

RAADSVOORSTEL:

2006-2007

Ons kenmerk: RO 07.1381528

Registratienummer : GR 07.

Ingekomen op :

Onderwerp: Invoering omgevingsvergunning

Groningen,

Aan de raad,

Medio 2008 zal de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking treden. Ten gevolge hiervan zullen veel vergunningen op het gebied van bouwen, milieu en gebruik vervangen worden door één allesomvattende vergunning: de omgevingsvergunning. Onder het motto "Regels die werken, lasten beperken" beoogt het ministerie van VROM met de invoering van de omgevingsvergunning de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en tevens de administratieve lasten te reduceren. De nieuwe wet stelt bijvoorbeeld kortere termijnen aan het afhandelen van aanvragen en diverse achterliggende voorschriften zullen onderling beter op elkaar worden afgestemd. In essentie zal de omgevingsvergunning inhouden dat niet langer burgers en bedrijfsleven meer hoeven te worstelen met de coördinatieproblematiek in geval van meerdere benodigde toestemmingen, maar dat de overheid dit probleem naar zichzelf toetrekt en zal moeten oplossen.

De gemeente Groningen staat net als andere gemeenten voor de opgaaf haar front- en backoffice voor te bereiden op de komst van de omgevingsvergunning. Een complexe klus voor met name drie diensten: RO/EZ, HVD en Milieudienst. Het gaat hierbij om enkele tientallen soorten vergunningstrajecten, die deels ook via waterschappen en provincie lopen. Met als uitgangspunten de kaders die reeds zijn vastgesteld in het programma Stad en Stadhuis zullen alle contacten tussen burgers/bedrijven en de gemeente rond de indiening en afhandeling van aangevraagde omgevingsvergunningen aangeboden worden binnen de domeinen Stad & Ruimte en Ondernemen & Bedrijf, waarvan de fysieke loketfuncties gehuisvest zijn bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. De dienstverlening voor de burger en het bedrijfsleven zal hierdoor overzichtelijker en integraler worden. Omdat een initiatiefnemer voor meerdere benodigde toestemmingen in principe met één aanvraag van een omgevingsvergunning kan volstaan is de verwachting dat hierdoor ook de administratieve lasten voor burgers, maar met name ook het bedrijfsleven, af zullen nemen.

Het verbeteren van de dienstverlening en het terugdringen van de administratieve lasten zal niet alleen gerealiseerd moeten worden door het stroomlijnen van de vergunningverlening, maar evenzeer door het meer gecoördineerd uitvoeren van de handhaving van de verleende omgevingsvergunningen. Inzet hierbij zal moeten zijn dat, in lijn met de inrichting van de vergunningverlening, ook alle handhavings-taken rond de diverse aspecten (bouwen, gebruik, milieu) zodanig worden gecoördineerd dat dit voor de burger i.c. het bedrijfsleven resulteert in een minimale (administratieve) belasting.

In juli 2006 heeft het college de visie en het globale projectplan voor de invoering van de omgevingsvergunning binnen de gemeente Groningen vastgesteld en is uw raad hierover geïnformeerd. In het visiedocument, getiteld "naar één omgevingsvergunning", is een aantal kaderstellende ambities geformuleerd voor de invoering van de omgevingsvergunning. De uitwerking van het implementatieplan is gebaseerd op deze ambities. Toch is in de verdere uitwerking van de visie ook gebleken dat de werkelijkheid op een aantal punten soms afdwingt dat er enige bijstelling plaatsvindt. Het motto van het project luidt niet voor niets "Met het hoofd in de wolken en met de voeten in de klei".

Op hoofdlijnen kan het voorliggende implementatieplan als volgt worden samengevat:

Waar we als gemeente Groningen binnen de wettelijke kaders van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de ruimte krijgen om lokale (APVG-)regelingen aan te haken stellen we voor om dit ook maximaal te doen, maar dit dan wel gefaseerd door te voeren. We zullen dus eerst de focus richten op de meest voorkomende toestemmingen en in een vervolgfase op basis van nader onderzoek met voorstellen komen over lokale (APVG-)regelingen die we nog bij de omgevingsvergunning willen aanhaken.

Voor de inrichting van de organisatie wordt een zogenaamd "drietraps-model" voorgesteld, waarbij op zich geen sprake is van ingrijpende wijzigingen in de staande organisatie, maar wel van een intensivering van de samenwerking tussen de betrokken diensten. Dit zal vooral gestalte moeten krijgen in de loketfunctie, de 1e trap, verantwoordelijk voor de informatievoorziening, intake en ontvankelijkheids-toets, en in de coördinatiefunctie, de 2e trap, verantwoordelijk voor het managen van het gehele vergunningproces. Beide functies zullen worden ingericht bij de dienst RO/EZ. Voor de materiedeskundige toetsers in de backoffices van de betrokken diensten, de 3e trap in het voorgestelde model, zullen er geen wijzigingen optreden.

Voor de helderheid richting burger en bedrijf zal voor het verlenen van de omgevingsvergunning nog slechts één algemeen directeur gemandateerd worden, te weten de algemeen directeur van de dienst RO/EZ. De bezwaar- en beroeps-procedures rond verleende omgevingsvergunningen zullen, overeenkomstig de huidige werkwijze, gecoördineerd worden door de afdeling Rechtsbescherming van de DIA. Er zullen op dit punt nog wel wat nadere afspraken moeten worden gemaakt, met name rond milieuprocedures, maar in principe is de coördinatie van bezwaar- en beroepsprocedures al goed geregeld binnen de gemeente Groningen.

In de meeste gevallen zal het bevoegd gezag voor het verlenen van een

omgevingsvergunning bij de gemeente zelf liggen. Echter, in een beperkt aantal specifieke gevallen (provinciale inrichtingen) kan het bevoegd gezag ook bij de provincie liggen. De provincie beraadt zich op dit moment nog op haar visie en strategie voor deze gevallen. Moet men bijvoorbeeld zelf alle expertise in huis halen voor de behandeling van deze aanvragen of gaat men hiervoor gebruikmaken van derden en mogelijk zelfs de - grotere - gemeenten. Als gemeente Groningen spreken we de voorkeur uit voor een maximale samenwerking tussen de provincie en de gemeente, waarbij we uit het oogpunt van een optimale dienstverlening zo mogelijk ook de loketfunctie zouden willen invullen voor die aanvragen, waarbij formeel het bevoegd gezag bij de provincie ligt. Verwacht wordt dat de provincie Groningen voor de zomer haar standpunt zal hebben bepaald. In het verlengde hiervan kunnen dan ook nadere afspraken gemaakt worden met gemeenten.

Om de uitvoering van de Wabo in goede banen te leiden in een complexe gemeentelijke organisatie, waarbij de materiedeskundigen bij diverse betrokken gemeentelijke diensten gehuisvest blijven, zal er het nodige moeten worden geïnvesteerd in een verdere verbetering van de ICT-voorzieningen en in de introductie van digitalisering van archieven en documentstromen. In het implementatieplan zijn deze consequenties nauwkeurig uitgewerkt en in beeld gebracht. Overigens bouwen we daarbij goeddeels voort op ontwikkelingen die reeds binnen de gemeente in gang zijn gezet (project digitalisering bouwdoSSIers, project digitaal@work, ontwikkeling e-dienstverlening). Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van landelijke ICT-voorzieningen die onder regie van VROM zullen worden ontwikkeld. Wel zullen we de landelijke ontwikkelingen kritisch beoordelen en in voorkomende gevallen kiezen voor een eigen lijn als dit beter strookt met onze inzichten en ambities.

In het uitgewerkte implementatieplan ligt het accent vooralsnog vooral op de organisatie van de vergunningverlening. De Wabo geeft echter ook richtlijnen voor de organisatie van de handhaving van verleende omgevingsvergunningen. Teneinde te voorkomen dat we medio 2008 wel klaar zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning maar nog niet voor de handhaving ervan, zal de project-organisatie in de komende maanden ook specifieke voorstellen ontwikkelen voor de organisatie van de handhaving van de omgevingsvergunning. Ze zal daarbij zoveel mogelijk rekening houden met lopende initiatieven binnen dit beleidsgebied.

Op dit moment geldt 1 januari 2008 nog als de formele datum waarop de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van kracht zal worden. Echter, de behandeling van de wet in de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft een aanzienlijke vertraging opgelopen. Het ligt derhalve voor de hand dat de invoeringsdatum nog enige maanden zal opschuiven. VROM heeft naar aanleiding hiervan recent ook al aangegeven dat zij nu verwacht dat de wet waarschijnlijk pas op zijn vroegst medio 2008 in werking zal kunnen treden. Bij de initiële planning van de projectorganisatie is nog uitgegaan van een invoering per 1 januari 2008, maar zodra de behandeling van het wetsvoorstel in de kamer is afgerond en een definitieve invoeringsdatum bekend is zal de planning hierop worden herijkt.

Met de uitwerking van de visie tot een concreet implementatieplan is ook een gedetailleerd inzicht ontstaan in de voor de implementatie benodigde middelen.

Voorgesteld wordt om de eenmalige kosten ad € 823.000,-- te dekken uit de post bouwleges 2007 en 2008 door de begrote inkomsten voor deze post incidenteel te verhogen met een bedrag van € 423.000,-- voor 2007 en € 400.000,-- voor 2008. Voor wat betreft de structurele lasten wordt voorgesteld om deze te financieren door de taakstellende inkomsten bouwleges in de begroting van de dienst RO/EZ met ingang van 2008 structureel te verhogen met een bedrag van € 159.000,--. In onderstaand schema zijn de hiervoor relevante begrotingswijzigingen aangegeven.

Begrotingswijziging 2007

Betrokken dienst(en)	: RO/EZ					
Naam voorstel	: Implementatieplan invoering omgevingsvergunning					
Besluitvorming (orgaan + datum + nummer)	: Raad					
Incidenteel / Structureel	: Structureel					
Soort wijziging	: Exploitatie					
Financiële begrotingswijziging	Lasten	Baten	Saldo	Dotatie - Reserve	Onttrekking + Reserve	Saldo
7.04 Bouwtoezicht 2008	159.000	159.000	0			0
Totale begrotingswijziging	159.000	159.000	0	0	0	0
Incidenteel / Structureel	: Incidenteel					
Soort wijziging	: Exploitatie					
Financiële begrotingswijziging	Lasten	Baten	Saldo	Dotatie - Reserve	Onttrekking + Reserve	Saldo
7.04 Bouwtoezicht 2007	423.000	423.000	0			0
7.04 Bouwtoezicht 2008	400.000	400.000	0			0
Totale begrotingswijziging	823.000	823.000	0	0	0	0

Op grond van het voorgaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. het beleid ter zake van de invoering van de omgevingsvergunning binnen de gemeente Groningen vast te stellen;
- II. de incidentele invoeringskosten ad € 823.000,-- te dekken uit de post bouwleges 2007 (423 duizend euro) en de post bouwleges 2008 (400 duizend euro);
- III. de structurele invoeringskosten ad € 159.000,-- te dekken uit de post bouwleges;
- IV. de gemeentebegroting van 2007 dienovereenkomstig te wijzigen en de structurele en incidentele effecten te verwerken in de gemeentebegroting 2008.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

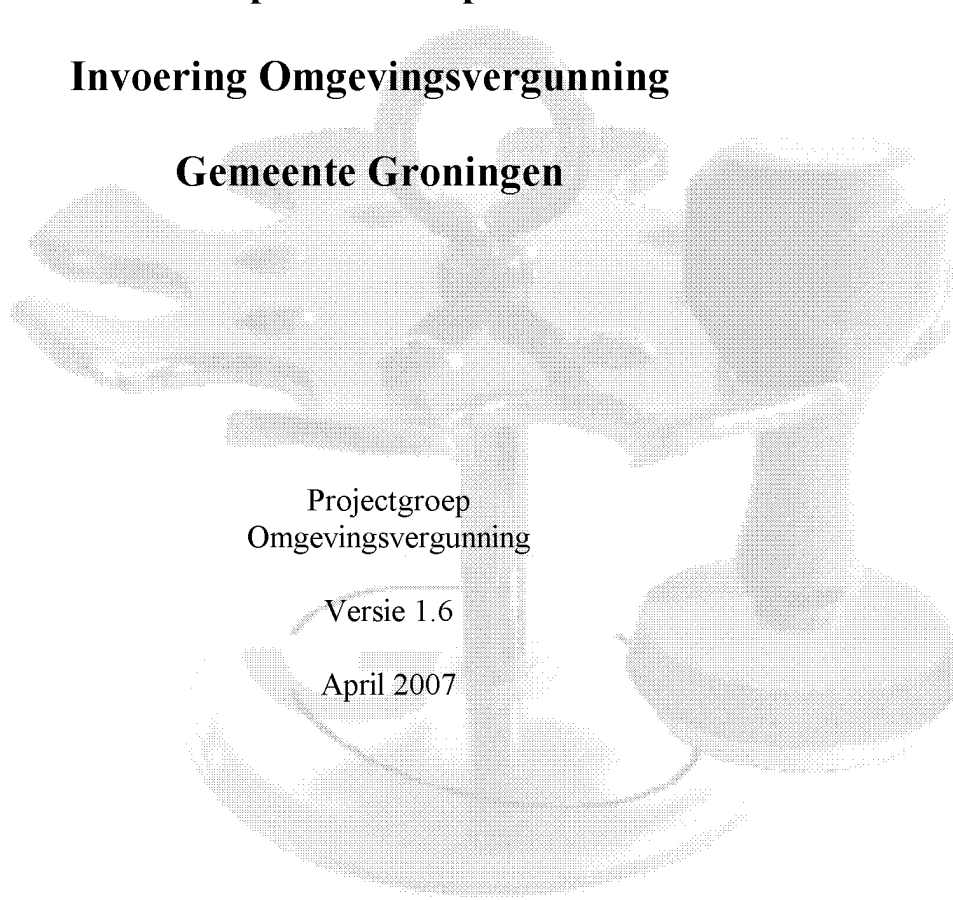
De burgemeester,

De secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.

Implementatieplan
Invoering Omgevingsvergunning
Gemeente Groningen



Projectgroep
Omgevingsvergunning

Versie 1.6

April 2007

Omgevingsvergunning
Gemeente Groningen

Versiebeheer & besluitvormingsprocedure

Versie	Status	Datum
1.0	Behandeld en vastgesteld in de projectgroep Omgevingsvergunning	19 januari 2007
1.0	Behandeld en vastgesteld in de Stuurgroep Omgevingsvergunning	23 januari 2007
1.1	Aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Stuurgroep	14 februari 2007
1.1	Afgestemd met de directies van ROEZ, MD, HVD en DIA	21 februari 2007
1.2	Behandeld en vastgesteld in de Stuurgroep Omgevingsvergunning	6 maart 2007
1.3	Behandeld in het sectoroverleg Milieu en Stedelijk Beheer	12 maart 2007
1.3	Behandeld in het sectoroverleg Veiligheid en Brandweer	12 maart 2007
1.3	Behandeld in het Afstemmingsoverleg met de portefeuillehouders	14 maart 2007
1.4	Behandeld in het college van B&W	17 april 2007
1.4	Behandeld in de Raad	

Inhoudsopgave

1	Van Visie naar Implementatie	5
2	Financiële Paragraaf	10
2.1	<i>Toelichting geïnventariseerde kosten</i>	<i>10</i>
2.2	<i>Dekkingsvoorstel</i>	<i>12</i>

Van Visie naar Implementatie

In juli 2006 heeft het college de visie en het globale projectplan voor de invoering van de omgevings-vergunning binnen de gemeente Groningen vastgesteld en is de raad hierover geïnformeerd. In het visie document, getiteld “naar één omgevingsvergunning”, zijn een aantal kaderstellende ambities geformuleerd voor de invoering van de omgevingsvergunning. De uitwerking van het implementatie-plan is gebaseerd op deze ambities. Toch is in de verdere uitwerking van de visie ook gebleken dat de werkelijkheid op een aantal punten soms afdwingt dat er enige bijstelling plaats vindt. Het motto van het project luidt niet voor niets “Met het hoofd in de wolken en met de voeten in de klei”.

In het navolgende zal op hoofdlijnen worden weergegeven wat de uitkomsten zijn van de diverse werkgroepen die zich met de te onderscheiden deelgebieden bezig hebben gehouden. Daarbij zal ook worden aangegeven op welke punten we ons toch wat hebben moeten schikken naar de weerbarstige klei. Vervolgens zal ook worden toegelicht wat de financiële implicaties zijn van alle in kaart gebrachte noodzakelijke veranderingen.

Op dit moment geldt 1 januari 2008 nog als de formele datum waarop de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van kracht zal worden. Echter, de behandeling van de Wet in de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft een aanzienlijke vertraging opgelopen. Het ligt derhalve voor de hand dat de invoeringsdatum nog enige maanden zal opschuiven. VROM heeft naar aanleiding hiervan recent ook al aangegeven dat zij nu verwacht dat de wet waarschijnlijk pas op zijn vroegst medio 2008 in werking zal kunnen treden. Bij de initiële planning van de projectorganisatie is nog uitgegaan van een invoering per 1 januari 2008, maar zodra de behandeling van het wetsvoorstel in de kamer is afgerond en een definitieve invoeringsdatum bekend is zal de planning hierop worden herijkt.

Omvang & Mandatering

De Wabo geeft de gemeente de ruimte om naast de door VROM vermelde toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning ook aanvullend hierop lokale toestemmingen, bijvoorbeeld op grond van de APV, bij de omgevingsvergunning aan te haken. De werkgroep heeft zich in de uitwerking van haar opdracht nadrukkelijk in dit punt verdiept om helder te krijgen wat nu precies alle ins en outs zijn rond dit ‘aanhaken’. Daarnaast heeft de werkgroep zich beziggehouden met gemeentelijke en landelijke initiatieven rond deregulering en de voorbereidende afspraken gemaakt rond de aanpassing van de mandatering ten gevolge van de invoering van de omgevingsvergunning. Van groot belang is het inzicht dat de werkgroep heeft verkregen ten aanzien van het aanhaken, e.e.a. overigens na overleg met VROM. Het blijkt namelijk dat anders dan ten tijde van het opstellen van het visiedocument werd aangenomen het aanhaken van een specifieke APV toestemming niet betekent dat deze in alle gevallen opgaat in de omgevingsvergunning, maar alleen als er sprake is van samenloop. Dat wil zeggen als er ook al sprake is van een activiteit die sowieso onder de Wabo valt. In zo'n geval kan een APV toestemming aanhaken. Maar daarnaast zal de APV toestemming ook afzonderlijk in stand blijven voor die gevallen waarin geen sprake is van samenloop. In de praktijk betekent dit dat we als gemeente steeds op beide varianten voorbereid moeten zijn. Belangrijker nog is echter dat ook alle hulpmiddelen die nodig zijn om de klantvraag goed in te nemen en af te handelen, met deze situaties om moeten kunnen gaan. Met name voor de onderdelen Processen en ICT zou dit forse gevolgen hebben qua inzet en kosten. Dit besef heeft er toe geleid dat we onze ambitie van ‘maximaal aanhaken’ hebben moeten nuanceren. In paragraaf 4 van dit deel zal daarom voorgesteld worden om de ambitie rond maximaal aanhaken weliswaar onverkort vast te houden, maar deze wel te faseren. Hiermee komen we ook tegemoet aan het advies van de stuurgroep om niet direct teveel hooi op de vork te nemen.

Volgende stap zal zijn dat alle relevante toetsingskaders (verordeningen) en de hiermee samenhangende mandatering worden aangepast. Zoals reeds in het visiedocument is aangegeven zal de algemeen directeur van de dienst ROEZ gemandateerd worden voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De aanpassing van de verordeningen en de mandatering zullen door juristen van de diverse betrokken diensten moeten worden uitgevoerd. Deze werkzaamheden zullen echter wel gecoördineerd worden door de werkgroep omvang en mandatering.

Organisatie

De werkgroep Organisatie heeft een model uitgewerkt voor de uitvoering van de omgevingsvergunning, binnen de kaders die reeds zijn bepaald voor de (her)inrichting van de gemeentelijke dienstverlening door het programma Stad en Stadhuis. Dit zogenaamde 'drietrapsmodel' houdt in hoofdlijnen in dat wordt gekozen voor een stevig frontoffice, waar naast de informatieverstrekking ook de intake én ontvankelijkheidstoets plaatsvindt. Daarnaast wordt een centrale positie ingenomen door de vergunningmanagers die er vervolgens op toe moeten zien dat de afhandeling van een omgevingsvergunning binnen de gestelde termijnen resulteert in een éénduidig advies. Dit advies is dan de optelsom van alle onderliggende deeladviezen die door specifieke inhoudelijke toetsers moeten worden aangedragen. Drie trappen dus: frontoffice, vergunningmanagers en toetsers. In het frontoffice zal kennis aanwezig moeten zijn van alle deelaspecten die relevant kunnen zijn. Hiertoe zal het noodzakelijk zijn dat kennis die op afstand bij andere diensten is belegd op een permanente basis ook vertegenwoordigd is in de frontoffice, of in ieder geval direct ingeschakeld kan worden. Op basis van de huidige inzichten zal de invoering van de omgevingsvergunning binnen het voorgestelde drietrapsmodel gerealiseerd kunnen worden zonder wezenlijke veranderingen voor de huidige relevante functies en zonder uitbreiding van de beschikbare formatie voor vergunningverlening. Definitieve zekerheid hiervoor zal in komende maanden ontstaan, als de personele paragraaf voor het implementatieplan wordt uitgewerkt. In deze paragraaf zullen de functies worden benoemd die voor de invoering van de omgevingsvergunning relevant zijn en de medewerkers die deze functies nu vervullen en zal per functie worden aangegeven wat de veranderingen zijn ten gevolge van de invoering van de omgevingsvergunning. Deze personele paragraaf zal zorgvuldig worden afgestemd alle betrokken medewerkers en met de ondernemingsraad.

Een belangrijk aandachtspunt bij het onderdeel Organisatie is, dat we ons tot op heden enkel hebben gericht op de organisatie van de vergunningverlening en niet op de organisatie van de door de Wabo vereiste 'gecoördineerde handhaving'. In het visiedocument is ook aangegeven dat dit is ingegeven door het feit dat de organisatie van handhavingstaken al elders binnen de organisatie was belegd. Het accent in dit traject ligt vooralsnog eerder op de organisatie van de toezicht- en handhavingstaken in de Openbare Ruimte en het is nog onzeker op welke termijn dit traject ook concrete uitspraken zal doen over de organisatie van handhavingstaken die in het verlengde van de omgevingsvergunning liggen. Om het risico te vermijden dat we zo meteen wel de vergunningverlening hebben geregeld maar niet de gecoördineerde handhaving van de verleende omgevingsvergunning, wordt voorgesteld om het uitwerken van de organisatie van een gecoördineerde handhaving van de omgevingsvergunning alsnog op te pakken binnen de projectgroep en specifiek binnen de werkgroep Organisatie. Dit zal inhouden dat uiterlijk eind 3^e kwartaal concrete voorstellen ter besluitvorming aan de stuurgroep voor zullen moeten worden gelegd.

Bezwaar en beroep

De Wabo eist van bevoegde gezagen dat er één procedure wordt ingericht voor bezwaar en beroep tegen besluiten. In de visie is al vermeld dat we dit binnen de gemeente Groningen al

hebben gerealiseerd rond veel van de vergunningen die zullen opgaan in de omgevingsvergunning. Bezwaar en beroepsprocedures worden binnen de gemeente Groningen gecoördineerd door de afdeling Rechtsbescherming van de DIA. De huidige werkwijze van centrale afhandeling van beroep- en bezwaarprocedures voor “omgevingsbesluiten” bij de DIA zal, afgezien van enkele nuances, ongewijzigd worden voortgezet. Ook voor het overige lijken de (organisatorische en financiële) gevolgen van de invoering van de omgevingsvergunning – zowel in positieve als in negatieve zin - voor het werkproces van beroep- en bezwaar beperkt. Door de invoering van de WABO krijgt de DIA in een aantal gevallen mogelijk ook bezwaren tegen milieuvergunningen ter beoordeling voorgelegd (gebeurt nu nog bij de MD), maar het extra werk dat dit oplevert lijkt op dit moment van zodanige (geringe) omvang dat wordt verwacht dat de DIA dit binnen de bestaande capaciteit kan oplossen. Voor milieubesluiten wordt wel een toename van het aantal beroepsprocedures verwacht (zie hiervoor). De vraag in hoeverre de invoering van de WABO van invloed is op de (mogelijke afname van de) instroom van procedures zal pas na de invoering van de wet kunnen worden beoordeeld.

Externe relaties

De Wabo stelt dat voor de verlening en handhaving van een omgevingsvergunning slechts één instantie, het bevoegd gezag, verantwoordelijk is. In de meeste gevallen zal de gemeente het bevoegd gezag zijn. In een aantal specifieke gevallen zal dit echter ook de provincie kunnen zijn. In die gevallen zal de loketfunctie formeel ook bij deze instanties kunnen liggen en de gemeente zal op onderdelen dan advies moeten uitbrengen of moeten handhaven. Het spreekt derhalve voor zich dat met deze externe instanties goede werkafspraken moeten worden gemaakt voor die gevallen waarin meerdere instanties een rol hebben. Omdat de provincie het meest in beeld is als bevoegd gezag in die situaties waarin de gemeente die niet is, is er ons met name veel aan gelegen om met de provincie Groningen goede werkafspraken te maken. Daarbij is natuurlijk primair van belang wat de visie van de provincie is op haar rol als bevoegd gezag. Landelijk tekent zich hier een beeld af waarin door provincies diverse keuzes worden gemaakt, variëren van alles zelf doen tot veel uitbesteden.

De provincie Groningen is zich nog aan het oriënteren op een standpunt en betreft hierbij ook op een zeer open en constructieve wijze de voor haar objecten meest relevante gemeenten. Als gemeente Groningen hebben we actief geparticipeerd in de discussie en meningsvorming tijdens de provinciale bijeenkomsten. Daarnaast hebben we ook bilateraal afgestemd met de provincie en andere gemeenten. Wij stellen ons tot nog toe op het standpunt dat we in de gemeente Groningen voorstander zijn van 1 loket (fysiek aan het Zuiderdiep) voor bedrijven voor alle vergunningzaken, dus ook de ‘provinciale’ inrichtingen. Provincies mogen formeel hun coördinerende bevoegdheden niet overdragen aan gemeenten. Het is mogelijk wel denkbaar dat wij zodanige afspraken met de provincie maken dat wij de coördinatie van de provincie in de specifieke provinciale gevallen binnen onze gemeentegrenzen op uitvoeringsniveau toch op ons nemen. Ook is het denkbaar dat wij als grote gemeente de Provincie ondersteunen, bv bij het opstellen en verlenen van bouwvergunningen. We hebben aangegeven bereid te zijn mee te denken in een model waarbij de Provincie de gemeente Groningen inhuurt voor uitvoering van de ‘gemeentelijke’ taken in de regio. In de komende maanden zal duidelijk moeten worden tot welke afspraken dit zal leiden. Van belang hierbij is dat het proces zorgvuldig verloopt, maar anderzijds toch ook snel resultaat oplevert, gezien de consequenties die dit zal hebben voor de inrichting van de organisatie, processen en ICT-voorzieningen.

Processen

De invoering van de omgevingsvergunning heeft een zeer forse impact op de inrichting van de huidige processen. Immers, vele nu nog op zichzelf staande vergunningprocessen zullen opgaan in één proces dat zal moeten leiden tot één besluit. Daarbij zullen processen die tot op heden

volgtijdelijk plaatsvonden nu parallel gaan verlopen. En ook de afstemming met externe instanties zal complexer worden. En daarbij komt dat de Wabo ook veel strakkere termijnen stelt aan de doorlooptijd van processen. Alle processen zullen dus in het licht van de kaders die de Wabo stelt en de keuzes die we als gemeente maken op diverse deelaspecten als omvang, organisatie, externe samenwerking, DIV en ICT opnieuw moeten worden uitgewerkt. Dit is temeer van belang omdat dit ook bepalend zal zijn voor de inrichting van ondersteunende ICT-systemen. De projectgroep heeft daarom besloten dit taakgebied te beleggen bij een nieuwe werkgroep Processen. Deze werkgroep heeft alle noodzakelijke activiteiten in kaart gebracht en een aanpak uitgewerkt, waarbij na een eerste inventarisatie vervolgens het globale overkoepelende proces wordt uitgewerkt en van daar uit de detaillering zal plaatsvinden naar de onderliggende deelprocessen en werkinstructies. Het gaat hier om een zeer arbeidsintensieve taak waarvoor veel deskundige capaciteit zal moeten worden vrijgemaakt in de organisatie. Om de uitvoering van reguliere taken niet te verstoren zullen er daarom voor deze activiteit vooral kosten moeten worden gemaakt om uitvoerende capaciteit in te huren.

Documentaire Informatie Voorziening

In het visiedocument is aangegeven dat het digitaliseren van archieven en documentstromen een randvoorwaarde is voor het uitvoeren van de omgevingsvergunning in de context dat primair de staande organisatie goeddeels ongewijzigd blijft en we dus te maken hebben met interne en externe partijen die op afstand samen moeten werken in één en hetzelfde proces. De werkgroep DIV heeft alle relevante aspecten die hierbij komen kijken geïnventariseerd en een plan van aanpak uitgewerkt om deze digitalisering te bewerkstelligen. Vanzelfsprekend zal hiervoor nauwe samenwerking noodzakelijk zijn met het concernproject digitaal@work en ook met het project Open Huis van de dienst ROEZ, gericht op de digitalisering van het staande bouwarchief¹. Het digitaliseren van documentstromen is een forse uitdaging, zowel technisch als qua verandering van werkwijzen. Immers, medewerkers zullen in principe alleen nog maar gebruik maken van gedigitaliseerde versies van de huidige relevante documenten. Met name voor het gebruik van digitale tekeningen zullen hoge eisen gesteld worden aan compressietechnieken om het netwerk niet al te zeer te belasten, maar evenzeer aan het veranderings-vermogen van medewerkers om te werken 'vanaf' digitale versies van tekeningen. In de loop van 2007 willen we dan ook op basis van lopende projecten meer ervaringen op doen met alle ins en outs die voort zullen vloeien uit onze ambitie. Voorts is van belang dat de werkgroep aangeeft dat de implementatie van digitaal werken ook impliceert dat de formatie van de DIV-functie bij de dienst ROEZ hiervoor structureel moet worden uitgebreid. Dit is noodzakelijk om nieuwe taken die voortvloeien uit de digitalisering goed op te kunnen vangen. Hierbij moet gedacht worden aan het scannen van inkomende documenten, het recordmanagement rond de digitale dossiers en ondersteuning van burgers bij inzage van digitale dossiers. Het betreft globaal 1 fte uitbreiding.

ICT

De invoering van de omgevingsvergunning zal alleen mogelijk zijn als er ook een groot aantal aanpassingen plaats vinden op de ICT-voorzieningen. Deels betreft het hier dan uitbreidingen op bestaande systemen en toepassingen, maar er zullen ook nieuwe componenten gerealiseerd moeten worden. Alle veranderingen gezamenlijk zullen er aan moeten bijdragen dat we als gemeente kunnen voldoen aan de eisen die de Wabo stelt ten aanzien van bijvoorbeeld digitale indiening van aanvragen en het afdoen van deze aanvragen binnen de wettelijke doorlooptijd. Ook zullen deze ICT-veranderingen ons in staat moeten stellen om de omgevingsvergunning in te voeren zonder dat er ingrijpende veranderingen in de huidige organisatie en de verdeling van

¹ Het project Openhuis behelst de digitalisering van alle bouwdoossiers vanaf 1987 tot op heden. Het project loopt over 2 jaren en zal in 2008 worden afgerond.

taken over de betrokken diensten doorgevoerd moeten worden. Rond de nieuwe frontoffice en de diverse backoffices zal de samenwerking vooral in goede banen moeten worden geleid door uitbreiding van de aanwezige ICT-systemen. Met name workflow en een gemeenschappelijk digitaal archief zullen hierin cruciale en bindende elementen moeten worden; meer nog dan nu al het geval is. Afhankelijk van de nog uit te werken afspraken met externe partners (provincie en waterschappen) zullen de ICT-voorzieningen ook organisatieoverstijgende samenwerking moeten faciliteren.

Een bijzondere positie in de ICT-ontwikkelingen wordt ingenomen door voorzieningen die op een landelijk niveau ontwikkeld worden. Het betreft de “Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning”. De landelijke voorziening bestaat uit een tweetal onderdelen. Allereerst bevat de voorziening een aanvraagmodule waarmee het voor burgers en bedrijven mogelijk is om digitaal een vergunning aan te vragen. Daarnaast bevat de landelijke voorziening een dossiermodule, waarin alle benodigde gegevens en documenten van de aanvrager zijn opgeslagen.

De aanvraagmodule van de landelijke voorziening bevat een eFormulier dat verplicht moet worden gebruikt voor de indiening van alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Het betreft een digitale formulier dat wordt ondersteund met een zogenaamde vragenboom. De aanvraagmodule leidt de aanvrager als het ware door een digitale intake, waarbij afhankelijk van het initiatief alle noodzakelijke gegevens worden uitgevraagd. In onze visie hebben we aangegeven dat we als gemeente niet het voortouw willen nemen in nieuwe ICT-ontwikkelingen, als hiervoor ook goede landelijke toegepaste alternatieven aanwezig zijn. In de uitwerking van het implementatieplan is echter duidelijk geworden dat aan het gebruik van deze landelijke ICT-voorzieningen wel een aantal consequenties verbonden zijn die dwingen dat we onze ambities op een aantal punten enigszins bij moeten stellen.

Allereerst voor wat betreft het gebruik van de eFormulieren. Naar nu blijkt zullen de door VROM ontwikkelde verplichte eFormulieren in eerste instantie beperkt zijn tot de intake van de landelijk generieke toestemmingen. Er is op dit moment nog geen zekerheid of en op welke termijn deze landelijke eFormulieren ook zullen voorzien in het kunnen uitvragen van gegevens die te maken hebben met lokale (APV-)toestemmingen. Deze onzekerheid maakt dat we nu zeer terughoudend moeten zijn onze ambitie om maximaal aan te haken. Immers, we kunnen dit wel willen, maar de landelijke ICT-voorzieningen ondersteunen dit nog niet. Een eigen oplossing om toch maximaal te gaan aanhaken zou betekenen dat een aanvrager twee aanvraagformulieren moet indienen voor één omgevingsvergunning. Dit is niet gebruikersvriendelijk en in strijd met de gedachte van de omgevingsvergunning.

Met betrekking tot het tweede deel van de “Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning”, de dossiermodule, is het de vraag of deze ontwikkeling op tijd beschikbaar is en probleemloos functioneert. In de afgelopen maanden heeft Groningen het Digitaal Bouwloket, de voorloper van de “Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning”, intensief getest maar tot op heden bleken de problemen niet op te lossen. VROM heeft inmiddels wel het initiatief genomen om bij de ontwikkeling van de “Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning”, de opvolger van het digitale bouwloket, deskundige ICT-leveranciers te betrekken, maar door de onzekerheden zien wij ons in ieder nu genoodzaakt om de ambitie om maximaal gebruik te maken van landelijke ICT-voorzieningen te nuanceren. Dit houdt in dat we kiezen voor het realiseren van een eigen oplossing voor de indiening van digitale bescheiden en het terugkoppelen van voortgangsinformatie, die ons minder afhankelijk zal maken van de landelijke voorziening. Het zal dan overigens geen zelf ontwikkeld product betreffen maar een standaardoplossing van de ICT-leverancier van onze huidige ICT-systemen. Als de landelijke voorziening op termijn de

beloftes waar kan maken kunnen we alsnog besluiten om hier breder op aan te haken. Voorlopig hebben we voor de implementatie evenwel zekerheid nodig.

In de uitwerking van alle noodzakelijke aanpassingen aan de ICT-voorzieningen is, zoals eerder ook al opgemerkt, ook duidelijk geworden dat het aanhaken van lokale APV-toestemmingen per geval ook een aanzienlijke impact heeft op de ICT. Naast het probleem dat er in eerste instantie geen mogelijkheid is om vragen voor lokale APV-toestemmingen aan het landelijke eFormulier toe te voegen, brengt de keus om een lokale APV aan te haken ook met zich mee dat de relevante processen in de ICT moeten worden ingebed. Hiervoor is een aanzienlijke inzet van capaciteit noodzakelijk hetgeen zich vertaalt naar aanvullende kosten. Gezien de technische beperkingen en de extra kosten achten we het verstandiger om onze ambitie van maximaal aanhaken te temporiseren en te kiezen voor een gefaseerde aanpak, waarbij we ons in eerste instantie beperken tot die toestemmingen die ook al vanuit de landelijke eFormulieren worden gefaciliteerd. In een volgende fase kan de scope dan geleidelijke worden opgerekt.

Voor de realisatie van alle noodzakelijke ICT-aanpassingen is een zeer gedetailleerd deelprojectplan opgesteld, waarbij ook per onderdeel de kosten zo goed mogelijk in beeld zijn gebracht. Hieruit blijkt dat met name voor de ICT-aanpassingen forse incidentele uitgaven noodzakelijk zijn van in totaal

€ 412.100. De structurele lasten blijven evenwel beperkt tot € 29.650. De aanzienlijke incidentele kosten zitten met name in de inhuur van externe capaciteit, benodigd voor het implementeren van de diverse noodzakelijke nieuwe componenten, alsmede in de compensatie van de interne inhuur van capaciteit voor ICT-projectleiding.

Communicatie

Voor het opbouwen van voldoende draagvlak voor alle noodzakelijke veranderingen is een goed communicatieplan onontbeerlijk. Dit plan is reeds in de aanvang van het project uitgewerkt en de hierin beschreven activiteiten worden sindsdien enthousiast en met goede resultaten uitgevoerd. Dit uit zich onder andere in het regelmatig verschijnen van speciale informatiebulletins, de organisatie van brede bijeenkomsten voor betrokken medewerkers, managers en bestuurders en diverse presentaties voor afdelingen en managementteams, maar ook voor externe groepen tijdens landelijke bijeenkomsten. Bovendien worden alle documenten zodra dit qua besluitvorming mogelijk is gepubliceerd op het gemeentelijke intranet en een deel van deze documenten is inmiddels ook beschikbaar op het landelijke kennisplein van VROM. In de komende periode zullen we bovendien de ontwikkeling oppakken van een zogenaamde community website waarmee we interne én externe betrokken en belangstellenden nog gericht en actiever kunnen betrekken bij het project.

Samenwerking met gemeente Ten Boer

Met ingang van 1 januari 2007 is de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Groningen en de gemeente Ten Boer geëffectueerd. Voor de invoering van de omgevingsvergunning zal hier dus ook rekening mee moeten worden gehouden en zullen de plannen die de gemeente Groningen uitwerkt zorgvuldig moeten worden afgestemd met vertegenwoordigers van de gemeente Ten Boer. De gemeente Ten Boer is gevraagd en bereid gevonden om structureel deel te nemen aan de project-organisatie. In de komende maanden zal het voorliggende implementatieplan zorgvuldig worden afgestemd en zullen de consequenties van de samenwerking zo scherp mogelijk in beeld worden gebracht.

Financiële Paragraaf

Toelichting geïnventariseerde kosten

Met de uitwerking van de visie op de invoering van de omgevingsvergunning tot een concreet

implementatieplan is ook een gedetailleerd inzicht ontstaan in de voor de implementatie te verwachten kosten. In deel 2 van dit implementatieplan worden deze per onderdeel in detail beschreven. In het onderstaande overzicht zijn ze op hoofdlijnen per te onderscheiden deelgebied benoemd. Overigens betreft het hier de kosten voor 2007. De kosten voor 2006 zijn hier niet in mee genomen. Het ging hierbij vooral om de kosten van projectleiding en communicatie. Deze kosten zijn al in 2006 gedekt conform de afspraken in de startnotitie van eind 2005. Het ging hierbij vooral om de kosten van de overall projectleiding ad € 63.000, welke ten laste zijn gebracht van het budget Stad & Stadhuis, en in mindere mate de communicatiekosten ten behoeve van twee afleveringen van het informatiebulletin.

Activiteiten op hoofdlijnen	Kosten		
	Eenmalig extern	Eenmalig intern	Structureel
Bepalen omvang & regelen mandatering	0	0	0
Aanpassing organisatie vergunningverlening	0	0	0
Aanpassing bezwaar & beroep procedure	0	0	0
Regelen samenwerking met externe instanties	0	0	0
Uitwerken nieuwe (deel)processen & inrichting ICT-systemen	0	250.000	0
Digitalisering van archief en documentstromen	22.000	13.000	129.000
Aanpassing ICT-voorzieningen	289.600	122.500	29.650
Verzorgen communicatie intern/extern	20.000	0	0
Overall projectleiding	0	106.000	0
Totalen	331.600	491.500	158.650

De structurele kosten ad € 158.650 betreffen vooral de uitbreiding van de formatie van de afdeling DIV van ROEZ noodzakelijk om het meerwerk op te vangen dat voortkomt uit de visie om de archivering en documentstromen zo volledig mogelijk te digitaliseren. Alleen onder deze voorwaarde kunnen we de uitvoering van de omgevingsvergunning garanderen in een organisatieopzet waarbij we zo min mogelijk tornen aan de huidige structuur en de meeste betrokken medewerkers dus blijven zitten bij de huidige drie meest betrokken diensten. Daarbij is digitalisering ook van belang voor goede samenwerking met externe instanties zoals provincie en waterschappen. Voor een geringer aandeel worden de structurele lasten bepaald door de afschrijving en rente ten gevolge van de activering van investeringen en onderhoudskosten van nieuwe ICT-componenten. Voor deze activering is in de meeste gevallen uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 5 jaar, conform de concernrichtlijnen.

Van belang is voorts te vermelden dat in de structurele kosten geen structurele uitbreiding van de lijnorganisatie is meegenomen. In de uitwerking van de aangepaste organisatie noodzakelijk voor de uitvoering van de omgevingsvergunning is uiteindelijk gekozen voor een model dat het

mogelijk maakt om zonder additionele formatie de taken uit te voeren. Voorwaardelijk van belang hierbij is dan wel dat de drie diensten zich committeren aan dit model en met name ook dat de Hulpverleningsdienst en de Milieudienst op een structurele basis capaciteit beschikbaar stellen voor ondersteuning van frontoffice-taken aan het Zuiderdiep.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de eenmalige kosten nog niet die kosten zijn opgenomen die voort zouden kunnen vloeien uit het aanhaken van lokale APV-toestemmingen. Voorts is ook nog geen rekening gehouden met eenmalige en/of structurele kosten voor het uitvoeren van de door de Wabo voorgeschreven inrichting van een “gecoördineerde handhaving”.

Dekkingsvoorstel

Voor de uitvoering van diverse wettelijke regelingen die opgaan in de omgevingsvergunning kunnen nu leges worden geïnd. De inkomsten die hieruit worden verkregen mogen maximaal de kosten dekken die we als gemeente maken. Voor het merendeel worden de taken die zo meteen opgaan in de Wabo nu gefinancierd uit de inkomsten bouwleges. Het ligt dan ook voor de hand om voor de dekking van de kosten die gemoeid gaan met de invoering van de omgevingsvergunning deze inkomstenbron aan te spreken.

Met de uitwerking van de visie tot een concreet implementatieplan is ook een gedetailleerd inzicht ontstaan in de voor de implementatie benodigde middelen. Voorgesteld wordt om de eenmalige kosten ad € 823.000 te dekken uit de post bouwleges 2007 en 2008 door de begrote inkomsten voor deze post incidenteel te verhogen met een bedrag van € 423.000 voor 2007 en € 400.000 voor 2008. Voor wat betreft de structurele lasten wordt voorgesteld om deze te financieren door de taakstellende inkomsten bouwleges in de begroting van de dienst ROEZ met ingang van 2008 structureel te verhogen met een bedrag van € 159.000.

Eventuele nog te inventariseren extra kosten, incidenteel en/of structureel, voor het inrichten van een gecoördineerde handhaving van de omgevingsvergunning zullen conform de geldende wetgeving niet gefinancierd mogen worden uit de legesinkomsten. In het voorkomende geval ligt het dan in de rede een beroep te doen op de nieuw beleid gelden.