

1 Inleiding

Na afloop van elk rekenkameronderzoek vindt er een evaluatie plaats waarvan de bevindingen worden neergelegd in een evaluatienotitie. In onderstaande evaluatie wordt door de rekenkamercommissie teruggeblikt op het rapport "de behandeling van Bouwaanvragen van 23 maart 2009". Doel van de evaluatie is om na te gaan in welke mate er gevolg is gegeven aan de overgenomen aanbevelingen door de gemeenteraad en op welke onderdelen er eventueel nog verbeteringen mogelijk zijn.

In verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 oktober 2010 heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen om het follow up onderzoek later te laten plaatsvinden dan te doen gebruikelijk. Dit biedt de mogelijkheid om de overgenomen aanbevelingen uit het rapport te evalueren in het licht van de nieuw ingerichte werkprocessen rondom de Wabo. Bij het uitbrengen van het rapport is destijds ook al rekening gehouden met de plannen om de Wabo in te voeren.

De raad van de gemeente Waterland heeft op 27 augustus 2009 ingestemd met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in het rapport de "de behandeling van Bouwaanvragen". De overgenomen aanbevelingen zijn daarbij als volgt geformuleerd:

- A. Prioriteit geven aan de actualisatie van de bestemmingsplannen, waarbij gestreefd moet worden naar het landelijke gemiddelde van geldigheid van de bestemmingsplannen;
- B. Het opstellen van een burgerhandvest gemeente Waterland, waarbij het handvest van de gemeente Elburg als voorbeeld kan dienen, en het ter vaststelling aan de raad aanbieden van het handvest vóór 1 oktober 2010;
- C. Ten aanzien van principeverzoeken:
 - actief sturen, ook in de informatievoorziening, op het inzetten van principeverzoeken voor complexe bouwaanvragen;
 - veel voorkomende verzoeken op te nemen in de sneltoetscriteria principeverzoeken;
- D. Het registratiesysteem dusdanig aanpassen dat het mogelijk wordt om geautomatiseerd op de digitaal gecontroleerde resultaten die je hieruit kunt afleiden beleidsmatig te sturen.

2 Voortgang aanbevelingen

Hieronder zal per aanbeveling worden nagegaan wat de achtergrond is, de stand van zaken en de analyse van de uitwerking van de aanbevelingen.

A. Actualisatie van bestemmingsplannen

Achtergrond

De Wet ruimtelijke ordening schrijft voor dat alle bestemmingsplannen vóór 2013 actueel moeten zijn. Dit betekent dat de gemeenteraad binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, opnieuw een bestemmingsplan dient vast te stellen of zo mogelijk een verlengingsbesluit te nemen dan wel een beheersverordening vast te stellen. Indien de gemeenteraad niet voor het verstrijken van de termijn van tien jaar een besluit heeft vastgesteld, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten voor alle verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan. Bovendien moet deze overschrijding bekend worden gemaakt. (zie art. 3.1, vijfde lid Wro). Niet tijdig geactualiseerde bestemmingsplannen blijven overigens ook na 2013 geldig. Zoals gezegd vervalt echter de mogelijkheid leges in te vorderen (3.1, lid 4 Wro). Bovengenoemde consequentie gold niet in alle gevallen direct per 1 juli 2008. De Invoeringswet (Iwro) voorziet in een overgangstermijn. Voor gebieden waar bij de inwerkingtreding van de Wro geen bestemmingsplan van kracht was, moet binnen vijf jaar een bestemmingsplan of een beheersverordening worden vastgesteld. Voor een bestemmingsplan dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008) ten minste vijf jaar oud is, moet binnen vijf jaar (vóór 1 juli 2013) een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld overeenkomstig art 3.1, lid 1 Wro. (art. 9.1.4 lid 3 en 4 Iwro).

Voortgang implementatie aanbeveling Gemeente Waterland

In het najaar van 2010 is het college gestart met het Project Actualiseringslag Bestemmingsplannen Gemeente Waterland. De raad is op 6 maart 2012 geïnformeerd over de voortgang van het project en daarbij is aangegeven dat men op koers ligt om de projectdeadline van 1 juli 2013 te halen. Deze planning geeft voorsnog geen aanleiding om te veronderstellen dat deze deadline niet gehaald gaat worden. Zo zijn op 18 oktober 2012 de ontwerpbestemmingsplannen behandeld en zijn deze op 1 november 2012 en 13 december 2012 (voorlopig) vastgesteld.

Analyse implementatie aanbeveling

Hoewel de wet voorschrijft voor 1 januari 2013 de bestemmingsplannen te actualiseren is gebruik gemaakt van de ruimte die de Iwro biedt. De actualiseringslag is met dat gegeven in het achterhoofd voortvarend aangepakt en de gemeente Waterland ligt op schema om 1 juli 2013 te halen. De rekenkamercommissie adviseert de raad om de planning op dit punt nauwlettend in de gaten te blijven houden en erop toe te zien dat actualiseringslag ook daadwerkelijk voor 1 juli 2013 is afgerond.

B. Het opstellen van een burgerhandvest

Achtergrond

De VNG heeft in 2010 met de vaststelling van de VNG-minimumbranchenormen gestalte gegeven aan een gezamenlijke ondergrens voor de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. De minimumbranchenormen zijn opgenomen in een VNG-modelkwaliteitshandvest dat de status heeft van een modelverordening. Het is aan de gemeenteraad om het modelkwaliteitshandvest als gemeentelijk kwaliteitshandvest vast te stellen, eventueel na aanpassing aan specifieke gemeentelijke wensen. Gemeenten kunnen op lokaal niveau zelf hun ambities vormgeven en in het gemeentelijk kwaliteitshandvest desgewenst een kop bovenop de minimumbranchenormen zetten. De gemeente Waterland voldoet aan het VNG-model en heeft besloten geen kop op de minimum branchenormen te zetten.

De gemeente Waterland kent veel rijksmonumenten waardoor veel bouwvragen in strijd zijn met bestemmingsplan. Bij afwijking van een bestemmingsplan kan soms toch een omgevingsvergunning worden verleend door middel van een projectafwijkingsbesluit of bij de aanvraag van een nieuw postzegelbestemmingsplan dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Binnen de gemeente Waterland krijgt 15% van de aanvragen te maken met projectafwijkingsbesluiten. Dat betekent derhalve dat het bestemmingsplan (of de beheersverordening) zelf geen regels bevat om van het plan af te wijken en er evenmin sprake is van een geval dat is aangewezen in Besluit omgevingsrecht (de zogenaamde "Kruimelgevallenregeling"). In die gevallen kan een omgevingsvergunning slechts worden verleend met een projectafwijkingsbesluit.

Vanaf 2011 is de voortgang jaarlijks gemeten via de Benchmark Publiekszaken in combinatie met Waarstaatjegemeente.nl. De monitorresultaten zullen jaarlijks worden gepubliceerd. Op basis van de meetresultaten zullen de minimumbranchenormen periodiek worden herijkt en eventueel aangepast, in de vorm van groeipaden met nieuwe normen of aangescherpte normen. Zo ontwikkelen gemeenten zich in de richting van de doelen van 2015 en 2020, zoals verwoord in de VNG-visie op dienstverlening, te weten "Dienstverlening draait om mensen".

Voortgang implementatie aanbeveling

Het burgerhandvest is conform de aanbeveling¹ gepubliceerd op 18 juni 2010. Daarmee was Waterland eind 2010 een van de 155 gemeenten met een gemeentelijk kwaliteitshandvest.

¹ Gewijzigd door aangenomen amendement van de CDA, 2009/112c

Analyse implementatie aanbeveling

De gemeente Waterland geeft aan mee te doen aan de genoemde benchmark (waarstaatjegemeente.nl). Op het punt van de bouwaanvragen ziet de rekenkamercommissie www.waarstaatjegemeente.nl echter geen gegevens van de gemeente Waterland staan. Het gaat dan om onder meer de volgende gegevens die waardevol zijn om te vergelijken met andere gemeenten:

- Het percentage geheel of gedeeltelijk gegrond verklaarde bezwaar- en beroepschriften dat is ingediend tegen in dit jaar uitgevaardigde beschikkingen op aanvragen bouwvergunningen;
- Prijs bouwvergunning bij bouwsom van € 10.000;
- Prijs bouwvergunning bij bouwsom € 25.000.

De gemeente Waterland heeft in hoofdstuk 5 van het burgerhandvest doelen geformuleerd voor de periode 2010-2015 zoals verwoord in de VNG-visie op dienstverlening "Dienstverlening draait om mensen". Voor 2020 zijn deze doelen niet opgenomen. Als positieve doelstellingen voor 2015 zijn opgenomen:

- het inrichten van het klantcontactcentrum (KCC);
- afspraken over telefonische dienstverlening;
- digitale dienstverlening en het binnen de gestelde termijn afdoen van ingediende verzoeken.

Succesindicatoren worden afgeleid uit omnibusenquête, onderzoek door mystery guest en het aantal meermalen doorverwezen klanten.

Specifiek voor bouwaanvragen wordt bij het niet compleet zijn van de bouwaanvraag of bij afwijking van het bestemmingsplan meer persoonlijk contact gezocht. Bij afwijzing (welstandelijke beoordeling) wordt zelfs altijd contact opgenomen. Daarnaast worden klanten veelal via de mail op de hoogte gehouden van de voortgang en is er door mandatering ook daadwerkelijk meer persoonlijk contact.

C. Principeverzoeken

Achtergrond

Een principeverzoek (conceptaanvraag omgevingsvergunning) en een vooroverleg kunnen helpen om sneller een omgevingsvergunning te krijgen. Het geeft vooraf zekerheid rondom bouwaanvraag. Eventuele obstakels worden in deze trajecten al duidelijk en kunnen mogelijk opgelost worden voordat de bouwaanvraag wordt ingediend. Zowel de initiatiefnemer als de gemeente (als behandelaar) hebben baat bij een goede kwaliteit en diepgang van de ingediende aanvragen en principeverzoeken. Veel tijd en energie wordt bespaard als de stukken compleet en correct zijn. Een goed onderbouwd, realistisch en haalbaar principeverzoek is beter toetsbaar en leidt vaker tot positieve besluitvorming. Ook de zogenoemde "sneltoetscriteria" hebben een andere rol gekregen met de komst van de omgevingsvergunning. Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen in beginsel worden geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd is met de redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria zoals vermeld in de welstandsnota op basis van de Woningwet. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen ter advisering voor te leggen aan de welstandscommissie. Dit hoeft niet wanneer er voor het desbetreffende bouwwerk geen redelijke eisen van welstand gelden of bij voorbaat vaststaat dat de omgevingsvergunning reeds op een andere grond moet worden geweigerd. Onder de Wabo is een bouwwerk omgevingsvergunningplichtig of vergunningsvrij. Een tussencategorie bestaat niet meer. Dit betekent dat iedere aanvraag voor een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk door het college ter advisering aan de welstandscommissie moet worden voorgelegd. Dit betekent ook dat het college geen ambtenaar (meer) kan mandateren om te toetsen aan zgn. sneltoetscriteria of loketcriteria. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is de "flitsvergunning" op basis van sneltoetscriteria alleen mogelijk als voor het betreffende bouwplan geen welstandscriteria gelden of, het daartoe aangewezen lid van de welstandscommissie aanwezig is, en het oordeel van de welstandscommissie over het betreffende bouwplan als bekend mag worden verondersteld.

Voortgang implementatie aanbeveling

Ook in het kader van de omgevingsvergunning heeft de gemeente Waterland de mogelijkheid om een verzoek tot vooroverleg bij de gemeente in te dienen. Dit vooroverleg wordt aangeraden bij uitgebreide bouw- of verbouwplannen. Het vooroverleg heeft een informeel en informatief karakter en is bedoeld om ingewikkelde aanvragen van tevoren te kunnen beoordelen. Na het vooroverleg geeft de gemeente aan of het plan kans maakt op een vergunning. De in de Wabo genoemde afhandelingstermijnen voor omgevingsaanvragen zijn niet van toepassing op het vooroverleg.

De gemeente Waterland kent per 1 januari 2012 één adviescommissie voor monumenten en welstand. De rol van de monumenten- en welstandscmissie Waterland is om het college, op verzoek of uit eigen beweging, te adviseren over de toepassing van voorschriften omtrent de welstand volgens de Woningwet, de toepassing van de Monumentenwet 1988 in zijn algemeenheid, de toepassing van de gemeentelijke monumentenzorg in zijn algemeenheid, andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de beschermde stads- en dorpsgezichten.

In het jaarverslag 2011 van de welstandscmissie Waterland wordt over de sneltoetscriteria het volgende opgemerkt:

"Met het inwerkingtreden van de Wabo verviel de categorie meldingsplichtige bouwwerken. En daarmee verviel ook de mogelijkheid van een ambtelijke welstandstoets voor deze kleine bouwwerken. Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen moeten volgens de huidige regels door de welstandscmissie worden beoordeeld, tenzij de gemeenteraad een gebied of een object als welstandsvrij heeft aangewezen.

De wetgever gaat dit onbedoelde effect terugdraaien, naar verwachting op 1 januari 2013.

Voormalig Minister Donner heeft aangekondigd een 'kan-bepaling' op te nemen in de volgende wijziging van het Besluit omgevingsrecht. Het verplichte advies van de welstandscmissie of stadsbouwmeester, wordt dan vervangen door de keuzemogelijkheid van een advies. Daardoor zal in veel gemeenten de ambtelijke sneltoets weer in ere worden hersteld. De commissie kan zich goed in deze zogenaamde ambtelijke mandaatrol vinden. Veel ervaren ambtenaren kunnen een deel van de kleine bouwopgaven prima afdoen. Wel hecht de commissie eraan dat deze ambtelijke behandeling onder de vleugels van de onafhankelijke commissie plaatsvindt zodat de commissie bij probleemgevallen rugdekking kan bieden. De verwachting is dat we hier de ambtelijk gemandateerde aan onze zijde vinden."

Voortgang implementatie aanbeveling

In gesprekken met de gemeente Waterland wordt aangegeven dat er in contacten met initiatiefnemers aandacht wordt besteed aan het fenomeen vooroverleg. De streeftermijn bij verzoeken om vooroverleg is 6 weken. Verder is aangekondigd dat in 2013 de sneltoetscriteria weer in ere worden hersteld. Hiervoor is een herziening van de welstandsnota noodzakelijk, deze staat gepland voor het tweede kwartaal van 2013.

Analyse implementatie aanbeveling

Aangegeven wordt dat de termijn van 6 weken bij verzoeken om vooroverleg regelmatig onder druk staan. Dit wordt veroorzaakt door de piekdruk in aanvragen en is tevens afhankelijk van de kwaliteit van de informatie van de indiener. Aanvullende verzoeken om informatie zijn niet altijd afdoende om aanvraag voldoende kwalitatief te kunnen beoordelen in vooroverleg. Ten aanzien van het in ere herstellen van de sneltoetscriteria beoordeelt de rekenkamer dit als een positieve ontwikkeling.

Positief is verder dat de gemeente Waterland aangeeft dat de achterstanden op lopende bouwaanvragen momenteel heel beperkt zijn.

D. Het registratiesysteem

Achtergrond

In het onderzoeksrapport is geconcludeerd dat het registratiesysteem bouwvergunningen niet is ingericht om daaruit informatie te genereren die gebruikt kan worden als sturingsmechanisme. Door het vrijblijvende karakter van het systeem destijds werden de mogelijkheden benut om werkprocessen te optimaliseren onvoldoende benut. Vandaar dat de rekenkamercommissie heeft aanbevolen om het registratiesysteem dusdanig aan te passen dat het mogelijk zou worden om geautomatiseerd op de digitaal gecontroleerde resultaten

beleidsmatig te sturen. Door digitalisering in het proces in sterke mate toe te passen, bijvoorbeeld door de aanvraag digitaal te ontvangen en te verwerken, is ook een snellere afhandeling mogelijk.

Voortgang implementatie aanbeveling

Voor de afhandeling van het proces vergunningverlening, toezicht en handhaving maakt de gemeente Waterland gebruik van Squit XO. Om dit systeem optimaal te benutten wordt gestimuleerd dat de aanvragers hun aanvraag via het omgevingsloket indienen, zodat de aanvragen digitaal ingelezen kunnen worden in de vergunningsapplicatie Squit XO. Binnen de gemeente Waterland wordt Cognos gebruikt als middel om het management van informatie te voorzien en (operationele en ad-hoc) rapportages te maken. Derhalve is er behoefte aan aanvullende rapportage mogelijkheden voor Squit XO in Cognos.

Analyse implementatie aanbevelingen

Squit XO biedt de mogelijkheden om te fungeren als workflow managementsysteem. Het systeem kan daardoor de nodige informatie genereren waarop beleidsmatig kan worden gestuurd. De koppeling met Cognos is vooralsnog onvoldoende om optimaal de gegevens uit Squit XO te kunnen rapporteren. Daardoor wordt de applicatie naar verwachting nog niet optimaal ingezet. Wat behulpzaam kan zijn is om een externe QuickScan te laten uitvoeren op Squit XO. In deze QuickScan moeten zowel de inrichting als de organisatie aan bod gekomen, zodat beter gebruik kan worden gemaakt van werkinstructies, kennisdeling en de mogelijkheden om key-users in te zetten om de inrichting te verbeteren. Bovendien kan het behulpzaam zijn om Squit XO beter in te zetten op de gebieden van standaardprocessen, sjablonen en managementrapportages. Het uiteindelijke doel moet zijn om de gebruikers van Squit XO op een goede manier te ondersteunen en blijvend bezig te zijn met verbetering van de inrichting. Hiermee wordt een structurele verbetering in het gebruik van Squit XO gerealiseerd, waarvoor momenteel de interne capaciteit ontbreekt om dit te realiseren. Daarnaast kan de benchmark Wabo de gemeente Waterland verder helpen in het definiëren van relevante managementinformatie vanuit Squit XO, zodat optimaal gestuurd kan worden op de doelen van de Wabo.