



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Uitvoering Wet Ruimtelijke Ordening en afhandeling bouwaanvragen

Groningen, januari 2008

Pro Facto BV
Rijksuniversiteit Groningen
Oude Boteringestraat 17a
9712 CG Groningen
www.pro-facto.nl

RuG

Inhoud

Samenvatting en leeswijzer	i
1. Inleiding	1
2. Normenkader	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Normen	3
2.2.1 Algemene wet bestuursrecht	3
2.2.2 Woningwet	3
2.2.3 Beslistermijnen bouwvergunningen	5
2.2.4 Vrijstellingen	5
2.2.5 Bestemmingsplannen	6
2.2.6 Verbeterpunten NovioConsult	6
2.3 Verantwoordelijkheden	7
2.4 Conclusie	10
3. Afhandeling bouwaanvragen	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Aantallen	11
3.3 Formatie	14
3.4 Werkwijze	16
3.5 Analyse	18
4. Vrijstellingen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Aantallen	21
4.3 Formatie	22
4.4 Werkwijze	23
4.5 Analyse	25
5. Actualisering van bestemmingsplannen	27
5.1 Aantallen	27
5.2 Werkwijze	27
5.3 Analyse	29
6. Conclusies m.b.t. de doeltreffendheid	31
7. Conclusies m.b.t. de doelmatigheid	37
7.1 Inleiding	37
7.2 Kosten en capaciteit	37
7.2.1 Afhandeling bouwaanvragen	37
7.2.2 Vrijstellingen	38
7.2.3 Actualisatie bestemmingsplannen	38
7.3 Doorlooptijden, aantallen en termijnen (proces)	39

Samenvatting en leeswijzer

Pro Facto heeft in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Dantumadeel de volgende onderzoeksvraag onderzocht:

In welke mate zijn beleid en uitvoering door de gemeente Dantumadeel op het gebied van de WRO en de afhandeling van bouwaanvragen doeltreffend en doelmatig te noemen?

Op grond van documentstudie en interviews is een normenkader opgesteld op basis waarvan de doeltreffendheid is onderzocht. Deze normen waren:

1. tijdig afdoen van bouwaanvragen
2. actualisatie van bestemmingsplannen per 1 januari 2008
3. realiseren van een directe sturing;
4. realiseren van een sluitende beleidscyclus (met inbegrip van het opstellen van een vrijstellingenbeleid);
5. vastleggen van werkprocessen;
6. capaciteitsuitbreiding.

Het normenkader is uitgewerkt in hoofdstuk 2. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn achtereenvolgens de afhandeling van bouwaanvragen, de afhandeling van vrijstellingsverzoeken en de actualisering van bestemmingsplannen beschreven. Daarbij wordt telkens aandacht besteed aan de formatie, aantallen aanvragen, de gehanteerde werkwijze en de belangrijkste momenten die zich hebben voorgedaan.

In hoofdstuk 6 wordt de doeltreffendheid beoordeeld aan de hand van de hiervoor genoemde normen. De doeltreffendheid van de doelen 1 en 5 is beoordeeld als laag, die van 3, 4 en 6 als matig en die van 2 als hoog. De doeltreffendheid blijkt af te hangen van factoren als beschikbare ambtelijke capaciteit, de prioriteit voor het doel bij de verschillende actoren en de sturing door het management.

Ook de doelmatigheid van bepaalde processen is van invloed op de doeltreffendheid. Deze doelmatigheid wordt in hoofdstuk 7 beoordeeld. Wat betreft de kosten en capaciteit is de doelmatigheid bij de afhandeling van bouwaanvragen laag, maar hoog bij de afhandeling van vrijstellingsverzoeken en de actualisatie van bestemmingsplannen. De doelmatigheid van de werkwijze en processen is matig.

Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met een zestal aanbevelingen. Deze richten zich vooral op het verbeteren van de doelmatigheid. Het effect hiervan zal zijn dat ook de doeltreffendheid verbetert. De zes aanbevelingen luiden als volgt:

1. Investeer in klantgerichtheid.
2. Intensiveer de interne afstemming tussen de eenheden Handhaving, Vergunningen en Ruimtelijke Ordening in concrete gevallen.
3. Formuleer beleid voor de afhandeling van (principe)verzoeken tot vrijstelling ex artikel 19 lid 1 of 2 WRO. Zolang een dergelijk beleid ontbreekt dan wel voor situaties waarin het beleid niet in een concrete situatie voorziet, is een gestructureerd overleg wenselijk van vrijstellingsambtenaren met de portefeuillehouder.
4. Beschrijf en stroomlijn de werkprocessen. Leg daarbij de verantwoordelijkheid voor de tijdige aflevering van producten neer bij de coördinator Vergunning voor bouwvergunningen (incl. alle benodigde vrijstellingen en ontheffingen) en bij de coördinator Handhaving voor tijdige besluitvorming over handhavingsbesluiten (incl. beantwoording legalisatievraag).
5. Programmeer beleid. Anticipeer op de personele consequenties van nieuw of aangepast beleid en van autonome ontwikkelingen en onderneem naar aanleiding hiervan tijdig actie.
6. Wijs in het kader van handhavingsacties overtreders niet op de mogelijkheid een principeverzoek om vrijstelling in te dienen, maar beantwoord de legalisatievraag in eerste instantie intern (en voorlopig). In de motivering van het handhavingsbesluit kan er – evt. mede naar aanleiding van een ingediende zienswijze – nader op in worden gegaan.

1. Inleiding

In 2004 heeft de VROM-inspectie de uitvoering van de VROM-taken in de gemeente Dantumadeel doorgelicht (ijkjaar 2003). De uitkomsten waren negatief. Uit de doorlichting van de VROM-inspectie komen 13 verbeterpunten (direct gerelateerd aan de uitvoering van wettelijke taken) en 23 aanbevelingen (ter ondersteuning van de uitvoering van wettelijke taken) naar voren. De meeste hiervan hadden betrekking op handhaving.

Door de Rekenkamercommissie van de gemeente Dantumadeel is Pro Facto opdracht verleend onderzoek uit te voeren naar een specifiek onderdeel van de door de VROM-inspectie gesignaleerde problemen met betrekking tot de afhandeling van bouwaanvragen en de uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening en de bijbehorende procedures en processen. Daarbij kan gedacht worden aan vrijstellingsbesluiten (op basis van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)) en de totstandkoming en actualisatie van bestemmingsplannen. Het onderzoek heeft nadrukkelijk geen betrekking op toezicht en handhaving.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate zijn beleid en uitvoering door de gemeente Dantumadeel op het gebied van de WRO en de afhandeling van bouwaanvragen doeltreffend en doelmatig te noemen?

Bij doeltreffendheid gaat het om de relatie tussen enerzijds een politiek-bestuurlijk doel en anderzijds de daadwerkelijke realisatie ervan. Oftewel: worden de gestelde doelen gerealiseerd? Bij doelmatigheid gaat het om de relatie tussen de ingezette middelen (personeel, financieel) en de geleverde prestaties en/of de effecten ervan.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- documentstudie (nota's, verslagen, rapporten, beschikbare benchmarks, etc.)
- interviews met de volgende personen:
 - beide wethouders;
 - gemeentesecretaris;
 - manager productgroep Gemeentelijke Ontwikkeling;
 - interimmanager productgroep Gemeentelijke Ontwikkeling;
 - coördinator Vergunningen;
 - beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening (taakveld onder meer bestemmingsplanning);
 - twee juridische medewerkers (taakveld onder meer art. 19-vrijstellingen);

- bijeenkomst met fractiespecialisten van de gemeenteraad;
- beperkte benchmark met twee vergelijkbare andere gemeenten.

2. Normenkader

2.1 Inleiding

De procedurele normen die voor de behandeling van aanvragen gelden, zijn deels neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), deels in de WRO en de Woningwet (Ww). De Awb vormt in beginsel het kader voor al het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. De materiële normen staan met name in bijzondere wetten. Ook expliciete beleidsdoelen worden in dit hoofdstuk beschreven.

2.2 Normen

2.2.1 Algemene wet bestuursrecht

In de Awb is een groot aantal normen voor het handelen van bestuursorganen neergelegd. De artikelen 3:10 t/m 3:18 gaan over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (verder: uov) en geven regels over de wijze waarop de voorbereiding van bepaalde besluiten dient te geschieden. Op aanvragen voor een vrijstelling is veelal de uov van toepassing (alleen voor de artikel 15-vrijstelling doorgaans niet). In de uov zijn regels opgenomen over onder meer de wijze waarop stukken ter inzage gelegd moeten worden (art. 3:11), de manier waarop zienswijzen ingediend kunnen worden (art. 3:15) en de beslistermijnen voor een besluit op aanvraag: zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag (art. 3:18).

Op een aanvraag moet worden besloten binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn (art. 4:13 Awb). Wanneer een dergelijke termijn ontbreekt, moet de beslissing genomen worden binnen een redelijke termijn. Die redelijke termijn is in elk geval verstreken indien binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen besluit is genomen of een kennisgeving ex art. 4:14 Awb is gegeven. Wanneer het bestuursorgaan er niet in slaagt om binnen een redelijke termijn een besluit te nemen, dan kan op grond van art. 4:14 Awb de termijn worden verlengd. Voor aanvragen voor een bouwvergunning gelden de beslistermijnen van de Woningwet (zie 2.2.3). Voor vrijstellingen gelden termijnen uit de WRO (art. 19a) en uit de Awb (uov).

2.2.2 Woningwet

De Ww heeft betrekking op gebouwen, andere bouwwerken, open erven en terreinen. De wet bevat voorschriften die gegeven zijn vanuit het oogpunt van welstand, veiligheid en gezondheid. De Woningwet legt gemeenteraden de verplichting op om een bouwverordening vast te stellen. In artikel 8 Ww

is vastgelegd wat in de bouwverordening moet worden geregeld. Burgemeester en wethouders (B&W) kunnen van voorschriften uit de bouwverordening ontheffing verlenen, indien dit in de bouwverordening bepaald is (art. 11 lid 1 Ww).

In de Ww is tevens een relatie gelegd met de WRO. Een bouwvergunning kan alleen verleend worden, indien het bouwplan in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan. Ingeval van strijdigheid kan vrijstelling van het bestemmingsplan worden verleend door middel van de vrijstellingsmogelijkheden uit de artikelen 15, 17 of 19 van de WRO.

Voor het bouwen is een vergunning vereist van B&W, de bouwvergunning (art. 40 Ww). In art. 43 Ww is geregeld in welke gevallen geen bouwvergunning nodig is. Hiervoor is het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken van belang. B&W zijn verplicht om van de aanvraag voor de bouwvergunning kennis te geven (art. 41 Ww). In art. 44 en 44 a Ww zijn de limitatieve gronden gegeven waarop een bouwvergunning geweigerd moet (art. 44) dan wel kan (art. 44a) worden:

- het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan;
- het bouwplan is in strijd met het Bouwbesluit 2003;
- het bouwen voldoet niet aan de bouwverordening;
- het bouwplan is in strijd met redelijke eisen van welstand;
- voor het bouwen is een provinciale of gemeentelijke monumentenvergunning vereist en deze is niet verleend;
- de aanvraag moet worden geweigerd op grond van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur.

De aanvraag wordt aangehouden wanneer er geen grond is deze te weigeren, maar er op grond van andere regelingen nog belemmeringen bestaan. Belemmeringen kunnen o.a. in de volgende situaties bestaan:

- voor het gebied waarbinnen het bouwwerk wordt uitgevoerd is op grond van de WRO een voorbereidingsbesluit genomen of een bestemmingsplan in procedure is (art. 50);
- de aanvraag betreft een bouwwerk dat behoort tot een beschermd stads- of dorpsgezicht in de zin van de monumentenwet 1988 (art. 51);
- het bouwen is tevens aangemerkt als het oprichten of veranderen van een inrichting in de zin van artikel 8.1 van de Wet Milieubeheer¹ (art. 52); Voor deze situatie is in dit artikel een afstemmingsregeling getroffen;
- ingeval van ernstig verontreinigde bodem (artikel 52a);
- indien een vergunning op grond van de Monumentenwet is vereist (art. 54).

1. Of art. 15 onderdeel b van de Kernenergiewet.

2.2.3 Beslistermijnen bouwvergunningen

In artikel 46 Ww zijn de beslistermijnen voor B&W neergelegd:

- voor een lichte bouwvergunning is die termijn binnen 6 weken na ontvangst van de aanvraag;
- voor een reguliere bouwvergunning is de termijn 12 weken na aanvraag; en
- voor een reguliere bouwvergunning, waarop in twee fasen wordt beslist is de termijn na ontvangst van de aanvraag voor beide fasen 6 weken.

De beslistermijn voor een aanvraag van een reguliere bouwvergunning en van beide termijnen van een gefaseerde bouwvergunning, kan met 6 weken worden verlengd (art. 46 lid 2 Ww). Wanneer niet binnen de termijn wordt beslist is de bouwvergunning van rechtswege verleend. Een uitzondering hierop geldt voor die gevallen waarin voor de verlening van de bouwvergunning een vrijstelling van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Deze bouwvergunningen komen niet van rechtswege tot stand, indien B&W te laat op de aanvraag beslissen. In artikel 49 Ww zijn afwijkende beslistermijnen opgenomen voor de gevallen waarin vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist.

De gemeente heeft voor de afhandeling van bouwaanvragen geen eigen (strengere) normen vastgesteld.

2.2.4 Vrijstellingen

Bouwaanvragen in strijd met het bestemmingsplan kunnen via een vrijstellingsprocedures ingevolge de WRO toch verleend worden. Voor grote projecten ligt de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen bij de gemeenteraad (art. 19, lid 1), in de overige gevallen bij B&W. De binnenplanse vrijstelling is geregeld in artikel 15 WRO, de tijdelijke vrijstelling in artikel 17 en 18 WRO en de vrijstelling voor projecten en andere categorieën in artikel 19 e.v. WRO. Indien sprake is van een oud bestemmingsplan (zie art. 33 WRO) kan de verlening van een art. 19, lid 1-vrijstelling alleen via de figuur van het voorbereidingsbesluit (art. 21 WRO) door de gemeenteraad mogelijk gemaakt worden.

In de wet is niet geformuleerd wanneer de gemeente wel of niet zal meewerken aan een verzoek om vrijstelling. Er is derhalve ruimte voor eigen gemeentelijk beleid. In de *Programmabegroting 2006-2009* van de gemeente Dantumadeel is onder 10.9 aangegeven dat de gemeente een vrijstellingsbeleid zal opstellen waarin wordt aangegeven wanneer wel en niet wordt meegewerkt aan een verzoek om vrijstelling.

2.2.5 Bestemmingsplannen

In artikel 25 WRO is bepaald dat de gemeenteraad voor het gebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan vaststelt. Voor het gebied binnen de bebouwde kom *kan* de raad een bestemmingsplan vaststellen. Op grond van artikel 33 WRO dient een bestemmingsplan eens in de tien jaar herzien te worden. Het doel van deze bepaling is dat bestemmingsplannen bij de tijd blijven. Burgers die een bouwaanvraag indienen weten welke bestemming rust op de gronden of gebouwen waarvoor ze een bouwaanvraag indienen en kunnen daarmee in hun aanvraag rekening houden. Actuele bestemmingsplannen kunnen voorkómen dat voor een bouwaanvraag een vrijstellingsprocedure moet worden gevolgd, omdat het bestemmingsplan hiervoor reeds ruimte biedt. Daarmee wordt voor burgers de rechtszekerheid gediend. Verwacht mag worden dat hun bouwaanvragen minder vaak in strijd met het bestemmingsplan zijn.

In de vigerende WRO is geen directe sanctie opgenomen, indien bestemmingsplannen niet actueel zijn. In de nieuwe Wro zal dat wel het geval zijn. Eén van de nieuwe bepalingen in deze wet is dat gemeenten geen leges mogen heffen indien voor het bouwplan een bestemmingsplan van toepassing is dat ouder is dan tien jaar. De nieuwe Wro zou aanvankelijk op 1 januari 2008 ingevoerd worden. Inmiddels is de invoering van de nieuwe Wro uitgesteld tot op z'n vroegst 1 juli 2008. Bovendien is er op grond van de Invoeringswet voor de toepassing van het hier bedoelde sanctiemiddel een overgangperiode van vijf jaar ingesteld. De gemeenteraad heeft evenwel besloten dat de bestemmingsplannen per 1 januari 2008 moeten zijn geactualiseerd (dat wil zeggen: inspraakgereed). Dat beschouwen we derhalve als norm.

2.2.6 Verbeterpunten NovioConsult

In 2004 heeft de VROM-inspectie bij de gemeente Dantumadeel een grote achterstand vastgesteld bij de vergunningverlening en handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening. Naar aanleiding hiervan is in 2005 door NovioConsult een verbeterplan opgesteld. Dit verbeterplan bevatte voor wat betreft het onderwerp van dit onderzoek vier speerpunten:

1. Realiseren van directe sturing. Deze sturing is noodzakelijk om te borgen dat de verbeteracties worden uitgevoerd. Daarnaast moet de sturing gericht zijn op werkplanning en –voorraad, voortgangsbewaking, procedures, etc.
2. Realiseren van een sluitende beleidscyclus. Een goed functionerende beleidscyclus betekent dat voor VROM-taken beleid aanwezig is, de uitvoering wordt geprogrammeerd, gemonitord en geëvalueerd.

3. Vastleggen van werkprocessen (definiëren relevante primaire werkprocessen, per proces beschrijven van de huidige en gewenste werkwijze)
4. Realiseren van de benodigde capaciteitsuitbreiding.

De aanbevelingen zijn overgenomen door B&W en voor kennisgeving aangenomen door de gemeenteraad. Daarom maken ze deel uit van het normenkader.

2.3 Verantwoordelijkheden

Bij de beschrijving van een norm hoort ook een antwoord op de vraag, wie er verantwoordelijk voor is dat aan de norm voldaan wordt. Met inachtneming van het gegeven dat uiteindelijk altijd een bestuursorgaan eindverantwoordelijk is, kan ten aanzien van het normenkader een onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Uiteraard dragen de gemeenteraad en het college bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de hen wettelijk gegeven bevoegdheden. . Met deze bevoegdheden kan via delegatie of mandaat “geschoven” worden.

De raad kan zijn bevoegdheid (incl. de verantwoordelijkheid) via een delegatiebesluit aan het college overdragen en heeft van deze mogelijkheid ook gebruik gemaakt. Kwijt het college zich niet goed van de aan hem gedelegeerde taak, dan zal de gemeenteraad de delegatie ongedaan kunnen (wellicht moeten) maken. De gedelegeerde bevoegdheden zijn vermeld in een overzicht (niet bijgevoegd).

Door een mandaatbesluit kan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voorts een ander accent gekregen hebben, doordat bij een dergelijk besluit de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid opgedragen is aan een ambtenaar, waarbij de verantwoordelijkheid blijft bij het mandaterende bestuursorgaan. De verantwoordelijkheid wordt in dat geval dus meer op afstand gedragen (maar wordt daar niet minder door).

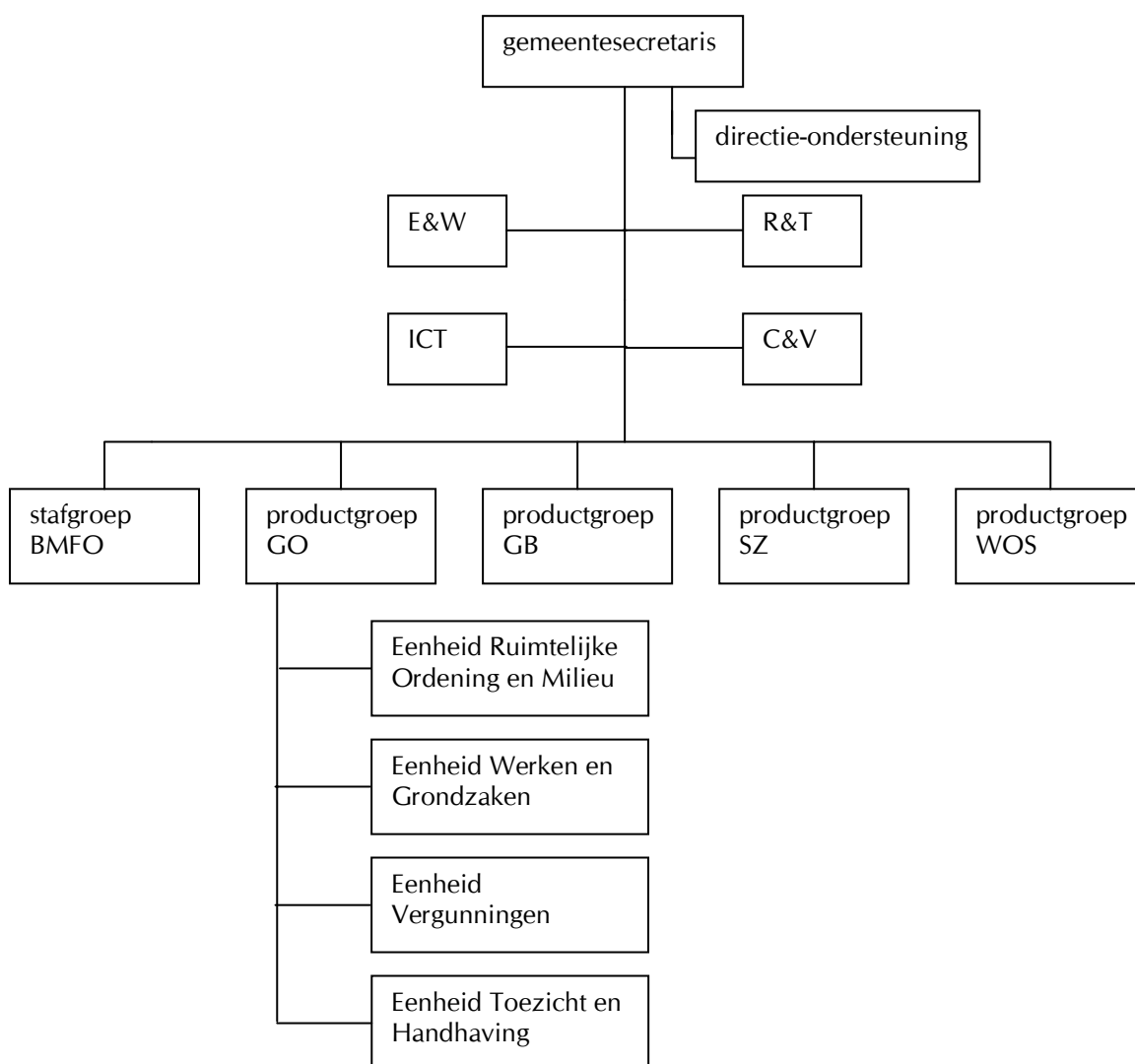
Het college heeft zijn bevoegdheden met betrekking tot bouwvergunningen en vrijstellingen grotendeels gemandateerd, zo blijkt het *Mandaatbesluit gemeente Dantumadeel*. Het mandaat omvat zowel de afdoening als de ondertekening. In het algemene Mandaatbesluit zijn de gemandateerde bevoegdheden voor de gehele organisatie vermeld en zijn richtlijnen en beperkingen opgenomen. Het Mandaatbesluit wordt jaarlijks aangepast. In de jaren 2005, 2006 en 2007 was de mandatering nagenoeg gelijk met dien verstande dat sinds 1 januari 2007 in een aantal gevallen een verschuiving heeft plaats gehad van mandatering aan de coördinator Ruimtelijke Ordening en

Milieu (ROM) naar de coördinator Vergunningen. Lag het zwaartepunt voorheen bij de coördinator ROM, thans ligt dat bij de coördinator Vergunningen.

In het onderstaande is aangegeven in hoeverre sprake is van delegatie dan wel mandaat.

Ambtelijke verantwoordelijkheid

Ambtelijk is sprake van getrapte verantwoordelijkheid (gemeentesecretaris, manager van de productgroep Gemeentelijke Ontwikkeling (GO), gemandateerde ambtenaar (doorgaans een coördinator), behandelend ambtenaar). Voor een goed beeld van de organisatie geven we hierna het organogram van de ambtelijke organisatie weer. Alleen de eenheden van de productgroep GO zijn weergegeven. De andere productgroepen hebben alle ook drie tot vier eenheden, maar deze zijn in het kader van dit onderzoek niet relevant.



De eindverantwoordelijkheid ligt bij de gemeentesecretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie. Hij is ten opzichte van het college verantwoordelijk voor het goed functioneren van het ambtelijke apparaat en dient er uit dien hoofde borg voor te staan dat producten (zoals bestemmingsplannen, bouwvergunningen en vrijstellingen) tijdig en van goede kwaliteit geleverd worden. Het college heeft in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris opgesteld. Het college is op grond van artikel 102 van de Gemeentewet bestuurlijk verantwoordelijk voor het goed functioneren van de gemeentesecretaris

Voor iedere ambtenaar geldt dat hij een functie bekleedt waarvoor een functiebeschrijving is opgesteld. In deze functiebeschrijving zijn de bij de functie behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedefinieerd. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van individuele ambtenaren kunnen op uitvoerend niveau verreichend zijn (integraal management, budgethouderschap, mandaat).

Een centrale rol voor de uitvoering van de Ww en de WRO is weggelegd voor de manager van de productgroep Gemeentelijke Ontwikkeling. De directe zorg ligt in individuele gevallen weliswaar gezamenlijk bij de gemandateerde ambtenaar en de behandelende ambtenaar, maar in algemene zin is de manager als leidinggevende en als verantwoordelijke voor de producten van zijn productgroep als eerste verantwoordelijk en aanspreekbaar.

Algemene wet bestuursrecht, Woningwet en beslistermijnen bouwvergunningen

De normen zoals beschreven onder 2.2.1. zijn vooral van procedurele aard. Naar buiten toe is het college er voor verantwoordelijk dat aan deze normen voldaan wordt (bestuurlijke verantwoordelijkheid). Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor de termijnen en de besluitvorming omtrent de verlening van een bouwvergunning. Het college heeft zijn bevoegdheid om in individuele gevallen te besluiten grotendeels gemandateerd (aan de coördinator Vergunningen). De manager van de productgroep GO draagt in algemene zin de ambtelijke verantwoordelijkheid.

Vrijstellingen

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming omtrent vrijstellingen ingevolge de WRO ligt grotendeels bij het college. In volle omvang geldt dit voor de vrijstellingen ex artikel 15 (binnenplasse), de vrijstellingen ex artikel 17 (tijdelijke) en de artikel 19, leden 2 en 3-vrijstellingen.

Voor de vrijstelling ex artikel 19, lid 1, is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid. Op grond van de WRO is de gemeenteraad bevoegd. Hij heeft deze bevoegdheid d.d. 21 december 1999 gedelegeerd aan het college met dien verstande dat de raad de bevoegdheid in individuele gevallen aan zich ge-

houden heeft, indien 1/5 van de raad dit aangegeven heeft of indien zienswijzen zijn ingediend.

Het college heeft zijn bevoegdheid om in individuele gevallen te besluiten grotendeels gemandateerd (afhankelijk van de soort vrijstelling aan de Coördinator Vergunningen dan wel de Coördinator Ruimtelijke Ordening en Milieu). De bevoegdheid inzake de verlening van artikel 19, lid 1-vrijstelling is niet gemandateerd. De mandatering laat onverlet dat de manager van de productgroep GO in algemene zin de ambtelijke verantwoordelijkheid draagt. Ter zijde wordt opgemerkt dat opvallend is dat de bevoegdheid omtrent de verlening van ontheffingen in het kader van het Bouwbesluit en de Bouwverordening niet expliciet is gemandateerd.

Het bovenstaande brengt met zich mee dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van vrijstellingenbeleid berust bij het college behoudens als het gaat om beleid in het kader van artikel 19, lid 1. In dat laatste geval zal er vanuit gegaan moeten worden dat de verantwoordelijkheid – gezien de niet volledige delegatie – ligt bij de raad.

Bestemmingsplannen

De gemeenteraad is bestuurlijk verantwoordelijk voor de vaststelling van bestemmingsplannen. Hij is ook verantwoordelijk voor de tijdige herziening (actualisering) van bestemmingsplannen (eens in de tien jaar; artikel 33 WRO). Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken is de raad afhankelijk van het college dat - ter voorbereiding van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad - verantwoordelijk is voor het ontwerpen van een bestemmingsplan.

Mandaat is niet aan de orde (behoudens onder voorwaarden de vaststelling van een wijzigingsplan als bedoeld in artikel 11 WRO). Ambtelijk ligt de verantwoordelijkheid bij de manager van de productgroep GO.

2.4 Conclusie

Uit het voorgaande distilleren we de volgende punten als centrale doelen en normen voor het rekenkameronderzoek:

1. tijdig afdoen van bouwaanvragen
2. actualisatie van bestemmingsplannen per 1 januari 2008
3. realiseren van een directe sturing;
4. realiseren van een sluitende beleidscyclus (met inbegrip van het opstellen van een vrijstellingenbeleid);
5. vastleggen van werkprocessen;
6. capaciteitsuitbreiding.

3. Afhandeling bouwaanvragen

3.1 Inleiding

Aanvragen voor 'gewone' bouwvergunningen worden afgedaan door de eenheid Vergunningen. Voor de bouwaanvragen waar ook een verzoek om vrijstelling in het geding is, is er een werkverdeling met de eenheid Ruimtelijke ordening & Milieu (ROM). De eenheid Vergunningen is verantwoordelijk voor de afhandeling van vrijstellingsbesluit ex. artikel 15, 17 en 19 lid 3. Vrijstellingsprocedures ex. artikel 19 lid 1 en 2 worden afgehandeld door de eenheid Ruimtelijke ordening & milieu.

3.2 Aantallen

Bouwaanvragen

Het aantal aanvragen van bouwvergunningen laat de afgelopen jaren een duidelijke stijging zien (tabel 3.1).

Tabel 3.1: Aantallen bouwaanvragen per jaar

2004	2005	2006	2007 (t/m juni)
467	507	578	295

Deze stijging wordt door respondenten vooral verklaard door de aantrekkelijke economie in een gemeente met relatief veel (vrijstaande) koopwoningen. Mensen krijgen meer geld te besteden en geven dat onder meer uit aan (de verbouw van) hun huis. Een andere verklaring is dat het handhavingsbeleid de afgelopen jaren geïntensiveerd is, onder meer naar aanleiding van de VROM-rapportage. Als gevolg hiervan zijn er meer illegale bouwwerken geconstateerd. Door het alsnog indienen van een bouwaanvraag konden deze vaak gelegaliseerd worden. Dit leverde derhalve extra bouwaanvragen op. De stijging van het aantal legalisatieverzoeken is weergegeven in de tabel 3.2.

Tabel 3.2: aantal legalisatieverzoeken per jaar

2003	18
2004	24
2005	44
2006	68
2007	nog niet bekend

Ontvankelijkheid

Van de bouwaanvragen is 31% (2006) resp. 27% (eerste helft 2007) direct ontvankelijk (d.w.z. dat de bouwaanvraag voldoet aan de formele eisen om inhoudelijk te kunnen worden beoordeeld). Daarbij zijn volgens respondenten geen grote verschillen tussen zgn. one shotters (bedrijven of personen die slechts zelden een aanvraag indienen) en repeat players (frequente aanvragers). Een niet-ontvankelijke bouwaanvraag zorgt voor extra werk bij de afhandeling, omdat dezelfde aanvragen meerdere keren moeten worden beoordeeld en de aanvrager duidelijk moet worden gemaakt waarom de aanvraag niet-ontvankelijk is. Door sommige medewerkers wordt het hoge aantal niet-ontvankelijke aanvragen geweten aan gemakzucht bij de repeat players en onwetendheid bij de one shotters. Overigens gaat men sinds de zomer van 2007 wat soepeler om met de indieningsvereisten, teneinde de achterstanden sneller weg te werken. Met name op foto's en situatietekeningen is minder de nadruk komen te liggen bij het beoordeling van bouwaanvraag op compleetheid. Dit heeft er volgens een respondent toe geleid dat een hoger percentage plannen direct ontvankelijk was.

In 2005 heeft onderzoeksbureau Zenc een landelijke benchmark onder 28 gemeenten uitgevoerd over bouw- en woningtoezicht. De gegevens hiervan en van onze eigen inventarisatie bij twee vergelijkbare gemeenten als Dantumadeel staan in de volgende tabel.

Tabel 3.3: Percentage direct-ontvankelijke bouwaanvragen vergeleken

Benchmark Zenc totaal	53%
Benchmark Zenc, gemeenten < 40.000 inwoners	62%
Gemeente Dantumadeel	2006: 31% 1 ^e helft 2007: 27%
Gemeente A	2006 en 2007: ± 60%
Gemeente B	2006: 10% 1 ^e helft 2007: 15%

In de gemeente Dantumadeel zijn derhalve relatief weinig bouwaanvragen direct ontvankelijk.

Er kunnen twee vragen worden gesteld bij het lage percentage direct-ontvankelijke bouwaanvragen: doet de gemeente er voldoende aan om het aantal direct-ontvankelijke aanvragen te verhogen en worden aanvragen terecht in deze mate niet-ontvankelijk verklaard? Uiteraard is ook denkbaar dat de ontvankelijkheidstoets in Dantumadeel juist heel zorgvuldig en conform de wet gebeurt. Om dat te kunnen vaststellen, is dossieranalyse noodzakelijk. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Vastgesteld kan echter worden dat de gemeente geen inspanningen verricht om het aantal direct ontvankelijke bouwaanvragen te vergroten. Er wordt bijvoorbeeld geen voorlichting gegeven over de aan te leveren gegevens bij een bouwaanvraag.

Met dit laatste aspect wordt de klantgerichtheid door de eenheid Vergunningen aangestipt. Bij diverse geïnterviewden, waaronder raadsleden, bestaat (deels uit eigen ervaring) de stellige indruk dat er bij de afhandeling van bouwaanvragen een starre en weinig klantgerichte houding bestaat. Dergelijke signalen bereiken de gemeente ook vanuit het bedrijfsleven. Bij sommige medewerkers bestaat de indruk dat er door de komst van tijdelijke medewerkers een probleemzoekende in plaats van oplossings- en klantgerichte houding ontstaat. Of deze percepties overeenkomen met de werkelijkheid c.q. door relatief veel aanvragers zo worden ervaren, kan hier niet worden onderbouwd. Wel kan worden vastgesteld dat de afgelopen jaren geen trainingen klantgerichtheid zijn gevolgd. Ook de fysieke balie maakt geen klantgerichte indruk, zo stellen wij zelf vast.

Van rechtswege verleende vergunningen

Indien aanvragen niet binnen de wettelijke beslistermijnen worden afgehandeld, worden ze van rechtswege verleend. In 2006 zijn 15 bouwvergunningen (= 3%) van rechtswege verleend, alle in de laatste maanden. In de eerste helft van 2007 ging het om 66 gevallen (22% van het totale aantal aanvragen in die periode). Ongeveer eenderde daarvan had betrekking op lichte bouw-aanvragen (waarvoor een kortere termijn geldt).

In maart 2006 heeft Pro Facto in samenwerking met de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen een landelijke benchmark onder 39 gemeenten over juridische dienstverlening uitgevoerd, in opdracht van het weekblad *Binnenlands Bestuur*.² Daaruit bleek dat van de 39 gemeenten die aan het onderzoek meededen, 31% niet alle aanvragen voor reguliere bouwvergunningen binnen de wettelijke termijn wist af te handelen. Het percentage overschrijdingen op het totale aantal aanvragen in die gemeenten loopt uiteen van 1 tot 30.

In het kader van dit onderzoek is een aantal kengetallen van de gemeente Dantumadeel vergeleken met die van een tweetal gelijksoortige Friese gemeenten. We noemen ze A en B. Het (relatieve) aantal van rechtswege verleende vergunningen is in tabel 3.4 weergegeven.

Tabel 3.4: aantal van rechtswege verleende vergunningen vergeleken met twee andere Friese gemeenten

	2006	1 ^e helft 2007
Dantumadeel	15 (3%)	66 (22%)
Gemeente A	max. 10 (1%)	max. 5 (1%)
Gemeente B	13 (3%)	4 (1%)

2. Pro Facto en vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, *Gemeenten langs de juridische meetlat. Een onderzoek naar de juridische kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening*, maart 2006. *Binnenlands Bestuur*, nummer 16, 2006, pp. 23-37.

De conclusie kan luiden dat in de gemeente Dantumadeel een hoog percentage vergunningen van rechtswege is verleend.

3.3 Formatie

NovioConsult stelt in haar rapport van november 2005 dat een probleem-/taakanalyse nodig was om een eventuele capaciteitsclaim voor verlening van bouwvergunningen te kunnen onderbouwen. In de bijlage van het Novio-rapport *VROM-taken Dantumadeel, 2006 en verder* van november 2006 is becijferd hoeveel capaciteitsuitbreiding voor bouwplantoetsing gewenst wordt geacht. Uitgaande van 500 vergunningaanvragen per jaar was dat 3,5 fte. Dat is exclusief administratieve ondersteuning en coördinatie. Op 23 januari 2007 is hiertoe door het college besloten.

Uit onderstaande tabel met de werkelijke capaciteit aan bouwplantoetsers blijkt dat de vaste formatie hierbij structureel achterblijft.

Tabel 3.5: Feitelijke formatie voor bouwplantoetsing

2005	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Vast	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Tijdelijk (inhuur)						
Totaal	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3

2005	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Vast	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Tijdelijk (inhuur)					0,6	0,6
Totaal	2,3	2,3	2,3	2,3	2,9	2,9

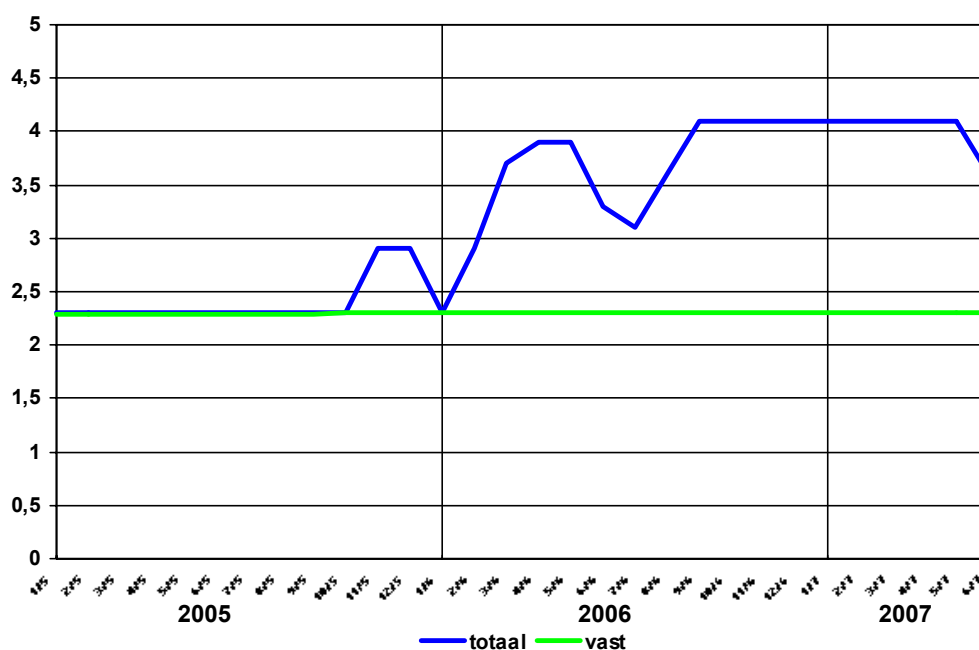
2006	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Vast	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Tijdelijk (inhuur)		0,6	1,4	1,6	1,6	1
Totaal	2,3	2,9	3,7	3,9	3,9	3,3

2006	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Vast	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Tijdelijk (inhuur)	0,8	1,3	1,8	1,8	1,8	1,8
Totaal	3,1	3,6	4,1	4,1	4,1	4,1

2007	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Vast	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Tijdelijk (inhuur)	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,3
Totaal	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	3,6

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling weergegeven, met op de verticale as het aantal fte's aan bouwplantoetsers en op de horizontale de maand.

Figuur 3.6: feitelijke formatie voor bouwplantoetsing



Hoewel de onderzoeksperiode zich uitstrekt over de periode tot en met juni 2007, kan wel vermeld worden dat de vaste formatie in de tweede helft van 2007 op het niveau ligt dat door NovioConsult noodzakelijk geacht werd voor de afhandeling van 500 bouwaanvragen. In de praktijk is het aantal bouwaanvragen hoger. Daarnaast is extra capaciteit aanwezig voor het wegwerken van achterstanden.

In tabel 3.7 is een vergelijking gemaakt met het aantal bouwaanvragen en de gemiddelde daarvoor beschikbare formatie.

Tabel 3.7: Formatie en aanvragen vergeleken met twee andere Friese gemeenten

	Dantumadeel	Gemeente A	Gemeente B
Aantal bouwaanvragen 1 ^e helft 2007	295	435	295
Gemiddelde formatie bouwplantoetsers 1 ^e helft 2007	2,7 vast 1,7 ingehuurd	2,6 fte. vast 1 fte. ingehuurd	5 fte. vast 0,6 ingehuurd
Gemiddelde formatie administratieve ondersteuning 1 ^e helft 2007	0,88 fte.	1 fte.	1 fte.
Aantal aanvragen per fte. aan bouwplantoetsers per maand 1 ^e helft 2007	11,2	20,1	8,8

In vergelijking met vergelijkbare gemeenten is de formatie per 1 juli 2007 dus gemiddeld. Daarbij moet wel worden aangetekend dat Dantumadeel te kampen heeft gehad met (grote) achterstanden. De beschikbare formatie was dus ook bezig met het afhandelen van oude aanvragen. De vermelde 5 fte. bij de gemeente B is inclusief 2 fte. van Publiekszaken, die de lichte bouwvergunningen afdoen.

3.4 Werkwijze

Voor de afhandeling hanteert de eenheid Vergunningen een onderverdeling in drie rayons. Elke bouwplantoetser heeft een eigen rayon waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. De coördinator is belast met de complexere zaken. De werkprocessen zijn niet beschreven. Wel zijn er stroomschema's met standaardbrieven in het vergunningen-registratiesysteem vastgelegd die het hele toetsingsproces van een aanvraag begeleiden.

De eenheid Vergunningen hanteert als kengetal dat elke bouwplantoetser 28 lopende bouwaanvragen in portefeuille kan hebben. Indien dit aantal hoger is, zal het leiden tot achterstanden. Daarbij gaat het om ongesorteerde aanvragen, dus zowel voor lichte als reguliere bouwvergunningen, vrijstellingen en niet-vrijstellingen. Dit (aannemelijke) kengetal is een ervaringscijfer op grond van de laatste zes jaar. Indien een 'rayonhouder' een (chronisch) grotere werkvoorraad dan 28 heeft, wordt dit verdeeld onder de andere toetsers. Indien deze ook overbezet zijn – hetgeen de afgelopen twee jaar bijna permanent het geval was – dan is het schipperen. In de praktijk leidde dit tot twee – ongewenste – methoden om de aanwas van nieuwe bouwaanvragen het hoofd te bieden:

1. De intensiteit van de bouwplantoets hangt af van de werkvoorraad. Is die groot en is er een (grote) achterstand, dan vindt er slechts een marginale toets plaats. De waan van de dag bepaalt dan dus de bouwplantoets. Dit is in 2004 al geconstateerd door de VROM-inspectie. Om dit te ondervangen, is in een samenspel van NovioConsult, de portefeuillehouder, de bouwplantoetsers en handhavers een toetsingsmodel ontwikkeld. Het model maakt onderscheid tussen verschillende soorten bouwwerken, verschillende onderwerpen waarop toetsing plaats moet vinden (op basis van het Bouwbesluit) en verschillende toetsniveaus. De filosofie van het model is dat het toetsniveau waarop een bouwaanvraag moet worden beoordeeld afhankelijk is van het risico, ofwel de formule 'kans x effect'. Dit model is op 23 januari 2007 door B&W vastgesteld. Na vaststelling is de toepassing van het toetsingsmodel één keer geagendeerd voor het werkoverleg van de eenheid Vergunningen. In dit overleg is vervolgens besloten dat het niet opnieuw geagendeerd zou worden. Aan het collegebesluit is dus geen handen en voeten gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van extra capaciteit, opleiding of een geautomatiseerd programma om het werkproces en de toetsing gestalte te geven. Pas sinds de uitbesteding van de technische toets aan een extern bureau, per medio juli 2007, wordt het toetsingsmodel toegepast.

2. Er wordt posterioriteit gegeven aan bouwaanvragen waarvoor een vrijstellingsprocedure gevolgd moet worden. De reden hiervan is dat voor deze vrijstellingsprocedures geen (fatale) beslistermijnen gelden. Dergelijke aanvragen kunnen dus in principe eindelijk blijven liggen. Slechts een aanvrager die klaagt over de lange termijn van de afhandeling vormt een exogene prikkel om de aanvraag ter hand te nemen. Na de zomer van 2007 wordt gewerkt volgens het 'last in – first out'-principe: in de afhandeling wordt prioriteit gegeven aan nieuwe bouwaanvragen. Voor de oude bouwaanvragen en vrijstellingen, die toch al niet meer binnen een redelijke termijn afgehandeld kunnen worden, is één medewerker vrijgesteld.

Aanvragers van bouwvergunningen krijgen bij de gemeente geen accountmanager aangewezen waar men voor alle vragen terecht kan. Met name als sprake is van een combinatie van een bouwaanvraag met een verzoek om vrijstelling ex artikel 19, lid 1 of 2, is dit niet ideaal. Het geven van voorlichting en informatie behoort tot het takenpakket van elke medewerker van de eenheid Vergunningen. Wel is er een accountmanager bedrijven algemeen en een contactpersoon voor recreatie-ondernemers. Aanvragen kunnen niet elektronisch worden ingediend. Burgers kunnen elke ochtend en op woensdagmiddag op het gemeentehuis terecht met (aan)vragen.

De volgende sleutelmomenten hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan:

- oktober 2004: rapport VROM-inspectie;
- september 2005: rapport *Uitvoering VROM-taken gemeente Dantumadeel* van NovioConsult. Het college stemt in met de bevindingen. Het rapport is door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen (via de ingekomen stukken);
- november 2006: rapport *VROM-taken Dantumadeel 2006 en verder* van NovioConsult. Bevat onder meer een toetsingsmodel voor bouwaanvragen en een uitwerking van gewenste capaciteitsuitbreiding. De aanbevelingen zijn overgenomen door het college (collegebesluit 23/1/07). Het rapport is in februari 2007 door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen (via de ingekomen stukken);
- november/december 2006: toenamen aantal van rechtswege verleende bouwvergunningen van rechtswege;
- december 2006: extra budget voor capaciteitsuitbreiding door overheveling van budget vanuit een andere afdeling;
- 20 februari 2007: raadvragen over van rechtswege verleende vergunningen;
- april 2007: opnieuw worden vergunningen van rechtswege verleend, waaronder die voor dorps huis De Nije Warf;
- 15 mei 2007: brief van het college aan de raad waarin € 335.000 wordt gevraagd voor:
 - versterking van het management in de vorm van een interimmanager (die de afdelingsmanager moest bijstaan in het verbeter- en

- verandertraject);
- aantrekken direct inzetbaar, tijdelijk personeel voor bouwplantoetsing, bestaande uit 1 fte. ter opvulling van een vacature en 2 fte. voor het wegwerken van achterstanden;
- 31 mei 2007: opiniërende raad spreekt over voornoemde brief van 15/5/07. Het gevraagde geld wordt na een uitvoerige discussie beschikbaar gesteld;
- Juli 2007: uitbesteding bouwbesluittoets aan extern bureau.

3.5 Analyse

Uit het voorgaande komt een aantal inhoudelijke problemen en onwenselijkheden bij de afhandeling van bouwaanvragen naar voren:

- eind 2006 en in de eerste helft van 2007 zijn vergunningen van rechtswege verleend;
- de afhandelingstermijnen voor bouwvergunningen in combinatie met een vrijstellingsverzoek zijn lang;
- inadequate bouwplantoetsing.

Oorzaken en redenen

De hoofdoorzaak van de genoemde problemen is dezelfde: onderbezetting. In de notitie *VROM-taken Dantumadeel* (november 2006) is aangegeven dat uitgaande van 500 bouwaanvragen per jaar, voor de bouwplantoetsing een formatie gewenst was van 3,5 fte. De vaste formatie was op dat moment 1,2 fte. kleiner. Wel heeft er in 2006 externe inhuur plaatsgevonden, waardoor de feitelijke formatie in de meeste maanden groter was dan 3,5 fte. Het aantal bouwaanvragen is echter gestegen van 500 in 2005 tot 578 in 2007. De gewenste 3,5 fte. was daarmee feitelijk achterhaald. Bij een stijging van het aantal bouwaanvragen met ruim 15% zou de formatie idealiter ook met 15% moeten stijgen. Dat zou neerkomen op een stijging van 0,5 fte, en een totaal van 4,0 fte.

Binnen de afdeling GO is sprake van een groot verloop. Enig verloop is niet ongebruikelijk voor een gemeente met de omvang van Dantumadeel. In de vergelijkbare gemeenten A en B is echter niet of nauwelijks sprake geweest van verloop. Er zijn dan ook andere oorzaken en redenen voor het grote verloop te onderscheiden. Zo blijkt uit een onderzoek van november 2006 dat de medewerkerstevredenheid binnen GO laag is. Er is vooral grote ontevredenheid over de afdelingsmanager van GO. Hoewel een rechtstreeks verband tussen de relatief geringe tevredenheid van de medewerkers en het grote verloop moeilijk is aan te tonen, zal het in elk geval geen stimulans zijn om Dantumadeel trouw te blijven. De gemeente voert daarnaast geen specifiek personeelsbeleid om in casu GO aantrekkelijk te laten zijn en te houden voor medewerkers. De cultuur en de werksfeer worden mede

voor medewerkers. De cultuur en de werksfeer worden mede (negatief) beïnvloed door het grote verloop. Dit kan leiden tot extra verloop.

Behalve de onderbezetting speelt ook het op afstand opereren van de afdelingsmanager een rol. Hij zit niet dicht op de processen en heeft een – volgens diverse andere gesprekspartners – beperkte inhoudelijke materiedeskundigheid. Voorts zijn werkprocessen niet beschreven (en daardoor onduidelijk) en ontbreekt adequate managementinformatie. De sturing was daardoor beperkt.

Het heeft er de schijn van dat de problemen als gevolg van de onderbezetting in de vaste formatie lang zijn onderschat. Naar zeggen van diverse gesprekspartners legde de voormalige gemeentesecretaris prioriteit bij het verbeteren van de werkprocessen boven het (tijdelijk) opvangen van onderbezetting. Bovendien waren er lange tijd geen financiële middelen voor formatie-uitbreiding. Een door de gemeenteraad geaccordeerd plan uit 2004 dat voorzag in formatie-uitbreiding, kon door een latere bezuinigingsoperatie in 2005 niet geëffectueerd worden. Na het verschijnen van het eerste Novio-rapport in november 2005 heeft het een jaar geduurd voordat inzicht is gekomen in de gewenste capaciteit voor (onder meer) de bouwvergunningverlening. De onderbezetting bij de eenheid Vergunningen stond niet op de politieke en bestuurlijke agenda. De interne bedrijfsvoering wordt door college en raad nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris gerekend. Bij de raadsvergadering van 31 mei 2007 toonde de raad zich overigens zeer ontstemd over de gerezen situatie. Men voelde zich 'overvallen' en voor een voldongen feit gesteld. Het gevraagde geld is uiteindelijk wel beschikbaar gesteld.

Twee aspecten hebben er toe geleid dat het ondervangen van de problemen met de onderbezetting op een gegeven moment wél prioriteit kregen. In de eerste plaats was de in juli 2006 in functie getreden nieuwe gemeentesecretaris wel ontvankelijk voor de signalen dat formatie-uitbreiding gewenst c.q. noodzakelijk was. In de tweede plaats werden de gevolgen van de onderbezetting evident op het moment dat er vergunningen van rechtswege verleend moesten worden omdat ze niet binnen de wettelijke termijn werden afgehandeld. Raad en college vernamen dit uit de krant. Afdelingsmanager en gemeentesecretaris wisten dat de achterstanden dusdanig waren dat het niet uit te sluiten viel dat er vergunningen van rechtswege verleend moesten worden. Er zijn door de afdelingsmanager en vanuit de productgroep alternatieven bedacht om te voorkomen dat vergunningen van rechtswege verleend zouden moeten worden, die vooral zouden neerkomen op verminderd toetsen. Dit werd echter door de VROM-inspectie en de gemeentesecretaris ongewenst geacht. Door het ontbreken van managementinformatie over werkvoorraden en doorlooptijden en het niet dicht (genoeg) op

de processen zitten van de afdelingsmanager was de feitelijke verlening van rechtswege niet bij de ambtelijke leiding en het bestuur bekend.

Het lukte na de van rechtswege verleende vergunningen van eind 2006 niet om snel direct inzetbare medewerkers aan te trekken. In april 2007 leidden nieuwe van rechtswege verleende vergunningen tot het hierboven genoemde collegevoorstel voor extra capaciteitsuitbreiding. De raad ging hiermee na uitvoerige discussie akkoord. Vanaf augustus 2007 zijn de resultaten ervan zichtbaar. Voor het eerst in drie jaar zijn er op dat moment geen vacatures en begint de werkvoorraad (achterstanden) af te nemen van 180 naar 145 bouwaanvragen.

Het toetsingsmodel wordt pas ruim een half jaar na vaststelling toegepast. De voornaamste oorzaak is dat aan het collegebesluit geen handen en voeten is gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van extra capaciteit, opleiding of een geautomatiseerd programma om het werkproces en de toetsing gestalte te geven. Het college was hiervan niet op de hoogte. Er heeft geen ambtelijke sturing op plaatsgevonden.

Concluderend kan gesteld worden dat de rapporten van de VROM-inspectie en NovioConsult niet hebben geleid tot het geven van prioriteit aan het op peil brengen c.q. houden van de vaste personele capaciteit voor de afhandeling van bouwaanvragen. Interne signalen waren niet voldoende. Pas toen de gevolgen van de onderbezetting zichtbaar werden in de vorm van de van rechtswege verleende vergunningen, is er echt werk van gemaakt om de problemen op te lossen.

4. Vrijstellingen

4.1 Inleiding

Een specifiek onderdeel van de afhandeling van bouwaanvragen betreft die van de vrijstellingen. Indien een bouwaanvraag niet binnen het vigerende bestemmingsplan past, kan vrijstelling verleend worden. Vrijstellingsprocedures ex. artikel 19 lid 1 en 2 worden afgehandeld door de eenheid Ruimtelijke ordening & milieu. De werkzaamheden van de medewerkers die zich met genoemde vrijstellingen bezighouden, bestaan voorts uit het afhandelen van:

- aanvragen aanlegvergunningen;
- wijzigingsprocedures op grond van artikel 11;
- verzoeken om principe-uitspraken;
- makelaarsverzoeken;
- baliewerkzaamheden.

4.2 Aantallen

Het aantal aanvragen voor vrijstellingen op grond van artikel 19 is weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 4.1: Aantallen aanvragen voor vrijstellen op grond van artikel 19 WRO

	2006	2007 (t/m juni)
Totaal	30	31
Waarvan artikel 19 lid 1	4	2
Waarvan artikel 19 lid 2	7	9
Waarvan artikel 19 lid 3	19	20

Er is één aanvraag direct geweigerd. Deze was gericht op artikel 19 lid 1. Deze is geweigerd omdat het project niet paste binnen het gemeentelijk beleid (structuurvisie) dat is opgesteld voor de locatie van het project. De gemeente houdt niet bij in hoeverre de verzoeken om vrijstelling die wel in behandeling zijn genomen, uiteindelijk gehonoreerd zijn.

Daarnaast worden per week gemiddeld één à twee principeverzoeken voor een vrijstelling ingediend. Dit is nog geen officieel verzoek om vrijstelling. De gemeente wordt gevraagd een (voorlopig) oordeel uit te spreken of een dergelijk verzoek kans maakt. Hiervoor hoeven geen leges betaald te worden. De belasting voor de organisatie is minstens één dagdeel per verzoek.

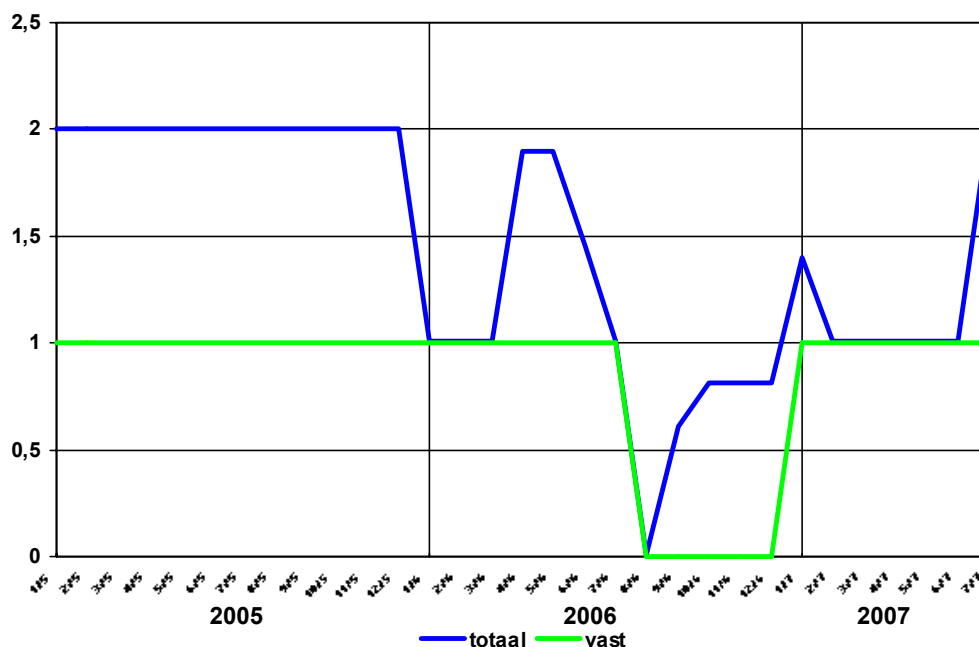
De gemiddelde doorlooptijden van de vrijstellingsprocedures die sinds 1 januari 2006 zijn gestart, bedragen volgens betrokkenen gemiddeld 8 tot 10 maanden voor artikel 19 lid 1-procedures en 3 tot 5 maanden voor artikel 19

lid 2-procedures. Dat komt ongeveer overeen met de termijnen in de gemeente B. De gemeente A was niet in staat hierover cijfers te geven. Wegens het ontbreken van een fatale beslistermijn wordt aan vrijstellingsverzoeken soms weinig prioriteit gegeven. In sommige gevallen leidt dat tot een jarenlange procedure (de eerder genoemde 'never ending stories'). Medio 2007 liggen er nog enkele vrijstellingsverzoeken uit 2004.

4.3 Formatie

De feitelijke (vaste en tijdelijke) formatie voor de afhandeling van vrijstellingsverzoeken op grond van artikel 19 lid 1 en 2 is weergegeven in de volgende grafiek.

Figuur 4.2: Feitelijke formatie voor de afhandeling van vrijstellingsverzoeken ex art. 19 lid en 2 WRO



Vanaf juni 2007 is er tevens een voltijds stagiair werkzaam bij de eenheid ROM. Deze formatie is niet meegerekend.

NovioConsult geeft in november 2005 aan dat er een taakanalyse dient plaats te vinden op grond waarvan het besluit kan worden genomen of de formatie van dat moment (1 fte. vast en 1 fte. tijdelijk) volstaat. In haar rapport van november 2006 stelt NovioConsult na de taakanalyse dat dit ook de gewenste formatie voor 2007 en 2008 is. In 2006 en de eerste helft van 2007 was de feitelijke formatie steeds lager, zo blijkt uit bovenstaande grafiek. In 2006 was er een periode dat deze taak in handen lag van uitsluitend externen.

4.4 Werkwijze

De ambtenaren van de eenheid ROM voeren de afdoening van verzoeken om artikel 19 lid 2-vrijstelling in mandaat uit. Dit gebeurt in een grote mate van zelfstandigheid en autonomie. Overleg en standpuntbepaling met de wethouder hierover vindt sporadisch en ad hoc plaats.

Uitsluitend voor de toepassing van artikel 19, lid 3 WRO is totaalbeleid geformuleerd voor de toepassing van de mogelijkheden voor vrijstellingen. Voor de andere vrijstellingsbevoegdheden is dit er niet. Wel is er soms beleid op thema (hobbybebouwing zoals paardenstallen) en is op 4 juli 2006 in het kader van artikel 19, lid 1 WRO door de raad het (bijgestelde) zgn. 'open gaten'-beleid vastgesteld. Dit betreft de invulling van open gaten met woningen. Het gaat daarbij telkens om één tot maximaal vijf woningen. Hiervoor worden contingenten gereserveerd.

De heersende opvatting bij ambtenaren en college is dat de gemeenteraad ruimhartig wil zijn bij het verlenen van vrijstellingen. Er wordt dan ook, zo wordt aangegeven, zoveel mogelijk geprobeerd aan de wensen van de aanvrager tegemoet te komen. "Veel moet kunnen", aldus een respondent. Het honoreren van bouwaanvragen weegt wat dat betreft zwaarder dan het vasthouden aan het bestemmingsplan. De indruk bestaat echter, bijvoorbeeld bij sommige raadsleden, dat de gemeente wèl moeilijk doet bij het verlenen van vrijstellingen. De cultuur zou zijn dat stringent wordt vastgehouden aan het bestemmingsplan en er weinig van afgeweken wordt. Hiervoor is aangegeven dat verzoeken om vrijstelling die formeel in procedure zijn genomen, vrijwel altijd gehonoreerd worden. De strengheid zou daarom betrekking moeten hebben op de principeverzoeken. Volgens zeggen van de behandelend ambtenaren worden deze veelal afgewezen. Een dossieronderzoek valt buiten het bestek van dit onderzoek. Inhoudelijke uitspraken kunnen we hierover dus niet doen. Wel zou verondersteld kunnen worden dat verwachtingen worden gewekt bij burgers indien aan de balie en/of in handhavingsbrieven de suggestie wordt gewekt dat legalisatie mogelijk is. Dat vervolgens bij afwijzing onvrede ontstaat, is evident.

Principeverzoeken worden veelal ingediend na contact met de balie van Bouw- en Woningtoezicht. Indien blijkt dat een bouwplan niet binnen het bestemmingsplan past, wordt op de mogelijkheid van vrijstelling gewezen en wordt geadviseerd een principeverzoek in te dienen. De balie fungeert niet of nauwelijks als poortwachter: er worden ook principeverzoeken om vrijstelling ingediend die evident niet gehonoreerd kunnen worden. Dat geldt ook voor principeverzoeken naar aanleiding van handhavingzaken. Indien illegale bebouwing is geconstateerd wordt in de handhavingsbrief standaard de zin opgenomen dat de situatie mogelijk gelegaliseerd kan wor-

den (terwijl dit soms bij voorbaat uitgesloten geacht kan worden). Afstemming hierover met ROM vindt niet plaats.

De afhandeling van een principeverzoek, waarvoor door de burger diverse gegevens moeten worden aangedragen, kost – zoals reeds gememoreerd – een vrijstellingsmedewerker gemiddeld minstens een dagdeel tijd per geval.

Indien de gemeenteraad bevoegd is (zienswijzen ingediend), wordt een ronde-tafelgesprek georganiseerd met raadsleden, de portefeuillehouder en de ambtenaar. Bij die gelegenheid worden de indieners van de zienswijze ook in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord.

De interactie tussen de eenheden Vergunningen en ROM is beperkt. Gezamenlijke (werk)overleggen waarin bijvoorbeeld termijnen van bouwaanvragen met een vrijstellingsprocedure bewaakt worden, vinden niet plaats. Ook binnen ROM zelf wordt niet actief aan termijnbewaking gedaan. Eens in de twee maanden worden binnen ROM de werklijsten met lopende vrijstellingszaken besproken tussen de coördinator en de ambtenaren die zich bezighouden met vrijstellingen. Actieve sturing vindt daarbij tot juni 2007 (het einde van de onderzoeksperiode) niet plaats. Burgers krijgen van beide eenheden een grotendeels identieke brief met juridische grondslagen. Inhoudelijk is er geen afstemming.

In 2006 zijn zoals aangegeven 30 vrijstellingen op grond van artikel 19 verleend. Daarnaast, en dat zijn de meeste, wordt vrijstelling verleend op grond van artikel 15 WRO. Daarbij gaat het om de binnenplanse vrijstellingen. De verlening hiervan wordt door de coördinator omschreven als een “automatisme” dat “vrijwel dagelijks” plaatsvindt. Naar schatting wordt 30% van de vergunningen op deze grondslag verleend. Deze binnenplanse vrijstellingen worden binnen de gemeente als recht beschouwd: niet het bestemmingsplan is de norm maar de daarop toegestane afwijking. Afwijkingen die passen binnen de binnenplanse vrijstellingsmogelijkheden worden dan ook zonder nadere afweging toegestaan. De artikel 15-gevallen worden niet meer gepubliceerd in die zin dat de uov wordt gevolgd. Er wordt geen gelegenheid geboden om in deze gevallen zienswijzen in te dienen. De WRO vereist dit niet en de geldende bestemmingsplannen schrijven dit evenmin voor. Dit scheelt aanmerkelijk in tijd (4 weken) en heeft niet tot gevolg gehad dat er meer bezwaarschriften worden ingediend.

Voor vrijstelling op grond van artikel 19 lid 1 en 2 WRO is geen procesbeschrijving opgesteld. In september 2007 is hieromtrent vanuit de eenheid ROM wel een initiatief gestart.

De volgende sleutelmomenten hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan:

- september 2005: rapport *Uitvoering VROM-taken gemeente Dantumadeel* van NovioConsult.;
- november 2005: vaststelling Programmabegroting 2006-2009 (met passage over op te stellen vrijstellingenbeleid)
- mei 2006: vaststelling open-gatenbeleid
- november 2006: rapport *VROM-taken Dantumadeel 2006 en verder* van NovioConsult.

4.5 Analyse

Uit voorgaande blijkt dat het voornaamste inhoudelijke probleem met betrekking tot vrijstellingen is dat er (grote) achterstanden zijn ontstaan en de termijnen daardoor soms erg lang zijn.

Oorzaken en redenen

De hoofdoorzaak is dezelfde als bij de afhandeling van bouwaanvragen: onderbezetting. De feitelijke formatie was vanaf november 2005 structureel lager dan de gewenste formatie. Voor de analyse hiervan verwijzen we naar paragraaf 3.5.

Er is nog een aantal factoren dat een negatieve invloed heeft gehad op het verlenen van vrijstellingen en de tijd en ambtelijke capaciteit die daarmee gemoeid gaat.

De gemeente heeft geen algemeen vrijstellingenbeleid (artikel 19, leden 1 en 2). Indien een dergelijk beleid geformuleerd zou zijn, zouden aanvragen op voorhand kunnen worden afgewezen als uit een toetsing zou blijken dat het op grond van het beleid niet gewenst wordt geacht. Bij afwezigheid van beleid is dat niet mogelijk. Ook een periodiek overleg van de portefeuillehouder met ambtenaren die vrijstellingsverzoeken afhandelen, ontbreekt. Wel kan dit onderwerp zijn van het portefeuillehoudersoverleg tussen manager en wethouder. Hierover vindt geen afstemming of terugkoppeling met de vrijstellingsmedewerkers plaats. De kaders voor afdoening in concrete gevallen zijn voor ambtenaren daardoor onduidelijk.

Het aantal verzoeken om vrijstelling op grond van artikel 19 WRO kan in principe niet verlaagd worden. Dat geldt wel voor het aantal principeverzoeken. Er worden principeverzoeken ingediend die volgens respondenten evident niet gehonoreerd kunnen worden. De afhandeling ervan (toetsen aan bestemmingsplan, juridisch onderbouwen van de afwijzing, het schrijven van een B&W-advies) kost minstens een dagdeel werk. Wekelijks worden één à twee principeverzoeken ingediend. Dit aantal zou gereduceerd kunnen worden door een sterkere poortwachtersfunctie aan de balie van BWT

en door betere afstemming tussen handhaving en ROM bij mogelijke legalisatiemogelijkheden.

Opgemerkt moet worden dat bij de besluitvorming over eventuele handhavingsmaatregelen niet ontkomen kan worden aan de vraag of legalisatie mogelijk is. De indruk bestaat nu echter dat sprake is van gescheiden sporen met deels dubbel en extra werk, vertraging van de handhaving en ten onrechte gewekte hoop (of zelfs verwachtingen) bij de burger.

Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van de eenheden Vergunningen en ROM als het gaat om vrijstellingen op grond van artikel 19 lid 1 en 2 WRO. De eenheid Vergunningen is verantwoordelijk voor de bouwvergunning en ROM voor de vrijstelling. Geen van beide eenheden is dus eindverantwoordelijk voor de bewaking van de tijdige aflevering van het totale product (bouwvergunning + vrijstelling). In 2006 en de eerste helft van 2007 is er geen afstemmingsoverleg geweest tussen de eenheid Vergunningen en de eenheid Ruimtelijke Ordening. Mede als gevolg hiervan – maar ook door verdringing door nieuwere aanvragen – zijn er diverse ‘never ending stories’. Werkprocessen zijn niet beschreven en aan de verschillende fasen zijn geen interne termijnen verbonden. De enige prikkel om prioriteit te geven aan een bepaald verzoek om vrijstelling was daarmee een reclamende aanvrager.

5. Actualisering van bestemmingsplannen

5.1 Aantallen

De gemeente heeft medio 2007 29 bestemmingsplannen. Hiervan zijn 16 jonger dan tien jaar (en daarmee op grond van artikel 33 WRO actueel te noemen). Het oudste plan dateert van 1978.

De feitelijke actualisatie van bestemmingsplannen wordt uitbesteed aan een extern bureau. Met het begeleiden van de actualisering is binnen de gemeente één medewerker belast. De betreffende medewerker is niet alleen verantwoordelijk voor de actualisering, maar verzorgt ook de planologische werkzaamheden die voortvloeien uit diverse (grote) projecten, zoals de Centrale As, nieuwbouw De Wingerd en de Nije Tille. Hij is voorts aanspreekpunt voor ruimtelijke aspecten met betrekking tot onder meer het streekplan, het bundelingsgebied en het Bûtenfjild.

5.2 Werkwijze

De feitelijke actualisering van de bestemmingsplannen geschiedt thans door adviesbureau BûgelHajema. De concepten van de stedenbouwkundige plannen worden integraal getoetst binnen de productgroep GO (Bouw en woning toezicht, Milieu, Werken en Grondzaken en Gemeentelijk Beheer). De behandeling van zienswijzen gebeurt intern.

Het streven is om globalere bestemmingsplannen op te stellen, omdat hierdoor meer mogelijk zal zijn en achteraf minder geregeld hoeft te worden (dus: minder vaak vrijstelling nodig om bouwvergunning te kunnen verlenen). In de vigerende plannen is bijvoorbeeld precies aangegeven waar de bijgebouwen mogen komen. In de nieuwe plannen mag dat op het gehele achtererf. Verder is er een regeling gekomen voor aan huis gebonden beroepen. Meer flexibiliteit is ook ingebouwd via artikel 11 WRO. Hiervan wordt gebruik gemaakt voor ontwikkeling van woningbouwlocaties en voor wijziging van functies. De nieuwe planopzet is voor alle komplannen in de gemeente dezelfde.

Naar het zich laat aanzien, zullen alle bestemmingsplannen-kom volgens planning op 31 december inspraakgereed zijn. De gemeentesecretaris schrijft op 26 september 2007 namens het college aan het raadspresidium: "Overeenkomstig uw wens zullen wij voor 1 januari 2008 alle nog te actualiseren bestemmingsplannen, met uitzondering van het buitengebied, voor de inspraak gereed hebben." Ze zijn dan ook digitaal beschikbaar. Het bestemmingsplan buitengebied is niet echt verouderd, maar moet wel herzien worden. Dit gebeurt mogelijk in (beperkt) NOFA-verband. De bedoeling is

een intergemeentelijk bestemmingsplan te maken met Achtkarspelen en Kol-lumerland. Dongeradeel valt hier buiten, omdat men daar al ver gevorderd is met een nieuw plan. Ook de overige gebieden (geen buitengebied, geen dorpskom, industrieterreinen, etc.) vallen buiten de actualisering.

Sleutelmomenten:

- september 2005: rapport *Uitvoering VROM-taken gemeente Dantumadeel* van NovioConsult;
- 10 oktober 2005: toezegging van de portefeuillehouder in de commissie ruimte dat de bestemmingsplannen per 1 januari 2008 actueel zijn;
- 1 november 2005: amendement van de PvdA-fractie om eenmalig extra middelen vrij te maken voor de actualisatie van bestemmingsplannen;
- 1 november 2005: amendement CDA-fractie in raad dat de actualisatie van het bestemmingsplan buitengebied op 1 januari 2008 gereed dient te zijn;
- 21 december 2005: de gemeenteraad stelt een eenmalig krediet van € 200.000 beschikbaar voor de actualisering van bestemmingsplannen
- 20 februari 2006: brief van het college met stand van zaken en planning actualisatie bestemmingsplannen;
- 28 februari 2006: de gemeenteraad stelt extra middelen beschikbaar voor de actualisering van bestemmingsplannen;
- 2 maart 2006: vragen van de PvdA-fractie in de gemeenteraad over de stand van zaken met betrekking tot de actualisering van bestemmingsplannen, die beantwoordt worden door de portefeuillehouder;
- 25 april 2006: amendementen van de CDA-fractie om de actualisatie per 1 januari 2008 van de bestemmingsplannen (incl. buitengebied) te prioriteren;
- 10 oktober 2006: verzoek van de raadscommissie Romte en Mienskip aan de wethouder om nadere informatie over de actualisering van bestemmingsplannen;
- november 2006: rapport *VROM-taken Dantumadeel 2006 en verder* van NovioConsult.;
- 7 november 2006: brief van het college waarin wordt aangegeven dat het ontwikkelen van een aantal nieuwe bestemmingsplannen in combinatie met een volledige actualisatie van de bestemmingsplannen op basis van de beschikbare personele capaciteit niet mogelijk is. Aangegeven wordt dat door uitstel van invoering van de Wro en het instellen van een overgangperiode er geen wettelijke noodzaak is om de actualisatie per 1 januari 2008 gereed te hebben. Indien de raad toch vasthoudt aan deze datum, worden extra middelen nodig geacht. De raad neemt de brief voor kennisgeving aan en houdt vast aan de datum van 1 januari 2008;
- 15 mei 2007: brief van het college aan de raad waarin € 250.000 wordt gevraagd voor de uitbesteding van de actualisering van bestemmingsplannen.
- 31 mei 2007: opiniërende raad spreekt over voornoemde brief van 15/5/07. Het gevraagde geld wordt na uitgebreide discussie beschikbaar gesteld. Door het college wordt aangegeven dat de bestemmingsplannen per 1 januari 2008 *inspraakgereed* zijn. Uitzondering hierop vormt het bestemmingsplan Buitengebied, dat in samenwerking met buurgemeenten wordt opgepakt en later inspraakgereed zal zijn.

In 2005, 2006 en 2007 is de actualisering van bestemmingsplannen (gedeeltelijk) uitbesteed aan bureau BügelHajema.

5.3 Analyse

De bestemmingsplannen voor de kom zullen naar verwachting per 1 januari 2008 inspraakgereed zijn, zo blijkt uit het voorgaande.

Oorzaken en redenen

Er is een hoge politieke prioriteit voor de actualisering van de bestemmingsplannen, hetgeen ook blijkt uit het feit dat er geld beschikbaar is gekomen voor uitbesteding.

6. Conclusies m.b.t. de doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het erom de doelen van het beleid en de uitvoering in kaart te brengen en de realisatie ervan te beoordelen. Oftewel: in hoeverre zijn de doelen gehaald? In deze paragraaf wordt van de in hoofdstuk 2 beschreven doelen de doeltreffendheid aangegeven. Daarbij hanteren we een vierpuntsschaal: hoog, redelijk, matig en laag. De oorzaken en redenen voor de mate van doeltreffendheid worden benoemd.

Doel 1: tijdig verlenen bouwvergunningen

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid is laag. In de tweede helft van 2006 zijn 16 (3%) bouwvergunningen van rechtswege verleend en in het eerste half jaar van 2007 66 (22%). Voor bouwaanvragen waarvoor tevens een vrijstellingsprocedure moest worden gevolgd, zijn de afhandeltermijnen soms erg lang.

Oorzaken en redenen

Onderbezetting in de vaste formatie was de hoofdoorzaak voor de termijnoverschrijdingen. Er was onvoldoende bezetting om alle aanvragen op tijd af te doen. Een deel van de capaciteit was bovendien nodig om achterstanden in te lopen. Over de onderbezetting gaat het volgende doel. Andere beïnvloedbare oorzaken en redenen:

- niet beschreven en daardoor deels ondoelmatige werkprocessen;
- onvoldoende termijnbewaking en wegens ontbreken fatale termijnen lage prioriteit voor vrijstellingsverzoeken;
- onvoldoende sturing door het afdelingsmanagement;
- beperkte materiedeskundigheid coördinator (tot voorjaar 2007) en afdelingsmanager;
- managementinformatie over bijvoorbeeld doorlooptijden en werkvoorraad wordt pas sinds juli 2007 opgesteld.

Ten tijde van de uitvoering van dit rekenkameronderzoek (augustus/september 2007) lopen de achterstanden in de afhandeling terug, mede als gevolg van tijdelijke extra capaciteit en lijkt de afhandeling op orde te komen.

Doel 2: actualisatie bestemmingsplannen per 1 januari 2008

Doeltreffendheid

Dit onderzoek is afgerond vóór 1 januari 2008. Er kan dus niet ex post vastgesteld worden of het doel gerealiseerd wordt. Het ziet er echter naar uit dat het doel gerealiseerd zal worden. Daarmee zou de doeltreffendheid hoog zijn.

Hierbij moet wel aangetekend worden dat het bestemmingsplan buitengebied aanvankelijk ook per 1 januari 2008 geactualiseerd zou zijn, maar later is besloten dit in een later stadium in (beperkt) NOFA-verband te doen. Daarnaast is het begrip 'actueel' lange tijd niet gedefinieerd. Er zijn daarbij drie mogelijkheden: inspraakgereed, vastgesteld of onherroepelijk (goedgekeurd door GS en beroepsfase voorbij). Om welke van de drie het ging, is pas in een laat stadium aangegeven.

Overigens zij nadrukkelijk vermeld dat het proces van de actualisering van de bestemmingsplannen niet op 1 januari 2008 eindigt. Juist voor de ambtelijke organisatie begint het werk dan pas echt. De bestemmingsplannen moeten ter visie worden gelegd en er kunnen zienswijzen worden ingediend die door de medewerkers van RO afgehandeld moeten worden. Doordat de komplannen – naar verwachting – alle per 1 januari 2008 inspraakgereed zijn, vinden ook deze vervolgstappen nagenoeg gelijk plaats. Dit kan zorgen voor een piekbelasting waarvan het de vraag is of deze binnen de bestaande formatie opgevangen kan worden.

Oorzaken en redenen

Het doel heeft steeds een zeer hoge prioriteit bij de gemeenteraad gehad. Op diverse momenten heeft de raad geld beschikbaar gesteld voor het uitbesteden van de actualisatie aan een extern bureau.

Doel 3: realiseren van directe sturing

NovioConsult gaf in haar rapport aan dat directe sturing noodzakelijk is om te borgen dat de verbeteracties worden uitgevoerd. Daarnaast moet de sturing gericht zijn op werkplanning en –voorraad, voortgangsbewaking, procedures, etc. Het verbeteren van de sturing was één van de vier verbeteracties.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid is matig. Op grond van het rapport van NovioConsult zijn fundamentele wijzigingen in de organisatiestructuur doorgevoerd. De fragmentatie in de VROM-uitvoeringstaken is hierdoor verdwenen. Sturing op werkplanning en –voorraad, voortgangsbewaking en procedures is pas sinds juli 2007 van de grond gekomen. Er was gedurende de onderzoeksperiode geen sprake van voortgangsbewaking bij de eenheid Ruimtelijke Ordening of de eenheid Vergunningen van vrijstellingsverzoeken ex artikel 19 lid 1 en 2 WRO.

Oorzaken en redenen

- de prioriteit van het doel en daarvoor benodigde managementvaardigheden waren bij de afdelingsmanager niet – aantoonbaar – hoog. De gemeentesecretaris en de raad hechtten wel belang aan managementinformatie over werkplanning en –voorraad, voortgangsbewaking.

Doel 4: realiseren van een sluitende beleidscyclus (met inbegrip van het opstellen van een vrijstellingenbeleid)

NovioConsult stelde in haar rapport van 1 september 2005 dat er in Dantumadeel sprake was van een niet goed functionerende beleidscyclus. Een goed functionerende beleidscyclus betekent dat voor alle VROM-taken beleid aanwezig is, de uitvoering wordt geprogrammeerd, gemonitord en geëvalueerd. In het rapport *VROM-taken Dantumadeel, 2006 en verder* is dit als een van de verbeterpunten geëxpliciteerd.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid is matig. De gemeente kan wat betreft de VROM-taken worden gekarakteriseerd als beleidsarm en indien er wel beleid is, is dit niet geprogrammeerd. De belangrijkste lacune in beleid betreft dat met betrekking tot vrijstellingen. De vaststelling hiervan is één van de in hoofdstuk 2 geformuleerde normen. Er is wel een open-gaten-beleid en een artikel 19-lid 3-beleid vastgesteld. Wat betreft de toetsing van bouwaanvragen is beleid vastgesteld in de vorm van een expliciet toetsingsmodel. De actualisering van de bestemmingsplannen geschiedt niet op basis van een vastgesteld beleidskader.

De belangrijkste voorbeelden van niet geprogrammeerd beleid, zijn het toetsingsmodel voor de afhandeling van bouwaanvragen en het intensiveren van het handhavingsbeleid. In dat laatste geval gaat het om de gevolgen ervan voor vergunningverlening. Er is geen rekening gehouden met personele, financiële en organisatorische consequenties van het beleid. In het geval van het toetsingsmodel leidde dat ertoe dat het beleid tot een halfjaar na vaststelling ervan niet werd uitgevoerd.

Monitoring van de uitvoering op het terrein van de afhandeling van bouwaanvragen vindt pas sinds juli 2007 plaats in de vorm van een wekelijkse rapportage aan het bestuur over de stand van zaken omtrent de werkvoorraad afgezet tegen de capaciteit bij de eenheid Vergunningen.

Oorzaken en redenen

- dat het voorgestane beleid met betrekking tot vrijstellingen in het kader van artikel 19 niet van de grond is gekomen, wordt door betrok-

kenen verklaard door de op handen zijnde actualisering van bestemmingsplannen. Door de nieuwe bestemmingsplannen globaler van opzet te maken zal minder vaak vrijstelling nodig zijn, en wordt een beleidskader van minder belang geacht. Oftewel: de prioriteit ervoor is bij alle actoren laag;

- de totstandkoming van dat beleid is verder negatief beïnvloed door onderbezetting;
- de prioriteit voor het programmeren van beleid was bij alle actoren laag;
- de afdelingsmanager had andere prioriteiten dan monitoring en evaluatie. De raad, het college en de gemeentesecretaris hechten wel veel belang aan monitoring (in de vorm van managementinformatie);
- de sturing door afdelingsmanager en voormalige eenheidscoördinatoren Vergunningen en ROM op monitoring was beperkt;

Doel 5: vastleggen van werkprocessen

Ook het beschrijven van werkprocessen was één van de door NovioConsult aangegeven verbeterpunten.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van dit doel is laag. Behalve de procedure met betrekking tot artikel 19 lid 3 WRO-gevallen is geen enkel werkproces met betrekking tot de uitvoering van de WRO en de afhandeling van bouwaanvragen vastgelegd. In september 2007 is hiermee op initiatief van een aantal medewerkers vanuit ROM gestart.

Oorzaken en redenen

- onderbezetting
- lage prioriteit en geringe sturing afdelingsmanagement

Doel 6: capaciteitsuitbreiding

Het op peil brengen van de ambtelijke capaciteit is eigenlijk een middel om inhoudelijke doelen (tijdig verlenen bouwvergunningen en afhandelen vrijstellingsverzoeken, actualiseren bestemmingsplannen) te kunnen realiseren. Vanwege het grote belang ervan nemen we het hier expliciet op als doel. Het is ook als één van de vier verbeterpunten geëxpliciteerd in het rapport van NovioConsult en het daaruit voortvloeiende rapport *VROM-taken Dantumadeel, 2006 en verder*.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid is matig. Voor de afhandeling van bouwvergunningen en vrijstellingsverzoeken is tot en met de zomer van 2007 onderbezetting blijven bestaan. De vaste formatie voor de afhandeling van bouwaanvragen is tot en met juni 2007 niet verhoogd.

Oorzaken en redenen

- de prioriteit bij de voormalige (tot voorjaar 2006) gemeentesecretaris voor dit doel was laag. Naar zeggen van diverse gesprekspartners legde de toenmalige gemeentesecretaris prioriteit bij het verbeteren van de werkprocessen boven het (tijdelijk) opvangen van onderbezetting;
- de prioriteit bij de gemeenteraad en het college was lange tijd gering. De bedrijfsvoering wordt nadrukkelijk als een verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris beschouwd. Bij gebrek aan managementinformatie werden college en raad niet over de problemen geïnformeerd. Pas toen de gevolgen van de onderbezetting bij met name de eenheid Vergunningen zichtbaar werden in de vorm van van rechtswege verstrekte vergunningen, werd de bestuurlijke en politieke prioriteit hoog;
- het management van GO slaagde er niet in urgentie te krijgen voor de problemen binnen de productgroep.
- groot verloop van personeel, door beïnvloedbare (ontevreden personeel) en niet-beïnvloedbare (gebruikelijk verloop) omstandigheden.

Doel 7: een schone lei bij de samenvoeging met Dongeradeel

Volgens de huidige planning wordt de productgroep GO medio 2008 samengevoegd met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Dongeradeel. De nieuw te vormen afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) wordt gevestigd in Dongeradeel. Door vrijwel alle respondenten wordt de hoop uitgesproken dat Dantumadeel de samenvoeging "met een schone lei" kan beginnen. Daarmee wordt er vooral op gedoeld dat de achterstand in vergunningverlening (incl. vrijstellingen) is ingelopen en de bestemmingsplannen geactualiseerd zijn. Hiervan is eerder in hoofdstuk al de doeltreffendheid aangegeven.

Doeltreffendheid

Het gaat hier om een toekomstig doel waarvan de doeltreffendheid op dit moment nog niet vast te stellen is. Op grond van de huidige ontwikkelingen en stand van zaken spreken we echter de verwachting uit dat het doel in belangrijke mate gerealiseerd zal kunnen worden, waarmee de doeltreffendheid hoog zou zijn.

Oorzaken en redenen

- de vaste capaciteit voor de afhandeling van bouwaanvragen is per september 2007 op orde (waarbij overigens uitgegaan is van 500 bouwaanvragen per jaar, terwijl dat aantal gegroeid is). Bovendien is er tijdelijk extra capaciteit om achterstanden weg te werken
- de actualisering van de bestemmingsplannen lijkt op schema te zitten
- de prioriteit van het doel is bij alle actoren hoog.

7. Conclusies m.b.t. de doelmatigheid

7.1 Inleiding

Bij de doelmatigheid handelt het primair om de kosten, capaciteit, competenties en de inzet en organisatie ervan. Ook hierbij hanteren we een vierpuntsschaal (hoog, redelijk, matig en laag).

7.2 Kosten en capaciteit

7.2.1 Afhandeling bouwaanvragen

De doelmatigheid is laag. De ambtelijke capaciteit die is ingezet voor de uitvoering van de WRO en de afhandeling van bouwaanvragen is eerder in dit rapport weergegeven. NovioConsult heeft berekend dat 3,5 fte. noodzakelijk is voor de afhandeling van bouwaanvragen. Daarbij werd uitgegaan van 500 bouwaanvragen per jaar en van een situatie zonder achterstanden. In werkelijkheid waren er in 2006 echter 578 en in de eerste helft van 2007 295 bouwaanvragen. Bovendien was er een grote achterstand ontstaan. De capaciteit van 4,1 fte. vanaf september 2006 zou precies toereikend moeten geweest zijn om de instroom adequaat af te doen. Een deel van deze capaciteit moest echter ingezet worden voor het wegwerken van oude zaken. Bovendien was ook die capaciteit van 4,1 fte. als gevolg van ziekte en verplicht verlof (in verband met een stuwmeer aan overuren) niet altijd beschikbaar. Het gevolg voor de dienstverlening was dat vergunningen van rechtswege verleend moesten worden en dat het toetsingsniveau onder de maat was. Voorts kon onvoldoende tijd besteed worden aan voorlichting aan de burger.

De werkelijk bestede kosten aan externe inhuur van personeel voor de afhandeling van bouwaanvragen zijn in tabel 7.1 weergegeven.

Tabel 7.1: Kosten voor externe inhuur van personeel voor de afhandeling van bouwaanvragen

2005	8.175
2006	79.422
2007 (t/m juni)	51.023
Totaal	138.620

Van ten minste een gedeelte van het bedrag voor externe inhuur van personeel, is de besteding niet doelmatig te noemen. Te lang zijn de capaciteitsproblemen bij de afhandeling van bouwaanvragen door de ambtelijke leiding onderschat. Tot januari 2007 bestond de vaste formatie voor de afhandeling van bouwaanvragen uit 2,3 fte. Vanaf november 2005 is extern extra capaciteit ingehuurd. Indien eerder was besloten de formele capaciteit uit te breiden, hadden de extra kosten van tijdelijke inhuur ten opzichte van vast

personeel bespaard kunnen worden. Daarbij gaan we er wel vanuit dat de vacatures vervuld hadden kunnen worden.

7.2.2 Vrijstellingen

De doelmatigheid is hoog. Op het gebied van vrijstellingen was in 2006 en de eerste helft van 2007 sprake van een chronische onderbezetting. De op grond van het Novio-rapport gewenste 2 fte. (waarvan 1 fte. tijdelijk) is in die periode nimmer beschikbaar geweest. Dit had tot gevolg dat vrijstellingen, waarvoor geen wettelijke fatale beslistermijn geldt, langdurig op zich lieten wachten. In sommige gevallen ging het daarbij om meerdere jaren. Voor de dienstverlening aan de burger is dit uiteraard zeer ongewenst.

De werkelijk bestede kosten aan externe inhuur van personeel voor het afdoen van vrijstellingsverzoeken zijn in tabel 7.2 weergegeven.

Tabel 7.2: Kosten voor externe inhuur van personeel voor de afhandeling van vrijstellingsverzoeken

2005	67.012
2006	66.466
2007 (t/m juni)	27.917
Totaal	161.395

NovioConsult heeft aanbevolen in 2007 en 2008 voor de afhandeling van vrijstellingsverzoeken één fte. vast en één fte. tijdelijk aan te stellen. Deze capaciteit is nooit beschikbaar geweest, en daarmee zijn de kosten ook lager uitgevallen. De financiële doelmatigheid weegt echter niet op tegen de inhoudelijke ondoelmatigheid, waar in paragraaf 7.3 op in wordt gegaan.

7.2.3 Actualisatie bestemmingsplannen

De doelmatigheid hiervan is hoog. Eén medewerker is verantwoordelijk voor de actualisering van bestemmingsplannen. Deze medewerker heeft daarnaast diverse andere taken op het terrein van de ruimtelijke ordening. Voor de feitelijke actualisatie (maken van de bestemmingsplannen) wordt een extern bureau ingeschakeld. De procedurele begeleiding tot en met het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan ligt echter bij bedoelde medewerker.

De werkelijk bestede kosten voor uitbesteding van de actualisering van bestemmingsplannen zijn in tabel 7.3 weergegeven.

Tabel 7.3: Kosten van uitbesteding actualisatie bestemmingsplannen

2005	69.000
2006	59.000
2007 (t/m juni)	27.000
Totaal	155.000

Een daarin gespecialiseerd adviesbureau heeft specialistische kennis op uiteenlopende terreinen in huis waar de gemeente niet over beschikt. Bovendien volstaat de beschikbare formatie bij lange na niet voor een dergelijke grootschalige exercitie en is het ook bij andere gemeenten gebruikelijk deze taak uit te besteden. Ook vergelijkbare gemeenten besteden de actualisatie van de bestemmingsplannen uit. Daarom beoordelen we de doelmatigheid als hoog.

7.3 Doorlooptijden, aantallen en termijnen (proces)

Aantal bouwaanvragen

De doelmatigheid is matig. Er is de laatste jaren sprake van een gestage groei van het aantal bouwaanvragen. Dit is deels het gevolg van de aantrekkende economie en deels van een intensiever handhavingsbeleid. De ontwikkeling van het aantal bouwaanvragen kan niet beïnvloed worden (ervan uitgaande dat het niet gewenst is de intensiteit van de handhaving terug te brengen en met inachtneming van het feit dat het aantal bouwaanvragen als gevolg van handhavingsacties na verloop van tijd zal 'afvlakken'). Wel kan er beter ganticpeerd worden dan tot nu is toe gedaan. Bij het aanscherpen van het handhavingsbeleid kan verwacht worden dat dit consequenties heeft voor het aantal verzoeken om legalisering. Dergelijke gevolgen zijn echter vooralsnog niet geprogrammeerd.

Termijnen bouwaanvragen

De doelmatigheid is matig. De gemiddelde termijn waarin bouwaanvragen worden afgehandeld, kan wel verlaagd worden. Er moeten in elk geval geen vergunningen meer van rechtswege verleend hoeven te worden. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is dat de formatie op peil is en er geen achterstanden meer zijn. Is dat het geval, dan is 1 fte. aan bouwplantoetsers per 140 bouwaanvragen toereikend.

Aantal verzoeken om vrijstelling en principeverzoeken

De doelmatigheid is matig. Het aantal verzoeken om vrijstelling op grond van artikel 19 WRO kan in principe niet verlaagd worden. Dat geldt wel voor het aantal principeverzoeken. Er worden principeverzoeken ingediend die volgens respondenten evident niet gehonoreerd kunnen worden. De afhandeling ervan (toetsen aan bestemmingsplan, juridisch onderbouwen van de afwijzing, het schrijven van een B&W-advies) kost minstens een dagdeel werk. Wekelijks worden één à twee principeverzoeken ingediend. Dit aantal zou gereduceerd kunnen worden door een sterkere poortwachtersfunctie aan de balie van BWT en door betere afstemming tussen handhaving en ROM bij mogelijke legalisatiemogelijkheden.

Opgemerkt moet daarbij wel worden dat in het kader van de besluitvorming of al dan niet tot handhavingsmaatregelen overgegaan moet worden, niet ontkomen kan worden aan de vraag of legalisatie mogelijk is. De indruk bestaat nu echter dat sprake is van gescheiden sporen met deels dubbel en extra werk, vertraging van de handhaving en ten onrechte gewekte hoop (of zelfs verwachtingen) bij de burger.

Snelheid afhandeling vrijstellingen

De doelmatigheid is matig. Het ontbreken van een vrijstellingenbeleid (artikel 19, leden 1 en 2) heeft een negatieve invloed op de doelmatigheid van de afhandeling van vrijstellingsverzoeken en principeverzoeken. Indien een dergelijk beleid geformuleerd zou zijn, zouden aanvragen op voorhand kunnen worden afgewezen als uit een toetsing zou blijken dat honorering op grond van het beleid niet wenselijk is. Bij afwezigheid van beleid is dat niet mogelijk. Dit is niet alleen ondoelmatig bij het afdoen van vrijstellingsverzoeken, maar kan bovendien willekeurig in de hand werken. Ook een periodiek overleg van de portefeuillehouder met ambtenaren die vrijstellingsverzoeken afhandelen, ontbreekt. De kaders voor afdoening in concrete gevallen zijn voor ambtenaren daardoor onduidelijk.

8. Aanbevelingen

Op grond van de in de voorgaande hoofdstukken weergegeven beschrijvingen, analyses en bevindingen komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Investeer in klantgerichtheid.

De gemeente heeft de afgelopen jaren weinig prioriteit gegeven aan klantgerichtheid bij de afhandeling van bouwaanvragen. Een klantgerichte organisatie levert ook voordelen op voor diezelfde organisatie. Door het verbeteren van de voorlichting kan het aantal direct-ontvankelijke aanvragen groeien, met als gevolg minder werk(druk) voor bouwplantoetsers. Klantgerichtheid is ook dat de 'klanten' duidelijke voorlichting wordt gegeven over wat wel en niet tot de mogelijkheden behoort. Door aan de balie van bouw- en woningtoezicht aan te geven dat een vrijstellingsverzoek naar alle waarschijnlijkheid niet zal worden gehonoreerd, wordt aan de burger duidelijkheid verschaft en wordt voor de ambtenaar die vrijstellingsverzoeken afhandelen, werk bespaard. Datzelfde geldt voor legalisatieverzoeken naar aanleiding van handhavingsgevallen. Ook de schriftelijke informatievoorziening aan de burger en de fysieke verschijningsvorm van de balie kan verbeterd worden. Overwogen zou moeten worden dat elke aanvrager een vast contactpersoon (accountmanager) binnen de organisatie krijgt.

2. Intensiveer de interne afstemming tussen de eenheden Handhaving, Vergunningen en Ruimtelijke Ordening in concrete gevallen.

Door een betere interne afstemming in concrete gevallen tussen Handhaving en Ruimtelijke Ordening alsmede tussen de eenheden Vergunningen en Ruimtelijke Ordening kan het aantal evident niet te honoreren vrijstellings- en principeverzoeken beperkt worden. Per individueel geval kan de kans op honorering van een vrijstellingsverzoek getoetst worden en kan vervolgens de voorlichting en informatievoorziening aan de burger hierop afgestemd worden.

3. Formuleer beleid voor de afhandeling van (principe)verzoeken tot vrijstelling ex artikel 19 lid 1 of 2 WRO. Zolang een dergelijk beleid ontbreekt dan wel voor situaties waarin het beleid niet in een concrete situatie voorziet, is een gestructureerd overleg wenselijk van vrijstellingsambtenaren met de portefeuillehouder.

Voor de toetsing van vrijstellings- en principeverzoeken ontbreekt een toetsingskader. Er is geen beleid voor de afhandeling van artikel 19 lid 1 en 2 WRO. Op basis van een dergelijk kader zouden verzoeken snel kunnen worden afgehandeld als uit toetsing blijkt dat het niet binnen het beleid past. Een periodiek overleg tussen ambtenaren en portefeuillehouder, waarin een duidelijke lijn kan worden uitgezet, ontbreekt. In de praktijk behoort het grotendeels tot de autonomie van de behandelend ambtenaar of een (principe)verzoek tot vrijstelling gehonoreerd wordt. Door van tevoren bestuurlijk te bepalen binnen welk kader resp. of een concreet (principe)verzoek gehonoreerd kan worden, kan onnodig ambtelijk werk voorkomen worden.

- - -

4. Beschrijf en stroomlijn de werkprocessen. Leg daarbij de verantwoordelijkheid voor de tijdige aflevering van producten neer bij de coördinator Vergunning voor bouwvergunningen (incl. alle benodigde vrijstellingen en ontheffingen) en bij de coördinator Handhaving voor tijdige besluitvorming over handhavingsbesluiten (incl. beantwoording legalisatievraag).

De werkprocessen voor de afhandeling van bouwaanvragen en/of de uitvoering van de WRO zijn niet of nauwelijks beschreven. Dit leidt tot ondoelmatige werkwijzen en gedeelde en/of onduidelijke verantwoordelijkheden. De bewaking van termijnen is versnipperd of afwezig en afstemming tussen eenheden is vaak afwezig. Achterstanden in de behandeling worden geconstateerd zonder dat de redenen of oorzaken worden geïdentificeerd.

- - -

5. Programmeer beleid. Anticipeer op de personele consequenties van nieuw of aangepast beleid en van autonome ontwikkelingen en onderneem naar aanleiding hiervan tijdig actie.

Beleid moet uitgevoerd worden. Beleid heeft derhalve consequenties voor de uitvoering. Een geïntensiveerd handhavingsbeleid leidt tot legalisatieverzoeken en daarmee tot extra bouwaanvragen. Ambitieuze streefdata voor de actualisering van bestemmingsplannen hebben consequenties voor de benodigde ambtelijke capaciteit, ook op langere termijn. Beleid moet derhalve geprogrammeerd worden. Dat gebeurt bij GO onvoldoende. Zo is er bij de actualisering van bestemmingsplannen bijvoorbeeld niet verder gekeken dan 1 januari 2008, wanneer de plannen inspraakgereed dienen te zijn. Na die datum neemt de werkdruk voor de bij de actualisering van de bestemmingsplannen betrokken medewerker(s) pas echt toe. Ook zijn er autonome ontwikkelingen, zoals de stijging van het aantal bouwaanvragen.

- - -

- 6. Wijs in het kader van handhavingsacties overtreders niet op de mogelijkheid een principeverzoek om vrijstelling in te dienen, maar beantwoord de legalisatievraag in eerste instantie intern (en voorlopig). In de motivering van het handhavingsbesluit kan er – evt. mede naar aanleiding van een ingediende zienswijze – nader op in worden gegaan.**

De eenheid Ruimtelijke Ordening heeft te maken met een groot aantal principeverzoeken om vrijstelling. Een aantal daarvan komt voort uit handhavingsacties. Regelmatig komt het voor dat bij voorbaat min of meer vast staat dat een dergelijk verzoek niet gehonoreerd zal worden. Aangezien de zgn. legalisatievraag bij de besluitvorming omtrent een handhavingsmaatregel toch al aan de orde moet komen, is het niet doelmatig de overtreder eerst een principeverzoek te laten indienen (en daarmee bij hem/haar bovendien hoop of zelfs verwachtingen te wekken). Het is daarom handiger de overtreder niet op het spoor van een principeverzoek te zetten. Betrokkene heeft bovendien de gelegenheid tijdens de zienswijze-fase alsnog om vrijstelling te vragen.