

Private partijen nemen te weinig

THEMA WABO TEKST ING. FRANK DE GROOT

Op 1 oktober 2010 trad dan eindelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. Volgens de overheid een belangrijke stap om de regeldruk voor bedrijven en burgers te verminderen. Maar liefst 25 bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen zijn samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Voor burgers en bedrijven moet het aanvragen van vergunningen daardoor een stuk eenvoudiger zijn geworden. Kan de vlag uit, of is de praktijk weerbarstiger dan gedacht? Bouwregels in de praktijk nodigde samen met Adviesburo Nieman enkele marktpartijen uit om de eerste praktijkervaringen te peilen.

Dat wat vergund wordt, wordt meestal niet gebouwd. Om de handhaving te verbeteren en te vereenvoudigen is het belangrijk om het voortraject kwalitatief op een hoger peil te krijgen', zegt Adriaan de Jong, vestigingsdirecteur van Adviesburo Nieman te Eindhoven. Zijn boodschap is duidelijk: de omgevingsvergunning mag dan een mooi handhavingsinstrument lijken, als we erin volharden om in afwijking van de bouw-/omgevingsvergunning te bouwen, dan blijven de faalkosten hoog en voldoen opgeleverde gebouwen maar zelden aan de bouwregelgeving. 'We kunnen beter de uitvoering en het gebruik controleren, in plaats van ontwerptekeningen die later weer wijzigen. En we moeten ook af van het idee dat de overheid overal verantwoordelijk voor is. Het bedrijfsleven en de vergunninghouder zijn ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van een bouwwerk', vindt Quint Cuppen, directeur van adviesbureau 5Advies.

VERGUNNINGVRIJ BOUWEN

De overheid veronderstelt volgens Cas Christiani, senior adviseur planbeoordeling bij Bouw en Woningtoezicht Gemeente Breda, dat de aanvrager van de omgevingsvergunning voldoende kennis heeft van de bouwregelgeving. Maar daarbij moeten we volgens hem een duidelijk onderscheid maken tussen het bedrijfsleven en particulieren die een aanvraag indienen voor een verbouwing of uitbreiding: 'Tachtig procent van de aanvragen van verbouwingen en uitbreidingen komt van niet-professionele partijen die een kleine verbouwing willen. Die doen zo'n aanvraag één of twee keer in hun leven. Die nemen echt geen adviesbureau in de armen voor een aanvraag. En dan schakelen ze een zzp'er in om een uitbouw te maken. Die man weet alles van bouwtechniek, maar vaak is de kennis over de bouwregelgeving zeer beperkt. Denk aan het brandwerend bekleden van constructies, akoestiek en omloopgeluid. Dat ligt anders bij professionele partijen die zelf die kennis in huis hebben of anders een adviesbureau inschakelen.'

DEELNEMERS FORUMDISCUSSIE

Aan de forumdiscussie Wabo van Bouwregels in de praktijk namen de volgende personen deel:



- Ing. Adriaan de Jong, vestigingsdirecteur Adviesburo Nieman Eindhoven en tevens gastheer van deze forumdiscussie. De Jong is al sinds 1993 werkzaam bij Nieman en is gespecialiseerd in onder andere het Bouwbesluit en (gecertificeerde) bouwplantoetsing.
- Cas Christiani, senior adviseur planbeoordeling, Bouw en Woningtoezicht Gemeente Breda.
- Quint Cuppen, directeur van adviesbureau 5Advies. Hij is vooral gespecialiseerd in de implementatie van de Wabo bij overheden en is daarnaast specialist op het gebied van de milieuregelgeving.
- Mr. Jeroen van den Eertwegh, bedrijfsjurist bij Heijmans Vastgoed en Woningbouw te Rosmalen. Hij begeleidt in juridisch opzicht het gehele proces van ontwikkeling en realisatie van nieuwbouwplannen, inventariseert welke vergunningen nodig zijn, maakt risico-inventarisaties gerelateerd aan de bouwregelgeving en geeft interne adviezen en cursussen over de Wabo.
- Ing. Kas Hendriks, projectcoördinator bij architectuurbureau Van de Ven, Franken & Onstenk te Eindhoven. Als projectverantwoordelijke heeft hij veel te maken met bouwregelgeving, zoals de Wabo.

De forumdiscussie werd geleid door ing. Frank de Groot, hoofdredacteur van Bouwregels in de praktijk.

verantwoordelijkheid



Cas Christiani, senior adviseur planbeoordeling bij Bouw en Woningtoezicht Gemeente Breda: 'Aanvragers moeten dus kennis hebben van planologische procedures. Anders komen ze voor onaangename verrassingen te staan.'

'Daar ligt juist voor architectenbureaus een kans om particuliere partijen bij hun verbouwing te adviseren', vindt De Jong. Hij kijkt daarbij naar Kas Hendriks, projectcoördinator bij architectuurbureau Van de Ven, Franken & Onstenk. 'Die rol kunnen wij zeker vervullen, maar onder de Wabo is het aantal vergunningsvrije bouwactiviteiten fors toegenomen. Particulieren zijn dolblij dat ze geen architect meer in hoefden te schakelen. Dat gaat ten koste van de kwaliteit. Daar heb je als overheid ook weinig controle op', reageert Hendriks. Cuppen knikt: 'De overheid bezuinigt, dus beperkt de handhaving van gemeenten zich noodgedwongen tot de professionele aanvragen, op basis van risico-inventarisatie.' Volgens Christiani kijkt zijn gemeente bij alle aanvragen in ieder geval altijd naar de brandveiligheid en constructieve veiligheid: 'Maar op de bouwvergunningsvrije bouwactiviteiten heb je inderdaad minder zicht.'

Cuppen verbaast zich daarover: 'Medewerkers van de gemeenten rijden toch al rond om de WOZ-waarden te bepalen? Laat ze dan gelijk aan Bouw- en Woningtoezicht doorgeven wanneer ze verdachte zaken zien. Dan kan een gemeente aanvullend naar de bouwtekeningen vragen. Want ook een vergunningvrije bouwactiviteit moet aan het Bouwbesluit voldoen.' Christiani geeft aan dat constructieve en brandveiligheidsaspecten over het algemeen niet aan de buitenzijde waarneembaar zijn en dat deze controle normaliter tijdens het bouwproces plaatsvindt.

Jeroen van den Eertwegh, bedrijfsjurist bij Heijmans Vastgoed en Woningbouw, ziet ook kansen in de toename van vergunningvrij bouwen onder de Wabo: 'Wij vragen voor de hoofdbouwmassa een omgevingsvergunning aan. Op basis van de door de kopers gekozen opties voegen we dan dakkapellen, serres en uitbouwen toe. Dat scheelt enorm in de leges, terwijl ook het risico dat daartegen bezwaar wordt gemaakt niet meer aanwezig is. De kans dat die vergunningvrije activiteiten uiteindelijk niet aan de bouwregelgeving voldoen is zeer klein, omdat wij de woningen onder SWK-garantie verkopen, waarbij wij garanderen dat de woning minimaal aan geldende bouwregelgeving voldoet. Daardoor kunnen we ons geen fouten veroorloven.'

'De overheid bezuinigt, dus beperkt de handhaving van gemeenten zich noodgedwongen tot de professionele aanvragen, op basis van risico-inventarisatie.'



Ing. Adriaan de Jong, vestigingsdirecteur van Adviesburo Nieman te Eindhoven: 'De Wabo vraagt een vergunningstrategie van de aanvrager. Wanneer vraagt hij de omgevingsvergunning aan, zodat op tijd met de bouw begonnen kan worden? Daar wordt door de aanvrager bij de start van een werk nog te weinig over nagedacht.'

VERGUNNINGSTRATEGIE

'De Wabo vraagt een vergunningstrategie van de aanvrager. Wanneer vraagt hij de omgevingsvergunning aan, zodat op tijd met de bouw begonnen kan worden? Daar wordt door de aanvrager bij de start van een werk nog te weinig over nagedacht', aldus De Jong. Volgens Christiani is ook de afstemming van de gegevens een probleem: 'De constructieve, installatietechnische en bouwkundige tekeningen kloppen vaak al niet met elkaar. Hoe moet dat dan gaan in de uitvoering?' Volgens De Jong vraagt dit om structureel overleg in de voorbereidingsfase: 'Schuif de technische beoordeling zo ver mogelijk naar achteren en zorg dat je zo vroeg mogelijk in het voorbereidingsproces alle benodigde deskundigheid aan tafel hebt zitten.'

Feit is in ieder geval dat de procedure voor een reguliere aanvraag van een omgevingsvergunning onder de Wabo is verkort naar acht weken. Christiani: 'Voor de meeste aanvragen zal die acht weken van toepassing zijn. Maar dat geldt niet voor aanvragen waarvoor bijvoorbeeld een partiële herziening van een bestemmingsplan nodig is, voor het wijzigen van een Rijksmonument, brandveilig gebruik of een vergunningplichtige milieu-activiteit. Dan geldt een proceduretijd van 26 weken na ontvangst. Aanvragers moeten dus kennis hebben van planologische procedures. Anders komen ze voor onaangename verrassingen te staan.' De Jong reageert: 'Het risico verschuift dus naar de ruimtelijke ordening. Daardoor kan het voordeel van de Wabo weer teniet worden gedaan. Zorg dus dat je al vroegtijdig de gevolgen voor de proceduretijd in kaart hebt gebracht.'



Ing. Kas Hendriks, projectcoördinator bij architectuurbureau Van de Ven, Franken & Onstenk: 'Los van de Wabo, moet je een project altijd goed voorbereiden, zodat omgevingsrisico's vroegtijdig worden ontdekt.'

Volgens Christiani is het bij grote projecten al gebruikelijk om tijdig rond de tafel te gaan zitten met het bedrijfsleven. 'Ja, zeker eerst een vooroverleg van een half jaar tot een jaar, dan de aanvraag indienen en vervolgens weer een half jaar wachten op de beslissing. Dat had na dat vooroverleg toch ook in één dag gekund?', reageert Cuppen. Volgens bedrijfsjurist Van den Eertwegh is één dag nooit haalbaar: 'Je hebt toch te maken met de data van commissievergaderingen en de gemeenteraad. Dan zit je zo een paar weken verder.' De Jong reageert: 'Wellicht moeten we wederzijdse verplichtingen ten aanzien van informatieverstrekking vastleggen in een beschikking. Dus zowel de verplichtingen van de aanvrager als die van de overheid.' Cuppen knikt meewarig nee: 'Dan ben je als aanvrager dus weer bezig om rekening te houden met de overheid. De Wabo is toch bedoeld om de klant voorop te stellen?' Volgens Christiani doet de overheid dat ook: 'We houden in bijzondere gevallen al extra raadsvergaderingen om sneller te kunnen beslissen. Meer kunnen we niet plooiën.'

Volgens de senior adviseur planbeoordeling van Breda hebben vooral particulieren moeite om de aanvraag juist in te dienen: 'De aanvrager wil alleen maar zo snel mogelijk een vergunning. Maar wij hechten waarde aan kwaliteit en juridische zorgvuldigheid, dus nemen we al snel contact op als de aanvraag niet compleet is of als er iets niet klopt. Op dat moment zijn wij voor de aanvrager de oorzaak van de vertraging. Maar op onze site kun je zien waar je allemaal aan moet denken. Als wij dan informeren of men de site heeft bekeken, blijkt men dat niet eens te weten. Maar ja, als je ook ziet wat je volgens het Besluit omgevingsrecht moet indienen, dan deugt negentig procent van de aanvragen niet. Wij gaan daar echter soepel mee om, we proberen enkel dat op te vragen wat echt nodig is voor de beoordeling.'

OMGEVINGSMANAGEMENT

'De grootste klantgroep voor de handhaver is niet de aanvrager, maar de omgeving', zegt Cuppen. Volgens Christiani is de bescherming van de omgeving door de forse toename van het aantal vergunningsvrije bouwactiviteiten alleen maar afgenomen. Cuppen reageert: 'De risicobeheersing van de omgeving leggen ze bij de gemeente, maar een aanvrager kan zelf ook een burgeravond organiseren om draagvlak te krijgen voor zijn bouwplan. Dat maakt je positie trouwens ook sterk bij een eventuele rechtsgang van bezwaarmakers. Je hebt er immers alles aan gedaan om de buurt te informeren.'

Volgens De Jong is het van groot belang om de risicovolle omgevingsfactoren te kennen: 'Verdiep je eerst in een omgeving, bijvoorbeeld met Google Earth. Liggen er wegen rondom en is er kans

op een verhoogde geluidsbelasting? Bel naar de gemeente of er geluidsrapporten zijn. Grenst het bouwplan aan of ligt het in een Natura 2000-gebied? Die technische risico's kun je in de schetsontwerpfase inventariseren met de juiste kennis. Vertaal die risico's naar het programma van eisen.' Projectcoördinator Hendriks is het daarmee eens: 'Los van de Wabo, moet je een project altijd goed voorbereiden, zodat omgevingsrisico's vroegtijdig worden ontdekt. Wij zijn de voelsprietten voor de klant. Maar aan de andere kant moet je de klant ook niet demotiveren door hem te overladen met de technische risico's. Anders gaat de stekker uit het plan. Laat de risico's langzaam en op verantwoorde wijze doorsijpelen in de voorbereidingsfase. Een goede architect stuurt daarop, eventueel samen met een ingenieursbureau.' De Jong vult aan: 'Regels zijn er om nageleefd te worden, maar ze mogen het creatieve proces niet doodslaan. De architect moet daarin inderdaad sturen. Bijvoorbeeld op een geluidsbelaste locatie wijzen op de mogelijkheden van een dove gevel in het ontwerp. Dat vraagt strategisch inzicht. Daar liggen kansen voor architecten om de vroegere rol van bouwheer weer op zich te nemen.'

'Als je ziet wat je volgens het Besluit omgevingsrecht moet indienen, dan deugt negentig procent van de aanvragen niet.'

INTEGRALITEIT

De Wabo staat voor een integrale aanvraag van de benodigde vergunningen: de omgevingsvergunning. 'Zitten wij te wachten op een integrale aanvraag?', vraagt Van den Eertwegh zich hardop af. 'Het is wel aardig dat je een kap-, sloop-, aanleg- en bouwvergunning tegelijkertijd kunt aanvragen, maar als die grote boom of dat oude gebouw niet weg mag, kun je niet bouwen. Dus vraag je eerst een kap- of sloopvergunning aan, omdat anders alle moeite voor niets is geweest. Ook kun je in een vroeg stadium van de planontwikkeling niet alles overzien en zijn niet alle gegevens, die nodig zijn voor een integrale aanvraag, voorhanden. Wij werken dus bewust met aparte aanvragen. De Wabo voorziet ook daarin.'

De Wabo is volgens Christiani nou juist bedoeld om de doorloop snelheid te verhogen. Maar juist de meervoudige complexe aanvragen, waarbij Wro-procedures, bouw-, milieu- en gebruiksvergunning samenkomen, komen niet binnen: 'Dat geldt wel voor bijvoorbeeld de gecombineerde bouw- en kapvergunningen.' Volgens



Mr. Jeroen van den Eertwegh, bedrijfsjurist bij Heijmans Vastgoed en Woningbouw: 'Het is wel aardig dat je een kap-, sloop-, aanleg- en bouwvergunning tegelijkertijd kunt aanvragen, maar als die grote boom of dat oude gebouw niet weg mag, kun je niet bouwen. Dus vragen wij het nog steeds apart aan.'

De Jong kan het bestemmingsplan ook veel duidelijk maken: 'Als het bestemmingsplan helder is en je de aanvraag goed voorbereid dan weet je wat je kunt verwachten.'

'Die integrale aanpak werkt niet', vindt Cuppen. 'Ze verzinnen van alles voor de burgers, maar het traject van idee tot realisatie is heel erg lang. Daarin is het vergunningentraject maar heel kort. Het gaat ook niet om die integrale aanvraag, maar om een organisatorische verandering bij de overheid. Die gaat aanvragen voor een omgevingsvergunning nu integraal behandelen.' Voor kleine gemeenten is dat al een heel probleem, denkt de bedrijfsjurist Van den Eertwegh: 'Die moet je soms nog uitleggen hoe het werkt.'

OMGEVINGSLOKET ONLINE

En dan hebben we natuurlijk nog de mogelijkheid om de omgevingsvergunning digitaal aan te vragen via het Omgevingsloket Online (OLO). Hendriks heeft binnen zijn architectuurbureau onderzoek gedaan naar de bevindingen met het OLO: 'Onze medewerkers vinden het principe prima. De acht weken-termijn wordt echter door de gemeente bij meerdere ingediende bouwplannen niet gehaald, Mijns inziens maken ze dan ten onrechte gebruik van de verdaging. Helaas crasht de site ook om de haverklap. Gelukkig loopt het uploaden van gegevens dan blijkbaar wel door. De site is tevens nog heel traag en de vragen die we aan de online helpdesk stellen blijven onbeantwoord. Verder is de aanvraag nog niet te beveiligen. Ook het aanvullen van bijlagen wordt niet bevestigd door de site. De aanvrager kan tot slot, ook als deze aangemeld is als betrokkene, niet de aanvraag inzien en ook niet aanvullen. Hoe moet dat dan als de constructeur, aannemer of installateur de stukken moeten aanvullen? Dat moet dan allemaal via gemachtigde of de aanvrager zelf, als er geen gemachtigde is. Kortom; het idee is goed, maar de uitvoering is nog problematisch.'

Volgens Hendriks is het binnen OLO eenvoudig om als gemachtigde van de opdrachtgever de aanvraag in te dienen, zonder daarbij een machtiging van de opdrachtgever te hebben. De overheid is blijkbaar niet scherp genoeg om dat bewijs van machtiging te vragen. Dat geeft wat discussie bij de heren. Van den Eertwegh: 'Wellicht moet je dan gaan werken met de inlogcode van de Kamer van Koophandel?' Christiani reageert: 'Nee, daarmee kun je alleen je DigiD aanvragen, die bestaat uit een gebruikersnaam en wachtwoord. Maar ja, machtigt een bedrijf dan zes mensen om met die DigiD te werken? En kunnen ze die dan ook meenemen naar een andere werkgever?' Van den Eertwegh: 'Dan zul je iemand moeten mandateren om die code te bewaken.'

Ook de koppeling van het OLO met de backofficesystemen van gemeenten is nog een probleem. Christiani: 'Wij hebben nog geen koppeling tot stand kunnen brengen tussen onze software en het OLO. Dus printen we alles uit.' Cuppen vult aan: 'Je kunt ook het OLO als backofficesysteem gebruiken, waarin je als gemeenten dossiers aanmaakt. Maar als alle gemeenten dat voor al hun aanvragen gaan doen, dan is de capaciteit ontoereikend. Dat werkt dus ook niet.'

IDEALE HANDHAVINGSMODEL

Tot slot de vraag aan de heren wat zij als het ideale handhavingsmodel zien. Cuppen: 'De overheid als gecertificeerde instelling, in plaats van private partijen. Het bedrijfsleven is dan verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit en de overheid toetst alleen of de aanvrager voldoende kwaliteit heeft. Dat komt ook tegemoet aan het doel van de Wabo: de lasten verminderen.'

Christiani geeft aan dat de gemeente Breda meedoet aan het pilotproject Privatisering van plantoetsing en bouwtoezicht, die op dit moment plaatsvindt in de provincie Noord-Brabant: 'Eén van onze buiteninspecteurs zei daarover: prima, als een ander het beter kan, waarom niet? Het is ook een financiële afweging: in hoeverre is een



Quint Cuppen, directeur van adviesbureau 5Advies: 'Het bedrijfsleven en de vergunninghouder zijn ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van een bouwwerk.'

gecertificeerde aanvraag duurder dan het volgen van de traditionele vergunningsprocedure?' Van den Eertwegh ziet de meerwaarde hiervan niet: 'Wij zorgen toch wel dat onze gebouwen een laag veiligheidsrisico hebben, anders hebben we geen werk meer.'

De Jong: 'Kijk dus naar het hele proces. Voordeel van de gecertificeerde bouwplantoetsing is dat je in een vroegtijdig stadium een deskundige partner aan tafel krijgt die een deel van de verantwoordelijkheid draagt. Dat leidt tot procesverbetering en lagere faalkosten.' Van den Eertwegh reageert: 'Om de faalkosten te verlagen zorgen wij al dat we vroegtijdig de specialisten rond de tafel hebben. Daar hebben we de Wabo niet voor nodig. Wat is dan nog het voordeel? Alleen de kortere proceduretijd van de aanvraag van de omgevingsvergunning? We staan overigens wel op het punt een convenant te sluiten met de gemeente Den Bosch over de handhaving/toezicht tijdens de uitvoering van onze plannen.'

Hendriks ziet wel wat in de gecertificeerde bouwplantoetsing: 'Wellicht moet je als overheid zeggen dat je alleen nog gecertificeerde bouwaanvragen wilt.' De Jong besluit: 'Laten we dan eerst maar beginnen met goede opleidingen, zodat er straks voldoende mensen zijn met het gevraagde kwaliteitsniveau. Want daar begint het mee.'

ARTIKELENSERIE 'GOEDE VOORBEREIDING TECHNISCHE PLANTOETS IS VEREIST'

In nummer 3 van Bouwregels in de praktijk 2011 is een start gemaakt met een artikelenserie over de inhoud en de vormgeving van een goede aanvraag voor het bouwen van een bouwwerk. Vanwege het themanummer over de Wabo heeft de auteur van de artikelenserie, Adriaan de Jong, deelgenomen aan een discussiebijeenkomst over praktijkervaringen met de Wabo. Ook tijdens deze discussiebijeenkomst is het belang van goede voorbereiding van de aanvraag voor een omgevingsvergunning uitgebreid aan de orde gekomen. In dit nummer is het verslag van deze discussiebijeenkomst opgenomen. In nummer 5 vervolgen we de serie over de voorbereiding van de technische plantoets.