

Rapport

Het proces Bouwaanvraag

**Lokale Rekenkamer
van de gemeente Leerdam**

september 2006

Vastgesteld RKL: 30-08-2006



Inhoud

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING EN AANLEIDING	3
2. OPZET VAN ONDERZOEK, METHODEN EN TECHNIEKEN	5
3. HET ONDERZOEK	7
3.1 Het concept van doelmatigheid	7
3.2 Processchema	9
3.3 Indicatoren	11
4. INVENTARISATIE VAN INPUT EN OUTPUT	13
5. ANALYSE	17
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
6.1 Conclusies	21
6.2 Aanbevelingen	23
7. REACTIE VAN HET COLLEGE	25
BIJLAGE	27



Samenvatting

Na het onderzoeken van een aantal grotere projecten op doelmatigheid en doeltreffendheid heeft de Lokale Rekenkamer Leerdam zich dit keer gericht op een kleinschaliger onderzoek. De rekenkamer heeft in dit verband het proces van de bouwaanvraag onderzocht en zij heeft haar bevindingen geconfronteerd met die van een andere, met Leerdam vergelijkbare, gemeente in Nederland. Het onderzoek heeft zich beperkt tot 2004, omdat daarmee bij de aanvang van het onderzoek in 2005 een afgerond en volledig beeld van de prestaties voorhanden was.

Met dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre het proces van de bouwaanvraag in de gemeente Leerdam doelmatig wordt gevoerd.

Het onderzoek naar de doelmatigheid van het proces betreft enerzijds de capaciteit die benodigd is voor het behandelen van de aanvraag en aan de andere kant de doorlooptijd van de betreffende aanvraag. Als effect van het proces is daarnaast gekeken naar de ingediende en behandelende bezwaarschriften die deze procedure met zich meebrengt. Het onderhavige onderzoek heeft zich specifiek gericht op het cluster Bouw- en Woningtoezicht (BWT). Ten behoeve van het verzamelen van informatie over het proces van de bouwaanvraag is met een viertal medewerkers van de gemeente Leerdam een interview gehouden. Naast de documenten van de gemeente Leerdam en die van de vergelijkbare gemeente, zijn inspectierapporten van het Ministerie VROM geraadpleegd, die specifiek ingaan op dit proces.

Met de gemeente die als vergelijking is gekozen zijn verschillen geconstateerd in de doorlooptijd en de capaciteit die benodigd is voor het behandelen van de bouwaanvragen. Deze verschillen zijn door de rekenkamer geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het normenkader. Het betreft hier ondermeer een relatief langere doorlooptijd, het aantal vrijstellingsprocedures, de mandatering van ambtenaren voor (onderdelen van) het proces, het omgaan met de toets door de welstandcommissie en het houden van vooroverleg.

Op grond van het gevoerde onderzoek beveelt de rekenkamer de raad aan het college te verzoeken na te gaan dan wel te overwegen

- in de gemeente Leerdam ambtenaren te mandateren voor besluiten in het kader van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- het actualiseren van de bestemmingsplannen van de gemeente Leerdam;
- aanvragen die passen binnen het beleid van de welstandnota niet meer door de welstandcommissie te laten toetsen;
- periodiek onderzoek naar de klanttevredenheid te laten uitvoeren.

1. Inleiding en Aanleiding

De Lokale Rekenkamer Leerdam heeft zich tot nu toe steeds gericht op het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid binnen grotere projecten met een sterke externe oriëntatie. Omdat de rekenkamer tot nu toe vrijwel al haar onderzoek in eigen beheer heeft uitgevoerd vragen dergelijke projecten vrij veel tijd en leggen de activiteiten een behoorlijk beslag op de beschikbare capaciteit. Verder vraagt de uitwerking van conclusies en aanbevelingen over het algemeen een ingrijpend vervolg van de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van haar onderzoeksagenda leek het enerzijds zinvol om één van de twee onderzoeken die voor 2005 op de rol stonden een interne oriëntatie mee te geven. Aan de andere kant werd de keuze bepaald vanwege de kleinschaligheid van het onderzoek en het geringere capaciteitsbeslag dat daarmee zou zijn gemoeid. Bijkomende factor zou kunnen zijn dat het onderzoek binnen kortere tijd zou kunnen worden afgerond.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen een gemeentelijk proces door te lichten op doelmatigheid en uiteindelijk is het proces van Bouwaanvragen geselecteerd voor deze doorlichting. Dit is een redelijk af te bakenen proces. Ook kan dit proces relatief goed met soortgelijke processen binnen andere gemeenten vergeleken worden. Het onderzoek is te zien als casestudie en heeft niet te pretentie om een algehele indruk van de doelmatigheid van gemeentelijk handelen te verkrijgen. Wel biedt zij als case inzicht in de doelmatigheid van een geselecteerd proces. Er valt niet uit te sluiten dat een aantal bevindingen, aanbevelingen en conclusies ook voor andere processen relevant zijn.

2. Opzet van Onderzoek, Methoden en Technieken

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre worden het proces van bouwaanvraag en -afhandeling binnen de gemeente Leerdam doelmatig gevoerd?

Uit deze centrale probleemstelling blijkt, dat geopteerd wordt voor een procesmatige benadering van het doelmatigheidsvraagstuk. Ongeacht het feit dat het begrip doelmatigheid zich in zijn zuivere vorm richt op de prestaties, de output van een afdeling, lijkt het raadzaam om doelmatigheidsonderzoek binnen gemeentelijke organisaties toe te spitsen op procesanalyse. Een en ander mede ingegeven door de knelpunten die ontstaan, indien binnen het openbaar bestuur het accent te sterk op output wordt gelegd. Output is immers binnen gemeenten niet altijd even goed te operationaliseren naar meetbare termen, terwijl ook de vraag welke output nu gewenst is verschillend kan worden beantwoord. Bovendien gaat een eenzijdige focus voorbij aan het feit dat niet altijd op output te sturen valt. Een procesmatige benadering lijkt dan meer toegesneden op het intrinsieke karakter van gemeentelijke processen¹

Volgens de lijn van het onderzoeksplan en wederom met een beperking tot het begrip doelmatigheid, dienen dan de volgende deelvragen ter concretisering van de centrale probleemstelling:

1. Hoe kan het begrip doelmatigheid specifiek voor het proces behandeling bouwaanvraag worden geoperationaliseerd?
2. Welke normen zouden voor dit begrip gehanteerd kunnen worden?
3. In hoeverre voldoet het cluster aan de gestelde normen?
4. Welke mogelijke discrepantie kan geconstateerd worden tussen de tweede en derde deelvraag en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze discrepantie te verkleinen?

Het object van onderzoek is het proces van het afhandelen van bouwaanvragen binnen de gemeente Leerdam. Complicerend, zoals in welhaast iedere procesanalyse, is het feit dat ook andere afdelingen betrokken zijn bij het afhandelen van bouwaanvragen. Zo voert de Brandweer een technische toets uit en wordt ook in sommige gevallen van de Milieudienst een toets verwacht. De onderhavige procesanalyse beperkt zich tot die subprocessen die door het cluster Bouw en Woningtoezicht (BWT) zelf worden uitgevoerd.

¹ (vgl. van Helden, 2002, Anderson, 2005, Borderwijk en Klaassen, 2000).

Het tijdvak van onderzoek betreft het jaar 2004. De keuze is ingegeven vanwege het feit dat 2004 is verlopen en dus een volledig beeld van de realisaties in dat jaar gegeven kan worden.

Hoewel het jaar 2005 ook verstreken is, zijn de gegevens uit dat jaar nog niet systematisch bekend, terwijl tevens nog een aantal bezwaarprocedures lopen op aanvragen die in 2005 zijn ingediend. De uitkomst van deze procedures laat nog op zich wachten, zodat het jaar 2004 een beter afgerond beeld geeft ten tijde van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich specifiek op het cluster BWT.

Er wordt hier geopteerd voor een vergelijkende analyse. Daarbij zij gesteld, dat de analyse niet voorbij mag gaan aan het feit dat in sommige gemeenten subprocessen worden uitbesteed en in andere gemeenten niet. Tevens liggen per gemeente de verantwoordelijkheden ten aanzien van een bepaald proces over de diverse afdelingen toch weer anders en ook hier zal in de analyse rekening mee gehouden moeten worden. Een vergelijking zal worden verricht met de gemeente X. Hoewel de gemeente X met 37.767 inwoners groter is dan de gemeente Leerdam, heeft de gemeente X organisatorisch de verantwoordelijkheden ten aanzien van bouwaanvragen op een vergelijkbare manier belegd als Leerdam.

Dit maakt een vergelijking tussen Leerdam en gemeente X in eerste aanleg mogelijk. Deze vergelijking maakt een aantal factoren zichtbaar, bv. op het gebied van mandatering, die maatgevend zijn voor het procesverloop. Door deze factoren aan te pakken kan de doelmatigheid worden beïnvloed.

Expliciet zij vermeld, dat de vergelijking niet tot doel heeft aan te tonen in hoeverre Leerdam het proces van de behandeling bouwaanvraag doelmatig voert. In die zin is de gemeente waarmee Leerdam vergeleken wordt, niet te zien als norm of referentiekader. De constructie van een norm vereist immers een vergelijking met een aantal gemeenten. De vergelijking in dit onderzoek heeft enkel tot doel verklaringen in beeld te brengen die ten grondslag kunnen liggen voor een bepaald procesverloop. Juist door de verschillen te traceren die zich kunnen voordoen tussen twee gemeenten, worden deze verklaringen in beeld gebracht.

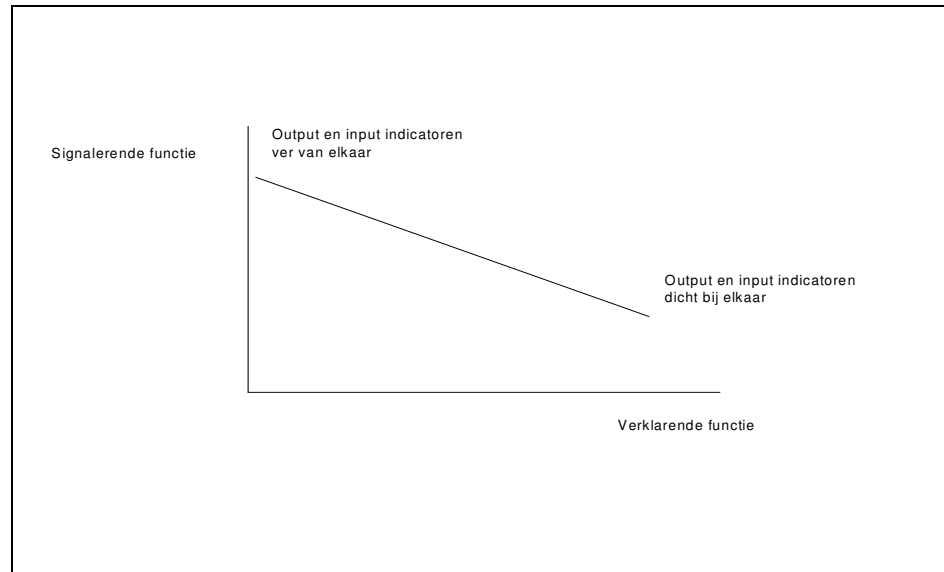
Als onderzoekstechnieken zijn halfgestructureerde interviews gebruikt, aangevuld met een documentenanalyse. De interviews waren nodig om de bovengenoemde complicaties inzichtelijk te maken, terwijl het traceren van de gerealiseerde doelmatigheid eerder duidelijk werd via een documentenanalyse. Een viertal ambtenaren, werkzaam bij Leerdam en gemeente X op het gebied van de behandeling bouwaanvraag, zijn geïnterviewd. Naast de documenten van de twee gemeenten zelf, zijn de VROM-inspectierapporten geraadpleegd, welke specifiek ingaan op dit proces.

3. Het onderzoek

3.1 Het concept van doelmatigheid

Aangezien ieder proces zijn eigen input- en outputindicatoren kent en dus ook zijn eigen invulling van het concept van doelmatigheid, zal eerst een nadere concretisering moeten plaatsvinden. Doelmatigheid is immers een gerealiseerde output-input verhouding in relatie tot een norm output-input verhouding. De vraag rijst dan, welke inputindicator en welke outputindicator geselecteerd moet worden om het concept van doelmatigheid nader te kunnen operationaliseren. Zoals gesteld, kent deze analyse een procesgerichte benadering. Daarbij worden processen opgevat als een aaneenschakeling van activiteiten, beslissingen en deelproducten. Om de input en output van het proces adequaat te kunnen concretiseren en te kunnen selecteren, zal dus eerst het proces globaal beschreven moeten worden.

Bij deze selectie doet zich een paradox voor. De oorspronkelijke functie van een output-input verhouding is immers tweeledig. Men zal zicht willen krijgen op de doelmatigheid van het totale proces (signalerende functie), maar men zal ook willen focussen op specifieke afwijkingen in het proces (verklarende functie). Naarmate men de input zo dicht mogelijk bij het begin van het proces kiest (bijvoorbeeld het budget van de afdeling) en de output zo ver mogelijk in het proces, beslaat de output-input verhouding meer schakels in het proces. Deze verhouding wijzigt, zodra ergens in het proces een factor verandert. De signalerende functie van deze verhouding is dan misschien groot, maar de verklarende functie klein: men weet aan de hand van de gewijzigde verhouding niet waar precies in het proces een factor muteert. Dit is precies omgekeerd als geopteerd wordt voor een output-input verhouding, waarvan de componenten dicht bij elkaar liggen (bijvoorbeeld aantal fte. en aantal productieve uren). Indien deze laatste verhouding wijzigt, kan meteen op het probleem worden gefocused: het ziekteverzuim stijgt en/of de motivatie zakt. Overigens kan de verhouding zich ook in positieve zin ontwikkelen en ook in dat geval levert een output-input verhouding waarvan de componenten dicht bij elkaar liggen vrij snel een verklaring. De verklarende functie is groot, maar de signalerende klein: mocht elders in het proces iets wijzigen, dan wordt dat niet via deze laatste verhouding opgemerkt. Er bestaat dus een uitruil in de twee functies die output-input verhoudingen vervullen.



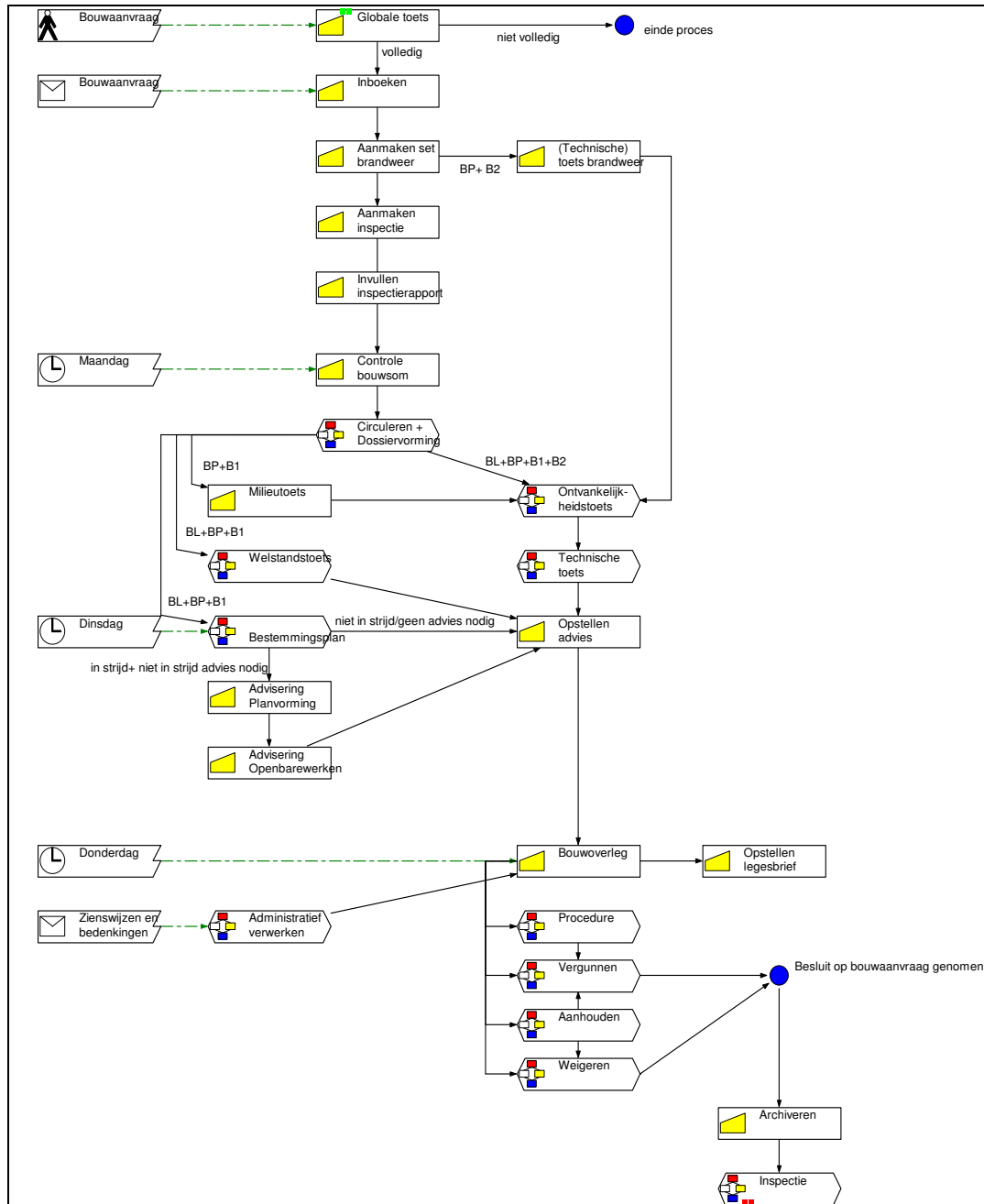
Figuur: De uitruil in output-input verhoudingen

Een tweede paradox ligt voorhanden. Zo wordt output theoretisch vaak voorgesteld als uitkomst van een proces. Dit proces zelf bestaat evenwel uit zeer veel tussenproducten. Niet altijd is helder, welke output nu eigenlijk als leidraad voor het begrip doelmatigheid moet dienen. Naarmate deze output verder in het proces komt te staan, neemt naast de bovenstaande paradox de kans toe dat sprake is van onbeïnvloedbare externe factoren die het procesverloop kunnen beïnvloeden. De productie van output is bijvoorbeeld afhankelijk van de externe vraag naar deze output en deze laatste factor is minder makkelijk te beïnvloeden dan bijvoorbeeld de inrichting van het ambtelijk proces dat tot deze output leidt. Het toelaten van deze factoren maakt het sturen op een outputindicator die zich aan het eind van het proces bevindt, welhaast onmogelijk. Aan de andere kant kan een focus op een outputkeuze dicht bij de inputkant kortzichtig werken: men zou dan immers voorbij gaan aan deze factoren.

In dit onderzoek wordt geopteerd voor een signalerend onderzoek hetgeen tot gevolg heeft dat de outputindicator zo ver mogelijk in het proces gezocht moet worden. Bij significante afwijkingen zal dan een nadere analyse moeten plaatsvinden om de verklaringen boven tafel te krijgen en deze analyse zal zeker in het onderzoek moeten worden meegenomen.

3.2 Processchema

Het hoofdproces van bouwaanvragen binnen een gemiddelde gemeente kent conform de standaard die de VNG heeft ontwikkeld schematisch het volgende verloop:



Figuur: Proces van bouwaanvraag

Het betreft hier de beschrijving van het hoofdproces. Hieronder liggen zeer veel processen en subprocessen, maar het onderzoek beperkt zich tot het onderhavige hoofdproces, gezien het accent dat in het onderzoek wordt gelegd op signalering en in mindere mate op verklaring. Het proces zal in details binnen Leerdam en gemeente X een ander verloop kennen, maar komt in hoofdlijnen overeen met het bovenbeschreven proces.

BL betreft een lichte bouwaanvraag, terwijl BP staat voor een reguliere bouwaanvraag. Het verschil tussen een lichte en een reguliere aanvraag ligt onder andere in de afmetingen van het bouwwerk, conform de wetgeving op dit gebied. Een reguliere aanvraag kan ook in twee fasen worden doorlopen (B1 en B2). Het voordeel hiervan is, dat de eerste fase binnen 6 weken is afgerond en kan uitmonden in het afgeven van een bouwvergunning. Het nadeel van deze manier van doorlopen is, dat in de tweede fase bouwtechnisch getoetst wordt en de eerder afgegeven bouwvergunning in principe weer zou kunnen worden ingetrokken als de bouwtechnische toets daartoe aanleiding geeft.

Artikel 46 Woningwet

- 1 Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag:
 - a. om een lichte bouwvergunning: binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag;
 - b. om een reguliere bouwvergunning: binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag;
 - c. om een reguliere bouwvergunning die overeenkomstig artikel 56a, eerste lid, in twee fasen wordt verleend: telkens binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag.
- 2 Burgemeester en wethouders kunnen hun beslissing omtrent een aanvraag om een reguliere bouwvergunning, dan wel, indien die vergunning overeenkomstig artikel 56a, eerste lid, in twee fasen wordt verleend, hun beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning eerste of tweede fase, eenmaal met ten hoogste zes weken verdagen.
- 3 Het eerste lid is niet van toepassing, indien de aanvraag betrekking heeft op een bouwwerk, voor het bouwen waarvan slechts vergunning kan worden verleend, nadat vrijstelling is verleend als bedoeld in de artikelen 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening [...]
- 4 Indien burgemeester en wethouders niet voldoen aan het eerste lid is de bouwvergunning van rechtswege verleend. [...]

Artikel 56a

- 1 Een reguliere bouwvergunning wordt op aanvraag in twee fasen verleend. [...]

Figuur: wettelijk kader Woningwet

3.3 Indicatoren

Als inputindicator wordt geopteerd voor een gemengde inputindicator: het aantal uren dat men besteedt aan het betreffende proces, aangevuld met de uren van externe ondersteuning. Door het aantal uren als uitgangspunt voor input te nemen, wordt de problematiek van verschillen in de tariefsopbouw en kostentoe rekening (die per gemeente in hoge mate kunnen verschillen) weggenomen.

Bij de keuze van een outputindicator doet zich ook hier de complicatie van bezwaar- en beroepschriften voor. Het betreft hier het feit dat het proces niet stopt bij het nemen van een besluit op een aanvraag. Nadien kan men immers bezwaar en beroep aantekenen. Het zonder meer opnemen van bezwaarschriften en beroepschriften als outputindicator is een hachelijke aangelegenheid. Dit zou immers impliceren dat een afdeling die meer bezwaarschriften in behandeling neemt een hogere output genereert en daarmee dus doelmatiger werkt. Deze gedachte is zeker niet juist: een gemeente die relatief zorgvuldiger bouwvergunningen verstrekt of weigert en daardoor minder bezwaarschriften binnenkrijgt, kan uiteindelijk veel doelmatiger zijn dan een gemeente die zich aan de achterkant van het proces via een bezwaar- en beroepsprocedure inspanningen moet getroosten om een beschikking overeind te houden.

Aan de andere kant zal men wel iets moeten met bezwaar- en beroepschriften, aangezien de afhandeling hiervan veel tijd kan vergen. Ook kan men niet zonder meer veronderstellen dat het aantal bezwaar- en beroepschriften enkel en alleen causaal gerelateerd is aan de zorgvuldigheid van het opleggen: burgers worden nu eenmaal steeds mondiger en zijn de laatste jaren eerder geneigd bezwaarschriften in te dienen ondanks de zorgvuldigheid waarmee de eerste beslissing is genomen. Men zou de bezwaar- en beroepschriftprocedure als kwaliteitscriteria kunnen opvoeren. Naarmate op meer bezwaarschriften akkoord wordt gegeven, kan dit iets zeggen over de kwaliteit van het eerste besluit. Naarmate de gemeente op meer beroepschriften in het ongelijk wordt gesteld, kan dit weer een indicator zijn voor de kwaliteit van de bezwaarschriften. Van groot belang hierbij is, dat de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften ten aanzien van bouwaanvragen wellicht niet door het cluster zelf, maar door een ander cluster binnen de gemeente wordt verricht en hier zal rekening mee moeten worden gehouden om het aantal ingezette uren goed in beeld te brengen.

Als outputindicator wordt gekozen voor het aantal besluiten genomen op bouwaanvragen. Hierbij zal wel rekening worden gehouden met het type bouwaanvraag.

4. Inventarisatie van input en output

Aan de hand van interne opstellingen die door de gemeente Leerdam en de gemeente X zijn verstrekt, kunnen de volgende tabellen worden gegenereerd. Daarbij slaan de data op de gerealiseerde cijfers over het jaar 2004.

Benodigde capaciteit in uren

Voor een inzicht in de input die voor 2004 nodig was, dient de volgende tabel:

Input	Product	Gemeente X	Leerdam
Aantal uren	Bouwvergunningen Licht ²	Intern: 2.200 Extern: -	Intern: 3.149 Extern: 709
Aantal uren	Bouwvergunningen Regulier	Intern: 5.000 Extern: 400	
Aantal uren	Bouwvergunningen 1 ^e fase	Intern: 100 Extern: -	
Aantal uren	Bouwvergunningen 2 ^e fase	Intern: 90 Extern: 40	
Aantal uren	Bezwaar en beroep Licht	Intern: 272 Extern: 160	Intern: 112 Extern: 100
Aantal uren	Bezwaar en beroep Regulier		
Aantal uren	Bezwaar en beroep 1 ^e fase		
Aantal uren	Bezwaar en beroep 2 ^e fase		

De gemeente X besteedt aan bouwvergunningen in 2004 7.390 interne en 440 externe uren, Leerdam besteedt in dat jaar 3.149 interne en 709 externe uren. Aan bezwaar en beroep wordt door de gemeente X 272 interne en 160 externe uren besteed, terwijl Leerdam 112 interne en 100 externe uren spendeert aan bezwaar en beroep.

Aantal aanvragen

Voor een inzicht in de in 2004 gerealiseerde output dient de volgende tabel:

Output	Product	Gemeente X	Leerdam
Besluiten genomen	Bouwplan licht	207	96
Besluiten genomen	Bouwplan regulier	247	70
Besluiten genomen	Bouwplan 1 ^e fase	4	16
Besluiten genomen	Bouwplan 2 ^e fase	9	10

² Zoals eerder is opgemerkt, ligt het verschil tussen lichte en reguliere bouwplannen wettelijk vast.

Doorlooptijd

De gemiddelde doorlooptijd van de aanvraag is weergegeven in onderstaande tabel:

Output	Product	Gemeente X	Leerdam
Doorlooptijd in maanden gemiddeld	Bouwplan licht	1,2 mnd.	1,5 mnd.
Doorlooptijd in maanden gemiddeld	Bouwplan regulier	2 mnd.	3 mnd.
Doorlooptijd in maanden gemiddeld	Bouwplan 1 ^e fase	3 mnd.	6,5 mnd.
Doorlooptijd in maanden gemiddeld	Bouwplan 2 ^e fase	2 mnd.	2 mnd.

De genomen besluiten betreffen verleningen, weigeringen, niet ontvankelijk verklaringen, maar ook ingetrokken en vervallen aanvragen, aangezien voor deze laatste categorieën vaak ook werk moet worden verricht. De aanvragen die nog in behandeling zijn, mogen niet worden meegenomen in de bovenstaande tabel. Het gaat in de bovenstaande tabel dus over de aanvragen waar in 2004 een beslissing op is genomen. Nu kan betoogd worden, dat een beslissing in januari 2004 is genomen, terwijl het werk in 2003 is verricht en dat van hieruit dus een output-opdrijvende werking uitgaat. Aan de andere kant geldt dit evenzeer voor werkzaamheden in december 2004, welke nog niet uitmonden in een besluit (dit zal pas in 2005 genomen worden) en waarmee de output dus wordt gedrukt. De doorlooptijden zijn inclusief mogelijke aanvullingen die soms op aanvragen worden gedaan.

Voor de bezwaar- en beroepschriften kan voor Leerdam de volgende tabel voor 2004 worden gegenereerd.

	Aantal aanvragen ingediend in 2004	Aantal bezwaar op deze aanvragen	Uitkomst bezwaar	Aantal beroep op deze aanvragen	Uitkomst beroep
Bouwplan licht	99	9	5x ongegrond 3x ged. gegrond 1x ingetrok.	0	
Bouwplan regulier	73	1	1x ongegrond	1	ingetrok.
Bouwplan 1 ^e fase	24	1	1x ongegrond	0	
Bouwplan 2 ^e fase	10	-			

Het gaat in bovenstaande tabel niet zozeer om het aantal uren dat men bezig is met bezwaar en beroep, maar eerder om het percentage aanvragen dat tot bezwaar en beroep leidt. Daartoe wordt het aantal aanvragen dat is ingediend in het jaar 2004 als uitgangspunt genomen. De tabel laat aanvragen die in 2003 zijn ingediend en die in 2004 tot bezwaar leiden buiten beschouwing. Het uitgangspunt om aanvragen die in 2004 zijn ingediend als punt van vergelijking te nemen houdt tevens in, dat ook de aanvragen van 2004 die in 2005 tot bezwaar en beroep leiden in de tabel moeten worden meegenomen.

Deze tabel kan ook voor de gemeente X worden gegenereerd:

	Aantal aanvragen ingediend in 2004	Aantal bezwaar op deze aanvragen	Uitkomst bezwaar	Aantal beroep op deze aanvragen	Uitkomst beroep
Bouwplan licht	231	6	1x gegrond 5x ongegrond		
Bouwplan regulier	257	16	1x gegrond 15x ongegrond	1	ongegrond
Bouwplan 1 ^e fase	7	2	2x ongegrond	2	beide nog in procedure
Bouwplan 2 ^e fase	5	1	Niet ontvankelijk		

5. Analyse

Uit de verzamelde informatie en de gevoerde gesprekken kan ten aanzien van de input en de output de volgende analyse worden gemaakt.

- De gemeente X spendeert in 2004 ongeveer 2 keer zoveel uren als Leerdam op de behandeling van bouwaanvragen: 7.830 uren (intern en extern) tegenover Leerdam met 3.858 (intern en extern). Proportioneel, maar ook absoluut, maakt Leerdam meer gebruik van externe uren: 709 uren extern tegenover gemeente X met 440 uren.
- De gemeente X behandelt ook meer aanvragen en neemt navenant meer besluiten op aanvragen. Op lichte aanvragen neemt gemeente X 207 besluiten, tegenover Leerdam met 96 besluiten. Dit correspondeert redelijk met de verhouding 1:2 die in de capaciteit is terug te vinden. Aan de andere kant neemt gemeente X zeer veel besluiten op reguliere aanvragen: 247 tegenover Leerdam met 70 en dit gegeven correspondeert niet met de inzet van capaciteit. Er wordt in beide gemeenten relatief weinig gebruik gemaakt van 1^e en 2^e fase procedures: in de gemeente X was dit 13 keer aan de orde, in Leerdam 26 keer.

Als nu de doorlooptijden vergeleken worden, valt op eerst op, dat Leerdam een langere doorlooptijd kent op reguliere aanvragen. Men zou een kortere doorlooptijd in Leerdam verwachten, gezien het feit dat in de gemeente X twee keer zo veel capaciteit wordt ingezet, maar 3,5 keer zo veel besluiten worden genomen. Ten tweede valt de lange doorlooptijd in Leerdam op bij de 1^e fase: 6,5 maanden. Deze fase zou nu juist kort gelopen moeten worden en doorgaans ziet men in de 2^e fase een langere doorlooptijd. Beide gemeenten laten zelfs een kortere doorlooptijd zien in de 2^e fase: 2 maanden. Een en ander heeft vermoedelijk minder impact op de personele capaciteit gezien het bescheiden aantal aanvragen dat via 1^e en 2^e fase wordt ingediend.

Al met al zal een verklaring gevonden moeten worden voor het feit dat Leerdam een relatief lange doorlooptijd kent ten aanzien van reguliere aanvragen en voor het feit dat Leerdam absoluut maar ook relatief minder besluiten neemt op reguliere aanvragen. Navraag bij de gemeente X leverde een aantal verklaringen in eerste instantie op. Zo zijn de bestemmingsplannen bij de gemeente X volgens de respondenten zelf zeer actueel. Dit heeft tot gevolg dat de ingediende aanvragen beter binnen de bestemmingsplannen passen en dat minder vrijstellingsprocedures gevoerd hoeven te worden. Het voeren van een vrijstellingsprocedure vergt veel tijd aangezien de vrijstelling wettelijk al 6 weken ter inzage dient te liggen.

Verder beschikt de gemeente X over een actuele welstandsnota. Relatief veel aanvragen passen daardoor binnen de welstandsnota en behoeven niet te worden voorgelegd aan de welstandscommissie. Dit verkort de doorlooptijd aanzienlijk.

Voorts wordt gesteld, dat de meeste aanvragen binnen de gemeente X juist en volledig worden ingediend, zodat niet meer nadien gegevens hoeven te worden opgevraagd.

Ook wordt in de gemeente X vergaand gemandateerd. Besluiten in het kader van artikel 15, 17, 19.2 en 19.3 WRO kunnen door ambtenaren zelf genomen worden en hoeven niet te worden voorgelegd aan het college. Het toetsingsniveau is op sommige onderdelen binnen de gemeente X vrij globaal, zo wordt aangegeven. Te denken valt hier aan EPC berekeningen e.d. waarbij verschillende niveaus van toetsing mogelijk zijn.

Tot slot wordt bij afwijkende aanvragen eerst vooroverleg gevoerd. Hoewel een dergelijk vooroverleg tijd kost, is het de ervaring binnen de gemeente X dat daardoor in het vervolgproces zeer veel tijd gewonnen wordt.

Al deze maatregelen bevorderen de doorlooptijd, maar ook de tijd dat men daadwerkelijk bezig is met de behandeling: de maatregelen hebben dus ook een positief effect op het aantal genomen besluiten. Ook uit de programmabegroting voor 2006 en verder is op te maken, dat de gemeente X vrij veel aandacht besteedt aan het periodiek actualiseren van bestemmingsplannen opdat de korte doorlooptijd van het afhandelen van bouwaanvragen gewaarborgd blijft.

Aan de andere kant constateert een rapport van de VROM-inspectie over 2004, dat de gemeente X een onvoldoende bestemmingsplanbeleid en een onvoldoende vrijstellingsbeleid kent. De procedure inzake artikel 19.2 WRO wordt "in ruimte mate" toegepast, zo stelt het rapport. De VROM-inspectie deelt de mening van de respondenten dus niet, waar het de actualiteit van bestemmingsplannen betreft.

Navraag en een verdere analyse van de beschikbare documenten hebben een aantal inzichten met betrekking tot de situatie in Leerdam opgeleverd. In Leerdam heeft de afhandeling van bouwaanvragen in 2004 een aantal knelpunten gekend.

Gesteld wordt in een interne memo, dat de meeste bestemmingsplannen in Leerdam ouder zijn dan 10 jaar, terwijl het landelijk gemiddelde door de VROM-inspectie geschat wordt op 7 jaar. Het gevolg is dan, dat het aantal vrijstellingsprocedures dat gevoerd moet worden relatief groot is, met alle gevolgen voor de doorlooptijd van dien: "De procedure om te komen tot bestemmingsplanvrijstelling is echter tijdrovend en vraagt om extra inzet van menskracht binnen de afdeling V&B" (interne memo, d.d. 2005).

Indien nu het percentage vrijstellingen wordt bezien, valt op, dat in 2004 weinig verschil tussen beide gemeenten was, hetgeen op grond van het VROM-inspectierapport te verwachten was:

Output-indicator	Product	Gemeente X	Vrijstelling	Leerdam	Vrijstelling
Besluiten genomen	Bouwplan licht	207		96	16
Besluiten genomen	Bouwplan regulier	247		70	21
Besluiten genomen	Bouwplan 1 ^e fase	4		16	5
Besluiten genomen	Bouwplan 2 ^e fase	9		10	0
Aantal vrijstelling		467	96	192	42
% vrijstelling			20%		22%

Beide gemeenten werken dus met gedateerde bestemmingsplannen en beide gemeenten kennen een vergelijkbaar percentage vrijstellingsprocedures. Het aantal gevoerde vrijstellingsprocedures kan dus geen verklaring zijn voor de langere doorlooptijd bij de gemeente Leerdam. Het landelijk gemiddelde lag in 2004 op 15% (VROM-inspectie) en het percentage vrijstellingsprocedures in Leerdam en gemeente X is dus relatief hoog te noemen.

Op het gebied van mandatering gaat de gemeente Leerdam minder ver dan de gemeente X: "Het afdelingshoofd V&B heeft het mandaat om namens het dagelijks bestuur een beslissing te nemen op een aanvraag om bouwvergunning. Dit mandaat is echter niet van toepassing op aanvragen om bouwvergunning die via een bestemmingsplanvrijstelling vergund worden. In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vrijstellingsmogelijkheid die op grond van artikel 19.3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geboden wordt" (interne memo, 2005).

Aangezien Leerdam dit type besluit niet heeft gemandateerd, dient voor ieder artikel 19 besluit een collegevoorstel te worden geschreven. Desgevraagd wordt door de gemeente Leerdam aangegeven, dat het opstellen van dit soort voorstellen toch de nodige capaciteit vereist.

Leerdam kende in 2004 nog geen vooroverleg. Sinds 1 januari 2006 is echter het begrip principeplan (of schetsplan) ingevoerd. Dit houdt in, dat voorafgaand aan de officiële aanvraag eerst een principeplan wordt ingediend. Op basis van dit plan wordt dan vooroverleg gevoerd. Gelijk als in X wordt daarmee in het vervolg van het proces de nodige tijd bespaard.

Hoewel Leerdam in 2004 wel over een actuele welstandsnota beschikte, moesten alle reguliere aanvragen toch getoetst worden door de welstandscommissie (in kleiner en/of groter verband). Bij grotere aanvragen wordt vrij grondig getoetst en worden zelfs extra controleberekeningen uitgevoerd.

Bij lichte bouwaanvragen hanteert Leerdam de sneltoetscriteria uit de welstandsnota, hetgeen een geringe bijdrage levert aan de verkorting van de doorlooptijd.

De personele inzet ten aanzien van bezwaar en beroep kent de verhouding 1:2. Gemeente X besteedt 432 uren aan bezwaar en beroep (intern en extern), terwijl Leerdam 212 uren vrijmaakt voor bezwaar en beroep. De verhouding intern en extern personeel volgt daarbij redelijk de verhouding van 1:2, zij het, dat Leerdam met 100 uren extern personeel iets meer boven de verhouding zit (gemeente X zet 160 uren extern in).

Opvallend is verder, dat relatief gezien in Leerdam meer bezwaar wordt ingediend op lichte aanvragen. In 9 van de 99 gevallen komt bezwaar binnen, terwijl dat in gemeente X slechts in 6 van de 231 gevallen is. Aan de andere kant wordt op reguliere aanvragen weinig gebruik gemaakt van bezwaar in Leerdam: slecht in 1 geval van de 73 aanvragen wordt gebruik gemaakt van een bezwaarschriftprocedure, terwijl gemeente X een score kan boeken van 16 gevallen op de 257 reguliere aanvragen.

Ook het percentage bezwaarschriften dat in gemeente X op een 1^e fase wordt ingediend is hoog, maar aangezien het hier om slechts 7 aanvragen gaat, kan hier moeilijk een conclusie uit worden getrokken. Beide gemeenten lijken redelijk succesvol in de verdediging van het besluit.

In Leerdam wordt in 3 van de 9 gevallen het bezwaarschrift gedeeltelijk gegrond verklaard, in gemeente X in 1 van de 6 gevallen (volledig gegrond). Ook het indienen van een bezwaarschrift op een reguliere aanvraag heeft weinig zin: deze wordt bijna altijd ongegrond verklaard. Er is nog geen geval bekend dat beroep tot een andere beslissing leidt, maar in gemeente X lopen nog twee procedures.

In Leerdam is nog geen systematisch onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid met betrekking tot dit proces. Wel is in 2005 een soort nulmeting verricht, maar deze gaat niet specifiek in op het proces van de behandeling bouwaanvraag. Aan de hand van deze nulmeting heeft men ten aanzien van het onderhavige proces wel een verbeterplan opgezet. Dit heeft ertoe geleid dat men vanaf 1 januari 2006 een strakkere afstemmingsplanning hanteert voor vrijstellingsprocedures. Hiermee wordt een soepeler verloop van de afstemming tussen een beleidsmatige toets en een vergunningverlening bewerkstelligd, hetgeen kan bijdragen aan een kortere doorlooptijd.

Tevens is per 1 januari 2006 het vergunningenregistratiesysteem AVR operationeel en heeft de gemeente het toezichtsprotocol in gebruik genomen, waardoor de mate van buitencontroles in de toekomst meer gestructureerd zal verlopen, zo is de verwachting. Naast deze verbeterlagen zijn echter aanbevelingen te doen, welke het proces van de behandeling bouwaanvraag nog meer kunnen versnellen, zo wijst dit onderzoek uit (zie hoofdstuk 5).

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Uit de vergelijking van Leerdam met de gemeente X kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Het lijkt goed om op dit punt de eerste drie deelvragen van het onderzoek te beantwoorden.

Specifiek voor het proces van de behandeling bouwaanvraag is doelmatigheid betiteld als het aantal besluiten dat is genomen op een bouwaanvraag in relatie tot het aantal uur dat gemoeid is met de behandeling van de aanvraag. Daarbij is tevens rekening gehouden met ingehuurde uren, alsmede met de doorlooptijd.

De normen voor Leerdam zijn in eerste instantie ontleend aan een vergelijking met de gemeente X. Daarnaast is op sommige onderdelen een vergelijking gemaakt met het algemene beeld zoals de VROM-inspectie dat verschaft voor het jaar 2004.

Leerdam schiet in de vergelijking op sommige punten tekort. Op reguliere aanvragen wordt in Leerdam meer tijd besteed, is de doorlooptijd langer en worden minder besluiten genomen.

Voordat nu aanbevelingen geformuleerd worden, worden hieronder eerst de mogelijke verklaringen aangegeven voor de verschillen tussen Leerdam en de gemeente X, zoals deze in dit onderzoek naar boven zijn gekomen.

De analyse wijst uit, dat de gemeente X verder gaat in haar mandatering dan de gemeente Leerdam. Zo zijn ambtenaren in gemeente X gemandateerd besluiten te nemen aangaande artikel 19, lid 1, 2 en 3 van de WRO. In Leerdam zijn dergelijke besluiten niet gemandateerd en voorbehouden aan het college. Hiermee wordt in gemeente X een aanzienlijke tijdwinst geboekt, aangezien in die gemeente voor dergelijke besluiten geen collegeadviezen meer geschreven hoeven te worden.

Desgevraagd wordt door de gemeente Leerdam aangegeven, dat de mandatering sinds eind 2004 niet of nauwelijks gewijzigd is.

De gesprekken en de analyse van interne dossiers levert verder op, dat het aantal vrijstellingsprocedures dat gevoerd moet worden relatief groot is ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Het voeren van vrijstellingsprocedures is een tijdrovende aangelegenheid en in Leerdam moeten relatief meer vrijstellingsprocedures gevoerd worden. Een monitor van "Ervaringen Bouwregelgeving 2004", welke is uitgevoerd door het ministerie van VROM in augustus 2005 bevestigt de relatie tussen de doorlooptijd en het aantal vrijstellingsprocedures: "De bouwpraktijk vindt de procedures bij vrijstellingen lastig in verband met de uiteindelijke behandeltermijn" (Monitor VROM, augustus 2005, pag. 13).

Het voeren van vrijstellingsprocedures hangt direct samen met de mate waarin de bestemmingsplannen zijn geactualiseerd: naarmate de bestemmingsplannen actueler zijn, behoeven minder vrijstellingsprocedures gevoerd te worden. Een gemiddeld bestemmingsplan in Leerdam is ouder dan 10 jaar en dus vrij gedateerd: het landelijk gemiddelde wordt door de VROM-inspectie geschat op 7 jaar (VROM-inspectie, 2005). De mate van actualisatie kan overigens niet dienen als verklaring voor de verschillen tussen gemeente X en Leerdam, aangezien in beide gemeenten de bestemmingsplannen redelijk gedateerd waren en beide gemeenten een bijna gelijk percentage vrijstellingsprocedures kenden in 2004.

Overigens heeft men desgevraagd in Leerdam een actualiseringsslag voor ogen, waarbij per jaar één bestemmingsplan geactualiseerd wordt. Met 8 bestemmingsplannen, brengt dit de gemiddelde leeftijd terug naar 4 jaar. Het is uiteraard de vraag in hoeverre deze slag in de praktijk daadwerkelijk gemaakt kan worden.

In Leerdam wordt iedere reguliere aanvraag getoetst door de welstandscommissie (in kleiner en/of groter verband). Dit verlengt de doorlooptijd aanzienlijk. Leerdam heeft weliswaar aangegeven de welstandscommissie te evalueren, maar dit heeft eerder betrekking op het fenomeen “burgerlid welstandscommissie” dan op de taken en competenties van de commissie.

Leerdam kende in 2004 nog niet het principe van vooroverleg: sinds 2006 is dit principe ingevoerd. Tot slot wordt in Leerdam bij grotere projecten grondiger getoetst, hetgeen eveneens tot een langere doorlooptijd in 2004 heeft geleid.

6.2 Aanbevelingen

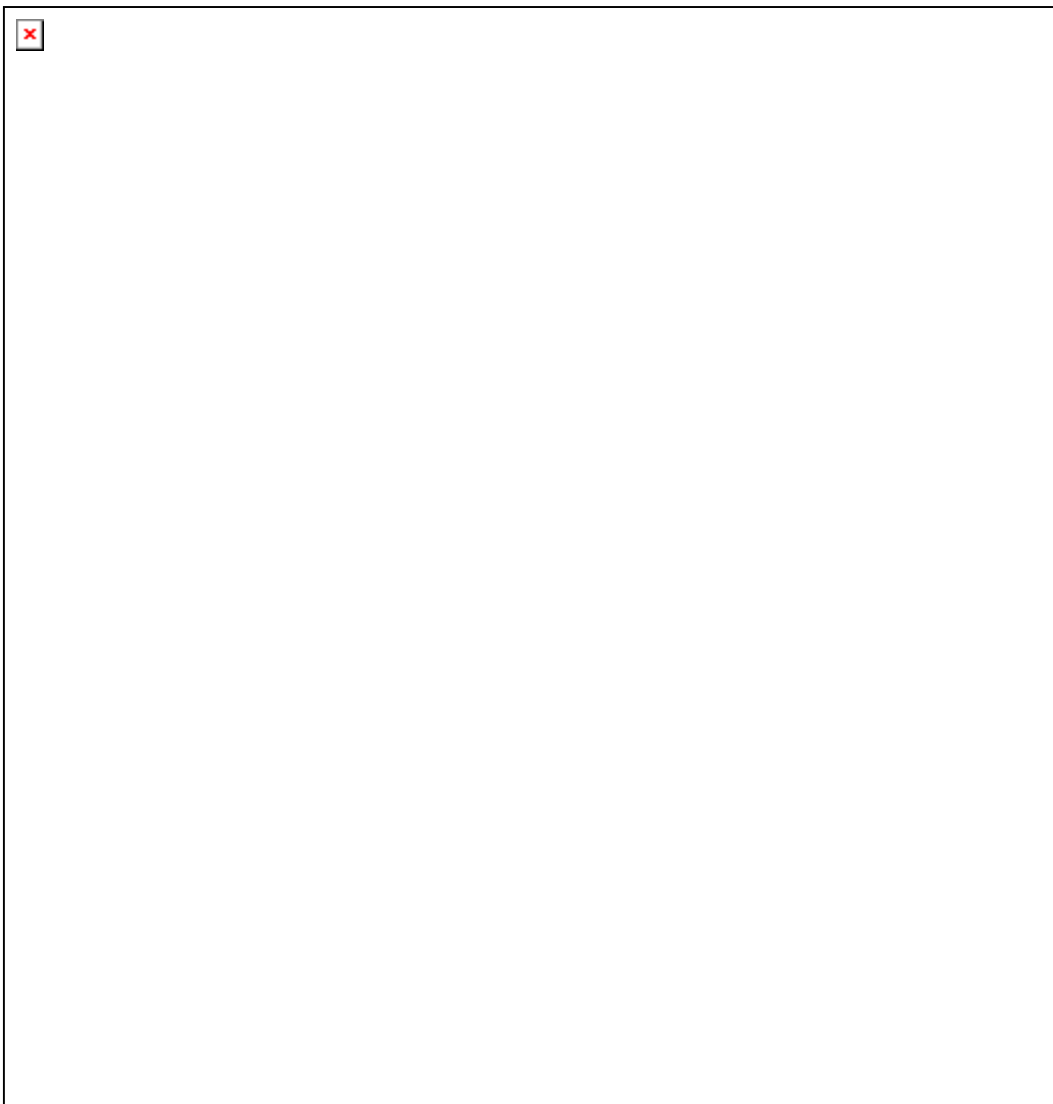
Aan de hand van de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan. Daarbij is aangegeven of de aanbeveling zich richt op de raad, het college of de ambtelijke organisatie.

1. Overwogen kan worden om in Leerdam ambtenaren te mandateren artikel 19 WRO besluiten te nemen. Deze aanbeveling richt zich op het college en de ambtelijke organisatie. Overigens werkt Leerdam ten tijde van dit onderzoek aan een nieuw mandaatbesluit.
2. De bestemmingsplannen dienen geactualiseerd te worden. Het verdient aanbeveling om de gemiddelde leeftijd van een bestemmingsplan op maximaal 7 jaar te stellen. De aangegeven actualiseringsslag zou onverkort moeten worden doorgezet. Deze aanbeveling richt zich op de raad.
3. Overwogen kan worden om aanvragen die evident passen binnen de welstandsnota niet meer voor te leggen aan de welstandscommissie. Deze aanbeveling richt zich op het college.
4. Het verdient aanbeveling om periodiek een onderzoek te doen naar de klanttevredenheid met betrekking tot het proces van bouwaanvraag. De suggesties die via een dergelijk onderzoek naar boven komen, kunnen wellicht bijdragen aan een continue verbetering van dit proces. Deze aanbeveling kan worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.

7. Reactie van het College

Overeenkomstig haar verordening heeft de rekenkamer het college en de directie in de gelegenheid gesteld eventuele opmerkingen te maken het op concept rapport. In verband daarmee ontving de rekenkamer onderstaande reactie van het college.

De rekenkamer ziet hierin geen aanleiding aanvullend te reageren.



BIJLAGE

Documenten en literatuur

VROM-inspectierapport, gemeente X, verslagjaar 2004, ministerie van VROM, Den Haag, 2005.

VROM-inspectie, gemeenten en de WRO, verslagjaar 2004, een samenvatting van de individuele inspectierapporten, ministerie van VROM, Den Haag, 2005.

VROM-inspectie, Ervaringen bouwregelgeving 2004, ministerie van VROM, Den Haag, augustus 2005.

Interne memo bouwaanvraagbehandeling, gemeente Leerdam, 2005.

Programmabegroting en –verantwoording, gemeente Leerdam, 2003 en 2005.

Programmabegroting en –verantwoording, gemeente X, 2003 en 2005.

De administratieve organisatie van bouwaanvragen, VNG, Den Haag, 2005.

Anderson, De valkuil van het BBV, *Public Controlling*, SDU, Den Haag, mei 2005.

Bordewijk, P., Klaassen, H. (2000), *Wij laten ons niet kennen*, VNG, Den Haag.

Helden, G.J. van, Jansen, E.P. (2002), *New Public Management in Dutch Local Government*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

