



MAATWERK ZONDER WILLEKEUR?

DE BELEVING VAN INWONERS EN ONDERNEMERS BIJ DE
AANVRAAG VAN EEN OMGEVINGSVERGUNNING VOOR BOUWEN



gemeente Haarlemmermeer

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
	1.1 Aanleiding	3
	1.2 Onderzoekopzet	3
	1.3 Leeswijzer	4
2	BEVINDINGEN	5
	2.1 De omgevingsvergunning voor bouwen: feiten	5
	2.2 Werkprocessen gemeente en Omgevingsdienst	6
	2.3 Ja, mits principe	7
	2.4 De Omgevingswet	8
	2.5 Beleving dienstverlening van inwoners en ondernemers	10
3	CONCLUSIES	13
	3.1 Inleiding	13
4	AANBEVELINGEN	15
	4.1 Aanbeveling aan de raad	15
	4.2 Aanbeveling aan het college	16

BIJLAGE: ONDERZOEKSRAPPORT SIRA

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het plaatsen van een dakterras, het organiseren van een evenement, het uitbreiden van een bedrijf: zo maar wat voorbeelden van activiteiten waarvoor inwoners en ondernemers een vergunning nodig hebben van de gemeente. Het onderwerp ‘dienstverlening bij vergunningen’ bleek bij een inventarisatie van de RKC de belangstelling van de gemeenteraad te genieten en voldoet aan de onderzoekscriteria van de RKC. In het bijzonder is de raad geïnteresseerd hoe de aanvragers van vergunningen, zowel inwoners als ondernemers, de dienstverlening van de gemeente ervaren. De RKC heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de vergunningen waarmee inwoners en ondernemers het meest te maken hebben: de bouwvergunning. Omdat de bouwvergunning onderdeel is geworden van de omgevingsvergunning, spreken wij in deze rapportage over ‘omgevingsvergunning voor bouwen’.

1.2 Onderzoeksopzet

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan de gemeente Haarlemmermeer de dienstverlening aan inwoners en ondernemers die een omgevingsvergunning voor bouwen nodig hebben verbeteren?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen¹. Het doel is om de interne werkprocessen naast de beleving van de inwoners en ondernemers te leggen en daaruit suggesties voor verbetering te destilleren. Met behulp van deskresearch en interviews bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD) en de gemeente zijn de interne werkprocessen in kaart gebracht. Om de ervaringen van inwoners en ondernemers met het aanvragen van een omgevingsvergunning voor bouwen in beeld te brengen, is in dit onderzoek de klantreismethodiek toegepast. Daarbij staat de authentieke beleving van inwoners en ondernemers centraal. De klantreis is een onderzoeksmethode om vanuit het perspectief van klanten (in dit geval inwoners en ondernemers) een dienstverleningsproces te beschrijven en hun ervaringen en tevredenheid met dat proces te achterhalen. Via diepte-interviews lopen onderzoeker en inwoner of ondernemer het proces stap voor stap na, en noteren ze op welke momenten zich knelpunten of juist positieve ervaringen voordeden. De ervaren kwaliteit van dienstverlening is daarnaast getoetst aan de landelijke normen van het Bewijs van Goede Dienst².

1. Zie pagina 4 van het onderzoeksrapport van SIRA in de bijlage.

2. Zie voor een toelichting op het Bewijs van Goede Dienst pagina 8 van het onderzoeksrapport.

Representativiteit van de klantreismethodiek

De klantreismethodiek is voornamelijk een kwalitatieve methode. Dat betekent dat statistische representativiteit geen doel is. Wel is het belangrijk dat de groep deelnemers gevarieerd is en dat zij samen een veelzijdig en genuanceerd beeld van het dienstverleningsproces kunnen geven. We hebben met zes inwoners en zes ondernemers de klantreismethode toegepast. Dit waren deels personen die regelmatig aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwen bij de gemeente Haarlemmermeer en bij andere bestuursorganen doen. Zij spreken dus uit ervaring en kunnen de dienstverlening bij de gemeente en de OD goed vergelijken met andere overheden. Daarnaast hebben we de indrukken uit de klantreis getoetst bij de dienstverleners. De knelpunten die uit de klantreis naar voren kwamen, waren voor de gemeente, de Omgevingsdienst en raadsleden herkenbaar.

Op zoek naar meer maatwerk en meer vrijheid bij vergunningverlening heeft het college het ‘Ja mits’ principe geïntroduceerd (zie paragraaf 2.3). Dit principe is een belangrijk uitgangspunt bij dit onderzoek. Daarbij heeft de RKC, op verzoek van de raad, ook alvast vooruitgekeken naar de Omgevingswet, waarbij het samenwerken tussen de verschillende overheden een centraal punt is. Zo is onder andere gekeken naar de omgevingstafel en de uitvoering van de éénloketgedachte.

De bevindingen en conclusies uit het conceptrapport zijn ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Daarna doet de RKC aanbevelingen in deze nota, die voor een bestuurlijke zienswijze is voorgelegd aan het college.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen van het onderzoek. De conclusies van de RKC staan in hoofdstuk 3 en de aanbevelingen die de RKC doet staan in hoofdstuk 4. Daarna volgt in hoofdstuk 5 de reactie van het college van B&W en tot slot in hoofdstuk 6 het nawoord van de RKC. Het onderzoeksrapport van SIRA is als bijlage toegevoegd.

2 Bevindingen

2.1 De omgevingsvergunning voor bouwen: feiten

De gemeente behandelt zelf de aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwen van inwoners. Ondernemers hebben vaak naast een vergunning voor bouwen ook een vergunning voor milieuactiviteiten nodig. Daarom is besloten om de aanvragen van ondernemers voor bijvoorbeeld het bouwen van een extra schuur of het verbouwen van het benzinestation onder te brengen bij de Omgevingsdienst (OD)⁴. Een ondernemer kan dan bij één loket een aanvraag indienen.

2.1.1 Procedures

Er zijn voor zowel inwoners als ondernemers twee procedures om een omgevingsvergunning voor bouwen te verkrijgen: de reguliere en uitgebreide procedure. De Wabo bepaalt of de reguliere of uitgebreide procedure van toepassing is⁵. Omdat de reguliere procedure verreweg het vaakst voorkomt heeft de RKC ervoor gekozen alleen de reguliere procedure te evalueren. Bovendien is onder de nieuwe Omgevingswet (zie paragraaf 2.4) de reguliere procedure, met een beslistermijn van acht weken, het uitgangspunt. Wel is het zo dat veel aanbevelingen in dit onderzoek ook toepasbaar zijn op de uitgebreide procedure.

2.1.2 Cijfers

In het jaar 2020 heeft de gemeente Haarlemmermeer in totaal 820 aanvragen voor omgevingsvergunningen voor bouwen voor inwoners behandeld (tabel 1). De OD behandelde 185 aanvraagprocedures van ondernemers. Alle aanvragen van inwoners vielen binnen de reguliere procedure. De vijf aanvragen van ondernemers die een uitgebreide procedure doorliepen, leidden allemaal tot vergunningverlening.

Tabel 1. Aanvragen omgevingsvergunningen voor bouwen in 2020

Aantal procedures	Inwoners (via gemeente)	Ondernemers (via OD)
Afgebroken	178	0
Verleend	609	175
Geweigerd	33	10
Totaal	820	185
Waarvan uitgebreide procedure ⁶	0	5

4. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is een gemeenschappelijke regeling, waaraan de gemeente sinds 2013 deelneemt. In opdracht van de deelnemende gemeenten, voert de OD taken uit op het gebied van vergunningverlening, en toezicht en handhaving van het omgevingsrecht.

5. Art 3.10 van de Wabo geeft aan in welke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is.

6. De vergunningen via de uitgebreide procedure zijn allemaal verleend.

2.2 Werkprocessen gemeente en omgevingsdienst

De interne werkprocessen van de gemeente en de OD bestaan uit vaste stappen en acties, maar verlopen in de praktijk niet altijd lineair. Een behandelaar van een aanvraag heeft gemiddeld 30 aanvragen tegelijk in behandeling. De behandelaars van de gemeente en de OD overleggen continu met verschillende interne en externe adviseurs over complexe zaken. Veranderende wetgeving, zoals het afgelopen jaar op het gebied van stikstof, heeft ook invloed op het werkproces.

De werkprocessen van de gemeente en de OD raken elkaar op twee momenten:

- als de gemeente advies nodig heeft van de OD over bouwtechnische aspecten van bouwplannen van inwoners,
- als de OD advies nodig heeft van de gemeente bij afwijkingen van het bestemmingsplan bij bouwplannen van ondernemers.

2.2.1 De reguliere procedure voor inwoners

Nadat een aanvraag van een inwoner aan een behandelaar (gemeentelijke bouwplantoetser) is toegewezen, toetst hij of er voldoende informatie is aangeleverd om de aanvraag in behandeling te nemen (ontvankelijkheidstoets). Indien nodig verstuurt de behandelaar een brief naar de aanvrager met het verzoek om de informatie aan te vullen. De beslistermijn wordt dan opgeschort met maximaal 4 weken. Op het moment dat alle benodigde gegevens zijn aangeleverd, gaat de termijn weer lopen. De gemeentelijke bouwplantoetser neemt de aanvraag in behandeling. De behandelaar kijkt naar drie aspecten: het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de bouwregelgeving. Als de benodigde bouwtechnische expertise niet in huis is, vraagt de gemeente advies aan de OD. Wanneer de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, wordt een procedure gevolgd om te kijken of de gemeente kan en wil afwijken van het bestemmingsplan. Vervolgens wordt een beleidstoets gedaan door een ambtelijke adviesgroep uit het Team vergunningen. In sommige situaties is er advies nodig van een ander cluster, bijvoorbeeld als er vragen zijn over milieuaspecten. Het besluit van de behandelaar wordt conform het vierogenprincipe gecontroleerd door een senior bouwplantoetser en ondertekend door de teammanager. De gemeente mailt het besluit naar de aanvrager en maakt het besluit bekend op de website voor officiële bekendmakingen.

2.2.2 De reguliere procedure voor ondernemers

Ondernemers kunnen voordat ze de aanvraag indienen desgewenst hun idee verkennen binnen het Ondernemersplein of in een vooroverleg met de bouwplantoetser. Het interne werkproces voor ondernemers start bij de binnenkomst van de aanvraag bij de OD.

Nadat een aanvraag van een ondernemer aan een behandelaar is toegewezen, stelt de behandelaar een intern werkdocument op waarin de adviezen, die in de loop van het traject zijn opgevraagd bij andere partijen, worden geregistreerd (het preadvies). Op basis van dit document maakt de behandelaar aan het eind van de procedure uiteindelijk een afweging voor het besluit. Dit document wordt niet gedeeld met aanvragers. De behandelaar stuurt de procedurebevestiging naar de aanvrager en informeert de gemeente over de aanvraag. Vervolgens toetst de behandelaar de volledigheid van de aangeleverde gegevens (volledigheidstoets) en vraagt indien nodig een volledighedsadvies bij een adviseur op. In 90% van de gevallen is aanvullende informatie nodig. De procedure wordt opgeschort totdat de aanvulling is ontvangen. Als de aanvraag compleet is, toetst de behandelaar het plan op weigeringsgronden. De behandelaar vraagt daartoe advies op bij de interne adviseurs van de OD en extern bij verschillende instanties, waaronder de

gemeente Haarlemmermeer. De OD beschikt zelf over interne expertise op onder andere bodem, geluid, bouwtoezicht, constructieve veiligheid, milieu en soortenbescherming⁷.

2.2.3 Adviesboxen

Als de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, vraagt de OD advies aan de gemeente. Dit is formeel geregeld en verloopt via twee loketten (of: mailboxen): een adviesbox voor de meer eenvoudige vragen en een RO-adviesbox (Ruimtelijke Ordening) voor complexe vragen. Achter beide adviesboxen zitten een werkverdelers en een groep adviseurs, die de vragen van de OD behandelen: Adviesvragen over kleine afwijkingen van het bestemmingsplan worden doorgezet naar een adviesgroep van het cluster Vergunning en Handhaving. De meer complexe adviezen over grote, buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan worden behandeld door de Werkgroep Ruimtelijke Advisering (WRA) van het cluster Ruimte, Economie en Duurzaamheid (RED). Elke adviesbox heeft tien werkdagen om een vraag te beantwoorden. Bij de complexe vragen wordt deze termijn vaak niet gehaald, omdat er meer expertise nodig is. In deze gevallen stuurt de eerste adviesbox de vraag terug naar de OD, die de vraag vervolgens opnieuw moet indienen bij de RO-adviesbox. De termijn van tien dagen gaat dan opnieuw lopen. De gemeente geeft uiteindelijk een advies met een verzameling overwegingen aan de behandelaar van de OD. Deze behandelaar maakt vervolgens een afweging op basis van alle adviezen die hij of zij heeft ontvangen, zowel intern als van andere externe partijen, waaronder de gemeente Haarlemmermeer.

Wanneer er meer tijd nodig is om deze afweging te kunnen maken, schort de OD de beslistermijn op. Wanneer de behandelaar een besluit heeft genomen, controleert een collega de conceptbeschikking (inclusief het pre-advies) conform het vierogenprincipe en wordt toestemming gevraagd aan de teammanager. De OD stuurt de beschikking naar de aanvrager en publiceert de beschikking op de website www.ODNZKG.nl en officielebekendmakingen.nl.

2.3 Ja, mits principe

De gemeente Haarlemmermeer streeft er al meer dan tien jaar naar om in de dienstverlening aan inwoners te werken vanuit een positieve grondhouding: het Ja, mits principe (of: 'Ja, het kan'). Ook bij de dienstverlening voor vergunningen. Bij dit principe gaat het om dienstverlening met de menselijke maat. Medewerkers van de gemeente stellen de inwoner of ondernemer centraal en zoeken naar inventieve oplossingen. Daarbij vindt de gemeente de inzet om problemen op te lossen en een persoonlijke benadering cruciaal.⁸

2.3.1 Ja, mits: de theorie

1. Bij elk initiatief wordt eerst gekeken of het past binnen het door de raad vastgestelde bestemmingsplan. Als dat zo is en er wordt een aanvraag ingediend, wordt de vergunning zo snel mogelijk verstrekt.
2. Als het niet past binnen het door de raad vastgestelde bestemmingsplan wordt gekeken of het past binnen het afwijkingenbeleid (een zogeheten kruimelgeval). Ook in dat geval wordt een aanvraag zonder meer vergund.
3. Als het dan nog steeds niet past, wordt het initiatief multidisciplinair getoetst: stedenbouwkundig, planologisch, landschappelijk, geluidsaspect etc. Daarbij wordt altijd een positieve grondhouding aangenomen en krijgt de initiatiefnemer te horen wat er moet gebeuren om het wel te realiseren.

7. Zie bijlage III van het rapport van SIRA voor het volledige overzicht.

8. Nota van B&W, Vaststellen nota Dienstverlening 2010-2014 (2 november 2010).

Als het lukt om het initiatief passend te krijgen binnen goede ruimtelijke randvoorwaarden, wordt juridisch geregeld dat de aanvraag vergund kan worden. Ook daarbij wordt een positieve grondhouding aangenomen.

2.3.2 Ja, mits: de ervaringen

Uit gesprekken met medewerkers van de gemeente en de OD komt naar voren dat zij tegen een aantal obstakels aanlopen bij het toepassen van het Ja, mits principe:

1. De gemeente en de OD moeten veel verschillende aspecten tegen elkaar afwegen. Stedenbouwkundige aspecten, geluidsaspecten en milieuaspecten kunnen bijvoorbeeld met elkaar conflicteren. Ook kan blijken dat een beleidsvisie moeilijk te verwezenlijken is. Er ontstaat dan vertraging in de procedure of de gemeente en de OD veranderen tijdens de procedure van standpunt.
2. Ondernemers kunnen via het Ondernemersplein hun bouwplan met de gemeente bespreken; de OD is daar niet bij betrokken. Bij de OD dienen ondernemers vervolgens aanvragen direct in via het Online Omgevingsloket (OLO). Omdat de OD niet bij de voorbespreking is betrokken, kan de OD nuttige informatie niet met aanvragers delen om zo teleurstellingen te voorkomen. Veel aanvragen van ondernemers gaan bijvoorbeeld over kantoorgebouwen, terwijl maar 30% van de omgeving als kantoorterrein is bestemd.
3. De OD en de gemeente hebben met randvoorwaarden in de regelgeving te maken, waar zij niet zomaar van af kunnen wijken. Gemeenten toetsen aanvragen op inhoudelijke grond zoals geformuleerd in het Bouwbesluit, de Verordening fysiek domein, het Bestemmingsplan en de Welstandsnota. Daarnaast heeft de gemeente zich ook te houden aan allerlei procedurele regels.

Het streven naar een principe als Ja, mits creëert verwachtingen. Verwachtingen bij het college, bij professionals, bij raadsleden en bij inwoners. Zonder concreet te maken wat met dit principe bedoeld wordt, kunnen er verschillende beelden ontstaan. Bijvoorbeeld dat vergunningen vrijwel altijd worden toegekend of dat het proces van aanvraag tot toekenning altijd snel verloopt. Uit dit onderzoek blijkt dat de toepassing van het Ja, mits principe in de praktijk echter weerbarstig is.

2.4 De omgevingswet

De Omgevingswet treedt (naar verwachting) in juli 2022 werking. De Omgevingswet bundelt, vereenvoudigt en moderniseert het omgevingsrecht en stimuleert overheden om samen en integraal te werken en de 'klant' actief te betrekken. Een meedenkende houding zoals het Ja, mits principe is kenmerkend voor de Omgevingswet. De Omgevingswet moet onder meer leiden tot meer kwaliteit van de leefomgeving, meer keuzevrijheid voor ondernemers, kortere procedures en lagere lasten voor burgers, ondernemers en overheden.

2.4.1 De omgevingsvergunning

Hiertoe zijn alle aparte vergunningen, ontheffingen en meldingen voor de fysieke leefomgeving sinds 2010 door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gebundeld in de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Inwoners en ondernemers vragen een omgevingsvergunning aan als zij activiteiten ondernemen die het milieu belasten, als zij willen bouwen, verbouwen of renoveren, een monumentaal pand willen aanpassen, een boom willen kappen of een inrit gaan aanleggen. Bevoegd gezagen zullen voortaan bij de beoordeling van een omgevingsvergunning integraal naar alle aspecten van de fysieke leefomgeving kijken.

2.4.2 Rolverdeling raad en college

De rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college blijft na de inwerkingtreding van de komende Omgevingswet in essentie onveranderd. Wel krijgt het college meer bevoegdheden bij de uitvoering en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Het belang van de kaderstellende rol van de raad neemt toe. De raad stelt een Omgevingsvisie vast. Dit is een integrale en strategische visie voor de lange termijn voor het gehele grondgebied van de gemeente. De Omgevingsvisie wordt uitgewerkt in het Omgevingsplan.

2.4.3 Het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan is in feite de opvolger van de bestemmingsplannen en diverse verordeningen. Het is breder en integraler dan een bestemmingsplan en bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het Omgevingsplan omvat het beoordelingskader voor het toetsen van een aanvraag van een omgevingsvergunning. De gemeenteraad bepaalt hoeveel ruimte college en inwoners krijgen bij de invulling van het Omgevingsplan. Wil de gemeenteraad meer sturen dan kan hij strikte kaders stellen. In dat geval moeten inwoners voor meer activiteiten een vergunning aanvragen en heeft het college bij tussentijdse wijzigingen en aanpassingen van het Omgevingsplan goedkeuring nodig van de gemeenteraad. Als de raad besluit om meer activiteiten vergunningvrij te maken, betekent dit dat aanvragers in meer gevallen geen vergunning hoeven aan te vragen en geen leges hoeven te betalen.

2.4.4 Relevante wijzigingen voor inwoners en ondernemers

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt, zodat aanvragen binnen 8 weken afgehandeld moeten worden. Er komt een nieuw Omgevingsloket dat de bestaande voorzieningen vervangt. Inwoners en ondernemers kunnen hierdoor terecht bij één centrale en uniforme ingang. Dit omgevingsloket moet gebruiksvriendelijk, snel en efficiënt werken. Het is de bedoeling dat gemeenten, waterschappen en rijksoverheden hun juridische regels vertalen naar toepasbare regels voor het Omgevingsloket. Ten slotte maakt de Omgevingswet een 'knip' tussen de bouwtechnische toets voor bouwaanvragen en de ruimtelijke toets voor bouwaanvragen. Dit betekent dat er niet meer in alle gevallen zowel een ruimtelijke als een bouwtechnische toets hoeft plaats te vinden.

Om zich voor te bereiden op de Omgevingswet zet de gemeente Haarlemmermeer al stappen op het gebied van samenwerking en dienstverlening rondom vergunningverlening. Om ondernemers meer te laten participeren, wil de gemeente het vooroverleg bijvoorbeeld 'omgevingswetproof' vormgeven met het dialoogmodel van de VNG, de 'Omgevingstafel'. Voor inwoners is het burenakkoord ingevoerd, dat participatie vooraf stimuleert door de aanvrager overleg te laten plegen met zijn burens. Verder maakt de gemeente sinds maart 2021 meer bouwactiviteiten vergunningvrij.

Casus ketensamenwerking: Steigers in de Ringvaart

In 2017 is de gemeente gestart met de pilot 'Steigers in de Ringvaart' om de ketensamenwerking te optimaliseren. Het doel van de pilot was om - samen met het hoogheemraadschap en de provincie - te onderzoeken of de gemeente voor inwoners die een steiger willen aanleggen al met de één-loket-gedachte van de Omgevingswet kan gaan werken. Voor het aanleggen van een steiger zijn drie bestuursorganen bevoegd gezag. De gemeente wil één loket inrichten waar de inwoner een keer zijn aanvraag kan indienen en waarbij hij vanuit dat ene loket zijn toestemmingen krijgt. Echter, de drie bestuursorganen zijn er na jaren proberen niet in geslaagd om op dit punt samen te werken en de één-loket-gedachte, beiden centrale principes van de Omgevingswet, te implementeren.

2.5 Beleving dienstverlening van inwoners en ondernemers

De ervaringen van de inwoners en ondernemers met de dienstverlening van de gemeente zijn getoetst aan normen die ondernemers en burgers van belang vinden in het contact met de overheid: het Bewijs van Goede Dienst. De RKC heeft normen geselecteerd uit het Bewijs van Goede Dienst die dicht bij de geest van de nieuwe Omgevingswet liggen. Per norm is in tabel 1 het oordeel weergegeven, daaronder volgt de toelichting.

Tabel 2 Beoordeling normen Bewijs van Goede Dienst

Norm	Oordeel
Voldoen aan aanvraagtermijnen	Onvoldoende
Volledigheid verzoeken en aanvragen	Onvoldoende
Professionaliteit	Onvoldoende
Actuele informatie	Voldoende
Dienstverlening met de menselijke maat	Voldoende
Checklist minder regels	Voldoende

Norm: voldoen aan aanvraagtermijnen

Deze norm betreft de doorlooptijden van de aanvraagtermijnen.

Deze norm is als onvoldoende beoordeeld, met name door ondernemers. Ondernemers geven aan dat het na indienen van hun aanvraag relatief lang stil blijft. Kort voor het verstrijken van de wettelijke beslistermijn verzoekt de OD om aanvullende gegevens of om een wijziging van de aanvraag. Dit verzoek komt als een teleurstelling voor de ondernemers omdat dit leidt tot een onverwachte opschorting van de termijn. De OD maakt volgens ondernemers regelmatig gebruik van de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen. Verder komt het voor dat aan ondernemers bij een naderende overschrijding van de wettelijke beslistermijn in een formele brief wordt gevraagd om mee te werken aan opschorting van de termijn. Ondernemers zien zich daartoe gedwongen, omdat de vergunning anders wordt geweigerd.

Norm: volledigheid verzoeken en aanvragen

Deze norm geeft een indicatie van de duidelijkheid waarmee aanvragers vooraf zijn geïnformeerd over de indieningsvereisten.

Deze norm is als onvoldoende beoordeeld. Voor ondernemers geldt dat de OD in 90% van de gevallen een verzoek om aanvullende informatie doet (zie ook vorige alinea). Daarnaast hebben inwoners opmerkingen gemaakt over de communicatie over het complementeren van aanvragen. Deze aanvragers weten niet op voorhand welke informatie precies moet worden aangeleverd en worden daar onvoldoende over voorgelicht. Inwoners ervaren de aanvullende informatie-uitvraag van de gemeente daarnaast als overbodig.

Norm: professionaliteit

Deze norm betreft de houding die aanvragers mogen verwachten van de medewerker van de gemeente en de OD met wie zij contact hebben.

Het is belangrijk dat medewerkers niet alleen kennis hebben van inhoud en proces, maar ook dat zij adequaat reageren op tussentijdse vragen van aanvragers, met één mond spreken. Deze norm is beoordeeld als onvoldoende. Hoewel sommige aanvragers positieve ervaringen hebben met het persoonlijke contact met behandelaars, hebben vooral bij ondernemers negatieve ervaringen de overhand.

Ondernemers vinden dat de gemeente en de OD in het formele vooroverleg veel tijd nemen om de haalbaarheid van het plan te toetsen. Vanuit dit vooroverleg krijgen zij bovendien niet altijd voldoende duidelijkheid over de mogelijkheden en de haalbaarheid van plannen. Daarnaast geven ondernemers aan dat de gemeente en de OD niet altijd eenduidig communiceren. Omdat adviseurs van de gemeente naar andere aspecten kijken dan de OD, komen er vanuit de gemeente andere aanvullende vragen. Verder communiceren de gemeente en de OD niet altijd eenduidig over de te volgen procedure (regulier of uitgebreid). Inwoners krijgen bij het achterlaten van een terugbelverzoek geen nauwkeurige indicatie van het tijdstip waarop zij worden teruggebeld. Bovendien worden terugbelafspraken niet altijd nagekomen, waardoor zij zelf opnieuw contact opnemen en hun verhaal uiteindelijk meerdere keren moeten vertellen aan verschillende medewerkers.

Norm: actualiteit informatie

Deze norm betreft de mate waarin de informatieverstrekking van de gemeente en de OD overeenstemt met de werkelijkheid. Ook gaat het er hierbij om dat de informatie begrijpelijk is.

Deze norm is beoordeeld als voldoende, omdat hier zowel positieve als negatieve ervaringen gehoord zijn. De informatie die de gemeente en de OD aanbieden via hun websites, is actueel, helder en begrijpelijk. De beschikking is echter niet goed te begrijpen voor inwoners en ondernemers met weinig ervaring met het aanvragen van een omgevingsvergunning. De beschikking bevat juridisch taalgebruik en is niet gemakkelijk leesbaar. Hierdoor lezen inwoners over relevante informatie heen. Daarnaast houdt de gemeente inwoners, buiten de communicatie via brieven, beperkt op de hoogte van de status van hun aanvraag. Specifiek voor inwoners die een steiger willen bouwen is de aangeboden informatie niet helder. Zij moeten via drie verschillende websites uitzoeken of de gemeente, dan wel de provincie, dan wel het hoogheemraadschap verantwoordelijk is voor een vergunningstraject.

Norm: dienstverlening met de menselijke maat

Deze norm betreft de klantgerichtheid van de gemeente en OD en de mate waarin medewerkers zich verplaatsen in de aanvrager.

Klantgerichtheid komt tot uitdrukking in een positieve grondhouding, ofwel het Ja, mits principe. Deze norm is beoordeeld als voldoende, gebaseerd op uiteenlopende positieve en negatieve ervaringen. Binnen deze norm komt het belang van persoonlijk contact met aanvragers het sterkst tot uiting. Wanneer aanvragers persoonlijk contact hebben met de behandelaar zijn zij (zeer) positief over de dienstverlening. Wanneer dit persoonlijke contact ontbreekt, ervaren zij een formele en afstandelijke houding en zijn ze negatief.

Norm: checklist minder regels

Deze norm betreft de tijd die aanvragers besteden aan het indienen van de aanvraag.

Bij het indienen van de aanvraag moeten aanvragers voldoen aan bepaalde informatieverplichtingen. De tijd en kosten voor het voldoen aan de informatieverplichtingen worden ook wel administratieve lasten genoemd. Deze norm is beoordeeld als voldoende. Ook hier zijn positieve en negatieve ervaringen genoteerd. De gemeente heeft stappen ondernomen om de aanvraagprocedure zo lastenluw mogelijk te maken. De gemeente kan nog enkele verbeteringen aanbrengen. Het is vooral het landelijk opererende Online Omgevingsloket (OLO), waar de gemeente zelf weinig invloed op heeft, dat de beoordeling negatief beïnvloedt. Inwoners, die over het algemeen weinig ervaring hebben met het aanvragen van omgevingsvergunningen, hebben veel tijd nodig voor het invullen van het aanvraagformulier in het OLO. Zij weten niet goed wat ze op het aanvraagformulier moeten invullen en vinden het OLO onvoldoende gebruiksvriendelijk. Ondernemers die vaak omgevingsvergunningen aanvragen, zijn positief over het invullen van het aanvraagformulier in het OLO. Ondernemers met minder ervaring met het aanvragen van omgevingsvergunningen geven echter aan dat het OLO onduidelijkheid en onzekerheid veroorzaakt, omdat niet altijd helder is welke activiteit in een bepaalde situatie moet worden aangevinkt.

3 Conclusies

3.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft de dienstverlening bij vergunningen van de gemeente en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD) onderzocht. De RKC heeft gekozen voor de dienstverlening bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwen omdat inwoners en ondernemers hiermee het vaakst te maken hebben. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *hoe kan de gemeente Haarlemmermeer de dienstverlening aan inwoners en ondernemers die een omgevingsvergunning voor bouwen nodig hebben verbeteren?* De ervaring van inwoners en ondernemers staat in dit onderzoek centraal.

3.1.1 Het verloop van de aanvraag

Het onderzoek laat zien dat de aanvraag van een omgevingsvergunning soms complex verloopt. De te zetten stappen in het proces volgen elkaar niet altijd volgtijdelijk op. Soms zijn er verschillende expertises nodig van verschillende betrokken organisaties, afdelingen en professionals. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen de gemeente en de OD verder verbeterd kan worden om vertragingen, onduidelijkheden en extra werk voor inwoners en ondernemers te voorkomen. Daarnaast constateert de RKC dat een goede ketensamenwerking met andere bestuursorganen zoals provincie en Hoogheemraadschap belangrijk is. Deze samenwerking wordt met de komst van de Omgevingswet nog belangrijker. Tegelijkertijd concludeert de RKC dat de samenwerking tijdens het behandelen van aanvragen nog niet optimaal is.

3.1.2 Beleving van het proces door inwoners en ondernemers

Inwoners en ondernemers zijn voor dit onderzoek gevolgd bij hun proces van vergunningaanvraag. De ervaren dienstverlening is getoetst aan landelijke normen van het Bewijs van Goede Dienst. De RKC constateert dat de gemeente aan sommige criteria uit het Bewijs van Goede Dienst wel, en aan andere niet voldoet⁹:

- Op de criteria ‘actualiteit van informatie’, ‘dienstverlening met de menselijke maat’ en ‘checklist minder regels’ scoort de gemeente voldoende.
- Op de criteria ‘voldoen aan aanvraagtermijnen’, ‘volledigheid van verzoeken en aanvragen’ en ‘professionaliteit’ scoort de gemeente onvoldoende.

Het onderzoek levert diverse oplossingsrichtingen voor de verbetering van het proces van dienstverlening bij gemeente en OD, die ook bijdragen aan een goede implementatie van de Omgevingswet. Deze staan beschreven in het rapport van SIRA, dat het onderzoek voor de RKC heeft uitgevoerd¹⁰.

9. Zie voor een toelichting paragraaf 2.5 van deze RKC nota.

10. Zie bijlage, pagina 37-50.

3.1.3 Ja, mits principe

Het streven van het college is om het Ja, mits principe in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers leidend te laten zijn. Daarmee worden verwachtingen gecreëerd. Medewerkers van de gemeente en de OD (als opdrachtnemer van de gemeente) proberen te voldoen aan die verwachtingen: zij hanteren een persoonlijke benadering, proberen de inwoner centraal te stellen en zetten zich in om problemen op te lossen.

De medewerkers van de gemeente en de OD die aanvragen in de praktijk behandelen, ervaren echter ook obstakels om het faciliterende Ja, mits principe toe te passen. Er zijn vele inhoudelijke aspecten, belangen en wettelijke regels die vergunningverleners moeten afwegen als inwoners en ondernemers een vergunningsaanvraag doen. Het leveren van dienstverlening met de menselijke maat kan op gespannen voet staan met de eisen van de systeemwereld (regels en wetten). Verwachtingen kunnen daardoor niet altijd worden waargemaakt.

3.1.4 Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt, vereenvoudigt en moderniseert het omgevingsrecht en stimuleert overheden om samen en integraal te werken en de 'klant' actief te betrekken. De Omgevingswet moet onder meer leiden tot meer kwaliteit van de leefomgeving, meer keuzevrijheid voor ondernemers, kortere procedures en lagere lasten voor burgers, ondernemers en overheden. Onder de Omgevingswet is de raad verantwoordelijk voor het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Naast wettelijke regelgeving bepaalt hij hoe strak de kaders zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen. Dit heeft invloed op de balans tussen rechtmatigheid en menselijke maat. Lossere kaders bieden meer ruimte bij het aanvraagproces om de principes van de Omgevingswet vorm te geven. Er zijn dan meer mogelijkheden voor gemeente en OD om mee te bewegen met de wens van de inwoner respectievelijk ondernemer. Bij strakke kaders komen de regels (systeemwereld) eerder in beeld.

De Omgevingswet zal veel invloed hebben op de (organisatie van) de dienstverlening: een voorbeeld is een nieuw Omgevingsloket dat de bestaande aanvraagvoorzieningen vervangt. Om zich voor te bereiden op de Omgevingswet zet de gemeente Haarlemmermeer stappen op het gebied van samenwerking en dienstverlening rondom vergunningverlening. Ook maakt de gemeente sinds maart 2021 meer activiteiten vergunningvrij.

4 Aanbevelingen

4.1 Aanbeveling aan de raad

De raad kan de inwoners en ondernemers die een omgevingsvergunning voor bouwen aanvragen helpen door helder te maken hoe hij de ruimtelijke ordening van Haarlemmermeer voor zich ziet in de Omgevingsvisie. Hetzelfde geldt voor het Omgevingsplan, dat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving evenals een goede omgevingskwaliteit bevat. Het Omgevingsplan vormt het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning. De raad kan de kaders in het Omgevingsplan toetsen aan de vraag of ze echt nodig zijn (verminderen regeldruk) en of ze het Ja, mits principe en andere principes van de Omgevingswet ondersteunen.

Op basis van dit onderzoek doet de RKC de volgende aanbeveling aan de raad:

1. *Initieer een (benen-op-tafel) gesprek met het college, ambtenaren, inwoners, ondernemers en de Omgevingsdienst over het Ja, mits principe en de principes van de Omgevingswet. Bespreek de obstakels die het Ja, mits principe in de weg staan en hoe deze weg te nemen zijn.*

Het feitenrapport van SIRA geeft concrete handvatten om dit gesprek aan te gaan. In hoofdstuk drie staan klantreizen (casussen) met de daarbij ervaren knelpunten beschreven. Hoofdstuk vier biedt mogelijke oplossingsrichtingen.

4.2 Aanbeveling aan het college

De RKC adviseert het college om niet af te wachten tot de Omgevingswet (naar verwachting) in juli 2022 in werking treedt, maar de nodige maatregelen tijdig door te voeren. De wet sluit mooi aan op het Ja, mits principe en biedt allerlei aanknopingspunten om de dienstverlening bij vergunningverlening nu al verder te verbeteren. De RKC doet de volgende aanbeveling aan het college:

1. *Maak een plan van actie om het Ja, mits principe en hieraan gerelateerde principes van de Omgevingswet te verduidelijken en te implementeren met breed draagvlak binnen de organisatie (raad, college, ambtelijke organisatie).*

Gebruik hierbij het gesprek met de raad, ambtenaren, inwoners, ondernemers en de Omgevingsdienst (zie aanbeveling 1) en de aanbevelingen uit het feitenrapport van SIRA¹¹ als basis. Besteed in het plan van actie in ieder geval aandacht aan:

- Het precies formuleren van de principes (*wat verstaan we onder de principes?*).
- De concrete doelen bij het hanteren van de principes (*wat streven we na met de principes?*).
- De gevolgen van het hanteren van deze principes voor het aanvraagproces van een vergunning en voor werkprocessen binnen en tussen de ambtelijke organisatie en de Omgevingsdienst (*wat betekenen deze principes voor hoe we ons organiseren?*).
- De ruimte van professionals om zelfstandig de principes te hanteren inclusief de hulp die ze krijgen bij dilemma's, zoals strijdigheid met wetten of regels (*hoe stellen we professionals in staat te werken met de principes?*).
- De rol van de gemeenteraad bij het vaststellen en hanteren van de principes, bijvoorbeeld als gemeentelijke regels botsen met de principes (*wanneer en hoe is de raad aan zet bij de principes?*).
- Het monitoren en verbeteren van de uitvoeringspraktijk (*hoe volgt de gemeente hoe ze de principes in de praktijk toepast en hoe leert ze hiervan?*).

11. Zie bijlage, pagina 37-50.

Colofon

Foto omslag: Verbouwing boerderij Rijsenhout, Jur Engelchor Fotografie

Ontwerp: Sans Serif

Opmaak: Mediaservice gemeente Haarlemmermeer

Gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Tel 023 567 6015

rekenkamer@haarlemmermeer.nl

www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, november 2021

