

Notitie “Klaar terwijl u wacht vergunning”

In 2013 is een raadsbrede motie aangenomen waarin is aangegeven dat de raad het wenselijk vindt dat er onderzoek wordt gedaan naar een “klaar-terwijl-u-wacht-vergunning”.

“Doel is om te komen tot afgifte door de gemeente van een enkelvoudige vergunning voor het onderdeel bouwen aan de balie, direct nadat de aanvraag is ingediend. De aanvraag wordt dan dus niet meer tevoren door de gemeente getoetst aan bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Echter, een omgevingsaanvraag moet wel aan de genoemde eisen voldoen. De verantwoordelijkheid voor die toetsing wordt neergelegd bij het gecertificeerd en erkend bouwbedrijf met Giw certificaat (garantie instituut woningbouw) van de aanvrager. Een gecertificeerd en erkend bouwbedrijf met Giw certificaat (garantie instituut woningbouw) is een bouwbedrijf, dat aan bepaalde eisen voldoet. Het bedrijf moet naar het oordeel van de gemeente hebben aangetoond kwalitatief hoogwaardige bouwtekeningen te kunnen maken. Dit bouwbedrijf dient bij de aanvraag schriftelijk te verklaren, dat de toetsing van de omgevingsaanvraag voor het onderdeel bouwen aan de wettelijke eisen heeft plaatsgevonden en dat de aanvraag daarmee in overeenstemming is. Voordeel voor de gemeente is, dat de toetsing vooraf van de bouwplannen niet meer door de gemeente gebeurt, maar dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gecertificeerde aannemer en de aanvrager wordt gelegd. Daarmee hoeft de gemeente minder werk te doen.”

Naar aanleiding van de motie is er op 30 juni 2016 een bijeenkomst geweest met de fractiespecialisten waarbij een presentatie is gegeven over de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar en de ontwikkelingen die op dit moment spelen. Deze ontwikkelingen hebben het nodige effect op de motie zoals deze is ingediend in 2013.

In deze notitie treft u ons advies aan ten aanzien van de motie.

Het blijkt dat er nogal wat haken en ogen zitten aan het invoeren van een dergelijk systeem en dat de invoering van de wet Kwaliteitsborging voor het bouwen maakt dat een eventueel in te voeren systeem maar een beperkte houdbaarheid heeft.

Ten slotte is er gekeken naar een alternatief voor de vergunning aan de balie door te kijken naar interne mogelijkheden om eenvoudige bouwaanvragen sneller af te doen.

Wettelijk kader

Allereerst moet worden vastgesteld dat de regelgeving met betrekking tot de omgevingsvergunning landelijke regelgeving is, grotendeels vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo).

In oktober 2010 is de Wabo van kracht geworden. 25 Wetten en regelingen zijn opgenomen in deze nieuwe wet en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht. Allerhande vergunningen (bijvoorbeeld bouwvergunning, afwijkingen van het bestemmingsplan, kapvergunning, milieuvergunning en aanlegvergunning) zijn opgegaan in de omgevingsvergunning. In 1 omgevingsvergunning kun je nu vergunning krijgen voor meerdere activiteiten. Het voordeel is dat er maar 1 keer een procedure hoeft te worden doorlopen en dat er ook maar 1 keer bezwaar/beroep mogelijk is. Voor 2010 was er voor elke vergunning een procedure met ook weer aparte rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Voor de gemeente is het achter de schermen niet veranderd in die zin dat de verschillende vergunningaanvragen nog steeds aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving moet worden getoetst. Wel is een coördinerende rol voor de behandelende ambtenaar steeds belangrijker geworden. Van verschillende disciplines en instanties zijn gegevens en verklaringen nodig voordat de omgevingsvergunning verleend kan worden.

We beperken ons hier tot de wijzigingen op het gebied van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, zonder dat er andere activiteiten van toepassing zijn. Dit is de voormalige bouwvergunning. Dit is ook de vergunning waarop de motie ziet, de enkelvoudige vergunning voor het bouwen.

Om welke aantallen gaat het?

In 2015 zijn er 526 aanvragen om een omgevingsvergunning binnengekomen. 134 hiervan hadden (ook) betrekking op het bouwen. 74 bouwaanvragen waren enkelvoudig, dat wil zeggen dat er naast de activiteit bouwen geen andere vergunningen werden aangevraagd. In 2016 waren er 66 enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning. Van 47 van deze aanvragen was een welstandstoets nodig, voor 19 niet.

Ontwikkeling vergunningsvrij

De afgelopen jaren zijn steeds meer bouwwerken vergunningsvrij geworden. Voor het bouwen is in 2002 een lijst opgesteld (bblb) met vergunningsvrije bouwwerken. Voor deze bouwactiviteiten was vanaf dat moment geen bouwvergunning nodig. Ook is er destijds een categorie bouwwerken ingevoerd die licht bouwvergunning plichtig was. Hiervoor was een beperkte toets nodig en een lichte bouwvergunning. Voor deze categorie hebben destijds veel gemeenten flitsvergunningen of klaar-terwijl-u wacht vergunningen in het leven geroepen. Met de invoering van de Wabo in 2010 is de categorie licht-bouwvergunning plichtig weer komen te vervallen en is daarnaast de lijst met vergunningsvrije bouwwerken verder uitgebreid. Veel zaken die voor de invoering van de Wabo versneld konden worden afgedaan zijn nu vergunningsvrij. Goed nieuws voor de burger dus! Hoewel je wel moet bedenken dat de bouwmogelijkheden voor de een voor de ander soms een beperking voor het woongenot kan opleveren. De afdeling krijgt dan ook regelmatig de vraag of buurman zomaar dat schuurtje van 5 meter hoog in zijn achtertuin mag bouwen.

Hoewel meer bouwwerken vergunningsvrij zijn geworden, is de regelgeving om te bepalen of iets vergunningsvrij is wel complex geworden. Hiervoor moet onder andere meestal het bestemmingsplan worden geraadpleegd, de feitelijke situatie op het betreffende perceel moet in kaart worden gebracht (wat er in eerdere instantie vergunningsvrij is gebouwd heeft invloed op wat er daarna nog mogelijk is voor het vergunningsvrij bouwen) en soms moet het archief worden geraadpleegd omdat bijvoorbeeld het oorspronkelijk vergunde hoofdgebouw van invloed is op de mogelijkheid om vergunningsvrij te kunnen bouwen.

De afdeling is regelmatig bezig om uit te zoeken of iets vergunningsvrij is. Soms wordt er een vergunning aangevraagd voor iets wat vergunningsvrij blijkt te zijn, vaak nemen burgers contact op met de vraag of ze ook een vergunning nodig hebben en soms moet er alsnog vergunning worden aangevraagd voor een bouwwerk waarbij men er ten onrechte vanuit ging dat daarvoor geen vergunning nodig was.

OLO

De tijd dat de afdeling Bouwen en Wonen een eigen balie had, waar een lange rij mensen voor stond te wachten ligt al weer geruime tijd achter ons. Het indienen van een vergunningaanvraag gaat sinds de invoering van de Wabo met het internet via het

omgevingsloket online (OLO) (<https://www.omgevingsloket.nl>) Gebruik van het OLO is voor ondernemers verplicht. Burgers mogen op dit moment nog een papieren vergunning aanvragen. Het aanvullen van de vergunning of het indienen van ontbrekende gegevens gaat ook via het OLO. Klantencontact aan de balie is met deze ontwikkeling gaandeweg steeds minder geworden en een aanvraag op papier komt jaarlijks nog maar een enkele keer voor.

Indieningsvereisten

Landelijk is in de ministeriele regeling omgevingsrecht (MOR) geregeld waaraan een bouwaanvraag moet voldoen. Wanneer een aanvraag onvolledig is, dan krijgt de indiener de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Wanneer dit niet binnen de door de gemeente gestelde termijn gebeurt, dan kan de vergunning buiten behandeling worden gelaten.

Vergunning van rechtswege

De gemeente moet de termijnen strak hanteren. Wanneer een reguliere vergunning niet binnen de daarvoor gestelde termijn wordt afgehandeld, dan is er van rechtswege een vergunning ontstaan. Voor een enkelvoudige aanvraag voor het bouwen gaat het dan om een vergunning die binnen 8 weken moet zijn afgedaan, met de mogelijkheid om eenmalig de beslistermijn te verdagen met 6 weken.

Toetsingscriteria

Artikel 2:10 van de Wabo geeft de beoordelingscriteria waaraan het bevoegde gezag het bouwplan moet toetsen. Van belang om te weten is dat dit ook het enige is waar het bevoegde gezag aan mag toetsen. Als aan de criteria wordt voldaan moet de aangevraagde vergunning worden verleend, het is een zogenaamde gebonden beschikking.

Het artikel geeft dus niet alleen de toetsingscriteria, maar geeft ook aan wie de vergunning moet verlenen of weigeren. Dit is het bevoegde gezag, in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders. Er kan dus wel iets worden uitbesteed aan de markt, maar uiteindelijk zal het college van burgemeester en wethouders moeten beslissen op de vergunningaanvraag.

De volgende toetsingscriteria zijn voor de enkelvoudige bouwaanvraag van belang:

- de redelijke eisen van welstand;
- het bestemmingsplan;
- het Bouwbesluit.

Welstand

Het vaststellen van de redelijke eisen van welstand is een bevoegdheid van de gemeenteraad. In Achtkarspelen hebben wij hiervoor onze gemeentelijke welstandsnota. De gemeenschappelijke regeling Hûs en Hiem beoordeelt aan de hand van de nota of een bouwwerk voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Het bouwwerk wordt beoordeeld, zowel op zichzelf als in relatie tot de omgeving. Hûs en Hiem komt eens in de 14 dagen hier op het gemeentehuis om alle ingediende bouwplannen te behandelen. De bijeenkomsten zijn openbaar en vergunning aanvragers zijn vaak aanwezig om hun plannen toe te lichten. In 2013 heeft de raad besloten dat voor bouwwerken achter de voorgevelrooilijn (voor zover gelegen in het achtererfgebied als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht) waarvan de door de gemeente vastgestelde standaardbouwkosten lager zijn dan € 100.000,-, de welstandstoets vervalt. Deze aanvragen worden dus niet meer getoetst aan de redelijke eisen van welstand.

Beleid hûs en hiem

Het dagelijks bestuur van hûs en hiem is bezig met een project om de organisatie aan te passen aan de ontwikkelingen op het gebied van de bouwregelgeving. Het doel is meer mienskip, minder regels en meer kwaliteit.

Bestemmingsplan

Het vaststellen van bestemmingsplannen is aan de raad. De gemeente is echter wel verplicht om voor de gehele gemeente bestemmingsplannen te hebben.

Deze moeten ook actueel zijn en in principe iedere 10 jaar worden vastgesteld. In Achtkarspelen is de trend dat bestemmingsplannen globaler worden, dat wil zeggen dat er minder specifieke verbodsregels worden opgenomen in het plan. De bouwmogelijkheden worden daarmee verruimd. Overigens zijn de afgelopen jaren ook de mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan door middel van de kruimelregeling steeds ruimer geworden. Dit valt verder echter buiten het kader van de enkelvoudige vergunning voor het bouwen.

Het Bouwbesluit

Het Bouwbesluit is in 2012 geheel herzien. In het bouwbesluit staan de technische eisen waaraan een bouwwerk minimaal moet voldoen.

Het Bouwbesluit staat de laatste jaren ook in de belangstelling omdat het kabinet de toetsing aan het Bouwbesluit wil privatiseren. Op 21 februari heeft de 2^e kamer ingestemd met de "Wet kwaliteitsborging voor het bouwen" waarin deze private toetsing is geregeld. Het wetsvoorstel ligt nu bij de 1^e kamer en de bedoeling op dit moment is dat deze per 1 januari 2018 in werking treedt. In eerste instantie wordt dan de technische toetsing van minder complexe bouwwerken (waaronder ook woningen en kleinere bedrijfsgebouwen) geprivatiseerd.

Voor het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten moeten marktpartijen zelf de instrumenten ontwikkelen. Een dergelijk instrument bestaat uit een systeem van toetsing van de vergunning en controle op de uitvoering van het bouwwerk. Een nieuwe publieke toetsingsorganisatie moet van de minister gaan beoordelen welke instrumenten worden opgenomen in een landelijk register. In dat register staat ook wie geschikt is voor het toezicht, de kwaliteitsborgers. De kwaliteitsborger past het instrument toe en geeft zijn akkoord op het gebouwdossier, dat bij de gemeente wordt ingeleverd. De gemeente toetst dan zelf niet meer aan het Bouwbesluit. Na het verlenen van de vergunning is de gemeente wel verantwoordelijk voor het toezicht op de bouwwerken.

Omgevingswet

De Omgevingswet vervangt het huidige systeem van omgevingsrecht en treedt naar verwachting in 2019 in werking. In de Omgevingswet gaan tientallen wetten en honderden algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op, op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet nodigt overheden uit om integraler te gaan werken en om ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving via uitnodigingsplanologie.

Op gemeentelijk niveau zal de Omgevingswet leiden tot een omgevingsvisie, een omgevingsplan en een omgevingsvergunning.

De *omgevingsvisie* is een document dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Deze visie komt in de plaats van alle strategische visies op het gebied van de fysieke leefomgeving die er nu zijn. In de visie geeft de gemeenteraad ook het ambitieniveau aan.

Het *omgevingsplan* dat iedere gemeente moet opstellen vervangt alle bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen ook de welstandsnota en de Bouwverordening. De mate waarin er regels worden opgenomen in het omgevingsplan, is van invloed op de vraag of er een omgevingsvergunning nodig is en hoe complex deze wordt.

De *omgevingsvergunning* kennen we nu ook al. Toetsing van de vergunningaanvraag zal plaatsvinden aan het omgevingsplan. Door de toegenomen flexibiliteit en de afwijkmogelijkheden zal het moment van vergunningverlening steeds meer de afwegingsverantwoordelijkheid krijgen en niet het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan, zoals nu het geval is. Voor de omgevingsvergunning zal zoveel mogelijk de reguliere procedure gelden, waar de gemeente binnen acht weken moet beslissen op een aanvraag. Daarnaast is de verwachting dat de invoering van de Omgevingswet er toe zal leiden dat er minder vergunningen nodig zullen zijn. De gemeente heeft hier ook zelf invloed op door de invulling van het omgevingsplan.

Samenvattend

De gemeente heeft op het gebied van de omgevingsvergunning niet zo veel beleidsvrijheid. De manier waarop een aanvraag moet worden ingediend is vastgelegd evenals de eisen waaraan de aanvraag moet voldoen, de maximale termijn waarbinnen de gemeente moet beslissen en de criteria waaraan getoetst moet worden. Voor de enkelvoudige vergunning voor het bouwen ontstaat wanneer niet wordt beslist binnen de wettelijke termijn een vergunning van rechtswege.

In de loop van de tijd zijn steeds meer bouwwerken vergunningsvrij geworden, dit zijn vooral ook de bouwwerken die in aanmerking zouden komen voor het verlenen van een vergunning aan de balie. Van contact met burgers aan een fysieke balie is met de invoering van de OLO haast geen sprake meer.

Voor wat betreft de criteria waaraan getoetst moet worden zijn er voor zowel het bestemmingsplan, de welstandstoets en het Bouwbesluit ontwikkelingen geweest en nog gaande die er ondermeer op gericht zijn om de burger tegemoet te komen, door de toetsingsgronden te vereenvoudigen of aan de private sector uit te besteden.

De invoering van de Omgevingswet zal de nodige veranderingen met zich meebrengen. Zo zal er een omgevingsvisie en een omgevingsplan moeten worden opgesteld, waarin een groot aantal gemeentelijke verordeningen, onze bestemmingsplannen en de welstandsnota zullen opgaan. De invoering van deze wetgeving zal ook de nodige gevolgen hebben voor de behandeling van de vergunningaanvragen en vergt bovendien een grote inspanning van het ambtelijk apparaat. Op dit moment wordt er binnen de gemeente hard gewerkt om de invoering van de Omgevingswet in onze gemeente tot een succes te maken.

Een aantal gemeenten zijn ondanks alle genoemde ontwikkelingen bezig om vooruitlopend op de private kwaliteitsborging de technische toetsing aan het bedrijfsleven over te laten, cq een "vergunning aan de balie" mogelijk te maken. Daarnaast zijn een aantal gemeenten bezig met pilots over de private toetsing van het Bouwbesluit.

Balie-omgevingsvergunning Wijk bij Duurstede en Boekel

Door een aantal raadsleden werd op de informatiebijeenkomst van 30 juni 2016 Wijk bij Duurstede als voorbeeld genoemd voor de vergunning aan de balie. Deze gemeente biedt aan de architect die verantwoordelijk is voor het bouwplan de mogelijkheid om een "vergunning aan de balie" aan te vragen. De architect moet zijn ingeschreven in het landelijke register en in de gemeentelijke architectenlijst die de gemeente bijhoudt.

De vergunningaanvraag moet betrekking hebben op een welstandsvrij gebied, zodat er van een toetsing aan de redelijke eisen van welstand geen sprake is. Verder moet het bouwplan helemaal passend zijn binnen het bestemmingsplan. Ook moet de architect er voor tekenen dat de aanvraag volledig is en moet de volledige documentenlijst worden aangeleverd. De gemeente denkt dat op deze manier kan worden voldaan aan de eisen van de Wabo en het aannemelijk is gemaakt dat de bouwaanvraag aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Wijk bij Duurstede biedt deze mogelijkheid sinds 2014. Op dit moment hebben zich 2 architecten laten inschrijven op de gemeentelijke architectenlijst en is er nog geen enkele vergunning op deze manier verleend.

Ook Boekel werd genoemd als een gemeente met een balievergunning. De gemeente heeft een register opgesteld met architecten die de vergunningaanvraag aan de balie kunnen afhandelen. Boekel heeft geen welstandsnota vastgesteld en toetst niet aan de redelijke eisen van welstand. Daarnaast wordt alleen een vergunning aan de balie afgegeven voor een enkelvoudige aanvraag bouwen en alleen voor bouwactiviteiten binnen een woonbestemming die betrekking hebben op een enkele woning en de daarbij behorende bouwwerken.

Vergunning aan de balie Achtkarspelen

Desgewenst zou ook onze gemeente vooruitlopend op de private toetsing aan het Bouwbesluit (op basis van de wet kwaliteitsborging voor het bouwen) een "vergunning aan de balie" kunnen invoeren, zoals Wijk bij Duurstede en Boekel. Er zijn wel een aantal zaken waar rekening mee moet worden gehouden.

Voor het kunnen verlenen van een vergunning aan de balie is in ieder geval noodzakelijk dat er geen toetsing aan de redelijke eisen van welstand plaatsvindt. Immers met een toetsing door onze welstandscommissie is een vergunning aan de balie niet aan de orde. Wanneer we kijken naar de aantallen enkelvoudige bouwaanvragen in 2016 blijkt dat er dat jaar 19 gevallen waren waarbij geen welstandstoets nodig was. Deze zouden voor een vergunning aan de balie in aanmerking kunnen komen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in onze gemeente veel zelfbouw plaatsvindt. In de meeste van deze gevallen is er geen bouwer of architect bij de aanvraag betrokken die de vergunning aan de balie zou moeten indienen. Wanneer er meer vergunningen welstandsvrij zouden moeten worden, dan zou de welstandsnota daarop aangepast moeten worden. Een aanpassing van de welstandsnota is sowieso aan de orde in het kader van het omgevingswettetraject. De welstandsnota zal onderdeel worden van het gemeentelijke omgevingsplan.

Verder valt op dat de gemeenten er voor kiezen om de toetsing niet over te laten aan de bouwer, maar aan een gecertificeerde architect. Dit om te voorkomen dat degene die gaat bouwen en degene die toetst dezelfde persoon is met alle risico's van dien. Ook in het wetsvoorstel voor de privaatrechtelijke toetsing van het Bouwbesluit is het de bedoeling dat er door een onafhankelijke partij zal worden getoetst aan het Bouwbesluit. Bij het uit handen geven van de toetsing zou toetsing door een onafhankelijk partij toch een minimum vereiste moeten zijn om aan te kunnen nemen dat wordt voldaan aan de eisen uit de Wabo.

Ten slotte moet de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen worden genoemd. Met de invoering van deze wet is de gemeente niet langer het bevoegde gezag met betrekking tot de toetsing aan het Bouwbesluit en zal de toetsing door de markt plaats moeten vinden met inachtneming van deze wet. Private toetsing zal dan niet langer door de bouwer of een architect kunnen plaatsvinden zoals bij de vergunning aan de balie wordt voorgesteld. Wanneer het wetsvoorstel volgens planning door de 1^e kamer wordt behandeld, dan zal deze per 1 januari 2018 kunnen ingaan.

Andere oplossing voor snellere afdoening

Gelet op het voorgaande is mede in overleg met de indiener van de motie en de portefeuillehouder bekeken of er ook zonder het invoeren van een vergunning aan de balie met de daaraan verbonden haken en ogen toch een versnelling van de vergunningverlening voor enkelvoudige bouwaanvragen gerealiseerd kan worden.

Een oplossing in deze richting is mogelijk door de binnengekomen aanvragen te prioriteren en daarbij de enkelvoudige bouwaanvragen die niet door de welstandscommissie hoeven te worden beoordeeld naar voren te halen en met voorrang te behandelen en niet op volgorde van binnenkomst.

We kunnen afspreken om deze vergunningen binnen vier weken af te handelen.

Voorwaarde is dan dat het gaat om:

- een volledige aanvraag;
- ingediend via het OLO;
- alleen voor de activiteit bouwen;
- die past binnen het bestemmingsplan;
- en waarvoor geen advies hoeft te worden gevraagd bij de welstandscommissie.

Om dit verder concreet en meetbaar te maken zou de afspraak gemaakt kunnen worden dat 90% van deze aanvragen binnen maximaal vier weken zal worden afgedaan in plaats van de nu maximaal toegestane termijn van 8 weken met de mogelijkheid om deze termijn met 6 weken te verdagen. Daarnaast zou de raad de komende 3 jaren in het eerste kwartaal van het jaar kunnen worden geïnformeerd over hoeveel aanvragen in het voorafgaande jaar voor deze versnelde behandeling in aanmerking zijn gekomen en hoe snel deze zijn afgehandeld.

Een bijkomend voordeel van deze werkwijze ten opzichte van de vergunning aan de balie is dat niet alleen aanvragers die gebruik maken van een door de gemeente aangewezen architect profiteren van een snellere afdoening, maar iedereen die een enkelvoudige bouwaanvraag doet die niet door de welstand hoeft te worden beoordeeld.

Het college heeft op 23 mei 2017 ingestemd met bovengenoemde werkwijze.