

Vergunningverlening door OWO-VTH

*Rekenkamercommissies Ooststellingwerf,
Weststellingwerf en Opsterland*

augustus 2019

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie

Voorzitter: Tiny Ruiters

Leden: Barbara Ijsselmuiden en Frans Haven

Secretaris: Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl
rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl
rekenkamercommissie@opsterland.nl

Voorwoord

De samenleving verwacht van de overheid een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Met de ambtelijke samenwerking op het gebied van VTH, beoogden de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland een viertal doelstellingen: verbetering van kwaliteit, verminderen van kosten, verminderen van kwetsbaarheid en het optimaliseren van de dienstverlening en klantvriendelijkheid (ook wel aangeduid als de 4K's). Doelstellingen waarmee die professionele kwaliteit behaald kan worden.

Het voor u liggende rapport neemt u mee in de periode 2014 tot heden. Het beschrijft wat in die periode door colleges van B&W en Raden is besloten op dit beleidsterrein, wat het heeft opgeleverd én wat niet. De rekenkamercommissie geeft in het onderzoeksrapport antwoord op de vraag of het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en de aanvragers verloopt. Daarbij hebben wij gekeken naar de kwaliteit van de diensten die de afdeling levert en de kwaliteit van de dienstverlening en producten, zoals de inwoners (klanten, aanvragers) die ervaren.

Het onderzoek levert ons interessante inzichten op. Zo blijken de 4K's die bij de start van de samenwerking als speerpunt genoemd zijn, in de dagelijkse praktijk nauwelijks een rol te spelen. Meer en andere bevindingen leest u in het navolgende onderzoeksrapport. Als eerste treft u een samenvatting van onze bevindingen aan en de conclusies en aanbevelingen. Zoals te doen gebruikelijk maken de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W integraal onderdeel uit van het onderzoeksrapport. Het feitenrelaas en de onderzoeksbevindingen vindt u terug in de daarna volgende hoofdstukken.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Pro Facto dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking.

Onze dank gaat uiteraard ook uit naar ambtenaren en bestuurders van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland die in het kader van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij de burgers, instellingen en bedrijven die wij in het onderzoek hebben gehoord over hun ervaringen zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor ons onderzoek.

Namens de rekenkamercommissies van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland,
Tiny Ruiter, voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Conclusies en Aanbevelingen	10
Bestuurlijke reactie van het college van B&W	13
Nawoord van de Rekenkamercommissie	14
1 Inleiding	15
1.1. Aanleiding.....	15
1.2 Afbakening van het onderzoek	15
1.3 Positie van de afdeling OWO-VTH	15
1.4 Doel en vraagstelling	16
1.5 Onderzoeksverantwoording.....	17
1.6 Leeswijzer	18
2 Regelgeving en beleid	19
2.1 Beleidskader voor regelgeving en beleid	19
2.1.1 De Wet VTH	19
2.1.2 De FUMO.....	20
2.2 Beleid en regelgeving OWO-VTH.....	20
2.2.1 Uitvoeringsbeleid.....	21
2.2.2 Toetsingsbeleid	23
2.3 Indicatoren en afspraken over monitoring	25
2.3.1 Indicatoren.....	25
2.3.2 Afspraken over monitoring en verantwoording.....	26
2.4 Samenvattend	27
3 Organisatie, uitvoering en prestaties	28
3.1 Capaciteit en middelen.....	28
3.1.1 Capaciteit.....	29
3.1.2 Financiële middelen	30
3.2 Het vergunningverleningsproces.....	30
3.2.1 Inrichting van het vergunningverleningsproces	30
3.2.2 De betrokkenheid van het KCC en de beleidsafdeling.....	31
3.2.3 Inzet van vergunningverleners voor de ‘eigen’ gemeente.....	33
3.2.4 De externe relaties van OWO-VTH.....	34
3.3 Dienstverleningsprestaties.....	38
3.3.1 De feitelijke dienstverleningsprestaties	39
3.3.2 Doorlooptijden als prestatie-indicator	40
3.3.3 De kwaliteit van vergunningverlening	41
3.3.4 Tevredenheid van vergunningaanvragers.....	43
3.4 Meerwaarde OWO-VTH	45
3.4.1 De 4 K’s	45
3.4.2 De P&C-cyclus	47

3.4.3 Knelpunten.....	50
3.4.4 Toekomstige ontwikkelingen	51
3.5 Samenvattend	52
4 De rol van de gemeenteraad.....	54
4.1 De kaderstellende rol van de raad	54
4.2 Informatievoorziening aan de raad.....	54
4.3 De controlerende rol van de raad	55
4.4 Samenvattend	56
Bijlage 1: Onderzoeksvragen	59
Bijlage 2: Bronnen en literatuur	61
Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewde personen	63
Bijlage 4: Enquêteresultaten	64

Samenvatting

De gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland werken ambtelijk sinds 1 juli 2015 samen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Ten behoeve van die samenwerking is een gezamenlijke afdeling gevormd, de afdeling OWO-VTH. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH-taken voor de drie OWO-gemeenten.

Raadsleden van Oost- en Weststellingwerf hebben in gesprekken met de rekenkamercommissies zorgen geuit over (vermeende) traagheid van het proces van vergunningverlening, termijn-overschrijdingen en de wijze waarop met vergunningaanvragers wordt gecommuniceerd. Voor de rekenkamercommissies was dit aanleiding om de kwaliteit van de vergunningverlening door de afdeling in een breder onderzoek te belichten.

Regelgeving en beleid

De Wet VTH verplicht alle Nederlandse gemeenten om een verordening 'kwaliteit VTH' vast te stellen. De OWO-gemeenten hebben het Frysk Peil niet vastgesteld. Evenmin hebben zij een eigen verordening 'kwaliteit VTH' vastgesteld. De OWO-gemeenten beschikken ook niet over vergunningenbeleid waarin de kwaliteit van de vergunningverlening is geregeld. De OWO-gemeenten voldoen hierdoor niet aan de landelijk geldende wet en regelgeving (Wet VTH en de Kwaliteitscriteria 2.1)

Er is wel een afdelingsplan beschikbaar waarin de taken en bevoegdheden van OWO-VTH en de relatie van de afdeling met de KCC's en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten (de knipafspraken) zijn vastgelegd. In het afdelingsplan zijn geen meetbare resultaten en kwaliteitscriteria opgenomen aan de hand waarvan monitoring plaats dient te vinden. Het afdelingsplan bevat wel een aantal prestatie-indicatoren voor vergunningverlening. Deze zijn vrij algemeen geformuleerd.

Beleids- en cultuurverschillen

Vergunningverleners moeten bij de beoordeling van vergunningaanvragen toetsen aan verschillende wettelijke regelingen en beleidsregels. Ondanks dat de OWO-gemeenten ambtelijk zijn gaan samenwerken, stellen de gemeenten ieder hun eigen ruimtelijke beleid en veiligheidsbeleid vast. Hierdoor zijn er beleidsverschillen die doorwerken in het vergunningverleningsproces. De belangrijkste verschillen doen zich voor ten aanzien van bestemmingsplannen, de APV's en het welstandsbeleid. Daarnaast heeft iedere gemeente een eigen cultuur.

Het feit dat de OWO-gemeenten ieder hun eigen beleid vaststellen en een eigen cultuur hebben, heeft invloed op de doelmatigheid van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH. In grote lijnen werken de vergunningverleners voor een 'eigen' gemeente waardoor de beleidskennis die nodig is bij behandeling van met name de complexere aanvragen grotendeels persoonsgebonden is. De laatste maanden vindt meer variatie plaats in die zin dat medewerkers die doorgaans voor een bepaalde gemeente werken, ook vergunningaanvragen voor (één van) de andere gemeenten afhandelen. Toch treedt er alsnog een gering efficiëntieverlies op doordat de uitwisselbaarheid van vergunningverleners er nog altijd door wordt verminderd. De beleidskaders zijn bovendien niet geëxpliciteerd in een overzichtelijk toetsingsdocument dat de onderlinge uitwisselbaarheid in behandeling van dossiers zou kunnen vergemakkelijken.

Afstemming tussen front- en backoffice

Uit de 'knipafspraken' volgt dat de KCC's van de OWO-gemeenten de front offices vormen waar het eerste klantcontact plaatsvindt. OWO-VTH en de beleidsafdelingen van de drie gemeenten vormen de

back offices. Tevens is in die ‘knipafspraken’ vastgelegd wanneer het KCC aan zet is en wanneer OWO-VTH of de beleidsafdelingen bepaalde taken moeten oppakken.

Opvallend is dat de OWO-gemeenten verschillende visies hebben op wat een KCC moet bieden, waardoor het kennisniveau bij de KCC’s nogal verschilt. Het grootste verschil doet zich voor bij de afhandeling van eenvoudige vergunningaanvragen. Bij het Publiekscentrum van Opsterland is meer kennis met betrekking tot vergunningverlening aanwezig, waardoor het KCC zelfstandig - conform de gemaakte ‘knipafspraken’ - eenvoudige aanvragen kan afhandelen. De KCC’s van Ooststellingwerf en Weststellingwerf lukt dat niet, omdat daarvoor geen of onvoldoende kennis bij de medewerkers aanwezig is. Daarnaast gebeurt het regelmatig dat een KCC een vraag, die zij zelf zou moeten afhandelen, neerlegt bij OWO-VTH en/of één van de beleidsafdelingen. Doordat er in de taakuitvoering kleine verschillen tussen de gemeenten zijn, verloopt niet elk proces optimaal efficiënt.

De samenwerking van OWO-VTH met de beleidsafdelingen gaat goed en is de afgelopen jaren verbeterd. Aanvankelijk moesten medewerkers aan elkaar en de nieuwe situatie en rollen wennen. Inmiddels zijn alle rollen duidelijk en zijn de medewerkers beter op elkaar ingespeeld. De regie van het proces ligt duidelijk bij OWO-VTH als casemanager. Op bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld als sprake is van strijd met het bestemmingsplan, wordt de beleidsafdeling van de betreffende gemeente betrokken voor een inhoudelijke beoordeling over de afwijking van het bestemmingsplan.

De externe relaties van de afdeling OWO-VTH

Afhankelijk van het soort aanvraag, kunnen in het proces ook externe organisaties worden ingeschakeld. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de FUMO, Veiligheidsregio en gemeente Súdwest-Fryslân. Deze drie externe organisaties voeren onderdelen uit van het afhandelingsproces van een aanvraag, waarbij OWO-VTH de regieverantwoordelijkheid draagt.

De OWO-gemeenten hebben alleen de basistaken ondergebracht bij de FUMO, in die zin dat de FUMO als adviseur in het vergunningverleningsproces wordt betrokken. De FUMO is niet bevoegd om zelf aanvragen af te handelen. De samenwerking tussen de FUMO en OWO-VTH is verbeterd. Medewerkers hebben elkaar beter kennen en de lijntjes zijn korter geworden door overleg in de zogenaamde ‘casustafels’. OWO-VTH en de FUMO verschillen van mening over of adviezen tijdig worden aangeleverd en of de capaciteit bij de FUMO voldoende is. Omdat de kwartaalrapportages geen inzicht bieden in de doorlooptijd van de advisering, kan niet worden vastgesteld of de FUMO daadwerkelijk adviezen te laat aanlevert en hoe vaak dat gebeurt. Daarnaast is gebleken dat het contact met OWO-VTH sterk is gericht op incidenten en dat er niet of nauwelijks wordt gestuurd op het beleid, de werkwijze of de dienstverleningsprestaties waarover de FUMO ieder kwartaal rapporteert. De opdrachtgeversrol kan dan ook worden verbeterd.

De Veiligheidsregio behandelt formeel alleen adviesaanvragen voor de gemeente Opsterland. In de praktijk wordt de Veiligheidsregio ook door OWO-VTH voor de andere twee gemeenten om advies gevraagd. De samenwerkingsrelatie verloopt goed. Onduidelijk is hoeveel adviezen de Veiligheidsregio per jaar afhandelt en of de advisering plaatsvindt binnen de afgesproken termijn van tien dagen. Hierover zijn geen cijfers verstrekt.

Bij adviesaanvragen met een geluidsaspect kan OWO-VTH de gemeente Súdwest-Fryslân betrekken door een adviesvraag voor te leggen. Adviesvragen worden binnen twee tot drie weken afgehandeld. De gemeente Súdwest-Fryslân houdt de adviesuren bij en brengt die één keer per jaar in rekening bij OWO-VTH. De samenwerking tussen OWO-VTH en deze gemeente verloopt ook goed. Hier geldt dat deze samenwerkingsrelatie niet periodiek (op managementniveau) wordt geëvalueerd.

Monitoring van en sturing op de dienstverlening

De wijze waarop (systematische) monitoring van dienstverleningsprestaties door OWO-VTH moet plaatsvinden is niet vastgelegd in het afdelingsplan of in andere documenten. Ten aanzien van

monitoring geldt dat in het afdelingsplan wel staat vermeld dat de ‘knipafspraken’ met de diverse partners (jaarlijks) worden geëvalueerd. Daarnaast is het periodiek aanleveren van informatie voor de bestuurlijke rapportages (p&tc-cyclus) een taak van OWO-VTH.

Opvallend is dat over de feitelijke dienstverleningsprestaties van OWO-VTH weinig cijfers beschikbaar zijn. In de praktijk wordt er door OWO-VTH nauwelijks gemonitord. Het afdelingsplan fungeert duidelijk niet als document aan de hand waarvan monitoring met gerichte sturing plaatsvindt. In het afdelingsplan wordt gerefereerd aan de doelstellingen van de samenwerking. Op dit moment wordt de beschikbare informatie niet systematisch gevolgd.

Er vindt ook geen centrale sturing op bijvoorbeeld doorlooptijden plaats. Tijdens de interviews is door het management van OWO-VTH aangegeven dat de afdeling nooit een dergelijk verzoek van de OWO-directie of de OWO-gemeenten heeft gehad en dat daarover ook geen (aanvullende) afspraken zijn gemaakt.

Uit een cijfermatig overzicht blijkt dat gemiddeld genomen aanvragen die de reguliere procedure doorlopen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Aanvragen waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is, worden daarentegen gemiddeld genomen altijd buiten de termijn afgehandeld.

De cijfers bieden geen inzicht in het aantal aanvragen met termijnoverschrijding (regulier en uitgebreid) en de vraag of er opschorting van termijnen heeft plaatsgevonden. We hebben namelijk geen cijfers ontvangen waaruit blijkt dat er van het totaal aantal binnengekomen aanvragen, een x-aantal buiten de termijn is afgehandeld

Ook het jaarverslag wordt niet als sturingsinstrument gebruikt, terwijl een jaarverslag bedoeld is als terugblik op doelen en planning en vaak ook op het verloop van projecten. De cijfers uit het jaarverslag worden door de OWO-gemeenten gebruikt voor de berekening van de kostendekkendheid van de leges. In de bedrijfsvoering van OWO-VTH spelen meer gedetailleerde cijfers over vergunningverlenings-prestaties slechts een beperkte rol. Kwaliteit of specifieke doelstellingen, waaronder de meerwaarde van de samenwerking, worden voor vergunningverlening niet gemonitord. Opvallend is dat in de jaarverslagen van de drie gemeenten niet op eenduidige wijze wordt gerapporteerd over het totaal aantal aanvragen en het totaal aantal verleende vergunningen. Er wordt niet eenduidig gerapporteerd over de doorlooptijden van de behandelde vergunningaanvragen. Het gebruik van het jaarverslag als sturingsinstrument kan dan ook worden verbeterd.

Meerwaarde samenwerking in OWO-VTH

De OWO-gemeenten zijn gaan samenwerken om een viertal doelstellingen te behalen. Deze doelstellingen worden aangeduid als de 4 K's (kwaliteit verbeteren, minder kosten, kwetsbaarheid verminderen en de dienstverlening en klanttevredenheid optimaliseren). Uit het onderzoek blijkt dat de 4 K's bij de vergunningverlening door OWO-VTH niet zo'n prominente rol spelen. In de afdelingsplannen komen (een deel van) de doelstellingen terug, maar is niet aangegeven op welke manier OWO-VTH gaat werken aan het realiseren van de 4 K's. Daarnaast vindt er geen monitoring plaats en wordt er niet systematisch geëvalueerd of ambities die verwoord zijn in deze vier 'K's' wel worden gehaald.

Er kan niet vastgesteld worden of OWO-VTH erin slaagt om de kwaliteit van de producten te verbeteren, de kosten te verminderen en de klanttevredenheid te verhogen. Niet kan worden vastgesteld of het aanvragen van een vergunning eenvoudiger is geworden in vergelijking met 2014 en of de samenwerking heeft geleid tot een verlaging van administratieve lasten voor aanvragers. Dat komt doordat bepaalde informatie over de kwaliteit en tevredenheid van vergunningaanvragers niet voorhanden was of is verstrekt. De gegevens die wel aan de onderzoekers zijn verstrekt waren onvoldoende om daadwerkelijk een vergelijking te maken 2014. Hierdoor ontbreekt inzicht in de wijze waarop de vergunningverlening plaatsvond voordat de OWO-gemeenten op ambtelijk niveau zijn gaan

samenwerken. Evenmin kon een vergelijking worden gemaakt tussen 2017 en 2018 om te kijken of de kwaliteit is verbeterd, de kosten zijn verminderd en de dienstverlening en klanttevredenheid is geoptimaliseerd.

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop door vergunningverleners aanvragen worden beoordeeld en behandeld, niet echt is veranderd ten opzichte van de situatie voordat de OWO-gemeenten gingen samenwerken. In zoverre heeft de vorming van OWO-VTH niet tot kwaliteitsverbetering geleid. Het onderzoek laat zien dat de kwetsbaarheid door de samenwerking is verminderd. Hier is dan ook een duidelijke meerwaarde van de samenwerking te zien. Over de overige doelstellingen kan niet worden vastgesteld of de samenwerking van de OWO-gemeenten in de afdeling OWO-VTH daadwerkelijk meerwaarde heeft.

Rol van de gemeenteraad

Om de rol die de gemeenteraden van de OWO-gemeenten vervullen met betrekking tot de vergunningverlening door OWO-VTH in beeld te krijgen, is een enquête uitgezet onder alle raadsfracties. De raadsfracties zijn op verschillende onderwerpen en thema's bevraagd. Zo is er gekeken naar de kaderstellende rol, informatievoorziening aan de gemeenteraad en de controlerende taak van de raad.

Voor de kaderstellende rol geldt in zijn algemeenheid dat de raadsfracties van de OWO-gemeenten van mening zijn dat zij voldoende invloed hebben op de vergunningverlening door OWO-VTH. Wel zijn de meningen verdeeld of de kaders, die de raad heeft gesteld, altijd voldoende duidelijk zijn.

Uit de enquête blijkt dat de meningen over de informatievoorziening aan de raad tussen de OWO-gemeenten en ook binnen de gemeenten behoorlijk verschillen. De meeste raadsfracties van Ooststellingwerf en Opsterland zijn tevreden over de mate van informatievoorziening aan de gemeenteraad. De fracties van de gemeente Weststellingwerf zijn daarentegen minder positief over de informatievoorziening aan de raad.

Uit de enquête blijkt ook dat de raadsleden soms of zelden signalen over de kwaliteit van vergunningverlening of klantgerichtheid ontvangen. De raadsfracties van de OWO-gemeenten zijn van oordeel dat de beleidskaders hen voldoende in staat stellen om hun controlerende rol uit te voeren. Alleen in de gemeente Weststellingwerf zijn de raadsfracties in ruimere mate van oordeel dat hiervan geen sprake is. De raadsfracties in Ooststellingwerf en Weststellingwerf vinden dat zij zich wat betreft vergunningverlening door OWO-VTH, actiever richting het college zouden moeten opstellen. In Opsterland is de meerderheid van de fracties die mening niet toegedaan.

Uit de resultaten blijkt impliciet dat voor alle 4 K's slechts in beperkte of onvoldoende mate wordt gecontroleerd op het realiseren van de doelstellingen.

Conclusies en Aanbevelingen

1. Conclusies

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het normenkader hebben wij conclusies getrokken.

Wij maken hierbij onderscheid in:

- A. het proces van vergunningverlening
- B. de afdeling OWO-VTH
- C. de beleving van raadsleden over hun rol inzake vergunningverlening

Het antwoord op de onderzoeksvraag: “Verloopt het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en aanvragers?” staat in conclusie A-1.

A-1. Het proces van vergunningverlening door OWO-VTH verloopt in het algemeen goed.

OWO-VTH verleent vergunningen op hoofdlijnen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. De inhoudelijke toetsing vindt plaats in overeenstemming met landelijke en gemeentelijke regelgeving. De wettelijke termijnen voor de reguliere aanvragen worden gemiddeld altijd wel gehaald, daarentegen aanvragen die de uitgebreide procedure doorlopen worden gemiddeld altijd buiten de termijn afgehandeld. Het aantal juridische procedures is echter gering.

De samenwerking met de beleidsafdelingen van de drie gemeenten verloopt naar wens, die met de klantcontactcentra kan beter. Verschillen in beleid en verschillen in cultuur en werkwijze van teams binnen de OWO-gemeenten leiden tot efficiëntieverlies.

De samenwerking met de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân wordt als goed ervaren. Uit het onderzoek blijkt dat over de advisering door de FUMO verschillend wordt gedacht: levert de FUMO altijd tijdig zijn adviezen of niet? De onderzoekers kunnen hierover geen eenduidige informatie verstrekken.

Uit casestudy's onder 14 vergunningaanvragers blijkt een redelijke mate van tevredenheid: drie waren erg tevreden, drie ontevreden en acht matig tevreden. De helft van de ondervraagden vond de snelheid van de afhandeling te laag. De casestudy's laten zien dat slechts in een beperkt aantal gevallen niet wordt voldaan aan de criteria: adequate regelgeving, Awb-normen, normen wet- en regelgeving, leesbaarheid en volledigheid.

B-1. Bij vergunningverlening blijkt de afdeling OWO-VTH niet de meerwaarde te bieden die beoogd werd bij de samenvoeging van de VTH afdelingen van de OWO gemeenten.

Bij de besluitvorming over samenvoeging van de drie gemeentelijke afdelingen VTH werden vier doelstellingen geformuleerd, de 4 K's, te weten: kwaliteit verbeteren, minder kosten, kwetsbaarheid verminderen en de klanttevredenheid optimaliseren. Na vier jaar zijn nog geen gegevens beschikbaar waaruit afgeleid kan worden dat en in welk mate de 4 K's worden gehaald. In het afdelingsplan staan geen concrete te behalen resultaten op dit terrein, dus vindt monitoring, evaluatie en sturing door de gemeenten niet plaats. Uit het onderzoek blijkt dat de afdeling niet zo bezig is met deze 4 K's. Door de samenwerking is wel de kwetsbaarheid verminderd, vervanging van medewerkers is gemakkelijker

geworden. Een vergelijking met de jaren voor de samenvoeging kan niet worden gemaakt door het ontbreken van gegevens hierover.

Beleidskennis die nodig is bij behandeling van met name complexere aanvragen, is nog steeds grotendeels persoonsgebonden omdat de vergunningverleners voor de “eigen” gemeente werken. Het onderzoek laat wel zien dat OWO-VTH ten aanzien van dit punt stappen maakt door vergunningverleners ook in te zetten voor andere gemeenten.

B-2. De afdeling OWO-VTH heeft geen wettelijk verplichte verordening “kwaliteit VTH”.

De OWO gemeenten voldoen niet aan de landelijke geldende wet- en regelgeving (Wet VTH en de Kwaliteitscriteria 2.1). Een model verordening, het Frysk Peil, heeft de raad niet vastgesteld. Een gemeentelijk VTH beleid waarbij ook ingegaan wordt op de (kwaliteit) van vergunningverlening, ontbreekt. Hierdoor is de kwaliteit niet in de organisatie geborgd en kan deze niet worden gemonitord.

B-3. De uitwerking van de P&C cyclus van vergunningverlening is onvoldoende.

Het afdelingsplan bevat geen specifieke meetbare prestatie-indicatoren. Het afdelingsplan bevat slechts een paar algemene prestatie-indicatoren maar die worden niet periodiek gemeten.

“Knipafspraken” moeten jaarlijks worden geëvalueerd volgens het afdelingsplan, maar dat gebeurt niet. Daarnaast worden niet alle knipafspraken nageleefd. Volgens de knipafspraken moeten de klantcontactcentra bijvoorbeeld ook eenvoudige vergunningaanvragen afhandelen. In de praktijk blijkt dat dit niet bij alle klantcontactcentra lukt, omdat er onvoldoende kennis over vergunningverlening aanwezig is.

Monitoring van het proces van vergunningverlening vindt niet of nauwelijks plaats. Door middel van het jaarverslag wordt momenteel niet gestuurd op de dienstverleningsprestaties. Evenmin vindt centrale sturing op doorlooptijden plaats.

C-1. De raad staat op grote afstand van de afdeling OWO-VTH en weet minder dan hij denkt.

Het college informeert de raad door het jaarverslag met uitvoeringsplan en de rapportages van de FUMO en de Veiligheidsregio. De meeste fracties in Ooststellingwerf en Opsterland zijn positief over de informatie. In Weststellingwerf zijn de fracties veel minder positief. In de enquêtes antwoordden raadsleden dat ze vooral over kosten en kwaliteit horen, terwijl uit het onderzoek blijkt dat daarover geen of heel weinig informatie beschikbaar was. Raadsleden vinden dat ze voldoende kaders vaststellen en daarop controleren.

2. Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraden van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland:

Geef het college opdracht:

1. om op basis van de wet VTH de raad een verordening voor te leggen ter vaststelling;
2. in het nog op te stellen vergunningenbeleid meetbare doelen, zowel voor de dienstverleningsprestaties als voor de 4K's op te nemen en waarover het college in het jaarverslag VTH rapporteert;
3. in overleg te gaan met de andere OWO colleges om na te gaan of de werkwijze van vergunningverlening van de OWO gemeenten op dezelfde leest geschoeid kan gaan worden zodat alsnog de 4 K's bereikt kunnen worden;
4. in overleg te gaan met de andere OWO colleges om de samenwerking met de FUMO te verbeteren waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de afhandelingstermijn van adviezen;
5. over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie van de colleges van B&W

Afdeling: OWO-VTH
Contactpersoon: G. Nijholt
Telefoonnummer: 14 0516
Ons kenmerk: JAZ-2019-5912

Aan de rekenkamercommissie

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek vergunningverlening OWO-VTH

Oosterwolde, 9 juli 2019

verzonden op:

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 18 juni 2019 de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening in de OWO-gemeenten gestuurd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraden stuurt.

Algemeen

De wereld rondom vergunningverlening is volop in beweging. De komst van de Omgevingswet, de onlangs aangenomen Wet Private Kwaliteitsborging, de ingevoerde kwaliteitscriteria en de vastgestelde Wet VTH zorgen voor forse opgaven voor OWO-VTH en specifiek voor vergunningverlening. Wij zijn ons volop bewust van dit krachtenveld en zijn actief met het implementeren van de diverse ontwikkelingen.

De afdeling OWO-VTH is medio 2015 gestart. Per direct is er bespaard op overheadkosten. In de eerste fase is onmiddellijk geïnvesteerd in het werken met één procesapplicatie. Dit was een belangrijke randvoorwaarde om op de vier k's (kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid) resultaten te boeken. Zoals u zelf ook signaleert is het werkveld minder kwetsbaar door de samenvoeging. Bovendien gebeurde dit binnen een omgeving waar lokaal maatwerk en efficiency niet altijd hand in hand gaan. Wij zijn ervan overtuigd dat er minder meerkosten gemaakt worden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat niet vergeleken kan worden met een niet meer bestaande situatie in de 3 afzonderlijke gemeenten. Als bestuur zijn wij tevreden over de voordelen van de samenwerking, waarover wij de raden eerder hebben geïnformeerd. Wij realiseren ons dat het een constante uitdaging blijft om op de 4 k's door te ontwikkelen en zullen daarop blijven sturen.

Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben met aandacht kennisgenomen van de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening en kunnen ons grotendeels vinden in uw conclusies. In algemene zin hebben we in de vorige alinea al gereageerd op de meerwaarde van de samenwerking. Uw aanbevelingen zien wij vooral als een bevestiging dat wij op de goede weg zijn. Ze zijn een extra impuls voor ons in het veranderproces.

Graag gaan wij hieronder nader in op de aanbevelingen, die u aan de raden van de OWO-gemeenten doet.

Aanbeveling 1.

Een verordening op basis van de wet VTH ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Genoemde verordening is in concept klaar, in deze verordening wordt de laatste versie van de kwaliteitscriteria verwerkt waardoor de OWO-gemeenten na vaststelling voldoen aan de meest actuele wettelijke eisen. De verordening wordt in september/oktober aan de raden aangeboden.

Aanbeveling 2.

In het nog op te stellen vergunningenbeleid meetbare doelen, zowel voor de dienstverlenings-prestaties als voor de vier k's, op te nemen en waarover het college in het jaarverslag VTH rapporteert.

In het op te stellen beleidsplan nemen wij meetbare doelstellingen op. Hoewel vaststelling van dit beleidsplan een bevoegdheid is van het college van B&W, zal dit plan vooraf besproken worden met de raden. Hiervoor zijn inmiddels bijeenkomsten geagendeerd.

Aanbeveling 3.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om na te gaan of de werkwijze van vergunningverlening van de OWO-gemeenten op dezelfde leest geschoeid kan gaan worden, zodat alsnog de vier k's bereikt kunnen worden.

Waar mogelijk vindt harmonisatie plaats, met name van processen. De komst van de Omgevingswet wordt aangegrepen om meer dan nu uniform te gaan werken. Uw aanbeveling zullen wij gebruiken om dit proces kracht bij te zetten.

Aanbeveling 4.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om de samenwerking met de FUMO te verbeteren, waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de afhandelings-termijn van adviezen.

Dit is al dagelijkse praktijk. Betrokken colleges en portefeuillehouders trekken gezamenlijk op rond de FUMO. Ambtelijk vindt ieder kwartaal overleg plaats over de voortgang op diverse dossiers. Hier is echter nog wel winst te behalen.

Aanbeveling 5.

Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Wij zeggen toe de raad te informeren via de gebruikelijke jaarlijkse verantwoording.

Tot slot

Wij danken u nogmaals voor uw onderzoek en kijken uit naar de behandeling door de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders

Jeroen van Delden
secretaris

Harry Oosterman
burgemeester



gemeente
Weststellingwerf

Aan de Rekenkamercommissie

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega
Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega
Telefoon
140561
Fax
(0561) 61 36 06
Internet
www.weststellingwerf.nl
E-mail
info@weststellingwerf.nl

Wolvega, 8 juli 2019

Referentienummer: 2019-066048/u

Behandeld door: dhr. H.C. Slot, 0512 386 512

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek vergunningverlening
OWO-VTH

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 18 juni 2019 de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening in de OWO-gemeenten gestuurd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraden stuurt.

Algemeen

De wereld rondom vergunningverlening is volop in beweging. De komst van de Omgevingswet, de onlangs aangenomen Wet Private Kwaliteitsborging, de ingevoerde kwaliteitscriteria en de vastgestelde Wet VTH zorgen voor forse opgaven voor OWO-VTH en specifiek voor vergunningverlening. Wij zijn ons volop bewust van dit krachtenveld en zijn actief met het implementeren van de diverse ontwikkelingen.

De afdeling OWO-VTH is medio 2015 gestart. Per direct is er bespaard op overheadkosten. In de eerste fase is onmiddellijk geïnvesteerd in het werken met één procesapplicatie. Dit was een belangrijke randvoorwaarde om op de vier k's (kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid) resultaten te boeken. Zoals u zelf ook signaleert is het werkveld minder kwetsbaar door de samenvoeging. Bovendien gebeurde dit binnen een omgeving waar lokaal maatwerk en efficiency niet altijd hand in hand gaan. Wij zijn ervan overtuigd dat er minder meerkosten gemaakt worden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat niet vergeleken kan worden met een niet meer bestaande situatie in de 3 afzonderlijke gemeenten. Als bestuur zijn wij tevreden over de voordelen van de samenwerking, waarover wij de raden eerder hebben geïnformeerd. Wij realiseren ons dat het een constante uitdaging blijft om op de 4 k's door te ontwikkelen en zullen daarop blijven sturen.

Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben met aandacht kennisgenomen van de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening en kunnen ons grotendeels vinden in uw conclusies. In algemene zin hebben we in de vorige alinea al gereageerd op de meerwaarde van de samenwerking. Uw aanbevelingen zien wij vooral als een bevestiging dat wij op de goede weg zijn. Ze zijn een extra impuls voor ons in het veranderproces.

Graag gaan wij hieronder nader in op de aanbevelingen, die u aan de raden van de OWO-gemeenten doet.

Aanbeveling 1.

Een verordening op basis van de wet VTH ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Genoemde verordening is in concept klaar, in deze verordening wordt de laatste versie van de kwaliteitscriteria verwerkt waardoor de OWO-gemeenten na vaststelling voldoen aan de meest actuele wettelijke eisen. De verordening wordt in september/oktober aan de raden aangeboden.

Aanbeveling 2.

In het nog op te stellen vergunningenbeleid meetbare doelen, zowel voor de dienstverleningsprestaties als voor de vier k's, op te nemen en waarover het college in het jaarverslag VTH rapporteert.

In het op te stellen beleidsplan nemen wij meetbare doelstellingen op. Hoewel vaststelling van dit beleidsplan een bevoegdheid is van het college van B&W, zal dit plan vooraf besproken worden met de raden. Hiervoor zijn inmiddels bijeenkomsten geagendeerd.

Aanbeveling 3.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om na te gaan of de werkwijze van vergunningverlening van de OWO-gemeenten op dezelfde leest geschoeid kan gaan worden, zodat alsnog de vier k's bereikt kunnen worden.

Waar mogelijk vindt harmonisatie plaats, met name van processen. De komst van de Omgevingswet wordt aangegrepen om meer dan nu uniform te gaan werken. Uw aanbeveling zullen wij gebruiken om dit proces kracht bij te zetten.

Aanbeveling 4.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om de samenwerking met de FUMO te verbeteren, waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de afhandelingstermijn van adviezen.

Dit is al dagelijkse praktijk. Betrokken colleges en portefeuillehouders trekken gezamenlijk op rond de FUMO. Ambtelijk vindt ieder kwartaal overleg plaats over de voortgang op diverse dossiers. Hier is echter nog wel winst te behalen.

Aanbeveling 5.

Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Wij zeggen toe de raad te informeren via de gebruikelijke jaarlijkse verantwoording.



gemeente

Weststellingwerf

Tot slot

Wij danken u nogmaals voor uw onderzoek en kijken uit naar de behandeling door de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Weststellingwerf,
de secretaris, de burgemeester,

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk:	Behandeld door:	Tel.nr.:	Bijlagen:
	18 juni 2019	2019-07045	Piet Brouwer	(0512) 386 351	

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek vergunningverlening OWO-VTH
Beetsterzwaag, 9 juli 2019
Verzonden op: 9 juli 2019

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 18 juni 2019 de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening in de OWO-gemeenten gestuurd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraden stuurt.

Algemeen

De wereld rondom vergunningverlening is volop in beweging. De komst van de Omgevingswet, de onlangs aangenomen Wet Private Kwaliteitsborging, de ingevoerde kwaliteitscriteria en de vastgestelde Wet VTH zorgen voor forse opgaven voor OWO-VTH en specifiek voor vergunningverlening. Wij zijn ons volop bewust van dit krachtenveld en zijn actief met het implementeren van de diverse ontwikkelingen.

De afdeling OWO-VTH is medio 2015 gestart. Per direct is er bespaard op overheadkosten. In de eerste fase is onmiddellijk geïnvesteerd in het werken met één procesapplicatie. Dit was een belangrijke randvoorwaarde om op de vier k's (kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid) resultaten te boeken. Zoals u zelf ook signaleert is het werkveld minder kwetsbaar door de samenvoeging. Bovendien gebeurde dit binnen een omgeving waar lokaal maatwerk en efficiency niet altijd hand in hand gaan. Wij zijn ervan overtuigd dat er minder meerkosten gemaakt worden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat niet vergeleken kan worden met een niet meer bestaande situatie in de 3 afzonderlijke gemeenten. Als bestuur zijn wij tevreden over de voordelen van de samenwerking, waarover wij de raden eerder hebben geïnformeerd. Wij realiseren ons dat het een constante uitdaging blijft om op de 4 k's door te ontwikkelen en zullen daarop blijven sturen.

Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben met aandacht kennisgenomen van de resultaten van uw onderzoek naar het proces van vergunningverlening en kunnen ons grotendeels vinden in uw conclusies. In algemene zin hebben we in de vorige alinea al gereageerd op de meerwaarde van de samenwerking. Uw aanbevelingen zien wij vooral als een bevestiging dat wij op de goede weg zijn. Ze zijn een extra impuls voor ons in het veranderproces.

Graag gaan wij hieronder nader in op de aanbevelingen, die u aan de raden van de OWO-gemeenten doet.

Aanbeveling 1.

Een verordening op basis van de wet VTH ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Genoemde verordening is in concept klaar, in deze verordening wordt de laatste versie van de kwaliteitscriteria verwerkt waardoor de OWO-gemeenten na vaststelling voldoen aan de meest actuele wettelijke eisen. De verordening wordt in september/oktober aan de raden aangeboden.

Aanbeveling 2.

In het nog op te stellen vergunningenbeleid meetbare doelen, zowel voor de dienstverleningsprestaties als voor de vier k's, op te nemen en waarover het college in het jaarverslag VTH rapporteert.

In het op te stellen beleidsplan nemen wij meetbare doelstellingen op. Hoewel vaststelling van dit beleidsplan een bevoegdheid is van het college van B&W, zal dit plan vooraf besproken worden met de raden. Hiervoor zijn inmiddels bijeenkomsten geagendeerd.

Aanbeveling 3.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om na te gaan of de werkwijze van vergunningverlening van de OWO-gemeenten op dezelfde leest geschoeid kan gaan worden, zodat alsnog de vier k's bereikt kunnen worden.

Waar mogelijk vindt harmonisatie plaats, met name van processen. De komst van de Omgevingswet wordt aangegrepen om meer dan nu uniform te gaan werken. Uw aanbeveling zullen wij gebruiken om dit proces kracht bij te zetten.

Aanbeveling 4.

In overleg te gaan met de colleges van B&W van de andere OWO-gemeenten om de samenwerking met de FUMO te verbeteren, waardoor duidelijkheid kan worden verkregen over de afhandelings-termijn van adviezen.

Dit is al dagelijkse praktijk. Betrokken colleges en portefeuillehouders trekken gezamenlijk op rond de FUMO. Ambtelijk vindt ieder kwartaal overleg plaats over de voortgang op diverse dossiers. Hier is echter nog wel winst te behalen.

Aanbeveling 5.

Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Wij zeggen toe de raad te informeren via de gebruikelijke jaarlijkse verantwoording.

Tot slot

Wij hopen u hiermee geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de waarnemend gemeentesecretaris,



Geert Broekman

de burgemeester,



Ellen van Selm

Nawoord van de Rekenkamercommissies

De rekenkamercommissies constateren dat de colleges van b. en w. van de OWO-gemeenten onze aanbevelingen overnemen. Dat lijkt positief. Toch willen wij bij de bestuurlijke reacties een kanttekening plaatsen. Wij hebben geconcludeerd dat de afdeling OWO-VTH niet de meerwaarde blijkt te bieden die beoogd werd bij de samenvoeging van de VTH afdelingen van de OWO gemeenten. Er zijn immers geen gegevens beschikbaar waarmee een uitspraak gedaan kan worden over het behalen van de '4 K's', de doelstellingen van de samenvoeging. Binnen de afdeling is er ook nauwelijks concrete aandacht voor het behalen en meten van die 4 K's. Als de colleges onze conclusies grotendeels onderschrijven, zoals zij in haar reacties aangeven, dan bevat het vergunningenbeleid niet alleen 'meetbare doelstellingen', maar zou er ook gerichte en specifieke aandacht moeten zijn voor de 4K's. Alleen dan is beleid en uitvoering navolgbaar en controleerbaar door de gemeenteraden. En daarmee kan uiteindelijk ook bepaald worden of er daadwerkelijk sprake is van meerwaarde door samenwerking.

Wij adviseren de raden daarom bij de vaststelling van het op te stellen vergunningenbeleid, de meetbare doelstellingen nadrukkelijk te relateren aan de 4 K's. Om de P&C-cyclus van het proces van vergunningverlening te verbeteren, kan de raad bij het opstellen van het nieuwe beleid richtlijnen aan het college meegeven voor monitoring, evaluatie en sturing. Hiermee wordt een belangrijke impuls aan de P&C-cyclus van het proces en de kwaliteit van vergunningverlening gegeven.

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (hierna: de OWO-gemeenten) werken ambtelijk sinds 1 juli 2015 samen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Ten behoeve van die samenwerking is een gezamenlijke afdeling gevormd, de afdeling OWO-VTH. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH-taken voor de drie OWO-gemeenten. De afdeling OWO-VTH moet als opdrachtnemer het VTH-beleid uitvoeren van drie gemeenten (de opdrachtgevers). De samenwerking is vastgelegd in een bestuursovereenkomst.

Pro Facto heeft in opdracht van de rekenkamercommissies van de drie gemeenten onderzoek gedaan naar de vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH. Het onderzoek is mede ingegeven door de zorgen die raadsleden van Oost- en Weststellingwerf in gesprekken met de rekenkamercommissies hebben geuit over (vermeende) traagheid van het proces van vergunningverlening, termijnoverschrijdingen en de wijze waarop met vergunningaanvragers wordt gecommuniceerd. Voor de rekenkamercommissies was dit aanleiding om de kwaliteit van de vergunningverlening door de afdeling in een breder onderzoek te belichten. Door de raadsleden van Opsterland zijn dergelijke zorgen niet uitgesproken, maar omdat vergunningverlening wordt uitgevoerd door één OWO-afdeling die voor de drie gemeenten werkt, is Opsterland ook meegenomen in dit onderzoek.

Het onderzoek beoogt:

- in beeld te brengen hoe de processen met betrekking tot vergunningverlening binnen de afdeling OWO-VTH verlopen, om een oordeel te kunnen vormen over de effectiviteit, de efficiency en de rechtmatigheid.
- een vergelijking te maken tussen de situatie van vóór de OWO-samenwerking en de huidige situatie, waarbij aandacht wordt besteed aan de kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klanttevredenheid.
- een beeld te krijgen van de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen vanuit het perspectief van de aanvragers.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich specifiek op vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH in de periode van 1 januari 2017 tot heden. Om na te gaan of de kwaliteit van vergunningverlening door de ambtelijke samenwerking is verbeterd wordt teruggerepen op het laatste hele jaar voorafgaand aan de start van de samenwerking, namelijk 2014. De afdelingstaken toezicht en handhaving blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Het onderzoek is verder beperkt tot vergunningverlening op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), de Algemene Plaatselijke Verordening (bijvoorbeeld evenementen-vergunningen en kapvergunningen) en bijzondere wetten zoals de Drank- en horecawet en de Wet op de kansspelen.

1.3 Positie van de afdeling OWO-VTH

Voor het begrip van dit onderzoek is het van belang om inzicht te hebben in de organisatorische positie van de gemeenschappelijke uitvoeringsafdeling OWO-VTH. De afdeling is samengesteld uit de voormalige gemeentelijke teams of medewerkers die zich met de uitvoering van VTH-taken bezighielden. Inmiddels is er door personele wisselingen een wijziging opgetreden in het oorspronkelijke personeelsbestand.

De samenwerking is gevormd met als algemene doelen: verbetering van kwaliteit, verminderen van kosten, verminderen van kwetsbaarheid en het optimaliseren van de dienstverlening en klantvriendelijkheid (ook wel aangeduid als de 4K's). De afdeling OWO-VTH is gehuisvest op een eigen locatie, dus niet in één van de drie gemeentehuizen, maar valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de directie van de OWO-gemeenten.

De afdeling voert de vergunningverlening uit voor de drie gemeenten. Daarbij geldt het eigen beleid van deze gemeenten. Er vindt dus afstemming plaats tussen de afdeling en drie beleidsafdelingen van de gemeenten. Datzelfde geldt voor de front offices, waar vergunningaanvragen fysiek kunnen worden gebracht en klantvragen worden afgehandeld. De drie gemeenten hebben een eigen front office, waarmee de afdeling in contact staat. Op haar beurt fungeert de afdeling als opdrachtgever voor organisaties die onderdelen van de vergunningverlening voor hun rekening nemen. Het gaat om de De Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (hierna: de FUMO), de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest Fryslân

Omdat het onderzoek zich richt op de kwaliteit van de vergunningverlening als geheel, wordt ook gekeken naar de relatie die de afdeling OWO-VTH met de gemeentelijke afdelingen/teams en externe partners (de FUMO, Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest Fryslân) onderhoudt.

1.4 Doel en vraagstelling

De rekenkamercommissies wensen inzicht te krijgen in de wijze waarop de afdeling OWO-VTH vergunningaanvragen afhandelt. Het onderzoek dient conclusies mogelijk te maken over de kwaliteit van de vergunningverlening, in tweeërlei opzicht: de kwaliteit van de diensten die de afdeling levert en de kwaliteit van de dienstverlening en producten, zoals de inwoners (klanten, aanvragers) die ervaren. Tevens beoogt het onderzoek een vergelijking te kunnen maken met de situatie vóór de ambtelijke samenwerking en de vergunningverlening door OWO-VTH. Omdat dit onderzoek plaatsvindt in het kader van de controlerende rol van de raad, is eveneens het bestuurlijk krachtenveld waarin de afdeling opereert voorwerp van onderzoek. De vraag die in het onderzoek centraal staat luidt als volgt:

Verloopt het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en de aanvragers?

De behandeling van een vergunningaanvraag door verschillende overheidsorganisaties verloopt vanuit het perspectief van een aanvrager door één overheidsinstantie. De taakverdeling aan de 'achterkant' dient zodanig te zijn, dat de dienstverlening aan de aanvrager optimaal is. Het gaat er om te bepalen welke factoren van invloed zijn op de praktijk van de vergunningverlening en in hoeverre die bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Die factoren zijn in te delen in beleid, organisatie en uitvoering. Van belang is verder de sturing door de drie raden van de gemeenten.

De volgende onderzoeksthema's zijn leidend in het onderzoek:

1. Regelgeving en beleid;
2. Organisatie;
3. Uitvoering;
4. Tevredenheid van vergunningaanvragers;
5. Betrokkenheid gemeenteraad.

Bij de onderzoeksthema's zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deze zijn te vinden in bijlage 1. Elke van de deelvragen komt in de afzonderlijke hoofdstukken aan de orde. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksbevindingen getoetst aan het normenkader.

Dat wordt overzichtelijk weergegeven op de volgende wijze:

+	De praktijk komt (nagenoeg) volledig overeen met de norm.
+/-	De praktijk komt gedeeltelijk overeen met de norm.
-	De praktijk komt niet of onvoldoende overeen met de norm.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Pro Facto.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2018 - maart 2018. Bij het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet. Naast de gebruikelijke documentenstudie en het afnemen van interviews met betrokken medewerkers, zijn dat telefonische interviews met indieners van vergunningaanvragen, een digitale enquête onder raadsleden en onderzoek van een aantal dossiers (casestudy's). Hieronder wordt op de toepassing van een aantal van deze onderzoeksmethoden nader ingegaan.

Casestudy's

Om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van vergunningverlening zijn in de casestudy's in totaal veertien dossiers (vijf dossiers van Ooststellingwerf, vier dossiers van Weststellingwerf en vijf dossiers van Opsterland) betrokken. Per dossier is beoordeeld of sprake is van adequate regelgeving en of er gehandeld is conform wet- en regelgeving. Tevens is nagegaan of de besluiten bevoegd zijn genomen, op de juiste wijze bekend zijn gemaakt en of is voldaan aan eisen van zorgvuldigheid, nauwkeurigheid, leesbaarheid en volledigheid. De norm leesbaarheid betreft een meer subjectieve norm. Bij deze norm is gekeken naar de mate waarin het besluit is geformuleerd in formeel juridisch taalgebruik of juist in -meer wenselijk - eenduidige 'klare taal'.

Voorafgaand aan het afnemen van die telefonische interviews is door middel van het versturen van brieven formeel om medewerking aan het onderzoek gevraagd. Het was de bedoeling om een verdieping aan te brengen door vijf dossiers per gemeente te bestuderen en de aanvragers telefonisch te interviewen. In één zaak van de gemeente Weststellingwerf is het echter niet gelukt om de contactgegevens van de aanvrager te achterhalen en toestemming te verkrijgen. Daarop is besloten dat dossier niet in het onderzoek mee te nemen.

Interviews

De informatie verkregen uit de documentenstudie en de bestudering van de dossiers is verdiept door middel van interviews. In totaal zijn vijftien interviews afgenomen. Daarbij is gesproken met bestuurders (wethouders), het afdelingshoofd, een teamleider, vergunningverleners, juristen, beleidsmedewerkers en medewerkers van de KCC's. Tevens is gesproken met medewerkers van de FUMO, de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân. Een overzicht van de personen die wij hebben gesproken is opgenomen in bijlage 3.

Digitale enquête onder raadsleden

Voor dit onderzoek is een online enquête uitgezet onder de fracties van de drie OWO-gemeenten. In totaal zijn 25 uitnodigingen verstuurd aan de fractievoorzitters/fractiespecialisten en zijn 22 volledig ingevulde enquêtes ontvangen, een erg hoge respons. In hoofdstuk vier zijn de resultaten van de enquête weergegeven. Ondanks de geringe populaties zijn de resultaten in de grafieken in percentages

uitgedrukt, omdat het totaal aan respondenten per gemeente verschilt. Door de resultaten in percentages uit te drukken kunnen de gemeente onderling met elkaar worden vergeleken.

Gemeente	Aantal ingevulde enquêtes
Opsterland	8 van 9
Weststellingwerf	5 van de 7
Ooststellingwerf	9 van de 9

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie d.d. 18 juni 2019). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. In hoofdstuk twee gaan we in op beleid en regelgeving die van toepassing zijn op de vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH. In hoofdstuk drie staan de organisatie en uitvoering van taken door die afdeling centraal. Daarin komt ook het perspectief van de aanvragers op de dienstverlening door de afdeling aan de orde. In hoofdstuk vier staan we stil bij de rol van de raad in relatie tot gemeentelijke vergunningverlening en tot de afdeling. In hoofdstuk vijf toetsen we de bevindingen aan het normenkader. De conclusies en aanbevelingen die daaruit volgen zijn aan het begin van dit rapport opgenomen.

2 Regelgeving en beleid

Dit hoofdstuk gaat in op het beleids- en regelgevingskader dat van toepassing is op de kerntaak van de afdeling OWO-VTH, namelijk het verstrekken van vergunningen. Dat bestaat om te beginnen uit een voor alle gemeenten geldend kader van landelijke regelgeving. Over de uitvoering van die regelgeving zijn in provinciaal verband in Fryslân aanvullende afspraken gemaakt. Dit komt in paragraaf 2.1 aan de orde. Vervolgens gaan we in op het beleid waarmee de afdeling zelf werkt en dat een vertaling en nadere invulling vormt van het overkoepelende beleidskader. Paragraaf 2.2 zet het operationeel beleid (uitvoeringsbeleid) en inhoudelijk beleid voor de toetsing van aanvragen uiteen en in paragraaf 2.3 besteden we aandacht aan de vraag hoe monitoring van het uitvoeringsbeleid is geregeld. In de verschillende paragrafen worden de toepasselijke concrete onderzoeksvragen beantwoord.

2.1 Beleidskader voor regelgeving en beleid

Deze paragraaf heeft betrekking op de regelgeving en afspraken die het kader vormen waarbinnen de afdeling OWO-VTH werkt. De landelijke regelgeving gaat over de (kwaliteit van) de organisatie van de vergunningentaak. Van belang voor de organisatie van de vergunningentaak is de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: Wet VTH). Daarnaast zijn wettelijke bepalingen over de taken van de omgevingsdienst van belang. De Friese gemeenten hebben in een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR)¹ de FUMO opgericht. De OWO-gemeenten doen daaraan mee.

2.1.1 De Wet VTH

De Wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden. Op grond van deze wet dienen gemeenten een verordening 'kwaliteit VTH' vast te stellen.² Daarnaast regelt de wet de taken van de omgevingsdiensten. Het gaat dan om taken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd. De wet VTH regelt dat de omgevingsdiensten deze taken in mandaat uitvoeren. Gemeenten en provincies blijven dus bevoegd gezag voor deze taken. In Fryslân heeft de FUMO met de Wet-VTH een wettelijke verankering gekregen.

De Wet VTH

Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De Wet VTH regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een betere kwaliteit van handhaving en vergunningverlening te komen.

In een Fries samenwerkingsverband is met het oog op de basistaken (het project Samen Zijn Wij Kwaliteit) een modelverordening gemaakt, genaamd het Frysk Peil. Het Frysk Peil is opgesteld zodat in alle gemeenten een minimaal kwaliteitsniveau tot stand zou worden gebracht en daarmee voldoen aan de Wet VTH.

Het Frysk Peil

De criteria van dit model gaan over het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van, onder andere, vergunningverlening tijdig, continu en met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit te kunnen uitvoeren. Deze criteria hebben betrekking op organisatie, taken en medewerkers. Voor verschillende kernactiviteiten van de Wabo (het gaat dan om onder meer vergunningverlening bouwen, vergunningverlening milieu en juridische deskundigheid) is uiteengezet waaruit die meer in detail bestaan, aan welke voorwaarden ze moeten voldoen en welke competenties en kwalificaties van uitvoerende medewerkers ze vragen. Ook is bepaald aan welke eisen de organisatie moet voldoen en hoeveel fte aan een bepaalde taak dient te worden besteed.

¹ Gemeenten kunnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen een GR treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. Gemeenten werken dan samen in een publiekrechtelijke constructie. Hiervoor wordt bijvoorbeeld een openbaar lichaam en of bedrijfsvoeringsorganisatie opgericht.

² Zie artikel 5.4 van de Wet VTH.

De gemeenteraden van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland hebben het Frysk Peil of een aangepaste versie daarvan niet vastgesteld. De colleges hebben hierover al wel besluiten genomen. OWO-VTH heeft ook samen met een deel van de medewerkers van de moedergemeenten een nulmeting op deze kwaliteitscriteria gehouden. De resultaten van deze nulmeting worden afgezet tegen de huidige en de toekomstige kwaliteitscriteria. Dat moet er in 2019 toe leiden dat er een verordening wordt vastgesteld op welke wijze de (betreffende OWO-)gemeente aan de kwaliteitscriteria gaat voldoen.³ Op dit moment beschikken de OWO-gemeenten daardoor niet over een verordening 'kwaliteit VTH' en voldoen daarmee niet aan de Wet VTH.

2.1.2 De FUMO

De omgevingsdiensten, als organisatorische schakel in de verlening van omgevingsvergunningen, berusten op landelijke afspraken en regelgeving. De formele basis voor de samenwerking in Friesland is vastgelegd in de Gemeenschappelijk Regeling 'Samenwerkingsovereenkomst Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing' (hierna: de GR).⁴ De GR bepaalt onder meer dat er geen bevoegdheden zijn overgedragen aan de FUMO. Het dagelijks bestuur van de OWO-gemeenten is als opdrachtgever bevoegd gezag en draagt daarmee de politieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheden. Daarnaast staat in de GR dat de FUMO als opdrachtnemer en zijn deelnemers als opdrachtgevers uitvoeringsovereenkomsten sluiten.⁵

Omgevingsdiensten voeren een op het gebied van VTH taken uit voor gemeenten, provincies en waterschappen. Waaruit dat pakket minimaal bestaat is, na overleg van hogere en lagere overheden, vastgelegd in het zogenaamde Basistakenpakket.⁶ De verplichte basistaken zijn doorgaans complexe en bovenlokale milieutaken. Het bevoegd gezag is vrij om aanvullende taken onder te brengen bij een omgevingsdienst, namelijk op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen.

In een apart document hebben de OWO-gemeenten de samenwerkingsafspraken vastgelegd. Hiermee wordt op operationeel niveau invulling gegeven aan de wijze waarop de FUMO de taken die hem in mandaat zijn opgedragen dient uit te voeren. Daarnaast is vastgelegd in welke gevallen FUMO een adviserende rol heeft. Er zijn bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken gemaakt over:⁷

- communicatiestructuur tussen FUMO en de opdrachtnemer;
- wijze van archivering van stukken;
- kwaliteit van de dienstverlening;
- kaders voor uitvoering;
- prestatie-indicatoren.

2.2 Beleid en regelgeving OWO-VTH

In deze paragraaf gaan we in op de regelgeving en het beleid waarmee de afdeling OWO-VTH in de praktijk werkt. Het VTH-beleid van de OWO-gemeenten is wat betreft vergunningverlening neergelegd in het afdelingsplan OWO-VTH (hierna: het afdelingsplan). Daarnaast zijn voor vergunningverlening verschillende (wettelijke) regelingen van belang die tezamen het inhoudelijke toetsingskader vormen. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op het uitvoerings- en toetsingsbeleid van de OWO-gemeenten.

³ Zie onder meer het Jaarverslag 2018 en Uitvoeringsprogramma 2019 VTH Fysieke leefomgeving Opsterland, p. 9.

⁴ Dit besluit is door de betrokken partijen in december 2012 ondertekend en nadien meerdere malen gewijzigd. De GR is bijvoorbeeld in de zomer van 2017 nog weer gewijzigd.

⁵ Zie artikel 6 van de GR.

⁶ In Friesland is, mede gelet op de feitelijke situatie in Friesland, gekozen voor een andere interpretatie van het akkoord. Het VTH-besluit heeft verandering gebracht door de interpretatieruimte weg te nemen en doordat duidelijk is aangegeven welke taken bij de omgevingsdiensten thuis horen en welke taken bij de gemeente kunnen blijven. Het Basistakenpakket is te vinden in het Besluit Omgevingsrecht, artikel 7.1 en bijlage IV.

⁷ Zie het document Samenwerkingsafspraken FUMO (versie 2015).

Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat houdt het VTH-beleid van de drie gemeenten wat betreft vergunningverlening in?
2. Welke verschillen in beleid bestaan er tussen de OWO-gemeenten?
3. Is het beleid actueel?
4. Is het beleid in overeenstemming met landelijke wet- en regelgeving (rechtmatigheid)?
15. Welke afspraken zijn met de drie OWO-gemeenten vastgelegd over de taakuitvoering en verantwoordelijkheden, en op welke wijze zijn deze afspraken vastgelegd?

2.2.1 Uitvoeringsbeleid

Zoals opgemerkt verplicht de Wet VTH tot het hebben van een verordening ‘kwaliteit VTH’ voor Wabotaken. Zo’n verordening brengt met zich mee dat gemeenten beleid ontwikkelen om die kwaliteit te borgen en monitoren. Als basis daarvoor gelden de Kwaliteitscriteria 2.1 (uit 2012). Landelijk wordt momenteel gewerkt aan vernieuwing van deze criteria.

Enkele van de richtinggevende vragen uit de huidige Kwaliteitscriteria voor vergunningenbeleid zijn: worden in mijn organisatie de doelen op het gebied van vergunningverlening per beleidsveld omschreven en handelt mijn organisatie op basis van een objectieve strategie en criteria voor het beoordelen van vergunningaanvragen?⁸

Het tot stand komen van beleid volgens de Kwaliteitscriteria blijkt voor veel gemeenten in Nederland een ontwikkelingsproces te zijn. De OWO-gemeenten hebben geen actueel vergunningenbeleid opgesteld dat de kwaliteit van de vergunningverlening regelt. Daarmee voldoen ze niet aan de wettelijke verplichting. Het afdelingsplan bevat voor vergunningverlening wel enkele indicatoren (zie verder 2.3).

De OWO-gemeenten hebben voor vergunningverlening het uitvoeringsbeleid deels neergelegd in het afdelingsplan en deels opgenomen bij het jaarverslag. Het document met het jaarverslag bevat namelijk ook een programma voor het komende jaar. Het jaarverslag met het programma wordt ieder jaar door de colleges van de OWO-gemeenten vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraden toegezonden.

Het afdelingsplan⁹

Het afdelingsplan wordt jaarlijks vastgesteld door de OWO-directie en is actueel. Het afdelingsplan heeft een puur bedrijfsmatig karakter en bevat onder meer een beschrijving van de uit te voeren taken en een begroting. De kerntaken van OWO-VTH op het gebied van vergunningverlening zijn:¹⁰

- vergunningverlening aan burgers, bedrijven en instellingen en de advisering hierover;
- signaleren van behoefte aan beleid;
- pro-actief bijdragen aan ruimtelijke planvorming;
- advisering aan het bestuur en management van de OWO-gemeenten op uitvoeringstaken van VTH;
- opstelling van een jaarverslag met daarbij een uitvoeringsprogramma.

In het afdelingsplan zijn de volgende, met vergunningverlening in relatie staande, taken en bevoegdheden opgenomen:¹¹

⁸ Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0>. Het gaat om het document: *VTH-kwaliteitscriteria 2.1*, met name pagina 34.

⁹ Het gaat in deze rapportage om het afdelingsplan van 2018 en 2019, tenzij het jaar 2017 wordt vermeld.

¹⁰ Zie het Afdelingsplan OWO-VTH 2018, p. 6 en het Afdelingsplan OWO-VTH 2019, p. 5.

¹¹ Zie het Afdelingsplan OWO-VTH 2018, p. 6 en 7 en het Afdelingsplan 2019, p. 5 en 6.

Overzicht taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

	Taak/werkproces	Verantwoordelijkheden/ bevoegdheden
1	Het toetsen en beoordelen van aanvragen op het gebied van bouw, RO, sloop, milieu, APV en bijzondere wetten.	Namens colleges OWO-gemeenten onder eindverantwoordelijkheid afdelingshoofd en teamleiders. Operationeel: Vergunningverleners Bouw, Milieu en APV en Bijzondere Wetten.
4	Het voeren van bezwaarschrift-procedures en het leveren van bijdrages aan beroepszaken; het adviseren van management over de uitvoering van VTH-dossiers.	Namens colleges OWO gemeenten onder eindverantwoordelijkheid afdelingshoofd en teamleiders. Operationeel: juristen VTH
6	Opstellen uitvoeringprogramma's en -verslagen	Namens colleges OWO gemeenten onder eindverantwoordelijkheid afdelingshoofd en teamleiders. Operationeel: juristen VTH
7	Aanleveren informatie t.b.v. P&C cyclus conform de daarvoor in OWO verband gemaakte procesafspraken.	Afdelingshoofd en teamleiders OWO-VTH Operationeel: medewerker kwaliteit
8	Adviseren en informeren management en bestuur	Eindverantwoordelijke: afdelingshoofd en teamleiders OWO-VTH Operationeel: medewerkers OWO-VTH
9	Bijhouden en aanleveren VTH informatie aan de moederorganisaties	Eindverantwoordelijke: afdelingshoofd en teamleiders OWO-VTH Operationeel: medewerkers OWO-VTH
10	Adviserende en coördinerende taken m.b.t. de FUMO.	Eindverantwoordelijke: afdelingshoofd OWO-VTH Operationeel: beleidsmedewerkers OWO
11	Monitoren knipafspraken RO, beleid, KCC, juridische staf.	OWO-VTH/moederorganisaties

De afdeling dient in 2018 en 2019 een aantal specifieke werkzaamheden te verrichten. Het gaat dan onder meer om het actief volgen van de doorontwikkelingen van de FUMO, implementatie van de kwaliteitscriteria en analyse en harmonisatie APV-en van de OWO-gemeenten.

De relatie van OWO-VTH met de KCC's en de beleidsafdelingen van de drie gemeenten is eveneens een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsbeleid. Die afspraken zijn in het afdelingsplan gepreciseerd in zogenaamde 'knipafspraken'. Bij de vorming van de afdeling OWO-VTH is lang gediscussieerd over waar de knip precies moest worden gelegd. De knipafspraken bepalen in grote lijnen de taakverdeling van en aansluiting tussen OWO-VTH, de KCC's en beleidsafdelingen. De afspraken zijn volgens het afdelingsplan uniform, dat wil zeggen dat ze gelden voor de relatie van OWO-VTH met alle drie de gemeenten.

Knipafspraken: taakverdeling tussen OWO-VTH en KCC's, respectievelijk beleidsafdelingen¹²

OWO-VTH - KCC's (back en front office)	Het klantcontact blijft primair bij de gemeenten.
	Lokale dienstverlening blijft gewaarborgd; iedere inwoner kan fysiek bij zijn eigen gemeente/KCC terecht.
	Het KCC verzorgt alle klantcontacten en waarborgt zo de lokale toegang tot dienstverlening; de ondersteuning voor de klantcontacten vindt plaats in de back office. Dit houdt voor de KCC-taken in: <ul style="list-style-type: none"> ▪ KCC is verantwoordelijk voor vraaganalyse en inname van gegevens; ▪ KCC handelt eenvoudige en enkelvoudige vragen en aanvragen af. Uitgezonderd zijn aanvragen Wabo, milieugerelateerde zaken of zaken die in verband staan met bezwaar of beroep.

¹² Zie de bijlagen 1 en 2 bij het Afdelingsplan OWO-VTH, p. 11, 12 en 14.

OWO-VTH beleidsafdelingen	-	Het uitgangspunt is dat de gemeenten hun eigen beleid maken dat van toepassing is op vergunningen.
		De beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten zijn verantwoordelijk voor verordeningen, zaken met betrekking tot missie of visie, meerjarige beleidszaken en in het algemeen zaken die primair vastgesteld moeten worden door de gemeenteraad (dus niet uitvoeringsbeleid);
		Omgevingsvergunningen (uitvoering van beleid) zijn de primaire verantwoordelijkheid van OWO-VTH, ook als afwijkings- of wijzigingsprocedures in het spel zijn. Indien het beleid onduidelijk is wordt bij de beleidsafdelingen advies ingewonnen.
		Wanneer het gaat om de verslaglegging van de afdeling of de juridische dan ligt de verantwoordelijkheid ook bij de VTH-afdeling.

2.2.2 Toetsingsbeleid

Vergunningverleners dienen bij de beoordeling van vergunningaanvragen in het ruimtelijke domein te toetsen aan heel veel verschillende (wettelijke) regelingen en beleidsregels. Die wetten, zoals de Wabo of de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), verordeningen en het beleid vormen het inhoudelijke toetsingskader. Het gaat te ver om een compleet overzicht hiervan op te nemen. In deze subparagraaf wordt wel aandacht besteed aan het gemeentelijke beleid.

Dat beleid moet in overeenstemming zijn met (hogere) wet- en regelgeving. Belangrijk is dat de OWO-gemeenten ieder hun eigen ruimtelijke beleid en veiligheidsbeleid vaststellen en dat de gemeenten daarbij vrij zijn om hun eigen beleidsprioriteiten binnen de wettelijke kaders vast te stellen. Voor de OWO-gemeenten is couleur locale erg belangrijk; zowel de gemeenteraden als de colleges van de betreffende gemeenten willen graag de eigen identiteit behouden. Doordat iedere gemeente voor zichzelf beleid heeft vastgesteld bestaan er beleidsverschillen tussen de OWO-gemeenten die doorwerken in het vergunningverleningsproces. De afdeling OWO-VTH werkt bij de afhandeling van aanvragen met deels inhoudelijk verschillende toetsingskaders. Welk inhoudelijk beleidskader van toepassing is, is afhankelijk van de vraag uit welke gemeente een vergunningaanvraag afkomstig is. Hieronder is aangegeven bij welke regelgeving zich de belangrijkste verschillen voordoen.

Beleidsverschillen tussen de OWO-gemeenten

Bestemmingsplannen	Deze besluiten zijn per definitie gebiedsgebonden en inhoudelijk verschillend;
De APV's	Bij kap-, evenementen-, reclamevergunningen, etc. kunnen eventuele verschillen optreden. De gemeenten werken op dit moment aan harmonisatie van de APV's. Dat zou een vereenvoudiging voor de uitvoering van regelgeving door de afdeling betekenen.
Welstandsbeleid	de gemeenten hebben eigen welstandscriteria. Er zijn ook verschillen in de vraag wanneer welstandsadvies noodzakelijk is.

Met betrekking tot evenementen geldt dat de gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf beschikken over afzonderlijk evenementenbeleid. De gemeente Opsterland heeft geen apart evenementenbeleid vastgesteld. De OWO-gemeenten hanteren wel allemaal dezelfde definitie van een evenement. De verschillen tussen de drie gemeenten zitten vooral in de regels die bepalen of al dan niet een vergunning is vereist voor het organiseren van een evenement. Hieronder is een aantal van die verschillen weergegeven:

Beleidsverschillen op het gebied van evenementen

GEEN VERGUNNING IS VEREIST ALS:	OPSTERLAND	OOSTSTELLINGWERF	WESTSTELLINGWERF
het aantal aanwezigen bedraagt niet meer dan	500 personen.	100 personen .	500 personen.

het evenement plaatsvindt	tussen 09:00 en 11:00 uur.	tussen 06:00 en 00:00 uur ¹³ .	tussen 09.00 en 23.00 uur.
geen muziek ten gehore wordt gebracht	voor 07.00 uur of na 23.00 uur.	voor 06.00 uur of na 23.00 uur.	voor 07.00 uur of na 23.00 uur.
slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van	maximaal 10 m ² per object.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ maximaal 10 m² per object tot een maximum van 50 m² per straat; ▪ één tent geplaatst wordt die voldoet aan de brandveiligheidseisen (o.a. dat daarin niet gelijktijdig niet meer dan 50 personen aanwezig zijn). ▪ Er is één springkussen toegestaan. 	maximaal 10 m ² per object.
Overige vereisten	de organisator ten minste 4 weken voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.	het een evenement in de open lucht betreft	de organisator ten minste 4 weken voorafgaand aan het evenement daarvan melding heeft gedaan aan de burgemeester.

Ook bij het verlenen van omgevingsvergunningen waarbij aan welstandscriteria moet worden voldaan aan vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet, bestaan er verschillen tussen de OWO-gemeenten waarmee de vergunningverleners rekening moeten houden. De welstandstandsnota's van de drie gemeenten zijn verouderd en *inhoudelijk* niet goed met elkaar te vergelijken. Qua inhoud, opzet en structuur zijn de nota's wel gelijk aan elkaar. In de welstandnota's staat steeds per gebiedsnummer binnen de gemeente wat de gebiedsintenties zijn. Daarin worden in de drie nota's drie varianten onderscheiden:

HANDHAVEN:	De huidige kenmerken van het gebied worden als leidraad gebruikt. Ontwikkelingen die zich niet verhouden tot het huidige beeld zijn niet toegestaan.
RESPECTEREN:	Respecteren betekent dat de hoofdkarakteristiek van het gebied gehandhaafd moet blijven maar dat nieuwe initiatieven in beginsel mogelijk zijn.
INCIDENTEEL VERANDERBAAR:	Wijzigingen en nieuwe ontwikkelingen en richtingen zijn in principe mogelijk.

Beleidsverschillen exploitatie inrichting op grond van exploitatievergunning geregeld in de APV¹⁴

	OPSTERLAND	OOSTSTELLINGWERF	WESTSTELLINGWERF
Weigeringsgronden	Er zijn geen weigeringsgronden opgenomen	Er zijn geen weigeringsgronden opgenomen	In de APV staan een tweetal weigeringsgronden voor een horecavergunning. Een vergunning wordt geweigerd als: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de exploitatie van de openbare inrichting in strijd is met een geldend bestemmingsplan; ▪ indien aanvrager geen verklaring

¹³ In de nachten van vrijdag op zaterdag en zaterdag op zondag tussen 6.00 en 02.00 uur.

¹⁴ Op grond van artikel 3 eerste lid van de Drank en horecawet is het verboden een horeca onderneming te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester. De burgemeester kan voorschriften aan de vergunningen verbinden.

			omtrent gedrag m.b.t. de leiding-gevende overlegt.
Het verbinden van voorwaarden aan de vergunning	voorwaarden kunnen alleen worden gesteld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ter bescherming van de volksgezondheid; ▪ in het belang van de openbare orde; ▪ ter voorkoming van oneerlijke mededinging, ▪ ter bevordering van de naleving van artikel 20 van de DHW. 	De APV schrijft niet voor welke voorwaarden aan een vergunning kunnen worden verbonden .	De APV schrijft niet voor welke voorwaarden aan een vergunning kunnen worden verbonden.

2.3 Indicatoren en afspraken over monitoring

In dit onderdeel gaan we in op de afspraken die zijn gemaakt over het meten en monitoren van prestaties. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

5. Wordt het beleid vertaald in uitvoeringsplannen met meetbare resultaten en kwaliteitscriteria?

6. Is vastgelegd of en zo ja op welke wijze de (dienstverlenings)prestaties worden gemonitord?

De vragen hoe deze afspraken in de praktijk functioneren en wat de prestaties zijn, komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2.3.1 Indicatoren

In de Nederlandse praktijk wordt steeds vaker gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren en/of kwaliteitscriteria om het niveau van de geleverde dienstverlening te meten. De OWO-gemeenten en de afdeling OWO-VTH beschikken voor vergunningverlening nog niet over een apart uitvoeringsplan waarin meetbare resultaten en kwaliteitscriteria zijn opgenomen. Het afdelingsplan fungeert in dat opzicht zowel als beleids- en uitvoeringsplan. Het afdelingsplan OWO-VTH bevat zoals hierboven bleek een opsomming van taken en aan die taken zijn prestatie-indicatoren gekoppeld. Het afdelingsplan noemt de volgende indicatoren voor de vergunningverleningstaken:¹⁵

Indicatoren voor de vergunningverleningstaken

	Taak/werkproces	Prestatie-indicatoren
1	Het toetsen en beoordelen van aanvragen op het gebied van bouw, RO, sloop, milieu, APV en bijzondere wetten.	Vergunningen, meldingen en daarmee gekoppelde correspondentie wordt binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
4	Het voeren van bezwaarprocedures en het leveren van bijdrages aan beroepszaken; het adviseren van management over de uitvoering van VTH-dossiers.	Procedures worden binnen de gestelde wettelijke termijn afgedaan.
9	Bijhouden en aanleveren VTH informatie aan de moederorganisaties.	OWO-VTH zorgt voor actuele informatie bij moederorganisatie.
10	Adviserende en coördinerende taken m.b.t. de FUMO.	OWO-VTH adviseert management OWO-gemeenten en bestuur OWO-gemeenten m.b.t. alle zaken die de FUMO aangaan. OWO-VTH coördineert de advisering m.b.t. een gezamenlijk OWO-standpunt in de diverse gremia aangaande de FUMO
11	Monitoren knipafspraken RO, beleid, KCC, juridische staf.	Tenminste één tussentijdse evaluatie met counterparts. OWO-brede signalen delen met OWO-directie.

Deze indicatoren zijn deels ontleend aan wettelijke vereisten aan de snelheid van behandeling van aanvragen en deels aan interne afspraken over de relatie met de opdrachtgevende gemeenten. De prestatie-indicatoren die betrekking hebben op de dienstverlening aan de burger beperken zich tot de

¹⁵ Het Afdelingsplan OWO-VTH 2018, p. 6 en 7

wettelijke grens voor oplevering van het besluit. Er wordt niet gewerkt met normen voor snellere doorlooptijden voor bepaalde besluiten of andere toestemmingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding. De afhandeling binnen de wettelijke termijn geldt ook als prestatie-indicatie bij bezwaar- en beroepszaken. In het afdelingsplan zijn geen concrete doelstellingen of kwaliteitscriteria opgenomen aan de hand waarvan monitoring plaats dient te vinden.

Een concrete doelstelling zou bijvoorbeeld zijn: 80% van de binnengekomen ontvankelijke vergunningaanvragen wordt binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Voor de FUMO zijn eveneens vanaf het begin prestatie-indicatoren vastgesteld.¹⁶

Prestatie-indicatoren FUMO

Prestatie-indicator	Norm
% van de verzochte adviezen aan de FUMO - Wabo (Wabo regulier en Wabo uitgebreid): binnen de gestelde afspraken afgehandeld.	100%
Advies t.a.v. ontvankelijkheid wordt uiterlijk 1 week na ontvangst door de FUMO naar de gemeente gezonden.	100%
Advies en inhoudelijke beschikking wordt uiterlijk 2 weken voor het einde van de proceduretijd naar gemeente verzonden	100%

2.3.2 Afspraken over monitoring en verantwoording

De wijze waarop (systematische) monitoring van dienstverleningsprestaties door OWO-VTH moet plaatsvinden is niet vastgelegd in het afdelingsplan of in andere documenten. Het afdelingsplan bepaalt wel dat de ‘knipafspraken’ met de diverse partners (jaarlijks) worden geëvalueerd. In dat document staat ook dat OWO-VTH:

- periodiek informatie moet aanleveren voor de bestuurlijke rapportages (p&c-cyclus);
- het bestuur dient te informeren en adviseren over de relatie met de FUMO.

Daarnaast is, wat betreft de samenwerking met bijvoorbeeld de FUMO en de Veiligheidsregio in de GR en in dienstverleningsovereenkomsten, duidelijk vastgelegd op welke wijze verantwoording over geleverde prestaties moet worden afgelegd.

De FUMO

De OWO-gemeenten hebben met de FUMO ook afspraken gemaakt over het afleggen van verantwoording. Het dagelijks bestuur van de FUMO dient de gemeenten door middel van een najaarsrapportage te informeren (over de financiële stand van zaken) en verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden.¹⁷ De colleges van de OWO-gemeenten dienen elk kwartaal een rapportage met informatie over de voortgang van de opgedragen taken te ontvangen.¹⁸ Daarbij dient onder meer inzicht te worden gegeven in de evaluatie/analyse van de resultaten in relatie tot het uitvoeringsprogramma (overzicht van basistaken en een urenoverzicht van de uitgevoerde aanvullende werkzaamheden). In het jaarlijkse verslag wordt - indien nodig - inzicht gegeven in de verschillende prestatie-indicatoren.¹⁹

De Veiligheidsregio

Voor de samenwerking met de Veiligheidsregio zijn ook afspraken gemaakt over monitoring;²⁰ de kwaliteit van de dienstverlening, de voortgang van de dienstverlening en de samenwerking tussen partijen dient te worden

¹⁶ Zie paragraaf 4.4. van het document ‘Samenwerkingsafspraken FUMO’.

¹⁷ Zie artikel 19, lid 4, en artikel 20, lid 4, van de GR.

¹⁸ Artikel 11 van de dienstverleningsovereenkomst die is gesloten tussen de FUMO en de betreffende gemeente.

¹⁹ Zie paragraaf 4.5 van het document ‘Samenwerkingsafspraken FUMO’.

²⁰ Zie de artikelen 5 en 6 van de dienstverleningsovereenkomst die is gesloten met de Veiligheidsregio.

gemonitord. Ten behoeve daarvan vindt in ieder geval twee keer per jaar, tussen vertegenwoordigers van de OWO-gemeenten en de afdeling OWO-VTH een afstemmingsoverleg plaats. De Veiligheidsregio legt jaarlijks verantwoording af aan de opdrachtgever over de geleverde prestaties (elke vier maanden) en over de gemaakte kosten (één keer per jaar).

2.4 Samenvattend

Opvallende zaken met betrekking tot regelgeving en beleid

Regelgeving en beleid

Het VTH-beleid van de OWO-gemeenten is voor wat betreft vergunningverlening opgenomen in het afdelingsplan. Opvallend is dat de OWO-gemeenten niet voldoen aan de landelijk geldende wet en regelgeving (Wet VTH en de Kwaliteitscriteria 2.1). De OWO-gemeenten beschikken namelijk niet over een verordening 'kwaliteit VTH' of vergunningenbeleid waarin de kwaliteit van de vergunningverlening is geregeld.

Het uitvoeringsbeleid voor vergunningverlening is deels neergelegd in het afdelingsplan en deels opgenomen in het programma dat tezamen met het jaarverslag in één document wordt aangeboden. In 2019 worden in het vast te stellen beleidsplan VTH het uitvoeringsbeleid en de prestatie-indicatoren voor vergunningverlening (en handhaving) opgenomen.

In het afdelingsplan zijn de taken en bevoegdheden van OWO-VTH duidelijk opgenomen. De afdeling OWO-VTH is onder meer verantwoordelijk voor:

- het toetsen en beoordelen van vergunningaanvragen op het gebied van bouw, RO, sloop, milieu, APV en bijzondere wetten;
- het opstellen van uitvoeringprogramma's en -verslagen;
- het aanleveren van informatie t.b.v. P&C cyclus;
- het monitoren van de knipafspraken.

In het afdelingsplan is ook de relatie met de KCC's en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten (de knipafspraken) geregeld. Het klantcontact blijft primair bij de gemeenten en wordt verzorgd door het KCC (front office). De afdeling OWO-VTH en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten fungeren als back office.

Geen concrete, meetbare doelstellingen of kwaliteitscriteria

In het afdelingsplan zijn een aantal prestatie-indicatoren opgenomen. Deze zijn vrij algemeen geformuleerd. Het afdelingsplan bevat daarmee geen concrete - meetbare - doelstellingen of kwaliteitscriteria aan de hand waarvan monitoring plaats kan vinden.

Over monitoring geldt dat in het afdelingsplan staat vermeld dat de 'knipafspraken' met de diverse partners (jaarlijks) worden geëvalueerd. Daarnaast is het periodiek aanleveren van informatie voor de bestuurlijke rapportages (p&c-cyclus) een taak van OWO-VTH. De wijze waarop (systematische) monitoring van dienstverleningsprestaties door OWO-VTH moet plaatsvinden is niet vastgelegd in het afdelingsplan of in andere documenten. Met betrekking tot de FUMO en de Veiligheidsregio dient te worden opgemerkt dat in de GR en in dienstverleningsovereenkomsten wel duidelijk vastgelegd op welke wijze verantwoording over geleverde prestaties moet worden afgelegd.

3 Organisatie, uitvoering en prestaties

In dit hoofdstuk staat de wijze waarop vergunningaanvragen in de praktijk worden afgehandeld centraal. Het gaat daarbij om het totale vergunningsverleningsproces. Onderzocht is hoe dat proces is ingericht en hoe de relaties van de afdeling OWO-VTH met het KCC, de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten en externe organisaties verlopen. Tevens is gekeken naar de dienstverleningsprestaties en de meerwaarde die de samenwerking tussen de OWO-gemeenten dient op te leveren.

Paragraaf 3.1 gaat in op de inrichting van de afdeling OWO-VTH en de capaciteit en middelen die voor vergunningverlening beschikbaar zijn. In paragraaf 3.2 wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de vergunningverlening door OWO-VTH plaatsvindt. Paragraaf 3.3 gaat uitgebreid in op de verschillende dienstverleningsprestaties, zoals doorlooptijden, de kwaliteit van vergunningverlening en de tevredenheid van vergunning aanvragers. In paragraaf 3.4 wordt ten slotte de meerwaarde van vergunningverlening door OWO-VTH beschreven, de 4 K's. Daarbij komen ook de belangrijkste knelpunten in de praktijk, de tevredenheid van vergunningaanvragers en toekomstige ontwikkelingen aan bod. In al deze paragrafen wordt beschrijvend de volgende deelvraag beantwoord.

17. Op welke wijze wordt het beleid van de gemeenten vertaald naar de uitvoering door de afdeling OWO-VTH?

3.1 Capaciteit en middelen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de personele capaciteit en de financiële middelen die bij OWO-VTH voor vergunningverlening beschikbaar zijn. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord.

8. In hoeverre biedt het Afdelingsplan OWO-VTH een overzicht van de formatie en middelen waarmee het beleid van de OWO-gemeenten moet worden uitgevoerd?

9. Wat is de capaciteit die daadwerkelijk beschikbaar is en welke middelen staan de afdeling OWO-VTH ten dienste om het beleid van de drie gemeenten uit te voeren?

De afdeling OWO-VTH bestaat uit drie verschillende teams; het team Advies en Ondersteuning, het team Toezicht en Handhaving en het team Vergunningen. De afdeling OWO-VTH is gevormd door overheveling van personeel van de deelnemende gemeenten naar het samenwerkingsverband. De medewerkers zijn formatief en rechtspositioneel ondergebracht bij de deelnemer waar de OWO-afdeling dan wel het OWO-team is gehuisvest (in het geval van OWO-VTH is dat Gorredijk, gemeente Opsterland).

De overheveling van personeel betekende dat er voldoende capaciteit voor de uitoefening van taken door de gemeenschappelijke afdeling moest worden gegarandeerd. Bovendien moesten de relaties opnieuw worden vormgegeven die de oorspronkelijke afdelingen binnen hun eigen gemeente onderhielden met teams of afdelingen waarmee hun werkzaamheden nauw verbonden zijn. Het gaat dan om de KCC's en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten.

Het Afdelingsplan OWO-VTH bevat een overzicht van de formatie en middelen waarmee het beleid van de OWO-gemeenten moet worden uitgevoerd. Hieronder worden zowel de capaciteit als de voor vergunningverlening beschikbare middelen nader uiteengezet.

3.1.1 Capaciteit

De afdeling OWO-VTH bestaat uit drie teams met verschillende medewerkers. Verder is er capaciteit voor de teamleiding, applicatiebeheer en administratie. Voor de onderzoekers was het lastig om te bepalen welke capaciteit voor vergunningverlening in een bepaald jaar was begroot en daadwerkelijk beschikbaar was. Dat komt omdat, zowel in het afdelingsplan als in het uitvoeringsprogramma dat bij het jaarverslag wordt gepresenteerd, overzichten zijn opgenomen waarin de begrote capaciteit staat opgenomen. In beide documenten verschillen de aantallen omdat in het programma bij het jaarverslag het afdelingshoofd niet is meegerekend. Daarnaast is in de jaarverslagen geen overzicht opgenomen van de totale formatie van OWO-VTH of de capaciteit die voor vergunningverlening in dat jaar daadwerkelijk beschikbaar was.

Overzicht totale formatie OWO-VTH

Jaar	Afdelingsplan	Programma opgenomen in het jaarverslag
2017	40,3 fte	39,30
2018	40,3 fte	39,29 fte
2019	40,3 fte	<i>Nog niet beschikbaar</i>

Overzicht totale formatie team vergunningen (vergunningverlening) OWO-VTH

Jaar	Afdelingsplan (totaal team vergunningen)	Programma in jaarverslag (totaal team vergunningen)	Programma in jaarverslag (per gemeente)
2017	14 fte	13,20 fte	4,40 fte
2018	14 fte	13,13 fte	4,38 fte
2019	14 fte	<i>Nog niet beschikbaar</i>	<i>Nog niet beschikbaar</i>

Wanneer we het afdelingsplan als uitgangspunt nemen omdat daarin de capaciteit wordt vastgelegd, dan blijkt dat het onmogelijk is om op basis van de beschikbare informatie te achterhalen hoeveel capaciteit jaarlijks wordt begroot voor vergunningverlening. Dat komt omdat aan de vergunningverleningstaak ook capaciteit van management en het team Advies en ondersteuning wordt toegerekend. Volgens de afdelingsplannen uit 2017, 2018 en 2019 is voor management (afdelingshoofd en teamleiders) 4 fte en voor het team Advies en Ondersteuning 11,4 fte beschikbaar. Daarnaast geldt dat het hier ook gaat om capaciteit die wordt ingezet voor toezicht en handhaving. De totale capaciteit, die in 2017 en 2018 bij OWO-VTH beschikbaar was voor vergunningverlening, kan niet worden vastgesteld, omdat hierover geen cijfers beschikbaar zijn gesteld.

Tijdens de interviews is door medewerkers van OWO-VTH aangegeven dat de formatie voor vergunningverlening in relatie tot de caseload sinds de vorming van OWO-VTH vrijwel ongewijzigd is gebleven. Wel heeft er in de bezetting verloop plaatsgevonden. Bij OWO-VTH werken per gemeente een aantal vaste medewerkers. Alleen bij Weststellingwerf gold dat zaken voor die gemeente voorheen door een inhuurkracht werden afgedaan. Voor die gemeente is bij OWO-VTH, in verband met de continuïteit, een medewerker in vaste dienst aangenomen. Deze medewerker is inmiddels weer vertrokken.

Uit de interviews met hen blijkt dat de capaciteit, zowel in omvang als in competenties, als voldoende wordt beschouwd in relatie tot de taakuitoefening. De capaciteit staat volgens betrokkenen in verband met de beleidskeuzes van dit moment. Als die wijzigen kan een andere capaciteitsbehoefte ontstaan.

3.1.2 Financiële middelen

In het afdelingsplan is vastgelegd hoeveel financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor de afdeling OWO-VTH. Hierbij merken we nogmaals op dat het gaat om bedragen die betrekking hebben op alle werkzaamheden van OWO-VTH; vergunningverlening, het houden van toezicht en handhavend optreden. Uit de begroting in het afdelingsplan kan niet worden herleid welke bedragen beschikbaar zijn gesteld voor vergunningverlening. Hieronder is een overzicht opgenomen van de totale begrote kosten van de afdeling OWO-VTH en het bedrag dat de OWO-gemeenten voor de samenwerking moeten bijdragen. Opgemerkt wordt dat deze bedragen gelden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Overzicht begroting van de OWO-afdeling

Jaar	Totale kosten	Bijdrage per gemeente
2017	€ 3.029.451,-	€ 1.009.817,-
2018	€ 3.109.233,-	€ 1.036.411,-
2019	€ 3.451.909,-	€ 1.150.636,-

In de jaarverslagen die OWO-VTH voor de OWO-gemeenten opstelt, is niet opgenomen hoeveel de samenwerking in de afdeling OWO-VTH heeft gekost. In de overige documenten zijn hierover ook geen gegevens opgenomen. De kosten blijken in het kader van de kostendekkendheid van de leges wel bekend. Deze informatie is echter niet aan de onderzoekers verstrekt. Daarnaast geldt dat niet alles wat OWO-VTH doet onder de kostendekkendheid van de leges kan worden gebracht. Het gaat dan om werkzaamheden die bijvoorbeeld bij sloopmeldingen worden verricht. Omdat er geen dan wel onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, kan niet worden vastgesteld hoeveel de vergunningverlening door OWO-VTH in 2017 en 2018 daadwerkelijk kostte.

3.2 Het vergunningverleningsproces

Deze paragraaf besteedt expliciet aandacht aan de wijze waarop in de praktijk vergunningverlening plaatsvindt. Het gaat daarbij onder meer om de wijze waarop aanvragen worden afgehandeld en de samenwerking met het KCC en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten. Op de volgende deelvragen wordt een antwoord gegeven.

10. Hoe zijn de processen binnen de afdeling OWO-VTH ingericht en verlopen deze doelmatig? *(aansluiting tussen de front- en backoffice, lean zijn van processen, zaaksgericht werken etc.)*
11. Hoe vindt de afstemming met de frontoffices van de drie gemeenten plaats?
12. Hoe was op hoofdlijnen het proces van vergunningverlening ingericht voordat de OWO-gemeenten op ambtelijk niveau zijn gaan samenwerken?
14. In hoeverre heeft het feit dat drie gemeenten ieder hun eigen vergunningenbeleid vaststellen invloed op de doelmatigheid van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH?
18. Wat zijn de feitelijke dienstverleningsprestaties?
23. Hoe vindt er afstemming plaats tussen de front- en backoffice van de drie gemeenten en de afdeling OWO-VTH en verloopt dit naar wens?

3.2.1 Inrichting van het vergunningverleningsproces

In deze subparagraaf wordt kort aandacht besteed aan de wijze waarop de processen zijn ingericht. Het gaat daarbij onder meer om het gebruik van een digitaal zaakstelsel, de relatie met het KCC en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten en de wijze waarop vergunningverleners worden ingezet. Tevens komt de betrokkenheid van de FUMO, Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân bij de afhandeling van vergunningaanvragen aan bod.

Start van het proces

Vergunningaanvragen komen grotendeels bij de OWO-gemeenten binnen via het Omgevingsloket Online (hierna: OLO). De vergunningaanvragen die via OLO binnen komen gaan rechtstreeks naar de afdeling OWO-VTH (de back office). Andere digitale vergunningaanvragen komen bij de afdeling OWO-DIV binnen. Een enkele keer komt het voor dat er fysiek een vergunningaanvraag bij het Publiekscentrum (KCC) wordt ingediend. De aanvraag wordt dan door een medewerker van het Publiekscentrum doorgestuurd naar de back office DIV. DIV zorgt ervoor dat OWO-VTH de aanvraag vervolgens krijgt.

Het indienen van een vergunningaanvraag bij één van de OWO-gemeenten vormt het startpunt van het afhandelingsproces door de afdeling OWO-VTH. Belangrijk om te weten is dat de Wabo twee typen voorbereidings-procedures kent; een reguliere en een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Afhankelijk van de vergunningaanvraag dient de reguliere of uitgebreide procedure te worden doorlopen.

De hoofdregel is dat het verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning met de reguliere procedure gaat. Bij de reguliere procedure volgt na beoordeling van de vergunningaanvraag een besluit waartegen belanghebbenden bezwaar kunnen maken. Een uitzondering op die hoofdregel is de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Die procedure moet worden gevolgd als artikel 3.10 Wabo zegt dat deze procedure van toepassing is. Voor de uitgebreide procedure geldt afdeling 3.4 van de Awb; dat betekent dat het bevoegde gezag na een aanvraag een ontwerpbesluit maakt, waartegen door een ieder een zienswijze kan worden ingediend. Na de ter inzage legging van 6 weken kan er een definitief besluit worden genomen op de aanvraag. Hier staat dan beroep tegen open.

Het onderzoek heeft onvoldoende inzicht opgeleverd over de wijze waarop (de hoofdlijnen van) het vergunningverleningsproces was ingericht voordat de OWO-gemeenten op ambtelijk niveau zijn gaan samenwerken. De aangeleverde documenten bevatten hiervoor onvoldoende informatie. Wel is uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH naar voren gekomen dat de wijze waarop vergunningaanvragen door vergunningverleners worden afgehandeld niet echt verschilt van de wijze waarop zij voorheen (voordat de gemeenten zijn gaan samenwerken) vergunningaanvragen beoordeelden. Er doet zich slechts één belangrijk verschil voor wat betreft het vergunningverleningsproces en dat is dat na 2017 met één zaakstelsel wordt gewerkt.

Een digitaal zaakstelsel

In de praktijk is aan de wijze waarop vergunningaanvragen door OWO-VTH worden afgehandeld nader invulling gegeven. Daartoe zijn drie jaar geleden de werkprocessen in kaart gebracht en grotendeels vertaald in het digitale zaakstelsel (Squit XO) waarmee de afdeling OWO-VTH werkt. Voor het overgrote deel van de werkprocessen zijn dan ook geen procesbeschrijvingen voorhanden; deze liggen besloten in het zaakstelsel. Het stelsel bepaalt de werkstappen en planning van de afhandeling vanaf het moment van ontvangst van een aanvraag (doorgaans in OLO; het omgevingsloket online). De afdeling werkt voor alle drie gemeenten met dit stelsel. De verbetering van werkprocessen, bijvoorbeeld door lean management, is momenteel geen aandachtspunt van de afdeling. De werkafspraken die horen bij het werkproces zijn volgens de betrokkenen helder. Het werkproces bevat volgens hen geen overbodige stappen. Er zijn geen voornemens om bepaalde producten structureel sneller te gaan verlenen. Dit heeft ook te maken met de besluiten die in het kader van de privatisering en de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog worden genomen en waardoor processen zullen moeten worden aangepast.

3.2.2 De betrokkenheid van het KCC en de beleidsafdeling

De KCC's en de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten worden ook betrokken in het vergunningverleningsproces. Uit de 'knipafspraken' volgt dat de KCC's de front offices vormen waar het eerste klantcontact plaatsvindt. Medewerkers van het KCC dienen vragen die aan de balie, via de telefoon of via e-mailbericht binnenkomen af te handelen. Die vragen hebben meestal betrekking op:

- Vergunningvrij bouwen;
- Meldingen (bijvoorbeeld sloopmeldingen)²¹;
- APV- gerelateerde zaken.

OWO-VTH is de back office die de verschillende vergunningen ‘produceert’. De beleidsafdelingen verzorgen de advisering op bepaalde vergunningen.

In grote lijnen verloopt de uitvoering volgens de ‘papieren’ taakverdeling. Er zijn echter ook duidelijke verschillen merkbaar, die teruggevoerd kunnen worden op werkwijzen die vóór OWO-VTH gebruikelijk waren en het kennisniveau dat bij het KCC aanwezig was. De gemeenten hebben verschillende visies op wat een KCC moet bieden en dat heeft consequenties voor de kennis die erin vertegenwoordigd is. Uit het onderzoek blijkt dat het kennisniveau van de KCC’s verschillend is. In de praktijk handelt het ene KCC daardoor meer zelf af dan het andere. Het grootste verschil doet zich voor bij de afhandeling van eenvoudige vergunningaanvragen. Omdat er in de taakuitvoering kleine verschillen tussen de OWO-gemeenten zijn, verloopt niet elk proces optimaal efficiënt.

De afhandeling van eenvoudige vergunningaanvragen

Uit de knipafspraken volgt dat het KCC in beginsel eenvoudige vergunningaanvragen (zoals aanvragen over het organiseren van een paasvuur of kleine sloopaanvragen van particulieren) afhandelt.

Opsterland

In de praktijk blijkt dat alleen het KCC Opsterland dergelijke aanvragen afhandelt. De gemeente Opsterland heeft geïnvesteerd in de kennis van medewerkers van het Publiekscentrum. Hierdoor is bij het KCC globale kennis van bestemmingsplannen en de Wabo aanwezig, waardoor eenvoudige vergunningaanvragen en vragen met betrekking tot vergunningverlening zelf kunnen worden opgepakt en afgehandeld.

Ooststellingwerf en Weststellingwerf

De KCC’s van Ooststellingwerf en Weststellingwerf kunnen eenvoudige vergunningaanvragen doorgaans niet behandelen, omdat daarvoor geen of onvoldoende kennis bij de medewerkers aanwezig is. Eenvoudige vergunningaanvragen komen hierdoor bij de backoffice terecht.

De beantwoording van vragen door het KCC

De beleidsafdelingen en OWO-VTH hebben soms te maken met onduidelijkheid over de afbakening met ‘hun’ KCC over wie waarvoor verantwoordelijk is. De KCC’s leggen bijvoorbeeld vragen die zij eigenlijk zelf zouden moeten beantwoorden neer bij OWO-VTH en/of één van de beleidsafdelingen. Tijdens de interviews met medewerkers van OWO-VTH en de beleidsafdelingen is benadrukt dat de KCC’s soms te weinig doorvragen. Vergunningverleners moeten hierdoor regelmatig telefoontjes beantwoorden die over heel iets anders dan vergunningverlening gaan.

Wat de relatie tussen OWO-VTH en de beleidsafdelingen betreft, geldt dat de processen per gemeente niet helemaal gelijk verlopen. De knipafspraken zijn op dit punt wel wat ruimer geformuleerd. Hierdoor is niet duidelijk of de verschillen tussen de OWO-gemeenten ook in strijd zijn met de knipafspraken. Feit is dat de processen waarbij de beleidsafdelingen betrokken zijn, per gemeente kleine verschillen vertonen. Het verschilt bijvoorbeeld per gemeente wie bij vooroverleg in verband met een ‘conceptaanvraag’ namens de gemeente aanwezig zijn. De manier waarop de aanvrager in dergelijk overleg benaderd wordt, verschilt eveneens.

Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH en de beleidsafdelingen blijkt dat de samenwerking tussen de afdeling OWO-VTH en de beleidsafdelingen goed gaat. In het begin moesten de medewerkers aan elkaar en de nieuwe situatie wennen. Inmiddels is iedereen aan de nieuwe situatie en rollen gewend. De regie van het proces ligt duidelijk bij OWO-VTH als casemanager en op bepaalde

²¹ Het gaat hier alleen om sloopmeldingen die door particulieren worden ingediend. Bedrijven die sloopmeldingen indienen worden door OWO-VTH afgehandeld.

onderdelen, bijvoorbeeld als sprake is van strijd met het bestemmingsplan, is de afdeling in de uitvoering afhankelijk van de beleidsafdeling voor een inhoudelijke beoordeling over de afwijking van het bestemmingsplan.

Ooststellingwerf

In Ooststellingwerf is er lang discussie geweest over of de beleidsafdeling of de afdeling OWO-VTH, de beoordeling van een afwijking van het bestemmingsplan moest uitvoeren. De knipafpraak hierover werd aanvankelijk verkeerd uitgelegd waardoor deze taak mee is geschoven naar OWO-VTH. Dit terwijl voor de andere twee gemeenten vanaf het begin duidelijk was dat de beleidsafdelingen van Weststellingwerf en Opsterland deze taak uitvoerden. Deze taak, waaronder ook begrepen het vragen van een verklaring van geen bedenkingen bij de gemeenteraad, is uiteindelijk teruggedaan naar de beleidsafdeling (Ruimtelijke Ordening) van Ooststellingwerf. In de gemeente Ooststellingwerf is op twee ochtenden een bouwloket open. Vergunningverleners van OWO-VTH die werkzaamheden voor deze gemeente verrichten zitten dan bij dat loket. Daarnaast vindt elke maandagochtend een vooroverleg over vergunningen plaats (daarbij worden geen lopende aanvragen, maar conceptaanvragen behandeld). Uit de interviews blijkt dat de samenwerking in de praktijk goed gaat.

Weststellingwerf

Bij vergunningaanvragen voor de gemeente Weststellingwerf geldt dat er in principe wekelijks tussen de beleidsafdeling en OWO-VTH een (bouwplan)overleg plaatsvindt waar de lopende aanvragen worden besproken. De vergunningverleners gaan dan één dag in de week naar de gemeente Weststellingwerf. In het overleg kunnen bijvoorbeeld mondeling (bouw)tekeningen worden doorgenomen, waarna de medewerker van Ruimtelijke Ordening een advies uitbrengt aan OWO-VTH. Het merendeel van de vragen wordt binnen een week door de beleidsafdeling schriftelijk beantwoord. Als er direct een mondeling advies kan worden gegeven dan gebeurt dat in het overleg. Het gaat dan vaak om ad hoc vragen die in een half uur of uurtje kunnen worden besproken en beantwoord. De medewerkers zijn tevreden over de wijze waarop deze samenwerking verloopt.

Opsterland

Bij de vergunningverlening voor de gemeente Opsterland geldt dat de beleidsmedewerker één dag per week op de afdeling OWO-VTH aanwezig is. Hij fungeert dan als vraagbaak voor de medewerkers van OWO-VTH die vergunningaanvragen voor Opsterland afhandelen. Deze werkwijze is uniek; de beleidsmedewerker van Opsterland is de enige medewerker van de OWO-gemeenten die wekelijks op de afdeling OWO-VTH zit. Uit de interviews blijkt dat deze werkwijze door zowel de beleidsmedewerker als ook door de vergunningverleners als zeer positief wordt ervaren. Iedere twee weken worden in een disciplinair overleg door de medewerkers zaken van Opsterland (vooroverleggen) besproken. Een zaak wordt dan vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Ook in Opsterland worden aanvragen/principeverzoeken één maal per twee weken besproken in een intern overleg (Topo) waarbij medewerkers van diverse disciplines vertegenwoordigd zijn.

3.2.3 Inzet van vergunningverleners voor de ‘eigen’ gemeente

Het feit dat drie gemeenten ieder hun eigen vergunningenbeleid vaststellen en de OWO-gemeenten ieder een eigen cultuur hebben, heeft invloed op de doelmatigheid van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH. Die beleids- en cultuurverschillen werken door in de beoordeling van vergunningaanvragen. Door het eigen beleid van de gemeenten treedt bij de beoordeling van vergunningaanvragen een gering efficiëntieverlies op; de uitwisselbaarheid van vergunningverleners wordt er door verminderd. Aanvragen vergen een zekere mate van specifieke kennis. Verder moet er over beleid soms worden geadviseerd en daarvoor is ook kennis over en ervaring met de betreffende gemeente gewenst.

In grote lijnen werken vergunningverleners dan ook voor een ‘eigen’ gemeente. Door personele wisselingen betreft dit niet altijd de vergunningverleners die ook al deel uitmaakten van de inmiddels opgeheven teams van de gemeenten. Maar de werkwijze waarbij vergunningverleners aanvragen uit een ‘vast’ gebied, namelijk één van de drie gemeenten, voor hun rekening nemen, is gehandhaafd gebleven. In dat opzicht lijkt de situatie dus erg op die van voor de komst van OWO-VTH, met als belangrijkste verschil dat medewerkers in principe nu gemakkelijker kunnen profiteren van elkaars

kennis. De laatste maanden vindt meer variatie plaats in die zin dat medewerkers die doorgaans voor een bepaalde gemeente werken, ook vergunningaanvragen voor (één van) de andere gemeenten afhandelen. De samenwerking met de beleidsafdeling kost bij complexere zaken dan iets meer tijd, omdat meer afstemming nodig is. Voor de juristen die in vergunningverlening werken geldt vanaf het begin dat deze OWO-breed werken.

Het onderzoek laat zien dat in de OWO-samenwerking niet optimaal wordt geprofiteerd van de mogelijkheid om door schaalvergroting kwetsbaarheid te verminderen. Dat komt grotendeels doordat er tussen de OWO-gemeenten verschillen bestaan in beleid, maar ook wat betreft de cultuur. Aan een aanvraag, met name wanneer bestemmingsplannen in het geding zijn, gaat soms vooroverleg vooraf. Ook dat wordt doorgaans gevoerd door medewerkers van een 'eigen' gemeente, zowel van OWO-VTH als de beleidsafdelingen. Het verschilt per gemeente wie bij vooroverleg namens de gemeente aanwezig zijn. Daarnaast zijn er cultuurverschillen in de wijze van omgang met de (potentiële) aanvrager. Die uiten zich vooral in de mate van meedenken over het initiatief. Door de juridische kant van de afdeling wordt daarom gepleit voor een eenduidiger lijn in de benadering van de aanvrager in vooroverleg. Zoveel mogelijk ruimte zoeken voor een initiatief lijkt weliswaar klantvriendelijk, maar is dit niet als de mogelijkheden beperkt blijken. Dan is het beter om de grenzen aan te geven en daar één lijn voor de drie gemeenten in te trekken. Deze onwenselijke verschillen hebben dus niet te maken met reële beleidsverschillen (in de ene gemeente zijn andere dingen mogelijk dan in de andere), maar met de manier waarop die geldende regels worden 'gepresenteerd' in het vooroverleg. Zoveel mogelijk ruimte zoeken voor (breed gedragen) initiatieven is in Opsterland onder meer verankerd in het coalitie-akkoord 'Brêge nei de takomst'. De cultuurverschillen op dit punt tussen de drie gemeenten lijken moeilijk overbrugbaar.

Op het punt van de APV's is van belang om te melden dat het de bedoeling is om de APV's te harmoniseren. Vanuit de gemeenteraad van Weststellingwerf is gevraagd om te onderzoeken harmonisatie mogelijk is. Door de afdeling OWO-VTH is toen een vergelijking gemaakt tussen de verschillende APV's. Op die manier zijn de overeenkomsten en verschillen in kaart gebracht. Deze vergelijking is inmiddels met enkele disciplines van de moedergemeenten doorgenomen (Veiligheid bijvoorbeeld). Volgens het management van OWO-VTH is de opdracht tot het feitelijk harmoniseren van de APV's nog niet gegeven. Het is wel de bedoeling dat er straks één APV voor de OWO-gemeenten wordt vastgesteld.

Het opstellen van één APV is een taak van de afdelingen Algemeen Juridische Zaken (AJZ) van de moedergemeenten. Het hangt af van de regeling of OWO-VTH wordt gevraagd input te leveren. Uiteindelijk bepalen de OWO-gemeenten zelf of er bijvoorbeeld wel of geen vergunning vereist is voor een APV-activiteit. Of en zo ja wanneer de gemeenten de huidige APV's gaan aanpassen is onbekend.

Voor overig (ruimtelijk) beleid zijn er geen harmonisatieplannen. Volledige beleidsharmonisatie was overigens, zoals opgemerkt, ook niet voorzien bij de oprichting van OWO-VTH. Sommige medewerkers betreuren dat en zien de vorming van de afdeling OWO-VTH als een halve stap die gevolgd zou moeten worden door de stap van beleidsharmonisatie.

3.2.4 De externe relaties van OWO-VTH

Behalve met gemeentelijke teams en afdelingen onderhoudt OWO-VTH relaties met organisaties buiten de gemeente. Die voeren onderdelen uit van het afhandelingsproces van een aanvraag. OWO-VTH blijft daarbij verantwoordelijk voor het proces als geheel (regieverantwoordelijkheid). Afhankelijk van het soort aanvraag, kunnen de volgende drie instanties in het proces worden ingeschakeld: FUMO, Veiligheidsregio en gemeente Súdwest-Fryslân.

16. Welke afspraken zijn er gemaakt met de FUMO, de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân, op welke wijze zijn deze afspraken vastgelegd en hoe is de opdrachtgeversrol van de afdeling OWO-VTH in de organisatie geborgd?

24. Hoe vindt afstemming plaats tussen de afdeling OWO-VTH en FUMO, de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân en verloopt de afname van diensten naar wens?

Advisering door de FUMO

De regionale uitvoeringsdienst FUMO adviseert op bepaalde typen (namelijk milieu-gerelateerde) vergunningaanvragen die door OWO-VTH worden afgehandeld. Hierbij geldt dat OWO-gemeenten alleen de basistaken bij de FUMO hebben ondergebracht en dat de gemeenten de FUMO niet hebben gemandateerd om vergunningaanvragen af te handelen (er vindt slechts advisering plaats). De samenwerkingsrelatie is nader uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst die de FUMO met de OWO-gemeenten heeft afgesloten.

De relatie tussen de FUMO en OWO-VTH is geregeld in een dienstverleningsovereenkomst. De advisering door de FUMO verloopt via OLO: zowel OWO-VTH als de FUMO zien in OLO een aanvraag binnenkomen. Over een deel van de aanvragen vindt geregeld overleg plaats tussen medewerkers van beide organisaties. Voordat de FUMO een advies opstuurt naar OWO-VTH vindt eerst een collegiale toets (collega bij de FUMO kijkt naar het advies) en een toezicht en handhavingstoets (zijn de voorwaarden die aan de vergunning worden verbonden handhaafbaar?) plaats. De adviezen die de FUMO afgeeft zijn zo opgebouwd dat OWO-VTH een alinea of passages één op één kan overnemen in de beschikking.

De FUMO werkt op basis van uren per vergunning en levert ieder kwartaal aan de bestuurders van de betreffende OWO-gemeente een rapportage aan. In die kwartaalrapportages wordt aandacht besteed aan het aantal adviezen dat de FUMO heeft uitgebracht en het aantal uren dat de organisatie daarvoor nodig had. Complicerende factor in de praktijk is dat niet op voorhand duidelijk is hoeveel aanvragen jaarlijks binnenkomen. De FUMO beschikt in totaal over 39,8 fte voor (advisering met betrekking tot) vergunningverlening.²² Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH en de FUMO blijkt dat OWO-VTH en de FUMO van mening verschillen over of de capaciteit bij de FUMO voldoende is. Eveneens verschillen de FUMO en de afdeling van mening over of de FUMO haar adviezen tijdig aanlevert. Onduidelijk is of de FUMO daadwerkelijk regelmatig te laat is met het aanleveren van adviezen, omdat de kwartaalrapportages geen inzicht geven in de doorlooptijd van de adviesverlening. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de bestuurlijke stuurgroep Implementatie Besluit VTH aan de OWO-gemeenten heeft gevraagd of er bezwaar is tegen het hanteren van maatwerk in plaats van een sociaal plan met betrekking tot de overdracht van personeel vanwege de extra basistaken die naar de FUMO moeten gaan. De colleges van de OWO-gemeenten hebben aangegeven hiertegen in principe geen bezwaar te hebben.²³

OWO-VTH

Tijdens de interviews is door medewerkers van OWO-VTH meerdere malen aangegeven dat de FUMO regelmatig te laat is met het afgeven van adviezen omdat bij de FUMO onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Over de capaciteit die beschikbaar is, bestaat discussie. De verschillen in mening worden volgens OWO-VTH veroorzaakt doordat de inbreng van taken en geld van OWO-gemeenten is gebaseerd op het bedrijfsplan FUMO 2012. In dat bedrijfsplan zijn afspraken gemaakt. Deze afspraken worden volgens OWO-VTH niet door de FUMO nagekomen, omdat deze volgens de FUMO niet reëel zijn.

²² Het betreft dan de volledige capaciteit die bij de FUMO beschikbaar is voor de afhandeling van vergunningaanvragen of advisering voor de gemeenten en de provincie Friesland. Hieronder valt ook de administratieve afhandeling. Het gaat dan onder meer om het in OLO zetten van de juiste documenten en correspondentie met bijvoorbeeld OWO-VTH.

²³ Zie bijvoorbeeld de vastgestelde besluitenlijst van het college van B&W van 27 november 2018

De FUMO

Adviezen voor vergunningaanvragen waarbij de reguliere procedure van toepassing is worden volgens de FUMO vrijwel altijd tijdig geleverd; verlening van rechtswege komt niet voor. Bij vergunningaanvragen die de uitgebreide procedure doorlopen, is de termijn volgens de FUMO niet altijd haalbaar. Dat komt vaak door de complexiteit van de zaak zelf, die uitgebreid vooroverleg en het opvragen van aanvullende informatie nodig maakt. Bovendien stonden voor bepaalde vergunningen slechts vier uren, terwijl de FUMO te maken kreeg met ingewikkelde vergunningaanvragen. De termijnen voor het beantwoorden van vragen worden ook niet altijd door de FUMO gehaald.

In interviews is door de FUMO aangegeven dat de organisatie wel een intern ontwikkelingsproces heeft doorgemaakt.²⁴ Inmiddels heeft de organisatie goed zicht op benodigde capaciteit, zowel in fte als in competenties, en voldoet de werkwijze aan de wettelijke kwaliteitscriteria ('2.1'). Tijdens de interviews is aangegeven dat de FUMO er in 2019 30% meer tijd bij krijgt om bepaalde vergunningen af te handelen, zodat de organisatie beter aan de producturen kan voldoen. In het verleden stonden ook voor complexe zaken slechts een paar uur gereserveerd. Het aantal uren bleek achteraf niet toereikend. Zoals het nu lijkt is bij de FUMO per 1 januari 2020 voldoende capaciteit beschikbaar. Hierbij geldt wel dat de FUMO met de beschikbare capaciteit dan net uitkomt en dat randzaken, (zoals een project in verband met nieuwe regels voor gevaarlijke stoffen) ervoor zorgen dat het aantal uren dat kan worden besteed, wijzigt.

Eén keer per jaar vindt een bijeenkomst plaats waarbij de directeur van de FUMO toelicht hoe de samenwerking er voor staat. De raadsleden van de betreffende gemeente worden hiervoor uitgenodigd. De eerste jaren van de samenwerking liepen de opdrachtnemers- en opdrachtgeversrol door elkaar heen. Een voorbeeld daarvan is het opdrachtgeversoverleg waarin de begroting werd besproken. Inmiddels wordt het onderscheid tussen beide rollen beter gemaakt. Daarnaast is gebleken dat OWO-VTH en de FUMO van mening verschillen over of door de OWO-gemeenten actief wordt deelgenomen aan een werkgroep van de FUMO.²⁵ De FUMO heeft tijdens de interviews aangegeven dat door de gemeente niet worde deelgenomen aan een werkgroep. Volgens OWO-VTH wordt wel deelgenomen aan werkgroepen en is bijvoorbeeld deelgenomen aan de werkgroep die gaat over werkprocessen.

De FUMO heeft niet in alle opzichten een gunstige reputatie als dienstverlener. Het onderzoek laat zien dat er wordt gewerkt aan meer onderling vertrouwen, ook in de relatie met OWO-VTH. De samenwerking tussen de FUMO en OWO-VTH is verbeterd, in die zin dat medewerkers van beide organisaties elkaar beter hebben leren kennen en de lijntjes korter zijn geworden door de invoering van zogenaamde 'casustafels'. Die casustafels betreffen overleggen op zaakniveau. Daarnaast is van belang dat de OWO-gemeenten volgens de FUMO op dit moment niet duidelijk aan de hand van de dienstverleningsovereenkomst sturen op de dienstverleningsprestaties waarover de FUMO ieder kwartaal rapporteert; het contact met OWO-VTH is sterk gericht op incidenten (op hetgeen ad hoc opkomt) en er wordt niet of nauwelijks gestuurd op bijvoorbeeld het beleid of de werkwijze. Het onderzoek laat zien dat de FUMO en de OWO-gemeenten op dit punt wederom van mening verschillen. Volgens ambtenaren van de gemeenten is er periodiek overleg op basis van een kwartaalrapportage. Dit is afgeleid van het jaarprogramma van de FUMO. De voortgang wordt met de accountmanager van de FUMO.

Uit het onderzoek blijkt in ieder geval wel dat er niet of nauwelijks wordt gestuurd op de gemaakte afspraken en/of werkwijze. Medewerkers van OWO-VTH hebben meerdere keren aangegeven dat de FUMO vaak te laat is met het aanleveren bij adviezen. Gedurende het onderzoek is gebleken dat daar niet duidelijk op is gestuurd. Uit de informatie die is verstrekt volgt niet dat de FUMO daarop is aangesproken, terwijl dit probleem zich volgens medewerkers van OWO-VTH al lange tijd voordoet.

²⁴ De opdrachten van de FUMO zijn vertaald in uren en de netto besteedbare uren zijn afgezet tegenover de uren waarvoor de FUMO prestaties moet leveren. Daarnaast hebben medewerkers in een bepaald systeem hun kwaliteiten, diploma's en werkervaring moeten opvoeren en zijn de kwaliteitseisen waaraan de FUMO moet voldoen gemonitord.

²⁵ De FUMO heeft onder meer de werkgroepen 'de basis op orde' en 'verbinden' opgericht. De eerste werkgroep gaat over hoe de FUMO interne zaken op orde kan krijgen.

Advisering door de Veiligheidsregio

De Veiligheidsregio behandelt formeel alleen voor de gemeente Opsterland adviesaanvragen die vallen onder het zogeheten 'maatwerkpakket 1'. Het gaat dan specifiek om advisering die betrekking heeft op brandveiligheid bij niet-woningen. Alleen de gemeente Opsterland heeft namelijk een dienstverleningsovereenkomst met de Veiligheidsregio afgesloten. De adviesaanvragen komen via het OLO bij de Veiligheidsregio terecht. De vergoeding voor deze werkzaamheden wordt jaarlijks op basis van een specifieke verrekenings-systematiek bepaald.²⁶ Complexe adviesaanvragen vallen buiten het takenpakket van maatwerkpakket 1 en worden door Veiligheidsregio apart in rekening gebracht.²⁷

Uit het interview met de Veiligheidsregio blijkt dat de Veiligheidsregio voor Opsterland gemiddeld ongeveer dertig adviesaanvragen per jaar behandelt. Het aantal adviesaanvragen dat de Veiligheidsregio in 2018 voor Opsterland heeft behandeld lag wat lager dan de jaren daarvoor. Onduidelijk is wat de reden hiervoor is. Afgesproken is dat de doorlooptijd van een nieuw ingediende adviesaanvraag tien werkdagen bedraagt en dat in overleg met het bevoegd gezag de doorlooptijd kan worden aangepast.²⁸ Het onderzoek geeft over deze samenwerkingsrelatie geen inzicht in de doorlooptijden. OWO-VTH en de Veiligheidsregio verschillen van mening over of de doorlooptijd van tien dagen wordt gehaald. De onderzoekers hebben met betrekking tot het aantal afgegeven adviezen en de doorlooptijden daarvan geen objectieve cijfers gekregen. Het jaarverslag biedt onvoldoende informatie om te achterhalen in hoeverre de doorlooptijd van tien werkdagen wordt behaald.

Uit het onderzoek blijkt dat vergunningverleners van oordeel zijn dat het soms lang duurt voordat het advies van de Veiligheidsregio er ligt, terwijl de Veiligheidsregio van mening is dat die termijn bijna altijd wordt gehaald.

Formeel behandelt de afdeling OWO-VTH voor de gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf het brandveiligheidsaspect bij aanvragen uit deze gemeenten zelf. In de praktijk wordt de Veiligheidsregio echter ook incidenteel door OWO-VTH voor deze twee gemeenten bij grote 'spannende' projecten om advies gevraagd. Het gaat dan om inhoudelijke vragen over specifieke regelgeving, brandwerende installaties of voorzieningen die getroffen moeten worden in verband met brandveiligheid. Voor de advisering aan OWO-VTH voor de gemeenten Ooststellingwerf en Weststellingwerf zijn geen specifieke termijnen afgesproken en vastgelegd. De vergoeding voor deze werkzaamheden vindt evenmin zijn basis in een overeenkomst, maar vindt plaats op basis van urenverrekening waarbij het uurtarief van de brandweer wordt gehanteerd. Naast advisering die valt binnen 'maatwerkpakket 1' geeft de Veiligheidsregio voor de OWO-gemeenten ook voorlichting. Uit het interview met de Veiligheidsregio blijkt dat het aantal vragen dat de Veiligheidsregio voor Ooststellingwerf en Weststellingwerf afhandelt wel veel lager ligt dan voor Opsterland. De onderzoekers hebben hierover geen cijfers ontvangen.

De Veiligheidsregio werkt aan de hand van de Kwaliteitscriteria 2.1 van het Frysk Peil. In het begin van de samenwerking vonden regelmatig periodieke overleggen plaats omdat (nadere) afstemming nodig was. Inmiddels kan worden volstaan met één keer per jaar een afstemmingsoverleg en overleg op projectniveau. De samenwerkingsrelatie wordt als goed ervaren. Er zijn vaste aanspreekpunten en het contact verloopt goed. Verantwoording en monitoring aan de gemeente Opsterland vindt plaats door kwartaalrapportages.

²⁶ Artikel 4, lid 1, Dienstverleningsovereenkomst Wabo-taken brandveiligheid tussen gemeente Opsterland en Brandweer Fryslân.

²⁷ Dit conform het besluit van de Bestuurscommissie Veiligheid van 8 oktober 2015.

²⁸ Zie de bijlage bij dienstverleningsovereenkomst 'Advisering omgevingsaanvragen inclusief toezicht tijdens de bouw Maatwerkpakket 1 Brandweer Fryslân'.

Advisering door de gemeente Súdwest-Fryslân

Bij sommige aanvragen speelt ook een geluidsaspect een rol. De OWO-gemeenten hebben de adviesaanvraag voor dit specialisme niet ondergebracht bij de FUMO, maar er voor gekozen die neer te leggen bij de gemeente Súdwest-Fryslân. De adviesrelatie met deze gemeente is informeel, dat wil zeggen bij mondelinge afspraak geregeld. Aanvankelijk waren bij de gemeente Súdwest-Fryslân drie personen werkzaam die adviesvragen voor de OWO-gemeenten over geluid afhandelden. Op dit moment is er één specialist/adviseur geluid die adviesvragen afhandelt. Indien nodig is er een andere medewerker bij Súdwest-Fryslân beschikbaar om bij te springen.

De gemeente Súdwest-Fryslân is afhankelijk van de adviesaanvragen uit OWO-VTH en kijkt zelf niet mee in het OLO. Geluid gerelateerde adviesvragen komen telefonisch en/of per e-mail bij de gemeente Súdwest-Fryslân binnen. Het is de gewoonte ze binnen twee weken af te handelen. Een enkele keer bedraagt de doorlooptijd drie weken. De gemeente Súdwest-Fryslân houdt de advies-uren bij en brengt die één keer per jaar in rekening bij OWO-VTH. Daarbij wordt het uurtarief van de gemeente Súdwest-Fryslân gehanteerd. Bij de advisering door de gemeente Súdwest-Fryslân zijn er onderlinge verschillen tussen de OWO-gemeenten. Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH en de gemeente Súdwest-Fryslân blijkt dat de cultuur van een gemeente bepaalt of en zo ja wanneer er specifiek aandacht is voor geluid (dit in verband met de interpretatieruimte).

Bij de gemeente Súdwest-Fryslân is bij elk bestemmingsplan een geluidspecialist betrokken en ziet de geluidspecialist elke ruimtelijke onderbouwing en wordt hij ook betrokken bij binnenplanse en buitenplanse ontheffingen. Bij de samenwerking met OWO-VTH geldt dat het per jaar en per gemeente verschilt hoeveel adviesaanvragen aan de gemeente Súdwest-Fryslân binnen krijgt. Jaarlijkse brengt Súdwest-Fryslân gemiddeld tussen de 20 en 25 adviesvragen voor OWO-VTH uit.

Het onderzoek laat zien dat deze samenwerkingsrelatie niet periodiek (op managementniveau) wordt geëvalueerd. Er vindt ook niet periodiek of op jaarlijkse basis een terugkoppeling vanuit de gemeente Súdwest-Fryslân aan de afdeling OWO-VTH plaats. Er doen zich geen knelpunten voor en er zijn ook geen signalen dat er in de samenwerkingsrelatie iets moet worden verbeterd.

3.3 Dienstverleningsprestaties

OWO-VTH rapporteert jaarlijks in een jaarverslag over de gang van zaken binnen de afdeling. Voor de drie gemeenten wordt een afzonderlijk document gemaakt. Hieronder wordt nader ingegaan op het jaarverslag als sturingsinstrument. Verder wordt in een aparte paragraaf aandacht besteed aan de doorlooptijden bij vergunningverlening.

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

7. Hoe werkt het Afdelingsplan OWO-VTH als dienstverleningsovereenkomst?

18. Wat zijn de feitelijke dienstverleningsprestaties?

- a. Hoeveel vergunningaanvragen zijn bij de frontoffices van de OWO-gemeenten ingediend in 2014 en vanaf 1 januari 2017?
- b. Hoeveel vergunningaanvragen hebben de OWO-gemeenten in 2014 verleend of afgewezen en wat is daarvan de doorlooptijd?
- c. In hoeverre worden vergunningaanvragen binnen de gestelde (verplichte) termijnen afgehandeld?
- d. Hoeveel vergunningaanvragen heeft de afdeling OWO-VTH sinds 1 januari 2017 op jaarbasis toedien wel afgewezen en wat is daarvan de doorlooptijd?
- e. Wat is de verhouding tussen de OWO-gemeenten wat betreft het aantal vergunningaanvragen en verleende vergunningen?

20. In hoeverre worden de geldende (beleids)regels van de drie OWO-gemeenten voor de behandeling van een vergunningsaanvraag door de afdeling OWO-VTH nageleefd?

21. In hoeverre en op welke wijze vindt monitoring, rapportering en evaluatie van de uitvoering plaats?

22. Op welke wijze wordt opvolging gegeven aan de resultaten van monitoring?

3.3.1 De feitelijke dienstverleningsprestaties

Het onderzoek beoogde inzicht te krijgen in de feitelijke dienstverleningsprestaties. Opvallend is dat over de dienstverleningsprestaties van OWO-VTH weinig cijfers beschikbaar zijn. De onderzoekers hebben over feitelijke dienstverleningsprestaties slechts beperkt informatie ontvangen. De door OWO-VTH verstrekte overzichten (Excel-bestanden) en de jaarverslagen bieden onvoldoende informatie over het totaal in 2014, 2017 en 2018 bij OWO-VTH ingediende vergunningaanvragen. De overzichten en jaarverslagen bevatten ook niet altijd gegevens over de hoeveelheid vergunningen of aanvragen die OWO-VTH in 2014, 2017 of 2018 heeft verleend of afgewezen. Met name informatie over het aantal afgewezen vergunningen is in eerste instantie niet verstrekt.

Hieronder zijn een tweetal tabellen opgenomen over het totaal aantal ingediende aanvragen en het totaal aantal verleende vergunningen. Omdat de onderzoekers de informatie over bepaalde jaren niet hebben gekregen, hebben zij in de onderstaande tabellen geen cijfers kunnen opnemen. De onderzoekers hebben na het ambtelijk hoor en wederhoor cijfers ontvangen. Deze cijfers zijn in de tabellen hieronder opgenomen.

Over de cijfers wordt opgemerkt dat de cijfers van 2014 over APV-zaken Oost in de tabellen ontbreken omdat die zaken niet in SquitXO staan. Voorts zijn er bij de cijfers van Opsterland over 2014 enkele opvallende verschillen vergeleken met 2017 en 2018. Dit heeft te maken met de manier waarop zaken zijn geconverteerd vanuit het oude systeem. Voor de totalen maakt het echter niet uit. Wat verder opvalt is dat er niets wordt gezegd over de (aantallen) aanvragen die wel (al dan niet onvolledig) worden ingediend maar die niet resulteren in een vergunning. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat ze onvolledig zijn en niet worden aangevuld, omdat ze worden ingetrokken of omdat er geen vergunning nodig is

Overzicht van totaal aantal ingediende aanvragen

Gemeente	2014	2017	2018
Ooststellingwerf	217	427	405
Weststellingwerf	505	485	514
Opsterland	758	600	485

Overzicht van totaal aantal verleende vergunningen

Gemeente	2014	2017	2018
Ooststellingwerf	169	326	298
Weststellingwerf	310	408	403
Opsterland	618	495	391

Overzicht van totaal aantal afgewezen vergunningaanvragen

Gemeente	2014	2017	2018
Ooststellingwerf	1	2	1
Weststellingwerf	4	1	2
Opsterland	2	0	1

3.3.2 Doorlooptijden als prestatie-indicator

In het afdelingsplan is voor vergunningverlening als prestatie-indicator opgenomen dat vergunningen, binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. In deze subparagraaf besteden we uitgebreid aandacht aan het afdoen van vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn als prestatie-indicator. Daarbij wordt de volgende deelvraag beantwoord.

12. Hoe worden de (wettelijke) termijnen bewaakt? Wordt hierover gerapporteerd en aan wie?

Wettelijke termijnen

Vergunningverlening vindt plaats door het doorlopen van de reguliere of uitgebreide procedure. Voor die procedures gelden specifieke wettelijke termijnen, welke in het volgende overzicht zijn weergegeven.

Overzicht wettelijke termijnen

Type voorbereidingsprocedure	Termijn in weken	Termijn in dagen
Reguliere procedure	8 weken	56 dagen
Uitgebreide procedure	26 weken	182 dagen

Gemiddelde doorlooptijden

De (wettelijke) termijnen worden bewaakt door middel van het systeem Squit XO. In dat systeem staat duidelijk opgenomen binnen welke termijn een bepaalde stap in het vergunningenproces moet zijn genomen. De casemanager²⁹ dient voor de zaken die hij onder zich heeft de termijnen te bewaken.

In het kader van het onderzoek zijn de cijfers over de gemiddelde doorlooptijden opgevraagd. Het gaat dan om vergunningen die in 2014 en de periode januari 2017 tot en met oktober 2018 zijn verleend. Uit het overzicht dat is verkregen en hieronder is opgenomen blijkt dat vergunningaanvragen die de reguliere procedure doorlopen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Aanvragen waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is, worden daarentegen gemiddeld genomen altijd buiten de termijn afgehandeld.

Gemiddelde doorlooptijd Wabo-vergunningen periode januari 2017 – oktober 2018³⁰

Gemeente	Vorbereidingsprocedure	Aantal	Gemiddelde doorlooptijd in dagen
Ooststellingwerf	Regulier	272	34,6
	Uitgebreid	27	226,1
Weststellingwerf	Regulier	439	40,6
	Uitgebreid	25	190,4
Opsterland	Regulier	372	31,5
	Uitgebreid	11	263,1

In deze vorm geven de cijfers geen inzicht in het *aantal* aanvragen met termijnoverschrijding (regulier en uitgebreid) en de vraag of er opschorting van termijnen heeft plaatsgevonden. Het management heeft wel een globaal inzicht in de prestaties op het gebied van het halen van termijnen.

²⁹ De casemanager is degene aan wie een bepaalde zaak is toegewezen en die primair verantwoordelijk is voor een goede afhandeling van de zaak.

³⁰ De cijfers hebben betrekking op het moment dat een vergunningaanvraag bij OWO-VTH is binnengekomen tot en met het moment waarop een beschikking is verzonden. Vooroverleggen zijn daarin niet meegenomen.

Van het management hebben de onderzoekers gehoord dat ongeveer twee tot vijf procent van de verleende vergunningen buiten de termijn wordt verleend. De onderzoekers hebben geen cijfers gekregen waaruit dit ook daadwerkelijk bleek. Gedurende het onderzoek zijn meer specifieke overzichten opgevraagd en verkregen. Het betreft drie Excelbestanden met de aantallen en doorlooptijden van de Wabo-vergunningen uit Squit XO (per gemeente één Excelbestand). Die overzichten zijn niet in deze rapportage meegenomen, omdat ze door OWO-VTH op onderdelen zijn bewerkt. Die bewerkingen waren nodig omdat een termijn onjuist was weergegeven; het zaakstelsel kan geen rekening houden met dagen van aanhouding/verdaging van zaken of een vergunningverlener had in de stappen van het stelsel verkeerd geklikt.

In de interviews met medewerkers van OWO-VTH zijn verschillende redenen voor termijnoverschrijdingen bij vergunningaanvragen die de uitgebreide procedure doorlopen genoemd. Naast de complexiteit van zaken is als reden het opvragen en aanleveren van (nadere) informatie genoemd. Tijdens deze interviews werd aangegeven dat de OWO-gemeenten willen dat bij vergunningverlening klantgericht wordt gewerkt. Die klantgerichtheid heeft effect op de beslistermijnen. Wanneer aanvragen incompleet zijn worden aanvragers vaak in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen. Wanneer die informatie niet of niet tijdig wordt aangeleverd, worden die stukken alsnog meegenomen in het proces of de aanvragers opnieuw in de gelegenheid gesteld om de informatie aan te leveren. Dat is klantvriendelijk, maar zet het halen van de termijn onder druk. Het completeren van aanvragen zorgt dan ook regelmatig voor een vertraging in de afhandeling van de vergunningaanvraag. Omdat er hoog wordt ingezet op participatie en overleg, blijkt dat een termijn van 26 weken niet voldoende is. In Opsterland is ook het besluitvormingsproces bij de uitgebreide procedure waarbij twee maal een besluit van de raad nodig is, een vertragende factor.

In de interviews is door medewerkers van OWO-VTH aangegeven dat OWO-VTH de termijnen strikter in de gaten kan houden en aanvragen niet in behandeling kan nemen als een aanvrager informatie niet of niet tijdig aanlevert. Daarbij werd door de gesprekspartners wel gezegd dat de afdeling in dat geval minder dienstverlenend zal zijn.

Voorts is als oorzaak voor termijnoverschrijding de afhankelijkheid van OWO-VTH van derden genoemd. Zoals gezegd is volgens OWO-VTH de FUMO regelmatig en de Veiligheidsregio soms te laat met het afgeven van een advies. De afdeling is ook afhankelijk van de OWO-gemeenten zelf. Het komt bijvoorbeeld voor dat de gemeenteraad een verklaring van geen bezwaar moet afgeven en de afhandeling van een aanvraag hierdoor langer duurt dan gewenst. De raad heeft vragen gesteld waarom de afhandeling van bepaalde aanvragen zo lang duurt. Tijdens de interviews is aangegeven dat het dan vooral gaat om zaken waarin een verklaring van geen bedenking moest worden afgegeven. Opgemerkt wordt dat dat onderdeel door de beleidsafdelingen van de OWO-gemeenten wordt uitgevoerd en dat OWO-VTH geen directe invloed en sturing heeft op de snelheid van dit proces.

Omdat vergunningaanvragen in een bepaalde gemeente voor het grootste deel door vaste medewerkers van OWO-VTH worden afgehandeld, zijn de gevolgen van de beleidsverschillen voor de doorlooptijden gering. De vergunningverleners hanteren toetsingskaders waarin ze goed thuis zijn.

3.3.3 De kwaliteit van vergunningverlening

De kwaliteit van de vergunningverlening wordt door alle geïnterviewden als ruim voldoende beoordeeld. Over de leesbaarheid is het algemene oordeel van vergunningverleners en juristen dat verbetering mogelijk en wenselijk is. Omdat het veel tijd kost om beschikkingen aan te passen (er wordt gewerkt met bepaalde standaarden), wordt er op dit moment gewerkt aan een applicatie, waarmee de leesbaarheid kan worden vergroot en efficiënter kan worden gewerkt.

De casestudy's

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van vergunningverlening zijn in totaal veertien dossiers bestudeerd. De casestudy's laten in zijn algemeenheid zien dat bij de vergunningverlening de geldende (beleids)regels van de drie OWO-gemeenten door de afdeling OWO-VTH worden nageleefd. Uit een aantal dossiers blijkt dat wat betreft de doorlooptijd de wettelijke termijn niet is gehaald. Hieronder wordt per gemeente en door middel van overzichten nader ingegaan op de vergunningverlening van OWO-VTH voor de drie gemeenten. De criteria die zijn toegepast zijn afkomstig uit een checklist, die is opgesteld door de onderzoekers en aan de hand waarvan de dossiers zijn bestudeerd. In de overzichten is met een kleur aangegeven in welke mate aan de criteria wordt voldaan.

	Goed
	Voldoende, maar voor verbetering vatbaar
	Onvoldoende

Vergunningen gemeente Opsterland

ZAAKCRITERIA		ZAAK 1	ZAAK 2	ZAAK 3	ZAAK 4	ZAAK 5
Type vergunning		OV	OV	EV	VAB	OV
Adequate regelgeving						
Awb:	Ontvankelijkheid					
	Beslistermijnen					
	Grondslag vermeld					
	Zorgvuldigheid					
	Bevoegd genomen					
	Bekendmaking					
Voldaan aan wet- en regelgeving						
Leesbaarheid						
Volledigheid						

De casestudy's van aanvragen voor de gemeente Opsterland laten zien dat aan de meeste normen wordt voldaan. In twee van de vijf zaken is de beslistermijn niet gehaald. Het ging daarbij twee keer om de aanvraag van een omgevingsvergunning die met de uitgebreide vergunningenprocedure is voorbereid. In een dossier wordt op het punt van zorgvuldigheid onvoldoende gescoord omdat in dat dossier aan de aanvrager ten onrechte leges in rekening zijn gebracht. Die fout is weliswaar hersteld maar desondanks heeft de aanvrager om die reden geen gebruik gemaakt van de vergunning omdat de aanvrager in de veronderstelling is gebleven dat de vergunning niet verleend is omdat hij geen leges heeft betaald.

Vergunningen Weststellingwerf

ZAAKCRITERIA		ZAAK 1	ZAAK 2	ZAAK 3	ZAAK 4
Type vergunning		OV	EV	DHV	OV
Adequate regelgeving					
Awb:	Ontvankelijkheid				
	Beslistermijnen				
	Grondslag vermeld				
	Zorgvuldigheid				
	Bevoegd genomen				
	Bekendmaking				
Voldaan aan wet- en regelgeving					
Leesbaarheid					
Volledigheid					

Over het algemeen laat de casestudy voor de aanvragen van de gemeente Weststellingwerf zien dat aan de meeste normen wordt voldaan. In een tweetal dossiers is niet precies of en hoe de ontvankelijkheid getoetst is door de vergunningverlener. In één geval is de beslistermijn niet gehaald. In drie gevallen liet het taalgebruik in de beschikking te wensen over en was sprake van formeel juridisch taalgebruik terwijl dat ook in meer ‘helder Nederlands’ geformuleerd had kunnen worden.

Vergunningen Ooststellingwerf

ZAAKCRITERIA		ZAAK 1	ZAAK 2	ZAAK 3	ZAAK 4	ZAAK 5
Type vergunning		OV	OV	OV	EV	DHV
Adequate regelgeving						
Awb:	Ontvankelijkheid					
	Beslistermijnen					
	Grondslag vermeld					
	Zorgvuldigheid					
	Bevoegd genomen					
	Bekendmaking					
Voldaan aan wet- en regelgeving						
Leesbaarheid						
Volledigheid						

Voor de gemeente Ooststellingwerf geldt dat aan de meeste normen wordt voldaan. In twee gevallen is de beslistermijn niet gehaald en zijn daarom als onvoldoende gescoord. Het ging in die twee gevallen om aanvraag van een omgevingsvergunning die is voorbereid met de uitgebreide procedure.

3.3.4 Tevredenheid van vergunningaanvragers

De kwaliteit van vergunningverlening hangt af van meer dan alleen het tijdig nemen van een beslissing op de aanvraag of kwaliteit van het eindproduct. Ook de informatieverstrekking voorafgaand aan en tijdens het behandelproces is van belang. Behalve de afdeling OWO-VTH en de beleidsafdelingen spelen de KCC's daar een belangrijke rol in. Het gaat uiteindelijk ook in belangrijke mate om de waardering die een vergunningaanvrager toekent aan het verloop van de procedure. Daarom is in het onderzoek ook de tevredenheid van vergunningaanvragers onderzocht door tijdens de casestudy's de vergunningaanvragers telefonisch te interviewen. In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

29. Wat is de beleving bij en ervaring van aanvragers met het aanvragen van een vergunning?
30. Was voor aanvragers duidelijk welke gegevens en documenten zij moesten verstrekken om de vergunning aan te vragen?
31. Hoe wordt de advisering en dienstverlening door OWO-VTH gewaardeerd door vergunningaanvragers?
32. Hoe vaak zijn aanvragers in rechte opgekomen tegen een vergunning of het uitblijven van een besluit?

Voor dit onderzoek is met alle vergunningaanvragers van de hierboven beoordeelde dossiers gesproken. Uit de casestudy's (14 dossiers) blijkt dat bij alle dossiers aan de meeste normen is voldaan; het overgrote deel van de vakken is immers groen gekleurd. Dat wil niet automatisch zeggen dat daarmee sprake is van kwalitatief goede vergunningverlening. Het afgeven van een (juridisch gezien) kwalitatief goede vergunning als uitkomst van het vergunningverleningsproces en de waardering van de aanvrager over dat proces, zijn twee werelden die ver uiteen kunnen liggen. De waardering die een aanvrager toekent aan de wijze waarop de procedure is verlopen, bepaalt in grote mate de kwaliteit van de dienstverlening. Dat betekent dat zelfs wanneer alle velden in het schema van hierboven groen gekleurd zijn, de aanvrager ontevreden kan zijn over het verloop van een procedure. Een aanvraag die precies binnen acht of zesentwintig weken is behandeld voldoet weliswaar aan de wettelijke termijn, maar dat wil niet zeggen dat een aanvrager tevreden is over de snelheid waarmee de procedure is

doorlopen. Het kan zijn dat hij het contact of de lange duur van de procedure (ook al heeft eerst een vooroverleg plaatsgevonden of is de lange duur deels aan de aanvrager zelf te wijten) als onprettig ervaart.

Hieronder wordt een beeld geschetst van de resultaten van de telefonische interviews met vergunning-aanvragers. Gezien het beperkte aantal gesprekken dat is gevoerd met vergunningaanvragers kan er geen representatief oordeel worden gegeven over de wijze waarop vergunningaanvragers de procedure bij OWO-VTH ervaren. Dit wordt bovendien verder bemoeilijkt vanwege de hoedanigheid van de gesprekspartners. Zo zijn er gesprekken gevoerd met particulieren die weinig tot geen ervaring hebben met dergelijke procedures, maar is er ook gesproken met ervaren (professionele) aanvragers voor wie het doorlopen van een vergunningprocedure bekend terrein is. Vanwege de verschillende aard van de gesprekspartners zijn de resultaten niet goed met elkaar te vergelijken. De resultaten van de gesprekken moeten dus vooral *niet* als een klanttevredenheidsonderzoek gezien worden. De gesprekken dienen enkel ter illustratie van hoe tevreden de aanvragers in die specifieke procedures waren over het vergunningverleningsproces.

Uit de telefonische gesprekken met vergunningaanvragers kan een aantal algemene conclusies worden getrokken. Een drietal vergunningaanvragers was erg tevreden over hoe de procedure is verlopen. Diegenen hadden weinig op- of aanmerkingen over het verloop ervan. Dit waren zowel professionele als particuliere aanvragers. Acht aanvragers waren gematigd tevreden en drie waren er zeer ontevreden. Het is opvallend dat drie gesprekspartners vertellen dat zij de communicatie onpersoonlijker vinden geworden in vergelijking met voorheen. Zo vertelt één van de gesprekspartners dat hij vroeger altijd zonder aankondiging het gemeentehuis in kon lopen als hij iets wilde bespreken met de betreffende ambtenaar. Dat is nu niet meer mogelijk. Dat ervaart hij als een achteruitgang. Dat beeld wordt bevestigd door een andere aanvrager. Ze schetsen het beeld dat de gemeente wat meer op afstand is komen te staan en het contact minder persoonlijk is geworden.

Het grootste kritiekpunt dat uit de gesprekken naar voren komt, is de snelheid waarmee de procedures zijn doorlopen; zeven respondenten noemen dit als kritiekpunt. Dat geldt zowel voor aanvragen die binnen als buiten de wettelijke termijn zijn behandeld. Voor de zes professionele aanvragers was het altijd duidelijk welke gegevens overgelegd moesten worden. Dit geldt ook voor het merendeel van de particuliere aanvragers (aantal noemen). Hieronder volgt ter illustratie een aantal impressies die uit gesprekken naar voren zijn gekomen.

Een vergunningaanvrager vertelt dat hij niet bekend is met dergelijke procedures bij een gemeente. Hij vroeg een vergunning aan voor een tijdelijke standplaats voor een marktkraam. Uit zijn verhaal blijkt dat de gemeente per abuis hiervoor leges in rekening heeft gebracht. Dit wordt bevestigd op basis van stukken uit het dossier. De communicatie hierover richting de aanvrager lijkt te zijn tekortgeschoten. Ondanks een brief die over het betalen van leges naar de aanvrager is gestuurd, is de aanvrager in de veronderstelling gebleven dat de leges voldaan moesten worden. Daarom is de tijdelijke standplaats nooit betrokken door de aanvrager.

Een aanvrager vertelt dat hij een nieuwe drank- en horecavergunning nodig had voor zijn onderneming. “Ik heb mij van te voren goed ingelezen op de website van de gemeente. Daar werd precies uitgelegd wat er van me verwacht werd en welke gegevens ik moest indienen.” Nadat de aanvraag was ingediend bleken er toch een aantal gegevens te ontbreken. Ik heb vervolgens nog een keer schriftelijk en telefonisch contact gehad met een medewerker van de gemeente. Die contacten heb ik als prettig ervaren. De vergunning was daarna ook snel geregeld.”

Een aanvrager is sinds een aantal jaren betrokken bij de organisatie van een jaarlijks terugkerend evenement. Omdat de aanvraag elk jaar ongeveer hetzelfde is wist de aanvrager wat er van haar verwacht werd. Over het proces, de snelheid van de procedure en de communicatie is ze tevreden. Wel heeft ze een belangrijk verbeterpunt: “Het formulier moet als pdf van de website worden gedownload. Dat moet ik vervolgens printen, handmatig invullen en vervolgens weer inscannen en digitaal opsturen. Dat kan toch handiger? Het zou fijn zijn als het formulier digitaal kan invullen en opsturen. Dat scheelt een boel gedoe.”

Een aanvrager werkt voor een professionele partij die namens een klant een omgevingsvergunning aanvraagt. De aanvraag wordt voorbereid via de uitgebreide procedure. De aanvrager is bekend met dergelijke procedures en welke gegevens er overgelegd dienen te worden. Een vooroverleg was dan ook niet noodzakelijk. De gemeente heeft nadien om een aantal ontbrekende gegevens gevraagd. Die zijn vervolgens toegestuurd. Het contact hierover vond steeds met dezelfde persoon plaats en verliep volgens de aanvrager op een prettige en voorspoedige manier. Wel is hij ontevreden over de duur van de procedure. Hij vertelt hierover: “De Fumo was ook betrokken bij deze aanvraag. Vroeger deed de gemeente dit allemaal zelf en verliep zo’n procedure ook sneller. Ik zou het prettig vinden als de gemeente in een situatie als deze er wat meer druk achter zette bij de Fumo. Volgens mij moet dit allemaal sneller kunnen.”

3.4 Meerwaarde OWO-VTH

Deze paragraaf gaat over de meerwaarde van de samenwerking. De OWO-gemeenten zijn met het oog op het realiseren van bepaalde doelstellingen ambtelijk gaan samenwerken. Vraag is dan ook wat de meerwaarde is van de samenwerking op het gebied van vergunningverlening. Hieronder wordt nader ingegaan op de doelstellingen die met de ambtelijke samenwerking worden beoogd (de 4 K’s), het jaarverslag als monitoringsinstrument en de knelpunten die in de praktijk worden ervaren. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

26. Slaagt de afdeling OWO-VTH erin om de kwaliteit van de producten en de klanttevredenheid te verhogen, vergeleken met de situatie van voor de samenwerking.

27. Heeft de oprichting van de afdeling OWO-VTH voor de organisatie geleid tot kostenbesparing, verlaging van de kwetsbaarheid en verlaging van de administratieve lasten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan de samenwerking?

19. Is de door de afdeling OWO-VTH te volgen procedures bij vergunningverlening werkbaar of worden er knelpunten ervaren?

28. In welke mate is de afdeling OWO-VTH voorbereid op toekomstige ontwikkelingen op hun beleidsterrein?

3.4.1 De 4 K’s

In de bestuursovereenkomst die ten behoeve van de samenwerking tussen de OWO-gemeenten is gesloten zijn duidelijke doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen worden ook wel de 4K’s genoemd. De 4K’s houden in dat de OWO-gemeenten met de samenwerking het volgende beogen:³¹

1. Kwaliteitsverbetering door kennisdeling en investeren in deskundigheid;
2. Structureel minder kosten door krachtenbundeling en schaalvoordelen;
3. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties te verminderen;
4. De dienstverlening en de klantvriendelijkheid te optimaliseren.

De gemeente streeft deze doelstellingen (4 K’s) volgens de bestuursovereenkomst na door:

- samen extern op te trekken t.b.v. provinciale opgaven en richting gezamenlijke deelnemingen;
- beleidsmatig samen te werken op nieuwe en complexe opgaven of nieuwe beleidsterreinen;
- het samenvoegen van organisatieonderdelen;
- samen te werken aan bestuurs- en organisatieculturen.

Bij de oprichting van OWO-VTH werd veel waarde gehecht aan de 4K’s. Dat is logisch want met die doelstellingen werden de krachten gebundeld. Het onderzoek laat echter zien dat de 4 K’s bij de vergunningverlening door OWO-VTH niet zo’n prominente rol spelen als aanvankelijk werd gedacht.

In het afdelingsplan van 2017 staat dat de algemene opdracht voor dat jaar is het consolideren en verbeteren (k’s).³² In het afdelingsplan van 2018 staat vermeld dat verdergaande digitalisering bij uitstek helpend is om op de 4 k’s stappen te blijven maken.³³ Daarna wordt alleen melding gemaakt van de 3 K’s (kwaliteit verbeteren, kwetsbaarheid verminderen en minder kosten).

³¹ Artikel 4, lid 1, van de bestuursovereenkomst.

De vierde K (optimaliseren dienstverlening en klantvriendelijkheid) wordt niet genoemd.³⁴ In het afdelingsplan 2019 wordt ook alleen melding gemaakt van de drie hiervoor omschreven K's en wordt de dienstverlening en klantvriendelijkheid in zijn geheel niet genoemd.³⁵

Daarnaast valt op dat er geen monitoring plaatsvindt op dienstverleningsprestaties waarmee uiteindelijk kan worden bepaald of de organisatie stappen maakt in het realiseren van de 4 K's. In de interviews is door het management van OWO-VTH aangegeven dat de afdeling OWO-VTH eerder moest worden opgeleverd, dat dit is gelukt, maar dat er vanwege de resterende tijd geen nulmeting is gedaan. Het feit dat er voorafgaand aan de oprichting van OWO-VTH geen nulmeting is gedaan, betekent niet dat daarna geen monitoring meer kan plaatsvinden. De afdeling zou bij de 4 K's verschillende concrete (meetbare) prestatie-indicatoren kunnen formuleren die vervolgens periodiek worden gemonitord.

Opvallend is dat er niet systematisch geëvalueerd wordt of ambities die verwoord zijn in deze vier 'K's' wel worden gehaald. De OWO-directie en de gemeenteraden van de OWO-gemeenten hebben de afdeling OWO-VTH daar nooit over aangesproken, aldus het management van OWO-VTH. Omdat er geen monitoring en evaluatie plaatsvindt, is het moeilijk om objectieve uitspraken te doen over het behalen van alle ambities. Over de hierboven vermelde doelstellingen kan het volgende worden geconstateerd:

Verbeteren kwaliteit en kostenbesparing

De huidige kwaliteit wordt door alle geïnterviewden als goed beoordeeld. Een indicatie daarvoor zou het geringe aantal gegronde bezwaar- of beroepszaken zijn. Uiteraard is dat positief. Het criterium heeft echter een beperkte waarde voor de algemene kwaliteit. Omdat er geen monitoring en evaluatie plaatsvindt zijn er weinig gegevens beschikbaar die betrekking hebben op de kwaliteit van de vergunningverlening en de kosten die dat met zich meebrengt. De gegevens die wel aan de onderzoekers zijn verstrekt waren onvoldoende om daadwerkelijk een vergelijking te maken 2014. Evenmin kon een vergelijking worden gemaakt tussen 2017 en 2018. Daardoor kan niet worden vastgesteld of OWO-VTH erin slaagt om de kwaliteit van de producten te verhogen en de kosten te verminderen. Uit het onderzoek blijkt wel dat er geringe veranderingen ten opzichte van de oude manier van werken in de afzonderlijke teams zijn.

Het financiële uitgangspunt voor OWO-VTH vormde de som van de kosten voor de daarin ondergebrachte taken, zoals die waren in de oude situatie. Ten opzichte van dit ijkpunt, is reeds bij de start van OWO een besparing bereikt, voornamelijk door vermindering van managementkosten. Voor het OWO-onderdeel VTH is dit voordeel per 1 januari 2018 3 fte, een bezuiniging van € 180.000. In de interviews is door het management van OWO-VTH over de reiskosten gezegd dat, ondanks dat medewerkers regelmatig bij de betreffende gemeente op locatie zitten, geen grote stijging in reiskosten is te zien. Dit komt onder meer doordat sommige BOA's vanaf verschillende locaties werken, met als bijkomend voordeel dat de zichtbaarheid in het hele gebied blijft bestaan. Met het oog op de kosten is bewust gekozen om geen dienstauto's aan te schaffen.

De kwaliteit en de kosten van vergunningverlening worden niet periodiek gemonitord en door de OWO-directie en de gemeenteraden wordt beperkt gestuurd op de dienstverleningsprestaties. Het potentieel voor verbetering bij monitoring en sturing is aanzienlijk, zoals bleek uit het voorgaande. In onze aanbevelingen komen we hier op terug. Volgens het *Eindverslag bouwopdracht OWO-samenwerking* (januari 2018) zal verdere kostenwinst ten opzichte van de uitgangssituatie niet meer vastgesteld kunnen worden, omdat de tijdsafstand te groot wordt voor zinvolle vergelijking. Omdat er geen

³² Zie het afdelingsplan 2017, p. 3.

³³ Afdelingsplan 2017, p. 3.

³⁴ Idem, p. 4.

³⁵ Zie het afdelingsplan 2019, p. 4.

nulmeting is gedaan, is het inderdaad lastig om een vergelijking te maken met de situatie zoals die voor de ambtelijke samenwerking was. Het is echter onjuist dat niet kan worden bijgehouden hoeveel de vergunningverlening de OWO-gemeenten daadwerkelijk kost en of de kosten inderdaad ieder jaar wat verminderen.

Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat in de afdelingsplannen en het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar bij het jaarverslag wel een begroting is opgenomen, maar dat in het jaarverslag niet is opgenomen welke kosten in dat jaar daadwerkelijk zijn gemaakt.

Verminderen kwetsbaarheid en vermeerderen klantgerichtheid

Het onderzoek laat zien dat de kwetsbaarheid door de samenwerking is verminderd. Immers kleine teams zijn kwetsbaarder omdat de gevolgen van pieken in werkaanbod of uitval van een medewerker sneller voelbaar zijn. Grotere teams kunnen de gevolgen hiervan makkelijker opvangen. Dit positieve effect van schaalvergroting heeft zich voorgedaan bij OWO-VTH. Er kan niet worden vastgesteld in hoeverre (incidentele) problemen door onderbezetting nu minder vaak voorkomen dan voorheen in de afzonderlijke gemeenten. Er zijn geen gegevens overgelegd en de interviews hebben hier ook geen inzicht in geboden.

Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH, de beleidsafdelingen en de externe relaties blijkt dat de capaciteit (in fte) als voldoende ervaren worden en zijn betrokkenen van mening dat de OWO-gemeenten op het gebied van vergunningverlening minder kwetsbaar zijn geworden door in één afdeling samen te werken.

Het onderzoek dient ook antwoord te geven op de volgende deelvraag.

25. Is het aanvragen van een vergunning eenvoudiger geworden in vergelijking met de situatie voordat de OWO-gemeenten gingen samenwerken en zo ja is dan ook sprake van een verlaging van administratieve lasten voor aanvragers?

Niet vastgesteld kan worden of het aanvragen van een vergunning eenvoudiger is geworden in vergelijking met de situatie voordat de OWO-gemeenten gingen samenwerken. Evenmin is niet duidelijk geworden of sprake is van een verlaging van administratieve lasten voor aanvragers. Er zijn hierover geen gegevens verstrekt en ook op basis van de interviews kan dit niet worden vastgesteld.

Aan klantgerichtheid zitten verschillende kanten, namelijk het organisatie- en het klantperspectief. Stroomlijning van processen draagt aanzienlijk bij aan klantgericht kunnen werken. De burger in zijn hoedanigheid van klant hecht op zijn beurt behalve aan snelheid van afhandeling, ook aan klantvriendelijkheid en deskundigheid. Uit het onderzoek blijkt dat de stroomlijning van processen door de samenwerking een impuls heeft gekregen. Voor alle drie de gemeenten wordt gewerkt met een identiek werkproces, volgens het principe van zaakgericht werken. De burger heeft echter te maken met verschillende gradaties in dienstverlening door de front offices. De oude verschillen tussen de OWO-gemeenten in werkwijze of dienstverleningsniveaus ('wat handelt het KCC zelf af?') werken ondanks de knipafspraken van OWO-VTH door bij de afhandeling van vergunningaanvragen. Verder is van belang dat de klanttevredenheid niet is gemeten vóór en na de start van de samenwerking. De onderzoekers hebben onvoldoende informatie gekregen om te beoordelen of de klanttevredenheid is geoptimaliseerd.

3.4.2 De P&C-cyclus

Rapportage en evaluatie maken onderdeel uit van de P&C-cyclus. Veel gemeenten maken daarvoor gebruik van jaarverslagen. Belangrijk is dat het jaarverslag voldoende informatie bevat om bij te kunnen sturen. Hieronder wordt nader ingegaan op het jaarverslag als sturingsinstrument. Tevens

wordt kort aandacht besteed aan de gewenste en werkelijke invulling van de P&C-cyclus bij vergunningverlening door OWO-VTH.

Het jaarverslag als monitoringsinstrument

Het afdelingsplan werkt voor OWO-VTH als dienstverleningsovereenkomst omdat in het afdelingsplan zowel de missie, visie en strategieën staan opgenomen, en in het plan zijn ook de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld. Het afdelingsplan fungeert echter niet als document aan de hand waarvan monitoring met gerichte sturing plaatsvindt. De afdeling OWO-VTH stelt ieder jaar voor de betreffende OWO-gemeente een jaarverslag op.

De drie jaarverslagen hebben in de algemene onderdelen dezelfde inhoud; de terugblik over het afgelopen jaar bestaat hoofdzakelijk uit cijfers over aantallen afgehandelde zaken. Het gaat dan onder meer om cijfers met betrekking tot vergunningen die zijn verleend op grond van de Wabo, APV en bijzondere wetten en juridische zaken. Per rubriek worden de cijfers uitgesplitst, namelijk naar soort Wabo-vergunning, melding, etc.. De cijfers betreffen de planning en realisatie, die met elkaar kunnen worden vergeleken. De cijfers van juridische zaken hebben betrekking op aantallen juridische procedures, bijvoorbeeld bezwaarzaken.

De huidige rapportagevorm voor vergunningverlening heeft een beperkt karakter. In de jaarverslagen van OWO-VTH ligt een sterk accent op het onderdeel toezicht en handhaving; vergunningverlening komt veel minder en vooral cijfermatig aan de orde. Dat heeft te maken met het feit dat aan toezicht en handhaving al gedurende een aantal jaren hogere beleidsmatige eisen gesteld worden. Die liggen vooral op het vlak van de inrichting van een beleidscyclus. Echter, de Wet VTH stelt dergelijke eisen inmiddels ook aan vergunningverlening. Voor deze activiteiten moeten daardoor ook beleidsdoelen worden geformuleerd.

OWO-VTH is zich bewust van deze verplichting, zo blijkt uit de jaarverslagen over 2018. Eén van de daarin geformuleerde doelen voor 2019 is het maken van beleid voor vergunningverlening. Het is de bedoeling dat de gemeenten dan de bijbehorende verordening vaststellen.

Daarnaast wordt niet door middel van de jaarverslagen gestuurd op de dienstverleningsprestaties en prestatie-indicatoren die in het afdelingsplan zijn opgenomen. Dit terwijl een jaarverslag juist dient als terugblik op doelen en planning en vaak ook op het verloop van projecten. Het jaarverslag is voor de ambtelijke samenwerking de basis voor een gesprek tussen het management van OWO-VTH, de OWO-directie en de moederorganisaties (de bestuurders van de OWO-gemeenten). De cijfers uit het jaarverslag worden door Ooststellingwerf gebruikt voor de berekening van de kostendekkendheid van de leges³⁶. In de bedrijfsvoering - op de werkvloer - spelen meer gedetailleerde cijfers over vergunningverleningsprestaties slechts een beperkte rol. Bovendien zijn dergelijke gegevens veelal niet of slechts beperkt voorhanden. De monitoring in het jaarverslag is al met al vooral gericht op 'kwantitatief management': de planning van te verwachten aantallen en inzet van capaciteit. Kwaliteit of specifieke doelstellingen, waaronder de meerwaarde van de samenwerking, worden voor vergunningverlening niet gemonitord. Opvallend is dat in de jaarverslagen van de drie gemeenten niet op eenduidige wijze gerapporteerd wordt over het totaal aantal aanvragen en het totaal aantal verleende vergunningen. Ook wordt er niet eenduidig gerapporteerd over de doorlooptijden van de behandelde vergunningaanvragen.

Op dit moment wordt de beschikbare informatie niet systematisch gevolgd en zijn er geen Kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) vastgesteld. Wel is als prestatie-indicator vastgelegd dat vergunningen, binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Centrale sturing op doorlooptijden vindt momenteel niet plaats. OWO-VTH heeft nog nooit een dergelijk verzoek van de OWO-directie of de OWO-gemeenten gehad en daarover zijn ook geen (aanvullende) afspraken gemaakt. De verwachting van het management is dat deze sturing veel sterker gaat plaatsvinden als er een VTH-beleidsplan zal zijn

³⁶ Weststellingwerf en Opsterland berekenen de kostendekkendheid op een andere wijze.

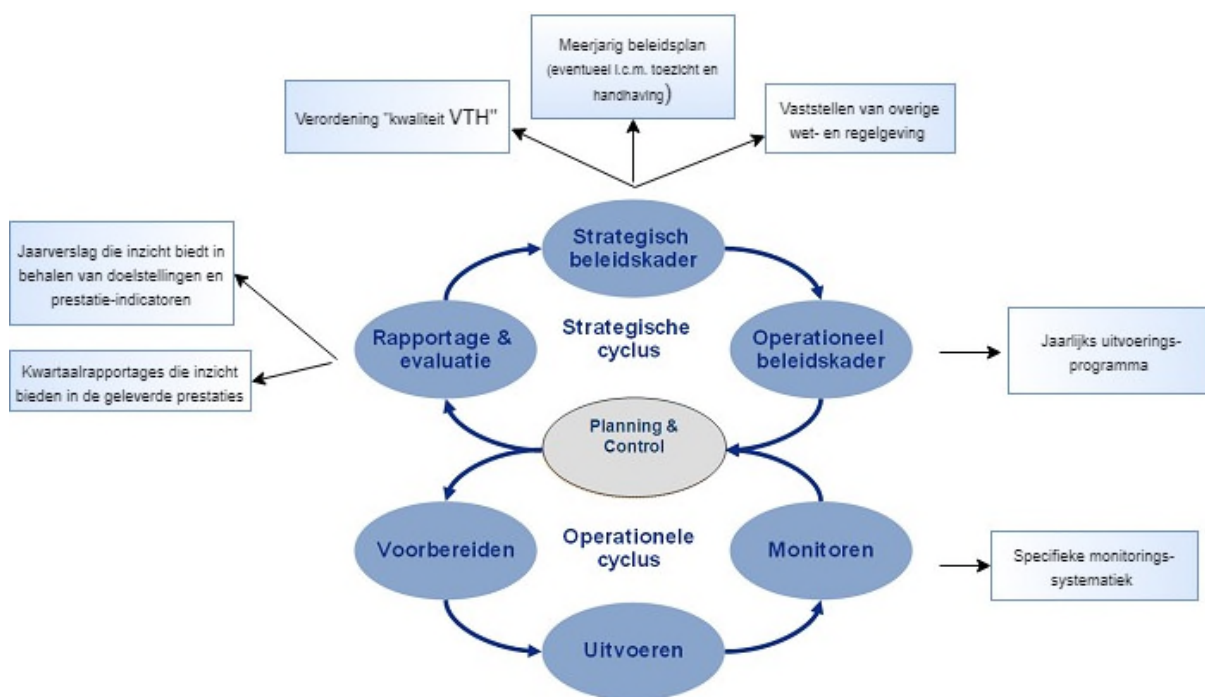
vastgesteld. Dat neemt niet weg dat het huidige afdelingsplan al een prestatie-indicator kent die sturing op dat punt mogelijk maakt.

De P&C-cyclus

Om een adequaat niveau van vergunningverlening te waarborgen, moet consequent een aantal samenhangende processtappen worden doorlopen. Die processtappen worden ook wel de planning & control cyclus (P&C-cyclus) of 'Big Eight' genoemd. In figuur 1 is de P&C-cyclus weergegeven. Het gaat dan om een cyclus waarbij overeenkomstig de toepasselijke wet- en regelgeving wordt gehandeld. In het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) staan kwaliteitscriteria genoemd waaraan de OWO-gemeenten moeten voldoen. Zo is onder andere het formuleren van beleid verplicht gesteld. De Mor en het Bor gaan ervan uit dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequaat niveau van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt bereikt. Die processtappen worden weergegeven in figuur 1. Bij een P&C-cyclus waarbij conform wet- en regelgeving wordt gehandeld:

- wordt door de bevoegde gezagen de benodigde wet- en regelgeving opgesteld;
- worden vergunningen verleend in overeenstemming met die geldende wet- en regelgeving;
- vindt monitoring aan de hand van een specifiek gekozen monitoringsystematiek plaats;
- vindt rapportage en evaluatie plaats, waarbij in de rapportages voldoende aandacht wordt besteed aan het behalen van de gestelde (beleids)doelstellingen en prestatie-indicatoren.

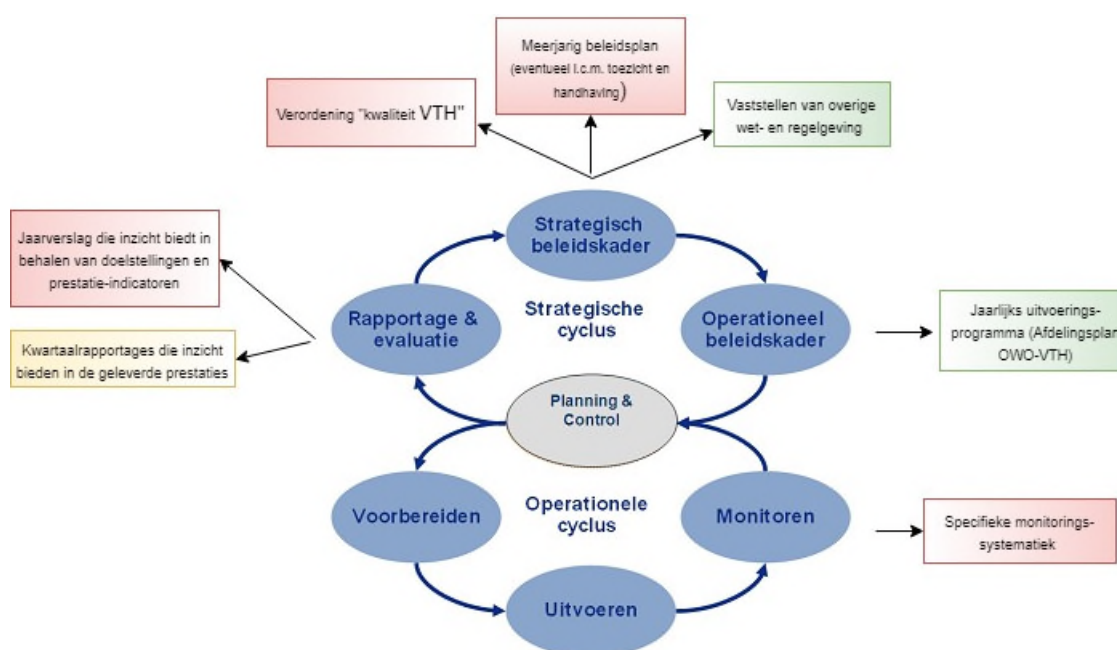
Figuur 1: P&C-cyclus



Hieronder is in figuur 2 de huidige situatie bij de vergunningverlening door OWO-VTH weergegeven. Daarbij is met kleuren aangegeven in hoeverre de vergunningverlening conform de P&C-cyclus plaatsvindt.

	Bij de vergunningverlening door OWO-VTH wordt hieraan voldaan.
	Bij de vergunningverlening door OWO-VTH is dit document beschikbaar, maar mist informatie over doorlooptijden.
	Bij de vergunningverlening door OWO-VTH wordt aan deze processtep niet voldaan. De documenten zijn niet aanwezig en als deze wel aanwezig zijn, dan bevatten ze onvoldoende informatie.

Figuur 2: Invulling P&C-cyclus vergunningverlening OWO-VTH



Uit figuur 2 volgt dat de vergunningverlening van OWO-VTH niet geheel conform de hierboven weergegeven cyclus plaats vindt. De OWO-gemeenten beschikken niet over een ‘Verordening kwaliteit VTH’ en (meerjaren)vergunningenbeleid. De OWO-gemeenten beschikken wel over een jaarlijks (uitvoerings)programma. Dat programma wordt pas vastgesteld bij de vaststelling van het jaarverslag. Het verdient de voorkeur van de onderzoekers dat het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag niet in één document worden neergelegd en gelijktijdig worden vastgesteld. Dit omdat het uitvoeringsprogramma betrekking heeft op het komende jaar en het jaarverslag ziet op het voorgaande jaar. Voor de vergunningverlening door OWO-VTH geldt ook dat er niet of nauwelijks monitoring plaatsvindt. Daarnaast worden door OWO-VTH, de FUMO en de Veiligheidsregio jaarverslagen en/of kwartaalrapportages opgesteld. Deze verslagen en rapportages bevatten onvoldoende informatie. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op doorlooptijden en ook niet op het behalen van doelstellingen, prestatie-indicatoren en gemaakte afspraken.

3.4.3 Knelpunten

De samenwerking binnen OWO-VTH verloopt op zich goed en de door de afdeling OWO-VTH te volgen procedures bij vergunningverlening worden dan ook door alle betrokkenen als voldoende werkbaar ervaren. Uiteraard zijn er altijd punten waarop de organisatie zich kan verbeteren. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten genoemd die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

OWO-VTH als afdeling of extern bureau

Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH blijkt dat niet alle gemeenten OWO-VTH in het begin zagen als een afdeling van diezelfde gemeente; de afdeling werd meer gezien als extern bureau. Als gevolg hiervan werd door betrokkenen veel afstand ervaren en was het lastiger om dingen voor elkaar te krijgen. Inmiddels heeft hierin een verbetering plaatsgevonden, mede doordat medewerkers van OWO-VTH zich meer laten zien in de gemeentehuizen. De wijze waarop de afdeling zich naar de buitenwereld toe moet presenteren wordt ook als een complicerende factor gezien. OWO-VTH beschikt bijvoorbeeld niet over eigen briefpapier, maar werkt met het briefpapier van de betreffende gemeente. Daarnaast moet een ambtenaar, wanneer hij een e-mailbericht stuurt, een (telefonisch) gesprek voert of naar buiten toe gaat, zich kenbaar maken als zijnde een ambtenaar van één van de drie gemeentelijke organisaties. Dit is volgens betrokkenen niet bevorderlijk voor het identiteitsgevoel.

Invloed van de beleids- en cultuurverschillen op de gewenste werkwijze

De beleids- en cultuurverschillen tussen de OWO-gemeenten hebben invloed op de (gewenste) werkwijze van de afdeling OWO-VTH. De verschillen tussen de gemeenten belemmeren de werkprocessen en het efficiënter kunnen werken. De beleidskaders zijn bovendien niet geëxpliciteerd in een overzichtelijk toetsingsdocument dat de onderlinge uitwisselbaarheid in behandeling van dossiers zou kunnen vergemakkelijken. De beleidskennis, die nodig is bij behandeling van met name de complexere aanvragen, is nu grotendeels persoonsgebonden. Dat wil niet zeggen dat dit beleid niet is vastgelegd, maar dat de kennis en vindbaarheid ervan sterk afhankelijk zijn van de kennis van de medewerker die aanvragen van de desbetreffende gemeente behandelt. Op dit moment worden de vergunningverleners van OWO-VTH breder ingezet, maar de kans op fouten is dan door de verschillende beoordelingskaders volgens betrokkenen groter dan wanneer harmonisatie heeft plaatsgevonden.

3.4.4 Toekomstige ontwikkelingen

Deze subparagraaf gaat in op toekomstige ontwikkelingen en wordt de volgende deelvraag beantwoord:

28. In welke mate is de afdeling OWO-VTH voorbereid op toekomstige ontwikkelingen op hun beleidsterrein?

Uit de interviews met medewerkers van OWO-VTH blijkt dat zij het gevoel hebben dat, na aanvankelijke winst, momenteel de verdere kwaliteitsverbetering door samenwerking stopt. Dat gevoel is in 2018 tijdens een overleg van de OWO-directie met een aantal afdelingshoofden reeds gedeeld. In dat overleg is een prioriteitenlijst samengesteld. Geprobeerd wordt om langs drie sporen verdere integratie en meerwaarde te bereiken, te weten de voorbereiding op de Omgevingswet, de harmonisatie van de APV's en het werken aan een VTH-beleidsplan. In het VTH-beleidsplan komen meer prestatie-indicatoren te staan, waar bovendien daadwerkelijk op gestuurd moet gaan worden.

Wat de voorbereiding op de Omgevingswet betreft, is van belang te melden dat de colleges van de OWO-gemeenten hierover wel bijeen zijn gekomen, maar dat de OWO-gemeenten (in verband met couleur locale) elk aan hun eigen Omgevingsvisie werken. Het standpunt van de OWO-gemeenten is dat 'wat we rondom de Omgevingswet gezamenlijk kunnen doen, zullen we gezamenlijk oppakken, maar een groot deel is een taak voor onze gemeente zelf'.³⁷ OWO-VTH zal onder meer betrokken worden bij de inventarisatie van de huidige systemen, het inzichtelijk maken van aan wat voor soort systemen behoefte is en de implementatie van eventuele nieuwe systemen. Ook zal OWO-VTH betrokken worden bij het werkproces (afspraken maken over het proces, taken en verantwoordelijkheden) en het opstellen van een 'uitvoeringsplan gegevensmanagement'.³⁸

³⁷ Zie bijvoorbeeld het Uitvoeringsprogramma Omgevingswet Ooststellingwerf 2017-2020, p. 4.

³⁸ Idem, p. 8, 10 en 15.

In de interviews met medewerkers van OWO-VTH is aangegeven dat de OWO-gemeenten tot nu toe grotendeels apart, elke gemeente voor zich, de implementatie van de Omgevingswet oppakken. Volgens medewerkers van OWO-VTH worden zij op dit moment niet betrokken bij die implementatie. Dit terwijl de Omgevingswet de gemeenten juist een kans biedt om op dit terrein nauw met elkaar samen te werken. Zo beoogt de wet de bestuurlijke afwegingsruimte groter te maken. Inmiddels is duidelijk dat VTH-taken door de komst van de Omgevingswet ingrijpend zullen veranderen. De verwachting is dat in de toekomst minder vergunningen hoeven te worden verleend, maar dat toezicht en handhaving juist veel belangrijker gaat worden. De OWO-gemeenten zullen hier dan ook op moeten anticiperen, zeker nu de VTH-taken zijn ondergebracht bij de gezamenlijke afdeling OWO-VTH. De Omgevingswet biedt de OWO-gemeenten onder meer de kans om tot meer eenduidigheid in ruimtelijke procedures te komen. Bovendien moet bij de implementatie van de wet aandacht worden besteed aan de cultuurverandering die de wet met zich meebrengt (meer ruimte voor initiatieven en meedenken met de 'klant'), de competenties van medewerkers en de ICT-omgeving. Het gaat hier om zaken die zich goed lenen om gezamenlijk op te pakken.

3.5 Samenvattend

Opvallende zaken met betrekking tot capaciteit en middelen

Er zijn geen signalen dat de capaciteit bij OWO-VTH in relatie tot de caseload onvoldoende is. Opmerkelijk is wel dat zowel in het afdelingsplan als in het programma bij het jaarverslag een begroting van de personele en financiële middelen is opgenomen, maar dat die niet gelijk zijn. In het programma wordt bijvoorbeeld het afdelingshoofd niet meegenomen. Daarnaast valt op dat in de jaarverslagen niet is opgenomen hoeveel capaciteit er in dat jaar daadwerkelijk voor vergunningverlening beschikbaar was. Evenmin is opgenomen hoeveel vergunningverlening door OWO-VTH in dat jaar uiteindelijk kostte.

Opvallende zaken met betrekking tot het vergunningverleningsproces

Inrichting van het vergunningverleningsproces

De vergunningverleningsprocedure begint met het indienen van een vergunningaanvraag. Vergunningaanvragen worden vaak via OLO bij de OWO-gemeenten ingediend. Uit de interviews met vergunningverleners blijkt dat de wijze waarop vergunningaanvragen worden afgehandeld niet echt verschilt van de wijze waarop zij voorheen werden afgedaan. Er doet zich slechts één belangrijk verschil voor wat betreft het vergunningverleningsproces en dat is dat na 2014 met één zaakstelsel (Squit XO) wordt gewerkt. Voor het overgrote deel van de werkprocessen zijn er geen procesbeschrijvingen voorhanden; de processen liggen besloten in het digitale zaakstelsel. De verbetering van werkprocessen, bijvoorbeeld door lean management, is momenteel geen aandachtspunt van de afdeling.

Het feit dat de OWO-gemeenten ieder hun eigen vergunningbeleid vaststellen en een eigen cultuur hebben, heeft invloed op de doelmatigheid van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH. In grote lijnen werken de vergunningverleners voor een 'eigen' gemeente waardoor de beleidskennis die nodig is bij behandeling van met name de complexere aanvragen grotendeels persoonsgebonden is. Ondanks dat inmiddels vergunningverleners ook steeds meer voor een 'andere' gemeente werken, treedt een gering efficiëntieverlies op doordat de uitwisselbaarheid van vergunningverleners nog altijd door de beleids- en cultuurverschillen wordt verminderd.

De betrokkenheid van het KCC en de beleidsafdelingen

De KCC's vormen de front offices. De afdeling OWO-VTH en de beleidsafdelingen van de drie gemeenten vormen de back offices. De aansluiting en afstemming tussen de frontoffice en de backoffice kan worden verbeterd. Opvallend is dat de OWO-gemeenten verschillende visies hebben op wat een KCC moet bieden, waardoor het kennisniveau bij de KCC's nogal verschilt. Bij het KCC Opsterland is meer kennis met betrekking tot vergunningverlening aanwezig. Hierdoor kan alleen dit KCC - in vergelijking met de KCC's van de andere gemeenten - zelfstandig eenvoudige aanvragen afhandelen. Daarnaast gebeurt het regelmatig dat een KCC een vraag, die zij zelf zou moeten afhandelen, neerlegt bij OWO-VTH of een beleidsafdeling.

De samenwerking van OWO-VTH met de beleidsafdelingen gaat goed. De afgelopen jaren is die samenwerking verbeterd. De regie van het proces ligt duidelijk bij OWO-VTH en inmiddels zijn heldere afspraken over wanneer een beleidsafdeling voor een inhoudelijke beoordeling moet worden betrokken.

Advisering door de FUMO, Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân

De samenwerking met de FUMO is verbeterd. Medewerkers kennen elkaar beter en de lijntjes zijn korter geworden. Opvallend is wel dat OWO-VTH en de FUMO van mening verschillen over of adviezen tijdig door de FUMO worden aangeleverd en of de capaciteit bij de FUMO voldoende is. Omdat de kwartaalrapportages geen inzicht bieden in de doorlooptijd van de advisering, kan niet worden vastgesteld of de FUMO daadwerkelijk adviezen te laat aanlevert en hoe vaak dat gebeurt. Verder valt op dat er niet of nauwelijks wordt gestuurd op het beleid, de werkwijze of de dienstverleningsprestaties waarover de FUMO ieder kwartaal rapporteert. De opdrachtgeversrol kan dan ook worden verbeterd.

De Veiligheidsregio behandelt formeel alleen voor de gemeente Opsterland adviesaanvragen. In de praktijk wordt de Veiligheidsregio voor de andere twee gemeenten om advies gevraagd. De samenwerkingsrelatie verloopt goed. Onduidelijk is hoeveel adviezen de Veiligheidsregio daadwerkelijk per jaar afhandelt en of de advisering plaatsvindt binnen de afgesproken termijn van tien dagen. Hierover zijn geen cijfers verstrekt.

De gemeente Súdwest-Fryslân kan advies geven over geluid gerelateerde vragen, indien daar specifiek door OWO-VTH om wordt gevraagd. De samenwerking tussen OWO-VTH en deze gemeente verloopt goed. Opvallend is dat de samenwerkingsrelatie is gebaseerd op mondelinge afspraken en dat die niet wordt geëvalueerd.

Opvallende zaken met betrekking tot dienstverleningsprestaties

De wijze waarop (systematische) monitoring van dienstverleningsprestaties door OWO-VTH moet plaatsvinden is niet vastgelegd in het afdelingsplan of in andere documenten. Opvallend is dat over de dienstverleningsprestaties van OWO-VTH weinig cijfers beschikbaar zijn. Hierdoor kan niet worden vastgesteld hoeveel vergunningaanvragen er in 2014, 2017 en 2018 zijn ingediend, hoeveel van die aanvragen zijn afgewezen en hoeveel vergunningen er zijn verleend. Dat komt vooral omdat in de praktijk door OWO-VTH nauwelijks monitoring plaatsvindt. In het afdelingsplan wordt gerefereerd aan de doelstellingen van de samenwerking. Op dit moment wordt de beschikbare informatie ook niet systematisch gevolgd. Er vindt ook geen centrale sturing op bijvoorbeeld doorlooptijden plaats. Het afdelingsplan fungeert dan ook niet als document aan de hand waarvan monitoring met gerichte sturing op de vergunningverlening door OWO-VTH plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor het jaarverslag. In de bedrijfsvoering van OWO-VTH spelen cijfers over de vergunningverleningsprestaties slechts een beperkte rol. In de jaarverslagen van de drie gemeenten wordt niet op eenduidige wijze gerapporteerd over het totaal aantal aanvragen en het totaal aantal verleende vergunningen. Inmiddels is een verbeteringslag gemaakt, doordat in de jaarverslagen op meer eenduidige wijze wordt aangegeven hoeveel vergunningen (per categorie, b.v. bouwen) en meldingen er waren. Opgemerkt wordt wel dat nog altijd niet duidelijk wordt aangegeven hoeveel vergunningen er in totaal zijn verleend. Ook wordt niet eenduidig gerapporteerd over de doorlooptijden van de behandelde vergunningaanvragen.

Opvallende zaken met betrekking tot de meerwaarde van de samenwerking

Met de ambtelijke samenwerking in de afdeling OWO-VTH is beoogd vier doelstellingen te realiseren. Het gaat dan om de 4 K's (kwaliteit verbeteren, minder kosten, kwetsbaarheid verminderen en de dienstverlening en klanttevredenheid optimaliseren).

Opvallend is dat de 4 K's bij de vergunningverlening door OWO-VTH niet zo'n prominente rol spelen, omdat er geen monitoring plaatsvindt en de 4 K's niet systematisch worden geëvalueerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar waaruit kan worden afgeleid dat in welke mate de 4 K's worden gehaald. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of OWO-VTH erin slaagt om de kwaliteit van de producten, de kosten te verminderen en de klanttevredenheid te verhogen. Ook kan niet worden vastgesteld of het aanvragen van een vergunning eenvoudiger is geworden in vergelijking met 2014 en of de samenwerking heeft geleid tot een verlaging van administratieve lasten voor aanvragers. Wel kan worden vastgesteld dat samenwerking meerwaarde heeft in die zin dat de kwetsbaarheid door de samenwerking is verminderd. Over de overige doelstellingen kan niet worden gezegd dat de samenwerking in de afdeling OWO-VTH daadwerkelijk meerwaarde heeft.

4 De rol van de gemeenteraad

Dit hoofdstuk gaat in op de rol die de gemeenteraden van de OWO-gemeenten vervullen met betrekking tot de vergunningverlening door OWO-VTH. Daarvoor is een enquête uitgezet onder alle raadsfracties. De raadsfracties zijn op verschillende onderwerpen en thema's bevraagd. Zo is er gekeken naar de kaderstellende rol, informatievoorziening aan de gemeenteraad en de controlerende taak van de raad.

De gemeenteraad heeft, behalve een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controlerende rol. De raad kan inhoudelijk sturen door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten stellen. Daarnaast is de raad verantwoordelijk voor de financiële kaders in de begroting. Het college is verantwoordelijk om binnen het gestelde budget en de inhoudelijke kaders het beleid uit te voeren en daarover informatie te verstrekken en verantwoording af te leggen aan de raad. Het college heeft hierbij een actieve informatieplicht, maar de raad kan in het kader van zijn controlerende rol ook actief om informatie vragen bij het college door mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Voor een goede rolinvulling is het belangrijk dat de raad over optimale informatie beschikt

Op grond van de informatie wordt de raad in staat gesteld te controleren of binnen de kaders gewerkt wordt. Als dat niet het geval is, kan de raad bijsturen door het stellen van (aanvullende) schriftelijke of mondelinge vragen, door het indienen van moties etc.

Per raadsfractie is de enquête één keer ingevuld. In bijlage 4 zijn de enquêteresultaten weergegeven. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de enquêteresultaten en daarmee antwoord op de volgende deelvragen:

33. Op welke wijze zijn de gemeenteraden bij vergunningverlening betrokken?

34. Krijgen de gemeenteraden voldoende informatie over de uitvoering van het VTH-beleid om hun controlerende rol te kunnen uitoefenen?

4.1 De kaderstellende rol van de raad

Uit de enquête blijkt dat met name de raad van Ooststellingwerf zich actief opstelt bij het onderwerp vergunningverlening. In Weststellingwerf is daarvan in veel mindere mate sprake. In Opsterland zijn hierover de meningen verdeeld. Toch blijkt dat in alle drie gemeenten men vindt dat de raad voldoende invloed heeft op vergunningverlening. De meningen zijn in alle drie de gemeenten verdeeld over de vraag of de kaders altijd duidelijk zijn die de raden zichzelf hebben gesteld.

4.2 Informatievoorziening aan de raad

Uit de enquêteresultaten valt op dat de meningen over de informatievoorziening aan de raad behoorlijk verschillen tussen de gemeenten, maar ook binnen de gemeenten. Voor alle drie de gemeenten geldt dat de meningen van de verschillende fracties op sommige punten uiteen lopen. Over het algemeen zijn de fracties van de gemeente Weststellingwerf het minst positief over de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Hieronder worden per onderwerp de resultaten van de enquête beschreven.

De meeste raadsfracties van Ooststellingwerf en Opsterland zijn tevreden over de mate van informatievoorziening aan de gemeenteraad. In Weststellingwerf zijn de raadsfracties hier duidelijk minder tevreden over. Over de tijdigheid van informatievoorziening zijn vooral de raadsfracties in Opsterland tevreden. In Oost- en Weststellingwerf is men hierover duidelijk minder tevreden. Op de vraag of de informatievoorziening voldoet aan de behoefte van de raad valt op de men in Weststellingwerf hier in overwegende mate ontevreden over is. In Ooststellingwerf en Opsterland is hiervan in veel mindere mate sprake van.

Op de vraag of de raad toegankelijke en begrijpelijk informatie ontvangt antwoorden de raadsfracties van Opsterland het meest positief. In Oost- en Weststellingwerf is men hier minder tevreden over. Meer dan de helft van de fracties uit beide gemeenten is negatief in hun oordeel hierover. Vervolgens is gevraagd of de gemeenteraden actief geïnformeerd worden omtrent vergunningverlening. Bijna alle fracties van de drie gemeenten antwoorden dat zij niet heel intensief dan wel niet of nauwelijks geïnformeerd worden.

Op de vraag over welke onderwerpen de raadsleden geïnformeerd worden, wordt wisselend geantwoord door de raadsfracties. In Oost- en Weststellingwerf wordt men vooral geïnformeerd over kwaliteit en kostenbesparing. In Opsterland vooral over kwetsbaarheid en kostenbesparing. Over het verminderen van de kwetsbaarheid worden de fracties in Oost- en Weststellingwerf niet geïnformeerd.

Voor zijn kaderstellende en controlerende taak maakt de raad gebruik van informatiebronnen. In de enquête is gevraagd van welke informatiebronnen met name voor de beeldvorming over OWO-VTH. Het blijkt dat vooral het jaarverslag OWO-VTH, de rapportages van de FUMO en de rapportages van de Veiligheidsregio van belang worden geacht. Het afdelingsplan in mindere mate. De resultaten zijn voor de drie gemeenten ongeveer gelijk.

De raadsfracties zijn tevens gevraagd of zij geïnformeerd worden over lopende vergunningaanvragen die niet binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld. Voor nagenoeg alle raadsfracties van alle drie de OWO-gemeenten blijkt dat daarvan geen sprake is.

Al met al worden de gemeenteraden vooral betrokken bij het onderwerp vergunningverlening door rapportages, zoals de jaarverslagen van de afdeling en de rapportages van adviserende organisaties. De raadsleden zijn weliswaar van mening dat ze doorgaans tijdig informatie ontvangen over vergunningverlening, maar vinden ook dat dit niet vaak actief gebeurt en ook niet altijd op een wijze die voldoet aan hun informatiebehoefte.

4.3 De controlerende rol van de raad

Naast een kaderstellende taak heeft de raad ook een controlerende taak. De respondenten is gevraagd in welke mate de beleidskaders raadsleden in staat stellen adequaat te kunnen controleren en of die controlerende taak met betrekking tot OWO-VTH ook wordt uitgevoerd. De enquêteresultaten laten zien dat de raadsfracties van de drie gemeenten van oordeel zijn dat de beleidskaders hen voldoende in staat stellen om hun controlerende rol uit te voeren. Alleen in de gemeente Weststellingwerf zijn de raadsfracties in ruimere mate van oordeel dat hiervan geen sprake is.

Uit de enquête blijkt dat de fracties in Oost- en Weststellingwerf van oordeel zijn dat zij zich actiever zouden moeten opstellen richting het college wat betreft vergunningverlening door OWO-VTH. In Opsterland is de meerderheid van de fracties die mening niet toegedaan. Een van de respondenten geeft een toelichting op het gegeven antwoord:

“Als er iets niet goed gaat, dan trekken de betrokkenen wel bij partijen aan de bel.”

Een ander zegt hierover:

“De efficiëntie van OWO-VTH is moeilijk te controleren. Herijking kader op basis van monitoring of evaluatie zou mogelijk tot verbetering kunnen leiden.”

Op de vraag of er in de gemeenteraad wel eens wordt gesproken over een specifieke vergunningprocedure, antwoordt de meerderheid van de raadsfracties van alle drie de gemeenten dat daarvan soms sprake is (een paar keer per jaar).

In de enquête is aandacht besteed aan de vraag of de gemeenteraden controleren op het realiseren van de 4 K's door OWO-VTH. In Weststellingwerf lijkt dit het minst te gebeuren. Uit de resultaten blijkt impliciet dat voor alle 4 K's slechts in beperkte of onvoldoende mate wordt gecontroleerd op het realiseren van de doelstellingen.

Ten slotte is aan de respondenten gevraagd of zij als raad of raadslid in het kader van de samenwerking wel eens signalen over de kwaliteit van vergunningverlening of klantgerichtheid hebben ontvangen. Voor alle drie de gemeenten geldt dat dit soms of zelden gebeurt. Op de vraag wat er vervolgens met signalen is gedaan, worden verschillende antwoorden gegeven. Uit de antwoorden blijkt dat in dat geval vaak contact wordt gezocht met de verantwoordelijk wethouder of het college. Een respondent geeft aan:

“Nagenoeg altijd gebeld met de verantwoordelijk manager VTH en soms signalen in de fractie besproken”

Andere respondenten geven aan geen actie te ondernemen. Een respondent zegt hierover:

“[Ik heb het] meestal naast me neergelegd, mensen kunnen nu eenmaal niet alles krijgen wat ze willen.”

Een ander antwoordde:

“Eigenlijk niets, soms als punt aangedragen bij coalitieoverleg”

4.4 Samenvattend

Voor de kaderstellende rol geldt in zijn algemeenheid dat de raadsfracties van de OWO-gemeenten van mening zijn dat zij voldoende invloed hebben op de vergunningverlening door OWO-VTH. Wel zijn de meningen verdeeld over of de kaders, die de raad heeft gesteld, altijd voldoende duidelijk zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de meningen over de informatievoorziening aan de raad tussen de OWO-gemeenten en ook binnen de gemeenten behoorlijk verschillen. De meeste raadsfracties van Ooststellingwerf en Opsterland zijn tevreden over de mate van informatievoorziening aan de gemeenteraad. De fracties van de gemeente Weststellingwerf zijn daarentegen minder positief over de informatievoorziening aan de raad. Uit de enquêteresultaten blijkt dat in Ooststellingwerf en Weststellingwerf de raden vooral worden geïnformeerd over kwaliteit en kostenbesparing. In Opsterland wordt de gemeenteraad vooral geïnformeerd over kwetsbaarheid en kostenbesparing. Over het verminderen van de kwetsbaarheid worden de raden van Ooststellingwerf en Weststellingwerf volgens de fracties niet geïnformeerd. De gemeenteraden ontvangen deze informatie vaak door toezending van de jaarverslagen en de rapportages van de FUMO en de Veiligheidsregio. De raadsleden zijn weliswaar van mening dat ze doorgaans tijdig informatie ontvangen over vergunningverlening, maar vinden ook dat dit niet vaak actief gebeurt en ook niet altijd op een wijze die voldoet aan hun informatiebehoefte.

Uit de enquête blijkt ook dat de raadsleden soms of zelden signalen over de kwaliteit van vergunningverlening of klantgerichtheid ontvangen. De raadsfracties van de OWO-gemeenten zijn van oordeel dat de beleidskaders hen voldoende in staat stellen om hun controlerende rol uit te voeren. Alleen in de gemeente Weststellingwerf zijn de raadsfracties in ruimere mate van oordeel dat hiervan geen sprake is. De raadsfracties in Ooststellingwerf en Weststellingwerf vinden dat zij zich wat betreft vergunningverlening door OWO-VTH actiever richting het college zouden moeten opstellen. In Opsterland is de meerderheid van de fracties die mening niet toegedaan.

Uit de resultaten blijkt impliciet dat voor alle 4 K's slechts in beperkte of onvoldoende mate wordt gecontroleerd op het realiseren van de doelstellingen.

5 Toetsing aan het normenkader

De centrale vraagstelling voor het voorliggende onderzoek luidt als volgt:

Verloopt het proces van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH doelmatig, doeltreffend, rechtmatig en naar tevredenheid van de drie aangesloten gemeenten en de aanvragers?

De praktijk van vergunningverlening is getoetst aan het door de RKC opgestelde normenkader. De normen zijn gecategoriseerd aan de hand van de onderzoeksvragen die in bijlage 1 zijn opgenomen.

BELEID		
Norm	Resultaat	Voldaan/niet voldaan
Er is algemeen beleid voor vergunningverlening vastgesteld.	De afdeling OWO-VTH en de OWO-gemeenten beschikken niet over een specifiek vergunningen-beleid. Wel is er voor de uitvoering van vergunning-verlening een beleidskader vastgelegd; het afdelingsplan OWO-VTH, dat jaarlijks wordt vastgesteld door het college. Het inhoudelijke beleid voor de toetsing van aanvragen is, voor zover binnen hun bevoegdheid, vastgesteld door de gemeenteraden.	Voldaan
Het vergunningenbeleid is rechtmatig.	De inhoudelijke toetsing van aanvragen en vergunningverlening vindt plaats aan de hand van de vereiste landelijke en lokale regelgeving. De gemeenten hebben geen verordening VTH vastgesteld met betrekking tot de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, waartoe de Wet VTH de gemeenten wel verplicht.	Deels voldaan/deels niet voldaan
Het vergunningenbeleid bevat meetbare kwaliteitscriteria en (SMART) geformuleerde doelstellingen.	De indicatoren zijn kwantitatief van aard (afhandeling binnen wettelijke termijnen) en niet kwalitatief (kwaliteit van de dienstverlening). De algemene beleidsdoelstellingen van de samenwerking zijn weliswaar gericht op verbetering van kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid, maar deze 'relatieve' doelstellingen zijn niet meetbaar gemaakt.	Deels voldaan/deels niet voldaan
In het vergunningen-beleid zijn prioriteiten gesteld.	Het beleid bevat geen prioriteiten.	Niet voldaan

ORGANISATIE		
Norm	Resultaat	Voldaan/niet voldaan
De organisatorische condities zijn voldoende om de gestelde beleidsdoelen te kunnen bereiken.	De afdeling OWO-VTH beschikt over voldoende capaciteit in kwantitatieve en kwalitatieve zin om het vergunningenbeleid uit te voeren. Daar waar de eigen capaciteit ontbreekt, zijn werkbare en werkende afspraken gemaakt met ketenpartners. Die zijn niet in alle gevallen geformaliseerd. In geval van de FUMO bestaat onduidelijkheid over de dienstverleningsprestaties.	Voldaan

Het vergunningenbeleid is efficiënt.	De uitvoering is doelmatig, in de zin dat de uitvoeringscapaciteit is toegesneden op de werklast. Het bestaan van verschillende inhoudelijke beleidsverschillen (eigen beleid van deelnemende gemeenten) bij de beoordeling van vergunningaanvragen veroorzaakt een zekere mate van efficiëntieverlies. Standaardisatie en daardoor ook uitwisselbaarheid van aanvragen onder vergunningverleners worden er door verminderd.	Deels voldaan/deels niet voldaan
--------------------------------------	--	----------------------------------

UITVOERING		
Norm	Resultaat	Voldaan/niet voldaan
De uitvoering vindt plaats conform het beleid.	Vergunningverlening is in de praktijk, voor zover waargenomen, in overeenstemming met het beleid van de afzonderlijke gemeenten.	Voldaan
De financiële en personele middelen zijn voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.	De capaciteit die bij OWO-VTH beschikbaar is voldoet voor de vergunningverleningstaak van de deelnemende gemeenten. Vertrek van personeel wordt opgevangen door inhuur of nieuwe aanstellingen. De continuïteit van de werkzaamheden is gewaarborgd.	Voldaan
Het vergunningenbeleid is doeltreffend.	Totaaloverzichten van vergunningaantallen en juridische procedures worden gepresenteerd in de jaarverslagen, zodat sturing (planning, bijstelling van planning en capaciteitsbepaling) mogelijk is. De jaarlijkse beleidsevaluatie is dus vooral kwantitatief. Op de kwaliteit van de vergunningverlening door OWO-VTH vanuit dienstverleningsperspectief wordt niet systematisch gestuurd.	Deels voldaan/deels niet voldaan

TEVREDENHEID VERGUNNINGAANVRAGERS		
Norm	Resultaat	Voldaan/niet voldaan
Vergunningaanvragers zijn tevreden over de wijze waarop de afdeling vergunningaanvragen afhandelt.	De perceptie van de aanvragers over de dienstverleningskwaliteit laat geen eenduidig beeld zien. Naast tevredenheid over de behandelprocedure zijn er kritische kanttekeningen over werksnelheid en toegankelijkheid van de afdeling.	Deels voldaan/deels niet voldaan

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

Hieronder zijn per onderzoeksthema de te beantwoorden deelvragen opgenomen.

Onderzoeksthema I: Regelgeving en beleid

1. Wat houdt het VTH-beleid van de drie gemeenten wat betreft vergunningverlening in?
2. Welke verschillen in beleid bestaan er tussen de OWO-gemeenten?
3. Is het beleid actueel?
4. Is het beleid in overeenstemming met landelijke wet- en regelgeving (rechtmatigheid)?
5. Wordt het beleid vertaald in uitvoeringsplannen met meetbare resultaten en kwaliteitscriteria?
6. Is vastgelegd of en zo ja op welke wijze de (dienstverlenings)prestaties worden gemonitord?

Onderzoeksthema II: Organisatie

7. Hoe werkt het Afdelingsplan OWO-VTH als dienstverleningsovereenkomst?
8. In hoeverre biedt het Afdelingsplan OWO-VTH een overzicht van de formatie en middelen waarmee het beleid van de OWO-gemeenten moet worden uitgevoerd?
9. Wat is de capaciteit die daadwerkelijk beschikbaar is en welke middelen staan de afdeling OWO-VTH ten dienste om het beleid van de drie gemeenten uit te voeren?
10. Hoe zijn de processen binnen de afdeling OWO-VTH ingericht en verlopen deze doelmatig? (*aansluiting tussen de front- en backoffice, lean zijn van processen, zaakgericht werken etc.*)
11. Hoe vindt de afstemming met de frontoffices van de drie gemeenten plaats?
12. Hoe worden de (wettelijke) termijnen bewaakt? Wordt hierover gerapporteerd en aan wie?
13. Hoe was op hoofdlijnen het proces van vergunningverlening ingericht voordat de OWO-gemeenten op ambtelijk niveau zijn gaan samenwerken?
14. In hoeverre heeft het feit dat drie gemeenten ieder hun eigen vergunningenbeleid vaststellen invloed op de doelmatigheid van vergunningverlening door de afdeling OWO-VTH?
15. Welke afspraken zijn met de drie OWO-gemeenten vastgelegd over de taakuitvoering en verantwoordelijkheden, en op welke wijze zijn deze afspraken vastgelegd?
16. Welke afspraken zijn er gemaakt met de FUMO, de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân, op welke wijze zijn deze afspraken vastgelegd en hoe is de opdrachtgeversrol van de afdeling OWO-VTH in de organisatie geborgd?

Onderzoeksthema III: Uitvoering

17. Op welke wijze wordt het beleid van de drie gemeenten vertaald naar de uitvoering door de afdeling OWO-VTH?
18. Wat zijn de feitelijke dienstverleningsprestaties?
 - a. Hoeveel vergunningaanvragen zijn bij de frontoffices van de OWO-gemeenten ingediend in 2014 en vanaf 1 januari 2017?
 - b. Hoeveel vergunningaanvragen hebben de OWO-gemeenten in 2014 verleend of afgewezen en wat is daarvan de doorlooptijd?
 - c. In hoeverre worden vergunningaanvragen binnen de gestelde (verplichte) termijnen afgehandeld?
 - d. Hoeveel vergunningaanvragen heeft de afdeling OWO-VTH sinds 1 januari 2017 op jaarbasis toedien wel afgewezen en wat is daarvan de doorlooptijd?
 - e. Wat is de verhouding tussen de OWO-gemeenten wat betreft het aantal vergunningaanvragen en verleende vergunningen?
19. Is de door de afdeling OWO-VTH te volgen procedures bij vergunningverlening werkbaar of worden er knelpunten ervaren?

20. In hoeverre worden de geldende (beleids)regels van de drie OWO-gemeenten voor de behandeling van een vergunningsaanvraag door de afdeling OWO-VTH nageleefd?
21. In hoeverre en op welke wijze vindt monitoring, rapportering en evaluatie van de uitvoering plaats?
22. Op welke wijze wordt opvolging gegeven aan de resultaten van monitoring?
23. Hoe vindt er afstemming plaats tussen de front- en backoffice van de drie gemeenten en de afdeling OWO-VTH en verloopt dit naar wens?
24. Hoe vindt afstemming plaats tussen de afdeling OWO-VTH en FUMO, de Veiligheidsregio en de gemeente Súdwest-Fryslân en verloopt de afname van diensten naar wens?
25. Is het aanvragen van een vergunning eenvoudiger geworden in vergelijking met de situatie voordat de OWO-gemeenten gingen samenwerken en zo ja is dan ook sprake van een verlaging van administratieve lasten voor aanvragers?
26. Slaagt de afdeling OWO-VTH erin om de kwaliteit van de producten en de klanttevredenheid te verhogen, vergeleken met de situatie van voor de samenwerking.
27. Heeft de oprichting van de afdeling OWO-VTH voor de organisatie geleid tot kostenbesparing, verlaging van de kwetsbaarheid en verlaging van de administratieve lasten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan de samenwerking?
28. In welke mate is de afdeling OWO-VTH voorbereid op toekomstige ontwikkelingen op hun beleidsterrein?

Onderzoeksthema IV: Tevredenheid van vergunningaanvragers

29. Wat is de beleving bij en ervaring van aanvragers met het aanvragen van een vergunning?
30. Was voor aanvragers duidelijk welke gegevens en documenten zij moesten verstrekken om de vergunning aan te vragen?
31. Hoe wordt de advisering en de dienstverlening door de afdeling OWO-VTH gewaardeerd door vergunningaanvragers?
32. Hoe vaak zijn aanvragers in rechte opgekomen tegen een vergunning of het uitblijven van een besluit?

Onderzoeksthema V: Betrokkenheid gemeenteraden

33. Op welke wijze zijn de gemeenteraden bij vergunningverlening betrokken?
34. Krijgen de gemeenteraden voldoende informatie over de uitvoering van het VTH-beleid om hun controlerende rol te kunnen uitoefenen?

Bijlage 2: Bronnen en literatuur

In het kader van het onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Hieronder is een overzicht opgenomen van de belangrijkste documenten die bij de documentenstudie zijn betrokken.

Gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland

Afdeling OWO-VTH

- Afdelingsplan OWO-VTH 2017
- Afdelingsplan OWO-VTH 2018
- Afdelingsplan OWO-VTH 2019
- Bestuursvereenkomst
- Financiële bepalingen OWO-bestuursvereenkomst (versie 6.5.2014)

Verordeningen/beleid

- Algemene plaatselijke verordening Ooststellingwerf
- Algemene plaatselijke verordening Opsterland
- Algemene plaatselijke verordening Weststellingwerf
- Evenementenbeleid Ooststellingwerf 2018
- FRYSK PEIL F1, Samen zijn Wij Kwaliteit, Criteria voor kritieke massa
- Uitvoeringsprogramma Omgevingswet Ooststellingwerf 2017-2020
- Uitvoeringsregels Evenementen gemeente Weststellingwerf 2017
- Welstandsnota Ooststellingwerf 2009
- Welstandsnota Opsterland 2009
- Welstandsnota Weststellingwerf (verschillende deelnota's van verschillende data)

Memo's, adviezen en brieven

- B&W-advies met toelichting, Vaststellen Bestuursvereenkomst OWO-samenwerking, 2 mei 2014
- Interne Memo: Bestuursvereenkomst OWO versie 6.5.2014 (2) Gemeente Opsterland
- Memo Eindverslag bouwopdracht OWO-samenwerking van 1 januari 2018
- Maatwerkpakketten toezicht en toetsing brandveiligheid 26 oktober 2015, kenmerk 2015-38979

Jaarverslagen

- Jaarverslag 2016 en Uitvoeringsprogramma 2017 VTH fysieke leefomgeving, Ooststellingwerf
- Jaarverslag 2016 en Uitvoeringsprogramma 2017. VTH Fysieke Leefomgeving, Weststellingwerf
- Jaarverslag 2017 en Uitvoeringsprogramma 2018 VTH Fysieke leefomgeving, Opsterland
- Jaarverslag 2017 en Uitvoeringsprogramma 2018 VTH fysieke leefomgeving, Ooststellingwerf
- Jaarverslag 2017 en Uitvoeringsprogramma 2018, VTH Fysieke Leefomgeving, Weststellingwerf
- Jaarverslag 2018 en Uitvoeringsprogramma 2019 VTH Fysieke leefomgeving, Opsterland
- Jaarverslag 2018 en Uitvoeringsprogramma 2019 VTH fysieke leefomgeving, Ooststellingwerf
- Jaarverslag 2018 en Uitvoeringsprogramma 2019, VTH Fysieke Leefomgeving, Weststellingwerf
- Jaarverslag Fysieke leefomgeving 2014, Weststellingwerf
- Jaarverslag handhaving omgevingsrecht en leefomgeving 2014, Ooststellingwerf

Mandaatbesluiten

- Mandaatbesluit gemeente Weststellingwerf 2011
- Mandaatbesluit Leefomgeving Milieu Weststellingwerf
- Mandaatbesluit OWO-VTH 2016, Ooststellingwerf
- Mandaatbesluit OWO-VTH 2016, Opsterland
- Mandaatregeling 2016 gemeente Opsterland
- Mandaatregister Publiekscentrum Vergunningen en voorzieningen 2012a Weststellingwerf
- Mandaatregister algemeen 2012 Weststellingwerf
- Mandaatregister Algemene en juridische zaken Weststellingwerf
- Mandaatregister Leefomgeving-volkshuisvesting en ruimtelijke ordening Weststellingwerf
- Mandaatregister Publiekscentrum - Vergunningen en voorzieningen 2012b Weststellingwerf
- Mandaatregister Publiekscentrum Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening 2012 Weststellingwerf
- Ondermandaatbesluit OWO-VTH 2016, Ooststellingwerf
- Tabel Mandaatregeling 2016 gemeente Opsterland

FUMO

- Bedrijfsplan FUMO, Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing, 12 juni 2012
- Dienstverleningsovereenkomst FUMO - Gemeente Opsterland (22 oktober 2015)
- Dienstverleningsovereenkomst FUMO - Gemeente Ooststellingwerf
- Gemeenschappelijke regeling FUMO van 1 mei 2014
- Samenwerkingsafspraken FUMO mei 2015

Veiligheidsregio

- Advisering omgevingsaanvragen inclusief toezicht tijdens de bouw, Maatwerkpakket 1, Brandweer Fryslân, 18 april 2016
- Dienstverleningsovereenkomst Wabo-taken brandveiligheid tussen gemeente Opsterland en Brandweer Fryslân (maatwerkpakket 1),
- Jaarrapportage Risicobeheersing 2016 Brandweer Fryslân
- Toezicht- en controleplan brandveilig gebruik bouwwerken, Maatwerkpakket 2 Brandweer Fryslân, 18 april 2016

Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewde personen

In het kader van het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

Afdeling OWO-VTH

Afdelingsmanager

Jurist vergunningen

Jurist Vergunningen

Teamleider Advies en ondersteuning

Teamleider vergunning + vergunningverlener Wabo

Vergunningverlener APV/BW

Vergunningverlener milieu

Vergunningverlener Wabo

Vergunningverlener wabo

Gemeente Ooststellingwerf

2 Beleidsmedewerkers

Projectleider Excellente Dienstverlening, KCC Ooststellingwerf

Portefeuillehouder

Gemeente Weststellingwerf

Beleidsmedewerker

Teamleider afdeling Publiekszaken, KCC Weststellingwerf

Portefeuillehouder

Gemeente Opsterland

Portefeuillehouder

Adviseur team dienstverlening, KCC Opsterland

Beleidsmedewerker

Externe organisaties

Afdelingshoofd Toetsing en Vergunningen, FUMO

Clusterhoofd Zuidoost, thema riscobeheersing, Veiligheidsregio

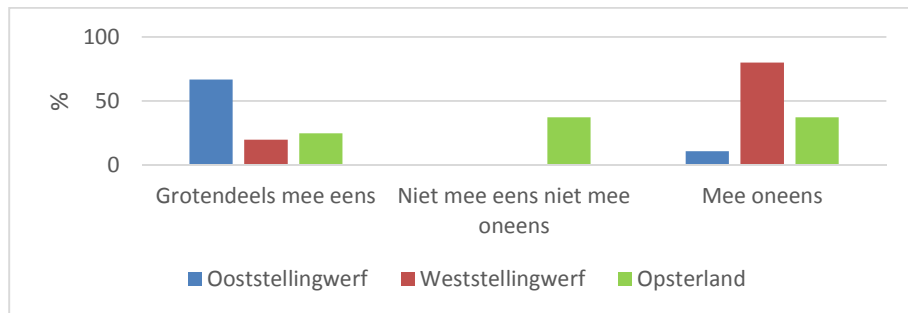
Specialist/adviseur geluid, gemeente Súdwest-Fryslân

Vanwege privacy redenen zijn de gegevens van de telefonische interviews met vergunningaanvragers niet in deze bijlage opgenomen.

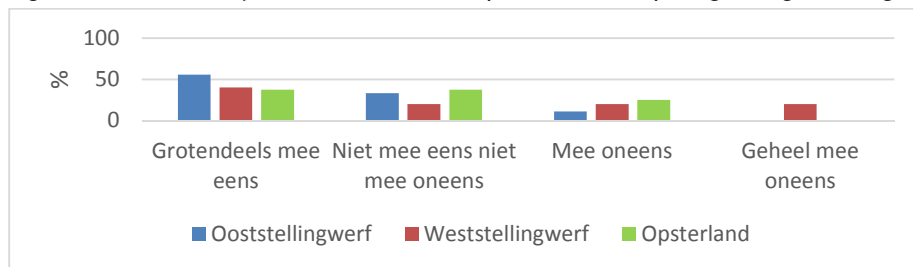
Bijlage 4: Enquêteresultaten

De gemeenteraden van de OWO-gemeenten hebben ook een rol bij de vergunningverlening door OWO-VTH. Om meer inzicht te krijgen in hoe de raden hun rol oppakken, is een enquête afgenomen onder de raadsfracties van de gemeenteraden van de OWO-gemeenten. Hieronder zijn in tabellen de resultaten van de enquête opgenomen.

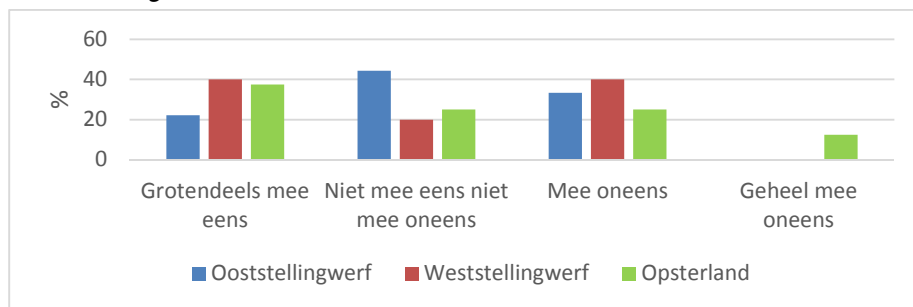
Figuur 1: De raad stelt zich actief op bij het onderwerp vergunningverlening



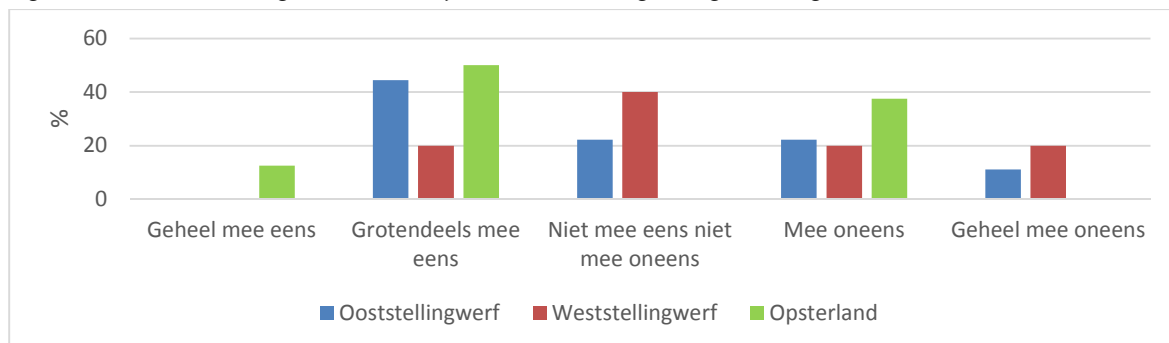
Figuur 2: De raad heeft voldoende invloed op het onderwerp vergunningverlening



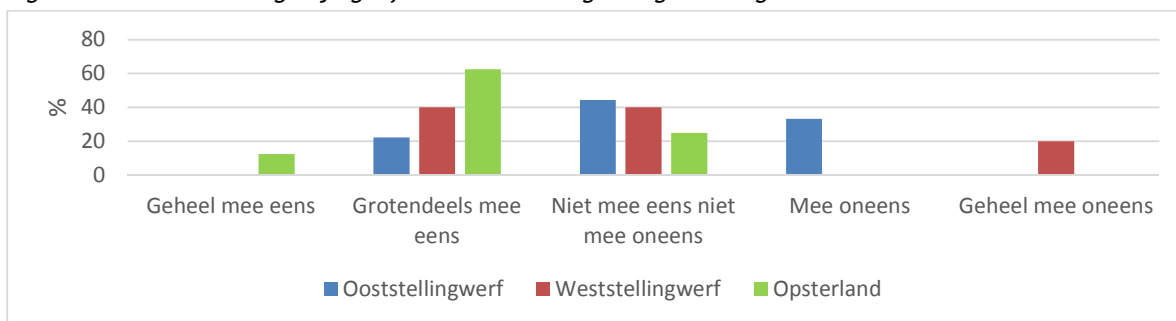
Figuur 3: De kaders van de raad zijn altijd duidelijk; het college en de raad weten altijd goed wat de speelruimte van het college is



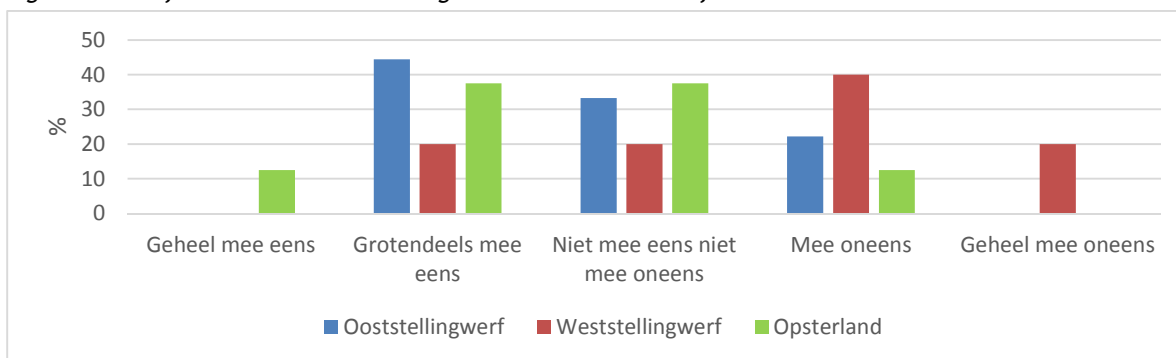
Figuur 4: De raad ontvangt voldoende informatie over vergunningverlening



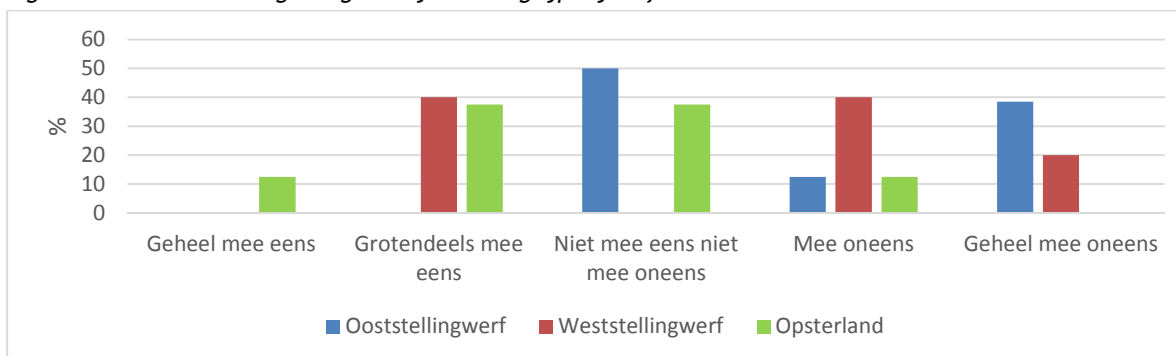
Figuur 5: de raad ontvangt tijdig informatie over vergunningverlening



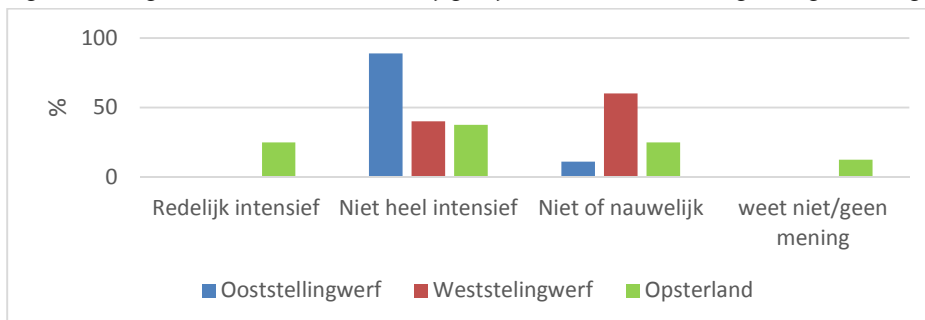
Figuur 6: de informatie die raad ontvangt voldoet aan de behoefte



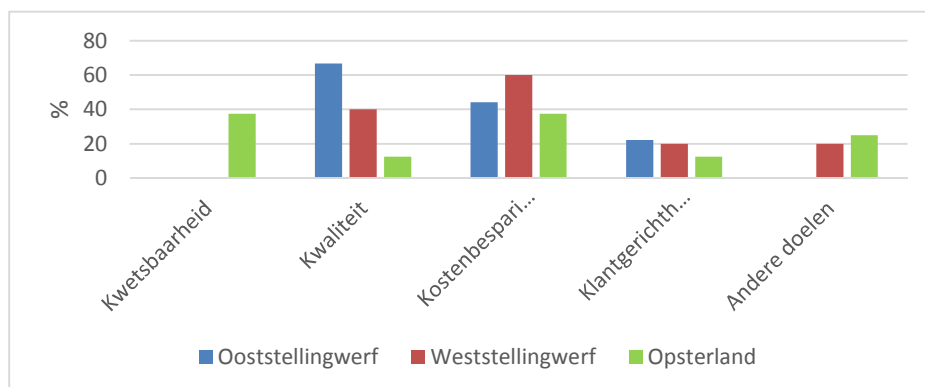
Figuur 7: De raad ontvangt toegankelijke en begrijpelijk informatie



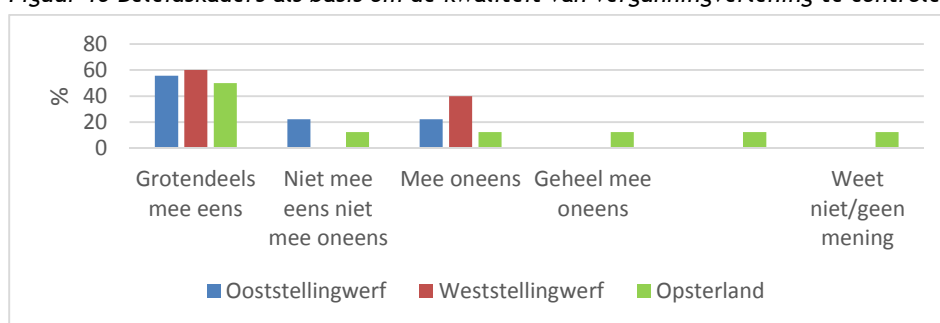
Figuur 8: De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd omtrent vergunningverlening



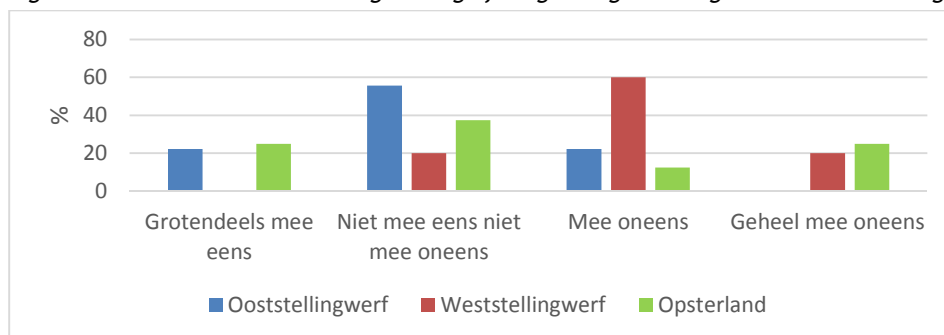
Figuur 9: Onderwerpen waarover raadsleden geïnformeerd worden



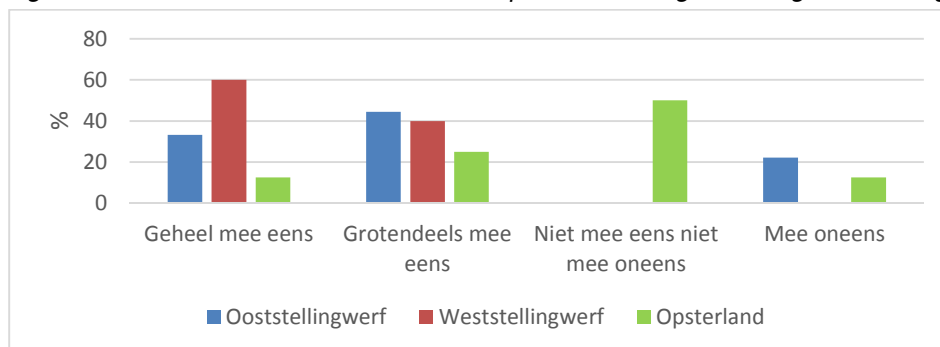
Figuur 10 Beleidskaders als basis om de kwaliteit van vergunningverlening te controleren



Figuur 11: De raad controleert regelmatig of vergunningverlening is overeenstemming is met de kaders



Figuur 12: De raad zou zich actiever moeten opstellen richting het college inzake vergunningverlening



Figuur 13: De raad controleert in sterke/voldoende mate op het realiseren van de 4 K's

