



Rekenkamer
ROTTERDAM

casestudy omgevingsvergunning bouw

1 inleiding en leeswijzer

1-1 inleiding

De Rekenkamer Rotterdam heeft de gemeentelijke dienstverlening en de personele krimp onderzocht. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt een analyse uitgevoerd van de kwaliteit van de dienstverlening via de standaard dienstverleningskanalen 14010, de website en de stadswinkels. Tevens wordt een aantal casestudy's uitgevoerd naar de dienstverlening voor specifieke gemeentelijke producten. Voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksopzet.¹

Deze casestudy betreft de kwaliteit van dienstverlening bij de aanvraag van en besluit over een omgevingsvergunning bouwen (tot 2010 bouwvergunning). Handhaving en toezicht vallen buiten deze casestudy.

1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een beknopte beschrijving gegeven van het proces. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de (monitoring van de) ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor deze omgevingsvergunning in de periode 2008-2015. In hoofdstuk 4 worden potentiële oorzaken beschreven en geanalyseerd.

¹ <http://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/onderzoeksopzet-dienstverlening-en-personele-krimp>

2 product en proces

2-1 omgevingsvergunning bouw

Voor het (ver)bouwen van een bouwwerk is vaak toestemming van de overheid nodig. Voor 2010 werd die toestemming verleend via een bouwvergunning. Sinds 2010 bestaat daarvoor de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is in geheel Nederland op 1 oktober 2010 ingevoerd ter vervanging van een aantal verschillende vergunningen, zoals de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning, aanlegvergunning, sloopvergunning en de kapvergunning. Bij de omgevingsvergunning wordt nog wel onderscheid gemaakt naar de activiteiten waarvoor de vergunning wordt verleend, waaronder de activiteit bouwen. In deze casestudy staan de bouwvergunningen (2008 tot en met 2010) en de omgevingsvergunning bouw (2011 tot en met 2015) centraal.

Onderstaande tabel presenteert het aantal verleende bouwvergunningen (2008 tot en met 2010) en omgevingsvergunningen bouw (2011 tot en met 2015). De afdeling geeft aan dat dit vrijwel overeenkomt met het aantal aanvragen, aangezien aanvragen zelden worden afgewezen. Het aantal vergunningen varieert sterk per jaar, maar vertoont in de onderzoeksperiode een afnemende trend.

tabel 2-1: aantal verleende vergunningen, 2008-2015

2008	2.547
2009	2.393
2010	1.993*
2011	2.193*
2012	1.964
2013	1.604
2014	1.436
2015	1.562

* Te verlenen vergunningen zijn in november en december 2010 doorgeschoven naar 2011.

2-2 wettelijke grondslag en kosten

wettelijke grondslag

De Woningwet bepaalde tot 2010 voor welke bouwwerken (ook "niet voor bewoning bestemde gebouwen" of "bouwwerken geen gebouw zijnde" zoals bruggen et cetera) een vergunning vereist was. Bij de beoordeling of een bouwvergunning moest worden verstrekt, werd getoetst of het bouwplan voldeed aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de gemeentelijke Bouwverordening en de redelijke eisen van welstand.

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de juridische basis van de omgevingsvergunning. Artikel 2.1 van de Wabo verplicht een omgevingsvergunning voor een reeks activiteiten. Daarnaast zijn diverse wetten en regels relevant voor de omgevingsvergunning. Een overzicht van wetten en regels is te vinden op <http://www.rotterdam.nl/product:omgevingsvergunning> (wetten en regels).

kosten voor de burger

De gemeente maakt onderscheid naar verschillende werkzaamheden waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. De leges van een omgevingsvergunning variëren per werkzaamheid. Voor omgevingsvergunningen voor de werkzaamheden archeologie en indirecte lozingen zijn geen leges verschuldigd. Ook conceptaanvragen zijn gratis.

De verschuldigde leges voor omgevingsvergunningen bouwen zijn afhankelijk van de bouwsom, met in 2016 een minimum van € 316,- en een maximum van € 1.055.401.²

2-3 aanvraagprocedure

2-3-1 stappen in de procedure

Hieronder wordt de aanvraagprocedure beschreven die geldt sinds de invoering van de Wabo (2010). De aanvrager hoeft niet alle stappen te doorlopen.

stap a: zelftoets

De burger of ondernemer kan eerst via een online-zelftoets nagaan of een activiteit vergunningsplichtig is en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een positieve beschikking te krijgen.

stap b: conceptaanvraag

Een conceptaanvraag is een optioneel onderdeel van de aanvraag. Als iemand niet zeker is of bijvoorbeeld een (ver)bouwplan past in het bestemmingsplan, dan kan hij of zij een conceptaanvraag indienen op de pagina omgevingsloket, om zo inzicht te krijgen in de haalbaarheid van het plan. Een conceptaanvraag wordt behandeld door adviseurs van de gemeente. Op basis van het resultaat kan de aanvrager besluiten al dan niet een definitieve aanvraag in te dienen.

stap c: aanvraag

Vervolgens kan een aanvraag online worden ingediend via het www.omgevingsloket.nl. Voor een schriftelijke aanvraag, kan een aanvraagformulier worden geprint vanaf het adres www.omgevingsloket.nl en ingevuld per post naar de gemeente worden gestuurd.

Na het indienen van de aanvraag verloopt de procedure langs tien stappen:

1. Registratie en in-behandelingname van de vergunningaanvraag: De gemeente registreert de aanvraag en stuurt bij digitale indiening direct per e-mail een indieningsbewijs. De gemeente stuurt een ontvangstbevestiging met een uitleg over

² Tarieven 2016 (www.rotterdam.nl/kostenaanvraagomgevingsvergunning). Overigens wordt in bepaalde gevallen 50% korting gegeven op de leges als bij de aanvraag van de applicatie Blits gebruik wordt gemaakt (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-130981.html>).

de procedure. De termijn voor de vergunningaanvraag gaat in op het moment dat de aanvraag is ingediend.

2. Termijn: Voor de reguliere aanvragen is de termijn acht weken. Als de gemeente de termijn van acht weken laat verlopen, dan is de vergunning automatisch 'van rechtswege' verleend. Als een aanvraag onvolledig is, dan moet deze worden aangevuld. De tijd die nodig is om aanvullingen te leveren, telt niet mee in de beslistermijn van acht of 26 weken. De laatste termijn geldt voor de uitgebreide aanvraag, zoals het oprichten of veranderen van een inrichting (vergunning milieu), werkzaamheden aan een rijksmonument en de aanpassing van een bestemmingsplan. De termijn voor zowel de reguliere als uitgebreide aanvraag mag één keer met maximaal zes weken worden verlengd.

3. Publicatie: De gemeente publiceert de aanvraag op de pagina Rotterdam Bericht. De aanvraag kan door belangstellenden worden ingezien of opgevraagd bij Stadsontwikkeling.

4. Toets op ontvankelijkheid: De gemeente gaat na of de benodigde bijlagen zijn aangeleverd. Als aan de indieningsvereisten is voldaan, wordt een bevestiging gestuurd dat de aanvraag in behandeling wordt genomen. Als bijlagen ontbreken of onvolledig zijn, dan stuurt de gemeente een schriftelijk verzoek om aanvulling. De aanvrager heeft maximaal vier weken de tijd voor het alsnog indienen van de ontbrekende stukken.

5. In behandeling nemen of buiten behandeling stellen van uw vergunningaanvraag: Na ontvangst van de ontbrekende stukken binnen de gestelde termijn, neemt de gemeente de aanvraag alsnog in behandeling. De aanvrager ontvangt hiervan bericht van de gemeente. De gemeente stelt de vergunningaanvraag buiten behandeling als de ontbrekende bijlagen niet volledig en/of buiten de gestelde termijn worden aangeleverd. De aanvrager ontvangt hiervan bericht van de gemeente.

6. Toetsing: De gemeente Rotterdam toetst de aanvraag aan de voorschriften van het bestemmingsplan, de welstandseisen, het bouwbesluit en de bouwverordening.

7. Beslissing: De gemeente neemt een beslissing op de aanvraag na toetsing aan bovenstaande voorschriften. De vergunning wordt verleend indien op alle onderdelen een positieve uitslag wordt gegeven. De aanvraag kan worden afgewezen indien er negatief wordt geadviseerd op bovenstaande onderdelen.

- 7a. Aanhouden van de beslistermijn: In een aantal gevallen kan de aanvraag omgevingsvergunning worden aangehouden. Mogelijke redenen voor het aanhouden van de beslistermijn op een vergunningaanvraag zijn:

- een ontwerp bestemmingsplan dat ter inzage is gelegd;
- een ontwerp streekplan dat ter inzage is gelegd;
- een aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht; en
- werkzaamheden slopen totdat de omgevingsvergunning voor werkzaamheden bouwen onherroepelijk is geworden.

De wettelijke beslistermijn start weer als de reden tot aanhouding is vervallen.

De aanvrager wordt schriftelijk geïnformeerd als de gemeente de beslistermijn op de vergunningaanvraag verlengt, stopzet of aanhoudt.

- 7b. Fatale termijn bij reguliere procedure omgevingsvergunning: De gemeente moet binnen de vastgestelde termijn een beslissing nemen. Doet de gemeente dit niet, dan geldt voor vergunningaanvragen in de reguliere procedure (acht weken) een fatale beslistermijn. Dit betekent dat de omgevingsvergunning van rechtswege (automatisch) wordt verleend.

- 7c. Dwangsomclausule: Indien de beschikking op een aanvraag niet tijdig wordt gegeven, kan de aanvrager in aanmerking komen voor een dwangsom.

8. Publicatie van het besluit: De gemeente Rotterdam publiceert het besluit op de pagina Rotterdam Bericht.

9. Mogelijkheid voor bezwaar en beroep: Bij een reguliere procedure kunnen belanghebbenden (bijvoorbeeld burens) bezwaar maken tegen de omgevingsvergunning. Zij kunnen een bezwaarschrift indienen bij het college binnen zes weken nadat het besluit is bekendgemaakt.

Bij een uitgebreide procedure kan tegen het ontwerpbesluit een zienswijze worden ingediend. De termijn voor het indienen van een zienswijze is zes weken. Deze termijn start op de dag waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Nadat een zienswijze is ingediend onderzoekt het college of er reden is een ander besluit te nemen dan het ontwerpbesluit.

10. Start werkzaamheden: Na ontvangst van een vergunning mogen de bouwwerkzaamheden meestal direct starten (dit geldt niet bij monumenten of bouwwerken in een beschermd stads- of dorpsgezicht).

- 10a. Verleende vergunning: de aanvrager dient de verleende vergunning goed door te lezen. De gemeente kan hierin nadere voorwaarden of correcties op de bouwtekeningen hebben opgenomen, waaraan moet worden voldaan.

- 10b. Verandering bouwplan of sloopplan: als de aanvrager alsnog werkzaamheden wil veranderen, moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd (onder verwijzing naar de oorspronkelijke vergunningaanvraag).

- 10c. Controle tijdens de bouw: de gemeente controleert tijdens de bouw of de aanvrager zich houdt aan het plan. Ook na het voltooiën van het werk kan een inspecteur van de gemeente langskomen.

2-3-2 ontwikkelingen

De invoering van een nieuwe vergunningsstelsel op basis van de Wabo in 2010 was een belangrijke ontwikkeling, die met vele veranderingen gepaard ging.

Vergunningsaanvragen konden tot eind 2010 alleen op papier worden ingediend. Dat was bewerkelijk, volgens de afdeling. De werkvoorraden waren vooral in 2008 en 2009 hoog, door de economische hausse in de bouw. De focus ging in die tijd geheel uit naar het wegwerken van werkvoorraden. Met de invoering van de Wabo is sinds 1 oktober 2010 het proces van aanvraag tot en met verlening volledig gedigitaliseerd. Daardoor verloopt de dienstverlening sneller en is informatie voor klanten gemakkelijker en

sneller te vinden.³ Ook kunnen mensen sinds oktober 2010 een conceptaanvraag indienen via het digitale (landelijke) omgevingsloket, om zo inzicht te krijgen in de haalbaarheid van het plan om vervolgens te kunnen afwegen of een definitieve aanvraag de moeite waard is. Verder krijgen mensen met meervoudige aanvragen sinds 2010 een regisseur.

Vroeger was het proces voor de klant meer een 'black box'. Sinds circa 2012 gaan medewerkers met de klant in gesprek als de ingediende aanvragen mogelijk niet tot een positieve beschikking gaan leiden, als de aangeleverde stukken onvoldoende zijn en/of er onverwachts een complexe aanvraag binnenkomt. In de meeste gevallen weet de afdeling echter van te voren "wat er in de pijplijn zit", omdat vooroverleg wordt gevoerd met aanvragers over complexe zaken. Daardoor is de kwaliteit van de aanvraag beter en kan het werk beter worden gepland. Sindsdien streeft de afdeling er ook minder naar om de fatale termijnen centraal te stellen, maar om burgers te begeleiden om een goede aanvraag te doen. "Niet weer klanten te woord staan via klantenservice, maar door medewerkers van de afdeling".⁴

In 2012 is een proces ingevoerd om kleine vergunningen in één dag af te doen. Dat proces is door de reorganisatie echter na één jaar gestopt. Er wordt sindsdien nog wel gestreefd naar verlening binnen één dag door procesversnellingen door te voeren en het vooroverleg te stimuleren. Het verlenen van vergunning in één dag werkt volgens de afdeling niet zo goed meer, omdat er geen apart team meer voor is. Het werkt alleen goed als mensen daarin gespecialiseerd zijn en er alle aandacht aan kunnen besteden, aldus de afdeling.⁵

In 2014 is het verbeterplan voor de afdeling Vergunningen uitgevoerd. Concrete resultaten voor de afdeling Vergunningen zijn het inrichten en van een afsprakenstelsel rond kwaliteit, het opstellen van kritische prestatie-indicatoren (KPI) voor het onderdeel vergunningverlening en het op poten zetten van de gewenste opleidingen voor asbest en toezicht op monumenten.⁶ De rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat de KPI's daadwerkelijk zijn opgesteld en gebruikt worden.

2-4 organisatie

2-4-1 betrokken dienstonderdelen

Voor de bouwvergunning en omgevingsvergunning waren van 2008 – 2015 de afdelingen Vergunningen en Toezicht van dienst dS+V (vanaf 2012 cluster Stadsontwikkeling) verantwoordelijk.⁷

³ 'Rotterdam gaat voor omgevingsvergunning in één dag', interview M. Schotman en M. Verhoeven, in: BINdt, juni 2014, pp. 14-15.

⁴ 'Rotterdam gaat voor omgevingsvergunning in één dag', interview M. Schotman en M. Verhoeven, in: BINdt, juni 2014, pp. 14-15.

⁵ Interview ambtenaren, 19 april 2016.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Rapportage n.a.v. Uitvoeringsprogramma bouwen en slopen 2015', p. 9.

⁷ Op 1 januari 2016 zijn de afdelingen Vergunningen en Toezicht gebouwen samengevoegd tot de nieuwe afdeling Bouw- en Woningtoezicht.

De samenvoeging was geen gevolg van (noodzaak tot) personele krimp of bezuinigingen. Er was eerder (niet bekend wanneer precies, maar vóór 2008) een onlogische knip gemaakt, en die is teruggedraaid. Het werkt effectiever als de afdelingen zijn gecombineerd (interview ambtenaren, 19 april 2016).



2-4-2 ICT-systemen

Een workflowsysteem registreert de doorlooptijd per processtap, bestaand uit Ari (regiesysteem) en Boso (backofficesysteem). Sinds 1 oktober 2010 – de invoering van de Wabo – is het proces van aanvraag tot en met verlening volledig gedigitaliseerd. Aan digitalisering van toezicht wordt gewerkt. Er zijn standaardbouweisen in het aanvraagstelsel ingebouwd. Zo kunnen voor een aanvraag voor een dakkapel geen maten worden ingevoerd die de maximale toegestane afmetingen overschrijden.

2-4-3 kanalen voor interactie met burgers

Tot 2011 moest een aanvraag schriftelijk worden ingediend. Zoals aangegeven kan sinds de invoering van de Wabo de aanvraag digitaal worden ingediend, via www.omgevingsloket.nl. Desgewenst kan daar een aanvraagformulier worden geprint en per post aan de gemeente worden gezonden. Vragen over de werking van het omgevingsloket worden beantwoord door de helpdesk Omgevingsloket online, via het helpdeskformulier op de website van InfoMil (van het ministerie van Infrastructuur en Milieu). Bij vragen kan worden gemaild naar bwt-vergunningen@rotterdam.nl, of via de reguliere algemene kanalen contact worden opgenomen.

Iedereen die een aanvraag indient, krijgt een contactpersoon toegewezen. In de ontvangstbevestiging op de aanvraag staan de naam van de contactpersoon en diens mobiele telefoonnummer en e-mailadres.

3 ontwikkeling kwaliteit dienstverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening rond de omgevingsvergunning bouw (tot 2010 bouwvergunning). In de onderzoeksopzet is uiteengezet hoe de rekenkamer de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart brengt. Relevante indicatoren zijn:

- De realisatie van algemene en productspecifieke servicenormen.
- Bestaande peilingen van de waardering van de dienstverlening door burgers en bedrijven die gebruik maken van de geselecteerde producten.
- Klachten en bezwaarschriften.

3-2 monitoring kwaliteit dienstverlening

De klanttevredenheid wordt sinds de invoering van de Wabo (eind 2010) niet gemonitord. De afdeling geeft aan dat er in de jaren daarvoor mogelijk wel klantonderzoek plaatsvond, maar dat dit niet is terug te vinden.⁸

3-3 realisatie algemene servicenormen

De afdeling stuurt nu – wat betreft de omgevingsvergunning bouw – niet op de algemene gemeentelijke servicenormen.⁹ Hierdoor is voor wat betreft de dienstverlening geen informatie over de volgende normen:

- snelheid beantwoording publieksreacties;
- wachttijd publieksbalies met en zonder afspraak;
- begrijpelijkheid informatie;
- wachttijd callcenter;
- aantal keer doorverbinden.¹⁰

Voor 2013 tot en met 2015 is wel informatie over het percentage bellers dat tijdig is teruggebeld, maar dan enkel vanaf 2013 (tabel 3-1).

tabel 3-1: tijdig teruggebeld afdeling Vergunningen

jaar	tijdig teruggebeld
2008	-
2009	-
2010	-
2011	-
2012	-

⁸ Komend jaar wil de afdeling de klant meer centraal zetten, onder meer door te vragen hoe men is geholpen en of men tevreden was. Dit jaar wordt uitgezocht hoe dat kan en waarmee de uitkomsten dan kunnen worden vergeleken. In 2017 wil men starten met dat klantonderzoek.

⁹ Interview ambtenaren, 19 april 2016.

¹⁰ De afdeling heeft sinds 2012 voor inkomende telefoontjes vanuit 14010 permanent twee lijnen open en per 2016 drie lijnen (interview ambtenaren, 19 april 2016). Welk effect dit op de dienstverlening heeft, is bij gebrek aan informatie niet vast te stellen.

2013	71%
2014	59%
2015	100%

In de drie jaren waarvan er gegevens zijn, zijn de percentages tijdig terugbellen sterk verschillend. Er is geen eenduidige uitspraak te doen over de periode 2008-2015.

3-4 realisatie productspecifieke servicenormen

De afdeling hanteert geen productspecifieke servicenormen voor omgevingsvergunningen. Alleen de doorlooptijden worden gemonitord.¹¹ Daarbij wordt door de afdeling aangetekend dat de doorlooptijd maar ten dele iets zegt over de kwaliteit van de dienstverlening. Een vergunningsaanvraag is namelijk vaak een interactief proces, waarbij de aanvrager zelf ook informatie moet aanleveren, hetgeen de doorlooptijd mede bepaalt. De afdeling geeft verder aan dat de particuliere aanvrager de vergunning vooral snel wil ontvangen en dat die snelheid dus bepalend is voor de klanttevredenheid. Niet-particuliere aanvragers hechten meer waarde aan de juridische houdbaarheid van de vergunning.

Tabel 3-2 presenteert het aantal beschikkingen bouwvergunning (2008 tot en met 2010) en omgevingsvergunning bouw (2011 tot en met 2015), de gemiddelde doorlooptijd, en het percentage aanvragen dat binnen de geldende wettelijke termijn is afgehandeld.¹²

tabel 3-2: gemiddelde doorlooptijd en % behandeld binnen termijn

	aantal	gem. doorlooptijd (weken)	binnen termijn (%)
2008	2.547	-	100
2009	2.393	-	100
2010	1.993*	-	100
2011	2.193*	12,5	99
2012	1.964	14,0	100
2013	1.604	12,4	100
2014	1.436	10,5	100
2015	1.562	10,8	100

* Te verlenen vergunningen zijn in november en december 2010 doorgeschoven naar 2011.

¹¹ Interview ambtenaren, 19 mei 2016.

¹² Dit overzicht is door rekenkamer gemaakt op basis van door de afdeling geleverde bestanden. Het bestand waarmee de gemiddelde doorlooptijd is berekend, bevat volgens de afdeling een aantal dubbelingen die niet te verwijderen zijn. De afdeling geeft aan dat deze dubbelingen echter geen invloed hebben op de trend van gemiddelde doorlooptijden per jaar (e-mail ambtenaar, 7 juni 2016). Ook het bestand waarmee de percentages binnen termijn zijn berekend, bevatten dubbelingen. De afdeling geeft aan dat ook die niet te verwijderen zijn, maar dat dit geen (groot) effect kan hebben op de percentages (telefonisch interview, 8 juni 2016).

Aanvragen worden vrijwel nooit geweigerd, volgens de afdeling.¹³ Als dat gebeurt, dan gaat het meestal om ‘eigenwijze’ inwoners die al verteld is dat hun aanvraag bijvoorbeeld strijdig is met het bestemmingsplan, maar die hun aanvraag toch doorzetten.¹⁴

De gemiddelde doorlooptijd is in de jaren 2014 en 2015 enkele weken korter, dan in de jaren daarvoor. De afdeling geeft aan dat de verschillen in gemiddelde doorlooptijd lastig zijn te duiden. Het komt in ieder geval niet doordat er in bepaalde jaren sprake was van meer grote of complexe aanvragen. Complexe aanvragen zijn vaak vooraf bekend en goed in te plannen. Daardoor zouden de doorlooptijden niet vaker worden overschreden dan bij eenvoudige aanvragen.¹⁵ De hoge gemiddelde doorlooptijd in 2012 valt volgens de afdeling te verklaren door de start van de reorganisatie, die veel onrust met zich mee bracht, en door krimp in de organisatie terwijl er vacatures ontstonden doordat medewerkers vertrokken.¹⁶

Uit tabel 3-2 blijkt verder dat ondanks de verschillen in aantallen en gemiddelde doorlooptijd, toch vrijwel nooit de fatale termijn wordt overschreden. De afdeling geeft aan dat dit komt doordat de medewerkers erg sterk gericht zijn op het niet overschrijden van de fatale termijnen, aangezien daar jarenlang op is aangestuurd. Het overschrijden van de termijnen wordt als een politieke ‘doodzonde’ gezien. Deze deze focus op afhandeling binnen termijn wordt overigens niet altijd wenselijk gevonden, omdat het de ruimte vermindert om vanuit de klant te denken. Zo kan het wenselijk zijn om even te bellen als een aanvraag geen kans maakt, opdat de klant die kan intrekken om leges te voorkomen. Nu is het zo dat als een aanvraag binnenkomt “de machine” automatisch start, met als einddoel een besluit binnen de termijn.¹⁷

3-5 resultaten klanttevredenheidsmetingen

Er zijn geen klanttevredenheidsmetingen beschikbaar.

3-6 klachten en bezwaren

Gegronde klachten en bezwaren zijn een indicatie dat de kwaliteit van dienstverlening van onvoldoende kwaliteit is geweest.¹⁸ Een analyse van de klachten draagt daarom bij aan het verbeteren van klantprocessen. Een klachtenprocedure is bovendien een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Doel van de procedure is het verkrijgen van feedback, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

¹³ Aanvragen worden wel soms ‘buiten behandeling’ gesteld (indien gevraagde aanvullende gegevens niet binnen de termijn van een maand worden geleverd) of door de aanvrager ‘ingetrokken’ (als een aanvraag geen kans maakt, hoeft de aanvrager geen leges te betalen als hij/zij de aanvraag intrekt; telefonisch interview, 8 juni 2016).

¹⁴ Interview ambtenaren, 19 mei 2016.

¹⁵ Interview ambtenaren, 19 mei 2016.

¹⁶ Interview ambtenaren, 19 mei 2016.

¹⁷ Interview ambtenaren, 19 mei 2016.

¹⁸ Bij deze vergunning worden bezwaarschriften volgens de afdeling vooral door de omgeving (omwonenden) ingediend en niet zozeer door de aanvrager. Als het percentage gegronde klachten hoog is, betekent dat dus niet zozeer dat de dienstverlening aan de klant niet op orde is. Het betekent volgens de rekenkamer echter wel dat de belangen van de omgeving onvoldoende zijn meegenomen in de afwegingen rond de aanvraag (en dat dus de dienstverlening in brede zin niet optimaal was).

3-6-1 klachten

Bij de gemeente Rotterdam kunnen klachten via twee wegen worden ingediend. Klachten over gemeentelijke dienstverlening dienen in eerste instantie bij de gemeente te worden ingediend. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan vervolgens een klacht bij de ombudsman worden ingediend.

Tabel 3-3 bevat gegevens over klachten. Het is positief dat het aantal klachten erg laag is, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het totale aantal aanvragen (jaarlijks tussen de circa 1 en 2%). De gemiddelde afhandeltermijn van klachten varieert sterk per jaar. De gemeentelijke norm is vier weken, de wettelijke norm zes weken. Er zit een afnemende tendens in de gemiddelde afhandeltermijn, die overigens sinds 2009 altijd binnen de gemeentelijke norm is gebleven. Alleen vanaf 2014 zijn gegevens over het aantal gegronde klachten beschikbaar. Er is daarmee niet vast te stellen of er op dit punt sinds 2008 sprake is van een bepaalde ontwikkeling in de kwaliteit van de dienstverlening.

tabel 3-3: klachten vergunningen bouwen

jaar	aantal	gegrond (%)	gem. afhandeltermijn (dagen)
2008	17	-	19,2
2009	15	-	13,5
2010	10	-	4,3
2011	29	-	9,2
2012	7	-	6,2
2013	3	-	2,7
2014	12	58 ¹⁹	3,3
2015	16	44	5,3

3-6-2 bezwaren

Tegen een toekenning of afwijzing van een vergunningsaanvraag kan bezwaar worden gemaakt. Dat gaat bij omgevingsvergunningen vooral om omwonenden die bezwaar maken tegen een plan. Er zijn wel bezwaren tegen de weigering van een vergunningsaanvraag, maar dat aantal is verwaarloosbaar; aanvragen worden immers zelden geweigerd.²⁰

tabel 3-4: bezwaarschriften omgevingsvergunning/bouwvergunning

	totaal aantal	gegrond (%)
2008	62	6
2009	60	2
2010	26	4
2011	36	3
2012	7	0
2013	194	1

¹⁹ Het hoge percentage gegronde klachten in 2014 valt te verklaren doordat een cluster van klachten tegen één vergunning gegronde werd verklaard.

²⁰ Interview ambtenaren, 19 april 2016.

2014	223	9
2015	-	-

Het aantal bezwaarschriften is gezien het jaarlijks aantal aanvragen verhoudingsgewijs laag, met uitschieters in de jaren 2013 en 2014. Het grote aantal bezwaarschriften in 2013 (194 stuks) betrof waarschijnlijk voor een groot deel twee groepen van grote aantallen bezwaarschriften tegen telkens één omgevingsvergunning.²¹ Het grote aantal bezwaarschriften in 2014 (223) wordt door de Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC) in haar jaarverslag verklaard door de opheffing van de deelgemeenten per 19 maart 2014. Bezwaarschriften tegen veel omgevingsvergunningen werden afgehandeld door de bezwaarschriftencommissies van de deelgemeenten zelf. Sinds de opheffing is de ABC bevoegd om te adviseren over deze bezwaarschriften.

Het percentage gegronde bezwaarschriften is gedurende de gehele onderzoeksperiode relatief laag. Dit betekent dat de besluiten op aanvragen doorgaans van goede (juridische) kwaliteit zijn.²²

3-7 conclusie

De kwaliteit van de dienstverlening rond de bouwvergunningen en (later) omgevingsvergunning bouwen werd tussen 2008 en 2016 niet onderzocht door de afdeling. Er is geen informatie op basis waarvan kan worden nagegaan of de dienstverlening gedurende de onderzoeksperiode voldoet aan de algemene servicenormen van de gemeente.

Tussen 2008 en 2015 is een dalende tendens te zien in de hoeveelheid aanvragen (werkvoorraad).

Uit de beperkte informatie die beschikbaar is, komt een positief beeld naar voren ten aanzien van de dienstverlening. Ondanks dat door de reorganisatie wel is gestopt met de afhandeling van aanvragen in één dag, is op onderdelen sprake van een lichte verbetering:

- De gemiddelde doorlooptijd van aanvragen is de laatste jaren (2014 en 2015) lager dan in de jaren dan daarvoor).
- Fatale termijnen worden vrijwel nooit overschreden.
- Er zijn relatief weinig (gegronde) klachten.
- De afhandeltermijn van de (lage aantallen) klachten vertoont een dalende tendens.
- Het percentage gegronde bezwaarschriften is doorgaans laag.

²¹ ABC, 'Jaarverslag 2013', p. 14.

²² Het in vergelijking met voorgaande jaren iets hogere percentage gegronde bezwaarschriften in 2014 (9%) komt doordat een cluster van veertien bezwaarzaken tegen dezelfde vergunning gegrond is verklaard (e-mail ambtenaar, 16 mei 2016).

4 oorzaken ontwikkeling dienstverlening

4-1 inleiding

Vanuit de afdeling is aantal potentiële oorzaken van de ontwikkeling in de kwaliteit van dienstverlening ten aanzien van omgevingsvergunningen genoemd: een (in 2013 ingezette en 2014 afgeronde) reorganisatie, de digitalisering ten tijde van de invoering van de Wabo, daling in aantal aanvragen en de verhuizing van de afdeling naar de Rotterdam.²³

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de plausibiliteit van deze potentiële oorzaken. Daarnaast worden de plausibiliteit van enige andere potentiële oorzaken besproken, waarvan op grond van het gemeentelijke dienstverleningsbeleid en de organisatieontwikkeling verwacht kan worden dat ze een rol spelen bij de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Het gaat hierbij om het werkaanbod en personele krimp, digitalisering en organisatiecultuur.

4-2 formatie en werkvoorraad

Formatiecijfers zijn beschikbaar vanaf 2011 (tabel 4-1). Het aantal fte is gedaald van 138 fte in 2011 naar 79,7 in 2014 en 2015. De afdeling geeft aan dat er in de onderzoeksperiode alleen sprake was van inhuur in 2008 (aantal onbekend) en 2015 (6 fte). In de hoeveelheid aanvragen is een duidelijk neerwaartse trend te zien.

tabel 4-1: formatie voor bouwvergunningen/ omgevingsvergunning bouw

	aantal aanvragen	fte	aanvragen/fte
2008	2.547	(120) ²⁴	(21,2)
2009	2.393	-	-
2010	1.993*	-	-
2011	2.193*	138	15,9
2012	1.964	122	16,1
2013	1.604	109	14,7
2014	1.436	79,7	18,0
2015	1.562	79,7 + 6	18,2

* Te verlenen vergunningen zijn in november en december 2010 doorgeschoven naar 2011.

De afdeling geeft aan dat na 2012 het aantal fte voor ambtelijke ondersteuning van het werkproces afnam. Door de digitalisering van het werk naar aanleiding van de invoering van de Wabo was – na een overgangperiode in 2011 waarin aanvragen zowel op papier als digitaal konden worden ingediend – minder ondersteuning nodig.

²³ Ambtelijk interview, 19 april 2016.

²⁴ Het exacte aantal fte is niet bekend, maar de afdeling geeft hierover aan dat de toegestane formatie 98 fte was en dat er volgens de berekening behoefte was aan 120 fte (waarbij ook sprake zou zijn geweest van inhuur). Bron: e-mail medewerker, 9 juni 2016.

Hierdoor daalde het aantal fte. Daarnaast nam het aantal fte af, omdat – door de crisis – de hoeveelheid aanvragen afnam en er minder toetsers nodig waren. De inschatting van de afdeling is dat circa 35% van de fte-daling gevolg was van vertrek van ondersteunend personeel en 65% van het medewerkers in het primaire proces (toetsers).²⁵

Ondanks deze afname van het aantal fte, verslechterde de kwaliteit van dienstverlening niet in de onderzoeksperiode. Die vertoont immers een lichte verbetering. Uit tabel 4-1 blijkt ook dat de krimp gepaard is gegaan met een stijgende productiviteit: gaandeweg worden per fte meer aanvragen in behandeling genomen.

4-3 digitalisering van dienstverlening

Hierboven is reeds aangegeven dat het werk door de digitalisering in de loop der tijd met minder mensen kon worden gedaan. Daarnaast heeft de digitalisering van het werkproces ook zeker effect gehad op de dienstverlening. Zo was volgens de afdeling de verkorting van de wettelijke afhandeltermijn voor reguliere vergunningen van twaalf naar acht weken alleen haalbaar door de automatisering van het werkproces. Het workflow-systeem werd zodanig geautomatiseerd dat medewerkers tijdig automatisch een melding kregen als er een actie nodig was of en termijn bijna werd overschreden. Verder kon door de digitale dossiers sneller en efficiënter worden gewerkt: een nieuwe tekening hoeft bijvoorbeeld niet per post of koerier worden gebracht, maar kan binnen enkele minuten worden ge-upload.²⁶

Wel geeft de afdeling aan dat er door de invoering van de Wabo een tijd sprake was van chaos, doordat zowel het regiesysteem Ari, als het backofficesysteem Boso, nog niet goed ingeregeld waren.²⁷ Er zijn echter geen cijfers die dit effect laten zien, behalve een stijging van het (nog altijd zeer lage) aantal klachten in 2011.²⁸

Verder wordt door de afdeling aangegeven dat de verhuizing naar De Rotterdam begin 2015 en vooral de naweeën ervan enkele maanden een negatieve impact hadden op de kwaliteit van de dienstverlening: de ICT-systemen waren niet direct op orde, er was veel uitval en het nieuwe telefoonsysteem kende veel opstartproblemen. De rekenkamer constateert – op basis van de beschikbare cijfers – dat dit niet heeft geleid tot verslechterde dienstverlening in 2015.²⁹

4-4 organisatiecultuur en leiderschap

De afdeling geeft aan dat het in 2009 aangetreden afdelingshoofd de eerste twee jaar veel heeft moeten investeren in het aanbrengen van structuur in de afdeling en de vele teams.³⁰ Er zijn echter geen cijfers die laten zien dat de dienstverlening voor 2011

²⁵ Telefonisch ambtelijk interview, 8 juni 2016.

²⁶ Telefonisch ambtelijk interview, 8 juni 2016.

²⁷ Ambtelijk interview, 19 april 2016.

²⁸ De afdeling geeft in een reactie op een conceptversie van deze casestudy aan dat dit is opgevangen door het instellen van een crisisteam dat aanvragen op papier afhandelde waarvan de termijn dreigde te verstrijken.

²⁹ Ambtelijk interview, 19 april 2016.

³⁰ Ambtelijk interview, 19 april-2016.

substantieel slechter was dan daarna. Ook de in 2013 ingezette en in 2014 afgeronde reorganisatie heeft geen duidelijk effect gehad op de kwaliteit van dienstverlening.

De afdeling werkt momenteel aan de omschakeling van 'bouwpolitie' naar 'meedenker', om de klant centraal te stellen. Dat vraagt adviesvaardigheden, klantgerichtheid, inlevingsvermogen etc. Een deel van het personeel is daar goed toe in staat, maar niet iedereen. Het personeel is daar niet op geworven is, maar puur op inhoudelijke vakkennis.³¹ Alle mensen krijgen telefoontrainingen. De senior-medewerkers krijgen ook trainingen in adviesvaardigheden. Deze omschakeling is pas recent ingezet en de eerste resultaten op de kwaliteit van de dienstverlening moeten zich nog laten zien.

De rekenkamer beschouwt de scores van medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) als indicatoren van een gezonde organisatiecultuur en ondersteunend leiderschap. De rekenkamer beschouwt verder de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden als een indicator van de kwaliteit van de interne dienstverlening op de gebieden informatievoorziening, automatisering, huisvesting en communicatie. De scores van het MTO (algemene tevredenheid en tevredenheid over de werkplek en werkomstandigheden) zijn weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 4-2: medewerkerstevredenheid

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
algemene tevredenheid	-	6,3	-	-	-	6,5	6,3	6,5
werkplek en werkomstandigheden	-	4,5	-	-		5,5	4,9	5,1

4-5 conclusie

Het is plausibel dat de kwaliteit van de dienstverlening gedurende de onderzoeksperiode – ondanks de personele krimp – licht is verbeterd door een combinatie van digitalisering van het werk en een afnemend werkaanbod. Bovendien heeft de digitalisering bijgedragen aan een hogere productiviteit.

³¹ Ambtelijk interview, 19 april 2016.

bijlage 1 overzicht geraadpleegde bronnen

<http://www.rotterdam.nl/product:omgevingsvergunning>

Gemeente Rotterdam, Uitvoeringsprogramma bouwen en slopen 2013, 2014, 2015.

Gemeente Rotterdam, Rapportage n.a.v. uitvoeringsprogramma bouwen en slopen 2014, 2015.

Gemeente Rotterdam, Beleidsplan Omgevingsvergunning Bouwen en Slopen, 2011, 2012.

Gemeente Rotterdam, Rapportage beleidsplan Omgevingsvergunning Bouwen en Slopen, 2011, 2012 en 2013.

Gemeente Rotterdam, notitie "Op weg naar Bouw- en woningtoezicht Rotterdam", ongedateerd, (waarschijnlijk 2015).

Gemeente Rotterdam, Jaarplan Bouw- en Woningtoezicht, 2016.

Interview M. Schotman en M. Verhoeven "Rotterdam gaat voor omgevingsvergunning in één dag", in: BINdt, juni 2014, pp. 14-15.

Gemeente Rotterdam (2016) Overzicht klachten Vergunningsproces BWT 2008-2015 (excel)

Gemeente Rotterdam (2016) Overzicht Fatalen (excel)