



2018

Op koers richting Omgevingswet Evaluatie 213a onderzoek VTH Bloemendaal

Opdrachtgever: Gemeente Bloemendaal

Adviseurs VMA: mr. Roger Vermeulen, mr. Marieke Nijman

Versie: 26 februari 2018



Management & Juridische dienstverlening

© VMA Vof, Oostzaan 2018

Corsanr.: 2018007483

Evaluatie 213a onderzoek VTH Bloemendaal

1. Inleiding en onderzoeksdoel

In 2013 is een zogeheten artikel 213a onderzoek gedaan bij de gemeente Bloemendaal.

Omdat vergunningverlening op het vlak van de fysieke leefomgeving in zwaar weer verkeerde en in het VTH werkveld toentertijd grote veranderingen plaatsvonden en nog grotere veranderingen zich aankondigden, besloot het college van B&W om een artikel 213a onderzoek uit te laten voeren.

Feitelijk een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de VTH taken in de fysieke leefomgeving, met specifieke aandacht voor de dienstverleningsaspecten.

Het betreffende onderzoek heeft zijn beslag gekregen in een rapport met de titel “Van informeel naar professioneel”. De nodige conclusies en aanbevelingen zijn destijds op papier gezet om te komen tot een professionele organisatie.

Inmiddels, vijf jaar verder, is het tijd om de balans op te maken. De belangrijkste vraag waarop een antwoord moet worden gegeven, is, of de organisatie er in geslaagd is om de aanbevelingen op te volgen en op een adequate wijze te implementeren.

Van belang is ook om te weten, of het rapport met de bijbehorende aanbevelingen nog actueel is. Wellicht moet er een herijking plaatsvinden. Dit in het licht van de vele veranderingen in de samenleving en de vele ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van 2016 en de Omgevingswet die naar alle waarschijnlijkheid in 2021 in werking treedt. Beide wetten hebben grote gevolgen voor alle overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Het juridisch kader, het instrumentarium en daarmee de werkprocessen zullen ingrijpend wijzigen. De implementatieopgave verschilt echter per organisatie en is afhankelijk van waar de organisatie nu staat en wat men wil bereiken. Ook om die reden is het goed om nu de balans op te maken.

Oftewel tijd om met een kritische blik naar het verleden te kijken en met een frisse blik de toekomst tegemoet te treden.

Het onderhavige onderzoek heeft plaatsgevonden in december 2017 en januari 2018 en is namens VMA uitgevoerd door mr. Roger Vermeulen en mr. M.C. Nijman. Opdrachtgever namens de gemeente is H. Egthuijsen, teammanager van het team Inwoners, Ondernemers & Vergunningen (verder IOV).

Om de resultaten van ons onderzoek gelijk inzichtelijk te maken, is ervoor gekozen om onder 1.1 een tabel te plaatsen met daarin beknopte conclusies en aanbevelingen, die verderop in dit document (hfd. 3) nader worden uitgeschreven.

1.1 Conclusies en aanbevelingen

ONDERDEEL	BEKNOPTE CONCLUSIE	AANBEVELINGEN
A	De samenwerking tussen Bloemendaal en Heemstede levert een positieve bijdrage. Met name op het gebied van toezicht en handhaving/ BOA's, ICT en P&O. Op het gebied van VTH taken is synchronisatie van processen, protocollen en systemen tussen Bloemendaal en Heemstede momenteel nog een brug te ver. Het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) is op de lange baan geschoven.	Blijf de mogelijkheden om samen te werken exploreren om zo gebruik te maken van elkaars kennis en kunde. Hoe groter de kritische massa, des te flexibeler en effectiever de inzet kan worden gebruikt. Stem daar waar mogelijk (werk)processen af met Heemstede. Breng de mogelijke impact in beeld en anticipeer hierop.
B	Ontvlechting RO-taken en casemanagement van bouwtechnische taken is niet tot uitvoering gebracht. De organisatie is niet altijd voldoende in control. Er wordt onderkend dat coördinatie en afstemming van bouw- en vestigingsinitiatieven steeds belangrijker is. De focus moet worden gelegd op integraal en projectmatig werken vanuit de klantvraag, waarbij de regiefunctie (casemanager) een belangrijke rol speelt.	Ontvlecht het casemanagement van (bouw)technische taken. Zet het komende jaar in om een optimale invulling van de regisseursfunctie (casemanagement) te realiseren. Wijs IOV aan als dé ingang voor bouw- en vestigingsinitiatieven en beleg daar het casemanagement. Zorg voor goede informatie aan de voorzijde, gebruik digitale intake- en aanvraagformulieren voor initiatieven en planologische vragen.
C	Het aantal nota's en andere stukken zijn een onoverzichtelijk geheel van al dan niet vastgestelde documenten, waarvan soms niet helder is of de stukken zijn verouderd en nog voldoen. In 2016 is de wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) in werking getreden. De wet stelt als doel dat gemeenten moeten voldoen aan kwaliteitscriteria, waar de	Zorg voor een helder overzicht (inclusief status) van alle stukken die betrekking hebben op VTH taken en maak deze centraal toegankelijk voor de medewerkers. Evalueer en actualiseer daar waar nodig. Zorg voor structurele uitbreiding van geschikte personele capaciteit (grotendeels ingevuld). De focus van de teamleider zal in de komende 1 tot 2 jaar voornamelijk moeten liggen bij het organiseren en

	beleidscyclus een onderdeel van uitmaakt. Op papier voldoet IOV, echter moet worden opgemerkt dat er sprake is van een significant verschil tussen op papier voldoen en in de praktijk voldoen.	ontwikkelen van IOV. Dit raakt afdeling overschrijdende (werk)processen.
D	De invoering van de Omgevingswet betekent een mega verandering voor de gemeente. Bestuurlijke keuzes zullen straks rechtstreeks effect hebben op het proces van implementatie van de Omgevingswet en dus ook op de uitvoering van de VTH taken, de organisatie daarvan en de rol van het college en specifiek, de portefeuillehouder. De mandaatregeling is ten opzichte van 2013 veranderd. De afdelingsmanagers hebben meer bevoegdheden gekregen.	Stel voldoende capaciteit en middelen beschikbaar om meters te maken. Het is van groot belang om door te pakken.
E	Een strak georganiseerde integrale aanpak van alle bouwinitiatieven met een goede borging van juridische kwaliteit ontbreekt. Het echte omgevingsmanagement moet nog een plaats krijgen bij het realiseren van (omvangrijke) projecten en/of initiatieven. Er wordt nog te weinig doordacht gebruik gemaakt van een passende juridische (afwijking)procedure.	Maak helder wanneer projecten een 'lichter' en 'zwaarder' predicaat krijgen opgeplakt en waar (en hoe) het casemanagement hiervoor wordt belegd (projectmanagement?). Maatwerk is aan de orde. Beschrijf criteria wanneer welke juridische procedure de meest geëigende is en de voorkeur geniet en werk deze uit.
F	Naast het invoeren van duidelijke processen, regie, kwaliteitsborging, beleid en management van verwachtingen, is 'hostmanship' een nog onderbelicht aspect. Er is besloten de vakspecifieke applicatie SquitXO, dat feitelijk nooit goed is ingericht, te vervangen door het zaaksysteem Mozard (feb.2018). Mozard moet	Stel een werkinstructieboek op met duidelijke processen, toedeling van regie en borging van kwaliteit. Concretiseer 'hostmanship' voor het VTH- taakveld en zet in voldoende (professionele) mate in op het realiseren van cultuurverandering. Zorg dat HOEGLE zo snel mogelijk wordt ingericht op VTH- taken en dat er voldoende ondersteuning aanwezig is tijdens de implementatie. Het ontbreken van een financiële module is een kritische

	nog worden (uit)gebouwd en voorziet niet in een financiële module waardoor er geen voorziening meer is om leges te berekenen.	factor. Zorg dat hiervoor een voorziening wordt getroffen.
G	Er wordt nog gewerkt met fysieke dossiers met alle risico's van dien.	Zorg zo snel mogelijk voor een overgang naar het werken met volledig digitale dossiers.
H	De eigen toets- en toezichtactiviteiten worden minimaal geanalyseerd en geëvalueerd en bijstelling vindt dan ook nauwelijks plaats. Voor klachten en initieel toezicht wordt 'slechts' een logboek bijgehouden.	Zorg dat klachten en initieel toezicht via het zaakstelsel HOEGLE wordt geregistreerd en de voortgang wordt bewaakt. Evalueer en neem de resultaten mee in de beleidscyclus VTH.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het gaat er om of kan worden vastgesteld in hoeverre de organisatie er in geslaagd is om de aanbevelingen uit het 213a onderzoek op te volgen en op een adequate wijze te implementeren. De vraag is natuurlijk hoe men dit objectief meet dan wel vaststelt en niet verstrikt raakt in details. Dit mede vanwege het feit dat het een onderzoek is uit 2013 en dat sindsdien de context van het rapport aanzienlijk is veranderd. Zo is de maatschappij veranderd, maar ook het economisch klimaat, de gemeentelijke organisatie, het werkveld van VTH en de toepasselijke wet en regelgeving. Om die reden is een samenvatting van conclusies en aanbevelingen uit het bedoelde onderzoek als vertrekpunt gekozen.

Daarna zijn de verschillende "VTH nota's" en afdelingsplannen van de afgelopen jaren bestudeerd en afgezet tegen de conclusies en aanbevelingen. De feitelijke situatie is getoetst aan de hand van gesprekken met de leidinggevendenden R.J. van der Hoek en H. Egthuijsen en een globaal dossieronderzoek.

2. Samenvatting 213a onderzoek VTH 2013

Hieronder treft u allereerst aan een samenvatting van conclusies en aanbevelingen uit het zogeheten 213a onderzoek.

2.1 Samenvatting conclusies 213a onderzoek

- De gemeente komt naar voren als een gemoedelijke, klantvriendelijke organisatie, waar veel ruimte en tijd wordt genomen om in overleg met klanten naar oplossingen te zoeken. Er is echter binnen de vigerende bestemmingsplankaders maar weinig mogelijk. Daar waar een simpele oplossing door het conserverende beleid niet direct voor de hand ligt, stimuleert men het gebruik van een andere, met minder rechtswaarborgen omklede procedure, die juist wel meer ruimte en tijd biedt om oplossingen te zoeken. Kwaliteit en maatwerk gaan voor efficiency.
- Kostenbeheersing en lage leges zijn minder belangrijke speerpunten dan maatwerk.
- De gemeente lijkt niet goed voorbereid op incidenten die de gebruikelijke patronen doorbreken.
- De informele werkwijze, waarin weinig is vastgelegd over hoe de gemeente naleving van het ruimtelijk beleid wenst te bevorderen en hoe omgegaan dient te worden met klanten, maakt de gemeente kwetsbaar.

- Externe omstandigheden dwingen de gemeente om het informele gemoedelijke karakter in te ruilen voor een meer professionele en strenger afgekaderde werkwijze.
- Een aantal essentiële ontwikkelingen lijken nog niet voldoende op het netvlies te staan. Het gaat dan met name om de noodzaak tot regionale samenwerking om aan de Kwaliteitscriteria 2.1 te kunnen gaan voldoen en om de gevolgen van de voorgenomen privatisering van het bouwtoezicht.
- De gemeente onderscheidt zich door de actieve rol van het bestuur in de vergunningprocedures. De ruimtelijke ontwikkeling gaat het bestuur zo aan het hart dat het vergunningenmandaat bewust niet ambtelijk is belegd.

Zelfs het spreekuur bij de portefeuillehouder functioneert als een soort loket voor inwoners met bouwplannen. Het bestuur is daarmee onbedoeld een centraal onderdeel geworden van de vergunningverlening en het dienstverleningsconcept.

Het landelijke beleid is echter juist gericht om meer afstand te creëren tussen politiek en uitvoering in concrete gevallen. Het idee hierachter is dat politiek moet sturen op algemene kaders, juist ter voorkoming dat in individuele gevallen de schijn van willekeur kan ontstaan.

- De kwaliteit van de dienstverlening is bij de gemeente niet structureel in het geding. Op dienstverleningsvlak doet de gemeente het in vele opzichten beter dan de meeste andere gemeenten.

2.2 Samenvatting aanbevelingen 213a onderzoek

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Een samenvatting hiervan treft u hieronder.

- A Er wordt nog onvoldoende rekening gehouden met de kans dat delen van het bouwtoezicht op afzienbare termijn op regionaal niveau c.q. in een vorm van samenwerking met andere gemeenten moeten worden georganiseerd. Het is verstandig om te anticiperen op regionalisatie en privatisering van delen van het bouwtoezicht.
- B Aan de gemeente wordt meegegeven de RO-taken (bestemmingsplantoets) en zo mogelijk het casemanagement organisatorisch te ontvlechten van de bouwtechnische taken (bouwbesluittoets, brandveiligheid en bouwtoezicht). De bouwtechnische taken kunnen daarbij voorbereid worden op een eventuele uitplaatsing in een regioverband en/of een privatisering naar de markt. De RO-taken en eventueel het casemanagement kan de gemeente dan bij zich houden en eventueel integreren in de nieuw op te zetten publieksdienst.
- C Beperk het aantal nota's waarin de beleidskaders een plek krijgen. Er is sprake van meer dan zes VTH beleidsnota's (Integraal Handhavingsbeleidsplan, Uitvoeringsplan, Implementatieplan, Verbeterplan, Bedrijfsplan en Afdelingsplan).
- D Houd de directe betrokkenheid van de portefeuillehouder en de raad bij de vergunningprocedures onder de loep. Bekijk de landelijke tendens om meer afstand te creëren tussen bestuur en uitvoering rondom VTH-taken. De mandaatregeling kan daarbij zo mogelijk worden aangepast.
- E De huidige werkwijze om projectbesluiten te vermijden en initiatiefnemers te verleiden tot een bestemmingsplanprocedure, doet geen recht aan de geest achter de Wabo en de toekomstige Omgevingswet. De huidige werkwijze kan leiden tot langslappende procedures waarin bouwinitiatiefnemers maar weinig rechtszekerheid en rechtsbescherming hebben. Een heroverweging van deze praktijk waarbij de voordelen van meer tijd en ruimte om passende oplossingen te vinden, wordt gezet tegen de nadelen van langslappende procedures met weinig zekerheid voor de betrokkenen, kan er in ieder geval voor zorgen dat de keuze bewuster wordt gemaakt en er meer duidelijkheid komt in welke gevallen de ene procedure boven de andere valt te prefereren.
- F Tijdens de doorlichting is geconstateerd dat de huidige werkwijze nog een aanzienlijk potentieel in zich bergt voor efficiencyverbetering. Het is verstandig het dienstverleningsbeleid of de werkafspraken concreter te maken.

- G Efficiencyverbetering valt te behalen in relatie tot de standaardwerkwijze om digitaal binnengekomen aanvragen in vijfvoud uit te printen/te plotten en is relatief duur, terwijl in nog maar weinig situaties alle vijf de sets volledig nodig zijn.
- H De afdeling analyseert de eigen toets- en toezichtactiviteiten nog nauwelijks op - de effecten op het - naleefgedrag. De mogelijkheden om op onderdelen de toets- en toezichtactiviteiten te extensiveren worden daardoor nog niet systematisch benut.

3. Onderzoek

Op voorhand kan worden gesteld dat de periode tussen 2013 en nu een lastige periode was. De economische crisis was zowel binnen als buiten de organisatie sterk voelbaar en heeft zijn sporen nagelaten op de doorontwikkeling c.q. professionalisering binnen het VTH werkveld. De wil om door te ontwikkelen, te groeien en te verbeteren was zeker aanwezig, maar capaciteitsproblemen met name in de zin van fluctuaties, kwalitatief en kwantitatief en een afname van (aan)vragen tijdens de crises, een toename van (aan)vragen na de crisis, hebben regelmatig geleid tot bijstelling van planning en/ of ambitie. Hieronder volgen onze bevindingen.

De volgende documenten zijn bestudeerd: Handhavingsbeleid 2013, Uitvoeringsplan BWT 2014, Afdelingsplannen afd. Dienstverlening 2016 en 2017, Verordening VTH 2016, Masterplan Bouwen 2016, Integraal Uitvoeringsprogramma 2017, Teamplan vervlechting BOA's Heemstede – Bloemendaal 2017 en Doorontwikkeling IOV 2018.

De inhoud van deze documenten is afgezet tegen de aanbevelingen uit 2013.

Ad. A *Het is verstandig om te anticiperen op regionalisatie en privatisering van delen van het bouwtoezicht.*

6

De laatste jaren is veel tijd en energie gestoken in het intensiveren van samenwerking met de gemeente Heemstede, OD IJmond, VRK en de Provincie Noord Holland. Dit vooral op het gebied van wettelijk toezicht op de uitvoering van het Omgevingsrecht, alsmede de automatisering en digitale dienstverlening. Bij het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de organisatie zich goed bewust is van het feit dat een professionele organisatie en excellente dienstverlening meer aandacht vergen op het gebied van het verhogen van kwaliteit, verbetering van dienstverlening en vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie.

Eén van de meest in het oog springende ontwikkelingen betreft de vervlechting van de BOA teams van Bloemendaal en Heemstede die per 1 januari 2018 formeel zijn beslag heeft gekregen. De belangrijkste doelstelling voor vervlechting van beide teams komt allereerst voort uit de gemeenschappelijke uitgangspunten m.b.t. samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede, te weten:

- verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en professionalisering van handhaving;
- beter aansluiten en voorbereid te zijn op de nieuwe ontwikkelingen, in dit geval specifiek op het gebied van handhaving in de openbare ruimte;
- vermindering van kwetsbaarheid van de continuïteit door meer kritische massa.

Door samenwerking tussen de beide gemeenten vindt er direct kruisbestuiving plaats van kennis en ervaring. Des te groter de kritische massa des te flexibeler de inzet geregeld kan worden. Pieken en dalen in werkzaamheden kunnen daardoor makkelijker worden opgepakt.

Op het gebied van de VTH taken is gekeken naar synchronisatie van processen, protocollen en systemen met de gemeente Heemstede. Feit is echter dat dit momenteel nog een brug te ver is. De organisatie van de afdeling VTH Heemstede en IOV Bloemendaal is nog te verschillend qua werkprocessen, capaciteit, prioritering, aantallen en complexiteit van aanvragen, alsmede

ambitieniveau. Derhalve is besloten om eerst IOV zelf door te ontwikkelen. VTH Heemstede blijft wel betrokken, maar volgt een eigen route. Neemt niet weg, dat gekozen is om het VTH workflow management systeem SquitXO te vervangen door Mozard, een zaakstelsel met meer gebruiksmogelijkheden. Mozard heeft echter ook nadelen ten opzichte van een vakspecifieke applicatie (zoals SquitXO), zoals bijvoorbeeld het ontbreken van de mogelijkheid legeskosten te verwerken.

In het kader van de ambtelijke samenwerking met Heemstede is vanaf 2017 ook het afdelingshoofd van de afdeling Dienstverlening in Bloemendaal management verantwoordelijk voor de teams Informatisering en Automatisering voor beide gemeenten.

Ten aanzien van het privatiseren van delen van het bouwtoezicht kan het volgende worden gemeld. In 2013 zag het er naar uit dat de bedoelde privatisering al op korte termijn doorgevoerd zou worden in de landelijke regelgeving. Anno 2018 zijn en blijven gemeenten nog steeds verantwoordelijk voor het toezicht op de bouw. Minister Plasterk heeft vorig jaar het kabinetsvoorstel om het bouwtoezicht over te dragen aan private 'kwaliteitsborgers' op de lange baan geschoven. Hij dreigde op een nee te stuiten in de Eerste Kamer en besloot daarom de stemming tot nader order uit te stellen.

De wetswijziging stuit op bezwaren van critici die vrezen dat de slager zijn eigen vlees gaat keuren: het zou voor bouwers te makkelijk worden om het onderlinge toezicht te beïnvloeden. In 2016 waarschuwden ambtenaren van de gemeente Den Haag al dat private controleurs oppervlakkiger toetsen en te weinig ingrijpen. Tijdens een pilot greep de gemeente meerdere keren alsnog in, omdat de veiligheid in het geding was.

Momenteel wordt nog steeds bekeken met welke aanpassingen de steun voor het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) kan worden vergroot. Overigens wordt benadrukt dat in het wetsvoorstel geen sprake is van privatisering van het bouwtoezicht.

Het wetsvoorstel ziet met name op een betere balans in publieke en private elementen om de kwaliteit van het toezicht op de bouwkwaliteit te verbeteren. Voor zover het er nu naar uitziet, zou de gemeente, bij invoering van de Wkb in ieder geval haar taken op de volgende gebieden houden:

- toetsing en toezicht op naleving vergunningvoorschriften met betrekking tot welstand, bouwverordening, ruimtelijke ordening en wet Bibob;
- overige taken vanuit Bouwbesluit 2012: afhandeling meldingen brandveilig gebruik en sloop; toezicht voorschriften brandveilig gebruik; toezicht voorschriften bouwen en slopen;
- toezicht bestaande bouw;
- toezicht illegale bouw.

Conclusie:

Gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er vanuit VTH-taken voldoende buiten de eigen organisatie wordt gekeken. De samenwerking met Heemstede levert een positieve bijdrage op. Met name op het gebied van toezicht en handhaving / BOA's. Voor wat betreft de overige activiteiten op het gebied van VTH ligt voor nu de focus om elkaar op de hoogte houden en kennisdeling. Op andere vlakken is er reeds verregaande samenwerking met Heemstede (bijvoorbeeld ICT, P&O). Voor wat betreft de privatisering van het bouwtoezicht is het advies om de mogelijke impact, ondanks uitstel van de invoering, in beeld te brengen en in organisatorische zin zo nodig te anticiperen.

Ad. B *Aan de gemeente wordt meegegeven de RO-taken (bestemmingsplantoets) en zo mogelijk het casemanagement organisatorisch te ontvlechten van de bouwtechnische taken (bouwbesluittoets, brandveiligheid en bouwtoezicht).*

Van oudsher is de bouwplantoetser in de gemeente Bloemendaal degene die in het kader van vergunningaanvragen verantwoordelijk is voor zowel de planologische toets als de technische toets en feitelijk de spil binnen het taakveld van vergunningverlening. Dit is overigens bij veel kleine gemeenten nog steeds het geval. In 2013 is het advies gegeven om deze taken bij afzonderlijke

medewerkers onder te brengen. Ons onderzoek wijst uit dat de bedoelde ontvlechting en het casemanagement nog niet tot uitvoering is gebracht.

Onvoldoende wordt onderkend dat coördinatie en afstemming van bouw- en vestigingsinitiatieven steeds belangrijker wordt en dat vanuit het concept van excellente dienstverlening en “hostmanship” de focus meer en meer gelegd moet worden op integraal en projectmatig werken vanuit de klantvraag, waarbij de regiefunctie (casemanager) een evidente rol speelt. Burgers en ondernemers willen terecht een integraal (keten)antwoord van de gemeente. De bouwplantoetser is geen generalist, maar een specialist, die ook als zodanig gebruikt zou moeten worden.

De regiefunctie vraagt een echte generalist met een zeer proactieve en resultaatgerichte houding, een brede kennis, die tevens in staat is om van aanpak of invalshoek te wisselen afhankelijk van de situatie en wensen van de klant. Kijkt men daarnaast iets verder richting de Omgevingswet, kan men concluderen dat ook deze wet zal leiden tot meer en integrale afstemmen met de omgeving, intern en extern. Waar nu de nadruk ligt op het vergunningenproces, zal geheid een verschuiving plaatsvinden naar het voortraject. Dit vraagt om een optimale invulling van de regisseursfunctie(s), maar ook een cultuurverandering.

Op dit moment kan men stellen dat het totale proces (van initiatief tot realisatie) en de afstemming tussen de afdelingen die hierin een aandeel leveren (Beleid, Beheer en Dienstverlening en handhaving) nog niet zo loopt, zoals het zou moeten. In dit kader valt op te merken dat het toetsingskader (bestemmingsplannen, beleidsnota's, uitvoeringsnota's e.d.) niet altijd even duidelijk is en/of de uitwerking niet strookt met de regel c.q. het doel van de regel. Er is tussen de verschillende teams onvoldoende sprake van homogene samenwerking, communicatie en een integrale aanpak van het totale proces, waardoor een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor het resultaat ontbreekt. Het gevolg kan zijn: juridisch gebrekkige besluiten, gemengde signalen in- en extern, onduidelijke standpunten etc. Het betrekken van de juiste partners op het juiste ogenblik is onvoldoende, waardoor een 'warme' overdracht van projecten en bouw- en vestigingsinitiatieven niet of onvoldoende plaatsvindt.

8

Hierbij zij tevens vermeld dat de herkomst van initiatieven met regelmaat onduidelijk is. Via verschillende ingangen en / of hoedanigheden zoals balie, website, mail, brief, bestuur of een andere afdeling komen initiatieven de organisatie binnen. Dit leidt ertoe dat ze ook op verschillende manieren worden behandeld met alle risico's van dien (b.v. tegen elkaar uitspelen van medewerkers of organisatieonderdelen, ontbreken van samenhang en integraliteit in uitspraak of communicatie en dus juridische houdbaarheid etc.). Belangrijk is om de eenduidigheid te creëren, te structureren, te standaardiseren en waar noodzakelijk te improviseren. Dit vraagt om één ingang waar de regie op het proces moet worden belegd, waarbij het logisch zou zijn om dit bij het team Inwoners Ondernemers Vergunningen (IOV) te beleggen en daar het casemanagement verder te ontwikkelen.

De eerste fase is één van de belangrijkste. Het wordt voor gemeenten belangrijker om 'omnichannel' te gaan acteren. De kanalen zoals website, social media en de balie in het gemeentehuis moeten op elkaar zijn afgestemd. Zorg voor goede informatie aan de voorzijde van het proces, werk via één ingang, gebruik digitale intake- en aanvraagformulieren voor initiatieven en het OLO voor aanvragen en conceptaanvragen en maak de zogeheten klantreis door vergunningenland helder met behulp van een goede website en b.v. een brochure over procedures en voorwaarden bij initiatieven. Daarnaast is het zaak om projectmatig te werken, creëer heldere kaders, leg de diverse rollen en verantwoordelijkheden vast, waaronder die van casemanager en spreek met één mond.

Conclusie:

De organisatie is nog niet altijd voldoende in control. Het advies in deze is, om het komende jaar in te zetten op de bovenbeschreven ontvlechting, te komen tot een integraal werkproces, dat anticipeert

op de Omgevingswet, waarbij ook de juridische kwaliteit is geborgd. Verder moet de focus liggen op het vormgeven van een brede regiefunctie bij IOV en het verbeteren van de intake via de diverse kanalen. Feitelijk gaat het om de invoering van structuur, regie, kwaliteitsborging en management van verwachtingen.

Ad. C *Beperk het aantal nota's waarin de beleidskaders een plek krijgen.*

In 2013 kende Bloemendaal een enorme hoeveelheid nota's en andere stukken. Feitelijk een onoverzichtelijk geheel van al dan niet vastgestelde verslagen en rapportages. De hoeveelheid van deze stukken is de afgelopen jaren minder geworden en redelijk overzichtelijk.

Wel zijn sommige stukken verouderd. Zo moet bijvoorbeeld het handhavingsbeleid, dat nog stamt uit 2013, nodig worden herzien, evenals de welstandsnota en het dakterrassenbeleid.

Sinds 2013 is er qua wettelijk verplichte verslagen en rapportages echter ook behoorlijk wat veranderd. Een aantal zijn vrije keus en een aantal zijn bij wet verplicht gesteld. Bloemendaal voldoet grotendeels aan de wettelijke eisen. Het is aan te bevelen om alle stukken die betrekking hebben op de VTH taken op een rijtje te zetten en te beoordelen op relevantie en vervolgens makkelijk toegankelijk te maken voor de medewerkers.

In dit kader is van belang te melden dat in 2016 de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in werking is getreden. In deze wet is de vernieuwing van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd, evenals de basis voor de 29 omgevingsdiensten. In deze diensten worden de VTH-taken van provincies en gemeenten gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd en wordt de VTH-expertise gebundeld.

De wet VTH is een verankering van de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de Vergunningverlening, het Toezicht en de Handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. De wet legt ook vast dat provincies en gemeenten hiervoor verordeningen en beleid moeten opstellen. Hierin moeten de voorschriften over de gewenste kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wabo taken worden opgenomen. Ook Bloemendaal heeft in december 2016 de Verordening VTH vastgesteld. De gemeente stelt zich ten doel te voldoen aan de hierin genoemde kwaliteitscriteria 2.1. Een onderdeel van de kwaliteitscriteria 2.1 is de introductie van de beleidscyclus. Hierin geeft de gemeente aan op welke wijze zij gaat acteren, oftewel de werkwijze, de prioriteiten, de formatie en de personele kwaliteit.

De beleidscyclus was eerder al verplicht voor het onderdeel toezicht en handhaving. Met ingang van 2016 geldt de beleidscyclus ook voor vergunningverlening. Op dit moment ontbreekt dit nog in Bloemendaal. Uiteindelijk gaat het er om dat beleid en de uitvoering met elkaar overeenkomen, dat er sprake is van een adequaat uitvoeringsniveau dat gelijk is aan het gewenste uitvoeringsniveau. Hierbij wordt opgemerkt dat er sprake is van een verschil tussen op papier voldoen en in de praktijk voldoen.

Om werkelijk te voldoen aan een adequaat uitvoeringsniveau zal conform de volgende cyclus moeten worden gewerkt:

1. het vaststellen van beleid
2. uitwerking in strategieën en protocollen
3. het uitvoeren van de werkzaamheden volgens deze strategieën en protocollen
4. een planning en control cyclus
5. een jaarlijkse evaluatie.

Voor 2018 is het in ieder geval de bedoeling dat de beschreven ambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt. Structurele uitbreiding (gedeeltelijk ingevuld) van personele capaciteit en het aanstellen van een teammanager IOV (vanaf 1 oktober 2017 aangesteld), is hiervoor noodzakelijk.

Conclusie:

Het voldoen aan de wettelijke kaders voor wat betreft het opstellen van beleid, verslagen en rapportages is belangrijk, maar zegt feitelijk nog niet zoveel. Uiteindelijk gaat het er om of de VTH-taken op een adequaat niveau worden uitgevoerd. Van de provincie is het predicaat adequaat niveau verkregen, maar papier en praktijk moeten toch wel nader tot elkaar worden gebracht. Hier komt de rol van de teamleider nadrukkelijk naar voren. De focus van de teamleider zal de komende 1 tot 2 jaar voornamelijk moeten liggen bij het organiseren (in brede zin) en doorontwikkeling van IOV met alle processen die daar team overschrijdend bij horen. Het positioneren van IOV als gemeente brede ingang en regiehouder van VTH- gerelateerde (werk)processen heeft daarbij een hoge prioriteit.

Ad. D *Houd de directe betrokkenheid van de portefeuillehouder en de raad bij de vergunningprocedures onder de loep.*

In 2013 had de bovenstaande aanbeveling niet meer te betekenen dan dat het beter was dat het college en de raad wat afstand moesten bewaren van de inhoud en zich met name bezig moesten houden met besturen.

Anno 2018 is deze aanbeveling wellicht de meest interessante aanbeveling uit het 213a rapport. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat de Omgevingswet voor de deur staat en als het goed is, in 2021 in werking treedt. Juist deze wet is allesbepalend voor de rol die het college en de raad in de nabij toekomst gaan spelen. Sterker nog, deze wet is misschien wel allesbepalend voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie, voor de werkprocessen, voor de dienstverlening en de inrichting van de fysieke ruimte. Wij zijn zelfs van mening dat alles wat in de vorige paragrafen is beschreven en in de volgende paragrafen nog zal worden beschreven, beïnvloed zal worden door de Omgevingswet en de keuzes die als gevolg van deze wet en de implementatie daarvan zullen worden gemaakt.

Als gezegd, de Omgevingswet is nog in de maak, dit betekent dat nog niet alles bekend is over de bevoegdheden en de taken van de gemeenteraad en het college. Wel is het duidelijk dat het realiseren van de verbeterdoelen van de Omgevingswet veranderingen voor raad en college met zich mee zal brengen. De Omgevingswet is naar schatting 20% regelgeving en 80% cultuur. Dit heeft dus niet alleen effect op de ambtelijke organisatie, maar ook op het bestuur.

De Omgevingswet maakt het voor de raad eenvoudiger om een actieve rol te spelen in de fase van visie- en beleidsvorming. Nu is dat lastig, doordat bevoegdheden zijn verspreid over 26 wetten en talloze regelingen. Die komen straks samen in één wet, wat het ook voor de raad een stuk overzichtelijker maakt.

Daarbij geeft de wet gemeenten veel meer ruimte om een integrale afweging te maken bij de inrichting van de fysieke ruimte. Ze krijgen meer vrijheid om met hun inwoners, ondernemers en (regionale) partners de leefomgeving passend bij eigen ambities en opgaven in te richten en meer eigen keuzes te maken rond bijvoorbeeld energie, geluid, geur, woningbouw, bedrijvigheid of recreatie. De Omgevingswet maakt participatie nog gemakkelijker voor de gemeenteraad, aangezien zij meer handvatten geeft dan er voorheen waren. "Vroeger" begon het proces voor raad of college vaak pas als er een vergunning werd aangevraagd. Dat is straks anders. Ook qua tijd, want de termijn waarbinnen de gemeente moet reageren op een aanvraag, vaak acht weken, wordt fors korter. Soms zal er niet eens meer een vergunning worden aangevraagd, als een gemeente heeft bepaald dat bepaalde activiteiten zonder vergunning worden toegestaan als ze passen binnen het omgevingsplan.

De raad bepaalt straks hoeveel ruimte het college en de inwoners en ondernemers krijgen bij de invulling van de fysieke leefomgeving uitmondend in een omgevingsvisie en een omgevingsplan dat de kaders zal vormen voor onder meer vergunningverlening. De belangrijkste verandering voor de raad is dat hij meer kaderstellend aan de voorkant van het proces actief zal zijn.

De raad gaat niet meer over de details, maar over de grote lijnen en dat maakt de cirkel weer rond in relatie tot de aanbeveling waarin dit feitelijk werd geadviseerd. De keuzes die de gemeenteraad zal maken zullen effect hebben op het proces van implementatie van de Omgevingswet en dus ook op de uitvoering van de VTH taken, de organisatie daarvan en de rol van bijvoorbeeld de portefeuillehouder. Los van het bovenstaande is het zaak om de processen veel strakker in te richten en de diverse rollen c.q. het spel tussen ambtenaren, college en raad duidelijk vast te leggen. Overigens kan in het kader van de gedane aanbeveling worden gemeld dat de mandaatregeling ten opzichte van 2013 is veranderd, opdat de afdeling- en de teammanagers meer bevoegdheden hebben gekregen om zaken in mandaat af te handelen.

Conclusie:

De invoering van de Omgevingswet betekent een mega verandering voor de gemeente. Vrijwel alle regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en leefomgeving verandert. Die verandering beoogt onder meer om de integrale benadering van de leefomgeving te bewerkstelligen, meer inzicht en overzicht in het omgevingsrecht te bieden, de lokale afwegingsruimte te vergroten en de dienstverlening te verbeteren. Dat is nogal wat.

Vooraf ook omdat nog niemand precies weet hoe je dat zou moeten aanpakken. Het is van het grootste belang om op korte termijn, voor zover daar al niet mee is gestart een programmavisie Omgevingswet op te stellen. Een dergelijke visie is bedoeld als leidraad voor de genoemde veranderingen c.q. ontwikkelingen.

Een programmavisie Omgevingswet beschrijft de uitgangspunten voor de manier waarop de gemeente de nieuwe Omgevingswet gaat uitvoeren. Na vaststelling van deze programmavisie wordt een uitvoeringsprogramma Omgevingswet opgesteld. Daarin worden de activiteiten en projecten beschreven die de gemeente gaat uitvoeren om nieuwe manieren van werken te implementeren, met een planning en een begroting zodat de gemeente klaar is voor de Omgevingswet en daar waar mogelijk al werkt conform de uitgangspunten van deze wet, zoals ook in de vorige paragrafen al enigszins aan de orde is geweest.

Ad. E *De werkwijze om projectbesluiten te vermijden en initiatiefnemers te verleiden tot een bestemmingsplanprocedure, doet geen recht aan de geest achter de Wabo en de toekomstige Omgevingswet.*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er de laatste jaren bewuster is gekeken naar de meest passende procedures voor wat betreft het verlenen van medewerking aan initiatieven. Of altijd de juiste en of meest efficiënte procedure is gekozen, is niet onderzocht. Wel staat vast dat een strak georganiseerde integrale aanpak van alle bouwinitiatieven met een goede borging van de juridische kwaliteit in de gemeente op dit moment nog ontbreekt. Het echte omgevingsmanagement moet nog een plaats krijgen bij het realiseren van de projecten.

Overigens is het zo dat bij de keuze voor de juiste procedure om een project mogelijk te maken een paar aspecten van belang zijn. Eerst wordt gekeken naar de omvang van het project. Voor kleinere projecten is een omgevingsvergunning veelal het aangewezen instrument. De ruimtelijke onderbouwing is hierbij beperkt in omvang en de verplichting om het project binnen een bepaalde periode in het bestemmingsplan op te nemen bestaat niet meer.

Een bestemmingsplan lijkt het aangewezen instrument als het gaat om grotere projecten, met meerdere activiteiten, zoals de realisatie van veertig woningen of de (her)ontwikkeling van een bedrijventerrein.

Aan een omgevingsvergunning ligt een concreet project ten grondslag en er kunnen geen algemene regels in worden opgenomen. In een bestemmingsplan worden daarentegen regels opgenomen die voor herhaalde toepassing zijn. Bij het bestemmingsplan kan rekening worden gehouden met wijzigingen in het project door het project wat ruimer te bestemmen. Bij een omgevingsvergunning dient het project concreet te zijn uitgewerkt en kunnen in een later stadium in principe geen wijzigingen worden doorgevoerd zonder de procedure opnieuw te doen. Wel kan een 'afwijkingsvergunning' voor het strijdig gebruik worden aangevraagd en in een later stadium een (bouw)omgevingsvergunning voor het gebouw.

Het college van burgemeester en wethouders kunnen de omgevingsvergunning dan verlenen indien de raad een besluit t.a.v. de verklaring van geen bedenkingen heeft genomen (inclusief exploitatieplan en weigering omgevingsvergunning). De raad kan ook een aantal categorieën van gevallen aanwijzen waarin geen verklaring van geen bedenkingen noodzakelijk is. Dit zou het proces enorm versnellen.

Een mogelijk nadeel van een projectafwijkingsbesluit is, dat er twee rechtsgangen zijn: beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. In de bestemmingsplanprocedure is er een rechtsgang: beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Naast de omgevingsvergunning bij afwijking van het bestemmingsplan is er de kruimelgevallenregeling uit het Bor die vandaag de dag in veel gevallen toegepast kan worden.

Als we kijken naar de Omgevingswet moeten we concluderen dat de regelgeving omtrent bestemmingsplannen en afwijkingsprocedures volledig op de schop zal gaan en dat zet hetgeen hierboven is beschreven weer in een ander daglicht. Hoe dat daglicht er uit komt te zien en wat de consequenties zijn, vergt een nader onderzoek en zal in dit document niet worden uitgewerkt.

Conclusie:

De discussie over het toepassen van de juiste juridische procedure is in de loop der jaren iets meer op de achtergrond gekomen. Er wordt in ieder geval niet zonder meer gekozen voor een bestemmingsplan in plaats van een omgevingsvergunning met een afwijking. Aan te bevelen is om de criteria te beschrijven wanneer welke juridische procedure de meest geëigende is en de voorkeur geniet, voor zover daar al een afweging in gemaakt kan worden. Dit moet een onderdeel uitmaken van het nog op te stellen vergunningenbeleid.

Voor het overige is van groot belang om de juridische capaciteit met name bij het team IOV te versterken. IOV had tot dusverre geen juridische capaciteit die voldeed aan de kwaliteitscriteria. Inmiddels zijn er twee juristen aangenomen waarmee wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Ad. F *Voor wat betreft de werkwijze valt er op het gebied van efficiency nog flink te verbeteren. Het is verstandig het dienstverleningsbeleid of de werkafspraken concreter te maken.*

De gemeente kwam in 2013 naar voren als een gemoedelijke, klantvriendelijke organisatie, waar veel ruimte en tijd wordt genomen om in overleg met klanten naar oplossingen te zoeken. De informele werkwijze, waarin weinig werd vastgelegd over hoe de gemeente naleving van het ruimtelijk beleid wenste te bevorderen en hoe omgegaan diende te worden met klanten, maakte de gemeente kwetsbaar. Dit is tevens tot uiting gekomen in een aantal dossiers. Ook ten aanzien van deze aanbeveling geldt dat het feitelijk gaat het om de invoering van duidelijke processen, regie,

kwaliteitsborging, beleid en management van verwachtingen. Er zijn stappen gemaakt, maar het kan nog beter.

Aangaande de dienstverlening geldt dat met de per juni 2015 geïntroduceerde nieuwe afdeling Dienstverlening, bestaande uit de teams: Publiekscentrum/KCC, Burgerzaken, IOV en Digitale Dienstverlening, de dienstverlening daadwerkelijk is ingebed in de organisatiestructuur.

Nadien is ingezet op de technische doorontwikkeling van onder meer het Klant contact systeem en de digitale dienstverlening. Met name het afgelopen jaar ging het om verandering van gedrag en houding jegens de klant. De gebruikte term voor de nieuwe klantbenadering is 'hostmanship', waarbij het gaat om zes elementen, die de leidraad vormen voor het moderne werken.

- Intrinsieke motivatie om de klant te helpen
- Gehele context van de klantsituatie kunnen overzien
- Verantwoordelijkheid nemen voor klantproblemen en –vragen
- De wil zich te verplaatsen in de klantsituatie
- Dialoog met de klant
- Inhoudelijke vaardigheden en competenties

Kort samengevat is het *de kunst mensen het gevoel te geven dat ze welkom zijn*. Dit is zeker een goede ontwikkeling, maar het vraagt veel van de medewerkers en het management. Het vraagt om leiderschap dat gericht is op het geven van vertrouwen en een omgeving waar de medewerker in staat wordt gesteld de klant, burger of ondernemer op eigen en oprechte wijze te helpen en dat is binnen een gemeente en met name binnen het complexe taakveld van VTH waar de belangen groot en soms tegenovergesteld zijn niet altijd makkelijk.

13

Als men kijkt naar efficiency en werkafspraken is er de laatste twee jaar geprobeerd te komen tot synchronisatie van processen, protocollen en systemen met de gemeente Heemstede. Zoals eerder aangegeven, zal volledige synchronisatie op korte termijn niet plaatsvinden, maar wel is besloten om hetzelfde zaaksysteem te gaan gebruiken en het workflow management systeem SquitXO, dat feitelijk nooit goed is ingericht, te vervangen door het zaaksysteem Mozard.

Mozard biedt de mogelijkheid om structuur te geven aan kwaliteitsborging en draagt eraan bij dat de werkprocessen volgens een vast stramien verlopen. Hiermee kan kwaliteit in de gehele keten van de ambtelijke organisatie, alsmede de juridische kwaliteitscontrole beter geborgd worden. Via dit zaaksysteem kunnen processen tevens vereenvoudigd worden en kan een efficiencyslag gerealiseerd worden. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om meer managementinformatie te genereren, waardoor monitoring, sturing en verantwoording op een hoger niveau komen. Feit is wel dat het systeem nog verder gevuld, ontwikkeld en uitgerold moet worden voordat de genoemde mogelijkheden volledig kunnen worden benut. In dit kader is het van belang om ook het beheer en gebruik goed en professioneel te organiseren en niet aan de medewerkers zelf over te laten, zoals is gebeurd met SquitXO.

Een belangrijk aandachtspunt is het ontbreken van de mogelijkheid leges te verwerken in Mozard. Leges zijn een belangrijke bron van inkomsten voor gemeenten en daar hoort een goede administratie bij. Het ontbreken van een goed instrument om leges te verwerken, zorgt voor ontbreken van accurate managementinformatie. Zonder accurate managementinformatie kan men niet (goed) sturen. Hier zal spoedig een voorziening voor moeten komen.

Conclusie:

Klantbenadering onder de vlag van "hostmanship" is een mooie en goede ontwikkeling die ook past in de Omgevingswet. Voor wat betreft het onderdeel vergunningverlening pleiten wij om te bekijken of

een nadere concretisering van “hostmanship” voor het VTH-taakveld mogelijk is, wellicht in relatie tot het zogeheten ‘van buiten naar binnen werken’. “hostmanship” heeft grotendeels te maken met het veranderen van de bestaande cultuur vanuit het ‘Bouw en Woningtoezicht’ tijdperk, waarin de focus lag op bouwvergunningverlening (u vraagt, wij toetsen). “Hostmanship” en de Omgevingswet vragen een andere manier van omgaan met bouw- en vestigingsinitiatieven (o.a. qua houding en gedrag) en daar valt winst te behalen.

In tegenstelling tot de conclusies en aanbevelingen in de vorige paragrafen doen wij hieronder een kleine suggestie. Deze zou zijn beslag kunnen krijgen in het nog op te stellen uitvoeringsprogramma vergunningverlening.

In het programma kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat het enkele feit dat een initiatief niet past in de ruimtelijke kaders nog geen reden is om geen medewerking te verlenen aan dat initiatief. Alsdan wordt een afweging gemaakt of er ook daadwerkelijk waarden of belangen in het geding zijn, die moeten worden beschermd. Met gewenste ontwikkelingen moet oplossingsgericht en conform de uitgangspunten van “hostmanship” en het ‘van buiten naar binnen werken’ worden omgegaan. De uitwerking zou als volgt plaats kunnen vinden.

Bloemendaal is een gemeente met landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische waarden. Die waarden worden beschermd door regels. Hoewel de regels uiteraard altijd beogen om waarden en belangen te beschermen kan strikte toepassing van de regels er soms toe leiden dat een in bredere context ongewenste situatie ontstaat.

In een meer pragmatische vertaling van de klantbenadering staan dan ook niet de regels centraal, maar de waarden die de aanleiding waren om de regels te stellen. Zijn die waarden niet in het geding en zijn ook de overige consequenties beperkt, dan is medewerking aan een initiatief op zich mogelijk. Dus het zou zo kunnen zijn dat ‘strijdige initiatieven’ moeten kunnen worden gehonoreerd, tenzij die initiatieven bijvoorbeeld:

1. leiden tot veiligheids- en/of gezondheidsrisico’s of grote overlast;
2. leiden tot aantasting van belangrijke waarden in de gemeente (zoals monumenten, natuurwaarden, archeologische, landschappelijke en stedenbouwkundige waarden);
3. het risico van ernstige en onaanvaardbare schade opleveren.

Dit vergt uiteraard wel brede kennis, inzicht, vertrouwen en een helicopterview oftewel een goede inbedding van integraal of ketenwerken en de regiefunctie, maar ook dient de ontwikkeling van Soft skills (zoals houding en gedrag, communicatieve vaardigheden e.d.) aandacht te krijgen.

Een dergelijke invulling van de klantbenadering zou recht doen aan de integrale afweging waartoe de Omgevingswet en de Wabo oproepen.

Implicatie hiervan is ook dat de gemeente voldragen motiveert waarom een verzoek om medewerking uiteindelijk niet kan worden gehonoreerd. Welke waarden worden concreet aangetast en hoe verhoudt zich dit tot het belang van de initiatiefnemer? Dit komt de juridische kwaliteit ten goede.

Ad. G *Efficiencyverbetering valt te behalen door aanvragen niet in vijfvoud uit te printen/te plotten.*

Vanaf 1 juni 2015 worden alle inkomende documenten, inclusief A0-tekeningen, door team DIV gedigitaliseerd. Fysieke dossiers dienen uitsluitend nog te worden gevormd ten behoeve van de archiefdienst. Gemeente Bloemendaal zet in om zoveel mogelijk te werken met digitale dossiers. Het team IOV werkt echter nog met fysieke dossiers. Het werken met fysieke dossiers brengt risico’s met zich mee (zoals op de stapel blijven liggen, zoekraken, geen signaal bij termijn overschrijdingen e.d.) en is dus onwenselijk.

Conclusie:

De betreffende aanbeveling is niet opgevolgd. Het advies is om op korte termijn te werken aan een overgang naar volledig digitale dossiers. Dit levert niet alleen een kostenbesparing op, maar zorgt (bij een goede inrichting) ook voor een betere kwaliteitsborging.

- Ad. H *De afdeling analyseert de eigen toets- en toezichtactiviteiten nog onvoldoende op - de effecten op het naleefgedrag. De mogelijkheden om op onderdelen de toets- en toezichtactiviteiten te extensiveren worden daardoor nog niet systematisch benut.*

Allereerst dient vermeld te worden dat in praktische zin er voor klachten en initieel toezicht een logboek wordt bijgehouden. Het is de bedoeling dat dit in Mozard wordt ingeregeld. Aan de hand van dit logboek worden de activiteiten slechts minimaal geanalyseerd op effect.

Op een wat abstracter niveau hebben wij gekeken naar de twee laatste jaren, dat wil zeggen 2016 en 2017. In 2017 is een uitvoeringsprogramma VTH taken, Wabo en APV opgesteld.

Het doel van het uitvoeringsprogramma is om invulling te geven aan VTH taken (vergunningen, toezicht en handhaving) voor het taakveld Wabo en de APV voor 2017, waarbij mensen en middelen efficiënt worden ingezet. Hierdoor is het voor een ieder transparant waar het bestuur prioriteiten aan toekent en op welke wijze de gemeente haar taken uitoefent. Daarnaast is het programma het kader om bij te sturen en nieuwe ontwikkelingen in te voeren.

Het uitvoeringsprogramma is gebaseerd op de Jaarrapportage en evaluatie 2016. Op basis van het beoogde en uiteindelijk gehaalde uitvoeringsniveau, de risico's, de problemen vanuit het werkveld en de doelstellingen voor komend jaar, beoordeelt het college of aanpassingen in het beleid en uitvoering van de werkzaamheden nodig zijn.

Het Besluit omgevingsrecht, verplicht de gemeente overigens de bovenbeschreven beleidscyclus toe te passen bij de uitvoering van de Wabo taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). De uitvoering van VTH-taken volgens de APV en bijzondere wetgeving worden in dezelfde cyclus meegenomen.

Conclusie:

De eigen toets- en toezichtactiviteiten worden minimaal geanalyseerd en geëvalueerd en bijstelling vindt dan ook nauwelijks plaats. Bloemendaal heeft weliswaar het predicaat adequaat en staat het onder verminderd toezicht, maar praktijk en papier sluiten niet op elkaar aan.

De effecten op het naleefgedrag zijn niet volledig in beeld, evenmin waar en wat de risico's zijn in relatie tot toezicht en naleefgedrag.

4 Managementsamenvatting

In 2013 is een zogeheten artikel 213a onderzoek gedaan naar de uitvoering van de VTH taken in de fysieke leefomgeving, met specifieke aandacht voor de dienstverleningsaspecten.

Wij hebben onderzocht of de organisatie er in geslaagd om de aanbevelingen op te volgen en op een adequate wijze te implementeren. Ook is de actualiteit en relevantie van het rapport onder de loep genomen. Vaststaat dat sinds 2013 de context van het rapport aanzienlijk is veranderd en dat dit grote invloed heeft op het onderhavige onderzoek en de uiteindelijke conclusie.

De periode tussen 2013 en nu was een lastige periode. De economische crisis was duidelijk zichtbaar. De wil om door te ontwikkelen, te groeien en te verbeteren was zeker aanwezig, maar capaciteitsproblemen met name in de zin van fluctuaties, kwalitatief en kwantitatief én tijdens de crises een afname van (aan)vragen, hebben regelmatig geleid tot bijstelling van planning en/ of ambitie. Sinds 2016 is een kentering zichtbaar. Wij zijn op zich positief gestemd, maar er moet ook nog heel veel gebeuren.

Op het gebied van de VTH taken is onder meer ingezet op synchronisatie van processen, protocollen en systemen met de gemeente Heemstede. Feit is echter dat dit momenteel een brug te ver is. Neemt niet weg dat gekozen is om het VTH workflow management systeem SquitXO, te vervangen door Mozard. In het kader van de ambtelijke samenwerking met Heemstede is vanaf 2017 ook het afdelingshoofd van de afdeling Dienstverlening in Bloemendaal management verantwoordelijk voor de teams Informatisering en Automatisering voor beide gemeenten.

Eén van de meest in het oog springende ontwikkelingen betreft de vervlechting van de BOA teams van Bloemendaal en Heemstede die per 1 januari 2018 formeel zijn beslag heeft gekregen.

16

Het is aan te bevelen om ook de samenwerking op VTH gebied uit te breiden. Voor wat betreft de privatisering van het bouwtoezicht is het advies om de mogelijke impact, ondanks uitstel van de invoering, in beeld te brengen en in organisatorische zin zo nodig te anticiperen.

Van oudsher is de bouwplantoetser in de gemeente Bloemendaal degene die in het kader van vergunningaanvragen verantwoordelijk is voor zowel de planologische toets als de technische toets en feitelijk de spil binnen het taakveld van vergunningverlening. In 2013 is het advies gegeven om deze taken bij afzonderlijke medewerkers onder te brengen. Ons onderzoek wijst uit dat de bedoelde ontvlechting en het casemanagement nog niet of in onvoldoende mate tot uitvoering is gebracht. Er is nog geen sprake van goede samenwerking, communicatie en een integrale aanpak van het totale proces. De organisatie is nog niet in control. Het advies in deze is, om het komende jaar in te zetten op de bovenbeschreven ontvlechting, te komen tot een integraal werkproces, het vormgeven van de regiefunctie en borging van de juridische kwaliteit.

Voor wat betreft het opstellen van beleid, verslagen en rapportages heeft Bloemendaal het predicaat adequaat van de provincie. De verplichte beleidscyclus wordt netjes gevolgd, maar papier en praktijk moeten toch wel nader tot elkaar worden gebracht. Uiteindelijk gaat het er om of de VTH-taken daadwerkelijk op een adequaat niveau worden uitgevoerd. Het management zal hier strakker op moeten sturen.

Aangaande de betrokkenheid van de portefeuillehouder en de raad bij vergunningprocedures kunnen we vaststellen dat deze in het licht van de komende Omgevingswet sterk zal veranderen. Deze wet is wellicht allesbepalend voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie, voor de werkprocessen, voor de dienstverlening en de inrichting van de fysieke ruimte. De invoering van de Omgevingswet betekent een mega verandering voor de gemeente.

Omtrent het behandelproces van initiatieven kunnen wij melden dat een strak georganiseerde integrale aanpak van initiatieven met een goede borging van de juridische kwaliteit op dit moment nog ontbreekt. Het is zaak om het proces helder neer te zetten en 'vergunningenbeleid' op te stellen, waarin de criteria worden beschreven wanneer welke juridische procedure de meest geëigende is en de voorkeur geniet en waar de afwegingen moeten worden gemaakt. Maak en gebruik checklisten en toetsingsprotocollen.

Met betrekking tot de dienstverlening geldt dat met de per juni 2015 geïntroduceerde nieuwe afdeling Dienstverlening, bestaande uit de teams: Publiekscentrum/KCC, Burgerzaken, IOV en Digitale Dienstverlening, de dienstverlening daadwerkelijk is ingebed in de organisatiestructuur.

Met name het afgelopen jaar is ingestoken op verandering van gedrag en houding jegens de klant. De gebruikte term voor de nieuwe klantbenadering is 'hostmanship'. Dit is een goede ontwikkeling, maar het vraagt veel van de medewerkers en het management.

Het vraagt om leiderschap dat gericht is op het geven van vertrouwen en een omgeving waar de medewerker in staat wordt gesteld de klant, burger of ondernemer op eigen en oprechte wijze te helpen en dat is binnen een gemeente en met name binnen het complexe taakveld van VTH, waar de belangen groot en soms tegenovergesteld zijn, niet altijd makkelijk. Ontwikkelen van Soft skills dient aandacht te krijgen.

Al het bovenstaande in ogenschouw genomen, luidt de eindconclusie dat de aanbevelingen uit het onderzoek van 2013, voor zover nog relevant, in grote lijnen zijn overgenomen en geïmplementeerd. Overigens is ons inziens meer van belang of de organisatie in staat is geweest om door te ontwikkelen in de richting van een professionele organisatie waarbij de dienstverlening als zodanig op hoger niveau is gekomen dan of de soms gedetailleerde aanbevelingen uit 2013 zijn opgevolgd. In dat kader maken we een onderscheid in tijd. De periode voor 2016 kenmerkte zich ons inziens in een periode van stagnatie, na 2016 ontstaat er een positiever beeld en worden de lijnen duidelijker uitgezet om te komen tot een professionele organisatie. Feit is wel, dat er nog ontzettend veel moet gebeuren en de uitdaging is om dit met de huidige organisatie en personele capaciteit en kwaliteit te realiseren. Om succesvol door te ontwikkelen zal de organisatie tijd en middelen ter beschikking moeten stellen. Inmiddels heeft IOV reeds een uitbreiding van capaciteit toegewezen gekregen van twee fte. Hiernaast is er voldoende ontwikkelbudget aanwezig.