medewerkers, is kritische gesprekspartner voor het bedrijfsleven, maar ook voor non-gouvernementele organisaties (NGO's). De DCMR heeft kennis en kunde om enerzijds de belangen van de burger goed af te kunnen wegen tegen de belangen van o.a. bedrijfsleven en is anderzijds een inhoudelijk sterke vergunningverlener. Voor Nederland staat de DCMR model. Hun kennis is van dusdanig niveau dat zij ook buiten Nederland in een enkel geval om advies gevraagd worden. Deze organisatie (in het leven geroepen door de grote gemeenten in het Rijnmond gebied) heeft een sterke positie verworven. De kracht van de DCMR ligt in het draagvlak bij de burger en het bedrijfsleven (TK, 2006/2007, 30844).

Voor 95% van de gevallen (gemeentelijke vergunningen) biedt deze aanpak een uitstekende oplossing en zijn gemeenten en regio's in staat de omslag van reguliere vergunningverlening naar omgevingsvergunning te maken. Hierbij worden zij niet gehinderd door eindeloze afstemmingsprocedures en toezichtrelaties tot provincie en Rijk. Als voorbeeld wordt Moerdijk genoemd waar al vele jaren de vergunningverlening prima verloopt en het proefproject succesvol is (TK, 2006/2007, 30844).

Voor de overblijvende 5% van de gevallen (6000 installaties) die gemiddeld per jaar vergunningen nodig hebben van provincie en/of het Rijk stelt de Eerste Kamer het volgende voor. De vergunningverlening van 4900 installaties onder te brengen bij de (grote) gemeenten. De rest, 1100 zgn. IPPC-inrichtingen, te laten vergunnen door de provincie. Voor bedrijven ontstaat één loket en één procedure. Om de kwaliteit van de vergunningverlening te waarborgen wordt voorgesteld om kwaliteitsnormen voor gemeenten vast te leggen. De provincie kan hierop de reguliere vorm van toezicht uitoefenen.

Conclusie van de Eerste Kamer is dat het zeer effectief is om aan te sturen op het opzetten van een gemeentelijke omgevingsdienst (of bij samenwerking een regionale omgevingsdienst). Deze moet dan integraal verantwoordelijk worden voor de uitvoering van deze wet inclusief "de grote vergunningen" voor (4900) installaties. De kracht van het voorstel is de eenvoud, praktische uitvoering, aansluiting bij bestaande praktijk en het voorstel is in overeenstemming met de Grondwet (TK, 2006/2007, 30844).

C. Bestuursorganen

De meningen van de bestuursorganen zijn door de koepelorganisaties ingebracht (zie verder onder D1).

D1. Belangengroepen

2005

Naar aanleiding van het voorontwerp hebben de koepelorganisaties kritieken geleverd waardoor het wetsvoorstel verbeterd is. De VNG en het UvW zijn niet voor integratie maar opteren voor de coördinatie van stelsels. Dit is eenvoudiger en sneller.

2006

Van den Broek (senior adviseur Omgevingsrecht en Internationale Omgevingszaken van het VNO-NCW) geeft aan dat het in stand houden van overbodige vergunningen en regelingen ook een risico is (Van de Wiel, 2006). Hij bedoelt hiermee dat de kans bestaat dat regelingen die onder de omgevingsvergunning vallen niet langer kritisch tegen het licht worden gehouden. Als voorbeeld noemt hij de kapvergunning. Hij kan zich best een land voorstellen zonder kapvergunning. Een kapvergunning is volgens Van den Broek misschien nodig om beeldbepalende bomen te beschermen. Hij stelt dan voor een kapvergunning voor deze specifieke gevallen, niet een algemene kapvergunning zoals die nu geldt.

2007

Belangrijk is bij de afstemming van voorschriften volgens Van den Broek dat gekeken wordt naar de gevolgen van een bedrijf voor het milieu in zijn geheel. Dat is veel meer in lijn met de IPPC-richtlijn van de EU. Die richtlijn staat ook toe dat soms wat meer energie wordt gebruikt om emissies te voorkomen (Van de Wiel, 2007).

Uit een overleg tussen bedrijfsleven (vereniging van ruim 115.000 Nederlandse ondernemingen (VNO-NCW), de brancheorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), Bouwend Nederland (vereniging van circa 5000 bouw- en infrabedrijven) en enkele afzonderlijke bedrijven) en bevoegde overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en VROM) heeft de regering in april 2007 begrepen dat het bedrijfsleven zo snel mogelijk gebruik wil maken van de Wabo en dat zij met een enkele uitzondering de vergunningen in één keer kan en ook wil aanvragen.

Het voorstel van de Eerste Kamer sluit aan bij het voorstel van de VNG en Michiels. De VNG staat coördinatie voor maar geen integratie, terwijl de Eerste Kamer en Michiels uiteindelijk wel willen doorgroeien naar integratie. Eerst integratie bij de gemeentelijke vergunningen en dan naar totale integratie als het backoffice goed is geregeld. Het is geleidelijk maar doordacht en geeft alle partijen de gelegenheid om de organisaties daar op aan te passen. Het hogere doel is om de Europese Unie te laten zien dat zij haar regelgeving daarop moet aanpassen. De VNG heeft na gesprekken met de regering en het IPO haar meeste bezwaren opzij gelegd en is nu aan het werk om haar leden te helpen bij de voorbereidingen voor de implementatie van de omgevingsvergunning. Zij blijft echter bij haar standpunt dat coördinatie de beste oplossing is.

D2. Belangengroepen

2006

Bij het beoordelen van de effectiviteit stelt Robesin (juridisch beleidsmedewerker bij de Stichting Natuur en Milieu) (2006) vast dat de regering steeds benadrukt dat het bestaande beschermingsniveau gehandhaafd blijft. De geldende toetsingscriteria worden niet gewijzigd. Volgens Robesin (2006) vloeit bescherming echter niet rechtstreeks voort uit de toetsingskaders. De wijze van uitvoering en handhaving is eveneens van groot belang hierbij. Zij is van mening dat het verlenen van een goede omgevingsvergunning valt of staat met de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en deskundigheid. Zij doelt hierbij op het gegeven dat het bevoegd gezag voorschriften moet verbinden aan de omgevingsvergunning en dat het bestuursorgaan de voorschriften op elkaar moet afstemmen. Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag te maken krijgt met 'gelijkwaardige' voorschriften uit verschillende

wetten. Verder is het mogelijk dat er sprake is van tegenstrijdige voorschriften. Hoe wordt dit opgelost? Belangrijk is om tegenstrijdige of gelijkwaardige voorschriften in een vergunning te voorkomen.

Winsemius (1986) is van mening dat de resultaten van overheidsbeleid moeilijk meetbaar zijn. Dit komt doordat deze zich moeilijk in geld laten uitdrukken en door de complexiteit van de omgeving waarin het beleid zich afspeelt. Net als de sociale kosten genoemd door Mintzberg (2004). Het beoordelen van de kwaliteit van vergunningen, voldoende capaciteit en deskundigheid zijn variabelen die niet tastbaar zijn en worden door de managers als 'externe aangelegenheden' gezien. Robesin is bezorgd dat het bevoegd gezag bij het stellen van voorschriften tot een zodanige 'afstemming' komt, dat een, door één van die toetsingskaders te beschermen, belang het onderspit delft.

Algemene regels

Om de effectiviteit verder te kunnen inschatten, is de context van de wet van belang. Robesin (2006) doelt hiermee op de vergaande consequenties van de algemene regels. Vanaf 1 januari 2008 vallen veel bedrijven onder algemene (milieu)regels en in de toekomst zullen dat er alleen maar meer worden. Het streven is alle bedrijven, behalve de IPPC-bedrijven, er onder te brengen.

In het huidige recht en ook met de inwerkingtreding van de algemene regels per 1 januari 2008 is de coördinatieregeling alleen van toepassing tussen een milieu- en bouwvergunning. Dit betekent dat een bouwvergunning alleen verleend mag worden als tegen het ontwerp van de milieuvergunning na verstrijking van de publicatietermijn geen zienswijzen zijn ingediend. Afstemming door overheden is voor de vergunningen van belang. Coördinatie en afstemming tussen milieu en ruimtelijke ordening is niet aan de orde bij algemene regels. Voor deze omissie zal een oplossing komen in de invoeringswet. De meldingen in het kader van de algemene regels moeten gelijktijdig met de aanvraag voor een vergunning bij hetzelfde loket ingediend te worden. Als voorbeeld wordt gesteld: een omgevingsvergunning voor het bouwen die samenloopt met een meldingsverplichting. Het doen van een melding is in dergelijke gevallen een van de indieningvereisten voor de aanvraag van een vergunning (gelijktijdige indiening). Als er sprake is van samenloop (bouwen van een gebouw en oprichten van een milieu-inrichting) zal de aanvraag van de omgevingsvergunning buiten behandeling moeten worden gelaten indien niet gelijktijdig is gemeld. Dit bevordert volgens de regering de naleving van de meldingsverplichting. Indien er sprake is van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van het bedrijf waarvoor de algemene regels gelden, zullen de procedures van de omgevingsvergunning van toepassing zijn (reguliere procedure van 8 weken bij maatwerkvoorschriften op verzoek). Het maatwerkvoorschrift wordt neergelegd in een afzonderlijke beschikking. Tussen de maatwerkvoorschriften en de voorschriften van de omgevingsvergunning zal afstemming moeten zijn (Robesin, 2006).

2007

Nuss (de directeur van de Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers, verder te noemen: de directeur van de NVB) is blij met één overheidsloket waardoor het langsgaan bij verschillende loketten niet meer aan de orde is. Daarnaast verwacht de directeur van de NVB dat door de omgevingsvergunning het proces gestroomlijnd is en dat de vergunningen sneller worden verleend. Op papier wordt het volgens de directeur van de NVB zeker simpeler. De grote winst is voor de NVB te vinden in de kortere duur van de procedures (Nuss, 2007). De directeur van de NVB stelt verder dat ontwikkelaars geen enkele behoefte

hebben aan een omgevingsvergunning. Zij vragen namelijk nooit vergunningen of ontheffingen in één keer aan. Dit heeft alles te maken met het feit dat het bouwproces in fases is opgedeeld en door een ontwikkelaar als zodanig ook achtereenvolgens worden afgewerkt. Ook de proefprojecten die zijn uitgevoerd laten zien dat de omgevingsvergunning bij complexe projecten niet werkt. In de praktijk zal de ontwikkelaar het instrument alleen maar voor de deelvergunningen gebruiken en niet voor de integrale vergunningaanvraag (Nuss, 2007).

De omgevingsvergunning is volgens de directeur van de NVB volstrekt overbodig omdat er al een coördinatierегeling voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening bestaat, sinds 1 februari 2006. Deze maakt immers de bundeling van verschillende vergunningaanvragen tot één procedure nu al mogelijk.

De regeling is namelijk veel eenvoudiger en een stuk sneller en de betrokkenen uit de praktijk reageren enthousiast. De reden dat gemeenten de coördinatierегeling vooralsnog weinig toepassen heeft te maken met onbekendheid (Nuss, 2007).

De kosten voor het bedrijfsleven kunnen toenemen omdat in het havengebied de processen zeer complex zijn. Asselbergs (directeur van Deltalinqs: belangbehartiger van ruim 600 haven- en industriebedrijven in het havengebied van Rotterdam) is niet zeker dat de voorgestelde lastenvermindering voor het bedrijfsleven daadwerkelijk gehaald zal worden (Burkhard, 2007).

Hij vindt het beeld dat straks een bedrijf alles bij één generalist achter één overheidsloket kan afgeven en dat het bedrijf dan klaar is, te eenvoudig. Achter dat ene overheidsloket zijn nog steeds dezelfde specialisten werkzaam met dezelfde specialistische informatie (Burkhard, 2007).

Voorts heeft Asselbergs kritiek op het feit dat er geen directe samenhang is tussen milieuvergunningen en de watervergunningen van Rijkswaterstaat. Bedrijven moeten vaak afwegingen maken waarin zowel omgeving en milieu als water een grote rol spelen, waarbij de verschillende overheden verschillende visies hebben. Een voorbeeld hierbij is het koelproces. Koelen kan met water of met lucht. Wanneer een bedrijf kiest voor het koelen met water, dan krijgt het bedrijf te maken met hoeveelheden water die op het oppervlaktewater moeten worden geloosd. Hiervoor moet een vergunning worden aangevraagd bij Rijkswaterstaat. Het geloosde water mag bijvoorbeeld niet te warm zijn. Een andere manier om te koelen is met lucht. Dit maakt echter meer lawaai. Als het bedrijf hiervoor kiest kan het te maken krijgen met geluidsoverlast voor een bewoond gebied. Met andere woorden, de situatie kan ontstaan dat Rijkswaterstaat adviseert 'te koelen met lucht', terwijl de andere partij – in dit geval de milieudienst – adviseert om te koelen met water. Dit is onacceptabel. Een bedrijf moet een eensluidend advies krijgen zodat het weet waaraan het toe is (Burkhard, 2007). Bij de omgevingsvergunning wordt in zijn visie te weinig rekening gehouden met innovaties bij bedrijven. Zij moeten middels dat instrument de ruimte krijgen om ook daadwerkelijk de innovatie operationeel te maken (Burkhard, 2007).

E. Bedrijven/instellingen

2004

Van Buuren (2004) (lid van de Raad van State) heeft de brede VROM-vergunning een onbereikbaar ideaal genoemd.

2006

De Wabo is, volgens Michiels (Hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg) en Uylenburg (Hoogleraar Milieurecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Centrum voor Milieurecht), een eerste stap in een proces dat gericht is op inhoudelijke vereenvoudiging van het omgevingsrecht. De burger en de ondernemer kunnen straks met maar één uniforme vergunningsprocedure te maken krijgen. Daarnaast zal het wetsvoorstel voor een betere samenwerking zorgen binnen en tussen overheden. Het merendeel van de aanvragen zijn enkelvoudig. In enkele gevallen waar het om complexe activiteiten gaat, zal de uitgebreide procedure moeten worden toegepast. Dat betekent voor de burger en de ondernemer dat het indienen van de aanvragen in een aantal gevallen op een andere wijze geschiedt (indienen via de computer) en iets overzichtelijker zal zijn (twee beslistermijnen). In de praktijk zal geen sprake zijn van een eenvoudiger stelsel (Michiels, 2006 en Uylenburg, 2007). De winst moet dus, stelt Michiels, door een ieder gezocht worden in vereenvoudiging van complexe aanvragen. Hierbij kan sprake zijn van deelvergunningen. De aanvrager kan soms niet anders, maar het doel (alles in één keer) wordt daarmee niet bereikt. Daarbij is het voor een aanvrager nog steeds mogelijk een gefaseerde vergunning aan te vragen. Er wordt weliswaar een vergunning afgegeven maar tegen de twee besluiten in respectievelijk de eerste en tweede fase staan rechtsbeschermingsprocedures open (Michiels, 2006). Uylenburg sluit zich hierbij aan en wijst voorts op de begrenzing 'onlosmakelijk verbonden activiteiten'. Deze begrenzing zal veel vragen oproepen en leiden tot jurisprudentie. Meer ingewikkelde procedures en begrippen die kunnen leiden tot meer werk bij de rechtspraak. Achter het loket wordt het met alle specialisten er ook niet eenvoudiger op. Zij moeten meer gaan afstemmen.

Michiels is van mening dat er wel bestaande regels zullen vervallen, maar dat er ook een flinke wet bijkomt (Michiels, 2006).

Van Gestel (2006) denkt dat in de praktijk het erop neer komt dat burgers zelf vooral extra alert moeten zijn en tijdig moeten 'piepen' dat er wat mis is, om het bevoegde gezag tot actie te bewegen voordat het kwaad is geschied. Dit geldt ook voor het van rechtswege verlenen van de omgevingsvergunning. De burger wordt in een 'waakhondfunctie' gedwongen, waarbij het procesrechtelijk ook nog eens lastig is om te moeten ageren tegen een besluit tot vergunningverlening dat niet gemotiveerd wordt. Bij de verlening van een milieuvergunning als omgevingsvergunning is dit niet aan de orde (Van Gestel, 2006).

Bij de afweging van de Wabo is volgens Van Gestel (2006) niet de moeite genomen om te kijken naar buitenlandse ervaringen. Indien dit wel was gedaan, was namelijk duidelijk geworden dat van integratie van wetgeving en vergunningverlening op het terrein van natuur, milieu en ruimtelijke ordening in omliggende landen nog maar in beperkte mate sprake is. Inhoudelijke integratie is zowel in Duitsland als Zweden nog ver te zoeken.

Nederland wil met de Wabo de fysieke leefomgeving beschermen. De Europese wetgeving is gericht op het ad hoc aanpakken van milieuproblemen (Vedder, 2006) en dus niet gericht op het beschermen van de omgeving in zijn geheel.

2007

De Wabo heeft, volgens Michiels, een positief neveneffect op de kwaliteit van de dienstverlening (Burkhard, 2007).

Michiels (Burkhard, 2007) stelt eveneens, in navolging van Van Gestel, dat Europa in sectoren werkt waardoor Nederland ernstige problemen gaat krijgen bij de afstemming tussen onze regels met de Europese regels die nou juist afzonderlijke toetsing vereisen.

Uylenburg ziet zeker een kans voor het afstemmen van vergunningvoorschriften. Indien alle deelaspecten tegelijk aan de orde komen, kan soms door een andere aanpak van een project voorkomen worden dat bepaalde negatieve gevolgen ontstaan. Als voorbeeld wordt door haar genoemd dat de milieuvorzieningen op een bouwkundige acceptabele wijze kunnen worden voorgeschreven. Voorts wordt geconstateerd dat het bevoegde gezag in aanraking komt met aspecten van een project die anders buiten het blikveld blijven. Bijvoorbeeld de bescherming van de natuurwaarden (Uylenburg, 2007).

Uylenburg (2007) beschrijft dat het wetsvoorstel niet is opgebouwd vanuit de positie van de burger, maar vanuit de organisatie van de overheid. Ook beschrijft zij dat de omgevingsvergunning de positie van de burger beoogt te vereenvoudigen, maar dat is dan wel de 'ondernemende burger'. De burger die een project of activiteit wil starten. De positie van derden, diegenen die willen opkomen tegen de activiteit, omdat zij daar hinder van denken te ondervinden, is duidelijk niet het uitgangspunt van het wetsvoorstel.

De Raad van State (*Kamerstukken II 2006/07, 30844*) heeft het als volgt verwoord:

'Het gezichtspunt van de aanvrager van een of meer vergunningen vormt een honorabel uitgangspunt ("de burger centraal"). Dat zich in de praktijk problemen voordoen, kan als vaststaand worden aangenomen. Maar noch uit de toelichting noch uit eerdere Kamerstukken blijkt hoe groot het probleem is waar het om gaat en of de betrokken aanvragers de problemen op dezelfde wijze ervaren.

Op aandringen van de Raad van State is aan de Wabo een tweetal artikelen toegevoegd, waarin de mogelijkheid wordt opgenomen om de vergunning ambtshalve of op verzoek te wijzigen of in te trekken. Dit geldt alleen als er ernstige gevolgen voor het milieu kunnen optreden. De bedoeling van deze waarborg is om derdebelanghebbenden, zoals bewoners, extra bescherming te bieden.

Smits & Rayer (adviseurs bij de Arena Consulting Group) stellen dat de proefprojecten voorts hebben aangetoond dat de lasten voor de aanvrager afnemen. Bovendien laten de projecten zien dat de Wabo op zichzelf ook goed organiseerbaar is. Naast wettelijke veranderingen (nieuwe Woningwet, de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet samenhangende besluiten, de Algemene wet bestuursrecht en de Activiteiten-AMvB) zijn er ook veranderende bestuurlijke opvattingen over publieke dienstverlening en organisatie van het overheidsloket. Vooral bij gemeenten gaat men over van 'aangeven wat niet mag' naar 'meedenken wat mogelijk is'. Het gaat daarbij over de herinrichting van werkprocessen, de organisatie in zijn geheel en het kritisch kijken naar de competenties van de betrokken contactambtenaren. Verder zijn technologische ontwikkelingen onontbeerlijk voor het succes van de omgevingsvergunning (Smits & Rayer, 2007).

De proefprojecten laten zien dat het probleem meer zit in de wijze waarop onder meer gemeenten de werkprocessen hebben georganiseerd en in de competentie van medewerkers, dan in de fragmentatie van de huidige regelgeving. Met andere woorden, het 'Wabo-probleem' is meer een organisatorisch probleem dan een juridisch probleem (Smits & Rayer, 2007). Het beeld is dat de Wabo op zichzelf geen

garantie biedt voor een verlaging van de administratieve lasten of een betere dienstverlening. Het succes van de Wabo hangt meer af van de wijze waarop instanties binnen de context van de Wabo de vergunningverlening en handhaving zullen invullen (Smits & Rayer, 2007).

In het Rijnmondgebied met veel grote industrieterreinen gaat de bevoegdheid voor bouwvergunningen over van de gemeente naar de provincie. De leges voor deze vergunningen gaan dus ook naar de provincie. Een gevoelig punt, omdat de legesinkomsten mede een dekkingsbron zijn voor de kosten die worden gemaakt bij het toezicht en handhaving van de lichtere bedrijvigheid. Daarvoor is geen compensatie in de Wabo geregeld (Smits & Rayer, 2007). De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en de Unie van Waterschappen (UvW) zijn negatief gestemd, want de samenloop van toestemmingsvereisten heeft maar betrekking op een relatief klein deel van de vergunningen (5% om precies te zijn). Het aantal neemt bovendien af doordat een fors deel van de milieuvergunningen de komende jaren wordt vervangen door algemene regels (per 1 januari 2008 treedt de Activiteiten AMvB in werking) (Smits & Rayer 2007). Gebruiksmeldingen voor brandveiligheid vervangen gebruiksvergunningen, bouw- en sloopactiviteiten worden steeds minder vergunningplichtig en activiteiten die in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn opgenomen kunnen steeds vaker met meldingen worden afgedaan. Wat resteert zijn vooral vergunningsituaties bij grote bedrijven en complexe projecten, waar ook nu al vaak afstemming plaatsvindt (Smits & Rayer, 2007). Het voorstel in de Wabo om ingeval de provincie nu bevoegd gezag is voor milieu, de provincie straks ook bevoegd gezag te laten zijn voor de huidige bouwvergunning, vindt al helemaal geen genade. Het is prima mogelijk om hetzelfde te bereiken met een coördinatieregeling, aldus de VNG (Smits & Rayer 2007).

De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en de Unie van Waterschappen zijn negatief gestemd, want de Wabo werkt (vooral voor de overheid) kostenverhogend (Smits & Rayer, 2007). Voor gemeenten zit er door de benodigde aanpassing van werkprocessen en het ontwerpen van een ICT-infrastructuur een zo hoog kostenplaatje aan, dat de vraag is of het rendement daar tegen op weegt (De Kruif, 2007). De Kruif is het met gemeenten eens dat VROM mee moet betalen aan de kosten van gemeenten betreffende de inrichting van een helpdesk, een digitaal loket en de implementatie in de gemeentelijke organisatie. Gemeenten worden namelijk geconfronteerd met wetgeving waarvoor zij het instrumentarium niet bezitten om uit te voeren.

Op de website van het blad Building Business staat beschreven door De Kruif (senior adviseur grondbeleid bij het adviesbureau Metrum) dat een groot aantal gemeenten in de praktijk met de omgevingsvergunning heeft gewerkt en dat deze gemeenten grote vraagtekens zetten of de doelstellingen van de wet, te weten het verbeteren van de dienstverlening, verlagen van de administratieve lasten, versoepelen en transparanter maken van procedures, kunnen worden gehaald (De Kruif, 2007). Bij grote projecten is daarnaast niet van te voren duidelijk welke vergunningen op termijn allemaal nodig zijn. De kans is groot dat bedrijven kiezen voor deelvergunningen. Stroomlijning is dan een betere oplossing (De Kruif, 2007).

De termijnen van acht weken voor een eenvoudige aanvraag en 26 weken voor een ingewikkelde aanvraag, blijken bij lange na niet voldoende. De Kruif stelt dat daarmee een maanden durend proces van informeel vooroverleg wordt gecreëerd, waarmee uiteindelijk het bedrijf niets opschiet als het om tijdswinst

gaat. Als voorbeeld geeft hij aan dat bij een complexe vergunning men te maken heeft met inspraakprocedures en uitgebreide omgevingsonderzoeken, bijvoorbeeld in verband met luchtkwaliteit, akoestiek en externe veiligheid. Die voorbereidingsprocedures zijn dermate lang dat de zorg bestaat dat de wettelijke termijn van 26 weken niet kan worden gehaald (De Kruif, 2007).

De directeur van de NVB is van mening dat de omgevingsvergunning leidt tot een veel te grote druk op het gemeentelijke apparaat. Hierdoor kunnen aanzienlijke vertragingen ontstaan. De verwachting is dat veel gemeenten er niet mee om zullen kunnen gaan. De omgevingsvergunning vraagt nogal wat van het ambtelijk apparaat waardoor de procedure in plaats van korter, veel langer zal worden. En dat terwijl de lokale besluitvorming nu al de grootste veroorzaker is van vertragingen in de woningbouw.

Diepenhorst (advocaat Ruimtelijke Ordening- en Milieurecht bij advocaten en notarissenkantoor Boekel De Nerée) is van mening dat de huidige regelgeving de gelegenheid geeft om een zuivere afweging te maken bij de verschillende vergunningen. Het op een hoop gooien, laat dat waarschijnlijk verdwijnen (Diepenhorst, 2007).

Diepenhorst stelt, evenals Robesin (juridisch beleidsmedewerker bij Stichting Natuur en Milieu), dat de omgevingsvergunning meer een cosmetische operatie is dan dat er inhoudelijk veel verandert. Hij constateert dat er één bestuursorgaan komt dat één omgevingsvergunning verleent voor een bepaald project. Daarin zijn alle belangen die spelen meegewogen. Op zich is het prachtig één loket vindt Diepenhorst, maar achter het loket verandert er niet zoveel. Alle bestaande toetsingskaders blijven achter dat ene loket overeind. In feite moeten dus gewoon de bestaande procedures worden doorlopen. Voor kleinere projecten kan de aanvraag van een omgevingsvergunning handig zijn. Bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor een project waarvoor voorheen een bouw- en een monumentenvergunning benodigd zouden zijn (Diepenhorst, 2007). Bij grote projecten ligt dat anders. Diepenhorst stelt dat bij deze projecten, waarvoor gemakkelijk twintig verschillende vergunningen en ontheffingen benodigd kunnen zijn, inhoudelijk niet of nauwelijks aan complexiteit zal worden ingeboet doordat toetsingskaders veelal overeind blijven. Bovendien schakelen projectontwikkelaars nu al deskundigen in, die hun weg in de verschillende procedures prima weten te vinden. Deze deskundigen zullen niet verdwijnen bij de invoering van de Wabo (Diepenhorst, 2007).

Daarnaast vindt hij het geen goed idee om alle specialismen achter één loket te stoppen. De kans is dan groot dat de vergunningverlening minder transparant wordt gemaakt (Diepenhorst, 2007).

Vanuit strategisch oogpunt kan het ook handig zijn om met meerdere vergunningen te werken, is Diepenhorst van mening. Bezwaarmakers zullen bij de eerste drie vergunningen nog heel fanatiek zijn, maar bij de verlening van de volgende twintig vergunningen, toestemmingen en ontheffingen wil dat aanvangsenthusiasme nog wel eens wegzakken. Met al twintig vergunningen op zak heb je bij de rechter ook een sterkere positie in de procedures voor die overige drie vergunningen (Diepenhorst, 2007).

Isabelle Larmuseau (LDR-Milieadvocaten uit België) stelt dat het van rechtswege verlenen van een omgevingsvergunning mogelijk in strijd is met de Europese regelgeving. Op 14 juni 2001 is België veroordeeld door het Europese Hof van Justitie voor de rechtsfiguur van de 'stilzwijgende milieuvergunning'. Het Hof oordeelde dat die regeling strijdig was met een vijftal Europese

milieuriichtlijnen. Deze richtlijnen eisen een voorafgaande vergunning én een beoordelingsprocedure voorafgaande aan de vergunningverlening.

De omgevingsvergunning bestaat uit een verzameling van alle mogelijke types vergunningen.

De kans bestaat dat voor een bepaald onderwerp van de vergunning strijdigheid ontstaat met een Europese milieuriichtlijn. Het kan het einde betekenen van het streven naar integratie van vergunningen (Carette e.a., 2007).

F. Individuele burger

2008

Voor deze scriptie is een aantal burgers geïnterviewd over de omgevingsvergunning. Begrippen als eenvoud en helderheid spreken de burgers aan, maar vanwege de onbekendheid met het onderwerp is het voor hen moeilijk te beoordelen of het realiteit zal worden. Zij geven aan meer communicatie en informatie van de overheid te verwachten. Eén loket voor het aanvragen van een vergunning vinden zij een goed idee. De burgers verwachten een grotere snelheid door de enkele aanvraag die zij indienen. Een groot voordeel zien zij in het van rechtswege verlenen van vergunningen, als het bevoegd gezag niet tijdig een besluit neemt. De term omgevingsvergunning is voor de burgers onduidelijk. Zij zien nu niet direct waarvoor de vergunning is.

Interviewanalyse

In 't Veld heeft veel met de vergunningverlening te maken en kent het wetsvoorstel goed. De doelstellingen van de regering ziet zij dan ook niet gehaald worden. Het enige goede is dat procedures van vergunningen gebundeld worden. De opzet is voor haar te ingewikkeld en te complex van opzet waardoor de kosten zullen toenemen. Zij voorziet door de vele opmerkingen en kritische houding van bedrijven en het tweemaal uitstellen van de invoering van het wetsvoorstel dat de omgevingsvergunning in zijn huidige vorm nooit in werking zal treden. Een afgeslankte versie, zoals voorgesteld door de Eerste Kamer, ziet zij als een mogelijkheid. Van Driel ziet bij dit voorstel kansen voor de DCMR. De DCMR zal dan wel op tal van terreinen specifieke kennis moeten opbouwen. Kelderman stelt dat bij de opzet van een goed loket en het vroegtijdig verzamelen van informatie de aanvraag tijdig buiten behandeling kan worden gelaten. Dit komt ten goede aan de efficiëntie van de vergunningverlening. Vos denkt dat de flexibiliteit in de procedures verminderen voor de overheidsorganisaties. Zij zitten namelijk vast aan de omschreven procedure. Indien een organisatie kiest voor een regisseur kan dat een nadeel zijn voor de efficiëntie van de vergunningverlening. Er worden namelijk niet meer direct afspraken gemaakt met de bedrijven die de aanvraag hebben gedaan. Ruis kan ontstaan waardoor de vergunning kwalitatief schade kan oplopen. Hiermee wordt bedoeld dat de vergunning dan niet voldoet aan de wensen van de aanvrager waardoor bezwaar en beroep kan volgen.

5. Analyse

5.1 Leerpunten en uitwerking twee proefprojecten

Van 2005 tot april 2007 hebben een 31 tal proefprojecten in Nederland gedraaid. De rode draad in deze projecten is het opdoen van kennis en ervaring door de vergunningverleners met de omgevingsvergunning. De ervaringen hebben een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De leerpunten en de ervaringen zijn door VROM in een eindrapportage vermeld en zullen hieronder worden weergegeven. Vervolgens zullen een tweetal projecten in hoofdlijnen worden uitgewerkt waarbij de voorkeur is uitgegaan naar complexe aanvragen (in de bijlage zijn samenvattingen van de rapportages van de twee projecten bijgevoegd). Bij een proces met meerdere actoren en toestemmingen komen meer problemen naar voren dan bij een enkelvoudig proces met maar één bevoegd gezag.

Algemeen

De proefprojecten laten volgens VROM zien dat simulatie helpt. Ervaring opdoen in het behandelen van vergunningaanvragen, als waren zij aanvragen voor een omgevingsvergunning, kan zowel op basis van bestaande dossiers als met nieuwe aanvragen. Dit levert in alle gevallen veel praktische kennis op. Het betrekken van bedrijven genereert waardevolle informatie. Het helpt bij de bewustwording van zaken waar de burger tegenaan loopt. De geïntegreerde manier van werken betekent dat men over het algemeen meer zal moeten samenwerken. Dit wordt in de projecten als positief ervaren.

Dienstverlening

Bij veel overheden staat het verbeteren van de dienstverlening op de eerste plaats. De omgevingsvergunning blijkt hieraan een positieve bijdrage te kunnen leveren. Gemeente Eindhoven heeft aangegeven dat initiatieven van burger en bedrijf soepeler van de grond moeten komen. Zowel afschaffing van een groot aantal vergunningen als invoering van de omgevingsvergunning dragen hiertoe bij. In hoeverre een organisatie meer of minder aanpassingen moet doen is volgens VROM afhankelijk van het gekozen ambitieniveau van dienstverlening.

In de meeste rapportages is het klantgericht handelen, weten wat de doelgroep verwacht van het bestuursorgaan, het zorgen voor een goed toegerust loket voor wat betreft de informatievoorziening, de rode draad. Het bewust zijn van de 'marktpositie' als vergunningverlener en de verantwoordelijkheid die dat met zich meebrengt om goed te presteren op het vlak van dienstverlening, wordt eveneens genoemd. Daarnaast wordt in verschillende rapportages gemeld dat bij dit streven de omgevingsvergunning als 'gaspedaal' kan dienen. Het in beeld brengen van 'de klant' en 'de klantvraag' als basis voor aanpassing van werkprocessen wordt aangegeven. Om het serviceniveau van de vergunningverlener te vergroten zijn in sommige projecten de wensen en verwachtingen van burgers en bedrijven in kaart gebracht. VROM stelt dat goede dienstverlening bestaat uit het kennen van de klant, het adequaat omgaan met de klantvraag, het denken vanuit de activiteit en niet vanuit het vergunningstelsel en het zorgen dat de klant geen last heeft van de manier waarop zaken achter het loket zijn georganiseerd.

Het voorgaande kan ondersteund worden door ICT-producten. De gemeente Zwolle heeft, mede namens een kopgroep van negen gemeenten (Alkmaar, Den Haag, Dordrecht, Enschede, Groningen,

Haarlemmermeer, Heerlen, Leidschendam-Voorburg en Zwolle) een digitaal bouwloket ontwikkeld. Dit wordt uitgebreid tot een digitaal omgevingsloket.

Eén loket

Bij de omgevingsvergunning hoort één loket. De proefprojecten onderschrijven het belang ervan. Realisatie van het loket wordt mogelijk geacht en vindt in de praktijk plaats. Bij de inrichting van een loket komen zaken aan de orde als back- en frontoffice, de vorm van het loket en de competenties van de medewerkers. VROM stelt dat de competenties die de frontofficemedewerker dient te bezitten afhankelijk zijn van het niveau van dienstverlening dat men aan het loket wil bieden.

De gemeente Haarlem kiest ervoor dat de frontofficemedewerker voldoende kennis in huis moet hebben om de eenvoudige vragen zelf af te kunnen handelen. Dit is naar hun schatting 80% van de vragen.

De gemeente Haarlem stelt dat de medewerker de taak alleen goed kan vervullen als deze persoon een goede training krijgt, beschikt over voldoende informatiebronnen en hulpmiddelen. Essentieel is daarbij een goede samenwerking tussen het front- en backoffice.

Stroomlijning/verkorten van procedures

Invoering van de omgevingsvergunning betekent volgens de proefprojecten vooral het slim organiseren van procedures. Begin met de simpele dingen en bouw voort op wat al goed loopt in de organisatie.

Standaardisatie waar mogelijk en onnodige of dubbele handelingen vermijden. Een goede procesarchitectuur is nodig als basis voor afstemming en samenwerking tussen disciplines (specialisten en generalisten). Onnodige overhead moet worden voorkomen en de accountmanager moet niet overal de schuld van krijgen. Een lerende organisatie op basis van een goede kennishuishouding is zeer belangrijk voor het proces. Kortom: de rode draad uit de projecten is het slimmer doen, het met elkaar doen en het ook daadwerkelijk doen, maar ook aandacht aan de vermogens van de organisatie.

Voorkomen van tegenstrijdige voorschriften

De omgevingsvergunning schrijft voor dat de voorschriften en adviezen op elkaar worden afgestemd. In de gemeente Dordrecht heeft men ter voorkoming regiekamers op verschillende niveaus ingericht. Wanneer een regisseur tegenstrijdige adviezen ontvangt van de specialisten dient hij deze adviezen samen te voegen en al dan niet vergezeld van een samenvatting voor te leggen aan regiekamer 1. Deze regiekamer kan bestaan uit een vertegenwoordiging van bij de Wabo betrokken specialisten, een jurist, een vertegenwoordiger van het ondernemersloket en de regisseur. Regiekamer 1 kan of zelf een beslissing nemen of indien nodig de zaak doorschuiven naar regiekamer 2. In regiekamer 2 zitten personen die een definitieve beslissing nemen.

Samenwerking tussen overheden

Overheden moeten in de omgevingsvergunning samenwerken bij een aanvraag van complexe en meervoudige vergunningen. In de Wabo is geregeld dat in beginsel de gemeente het bevoegd gezag is. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden enkele uitzonderingen op deze hoofdregel gemaakt. Soms kan de provincie of het rijk bevoegd gezag zijn. Bestuursorganen die nu bevoegd gezag zijn voor toestemmingen die opgaan in de Wabo, maar die niet bevoegd gezag zijn, blijven betrokken.

Enerzijds blijven deze bestuursorganen als adviseur, als belanghebbende betrokken of anderzijds krijgen zij bij uitzondering, de bevoegdheid een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) te geven. In gevallen dat meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij de vergunningverlening is het van belang de samenwerkingsrelatie goed te regelen. Dit ter voorkoming van onnodige last voor de burger en bedrijven. Vandaar dat de organisatie van gemeenten, provincies, rijk en waterschappen meer werk moeten maken van haar dienstverlening aan de burger en bedrijven. De organisatie, de cultuur en het projectmatig werken moeten aangepast worden (de vermogens van de organisatie). De overheden zijn hiervoor zelf verantwoordelijk. De vormgeving van de organisatie en dus de uitvoering van de Wabo wordt niet voorgeschreven in deze wet. Vandaar dat overheden momenteel convenanten sluiten om de samenwerking te bevorderen. In een tweetal proefprojecten is daar aandacht aan besteed. Zowel in het project met de actoren: de provincie Overijssel, gemeente Hellendoorn en het Waterschap Regge en Dinkel als in het project met de actoren: gemeente Moerdijk, provincie Noord-Brabant en Crealis. In beide modellen is gekozen voor intensief contact tussen de partijen en voor een actieve gemeente die een belangrijk deel van de uitvoering voor haar rekening nam. De ervaringen geven aan dat het essentieel is om intensief samen te werken en helder te zijn in wat er van elkaar wordt verwacht. Alle betrokkenen hebben de wijze van werken als positief ervaren. Men werd 'gedwongen' om samen te werken, waardoor de aanvrager vroegtijdig op de verschillende wetgevingsaspecten werd gewezen. De specialisten werden bovendien 'gedwongen' vroegtijdig in het proces de eisen op elkaar af te stemmen.

Mogelijke rol milieudiensten

Het verstrekken van een omgevingsvergunning vereist voldoende capaciteit en trekt een stevige wissel op de deskundigheid van vergunningverleners bij het bevoegde gezag. De praktijk is dat die capaciteit en deskundigheid bij voornamelijk kleinere gemeenten, in het geval van complexere aanvragen, veelal zal moeten worden ingehuurd. Dit kan bij een adviesbureau of bij een grotere gemeente. In het geval van milieudeskundigheid is een milieudienst meestal de voor de hand liggende keuze. De omgevingsvergunning geeft aanleiding om te bezien of structurele samenwerking in het backoffice en wellicht ook in het frontoffice bijdraagt aan een verbetering van de dienstverlening door individuele gemeenten.

In een aantal proefprojecten is bekeken welke rol de milieudiensten kunnen spelen bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Vooral voor kleinere gemeenten lijkt het met het oog op kwetsbaarheidsrisico's als: personele bezetting, deskundigheid, kwaliteit en kostenbeheersing zeer interessant samenwerking te zoeken met de regionale milieudienst of deze verder te ontwikkelen. In regio's waar nog geen milieudienst bestaat, kan eventueel direct een nieuwe omgevingsdienst worden opgericht op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr).

Een gemeenschappelijke omgevingsdienst kan haar takenpakket uit meerdere onderdelen laten bestaan, zoals:

- voorbereiding van de besluitvorming van de deelnemende gemeenten over alle aanvragen om een omgevingsvergunning. Voorbeelden zijn: het beoordelen van de aanvraag, het opstellen van het (ontwerp-)besluit, de verwerking van zienswijzen en uitgebrachte adviezen;
- uitvoering van het toezicht in opdracht van de deelnemende gemeenten;

- delegatie van de besluitvorming op de aanvraag is eventueel mogelijk (artikel 8 Wgr).

De proefprojecten hebben verschillende mogelijke vormen van uitvoering door een gemeenschappelijke dienst onderzocht. Belangrijkste varianten zijn:

- het werken met gemeenschappelijke regelingen waarbij delen van de vergunningaanvraag worden doorgezonden naar de milieudienst (gemeente Krimpen aan de IJssel/DCMR Milieudienst Rijnmond);
- het overhevelen/uitbesteden van alle backoffice taken naar de milieudienst in de regio (gemeente Harlingen/Milieadviesdienst);
- het gezamenlijk vormgeven van een nieuwe regionale dienst voor vergunningverlening en handhaving waar in het backoffice taken worden ondergebracht en waarin de milieudienst opgaat in de nieuwe omgevingsdienst (gemeente Dordrecht/Milieudienst Zuid-Holland-Zuid).

Bestuurlijke lasten

De sleutel tot het verlagen van bestuurlijke lasten is verbetering van de procesorganisatie. VROM constateert dat de proefprojecten aantonen dat de gemeenten moeite hebben met de relatie tussen het borgen van de kwaliteit van elke type vergunning en het zo laag mogelijk houden van de kosten. Daarbij maakt VROM de opmerking dat in geen enkel proefproject het kostenaspect echt hard wordt gemaakt of als uitgangspunt wordt genomen. Wel staan in de verschillende rapportages tips en aanbevelingen die tot kostenreductie kunnen leiden. Als voorbeeld wordt in een aantal proefprojecten de ontwikkeling van een midofficesysteem (een applicatiesysteem die de verschillende backoffice-applicaties met elkaar verbindt) genoemd welke mogelijk een oplossing kan zijn voor kostenreductie en kwaliteitsborging.

De gemeente Ede heeft in haar proefproject aangegeven dat zij extra eenmalige kosten voor aanpassing van het front- en backoffice applicaties, hardware, training en opleiding verwacht. De personele kosten voor het invoeringstraject worden op twee tot drie functies geraamd. De gemeente Ede geeft hierbij wel aan dat deze kosten niet allemaal zijn toe te rekenen aan de omgevingsvergunning. Veel kosten hebben betrekking op eigen gemeentelijke plannen en initiatieven die parallel lopen aan de omgevingsvergunning. Voorts verwacht de gemeente Ede dat na de invoering van de omgevingsvergunning en het gebruik van de digitale dienstverlening sprake zal zijn van een verlaging van de bestuurlijke lasten en besparingen bij de administratieve verwerking van aanvragen en bij archivering en publicaties. De gemeente Ede verwacht dat door het integraal werken zich minder bezwaar- en beroepsprocedures zullen voordoen en dat bij de verwerking van de aanvraag efficiëntiewinst zal optreden. Uiteindelijk verwacht de gemeente Ede dat de deregulering van wet- en regelgeving zal leiden tot minder bestuurlijke lasten. Ede geeft aan het moeilijk te vinden een goede inschatting te maken van de besparingen. Zij verwacht dat de besparingen per saldo minimaal gelijk en zo mogelijk hoger zijn dan de extra lasten die de invoering van de omgevingsvergunning met zich mee brengt. De rode lijn is dus dat projecten de besparingen dan wel de investeringen niet goed kunnen inschatten. Daarbij wordt aangegeven dat door de omgevingsvergunning de overheidsorganisaties zelf de organisatie, cultuur etc. moet inrichten op het vraaggericht werken. Dientengevolge wordt van diezelfde organisaties verwacht dat zij zorgen voor het behouden dan wel verhogen van het kennisniveau van het personeel. Er wordt dus eveneens verwacht dat aan de vermogenkant een inzet wordt gepleegd.

ICT

Een aantal proefprojecten dat zich met ICT heeft bezig gehouden, geeft aan dat van groot belang is dat de voorzieningen die landelijk ontwikkeld worden tijdig gereed zijn. Dit wordt essentieel geacht om op een goede manier uitvoering te kunnen geven aan de Wabo.

De regering heeft in samenwerking met de koepelorganisatie IPO, VNG en UvW ervoor gekozen dat het Rijk (VROM in samenwerking met de ministeries van VenW, EZ en BZK evenals de ICTU) de Landelijke ICT-voorziening (LVO) zal realiseren. Met het LVO kunnen gemeenten, provincies, milieudiensten, ministeries en waterschappen de elektronische dienstverlening vormgeven.

De proefprojecten tonen aan dat goede ICT-voorzieningen noodzakelijk zijn. Hierbij valt te denken aan een termijnbewakings- en attenderingssysteem. Deze voorzieningen zijn niet alleen noodzakelijk wanneer er samenwerking moet plaatsvinden tussen overheden, maar tevens wanneer er samengewerkt moet worden tussen afdelingen van een organisatie. Noodzakelijk is dat tijdens iedere fase in het vergunningverleningsproces goed wordt gecommuniceerd. Het wordt van belang geacht dat een laagdrempelig workflowmanagementsysteem wordt toegepast, waarbinnen via een beveiligde omgeving centraal gegevens worden opgeslagen. Naast het voorgaande constateren de proefprojecten dat de verschillende systemen binnen de organisatie gekoppeld moeten worden. Dit om gegevens tussen de verschillende backoffice systemen en die van het frontoffice uit te kunnen wisselen. De bestaande backoffice systemen voorzien hier meestal niet in. Daarom wordt tussen het frontoffice- en het backoffice applicaties een koppeling aangebracht, die wordt aangeduid met de term midoffice. Het midoffice verzorgt de informatievoorziening en afstemming tussen verschillende afdelingen. Gemeenten zijn op zoek naar een goed midoffice oplossing voor hun situatie. In de gemeenten Dordrecht en Groningen is een midoffice ontwikkeld.

Uitwerking twee proefprojecten

Het eerste project betreft de samenwerking tussen de gemeente Schiedam en de DCMR Milieudienst Rijnmond. De thema's één loket en samenwerking binnen en tussen verschillende overheden hebben centraal gestaan.

Dit project heeft ten doel gehad een proef uit te voeren met betrekking tot de omgevingsvergunning. Het project heeft uit twee onderdelen bestaan. Het eerste deel is gericht op het monitoren en analyseren van vergunningaanvragen in 2003 t/m 2005. Voor 2003 en 2004 is berekend dat 84 % van de aanvragers in aanmerking zouden komen voor één vergunning. De resterende 16 % heeft twee tot vijf vergunningen nodig.

Het tweede onderdeel van het proefproject is gericht op het schaduwdraaien, waarin een aantal binnenkomende vergunningen zijn behandeld als ware dat de omgevingsvergunning al van kracht was. Vier cases zijn gebruikt voor het zogenoemde 'droog oefenen' in de geest van de omgevingsvergunning. Daarbij zijn vier verschillende vergunningprocedures, elk bestaande uit meerdere procedures, toegepast.

Het is erg lastig gebleken om een parallelle situatie op te zetten, in de zin van: 'Wat, als'. Kandidaten hebben de verschillende beschikkingen niet op hetzelfde moment aangevraagd. En volgens de huidige wet- en regelgeving moeten de beschikkingen juist na elkaar worden verleend.

De direct betrokken vergunningverleners hebben wel de hele procedure in kaart gebracht met betrekking tot de cases. Ook zijn de effecten onderzocht van de omgevingsvergunning in vergelijking met de huidige procedure. Zo zijn ze als het ware aan elkaar gespiegeld.

Uit het rapport blijkt dat het credo 'één integrale vergunning voor fysieke trajecten' niet altijd op kan gaan. Ten eerste vallen niet alle betrokken beschikkingen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en ten tweede is dit in de tijd niet altijd mogelijk. Een voordeel van één aanvraag zien de vergunningverleners wel op het gebied van advisering door de brandweer. In een aantal gevallen vragen nu zowel Bouwen en Wonen als de DCMR om dat advies. De vergunningverlening wordt hiermee efficiënter.

Het tweede project betreft de gemeente Harlingen en de milieuadviesdienst. De behandeling en samenwerking tussen afdelingen zijn de zaken geweest, die onderzocht zijn.

Het proefproject omgevingsvergunning Harlingen-Milieuadviesdienst die in februari 2006 is gestart, heeft als doel gehad: de uitwerking van een structuur/taakverdeling om te komen tot een omgevingsvergunning, uitgaande van het basisprincipe van een front- en een backoffice; onderzoek van het front- en backoffice op de mogelijkheden voor samenwerking tussen een gemeente en een samenwerkingsverband.

Om tot dit doel te komen is onder andere onderzocht:

- hoeveel en welke soort vergunningen er op jaarbasis worden verleend;
- hoe en waar het frontoffice, de coördinatie en het backoffice zouden kunnen worden ingericht;
- welke informatiestromen er tussen de frontoffice/coördinator en het backoffice wenselijk zijn.

Het projectresultaat is een advies ten aanzien van:

- een structuur voor samenwerking tussen de gemeente en de Milieuadviesdienst;
- een taakverdeling tussen de gemeente en de Milieuadviesdienst;
- een mogelijke opschaling naar regionaal niveau;
- gegevens en informatie-uitwisseling;
- vervolgstappen.

De casus betreft een bestaand bouwproject 'Chinese horecagelegenheid' waarvan is nagegaan op welke momenten welke vergunningprocedures zijn doorlopen en wat er is gebeurd indien de omgevingsvergunning van kracht zou zijn .

Als belangrijkste projectresultaat wordt geadviseerd het frontoffice inclusief de coördinatie in Harlingen te plaatsen en het backoffice, de plaats waar de vergunningen worden geschreven, bij de Milieuadviesdienst. Dit houdt in dat de uitvoerende werkzaamheden in het kader van de vergunningverlening geheel extern zullen worden geplaatst. De taken van de gemeente als bevoegd gezag blijven de coördinatie en afstemming van gemeentelijk beleid en het versturen van stukken. Het onderbrengen van taken bij de Milieuadviesdienst is alleen interessant indien meerdere gemeenten hieraan in de toekomst mee willen doen. In dat geval dient ook onderzoek te worden gedaan naar opschaling en kwetsbaarheid. Bovendien zullen de financiële gevolgen in kaart moeten worden gebracht. Naast de vergunningverlening zal in het kader van de omgevingsvergunning ook onderzocht moeten worden op welke wijze de handhaving moet worden uitgevoerd en wie de administratief/juridische

afhandeling van de vergunningverleningprocedures gaat uitvoeren. Samenwerking kan een voordeel betekenen voor de efficiëntie.

Gevolgen proefprojecten voor de Wabo

In de eindconclusie van VROM is vermeld dat de ervaringen die zijn opgedaan in de proefprojecten hebben geleid tot aanpassingen in de Wabo. Ook hebben zij invloed gehad op de invoeringsbegeleiding en de ICT-aspekten. In het rapport worden elf punten genoemd waarvan de belangrijkste hieronder in het kort worden aangehaald.

Indienen aanvraag

Uit de proefprojecten is gebleken dat het niet handig zou zijn om het ene loket bij de gemeenten te leggen als de provincie bevoegd gezag is. Immers: aanvragers (dit zijn aanvragers met wat complexere zaken) weten de provincie al te vinden. Vaak is ook bij het vooroverleg al contact geweest met de provincie. Indienen bij de gemeente wordt dan als niet logisch ervaren door zowel bedrijven, gemeenten en provincies. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. De gemeente blijft in principe het loket waar de aanvrager de aanvraag om een omgevingsvergunning kan indienen. Wanneer de gemeente echter niet bevoegd gezag is, maar bijvoorbeeld de provincie of het rijk, kan de aanvrager de aanvraag indienen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zendt in dat geval een afschrift van de aanvraag aan de gemeente.

Omgevingsvergunning gedeeltelijk verlenen

Bij de proefprojecten is naar voren gekomen dat klantvriendelijk/klantgericht werken in het gedrang komt, als slechts een klein aspect (bijvoorbeeld een inritvergunning) niet voldoet en daardoor de vergunning wordt geweigerd. Hierop is het wetsvoorstel aangepast. De mogelijkheid is nu aanwezig om op verzoek van de aanvrager in een dergelijk geval de omgevingsvergunning gedeeltelijk te verlenen.

Termijnen

De proefprojecten geven aan dat het in principe haalbaar is in de kortere termijnen de omgevingsvergunning te verlenen. Tegelijkertijd wordt in de projecten zorgen geuit over het eventueel oprekken van het vooroverleg en de kwaliteit van de vergunning. Verder dat de capaciteit en de termijnen wellicht te krap zijn bij de complexe aanvragen. Het wetsvoorstel is aangepast voor de complexe aanvragen. Deze termijn is van 20 naar 26 weken gegaan en dus gelijkgesteld met de termijn van de milieuvergunning voor 6 maanden. Verder is een begrenzing van eenmalig een verlening van de procedure van 6 weken. Dit was geen begrenzing in het voorontwerp van het wetsvoorstel. Het realiseren en op peil van voldoende personele capaciteit is een verantwoordelijkheid van de overheden zelf. Het bevoegd gezag zal door samenwerking met een milieudienst de kwaliteit van de vergunningverlening moeten waarborgen. Uit de proefprojecten is gebleken dat met het vooroverleg bewuster wordt omgegaan.

Samenvatting

De proefprojecten hebben de verschillende actoren ervaring laten opdoen met de omgevingsvergunning of hoe het zal gaan moeten werken. Leerpunten zijn daaruit naar voren gekomen. Gebleken is dat in een groot aantal situaties de dienstverlening verbeterd kan worden via eenvoudige aanpassingen in de werkprocessen en de bereidheid tot samenwerking. Verder wordt duidelijk dat een aantal onderwerpen nog nadere aandacht behoeft en roepen de proefprojectervaringen nieuwe vragen op.

De proefprojecten hebben voor VROM informatie en voorbeelden opgeleverd. Te denken valt aan:

- hoe om te gaan met het vooroverleg;
- de inrichting van het omgevingsloket (fysiek en digitaal);
- de inzet van een accountmanager;
- samenwerking tussen front- en backoffice wanneer de gemeente bevoegd gezag is;
- hoe om te gaan met tegenstrijdige adviezen;
- het werkproces.

Een aantal onderwerpen zal door VROM nog nader beschouwd moeten worden. Bijvoorbeeld:

- samenwerking tussen overheden;
- de rol van de milieudiensten;
- de rol van de waterschappen;
- de rol van het bedrijfsleven.

De uitvoering van de Wabo ligt niet bij het Rijk maar bij de bevoegde gezagen.

Verder hebben de proefprojecten gezorgd voor aanpassingen in het wetsvoorstel.

De proefprojecten laten zien dat de omgevingsvergunning een efficiënt middel kan zijn. De verschillende overheden zullen meer moeten gaan samenwerken fysiek dan wel digitaal. Verder is het samenbrengen van taken in een milieudienst door verschillende gemeenten een optie om de kosten te drukken, voldoende capaciteit te genereren en het waarborgen van de kwaliteit van de vergunningverlening. Een nadeel hierbij is dat deze samenwerking en de gehele uitvoering van de Wabo, afgezien van de ontwikkeling van het LVO, de bevoegde gezagen daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Het kan een risico betekenen voor de efficiëntie van de vergunningverlening. Verder blijkt uit de proefprojecten dat zij gericht zijn op de invoering van de Wabo en dus gericht zijn op de organisatie daarvan. Bedrijven worden daarbij uitgenodigd mee te denken en te doen. Echter, de burger staat bij deze proefprojecten in de kou. Zij zijn niet geconsulteerd. De kloof tussen de overheden en de burger is zeer groot.

5.2 Proces van revolutie of evolutie

De actoren zijn met hun oordelen in hoofdstuk vier ingedeeld in tijd en gekoppeld aan de fasen van het wetsvoorstel omgevingsvergunning. Om de centrale vraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden wordt een analyse van het proces van revolutie en evolutie op de actoren en haar oordelen en het wetsvoorstel toegepast. De actoren zullen worden geanalyseerd op revolutie en evolutie en ter illustratie in een lijn in beeld worden gebracht. In de concluderende paragraaf zullen de actoren gezamenlijk worden afgebeeld op een lijn tussen revolutie en evolutie. Hierdoor ontstaat een visueel beeld over de mate van evolutie en revolutie bij de verschillende actoren. De meningen van de bestuursorganen zijn, zoals bij paragraaf

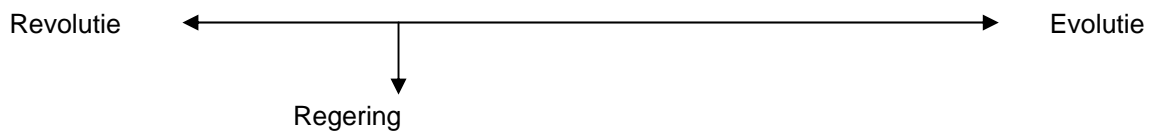
beschreven, terug te vinden bij de belangengroep D1. De interviews, met vragen over revolutie en evolutie, worden aan het eind van de paragraaf beschreven.

A. De regering

De mening van de regering is vanaf 2003 niet veranderd. Zij hebben vanaf het begin gekozen voor een integrale vergunning met schotten. Kortom een integrale procedure maar een inhoudelijke coördinatie. Het integreren van wetten van de OCW, LNW, V&W en van de provinciale en gemeentelijke verordeningen is in Europa en in Nederland nog niet eerder voorgekomen.

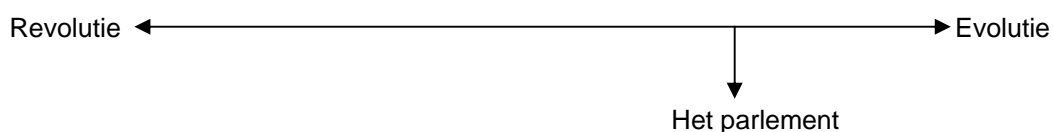
Dat proces vindt Dresden (Aarsen e.a., 2006) een revolutie. Ondanks kritiek van de Staten-Generaal over de eventuele strijdigheid met de Grondwet over deze overheveling van bevoegdheden, is de regering voortvarend doorgeshaan.

De inhoudelijke coördinatie zorgt ervoor dat een aanvrager terecht kan bij één bevoegd gezag (één loket) voor één vergunning. Het doel van de regering is om uiteindelijk tot een volledige integratie van proces en inhoud te komen. Zij kiezen voor de geleidelijke weg. Al met al kan geconcludeerd worden dat de regering met haar wetsvoorstel over het midden naar revolutie zit.



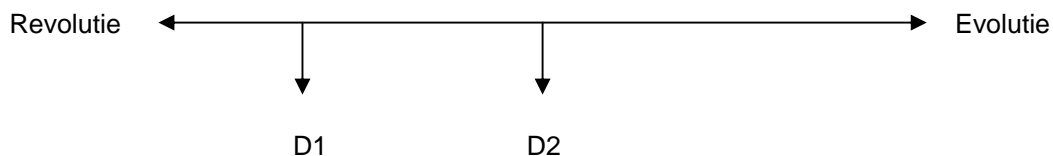
B. Het parlement

Het parlement is enthousiast en ondersteunt de doelen van de omgevingsvergunning. Tegelijkertijd is het parlement kritisch op zaken als de overheveling van de bevoegdheden en de eventuele strijd met de grondwet, de keuze voor een integrale vergunning in plaats van coördinatie en een gemeentelijke omgevingsvergunning. De Tweede Kamer is na enkele aanpassingen in het wetsvoorstel akkoord gegaan. De Eerste Kamer heeft echter grote twijfels bij de opzet en uitvoering daarvan. Een dergelijke integrale vergunning geldt in de ogen van de Eerste Kamer voor maar 5% van de vergunningen. De meeste vergunningen vallen onder de bevoegdheid van de gemeente en de meeste zijn ook enkelvoudige vergunningen. Het optuigen van een zeer ingewikkeld proces en inhoud is voor de Eerste Kamer teveel van het goede. Zij opteren dan liever voor een gemeentelijke vergunning met daarbij de toepassing van de coördinatieregelingen voor vergunningen die samenlopen. Het oprichten van omgevingsdiensten kan de uitvoering efficiënter maken. Als voorbeeld wordt de DCMR genoemd. Vervolgens ziet de Eerste Kamer wel op termijn een uitbouw naar een volledige integratie van het proces en inhoud van vergunningen. Hieruit kan worden opgemaakt dat het parlement kiest voor een evolutionaire ontwikkeling van de omgevingsvergunning met een uiteindelijk resultaat een volledige integratie dus meer richting revolutie.



D1. en D2. de belangengroepen

De belangengroepen zijn verdeeld in D1 en D2. D1 heeft als gesprekspartner gediend voor de regering bij het wetsvoorstel. De koepelorganisaties van bedrijven hebben aangegeven zo snel mogelijk gebruik te willen maken van de omgevingsvergunning. Zij willen in principe de vergunningen in zijn geheel aanvragen. D1 onderschrijft de doelstellingen en wijze van uitvoering van het wetsvoorstel. De groepen in D2 zijn minder enthousiast. Enerzijds verwachten de organisaties meer snelheid bij de verlening van vergunningen en stroomlijning van het proces en anderzijds bij complexe aanvragen hebben de organisaties geen behoefte aan de omgevingsvergunning. In de praktijk ook bij de omgevingsvergunning zullen de ontwikkelaars bij complexe aanvragen het instrument alleen gebruiken voor de deelaanvragen. Dit heeft te maken met het bouwproces wat door de ontwikkelaar in delen is opgeknipt. Vervolgens achten de koepelorganisaties de omgevingsvergunning kostenverhogend werken. Bij complexe aanvragen zullen de bedrijven geconfronteerd worden met een loket waarbij de achterkant van dat loket niet transparant is. De stelling dat straks een bedrijf met één loket en één generalist achter het loket heeft te maken, is te simpel geredeneerd. Achter dat ene loket zijn nog steeds dezelfde specialisten werkzaam, maar zij worden nu gedwongen samen te werken om te komen tot één omgevingsvergunning met afstemming van voorschriften. Het komen tot die afstemming kan veel tijd kosten waardoor de proceduretermijnen in het gedrang kunnen komen. De VNG en de UvW zijn vanaf het begin tot heden voor coördinatie en niet voor integratie. Echter, na gesprekken met de regering en het IPO heeft de VNG ingezien dat het wetsvoorstel toch doorgezet gaat worden, ondanks haar bezwaren. Zij heeft uiteindelijk gekozen om haar mening te blijven geven maar tegelijkertijd met tegenzin aan het wetsvoorstel haar medewerking te geven. Nu is zij hard bezig haar leden te helpen bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat D1 het na enige discussie eens is met de insteek van de regering dus aansluiten bij de evolutionaire aanpak en groeien richting revolutie. De koepelorganisaties D2 zien de kosten stijgen en voor complexe bedrijven vinden zij het instrument overbodig. Wel wordt de snelheid en stroomlijning als positief genoemd. Het betekent voor D2 dat er geen sprake is van revolutie of evolutie maar wel een kleine verandering in de marge. Het betekent een middenpositie in de mate van meer of minder revolutie of evolutie.



E. Bedrijven/instellingen

De proefprojecten laten zien dat de lasten voor de aanvrager afnemen, dat de dienstverlening goed te organiseren is. Gemeenten gaan daarbij over tot herinrichting van de werkprocessen en zij bekijken de organisatie kritisch in zijn geheel en naar de competenties van de ambtenaren. Technisch worden nieuwe processen ingericht. Al met al een toename van de kosten. Voor de bestuursorganen wordt de omgevingsvergunning er niet eenvoudiger op. Zij moeten meer inzet plegen voor het samenwerken en het zorgdragen van kwalitatief goede vergunningen binnen de gestelde termijnen. Indien de termijn voor enkelvoudige aanvragen niet worden gehaald, dan wordt de vergunning van rechtswege verleend. Dit is niet ten goede van de derdenbelanghebbenden. Daarbij moeten burgers goed opletten in de plaatselijke

krant, willen zij bezwaar maken of in beroep gaan. Een moeilijkheid is dat een dergelijk besluit niet omkleed is met motiveringen, zodat niet duidelijk is waartegen bezwaar gemaakt kan worden. Het voorgaande toont aan dat de omgevingsvergunning gericht is op de ondernemende burger. De 'gewone' burger heeft vanaf het begin van het wetsvoorstel niet centraal gestaan.

Verder zijn de bedrijven/instellingen van mening dat de kosten en de bestuurlijke lasten zullen toenemen. Dat het versoepelen, sneller en transparanter worden van de vergunningverlening wellicht kan gelden voor de enkelvoudige aanvragen maar zeker niet voor de complexe aanvragen. In de proefprojecten is dat als conclusie naar voren gekomen. Verder worden vraagtekens gezet bij de optelsom van vergunningstelsels. In de huidige situatie is een zuivere afweging mogelijk, maar bij het op een hoop gooien is dat waarschijnlijk niet mogelijk. Ten slotte zien zij geen efficiëntie achter het loket en al helemaal niet bij bezwaar en beroep. Bezwaarmakers zullen eerder afhaken bij meer dan twintig vergunningen dan bij één vergunning.

In termen van revolutie en evolutie kan geconcludeerd worden dat de bedrijven/instellingen voor verbetering van de dienstverlening zijn met daarbij winst in de termijnen. Verder kiezen zij voor kwaliteit en transparantie in de vergunningverlening. Al met al kan dus gesteld worden dat ondanks de negatieve kritieken de bedrijven/instellingen met de basis met van het wetsvoorstel eens zijn maar wel kiezen voor de geleidelijke weg. Dus meer evolutie en wellicht op termijn met veel aanpassingen een revolutie.



F. Burgers

De geïnterviewden vinden het voorstel prima en kunnen dus aan de kant van de regering geplaatst worden.



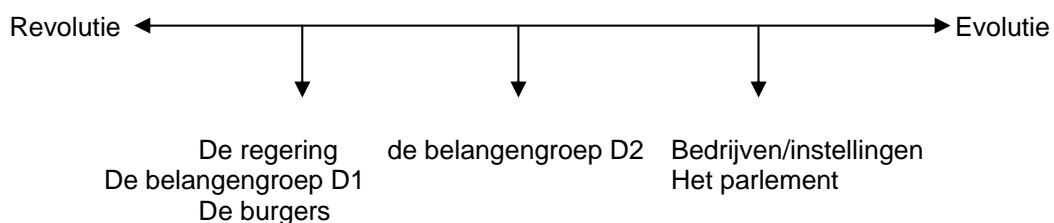
Interviewanalyse

De geïnterviewden van de DCMR zijn van mening dat de omgevingsvergunning een evolutie inhoudt. Het is een geleidelijke verandering. Verder stellen zij dat de bedrijven te maken hebben met een organisatie die gericht is op de vraag. Voor de burger vinden zij dat niet. De burger heeft niets te willen en zal dus met een organisatie te maken krijgen die vanuit zichzelf redeneert.

De burgers en de twee directeuren uit het bedrijfsleven vinden de omgevingsvergunning vraaggericht omdat zij bij een loket alle vragen kunnen stellen en daar ook de antwoorden krijgen. Bovendien denken de directeuren dat de vergunningen voor enkelvoudige aanvragen sneller zullen worden verleend. Verder denken zij dat de omgevingsvergunning een evolutie is, omdat de toestemmingsstelsels allemaal blijven bestaan en alleen de vergunningen gebundeld worden.

Conclusie

De actoren zijn allemaal op de lijn van revolutie en evolutie geplaatst. Uit de analyse is af te leiden dat de meeste actoren vlak bij elkaar zitten. De actoren hebben een standpunt ingenomen in een bepaald jaar en zijn dit standpunt trouw gebleven. Daarom zie je op de tijdlijn met de range van revolutie naar evolutie geen opmerkelijke verschuivingen. Dit is mede ingegeven vanwege het feit dat het wetsvoorstel nog niet geïmplementeerd is en dat de actoren de kritieken geven ter verbetering van het wetsvoorstel. Sommige actoren hebben geprobeerd de regering op een ander spoor te krijgen, zoals de VNG, maar zonder succes. Prestige is misschien een reden, dat de regering vasthoudt aan haar besluit. De regering heeft wel naar aanleiding van de kritieken van de actoren de wet aangepast. Deze veranderingen zijn echter beperkt gebleven. Hieruit volgt dat de regering wel bereid is in het wetsvoorstel wijzigingen aan te brengen als deze ten goede komen van het voorstel. Een geheel andere invulling van het wetsvoorstel, zoals de VNG en de Eerste Kamer voorstaan, wordt weerlegd. De Eerste Kamer heeft de mogelijkheid om het wetsvoorstel in de huidige vorm af te wijzen indien de regering niet met bevredigende antwoorden komt. De Eerste Kamer heeft een alternatief gegeven, welke aansluit bij het voorstel van de VNG en die wellicht het wetsvoorstel radicaal kan veranderen. Het wetsvoorstel is een radicale strategische verandering voor de overheidsorganisaties. In de proefprojecten is weliswaar aangegeven dat zonder het wetsvoorstel zij ook de dienstverlening hadden kunnen verbeteren, maar dat hebben de organisaties niet gedaan. Nu zijn de overheidsorganisaties onder invloed van het voorstel en ondanks de grote kritiek daarop de eigen dienstverlening aan het verbeteren. Deze verbeteringen gebeuren geleidelijk en dus als een evolutie. Tenslotte kan geconcludeerd worden dat door de revolutionaire insteek van het voorstel de kans op het schenden van de Grondwet en de beginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid zeer groot is en enkele actoren hebben daarop gewezen. Grote veranderingen, zoals de omgevingsvergunning, hebben een gedegen afweging nodig voor een goede inschatting van de kansen en risico's van een dergelijk voorstel. Vanwege de complexiteit van de overheidsproblemen (denk o.a. aan de bevoegdhedenverdeling in het voorstel) en de wirwar van relaties met andere strategische kwesties, is het vrijwel onmogelijk om deze afweging voor discontinue veranderingen te maken. Hieronder zijn de actoren visueel samen afgebeeld. Daarom stelt de Eerste Kamer en andere actoren voor een strategische verandering als de Wabo (met de omgevingsvergunning) gefaseerd te doen plaatsvinden. En dan niet zoals de regering meteen integratie, maar via stroomlijning en coördinatie uitgroeien naar een volledige integratie.

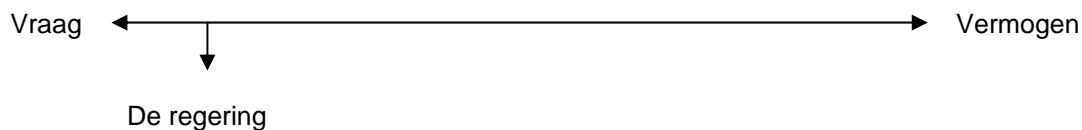


5.3 Beleid van vraag of vermogens

In deze paragraaf komt de inhoud van het strategisch beleid aan bod. Het gaat hierbij om de vraag hoe de bestuursorganen zich positioneren in het veld waarin zij opereren. Gaan de actoren daarbij uit van de vraag vanuit het beleidsveld als primaire drijfveer of neemt men de eigen sterke en zwakke kanten als vertrekpunt? De actoren zullen ook hier afzonderlijk worden beschreven en ingedeeld worden tussen vraag en vermogen. Bij de belangengroep D1 zijn de meningen van de bestuursorganen meegenomen.

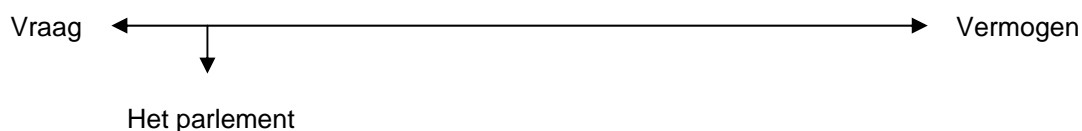
A. De regering

Het regeringsvoorstel van de omgevingsvergunning is vanuit de vraag oftewel de van-buiten-naar-binnen benadering opgesteld. De naamgeving van het wetsvoorstel geeft het al aan, de vergunningen hebben allemaal met de omgeving te maken. Milieuvergunningen, bouwvergunningen etc. Vanaf het begin heeft de regering gekozen voor een goedkopere en snellere procedure en voor minder regels. De actoren buiten de overheid moeten minder lasten hebben en terecht kunnen voor alle vergunningen bij één overheidsloket waar alles in één keer geregeld wordt. Het wetsvoorstel omgevingsvergunning is het antwoord daarop. De uitvoering van het wetsvoorstel wordt aan de bestuursorganen overgelaten. Hieruit volgt dat de regering met haar wetsvoorstel de positie inneemt aan de kant van de vraag. Deze positie is vanaf het begin van het wetsvoorstel niet gewijzigd.



B. Het Parlement

De parlementariërs sluiten zich aan bij de benadering van-buiten-naar-binnen werken. Zij hebben echter wel kritiek op de wijze van opzet van het wetsvoorstel en de uitvoering daarvan. De regering heeft in het wetsvoorstel de kritieken beantwoord en waar nodig kleine veranderingen toegepast. De wijze van benadering is niet veranderd. De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het voorstel. De Eerste Kamer heeft nu kritiek geuit. De Memorie van Antwoord van de regering is niet in deze scriptie meer beschreven. Gezien de inname van de standpunten en de oordelen van het parlement wordt vooralsnog de positie van het parlement aan de kant van de vraag geplaatst. Beide parlementen hebben aangegeven dat zij de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven. Daarmee heeft onderschrijft het parlement de keuze van de regering voor de benadering van het proces van-buiten-naar-binnen werken. Dit standpunt is tijdens het politieke proces niet meer veranderd.



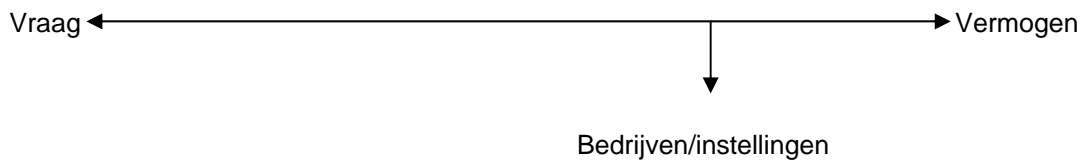
D1. en D2. Belangengroepen

Bij D1 sluiten de VNG en het IPO zich aan bij de van-buiten-naar-binnen benadering. Zij zijn van mening dat de bestuursorganen al ver voordat er sprake was van het wetsvoorstel de dienstverlening daarop had moeten aanpassen. Een dergelijk wetsvoorstel is nu een extra stimulans. Uit de proefprojecten blijkt dat veel gemeenten en provincies de organisatie al aan het veranderen is. De werkprocessen, cultuur en het personeel worden opgeleid om de kwaliteitsslag te kunnen maken. Elke organisatie maakt zelf de afweging hoe zij de organisatie gaan veranderen om te kunnen voldoen aan de taken uit het wetsvoorstel. Dit betekent dat elke organisatie het anders inricht, wat risico's kan meebrengen voor de afstemming met andere organisaties, de snelheid en inhoudelijke kwaliteit van de verlening van de vergunningen. Hieruit volgt dat het wetsvoorstel door de organisatie wordt gevolgd voor wat betreft het loket en samenwerking met anderen zodat rekening wordt gehouden met de aanvrager/omgeving. Er is sprake van aan de ene kant de van-buiten-naar-binnen benadering en anderzijds van de van-binnen-naar-buiten benadering. Dit vanwege de organisatorische ontwikkelingen binnen de organisaties en naar andere organisaties toe. Voor de koepels van bedrijven (D1 en D2) zijn de contacten met de overheidsorganisaties vraaggericht. Zij richten zich op voornamelijk een kwalitatief goede vergunning met afstemming van voorschriften en visie met als bonus een goedkope en snelle verlening van de vergunning. Bevreesd zijn de partijen door de centralisatie dat een zuivere afweging in de knel komt en dat bij complexe vergunningen de doelstellingen van sneller en goedkoper niet gehaald worden. Ook denken zij dat de kosten zullen toenemen, mede omdat de bedrijven zelf eveneens hun eigen organisaties moeten aanpassen. Zij zullen meer moeten gaan centraliseren en dus meer een van-binnen-naar-buiten benadering moeten toepassen. De aanvraag die zij zullen gaan indienen moet van te voren goed overdacht worden om uiteindelijk de juiste procedure te kunnen doorlopen. Kortom: uitgaande van de bestuursorganen als bevoegd gezag zullen de organen de middenpositie innemen omdat zij zowel de vraag als het vermogen gaan versterken. De koepels van bedrijven en dus de bedrijven zelf zitten qua positie meer aan de kant van het vermogen. De belangengroep D1 en D2 zijn samengevoegd en nemen een positie in wat dichterbij het vermogen ligt. Dit heeft dus te maken met het feit dat de belangengroepen afzonderlijk meer veranderingen moeten aanbrengen in hun eigen organisaties. Het wetsvoorstel verlangt namelijk dat de organisaties loketgericht gaan werken. Dus het veranderen van de organisaties naar een kwalitatief goede dienstverlening is de hoofdzaak en maakt dat de positie meer gericht is op het vermogen.



E. De bedrijven/instellingen

De bedrijven en instellingen zijn net als de koepels van bedrijven meer gericht op het vermogen van de organisatie.



F. De burgers

De burgers zijn geen van beiden. Het wetsvoorstel is namelijk niet echt voor hen bedoeld. Zij zijn alleen maar afnemers van een vergunning en zullen vaak geholpen moeten worden bij de indiening van de aanvraag. Als dan toch een keuze gemaakt moet worden dan kunnen de burgers eveneens geschaard worden bij de positie van bedrijven.



Interviewanalyse

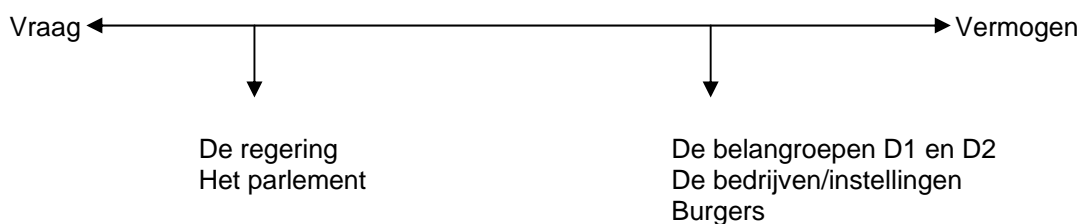
Kelderman en Vos van de DCMR zien de omgevingsvergunning als een benadering van-buiten-naar-binnen. Vanuit de DCMR zal meer afstemming met andere organisaties moeten plaatsvinden. Bovendien heeft de burger een riante positie. Zij kunnen de aanvraag indienen en vervolgens op het antwoord gaan zitten wachten. Alle acties liggen bij de overheid. De directeuren zijn tevreden met de vraaggerichte manier van werken. Zij hopen op snelheid en afstemming in de vergunning.

Conclusie

De actoren zijn afzonderlijk met hun positie ingedeeld tussen de range van vraag en vermogen. Voor een totaal overzicht is de lijn met alle actoren hieronder afgebeeld. De posities van de actoren zijn vanaf het begin van het wetsvoorstel ingenomen en niet meer gewijzigd. De regering en het parlement zijn meer voor de benadering van-buiten-naar-binnen. Zij willen door het vastleggen van de taken en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen dat het wetsvoorstel de efficiëntie van de vergunningverlening verbeterd ten opzichte van de huidige vergunningverlening. Het wetsvoorstel laat daardoor weinig speelruimte over voor de bestuursorganen om een andere positie in te nemen. Aan de kant van het vermogen hebben de belangengroepen (bestuursorganen en bedrijven via hun koepels) alle ruimte om de organisatie achter het loket te regelen en dus een positie in te nemen. Zij zullen dus de eigen werkprocessen, cultuur en ict-infrastructuur moeten gaan aanpassen op het nieuwe wetsvoorstel. Dat aanpassen is niet alleen op de eigen organisatie gericht maar ook op de interorganisatie. Het wetsvoorstel geeft namelijk aan dat bestuursorganen ook adviezen kunnen geven of een verklaring van geen bezwaar wel of niet kunnen afgeven. Dientengevolge is afstemming tussen de organisaties van groot belang bij de voorschriften voor de omgevingsvergunning. De relationele bronnen en de aanwezige

competenties zullen meer de aandacht moeten krijgen, om op den duur tot een kwalitatief goed werkende organisatie te komen. Hiermee kan de positie van de actoren in het veld op den duur veranderen. De actoren zijn momenteel in de praktijk nog niet zo ver of moeten nog eraan beginnen. Gevolg is dat de actoren de posities innemen als onderstaand geschetst. De regering en het parlement gaan uit van het wetsvoorstel en staan aan de vraagzijde. De andere actoren staan juist aan de vermogenkant omdat zij gebonden zijn aan de taken en verantwoordelijkheden in het wetsvoorstel of als bedrijf en burger op de beschreven manier in het wetsvoorstel een aanvraag moeten indienen. De posities zijn vanaf het begin ongewijzigd gebleven. Voor bedrijven/instellingen en belangengroepen is verandering van de organisatie noodzakelijk om een goede aanvraag in te dienen. Risico hierbij is dat een bedrijf een aanvraag indient die niet compleet is of aanvragen vergeten aan te vragen. De bestuursorganen zullen goed moeten doorvragen om te zorgen dat de aanvraag van alle informatie is voorzien en dat de juiste aanvraag is ingediend. Gebeurt dit onvoldoende dan kan dat leiden tot meer zienswijzen en meer beroepsprocedures. Verder is een risico bij de afstemming van voorschriften, waarbij een zuivere afweging door de druk van buitenaf of door de proceduretermijnen te snel een bepaalde keuze wordt gemaakt. Het milieu kan dan bijvoorbeeld de dupe worden. Een ander risico is het van rechtswege verlenen van vergunningen. Burgers kunnen bezwaar en beroep aantekenen maar zullen problemen hebben om het bezwaar of beroep goed te onderbouwen. Het besluit is namelijk niet voorzien van een goede motivering. Ten slotte is een groot risico van het beroep bij de rechter en de administratieve rechter dat de termijnen alleen maar zullen toenemen. Bedrijven zullen langer op de vergunningen moeten wachten. Gevolg: meer kosten en veel tijdverlies.

Concluderend kan gesteld worden dat de paradox van vraag en vermogen de actoren wel aanzetten tot het leveren van kritiek op het wetsvoorstel in het politieke systeem maar de posities veranderen niet ten opzichte van het wetsvoorstel. De regering blijft onveranderd bij haar mening en dus het in stand houden van het wetsvoorstel.



5.4 Vergunningverlening efficiënt

A. Regering

De regering heeft het wetsvoorstel meerdere malen aangepast naar aanleiding van de vele kritische opmerkingen, daarbij rekening houdend met de doelstellingen van minder regels, goedkoper en sneller. Zij gaat er nochtans van uit dat de procedurele integratie en een goede uitvoering door de bestuursorganen een efficiëntere vergunningverlening oplevert. De kosten zullen op den duur verminderen is haar gedachte.

B. Het parlement

De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het voorstel onder de voorwaarde dat de regering zorgdraagt voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel zowel aan het frontoffice als aan het backoffice. Het voorstel is door de Eerste Kamer kritisch beoordeeld. Zij vindt de complexiteit en de ingewikkelde opzet met een doorwerking in meerdere bestuurslagen een risico voor een efficiëntere vergunningverlening. Een vergelijking met een cosmetische operatie (genoemd door de Eerste Kamer en Robesin) wordt getrokken waarbij alleen maar aan de voorkant aandacht wordt besteed. Ter verduidelijking van haar kritiek heeft de Eerste Kamer geopteerd voor een gemeentelijke omgevingsvergunning met coördinatie voor de complexe aanvragen. De uitvoering moet dan gedaan worden door een omgevingsdienst vergelijkbaar als de huidige milieudienst in het Rijnmondgebied de DCMR. Hiermee ontstaat volgens de Eerste Kamer een efficiëntere vergunningverlening.

D1. en D2. Belangengroepen

Robesin (juridisch beleidsmedewerker bij de Stichting Natuur en Milieu) (2006) is benieuwd naar de efficiëntie van de Wabo. Bij de milieuvergunning is nu alleen beroep mogelijk bij de Raad van State. In de omgevingsvergunning waarin de milieuvergunning opgaat, zal beroep in twee instanties gelden. Door beroep in twee instanties kan de kwaliteit toenemen, maar kan ook de procedure voor bedrijven langer duren met voortdurende van onzekerheid en geldverlies. Robesin (2006) betwijfelt of dit wenselijk is en efficiënt. Voor termijnoverschrijding van de 26 weken in de uitgebreide voorbereidingsprocedure is in de Wabo niets geregeld. In een aantal proefprojecten (bijvoorbeeld Moerdijk) is als risico gesignaleerd dat de kwaliteit van de te verlenen omgevingsvergunning als gevolg van kortere behandelingstermijnen in het gedrang kan komen.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet leidt tot een vergunningverlening van rechtswege. Een belangrijke reden is, dat deze procedure van toepassing is op vergunningen die (mede) dienen ter implementatie van Europese regelgeving. Gedacht kan worden aan vergunningen ter implementatie van de IPPC-richtlijn, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Een andere reden om de overschrijding te laten plaatsvinden zonder vergunningverlening van rechtswege is dat voor de vergunningen een zekere mate van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag bestaat. Veelal zullen aan de vergunningen voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken belangen. Verlening van rechtswege in overeenstemming met de aanvraag zou ertoe kunnen leiden dat dit ten koste gaat van de te beschermen belangen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is volgens de regering vooral van toepassing op activiteiten met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Vergunningverlening van rechtswege in de uitgebreide procedure kan hierdoor leiden tot potentieel ernstige maatschappelijke gevolgen. Verder wordt in de toelichting gewezen op de bijzondere positie van derden in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In deze procedure kan een ieder zienswijzen indienen over het ontwerpbesluit. Bij verlening van rechtswege zou, met voorbijgaan aan de ingediende zienswijzen, de verlening in overeenstemming met de aanvraag geschieden. Dat zou geen recht doen aan de bijzondere positie van derden. De Eerste Kamer heeft grote kritiek geuit op de organisatie achter het loket. Ieder bestuursorgaan moet dit zelf regelen. Dit gaat de organisaties veel geld

kosten om de zaken optimaal te laten verlopen. Verder zullen partijen moeten gaan samenwerken. De efficiëntie van de vergunningverlening komt onder druk te staan. Mintzberg (2004) stelt dat het al te vaak voor komt dat efficiëntie gewoon neerkomt op bezuinigen, waarbij de baten in zekere zin ondergeschikt worden gemaakt aan de kosten. De complexiteit en centralisatie van het wetsvoorstel, de vermindering van de derdenbescherming, de organisatie achter het loket, de overheveling van bevoegdheden lijken bezuinigingen met het gevaar dat de gevolgen negatief uitvallen voor de bedrijven en burger.

E. Bedrijven/instellingen

De bedrijven en instellingen sluiten voor wat betreft de efficiëntie aan bij wat Robesin beschrijft. Een efficiëntere vergunningverlening is alleen haalbaar als de uitvoering goed geregeld wordt.

6. Conclusie

6.1 Onderzoeksvragen en deelconclusies

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met daarin het instrument omgevingsvergunning leidt tot veel veranderingen in de wetgeving maar ook in de overheidsstructuren. Eén van de veranderingen is het integreren van de milieuvergunning in de omgevingsvergunning. Hierbij rijst de belangrijke vraag of de omgevingsvergunning zorgt voor een efficiëntere vergunningverlening. Omdat de Wabo nog niet in werking is getreden, is gezocht naar antwoorden via de literatuur, de proefprojecten, het wetsvoorstel en de interviews.

De vraagstelling in het onderzoek is: Welke gevolgen heeft de integratie van de milieuvergunning in de nieuwe omgevingsvergunning voor de efficiëntie van de vergunningverlening?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld.

- Wat houdt de omgevings- en milieuvergunning in?
- Hoe is het traject rondom de wetgeving verlopen?
- Wat zijn de doelstellingen en belangen van de actoren en op welke manieren beoordelen zij de omgevingsvergunning?
- Welke invloed hebben de betrokken actoren op de efficiëntie van de vergunningverlening?

De deelvragen worden beantwoord in de genoemde volgorde.

Wat houdt de omgevings- en milieuvergunning in?

De omgevingsvergunning is een instrument van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht welke weer een onderdeel is van een grootscheepse landelijke actie om te komen tot minder regels. Het wetsvoorstel bundelt 25 bestaande vergunningen in één vergunningstelsel, waaronder de milieuvergunning. Deze integratie is belangrijk ten opzichte van de andere toestemmingsstelsels omdat de toewijzing van bevoegdheden en de uitgebreide procedure volledig overgenomen is uit de Wet milieubeheer. Van een volledige integratie is geen sprake. Wel geeft de omgevingsvergunning de mogelijkheid voor het aanhaken van meerdere vergunningen, zoals vergunningen uit de Algemene Plaatselijke Verordening. De Wvo gaat voor de directe lozingen op in de Waterwet met het instrument de watervergunning. Indirecte lozingen zullen straks wel onder de Wabo vallen. Verder is er geen sprake van een integraal toetsingskader. De inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunning vindt gecoördineerd plaats aan de hand van een optelling van toetsingskaders voor de verschillende aspecten. De omgevings- en de watervergunning kunnen bij één loket worden aangevraagd. In de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Soms zijn gedeputeerde staten van de provincie of de minister van VROM bevoegd gezag. Bij de omgevingsvergunning bestaat de mogelijkheid voor het opdelen van de vergunning in delen of in fasen. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het plannings- en ontwikkelingsproces van bedrijven. Voor het verlenen van een vergunning zal een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure worden doorlopen van respectievelijk acht of zesentwintig weken.

Ten slotte is gekozen voor beroep in twee instanties vanwege de verlaging van de werkdruk bij de Raad van State en een verhoging van de kwaliteit.

Hoe is het traject rondom de wetgeving verlopen?

De tijdlijn geeft een overzicht van de stappen die het wetsvoorstel heeft gemaakt van 2003 tot en met 2008. De belangrijke actoren zijn beschreven met hun meningen en gekoppeld via een tabel en via uitschrijving van de oordelen aan de tijdlijn. Hiermee is getracht een goed beeld te schetsen van de ontwikkelingen die het wetsvoorstel en de actoren hebben doorgemaakt.

Wat zijn de doelstellingen en belangen van de actoren en op welke manieren beoordelen zij de omgevingsvergunning?

Het politieke systeem, het multibeleidsveld en de multiorganisatie geven volop mogelijkheden voor actoren om invloed op het beleid en het proces uit te oefenen. Enerzijds wordt invloed uitgeoefend door het toepassen van de wettelijke bestuursinstrumenten, zoals goedkeuringen, en anderzijds wordt geput uit andere machtsmiddelen, zoals lobbyen. Een voorbeeld hiervan bij de omgevingsvergunning is de strijd om het behoud van de bevoegdheden. Tijdens het doorlopen van de politieke kringloop worden door de actoren veel beleidsvoorkeuren (ook wel meningen genoemd) ingebracht. Uiteindelijk kan de verwerking van de meningen leiden tot wijzigingen in het beleid waardoor meer draagvlak kan worden gecreëerd. De omgevingsvergunning doorloopt de politieke kringloop gelijktijdig met de uitvoering van een aantal proefprojecten. De proefprojecten, de meningen uit de literatuur en de interviews laten de volgende verwachte kansen en risico's zien.

Kansen:

- er is sprake van één aanvraagformulier (fysiek of digitaal), één bevoegd gezag, één vergunning, één loket (fysiek en digitaal), één bezwaar en beroepsprocedure en afstemming tussen overheden onderling over de aan de vergunning te verbinden voorschriften;
- kwaliteit van de vergunning neemt toe door de integrale manier van werken, het samenwerken van de overheden en het aanpassen van de werkprocessen;
- de actoren ondersteunen de doelstellingen minder regels, betere dienstverlening, terugdringen van de bureaucratie en duidelijke servicegerichtheid;
- de regering kiest voor meer decentralisatie en ondersteunt de opzet van omgevingsdiensten. Ook ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen is de regering voornemens tot aanzienlijke vereenvoudiging te komen. Dit kan leiden tot een vermindering van de bestuurlijke lasten en het zal de verantwoordelijkheidslijnen transparanter en traceerbaar maken. Een andere positieve ontwikkeling is dat het binnenlands bestuur wellicht op termijn in revisie zal gaan ter voorkoming van een nieuwe bestuurlijke laag.

Risico's:

- de kosten zullen zeker in het begin van de invoering van de omgevingsvergunning toenemen en in het wetsvoorstel is daar geen compensatie voor geregeld;
- de bestuursorganen zijn niet zeker van het feit dat de kosten zullen afnemen in de toekomst. Pas als de omgevingsvergunning is ingevoerd zal de praktijk het moeten uitwijzen. Het ingevoerde Activiteitenbesluit geeft nu al veel problemen met de ICT waardoor de kosten oplopen. Afgezien

hiervan lopen de kosten op door het niet goed kunnen uitvoeren van het besluit. Door haar complexiteit roept het besluit veel vragen op bij handhavers en vergunningverleners. Dit kan zich ook voordoen bij de implementatie van de omgevingsvergunning. De VNG heeft al kenbaar gemaakt naar het parlement dat gemeenten niet gereed zijn om de wet op 1 januari 2009 in werking te laten treden. De regering stelt als prioriteit dat een goed en gegarandeerd functionerend ICT de ruggengraat vormt van de uitvoering van de Wabo. De proefprojecten hebben eveneens aangegeven dat het front-, back- en midoffice via applicaties nog volop in ontwikkeling zijn. De realiteit is dus dat de complexiteit van het digitale loket groter is dan voorzien. De kwetsbaarheid van het systeem is zodanig groot dat daarmee de kwetsbaarheid en zodoende het afbreukrisico van het beoogde succes van de Wabo wordt versterkt;

- bedrijven en geïnterviewden zijn bevreesd dat, bij het samenwerken met andere overheden om te komen tot een goede afstemming van voorschriften in de vergunning, geen zuivere afweging zal worden gemaakt. Doordat de vergunning een optelsom van diverse kaders en toetsingsstelsels is, is de kans groot dat bijvoorbeeld de milieuvergunning op de tweede plaats komt. De milieuvergunning krijgt dan minder aandacht dan nodig is;
- bedrijven zien de druk bij gemeenten toenemen door de omgevingsvergunning. Gemeenten hebben nu al te weinig capaciteit waardoor veel vergunningen niet tijdig worden afgegeven;
- in de omgevingsvergunning ontbreekt een duidelijke doorwerking van de Europese regelgeving;
- de belangengroepen zien de kosten van de aangesloten bedrijven stijgen. Coördineren achten zij een betere optie dan integreren van vergunningen. In menig wetsvoorstel, zoals de Ruimtelijke Ordening, is de coördinatie-regeling opgenomen;
- de omgevingsvergunning is waarschijnlijk in strijd met de Grondwet omdat bevoegdheden, waarin gemeenten en provincies autonoom zijn, kunnen worden overgeheveld;
- het omgevingsloket en de organisatie achter het loket moeten bij de bestuursorganen op orde zijn. Thans is dit geen gangbare praktijk. Verder moeten gemeenten de uitvoering zelf ter hand nemen. De proefprojecten laten zien dat gemeenten bezig zijn de organisatie te veranderen. Toch is op voorhand niet duidelijk of de uitvoering in elke gemeente succesvol zal zijn. Gemeente Moerdijk is een positieve uitzondering. Zij hebben aangetoond dat de door hun gewijzigde organisatiestructuur goed werkt.

De genoemde kansen en risico's laten zien dat het succes van de omgevingsvergunning valt en staat met het organiseren van de uitvoering bij vooral gemeenten maar ook provincies, rijk en milieudiensten. Dit blijkt ook uit de proefprojecten Schiedam en Harlingen. De omgevingsvergunning is volledig gericht op overheden en het verbeteren van haar eigen organisatie. Verder wordt veel gecommuniceerd met bedrijven en belangengroepen maar de individuele burger staat eigenlijk buiten spel. Alleen bij de derdenbescherming hebben de burgers een kleine mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

Uit de analyse van vraag en vermogen blijkt dat het wetsvoorstel vraaggericht is opgesteld. Alle bestuursorganen zijn hun organisaties daarop aan het afstemmen. Voor de bedrijven en burgers worden de lasten verminderd maar zij worden wel gedwongen om mee te gaan in de werkwijze van de

overheidsorganen. Bij de burgers en bedrijven is sprake van de benadering van-binnen-naar-buiten. Voor de efficiëntie is een afstemming van werkwijze een goede insteek. Echter, centralisatie brengt ook veel risico's met zich mee. De informatie moet precies goed zijn om tot de juiste procedure en vergunning te kunnen komen. Verder zijn bedrijven op de lange termijn gedwongen alle tekeningen en bijlagen digitaal aan te leveren. Dus een andere wijze van werken betekent ook bij de bedrijven een toename van de kosten.

De analyse over revolutie en evolutie heeft als conclusie opgeleverd dat alle actoren meer of minder het wetsvoorstel als een evolutie zien welke in de toekomst meer en meer naar een revolutie toegaat. Tot een revolutie zal het echter niet komen omdat de evolutie, het stapgewijs veranderen, inhoudt dat het wetsvoorstel langzamerhand overgaat naar een volledige integratie.

Bij beide paradoxen kan geconcludeerd worden dat de ingenomen posities vanaf het begin van het voorstel ongewijzigd zijn gebleven. Kleine veranderingen die ten goede komen aan het voorstel worden wel meegenomen. Grote veranderingen, zoals het voorstel van de VNG en de Eerste Kamer, is geen optie voor de regering en wordt gepareerd. Dat het voorstel vanwege de radicaliteit wellicht de kans loopt in strijd te zijn met de Grondwet en de beginselen van rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid en met de Europese regelingen, legt zij eveneens gemotiveerd terzijde. Hieruit valt op te maken dat de prestige voor de regering en de ingezette weg van groot belang is en dat daar alles voor moet wijken. Tegelijkertijd blijkt ook dat de actoren onvoldoende in staat zijn de regering voldoende inzicht te verschaffen over de risico's van het voorstel waardoor de regering een andere richting gaat kiezen.

Welke invloed hebben de betrokken actoren op de efficiëntie van de vergunningverlening?

De regering houdt vast aan het wetsvoorstel en zij rekent erop dat de omgevingsvergunning op termijn efficiënt zal zijn. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het voorstel als de regering zorgt voor een efficiënte uitvoering. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. Zij hebben grote kritiek op de complexe en ingewikkelde opzet van het voorstel. Daarom heeft de Eerste Kamer ter bevordering van de efficiëntie een voorstel gedaan voor een gemeentelijke omgevingsvergunning. Integratie met andere vergunningen van andere bestuurslagen is dan niet nodig. Een omgevingsdienst zou de uitvoering en handhaving kunnen uitvoeren voor meerdere gemeenten en leidt tot verbetering. Kortom: het huidige voorstel leidt in de ogen van de Eerste Kamer nog niet tot volledige efficiëntie. De belangengroepen en bedrijven/instellingen geven risico's voor de efficiëntie aan bij de afstemming tussen organisaties met betrekking tot de vergunning. Minder efficiëntie wordt toegedicht aan de uitvoering van het wetsvoorstel door iedere organisatie afzonderlijk. De organisaties mogen zelf bepalen hoe zij de uitvoering van het voorstel binnen hun organisatie ter hand nemen. Dit kan ten koste gaan van tijd en snelheid en dus de efficiëntie van de vergunningverlening.

6.2 Eindconclusie

Het integreren van meerdere vergunningstelsels in één procedure wat leidt tot één omgevingsvergunning is een revolutionair voorstel. De overheidsorganisaties zullen hun organisaties moeten veranderen om te kunnen voldoen aan het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel staat de burger centraal en de aanvraag moet via een loket centraal worden ingediend. Door deze centralisatie zijn overheidsorganisaties gedwongen afspraken te maken over de voorschriften van de verschillende toestemmingsstelsels in die ene

vergunning. De inhoudelijke coördinatie leidt tot een golf van convenanten tussen de organisaties. De benadering die de regering heeft gekozen is de van-buiten-naar-binnen benadering. De bestuursorganen moeten hun organisaties vraaggericht inrichten. De uitvoering en inrichting van de organisaties zijn niet in het wetsvoorstel geregeld. Elke organisatie heeft de gelegenheid de verandering van de organisatie op hun eigen manier te doen. Dit kan risico's meebrengen voor de procedures en de verlening van de vergunning in tijd en kwaliteit. Kortom: de efficiëntie van de vergunningverlening en de integratie van verschillende toestemmingstelsels kan gaan tegenvallen.

Dientengevolge geldt de omgevingsvergunning voor maar 5% van de complexe aanvragen. Het voorstel van de Eerste Kamer geldt voor alle gemeentelijke vergunningen. Het kleine percentage van de complexe aanvragen kunnen via coördinatie geregeld worden. Een omgevingsdienst, vergelijkbaar met de DCMR, zou de uitvoering en handhaving ter hand kunnen nemen. Hiermee is dan de efficiëntie van de vergunningverlening verzekerd.

Voorts is in deze scriptie gebleken dat de regering, de belangengroepen D1 en de burgers in hun oordelen over het wetsvoorstel aan de kant van de revolutie zitten. De regering heeft vanaf het begin gekozen voor het revolutionaire idee van integratie van vergunningstelsels met coördinatie. Uiteindelijk moet dit stapsgewijs (evolutie) uitgroeien naar een volledige integratie. De belangengroepen D1 hebben vanaf het begin, ondanks kritische opmerkingen, de keuze van de regering gevolgd. Burgers hebben niet echt een stem gehad bij dit voorstel. Zij hebben bij de interviews aangegeven dat zij het een revolutionair idee vinden en vertrouwen op het snel verkrijgen van een vergunning.

Het parlement en de bedrijven/instellingen zijn meer te vinden aan de kant van de evolutie. Zij vinden het huidige voorstel te complex en te ingewikkeld. Via een gemeentelijke omgevingsvergunning worden de doelstellingen van de regering wel haalbaar en dus ook de efficiëntie van de vergunningverlening. De belangengroep D2 is voor de doelstellingen van het wetsvoorstel maar ziet grote problemen in de uitvoering. Zij geven aan de omgevingsvergunning overbodig te vinden. Minder regels en dus wel een kleine verandering zijn voor hen een optie. D2 kiest niet echt voor revolutie of evolutie.

Het wetsvoorstel is een van-buiten-naar-binnen benadering voor de regering en het parlement. Voor de actoren in de omgeving (bedrijven/instellingen, burgers, belangengroepen D1 en D2) is het precies andersom. Deze actoren moeten de werkwijze van het wetsvoorstel exact opvolgen. Bedrijven moeten ook hun organisaties aanpassen maar dan gericht op de werkwijze opgelegd door het wetsvoorstel en de werkwijze gekozen door de overheidsorganisaties. Voor deze actoren geldt dus de van-binnen-naar-buiten benadering.

Tenslotte kan gesteld worden dat het wetsvoorstel Wabo met het instrument omgevingsvergunning een revolutionaire verandering is met een evolutionaire aanpak en doorzet naar een volledige integratie. De actoren hebben onvoldoende invloed op de grote, radicale verandering om deze te wijzigen maar zij hebben wel invloed gehad op het voorstel zelf doordat de regering kleine veranderingen heeft toegepast. De overheidsorganisaties zijn gedwongen hun organisaties in te richten op de benadering van-buiten-naar-binnen. Het vermogen, de relaties, competenties, ict-infrastructuur, etc, is tot op heden onderbelicht gebleven. Tevens zijn de overheidsorganisaties hard bezig in de praktijk de voorgaande benadering toe te passen waardoor wellicht de dienstverlening verbeterd. Iedere organisatie mag zelf bepalen hoe zij de inrichting van haar organisatie gaat doen. Dit kan risico's voor de efficiëntie van de dienstverlening met zich meebrengen.

6.3 Aanbevelingen

- De benadering van-buiten-naar-binnen voortzetten maar daarbij meer sturing geven voor de uitvoering achter het loket en dus ook stimuleren van de benadering van-binnen-naar-buiten;
- het zorgen voor financiële steun bij gemeenten;
- het zorgen voor meer informatie en draagvlak bij de verschillende actoren in het veld, in het bijzonder bij de burger;
- de strijdigheid met de Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wegnemen door te kiezen voor evolutie in plaats van revolutie;
- het zorgen voor de ontwikkeling van het vermogen van de organisatie waardoor deze organisatie in de toekomst meer service gaat verlenen in combinatie met een hogere kwaliteit.
- de bevoegdheden van gemeenten, provincies en rijk duidelijk omschrijven waardoor;
- het zorgen voor een goed functionerend ICT-systeem;
- het zorgen voor een handboek dat aan uitvoerenden zoals vergunningverleners, handhavers, beleidsmensen, studenten etc. ter hand kan worden gesteld.
- het zorgen voor meer draagvlak in Europa voor een integrale Europese vergunning;
- een vergunning van rechtswege uit het voorstel schrappen; de Raad van State heeft dit geadviseerd omdat het besluit geen motivering bevat.
- het instellen van omgevingsdiensten met een dienstverlening gericht op de burger en tevens met ontwikkelingsmogelijkheden voor de eigen vermogens. Hierbij kan gedacht worden aan een aangepast personeelsbeleid waarin het aannemen van het personeel maar ook de doorgroei van het personeel van belang wordt geacht voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de organisatie.
- Het ontwikkelen van een integrale kennisbank tussen de verschillende diensten en het zorgen voor open standaarden binnen de verschillende actoren.
- Het ontwikkelen van een digitaal platform voor de omgevingsdienst en de betreffende actoren om ontwikkelingen, problemen, oplossingen tijdig en snel te kunnen delen.
- Een nieuw model voor de DCMR moet worden ontwikkeld met daarin alle diensten waarvan de instrumenten geïntegreerd zijn in de omgevingsvergunning.

Literatuurlijst

- Aarsen, A.G.J., Boschloo, G.J., Dresden, M.J., Michiels, F.C.M.A., Ninaber, A.E.M. & Kramer, T.P. de (Red.) (2006) *De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Andeweg, R.B., Hoogerwerf, A., Thomassen, J.J.A., (Red) (1989) *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Beerten, M.S., (2004) *Afstemming van besluiten (diss RUG)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2004, p.1.
- Bekkers, V (1998) *Grenzeloze overheid: Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Blomberg, A.B., Michiels, F.C.M.A, Nijmeijer, A.G.A. (2005) Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie? *TvO 2005-1*; Michiels, F.C.M.A (2005) Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. *TvO 2005-2*.
- Braam, M.J.W. (2006) Veranderingen in het werk van de provincies door de Wabo. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 127-131.
- Brand, P. van den (2006) Minder regels, minder milieu? Lastenverlichting is een mooie zaak. Maar zijn natuur en milieu wel gebaat bij minder regels? *Terra*. Jrg. 2, nr. 1, p. 18-19.
- Brand, P. van den (2006) Oefenen met de omgevingsvergunning. *ROMagazine*. Jrg. 24, nr. 10, p. 12-14.
- Bregman, A.G. (2003) *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*, Achtergrondstudie VROM-raad 015; Bregman, A.G. (2005) Het voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht. BR 2004. p. 855-864.
- Broek, J.H.G. van den (2005) Die Unvollendete: opinie. *Milieu en Recht*, jrg. 32, nr. 9, p. 541.
- Broek, J.H.G. van den (2006) Kroonjuwelen met scherpe kantjes. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 136-140.
- Broek, J.H.C. van den, Clerx, P.J.M.W., Dolstra, J., Dresden, M.J., Groot Jebbink, B., Keulen-Broumels, A.J. van, Lange, J. de, Nijmeijer, A.G.A., Nikkels, C.H., Paantjens, P.Q.J., Pijnenburg, P.C., Rayer, J.G. & Rooij, M.A. de (Red.). (2007) *WABO & omgevingsvergunning*, jrg.1, nrs. 3 en 6.
- Broek, J.H.G. van den (2007) *Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning 2007*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Burkhard, R. (2007) .[interview met Cees Jan Asselbergs. De grootste winst zit in de kortere duur van de procedures]. *Website kennisplein VROM*.
- Buuren, P.J.J. (2004) De brede VROM-vergunning: een onbereikbaar ideaal. BR 2004. p. 99-104.
- Carette, A., (2007) De integratie van milieu- en stedenbouwkundige vergunning. *Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht*.
- Carette, A., Dijkzeul, A., Francois, F, Larmuseau, I., Roos, P.C. & Uylenburg R. (Red.) (2007) *Aan de grens van de milieuvergunning*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dam, N.H.M. van, Marcus, J.A (1995) *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie & Management*, Houten: Educatieve Partners Nederland B.V..
- Diepenhorst, M. (2007) Impressie: "Omgevingsvergunning biedt weinig uitkomst bij grote projecten", *Website blad Building Business*, 29 oktober 2007.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York.

- Eerd, C. van (2006) Integraal denken in de praktijk. *Bouwtoezicht Magazine*.
- François, F. (2007) De implementatie en herziening van de IPPC-richtlijn, *Vereniging voor Milieurecht*, 2007-5.
- Gestel, R.A.J. (2006) Problemen bij de integratie van wetgeving; de Wabo. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 141-144.
- Hazewindus, W.G.A. & Uylenburg, R. (2006) Rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 147-150.
- Heijningen, E. van (2007) Omgevingsvergunning: minder of meer bureaucratie?, *Provincies.nl*, nr. 4.
- Heuw, E.W. ten (2006) De Wabo vanuit gemeentelijk perspectief. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, 121-126.
- Hoogerwerf, A (red) (1989) *Overheidsbeleid*. Alpen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- IPPC-richtlijn 96/61 van de raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. *PbEG* 1996, L257 van 10 oktober 1996.
- Kickert, W.J.M. (1986) *Overheidsplanning: Theorieën, technieken en beperkingen*, Assen: Van Gorcum & Comp B.V.
- Koeman, N.S.J., Veen, A. ten & Angeren, J.R van (2006) *Omgaan met Omgevingsrecht*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Kramer, J. (2005) Laten wij de inhoud van het milieubeleid niet vergeten: opinie. *Milieu en Recht*, jrg. 32, nr. 8, p. 473.
- Kramer, J. (2005) De omgevingsvergunning vanuit (provinciale) milieupraktijk bezien. *Milieu en Recht*. Jrg. 32, nr. 9, p. 554-556.
- Kruif, J. de (2007) Impressie: "Integraliteit in praktijk onbegonnen werk", *Website blad Building Business*, 29 oktober 2007.
- Leuven, Universiteit Maastricht, Universiteit van Tilburg, *Integratie vergeleken, Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer; een studie voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer*.
- Michiels, F.C.M.A. (2002) De toekomst van de Omgevingswet; in: Lurks, M. e.a. (red.), *De grootste gemene deler, Opstellen aan Th. G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 307-320;
- Michiels, F.C.M.A. (2006) Het wetsvoorstel Wabo belicht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 119-120.
- Ministerie van VROM (2007) Stroomlijning geeft hetzelfde resultaat als omgevingsvergunning. *Website VROM*.
- Mintzberg, H. (2004) *Mintzberg over Management: de wereld van onze organisaties*, New York: The Free Press.
- Nieuw omgevingsrecht: lokale autonomie in geding. (23 maart 2007). *Gemeentestem*.
- Nuss, F. (2007) Impressie: "Binnen het bestaande instrumentarium al veel mogelijk", *Website blad Building Business*, 29 oktober 2007; en Persbericht op de site van de Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers, 3 december 2007.
- Provincies willen verder met de omgevingsvergunning. (1 mei 2007) *Knipselkrant DCMR Milieudienst Rijnmond*, nr. 7177.
- Provincies willen verder met Omgevingsvergunning. (2007). *IPO*.

- Rapport Taskforce vereenvoudiging vergunningen, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 515, nr. 84.
- Rings, L. & Trommel R. (2007) Vergunnen: geen regels maar kaders. *Milieu Magazine*. Jrg.19, p. 34-36.
- Robesin, M.A. (2006) De Wabo: meer dan een cosmetische operatie? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 132-135.
- Schlossels, R.J.N. De ondraaglijke lichtheid van het specialiteitsbeginsel, in: Heringa/Jansen/Verhey (red.), *Het bestuursrecht beschermd. Liber amicorum F.A.M.Stroink*, SDU-Den Haag 2006, p. 153-170.
- Smits, J.M. & Rayer, J.G., (2007) DEBAT: De Wabo: papieren tijger of briljante strategie?, *Bestuurswetenschappen*, nr.4.
- Teunissen, J.M.H.F. (2007) *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, Aolf Legal Publishers, Nijmegen.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007) Verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, nr. 30844. *Website VROM*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007) Nota van wijziging, nr. 30844. *Website VROM*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007) Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 30844. *Website VROM*.
- Uylenburg, R., (2007) Welk juridisch instrument beschermt onze omgeving? *Het milieurecht als proeftuin*.
- Uylenburg, R., (2007) De omgevingsvergunning en de grenzen aan integratie. *Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht*.
- Vedder, H.H.B. (2006), De Wabo en het Europees recht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. Jrg. 2006, nr. 4, p. 145-146.
- Veen, A. ten (2005) Milieurechtsbescherming onder de Wabo. *Milieu en Recht*. Jrg. 32, nr. 9, p. 557-560.
- Veld, J. in 't, (2002) *Analyse van organisatieproblemen*, Wolters-Noordhoff.
- Vergunningen brandveiligheid op de schop. (29 november 2006). *Eindhovens Dagblad*.
- Verschuuren, J.M. (2005) Natuur in de omgevingsvergunning. *Milieu en Recht*. Jrg. 32, nr. 9, p.550-553.
- VNCI wil water in de omgevingsvergunning. (26 april 2007) *Rotterdams Dagblad*.
- VNG-standpunt omtrent omgevingsvergunning. (30 mei 2007) *Website VNG*.
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. (18 oktober 2006) *Tweede Kamer*. Kamerstuk 30844, nrs. 1-4,6.
- Wientjes verbaasd over verzet gemeenten tegen simpele vergunningen. (25 april 2007) *Rotterdams Dagblad*.
- Wit, B. de, Meyer, R., Breed, K. (2000) *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Woldendorp, H.E. (2003) Duurzame herijking?: opinie. *Milieu en Recht*. Jrg. 30, nr. 10.
- Wiel, H. van de (2006) Orde op zaken. *Milieu magazine*. Jrg. 17, nr. 7, p. 10-11.
- Woldendorp, H.E. (2005) De omgevingsvergunning in Europees perspectief. *Milieu en Recht*. Jrg. 32, nr. 9, p.572-573.
- Woldendorp, H.E. (2005) Dienstenrichtlijn bewijst het milieubeleid geen dienst. *Milieu en Recht*. Jrg. 32, nr. 10, p. 621-627.
- Zie Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer*, rapport ECWM 2003/17, Den Haag, 2003, en de achtergrondstudie, Katholieke Universiteit

<http://www.vrom.nl/vergunningen>

<http://www.omgevingsvergunning.vrom.nl>

<http://www.vandale.nl>

Bovenstaande internetadressen in 2007 regelmatig bezocht voor actuele informatie, onderzoeken, handreikingen en pilots.

Vragenlijst interview 'Integratie milieuvergunning in omgevingsvergunning'

Gegevens van degene die geïnterviewd wordt:

- Naam:
- Functie:
- Organisatie:
- Plaats:
- Telefoonnummer:

1. Op welke wijze zijn u en uw organisatie betrokken bij de omgevingsvergunning? Welke rol speelt of heeft uw organisatie gespeeld bij de omgevingsvergunning?
2. Welke belangen heeft uw organisatie bij de omgevingsvergunning?
3. Hoe denkt u over de integratie van de milieuvergunning in de omgevingsvergunning?
4. Ziet u voordelen van de omgevingsvergunning? Zo ja, kunt u dan uw antwoord formuleren in de rol van burger en in de rol van ambtenaar.
5. Ziet u ook nadelen van de omgevingsvergunning? Zo ja, welke zijn deze en dan op dezelfde manier beantwoorden als bij vraag 4.
6. De regering heeft als uitgangspunten voor de omgevingsvergunning:
 - a. vermindering van regels
 - b. meer snelheid
 - c. meer eenvoud en helderheid
 - d. sneller en goedkoper.Kunt u bij de punten uw motivering aangeven.
7. Uit onderzoek is gebleken dat er over de volgende onderwerpen discussie bestaat. Wat is uw mening daarbij? Antwoord met ja of nee en geef vervolgens kort uw motivering.
 - a. Neemt de bescherming van belanghebbende met de omgevingsvergunning toe?
 - b. Neemt de samenwerking tussen de overheden toe?
 - c. Neemt de kwaliteit toe door invoering van een beroep bij de Rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Raad van State?
 - d. Neemt door deze zeefwerking onder punt c de snelheid van de procedure af van de omgevingsvergunning?
 - e. Is het indienen bij één loket een oplossing voor de burger en de bedrijven?
 - f. Zullen de huidige contacten en dus de vertrouwensrelatie tussen bedrijf en betrokken contactambtenaar verdwijnen door het loket?
 - g. Wordt met het loket (digitaal of gewoon bij de gemeente/provincie) voorkomen dat er geen dubbele gegevens worden gevraagd of herhaaldelijk dezelfde gegevens verstrekt door de bedrijven of burger?
 - h. Neemt de dienstverlening van de overheden toe?
 - i. Is hier sprake van een integrale omgevingsvergunning?
 - j. Is hier sprake van een integrale procedure?

- k. De omgevingsvergunning is in strijd met de Grondwet vanwege de overheveling van bevoegdheden van gemeenten naar provincie. Bent u het met deze stelling eens?
- l. Is de omgevingsvergunning gericht op de “ondernemende burger”?
- m. Is de omgevingsvergunning een cosmetische operatie (hiermee wordt bedoeld dat geen wetten worden geschrapt maar alleen artikelen worden overgeheveld naar de nieuwe wet)?

De regering heeft uit een viertal modellen een keuze gemaakt. De modellen zijn: de paperclipvergunning is model 1, de samenvoegvergunning is model 2 (deze beiden zijn gericht op coördinatie), de integrale vergunning met schotten is model 3 (keuze van de regering) en de volledige integrale vergunning is model 4 (toekomstig eindbeeld).

De eerste kamer heeft het volgende alternatief vanwege de complexiteit, de strijd met de grondwet en de problemen met de uitvoering en de gegevens uit de proefprojecten. 95% zijn vergunningen van de gemeenten.

Voorstel: model 2 plus wordt deze genoemd.

Een geïntegreerde gemeentelijke omgevingsvergunning van alleen gemeentelijke vergunningen waarbij op termijn als het back-office goed is geregeld uitbouwen naar model 4.

De 6000 installaties die overblijven en onder het bevoegd gezag vallen van de provincies en het rijk als volgt onderverdelen. 4900 installaties onderbrengen bij de (grote) gemeenten. De rest, 1100 installaties (de zgn. IPPC-inrichtingen) laten vergunnen door de provincie. Ten slotte de uitvoering laat verrichten door een nog op te richten omgevingsdienst. Kracht van het voorstel is geen strijd met de Grondwet, eenvoudig, praktisch en sluit goed aan bij de praktijk.

- 8. Bent u het met het alternatief voorstel van de eerste kamer eens? Kunt u uw antwoord toelichten?
- 9. Zou de DCMR of andere milieudiensten zo'n omgevingsdienst kunnen zijn? Licht uw antwoord toe.

Ten slotte vraag ik u bij elke vraag een keuze te maken uit de volgende begrippen:

Revolutie en evolutie

Van-binnen-naar-buiten en van-buiten-naar-binnen

- 10. Heeft u nog andere opmerkingen?

Schema geïnterviewden

Geïnterviewden	Functie	Bedrijf
Marcus van Driel	Hoofd Vergunningen Rotterdam	DCMR Milieudienst Rijnmond
Emiel Vos	Coördinator	DCMR Milieudienst Rijnmond
Arnoud Jonkers	Technisch beleidsmedewerker	DCMR Milieudienst Rijnmond
Jowan Kelderman	Implementatiemanager Wabo	DCMR Milieudienst Rijnmond
Mark van Leeuwen	Directeur	MVL advisering
Marjoleine in 't Veld	Directeur	In 't Veld juridisch adviesbureau
Simone Timpman		Burger
Petra Sulzle		Burger
Inka Vogelaar		Burger
Fieneke Spaans		Burger

Samenvatting Pilot Omgevingsvergunning Harlingen-Milieuadviesdienst

Inleiding

In het kader van het moderniseren van regelingen, is in 2004 door VROM gestart met het project omgevingsvergunning. VROM streeft ernaar om binnen dit project verschillende vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen op het gebied van wonen, bouwen, monumenten ruimte, natuur en milieu zoveel mogelijk te integreren, waardoor burgers en bedrijven die toestemming willen hebben van de overheid voor een bepaalde activiteit straks nog maar één vergunning hoeven aan te vragen: de omgevingsvergunning.

In 2005 is VROM samen met gemeenten, provincies, milieudiensten en andere overheidsinstanties gestart met een aantal pilots, waarin ervaring wordt opgedaan met de verschillende fasen van vergunningverlening.

Eén van de pilots die is uitgevoerd is de pilot Omgevingsvergunning Harlingen-Milieuadviesdienst. De pilot, welke in februari 2006 is gestart, had als doel:

1. het uitwerken van een structuur/taakverdeling uitgaande van het basisprincipe van een front- en een backoffice om te komen tot een omgevingsvergunning;
2. het in beeld brengen, bij het front- en backoffice, van de mogelijkheden voor samenwerking tussen een gemeente en een samenwerkingsverband.

Om tot dit doel te komen is onder andere onderzocht:

- hoeveel en welke soort vergunningen er op jaarbasis worden verleend;
- hoe en waar het frontoffice, de coördinatie en het backoffice zou kunnen worden ingericht;
- welke informatiestromen ertussen de frontoffice/coördinator en het backoffice moeten gaan lopen.

Met als projectresultaat een advies:

- voor een structuur voor samenwerking tussen de gemeente en de Milieuadviesdienst;
- inzake een taakverdeling tussen de gemeente en de Milieuadviesdienst;
- inzake een mogelijke opschaling naar regionaal niveau;
- inzake gegevens en informatie-uitwisseling;
- vervolgstappen.

Daarnaast is een casus uitgevoerd waarmee van een bestaand project is nagegaan hoe de vergunningprocedure in tijd is verlopen en hoe dit geweest zou zijn indien de omgevingsvergunning van toepassing was.

Projectresultaten

Als belangrijkste projectresultaat in het kader van de pilot, wordt voor het inrichten van een structuur voor samenwerking, geadviseerd het frontoffice inclusief de coördinatie in Harlingen te situeren en het backoffice, de plaats waar de vergunningen worden geschreven bij de Milieuadviesdienst.

Dit houdt in dat in de beschreven structuur de uitvoerende werkzaamheden in het kader van de vergunningverlening geheel extern zullen worden geplaatst. De taken die de gemeente als bevoegd gezag naast het inrichten van het frontoffice en het uitvoeren van de coördinerende taken bij vergunningverlening zal blijven behouden, zijn het coördineren en afstemmen van gemeentelijk beleid en het versturen van stukken.

Uit zowel financieel als kwetsbaarheids oogpunt is het onderbrengen van taken bij de Milieuadviesdienst alleen voor de gemeente Harlingen en de Milieuadviesdienst interessant indien meerdere gemeenten hieraan in de toekomst mee willen doen.

Voordat tot het onderbrengen van taken bij de externe dienst wordt overgegaan, dient dan ook onderzoek te worden gedaan naar opschaling. In de komende periode zal nader onderzocht moeten worden welke gemeenten eveneens met kwetsbaarheidsproblemen te maken zullen krijgen en welke gemeenten zouden willen gaan samenwerken op het gebied van vergunningverlening in het kader van de omgevingsvergunning om het kwetsbaarheidsprobleem op te lossen. Door samenwerking met andere gemeenten zal met name voor die taken met betrekking tot vergunningen die maar weinig bij een gemeente voorkomen een kwaliteitsverbetering optreden. Voorts zal onderzocht moeten worden wat de kritische massa bij de Milieuadviesdienst dient te zijn om taken optimaal te kunnen uitvoeren en zal inzicht gegeven moeten worden in de financiële gevolgen.

In eerste instantie is het de frontoffice medewerker die de klant helpt.

Bij vakinhoudelijke vragen wordt het backoffice ingeschakeld. Deze worden geregistreerd en gelabeld en naar het backoffice gestuurd. Deze informeert de klant en meldt dit terug richting het frontoffice. Zonodig arrangeert de frontoffice medewerker een overleg tussen betrokkenen.

Ingeboekte aanvragen e.d. worden doorgestuurd naar het backoffice, die binnen een aangegeven termijn een advies met bijbehorende concepten aan de coördinator zenden. De coördinator zorgt voor de verdere afhandeling.

Informatie-uitwisseling zal digitaal moeten kunnen verlopen. Hieromtrent worden de landelijke ontwikkelingen afgewacht.

Naast de vergunningverlening zal in het kader van de Omgevingsvergunning ook onderzocht moeten worden op welke wijze de handhaving van de Omgevingsvergunning moet worden uitgevoerd en wie de administratief/juridische afhandeling van de handavings- en vergunningverleningprocedures gaat uitvoeren.

(bron: www.vrom.nl)

Samenvatting Omgevingsvergunning in Schiedam

De gemeente Schiedam en de DCMR Milieudienst Rijnmond hebben een pilot uitgevoerd met betrekking tot de zogenaamde VROM-vergunning, inmiddels bekend onder de naam omgevingsvergunning. De pilot bestond uit twee onderdelen:

1. de situatie in beeld: van mei tot en met oktober 2005 is gemonitord welke aanvragen binnenkomen, welke afdelingen hiermee van doen hadden en wat het resultaat is;
2. schaduwdraaien: een nader te bepalen aantal binnenkomende vergunningen behandelen alsof de omgevingsvergunning al van kracht is.

Situatie in beeld

In een half jaar zijn in Schiedam ruim 270 aanvragen ingediend voor verschillende aan de omgevingsvergunning gerelateerde beschikkingen. In 2004 waren dit er voor het hele jaar ruim 670, in 2003 voor het hele jaar 608. Er lijkt dus enige fluctuatie tussen de jaren te zitten. Het halve jaar 2005 ligt wat lager dan de andere twee jaren (10-20%), mogelijk omdat de zomervakantie in de onderzoeksperiode ligt. Het gemiddeld aantal aanvragen per week bedroeg ruim tien in 2005 en ruim dertien in 2004. Het minimum in één week in 2005 was drie, het maximum twintig.

De grootste bulk (eenderde tot de helft) van de aanvragen betreft de bouwvergunning. Hiervan is een kleine 60% een lichte bouwvergunning en ruim 40% regulier. De kapvergunning is een goede tweede met een vijfde van de aanvragen in 2004 en 10% in 2005. De milieuvergunning vormde 3% van de aanvragen, de 8.40-melding 9%. Gekeken is wie de indieners van de verschillende vergunningaanvragen zijn. Dit blijkt ongeveer half-half particulier en bedrijfsleven te zijn.

Van de aanvragers binnen de halfjaar-pilot is tweederde (in de pilot) tot driekwart (literatuuronderzoek) van de binnengekomen aanvragen een zogenaamde mono-aanvraag. Deze aanvraag komt van een aanvrager die op dat moment maar één beschikking nodig heeft. Van de 53 aanvragers (gezamenlijk goed voor 79 aanvragen) waarvan bekend is dat zij meer dan één vergunning nodig hadden, zijn er tien particulier, één aannemer, 36 bedrijf en vier project-ontwikkelaar of woningbouwvereniging. Slechts eenderde van deze aanvragers heeft overigens ook binnen de pilotperiode deze aanvragen ingediend. Blijkbaar is het op dit moment nog niet de gewoonte van indieners om gelijktijdig aan te vragen.

De *particulieren* (en één aannemer namens een particulier) die meerdere beschikkingen nodig hadden, hadden allen een bouwvergunning nodig, in samenloop met monumenten, ontheffing van het bestemmingsplan en/of slopen. Van de 36 bedrijven heeft ongeveer de helft (zeventien) twee vergunningen nodig. Vier van deze samenlopen zullen onder de huidige reikwijdte van het wetsvoorstel omgevingsvergunning overigens nog steeds aparte vergunningen blijven. Ook bij deze “duo-vergunningen” is in een groot deel van de gevallen (twaalf) een bouwvergunning gevraagd. Negentien bedrijven hebben drie vergunningen nodig, zes meer dan drie.

Vanuit de DCMR gezien is er voor de 24 zogenaamde '8.40-meldingen' in tweederde van de gevallen (vijftien) geen sprake van samenloop met andere wet- en regelgeving. In negen gevallen is er wel sprake van samenloop. De bekende samenloop is driemaal enkelvoudig met bouw. De overige hebben een meervoudige samenloop met bouw en/of sloop en/of ontheffing bestemmingsplan en/of monumentenvergunning. Daarnaast is er samenloop die inherent is aan de aard van de werkzaamheden: een exploitatievergunning (horeca, driemaal) en/of een gebruiksvergunning (bijvoorbeeld horeca, sportinrichting, school waar meer dan 50 personen tegelijkertijd aanwezig zijn). Als een melding een indieningsvereiste wordt van de bouwvergunning (voornemen binnen de omgevingsvergunning), zal de samenloop naar verwachting oplopen. Een andere samenloop betreft de vuurwerkverkoop. Een vuurwerkverkoper heeft een vergunning van de DCMR nodig of moet zich hier melden (afhankelijk van de hoeveelheid vuurwerk), een toestemming voor het verkopen van de gemeente en een gebruiksvergunning van de brandweer. In de pilotperiode zijn drie vuurwerkverkopers langsgelopen. Voor milieuvergunningen is er van de tien aanvragen in vijf gevallen sprake van samenloop.

De samenloop is driemaal met bouw, eenmaal met een gebruiksvergunning en eenmaal met de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo): deze laatste wordt vooralsnog niet geïntegreerd met de omgevingsvergunning.

Schaduwdraaien

In de pilot zijn vier vergunningprocedures uitgelicht, waarin meerdere procedures aan de orde waren. Deze procedures zijn als casus beschreven. Er is niet echt schaduw gedraaid, in de zin dat uiteindelijk de beschikkingen met een paperclip erom tegelijk naar de aanvrager zijn gestuurd. Dit bleek erg lastig, onder andere omdat aanvragers de verschillende beschikkingen helemaal niet op hetzelfde moment aanvragen, of omdat volgens de huidige wet- en regelgeving de beschikkingen in de tijd na elkaar verleend moeten worden (milieu en bouw bijvoorbeeld). Voor de casusbeschrijvingen zijn wel de direct betrokken vergunningverleners om de tafel gaan zitten en is de hele procedure in kaart gebracht. Vervolgens is gekeken naar de effecten van de omgevingsvergunning ten opzichte van de huidige procedure.

Het credo 'één integrale vergunning voor fysieke projecten' blijkt niet altijd op te gaan. Uit de casusbeschrijvingen van vier gevallen van samenloop en uit het referentieonderzoek Vlietlandziekenhuis blijkt dat het ook in de toekomst niet in alle gevallen mogelijk is hiervoor één omgevingsvergunning aan te vragen. Ten eerste vallen niet alle betrokken beschikkingen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): WVO-ontheffingskeur, ontgrondingsvergunning, bodemsanering bijvoorbeeld niet, en ten tweede is dit in de tijd niet altijd mogelijk.

Een voordeel van één aanvraag niet de vergunningverleners op het gebied van advisering door de brandweer. In een aantal gevallen vragen nu zowel Bouwen en Wonen als de DCMR om dat advies.

De vraag is wie in de toekomst de vergunning als geheel beoordeelt en wie daarvoor binnen de gemeente tekenbevoegd is.

Geïntegreerde handhaving is volgens de deelnemers aan de pilot niet mogelijk. Net als het in behandeling nemen van een aanvraag, is het handhaven vaak een specialistische activiteit, waarin de verschillende disciplines niet zomaar geïntegreerd kunnen worden. Ook zijn de handhavingsmomenten verschillend. Voor gecoördineerde handhaving bestaat echter wel interesse. Ook voor de beleving van de klant is dat prettig. In het pilotproject in Schiedam zijn hiervoor kansen geïdentificeerd. Op basis van de pilot kan worden geconcludeerd dat de impact van de omgevingsvergunning in aantallen meervoudige vergunningen meevalt. Ruim driekwart van de aanvragers heeft op één moment één beschikking nodig. In die procedures hoeft niet veel te veranderen.

Conclusies

Op basis van de pilot kan worden geconcludeerd dat de impact van de omgevingsvergunning in aantallen meervoudige vergunningen meevalt. Ruim driekwart van de aanvragers heeft op één moment één beschikking nodig. In die procedures hoeft niet veel te veranderen. Waarover iedereen het eens is, is dat de invoering van de omgevingsvergunning binnen de gemeente en de DCMR nog de nodige voeten in aarde zal hebben. Conclusies zijn verder getrokken naar de onderwerpen: kosten, kwaliteit van de bedrijfsvoering en doorlooptijd en tijdsbesteding in het vergunningverstrekkingproces, praktische organisatie, tijdsinvestering, inhoudelijke kwaliteit, mogelijkheden tot extra integratie met provinciale/gemeentelijke regelgeving, eventuele tegenstrijdigheden en hoe hiermee om te gaan, interne communicatie en organisatiecultuur.

Vooralsnog wordt geen kostenvermindering voor het bevoegd gezag verwacht door de invoering van de omgevingsvergunning. Er wordt evenmin een kostenverhoging verwacht, op één uitzondering na: de digitale indiening.

Het is in deze pilot niet mogelijk een vergelijking te maken van de huidige tijdsbesteding aan een vergunning en de tijdsbesteding in de nieuwe situatie. De betrokken vergunningverleners verwachten geen tijdswinst. Wel gaan er bij meervoudige aanvragen extra uren zitten in het coördineren van de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning.

De extra tijdsinvestering zal een piek kennen wanneer de omgevingsvergunning net is ingevoerd, maar de verwachting is dat de piek daarna blijvend op een hoger niveau zal afvlakken dan nu het geval is. Deze uren verschuiven van aanvrager naar vergunningverlener.

Omdat alle vergunningtrajecten inzichtelijk worden, kan een betere afstemming plaatsvinden. Door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet het bevoegd gezag inzichtelijk maken wat de aanvrager nodig heeft. Dit leidt tot bewustere samenwerking. Wel is er twijfel over hoeveel winst er daadwerkelijk geboekt kan gaan worden. De meest voorkomende combinaties, zoals bouw- en sloopvergunning en bouwvergunning en artikel 19-procedure, worden al gezamenlijk of in afstemming opgepakt.

De indruk bestaat dat, behalve het voorkomen van overlappende voorschriften op met name het gebied van brandpreventie, in eerste instantie inhoudelijk niet zoveel verandert aan de kwaliteit van de vergunning: de toetsingskaders blijven gelijk, dus wat nu aparte vergunningen zijn, worden dan

hoofdstukken in één vergunning. Er ligt een aantal kansen op het gebied van vroegtijdige kennis van elkaars procedures. Eén daarvan is de mogelijkheid om voorzieningen op het gebied van duurzaamheid, waaronder energiebesparing en waterbesparing/afvalbesparing (verruimde reikwijdte Wet milieubeheer) bij bedrijven die niet vergunningplichtig, maar meldingplichtig zijn, in een vroeger stadium in beeld te brengen. Een bedrijf dat meldingplichtig is, meldt zich nu over het algemeen na de bouw; bouwtechnische voorzieningen die tot besparingen kunnen leiden, kunnen dan niet meer of moeilijk worden getroffen. Als de melding een indieningsvereiste voor de bouwvergunning wordt, kan de DCMR adviezen op dit gebied uitbrengen.

Een andere mogelijkheid ligt op hetzelfde vlak: een lastig punt thans is dat het voor de horeca wel bij de DCMR wordt gemeld, maar dat de DCMR deze melding niet kan toetsen. Als er vooraf onderling overleg plaatsvindt tussen de verschillende teams/overheden, kunnen deze elkaar adviseren en het bedrijf eventueel informeren over te verwachten knelpunten bij de locatie of met de eisen uit de AMvB. Op dit moment bestaat al het zogenaamde HOS-overleg eens in de zes weken. Dit zou een dergelijke functie versterkt kunnen vervullen. Een milieumelding-plus voor horeca (met acceptatie door het bevoegd gezag) in het nieuwe systeem zou heel geschikt zijn.

Een coördinerende persoon, bijvoorbeeld een jurist, zou de verschillende onderdelen van de beschikking moeten samenvoegen en doornemen. Op dit moment lopen voorschriften, bijvoorbeeld brandpreventieve maatregelen, mogelijk in elkaar tussen de verschillende vergunningen. De omgevingsvergunning biedt een kans dit beter af te stemmen. Dit is wel afhankelijk van de vorm die een omgevingsvergunning kan of moet krijgen. Betekenen de schotten dat ieder toetsingskader een hoofdstuk krijgt, of kan er één hoofdstuk 'brandpreventie' komen?

In de gemeente Schiedam en tussen de DCMR en de brandweer is het over het algemeen de gewoonte af te stemmen, onder andere via het bouwberaad. Toch bleek dat via de pilotbijeenkomsten mensen nog vaker, omdat zij elkaar toch zagen, informatie uitwisselden. Hiervoor moet een podium of structuur zijn; fysiek in de vorm van een kort periodiek overleg met 'het loket' over de binnengekomen aanvragen, of bijvoorbeeld digitaal in de vorm van een intranet/logboek. Hoewel er natuurlijk altijd verbetering voor interne communicatie mogelijk is, is binnen de organisatiecultuur van de gemeente en met de brandweer en de DCMR in ieder geval uit de pilot geen weerstand tot samenwerken gebleken, integendeel.

Aanbevelingen

Volgens de planning wordt de omgevingsvergunning in 2007 in het Staatsblad gepubliceerd. Inwerkingtreding voor gemeenten staat voor 2008 gepland. Duidelijk is dat tot die tijd nog genoeg werk aan de winkel is. Aan de ene kant leidt ons project tot aanbevelingen voor VROM, zowel voor de wetgeving als voor de uitvoering van de omgevingsvergunning. Aan de andere kant hebben we aanbevelingen voor implementatie van de omgevingsvergunning in de gemeente Schiedam zelf en bij de DCMR verzameld.

De aanbevelingen aan VROM liggen op het vlak van de wetgeving, de uitvoeringsbesluiten en de ondersteuning bij de uitvoering.

Voor zowel de gemeente als de DCMR is onze overkoepelende aanbeveling: stel op basis van de aanbevelingen een stappenplan op voor de voorbereiding op de omgevingsvergunning. In het stappenplan kunnen de genoemde acties voor 2006 en 2007 worden ingepland en toebedeeld aan afdelingen en personen.

(bron: www.vrom.nl)

