

Gemeente Woerden 13.019886



Registratiedatum: 29/05/2013
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:



gemeente
WOERDEN

Aan de gemeenteraad van Woerden

Van de Rekenkamercommissie Woerden

Onderwerp:

Rapport "Vergunningverlening Wabo:
balanceren tussen rechtmatigheid en
doelmatigheid."

Raad

19886

29 MEI 2013

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B & W / W V
B.V.O.:

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
Banknummer
28.50.09.672

Uw Kenmerk:

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.: n.v.t. of nummer

Datum: 29 mei 2013

Ons Kenmerk:

Doorkiesnummer/Behandeld door:
8513 / C. Kraan

Verz.

U-

Geachte raadsleden,

Voor u ligt het bestuurlijk eindrapport van de rekenkamercommissie "Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid", een onderzoek naar de werkmethode van de gemeente Woerden ten aanzien van het verlenen van omgevingsvergunningen.

De rekenkamercommissie biedt u graag de gelegenheid om technische vragen over het onderzoek en de onderzoeksresultaten te stellen op **dinsdag 18 juni om 20.00 uur** in vergaderruimte A034 van het Stadhuis. Deze technische vragensessie zal doorgaan als ten minste één commissie- of raadslid zich aanmeldt bij onze secretaris (kraan.c@woerden.nl). De procedurele behandeling van het rapport zal plaatsvinden in de commissie Ruimte van 6 juni aanstaande.

Centrale vraag in dit onderzoek was: "Is het beleid voor de verlening van omgevingsvergunningen van de gemeente Woerden en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, welke risico's bestaan er bij de vergunningverlening, welke risico's doen zich in de praktijk voor bij de vergunningverlening en is de zorgvuldigheid voldoende geborgd?"

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Woerden er redelijk in slaagt om een evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid te vinden. In dialoog met de aanvrager worden vergunningaanvragen zo nodig aangepast, zodat deze toch aan de regels voldoen. Daarnaast kijkt de gemeente per aanvraag kritischer of bepaalde regels echt bedoeld zijn voor de desbetreffende aanvraag. Per vergunningaanvraag levert de gemeente dus maatwerk. Deze werkmethode (beleid) is volgens de rekenkamercommissie echter onvoldoende kenbaar voor de burger omdat de gemeente dit beleid niet expliciet op schrift heeft gesteld. Daarnaast heeft het verlenen van maatwerk ook risico's in zich. Het streven naar maatwerk heeft in enkele situaties gevolgen gehad voor de rechtmatigheid. De grenzen van de regelgeving zijn en worden opgezocht. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen die verleend zijn ten behoeve van de sloop van cultuurhistorische karakteristieke gebouwen. Hier is namelijk in een aantal gevallen gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. De rekenkamercommissie signaleert in haar rapport een aantal risico's en doet aanbevelingen om die te beperken.

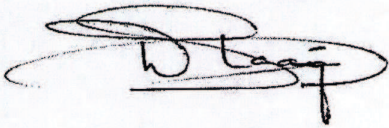
Op alle leveringen en
overeenkomsten zijn onze
algemene inkoopvoor-
waarden van toepassing
(www.woerden.nl)

Datum: 29 mei 2013
Behandeld door: C. Kraan
Onderwerp: Rapport "Vergunningverlening Wabo:
balanceren tussen rechtmatigheid en
doelmatigheid. "

Voor de bestuurlijke reactie van het college en de reactie van de rekenkamercommissie hierop in haar
nawoord, verwijs ik u naar bijgevoegd rapport.

De rekenkamercommissie ziet de bestuurlijke behandeling van haar rapport – die naar verwachting na het
zomerreces zal plaatsvinden - met belangstelling tegemoet.

Namens de rekenkamercommissie,
hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular flourish.

D. van der Staaij, voorzitter

RAADSVOORSTEL

13R.00172



Indiener: Rekenkamercommissie Woerden

Datum: 28 mei 2013

Portefeuillehouder(s): M.J. Schreurs

Portefeuille(s): Ruimte

Contactpersoon: C.P.G. Kraan

Tel.nr.: 8513

E-mailadres: kraan.c@woerden.nl

Onderwerp: Rekenkameronderzoek Vergunningverlening Wabo (werkwijze)

De raad besluit:

1. Ter bepaling van een standpunt het college op te dragen een notitie aan hem voor te leggen over de waarde voor de gemeente van het behoud van cultuurhistorisch erfgoed en over het belang van het behoud van als karakteristiek aangewezen panden in het bestemmingsplan.

Voorts besluit de raad aan het college op te dragen:

2. In een beleidsnotitie vast te leggen wat de visie/beleidsregels van het college zijn op vergunningverlening en deze notitie na vaststelling te publiceren.
3. Altijd vooraf te beoordelen of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking.
4. Een brede belangenafweging aan het besluit toe te voegen indien een vergunning verstrekt wordt die afwijkt van het bestemmingsplan en daarbij niet te volstaan met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de bureaus.
5. Aan het werkproces een aantal controlemomenten toe te voegen, interne tegenspraak (kritische houding) te organiseren, de voortgangsinformatie over het vergunningsproces te verbeteren en de servicenormen en het werkproces aan te passen op basis van een periodieke evaluatie.
6. Zo snel als mogelijk een document vast te stellen waarin keuzes worden gemaakt in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit.

Inleiding:

De Rekenkamercommissie Woerden heeft een onderzoek uitgevoerd naar de werkwijze van het verlenen van (Wabo) Vergunningen. Met dit onderzoek beantwoordt de rekenkamercommissie de vraag: "Is het beleid voor de verlening van omgevingsvergunningen van de gemeente Woerden en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, welke risico's bestaan er bij de vergunningverlening, welke risico's doen zich in de praktijk voor bij de vergunningverlening en is de zorgvuldigheid voldoende geborgd?"

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Woerden er redelijk in slaagt om een evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid te vinden. In dialoog met de aanvrager worden vergunningaanvragen zo nodig aangepast, zodat deze toch aan de regels voldoen. Daarnaast kijkt de gemeente per aanvraag kritischer of bepaalde regels echt bedoeld zijn voor de desbetreffende aanvraag. Per vergunningaanvraag levert de gemeente dus maatwerk. Deze werkmethode (beleid) is volgens de rekenkamercommissie echter onvoldoende kenbaar voor de burger omdat de

gemeente dit beleid niet expliciet op schrift heeft gesteld. Daarnaast heeft het verlenen van maatwerk ook risico's in zich. Het streven naar maatwerk heeft in enkele situaties gevolgen gehad voor de rechtmatigheid. De grenzen van de regelgeving zijn en worden opgezocht. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen die verleend zijn ten behoeve van de sloop van cultuurhistorische karakteristieke gebouwen. Hier is namelijk in een aantal gevallen gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. De rekenkamercommissie signaleert in haar rapport een aantal risico's en doet aanbevelingen om die te beperken.

Bevoegdheid:

Het gaat hier om een politieke bevoegdheid van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie is niet bevoegd om opdrachten aan het college te geven, de raad wel. Door dit raadsbesluit te nemen wordt de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren formeel neergelegd bij het college.

Beoogd effect:

Het beperken van de juridische risico's die gemeente Woerden loopt met haar werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen.

Argumenten:

Het raadsbesluit is gebaseerd op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, zoals hieronder weergegeven.

Argumenten bij de aanbeveling voor de raad:

1. Neem als raad een standpunt in hoe het college dient om te gaan met het behoud van cultuurhistorisch erfgoed; spreek het college aan op afwijkingen in besluiten.

In het bestemmingsplan heeft de gemeenteraad geregeld dat enkele panden als karakteristiek (gemeentelijk monument) worden aangemerkt en daardoor bijzondere bescherming verdienen. In de praktijk blijkt het college de sloop van karakteristieke panden toe te staan, terwijl de bouwvalligheid daarvan niet zodanig is dat die volgens het bestemmingsplan mogen worden gesloopt. Het risico hiervan is een ongewenste precedentwerking, die in praktijk al een feit is. Karakteristieke panden worden mogelijk steeds sneller als voldoende bouwvallig aangemerkt. Hoewel de gemeenteraad niet op concrete aanvragen beslist, stelt hij wel het bestemmingsplan vast en kan het college aanspreken op de naleving daarvan. Het adequaat uitoefenen van deze controlerende taak houdt het college alert op een qua regelgeving juiste toepassing hiervan. Als de gemeenteraad het college hier niet op aanspreekt, zullen karakteristieke elementen, aangemerkt als gemeentelijk monument of als cultuurhistorisch erfgoed, onvoldoende worden beschermd.

Argumenten bij de aanbevelingen voor het college:

2. Leg in een beleidsnotitie vast wat de visie/ de beleidsregels van het college zijn op vergunningverlening, en publiceer deze.

Op basis van het onderzoek is geconcludeerd dat in de documenten waarin elementen van het beleid zijn vastgelegd, deze elementen op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Er worden algemene termen als klantvriendelijkheid, dienstverlening en communicatie gehanteerd.

Uit de documenten kan niet worden afgeleid wat dit concreet betekent voor vergunningaanvragen. Ook zijn slogans die wel bekend zijn bij de ambtelijke organisatie, zoals 'gaat niet bestaat niet', niet voldoende intern beschreven en niet extern gecommuniceerd. Het risico bestaat dat onvoldoende inhoudelijke duidelijkheid leidt tot interpretatieverschillen bij individuele medewerkers en kennisverlies bij ziekte, verlof of uit diensttreden van medewerkers. Vanuit het oogpunt van de burger kan het leiden tot een

onbegrijpelijke overheid. De oplossing hiervoor ligt in het expliciteren van wat de algemene termen en slogans betekenen voor de afwegingen die bij vergunningverlening gemaakt moeten worden. Wat betreft de externe communicatie: de transparantie over het beleid moet worden vergroot.

Zonder schriftelijke vastlegging kunnen er intern interpretatieverschillen bij de toepassing van beleidsprincipes ontstaan. Daarnaast wordt de organisatie afhankelijk van de nu zittende medewerkers (institutioneel geheugen niet voldoende geborgd). Extern loopt de gemeente kans op imagoschade.

3. Beoordeel altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking.

Uit het onderzoek is gebleken dat het college in een aantal gevallen de grenzen van de regelgeving (in het bijzonder het bestemmingsplan) heeft opgezocht en daar, in het geval van het toestaan van de sloop van karakteristieke panden, overheen is gegaan.

Door karakteristieke panden als bouwvallig aan te merken terwijl die dat op basis van de objectieve NEN-norm nog niet zijn, ontstaat een glijdende schaal en een onrechtmatige situatie. Het risico is dat, doordat het college nu in een aantal gevallen is afgeweken van de NEN-rapportage, bij eigenaren van andere karakteristieke panden de indruk ontstaat dat zij eenvoudig een sloopvergunning kunnen krijgen door een beroep te doen op het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat als er in eerdere soortgelijke gevallen een vergunning is verleend, dit een precedent (recht) wordt voor volgende aanvragers. Deze precedentwerking moet voorkomen worden ter bescherming van het cultureel erfgoed in Woerden, zoals blijkt uit de monumentennota, waarin het belang van het cultureel erfgoed in Woerden wordt onderstreept. Beoordeel daarom altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking en schep voorwaarden om deze beoordelingen onderdeel te maken van het proces van vergunningverlening.

Als deze beoordeling geen onderdeel van de procedure uitmaakt, kan ongewenste precedentwerking optreden waardoor de burger zich in sommige gevallen ongewild (vanuit het oogpunt van de gemeente) op eerdere zaken kan beroepen.

4. Voeg een brede belangenafweging aan het besluit toe indien een vergunning verstrekt wordt die afwijkt van het bestemmingsplan, en volsta daarbij niet met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens.

De gemeente is verplicht – als zij een vergunning verstrekt die afwijkt van het bestemmingsplan – om een brede belangenafweging toe te passen en deze toe te voegen aan het officiële besluit. Het komt echter voor dat de gemeente bij de motivering van dit besluit volstaat met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens. De meer uitgebreide belangenafweging die gemaakt is, blijft intern in documenten en/of in de hoofden van medewerkers bewaard. Op het moment dat een vergunning in afwijking van het bestemmingsplan moet worden verleend, moet het college de bij die aanvraag betrokken belangen tegen elkaar afwegen. De motivering van een besluit dat de burens akkoord gaan met het bouwplan, is geen motivering die de toets bij de commissie bezwaarschriften kan doorstaan. Bovendien is bepaalde kennis alleen bekend bij ambtenaren die betrokken waren bij het dossier, omdat niet alle overwegingen op schrift worden gesteld. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat er bij een mogelijke procedure onvoldoende dossierkennis aanwezig is in geval van ziekte, verlof of uitdienststreding van medewerkers, omdat het institutioneel geheugen tekort schiet. Ook loopt de gemeente het risico eventuele procedures te verliezen, vanwege het ontbreken van de brede belangenafweging in het besluit. Als de gemeente de overwegingen uit de ruimtelijke toets in het besluit opneemt en tevens de belangenafweging in het besluit vastlegt, kunnen deze risico's ondervangen worden. Zonder aanpassing van de formulering van het besluit, staat de gemeente juridisch zwakker bij procedures en loopt zij een risico op kennisverlies omdat bepaalde kennis niet is vastgelegd.

5. Voeg aan het werkproces een aantal controlemomenten toe, organiseer interne tegenspraak (kritische houding), verbeter de voortgangsinformatie over het vergunningsproces en pas de servicenormen en het werkproces aan op basis van een periodieke evaluatie.

In het werkproces vergunningverlening ontbreekt op dit moment een standaard controle van uitgaande besluiten. Ook is in het werkproces niet opgenomen dat de afdeling Dienstverlening periodiek, aan de hand van het administratiesysteem, controleert welke dossiers iedere vergunningverlener onder zich heeft. De besluiten die vergunningverleners nemen worden noch inhoudelijk controleerd, noch op het waarom wel/niet overnemen van (externe) adviezen, noch wordt de voortgang van een dossier bewaakt.

Hierbij loopt de gemeente de volgende risico's:

A. De vrijheid van iedere vergunningverlener kan leiden tot eigen interpretatie van regels en (ongemotiveerde) afwijking van interne of externe adviezen.

B. Vergunningen worden mogelijk van rechtswege verstrekt als gevolg van overschrijding van de behandelingstermijn.

Door controle en monitoring worden werkvoorraden beter beheerst en kan verlening van vergunningen van rechtswege worden voorkomen. Daarnaast kan op basis van de managementinformatie periodiek worden beoordeeld of de inrichting van het werkproces en de servicenormen nog actueel zijn.

6. Stel zo snel mogelijk een document vast waarin keuzes worden gemaakt in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit.

Het wettelijk kader biedt gemeenten de ruimte om te variëren in de intensiteit van de toetsing. Afhankelijk van de mogelijke risico's kan het toetsingsniveau variëren van het volledig herberekenen en beoordelen van bepaalde aspecten van het bouwplan tot een enkele toets op de aanwezigheid van berekeningen en bepaalde aspecten. De rekenkamercommissie heeft er kennis van genomen dat de afdeling Dienstverlening van plan is om het college een dergelijk document voor te leggen en beveelt vastlegging hiervan (ook gezien aanbeveling 2) van harte aan. Dit past ook in de filosofie van het college die er onder meer op is gericht burgers niet te belasten met regels die op hen niet van toepassing zijn. Bovendien voorkomt het maken van keuzes in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit dat ambtelijke capaciteit wordt ingezet voor de toetsing aan regels die voor bepaalde bouwplannen minder relevant zijn. Een en ander dient uiteraard te geschieden onder de voorwaarde dat de veiligheid gewaarborgd blijft.

Kantttekeningen:

n.v.t.

Financiën:

n.v.t.

Uitvoering:

De raad zal bij een positief besluit de aan hem gerichte aanbeveling uitvoeren. Het college zal bij een positief besluit van de raad de aan hem opgedragen aanbevelingen uitvoeren.

Communicatie:

De rekenkamercommissie Woerden heeft een persbericht uitgebracht bij de publicatie van het rapport.

Samenhang met eerdere besluitvorming:

n.v.t.

Bijlagen:

Rapport: Rekenkameronderzoek "Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen rechtmatigheid en doelmatigheid." (13.019886).
Bestuurlijke reactie college d.d. 8 mei 2013, (13U.08333)

De indiener: Rekenkamercommissie Woerden

Voorzitter van de
Rekenkamercommissie
Woerden

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', with a large, stylized flourish above the name.

Drs. D. van der Staaij



**Vergunningverlening Wabo:
balanceren tussen
doelmatigheid en rechtmatigheid**

Bestuurlijk eindrapport
28 mei 2013

Colofon

Titel: Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid'

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: Pro Facto, Groningen

Datum: 28 mei 2013

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (0348 428513).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

In augustus 2011 deed de rekenkamercommissie, in het kader van de voorbereiding van het Jaarplan 2012, in de media een oproep aan burgers van Woerden om onderwerpen aan te dragen voor onderzoek. Daarop werden meerdere signalen ontvangen over de gang van zaken bij vergunningverlening op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit was voor de rekenkamercommissie aanleiding om begin 2012 een vooronderzoek uit te voeren naar het proces van vergunningverlening binnen Woerden. De resultaten gaven aanleiding om over te gaan tot een meer uitgebreid onderzoek dat in de tweede helft van 2012 is uitgevoerd. In het voorliggende rapport staan de bevindingen van het onderzoek, de conclusies die de rekenkamercommissie daaruit trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoekers van bureau Pro Facto, aan de respondenten¹ en alle anderen die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Ook dankt de rekenkamercommissie het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie.

Woerden, 28 mei 2013

Dammis van der Staaij,
voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

¹ Bijlage 4 bevat de lijst met namen van de respondenten.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER	3
BESTUURLIJKE NOTA	7
1.1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	7
1.2 CONCLUSIES.....	8
1.3 AANBEVELINGEN	12
1.4 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....	17
1.5 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	20
NOTA VAN BEVINDINGEN.....	23
2. ONDERZOEKSVRAGEN EN -AANPAK.....	23
2.1 INLEIDING	23
2.2 AANLEIDING ONDERZOEK.....	23
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN FOCUS ONDERZOEK	24
2.4 NORMENKADER EN ONDERZOEKSAANPAK	25
2.5 LEESWIJZER	26
3. RECHTMATIGHEID.....	27
3.1 INLEIDING	27
3.2 BELEIDSKADER VERGUNNINGVERLENING	27
3.3 JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE KADER	29
3.4 OORDEEL RECHTMATIGHEID	29
3.5 DEELCONCLUSIE	32
4. DOELMATIGHEID	34
4.1 INLEIDING	34
4.2 ORGANISATIE VAN VERGUNNINGVERLENING.....	34
4.3 PROCES VAN VERGUNNINGVERLENING	35
4.3.1 <i>Behandeling van de vergunningaanvraag.....</i>	<i>35</i>
4.3.2 <i>Behandeling van het haalbaarheidsonderzoek</i>	<i>37</i>
4.4 OORDEEL OVER DE DOELMATIGHEID.....	37
4.5 DEELCONCLUSIE	39
5. DOELTREFFENDHEID.....	41
5.1 INLEIDING	41
5.2 DOELEN	41
5.3 VERTALING VAN DE KADERS NAAR DE UITVOERING	42
5.4 MONITORING EN RESULTATEN.....	42
5.5 OORDEEL OVER DE NORMEN.....	43
5.6 DEELCONCLUSIE	45
6. RISICO'S	48
6.1 INLEIDING	48

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

6.2	TEGENSTRIJDIGHEID VAN NORMEN	48
6.3	ONVOLDOENDE BELANGENAFWEGING	49
6.4	KWALITEIT VAN BESLUITVORMING.....	50
6.5	ONRECHTMATIGE SITUATIES BEWUST TOESTAAN.....	50
6.6	ADVIEZEN BETREKKEN IN DE BESLUITVORMING	53
6.7	CREATIEVE UITLEG VAN REGELGEVING	55
6.8	KENBAARHEID VAN BELEID.....	56
6.9	VAN RECHTSWEGE VERLEENDE VERGUNNINGEN	56
6.10	DEELCONCLUSIE.....	57
BIJLAGE 1	ONDERZOEKSVRAGEN	60
BIJLAGE 2	NORMENKADER	62
BIJLAGE 3	CASESTUDIES	66
BIJLAGE 4	LIJST VAN RESPONDENTEN.....	68
BIJLAGE 5	BESTUDEERDE DOCUMENTEN	69
BIJLAGE 6	CHECKLIST VOOR CASESTUDIES	70
BIJLAGE 7	BIJLAGE BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE	74

BESTUURLIJKE NOTA

1.1 Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamercommissie Woerden ontving eind 2011 concrete signalen vanuit de samenleving van Woerden over incidenten die zich hadden voorgedaan ten aanzien van bouw- en sloopactiviteiten. Het betrof signalen over vermeend gebrek aan zorgvuldigheid van de gemeente Woerden bij het verlenen van vergunningen. Dit was de aanleiding voor de rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar het proces van de verlening van vergunningen die op basis van de Wabo² worden verstrekt. De vraag bij dit onderzoek is of deze incidenten samenhangen met de (beleids)principes die door de gemeente Woerden bij vergunningverlening worden gehanteerd. Een voorbeeld van zo'n principe is 'gaat niet bestaat niet'. Dit principe houdt in dat vergunningen in beginsel altijd kunnen worden verleend ("verlenen, tenzij....."), dankzij het leveren van maatwerk aan de burger.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

"Is het beleid voor de verlening van omgevingsvergunningen van de gemeente Woerden en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, welke risico's bestaan er bij de vergunningverlening, welke risico's doen zich in de praktijk voor bij de vergunningverlening en is de zorgvuldigheid voldoende geborgd?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in vijftien onderzoeksvragen (zie bijlage 1). De rekenkamercommissie heeft er voor gekozen alleen de vergunningverlening op basis van de Wabo, vanaf 1 oktober 2010 tot 1 november 2012, te betrekken in het onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot de Wabo omdat dit het meest aansloot op de signalen die de Rekenkamercommissie ontving.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn documenten bestudeerd, interviews gehouden, casestudies uitgevoerd en heeft een kwantitatieve analyse plaatsgevonden op de verleende vergunningen. Bij de start van het onderzoek is een normenkader opgesteld, dat is afgestemd met de ambtelijke organisatie (zie bijlage 2).

² Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

1.2 Conclusies

Algemene conclusie

De algemene conclusie is dat de gemeente Woerden er redelijk in slaagt om een evenwicht te vinden tussen de rechtmatigheid van het proces van vergunningverlening en de doelmatigheid die de gemeente nastreeft. Positief is dat de gehele ambtelijke organisatie, op aangeven van het college, streeft naar klantvriendelijke en snelle afhandeling van vergunningaanvragen, waarbij communicatie met de aanvrager voorop staat. Tegelijkertijd loopt de gemeente Woerden hierbij echter ook een aantal risico's. Risico's, die bovendien in een aantal gevallen ook daadwerkelijk opgetreden zijn nadat bepaalde vergunningen verleend waren.

De gemeente beoogt zo maatwerk te leveren in de vergunningverlening. Dit streven naar maatwerk heeft in enkele situaties echter consequenties gehad voor de rechtmatigheid. De grenzen van de regelgeving zijn en worden opgezocht. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen die verleend zijn ten behoeve van de sloop van cultuurhistorische gebouwen. Hier is namelijk in een aantal gevallen gehandeld in strijd met het bestemmingsplan.

Daarnaast is het beleid voor de vergunningverlening slechts deels vastgelegd in documenten. Voor burgers is het beleid daardoor nauwelijks kenbaar, en niet transparant.

Deelconclusie over rechtmatigheid

De gemeentelijke regelgeving en de beleidsvisie vergunningverlening voldoen aan de hogere toepasselijke regelgeving. In de organisatie gelden echter ook ongeschreven regels voor de vergunningverlening, waaronder het principe 'gaat niet bestaat niet'. De casestudies hebben laten zien dat bij de verlening van vergunningen in bepaalde gevallen wordt gezocht naar een zodanige uitleg van (beleids)regels dat de vergunning verleend kan worden. Die uitleg (bijvoorbeeld van bestemmingsplannen) is in dergelijke gevallen op zichzelf aanvaardbaar, maar er is zeker discussie over mogelijk. Bij vergunningverlening inzake de sloop van cultuurhistorische gebouwen zijn in een aantal gevallen de grenzen van de regelgeving overschreden, door te handelen in strijd met het bestemmingsplan.

Het ongeschreven beleid inzake 'gaat niet bestaat niet' is niet kenbaar gemaakt aan burgers, door bijvoorbeeld dit principe vast te leggen in een beleidsnota. Dit past bij het streven van het college om geen nieuwe beleidsnota's op te stellen gedurende deze collegeperiode. Voor de burger is het beleid daardoor echter niet transparant.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

De huidige medewerkers van de organisatie die betrokken zijn bij het verlenen van vergunningen kennen dit ongeschreven beleid overigens wel. Daarnaast komen in beleidsnota's algemene termen aan de orde, zoals klantvriendelijkheid, dienstverlening en communicatie. Uit deze documenten kan echter niet worden afgeleid wat dit concreet betekent voor de vergunningverlening.

Deelconclusie over doelmatigheid

Positief is dat het voor medewerkers duidelijk is waar de verschillende verantwoordelijkheden in het vergunningverleningsproces zijn belegd en hoe die verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de afdeling Ruimte en de afdeling Dienstverlening. Ook is in het afdelingsplan van Dienstverlening vastgelegd wat de gewenste prestaties zijn wat betreft de termijnen. De capaciteit wordt door de vergunningverleners als onvoldoende ervaren. Dit is echter niet gebleken uit dit onderzoek. Daarnaast wordt in het gehanteerde administratiesysteem een inzichtelijke administratie van de aanvragen bijgehouden.

Negatief is dat dit systeem geen signaal geeft als verlening van rechtswege dreigt. Ook is in het werkproces niet opgenomen dat de afdeling Dienstverlening periodiek controleert welke dossiers iedere vergunningverlener onder zich heeft, aan de hand van het administratiesysteem. Daarnaast ontbreekt in het werkproces op dit moment een standaard controle op uitgaande besluiten.

Er is overigens sprake van een daling van het aantal bezwaarschriften tegen 'Wabo-besluiten'. De uitvoering van de verlening van omgevingsvergunningen verloopt volgens de rekenkamercommissie over het algemeen op doelmatige wijze.

Deelconclusie over doeltreffendheid:

De doelen ten aanzien van vergunningverlening zijn slechts op hoofdlijnen en in algemene termen geformuleerd in het collegeprogramma, het regiedocument³ en de programmabegroting. Dit past in de filosofie van het college van streven naar een slanke overheid, geen nieuwe beleidsnota's en een regelarme situatie. Dit leidt er echter toe dat het beleid niet kenbaar is en dat er nauwelijks doelstellingen zijn waarvan kan worden bepaald of deze zijn behaald. Daarnaast zijn de doelen – mede doordat ze op hoofdlijnen zijn geformuleerd - niet voldoende SMART. Periodieke systematische evaluatie van de vergunningverlening vindt slechts beperkt plaats.

De doelen die zijn benoemd, zijn slechts minimaal vertaald naar de uitvoering, in de vorm van de servicenormen in het afdelingsplan van Dienstverlening.

³ Het Regiedocument "Excelleren als drijfveer" beschrijft de visie van directie en management op de besturing, organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering van de gemeente Woerden 2011-2014, met als uitgangspunt de ambities uit het collegeprogramma te ondersteunen.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Op de afdelingen Dienstverlening en Ruimte en tussen de afdelingen onderling vindt wekelijks overleg plaats over de aanvragen die voorliggen. Er is echter geen document waarin systematisch is vastgelegd welke uitleg in bepaalde gevallen (de zgn. trendsetters) is gegeven aan toepasselijke regels.

Deelconclusie over de risico's

De doelen die ten aanzien van vergunningverlening op hoofdlijnen zijn geformuleerd, kunnen tegenstrijdig uitwerken. Klantvriendelijkheid en dienstverlening kunnen bijvoorbeeld ten koste gaan van snelheid. Voorts kan het leveren van maatwerk ten koste gaan van de snelheid of zelfs van rechtmatigheid. Maar volgens de gemeente vindt bij maatwerk een zwaardere belangenafweging plaats waardoor de rechtmatigheid gewaarborgd wordt. De regels voor belangenafweging zijn echter niet vastgelegd in beleid.

Maatwerk wordt door de gemeente ook geïnterpreteerd als het nagaan of de uitleg die een aanvrager van een regel geeft aannemelijk is en of die daadwerkelijk kan worden gevolgd. Tijdens de interviews is bevestigd dat in die gevallen niet altijd de letter van het bestemmingsplan wordt gevolgd, waaruit kan worden afgeleid dat onder omstandigheden situaties worden toegestaan die (op onderdelen) in strijd zijn met het bestemmingsplan of in elk geval met de geest daarvan.

Conclusie is dat de tegenstrijdigheid van de doelen leidt tot risico's voor de gemeente en burgers. Deze risico's lijken deels inzichtelijk te zijn voor de gemeente, omdat enkele voorzieningen zijn getroffen om het ontstaan van deze risico's te voorkomen, zoals nauw overleg met aanvrager en overleg tussen de aanvrager en zijn omgeving. Een tweetal risico's lijken niet inzichtelijk te zijn. Deze worden hieronder benoemd.

Het risico van juridische procedures

Uit een aantal door de Rekenkamercommissie onderzochte cases blijkt dat het college waar mogelijk, zoekt naar een ruime uitleg van regels om bouwplannen toe te kunnen staan. Dit heeft in de praktijk geleid tot juridische procedures. Gebleken is dat in sommige gevallen geen volledige belangenafweging wordt uitgevoerd. Zo kwam het voor dat enkel korthedshalve werd verwezen naar een akkoordverklaring van de burens. De motivering van een besluit dat de burens akkoord gaan met het bouwplan, is geen motivering die de toets bij de commissie bezwaarschriften kan doorstaan

In alle gevallen is de veiligheid overigens gewaarborgd, omdat op dit gebied geen concessies worden gedaan.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Risico van ongewenste precedentwerking

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat adviezen en besluiten die door ambtenaren zijn opgesteld niet aantoonbaar worden gecontroleerd door een andere ambtenaar of een leidinggevende. Een waarborg voor kwaliteit – het creëren van kritisch vermogen – ontbreekt daardoor. Deze kwaliteitswaarborg wordt voornamelijk gemist als wordt afgeweken van een advies van een extern adviseur waartoe door slechts één ambtenaar besloten kan worden. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van de sloop van karakteristieke panden die als zodanig zijn aangewezen in het bestemmingsplan, terwijl zij nog niet aan de NEN-norm voldeden die op grond van het bestemmingsplan noodzakelijk was voordat tot sloop overgegaan kan worden. In de praktijk blijkt het college de sloop van karakteristieke panden toe te staan, terwijl de bouwvalligheid daarvan niet zodanig is dat die volgens het bestemmingsplan mogen worden gesloopt. Dit kan tot ongewenste precedentwerking leiden.

1.3 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft onderstaande aanbevelingen geformuleerd om de risico's – die de gemeente nu loopt bij de huidige werkwijze van vergunning verlenen – te ondervangen.

Aanbeveling voor de gemeenteraad

1. **Neem als raad een standpunt in hoe het college dient om te gaan met het behoud van cultuurhistorisch erfgoed; spreek het college aan op afwijkingen in besluiten.**

Toelichting op deze aanbeveling:

In het bestemmingsplan heeft de gemeenteraad geregeld dat enkele panden als karakteristiek (gemeentelijk monument) worden aangemerkt en daardoor bijzondere bescherming verdienen.

In de praktijk blijkt het college de sloop van karakteristieke panden toe te staan, terwijl de bouwvalligheid daarvan niet zodanig is dat die volgens het bestemmingsplan mogen worden gesloopt.

Het risico hiervan is een ongewenste precedentwerking, die in praktijk al een feit is.

Karakteristieke panden worden mogelijk steeds sneller als voldoende bouwvallig aangemerkt.

Hoewel de gemeenteraad niet op concrete aanvragen beslist, stelt hij wel het bestemmingsplan vast en kan het college aanspreken op de naleving daarvan. Het adequaat uitoefenen van deze controlerende taak houdt het college alert op een qua regelgeving juiste toepassing hiervan.

Als de gemeenteraad het college hier niet op aanspreekt, zullen karakteristieke elementen, aangemerkt als gemeentelijk monument of als cultuurhistorisch erfgoed, onvoldoende worden beschermd.

Aanbevelingen voor het college

2. Leg in een beleidsnotitie vast wat de visie/ de beleidsregels van het college zijn op vergunningverlening, en publiceer deze.

Toelichting op deze aanbeveling:

Op basis van het onderzoek is geconcludeerd dat in de documenten waarin elementen van het beleid zijn vastgelegd, deze elementen op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Er worden algemene termen als klantvriendelijkheid, dienstverlening en communicatie gehanteerd. Uit de documenten kan niet worden afgeleid wat dit concreet betekent voor vergunningaanvragen. Ook zijn slogans die wel bekend zijn bij de ambtelijke organisatie, zoals 'gaat niet bestaat niet', niet voldoende intern beschreven en niet extern gecommuniceerd.

Het risico bestaat dat onvoldoende inhoudelijke duidelijkheid leidt tot interpretatieverschillen bij individuele medewerkers en kennisverlies bij ziekte, verlof of uit diensttreden van medewerkers. Vanuit het oogpunt van de burger kan het leiden tot een onbegrijpelijke overheid.

De oplossing hiervoor ligt in het expliciteren van wat de algemene termen en slogans betekenen voor de afwegingen die bij vergunningverlening gemaakt moeten worden. Wat betreft de externe communicatie: de transparantie over het beleid moet worden vergroot. Zonder schriftelijke vastlegging kunnen er intern interpretatieverschillen bij de toepassing van beleidsprincipes ontstaan. Daarnaast wordt de organisatie afhankelijk van de nu zittende medewerkers (institutioneel geheugen niet voldoende geborgd). Extern loopt de gemeente kans op imagoschade.

3. Beoordeel altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking.

Toelichting op deze aanbeveling:

Uit het onderzoek is gebleken dat het college in een aantal gevallen de grenzen van de regelgeving (in het bijzonder het bestemmingsplan) heeft opgezocht en daar, in het geval van het toestaan van de sloop van karakteristieke panden, overheen is gegaan.

Door karakteristieke panden als bouwvallig aan te merken terwijl die dat op basis van de objectieve NEN-norm nog niet zijn, ontstaat een glijdende schaal en een onrechtmatige situatie.

Het risico is dat, doordat het college nu in een aantal gevallen is afgeweken van de NEN-rapportage, bij eigenaren van andere karakteristieke panden de indruk ontstaat dat zij eenvoudig een sloopvergunning kunnen krijgen door een beroep te doen op het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat als er in eerdere soortgelijke gevallen een vergunning is verleend, dit een precedent (recht) wordt voor volgende aanvragers. Deze precedentwerking moet voorkomen worden ter bescherming van het cultureel erfgoed in Woerden, zoals blijkt uit de monumentennota, waarin het belang van het cultureel erfgoed in Woerden wordt onderstreept.

Beoordeel daarom altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking en schep voorwaarden om deze beoordelingen onderdeel te maken van het proces van vergunningverlening.

Als deze beoordeling geen onderdeel van de procedure uitmaakt, kan ongewenste precedentwerking optreden waardoor de burger zich in sommige gevallen ongewild (vanuit het oogpunt van de gemeente) op eerdere zaken kan beroepen.

4. Voeg een brede belangenafweging aan het besluit toe indien een vergunning verstrekt wordt die afwijkt van het bestemmingsplan, en volsta daarbij niet met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens.

Toelichting op deze aanbeveling:

De gemeente is verplicht – als zij een vergunning verstrekt die afwijkt van het bestemmingsplan – om een brede belangenafweziging toe te passen en deze toe te voegen aan het officiële besluit. Het komt echter voor dat de gemeente bij de motivering van dit besluit volstaat met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens. De meer uitgebreide belangenafweging die gemaakt is, blijft intern in documenten en/of in de hoofden van medewerkers bewaard.

Op het moment dat een vergunning in afwijking van het bestemmingsplan moet worden verleend, moet het college de bij die aanvraag betrokken belangen tegen elkaar afwegen. De motivering van een besluit dat de burens akkoord gaan met het bouwplan, is geen

motivering die de toets bij de commissie bezwaarschriften kan doorstaan. Bovendien is bepaalde kennis alleen bekend bij ambtenaren die betrokken waren bij het dossier, omdat niet alle overwegingen op schrift worden gesteld.

Hierdoor loopt de gemeente het risico dat er bij een mogelijke procedure onvoldoende dossierkennis aanwezig is in geval van ziekte, verlof of uitdienststreding van medewerkers, omdat het institutioneel geheugen tekort schiet. Ook loopt de gemeente het risico eventuele procedures te verliezen, vanwege het ontbreken van de brede belangenafweging in het besluit.

Als de gemeente de overwegingen uit de ruimtelijke toets in het besluit opneemt en tevens de belangenafweging in het besluit vastlegt, kunnen deze risico's ondervangen worden. Zonder aanpassing van de formulering van het besluit, staat de gemeente juridisch zwakker bij procedures en loopt zij een risico op kennisverlies omdat bepaalde kennis niet is vastgelegd.

5. Voeg aan het werkproces een aantal controlemomenten toe, organiseer interne tegenspraak (kritische houding), verbeter de voortgangsinformatie over het vergunningsproces en pas de servicenormen en het werkproces aan op basis van een periodieke evaluatie.

Toelichting op deze aanbeveling:

In het werkproces vergunningverlening ontbreekt op dit moment een standaard controle van uitgaande besluiten. Ook is in het werkproces niet opgenomen dat de afdeling Dienstverlening periodiek, aan de hand van het administratiesysteem, controleert welke dossiers iedere vergunningverlener onder zich heeft.

De besluiten die vergunningverleners nemen worden noch inhoudelijk controleerd, noch op het waarom wel/niet overnemen van (externe) adviezen, noch wordt de voortgang van een dossier bewaakt.

Hierbij loopt de gemeente de volgende risico's:

A. De vrijheid van iedere vergunningverlener kan leiden tot eigen interpretatie van regels en (ongemotiveerde) afwijking van interne of externe adviezen.

B. Vergunningen worden mogelijk van rechtswege verstrekt als gevolg van overschrijding van de behandelingstermijn.

Door controle en monitoring worden werkvoorraden beter beheerst en kan verlening van vergunningen van rechtswege worden voorkomen. Daarnaast kan op basis van de managementinformatie periodiek worden beoordeeld of de inrichting van het werkproces en de servicenormen nog actueel zijn.

6. Stel zo snel mogelijk een document vast waarin keuzes worden gemaakt in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit.

Toelichting op deze aanbeveling:

Het wettelijk kader biedt gemeenten de ruimte om te variëren in de intensiteit van de toetsing. Afhankelijk van de mogelijke risico's kan het toetsingsniveau variëren van het volledig herberekenen en beoordelen van bepaalde aspecten van het bouwplan tot een enkele toets op de aanwezigheid van berekeningen en bepaalde aspecten. De rekenkamercommissie heeft er kennis van genomen dat de afdeling Dienstverlening van plan is om het college een dergelijk document voor te leggen en beveelt vastlegging hiervan (ook gezien aanbeveling 2) van harte aan.

Dit past ook in de filosofie van het college die er onder meer op is gericht burgers niet te belasten met regels die op hen niet van toepassing zijn. Bovendien voorkomt het maken van keuzes in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit dat ambtelijke capaciteit wordt ingezet voor de toetsing aan regels die voor bepaalde bouwplannen minder relevant zijn. Een en ander dient uiteraard te geschieden onder de voorwaarde dat de veiligheid gewaarborgd blijft.

1.4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder staat de gehele tekst van de bestuurlijke reactie. De originele – en ondertekende – reactie – vindt u in bijlage 7 van dit rapport.

“Geachte Rekenkamercommissie.

Het college van burgemeester en wethouders dankt de rekenkamercommissie voor het rapport. Het college reageert in deze brief op de conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan door uw commissie.

Gaat niet bestaat niet

Voordat er wordt ingegaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen merkt het college op dat door de omschrijving in dit onderzoek van het "gaat niet bestaat niet principe", de indruk wordt gewekt dat in beginsel op alle aanvragen daadwerkelijk vergunningen worden verleend. "Gaat niet bestaat niet" is slechts een gekozen adagium om aan te geven, dat er samen met burgers en bedrijven wordt gekeken naar oplossingen met betrekking tot bouw aanvragen die niet passen binnen de bestemming in het bestemmingsplan. Zoals vaker met gekozen slogans wordt ook hier enigszins overdreven. 'Gaat niet' bestaat wel degelijk! Om dat te illustreren: in 2012 zijn er door de afdeling Dienstverlening op 20 aanvragen bouwvergunningen geweigerd.

In de zogenoemde coördinatiecommissie (Coco) zitten alle disciplines om tafel om de vergunningaanvragen die niet passen binnen de geldende regels kritisch tegen het licht te houden. Uitgangspunt is hier om te denken in mogelijkheden. De vraag die centraal staat in iedere Coco-vergadering is: op welke manier kan het bouwplan worden aangepast, zodat het mogelijk is om aan de wensen van de aanvrager tegemoet te komen binnen de juridische kaders. Naast de gemeente heeft de aanvrager hierin een rol. Daarnaast wordt door het college, mede in het kader van de sterke samenleving, gestuurd op het bespreken van bouwplannen met omwonenden. Het college is van mening dat draagvlak voor ruimtelijke ontwikkeling bij omwonenden belangrijk is, vooral bij ontwikkelingen die afwijken van het bestemmingsplan.

Cultuurhistorische gebouwen: karakteristiek pand of monument?

Het tweede algemene punt betreft de sloop van cultuurhistorische gebouwen. Er wordt in dit rekenkameronderzoek aangegeven dat er is gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. De indruk bestaat dat er twee termen door elkaar zijn gehaald. De status van een gemeentelijk monument verschilt verrekend met die van een karakteristiek pand. Een gemeentelijk monument is altijd volledig beschermd. Dat geldt niet voor zogenoemde karakteristieke panden.

Voor wat betreft de sloop van karakteristieke panden willen wij opmerken, dat dit uiterst zelden plaatsvindt. Er is in Woerden slechts incidenteel een karakteristiek pand gesloopt (bij een lagere waarde van de bouwkundige staat dan 6). Daarbij is o.a. overwogen dat als de eigenaar aan het pand geen onderhoud verricht, dit pand vanzelf in de staat 6 komt en alsnog gesloopt dient te worden. Een verplichting om onderhoud uit te voeren kan het college op grond van de regelgeving niet opleggen. Gemeentelijke monumenten mogen daarentegen niet worden gesloopt.

Conclusies

Algemene conclusie

Het college onderschrijft de conclusie dat maatwerk leidt tot het opzoeken van de grenzen in de regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen die verleend zijn voor de sloop van twee

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

karacteristieke gebouwen. Hier is namelijk feitelijk gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. Gelet op de bijzondere situatie heeft het college geanticipeerd op het verdere verval van de gebouwen en de daaraan verbonden risico's voor de omgeving.

Het college onderschrijft verder de conclusie dat het thans gehanteerde beleid slechts gedeeltelijk is vastgelegd in documenten. Er komt deze zomer een bouwbeleidsplan, waarin helder wordt gemaakt op welke wijze de gemeente Woerden een vergunning toetst. Na vaststelling zal het college die aan uw raad doen toekomen door middel van een Raadsinformatiebrief.

Deelconclusie over rechtmatigheid.

Het college onderschrijft de conclusie dat het interpreteren van bestemmingsplanregels in sommige gevallen tot discussie kan leiden. Het college is echter van mening dat het de bestemmingsplanregels weloverwogen en op basis van goede argumenten uitlegt. Uiteindelijk zou een rechter duidelijkheid kunnen bieden of de uitleg van het bestemmingsplan door het college rechtmatig is. Over 2011 en 2012 zijn er 1020 vergunningen verstrekt. Slechts in twee gevallen heeft de rechter geconstateerd dat de gemeente de bestemmingsplanregels te ruim heeft geïnterpreteerd.

Daarnaast wordt aangegeven dat er ongeschreven regels zijn in het kader van "gaat niet bestaat niet". Zoals hiervoor reeds is aangegeven gaat het hier slechts om een motto om de manier van werken te benadrukken. De regels rondom het toetsen van een omgevingsvergunning liggen nog steeds vast in landelijke en gemeentelijke regelgeving. Het college heeft met de gemeenteraad meerdere keren tijdens informatieavonden gedeeld dat het zoekt naar mogelijkheden om zowel de aanvrager als de omgeving recht te doen. Op deze wijze heeft het college altijd op een transparante manier deze werkmethode kenbaar gemaakt. De tijd dat ingediende aanvragen door burgers en bedrijven puur en alleen getoetst worden aan landelijke en gemeentelijke regelgeving - zonder enige flexibiliteit en klantvriendelijk meedenken - is voorbij. Een verkeerde aanvraag of een (in de ogen van de gemeente) ongewenste ruimtelijke ontwikkeling leidt niet zonder meer tot een afwijzing. Dienstverlening en klantgerichtheid staan immers hoog in ons vaandel.

Deelconclusie doelmatigheid

Het college kan zich vinden in deze conclusie en wil graag toevoegen dat er inmiddels is gestart met het opzetten van een systeem waarin termijnen beter worden bewaakt en waarin overzichtelijk is gemaakt welke omgevingsvergunningen er door welke vergunningverlener worden behandeld. Tevens werken de vergunningverleners al enkele jaren met het "vier ogen principe", waardoor alle uitgaande besluiten door een collega vergunningverlener wordt nagelezen.

Deelconclusie doeltreffendheid

Het college deelt de conclusie dat, in het streven naar een slanke overheid, er is gekozen voor een regelarme situatie. Het werkproces schrijft thans voor dat aanvragen die in eerste instantie het predicaat afwijzen zouden krijgen in overleg met de aanvrager en een team van vakspecialisten kritisch worden bekeken. Daarbij wordt gedacht in mogelijkheden. Gezien de complexiteit en het feit dat iedere ruimtelijke ontwikkeling anders is, is het niet mogelijk om deze afwegingen in één beleidsstuk vast te leggen. Indien er trends worden waargenomen wordt er wel beleid opgesteld. Als voorbeeld: sinds dit jaar is er een toename van het aantal aanvragen van mantelzorgwoningen en wordt daar dus toetsingsbeleid voor vastgesteld.

Deelconclusie risico's

Het college is het eens met de commissie dat klantvriendelijkheid en dienstverlening ten koste kunnen gaan van snelheid. Volgens het college vindt bij maatwerk een zwaardere belangenafweging plaats waardoor de rechtmatigheid gewaarborgd wordt. De wettelijke termijnen worden echter zorgvuldig bewaakt om vergunningverlening van rechtswege te voorkomen.

Het risico van juridische procedures

De rekenkamercommissie schrijft: "Zo kwam het voor dat enkel korthedshalve werd verwezen naar een akkoordverklaring van de burens. De motivering van een besluit dat de burens akkoord gaan met het bouwplan, is geen motivering die de toets bij de commissie bezwaarschriften kan doorstaan."

Het college deelt deze conclusie. Dit is echter geen volledige weergave van de werkwijze. Bouwplannen worden in feite nooit alleen op basis van een akkoord van de burens verleend. Er volgt in alle gevallen ook een ruimtelijke onderbouwing. De combinatie van ruimtelijke onderbouwing met instemming van de burens heeft de afgelopen jaren nog niet geleid tot juridische procedures. De conclusie van de rekenkamer is derhalve niet onderbouwd.

Risico van ongewenste precedentwerking

Het college bestrijdt de conclusie dat een vergunning niet wordt gecontroleerd op kwaliteit. Bij het team vergunningverlening wordt gewerkt met het "vier ogen principe", hierdoor worden alle vergunningen nog eens door een collega doorgekeken. Het college wil nogmaals benadrukken dat de sloop van karakteristieke panden (dus geen monumenten) zelden plaatsvindt. Er is in Woerden slechts enkele keren een karakteristiek pand gesloopt bij een lagere waarde van de bouwkundige staat dan 6, waarbij onder andere is afgewogen dat als de eigenaar het pand laat staan, dit pand vanzelf in de staat 6 komt, en alsnog gesloopt dient te worden. Het slopen van monumenten is normaal gesproken nooit mogelijk.

Aanbevelingen

2. Leg in een beleidsnotitie vast wat de visie/ de beleidsregels van het college zijn op vergunningverlening, en publiceer deze.

Deze zomer zal er een bouwbeleidsplan worden gemaakt. Daarnaast is het nieuwe afwijkingenbeleid inmiddels vastgesteld. Tevens worden trends in afwijkingen gevolgd en wordt er pro-actief beleid op gemaakt. Een goed voorbeeld is, zoals eerder vermeld, de mantelzorgwoning, waarvoor op dit moment het beleid wordt vastgelegd. De regels die worden gehanteerd zijn eerder met u gedeeld door de portefeuillehouder.

3. Beoordeel altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking. Precedentwerking is vanouds bij vergunningverlening een aandachtsgebied en daarvoor zal ook in de toekomst onverkort aandacht zijn. Het college wil wel opmerken dat 'precedentwerking' geen synoniem mag zijn voor 'afwijzen'. Veel aanvragen verschillen in detail zodanig van elkaar, dat er geen sprake is van precedentwerking.

4. Voeg een brede belangenafweging aan het besluit toe indien een vergunning verstrekt wordt die afwijkt van het bestemmingsplan, en volsta daarbij niet met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens. Het college beaamt deze aanbeveling, maar merkt op - zoals hiervoor reeds aangegeven - dat er nooit een besluit de deur uitgaat met als enige motivering dat de burens akkoord zijn. Er is altijd een ruimtelijke onderbouwing.

5. Voeg aan het werkproces een aantal controlemomenten toe, organiseer interne tegenspraak (kritische houding), verbeter de voortgangsinformatie over het vergunningsproces en pas de servicenormen en het werkproces aan op basis van een periodieke evaluatie.

Door het "vier ogen principe" en de Coco overleggen, waarin bijzondere aanvragen worden besproken, wordt op dit moment voldoende kritisch gekeken naar het doorlopen proces. De voortgangsinformatie wordt - zoals hiervoor aangegeven - geoptimaliseerd. Over het halen van de vastgestelde servicenormen wordt reeds in iedere bestuursrapportage gerapporteerd en is bijgevolg geborgd. De werkprocessen worden in het kader van de lean-werkwijze wekelijks in het werkoverleg besproken en desgewenst bijgesteld.

6. Stel zo snel mogelijk een document vast waarin keuzes worden gemaakt in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit.

Dit bouwbeleidsplan zal deze zomer worden gemaakt en het college neemt deze aanbeveling dan ook graag over.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders”

Woerden, 14 mei 2013

1.5 Nawoord van de Rekenkamercommissie

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 8 mei 2013 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie. Het college ondersteunt de meeste conclusies, maar geeft ook aan het met sommige (deel)conclusies niet eens te zijn. De aanbevelingen worden grotendeels overgenomen. De rekenkamercommissie wil bij de reactie van het college nog het volgende opmerken.

De rekenkamercommissie is blij met de toezegging dat er deze zomer een **bouwbeleidsplan** wordt opgesteld, waarin helder wordt gemaakt op welke wijze de gemeente Woerden een vergunning toetst. De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat hierin ook het adagium ‘gaat niet, bestaat niet’ wordt uitgewerkt, en dat de grenzen daarvan (‘gaat niet, bestaat wel degelijk’) worden aangegeven. De rekenkamercommissie raadt de gemeenteraad aan hierop toe te zien. Het college geeft in zijn reactie aan dat de gemeente de aanvragers van vergunningen zoveel mogelijk tegemoet wil komen, dat het denkt in mogelijkheden en dat een flexibele houding en klantvriendelijkheid daarbij voorop staan. De rekenkamercommissie begrijpt dit streven, maar wijst erop dat het belangrijk is deze principes ook expliciet te maken voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zodat zij de gemeente er zo nodig op aan kunnen spreken als onverhoopt *niet* conform deze uitgangspunten wordt gehandeld. Verder wil de rekenkamercommissie benadrukken dat het voor de gemeente ook essentieel is om andere belangen in ogenschouw te nemen, zoals de bescherming van karakteristieke panden en monumenten, en de belangen van derden. Flexibiliteit en klantvriendelijkheid naar aanvragers toe mag niet ten koste gaan van die belangen.

Het verbaast de rekenkamercommissie dat de gemeente in incidentele gevallen bij het **slopen van karakteristieke panden** anticipeert op het verdere verval van de gebouwen. Het college geeft daarbij toe dat daarmee gehandeld wordt in strijd met het bestemmingsplan.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

De rekenkamercommissie vindt dat bij deze beleidstoepassing – in afwijking van het beleid - te zeer inbreuk wordt gemaakt op het belang van het behoud van karakteristieke panden.

De rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek geconstateerd dat soms bij het verlenen van de vergunning volstaan wordt met een verwijzing naar een **akkoordverklaring van de buren**. De gemeente bestrijdt dat, en geeft aan dat in 'alle gevallen ook een ruimtelijke onderbouwing wordt gegeven'. De rekenkamercommissie merkt echter op dat haar conclusie gebaseerd is op het feit dat in het onderzochte dossier – zie paragraaf 6.3 van dit rapport - die 'ruimtelijke onderbouwing' niet meer omvat dan de constatering dat met het bouwplan 'de woning een heldere samenhangende hoofdvorm krijgt'. De verlening is derhalve feitelijk gebaseerd op de constatering dat de buren geen problemen hebben.

Juist omdat het college klantgerichtheid en flexibiliteit hoog in het vaandel heeft staan en scherp aan de wind wil zeilen door de grenzen van de regelgeving op te zoeken, is het van belang om bij de toepassing van **het vier-ogen principe** niet (uitsluitend) een collega vergunningverlener een check uit te laten voeren, maar vaker toetsing van het genomen besluit en de hierbij gemaakte afweging door een jurist – die niet eerder bij de aanvraag betrokken was - uit te laten voeren. Daarmee worden onnodige risico's in het proces van vergunningverlening voorkomen.

Woerden, 28 mei 2013

Namens de Rekenkamercommissie Woerden

D. van der Staaij, voorzitter

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

NOTA VAN BEVINDINGEN

2. Onderzoeksvragen en -aanpak

2.1 Inleiding

Een onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening wordt gevormd door het beschikken op aanvragen voor een vergunning. Als een vergunningplicht is ingesteld, betekent dit dat een bepaalde activiteit in beginsel verboden is, tenzij daar door het bevoegde gezag een vergunning voor kan worden verleend. Door het verlenen van vergunningen heeft de gemeente dus een beleidsinstrument waarmee activiteiten gereguleerd kunnen worden. Bij de vergunningverlening heeft het bevoegde gezag een toetsende rol, wat inhoudt dat het beoordeelt of in afwijking van het verbod een bepaalde activiteit toch kan worden toegestaan. Als bepaalde activiteiten naar de mening van de gemeente niet wenselijk zijn, kunnen deze voorkomen worden door voor die activiteiten geen vergunning te verlenen.

Burgers, bedrijven of instellingen treden met de gemeente in contact om een vergunning aan te vragen. Een vergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan onder andere betrekking hebben op bouw- en/of sloopactiviteiten, op activiteiten in een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer en op activiteiten die plaatsvinden in strijd met het toepasselijke bestemmingsplan. Daarnaast verlenen gemeenten ook vergunningen op basis van bijvoorbeeld hun Algemene Plaatselijke Verordening en de Drank- en Horecawet.

2.2 Aanleiding onderzoek

In het regiedocument⁴ is opgenomen dat diensten snel, klantgericht en flexibel geleverd moeten worden. Dit is ten aanzien van vergunningverlening enigszins uitgewerkt in de Programmabegroting 2012, waarin is opgenomen dat de klantgerichte werkwijze ook van toepassing is bij de verlening van de omgevingsvergunning. Concreet houdt dit in dat zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid wordt gegeven over mogelijke obstakels, dat er transparant wordt gecommuniceerd, dat de besluitvorming snel en efficiënt is en dat er meer ruimte voor de

⁴ Het regiedocument gaat over de visie en de plannen ten aanzien van besturing, organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering van de gemeente Woerden voor de periode 2011- 2014. Het collegeprogramma is een belangrijke pijler voor het regiedocument.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

aanvragers wordt gecreëerd. Onder dat laatste wordt verstaan dat de inhoudelijke toetsingskaders (beleid) worden herzien. Daarnaast worden de werkprocessen herontworpen volgens de “lean”⁵ filosofie, bijvoorbeeld door taken te standaardiseren en werkzaamheden te synchroniseren, zodat werkvoorraden worden geminimaliseerd.

Concrete aanleiding voor dit onderzoek zijn de signalen over incidenten uit 2011 over vergunningverlening die de rekenkamercommissie vanuit de gemeenschap van Woerden hebben bereikt. De incidenten betroffen in het bijzonder monumenten. Vraag is of deze incidenten samenhangen met de principes die in de gemeente Woerden bij vergunningverlening worden gehanteerd, zoals het principe ‘gaat niet bestaat niet’. Dit principe impliceert dat een vergunningaanvraag in principe moet worden gehonoreerd, hetgeen betekent dat maatwerk moet worden geleverd. ‘Gaat niet bestaat niet’ leidt echter mogelijk tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor aanvragers en andere belanghebbenden. In dit onderzoek wordt nagegaan of dat het geval is.

2.3 Onderzoeksvragen en focus onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Is het beleid voor de verlening van omgevingsvergunningen van de gemeente Woerden en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, welke risico's bestaan er bij de vergunningverlening, welke risico's doen zich in de praktijk voor bij de vergunningverlening en is de zorgvuldigheid voldoende geborgd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in vijftien onderzoeksvragen (zie bijlage 1) in vijf thema's:

Onderzoeksthema
1 Rechtmatigheid
2 Doelmatigheid
3 Doeltreffendheid
4 Risico's en borging van zorgvuldigheid
5 Risico's in de uitvoeringspraktijk

De rekenkamercommissie heeft er voor gekozen alleen de vergunningverlening op basis van de Wabo, vanaf 1 oktober 2010 tot 1 november 2012, te betrekken in het onderzoek.

⁵ Lean Six Sigma is een wereldwijd bewezen en toegepaste methodiek die een aantoonbare en duurzame verbetering van het bedrijfsresultaat oplevert. Hierbij ligt de focus op wat de klant écht belangrijk vindt. Deze aanpak leidt tot het tegelijkertijd reduceren van kosten, het verhogen van de klanttevredenheid én het verkorten van de doorlooptijd. (bron: <http://www.sixsigma.nl/wat-is-six-sigma>).

2.4 Normenkader en onderzoeksaanpak

Normenkader

De rekenkamercommissie heeft op basis van een vooronderzoek een normenkader opgesteld en afgestemd bij het startoverleg met de ambtelijke organisatie. De normen zijn verdeeld over de vijf onderzoeksthema's zoals die hiervoor zijn genoemd. Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage 2.

Onderzoeksaanpak

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn verricht:

A. Documentstudie

De relevante documenten ten aanzien van de thema's zijn geanalyseerd. Stukken die bestudeerd zijn, zijn onder andere beleidsplannen, afdelingsplannen en managementrapportages. Een lijst van bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 5.

B. Kwantitatieve analyse

Voor het bepalen van resultaten en doeltreffendheid is gebruik gemaakt van bestaande gegevens, zoals overzichten ten aanzien van aantallen aanvragen, aantallen verleende vergunningen, aantallen afgewezen vergunningen, de doorlooptijden, aantallen bezwaarschriften.

C. Interviews

Er zijn interviews gehouden met de volgende personen:

- een interview met twee senior vergunningverleners;
- een interview met twee senior medewerkers bij de afdeling ruimte;
- een interview met het hoofd van de afdeling ruimte;
- een interview met het hoofd van de afdeling dienstverlening;
- twee interviews met de verantwoordelijke bestuurders;
- een interview met de secretaris van de monumentencommissie⁶;
- een interview met twee secretarissen van de commissie bezwaarschriften.

Doel van de interviews was de achtergrond van het beleid te inventariseren, onduidelijkheden te verhelderen, zicht te krijgen op de beleidsuitvoering en op eventuele knelpunten. In de interviews

⁶ De Commissie voor Monumenten en Cultuurlandschap van de gemeente Woerden

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

met de ambtenaren zijn de casestudies (zie hierna) aan de orde gekomen. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter controle aan de geïnterviewde is voorgelegd.

D. Casestudies

Ter verdieping van de resultaten zijn twaalf cases bestudeerd aan de hand van een checklist die is opgenomen in bijlage 6. Vier daarvan zijn door de rekenkamercommissie geselecteerd. Selectiecriteria daarbij waren 'politiek/bestuurlijk gevoelig', 'omvangrijk' en 'bijzonder in een bepaald opzicht'. De andere cases zijn door middel van een steekproef volledig willekeurig gekozen.⁷ De uitkomsten van de casestudies leiden niet tot uitspraken over de rechtmatigheid en behoorlijke behandeling in individuele gevallen, maar zijn in een breder kader geplaatst aan de hand van de bevindingen van de documentstudie en de interviews. De cases geven een aanvullend beeld over de wijze waarop vergunningverlening in de praktijk verloopt. De selectie van de cases is uitgewerkt in bijlage 3.

2.5 Leeswijzer

De nota van bevindingen is opgebouwd aan de hand van de vijf onderzoeksthema's.

Onderzoeksthema	Hoofdstuk	Onderdeel normenkader
1 Rechtmatigheid	3	Deelonderzoek I
2 Doelmatigheid	4	Deelonderzoek II
3 Doeltreffendheid	5	Deelonderzoek III
4 Risico's en borging van zorgvuldigheid	6	Deelonderzoek IV
5 Risico's in de uitvoeringspraktijk	6	Deelonderzoek V

⁷ Aangezien 12 cases zijn bestudeerd, kan – gelet op het totaal aantal aanvragen - niet gesproken worden van een representatief beeld.

3. Rechtmatigheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welk juridisch en beleidsmatig kader er bestaat voor vergunningverlening in de gemeente Woerden. Daarna is aangegeven in hoeverre het beleid voldoet aan de gestelde kaders (deelvraag 3). Vervolgens is kort ingegaan op een aantal normen over rechtmatigheid die betrekking hebben op de uitvoering, zoals de overeenstemming van de uitvoering met wet- en regelgeving en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de risico's die de beleidsvisie vergunningverlening kan inhouden en de risico's die zich in de praktijk daadwerkelijk hebben voorgedaan.

3.2 Beleidskader vergunningverlening

Het motto dat centraal staat in het collegeprogramma 2010 is 'een slanke overheid, een sterke samenleving'. Onderdeel daarvan is flink bezuinigen en op meer punten een regiegemeente worden. Daarbij is aangegeven dat er nauwelijks plaats is voor het opstellen van nieuw beleid. Het collegeprogramma is uitgewerkt in het regiedocument 2011-2014. Hierin zijn drie speerpunten opgenomen:

Speerpunten regiedocument 2011-2014

- 1 Dienstverlening
- 2 Regisserende rol van de gemeente
- 3 Kostenbewustzijn

Met name het doel 'dienstverlening' werkt rechtstreeks door in het beleidskader voor vergunningverlening. Dit is uitgewerkt in de programmabegroting 2012:

Vergunningen

Wat willen we bereiken

Nieuwe, meer klantgerichte werkwijze m.b.t. verlening van de omgevingsvergunning.

Wat willen we bereiken, concreet

Meer ruimte voor vergunningaanvragers, snelle en efficiënte besluitvorming en transparante communicatie waarbij zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid gegeven wordt over mogelijke obstakels.

Wat gaan we daarvoor doen

Om meer ruimte te bieden aan aanvragers worden de inhoudelijke toetsingskaders herzien (beleid). Om vergunningaanvragen nog sneller en efficiënter te behandelen worden de werkprocessen herontworpen volgens de 'lean -filosofie' (proces). Met het verbeteren van de communicatie wordt transparanter gewerkt en wordt zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid gegeven over mogelijke obstakels (communicatie).

Uit de interviews blijkt dat hetgeen in de programmabegroting is opgenomen leidend is en niet uitgewerkt is in een afzonderlijk beleidsdocument. Dit past in het beleid van het college om geen nieuw beleid op te stellen gedurende deze collegeperiode (regelarm).

Inhoudelijk uitgangspunt is dat alle vergunningen in principe verleend worden: het 'gaat niet bestaat niet' principe. Dit houdt in dat zoveel mogelijk aan de wensen van de aanvrager (klantvriendelijkheid) tegemoet wordt gekomen.

'Gaat niet bestaat niet' is een principe dat voortvloeit uit de wens van het college om klantvriendelijk en dienstverlenend te zijn. Het principe is niet vastgelegd in een (beleids)document en er is geen definitie van dit principe. De volgende aspecten geven de inhoud van dit principe weer:

- Vergunningaanvragen moeten in principe worden gehonoreerd.
- Bij de vergunningverlening moet maatwerk worden geleverd.
- Er moet zo veel als mogelijk tegemoet worden gekomen aan de wensen van de aanvrager (tenzij de veiligheid in het geding is).
- Indien mogelijk worden regels zo geïnterpreteerd dat vergunning van de aanvraag mogelijk wordt.⁸

Er is een procesbeschrijving vergunningverlening, uit 2008; voor zover het gaat om het proces van vergunningverlening wordt de werkwijze die hierin is opgenomen op hoofdlijnen nog gevolgd. Ook is er het Vrijstellingenbeleid artikel 19 lid 3⁹: dit document dateert uit 2003.

⁸ Het 'gaat niet bestaat niet' principe is niet vastgelegd in beleid. De aspecten die hier genoemd zijn, zijn ontleend aan de interviews en aan de presentatie die op 15 februari 2012 is gegeven aan de raad.

⁹ De lichte vrijstelling van het bestemmingsplan werd voor de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 verleend op basis van artikel 19, lid 3, van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Vanaf 1 oktober 2010 wordt deze soort vrijstelling verleend op basis van artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 2, Wabo.

3.3 Juridische en beleidsmatige kader

Omgevingsvergunningen worden verleend op basis van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen die van toepassing zijn op de verlening van beschikkingen door bestuursorganen en deze wet is daarom ook van toepassing op de verlening van omgevingsvergunningen. Als wordt afgeweken van het bestemmingsplan moet aan een veelheid van regels en beleid worden getoetst, om te beoordelen wat de ruimtelijke effecten van het bouwplan zijn voor de omgeving (milieu, flora en fauna, geluid, archeologie etc). Verder worden omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen getoetst aan het Bouwbesluit.

Naast nationale wetgeving is ook gemeentelijke regelgeving en gemeentelijk beleid¹⁰ van toepassing op de verlening van omgevingsvergunningen. Daarbij wordt getoetst aan de volgende regels:

- Bestemmingsplannen;
- Verordeningen (Bouwverordening, monumentenverordening, parkeerverordening);
- Welstandsnota;
- Vrijstellingenbeleid ex. artikel 19 lid 3 WRO, dat naar verwachting in 2013 wordt vervangen door de Beleidsregels planologische afwijkingmogelijkheden Wabo¹¹;
- Monumentenbeleid en archeologiebeleid (dat voornamelijk is vastgelegd in recent herziene bestemmingsplannen).

3.4 Oordeel rechtmatigheid

Een van de normen is dat de gemeentelijke regelgeving niet in strijd mag zijn met hogere regelgeving. In het onderzoek is niet gebleken dat hiervan sprake is.

Systematiek in bestemmingsplannen

De gemeente is voornemens de bestemmingssystematiek in de bestemmingsplannen aan te passen. De systematiek die daarbij de voorkeur heeft van het college is 'negatief bestemmen'. In het bestemmingsplan staat omschreven wat pertinent niet is toegestaan op een bepaalde locatie en dat wat niet staat omschreven, is toegestaan. Voorschriften en voorwaarden worden niet

¹⁰ Het beleid dat hieronder is genoemd, moet worden onderscheiden van de beleidsvisie vergunningverlening, omdat (in ieder geval) de welstandsnota en de beleidsregels 19 lid 3 het karakter hebben van een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, lid 4, Awb). Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij het nemen van een besluit korthedshalve mag verwijzen naar dat beleid en de beslissing niet nader hoeft te worden gemotiveerd, zolang het besluit in overeenstemming is met het beleid (artikel 4:82 Awb).

¹¹ Op 22 januari 2013 is het college hiermee akkoord gegaan. Het beleid is gepubliceerd op 30 januari 2013 en ligt ter inzage met ingang van 31 januari 2013.

gedetailleerd geformuleerd. Dit past in de regelarme benadering van het college. Negatief bestemmen is geen instrument dat landelijk breed wordt toegepast bij het opstellen van bestemmingsplannen en de juridische houdbaarheid daarvan in zienswijzen- en beroepsprocedures moet nog blijken. Op dit moment is in Woerden nog geen sprake van absoluut of volledig negatief bestemmen. In Woerden wordt de grootst mogelijke uitwisseling van functies nagestreefd. Vooralsnog wordt deze systematiek alleen toegepast voor de bedrijventerreinen Middelland en Honthorst.

De volgende norm is dat de beleidsvisie op vergunningverlening niet in strijd mag zijn met wet- en regelgeving. Met de vaststelling van het Vrijstellingenbeleid 19 lid 3 heeft het college invulling gegeven aan de bevoegdheid om beleid vast te stellen voor gevallen die verleend kunnen worden met een "lichte" vrijstellingsbevoegdheid¹² van het bestemmingsplan (als bedoeld in artikel 19, lid 3, van de Wet Ruimtelijke Ordening zoals die gold voor 1 juli 2008). Uit het gesprek met secretarissen van de commissie bezwaarschriften bleek dat niet veelvuldig bezwaar is aangetekend tegen vergunningen die op basis van het vrijstellingenbeleid zijn vergund. Dat geeft aanleiding om te concluderen dat het toepassen van dit vrijstellingenbeleid niet tot vergunning van onrechtmatige situaties heeft geleid.

Experiment met welstandsvrij bouwen

De gemeenteraad heeft gevraagd om een experiment met welstandsvrij bouwen. Het college is hierop ingegaan en heeft in het bestemmingsplan Waterrijk Woerden welstandsvrije kavels opgenomen. Dit betekent dat bij deze kavels het bouwontwerp niet eerst voorgelegd hoeft te worden aan de welstandscommissie. De gemeente Woerden anticipeert hiermee op de wijziging van artikel 6.2, lid 1, van het Besluit omgevingsrecht. Op dit moment is het advies van de welstandscommissie nog verplicht, tenzij er voor het desbetreffende bouwwerk geen redelijke eisen van welstand gelden (conform artikel 12, lid 2, Woningwet).

Tevens is in het normenkader als norm opgenomen dat het beleid regels moet bevatten voor de belangenafweging en dat daarin regels zijn opgenomen over de opzet en inhoud van ambtelijke adviezen. Met de vaststelling van het Vrijstellingenbeleid (en de nieuwe Beleidsregels planologische afwijkingmogelijkheden Wabo), is/wordt voor een deel invulling gegeven aan de

¹² Als een aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan, kan de gevraagde vergunning in bepaalde gevallen toch worden verleend, door vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan. De strijd met het bestemmingsplan kan op verschillende manieren worden opgeheven, die in het spraakgebruik van licht naar zwaar worden aangemerkt. Een voorbeeld van een lichte afwijking is de situatie waarin het bestemmingsplan zelf al voorziet in afwijking, of afwijking mogelijk is op basis van een lijst van gevallen die door het college is vastgesteld (bv. 19, lid 3-lijst). Zwaardere afwijkingen moeten per geval worden beargumenteerd met een ruimtelijke onderbouwing. Thans gebeurt dat op basis van artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3, Wabo.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

norm dat het beleid regels bevat voor de belangenafweging. Voor de gevallen die passen binnen de beleidsregel over afwijking van het bestemmingsplan, is de belangenafweging al gemaakt in de beleidsregel zelf. Het doel van de beleidsregel is ook om de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid te bevorderen door het stellen van uniforme regels voor afwijking van het bestemmingsplan. Voor de 'zwaardere gevallen' is geen beleidsvisie op schrift gesteld. Er zijn derhalve geen nadere regels voor de belangenafweging voor deze (zwaardere) gevallen.

Het beleid bevat evenmin regels voor de opzet en inhoud van ambtelijke adviezen. Het is van belang om daarbij op te merken dat een groot aantal vergunningen in mandaat¹³ wordt verleend en dat in die gevallen geen ambtelijk advies wordt opgesteld. In de vergunning zelf wordt de motivatie voor de verlening opgenomen.

Uit de geconstrueerde beleidsvisie volgt wel dat aanvragen zo veel als mogelijk moeten worden verleend. Dit is op zich niet per definitie onrechtmatig of in strijd met bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel, tenzij aanvragen worden verleend die tot onrechtmatige situaties leiden. De casestudies hebben echter laten zien dat bij de verlening van vergunningen in bepaalde gevallen wordt gezocht naar een zodanige uitleg van (beleids)regels dat de vergunning verleend kan worden. Die uitleg (bijvoorbeeld van bestemmingsplannen) is in dergelijke gevallen niet aantoonbaar onjuist, maar er is zeker discussie mogelijk over de uitleg.

Casus

Eén van de bestudeerde cases betrof het uitbreiden van een woning in strijd met het bestemmingsplan. De woninguitbreiding betrof een verhoging, zodat het pand de regel dat niet hoger dan 3 meter gebouwd mag worden, overschreed; en er zou gebouwd worden buiten het bebouwingsvlak (namelijk in de waterbestemming). Na gesprekken met de aanvrager en een schetsplanprocedure is de vergunning toch in afwijking van het bestemmingsplan verleend. In het dossier zaten geen documenten waaruit af te leiden was welke motivering hiervoor gegeven is.

Wat betreft de beslistermijnen kan ten slotte worden opgemerkt dat op basis van de aangeleverde informatie kan worden beoordeeld hoeveel gevallen binnen een bepaalde termijn zijn afgehandeld. Uit de uitdraai van het administratiesysteem BWT4all blijkt dat inzicht bestaat in welke procedure

¹³ In dit onderzoek staan vergunningen centraal waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Dit betekent dat die vergunning worden verleend door het college. Mandaat betekent dat het college de bevoegdheid om te beslissen op een vergunningaanvraag heeft overgedragen aan een ander, in dit geval de vergunningverleners van de afdeling Dienstverlening. In het geval van mandaat blijft het college echter ook steeds zelf bevoegd om te beslissen op vergunningaanvragen. In de praktijk betekent dit dat op de meeste aanvragen wordt beslist door de vergunningverleners en dat alleen in de zwaardere gevallen door het college zelf wordt beslist.

op welke aanvraag van toepassing is en wat de behandeltermijn van iedere aanvraag is geweest. Ten aanzien van de termijnen wordt nog opgemerkt dat als *de reguliere procedure* van toepassing is, sprake is van verlening van rechtswege als de termijn wordt overschreden.

Termijnoverschrijdingen in het geval van de *uitgebreide procedure* hebben niet tot gevolg dat de vergunning automatisch wordt verleend, maar kunnen er wel toe leiden dat een beroep wordt gedaan op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.¹⁴ Dat daarop (regelmatig) een beroep wordt gedaan kwam niet naar voren tijdens de interviews en is ook niet gebleken uit de document- en casestudie. Uit het onderzoek is gebleken dat in elk geval één keer van rechtswege een vergunning is verleend.

3.5 Deelconclusie

De gemeentelijke regelgeving en de beleidsvisie vergunningverlening voldoen aan de hogere toepasselijke regelgeving. Verder heeft de toepassing van het beleid over afwijking van bestemmingsplannen niet tot onrechtmatige situaties geleid. Dit zou bijvoorbeeld kunnen blijken op het moment dat veelvuldig succesvol bezwaar wordt aangetekend tegen vergunningen die op basis van dit beleid zijn vergund. Wat betreft regels voor de belangenafweging is geconstateerd dat de belangenafweging voor gevallen die onder het beleid over afwijking van het bestemmingsplan vallen, reeds in dat beleid zijn opgenomen. In overige beleidsdocumenten zijn geen regels over de belangenafweging of de inhoud van ambtelijke adviezen opgenomen. Wel gelden in de organisatie ongeschreven regels zoals 'gaat niet bestaat niet'. De casestudies hebben laten zien dat bij de verlening van vergunningen in bepaalde gevallen wordt gezocht naar een zodanige uitleg van (beleids)regels dat de vergunning verleend kan worden. Die uitleg (bijvoorbeeld van bestemmingsplannen) is in dergelijke gevallen op zichzelf aanvaardbaar, maar er is zeker discussie over mogelijk. De houdbaarheid van de "negatief bestemmen" systematiek (zie kader in paragraaf 3.3) die het college voornemens is te hanteren en uit te bouwen, moet nog blijken, waarbij moet worden opgemerkt dat in Woerden op dit moment nog geen sprake is van absoluut of volledig negatief bestemmen. Ten slotte zijn slogans die in de organisatie gemeengoed zijn zoals 'gaat niet bestaat niet' niet kenbaar gemaakt aan burgers, bijvoorbeeld door dit principe vast te leggen in een beleidsnota. Dit past bij het streven van het college om geen nieuwe beleidsnota's op te stellen gedurende deze collegeperiode.

¹⁴ Als een bestuursorgaan niet binnen de gestelde beslistermijn een besluit neemt, dan kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebrekestellen. Als het bestuursorgaan vervolgens nog steeds verzuimt een beslissing te nemen, is een dwangsom verschuldigd. De aanvrager kan er ook voor kiezen het bestuursorgaan te dwingen een besluit te nemen, door beroep in te stellen bij de rechtbank wegens niet tijdig beslissen.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Tabel A Normen behorend bij deelonderzoek 1 (inclusief beoordeling)

In de tabel is tevens aangegeven welk belang door de rekenkamercommissie wordt gehecht aan de verschillende normen. *** = zeer belangrijk ** = belangrijk en * = van ondergeschikt belang.

Deelonderzoek I – Rechtmatigheid		weging	oordeel
1. Aan welke wettelijke kaders moet worden voldaan?	Gemeentelijke regelgeving is niet in strijd met hogere regelgeving.	***	Voldoet
2. Wat omvat de beleidsvisie vergunningverlening?	De beleidsvisie vergunningverlening is niet in strijd met de wet- en regelgeving	**	Voldoet
3. Voldoet het beleid voor vergunningverlening aan de daaraan te stellen eisen?	Het beleid bevat regels voor de belangenafweging.	***	Voldoet deels
	Het beleid bevat regels voor de opzet en inhoud van ambtelijke adviezen.	*	Voldoet niet
4. Voldoet de uitvoering van het beleid aan de daaraan te stellen eisen?	De uitvoering is in overeenstemming met wet- en regelgeving.	***	Voldoet deels
	Bij de uitvoering wordt voldaan aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.	***	Voldoet deels
	Ambtelijke adviezen zijn schriftelijk en worden gemotiveerd.	*	Voldoet deels
	Adviezen van externen worden aantoonbaar betrokken in de besluitvorming.	**	Voldoet
	Besluiten worden gemotiveerd.	***	Voldoet deels
	Besluiten bevatten een belangenafweging.	***	Voldoet deels
	De belangenafweging vindt plaats overeenkomstig de regels die daarvoor zijn opgesteld.	**	Voldoet
	Er is duidelijke informatie over de vraag of de besluiten binnen de daarvoor toepasselijke termijn zijn genomen.	**	Voldoet niet
	Er vindt geen verlening van vergunningen van rechtswege plaats.	**	Voldoet niet

4. Doelmatigheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvraag 5 over de organisatie van de verlening van omgevingsvergunningen. Ook wordt beschreven hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de verlening van omgevingsvergunningen (deelvraag 6).

4.2 Organisatie van vergunningverlening

De vergunningverlening is verdeeld over de afdeling Dienstverlening, cluster Vergunningen en de afdeling Ruimte, team Ruimtelijke Plannen, Bouwplannen en Bouwbeleid. Voor vergunningverlening is bij de afdeling Dienstverlening 4,44 fte beschikbaar. Deze capaciteit wordt door de vergunningverleners als onvoldoende ervaren. Op deze afdeling is daarnaast een de constructeur (0,89 fte) en een bouwplantoetser (1fte) werkzaam.

De aanvragen voor omgevingsvergunningen worden in beginsel afgehandeld door de afdeling Dienstverlening, cluster Vergunningen. Dit geldt voor alle aanvragen die in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan en daarnaast voor alle aanvragen die weliswaar in strijd zijn met het bestemmingsplan, maar wel passen binnen het vrijstellingenbeleid. Voor alle aanvragen die daar niet binnen passen wordt advies gevraagd aan de afdeling Ruimte, team Ruimtelijke Plannen, Bouwplannen en Bouwbeleid.

Prestatienormen zijn niet vastgelegd in het beleid. In het afdelingsplan Dienstverlening zijn wel servicenormen opgenomen. Over vergunningverlening is bepaald dat 90% van de aanvragen die met de reguliere procedure worden voorbereid, binnen de wettelijke termijn van acht weken verleend moeten worden en 64% van de aanvragen die met de reguliere procedure worden voorbereid, binnen twee weken verleend moeten zijn.

In één interview is een norm van 2% genoemd, ten aanzien van het toegestane aantal weigeringen. Dit percentage is ook genoemd in de presentatie aan de raad op 15 februari 2012. Hiermee wordt bedoeld op het percentage aanvragen dat werd geweigerd tot op dat moment. Er bestaat geen servicenorm of prestatienorm voor het aantal weigeringen. Een andere afspraak is dat 80% van alle aanvragen via de “lean” procedure wordt afgedaan. Dit zijn ongeschreven prestatienormen. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan of aan de servicenormen uit het Afdelingsplan wordt voldaan.

4.3 Proces van vergunningverlening

4.3.1 Behandeling van de vergunningaanvraag

De vergunningaanvraag wordt behandeld door de vergunningverleners van de afdeling Dienstverlening. Aan de hand van de complexiteit van de aanvraag wordt eerst bekeken welke aanvragen als “lean” behandeld kunnen worden en welke aanvragen meer maatwerk vergen. De aanvragen worden door een senior verdeeld over de vergunningverleners. De “lean” methode is sinds september 2011 ingevoerd. Aanvragen die “lean” behandeld worden, worden in principe op dinsdag (‘vergunningendag’) beoordeeld. Op deze dag heeft de afdeling Ruimte tijd gereserveerd om de vergunningverleners, zo snel en direct mogelijk, van advies te voorzien.

De meeste aanvragen worden ingediend via het digitale omgevingsloket. Alle stukken die via deze route binnenkomen worden digitaal opgeslagen in een administratiesysteem. Alleen stukken die schriftelijk worden ingediend, worden in het papieren dossier bewaard.

Dit betekent dat interne adviezen aan de vergunningverleners van de Afdeling Dienstverlening (bijvoorbeeld van de Afdeling Ruimte, de monumentencommissie of de gemeentelijke archeologe) uitsluitend digitaal beschikbaar zijn, omdat ze digitaal worden uitgebracht.

De administratie van aanvragen is inzichtelijk en de werkwijze is bekend bij alle gesprekspartners.

Leidend principe bij het verlenen van vergunningen is ‘gaat niet bestaat niet’, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten. Dit betekent dat het uitgangspunt bij vergunningverlening is dat alle aanvragen in principe verleend worden. Alleen voor zover de veiligheid in het geding is, wordt een vergunning niet verleend.

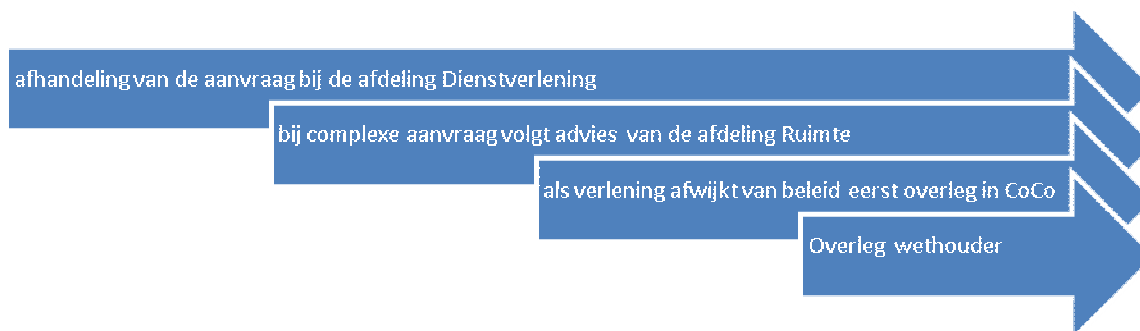
Als blijkt dat de vergunning niet verleend kan worden op basis van het bestemmingsplan en het vrijstellingenbeleid, wordt de aanvraag besproken binnen de CoördinatieCommissie (CoCo) in het ‘gaat niet - bestaat niet - overleg’. Behalve een vergunningverlener en een adviseur van de afdeling Ruimte, zitten in de CoCo een stedenbouwkundige, een milieudeskundige, een cultuurhistoricus en de twee teammanagers van de betrokken vakgroepen. De voorzitter van de

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

CoCo levert als jurist de benodigde juridische kennis. Per jaar worden enkele tientallen aanvragen besproken met de wethouder.¹⁵

Hieronder is schematisch weergegeven uit welke onderdelen het interne vergunningverleningsproces achtereenvolgens kan bestaan. Zoals hierboven besproken wordt niet ieder onderdeel in het proces altijd gevolgd; bij aanvragen die binnen het bestemmingsplan passen wordt de aanvraag direct bij de afdeling Dienstverlening afgehandeld en wordt dus alleen het eerste onderdeel gevolgd. De verschillende onderdelen zijn in de onderstaande figuur als pijlen weergegeven.

Figuur 1: Schematisch overzicht intern vergunningverleningsproces



Door middel van deze verdeling is voor de medewerkers duidelijk op welke plaats binnen de organisatie de verlening van welke omgevingsvergunning is belegd en zijn de verantwoordelijkheden ook duidelijk. Alle vergunningen worden verleend door het cluster Vergunningen, maar in een aantal hierboven genoemde gevallen kan die verlening niet plaatsvinden zonder voorafgaand advies van de afdeling Ruimte, een besluit van de betrokken wethouder, of een collegebesluit. Deze “opschaling” is niet omschreven in een document, maar in de gesprekken is door alle gesprekspartners dezelfde verdeling van werkzaamheden genoemd.

¹⁵ De verantwoordelijke wethouder heeft tijdens het interview het volgende aangegeven: “Als dat nodig is wordt met de wethouder overlegd over de vergunningaanvraag. Sinds medio 2010 is dat zo'n 500 keer gebeurd.” Uit de nadere toelichting tijdens de ambtelijke hoor- en wederhoorrunde is gebleken dat hiermee wordt bedoeld op het aantal agendapunten tijdens het wekelijkse overleg met de wethouder. De agendapunten betreffen niet alleen vergunningaanvragen, maar ook het informeren van de wethouder over (bijvoorbeeld) een handhavingscasus of de voortgang in een bepaald dossier.

Contact tussen afdelingen

In het voorgaande is aangegeven dat vergunningverleners de aanvraag zelf afdoen als deze binnen het bestemmingsplan of het afwijkingenbeleid valt. Uit de casestudies is gebleken dat de vergunningverleners de afdeling Ruimte soms ook consulteren om te checken of zij het afwijkingenbeleid op de juiste wijze toepassen in een bepaalde zaak. Ook komt het voor dat een plan dat is aangepast naar aanleiding van een haalbaarheidsonderzoek nogmaals wordt neergelegd bij de Afdeling Ruimte om na te gaan of de aanpassingen die tijdens het haalbaarheidsonderzoek zijn voorgesteld, zijn verwerkt in de ingediende aanvraag. Per geval wordt door de vergunningverlener beoordeeld of aanvullend advies van Ruimte nodig is. Er zijn geen afspraken gemaakt over de gevallen/situaties waarin zaken worden voorgelegd.

4.3.2 Behandeling van het haalbaarheidsonderzoek

Voor sommige aanvragen wordt door de burger of de ondernemer voorafgaand aan het vergunningverleningsproces een haalbaarheidsverzoek¹⁶ ingediend. De beoordeling van dit haalbaarheidsverzoek gebeurt door de afdeling Ruimte. Reden voor behandeling op deze afdeling is dat hier voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is. Het haalbaarheidsverzoek wordt na binnenkomst besproken binnen de CoCo en eventueel met de wethouder. Als hieruit naar voren komt dat de aanvraag haalbaar is, wordt gekeken welke voorwaarden hieraan verbonden kunnen worden en welke onderzoeken nodig zijn om het haalbaarheidsverzoek te beoordelen. Voor de standaard beoordeling van de haalbaarheid, wordt vijf uur gerekend. Mocht een uitgebreider onderzoek nodig zijn dan wordt in een intentieovereenkomst opgenomen dat de aanvrager de kosten van het vooronderzoek betaalt. Bij complexe projecten wordt een projectleider aangesteld (via de afdeling Projectmanagement of van de afdeling Ruimte).

4.4 Oordeel over de doelmatigheid

Voor medewerkers is duidelijk op welke plaats binnen de organisatie de verlening van welke omgevingsvergunning is belegd en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Ook bevat het proces van vergunningverlening geen tegenstrijdigheden. Dat de verdeling op dit moment duidelijk is, betekent niet dat die verdeling niet ter discussie staat. Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat het feit dat de vergunningverlening bij twee afdelingen ligt, het principe 'snelle procedures' onder druk zet. Zo is nauw overleg tussen vergunningverleners en adviseurs nodig waarbij de verschillende belangen die in het oog gehouden moeten worden, kunnen botsen. Zo

¹⁶ Voorafgaand aan een formele aanvraag kan een burger of ondernemer het college verzoeken de haalbaarheid van een mogelijke aanvraag te beoordelen. Dit is een service aan de klant en voorkomt dat aanvragers direct een volledige aanvraag, voorzien van alle noodzakelijke onderzoeken en tekeningen moeten indienen.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

bestaat bij gesprekspartners de indruk dat de afdeling Dienstverlening het belang van de klant/aanvrager voorop stelt en de adviseur van de afdeling Ruimte primair de belangen van de bestemmingsplannen beoogt te beschermen. Een ander genoemd knelpunt is dat de afdeling Dienstverlening zelf geen juristen op de afdeling heeft, waardoor een beroep gedaan moet worden op de afdeling Ruimte wat tot vertraging kan leiden. Voor de meest recente reorganisatie zaten deze medewerkers naast elkaar, maar door de fysieke afstand vindt er minder snel mondeling overleg plaats. De definitieve besluiten op een vergunningaanvraag worden overigens niet standaard door een jurist gecontroleerd. De vergunningverleners bepalen zelf wanneer deze controle nodig is.

Een andere norm uit het normenkader is dat er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar moet zijn om een zorgvuldige toetsing uit te kunnen voeren. In de gemeentelijke organisatie blijkt weinig zicht te bestaan op de capaciteit die benodigd is om alle vergunningaanvragen en haalbaarheidsverzoeken te beoordelen. Met name binnen deze laatste categorie kan het gaan om grote projecten waar direct capaciteit voor vrijgemaakt moet worden. Daar staat tegenover dat het aantal aanvragen nog steeds daalt en dat er ontwikkelingen in de organisatie spelen die maken dat de afhandeling per aanvraag korter zal worden. Voorbeelden van deze ontwikkelingen zijn dat de welstandsnormen en de bestemmingsplannen worden vereenvoudigd, dat er “lean” gewerkt wordt, dat processen gedigitaliseerd zullen worden en men bezig is met het ontwikkelen van een standaard toetsingsformulier.

Van rechtswege verleende vergunning

Het totaal aantal vergunningen dat van rechtswege verleend wordt omdat de beslistermijn verstreken is, is niet bekend. In ieder geval is dit één keer voorgekomen, omdat de vergunningverlener ziek was. Dit is geen aanwijzing voor een capaciteitstekort, maar wijst wel op onvoldoende toezicht op de dossiers die de verschillende vergunningverleners onder zich hebben.

Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures in de laatste jaren is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: aantal ingediende bezwaren in de periode 2008 – 2011 ¹⁷

	2008	2009	2010	2011
Totaal aantal ingekomen bezwaarschriften	231	210	174	248
Wabo-bezwaarschriften ¹⁸	46	40	46	119

¹⁷ Ontleend aan de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften. Het betreft alle ingediende bezwaarschriften, niet alleen de bezwaarschriften die zijn gericht tegen Wabo besluiten. In de jaarverslagen is alleen het aantal bezwaarschriften opgenomen en niet het aantal zaken.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

De laatste jaren is een afname in het totale aantal bezwaarschriften te zien. Het aantal bezwaarschriften tegen “Wabo”-besluiten, is vrijwel gelijk gebleven. Uitzondering is 2011, maar in dat jaar is bij een drietal besluiten door meerdere personen een bezwaarschrift ingediend. Het aantal besluiten waartegen bezwaar is aangetekend is ook in 2011 gedaald.

4.5 Deelconclusie

Het is voor medewerkers duidelijk waar de verschillende verantwoordelijkheden in het vergunningverleningsproces zijn belegd en hoe die verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de afdeling Ruimte en de afdeling Dienstverlening. In het afdelingsplan van Dienstverlening is vastgelegd wat de gewenste prestaties zijn wat betreft de termijnen. Er zijn geen aanwijzingen dat er onvoldoende capaciteit is die ten koste zou gaan van de diepgang van de toetsing, wel wordt de capaciteit als onvoldoende ervaren door de vergunningverleners. In het gehanteerde administratiesysteem wordt een inzichtelijke administratie van de aanvragen bijgehouden. Tijdens de gesprekken is gebleken dat dit systeem geen signaal geeft als verlening van rechtswege dreigt. Ten slotte heeft de daling in het aantal bezwaarprocedures die voor de huidige collegeperiode (2010-2014) al ingezet was, zich voortgezet; de laatste jaren is een daling te zien in het aantal bezwaarschriften die zijn gericht tegen “Wabo-besluiten”.

Tabel B Normen behorend bij deelonderzoek 2 (inclusief beoordeling)

Deelonderzoek 2 - Doelmatigheid		weging	norm
1. Hoe is de verlening van de omgevingsvergunning georganiseerd?	Het proces van vergunningverlening bevat geen tegenstrijdigheden.	**	Voldoet
	Het is duidelijk op welke plaats binnen de organisatie de verlening van omgevingsvergunningen is belegd.	**	Voldoet
	De verantwoordelijkheden zijn helder omschreven.	**	Voldoet
	De verlening van omgevingsvergunningen is belegd op de daarvoor meest aangewezen plaats in de organisatie.	*	Voldoet deels

¹⁸ Dit is het aantal bezwaarschriften dat is ingediend tegen besluiten die op grond van de Wabo zijn genomen. Voor 1 oktober 2010 was dit de categorie “Woningwet en Wro – bouwvergunningen en vrijstellingen”.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

	Gewenste prestaties zijn vastgelegd in uitvoeringsprogramma's.	**	Voldoet deels
2. Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan verlening van omgevingsvergunningen?	Er is voldoende capaciteit beschikbaar om de toetsing zorgvuldig en met de vereiste diepgang uit te kunnen voeren.	**	Voldoet deels
	Het is voor de medewerkers duidelijk uit welke stappen het proces van vergunningverlening bestaat.	**	Voldoet
	De administratie van aanvragen is inzichtelijk voor de medewerkers.	**	Voldoet
	Het aantal bezwaar en beroepsprocedures in de periode 2010-2012 is niet hoger dan in de periode 2008-2010.	**	Voldoet

5. Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke doelen zijn gesteld, of deze doelen toereikend, eenduidig en SMART zijn geformuleerd en of de doelen onderling niet tegenstrijdig zijn (deelvragen 7 en 8). Ook wordt beoordeeld in hoeverre de kaders zijn vertaald naar de uitvoering (deelvraag 9). Vervolgens wordt ingegaan op de monitoring en de resultaten (deelvragen 10 en 11).

5.2 Doelen

Als algemeen doel voor vergunningverlening geldt dat in principe alle aanvragen – voor zover mogelijk – moeten worden toegekend. Ander belangrijk uitgangspunt is dat de aanvragen moeten voldoen aan de normen in het Bouwbesluit, zodat de veiligheid van de constructie niet in gevaar komt. Dit is geen geschreven beleid, maar wel uitgesproken tijdens de gevoerde gesprekken. Opgemerkt wordt dat enkele dossiers een uitgebreide toets aan de bepalingen van het Bouwbesluit bevatten. In andere adviezen komt deze toets niet terug. Plannen waarvoor op basis van bijlage II bij het Bor geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist is, worden uiteraard niet getoetst aan het Bouwbesluit. Daarnaast wordt de lijn van voor de Wabo aangehouden dat de – destijds - als licht bouwvergunningplichtig aangemerkte bouwwerken, niet aan het Bouwbesluit worden getoetst. Dit moet nog worden vastgelegd in een toetsprotocol.

Er zijn geen specifieke doelen op schrift gesteld voor vergunningverlening. Wel zijn doelen gesteld in het regiedocument 2011 – 2014 van het college dat de visie en plannen ten aanzien van besturing, organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering van de gemeente Woerden voor de periode 2011 – 2014 weergeeft. Het doel dat direct doorwerkt in het vergunningverleningsproces is het doel 'Dienstverlening'. Hierover is het volgende in het regiedocument 2011-2014 gezegd:

Het kunnen leveren van goede dienstverlening is het visitekaartje van de gemeente. Dat betekent snel, klantgericht en flexibel leveren van diensten. De gemeente heeft de ambitie om zich te meten aan de best presterende gemeenten in Nederland op het gebied van dienstverlening.

In de programmabegroting is dit uitgewerkt (zie paragraaf 3.2 van deze Nota van Bevindingen) en in het afdelingsplan Dienstverlening zijn enkele servicenormen gesteld. De uitwerking in de programmabegroting van de doelen is echter niet SMART geformuleerd. Hierin is uitsluitend globaal aangegeven wat het doel is en hoe men dit beoogt te bereiken. In de programmabegroting

wordt bijvoorbeeld niet expliciet aangegeven welk percentage van de vergunningaanvragen men binnen hoeveel tijd wil gaan afdoen.

5.3 Vertaling van de kaders naar de uitvoering

De vertaling van de kaders naar de uitvoering is niet op schrift gesteld, behalve dan dat in het Afdelingsplan van Dienstverlening enkele servicenormen zijn opgenomen. In de uitvoering wordt met name gewerkt volgens de principes ‘snelle procedures’ en ‘gaat niet bestaat niet’. Snelle procedures heeft in september 2011 geleid tot het invoeren van “lean” werken. Voor zover dat mogelijk is moeten aanvragen binnen twee weken afgehandeld worden. Het principe ‘gaat niet bestaat niet’ houdt in dat in principe alle vergunningen die aangevraagd worden, verleend moeten worden.

5.4 Monitoring en resultaten

In managementrapportages wordt gerapporteerd over het aantal verleende en geweigerde vergunningen, de doorlooptijden (en behandeltijden per stap) en het aantal behandelingen per medewerker. De informatie is beschikbaar voor de teammanager, afdelingsmanager en het college. De informatie verschijnt periodiek in bestuursrapportages, daarnaast wordt de informatie geleverd door de vergunningverleners als deze wordt opgevraagd, bijvoorbeeld door de teammanager. In het onderstaande is aangegeven welke informatie¹⁹ de manager ontvangt.

Tabel 2 Aantallen aanvragen op basis van de Wabo 2012 (1 januari – 1 november)

omschrijving	aantal	percentage van aantal ingekomen aanvragen tot 1-11-2012
Totaal aantal aanvragen tot 1 november	457	-
Prognose totaal aantal aanvragen 2012	550	-
Verleend	391	86%
Geweigerd	18	4%
Niet ontvankelijk	33	7%
Nog in behandeling	15	3%

Om de doorlooptijden te verbeteren worden checklists bij de aanvraag gebruikt, zodat aanvragers zoveel mogelijk alle documenten in één keer aanleveren.

¹⁹ De manager ontvangt de informatie gespecificeerd per maand. In deze tabel zijn de aantallen tot 1 november 2012 opgenomen.

De teammanagers van de afdelingen Ruimte en Dienstverlening spreken wekelijks gezamenlijk met de wethouder, waarbij concrete aanvragen aan de hand van de twee belangrijkste principes doorgesproken worden: de snelheid van de procedures en specifieke aanvragen die onder het 'gaat niet bestaat niet' principe vallen.

Een oordeel over het behalen van doelstellingen en de mate waarin de doelbereiking gerealiseerd wordt door het beleid, is niet te geven, omdat dit niet (periodiek) geëvalueerd wordt en de doelen niet SMART geformuleerd zijn.

5.5 Oordeel over de normen

De doelen die in verschillende documenten genoemd zijn, zijn identiek. De verschillende doelen die gesteld zijn (zowel in documenten als in de praktijk), zoals snelle procedures en 'gaat niet bestaat niet' kunnen wel tegenstrijdig zijn. De doelen zijn zowel in het Regiedocument 2011 – 2014 als de Programmabegroting niet SMART geformuleerd (zie paragraaf 3.3 van deze nota van bevindingen).

Toepassing 'gaat niet bestaat niet'

'Gaat niet bestaat niet' wordt in de praktijk niet zo strikt gehanteerd als de slogan doet vermoeden. In één van de bestudeerde cases is in het interne advies van Ruimte aan Dienstverlening aangegeven dat de aanvraag niet binnen het bestemmingsplan past, omdat er ook detailhandel mee mogelijk zou worden gemaakt en dat is op de gewenste plaats niet toegestaan op basis van het bestemmingsplan. Daarbij wordt nog opgemerkt dat een mee te wegen aspect is dat de wethouder Sociale Zaken betrokken is, omdat deze het bedrijf officieel heeft bezocht. Ondanks deze mogelijke politieke gevoeligheid wordt geadviseerd niet in te stemmen met het bouwplan en de aanvrager te verzoeken de aanvraag aan te passen, zodat die wel binnen het bestemmingsplan past.

De vertaling van de doelen naar de uitvoeringspraktijk is niet op schrift gesteld. De uitwerking van de doelen gebeurt in de praktijk, in de manier waarop de medewerkers werken en de wethouder beslissingen neemt over individuele cases. Medewerkers geven aan dat de doelen voor hen desalniettemin duidelijk zijn en in de gesprekken worden door de verschillende gesprekpartners ook dezelfde doelen benoemd. Als een aanvraag het stempel "gaat niet, bestaat niet" krijgt, wordt die aanvraag uit het lean-proces gehaald. Voor die aanvraag is dan maatwerk nodig en dat kost meer tijd.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Er zijn situaties waarbij het college voor de reguliere procedure kiest, terwijl de uitgebreide procedure is voorgeschreven. Dit gebeurt alleen als de aanvrager hier schriftelijk mee heeft ingestemd. Doordat het college vergunningen wil verlenen met een reguliere procedure, terwijl het eigenlijk niet in het afwijkingenbeleid past en zou moeten worden afgedaan met een uitgebreide procedure en een zwaardere afwijkmogelijkheid kan rechtsonzekerheid voor andere belanghebbenden ontstaan. Bij de “zwaardere” vrijstellingsprocedures is op voorhand geen belangenafweging gemaakt in het bestemmingsplan zelf of in beleid en daarnaast moet altijd een op het individuele geval toegespitste belangenafweging worden opgesteld (de ruimtelijke onderbouwing, zie daarvoor ook voetnoot 6).

Hoewel er overzichten bijgehouden worden van het aantal aangevraagde, verleende en afgewezen vergunningen, is tijdens de gesprekken aangegeven dat het lastig blijft om een goede inschatting te maken van het aantal vergunningaanvragen dat binnen zal komen. De informatie over de doorlooptijden wordt wel gebruikt om de procedures te versnellen.

Periodieke evaluatie, zoals opgenomen in het normenkader, vindt slechts in beperkte mate plaats. Er wordt niet gekeken of de doelstellingen behaald worden en of deze doelbereiking door het beleid gerealiseerd wordt. Daarom, en omdat de doelen niet SMART geformuleerd zijn, is geen antwoord te geven op de vraag of het beleid en de uitvoering aan de hand van deze evaluatiemomenten worden aangepast. Wel wordt regelmatig overleg gepleegd tussen de verschillende afdelingen en met de wethouder. Deze overleggen leiden er onder meer toe dat er in de hoofden van de medewerkers een lijst met gevallen ontstaat waarin de wethouder een bepaalde uitleg heeft gegeven aan toepasselijke regels (zogenaamde trendsetters).

Op basis van de gegevens die nu bekend zijn kan geconcludeerd worden dat het resultaat van het beleid is dat een beperkt aantal aanvragen (4%) wordt geweigerd. Dit is iets hoger dan het percentage dat ten tijde van de raadspresentatie op 15 februari 2012 werd geweigerd, maar zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, is er (terecht) geen norm gesteld aan het toegestane aantal weigeringen.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 4.4 heeft de Afdeling Dienstverlening in haar eigen afdelingsplan als servicenorm gesteld dat 64% van de aanvragen die zich lenen voor de “lean” procedure binnen twee weken afgehandeld moeten worden. In de onderstaande tabel, die is gebaseerd op informatie die is aangeleverd door de ambtelijke organisatie, is te zien dat deze norm niet wordt gehaald; in 2011 is 40% van de aanvragen binnen twee weken afgehandeld en in 2012 slechts 23%. De gestelde servicenorm is echter geen wettelijke termijn; volgens de Wabo en de Awb moeten reguliere aanvragen afgehandeld worden binnen 8 weken en aanvragen die

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

afgehandeld worden via de uitgebreide procedure binnen 26 weken. Doordat de afdeling Dienstverlening deze norm niet gesteld heeft en daarover dus ook geen informatie wordt bijgehouden, is niet te beoordelen in hoeverre de wettelijke termijnen gehaald worden. Uit de tabel blijkt wel dat 99% van de aanvragen binnen 26 weken wordt afgehandeld, maar dit geeft geen bruikbare informatie, omdat niet duidelijk is welke aanvragen afgehandeld moesten worden binnen de reguliere en welke binnen de uitgebreide procedure.

Tabel 3 Termijnen

Termijn	Servicenorm (Afdelingsplan Dienstverlening 2012)	Percentage vergunningen per jaar dat binnen de genoemde termijn is verleend.	
		2011	2012
< 2 weken (servicenorm)	64%	40%	23%
2-8 weken (wettelijke termijn reguliere procedure)	geen servicenorm	-	45%
< 26 weken (wettelijke termijn uitgebreide procedure)	90%	90%	99%

5.6 Deelconclusie

De doelen over vergunningverlening zijn slechts op hoofdlijnen geformuleerd in het collegeprogramma, het regiedocument en de programmabegroting. Dit past in de filosofie van het college dat streeft naar een slanke overheid, geen nieuwe beleidsnota's en een regelarme situatie. Anderzijds leidt dit er toe dat beleid niet kenbaar is en dat er nauwelijks doelstellingen zijn waarvan kan worden bepaald of deze zijn behaald. De doelen in de verschillende beleidsdocumenten kunnen daarnaast niet altijd in overeenstemming met elkaar worden gerealiseerd.

Klantvriendelijkheid en dienstverlening kunnen bijvoorbeeld ten koste gaan van snelheid. De doelen zijn niet SMART geformuleerd. De doelen zijn slechts minimaal vertaald naar de uitvoering, in de vorm van de servicenormen in het Afdelingsplan van Dienstverlening. Gegevens over de voortgang worden op verzoek van de manager verstrekt. Het opstellen van een tekst voor de bestuursrapportages (inclusief jaarverslag vindt dit drie keer per jaar plaats) kan worden gezien als een evaluatiemoment. Dergelijke evaluatiemomenten leiden niet tot het aanpassen van de werkwijze. Op de afdelingen Dienstverlening en Ruimte en tussen de afdelingen onderling vindt wekelijks overleg plaats over de aanvragen die voorliggen. Het hanteren van een trendsetterslijst die in de hoofden van de medewerkers zit, is volgens de rekenkamercommissie geen professionele aanpak. Het is beter deze informatie vast te leggen.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Tabel C Normen behorend bij deelonderzoek 3 (inclusief beoordeling)

Deelonderzoek III – Doeltreffendheid		weging	oordeel
7. Wat zijn de doelen van het vergunningverleningsbeleid?	Doelen verschillen inhoudelijk niet tussen de verschillende beleidsdocumenten.	**	Voldoet
	Doelen in verschillende beleidsdocumenten zijn onderling niet tegenstrijdig.	***	Voldoet niet
8. Zijn de raadsaders toereikend en eenduidig en zijn de doelen SMART geformuleerd?	De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd.	**	Voldoet niet
	De doelen zijn toereikend en eenduidig geformuleerd.	**	Voldoet niet
9. Hoe wordt in de uitvoering de grens bepaald tussen de geformuleerde doelen en hoe zijn de kaders vertaald in de uitvoering?	De kaders en doelen en de vertaling daarvan naar de uitvoering zijn schriftelijk vastgelegd door het college.	**	Voldoet niet
	De kaders en doelen zijn vertaald naar de uitvoering.	**	Voldoet deels
	Voor de medewerkers is duidelijk wat de grens is tussen de beleidsprincipes 'gaat niet bestaat niet' en 'snelle procedures' die worden gehanteerd bij de vergunningverlening.	***	Voldoet deels
	De vertaling van de kaders naar de uitvoering is zodanig dat willekeur wordt voorkomen.	***	Voldoet deels
	In de kaders en de doelen en de vertaling daarvan naar de uitvoering is aandacht besteed aan vergunningvrij handelen.	*	Voldoet niet
10. In hoeverre en op welke wijze worden de effecten van het vergunningverleningsbeleid gemonitord?	Er worden overzichten bijgehouden van aangevraagde, verleende en afgewezen vergunningen.	***	Voldoet
	Er worden termijnoverzichten bijgehouden.	***	Voldoet deels
	Het vergunningverleningsbeleid en de uitvoering daarvan worden periodiek geëvalueerd.	**	Voldoet deels
	Het beleid en de uitvoering worden aan de hand van de monitoringsinformatie aangepast.	**	Voldoet niet
11. Wat zijn de resultaten van het vergunningverleningsbeleid, welke neveneffecten zijn opgetreden en in hoeverre hebben deze bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het beleid voor vergunningverlening van de	Gestelde doelen worden gerealiseerd.	***	Voldoet deels
	Er is aantoonbaar verband tussen de taakuitvoering en doelbereiking.	**	Voldoet deels
	De gehanteerde beleidsprincipes ('gaat niet bestaat niet' en 'snelle procedures') leiden niet tot onzorgvuldigheid.	***	Voldoet deels

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

gemeente Woerden?	Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is in de periode 2010-2012 niet hoger dan in de periode 2008-2010.	**	Voldoet
-------------------	---	----	---------

6. Risico's

6.1 Inleiding

Uitgangspunt van het (ongeschreven) beleid van de gemeente Woerden is dat in principe alle vergunningen die aangevraagd worden, verleend worden. Dit kan er toe leiden dat vergunningen worden verleend die de rechterlijke toets niet kunnen doorstaan. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de bij de besluitvorming betrokken belangen onvoldoende zijn afgewogen en de motivering van het besluit daardoor onvoldoende is. Juridische procedures kunnen aanzienlijke kosten met zich meebrengen en het toestaan van onrechtmatige situaties kan leiden tot ongewenste precedentes.

Een van de normen die de rekenkamercommissie heeft gesteld is dat de beleidskaders niet tot belangrijke risico's mogen leiden voor de gemeente. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie als norm gesteld dat mogelijke risico's inzichtelijk moeten zijn. Als er procedurele en organisatorische voorzieningen zijn getroffen, kan daaruit blijken dat risico's inzichtelijk zijn voor het college en de organisatie. De getroffen voorzieningen zullen hier besproken worden.

Vervolgens wordt per (soort) risico aangegeven welke van deze risico's zich in de praktijk hebben voorgedaan. Dit wordt geïllustreerd met voorbeelden uit de documentstudie, de interviews en de casestudies. Waar mogelijk wordt een relatie gelegd met de toepasselijke normen. Het voorgaande betekent dat in dit hoofdstuk deelonderzoek 4 en 5 worden beantwoord.

6.2 Tegenstrijdigheid van normen

Aan de norm dat de verschillende doelen van het beleid niet tegenstrijdig mogen zijn, zo blijkt uit het vorige hoofdstuk, wordt niet voldaan. Hierdoor ontstaat het risico dat normen niet in samenhang met elkaar kunnen worden gerealiseerd. Klantvriendelijkheid en dienstverlening kunnen ten koste gaan van snelheid. Bijvoorbeeld de inventarisatie van betrokken belangen, het overleg tussen gemeente en aanvrager en aanvrager en zijn omgeving, kosten tijd. Klantvriendelijkheid kan ook ten koste gaan van zorgvuldigheid als de betrokken belangen onvoldoende worden afgewogen en de focus ligt op het belang van de aanvrager.

Voorzieningen

Om snelheid te bevorderen, wordt "lean" gewerkt en in dat kader is bijvoorbeeld de vergunningendag ingericht. Om het doel van klantvriendelijkheid te bereiken ('gaat niet bestaat niet') worden alle aanvragen die niet in het beleid passen besproken met de klant zelf, om te

beoordelen welke alternatieven er zijn. Als er geen alternatieven zijn, worden dergelijke aanvragen besproken in het CoCo overleg of met de wethouder. Om de risico's voor de beslisser inzichtelijk te maken, is in ambtelijke adviezen voorzien in een kopje waarin de behandelend ambtenaar de risico's kan benoemen. Bij grote projecten wordt voorafgaand aan de vergunningaanvraag de mogelijkheid geboden aan de aanvrager om een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren; de afdeling Ruimte geeft in dergelijke gevallen een indicatie of de vergunning verleend kan worden.

Risico's in de praktijk

Het risico dat doelen niet in samenhang met elkaar kunnen worden gerealiseerd, heeft zich op verschillende manieren gemanifesteerd in de praktijk. In paragraaf 6.2 tot en met 6.7 worden uitwerkingen gegeven van de gevolgen die deze tegenstrijdigheden hebben.

Belang van omwonenden

In beginsel staat het belang van aanvragers voorop, maar tijdens de dossierstudie bleek dat in een dossier met een zekere politieke gevoeligheid, de aandacht die werd gegeven aan de mening van omwonenden, juist leidde tot vertraging van het besluitvormingsproces. Het gevolg daarvan was dat de aanvrager bij de gemeente zijn beklag deed over de lengte van het besluitvormingsproces.

6.3 Onvoldoende belangenafweging

Voorzieningen

Om de verschillende belangen te kunnen behartigen en toch te kunnen voldoen aan 'gaat niet bestaat niet' stuurt de gemeente aan op overleg tussen de aanvrager en zijn omgeving (onder het motto sterke samenleving).

Risico's in de praktijk

Uit de gesprekken en de casestudies blijkt dat geen verdere belangenafweging wordt uitgevoerd door de gemeente als omwonenden door middel van een akkoordverklaring hebben aangegeven dat zij kunnen instemmen met het bouwplan. Door de betrokken ambtenaren is toegelicht dat de verklaring van de burens doorgaans een aanvullend instrument is en dat eerst moet vast staan dat het plan de ruimtelijke toets kan doorstaan.

Akkoordverklaring van de buren

De nadruk die komt te liggen op instemming van de omwonenden, brengt een zeker risico met zich mee. Als casestudie is een dossier bestudeerd waarbij een vergunning was verleend waarbij werd afgeweken van het bestemmingsplan. In een dergelijk geval dient in het besluit een belangenafweging te worden gemaakt. De belangenafweging bestond er in dat besluit echter uit dat werd verwezen naar de akkoordverklaring van de buurman. Een dergelijke belangenafweging zou de toets van de rechter niet kunnen doorstaan.

6.4 Kwaliteit van besluitvorming

Een risico dat samenhangt met het beleidsdoel snelheid is dat daardoor de zorgvuldigheid in het geding kan komen en daarmee de kwaliteit van de besluitvorming. Het halen van termijnen kan geen doel op zich zijn, hoewel uiteraard aan de andere kant de verlening van vergunningen van rechtswege moet worden voorkomen.

Voorzieningen en risico's in de praktijk

De kwaliteit van besluiten kan worden geborgd door de controle van ambtelijke adviezen en besluiten door een tweede ambtenaar of leidinggevende. Dit is echter geen standaard onderdeel van het werkproces. Een vergunningverlener beslist zelf of en door wie (een collega vergunninghouder of een jurist) hij het besluit laat controleren. Dit is zoals gezegd geen beleid of beschreven werkwijze, maar wel praktijk. Dit risico openbaart zich in de praktijk als een jurist, namens het college, bij de behandeling van een bezwaarschrift constateert dat het bestreden besluit een gebrek heeft en het besluit op die wijze niet was verzonden als het besluit was gecontroleerd door een jurist. Tijdens de gevoerde gesprekken is aangegeven dat dergelijke situaties zich daadwerkelijk in de praktijk hebben voorgedaan.

6.5 Onrechtmatige situaties bewust toestaan

Aanleiding voor dit rekenkameronderzoek was het signaal dat het college bij de vergunningverlening contrair besloot op adviezen van de monumenten-commissie en dat daardoor waardevolle panden verloren zijn gegaan.

Voorzieningen

Uit het beleid en de gevolgde werkwijze volgt niet dat het risico bestaat dat (externe) adviezen structureel niet worden betrokken in de besluitvorming. Bij de beoordeling van complexe aanvragen in het CoCo worden juist allerlei disciplines betrokken en worden de verschillende adviezen betrokken in de besluitvorming.

Risico's in de praktijk

De casestudies en de bestudering van relevante raadsstukken tonen aan dat de zorgen die zijn geuit, betrekking hebben op de sloop van panden die als karakteristiek zijn aangewezen in het bestemmingsplan. De situaties waarin het college het advies van de monumentencommissie niet heeft gevolgd, hadden geen betrekking op gemeentelijke of rijksmonumenten.

Als vervolgens nader wordt ingegaan op de cases die zijn bestudeerd dan blijkt dat het college in het geval van een vergunningaanvraag voor een karakteristiek pand besloten heeft de vergunning te verlenen, hoewel het pand nog niet zodanig bouwvallig was dat vergunningverlening ook daadwerkelijk mogelijk was op basis van het bestemmingsplan.

NEN-norm bij sloop van karakteristieke panden

Op basis van het bestemmingsplan moet aan de hand van de toepasselijke NEN-norm²⁰ worden beoordeeld in welke toestand het pand zich bevindt. Als uit deze beoordeling een waarde 6 komt, mag het pand worden gesloopt, als de waarde lager dan 6 is, dan moet het pand behouden blijven. Het college heeft in een aantal gevallen besloten dat wel een vergunning kon worden verleend voor de sloop, hoewel de beoordeling nog niet op 6 uitkwam, maar 5 of zelfs 4,5 was. Dit is in strijd met het bestemmingsplan.

Tijdens de gevoerde gesprekken is deze praktijk door gesprekspartners toegelicht. Het college acht het niet doelmatig om een vergunning niet te verlenen als sprake is van waarde 4,5 of 5 en de aanvrager heeft aangegeven in het geval van een weigering nog een tijd te wachten met het aanvragen van de vereiste vergunning. Dit zou betekenen dat het karakteristieke pand na een jaar wel dermate bouwvallig is dat de vergunning zou kunnen worden verleend. Deze toelichting komt overeen met de toelichting die tijdens de bespreking van één van deze gevallen in de raad is gegeven.

²⁰ NEN is de afkorting van NEderlandse Norm. Deze normen zijn afspraken die marktpartijen vrijwillig met elkaar maken over de kwaliteit en veiligheid van hun producten, diensten en processen. In dit geval betreft het NEN-norm 2767, aangaande de conditie van gebouwen, terreinen en installaties.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Dit door het college in de praktijk bij dergelijke aanvragen gevoerde beleid is niet op schrift gesteld. Dat ligt ook niet voor de hand, omdat het in strijd is met het bestemmingsplan. Voor burgers is het in die zin niet kenbaar. Daar staat tegenover dat het college dit standpunt in de raad heeft verdedigd en dat de raadsstukken waarin dit is verwoord, uiteraard openbaar zijn. Gesteld kan worden dat hierdoor maatwerk wordt geleverd, maar dat door deze handelwijze ook een ongewenste precedentwerking ontstaat.

In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat het behoud van monumenten geen doel op zich is, maar dat monumenten een toegevoegde waarde moeten hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als ze ook betekenis hebben voor de economie of het toerisme. Deze stelling is op zich niet in strijd met het gestelde in de de Monumentennota uit 2008, waarin het belang van het behoud van monumenten in een breder perspectief is geplaatst.

“Erfgoedbehoud is een zaak van algemeen belang. Het heeft een wetenschappelijke, maatschappelijke en sociale waarde. Maar het is ook een niet te onderschatten economische factor. In tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, hebben investeringen in erfgoed een aantoonbaar financieel rendement.”²¹

De mening van het huidige college onderscheidt zich echter wel van het monumentenbeleid in de voornoemde nota op het punt dat cultuurhistorie altijd een toegevoegde waarde moet hebben voor andere belangen, zoals jeugd of recreatie en toerisme. Volgens de genoemde nota heeft een monument ook op zichzelf een waarde.

De houding van het huidige college ten opzichte van de bescherming van cultuurhistorie (het moet toegevoegde waarde hebben voor jeugd, recreatie, toerisme) en het vergaande beschermingsregime in de bestemmingsplannen voor karakteristieke panden lijken tegengesteld aan elkaar te zijn. Door het beschermingsregime in de bestemmingsplannen heeft het college te kennen gegeven dat zij voor behoud is van méér dan alleen gemeentelijke en rijksmonumenten; ook karakteristieke panden komt bescherming toe. De recentere houding van het college inzake bescherming van erfgoed geeft juist een geringer beschermingsregime aan.

²¹ Ankerpunten in de historische omgeving. Monumentenbeleid in breed perspectief. 2008-2013, p. 7.

6.6 Adviezen betrekken in de besluitvorming

Binnen ambtelijke advisering kan onderscheid worden gemaakt tussen advisering van de ene afdeling aan de andere afdeling en advisering van ambtenaren aan het college. Voor beide soorten adviezen geldt dat deze advisering overeenkomstig de gestelde beleidskaders plaatsvindt. Ook blijkt uit het onderzoek niet dat ambtenaren en collegeleden andere beleidsprincipes hanteren bij de vergunningverlening, dan die zijn geformuleerd in het beleid en die ongeschreven zijn ('gaat niet bestaat niet'). Een andere vorm van advisering aan het college is die door de monumentencommissie.

Voorzieningen

Voor de voorzieningen wordt verwezen naar hetgeen in dit hoofdstuk reeds is geschreven over het betrekken van adviezen bij de besluitvorming. Hier wordt nog opgemerkt dat het systeem van dossiervorming er in voorziet dat adviezen die digitaal binnen komen worden opgeslagen in het administratiesysteem (bij de overige digitale dossierstukken) en adviezen die op papier worden ontvangen in het papieren dossier worden opgenomen.

Risico's in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt niet dat de vergunningverleners (regelmatig) afwijken van het ambtelijke advies. Hiermee wordt bedoeld op de ambtelijke adviezen van de ene naar de andere afdeling van de gemeente. In reactie op de vraag of intern gecommuniceerd wordt over het niet opvolgen van ambtelijke adviezen is geantwoord dat de indruk uit het verleden is dat terugkoppeling naar de adviseur van de afdeling Ruimte niet altijd plaatsvond. Het kon voorkomen dat abusievelijk een terugkoppeling een enkele keer niet plaatsvond. Thans gaan de vergunningverleners van de afdeling Dienstverlening in een wekelijks overleg na welke terugkoppelingen nog nodig zijn.

Het college beslist slechts in een klein deel van het aantal aanvragen om een omgevingsvergunning zelf op die aanvraag.²² De meeste aanvragen worden in mandaat afgedaan. Tijdens het onderzoek zijn dus ook slechts enkele gevallen bestudeerd waarin het college zelf het besluit had genomen. Het is daarom niet mogelijk om op basis van het onderzoek een uitspraak te doen over de vraag of het college regelmatig afwijkt van ambtelijke adviezen die aan het college worden gegeven. Desgevraagd werd aangegeven dat "het niet bekend cq. zeer moeilijk te

²² Met de wethouder wordt weliswaar een groot aantal cases per jaar besproken, maar dat betekent niet dat daarop vervolgens ook door het college wordt beslist. Zodra de mening van de wethouder duidelijk is, kunnen aanvragen in mandaat worden afgedaan, tenzij de wethouder er een collegebesluit over wil laten nemen.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

achterhalen is hoe vaak het college in 2012 is afgeweken van een ambtelijk advies. Normaal wordt in overleg met de adviseur tot een ander advies besloten. De afspraak is dat als er achteraf afgeweken wordt, dit wordt teruggekoppeld met de adviseur. Slechts in een paar gevallen is er waarschijnlijk afgeweken van het ambtelijke advies. Een aantal keren is wel afgeweken van het advies van de welstandscommissie.”

In de gevallen waarin het college wel zelf beslist, gaat een uitgebreid intern overlegtraject vooraf aan de beslissing op de aanvraag. Voor de ambtenaar is in de meeste gevallen al duidelijk of het college de aanvraag zal afwijzen of zal toekennen. Een ambtenaar zal dan veelal niet tegen de wens van het college in adviseren. De rekenkamercommissie vraagt zich hierbij af in hoeverre er dan nog sprake is van een zuiver ambtelijk advies. Het format voor de collegebesluiten biedt ambtenaren wel de mogelijkheid om uitgebreid in te gaan op de risico's die gepaard gaan met het door het college te nemen besluit. Tijdens de gevoerde gesprekken is aangegeven dat ambtenaren gebruik maken van die mogelijkheid.

Afwijking van advies van de commissie bezwaarschriften

Gezien de omvang van een project (indoor speelvoorziening) en het belang daarvan voor de gemeenschap van Woerden, is contrair besloten op het advies van de commissie bezwaarschriften. Daarbij moet worden opgemerkt dat afwijken van de commissie bezwaarschriften nauwelijks voorkomt en dat de adviezen van de commissie vrijwel altijd worden gevolgd. Tevens heeft de raad uiteindelijk, op voorstel van het college, geen medewerking verleend aan de realisering van het tweede gedeelte van de voorziening die de aanvrager wilde realiseren.

Tijdens de dossierstudie en de interviews is geconstateerd dat het college in één geval is afgeweken van een advies van de monumentencommissie. Dit betrof de sloop van de voorgevel van een pand in een beschermd dorpsgezicht. Er zijn uit het onderzoek geen aanwijzingen gekomen dat regelmatig in afwijking van adviezen van de monumentencommissie wordt besloten door het college. De betreffende casus wordt in het onderstaande kader uiteengezet.

Afwijking van advies van de monumentencommissie

Voor een pand in een beschermd dorpsgezicht, dat door brand deels verloren was gegaan, was een vergunning voor de sloop van dat pand verleend. Op advies van de monumentencommissie was aan deze vergunning de voorwaarde verbonden dat de voorgevel behouden moest blijven. Vervolgens werd ook een aanvraag ingediend voor een

vergunning voor de sloop van de voorgevel. De monumentencommissie is in mandaat (kleine samenstelling) bijeengekomen om advies te geven over deze aanvraag en heeft geadviseerd de gevraagde vergunning voor de sloop van de voorgevel niet te verlenen. Dit advies is door de betrokken afdelingsmanager meegedeeld aan het college in de collegevergadering die dezelfde dag plaatsvond als waarop de monumentencommissie bijeen was gekomen. In afwijking van het gegeven advies heeft het college vervolgens besloten de vergunning voor de sloop van de voorgevel wel te verlenen. Namens het college is aangegeven dat bewust is afgeweken. Sociaal economische redenen gaven in deze casus de doorslag. Bij behoud van de voorgevel zou de bouwperiode langer duren, waardoor de ondernemer – naar hij zelf aangaf – failliet zou gaan. In het AD Woerden van 9 december 2011 is gesteld dat de voorgevel plat is gegaan, voordat de vergunning was verleend. Tevens is uit de mond van de betrokken wethouder opgetekend dat hij erg is geschrokken van deze zaak, omdat de gemeente in dit soort gevallen geen strafmaatregelen tot z'n beschikking heeft. Uit de interviews blijkt echter dat de voorgevel nog niet was gesloopt op het moment dat de vergunning werd verleend.

6.7 Creatieve uitleg van regelgeving

In paragraaf 6.1 is dit risico reeds aangegeven. Bijkomende risico's zijn de juridische procedures, die dit tot gevolg kan hebben, de kosten die ermee gemoeid gaan en de mogelijkheid van ongewenste precedentwerking.

Voorzieningen

In de werkwijze is voorzien in overleg met de aanvrager over de aanpassing van zijn bouwplan als dit niet kan worden toegestaan in de aangevraagde vorm. Op die manier kan worden gezocht naar een bouwplan dat door een creatieve toepassing van regels kan worden toegestaan. Het op deze manier per geval buiten beschouwing laten van regels of op een bepaalde manier uitleggen van regels, past ook binnen het streven van het college naar een regelarme situatie.

Risico's in de praktijk

Tijdens de gevoerde gesprekken is aangegeven dat het college bewust de grenzen van de wet opzoekt. Dit houdt bijvoorbeeld in dat als een regel voor meerdere uitleg vatbaar is, het college kiest voor de uitleg (van bijvoorbeeld het bestemmingsplan) die het verlenen van de gevraagde vergunning mogelijk maakt.

Dakopbouw op garage

Eén van de bestudeerde cases betrof de situatie waarin een vergunning was verleend voor een dakopbouw op een garage. De dakopbouw was niet vanuit het huis toegankelijk, maar uitsluitend via de garage. In de dakopbouw, die geen onderdeel is van het hoofdgebouw, zou echter wel een slaapkamer worden gerealiseerd. Door de gemeente is dit op zo'n manier uitgelegd dat de bouw van de slaapkamer toch vergund kon worden. Dit is een geval waarin het bestemmingsplan zodanig wordt uitgelegd dat een aanvraag kan worden verleend. De uitleg van het bestemmingsplan is in dergelijke gevallen niet aantoonbaar onjuist, maar er is zeker discussie mogelijk over de uitleg.

6.8 Kenbaarheid van beleid

Door de rekenkamercommissie is de vraag gesteld of de voornoemde risico's in beslotenheid worden genomen of dat voor burgers kenbaar is dat het college dergelijke risico's neemt of wil nemen. Uit het deelonderzoek naar de rechtmatigheid (wat zijn de kaders?) blijkt dat het 'gaat niet bestaat niet' principe niet kenbaar is voor burgers, omdat dit principe niet is vastgelegd in een beleidsdocument. Dit hangt samen met de visie van het huidige college: het college heeft aangegeven geen nieuwe beleidsnota's te willen ontwikkelen tijdens deze collegeperiode. Het principe 'gaat niet bestaat niet' kan worden teruggevoerd op algemene termen uit het collegeakkoord zoals dienstverlening en klantvriendelijkheid. Aan de norm dat het beleid regels voor de belangenafweging bevat, wordt daarom niet voldaan.

Er zijn geen voorzieningen getroffen om dit bekender te maken, dan door middel van het collegeprogramma. Uit het onderzoek is overigens niet gebleken dat dit gebrek aan kenbaarheid van het beleid in de praktijk tot risico's heeft geleid. Van transparant overheidsbeleid is echter geen sprake.

6.9 Van rechtswege verleende vergunningen

Door middel van "lean" werken wordt in beginsel voorkomen dat te laat wordt beslist op aanvragen, waardoor vergunningen van rechtswege verleend worden. Voor de aanvragen die niet "lean" worden afgedaan, geldt echter dat de individuele vergunningverleners daarvoor verantwoordelijk zijn en daarin de termijnen moeten bewaken.

Voorzieningen

Uit het onderzoek is niet gebleken dat periodiek wordt nagegaan welke dossiers iedere vergunninghouder onder zich heeft. Door middel van het “lean” afdoen van eenvoudige aanvragen, waarop de reguliere procedure van toepassing is, en waarbij het streven is om binnen twee weken na binnenkomst op de aanvraag te beslissen, wordt voorkomen dat de uiterlijke beslistermijn van acht weken überhaupt in beeld komt.

Risico's in de praktijk

Tijdens de dossierstudie is geconstateerd dat een vergunning van rechtswege was verleend, doordat de vergunningverlener die het dossier onder zich had, ziek was geworden. Het dossier had door iedere vergunningverlener beoordeeld kunnen worden, maar doordat er niet is voorzien in een periodieke controle op de werkvoorraden van de individuele vergunningverleners is dit dossier ‘vergeten’.

6.10 Deelconclusie

De doelen van het beleid sluiten tegenstrijdigheid niet uit. Zo kan maatwerk ten koste gaan van snelheid. Ook kan maatwerk ten koste gaan van rechtmatigheid. Tijdens de ambtelijke hoor- en wederhoorrunde is gesteld dat bij maatwerk een zwaardere belangenafweging plaatsvindt. Dit is echter niet de enige invulling van maatwerk. Uit het onderzoek blijkt dat maatwerk ook betekent dat wordt getoetst of de uitleg die een aanvrager van een regel geeft aannemelijk is en of die kan worden gevolgd. Tijdens de interviews is bevestigd dat in die gevallen niet altijd de letter van het bestemmingsplan wordt gevolgd, waaruit kan worden afgeleid dat onder omstandigheden situaties worden toegestaan die (op onderdelen) in strijd zijn met het bestemmingsplan dan wel met de geest daarvan. Conclusie is dat de tegenstrijdigheid van de beleidskaders leidt tot risico's voor de gemeente en burgers.

Deze risico's lijken deels inzichtelijk te zijn voor de gemeente, omdat enkele voorzieningen zijn getroffen om het ontstaan van deze risico's te voorkomen, zoals nauw overleg met aanvrager en overleg tussen de aanvrager en zijn omgeving.

Vervolgens is gekeken in hoeverre alle soorten risico's die zijn geïdentificeerd in deelonderzoek 4 zich hebben voorgedaan in de praktijk. Het blijkt dat alle geïdentificeerde risico's zich in meer of mindere mate hebben voorgedaan. Hieronder is weergegeven om welke risico's het gaat.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Gebleken is dat adviezen en besluiten die door ambtenaren zijn opgesteld niet aantoonbaar worden gecontroleerd door een andere ambtenaar of leidinggevende. Adviezen van ambtenaren aan ambtenaren worden weliswaar vrijwel altijd gevolgd bij de besluitvorming, maar adviezen van externe adviseurs niet altijd. Een voorbeeld daarvan is het toestaan van de sloop van karakteristieke panden die als zodanig zijn aangewezen in het bestemmingsplan, terwijl zij nog niet aan de NEN-norm voldeden die op grond van het bestemmingsplan noodzakelijk was voordat tot sloop overgegaan kan worden. Dergelijke verlening van vergunningen in strijd met gemeentelijke regelgeving kunnen tot ongewenste precedentwerking leiden. Uit een aantal andere cases blijkt dat het college waar mogelijk, zoekt naar een ruime uitleg van regels om bouwplannen toe te kunnen staan. Dit heeft in de praktijk geleid tot juridische procedures. Gebleken is dat in sommige gevallen geen volledige belangenafweging wordt uitgevoerd, zo kwam het voor dat enkel korthedshalve werd verwezen naar een akkoordverklaring van de burens. In alle gevallen is de veiligheid overigens gewaarborgd, omdat op dat gebied geen concessies worden gedaan om een bouwplan mogelijk te maken.

Tabel D Normen behorend bij deelonderzoek 4 (inclusief beoordeling)

Deelonderzoek 4 – Risico's		weging	oordeel
12. In welke mate zijn de in de verschillende kaders geformuleerde doelen tegenstrijdig, tot welke risico's leidt dit en hoe worden die risico's beheerst?	De doelen van het beleid zijn niet tegenstrijdig.	**	Voldoet deels
	Tegenstrijdigheid van kaders mag niet tot risico's leiden voor de gemeente of de burgers.	***	Voldoet niet
	Risico's als gevolg van eventuele tegenstrijdigheid van kaders moeten inzichtelijk zijn.	***	Voldoet deels
	Er moeten voorzieningen zijn getroffen om risico's als gevolg van eventuele tegenstrijdigheid van kaders te beheersen.	**	Voldoet deels
13. Hoe is procedureel en organisatorisch geborgd dat maatwerk, snelheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en veiligheid in goede samenhang worden gerealiseerd?	In de organisatie van de vergunningverlening is voorzien in borging van het in goede samenhang realiseren van maatwerk, snelheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en veiligheid.	***	Voldoet deels
	Er is voorzien in vooroverleg tussen aanvragers en de gemeente.	**	Voldoet
	Er is voorzien in overleg met externe partijen die adviezen hebben ingediend	*	Voldoet deels

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

	Er is voorzien in periodiek overleg tussen verschillende betrokken afdelingen.	**	Voldoet
	Werkvoorraden worden beperkt.	**	Voldoet deels
	Ambtelijke adviezen worden altijd aantoonbaar door een tweede ambtenaar of leidinggevende gecontroleerd.	**	Voldoet niet

Tabel E Normen behorend bij deelonderzoek 5 (inclusief beoordeling)

Deelonderzoek 5 – Risico's in de praktijk		weging	oordeel
14. Welke risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan in de praktijk? 15. In hoeverre wijkt de praktijk af van het beleid en de procedures?	Ambtenaren adviseren overeenkomstig de gestelde kaders, ook als die kaders niet overeenkomen met de wens van de portefeuillehouder.	**	Voldoet deels
	Ambtenaren en collegeleden hanteren dezelfde grenzen tussen de principes die worden gehanteerd bij de vergunningverlening.	**	Voldoet
	Ambtelijke adviezen worden aantoonbaar gebruikt bij het opstellen van het besluit.	*	Voldoet deels
	Afwijking van ambtelijke adviezen vindt niet dan wel sporadisch plaats.	**	Voldoet deels
	Afwijking van ambtelijke adviezen gebeurt gemotiveerd en de motivering is in overeenstemming met de kaders.	**	Voldoet
	Bij de vergunningverlening is geen sprake van willekeur.	***	Voldoet
	Beslistermijnen worden niet systematisch overschreden.	**	Voldoet
	Besluiten zijn rechtmatig.	***	Voldoet deels
	Bij de vergunningverlening wordt een zorgvuldige belangenafweging in acht genomen.	***	Voldoet deels
	Vergunningverlening leidt niet tot ongewenste precedentwerking.	***	Voldoet niet
	Bij de vergunningverlening wordt maatwerk geleverd.	**	Voldoet
	Bij de vergunningverlening wordt de veiligheid gewaarborgd.	***	Voldoet
	De praktijk is in overeenstemming met het beleid en de procedures	**	Voldoet

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Deelonderzoek I – Rechtmatigheid

1	Aan welke wettelijke kaders moet worden voldaan?
2	Wat omvat de beleidsvisie vergunningverlening?
3	Voldoet het beleid voor vergunningverlening aan de daaraan te stellen eisen?
4	Voldoet de uitvoering van het beleid voor vergunningverlening aan de daaraan te stellen eisen?

Deelonderzoek II – Doelmatigheid

5	Hoe is de verlening van de omgevingsvergunning georganiseerd in de gemeente Woerden?
6	Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan verlening van omgevingsvergunningen?

Deelonderzoek III – Doeltreffendheid

7	Wat zijn de doelen van het vergunningverleningsbeleid van de gemeente Woerden?
8	Zijn de raadsaders toereikend en eenduidig en zijn de doelen SMART geformuleerd?
9	Hoe wordt in de uitvoering de grens bepaald tussen de geformuleerde doelen en hoe zijn de kaders vertaald in de uitvoering? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat betekent vergunningvrij handelen voor de uitvoeringspraktijk? ▪ Hoe wordt voorkomen dat maatwerk leidt tot willekeur?
10	In hoeverre en op welke wijze worden de effecten van het vergunningverleningsbeleid gemonitord? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke managementinformatie wordt opgesteld om het proces (bij) te sturen?
11	Wat zijn de resultaten van het vergunningverleningsbeleid, welke neveneffecten zijn opgetreden en in hoeverre hebben deze bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het beleid voor vergunningverlening van de gemeente Woerden?

Deelonderzoek IV – Risico's en borging zorgvuldigheid

12	In welke mate zijn de in de verschillende kaders geformuleerde doelen tegenstrijdig, tot welke risico's leidt dit en hoe worden die risico's beheerst? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Is het maatwerk en snel handelen tegelijkertijd te realiseren? ▪ In welke mate staan de kaders een zorgvuldige belangenafweging in de weg?
13	Hoe is procedureel en organisatorisch geborgd dat maatwerk, snelheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en veiligheid in goede samenhang worden gerealiseerd?

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

- Welke voorzieningen zijn getroffen teneinde de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden mee te nemen?
- Zijn er regels gemaakt voor de belangenafweging die gemaakt moet worden?
- Welke voorzieningen zijn getroffen voor het opstellen van degelijk goed onderbouwde ambtelijke adviezen en het gebruik daarvan bij de besluitvorming door het college?
- Welke voorzieningen zijn getroffen om te leren van de adviezen van de commissie bezwaarschriften?
- Worden eventuele afwijkende collegebesluiten teruggekoppeld en besproken met de betreffende ambtenaren?

Deelonderzoek V – Risico's in de uitvoeringspraktijk

14 Welke risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan in de praktijk?

15 In hoeverre wijkt de praktijk af van het beleid en de procedures?

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

Bijlage 2 Normenkader

ONDERZOEKSVRAGEN	NORMEN
Deelonderzoek I – Rechtmatigheid	
1. Aan welke wettelijke kaders moet worden voldaan?	Gemeentelijke regelgeving is niet in strijd met hogere regelgeving.
2. Wat omvat de beleidsvisie vergunningverlening?	De beleidsvisie vergunningverlening is niet in strijd met de wet- en regelgeving.
3. Voldoet het beleid voor vergunningverlening aan de daaraan te stellen eisen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het beleid is in overeenstemming met wet- en regelgeving. ▪ Het beleid bevat regels voor de opzet en inhoud van ambtelijke adviezen.
4. Voldoet de uitvoering van het beleid aan de daaraan te stellen eisen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De uitvoering is in overeenstemming met wet- en regelgeving. ▪ Bij de uitvoering wordt voldaan aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. ▪ Ambtelijke adviezen zijn schriftelijk en worden gemotiveerd. Adviezen van externen worden aantoonbaar betrokken in de besluitvorming. ▪ Besluiten worden gemotiveerd. ▪ Besluiten bevatten een belangenafweging. ▪ De belangenafweging vindt plaats overeenkomstig de regels die daarvoor zijn opgesteld. ▪ Besluiten worden binnen de daarvoor toepasselijke termijn genomen. ▪ Er vindt geen verlening van vergunningen van rechtswege plaats.
Deelonderzoek II – Doelmatigheid	
5. Hoe is de verlening van de omgevingsvergunning georganiseerd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het proces van vergunningverlening bevat geen tegenstrijdigheden. ▪ Het is duidelijk op welke plaats binnen de organisatie de verlening van omgevingsvergunningen is belegd. ▪ De verantwoordelijkheden zijn helder omschreven. ▪ De verlening van omgevingsvergunningen is belegd op de daarvoor meest aangewezen plaats in de organisatie. ▪ Gewenste prestaties zijn vastgelegd in uitvoeringsprogramma's.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

<p>6. Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan verlening van omgevingsvergunningen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is voldoende capaciteit beschikbaar om de toetsing zorgvuldig en met de vereiste diepgang uit te kunnen voeren. Het is voor de medewerkers duidelijk uit welke stappen het proces van vergunningverlening bestaat. ▪ De administratie van aanvragen is inzichtelijk voor de medewerkers. ▪ Het aantal bezwaar en beroepsprocedures in de periode 2010-2012 is niet hoger dan in de periode 2008-2010.
<p>Deelonderzoek III – Doeltreffendheid</p>	
<p>7. Wat zijn de doelen van het vergunningverleningsbeleid?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doelen verschillen inhoudelijk niet tussen de verschillende beleidsdocumenten. ▪ Doelen in verschillende beleidsdocumenten zijn onderling niet tegenstrijdig.
<p>8. Zijn de raadsaders toereikend en eenduidig en zijn de doelen SMART geformuleerd?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd. ▪ De doelen zijn toereikend en eenduidig geformuleerd.
<p>9. Hoe wordt in de uitvoering de grens bepaald tussen de geformuleerde doelen en hoe zijn de kaders vertaald in de uitvoering?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De kaders en doelen en de vertaling daarvan naar de uitvoering zijn schriftelijk vastgelegd door het college. ▪ De kaders en doelen zijn vertaald naar de uitvoering. ▪ Voor de medewerkers is duidelijk wat de grens is tussen de beleidsprincipes 'gaat niet bestaat niet' en 'snelle procedures' die worden gehanteerd bij de vergunningverlening. ▪ De vertaling van de kaders naar de uitvoering is zodanig dat willekeur wordt voorkomen. ▪ In de kaders en de doelen en de vertaling daarvan naar de uitvoering is aandacht besteed aan vergunningvrij handelen.
<p>10. In hoeverre en op welke wijze worden de effecten van het vergunningverleningsbeleid gemonitord?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er worden overzichten bijgehouden van aangevraagde, verleende en afgewezen vergunningen. ▪ Er worden termijnoverzichten bijgehouden. ▪ Het vergunningverleningsbeleid en de uitvoering daarvan worden periodiek geëvalueerd. ▪ Het beleid en de uitvoering worden aan de hand van de monitoringsinformatie aangepast.

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

<p>11. Wat zijn de resultaten van het vergunningverleningsbeleid, welke neveneffecten zijn opgetreden en in hoeverre hebben deze bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het beleid voor vergunningverlening van de gemeente Woerden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestelde doelen worden gerealiseerd. ▪ Er is aantoonbaar verband tussen de taakuitvoering en doelbereiking. ▪ De gehanteerde beleidsprincipes ('gaat niet bestaat niet' en 'snelle procedures') leiden niet tot onzorgvuldigheid. ▪ Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is in de periode 2010-2012 niet hoger dan in de periode 2008-2010.
--	--

Deelonderzoek IV – Risico's en borging zorgvuldigheid

<p>12. In welke mate zijn de in de verschillende kaders geformuleerde doelen tegenstrijdig, tot welke risico's leidt dit en hoe worden die risico's beheerst?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelen van het beleid zijn niet tegenstrijdig. ▪ Tegenstrijdigheid van kaders mag niet tot risico's leiden voor de gemeente of de burgers. ▪ Risico's als gevolg van eventuele tegenstrijdigheid van kaders moeten inzichtelijk zijn. ▪ Er moeten voorzieningen zijn getroffen om risico's als gevolg van eventuele tegenstrijdigheid van kaders te beheersen.
---	--

<p>13. Hoe is procedureel en organisatorisch geborgd dat maatwerk, snelheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en veiligheid in goede samenhang worden gerealiseerd?</p>	<p>In de organisatie van de vergunningverlening is voorzien in borging van het in goede samenhang realiseren van maatwerk, snelheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en veiligheid. Dit kan door middel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is voorzien in vooroverleg tussen aanvragers en de gemeente. ▪ Er is voorzien in overleg met externe partijen die adviezen hebben ingediend Er is voorzien in periodiek overleg tussen verschillende betrokken afdelingen. ▪ Werkvoorraden worden beperkt. ▪ Ambtelijke adviezen worden altijd aantoonbaar door een tweede ambtenaar of leidinggevende gecontroleerd.
---	---

Deelonderzoek V – Risico's in de uitvoeringspraktijk

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

14. Welke risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan in de praktijk?
15. In hoeverre wijkt de praktijk af van het beleid en de procedures?

- Ambtenaren adviseren overeenkomstig de gestelde kaders, ook als die kaders niet overeenkomen met de wens van de portefeuillehouder.
- Ambtenaren en collegeleden hanteren dezelfde grenzen tussen de principes die worden gehanteerd bij de vergunningverlening.
- Ambtelijke adviezen worden aantoonbaar gebruikt bij het opstellen van het besluit.
- Afwijking van ambtelijke adviezen vindt niet dan wel sporadisch plaats.
- Afwijking van ambtelijke adviezen gebeurt gemotiveerd en de motivering is in overeenstemming met de kaders.
- Bij de vergunningverlening mag geen sprake zijn van willekeur.
- Beslistermijnen worden niet systematisch overschreden.
- Besluiten moeten rechtmatig zijn.
- Bij de vergunningverlening moet een zorgvuldige belangenafweging in acht worden genomen.
- Vergunningverlening mag niet tot ongewenste precedentwerking leiden.
- Bij de vergunningverlening moet maatwerk worden geleverd.
- Bij de vergunningverlening moet de veiligheid worden gewaarborgd.
- De praktijk moet in overeenstemming zijn met het beleid en de procedures.

Bijlage 3 Casestudies

Er zijn 12 cases bestudeerd. Vier daarvan zijn door de rekenkamercommissie geselecteerd. Selectiecriteria daarbij waren 'politiek/bestuurlijk gevoelig', 'omvangrijk' en 'bijzonder in een bepaald opzicht'. In de onderstaande tabel zijn deze vier cases opgenomen:

Onderwerp
Het intern verbouwen van het pand tot kinderspeelparadijs en Glowgolf.
Het slopen en opnieuw bouwen van dubbel woonhuis.
Realiseren van een bed&breakfast en ombouwen van hooimijt tot Horecagelegenheid.
Herbouw bedrijfspand (herberg).

Voor de overige acht cases was het uitgangspunt dat uit elk van de volgende strata één dossier zou worden getrokken:

1. Verleende omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan
2. Verleende omgevingsvergunning voor slopen, verstoren of verplaatsen van een monument
3. Verleende omgevingsvergunning voor slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht
4. Verleende omgevingsvergunning voor uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde (aanlegvergunning)
5. Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan
6. Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor slopen, verstoren of verplaatsen van een monument
7. Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht
8. Afwijzing aanvraag omgevingsvergunning voor uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde (aanlegvergunning)

In de strata 3, 6, 7 en 8 bleken geen dossiers beschikbaar te zijn, omdat dergelijke besluiten niet waren genomen tijdens de onderzoeksperiode. Omdat onder stratum 1 de meeste dossiers beschikbaar waren, is gekozen het zwaartepunt van de dossierstudie op deze activiteiten 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan' te leggen; in dit stratum is gekozen voor drie dossiers. Daarnaast zijn twee dossiers bestudeerd die onder stratum 2 vallen 'slopen, verstoren of verplaatsen van een monument', omdat deze categorie aanleiding was voor dit rekenkameronderzoek. Ten slotte is één dossier bestudeerd onder stratum 4 en zijn twee dossiers

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

die een weigering van een vergunning inhielden bestudeerd (stratum 5.). De bestudeerde dossiers zijn volledig willekeurig gekozen. Hieronder zijn de bestudeerde dossiers opgenomen:

Stratum	Onderwerp
2	het aanbouwen van de begane grond en het plaatsen van een semi dakopbouw op de eerste woonlaag
1	het plaatsen van een uitbouw aan de achterzijde en het plaatsen van een nieuw dak op de woning
1	het realiseren van een dakopbouw op de garage
2	het in gebruik stellen van het monumentale gemaal
2	het plaatsen van een hardhouten overkapping voor een Romeins schip
4	het realiseren van een kelder aan bestaand bijgebouw
5	weigeren van de vergunning: het afwijken van de bestemming kantoor naar de bestemming winkel van het pand
5	weigeren van de vergunning het renoveren en vernieuwen van schuren

De dossiers zijn aan de hand van een checklist bestudeerd. Daarbij is een groot aantal aspecten beoordeeld, zoals de wijze van dossiervorming, de manier waarop schriftelijk wordt gecommuniceerd met de betrokken burger, of de toetsing overeenkomstig het vastgestelde beleid gebeurt, of en op welke manier adviezen van externe adviseurs zijn gebruikt, en of dit op een rechtmatige manier is gebeurd, dus overeenkomstig de toepasselijke wet- en regelgeving.

Bijlage 4 Lijst van respondenten

Gemeente Woerden

Naam	Organisatie en functie
Mevrouw B. Belali	Secretaris commissie bezwaarschriften
De heer T. Chaudron	senior juridisch medewerker vergunningverlening
De heer S. Nicolassen	afdelingsmanager Dienstverlening en tevens ad interim teamchef vergunningen, toezicht en handhaving
De heer M. Schreurs	Wethouder vergunningverlening
De heer C. van Tuijl	Wethouder monumenten
De heer D. Veen	Senior vergunningverlener
Mevrouw C. Verhoeff	Secretaris commissie bezwaarschriften
De heer C. Vermeulen	Senior beleidsmedewerker afdeling Ruimte
De heer S. Voorend	Senior vergunningverlener
Mevrouw A.E. Wolters	Beleidsadviseur monumenten
De heer J. Zwaneveld	Afdelingshoofd Ruimte

Bijlage 5 Bestudeerde documenten

- *Programmabegroting 2012*, Gemeente Woerden, 2012.
- *Afdelingsplan 2012 Ruimte*, Gemeente Woerden, 2012.
- *Afdelingsplan 2012 Dienstverlening*, Gemeente Woerden, 2012.
- Presentatie *'dilemma's vergunningverlening'*
Gemeente Woerden, F. Schraa en E. van den Elshout, 15 februari 2012.
- Raadsvoorstel *'Procesversnellers bij Wro en Wabo procedures'*
Gemeente Woerden, A. Chaudron, 10 januari 2012.
- Raadsvoorstel *Aanpak bestemmingsplannen*, Gemeente Woerden, L. Lindeman, 25 september 2012.
- Raadsvoorstel *Beleidsvoornemens inzake verruiming Welstandsvrije gebieden en wijziging*, Gemeente Woerden, T. Chaudron, 6 november 2012.
- *Beleidsregels planologische afwijkingmogelijkheden Wabo*, oktober 2012.
- *Schema vergunningendag*, 2012.
- *Programmabegroting 2011*, Gemeente Woerden, 2011.
- Raadsinformatiebrief *'periodiek inspectie van gemeentelijke monumenten door de monumentenwacht Utrecht'* Gemeente Woerden, A. Wolters, 1 december 2011.
- Raadsinformatiebrief *'Stand van zaken in diverse bouwdoSSIERS'*
Gemeente Woerden, E. van den Elshout, 8 augustus 2011.
- Raadsinformatiebrief *'Houtdijk 17 te Kamerik'*,
Gemeente Woerden, F. Schraa, 6 juni 2011.
- Notulen raadscommissie ruimte, 9 juni 2011, agendapunt 7 *'brief Stichting Hugo Kotestein inzake cultuurhistorische objecten'*.
- Notulen raadscommissie ruimte, 12 mei 2011, agendapunt 3 *'Spreekrecht burgers'*.
- *Welstandsnota* Hoofdstuk 7 *'Welstandscriteria cultureel erfgoed.'*
- Regiedocument 2011-2014 *'Excelleren als drijfveer'*, 2010.
Digitale versie, Gemeente Woerden, 2010.
- *Verordening Commissie voor monumenten en cultuurlandschap*, Gemeente Woerden, 9 juli 2010.
- *Ruimtelijke structuurvisie 2009-2030. Respect voor historie, ruimte voor groei.*
SVP architectuur en stedenbouw, uitgave Gemeente Woerden, juli 2009.
- *Welstandsnota, Welstand Woerden, 2009.*
- *Ankerpunten in historische omgeving. Monumentenbeleid in breed perspectief.*
Giessen-Geurts monumentenadvies, uitgave Gemeente Woerden, 21 mei 2008.
- Raadsvoorstel *Beleidsnota ankerpunten in historisch perspectief.*
College Woerden, 7 oktober 2008.
- *Toetsingsformulieren bouwen, slopen*
Gemeente Woerden.
- *Werkproces vergunningverlening*, 2008.
- *Jaarverslagen commissie bezwaarschriften*, 2008, 2009, 2010 & 2011.
- *Beleidsregel Vrijstellingen artikel 19 lid 3 WRO*, 25 juli 2007.

Bijlage 6 Checklist voor casestudies

Checklist casestudies: rekenkameronderzoek 'Vergunningverlening' gemeente Woerden

1 Dossier

Dossiernummer of -kenmerk:		
Dossier bekeken door:		
Naam behandelend ambtenaar:		
Afdeling behandelend ambtenaar:		
Naam aanvrager:		
Type aanvraag	<input type="radio"/> gebruik in strijd met het bestemmingsplan <input type="radio"/> gebruik van een bouwwerk met het oog op de brandveiligheid <input type="radio"/> slopen, verstoren of verplaatsen van een monument <input type="radio"/> slopen van een bouwwerk in een bescherm stads- of dorpsgezicht <input type="radio"/> uitvoeren van werk geen bouwwerk zijnde (aanlegverg.)	<input type="radio"/> reguliere procedure <input type="radio"/> uitgebreide procedure
Extra kenmerken	<input type="radio"/> schetsplan voorgelegd <input type="radio"/> afgewezen bouwaanvraag	
	<input type="radio"/> bezwaar door derden <input type="radio"/> bezwaar door aanvrager	
Beslissing	<input type="radio"/> afwijzing vergunning <input type="radio"/> toewijzing vergunning <input type="radio"/> gedeeltelijke toewijzing vergunning <input type="radio"/> bezwaar gegrond <input type="radio"/> bezwaar ongegrond	
Omschrijving aanvraag en besluit:		

2 Rechtmatigheid

2.1 Algemeen

Is de beslissing genomen door de bevoegde persoon	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Dossier toont aan dat vergunning in overeenstemming met regels is afgegeven	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, in strijd met beleidsregels <input type="radio"/> Nee, in strijd met rechtsregels

2.2 Termijnen

Datum van aanvraag	dd-mm-yyyy
ontvangstbevestiging	
Behandeld in Coördinatiecommissie (CoCo)	
naar deeladviseurs (welstand of milieudienst of monumenten)	
advies deeladviseurs	

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

besluit aanvraag	
verzending besluit	
indiening 1 ^e bezwaar	
indiening laatste bezwaar	

III.18 besluit op bezwaar

verzending besluit op bezwaar	
Is de aanvraag geschorst voor herstel van verzuim door de aanvrager?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Gedurende welke perioden? (Geef begin en einddata)	Van.....tot..... Van.....tot..... Van.....tot.....
Is een kennisgeving 4:14 Awb gegeven? (uitstel beschikking)	<input type="radio"/> Ja, op <input type="radio"/> Nee

2.3 Procedure

Voorfase		
Voorafgaand aan formele aanvraag heeft overleg plaatsgevonden (nodig bij monumenten, milieu en gebruik)	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Er is extern advies ingewonnen	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Onbekend
Er heeft overleg plaatsgevonden tussen verschillende afdelingen	<input type="radio"/> Ja, namelijk.... <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend	
Formele aanvraag		
De aanvrager heeft een ontvangstbevestiging gekregen	<input type="radio"/> Ja, binnen 1 wk <input type="radio"/> Ja, binnen 2 wk <input type="radio"/> Ja, na 2 wk <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De aanvraag is gepubliceerd in een huis-aan-huisblad	<input type="radio"/> Ja, binnen 2 wk <input type="radio"/> Ja, na 2 wk <input type="radio"/> Nee	
De aanvrager is op de hoogte gesteld van het ontbreken van bij de aanvraag horende stukken en is gevraagd om de stukken binnen een redelijke termijn aan te leveren	<input type="radio"/> Ja, binnen 4 wk <input type="radio"/> Ja, na 4 wk <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De aanvrager is op de hoogte gesteld van het feit dat een uitgebreide procedure moest worden gevolgd	<input type="radio"/> Ja, binnen ... weken	
Is de aanvrager van de gevolgen hiervan op de hoogte gesteld?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De aanvrager is op de hoogte gesteld van ingekomen zienswijzen	<input type="radio"/> Ja, van het feit dat <input type="radio"/> Ja, van de inhoud <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Het externe advies is aan de aanvrager toegestuurd	<input type="radio"/> Ja, na ontvangst <input type="radio"/> Ja, bij besluit <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De aanvrager is op de hoogte gesteld van ingekomen bezwaarschriften	<input type="radio"/> Ja, van het feit dat <input type="radio"/> Ja, van de inhoud <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De aanvrager wordt gehoord bij een voorgenomen weigering	<input type="radio"/> Ja, telefonisch – op afspraak <input type="radio"/> Ja, telefonisch - niet op afspraak	

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

	<input type="radio"/> Ja, schriftelijk <input type="radio"/> Ja, in een persoonlijk gesprek <input type="radio"/> Nee	
Is bij de behandeling van de aanvraag gehandeld volgens het principe 'gaat niet bestaat niet'?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Opmerkingen:		
Is bij de behandeling van de aanvraag gehandeld volgens het principe 'snellere procedures'?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Opmerkingen:		
Eventuele opmerkingen over de principes (bijvoorbeeld hoe de grens bepaald is / oordeel over zorgvuldigheid)		
Bij de vergunningverlening is maatwerk geleverd	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Bij de vergunningverlening is de veiligheid gewaarborgd.	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend

2.4 Zorgvuldigheidsbeginsel

Zijn de ambtelijke adviezen schriftelijk opgesteld en voorzien van gemotiveerde argumenten?	<input type="radio"/> ja, beide <input type="radio"/> ja, schriftelijk <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt
Zijn deze ambtelijke adviezen gecontroleerd door een tweede ambtenaar?		
Als de portefeuillehouder een andere mening over deze vergunning heeft, adviseert de ambtenaar dan conform de wens van hem/haar of volgens de kaders?	<input type="radio"/> volgens portefeuillehouder <input type="radio"/> volgens kaders	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Zijn de adviezen van externe betrokkenen/commissies expliciet betrokken bij de besluitvorming?	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
Advies door wie / welke commissie?		
Zijn deze adviezen overgenomen?	<input type="radio"/> ja, volledig <input type="radio"/> ja, gedeeltelijk <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend

2.5 Gelijkheidsbeginsel

Bevat het besluit een belangenafweging?	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nee	
Heeft de belangenafweging plaatsgevonden conform de regels die daarvoor gesteld zijn?	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> ja, gedeeltelijk <input type="radio"/> nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend

3. Schriftelijke communicatie met de burger

3.1 Vertrouwensbeginsel

Er zijn afspraken gemaakt of toezeggingen gedaan voor inspanningen/nalaten door het college	<input type="radio"/> Ja, volgens beide pp <input type="radio"/> Ja, volgens aanvrager <input type="radio"/> Ja, volgens B&W <input type="radio"/> Ja, volgens derde <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend
De gemaakte afspraken/gedane toezeggingen zijn nagekomen	<input type="radio"/> Ja (geen termijn aangegeven) <input type="radio"/> Ja, binnen termijn <input type="radio"/> Ja, buiten termijn <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Onbekend

3.2 Informatieverstrekking en correspondentie

Aan een verzoek om specifieke informatie van de aanvrager is	<input type="radio"/> Ja, binnen	<input type="radio"/> Nvt
--	----------------------------------	---------------------------

Vergunningverlening Wabo: balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid

voldaan	afgesproken/redelijke termijn <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Onbekend
De boodschap van de brieven is duidelijk (heldere taal, vermindering jargon/onnodige uitwijdingen, praktische toelichting)	<input type="radio"/> Ja	<input type="radio"/> Nvt
	<input type="radio"/> Nee, niet het geval bij:	<input type="radio"/> Onbekend
	<input type="radio"/>	
	<input type="radio"/>	

4. Dossiervorming

Het geraadpleegde dossier was	<input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Digitaal <input type="radio"/> Beide zijn geraadpleegd	
Alle schriftelijke stukken zijn aanwezig	<input type="radio"/> Ja, allemaal in het papieren dossier	<input type="radio"/> Nvt
	<input type="radio"/> Ja, allemaal in het digitale dossier	<input type="radio"/> Onbekend
	<input type="radio"/> Ja, deels in het papieren, deels in het digitale dossier	
	<input type="radio"/> Nee, ontbrekende stukken:	
	<input type="radio"/>	
	<input type="radio"/>	
	<input type="radio"/>	
Het verslag van het vooroverleg zit in het dossier	<input type="radio"/> Ja, in het papieren dossier	<input type="radio"/> Nvt
	<input type="radio"/> Ja, in het digitale dossier	<input type="radio"/> Onbekend
	<input type="radio"/> Nee	
Het (papieren of digitale) dossier bevat notities van (telefoon)gesprekken	<input type="radio"/> Ja, van alle gesprekken	<input type="radio"/> Nvt
	<input type="radio"/> Ja, van sommige gesprekken	<input type="radio"/> Onbekend
	<input type="radio"/> Nee	
Het (papieren of digitale) dossier bevat de correspondentie per e-mail	<input type="radio"/> Ja, al het e-mailverkeer	<input type="radio"/> Nvt
	<input type="radio"/> Ja, deel e-mailverkeer	<input type="radio"/> Onbekend
	<input type="radio"/> Nee	

Overige opmerkingen over de vragen of anderszins:

Bijlage 7 Bijlage bestuurlijke reactie college



gemeente
WOERDEN

Aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
Banknummer
28.50.09.672

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op het rapport
betreffende verlening van
omgevingsvergunningen

Uw Kenmerk:

Uw brief van: 15 april 2013
geregistreerd onder nr.: 13.017080

Datum 8 mei 2013

Ons Kenmerk
13B.00385

Doorkiesnummer/Behandeld door:

Verz. **14 MEI 2013**

13U.08333

428450 / S. Nicolassen

Geachte Rekenkamercommissie.

Het college van burgemeester en wethouders dankt de rekenkamercommissie voor het rapport. Het college reageert in deze brief op de conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan door uw commissie.

Gaat niet bestaat niet

Voordat er wordt ingegaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen merkt het college op dat door de omschrijving in dit onderzoek van het "gaat niet bestaat niet principe", de indruk wordt gewekt dat in beginsel op alle aanvragen daadwerkelijk vergunningen worden verleend. "Gaat niet bestaat niet" is slechts een gekozen adagium om aan te geven, dat er samen met burgers en bedrijven wordt gekeken naar oplossingen met betrekking tot bouwaanvragen die niet passen binnen de bestemming in het bestemmingsplan. Zoals vaker met gekozen slogans wordt ook hier enigszins overdreven. 'Gaat niet' bestaat wel degelijk! Om dat te illustreren: in 2012 zijn er door de afdeling Dienstverlening op 20 aanvragen bouwvergunningen geweigerd.

In de zogenoemde coördinatiecommissie (Coco) zitten alle disciplines om tafel om de vergunningaanvragen die niet passen binnen de geldende regels kritisch tegen het licht te houden. Uitgangspunt is hier om te denken in mogelijkheden. De vraag die centraal staat in iedere Coco-vergadering is: op welke manier kan het bouwplan worden aangepast, zodat het mogelijk is om aan de wensen van de aanvrager tegemoet te komen binnen de juridische kaders. Naast de gemeente heeft de aanvrager hierin een rol. Daarnaast wordt door het college, mede in het kader van de sterke samenleving, gestuurd op het bespreken van bouwplannen met omwonenden. Het college is van mening dat draagvlak voor ruimtelijke ontwikkeling bij omwonenden belangrijk is, vooral bij ontwikkelingen die afwijken van het bestemmingsplan.

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing (www.woerden.nl)

Cultuurhistorische gebouwen: karakteristiek pand of monument?

Het tweede algemene punt betreft de sloop van cultuurhistorische gebouwen. Er wordt in dit rekenkameronderzoek aangegeven dat er is gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. De indruk bestaat dat er twee termen door elkaar zijn gehaald. De status van een gemeentelijk monument verschilt verrekend met die van een karakteristiek pand. Een gemeentelijk monument is altijd volledig beschermd. Dat geldt niet voor zogenoemde karakteristieke panden.

Voor wat betreft de sloop van karakteristieke panden willen wij opmerken, dat dit uiterst zelden plaatsvindt. Er is in Woerden slechts incidenteel een karakteristiek pand gesloopt (bij een lagere waarde van de bouwkundige staat dan 6). Daarbij is o.a. overwogen dat als de eigenaar aan het pand geen onderhoud verricht, dit pand vanzelf in de staat 6 komt en alsnog gesloopt dient te worden. Een verplichting om onderhoud uit te voeren kan het college op grond van de regelgeving niet opleggen. Gemeentelijke monumenten mogen daarentegen niet worden gesloopt.

Conclusies

Algemene conclusie

Het college onderschrijft de conclusie dat maatwerk leidt tot het opzoeken van de grenzen in de regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor vergunningen die verleend zijn voor de sloop van twee karakteristieke gebouwen. Hier is namelijk feitelijk gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. Gelet op de bijzondere situatie heeft het college geanticipeerd op het verdere verval van de gebouwen en de daaraan verbonden risico's voor de omgeving.

Het college onderschrijft verder de conclusie dat het thans gehanteerde beleid slechts gedeeltelijk is vastgelegd in documenten. Er komt deze zomer een bouwbeleidsplan, waarin helder wordt gemaakt op welke wijze de gemeente Woerden een vergunning toetst. Na vaststelling zal het college die aan uw raad doen toekomen door middel van een Raadsinformatiebrief.

Deelconclusie over rechtmatigheid.

Het college onderschrijft de conclusie dat het interpreteren van bestemmingsplanregels in sommige gevallen tot discussie kan leiden. Het college is echter van mening dat het de bestemmingsplanregels weloverwogen en op basis van goede argumenten uitlegt. Uiteindelijk zou een rechter duidelijkheid kunnen bieden of de uitleg van het bestemmingsplan door het college rechtmatig is. Over 2011 en 2012 zijn er 1020 vergunningen verstrekt. Slechts in twee gevallen heeft de rechter geconstateerd dat de gemeente de bestemmingsplanregels te ruim heeft geïnterpreteerd.

Daarnaast wordt aangegeven dat er ongeschreven regels zijn in het kader van "gaat niet bestaat niet". Zoals hiervoor reeds is aangegeven gaat het hier slechts om een motto om de manier van werken te benadrukken. De regels rondom het toetsen van een omgevingsvergunning liggen nog steeds vast in landelijke en gemeentelijke regelgeving. Het college heeft met de gemeenteraad meerdere keren tijdens informatieavonden gedeeld dat het zoekt naar mogelijkheden om zowel de aanvrager als de omgeving recht te doen. Op deze wijze heeft het college altijd op een transparante manier deze werkmethode kenbaar gemaakt. De tijd dat ingediende aanvragen door burgers en bedrijven puur en alleen getoetst worden aan landelijke en gemeentelijke regelgeving - zonder enige flexibiliteit en klantvriendelijk meedenken - is voorbij. Een verkeerde aanvraag of een (in de ogen van de gemeente) ongewenste ruimtelijke ontwikkeling leidt niet zonder meer tot een afwijzing. Dienstverlening en klantgerichtheid staan immers hoog in ons vaandel.

Deelconclusie doelmatigheid

Het college kan zich vinden in deze conclusie en wil graag toevoegen dat er inmiddels is gestart met het opzetten van een systeem waarin termijnen beter worden bewaakt en waarin overzichtelijk is gemaakt welke omgevingsvergunningen er door welke vergunningverlener worden behandeld. Tevens werken de vergunningverleners al enkele jaren met het "vier ogen principe", waardoor alle uitgaande besluiten door een collega vergunningverlener wordt nagelezen.

Deelconclusie doeltreffendheid

Het college deelt de conclusie dat, in het streven naar een slanke overheid, er is gekozen voor een regelarme situatie. Het werkproces schrijft thans voor dat aanvragen die in eerste instantie het predicaat afwijzen zouden krijgen in overleg met de aanvrager en een team van vakspecialisten kritisch worden bekeken. Daarbij wordt gedacht in mogelijkheden. Gezien de complexiteit en het feit dat iedere ruimtelijke ontwikkeling anders is, is het niet mogelijk om deze afwegingen in één beleidsstuk vast te leggen. Indien er trends worden waargenomen wordt er wel beleid opgesteld. Als voorbeeld: sinds dit jaar is er een toename van het aantal aanvragen van mantelzorgwoningen en wordt daar dus toetsingsbeleid voor vastgesteld.

Deelconclusie risico's

Het college is het eens met de commissie dat klantvriendelijkheid en dienstverlening ten koste kunnen gaan van snelheid. Volgens het college vindt bij maatwerk een zwaardere belangenafweging plaats waardoor de rechtmatigheid gewaarborgd wordt. De wettelijke termijnen worden echter zorgvuldig bewaakt om vergunningverlening van rechtswege te voorkomen.

Het risico van juridische procedures

De rekenkamercommissie schrijft: *"Zo kwam het voor dat enkel korthedshalve werd verwezen naar een akkoordverklaring van de burens. De motivering van een besluit dat de burens akkoord gaan met het bouwplan, is geen motivering die de toets bij de commissie bezwaarschriften kan doorstaan."*

Het college deelt deze conclusie. Dit is echter geen volledige weergave van de werkwijze. Bouwplannen worden in feite nooit alleen op basis van een akkoord van de burens verleend. Er volgt in alle gevallen ook een ruimtelijke onderbouwing. De combinatie van ruimtelijke onderbouwing met instemming van de burens heeft de afgelopen jaren nog niet geleid tot juridische procedures. De conclusie van de rekenkamer is derhalve niet onderbouwd.

Risico van ongewenste precedentwerking

Het college bestrijdt de conclusie dat een vergunning niet wordt gecontroleerd op kwaliteit. Bij het team vergunningverlening wordt gewerkt met het "vier ogen principe", hierdoor worden alle vergunningen nog eens door een collega doorgekeken. Het college wil nogmaals benadrukken dat de sloop van karakteristieke panden (dus geen monumenten) zelden plaatsvindt. Er is in Woerden slechts enkele keren een karakteristiek pand gesloopt bij een lagere waarde van de bouwkundige staat dan 6, waarbij onder andere is afgewogen dat als de eigenaar het pand laat staan, dit pand vanzelf in de staat 6 komt, en alsnog gesloopt dient te worden. Het slopen van monumenten is normaal gesproken nooit mogelijk.

Aanbevelingen

2. Leg in een beleidsnotitie vast wat de visie/ de beleidsregels van het college zijn op vergunningverlening, en publiceer deze.

Deze zomer zal er een bouwbeleidsplan worden gemaakt. Daarnaast is het nieuwe afwijkingenbeleid inmiddels vastgesteld.

Tevens worden trends in afwijkingen gevolgd en wordt er pro-actief beleid op gemaakt. Een goed voorbeeld is, zoals eerder vermeld, de mantelzorgwoning, waarvoor op dit moment het beleid wordt vastgelegd. De regels die worden gehanteerd zijn eerder met u gedeeld door de portefeuillehouder.

3. Beoordeel altijd vooraf of een te vergunnen situatie kan leiden tot ongewenste precedentwerking. Precedentwerking is vanouds bij vergunningverlening een aandachtsgebied en daarvoor zal ook in de toekomst onverkort aandacht zijn. Het college wil wel opmerken dat 'precedentwerking' geen synoniem mag zijn voor 'afwijzen'. Veel aanvragen verschillen in detail zodanig van elkaar, dat er geen sprake is van precedentwerking.

4. Voeg een brede belangenafweging aan het besluit toe indien een vergunning verstrekt wordt die afwijkt van het bestemmingsplan, en volsta daarbij niet met een verwijzing naar een akkoordverklaring van de burens.

Het college beaamt deze aanbeveling, maar merkt op – zoals hiervoor reeds aangegeven - dat er nooit een besluit de deur uitgaat met als enige motivering dat de burens akkoord zijn. Er is altijd een ruimtelijke onderbouwing.

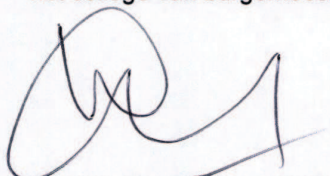
5. Voeg aan het werkproces een aantal controlemomenten toe, organiseer interne tegenspraak (kritische houding), verbeter de voortgangsinformatie over het vergunningsproces en pas de servicenormen en het werkproces aan op basis van een periodieke evaluatie.

Door het "vier ogen principe" en de Coco overleggen, waarin bijzondere aanvragen worden besproken, wordt op dit moment voldoende kritisch gekeken naar het doorlopen proces. De voortgangsinformatie wordt - zoals hiervoor aangegeven - geoptimaliseerd. Over het halen van de vastgestelde servicenormen wordt reeds in iedere bestuursrapportage gerapporteerd en is bijgevolg geborgd. De werkprocessen worden in het kader van de lean-werkwijze wekelijks in het werkoverleg besproken en desgewenst bijgesteld.

6. Stel zo snel mogelijk een document vast waarin keuzes worden gemaakt in de intensiteit van de toetsing aan het Bouwbesluit.

Dit bouwbeleidsplan zal deze zomer worden gemaakt en het college neemt deze aanbeveling dan ook graag over.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders



dr. G.W. Goedmakers CMC
gemeentesecretaris



V.J.H. Molkenboer
burgemeester