**De werkprocessen m.b.t. het verlenen van een omgevingsvergunning**

**Student**
L.M.C. Ulen

**Studentnummer** 2076570

**Afstudeerorganisatie**
Gemeente Peel en Maas

**Afstudeermentor**
F. Limpens

**Opleiding**
HBO-Rechten

**Onderwijsinstelling**  Juridische Hogeschool Avans-Fontys

**Eerste afstudeerdocent**
R. Ritzen

**Tweede afstudeerdocent**
F. Klaassen

**Panningen, december 2017**

*‘Een onderzoek naar de wijzigingen in de huidige werkprocessen van de Gemeente Peel en Maas bij de vergunningverlening door introductie van de Omgevingswet’*

****



**De werkprocessen m.b.t. het verlenen van een omgevingsvergunning**

*‘Een onderzoek naar de wijzigingen in de huidige werkprocessen van de Gemeente Peel en Maas bij de vergunningverlening door introductie van de nieuwe Omgevingswet’*

**Illustratie omslag**http://www.hallopeelenmaas.nl/artikelimages/1449131240.gif

**Student** L.M.C. Ulen
**Studentnummer** 2076570
**Afstudeerorganisatie**  Gemeente Peel en Maas
**Afstudeermentor** F. Limpens
**Opleiding** HBO-Rechten
**Onderwijsinstelling**  Juridische Hogeschool Avans-Fontys
**Locatie opleiding** ’s-Hertogenbosch
**Afstudeerperiode**  September 2017 – januari 2018
**Eerste afstudeerdocent**  R. Ritzen
**Tweede afstudeerdocent** F. Klaassen

**Panningen, december 2017**

# Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ‘De werkprocessen m.b.t. het verlenen van een omgevingsvergunning’. Deze scriptie heb ik ter afronding van mijn opleiding HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys geschreven in opdracht van gemeente Peel en Maas. Deze stageperiode heb ik als erg leerzaam en interessant ervaren.

De aanleiding voor deze scriptie is de komst van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. In samenspraak met mijn afstudeermentor F. Limpens en mijn eerste afstudeerdocent R. Ritzen heb ik de huidige werkprocessen van gemeente Peel en Maas onderzocht en hoe deze veranderen door de komst van de Omgevingswet.

Er zijn een aantal personen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze afstudeerscriptie, graag zou ik deze personen middels deze weg willen bedanken. Ten eerste de medewerkers van team Omgevingsontwikkeling binnen Peel en Maas voor alle informatie en hulp die ik heb gekregen m.b.t. mijn scriptieonderwerp. In het bijzonder wil ik mijn afstudeermentor mevrouw F. Limpens bedanken voor het aanbieden van deze fijne stageplek en de goede begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocenten, de heren R. Ritzen en F. Klaassen bedanken voor hun feedback en begeleiding gedurende deze periode. Tot slot wil ik graag mevrouw C. Ulen-Veugelers en mevrouw S. Meulendijks bedanken voor het doorlezen van mijn scriptie en het geven van feedback.

Ik wens u veel leesplezier toe.

L.M.C. Ulen

Panningen, december 2017

# Inhoudsopgave

[Voorwoord 5](#_Toc502740070)

[Inhoudsopgave 7](#_Toc502740071)

[Samenvatting 9](#_Toc502740072)

[Lijst van afkortingen 11](#_Toc502740073)

[Hoofdstuk 1. Inleiding 13](#_Toc502740074)

[§1.1 De probleembeschrijving 13](#_Toc502740075)

[§1.2 De centrale vraag 14](#_Toc502740076)

[§1.3 Verantwoording van de bronnen en methoden 14](#_Toc502740077)

[§1.4 Leeswijzer 15](#_Toc502740078)

[Hoofdstuk 2. Wat is de Omgevingswet? 17](#_Toc502740079)

[§2.1 Fysieke leefomgeving 17](#_Toc502740080)

[§2.2 Uitgangspunten en het doel van de Omgevingswet 17](#_Toc502740081)

[§2.3 Taken en bevoegdheden 18](#_Toc502740082)

[§2.4 Kerninstrumenten binnen de Omgevingswet 18](#_Toc502740083)

[De omgevingsvisie 18](#_Toc502740084)

[Het omgevingsplan 19](#_Toc502740085)

[De omgevingsverordening 20](#_Toc502740086)

[De Omgevingsvergunning 20](#_Toc502740087)

[§2.5 Verschillende soorten aanvragen 22](#_Toc502740088)

[§2.6 De voorbereidingsprocedure 22](#_Toc502740089)

[De reguliere procedure 22](#_Toc502740090)

[De uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure 23](#_Toc502740091)

[De voorlopige voorziening 24](#_Toc502740092)

[§2.7 Participatie binnen de omgevingswet 24](#_Toc502740093)

[§2.8 Samenvatting 26](#_Toc502740094)

[Hoofdstuk 3. Hoe zit het huidige werkproces m.b.t. de vergunningverlening in elkaar? 28](#_Toc502740095)

[§3.1 Het huidige werkproces 28](#_Toc502740096)

[De intake 28](#_Toc502740097)

[Behandeling van de aanvraag 29](#_Toc502740098)

[Beschikken reguliere procedure 30](#_Toc502740099)

[Beschikken uitgebreide procedure 30](#_Toc502740100)

[§3.2 De rol van de case manager 30](#_Toc502740101)

[§3.3 Juridische (kwaliteits) controle 31](#_Toc502740102)

[§3.4 Samenvatting 32](#_Toc502740103)

[Hoofdstuk 4. Knelpunten in het huidige werkproces 33](#_Toc502740104)

[§4.1 Intern 33](#_Toc502740105)

[§4.2 Extern 35](#_Toc502740106)

[§4.3 Samenvatting 36](#_Toc502740107)

[Hoofdstuk 5. De belangrijkste verschillen die betrekking hebben op de vergunningaanvraag 37](#_Toc502740108)

[§5.1 De kerninstrumenten 37](#_Toc502740109)

[§5.2 De voorbereidingsprocedure 37](#_Toc502740110)

[§5.3 De termijnen 37](#_Toc502740111)

[§5.4 Omgevingsvergunning van rechtswege 38](#_Toc502740112)

[§5.5 Verklaring van geen bedenkingen 39](#_Toc502740113)

[§5.6 De aanhoudingsplicht 40](#_Toc502740114)

[§5.7 Eis van onlosmakelijke samenhang 41](#_Toc502740115)

[Hoofdstuk 6. Opzet nieuwe werkprocessen 43](#_Toc502740116)

[Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen 48](#_Toc502740117)

[§7.1 Conclusie 48](#_Toc502740118)

[§7.2 Aanbevelingen 50](#_Toc502740119)

[Literatuurlijst 53](#_Toc502740120)

Bijlage 1……………………………………………………………………………………………………………………………………………57
Bijlage 2……………………………………………………………………………………………………………………………………………61

# Samenvatting

In 2021 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Het doel van deze wet is om bestaande wetten te integreren in één wet en zo een overzichtelijkere wet tot stand te brengen. Hiermee wordt een veilige en gezonde fysieke leefomgeving gewaarborgd. Binnen de gemeente Peel en Maas betekent dit dat de huidige werkprocessen met betrekking tot de vergunningverlening herzien moeten worden en waar nodig moeten worden aangepast.

De omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de omgevings-vergunning zijn de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet. Zij vervangen de huidige instrumenten zoals het bestemmingsplan, de structuurvisie en het milieubeleidsplan. Binnen de Omgevingswet wordt veel aandacht besteed aan de twee verschillende voorbereidingsprocedures, te weten de reguliere procedure en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De beslistermijnen van beide procedures worden verkort in vergelijking tot de huidige situatie, namelijk acht weken met een eenmalige verlenging van zes weken op grond van artikel 16.62 Omgevingswet. Dit kan problemen opleveren voor de gemeente omdat er nu minder tijd is om een beslissing te nemen in aanvragen die in de toekomst niet minder complex worden. Door deze wijziging is het wenselijk om een extra vooroverleg in te plannen tussen aanvrager en medewerker, nog voordat de officiële aanvraag heeft plaatsgevonden. Hierdoor bestaat er al meer duidelijkheid wanneer de officiële aanvraag wordt gedaan en zal minder onderzoektijd verloren gaan binnen bovengenoemde acht weken.

In het huidige werkproces komen een aantal knelpunten naar voren, intern en extern. Intern blijkt dat de aanvragen binnen de gemeente Peel en Maas vaak niet juist en onlogisch worden doorgestuurd naar een case manager. Om dit te veranderen zou meer expertise bij de front office, waar de aanvragen binnen komen, wenselijk zijn, zodat de aanvraag weloverwogen wordt doorgestuurd naar de juiste case manager. Uit eerder onderzoek naar de externe knelpunten blijkt dat aanvragers niet tevreden zijn over hoe en hoe vaak ze op de hoogte worden gehouden over de voortgang van hun aanvraag. Een oplossing hiervoor zou bijvoorbeeld een online tool kunnen zijn waarin aanvragers hun aanvraag online kunnen volgen.

De Omgevingswet draagt burgerparticipatie aan als een belangrijk onderdeel binnen de vergunningverlening. Het is wenselijk dat de burger in een vroegtijdig stadium kan mee discussiëren en zijn mening kan geven over hoe de aanvraag behandeld wordt. Een mogelijkheid voor de vormgeving van deze participatie zou kunnen zijn om enquêtes af te nemen bij het doen van een aanvraag, zodat hierin duidelijk wordt wat de aanvrager verwacht en hoe hij het plan voor zich ziet. Ook zou het bij grote, veelomvattende aanvragen wenselijk kunnen zijn om een informatieavond voor betrokkenen te houden.

# Lijst van afkortingen

**AbRvS** Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**AmvB** Algemene maatregel van Bestuur

**Awb** Algemene wet bestuursrecht

**Bor** Besluit omgevingsrecht

**College van B & W** College van Burgemeester en Wethouders

**Jo.** juncto

**Mvt** Memorie van toelichting

**Team OO** TeamOmgevingsOntwikkeling

**o.a.** onder andere

**Ow** Omgevingswet

**p.** pagina

**RO** Ruimtelijke Ordening

**VTH** Vergunning, Toezicht en Handhaving

**Wabo** Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

**Wro**  Wet ruimtelijke ordening

**z.j.** zonder jaar

# Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd aan de hand van de probleembeschrijving van het onderzoek, de centrale vraag van dit onderzoek en de deelvragen waarmee het antwoord op de centrale vraag is gevormd. Daarna volgt de verantwoording van de bronnen en methoden en ter afsluiting volgt een leeswijzer, waarin de opbouw van het onderzoeksrapport wordt vermeld.

§1.1 De probleembeschrijvingNaar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. Deze wet vervangt 26 huidige wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving.[[1]](#footnote-1) Denk hierbij aan onderwerpen zoals bouwen, milieu, water, natuur, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening. Het doel van de Omgevingswet is om de oude wetten, die niet meer voldoen aan de behoeften van deze tijd, eenvoudiger en beter te maken en te integreren in één wet en zo een veilige en gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden.[[2]](#footnote-2)

De Tweede kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd met de Omgevingswet. Daarna volgde begin 2016 ook de Eerste kamer, er volgde een directe publicatie in het Staatsblad. Hierna werd er vooral gewerkt aan een invoeringswet en invoeringsbesluit welke beide noodzakelijk zijn. De Nationale Omgevingsvisie wordt in 2017 en 2018 opgesteld.[[3]](#footnote-3)

Uit de nieuwe Omgevingswet volgt een aantal verschillen met de huidige werkprocessen t.a.v. het verlenen van vergunningen.

Voor de huidige procedure t.a.v. de vergunningverlening heeft de gemeente Peel en Maas inmiddels zijn eigen werkprocessen ontwikkeld, maar deze zullen vervangen of aangepast moeten worden door de komst van de Omgevingswet en de veranderingen in het proces voor de vergunningverlening. Hier zal dit onderzoek zich dan ook vooral op gaan richten. Het voortraject speelt hierin een grote rol. In de huidige situatie is de beslistermijn namelijk langer en de zaken worden niet minder complex. Het is dus van belang dat er in de toekomst een snellere beslissing wordt genomen en er een uitgebreider vooroverleg met de aanvrager is.

In dit onderzoek wordt in kaart gebracht hoe de huidige werkprocessen m.b.t de vergunningverlening zijn geregeld binnen gemeente Peel en Maas en hoe deze kunnen worden aangepast zodat deze zo snel mogelijk kunnen worden gebruikt, in ieder geval meteen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De werkprocessen moeten dusdanig worden aangepast dat ze juridisch kloppen en dat de huidige knelpunten die medewerkers ervaren in deze procedure worden verholpen.

§1.2 De centrale vraagNaar aanleiding van de voorgaande probleembeschrijving is een centrale vraag geformuleerd. In dit onderzoeksrapport wordt antwoord gegeven op deze centrale vraag. De centrale vraag luidt als volgt:

‘*Welke wijzigingen moeten worden aangebracht in de huidige werkprocessen van de gemeente Peel en Maas m.b.t. de procedure van een vergunningverlening na inwerkingtreding van de Omgevingswet rekening houdende met een aantal relevante ruimtelijke aspecten, zodat de werkprocessen in overeenstemming zijn met de nieuwe wet- en regelgeving van de Omgevingswet.*

Ter beantwoording van bovenstaande centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe zijn de huidige werkprocessen m.b.t. de vergunningverlening in Gemeente Peel en Maas georganiseerd?
2. Welke knelpunten bevat het huidige werkproces?
3. Welke belangrijke verschillen ontstaan er met de komst van de Omgevingswet die betrekking hebben op de vergunningaanvraag?
4. Hoe kunnen deze verschillen worden verwerkt in de nieuwe werkprocessen?

§1.3 Verantwoording van de bronnen en methodenDe bronnen en methoden waarmee onderzoeksresultaten in deze scriptie zijn verzameld, worden in deze paragraaf per deelvraag verantwoord. Dit om na te gaan of deze betrouwbaar en valide zijn. Dit onderzoek is een praktijkgericht juridisch onderzoek. De scriptie bestaat daarom uit een juridisch- en een praktijkgericht gedeelte, waarin verschillende methoden zijn toegepast om tot de juiste onderzoeksresultaten te komen.

**Deelvraag 1 en 2**
Ik ga kijken naar het huidige wettelijke kader dat er nu bestaat voor de vergunningaanvraag. Hiervoor ga ik vooral de Wabo gebruiken. Ik ga in op het specialiteitsbeginsel en integraliteit, die een belangrijk verschil met zich meebrengen m.b.t. het wettelijke kader na invoer van de Omgevingswet.
Voor de verdere beantwoording van deze deelvraag en om een goed beeld te krijgen van de huidige werkprocessen van de Gemeente Peel en Maas m.b.t. de behandeling van een vergunningaanvraag, ga ik verschillende gesprekken voeren met mensen binnen de gemeente die zich bezig houden met deze aanvraagprocedure. Zij zijn bekend met de praktijk en kunnen mij vertellen hoe de huidige werkprocessen geregeld zijn. Deze mensen kunnen mij ook precies vertellen of en waar zij in dit werkproces knelpunten ondervinden en hoe deze eventueel volgens hen verholpen kunnen worden met de komst van de Omgevingswet.

**Deelvraag 3**
Om tot een antwoord op deze deelvraag te komen zal ik nauwkeurig onderzoek moeten doen in verschillende rechtsbronnen. Ik zal de Wabo, (Wro), (wet VTH) en de Omgevingswet moeten vergelijken en de veranderingen en verschillen hierin moeten analyseren. Ook ga ik verschillende literatuur bestuderen die me helpt om een beter overzicht van deze wet en zijn toebehoren te krijgen. De boeken die ik ga gebruiken zijn Praktijkgericht juridisch onderzoek[[4]](#footnote-4) en Omgevingsrecht.[[5]](#footnote-5) Bij deze boeken richt ik me vooral op de vergunningverlening en het nemen van besluiten door een bestuursorgaan. Van deze boeken gebruik ik de inhoudsanalyse waardoor ik dan ook echt alleen de relevante informatie gebruik.

**Deelvraag 4**
Ook de vierde en laatste deelvraag zal worden beantwoord door praktijkonderzoek. Ik ga luisteren naar de meningen van verschillende medewerkers binnen de gemeente en hun visie op de vraag hoe de verschillen binnen de omgevingswet kunnen worden doorgevoerd in de nieuwe werkprocessen m.b.t. de vergunningaanvraag. Ook ga ik proberen om met andere gemeentes te overleggen over hoe zij dit vraagstuk invullen en wat hun ervaringen met deze wetswijziging zijn. Zo hoop ik een beeld te krijgen van de behoeften van de betrokkenen in het werkproces en het proces dusdanig aan te kunnen passen dat er gehoor wordt gegeven aan deze behoeften. Daarbij moeten de werkprocessen ook nog juridisch kloppend zijn.

§1.4 LeeswijzerDit onderzoek bestaat uit zes hoofdstukken. In deze zes hoofdstukken zullen de inleiding, de vijf deelvragen en de aanbevelingen worden behandeld. Hoofdstuk één vormt de inleiding en introduceert het onderwerp van deze scriptie. Hierin wordt de probleembeschrijving, de centrale vraag en deelvragen, de doelstelling en de verantwoording van bronnen en methoden besproken. Hoofdstuk twee is een algemeen hoofdstuk waarin de Omgevingswet wordt besproken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de fysieke leefomgeving, uitgangspunten en doel van de wet, taken en bevoegdheden, de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet, de verschillende soorten aanvragen, de voorbereidingsprocedures en de burgerparticipatie binnen de Omgevingswet. Vervolgens wordt er in hoofdstuk drie gekeken naar de huidige werkprocessen m.b.t. de vergunningverlening. Het huidige werkproces wordt in dit hoofdstuk uiteengezet en er is bij dit hoofdstuk een stroomschema van het huidige proces toegevoegd. Ook komt de rol van de case manager aan bod in hoofdstuk drie. Hoofdstuk vier bevat de interne en de externe knelpunten die het huidige werkproces bevat. Deze knelpunten zijn bepaald aan de hand van ervaringen van medewerkers binnen de gemeente Peel en Maas en feedback van de aanvrager. Daarna wordt in hoofdstuk vijf onderzocht wat de belangrijkste verschillen door de komst van de Omgevingswet zijn, gelet op de vergunningaanvraag. De kerninstrumenten, voorbereidingsprocedures, de termijnen, de vergunning van rechtswege, de verklaring van geen bedenkingen, de aanhoudingsplicht en de eis van onlosmakelijke samenhang worden hier uiteengezet. In hoofdstuk zes wordt er een opzet gegeven voor de nieuwe werkprocessen, hoe kunnen deze eruit komen te zien en met welke aspecten dient er rekening worden gehouden. Ten slotte wordt in hoofdstuk zeven een concluderende samenvatting gegeven en zullen aanbevelingen worden gedaan voor de nieuwe werkprocessen. Deze aanbevelingen zullen antwoord geven op de centrale vraag van dit onderzoek.

# Hoofdstuk 2. Wat is de Omgevingswet?

Voordat de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord kan worden is het van belang dat eerst duidelijk is wat de Omgevingswet nu precies is en wat deze in gaat houden. In dit hoofdstuk wordt deze wet daarom in grote lijnen uiteengezet. Hier worden echter nog niet de verschillen met de huidige wetgeving besproken, deze komen in hoofdstuk 5 aan bod.

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor het integraal beheer van en voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.[[6]](#footnote-6)

§2.1 Fysieke leefomgeving
Een van de kernbegrippen in de Omgevingswet is de ‘fysieke leefomgeving’. Dit begrip bepaalt de werkingssfeer van de Omgevingswet. Een afgebakende definitie van dit begrip geeft de wet niet, al geeft artikel 1.2 Omgevingswet uitleg over het begrip. Ook staat er een opsomming van elementen in de wet die in ieder geval tot de fysieke leefomgeving horen, te weten infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschap, natuur en cultureel erfgoed.[[7]](#footnote-7) Ook door de mens gemaakte objecten kunnen een onderdeel van de fysieke leefomgeving vormen, dit geldt echter alleen voor objecten die langdurig op dezelfde plek staan, bijvoorbeeld bouwwerken, ondergrondse afvalcontainers, bomen en fruitgaarden. Dieren, voertuigen en landbouwgewassen horen er daarentegen niet bij, omdat deze niet langdurig aanwezig zijn.

De fysieke leefomgeving is een belangrijk begrip binnen de Omgevingswet omdat dit begrip het kader aangeeft tot hoever deze wet van toepassing is. Wanneer er geen sprake is van een fysieke leefomgeving, is ook de Omgevingswet niet van toepassing. Artikel 4.3 jo 5.1 Omgevingswet geeft aan welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving mogen worden gereguleerd, al hebben gemeentes, provincies en waterschappen veel vrijheid om te bepalen welke activiteiten er specifiek onder vallen.

§2.2 Uitgangspunten en het doel van de OmgevingswetEen uitgangspunt van de Omgevingswet is om een duidelijke en overzichtelijke wet te creëren met minder regels. Dit is mogelijk doordat er verschillende wetten gebundeld worden in één wet. Zo wordt het wettelijke kader inzichtelijker voor burgers, ondernemers en overheden.

Verder is het de bedoeling dat binnen de Omgevingswet meer ruimte is voor burgerinitiatieven en participatie vanuit de burger. Meer over deze participatie wordt behandeld in §2.7**.** Deze burgerinitiatieven zijn onder andere terug te zien in het ‘ja, mits’-principe in plaats van het ‘nee, tenzij’- principe wat centraal staat binnen de vergunningverlening in de Omgevingswet. Dit principe wil zeggen dat het uitgangspunt is dat de omgevingsvergunning nu wordt verleend, tenzij hier regels voor zijn dat dit niet kan, in plaats van dat de vergunning in principe niet wordt verleend tenzij er regels zijn die dit wel mogelijk maken.
De regels zijn nu te vinden in één wet, de Omgevingswet, in plaats van in verschillende wetten. Binnen de Omgevingswet is er ruimte aanwezig voor de burger om te kunnen anticiperen en reageren op de gemeente.[[8]](#footnote-8) Ook moet binnen de Omgevingswet het vertrouwen van de burgers t.a.v. het bevoegde gezag toenemen.

§2.3 Taken en bevoegdhedenBinnen de Omgevingswet speelt het subsidiariteitsbeginsel een grote rol. Binnen de Omgevingswet wil dit beginsel zeggen dat de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie ligt bij de gemeenten en waterschappen en vervolgens bij de provincie en het rijk.[[9]](#footnote-9) De provincie en het rijk oefenen de taken echter alleen uit wanneer een provinciaal belang of een nationaal belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden gerealiseerd of als dit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationale verplichting. Ook is het in sommige gevallen zo dat de wetgever de keuze al heeft gemaakt. In dat geval wordt er in de Omgevingswet expliciet bepaald dat een taak of bevoegdheid bij een andere overheid dan de gemeente ligt.

§2.4 Kerninstrumenten binnen de OmgevingswetVoor de uitvoer van de Omgevingswet is in de praktijk een aantal instrumenten nodig. Deze instrumenten dragen bij aan een goede toepassing van de wet en het behalen van de doelstelling. Hieronder worden de belangrijkste instrumenten besproken.

De omgevingsvisieDe omgevingsvisie is een lange termijn visie voor de gehele fysieke leefomgeving.[[10]](#footnote-10) De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen alle terreinen binnen deze leefomgeving en is geregeld in afdeling 3.1 van de Omgevingswet. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk tegenstrijdige of juist koppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht.[[11]](#footnote-11) De wet bepaalt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn, dat wil zeggen dat de visie allesomvattend is en er duidelijkheid over de hele fysieke leefomgeving uit voortvloeit. Ook bepaalt de Omgevingswet dat er vier milieubeginselen in voor moeten komen waar de visie rekening mee houdt, te weten het voorzorgs-beginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moet bestrijden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. In principe stelt het rijk, de provincie en de gemeente ieder een omgevingsvisie op. Wel is het mogelijk dat gemeenten in een bepaalde regio gezamenlijk één omgevingsvisie opstellen.
Burgers zijn niet direct gebonden aan een omgevingsvisie. Ze krijgen hier echter wel mee te maken via het omgevingsplan of omgevingsverordening die het bevoegde gezag opstelt aan de hand van de omgevingsvisie. Het omgevingsplan en de omgevings-verordening worden later in dit hoofdstuk besproken. De omgevingsvisie die de Omgevingswet introduceert vervangt alle huidige strategische beleidsinstrumenten die over de fysieke leefomgeving gaan, zoals de structuurvisie en het milieubeleidsplan.

Het omgevingsplanHet omgevingsplan komt ter vervanging van het bestemmingsplan. De regering is van mening dat het omgevingsplan geen compleet nieuw instrument is en het uitgangspunt is dat veel functies en doelen van het bestemmingsplan ook behouden blijven door middel van het omgevingsplan.[[12]](#footnote-12) Via het overgangsrecht, dat wordt geregeld in de Invoeringswet Omgevingswet, gaan alle bestaande bestemmingsplannen en beheers- verordeningen direct gelden als één omgevingsplan. Als algemene begrenzing van de regels geldt dat deze zich moeten richten op de hoofddoelen van de wet.[[13]](#footnote-13)

Een omgevingsplan regelt veel aspecten binnen een gemeente, denk aan de toedeling van functies aan een locatie, milieu, natuur en cultureel erfgoed. Deze regels bestaan bijvoorbeeld uit maatwerkregels, regels over activiteiten of regels om een vergunning te beoordelen.[[14]](#footnote-14) De gemeenteraad stelt een omgevingsplan vast op grond van artikel 2.4 Omgevingswet. Zij kan deze bevoegdheid ook deels delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het college is ook belast met de handhaving van het omgevingsplan.
Het omgevingsplan kan op enkele manieren worden ingeperkt. De Omgevingswet legt hiervoor de basis. De wetgever kan bijvoorbeeld onderwerpen aanwijzen waarover geen regels mogen worden vastgesteld in het omgevingsplan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderwerpen die wel tot de fysieke leefomgeving horen, maar waarbij een ander motief (bijvoorbeeld openbare orde of veiligheid) doorslaggevend is. Ook worden in het omgevingsplan geen regels opgesteld voor onderwerpen waarvoor een hogere regelgeving uitputtend is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regels voor verschillende bouw- of milieuactiviteiten.
Een gemeente kan op eigen initiatief of op aanvraag het omgevingsplan, of delen daarvan, aanpassen mocht hier een aanleiding voor zijn. De wet schrijft namelijk geen vaste vorm voor aan het omgevingsplan. Het nieuwe omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in een gemeente. Eenieder binnen de gemeente is gebonden aan het omgevingsplan.

De omgevingsverordeningWaar het omgevingsplan op gemeentelijk niveau regels maakt met betrekking tot de fysieke leefomgeving, doet de omgevingsverordening dit op provinciaal niveau. Deze wordt vastgesteld door de Provinciale Staten, of het college van Gedeputeerde Staten mits dit gedeeltelijk gedelegeerd is. Het gaat om drie soorten regels;[[15]](#footnote-15)

1. Regels voor burgers en bedrijven, zoals regels voor vergunningplichten;
2. Regels voor de overheid, zoals regels voor de beoordeling van vergunningaanvragen;
3. Instructieregels voor het uitoefenen van bevoegdheden van gemeenten en waterschappen.

Eenieder is gebonden aan de omgevingsverordening. Daarnaast kan de omgevings-verordening regels bevatten die specifiek gericht zijn tot de bestuursorganen van de gemeente of het waterschap.

Door de komst van de omgevingsverordening vervallen de regels die nu nog in afzonderlijke verordeningen zijn opgesteld zoals in de milieuverordening, landschapsverordening en de grondwaterverordening. Door deze verordeningen te bundelen wordt er weer bijgedragen aan het eerder genoemde doel van de Omgevingswet; een overzichtelijke en duidelijke wet opstellen.

### De Omgevingsvergunning

Binnen de WaboDe omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen monumenten, ruimte, natuur en milieu. De activiteiten waarvoor een omgevings-vergunning vereist is, zijn geregeld in de Wabo in artikel 2.1[[16]](#footnote-16) lid 1. Lid 3 van dit artikel geeft echter mogelijkheid tot uitzondering op de omgevingsvergunningplicht, ook wel vergunning vrije activiteiten genoemd, deze zijn opgenomen in bijlage II van het Bor. Een veel voorkomende vergunning is de vergunning voor strijdig gebruik van het bestemmingsplan, artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo jo. 2.12 lid 1 onder a onder 1-3 Wabo[[17]](#footnote-17).
Deze aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘strijdig gebruik’ zijn in te delen in een aantal categorieën, te weten;

1. Binnenplanse afwijking
2. Kruimelgevallen
3. Buitenplanse afwijking
4. *Binnenplanse afwijking*

Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo geeft aan dat de mogelijkheid bestaat om binnenplans van het bestemmingsplan af te wijken. Wanneer er door de gemeente wordt vastgesteld dat een bouwplan niet past binnen het geldende bestemmingsplan, zal er eerst worden gekeken of het bestemmingsplan zelf, de mogelijkheid biedt om strijdigheid tussen het bouwplan en het bestemmingplan op te heffen.[[18]](#footnote-18) Een voorbeeld hiervan is een veel voorkomende ontheffingsregel die het mogelijk maakt om met 10% af te wijken van de maximale bouwhoogte voor bouwwerken, ook bij de Gemeente Peel en Maas geldt deze uitzonderingsregel.

1. *Buitenplanse afwijking; kruimelgevallen*Wanneer er geen mogelijkheid is om binnenplans af te wijken, kan er een omgevingsvergunning worden verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan bij AMvB aan te geven gevallen, deze AMvB is beter bekend als het besluit omgevingsrecht. De gevallen waarop artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo betrekking heeft, staan genoemd in artikel 4 van bijlage 2 van het Bor. Deze afwijkingen hebben met name betrekking op een aantal standaard bouwwerken of gebruikersdoeleinden en worden ook wel kruimelgevallen genoemd.[[19]](#footnote-19)
2. *Buitenplanse afwijking*Wanneer de afwijking niet valt onder de kruimelgevallen, is er nog een derde mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken, namelijk door middel van een uitgebreide omgevingsvergunning, zoals beschreven in artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo. De aanvrager van deze afwijking moet zijn aanvraag motiveren met een ruimtelijke onderbouwing. Voor deze procedure is de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit blijkt uit artikel 3.10 Wabo. Deze procedure komt aan bod in §1.6, de voorbereidingsprocedure.

Binnen de OmgevingswetDoor middel van een aanvraag van een omgevingsvergunning kunnen burgers en bedrijven verzoeken om één of meerdere activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. De Omgevingswet wil het liefst zoveel mogelijk activiteiten regelen met de algemene regels, zonder dat hier een vergunning aan te pas komt. Onder algemene regels worden regels verstaan die altijd voor dat type activiteit gelden.
In artikel 5.1 Omgevingswet worden alle activiteiten genoemd waarvoor een vergunningsplicht geldt, bijvoorbeeld bouwactiviteiten of milieubelastende activiteiten. Een omgevingsvergunning wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders, behalve als er bij AMvB een ander bevoegd gezag is aangewezen. In de Wabo bracht de omgevingsvergunning al veel vergunningen samen. In de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning echter nog meer geharmoniseerd met betrekking tot de domeinen bouw, milieu en cultureel erfgoed ruimtelijk ordening.

## §2.5 Verschillende soorten aanvragen

Binnen de Omgevingswet bestaan er twee soorten aanvragen met betrekking tot de omgevingsvergunning, te weten de integrale aanvraag en de gefaseerde- of deelaanvraag. In deze paragraaf worden deze aanvragen beide uitgelegd.

*Integrale aanvraag*Door middel van de omgevingsvergunning kan een aanvrager binnen de Omgevingswet één aanvraag indienen voor een project dat bestaat uit meerdere activiteiten met een vergunningplicht. Hiervoor volgt dan één vergunningprocedure en het hele project kan worden uitgevoerd na verlening van deze ene omgevingsvergunning.

*Gefaseerde aanvraag*Binnen de Omgevingswet blijft het mogelijk om deelvergunningen, of gefaseerde vergunningen, aan te vragen. De initiatiefnemer bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet; in één keer, of in verschillende delen. Doordat de eis van onlosmakelijke samenhang verdwijnt, zoals beschreven in §5.7, is het gemakkelijker geworden voor de aanvrager om deelvergunningen aan te vragen.

## §2.6 De voorbereidingsprocedure

De voorbereidingsprocedure speelt binnen de omgevingswet een grote rol. Er zijn twee soorten procedures, namelijk de reguliere procedure en de uitgebreide uniforme procedure. Hieronder worden beide procedures uitgelegd.

De reguliere procedure
In de Omgevingswet is het uitgangspunt om bij toetsing voor de omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure toe te passen.[[20]](#footnote-20) De Wabo geeft op dit moment in artikel 2:1 lid 1 onder c jo. 2:12 lid 1 onder c onder 3 aan dat voor complexe procedures, zoals een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan, de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Voorgaande volgt uit artikel 3:10 lid 1 onder a Wabo jo. afdeling 3:4 Awb.

In artikel 16:62 Omgevingswet is echter vastgelegd dat de reguliere voorbereidings-procedure geldt voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Dit geldt vrijwel altijd, tenzij paragraaf 16.5.3 Omgevingswet van toepassing is, die verwijst naar afdeling 3:4 Awb. In artikel 16.65 Omgevingswet staat dat deze afdeling van toepassing is voor beslissingen over de omgevingsvergunning als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij AMvB aangewezen activiteit. Bij AMvB worden in ieder geval activiteiten aangewezen ter uitvoering van het verdrag van Aarhus[[21]](#footnote-21) (artikel 16.65, lid 3 Ow). Hieronder vallen activiteiten zoals bijvoorbeeld de flora- en faunawet.
De reguliere voorbereidingsprocedure houdt in dat er een beslistermijn geldt van acht weken, met een eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 Omgevingswet). De stukken worden bij deze procedure niet ter inzage gelegd (met uitzondering van een aantal specifieke gevallen, genoemd in artikel 4:7 en 4:8 Awb). Na vaststelling van het besluit is er nog een mogelijkheid om bezwaar te maken wanneer je het niet eens bent met het besluit. Dit kan bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Na het maken van bezwaar en de beslissing op dit bezwaar, kun je ook nog in beroep gaan bij de rechtbank.

De uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure
Het voorstel is dat de aanvrager wel altijd kan verzoeken aan de gemeente om in plaats van de reguliere, de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen. Alleen de aanvrager heeft dit recht, de gemeente kan hier zelf niet toe besluiten, al kan de gemeente de aanvrager wel verzoeken of aanbevelen om dit verzoek in te dienen.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure houdt in dat de gemeente een ontwerpbesluit zes weken ter inzage legt en dat de burger de mogelijkheid heeft om door middel van het indienen van een zienswijze te reageren op dit ontwerpbesluit. Het bestuursorgaan moet dan bij vaststelling van het besluit ingaan op de ingediende zienswijzen. In principe kan eenieder overal een zienswijze tegen indienen, behalve tegen een gedoogbeschikking. Artikel 16:23 Ow geeft aan dat over deze gedoogbeschikking alleen bepaalde overheidsorganen en belanghebbende hiertegen een zienswijze in kunnen dienen. Omdat de mogelijkheid bestaat om zienswijzen in te dienen tegen het te nemen besluit, is het bij de uitgebreide procedure niet mogelijk om bezwaar te maken nadat het besluit is genomen. Wel kan beroep worden ingesteld bij de daarvoor bevoegde rechtbank of bij de ABRvS.

Deze veranderingen in de beslistermijnen en voorbereidingsprocedures worden niet door iedereen toegejuicht. Zo zegt hoogleraar F. de Zeeuw dat het wenselijk is dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure ook door de gemeente kan worden ingeroepen of toegepast bij ingewikkelde kwesties. Zo zou de gemeente een betere afweging kunnen maken en zich beter in kunnen leven in het aangevraagde plan omdat er dan meer rekening kan worden gehouden met de meningen van belanghebbenden die deze indienen via de zienswijzen. Volgende de heer F. de Zeeuw is een uitgebreide procedure van groter belang dan een snelle procedure waarop een snelle en onvolledige beslissing volgt. [[22]](#footnote-22)

In de memorie van toelichting[[23]](#footnote-23) wordt uitgelegd dat wanneer een bestuursorgaan de mogelijkheid zou hebben om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zelf in te roepen, al dan niet na overleg met de vergunning aanvrager en in het kader van het voorkomen van procedurele fouten, er onnodig vaak voor de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb zou worden gekozen. Dit staat ten eerste haaks op de bedoeling van de wetgever voor snellere besluitvorming door de Omgevingswet en dit zorgt voor vaak onnodige vertraging.[[24]](#footnote-24)

De voorlopige voorziening
Wanneer er bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan er bij de rechtbank om een voorlopige voorziening worden gevraagd. Een voorlopige voorziening is een spoedprocedure en houdt de inwerkingtreding van een bepaald besluit tegen (schorsen). Zo wordt voorkomen dat er een onomkeerbare situatie ontstaat. De rechtbank oordeelt of het verzoek om een voorlopige voorziening terecht is en of het besluit wordt geschorst.
Wanneer het gaat om een omgevingsvergunning met onomkeerbare gevolgen en bij een tijdig ingediend verzoek voor een voorlopige voorziening, treedt er direct een schorsende werking op tegen het voorlopige besluit. Het besluit wordt dan automatisch al geschorst, totdat de rechter over het verzoek heeft beslist. In dit geval treedt het besluit dus ook nog niet in werking.[[25]](#footnote-25)

§2.7 Participatie binnen de omgevingswetBinnen de hierboven genoemde voorbereidingsprocedures speelt de burgerparticipatie een grote rol. Hieronder wordt verder op deze participatie ingegaan, wat het inhoudt en hoe het moet worden vormgegeven.

Binnen de omgevingswet speelt participatie van de burger een grote rol. Dit omdat in de Omgevingswet de beslistermijn wordt verkort vergeleken met de Wabo en er dus minder tijd is voor het nemen van een beslissing op een vergunningaanvraag. Voor een snellere beslissing is het wenselijk dat de burger in een vroeg stadium meedenkt en mee discussieert binnen het proces. Vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen.[[26]](#footnote-26) Zo neemt de kans ook af dat er in bezwaar of beroep wordt gegaan of dat er zienswijzen worden ingediend.  De wet legt het zwaartepunt qua participatie vooral vooraf neer, in de voorbereidingsprocedure. Doel van de wetgever is de burger te stimuleren om actief deel te nemen in het proces tot vergunningverlening. Gemeenten stellen voortaan alleen nog maar de grote lijnen vast, niet meer de details.[[27]](#footnote-27) In principe zal eenieder het eens zijn met het feit dat burgers meer zeggenschap krijgen in het proces onder de Omgevingswet. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld voorlichtingsavonden en enquêtes waardoor burgers eenvoudig en in een vroegtijdig stadium van het proces ideeën kunnen aandragen. Volgens de toelichting bij het Omgevingsbesluit zorgt participatie voor betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures.[[28]](#footnote-28)

Toch is niet iedereen bij voorbaat enthousiast over deze verandering. Zo draagt mevrouw T. Leemans-van Koten[[29]](#footnote-29) aan dat de Omgevingswet geen enkele uitleg geeft over de invulling van dit participatievereiste. Ook de uitleg over hoe een rechter dit participatievereiste mee gaat nemen in zijn oordeel ontbreekt in de Omgevingswet. Net zoals het feit dat nergens genoemd staat hoeveel energie een gemeente moet steken in het uitoefenen van deze participatie-eis.
De wetgever zegt hierover: *"Op welke manier participatie plaats vindt is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. In de Omgevingswet is daarom vastgelegd dát het gebeurt, maar niet hoe het moet gebeuren."[[30]](#footnote-30)*Omdat er dus een ruime eigen vrijheid voor de gemeenten geldt, is er gekozen om alleen een motiveringsplicht op te nemen, artikel 8.1 jo 8.3 jo 8.5 Omgevingsbesluit en geen specifieke strenge wetgeving. Ook regelt artikel 16.55 Omgevingswet dat een initiatiefnemer bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning stukken moet overleggen waarin participatie met derden blijkt. Dit is verder vrij in te vullen door betrokkenen. Hoe de participatie binnen een gemeente geregeld is, zal bij de meeste gemeenten worden vastgesteld in een participatienota. Volgens mevrouw T. Leemans-van Koten doet een gemeente er echter verstandig aan om goed na te denken over de invulling van deze eis, omdat er weinig handvaten worden geboden binnen de Omgevingswet of het Omgevingsbesluit.

In de memorie van antwoord[[31]](#footnote-31) wordt er door de wetgever uitgelegd waarom het volgens hem niet nodig is om de participatie-eis vast te leggen in een juridisch of wettelijk kader. Hierover wordt gezegd: "De regering wil er graag nog op wijzen dat een brede betrokkenheid van burgers uit alle lagen van de bevolking hoort bij een professionele aanpak van participatie door bestuursorganen. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Het voorschrijven van kwaliteitseisen leidt tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. Het risico bestaat dat er rechtszaken worden gevoerd over de vraag of de gevolgde participatie wel voldoet aan de juridische kwaliteitscriteria. De regering vindt dat dit niet thuis hoort in de rechtszaal, maar in de politieke arena. Dit hoort bij de democratische controle van de gemeenteraad, provinciale staten of het parlement. De regering vindt het daarom niet wenselijk dergelijke zaken juridisch vast te leggen. Dan neemt de effectiviteit van participatie juist af."
Hiermee is dus eigenlijk de vraag wat de rol van de rechtbank gaat zijn bij toetsing van deze eis redelijk beantwoord. De rechter zal niet expliciet gaan toetsen op deze participatie criteria, maar laat de bevoegdheid vooral over aan de gemeente zelf. Hij zal dus een marginale toets toepassen in plaats van een integrale toets.

§2.8 SamenvattingDe fysieke leefomgeving bepaalt de werkingssfeer van de Omgevingswet. Wanneer er geen sprake is van een fysieke leefomgeving, is ook de Omgevingswet niet van toepassing. In artikel 1.2 Omgevingswet staat dit begrip uitgelegd, al bestaat er geen afgebakende definitie. Ook door de mens gemaakte objecten kunnen een deel van de fysieke leefomgeving vormen, mits ze duurzaam aanwezig zijn. Het doel van de Omgevingswet is om een duidelijke en overzichtelijke wet te creëren met minder regels zodat het wettelijk kader inzichtelijker wordt en er meer ruimte is voor burgers om te participeren. Ook speelt binnen de Omgevingswet het subsidiariteitsbeginsel een grote rol. Dit wil zeggen dat de wet eerst wordt uitgevoerd door gemeenten en waterschappen en vervolgens pas door de provincie of het rijk. De omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning zijn de belangrijkste kerninstrumenten binnen de Omgevingswet. Deze instrumenten dragen bij aan een goede toepassing van de wet en het behalen van de doelstelling. Ze vervangen de instrumenten die nu gelden binnen de Wro, zoals het bestemmingsplan, afzonderlijke verordeningen, de structuurvisie en het milieubeleidsplan.
De aanvrager van een Omgevingsvergunning kan zelf de keuze maken om een integrale aanvraag te doen of te kiezen voor een deel- of gefaseerde aanvraag. Bij een integrale aanvraag volgt er één vergunning en één procedure, terwijl er bij een gefaseerde aanvraag voor verschillende delen van de activiteit losse vergunningen worden verleend.
Binnen de Omgevingswet gelden twee soorten voorbereidingsprocedures die een grote rol spelen. Ten eerste de reguliere voorbereidingsprocedure. In deze voorbereidings-procedure is de beslistermijn acht weken met een eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 Omgevingswet), de stukken worden niet ter inzage gelegd en de mogelijkheid tot het starten van een bezwaarprocedure staat open. Dan bestaat er ook nog de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, hierin legt de gemeente het ontwerpbesluit ter inzage en kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen tegen dit ontwerpbesluit. Hierdoor staat in de uitgebreide voorbereidingsprocedure de mogelijkheid tot het maken van bezwaar niet open. Binnen deze voorbereidings-procedures speelt de burgerparticipatie een grote rol. Omdat de beslistermijn voor de vergunningverlening binnen de Omgevingswet wordt verkort, is het wenselijk dat de burger in een vroeg stadium meedenkt en mee discussieert binnen het proces. Hierbij moet gedacht worden aan enquêtes en voorlichtingsavonden waarin burgers vroegtijdig ideeën kunnen aandragen.

# Hoofdstuk 3. Hoe zit het huidige werkproces m.b.t. de vergunningverlening in elkaar?

Binnen de organisatie van Gemeente Peel en Maas is een transparant en duidelijk werkproces aanwezig ? voor het aannemen van vergunningaanvragen voor een omgevings-vergunning en het (al dan niet) verlenen van deze vergunningen. Dit werkproces is in een stroomschema uitgewerkt, dat als bijlage is toegevoegd. Zie bijlage 1.

§3.1 Het huidige werkproces
Het huidige werkproces kan worden opgedeeld in vier verschillende stappen:

1. De intake
2. De behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning
3. Beschikken reguliere procedure
4. Beschikken uitgebreide procedure

Stap 1 en 2 worden bij elke vergunningaanvraag doorlopen, daarna wordt er overgegaan naar óf stap 3 óf stap 4, afhankelijk van welke procedure van toepassing is (zie §2.6). Hieronder zijn alle 4 stappen volledig uitgewerkt in de gedane werkzaamheden per stap.

De intakeBinnen gemeente Peel en Maas zijn er drie mogelijkheden om een vergunningaanvraag te doen: te weten via de post, via de balie in het gemeentehuis en via OLO, (omgevingsloket online). Na het doen van een aanvraag via één van deze drie wegen krijgt de aanvrager een automatisch ontvangstbewijs en wordt de aanvraag door de postadministratie ingeboekt. Hierna wordt de aanvraag, indien nodig, getoetst aan het geldende bestemmingsplan en daarna wordt de aanvraag gelabeld. Labelen wil zeggen dat er wordt gekeken onder welke categorie de aanvraag valt en welke case manager het meest geschikt is voor de afhandeling van de aanvraag. Bij het labelen van de aanvraag wordt o.a. gelet op de volgende feiten:

* Zijn wij het bevoegde gezag? (Zo nee, wordt de aanvraag doorgestuurd naar het bevoegde gezag)
* Is deze aanvraag noodzakelijk (noodzakelijkheidstoets), of is de activiteit vergunning vrij?
* Bepalen van de procedure (reguliere of uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure)
* Bepalen van de case manager

Na dit labelen wordt de aanvrager op de hoogte gesteld van de voortgang van zijn aanvraag. Hierna wordt de aanvraag gepubliceerd en overgedragen aan de aangewezen case manager. Hierna is de intake afgerond.

Behandeling van de aanvraagAls eerste gaat de bevoegde case manager de aanvraag analyseren; waar gaat de aanvraag over? Wat wordt er gevraagd?
Hierna wordt de ontvankelijkheid van de aanvraag getoetst. De Omgevingswet maakt het mogelijk, naast het aanvragen van één omgevingsvergunning voor alle activiteiten (een meervoudige omgevingsvergunning), om voor verschillende aspecten aparte omgevingsvergunningen aan te vragen. Dat zijn enkelvoudige omgevingsvergunningen. De aanvrager kan zelf kiezen tussen een aanvraag voor een enkelvoudige omgevings-vergunningen of een meervoudige. Wanneer het gaat om een meervoudige aanvraag, worden er adviesvragen uiteengezet door de case manager en adviezen over de ontvankelijkheid verzameld. Wanneer het echter om een enkelvoudige aanvraag gaat wordt er direct een ontvankelijkheidstoets ingezet. Na deze toetsing wordt de vraag gesteld of er een volledige aanvraag gedaan is. Wanneer dit niet het geval is wordt er een verzoek aan de aanvrager opgesteld om aanvullende gegevens aan te leveren. Als de aanvrager deze gegevens levert, wordt op de volledige aanvraag opnieuw de ontvankelijkheidstoets losgelaten. Levert de aanvrager deze gegevens echter niet, of niet op tijd, dan wordt het besluit buiten behandeling gesteld en houdt de procedure hier op volgens artikel 4:5 Awb. Er wordt dan dus geen inhoudelijk besluit genomen.

Nadat is vastgesteld dat de aanvraag volledig en ontvankelijk is wordt er gekeken of aanhouding van de aanvraag van toepassing is. Dit is van toepassing op de situaties van artikel 3:2 tot 3:6 Wabo. Wanneer dit het geval is wordt een brief van aanhouding verstuurd naar de aanvrager. Wanneer dit niet het geval is wordt de aanvraag inhoudelijk getoetst. Bij een meervoudige aanvraag worden er eerst weer adviesvragen opgesteld door de case manager en adviezen verzameld bij specialisten op het gebied waarop de vergunningaanvraag is gericht, bijvoorbeeld milieu of ruimtelijke ordening. Bij een enkelvoudige aanvraag wordt er direct een inhoudelijke toets gedaan.

Wanneer de aanvraag ook voldoet aan de toetscriteria van de inhoudelijke toets wordt er gekeken welke procedure van toepassing is om op de aanvraag te beschikken (zie §2.6): de reguliere of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Mocht de aanvraag niet binnen de geldende kaders passen dan wordt er gekeken of de aanvraag nog aangepast kan worden. Wanneer de aanvraag nog kan worden aangepast wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om het plan aan te passen. Als de aanvraag door de aanvrager aangepast word teruggestuurd wordt de aanvraag opnieuw inhoudelijk getoetst. Wanneer het plan niet meer aangepast kan worden of de aanpassing niet of niet op tijd is geretourneerd door de aanvrager, dan wordt de aanvraag niet meer inhoudelijk getoetst en geweigerd op grond van artikel 4:5 Awb.

Beschikken reguliere procedureWanneer is bepaald dat een aanvraag wordt beschikt via de reguliere procedure, wordt er bekeken of het een positieve of een negatieve beschikking betreft. Gaat het om een negatieve beschikking dan is in sommige gevallen een hoorplicht verplicht. Dit is verplicht in de gevallen die genoemd zijn in artikel 4:7 jo. 4:8 Awb. Is de hoorplicht inderdaad verplicht dan wordt hier de aanvrager gehoord. Wanneer dit niet het geval is wordt de negatieve beschikking opgesteld en meegedeeld aan de aanvrager. Als het een positieve beschikking betreft stelt de case manager een reguliere integrale beschikking op. Hierna gaat de administratie van de gemeente met de administratieve afhandeling van de beschikking aan de slag. Hierna publiceert de administratie de beschikking met een publicatiedocument. De mogelijkheid bestaat dat er bezwaar wordt gemaakt tegen de beschikking in de reguliere procedure, mocht dit het geval zijn dan wordt de bezwaarprocedure gestart. Wanneer er geen bezwaar worden gemaakt, is de beschikking onherroepelijk.

Beschikken uitgebreide procedureMocht er zijn bepaald dat een aanvraag wordt afgehandeld door middel van de uitgebreide procedure dan wordt stap 3 overgeslagen en wordt meteen overgegaan tot deze stap. De uitgebreide procedure bevat dezelfde stappen als het beschikken in de reguliere procedure tot aan de publicatie van het ontwerpbesluit en de ter inzage legging. Vanaf dan kunnen er in de uitgebreide procedure zienswijze(n) worden ingesteld. Wanneer er zienswijze(n) zijn ontvangen wordt de ontvangst hiervan bevestigd aan de indiener en worden de zienswijze(n) behandeld door de case manager. Mochten er geen zienswijzen zijn ingediend, of zijn deze afgehandeld door de case manager, dan wordt er door dezelfde case manager een definitieve beschikking opgesteld. Hierna neemt de administratie van de gemeente het stokje weer over en wordt de definitieve beschikking administratief afgehandeld en gepubliceerd door middel van een publicatiedocument. Zoals u in §2.6 kunt lezen kan er bij de uitgebreide procedure geen bezwaar worden gemaakt omdat deze procedure de mogelijkheid van zienswijzen biedt op grond van artikel 7:1 Awb. Er kan wel in beroep worden gegaan bij de rechtbank. Hiervoor wordt dan de beroepsprocedure gevolgd. Wanneer er geen beroep wordt ingesteld is het vastgestelde besluit onherroepelijk.

§3.2 De rol van de case managerZoals hierboven al is benoemd speelt de case manager een grote rol in de procedure tot een vergunningverlening. Hieronder wordt de precieze rol van een case manager uitgebreider uitgelegd, dit naar de ervaringen van mevrouw I. Korten–Hanssen, case manager bij Gemeente Peel en Maas.

Binnen de Gemeente Peel en Maas wordt één keer per week een bijeenkomst met alle case managers binnen team Omgevingsontwikkeling georganiseerd (SCRUM). Elke dinsdagochtend vindt deze SCRUM plaats en wordt er via SquitXO, dit is een applicatie binnen de gemeente Peel en Maas, gekeken welke aanvragen er binnen zijn en wie hiervoor de principevraag heeft behandeld. In beginsel wordt degene die de principevraag heeft behandeld ook de case manager van de aanvraag, tenzij dit niet past binnen de agenda van desbetreffende persoon. In dat geval wordt de aanvraag aan een willekeurige andere case manager toebedeeld. Meestal is de toegewezen case manager dan ook gespecialiseerd op het gebied waarvoor de aanvraag is gedaan.

Hierboven worden twee toetsen genoemd die op elke aanvraag worden losgelaten, namelijk de ontvankelijkheidstoets en de inhoudelijke toets. In de praktijk worden deze twee echter vaak door de case manager samen uitgevoerd. Wanneer hij/zij een aanvraag onder ogen krijgt wordt er meteen op alle verschillende aspecten getoetst, bijvoorbeeld; verkeer, externe veiligheid en geur. Het is van belang dat alle punten worden getoetst, ook als deze op het eerste oog niet van belang lijken. Dit omdat er anders later zienswijzen kunnen worden ingediend over deze onderwerpen en ze dan toch van belang kunnen zijn waardoor de procedure dan alleen maar langer kan duren. Voor de toetsing van al deze punten wordt door de case manager advies ingewonnen bij personen die gespecialiseerd zijn in dit doelgebied. Dit advies neemt de case manager (bijna) altijd ter harte en voert dit advies uit.

Wanneer het niet gaat om een omgevingsvergunning, maar om een afwijking in het bestemmingsplan, kan de case manager hier niet zelf definitief over beslissen. Dit moet de gemeenteraad doen, of het college van B&W bij een wijziging van het bestemmingsplan. De case manager stelt wel samen met de adviseurs een advies op, eventueel met een nota waarin de ingediende zienswijzen zijn verwerkt, en legt deze voor aan de raad. De raad zal in de meeste gevallen dit advies opvolgen. Dit wordt echter pas gedaan wanneer het ontwerp bestemmingplan ter inzage is gelegd.

## §3.3 Juridische (kwaliteits) controle

Binnen Gemeente Peel en Maas vind er een juridische controle plaats op de verleende vergunningen maar ook op de afgewezen aanvragen. Op de afdeling Juridisch Controll vindt twee keer per vier jaar een legal audit plaats. Dan worden vergunningen getoetst op de gevoerde procedure/proces, op inhoud en op de vorm. Verder houden ze daar ook de jurisprudentie die betrekking heeft op de gemeente Peel en Maas in de gaten. Als uit een uitspraak blijkt dat er in iets tekort wordt geschoten op vergunningen-gebied, dan signaleren zij dat bij de teams binnen de gemeente en volgt er eventueel actie op. Dat zou ook kunnen leiden tot eventuele wijzigingen in de werkprocessen.

Een oplossing voor het waarborgen van een extra/betere controle zou zijn om meer aandacht te geven aan het tegenlezen van alle stukken. Wanneer elke vergunning, of elke aanvraag en de daarop gemaakte beslissing, goed zou worden tegengelezen door een ‘buitenstaander’ die niet in het proces betrokken is geweest, zouden er veel punten uitgehaald kunnen worden die iemand met een andere kijk op de zaak opvallen. Binnen de gemeente Peel en Maas wordt er nu al gedaan aan tegenlezen, echter is daar op dit moment niet altijd voldoende tijd voor. Hier zou dan eventueel een extra arbeidskracht ingezet kunnen worden. Het zal uitgezocht moeten worden of dit haalbaar is binnen de gemeente Peel en Maas.

## §3.4 Samenvatting

Het huidige werkproces m.b.t de vergunningverlening binnen de gemeente Peel en Maas kan worden opgedeeld in vier verschillende fasen. Fase 1 is de intake, waarin de aanvraag via één van de drie mogelijke manieren wordt ingediend, de aanvraag wordt ingeboekt en wordt gelabeld. Hierna wordt de aanvraag in de meeste gevallen gepubliceerd en overgedragen aan de case manager. Fase 2 is de behandeling van de aanvraag, hier vindt de analyse van de aanvraag plaats en wordt de ontvankelijkheid en de inhoud van de aanvraag getoetst. Ook wordt hier bepaald of de gewone of de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is op de aanvraag. Wanneer de gewone voorbereidingsprocedure van toepassing is wordt overgegaan naar fase 3, het beschikken in de reguliere procedure. In deze fase wordt er gekeken of de hoorplicht van toepassing is bij een eventuele negatieve beschikking. Hierna wordt de negatieve of positieve beschikking opgesteld door de case manager. De beschikking wordt bekendgemaakt en er bestaat de mogelijkheid tot het maken van bezwaar. Wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is wordt fase 3 overgeslagen en meteen doorgegaan naar fase 4; het beschikken van de uitgebreide procedure. Tot de publicatie van het ontwerpbesluit komen fase 3 en 4 overeen maar in fase 4 kunnen vanaf dat moment zienswijzen worden ingediend door belanghebbenden of door eenieder, dit hangt af van het type procedure. In deze procedure bestaat geen mogelijkheid tot het maken van bezwaar op grond van artikel 7:1 Awb. De case manager speelt in dit hele proces een grote rol. De case manager behandelt de aanvraag en is meestal ook gespecialiseerd op het gebied waar de aanvraag voor is gedaan. De case manager stelt het advies op en de teammanager VTH beslist of een vergunning dan wel niet wordt verleend.[[32]](#footnote-32)

Hoofdstuk 4. Knelpunten in het huidige werkprocesVoor de beantwoording van de tweede deelvraag is gekeken waar in het huidige werkproces eventuele knelpunten zitten, intern en extern. Wat gaat er nu nog (soms) mis en welke werkzaamheden hebben een aanpassing nodig voor een optimale werking.

§4.1 InternTijdens een vergadering zijn vier werknemers binnen Gemeente Peel en Maas, die veel te maken hebben met het huidige werkproces van de vergunningaanvraag, gevraagd naar hun ervaringen en gedachten over dit proces. Lopen zij tegen dingen aan en hebben zijn verbeterpunten? Zo ja, denken ze dat deze punten nog steeds blijven bestaan na invoering van de Omgevingswet?
Wanneer het antwoord op al deze vragen ‘ja’ zal zijn, is het noodzakelijk dat daarmee rekening wordt gehouden in de veranderende werkprocessen en er eventueel extra aandacht aan wordt besteed.

Hieronder is de visie uiteengezet van deze vier werknemers. Het gaat hier om dhr. P. Cuppen, werkzaam als adviseur omgevingsontwikkeling, mevr. I. Korten-Hanssen, adviseur omgevingsontwikkeling, mevr. M. van Kroonenburgh, medewerker integrale veiligheid en dhr. D. van Cranenbroek, medewerker centrale intake. Tevens zijn dhr. Cuppen, mevr. M. van Kroonenburgh en mevr. I. Korten-Hanssen ook werkzaam als case managers.

Mevr. M. van Kroonenburgh en dhr. D. van Cranenbroek zijn samen verantwoordelijk voor stap 1 in het proces zoals beschreven in hoofdstuk 3; de aanvraag komt bij hen binnen en zij labelen de aanvraag. Artikel 2:12 Wabo geeft drie soorten mogelijke afwijkingen in een aanvraag voor een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan weer;

1. Binnenplanse afwijking
2. Kruimelgeval (bijlage II BOR)
3. Uitgebreide afwijking

Wanneer het een binnenplanse afwijking of een kruimelgeval betreft, wordt deze afgehandeld door de afdeling VTH (veiligheid, toezicht en handhaving) zelf. Betreft de aanvraag een uitgebreide afwijking, dan wordt deze doorgestuurd naar een case manager van team omgevingsontwikkeling.
Voor binnenplanse aanvragen is het werkproces dus redelijk ‘zwart-wit’, al speelt er wel altijd nog een interne overweging mee. Voor aanvragen die binnen het bestemmingsplan vallen zijn duidelijke regels en een overzichtelijk stroomschema met het werkproces. Zij toetsen de aanvraag op vele punten, maar al deze punten zijn al vastgelegd in het bestemmingsplan (de bestemming van een stuk grond, de hoogte van gebouwen of de functie van een bepaald gebied etc.). Mevr. M van Kroonenburgh en dhr. D. van Cranenbroek geven dan ook beide aan niet echt knelpunten in hun huidige werkproces te ondervinden, het loopt soepel en de taakverdeling is duidelijk.

Zoals hierboven al is vermeld gaat een aanvraag die betrekking heeft op activiteiten die niet in het bestemmingsplan passen over naar een case manager van team omgevingsontwikkeling. Dit is dan ook het punt waar o.a. dhr. P. Cuppen en mevr. I. Korten-Hanssen in beeld komen. Zij hebben geen overzichtelijk stroomschema waarin de duidelijke werkprocessen staan, dit komt volgens dhr. P. Cuppen volledig aan op eigen invulling van de case manager. Door ervaring en kennis heeft de case manager altijd wel een duidelijk beeld over wat er moet gebeuren en volgens dhr. Cuppen zit er ook niet veel verschil tussen de handelswijze van de verschillende case managers. Wel zou het volgens hem erg handig zijn als er wel meer duidelijkheid komt over de werkprocessen. Ook in SquitXO, een applicatie binnen Gemeente Peel en Maas waarin de vergunningaanvragen worden gezet, is geen aparte module voor de Wro procedure (bestemmingsplan), iets wat, volgens de case managers, het werk wel een stuk makkelijk zou maken omdat de processtappen dan voorts zijn bepaald.

Een ander knelpunt dat dhr. Cuppen aandraagt is het feit dat een aanvraag buiten het bestemmingsplan nu altijd wordt doorgestuurd naar de case manager van team omgevingsontwikkeling, en daarmee niet altijd naar een specialist op het punt van de afwijking, Dit kan een knelpunt vormen in het proces. Een voorbeeld hiervan:

*Er komt een aanvraag binnen van een agrariër voor een uitbreiding van zijn varkenshouderij. Hij wil zijn bedrijf uitbreiden, een extra stal met 1500 extra varkens. Het bouwen van de stal past niet in het bestemmingsplan, dus wordt de aanvraag doorgestuurd naar de case manager met de specialisatie Ruimtelijke Ordening. Hij ziet al snel dat het niet zozeer het beleidsmatig onderbouwen van het ruimtelijk vraagstuk is of het bouwen van de stal mag, maar dat het vergroten van de milieubelasting door de 1500 extra varkens het grootste knelpunt is in deze aanvraag. Hiervoor moet hij dus meteen hulp zoeken bij de specialist in dit gebied. Deze specialist heeft het meeste werk met de aanvraag en dus ook de meeste tijd nodig.*

Volgens dhr. Cuppen zou het dus, in aanvragen zoals bovenstaand, logischer en handiger zijn als de aanvraag meteen naar de case manager zou gaan waarvan de specialisatie de meeste impact in de aanvraag heeft, in plaats van naar de case manager die de afwijking in het bestemmingsplan in zijn/haar gebied heeft. Zeker nu de beslistermijn met de komst van de Omgevingswet wordt teruggedrongen naar 8 weken (artikel 16.62 Omgevingswet), is het van belang dat er sneller wordt gehandeld en daar kunnen bovenstaande voorstellen al erg aan bijdragen.

Wat de knelpunten in het huidige werkproces betreft lopen de medewerkers dus tegen niet erg veel zaken aan. Zeker wat betreft de binnenplanse aanvragen zijn de werkprocessen duidelijk en overzichtelijk. Voor de buitenplanse aanvragen is het van belang dat er beter wordt gekeken naar wie een aanvraag wordt doorgestuurd, dit moet dus naar de case manager met de grootste impact in de aanvraag. Deze werkwijze zou veel kostbare tijd besparen in de 8-weekse beslistermijn die de Omgevingswet instelt. Een optie voor het beter verdelen van deze aanvragen zou kunnen zijn dat de centrale intake, bij het labelen van de aanvraag, dieper ingaat op de aanvraag en de afweging maakt wat nu het precieze knelpunt in deze aanvraag is; is dat de afwijking van het bestemmingsplan of speelt een andere factor een grotere rol? Zij kunnen dan een aanvraag doorsturen naar de case manager die de meeste tijd nodig heeft voor de beoordeling van deze aanvraag.

§4.2 ExternNiet alleen binnen de organisatie van Gemeente Peel en Maas kunnen knelpunten in de vergunningaanvraag en het proces daaromheen voorkomen, ook extern kunnen er moeilijkheden in de aanvraag zijn die een knelpunt kunnen vormen.
Een van de, dan wel niet de meest belangrijke belanghebbende binnen de aanvraag is de aanvrager zelf, de klant. In een eerder onderzoek binnen Gemeente Peel en Maas[[33]](#footnote-33) is onderzocht op welke punten deze klant de gemeente beoordeelt. Hier zijn onderstaande drie punten uitgekomen;

1. Dat de aanvraag zo snel mogelijk afgehandeld wordt.

Een snelle afhandeling is van groot belang voor de klant, omdat hij dan des te eerder met de uitvoer van de eigen plannen aan de slag kan. Zeker nu de beslistermijn in de Omgevingswet is vastgesteld op acht weken, zullen de besluiten ook wettelijk gezien sneller genomen moeten worden.

1. Klantvriendelijkheid

Dit is een logisch punt waar de klant de gemeente op beoordeelt. De klant wil, vanzelfsprekend, bij ieder contact vriendelijk en duidelijk te woord worden gestaan. Hier komen nagenoeg geen klachten over binnen bij Gemeente Peel en Maas en dus wordt er van uit gegaan dat dit door alle medewerkers ook gebeurt.

1. Dat de klant op de hoogte wordt gehouden over het verloop van de aanvraag

Het is voor de klant fijn als hij inzicht heeft in de vorderingen van de aanvraag. Dit kan via een mail, een brief of via telefonisch contact. Het is van belang dat de gemeente de klant op de hoogte houdt en hij hier niet telkens zelf actie moet ondernemen om de status van de aanvraag duidelijk te hebben.
Op dit moment wordt de klant via mail of telefoon op de hoogte gehouden, maar als feedback heeft de gemeente te horen gekregen dat dit nog als onvoldoende wordt ervaren.

*Eventuele oplossing*Bovenstaande drie punten zijn aan te merken als knelpunten, of kunnen door de klant als knelpunten worden ervaren. Wat het eerste en tweede punt betreft worden er nu weinig klachten ingediend en (bijna) geen moeilijkheden ondervonden. Het eerste punt zal wel lastiger worden na invoer van de Omgevingswet omdat de beslistermijn aangescherpt wordt en het (zeker de eerste periode) een uitdaging zal worden qua tijdsmanagement om een goede en onderbouwde beslissing te nemen in deze korte tijd. De gemeente zou er misschien goed aan doen om deze wettelijke verandering te laten weten aan de burger, waardoor deze er misschien meer begrip voor zal hebben mocht er de eerste tijd iets mis gaan. Verder zal er in het werkproces rekening met deze termijn moeten worden gehouden.

Wat het derde punt betreft, het op de hoogte houden van de klant over het verloop van de aanvraag, krijgt de gemeente Peel en Maas wel klachten. De klant vindt dat dit nu onvoldoende gebeurd. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om ervoor te zorgen dat de klant zijn aanvraag actief zelfstandig kan volgen, zonder daarvoor contact met de gemeente op te hoeven nemen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door een (online) tool waar de voortgang van de aanvraag in wordt weergegeven. Naast deze tool zou je dan de ‘normale’ gang van zaken aan kunnen houden en de mails en telefoontjes die nu worden gepleegd kunnen behouden waardoor de klant een extra check heeft.

§4.3 SamenvattingVolgens verschillende medewerkers binnen Gemeente Peel en Maas liggen de interne knelpunten met betrekking tot het werkproces tot vergunningverlening vooral in het feit dat de aanvragen vanuit de frontoffice niet naar het juiste adres worden doorgestuurd wat case managers betreft. Nu wordt de aanvraag in 99% van de gevallen doorverwezen naar het team omgevingsontwikkeling, terwijl hier niet altijd het zwaartepunt van de aanvraag zit. Het zou handiger en logischer zijn als de aanvraag meteen naar de case manager zou worden doorgestuurd waarvan de specialisatie de meeste impact in de aanvraag heeft, in plaats van naar de case manager die de afwijking in het bestemmingsplan in zijn gebied heeft. Wat de externe knelpunten betreft speelt de duur van de afhandeling van de aanvraag, de klantvriendelijkheid en het feit of de aanvrager op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de aanvraag een rol. Over het eerste en tweede punt komen weinig klachten binnen bij de gemeente. Het derde punt zorgt voor meer discussie, de klant wordt naar zijn mening te weinig op de hoogte gehouden van de voortgang van de aanvraag. Een oplossing hiervoor zou bijvoorbeeld een online tool kunnen zijn waarin de aanvrager zijn eigen aanvraag kan volgen naast de standaard mails/brieven die hij van de gemeente ontvangt, dit zou kunnen bijdragen aan een betere informatievoorziening tegenover de aanvrager.

# Hoofdstuk 5. De belangrijkste verschillen die betrekking hebben op de vergunningaanvraag

Ter beantwoording van de derde deelvraag van dit onderzoek is er gekeken naar de verschillen tussen de Wabo/Wro en de Omgevingswet. Nu zijn er ontzettend veel verschillen, met grote en iets minder grote impact op een (deelgebied) binnen het ruimtelijke ordeningsrecht. Ter afbakening van dit onderzoek is enkel gekeken naar de belangrijkste verschillen die betrekking hebben op de vergunningaanvraag. Deze worden hieronder genoemd en beschreven.

§5.1 De kerninstrumentenIn §1.4 worden de kerninstrumenten binnen de Omgevingswet besproken, te weten de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, de Omgevingsverordening en de Omgevingsvergunning. Deze instrumenten zijn allemaal nieuw van aard en worden geïntroduceerd in de Omgevingswet. Met de komst van deze instrumenten worden de algemene verordeningen, de structuurvisie en het bestemmingsplan vervangen.[[34]](#footnote-34)

§5.2 De voorbereidingsprocedureIn §2.6 wordt al uitgebreid stil gestaan bij de twee verschillende soorten voorbereidingsprocedures die bestaan binnen de omgevingswet: de reguliere en de uitgebreide versie. Dit is wel een kenbaar verschil met de huidige gang van zaken onder de Wabo, waar de voorbereidingsprocedure veel minder uitgebreid en van belang is. Een uitgebreide uiteenzetting van deze procedures staat dus beschreven in §2.6, hier komt ook het verschil met de huidige situatie onder de Wabo aan bod.

§5.3 De termijnenOok eerder al genoemd is de verkorte beslistermijn die onder de Omgevingswet gaat gelden. De beslistermijn wordt teruggebracht van nu zes maanden in de uitgebreide voorbereidingsprocedure (artikel 3.12 Wabo) met een eenmalige mogelijke verlenging van zes weken (artikel 3.12 lid 8 Wabo) naar slechts acht weken voor iedere procedure, met een eventuele eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 jo. 16.64 Omgevingswet), de milieuactiviteit uitgezonderd.

Deze verkorting in de beslistermijn brengt voor de beslisser een hoge druk met zich mee. Waar eerst ruim voldoende tijd was voor grondig onderzoek, overleg- en beslistijd, zal dit nu in een veel korter tijdsbestek moeten gaan, zonder dat de kwaliteit van de beslissing achteruit gaat.

Een bijkomend effect van de korte beslistermijn is volgens Daniëlla Nijman[[35]](#footnote-35) wellicht dat er weer meer aandacht wordt besteed aan het vooroverleg. Vooroverleg is niet verplicht, waardoor sommige gemeenten niet bereid zijn met aanvragers om tafel te gaan. De strakke beslistermijn maakt het mogelijk voor gemeenten om het plan beter te bekijken in het informele traject.

Deze beslistermijn is niet de enige termijn die wordt aangepast in de Omgevingswet. De Omgevingswet biedt namelijk geen extra bescherming meer voor onomkeerbare activiteiten. Om te voorkomen dat de vergunde activiteiten direct worden uitgevoerd, zal een bezwaarmaker naast zijn ‘normale’ bezwaar ook direct een voorlopige voorziening met zijn bezwaar moeten aanvragen. Dit moet gebeuren binnen twee weken na de verlening. Alleen dan wordt de inwerkingtreding van rechtswege opgeschort.

Dit wil dus zeggen dat de bezwaar- en beroepstermijn nog steeds 6 weken bedraagt onder de Omgevingswet, maar wanneer je wacht met bezwaar maken tot de laatste week van deze termijn dat je dan kans hebt dat je in principe toch te laat bent, dat dus de bomen al zijn gekapt of het gebouw al is gesloopt. Hierbij kan er dus een ‘strijd’ ontstaan tussen de bezwaarmaker die zich niet op tijd meldt en de initiatiefnemer die voortvarend te werk gaat.

Volgens Daniëlla Nijman[[36]](#footnote-36) is het nog maar de vraag of deze verandering een positief punt is. Volgens haar ligt het er vooral aan aan welke kant je staat. Ben je een aanvrager/initiatiefnemer dan kan het positief uitpakken aangezien je na twee weken al kunt beginnen met je plannen mits er geen bezwaar is gemaakt en je dus niet meer de gehele zes weken af hoeft te wachten maar daar tegenover staat dat wanneer je aan de kant staat die bezwaar wilt maken, je erg moet opletten en snel te werk moet gaan, er is aan deze kant minder ruimte voor uitstel of onoplettendheid. De Tweede Kamer heeft deze beperking in de rechtsbescherming van de bezwaarmaker kennelijk als acceptabel ingeschat.

§5.4 Omgevingsvergunning van rechtswegeIn het huidige recht is in artikel 3.9 lid 3 Wabo de vergunning van rechtswege van toepassing verklaard (§4.1.3.3 Awb). Dit wil zeggen dat er nu bij een niet tijdig genomen besluit door het bevoegde orgaan, de omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend.
In artikel 16.64 lid 3 Omgevingswet wordt echter uitdrukkelijk bepaald dat §4.1.3.3 Awb niet van toepassing is op beslissingen betrekking hebbende op de Omgevingswet.
Als motivatie voor deze afschaffing zegt de minister dat er op wordt gewezen dat voor zowel de reguliere als de uitgebreide procedure bij overschrijding van de beslistermijn de Wet dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing is, en de vergunning van rechtswege (lex silencio positivo) daar niet bij past vanwege de vaak complexe aanvragen.[[37]](#footnote-37)

§5.5 Verklaring van geen bedenkingenIn de huidige situatie is in artikel 2.27 Wabo jo. artikel 6.5 lid 1 Bor geregeld dat er in bepaalde gevallen een verklaring van geen bedenkingen moet worden verleend voordat er een vergunning kan worden verleend (waarvan de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan). Een verklaring van geen bedenkingen is de instemming van een ander bestuursorgaan dan het beslissende bestuursorgaan voor het verlenen van de vergunning. Vaak is dit ‘tweede’ bestuursorgaan de gemeenteraad. Zonder deze verklaring kan er dan ook geen vergunning worden verleend. Deze verklaring wordt vastgelegd als een beschikking en bijgevoegd aan de vergunning. Zo wordt de verklaring dus een verplicht onderdeel van de vergunning.

Ook in de Omgevingswet is in artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder a de bevoegdheid geregeld om vergunningen te verlenen voor activiteiten die afwijken van het bestemmingsplan (dat wordt omgezet tot het omgevingsplan). In de Omgevingswet komt echter niet terug dat hiervoor een verklaring van geen bedenkingen in vereist. Op grond van artikel 16.16 Omgevingswet worden enkel gevallen aangewezen waarvoor instemming nodig is door een aangewezen bestuursorgaan wie bevoegd is om advies te geven op grond van artikel 16.15 Omgevingswet. Het (concept) Omgevingsbesluit kent deze instemmingsbevoegdheid niet toe aan de gemeenteraad. Deze hebben enkel een adviesbevoegdheid op grond van artikel 16.15 en 16.15a Omgevingswet.

Wanneer er sprake is van een uitgebreide voorbereidingsprocedure moet er op grond van artikel 3.11 jo. 3.12 Awb tegelijkertijd met het ontwerpbesluit een ontwerp- verklaring van geen bedenkingen ter inzage worden gelegd.[[38]](#footnote-38) Artikel 3.15 lid 1 Awb geeft aan dat belanghebbende schriftelijke zienswijzen hierover in kunnen dienen bij het college van B&W. Indien er zienswijzen zijn ingediend dienen deze onverwijld doorgestuurd te worden naar de gemeenteraad op grond van artikel 3.11 Wabo.

Er is door de wetgever gekozen voor dit lichtere instrument omdat het de procedure voor de omgevingsvergunning m.b.t. afwijken van het omgevingsplan zal flexibiliseren en versnellen.[[39]](#footnote-39) De eis van de verklaring van geen bedenkingen zorgt nogal eens voor vertraging binnen het proces van de vergunningverlening, omdat de gemeenteraad niet dagelijks vergaderd, en deze verklaringen dan vaak lang blijven liggen.

§5.6 De aanhoudingsplichtBinnen de Wabo geldt voor sommige procedures voor een vergunningaanvraag een aanhoudingsplicht. Een vergunningaanvraag wordt aangehouden wanneer er een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd, zo wordt voorkomen dat er een vergunning wordt verleend voor een activiteit die later niet meer overeenkomt met het nieuwe bestemmingsplan. De aanhoudingsplicht geldt wanneer een aanvraag past binnen het bestemmingsplan, er geen andere redenen zijn om de vergunning niet te verlenen en wanneer er sprake is van een van de gevallen zoals genoemd in artikel 3.3 lid 1 en lid 4 en 3.5 lid 1 Wabo, te weten:

* een voorbereidingsbesluit is in werking getreden;
* een ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage;
* er is een vastgesteld bestemmingsplan, maar dit is nog niet in werking getreden;
* het vastgestelde bestemmingsplan is al bekendgemaakt maar nog niet in werking getreden;
* er is bekend gemaakt dat er een AMvB of een provinciale verordening in voorbereiding is;
* er is een exploitatieplan vastgesteld, maar nog niet in werking getreden;
* voor de data van ontvangst van de aanvraag is er een besluit bekend gemaakt om een gebied aan te wijzen als beschermd gebied, waarvoor nog geen bestemmingsplan geldt.

De hoofdregel is dat de aanhoudingsplicht van rechtswege vervalt wanneer het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt.

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Een voorbereidings-besluit geldt in principe voor één jaar. Wanneer er binnen dit jaar geen nieuw bestemmingplan in werking is getreden vervalt het voorbereidingsbesluit en moeten de aangevraagde vergunningen alsnog worden verleend. Deze termijn kan niet worden verlengd.[[40]](#footnote-40)

Binnen de Omgevingswet geldt deze aanhoudingsverplichting niet meer, uitgezonderd met betrekking tot de milieueffectrapportage op grond van artikel 16.47 lid 4 Omgevingswet. In tegenstelling tot de huidige situatie binnen de Wabo, biedt de Omgevingswet meer flexibiliteit. In de Omgevingswet geldt een afwijkende voorbereidingsbescherming. Artikel 4.14 lid 1 Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit, hierin kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit worden aangehouden (artikel 4.14 lid 3 Omgevingswet). Hiermee vervalt de huidige, volledig automatische, aanhouding. De termijn van een voorbereidingsbesluit is dan ook vastgesteld op twee jaar in artikel 4.14 lid 4 Omgevingswet. Van een aanhouding wordt de aanvrager altijd op de hoogte gesteld op grond van artikel 16.58 Omgevingswet.[[41]](#footnote-41)

§5.7 Eis van onlosmakelijke samenhang
Binnen de Wabo is het mogelijk om deelvergunningen aan te vragen, dit kan wanneer er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang zoals beschreven in artikel 2.7 Wabo.[[42]](#footnote-42) Bij deelvergunningen worden er meerdere vergunningen aangevraagd voor een project. Een voordeel is dat er meteen kan worden begonnen met de uitvoer van deel één, wanneer deze vergunning verleend is. Een nadeel is dat het risico wordt gelopen dat uiteindelijk niet voor alle aanvragen een vergunning wordt verleend. De eis van onlosmakelijke samenhang is geregeld in artikel 1.1 lid 1 Wabo. Hiervan is sprake wanneer er voor één activiteit meerdere vergunningplichten gelden, zoals blijkt uit artikel 2.1 en 2.2 Wabo.
Bijvoorbeeld als voor een activiteit een vergunning nodig is voor het oprichten van een bouwwerk, artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo en een vergunning voor het oprichten van een inrichting, zoals artikel 2.1 lid 1 sub e Wabo, dan is er sprake van onlosmakelijke samenhang; de twee vergunningen moeten beiden verleend worden om één activiteit mogelijk te maken.

Binnen de Omgevingswet is het aanvragen van deelvergunningen nog steeds mogelijk, al worden de regels omtrent onlosmakelijkheid als complex en onnodig beperkend ervaren. Daarom is de eis van onlosmakelijke samenhang ook niet opgenomen in de Omgevingswet. Hoofdregel blijft wel, ook binnen de Omgevingswet, dat een activiteit is verboden zolang niet voor alle activiteiten die ermee samenhangen een vergunning is verleend. Dit is de verantwoording van de aanvrager. Wel staat hier tegenover dat het bevoegde gezag een inspanningsverplichting heeft, artikel 3:20 Awb, om de aanvrager op de hoogte te stellen van eventuele andere aanvragen die gedaan moeten worden.
§5.8 Samenvatting
Er zijn enorm veel verschillen tussen de Wabo en de Omgevingswet. Wat de vergunning-aanvraag betreft kan dit worden beperkt tot slechts enkele verschillen. De kerninstru-menten, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de omgevingsvergunning, en de verschillende voorbereidingsprocedures zijn al eerder in dit onderzoek aangehaald. Wat de termijnen betreft verandert er wel het een en ander. De beslistermijn wordt teruggebracht van maximaal 26 weken in de uitgebreide voorbereidingsprocedure met een eenmalige verlenging van zes weken (artikel 3.12 Wabo) naar slechts acht weken voor iedere procedure, met een eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 jo 16.64 Omgevingswet). Ook biedt de Omgevingswet geen extra bescherming meer voor onomkeerbare activiteiten. Zo zal een bezwaarmaker naast zijn bezwaar ook direct een voorlopige voorziening moeten aanvragen. Dit moet onder de Omgevingswet namelijk binnen twee weken gebeuren, alleen dan wordt de inwerkingtreding van rechtswege opgeschort. Binnen de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning van rechtswege afgeschaft, dit volgt uit artikel 16.64 lid 3 Omgevingswet. Ook de verklaring van geen bedenkingen, nu geregeld in artikel 2.27 Wabo jo. artikel 6.5 lid 1 Bor komt niet terug in de Omgevingswet. In artikel 16.16 Omgevingswet worden enkel gevallen aangewezen waarvoor instemming nodig is door een aangewezen bestuursorgaan dat bevoegd is om advies te geven op grond van artikel 16.15 Omgevingswet. Dit is echter wel vergelijkbaar met de huidige verklaring van geen bedenkingen. Binnen de Wabo geldt voor sommige procedures voor een vergunning-aanvraag een aanhoudingsplicht; een vergunningaanvraag wordt o.a. aangehouden wanneer er een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Zo wordt voorkomen dat er een vergunning wordt verleend voor een activiteit die later niet meer overeenkomt met het nieuwe bestemmingsplan. Ook moet zijn voldaan aan een van de vereisten genoemd in artikel 3.3 lid 1 en lid 4 en 3.5 lid 1 Wabo. Deze aanhoudingsplicht komt ook te vervallen binnen de Omgevingswet en wordt vervangen door de afwijkende voorbereidingsbescherming die binnen de Omgevingswet geldt. Deze voorbereidings-bescherming houdt in dat artikel 4.14 lid 1 Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit en hierin kunnen gevallen worden aangewezen waarvoor een activiteit moet worden aangehouden. Tenslotte zit er een verschil in de eis van onlosmakelijke samenhang. Binnen de Wabo is geregeld dat het mogelijk is om deelvergunningen aan te vragen, wanneer er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang zoals beschreven in artikel 2.7 Wabo. Binnen de Omgevingswet wordt deze eis niet meer genoemd. Wel blijft de hoofdregel in stand dat een activiteit is verboden zolang niet voor alle activiteiten die ermee samenhangen een vergunning is verleend, dit is de verantwoording van de aanvrager.

# Hoofdstuk 6. Opzet nieuwe werkprocessen

Nu de knelpunten in het huidige werkproces zijn bepaald en er gekeken is naar wat er veranderd gaat worden met de komst van de Omgevingswet kan er worden gekeken naar de opzet van de nieuwe werkprocessen. Hoe kunnen deze worden vormgegeven en waar moet op worden gelet? Dit is hieronder puntsgewijs uiteengezet.

* Termijnen
*Probleem*

Zoals in voorgaande hoofdstukken al is besproken wordt de beslistermijn binnen de Omgevingswet verkort in vergelijking met de huidige Wabo situatie. Slechts acht weken blijven er over voor iedere procedure, met een eventuele eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 jo. 16.64 Omgevingswet), de milieuactiviteit uitgezonderd.
*Wat moet er veranderen?*
Voor de werkprocessen wil dit zeggen dat de beslissingen sneller genomen moeten worden. De aanvragen blijven even complex, dan wel niet complexer en de kwaliteit van het besluit mag niet achteruit gaan.
*Eventuele oplossing*
Een mogelijke oplossing hiervoor is om nog een extra gesprek met de aanvrager in te plannen vóór de officiële aanvraag wordt ingediend. Hierdoor wordt de aanvraag al snel duidelijk voor de officiële aanvraag is gedaan. Dit scheelt onderzoektijd ná de aanvraag. Die tijd bespaar je dus.
Het belang van vooroverleg ziet een aanvrager zelf vaak niet in, de aanvrager vind het meestal een probleem van de gemeente wanneer er niet binnen de acht weken wordt besloten. Om vooroverleg te stimuleren zou je bijvoorbeeld korting op de leges kunnen geven, wanneer er vooroverleg heeft plaatsgevonden.

* Burgerparticipatie
*Probleem*Binnen de Omgevingswet speelt burgerparticipatie een grote rol, dit was in de Wabo minder het geval. De Omgevingswet verwacht een actieve houding van de burger ten aanzien van de vergunningaanvraag. Dit is een gevolg van de verkorte beslistermijn. Doordat de beslissingen sneller genomen moeten worden, is het gewenst dat de burger in een vroegtijdig stadium mee discussieert en meedenkt over het proces van de vergunningverlening.
*Wat moet er veranderen?*In tegenstelling tot het huidige werkproces moet in het nieuwe werkproces ruimte worden gereserveerd voor een stuk burgerparticipatie. Het zwaartepunt van deze participatie wordt door de Omgevingswet in de voorbereidingsprocedure neergelegd. Verder geeft de Omgevingswet geen precieze regels over deze participatie. Gemeenten zijn vrij om hun eigen regels hierover op te stellen.
*Eventuele oplossing*
Ideeën om de participatie binnen Peel en Maas vorm te geven zouden bijvoorbeeld enquêtes of informatieavonden kunnen zijn. Zo zou je elke burger die een aanvraag doet, voor het indienen van een aanvraag (bij het principeverzoek) een enquête/vragenlijst in kunnen laten vullen met ideeën over de burgerparticipatie en hoe deze kan worden vormgegeven. Dit kost geen extra tijd omdat dit gelijk met het principeverzoek gebeurt en de beslistermijn pas na de officiële aanvraag ingaat. Het kan wel tijd besparen, omdat de kans op zienswijzen/bezwaar dan kleiner wordt wanneer de mening van de burger al eerder gevraagd wordt. Verder zouden er bij erg uitgebreide vergunningen of vergunningen voor activiteiten die veel impact gaan hebben een informatieavond voor belangstellenden en betrokkenen kunnen worden gehouden. Op deze avonden kan eenieder zijn mening geven waar de gemeente dan al in een vroegtijdig stadium rekening mee kan houden. Een derde eventuele oplossing zou kunnen zijn om de aanvrager aan te laten tonen dat hij genoeg draagvlak voor zijn aanvraag heeft. Dit is vooral voor complexe aanvragen handig, want wanneer de aanvraag dit aantoont, is de kans op bezwaar/zienswijzen kleiner.
* Voorbereidingsprocedures
*Probleem*
Binnen de Omgevingswet is de voorbereiding van de vergunningprocedure een belangrijk deel in het proces. Dit is belangrijker dan dat het nu is, binnen de Wabo. Er zijn 2 soorten voorbereidingsprocedures, die in §2.6 uitgebreid worden besproken. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal nog maar in enkele gevallen voorkomen, de reguliere voorbereidingsprocedure zal de standaard zijn.
*Wat moet er veranderen?*In principe zal de voorbereidingsprocedure binnen de Omgevingswet niet per se meer tijd gaan kosten, omdat in veel gevallen de reguliere voorbereidings-procedure binnen de Omgevingswet van toepassing is, ook voor gevallen waar in de huidige situatie nog de uitgebreide procedure geldt. Dit betekent dus geen ontwerpbesluiten ter inzage leggen en geen zienswijzen die behandeld moeten worden.
Het is de vraag of de aangepaste termijn van acht weken wel voldoende is voor de afhandeling van complexe aanvragen. Ook is het zo dat de aanvrager nu een verzoek kan doen om de uitgebreide procedure toe te passen, een mogelijkheid die de gemeente zelf niet heeft. Wanneer een aanvrager dit wil, zal dit wel meer tijd gaan kosten. De gemeente dient dus bij elke aanvraag rekening te houden met een eventuele ‘vertraging’ door een dusdanige aanvraag van de burger.

*Eventuele oplossing*
Het zou een oplossing kunnen zijn om de tijd voor de voorbereidings-procedure in het werkproces, indien mogelijk, ruim te nemen. Bijvoorbeeld een niet-officiële voorbereidingstijd instellen. Zo moet de aanvrager eerst een concept aanvraag doen en wanneer hier overeenstemming over is bereikt kan de officiële aanvraag worden ingediend. Op deze manier kom je niet in de problemen als er onverwacht meer tijd nodig is voor bijvoorbeeld een uitgebreide procedure op verzoek van de aanvrager, en win je tijd als je een reguliere voorbereidingsprocedure hebt die minder tijd kost dan waar rekening mee is gehouden in het werkproces.

* Ook de gemeente moet het verzoek tot een uitgebreide voorbereidings-procedure kunnen instellen in plaats van alleen de aanvrager.
*Probleem*Zoals al eerder genoemd beslist de Omgevingswet dat alleen een aanvrager een verzoek kan instellen bij de gemeente om de uitgebreide voorbereidings-procedure uit afdeling 3.4 Awb op zijn aanvraag toe te passen. De gemeente kan dit verzoek niet doen, zij kunnen alleen de aanvrager vragen om dit verzoek in te dienen. Dit is een niet erg logische verandering omdat dit veel tijd kost en er ook juist op deze tijd wordt bespaard binnen de Omgevingswet. *Wat moet er veranderen?*Binnen de Omgevingswet zal er door de gemeente bij elke aanvraag, zeker bij de iets complexere aanvragen, rekening moeten worden gehouden met het feit dat er de mogelijkheid bestaat dat de aanvrager een verzoek tot de uitgebreide voorbereidingsprocedure doet. Hiertegenover staat dat de gemeente er ook rekening mee dient te houden dat bij aanvragen waarbij zij graag de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe zou willen passen, aanvrager dit verzoek niet doet en er dan toch binnen de reguliere procedure beslist dient te worden. *Oplossing*Een mogelijke oplossing zou zijn om een gesprek aan te gaan met de aanvrager, waarin wordt gemotiveerd waarom het van belang is om de aanvraag met een uitgebreide procedure te behandelen (bijvoorbeeld omdat de aanvraag anders geweigerd/buiten behandeling wordt gesteld). Wanneer de aanvrager beseft dat het in belang is van zijn eigen aanvraag, zal hij eerder bereid zijn om te luisteren naar het advies van de gemeente. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat dit misschien voor wat vertraging kan zorgen, en dat er af en toe daarom een beroep moet worden gedaan op de verlengtermijn van zes weken.
* Overige
*Probleem*Zoals genoemd in hoofdstuk 5 veranderen door de komst van de Omgevingswet ook de vergunning van rechtswege, eis van onlosmakelijke samenhang en de verklaring van geen bedenkingen. Dit zijn in het huidige proces bekende begrippen qua vergunningverlening, voortvloeiende uit de Wabo en Wro.
*Wat moet er veranderen en een eventuele oplossing*In principe zal er ten aanzien van deze begrippen niet heel veel hoeven te veranderen in het nieuwe werkproces. In het huidige werkproces wordt er rekening mee gehouden en dit gaat tot nu toe altijd goed. In het nieuwe werkproces zal er rekening moeten worden gehouden met de veranderingen die optreden ten aanzien van deze begrippen en een aantal zullen er verdwijnen. Aan de begrippen die verdwijnen zal in de toekomst geen aandacht meer besteed hoeven te worden, dus hier kan tijd mee gewonnen worden. Deze tijd kan dan bijvoorbeeld extra worden gebruikt bij de voorbereidingsprocedure.

***Wat de knelpunten van hoofdstuk 4 betreft…***

In hoofdstuk 4 is onderzocht welke knelpunten er spelen in het huidige werkproces. Beknopt gezegd gaat het om onderstaande knelpunten

Intern:

* Het doorverwijzen van de aanvraag naar de ‘onjuiste’ case manager

Extern:

* Het op de hoogte houden van de klant van de voortgang van zijn aanvraag

Wat het externe knelpunt betreft zou het een idee kunnen zijn om op bijvoorbeeld de website van de gemeente Peel en Maas (www.peelenmaas.nl) een online tool te maken waarop klanten kunnen inloggen en hierop de voortgang van hun eigen aanvraag kunnen volgen. Hiernaast kunnen de huidige contactmomenten met de aanvrager blijven bestaan, zoals telefoontjes, mails en brieven. Zo is voor de aanvrager de mogelijkheid om geïnformeerd te worden groter en kan hij op elk gewenst moment zien hoe het staat met de aanvraag.

Het interne knelpunt vergt wat meer aanpassingen in het werkproces. In het huidige werkproces labelt afdeling VTH de aanvraag en hierbij wordt een case manager toegewezen. Hierover werd aangegeven dat het veel tijd zou schelen als de aanvraag om de uitgebreide omgevingsvergunning direct zou worden doorverwezen naar de case manager die het knelpunt van de aanvraag in zijn expertise heeft, in plaats van dat de aanvraag automatisch naar team Omgevingsontwikkeling wordt doorverwezen. Een oplossing zou zijn om binnen VTH, of binnen de Frontoffice, waar de aanvraag als eerste binnenkomt, iemand aan te wijzen die de aanvraag leest, en voldoende kennis bezit om deze aanvraag te analyseren op eventuele moeilijkheden. Zo kan de aanvraag met meer precisie worden doorverwezen naar de juiste case manager. Dit betekend wel dat deze persoon dan ook de juiste expertise moet bezitten. In zoverre dat in de huidige situatie niet het geval is, is dit een aandachtspunt. Een andere optie zou zijn om, wanneer er een vooroverleg heeft plaatsgevonden, in dat vooroverleg al een contactpersoon en/of case manager aan te wijzen zodat het voor alle personen duidelijk is wie het aanspreekpunt binnen de aanvraag is.

Bovenstaande oplossingen zijn slechts ideeën, de praktijk zal moeten uitwijzen of deze ideeën binnen het werkproces passen, en zal er een betere tijdsindicatie moeten worden gemaakt. Bijlage 1 is een stroomschema voor de werkprocessen voor binnenplanse vergunningverlening en voor de kruimelgevallen, die worden afgehandeld door VTH. Bijlage 2 geeft de huidige werkprocessen van de uitgebreide omgevingsvergunning aan. Bijlage 2 is vastgesteld in kader van dit onderzoek, zodat er duidelijke richtlijnen bestaan over een duidelijke behandeling van deze aanvragen. De aanvragen voor een uitgebreide omgevingsvergunning zijn echter vaak complex en elke aanvraag is anders, vandaar dat het moeilijk is om hier precieze werkprocessen voor vast te stellen. Het bijgevoegde stroomschema moet dan ook als een handvat worden beschouwd voor de case managers.

# Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Deze vraag luidt als volgt:

‘*Welke wijzigingen moeten worden aangebracht in de huidige werkprocessen van de gemeente Peel en Maas m.b.t. de procedure van een vergunningverlening na inwerkingtreding van de Omgevingswet rekening houdende met een aantal relevante ruimtelijke aspecten, zodat de werkprocessen in overeenstemming zijn met de nieuwe wet- en regelgeving van de Omgevingswet.’*

Het antwoord hierop wordt gegeven door een samenvattende algehele conclusie te trekken. Daarna worden er aanbevelingen gedaan over hoe de centrale vraag gerealiseerd kan worden. Er zullen in dit hoofdstuk zowel juridische als praktische aanbevelingen aan bod komen. Aan de hand hiervan kan de Gemeente Peel en Maas haar werkprocessen aanpassen en verbeteren.

## §7.1 Conclusie

Het kader van de Omgevingswet wordt bepaald door de fysieke leefomgeving. Wanneer er geen sprake is van een fysieke leefomgeving, is de Omgevingswet ook niet van toepassing. De fysieke leefomgeving wordt uitgelegd in artikel 1.2 Omgevingswet, al is deze definitie niet volledig afgebakend.
De Omgevingswet heeft als doel om een overzichtelijke wet te creëren die duidelijk is voor alle betrokken partijen. Dit zorgt ervoor dat er minder regels zijn, een inzichtelijk wettelijk kader is en er veel ruimte is voor de burger om te participeren binnen zijn eigen (aanvraag)proces.

1. **De termijnen binnen de omgevingswet worden verkort**
De beslistermijn voor een vergunningaanvraag, die eerst 26 weken bedroeg in de uitgebreide voorbereidingsprocedure, met een eenmalige verlenging van zes weken op grond van artikel 3.12 Wabo, wordt teruggebracht naar slechts acht weken voor iedere procedure, ook met een mogelijke eenmalige verlenging van zes weken (artikel 16.62 jo. 16.64 Omgevingswet). Dit wil zeggen dat het bestuursorgaan sneller een beslissing moet nemen terwijl de zaken niet minder complex worden.
2. **De aanvrager kan verzoeken tot een uitgebreide voorbereidingsprocedure**
Binnen de Omgevingswet ontstaat de mogelijkheid voor de aanvrager om een verzoek bij de gemeente in te dienen voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure. Waar binnen de Wabo deze mogelijkheid ook nog bestond voor de behandelaar van de aanvraag, geldt dit niet meer binnen de Omgevingswet. De gemeente kan wel de aanvrager adviseren om een dusdanig verzoek in te stellen.
3. **De omgevingsvergunning van rechtswege en de verklaring van geen bedenkingen verdwijnen**
Binnen de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning van rechtswege afgeschaft. Dit volgt uit artikel 16.64 Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de verklaring van geen bedenkingen. Ook deze komt niet terug in de Omgevingswet. Wel geeft artikel 16.16 Omgevingswet iets vergelijkbaars aan; in dit artikel worden gevallen aangewezen waarvoor instemming nodig is van een aangewezen bestuursorgaan dat bevoegd is om advies te geven op grond van artikel 16.15 Omgevingswet. In de praktijk zal dit betekenen dat er niet veel zal veranderen in vergelijking met de verklaring van geen bedenkingen. In het nieuwe werkproces zal hier dan ook weinig tot geen rekening mee gehouden hoeven te worden.
4. **De aanhoudingsplicht wordt vervangen door het nemen van een voorbereidingsbesluit**
Binnen de Wabo geldt voor sommige procedures m.b.t. een vergunningaanvraag een aanhoudingsplicht. Een vergunningaanvraag wordt o.a. aangehouden wanneer er een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Zo wordt voorkomen dat er een vergunning wordt verleend voor een activiteit dit later niet meer overeenkomt met het nieuwe bestemmingsplan. Ook moet er zijn voldaan aan de vereisten genoemd in artikel 3.3 lid 1 en lid 4 en 3.5 lid 1 Wabo.
In de Omgevingswet wordt deze aanhoudingsplicht vervangen door de afwijkende voorbereidingsbescherming. Deze voorbereidingsbescherming houdt in dat artikel 4.14 lid 1 Omgevingswet voorziet in de bevoegdheid voor het bestuursorgaan tot het nemen van een voorbereidingsbesluit en hierin kunnen gevallen worden aangewezen waarvoor een activiteit moet worden aangehouden.
5. **De eis van ‘onlosmakelijke samenhang’ verdwijnt**De eis van onlosmakelijke samenhang, die in artikel 2.7 Wabo staat, vervalt binnen de Omgevingswet. Wel blijft de hoofdregel in stand dat een activiteit verboden is zolang niet voor alle activiteiten die ermee samenhangen een vergunning is verleend. Dit is de verantwoording van de aanvrager. Voor de gemeente betekent dit geen concrete wijzigingen in het werkproces. Wel moet er worden opgelet dat de aanvrager door de gemeente op het moment van de officiële vergunningaanvraag wordt gewezen op eventuele andere vergunningen die nodig zijn om de aangevraagde vergunning te kunnen verlenen.
6. **Binnen de Gemeente Peel en Maas worden de aanvragen vaak niet logisch doorgestuurd**Een intern knelpunt binnen Peel en Maas is het feit dat er nu vaak automatisch door de frontoffice aanvragen worden doorgestuurd naar Team Ruimtelijke Ordening, terwijl dit volgens de case managers niet altijd het juiste adres is. Vaak is het aspect van ruimtelijke ordening niet het zwaartepunt van de aanvraag, maar bijvoorbeeld het milieutechnische aspect. Dit misverstand ontstaat doordat de aanvragen worden doorverwezen door óf de Frontoffice, die niet genoeg expertise in huis heeft voor de analyse van de aanvraag óf door tijdsgebrek van de centrale intaker, waardoor de analyse niet grondig genoeg plaats vindt.
7. **De burger vindt dat hij niet genoeg op de hoogte wordt gehouden van de status van zijn aanvraag**Extern gezien speelt de snelheid van de afhandeling, de klantvriendelijkheid en het op de hoogte houden van de aanvrager een grote rol. Binnen het huidige werkproces komen over de snelheid en de afhandeling en klantvriendelijkheid weinig klachten binnen. Dit blijkt uit een eerder onderzoek binnen de gemeente. De gemeente Peel en Maas is echter, om beter aansluiting te vinden op de veranderende maatschappij en de komst van de Omgevingswet, bezig met het onderzoeken en verbeteren van de dienstverlening. Deze analyse valt buiten het bereik van dit onderzoek en staat op dit moment nog in de kinderschoenen, maar kan in de toekomst invloed hebben op de nieuwe werkprocessen met betrekking tot externe dienstverlening.
Wel komen er klachten binnen over het op de hoogte houden van de aanvrager over de voortgang van de aanvraag. Volgens de aanvrager wordt hij te weinig op de hoogte gehouden en moet hij te veel zelf initiatief nemen om te weten hoe de status van de aanvraag is.

## §7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden puntsgewijs de aanbevelingen genoemd die de Gemeente Peel en Maas kan nemen in het kader van de omgevingswet, om de werkprocessen te optimaliseren.

* **Stel een extra vooroverleg in voor de officiële vergunningaanvraag**Uit conclusie 1 blijkt dat de termijnen onder de Omgevingswet verkort worden. Wanneer nog vóór er een officiële aanvraag is gedaan door de gemeente een extra vooroverleg plaatsvindt met de aanvrager, waarin bijvoorbeeld het principeverzoek wordt besproken, kan dit tijd besparen binnen het formele deel van het werkproces. De bedoeling van dit extra vooroverleg zal zijn dat de plannen van de aanvrager al (grotendeels) helder zijn voordat de aanvraag is gedaan. Omdat er dan na de officiële aanvraag minder onderzoek gedaan zal hoeven worden is dit tijdbesparend met het oog op de verkorte termijnen.
* **Meer inhoudelijke expertise bij de Frontoffice/meer tijd bij het labelen van de aanvraag**In §4.1 werd duidelijk dat de Frontoffice nu vaak aanvragen onjuist en niet logisch doorstuurt naar de case managers, omdat zij van mening zijn dat alle aanvragen die het aspect ruimtelijke ordening bezitten ook door desbetreffende afdeling worden behandeld.Wanneer de medewerkers van de Frontoffice, waar de vergunningaanvraag binnenkomt, meer inhoudelijke kennis hebben met betrekking tot het analyseren van de aanvraag, of wanneer er bij VTH meer tijd is voor het labelen van de aanvraag, is de kans groter dat de aanvraag direct naar de juiste case manager wordt gestuurd. Dit bespaart tijd bij het nemen van een beslissing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bijscholing of een interne cursus waarin case managers de Frontoffice helpen met het analyseren van een aanvraag. Dit zorgt er voor dat beide partijen weten wat er van elkaar verwacht kan en mag worden.
* **Stel duidelijke voorbeschermingsregels op**De aanhoudingsplicht komt te vervallen binnen de Omgevingswet (Zie §5.6), zo blijkt uit de vierde conclusie. In plaats hiervan heeft de gemeente de mogelijkheid om voorbeschermingsregels op te nemen in het omgevingsplan. Voordat deze regels kunnen worden opgesteld, moet duidelijk zijn welk doel de gemeente wil bereiken. Deze doelstellingen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit vergt meer voorbereiding dan in de huidige situatie, omdat in de huidige situatie er geen voorbeschermingsregels bestaan. Hier zal dus meer tijd in gaan zitten omdat er nieuwe doelstellingen moeten worden bepaald en er een plan zal moeten worden opgesteld over hoe deze doelstellingen gerealiseerd gaan worden.
* **Formuleer een duidelijk plan wat de burgerparticipatie betreft**De burgerparticipatie krijgt veel aandacht in de Omgevingswet, zoals ook blijkt uit conclusie twee en zeven. Het is echter aan de gemeente zelf om hier regels voor te creëren, zie §2.7. Zorg dat er binnen Gemeente Peel en Maas duidelijke regels zijn over hoe deze burgerparticipatie wordt vormgegeven en communiceer deze regels naar buiten toe, zodat ook de burgers hiervan op de hoogte zijn.
Er kan gedacht worden aan bijvoorbeeld enquêtes of voorlichtingsavonden bij complexe en veelomvattende aanvragen waardoor de burger in een vroegtijdig stadium bij de aanvraag wordt betrokken.
* **Creëer een burgerplatform voor de aanvrager**Uit conclusie nummer zeven wordt afgeleid dat de aanvrager op dit moment vindt dat hij niet voldoende op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van zijn vergunningaanvraag. Wanneer de aanvrager zelf (online) via een platform/tool kan volgen hoe het staat met zijn vergunningaanvraag en hoe lang de beslissing nog op zich laat wachten zal hij zich beter geïnformeerd voelen en komen hier minder klachten over binnen. Deze tool is online/geautomatiseerd en kost de gemeente verder dus geen tijd of moeite wanneer deze eenmaal bestaat. Voor de realisatie hiervan zou de gemeente extern kunnen kijken naar wat mogelijk is.
* **Hou de werkprocessen up- to- date en transparant**Tenslotte een algemene aanbeveling die de Gemeente Peel en Maas ter harte kan nemen. Het is belangrijk dat alle medewerkers binnen de Gemeente Peel en Maas weten hoe de werkprocessen in elkaar zitten en hoe deze gebruikt moeten worden. Verder is het ook belangrijk dat er bij elke wetswijziging wordt gekeken of er een aanpassing in de werkprocessen nodig is. Hiervoor zou er periodiek (maandelijks/om de maand) een vergadering plaats kunnen vinden waar wordt besproken of er een aanpassing binnen de processen noodzakelijk is. Een optie hierbij is om iemand aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de werkprocessen.Op dit moment is dit nog te vrijblijvend geregeld.

# Literatuurlijst

**Wet- en regelgeving**

* Algemene wet bestuursrecht
* Besluit omgevingsrecht
* Invoeringswet Omgevingswet
* Mandaatbesluit Peel en Maas
* Omgevingsbesluit
* Omgevingswet
* Verdrag van Aarhus
*Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden*, Aarhus, 1998

**Literatuur**

**Boeve & Groothuizen, 2015**

M.N. Boeve, F.a.G. Groothuizen, *Praktisch Omgevingsrecht*, Europa law publishing, 2015

**Kamerstukken**

* *Kamerstukken II* 2015/2016, 33 962, nr. 3
* *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 962, nr. 12
* *Kamerstukken II* 2015/2016, 33 962, nr. E
* *Kamerstukken II* 2016/2017, 33 118, nr. O

**Artikelen**

**Alders, BR 2017/27**E. Alders, ‘Met de invoeringswet weer een stap dichter bij de Omgevingswet maar ook weer een stap verder weg van eenvoudig beter’, BR 2017/27, geraadpleegd op 12 december 2017.

* **Collignon, BR 2016/69**
A. Collignon, ’10 procedurele wijzigingen voor de omgevingsvergunning; voorbereid op de Omgevingswet in de praktijk’, BR 2016/69, p. 473-479, geraadpleegd op 17 november 2017
* **Leemans-van Kooten, AKD 2016**T. Leemans-van Koten, ‘De participatiesoep wordt niet zo heet gegeten’, AKD 2016, geraadpleegd op 5 november 2017.

**Nijman, BB 2014**D. Nijman, ‘Vergunning van rechtswege exit onder Omgevingswet’, BB 2014, geraadpleegd op 10 oktober 2017.

**Nijman, BB 2015**D. Nijman, ‘Termijnen Omgevingswet: Better safe than sorry?’, BB 2015, geraadpleegd op 10 oktober 2017.

**Jurisprudentie**

ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734

**Onderzoeken**

*‘De afhandeling van meldingen binnenkomend bij Gemeente Peel en Maas’*, R. Thijssen, 2017

*‘Op weg naar de omgevingswet’,* Stibbe 2015, p. 69

**Elektronische bronnen**

‘Bestemmingsplan, afwijken van; binnenplanse afwijking’, *Gemeente Oldambt,* z.j., https://dloket.gemeente-oldambt.nl/loket/producten-en-diensten/bestemmingsplan-afwijken-van, geraadpleegd op 24 oktober 2017

‘Bestemmingsplan, afwijken van; buitenplanse afwijking ‘kruimelgevallen’’, *gemeente Oldambt*, z.j., https://dloket.gemeente-oldambt.nl/loket/producten-en-diensten/bestemmingsplan-afwijken-van, geraadpleegd op 24 oktober 2017

* ‘De omgevingsverordening’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsverordening/, geraadpleegd op 23 oktober 2017
* ‘De omgevingswet in 70 woorden’, 2015, www.omgevingswet.nl, geraadpleegd op 10 september 2017

‘Fysieke leefomgeving’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/fysieke-leefomgeving/, geraadpleegd op 15 september 2017

* ‘Het omgevingsplan’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsplan/ , geraadpleegd op 3 oktober 2017
* ‘inspiratiegids participatie omgevingswet’, november 2017, te raadplegen via; *www.aandeslagmetomgevingswet.nl,* geraadpleegd op 5 november 2017
* ‘Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger’, *Rijksoverheid*, z.j., https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht, geraadpleegd op 10 september 2017
* ‘Omgevingsvisie’, *D. van de Rijdt*, z.j., http://www.omgevingswetloket.nl/omgevingsvisies/, geraadpleegd op 29 september

‘Omgevingsvisie’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsvisie/, geraadpleegd op 23 september 2017

‘Omgevingswet in vogelvlucht’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/, geraadpleegd op 12 september 2017

* ‘Omgevingswet: inzet op participatie en samenwerking’, *VNG*, 22 november 2016, https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-invoering/nieuws/omgevingswet-inzet-op-participatie-en-samenwerking, geraadpleegd op 12 november 2017
* ‘Procedures’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/procedures/, geraadpleegd op 28 oktober 2017

‘Samenhang tussen vergunningen in de Omgevingswet, coördinatie en aanhoudingsverplichtingen’, *Van Angeren J.R.,* 7 november 2014, http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/samenhang-tussen-vergunningen-in-de-omgevingswet-coordinatie-en-aanhoudingsverplichtingen/, geraadpleegd op 22 november 2017

‘Tekst & Commentaar op artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer,* www.navigator.nl, geraadpleegd op 1 december 2017

‘Tekst & Commentaar bij artikel 2.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer*, www.navigator.nl, geraadpleegd op 1 december 2017

‘Tekst & Commentaar op artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer,* www.navigator.nl, geraadpleegd op 1 december 2017

‘Uitgangspunten en doel van de wet’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/, geraadpleegd op 15 september 2017

* ‘Voorbereidingsbesluit’*, Rijkswaterstaat,* z.j.,https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/artikel/, geraadpleegd op 17 november 2017
1. ‘De omgevingswet in 70 woorden’, 2015, www.omgevingswet.nl [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken II* 2016, 33 962, nr. 3 [↑](#footnote-ref-2)
3. ‘Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger’, *Rijksoverheid*, z.j., https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht [↑](#footnote-ref-3)
4. G.A.F.M van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Bju 2016 [↑](#footnote-ref-4)
5. M.N. Boeve, F.a.G. Groothuizen, *Praktisch Omgevingsrecht*, Europa law publishing, 2015 [↑](#footnote-ref-5)
6. ‘Omgevingswet in vogelvlucht’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/ [↑](#footnote-ref-6)
7. ‘Fysieke leefomgeving’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/fysieke-leefomgeving/ [↑](#footnote-ref-7)
8. ‘Uitgangspunten en doel van de wet’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/ [↑](#footnote-ref-8)
9. *Kamerstukken II* 2016, 33 962, nr. 3 [↑](#footnote-ref-9)
10. ‘Omgevingsvisie’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsvisie/ [↑](#footnote-ref-10)
11. ‘Omgevingsvisie’, *D. van de Rijdt*, z.j., http://www.omgevingswetloket.nl/omgevingsvisies/ [↑](#footnote-ref-11)
12. *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 159 [↑](#footnote-ref-12)
13. zie hiervoor artikel 1.3 Omgevingswet [↑](#footnote-ref-13)
14. ‘Het omgevingsplan’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsplan/ [↑](#footnote-ref-14)
15. ‘De omgevingsverordening’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsverordening/ [↑](#footnote-ref-15)
16. ‘Tekst & Commentaar op artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer,* www.navigator.nl [↑](#footnote-ref-16)
17. ‘Tekst & Commentaar op artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer,* www.navigator.nl [↑](#footnote-ref-17)
18. ‘Bestemmingsplan, afwijken van; binnenplanse afwijking’, *Gemeente Oldambt,* z.j., https://dloket.gemeente-oldambt.nl/loket/producten-en-diensten/bestemmingsplan-afwijken-van [↑](#footnote-ref-18)
19. ‘bestemmingsplan, afwijken van; buitenplanse afwijking ‘kruimelgevallen’’, *gemeente Oldambt*, z.j., https://dloket.gemeente-oldambt.nl/loket/producten-en-diensten/bestemmingsplan-afwijken-van [↑](#footnote-ref-19)
20. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 226 [↑](#footnote-ref-20)
21. *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden*, Aarhus, 1998 [↑](#footnote-ref-21)
22. *Kamerstukken I* 2016/2017, 33 118, nr. O [↑](#footnote-ref-22)
23. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 379 [↑](#footnote-ref-23)
24. 10 procedurele wijzigingen voor de omgevingsvergunning; voorbereid op de Omgevingswet in de praktijk, Mr. A. Collignon, 09-2016 [↑](#footnote-ref-24)
25. ‘procedures’, z.j., https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/procedures/ [↑](#footnote-ref-25)
26. ‘inspiratiegids participatie omgevingswet’, november 2017, te raadplegen via; *www.aandeslagmetomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-26)
27. ‘Omgevingswet: inzet op participatie en samenwerking’, *VNG*, 22 november 2016, https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-invoering/nieuws/omgevingswet-inzet-op-participatie-en-samenwerking [↑](#footnote-ref-27)
28. Toelichting bij Omgevingsbesluit, p. 58 [↑](#footnote-ref-28)
29. De participatiesoep wordt niet zo heet gegeten, T. Leemans-van Koten, 5-10-2016 [↑](#footnote-ref-29)
30. Toelichting bij het omgevingsbesluit, p. 59 [↑](#footnote-ref-30)
31. *Kamerstukken I,* 2015/16,33 962 nr. E, p. 98 [↑](#footnote-ref-31)
32. Mandaatbesluit Peel en Maas, p. 22, te raadplegen via: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Peel%20en%20Maas/i254474.pdf [↑](#footnote-ref-32)
33. *De afhandeling van meldingen binnenkomend bij Gemeente Peel en Maas*, R. Thijssen, 2017 [↑](#footnote-ref-33)
34. Een uitgebreide uitleg over de inhoud van deze instrumenten is terug te lezen in §2.4. [↑](#footnote-ref-34)
35. ‘Vergunning van rechtswege exit onder Omgevingswet’, *Daniëlla Nijman*, 26 juni 2014, http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/vergunning-van-rechtswege-exit-onder-omgevingswet.9432379.lynkx [↑](#footnote-ref-35)
36. ‘Termijnen Omgevingswet: Better safe than sorry?’*, Daniëlla Nijman,* 28 augustus 2015, http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/termijnen-omgevingswet-better-safe-than-sorry.9490431.lynkx [↑](#footnote-ref-36)
37. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 227 [↑](#footnote-ref-37)
38. ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734 [↑](#footnote-ref-38)
39. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 212 [↑](#footnote-ref-39)
40. ‘Voorbereidingsbesluit’*, Rijkswaterstaat,* z.j.,https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/artikel/ [↑](#footnote-ref-40)
41. Van Angeren, J.R., *Samenhang tussen vergunningen in de Omgevingswet, coördinatie en aanhoudingsverplichtingen* [↑](#footnote-ref-41)
42. ‘Tekst & Commentaar bij artikel 2.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht’, *A.G.A. Nijmeijer*, www.navigator.nl [↑](#footnote-ref-42)