

Vergunningen in projecten



Projectgericht vergunningenmanagement

FERRY VAN DE COEVERING
HET VERGUNNINGENHUIS

JOLA VAN DIJK
PERMISO

DE VERGUNNINGENGIDS DEEL 1

Vergunningen in projecten: Projectgericht vergunningenmanagement

EERSTE DRUK

Januari 2021

AUTEURS

Ferry van de Coevering, Het Vergunningenhuis

Jola van Dijk, Permiso

EINDREDACTIE

Daniël de Jongh

OMSLAGONTWERP & CONCEPT

Jessica Weeren en Sjoerd van Dijk, 3AMI

VORMGEVING

Susanne Middelplaats-Van Eijzeren

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Illustraties verwerkt van freepik.com.

Copyright 2021: Permiso B.V.

www.permiso.nl

ISBN: 978-90-831186-4-2

NUR: 801





DE VERGUNNINGENGIDS DEEL 1

Vergunningen in projecten

Projectgericht vergunningenmanagement

VOOR:

- ✓ Vergunningenmanagers in opleiding
- ✓ Ervaren vergunningenmanagers
- ✓ Omgevingsmanagers
- ✓ Projectleiders
- ✓ Ambtenaren
- ✓ Iedereen die regelmatig een vergunning aanvraagt
- ✓ Iedereen die met een vergunningenmanager te maken heeft

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	VOORWOORD	8
1.1	Proloog	9
1.2	Ferry, wie ben jij?	10
1.3	Jola, wie ben jij?	11
1.4	Primeur	12
HOOFDSTUK 2	INLEIDING	16
2.1	Handboek vergunningenmanagement	17
2.2	Projectgericht vergunningenmanagement	18
2.3	Project bepalend	20
2.4	Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	21
2.5	Babylonische spraakverwarringen	25
2.5.1	Initiatiefnemer en aannemer	25
2.5.2	Projectteam	27
2.5.3	Vergunning	27
HOOFDSTUK 3	TAKEN VERGUNNINGENMANAGER	28
3.1	Administratie	31
3.1.1	Werkplan	31
3.1.2	Juridisch dossier	33
3.2	Interne communicatie	35
3.3	Externe communicatie	37
3.4	Procedurele taken	39
3.4.1	Vergunningen inventariseren	40
3.4.2	Documenten verzamelen	41
3.4.3	Procedures bewaken	43
3.4.4	Vergunning verleend	45
3.5	Juridische taken	47
3.5.1	Preventief: voorkomen is beter dan genezen	47
3.5.2	Reactief: in de verdediging	50
3.6	Instrumentarium beheren	51

HOOFDSTUK 4	GEEN PROJECT IS GELIJK	54
4.1	Vergunningenpiramide	55
	Niveau 1 Vallen en opstaan	56
	Niveau 2 Een ontvankelijke aanvraag	57
	Niveau 3 Opvolgen van de aanvraag	58
	Niveau 4 Vergunningenregister en planning	58
	Niveau 5 Gebruik van een vergunningenmanagementsysteem	59
	Niveau 6 Digitaal vastleggen van verantwoordelijkheden	60
	Niveau 7 Verificatie van vergunningvoorwaarden	60
4.2	Niveau bepalen	61
4.3	Risicofactoren	62
	4.3.1 Technische complexiteit	62
	4.3.2 Contractvorm	64
	4.3.3 Projectwaarde	66
	4.3.4 Omgevingsgevolgen	66
	4.3.5 Contractuele en procedurele risico's	67
	4.3.6 Projectteam	68
	4.3.7 Relatie met de initiatiefnemer	69
4.4	Niveau	70

HOOFDSTUK 5	VERGUNNINGENMANAGEMENT OP NIVEAU	74
5.1	Vallen en opstaan	75
5.2	Een ontvankelijke aanvraag	79
5.3	Opvolgen van de aanvraag	83
5.4	Vergunningenregister en planning	89
5.5	Gebruik van een vergunningenmanagementsysteem	93
5.6	Digitaal vastleggen van verantwoordelijkheden	97
	5.6.1 Administratie	97
	5.6.2 Interne communicatie	99
	5.6.3 Externe communicatie	100
	5.6.4 Procedurele taken	101
	5.6.5 Juridische taken	102
	5.6.6 Instrumentarium	104
5.7	Verificatie van vergunningvoorwaarden	105



HOOFDSTUK 6	SAMENWERKEN	106
6.1	Externe partijen	107
6.1.1	Bevoegde gezagen	107
6.1.1.1	Vergunningverleners	108
6.1.1.2	Technisch specialisten	111
6.1.1.3	Toezichthouders	112
6.1.2	Belanghebbenden	113
6.2	Interne partijen	115
6.2.1	Koepel projectteam	116
6.2.2	Communicatiedriehoek	118
6.2.3	Projecttechnici	123
HOOFDSTUK 7	RISICOMANAGEMENT	128
7.1	Faalkosten	129
7.2	Raakvlakmanagement	131
7.3	Procedureel risicomanagement	135
7.3.1	Vóór indiening	135
7.3.2	Na indiening	139
7.4	Calamiteiten	142
NAWOORD		144
FOTOVERANTWOORDING		146
VERKLARENDE WOORDENLIJST		148
REGISTER		158
AANTEKENINGEN		161
SCOREKAART RISICOFACTOREN		166



1



Voorwoord

1.1 Proloog

Wat doe je, als je je als oprichter van een jong en ambitieus vergunningenbureau ineens realiseert dat er binnenkort in Nederland geen cursussen meer worden gegeven over vergunningenmanagement – omdat dé expert die daar cursussen over geeft, binnen twee jaar met pensioen gaat?

Met die vraag schrok ik ruim een jaar geleden op een zomerse zaterdagochtend wakker. De vraag herinnerde mij eraan dat ik minstens zoveel ervaring heb met interviewen en schrijven als met vergunningen aanvragen. Ik hou van schrijven én ik vind het leuk om zo soepel mogelijk mijn weg te vinden door de wirwar aan formulieren, voorwaarden en procedures die nu eenmaal horen bij vergunningen. Bovendien geniet ik ervan om die wirwar begrijpelijk te maken voor anderen.

Toen dat kwartje eenmaal gevallen was, kon ik echt niet meer terug in slaap komen. De vraag veranderde in een dagdroom: wat als ik de vertrekkende ‘vergunningengoeroe’ zou kunnen interviewen? Dan zou ik zelf de beste cursus vergunningenmanagement ooit krijgen én zou ik ervoor kunnen zorgen dat zijn kennis en ervaring niet verdwijnen na zijn pensionering. Tegen de tijd dat ik ontbeten had, had ik een concreet plan uitgedacht.

*Wat als dé
vergunningengoeroe
met pensioen gaat?*



Ik had hem twee weken daarvoor nog gesproken en niet geschoten is altijd mis: ik ga het hem gewoon vragen! Het bleek een schot in de roos. Hij stond er niet alleen voor open om geïnterviewd te worden, hij bleek zelfs nog een boekidee te hebben liggen! Kernboodschap: goed vergunningenmanagement voorkomt jaarlijks zo’n 300 à 400 miljoen euro aan faalkosten.

Dat boekidee hebben we afgestoft en omdat het wel een erg omvangrijk onderwerp is, opgesplitst in twee boekideeën: één voor een breed publiek en één voor gevorderden. Om dat gevorderden-idee vervolgens ook weer op te splitsen in drie delen. Het moge duidelijk zijn: voorlopig zijn jullie nog niet van ons af. Maar genoeg over ons, laten we het hebben over... ons. Wie zijn die twee mensen die alle ins en outs van zo’n enerverend onderwerp als vergunningenmanagement gaan belichten?

Voorlopig zijn jullie nog niet van ons af



1.2 Ferry, wie ben jij?

Ik ben Ferry van de Coevering, 59 jaar oud, woonachtig in Lelystad en de oprichter van Het Vergunningenhuis.

Van huis uit ben ik technaut. Om precies te zijn: ik heb geohydrologie en hydrogeologie gestudeerd aan de Vrije Universiteit en een jaar specialisatie civiele techniek, gezondheidstechnieken aan de TU Delft. Ik heb daardoor veel in de watersector gewerkt, waar ik als technaut druk bezig ben geweest om oplossingen te zoeken voor de snelle veranderingen in ruimtelijke ordening, klimaat en maatschappelijke wensen.

Rond 2005-2006 zag ik dat er in Nederland een grote kennis-lacune bestaat wat betreft vergunningenmanagement. Sinds die tijd heb ik mij gespecialiseerd in de wereld van regelgeving en vergunningen en geprobeerd het vergunningenmanagement in Nederland te beïnvloeden en naar een hoger niveau te tillen. Als geen ander weet ik dat vergunningenmanagement een vak is.



Vergunningenmanagement is een vak



Om dat doel van een beter vergunningenmanagement in Nederland te bereiken, heb ik met een collega in 2008 Het Vergunningenhuis opgericht. Een bedrijf dat helemaal gespecialiseerd is in vergunningenmanagement. Van daaruit hebben we technieken en kennis ontwikkeld wat betreft vergunningen en zijn we als een expertisecentrum gaan fungeren. We namen het vergunningenmanagement van grote infrastructurele projecten op ons, maar stonden ook mkb'ers en particulieren bij. Sinds 2010 organiseerde ik ook de cursus 'Vergunningenmanagement in de infrastructuur'.

We hebben altijd met zo'n tien à dertig mensen gewerkt, totdat ik besloten heb Het Vergunningenhuis te ontmantelen, vanwege privé-omstandigheden. Dat er niemand was om het bedrijf aan over te dragen, laat denk ik wel zien hoe klein de groep vergunningspecialisten in Nederland is. Op een gegeven moment is Het Vergunningenhuis als expertisecentrum opgeheven, maar we willen wel dat de kennis doorgegeven wordt want ons doel is nog niet gehaald.

*Technauten en vergunningverleners werken beiden
vanuit een strak kader*



Waarom ik als technaut het vergunningenmanagement in ben gegaan? Goede vraag, want ik hou niet van vroeg opstaan terwijl de bouw meestal al tussen 6 uur en 7 uur 's ochtends start. Terugkijkend ben

ik denk ik het vergunningenmanagement ingerold omdat ik zag hoeveel er misging rondom vergunningen. Het ontwerp en de uitvoering zijn binnen projecten strak geregeld en dat is voor mij als technicus goed te begrijpen. De regelgeving in het bestuurs- en omgevingsrecht heeft dat ook, relatief strakke regels waarbinnen je oplossingen kunt bedenken om projecten mogelijk te maken.

Of het nou door een wet of een NEN-norm komt: technenuten en vergunningverleners hebben met elkaar gemeen dat ze vanuit een strak kader hun werk doen. Het is duidelijk wat er kan en wat er mag en daar kan je gewoon een professioneel gesprek met elkaar over voeren. Als we nou dit veranderen of voor die optie gaan, wat betekent dat dan voor de planning, kosten en vergunbaarheid? Het zijn gesprekken op basis van logica, zonder al te veel emoties zoals bij omgevingsmanagement vaker het geval is. Logica is natuurlijk wat een techneut drijft, dus daar vind ik mijn plek wel.

1.3 Jola, wie ben jij?

Ik ben Jola van Dijk, 34 jaar oud, woonachtig in Nijmegen en de oprichter van vergunningbureau Permiso. Aangestoken door het enthousiasme van Ferry hebben we als Permiso de ambitie om de rol als expertisecentrum voor vergunningenmanagement over te nemen van Het Vergunningenhuis. Want het kan toch niet zo zijn dat een vakgebied dat zoveel vertraging en faalkosten kan voorkomen, straks geen expertisecentrum meer heeft.



*Ik sta klaar om
het stokje van Ferry
over te nemen* ✓

Op de basisschool wilde ik schrijfster en advocaat worden. Ik heb vier jaar voor een advocatenkantoor gewerkt, in diezelfde periode werkte ik ook als redacteur. Ik merkte echter dat mijn droombaan toch niet in de advocatuur lag. Daarom ben ik mijn eigen laagdrempelige juridisch adviesbureau begonnen: Xurista. Vanuit Xurista helpen we mensen met alle soorten juridische huis-, tuin- en keukenvragen. Zo kreeg ik bijvoorbeeld 16.000 euro schuld kwijtgescholden voor iemand die door die hardnekkige schuld maar geen eigen bedrijf kon beginnen.

Mijn specialisatie als jurist is omgevingsrecht: alle regels rondom ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Als ik namens een overheid als omgevingsrechtelijk handhavingsjurist optreed, doe ik dat zo empathisch mogelijk en geef ik mensen waar mogelijk de ruimte om hun vergunningproblemen te repareren. Ik maak er een zo prettig mogelijk gesprek van, maar het blijft slecht nieuws. Wie je opdrachtgever ook is, als omgevingsjurist raak je vaak pas betrokken bij een project wanneer iemand een fout heeft gemaakt of het ergens niet mee eens is.

Ooit vroeg een van mijn zakelijke opdrachtgevers of ik ook problemen kon voorkomen. Concreet: of ik de benodigde vergunningen voor zijn duurzame energieprojecten kon aanvragen. Ik zei ja, want als je altijd de fouten uit andermans vergunningen hebt gehaald, zou je ze ook zelf aan moeten kunnen vragen, toch?

Dat bleek makkelijker gezegd dan gedaan. Zoals mijn moeder me vroeger al leerde: het is makkelijker om de splinter in andermans oog te zien dan de balk voor je eigen kop. Het is echt verrekke moeilijk om een vergunningaanvraag foutloos, volledig en snel in te dienen. Maar het smaakte wel naar meer, dat problemen voorkomen. Want goed vergunningenmanagement voorkomt een hoop vertraging en faalkosten.

Goed vergunningenmanagement levert geld op



Om het aanvragen van vergunningen goed onder de knie te krijgen, ging ik op zoek naar een cursus vergunningenmanagement. Aangezien er in Nederland maar één expert is die dat soort cursussen geeft, werd dat uiteraard de cursus 'Vergunningenmanagement in de infrastructuur' van Ferry van de Coevering.

Drie jaar geleden begon ik met de opbouw van vergunningenbureau Permiso. Net als Ferry schep ik er plezier in het vak begrijpelijk en enthousiast uit te leggen. Daarom sta ik klaar om het stokje van hem over te nemen. Zodat het vergunningenmanagement in Nederland zich blijft ontwikkelen en nieuwe mensen dit prachtige vak kunnen blijven leren.

1.4 Primeur

Het is dat Ferry het zelf heeft uitgerekend, op basis van 15.000 vergunningen binnen de bouwsector, want het is haast niet voor te stellen: vergunningproblemen veroorzaken jaarlijks zo'n 300 à 400 miljoen euro aan faalkosten. Toch is er voor zover bekend nog niet eerder een boek over vergunningenmanagement uitgebracht in Nederland. Een primeur dus! En bij een primeur hoort een persbericht met een interview.

We zijn echt iets volstrekt nieuws aan het doen, Ferry?

Een groot deel zat wel al in mijn hoofd en deelde ik al tijdens de cursussen. Maar het enige wat ooit als tekst bestaan heeft is een afstudeerscriptie¹ en het boekje over vergunningeninventarisaties dat we met Het Vergunningenhuis hebben geschreven nadat we onderzoek gedaan hadden naar vergunningen in Nederland. In dat boekje heb ik toen een heel aantal hoekjes afgesneden om de tekst makkelijk en kort te houden. Lastige vragen die toen bewust uit de weg zijn gegaan, gaan we nu juist wel beantwoorden.

*Faalkosten zijn vaak vele malen hoger dan een goede
vergunningeninventarisatie ooit zal kosten*



Toen jij begon, bestond er dus nog niet eens zoiets als vergunningenmanagement? Het is toch niet alsof er pas sinds kort vergunningen nodig zijn.

Iedereen weet wel ongeveer hoe een vergunningaanvraag gedaan moet worden, maar het is nog nooit op schrift gesteld en dus ook nog nooit zo uitgekristalliseerd. Er is nog nooit in een naslagwerk onderbouwd aangegeven hoe je vergunningenmanagement het beste aan kunt pakken en waarom. Je ziet dus dat mensen allerlei zaken op hun gevoel zijn gaan doen, ad hoc. Wat wij nu met dit boek doen is voor het eerst de structuur volledig aanleggen, zodat alle activiteiten netjes een eigen plek krijgen en de dwarsverbanden duidelijk worden.



Levert het problemen op als mensen niet gestructureerd maar ad hoc werken?

Ja, een van de grote problemen bij het inventariseren en vervolgens managen van vergunningen betreft de compleetheit van de vergunningeninventarisatie en de bevoegdheid van de vergunningenmanager. Dat is uitermate belangrijk om risico's af te dekken, maar als je ad hoc werkt mis je heel makkelijk allerlei onderdelen en aspecten. Daardoor loop je dus per definitie risico's in je project en is de kans op faalkosten levensgroot. Daarnaast gaat veel mis omdat de vergunningenmanager binnen projecten geen bevoegdheden heeft en veel vergunningprocedures vertragen of mislopen. Ook zie je nooit een goed uitgewerkte strategie waarmee veel tijd kan worden gewonnen. Dat is dus precies wat we met dit boek proberen te bereiken. Door het zo ontzettend te structureren lijkt het misschien makkelijk, maar schijn bedriegt en dat laten de faalkosten ook zien.

Waar denk je dan concreet aan?

Heel simpel: op het moment dat je een vergunning mist, staat het werk noodgedwongen stil. Dan gaan aannemers allerlei eisen en bedragen bij je neerleggen omdat ze in die tijd een andere klus hadden kunnen doen. Dan komt er dus ineens van alles op je af, terwijl je je handen al vol hebt aan het alsnog regelen van de benodigde vergunning. Nog erger: als je het niet doorhebt en handhaving op je

dak krijgt. Dan weet je zeker dat het geld kost. Er wordt bijvoorbeeld nog wel eens vergeten een geluidsontheffing aan te vragen, maar een heimachine kost 3.000 euro per dag. Als je een goede band hebt met de gemeente lukt het je misschien wel om dat heel snel te regelen, binnen 5 dagen, maar dan ben je wel nog steeds 15.000 euro verder. En vaak is het nog niet zomaar te regelen en zijn de faalkosten vele malen hoger dan een goede vergunningeninventarisatie ooit zal kosten.

Jij hebt ook wel eens gezegd ‘Wij zorgen dat de bouw 1.000 jaar sneller werkt’, toch?

Wel eens? Dit was de lijfspreuk en doelstelling van Het Vergunningenhuis! Die 1.000 jaar is ook gebaseerd op ons onderzoek naar vergunningen in Nederland. Er worden zo’n 150.000 vergunningaanvragen per jaar ingediend, waarvan er zo’n 30.000 kritisch zijn voor de planning van een project. In een project wordt bij gebrek aan goede juridische kennis in 70 procent van de gevallen een onvolledige vergunningaanvraag gedaan. Bijna automatisch leidt dit tot een verzoek tot aanvulling van de aanvraagdocumenten. In de vergunningprocedure komt dit neer op een vertraging van 3 à 4 maanden. Een complete aanvraag kan de bouw dus 3 à 4 maanden ‘versnellen’. Het doel van Het Vergunningenhuis was om 4.000 vergunningaanvragen per jaar uit te voeren. Door deze aanvragen kwalitatief goed en compleet uit te voeren, kan er dus 12.000 maanden tijdwinst worden geboekt. Oftewel, 1.000 jaar.

Eerste handboek vergunningenmanagement



Met een goede vergunningeninventarisatie zijn alle vergunningproblemen te voorkomen?

Was het maar zo. Vooral bij de kleine en juist mega-grote projecten sta je wat meer op afstand, waardoor er dan toch ineens iemand komt met: ‘We gaan morgen heien.’ Dat kan voor een deel ondergaan worden door een goede vergunningeninventarisatie. Maar je hebt dus ook heel goede interne communicatie nodig om dit soort verrassingen te voorkomen. Je hebt een goede relatie met je vergunningverleners nodig en bij grotere projecten genoeg bevoegdheden binnen de organisatie. Dan kun je desnoods de planning omgooien om de kosten nog een beetje binnen de perken te houden.

Hoe groot zijn de vergunningproblemen in verhouding tot andere bouwproblemen?

Een bouwproject is verschrikkelijk complex. Daar komen natuurlijk ook heel veel inkoop- en technische ontwerpbeslissingen bij kijken. Vergunningproblemen zijn dus niet de belangrijkste problemen. Vergunningproblemen zijn verantwoordelijk voor zo’n 8 tot 10 procent van de totale faalkosten in de bouwwereld. Zo’n 90 procent is dus aan andere dingen te wijten. Maar alles bij elkaar komt die 10 procent wel neer op zo’n 300 à 400 miljoen euro per jaar.

Vergunningen in projecten

Projectgericht vergunningenmanagement

Jaarlijks 300 à 400 miljoen euro aan faalkosten in de bouw door vergunningproblemen? Dat kan anders! Daarom werken Ferry van de Coevering van Het Vergunningenhuis en Jola van Dijk van Permiso de methode 'projectgericht vergunningenmanagement' uit in drie handboeken vergunningenmanagement. 'Vergunningen in projecten' is het eerste deel van dit drieluik. In dit boek wordt vergunningenmanagement benaderd vanuit een helicopterview. Er wordt uitgebreid ingegaan op wat een vergunningenmanager doet en wat vergunningenmanagement precies inhoudt. Wat is de functie binnen een project(team)? Welke risico's worden hiermee op welke manier beperkt? En welke taken, netwerken en instrumenten horen daarbij?



FERRY VAN DE COEVERING
HET VERGUNNINGENHUIS

Het eerste naslagwerk vergunningenmanagement



Iedereen weet wel ongeveer hoe een vergunningprocedure werkt, waardoor veel vergunningen op gevoel en ad hoc worden aangevraagd. Voor het afdekken van risico's en het voorkomen van faalkosten is het echter essentieel om systematisch te werken, met de juiste bevoegdheden en middelen. Met dit boek wordt die benodigde structuur voor het eerst volledig aangelegd, zodat alle activiteiten netjes een eigen plek krijgen en de dwarsverbanden duidelijk worden. Dit boek is bedoeld voor vergunningenmanagers (in spe) en mensen die regelmatig een vergunning aanvragen, maar ook voor alle mensen die met vergunningenmanagers samenwerken.



JOLA VAN DIJK
PERMISO



Over Permiso

Bij Permiso kun je terecht voor alles wat met vergunningen te maken heeft. Zelf (nog beter) leren vergunningen te managen? Of juist ontzorgd worden wat betreft de vergunningen voor jouw project? Bij ons kan het allemaal. En we werken uiteraard altijd vanuit de methode 'projectgericht vergunningenmanagement'. Wil je op de hoogte blijven? Ga naar permiso.nl/nieuws, volg ons via social media of schrijf je in voor onze nieuwsbrief.

www.permiso.nl



ISBN 978-90-831186-4-2



9 789083 118642 >