

# **Praktijk van verlening van bouwvergunningen**

Onderzoek in opdracht van  
de rekenkamercommissie Noordenveld

Eindrapportage voor ambtelijk hoor

Groningen, september 2008

De heer dr. H.B. Winter  
Mevrouw mr. A. Middelkamp  
De heer J. Severijn  
Mevrouw mr. A. Sibma

Pro Facto BV  
Rijksuniversiteit Groningen  
Oude Boteringestraat 17a  
9712 CG Groningen  
[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

I & O Research  
Stationsplein 11  
Postbus 563  
7500 AN Enschede  
[www.ioresearch.nl](http://www.ioresearch.nl)



# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	5
1.1.	Aanleiding .....	5
1.2.	Onderzoeksvragen .....	5
1.3.	Methodologische verantwoording .....	6
1.4.	Leeswijzer .....	7
2	Context.....	9
2.1.	Inleiding .....	9
2.2.	Voorfase, bouwplanprocedure en rechtsbeschermingsfase.....	9
2.3.	Juridische context .....	10
2.3.1.	Aanvraag .....	10
2.3.2.	Beslistermijnen.....	11
2.3.3.	De bouwvergunning: weigering en aanhouding .....	12
2.3.4.	Vrijstellingen .....	13
2.3.5.	Bestemmingsplannen.....	13
2.3.6.	Welstand.....	14
2.3.7.	Bezwaar.....	14
2.3.8.	Leges.....	15
2.4.	Normenkader .....	15
2.4.1.	Termijn .....	16
2.4.2.	Verstrekking procesinformatie .....	16
2.4.3.	Vertrouwensbeginsel.....	17
2.4.4.	Informatieverstrekking .....	17
2.4.5.	Correspondentie .....	18
2.4.6.	Dossievorming .....	18
2.4.7.	Klanttevredenheid.....	18
3	Bevindingen .....	21
3.1.	Organisatie .....	21
3.2.	Aangevraagde vergunningen en afgegeven beschikkingen.....	21
3.3.	Voorfase.....	23
3.4.	Werkwijze afhandeling aanvraag.....	24
3.4.1.	Ontvangst .....	24
3.4.2.	Ontvankelijkheid.....	24
3.4.3.	Strijd met het bestemmingsplan .....	24
3.4.4.	Toetsing.....	25
3.4.5.	Welstand.....	25
3.4.6.	Negatieve beslissing .....	26
3.4.7.	Beschikking .....	27
3.5.	Verschaffen van informatie .....	27
3.5.1.	Generieke informatie.....	27
3.5.2.	Specifieke informatie .....	28
3.5.3.	Meedenken .....	28
3.5.4.	Brieven .....	29
3.6.	Vrijstellingsverzoeken .....	30
3.7.	Doorlooptijd verleende vergunningen .....	31
3.8.	Leges .....	34
3.9.	Rechtsbeschermingsfase.....	35

<b>4</b>	<b>Uitkomsten enquêtes .....</b>	<b>39</b>
4.1.	Bouwvergunningen .....	39
4.1.1.	Schetsplannen .....	39
4.1.2.	Behandeltijd aanvragen .....	39
4.1.3.	Afhandeling proces .....	40
4.1.4.	Contact .....	41
4.1.5.	Welstandscommissie .....	43
4.1.6.	Besluit .....	43
4.1.7.	Totaaloordeel .....	43
4.1.8.	Uitkomsten vergeleken.....	44
4.2.	Balie-enquête .....	44
4.2.1.	Baliebezoek.....	44
4.2.2.	Wachttijden.....	44
4.2.3.	Afhandeling .....	45
4.2.4.	Oordeel over baliebezoek.....	45
4.2.5.	Verbetersuggesties .....	46
<b>5</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>47</b>
5.1.	Toetsing normen.....	47
5.1.1.	Termijn .....	47
5.1.2.	Verstrekking procesinformatie .....	47
5.1.3.	Vertrouwensbeginsel.....	48
5.1.4.	Informatieverstrekking .....	49
5.1.5.	Correspondentie .....	49
5.1.6.	Dossiervorming .....	50
5.1.7.	Klanttevredenheid.....	50
5.2.	Beantwoording deelvragen .....	50
5.2.1.	Snelheid van vergunningverlening .....	50
5.2.2.	Communicatie .....	51
5.2.3.	Zorgvuldigheid .....	52
<b>6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen.....</b>	<b>55</b>
6.1.	Conclusie.....	55
6.2.	Aanbevelingen .....	55

# 1 Inleiding

## 1.1. Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordenveld wil zich een beeld vormen van de praktijk van de verlening van bouwvergunningen door de gemeente. De rekenkamercommissie wil met name inzicht krijgen in drie aspecten van de verlening van bouwvergunningen, namelijk de snelheid waarmee bouwvergunningen kunnen worden verleend, de manier waarop dit gebeurt en de zorgvuldigheid waarmee bouwvergunningen worden verleend. Om dit inzicht te krijgen heeft de rekenkamercommissie Pro Facto en I & O Research gezamenlijk de opdracht verleend een onderzoek uit te voeren naar de praktijk van de verlening van bouwvergunningen. Deze rapportage bevat de resultaten van dit onderzoek.

In het vervolg van dit hoofdstuk treft u achtereenvolgens de onderzoeksvragen en de methodologische verantwoording aan. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

## 1.2. Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie formuleerde drie hoofdvragen waarop het onderzoek een antwoord moet bieden. Deze hoofdvragen zijn elk weer onderverdeeld in deelvragen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Met welke snelheid worden bouwvergunningen verleend?
  - a. Welke termijnen zijn hiermee gemoeid?
  - b. Hoe worden termijnproblemen opgelost?
  - c. Hoe verloopt communicatie over termijnproblemen?
2. Op welke wijze worden de vergunningen verleend c.q. hoe is de bejegening van de aanvrager?
  - a. Hoe verloopt de communicatie vooraf, met name tijdens de intake, over het verloop van de procedure?
  - b. Hoe verloopt de communicatie tijdens de procedure, met name over ontwikkelingen?
  - c. Hoe is het gesteld met het inlevingsvermogen van de behandelende ambtenaren, zoals begrip voor de situatie van de aanvrager en het rekening houden met de situatie van de aanvrager?
  - d. Welke problemen zijn er op dit gebied en hoe worden ze opgelost?
  - e. In welke mate worden afspraken nagekomen?

3. Met welke zorgvuldigheid worden bouwvergunningen verleend?
  - a. Is de procedure duidelijk voor de aanvrager?
  - b. Hoe wordt omgegaan met de inbreng van de aanvrager?
  - c. Wat is de kwaliteit (zowel wat betreft inhoud als tijdigheid) van de correspondentie en dossiervorming?
  - d. Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de bezwaarmogelijkheden?

### **1.3. Methodologische verantwoording**

#### *Documentstudie*

Een onderdeel van het onderzoek was het bestuderen van documenten. Het ging daarbij om onder meer de bouwverordening, de welstandsnota, de legesverordening, voorlichtingsmateriaal en gegevens van de commissie bezwaar en beroep. De documenten zijn gebruikt voor de ontwikkeling van het normenkader, het krijgen van een beeld van de geldende lokale regelgeving en als basis voor het dossieronderzoek.

#### *Dossieronderzoek*

Om een beeld te krijgen van de toepassing van de wet- en regelgeving en de geformuleerd beleid, zijn 39 dossiers onderzocht. Van deze dossiers zijn 26 door de onderzoekers geselecteerd op zaakskenmerken zoals het soort procedure dat is gevolgd (art. 15, 19 lid 1, art. 19 lid 2, art. 19 lid 3 WRO) en het type gevraagde vergunning (licht, regulier of in twee fasen). Daarbij is zo veel als mogelijk aangesloten bij de verhouding tussen het totaal aantal aanvragen dat binnenkomt en het aantal in het onderzoek betrokken dossiers. Vijf dossiers zijn op verzoek van de onderzoekers door de afdeling zelf geselecteerd. Dit zijn dossiers waarvoor geldt dat de afdeling vindt dat het contact met de burger moeizaam verloopt. Telkens zijn de meest recent afgehandelde dossiers gekozen.<sup>1</sup> Daarnaast zijn vier schetsplandossiers bekeken. Deze schetsplandossiers hoorden bij vier in het onderzoek betrokken bouw dossiers. Tot slot zijn vier bezwaardossiers bestudeerd. Deze dossiers zijn in overleg met de secretaris van de commissie bezwaar en beroep gekozen.

#### *Interviews*

Tijdens het onderzoek zijn vijf interviews gehouden. Gesproken is met het afdelingshoofd en een stafjurist van de afdeling Ruimte & Samenleving, de Teamleider van onder meer de vakgroep Bouw- en Woningtoezicht en een senior medewerker van de vakgroep Bouw- en Woningtoezicht. Tevens is met de verantwoordelijk wethouder gesproken. Van de gesprekken, die ongeveer een uur duurden, is verslag gemaakt dat aan de betrokkenen ter controle is voorgelegd.

---

<sup>1</sup> Een uitzondering hierop wordt gevormd door de geweigerde aanvragen. Daarvan was bij de selectie van de dossiers de datum van de beschikking niet bekend en daarom is gekozen voor de vijf recentste *aangevraagde* vergunningen.

### *Klanttevredenheidsonderzoek*

Om de klanttevredenheid van de aanvragers van bouwvergunningen in beeld te brengen zijn telefonische enquêtes afgenomen onder aanvragers die een positieve beslissing hebben gekregen op hun aanvraag. Er is gekozen voor de aanvragers die een positieve beschikking ontvingen vanwege de vergelijkbaarheid met eerder onderzoek in andere gemeenten en daarnaast vanwege het in laatste instantie geringe aantal weigeringen van vergunningen. Hierbij is gebruik gemaakt van adresbestanden die door de gemeente Noordenveld zijn aangeleverd. Het gebruikte bestand bevatte adressen van personen of bedrijven die in 2007 een vergunning aanvroegen en vóór 1 maart 2008 een vergunning ontvingen. De telefonische enquête is in de tweede helft van april bij 75 personen afgenomen.

### *Balieonderzoek*

Daarnaast is van half mei tot half juni een vragenlijst uitgereikt aan burgers die bij het loket in het gemeentehuis informatie kwamen inwinnen. Zij werden verzocht deze vragenlijst in te vullen en de ingevulde lijst weer in te leveren.

## **1.4. Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk is het normenkader van dit onderzoek weergegeven. Ook wordt daarin ingegaan op de grenzen van de bouwplanprocedure en de voorfase en de rechtsbeschermingsfase. In hoofdstuk drie treft u de bevindingen van het dossieronderzoek en de interviews aan. Hoofdstuk vier bevat een beschrijving van de resultaten uit het kwantitatieve onderzoeksdeel; de telefonische enquête en het balieonderzoek. De analyse is weergegeven in hoofdstuk vijf; de bevindingen worden naast het normenkader en de onderzoeksvragen gelegd. In hoofdstuk zes worden conclusies getrokken en zijn de aanbevelingen opgenomen.



## 2 Context

### 2.1. Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de context waarbinnen dit onderzoek plaats heeft gevonden. Allereerst staan we in paragraaf 2.2 stil bij het verloop van de bouwplanprocedure en de daaraan voorafgaande en opvolgende fasen. In paragraaf 2.3 wordt kort ingegaan op de belangrijkste juridische aspecten van de bouwplanprocedure. Paragraaf 2.4 handelt over het normenkader en wijze waarop het tot stand is gekomen.

### 2.2. Voorfase, bouwplanprocedure en rechtsbeschermingsfase

De bouwplanprocedure is de procedure waarin een bouwaanvraag wordt beoordeeld. Deze besluitvormingsprocedure resulteert in een beschikking. De procedure staat veelal niet op zich. Voorafgaand daaraan of daaropvolgend, kunnen burgers in contact treden met de gemeente over de aanvraag, de verleende of geweigerde vergunning. Het communicatieproces kan globaal in drie fasen worden verdeeld: de voorfase, de bouwplanprocedure en de rechtsbeschermingsfase. De voorfase eindigt en de bouwplanprocedure begint met de indiening van de formele bouwaanvraag. De bouwplanprocedure eindigt met het besluit op de bouwaanvraag. De termijn voor het indienen van een rechtsmiddel begint met de bekendmaking van het besluit op de aanvraag. In de figuur hieronder is dit schematisch weergegeven.



De voorfase van een individuele bouwaanvraag bestaat uit vooroverleg tussen de gemeente en de aanvrager of diens vertegenwoordiger. Dit vooroverleg is niet verplicht en in beginsel vormvrij. Alle mogelijke vormen van vooroverleg kunnen dan ook voorkomen, variërend van korte telefonische verzoeken om informatie tot uitgebreide voorbesprekingen waarbij het bouwplan bijvoorbeeld op welstand getoetst wordt. De gemeente Noordenveld stuurt sterk op het voeren van een schetsplanprocedure. Een termijn voor de duur van deze fase is niet gegeven. De voorfase eindigt wanneer de aanvrager een formele aanvraag voor een bouwvergunning indient.

De bouwplanprocedure is de centrale fase en wordt altijd doorlopen. In de bouwplanprocedure heeft de gemeente de bouwaanvraag ontvangen en neemt deze in behandeling. Tijdens de behandeling gaat de gemeente na of de aanvraag compleet is, worden de benodigde toetsen uitgevoerd en wordt uiteindelijk een oordeel gevormd over de mogelijkheid de gevraagde vergunning te verlenen. De wijze waarop de behandeling dient te verlopen en de regels waaraan de gemeente bij de behandeling moet voldoen zijn neergelegd in verschillende wetten en verordeningen. De duur van deze fase hangt af van de aard van de aanvraag. In beginsel zijn er termijnen gesteld voor de lengte van deze fase. Deze fase eindigt met het besluit waarbij de vergunning al dan niet wordt verleend.

Nadat het besluit op de aanvraag is genomen begint de rechtsbeschermingsfase. In deze fase is het voor de aanvrager en derden mogelijk te protesteren tegen de inhoud van het genomen besluit. De eerste stap daartoe is het indienen van een bezwaarschrift. De rechtsbeschermingsfase is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en de regeling behandeling bezwaarschriften van de gemeente Noordenveld.

## **2.3. Juridische context**

Op de bouwplanprocedure zijn de in Nederland geldende wetten en regels van toepassing. De procedurele eisen die aan de behandeling van bouwaanvragen zijn gesteld, zijn deels neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), deels in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en de Woningwet (Ww). De Awb vormt in beginsel het kader voor al het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. De materiële eisen staan met name in bijzondere wetten. Daarnaast kan de gemeente eigen procedurele en materiële regels vaststellen. Deze zijn terug te vinden in de gemeentelijke wetgeving. Hieronder worden de belangrijkste regels weergegeven.

### **2.3.1. Aanvraag**

Bouwvergunningen worden verleend of geweigerd op aanvraag. Een aanvraag wordt in de Awb aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen (art. 1:3 lid 3 Awb). De burger die een aanvraag voor een bouwvergunning indient, is aan te merken als een belanghebbende wanneer de aanvraag op hem betrekking heeft. Een beslissing op een dergelijke aanvraag heeft de vorm van een beschikking (art. 1:3 lid 2 Awb). De algemene bepalingen over besluiten – waaronder dus ook beschikkingen vallen – zijn neergelegd in hoofdstuk 3 van de Awb. Hoofdstuk 4, Titel 1 bevat regels over de aanvraagprocedure; bijzondere bepalingen over beschikkingen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Titel 4.2 gaat specifiek over de – voor dit onderzoek niet van belang zijnde – subsidiebeschikking, titel 4.3 over besluiten houdende beleidsregels.

Aanvragen moeten, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, schriftelijk worden ingediend (art. 4:1).<sup>3</sup> De aanvraag dient ten minste te bevatten: naam en adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd (art. 4:2 lid 1). Tevens verschafte de aanvrager – eventueel op verzoek van het bestuursorgaan – alle bescheiden die nodig zijn om tot een beslissing op de aanvraag te komen (art. 4:2 lid 2 Awb). Het bestuursorgaan kan voor de indiening van de aanvraag een formulier vaststellen (art. 4:4).<sup>4</sup> Wanneer de aanvrager niet heeft voldaan aan de wettelijke vereisten, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag vereenvoudigd afdoen (art. 4:5 Awb). Voordien moet de aanvrager echter de gelegenheid worden geboden de aanvraag aan te vullen. De beslistermijn wordt opgeschort met de tijd die de aanvrager nodig heeft om met de gevraagde aanvulling te komen (art. 4:15 Awb). Het bestuursorgaan stelt, als het van plan is de aanvraag af te wijzen, in bepaalde gevallen de aanvrager en de derdebelanghebbende in de gelegenheid zienswijzen naar voren te brengen (art. 4:7 e.v. Awb).

### **2.3.2. Beslistermijnen**

Op een aanvraag moet worden besloten binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn (art. 4:13 Awb). Gedurende de periode waarin de aanvrager verzocht is om aanvullende informatie aan te leveren wordt de beslistermijn opgeschort (art. 4:15 Awb). Wanneer het bestuursorgaan er niet in slaagt om binnen een redelijke termijn een besluit te nemen, dan kan op grond van art. 4:14 Awb de termijn worden verlengd. Voor aanvragen voor een bouwvergunning gelden de beslistermijnen van de Woningwet. In artikel 46 Ww zijn de beslistermijnen voor het college van burgemeester en wethouders neergelegd:

- voor een lichte bouwvergunning is die termijn binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag;
- voor een reguliere bouwvergunning is de termijn twaalf weken na aanvraag; en
- voor een reguliere bouwvergunning, waarop in twee fasen wordt beslist is de termijn na ontvangst van de aanvraag voor beide fasen zes weken.

De beslistermijn voor een aanvraag van een reguliere bouwvergunning en voor beide termijnen van een gefaseerde bouwvergunning, kan met zes weken worden verlengd (art. 46 lid 2 Ww). Wanneer niet binnen de termijn wordt beslist is de bouwvergunning van rechtswege verleend.

Een uitzondering hierop geldt voor die gevallen waarin voor de verlening van de bouwvergunning een vrijstelling van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Deze bouwvergunningen komen niet van rechtswege tot stand, ook niet indien het college van burgemeester en wethouders te laat op de

---

<sup>3</sup> Afdeling 2.3 Awb regelt dat het verkeer tussen burgers en bestuursorganen elektronisch kan verlopen. Het bestuursorgaan moet dan uitdrukkelijk kenbaar hebben gemaakt dat het langs elektronische weg bereikbaar is.

<sup>4</sup> In artikel 40a Woningwet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven over de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag van een bouwvergunning. De bedoelde algemene maatregel is het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

aanvraag beslist. In artikel 49 Ww zijn afwijkende beslistermijnen opgenomen voor de gevallen waarin vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist. Voor vrijstellingen gelden termijnen uit de WRO (art. 19a), de Ww (art. 49) en uit de Awb (uov). De lengte van de beslistermijn is afhankelijk van verschillende factoren (wel of niet toepassen van de uov, wel of niet aanvragen van een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten) en kan niet eenvoudig weergegeven worden.

### **2.3.3. De bouwvergunning: weigering en aanhouding**

Voor het bouwen is een vergunning vereist van het college van burgemeester en wethouders, de bouwvergunning (art. 40 Ww). In art. 43 Ww is geregeld in welke gevallen geen bouwvergunning nodig is. Hiervoor is het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken van belang. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht om van de aanvraag voor de bouwvergunning kennis te geven (art. 41 Ww). In art. 44 en 44a Ww zijn de limitatieve gronden gegeven waarop een bouwvergunning geweigerd moet (art. 44) dan wel kan (art. 44a) worden:

- het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan;
- het bouwplan is in strijd met het Bouwbesluit 2003;
- het bouwen voldoet niet aan de bouwverordening;
- het bouwplan is in strijd met redelijke eisen van welstand;
- voor het bouwen is een provinciale of gemeentelijke monumentenvergunning vereist en deze is niet verleend;
- de aanvraag moet worden geweigerd op grond van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB).

De aanvraag wordt aangehouden wanneer er geen grond is deze te weigeren, maar er op grond van andere regelingen nog belemmeringen bestaan. Zolang de belemmering bestaat, wordt de bouwaanvraag aangehouden. Een maximale termijn voor de aanhouding is niet vastgelegd. Belemmeringen kunnen onder andere in de volgende situaties bestaan:

- voor het gebied waarbinnen het bouwwerk wordt uitgevoerd is op grond van de WRO een voorbereidingsbesluit genomen of een bestemmingsplan in procedure (art. 50);
- de aanvraag betreft een bouwwerk dat behoort tot een beschermd stads- of dorpsgezicht in de zin van de monumentenwet 1988 (art. 51);
- het bouwen is tevens aangemerkt als het oprichten of veranderen van een inrichting in de zin van artikel 8.1 van de Wet Milieubeheer<sup>5</sup> (art. 52); voor deze situatie is in dit artikel een afstemmingsregeling getroffen;
- ingeval van ernstig verontreinigde bodem (artikel 52a);
- indien een vergunning op grond van de Monumentenwet is vereist (art. 54).

---

<sup>5</sup> Of art. 15 onderdeel b van de Kernenergiewet.

#### **2.3.4. Vrijstellingen**

Bouwaanvragen in strijd met het bestemmingsplan kunnen via vrijstellingsprocedures ingevolge de WRO toch verleend worden. Voor grote projecten ligt de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen bij de gemeenteraad (art. 19, lid 1), in de overige gevallen bij het college van burgemeester en wethouders. De binnenplanse vrijstelling is geregeld in artikel 15 WRO, de tijdelijke vrijstelling in artikel 17 en 18 WRO en de vrijstelling voor projecten en andere categorieën in artikel 19 e.v. WRO. Indien sprake is van een oud bestemmingsplan (zie art. 33 WRO) kan de verlening van een art. 19 lid 1-vrijstelling alleen via de figuur van het voorbereidingsbesluit (art. 21 WRO) door de gemeenteraad mogelijk gemaakt worden. In de wet is niet geformuleerd wanneer de gemeente wel of niet zal meewerken aan een verzoek om vrijstelling. Er is derhalve ruimte die de gemeente kan benutten voor eigen gemeentelijk beleid.

##### *Vrijstelling - voorbereiding*

De artikelen 3:10 t/m 3:18 gaan over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (verder: uov) en geven regels over de wijze waarop de voorbereiding van bepaalde besluiten dient te geschieden. Op aanvragen voor een vrijstelling is veelal de uov van toepassing (alleen voor de artikel 15-vrijstelling doorgaans niet). In de uov zijn regels opgenomen over onder meer de wijze waarop stukken ter inzage gelegd moeten worden (art. 3:11), de manier waarop zienswijzen ingediend kunnen worden (art. 3:15) en de beslistermijnen voor een besluit op aanvraag: zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag (art. 3:18).

#### **2.3.5. Bestemmingsplannen**

In hoofdstuk IV, afdeling 3 WRO is bepaald dat de gemeenteraad voor het gebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan vaststelt. Voor het gebied binnen de bebouwde kom kan de raad een bestemmingsplan vaststellen. Op grond van artikel 33 WRO dient een bestemmingsplan eens in de tien jaar herzien te worden. Het doel van deze bepaling is dat bestemmingsplannen bij de tijd blijven. Burgers die een bouwaanvraag indienen weten welke bestemming rust op de gronden of gebouwen waarvoor ze een bouwaanvraag indienen en kunnen daarmee in hun aanvraag rekening houden. Actuele bestemmingsplannen kunnen voorkómen dat voor een bouwvergunning een vrijstellingsprocedure moet worden gevolgd, omdat het bestemmingsplan hiervoor reeds ruimte biedt. Daarmee wordt voor burgers de rechtszekerheid gediend, bovendien verhoogt het de doorlooptijd van de te volgen procedure. Verwacht mag worden dat bouwaanvragen minder vaak in strijd met het bestemmingsplan zijn.

In de oude WRO was geen directe sanctie opgenomen, indien bestemmingsplannen niet actueel zijn. In de nieuwe Wro is dat wel het geval. Eén van de nieuwe bepalingen in deze wet is dat gemeenten geen leges mogen heffen indien voor het bouwplan een bestemmingsplan van toepassing is dat ouder is dan tien jaar. De nieuwe Wro zou aanvankelijk op 1 januari 2008 ingevoerd worden. Inmiddels is de nieuwe Wro ingevoerd per 1 juli 2008. Bovendien is er op grond van de Invoeringswet voor de toepassing

van het hier bedoelde sanctiemiddel een overgangperiode van vijf jaar ingesteld.

### **2.3.6. Welstand**

Hoofdstuk II afdeling 3 Woningwet handelt over de welstand. Bouwwerken mogen niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. De gemeenteraad dient een welstandsnota vast te stellen (art. 12a Ww). Deze nota bevat beleidsregels waarin de criteria zijn opgenomen waarmee burgemeester en wethouders rekening dienen te houden bij de toetsing van een bouwaanvraag. Deze criteria zijn zo veel mogelijk toegesneden op categorieën van bouwwerken en kunnen per plaats verschillen.

Op grond van artikel 8 lid 6 Ww moet de bouwverordening voorschriften over de welstandscommissie of de stadsbouwmeester bevatten. Een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning dient voorgelegd te worden aan de welstandscommissie, dan wel aan de stadsbouwmeester. Een lichte bouwvergunning kan worden voorgelegd (art. 48 Ww).

### **2.3.7. Bezwaar**

Burgers die zich niet kunnen vinden in een besluit van een bestuursorgaan kunnen daartegen bezwaar aantekenen. Tegen een besluit kan bezwaar worden gemaakt als daartegen ook beroep kan worden ingesteld (art. 8:1 jo. 7:1 Awb). De bezwaarprocedure is een verplichte voorprocedure die voorafgaat aan het beroep op de rechter. Hoofdstuk 6 van de Awb geeft de algemene bepalingen over beroep en bezwaar, hoofdstuk 7 de bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep, terwijl hoofdstuk 8 de bijzondere bepalingen over beroep bij de rechtbank geeft. Deze beschrijving is beperkt tot bepalingen die van belang zijn voor het bezwaar. Bezwaar kan niet alleen worden ingesteld tegen een besluit, maar ook tegen de schriftelijke weigering een besluit te nemen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit (art. 6:2 Awb). Voorbereidingshandelingen zijn niet vatbaar voor bezwaar (art. 6:3 Awb). Bezwaar wordt schriftelijk ingediend bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 6:4 lid 1 Awb). Een bezwaarschrift wordt ondertekend, bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is ingediend en de gronden van het bezwaar of beroep (art. 6:5 lid 1 Awb). Indien het bezwaarschrift niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet en de indiener het verzuim in de daarvoor gestelde termijn niet herstelt, dan kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard (art. 6:6 Awb). Een bezwaarschrift moet binnen zes weken worden ingediend (art. 6:7 Awb), tenzij het gericht is tegen het niet nemen van een besluit. In dat geval is het niet aan een termijn gebonden, maar kan het niet-ontvankelijk worden verklaard indien het onredelijk laat wordt ingediend (art. 6:12 lid 1 en lid 3 Awb).

Het bestuursorgaan dient de ontvangst van een bezwaarschrift schriftelijk te bevestigen (art. 6:14 Awb). Voordat het bestuursorgaan een beslissing op het bezwaar neemt, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord (art. 7:2 Awb). Van het horen kan alleen worden afgezien

als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, het bezwaar kennelijk ongegrond is, de belanghebbenden kenbaar hebben gemaakt niet gehoord te willen worden of aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen (art. 7:3 Awb). Bij de behandeling van het bezwaar kan gebruik worden gemaakt van een adviescommissie (art. 7:13 Awb). Deze adviescommissie beslist niet op het bezwaar, maar brengt aan het bestuursorgaan daarover advies uit. Op een bezwaar moet binnen zes weken of, als gebruik wordt gemaakt van een adviescommissie, binnen tien weken worden beslist. De beslissing kan ten hoogste met vier weken worden verdaagd (art. 7:10 Awb). Op grondslag van een ontvankelijk bezwaar wordt door het bestuursorgaan een heroverweging uitgevoerd. Daarbij worden alle, op dat moment bekende, feiten en omstandigheden meegewogen (art. 7:11 Awb). Het besluit op bezwaar moet rusten op een deugdelijke motivering en beide moeten gezamenlijk worden bekendgemaakt (art. 7:12 Awb). Tenslotte moet, als tegen het besluit op bezwaar beroep kan worden ingesteld, dit worden vermeld bij de bekendmaking (art. 6:23 Awb). Daarbij moet gemeld worden door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld.

### **2.3.8. Leges**

Op grond van artikel 229 Gemeentewet kan de gemeente voor een door de gemeente verstrekte dienst een recht heffen. Voorheen werd in de Gemeentewet onderscheid gemaakt tussen rechten en leges, dat onderscheid is inmiddels vervallen. Wanneer in het vervolg gesproken wordt over leges, dan worden rechten in de zin van artikel 229 Gemeentewet bedoeld. Op de leges is de belastingregelgeving uit de Gemeentewet van toepassing (art. 229 lid 2 Gemeentewet). Daarmee is niet gezegd dat leges belastingen zijn, maar wel dat de waarborgen die de wetgever heeft geboden voor de rechtmatigheid en billijkheid van belastingen, ook van toepassing zijn op leges.

Leges worden geheven voor de behandeling van een aanvraag of de verlening van een dienst. Uit recente uitspraken<sup>6</sup> blijkt dat het legesstelsel aan twee vereisten moet voldoen. Ten eerste mogen er geen onredelijke verschillen zitten tussen kostendekkendheid van de verschillende onderdelen van de legesverordening. Ten tweede dient het tariefstelsel een redelijke mate van degressie te kennen.<sup>7</sup>

## **2.4. Normenkader**

Voor de beoordeling van de mate waarin de gemeente voorziet in een klantgerichte bouwplanprocedure maken we gebruik van een normenkader. In dit normenkader zijn de normen neergelegd waaraan een klantgerichte bouwplanprocedure zou moeten voldoen. Dit onderzoek richt zich op de klantgerichtheid van de bouwplanprocedure. Het normenkader is voor dit onderzoek ontwikkeld door Pro Facto en I & O Research en door

---

<sup>6</sup> LJN: AV8597, Gerechtshof Arnhem, 03/01678, uitspraak: 08-02-2006 en AWB 06/1164, Rechtbank Middelburg, uitspraak: 20-04-2007.

<sup>7</sup> Zie voor meer informatie en recent onderzoek naar bouwleges: [www.bouwleges.nl](http://www.bouwleges.nl).

de rekenkamercommissie vastgesteld. De normen 1 (termijn), 2b (verstrekking berichten van verdaging) en 3 (vertrouwensbeginsel) zijn gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en op rechtsbeginselen en vormen daarvan een uitwerking. Normen 2a (verstrekking informatie over ontwikkelingen), 4 (informatieverstrekking) en 5 (correspondentie) zien op de wijze waarop met klanten gecommuniceerd zou moeten worden. Norm 6 (dossiers) ziet op de bedrijfsvoering van de gemeente en norm 7 (klanttevredenheid) zou het minimale ambitieniveau van de gemeente weer moeten geven.

Hieronder is het normenkader voor dit onderzoek geformuleerd. In de toelichtende tekst is telkens aangegeven welke criteria gelden voor het halen van de norm. Daarbij is ook aangegeven of en zo ja, aan welke onderzoeks(deel)vraag de norm is gekoppeld. Niet alle onderzoeksvragen zijn omgezet in normen opgenomen in het normenkader, omdat niet alle onderzoeksvragen zich hiervoor lenen.

#### **2.4.1. *Termijn***

1 De gemeente Noordenveld verleent bouwvergunningen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.

De termijnen waarbinnen de gemeente beschikt op de aanvraag vormen het onderwerp van onderzoeksvraag 1. Deze norm heeft dan ook betrekking op onderzoeksvraag 1 en zijn deelvragen. De termijnen waarbinnen de gemeente dient te beschikken zijn neergelegd in landelijke wet- en regelgeving. Het criterium om vast te stellen of de gemeente tijdig beschikt is dan ook de geldende wettelijke termijn. Daarnaast vormt ook het aantal van rechtswege verleende vergunningen een indicator.

#### **2.4.2. *Verstrekking procesinformatie***

2a De gemeente Noordenveld houdt de aanvrager op de hoogte van ontwikkelingen met betrekking tot zijn aanvraag.

Gedurende de periode waarin de aanvraag in behandeling is, kunnen zich allerlei (onverwachte) ontwikkelingen voordoen. Soms houden ontwikkelingen in dat van de aanvrager een actie verwacht wordt, soms dat het besluit op de aanvraag langer of juist korter op zich laat wachten. Vanuit het oogpunt van klantgerichtheid is het van belang de aanvrager op de hoogte te houden over hetgeen rondom zijn aanvraag speelt. Als criterium voor deze norm wordt in de dossiers nagegaan of en hoe vaak aanvragers (periodiek) op de hoogte worden gesteld van ontwikkelingen rondom hun aanvraag. Ook in het klanttevredenheidsonderzoek wordt hiernaar gevraagd. Daarmee vormt de respons van aanvragers een tweede indicator voor de mate waarin de gemeente Noordenveld erin slaagt aan deze norm te voldoen. Deze norm ziet vooral op de onderzoeksvragen onder 2, in het bijzonder de vragen 2b, 2c en 2d.

2b De gemeente Noordenveld geeft schriftelijk bericht van verdaging aan de aanvragers indien de aanvraag niet binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden afgehandeld.

Indien de gemeente er niet in slaagt om binnen de gestelde termijn (van veelal 6 weken) een beslissing op de aanvraag te nemen, dan dient zij de aanvrager hiervan in kennis te stellen. Deze verplichting is in norm 2b onderdeel gemaakt van het normenkader. Deze norm is een verbijzondering van de norm dat de gemeente de aanvrager informatie verstrekt over ontwikkelingen met betrekking tot zijn aanvraag. De norm hangt samen met de onderzoeksvragen 1b, 2b en 2d. Het criterium vormt het aantal berichten van verdaging dat is opgenomen in de dossiers waarvoor geldt dat zij niet binnen daarvoor gestelde termijn zijn afgedaan.

### **2.4.3. *Vertrouwensbeginsel***

3 De gemeente Noordenveld houdt zich aan zijn afspraken en geeft op die manier een goede invulling aan het vertrouwensbeginsel.

Een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat gerechtvaardigde verwachtingen zo veel als mogelijk moeten worden gehonoreerd. Dit beginsel staat bekend als het vertrouwensbeginsel. Het nakomen van afspraken is als norm opgenomen in dit normenkader en hangt samen met onderzoeksvraag 2e. Indicatie voor de mate waarin de gemeente zich houdt aan haar afspraken vormt het aantal niet nagekomen afspraken zoals dat blijkt uit het dossieronderzoek. Ook de mate waarin de geënquêteerde aanvragers menen dat de gemeente zich aan zijn afspraken houdt is hier van belang. Ten slotte is het aantal bezwaarzaken waarin bezwaarden zich beroepen op door de gemeenten niet nagekomen afspraken een criterium. Daarbij moet wel in het oog worden gehouden dat het gaat om een benadering. Dat een burger zich beroept op een afspraak wil namelijk nog niet zeggen dat die afspraak ook daadwerkelijk bestond.

### **2.4.4. *Informatieverstrekking***

4 De gemeente Noordenveld geeft goede informatie over het verloop van de bouwplanprocedure aan (potentiële) aanvragers.

Onderzoeksvraag 3a gaat over de duidelijkheid van de bouwplanprocedure voor de aanvragers. Een manier om het bestaan van de bouwplanprocedure onder de aandacht van burgers te brengen is door het verschaffen van informatie over die procedure. Daarmee worden zij gewezen op de procedure. Aan aanvragers kan ook de inhoud en het verloop van de procedure onder de aandacht gebracht worden, waardoor de procedure duidelijk voor hen wordt. Informatie kan zowel generiek als specifiek zijn. Deze norm wordt getoetst aan de mate waarin de gemeente uit eigen beweging generieke informatie verschaft en op verzoek specifieke informatie verschaft. Ook de waardering van de aanvragers over de duidelijkheid van de bouwplanprocedure vormt een toetssteen voor deze norm.

#### **2.4.5. Correspondentie**

5 De gemeente Noordenveld voert een duidelijke correspondentie die gesteld is in correct Nederlands.

Onderdeel van een klantgerichte benadering van burgers is het voeren van een zakelijke, maar duidelijke correspondentie. Daaronder wordt ten minste verstaan dat de correspondentie in correct Nederlands is gesteld. De rekenkamercommissie vraagt naar de staat van de correspondentie in onderzoeksvraag 3c. Als criteria voor deze norm gelden de tevredenheid van aanvragers over de correspondentie, het aantal taalkundig onjuiste brieven dat in de dossiers wordt aangetroffen en de mate waarin de boodschap van de brief overkomt (denkt u daarbij aan heldere taal, het vermijden van jargon, geen onnodige uitwijdingen, het geven van begrijpelijke en praktische toelichtingen). Dit laatste is een subjectieve boordeling van de onderzoekers die de correspondentie van de gemeente Noordenveld op basis van hun ervaringen vergelijken met correspondentie van andere overheidsorganen.

#### **2.4.6. Dossiervorming**

6 De gemeente Noordenveld beschikt over complete dossiers.

Voor een gemeente is het cruciaal dat alle beschikbare informatie terug te vinden is. Een compleet dossier is daarbij noodzaak. Deze norm sluit aan bij onderzoeksvraag 3c, waarin de vraag wordt gesteld of de gemeente beschikt over complete dossiers. Onder compleet verstaan wij niet alleen de beschikbaarheid van alle schriftelijke stukken in het (digitale) dossier, maar ook de traceerbaarheid van (telefoon)gesprekken en een (korte) weergave van de inhoud daarvan. Het aantal incomplete dossiers ten opzichte van het aantal bestudeerde dossiers vormt het criterium voor deze norm. De ervaring leert dat de fysieke dossiers niet altijd alle stukken bevatten. De onderzoekers hebben voor een adequate beantwoording van onderzoeksvraag 3c en de vaststelling of aan deze norm is voldaan ook inzage in het digitale dossier gekregen.

#### **2.4.7. Klanttevredenheid**

7 De tevredenheid van de burgers in van de gemeente Noordenveld over de bouwplanprocedure is gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in referentiegemeenten.

Een manier om na te gaan of de gemeente Noordenveld klantgericht werkt is een meting van de klanttevredenheid van burgers. Onderdeel van dit onderzoek is dan ook een klanttevredenheidsonderzoek onder aanvragers van een bouwvergunning. Wanneer dienstverlening een belangrijk onderwerp gevonden wordt, dan zou de gemeente ook enige ambities op dat vlak moeten tonen. Daarom is als norm neergelegd dat de burgers van de gemeente Noordenveld minstens zo tevreden zijn over de bouwplanprocedure als de burgers uit referentiegemeenten. Het criterium voor deze norm is daarmee ook gegeven: het rapportcijfer klanttevredenheid van

aanvragers in Noordenveld afgezet tegen het rapportcijfer klanttevredenheid van aanvragers in referentiegemeenten. Deze norm is niet specifiek gekoppeld aan een onderzoeksvraag.

Norm	Criterium	Onderzoeksvraag
1 De gemeente Noordenveld verleent bouwvergunningen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin de gemeente voldoet aan het geven van beschikkingen binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen.</li> <li>- Het aantal van rechtswege verleende vergunningen.</li> </ul>	1a 1b 1c
2a De gemeente Noordenveld houdt de aanvrager op de hoogte van ontwikkelingen met betrekking tot zijn aanvraag.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin aanvragers (periodiek) op de hoogte gesteld worden van (de problemen met of over) hun aanvraag.</li> <li>- De tevredenheid van de aanvragers over de mate waarin zij op de hoogte werden gehouden van ontwikkelingen met betrekking tot hun aanvraag.</li> </ul>	2b 2c 2d
2b De gemeente Noordenveld geeft schriftelijk bericht van verdaging aan de aanvragers indien de aanvraag niet binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden afgehandeld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aantal berichten van verdaging beschikbaar in dossiers waarvoor geldt dat zij niet binnen de termijn afgedaan zijn.</li> </ul>	1c 2b
3 De gemeente Noordenveld houdt zich aan zijn afspraken en geeft op die manier een goede invulling aan het vertrouwensbeginsel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aantal niet nagekomen afspraken, afgeleid uit het dossieronderzoek.</li> <li>- De mate waarin bezwaarders zich beroepen op door de gemeente niet nagekomen toezeggingen.</li> <li>- De mate waarin aanvragers menen dat de gemeente haar toezeggingen nakomt.</li> </ul>	2e
4 De gemeente Noordenveld geeft goede informatie over het verloop van de bouwplanprocedure aan (potentiële) aanvragers.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin de gemeente eigen generieke informatie verschaft.</li> <li>- De mate waarin de gemeente op verzoek specifieke informatie verschaft.</li> <li>- De mate van tevredenheid van burgers over de verschaft informatie.</li> </ul>	3a
5 De gemeente Noordenveld voert een duidelijke correspondentie die gesteld is in correct Nederlands.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De tevredenheid van aanvragers over de correspondentie.</li> <li>- Het aantal taalkundig onjuiste brieven.</li> <li>- De mate waarin de boodschap van de brief overkomt.</li> </ul>	3c
6 De gemeente Noordenveld beschikt over complete dossiers.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aantal incomplete dossiers ten opzichte van het aantal bestudeerde dossiers.</li> </ul>	3c
7 De tevredenheid van de burgers in van de gemeente Noordenveld over de bouwplanprocedure is gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in referentiegemeenten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapportcijfer klanttevredenheid van burgers in Noordenveld afgezet tegen het rapportcijfer klanttevredenheid van burgers in referentiegemeenten.</li> </ul>	geen

## 3 Bevindingen

### 3.1. Organisatie

De gemeente Noordenveld is in 1998 ontstaan door een herindeling van de gemeenten Roden, Norg en Peize. De gemeente is gevestigd in Roden. De gemeentelijke organisatie is onderverdeeld in drie sectoren, te weten Middelen & Ondersteuning, Ruimte & Samenleving en Openbare Werken & Accommodaties. De afhandeling van bouwaanvragen valt onder de sector Ruimte & Samenleving. De sector Ruimte & Samenleving staat onder leiding van een sectorhoofd en is onderverdeeld in vijf teams en beschikt over een staf die voorziet in ondersteuning van de sector. Voor dit onderzoek zijn met name de teams GOBWT (waaronder de vakgroepen Gebiedsontwikkeling, Bouw- en Woningtoezicht, Bijzondere Wetgeving en Administratie en Ondersteuning vallen) en het team HAROM (waaronder de vakgroepen Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Milieu en Handhaving vallen) van belang. De vakgroep Bouw- en Woningtoezicht houdt zich in beginsel bezig met het afhandelen van aanvragen voor een bouwvergunning. De vakgroep Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw wordt daarbij betrokken om na te gaan of een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is en, zo ja, voor de afhandeling daarvan.

Een verandering van de organisatiestructuur staat op stapel. Daarbij zal het aantal medewerkers dat nu in het team GOBWT valt worden teruggebracht, door de vakgroepen Bijzondere Wetgeving en Administratie en Ondersteuning elders onder te brengen.

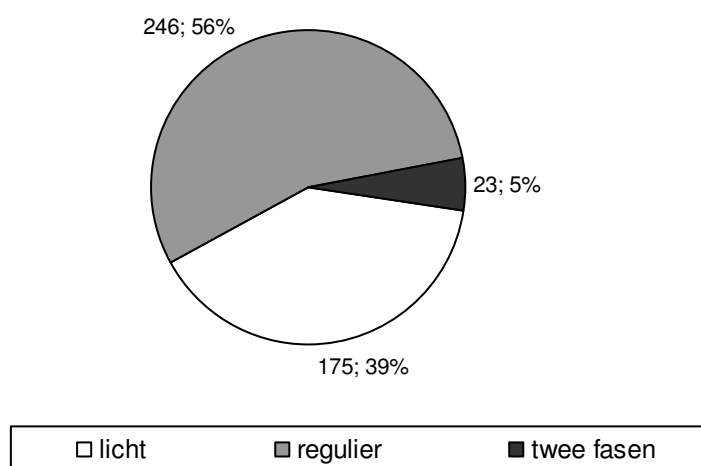
### 3.2. Aangevraagde vergunningen en afgegeven beschikkingen

Volgens opgave van de sector Ruimte & Samenleving<sup>8</sup> zijn er in 2007 443 aanvragen voor een bouwvergunning ingediend. In figuur 3.1 is aangegeven om welk type bouwvergunning het ging: licht, regulier of in twee fasen. Van de 23 aanvragen voor een vergunning in twee fasen ging het om 17 aanvragen voor een vergunning eerste fase en om 5 aanvragen voor een bouwvergunning tweede fase.

---

<sup>8</sup> Opgave 7 april 2008.

figuur 3.1: aantal aangevraagde vergunningen uitgesplitst naar type



Nog niet op alle aanvragen uit 2007 is op het moment van onderzoek<sup>9</sup> beschikt. De aanvragen waarop al wel een beschikking is genomen zijn in ruime meerderheid gehonoreerd. In tabel 3.1 is weergegeven wat de status van de 443 aanvragen is.

tabel 3.1: status aanvragen

Status	Aantal (f)	Aantal (%)
Verleend	342	77,2
In behandeling	49	11,0
Ingetrokken	17	3,8
Geweigerd	16	3,6
Niet-ontvankelijk	16	3,6
Niet in behandeling genomen	3	0,7
Totaal aantal dossiers	443	99,9

Voor sommige aanvragen moet een vrijstellingsprocedure gevolgd worden of een bestemmingsplanwijziging plaatsvinden. In tabel 3.2 is weergegeven voor hoeveel aanvragen een aanvullende procedure heeft plaatsgevonden.

<sup>9</sup> April 2008.

**tabel 3.2: gevolgde procedure**

Soort procedure	Aantal maal gevolgd (f)	Aantal maal gevolgd (%)
Geen aanvullende procedure	327	73,8
Wel aanvullende procedure	116	26,2
Totaal	443	99,8

**tabel 3.3: gevolgde aanvullende procedure**

Artikel 15 WRO	49	42,3
Artikel 19 lid 3 WRO	31	26,7
Artikel 19 lid 2 WRO	13	11,2
Artikel 50 Ww	9	7,8
Artikel 19 lid 1 WRO	8	6,9
Artikel 11 WRO	5	4,3
Artikel 17 WRO	1	0,8
Totaal	116	100

### 3.3. Voorfase

In de voorfase is het voor burgers met bouwplannen mogelijk om met de gemeente in overleg te treden over hun bouwplan. Dit vooroverleg is niet verplicht. Burgers kunnen vragen over hun bouwplannen stellen aan de balie in het gemeentehuis, via de telefoon en per e-mail. De gemeente heeft een voorkeur voor het voeren van een schetsplanprocedure. In die procedure wordt nagegaan wat de haalbaarheid van de bouwaanvraag is, zonder dat daaraan voor de burger hoge kosten verbonden zijn (er hoeven bijvoorbeeld geen officiële tekeningen overgelegd te worden) en zonder dat de gemeente het risico loopt dat een vergunning van rechtswege verleend wordt.

De schetsplanprocedure wordt gestart door het indienen van een schetsplan op het daarvoor bestemde formulier. De ontvangst van het schetsplan wordt schriftelijk bevestigd. Naar aanleiding van het schetsplan voert de gemeente een toets uit van het ingediende plan. De uitkomsten van deze toetsen worden schriftelijk aan de aanvrager meegedeeld, zo ontvangt hij bijvoorbeeld het oordeel van de welstandscommissie of de uitkomst van de planologische toets en kan, indien nodig, zijn schetsplan daaraan aanpassen. Het eindoordeel over het schetsplan wordt eveneens schriftelijk aan de aanvrager meegedeeld.

Voor het voeren van een schetsplanprocedure zijn leges vereist. Indien de aanvrager zijn schetsplan indient als een bouwaanvraag, worden de leges voor de schetsplanprocedure verrekend met die voor de behandeling van de bouwaanvraag.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de doorlooptijden van de schetsplanprocedures uiteenlopen van 119 tot 292 dagen. Het aantal bestudeerde dossiers is echter gering (4) en de doorlooptijden zijn in die gevallen dan ook slechts een indicatie van de doorlooptijd.

### **3.4. Werkwijze afhandeling aanvraag**

#### **3.4.1. Ontvangst**

Wanneer een aanvraag voor een bouwvergunning bij de gemeente binnenkomt, wordt er snel (binnen één tot twee dagen) een ontvangstbevestiging verzonden. De ontvangen aanvragen worden gepubliceerd in een huis-aan-huis-krant. De aanvraag wordt vervolgens globaal getoetst op overeenstemming met het bestemmingsplan.

In het wekelijkse vakgroepoverleg worden alle binnengekomen aanvragen vervolgens aan een medewerker toegedeeld. Dit is de medewerker die de aanvraag verder afhandelt. Indien al een schetsplanprocedure is gevolgd, wordt de aanvraag zo veel mogelijk toebedeeld aan de medewerker die ook de schetsplanprocedure heeft gedaan. Bij dit overleg is ook altijd een medewerker van de vakgroep Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw aanwezig, zodat van de binnengekomen aanvragen kan worden vastgesteld of ze voldoen aan de bestemmingsplanvereisten en, indien dit niet het geval is, of vrijstelling mogelijk is en op grond van welk artikel uit de WRO dat zou kunnen. Daarbij worden de mogelijkheden van de artikelen 15, 17 en 19 WRO besproken.

#### **3.4.2. Ontvankelijkheid**

Indien de aanvraag niet volledig is, wordt de aanvrager hiervan per brief op de hoogte gesteld. Hij krijgt de gelegenheid om zijn aanvraag gedurende een bepaalde termijn (veelal vier weken) aan te vullen. Gedurende die termijn wordt de aanvraag aangehouden. De aanvrager krijgt geen ontvangstbevestiging van de inzending van aanvullende stukken. Het moment waarop de beslistermijn herleeft, is voor aanvragers dan ook slechts bij benadering na te gaan.

#### **3.4.3. Strijd met het bestemmingsplan**

Een aanvraag die niet voldoet aan de eisen van het bestemmingsplan moet worden beschouwd als een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan. Wanneer een aanvraag als een verzoek om vrijstelling wordt beschouwd en de gemeente bereid is om daaraan meer te werken, dan wordt de aanvrager daarvan per brief op de hoogte gesteld. In die brief wordt aangegeven:

*“In dergelijke omstandigheden wordt een bouwaanvraag echter geacht mede een verzoek om vrijstelling in te houden. Wij hebben de bouwaanvraag dan ook als zodanig in behandeling genomen (...).*

*De reguliere wettelijke termijnen zijn dan ook niet van toepassing.*

<sup>10</sup>

Wat de beslistermijnen zijn nu de aanvraag als een verzoek om vrijstelling is aangemerkt, wordt in de brief niet vermeld. Over de wijze waarop bouwaanvragen mede als een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan worden aangemerkt en de problemen die zich daarbij voordoen, gaat paragraaf 3.5.

#### **3.4.4. Toetsing**

Tijdens de behandeling van de aanvraag wordt deze getoetst aan de relevante normen zoals het bouwbesluit en welstandseisen. Voor zover dat nodig is, overlegt de vakgroep Bouwen en Wonen met andere vakgroepen, zoals de vakgroepen Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Milieu en Brandweer. Op het moment van het onderzoek was er een hausse aan bouwaanvragen binnengekomen. Om deze tijdig te kunnen verwerken is de intensiteit van de toetsing van bouwaanvragen aangepast, de toetsing aan het bouwbesluit wordt minder intensief uitgevoerd. Daarbij maakt elke medewerker voor zich een keuze in de intensiteit van de toetsing. Het gevaar van die werkwijze is dat er willekeur ontstaat. Daarbij bestaat het risico van een hellend vlak, de intensiteit van de toetsing wordt steeds lager. De gemeente onderkent dit en heeft de bedoeling om op termijn te komen tot een bouwbeleidsplan waarin het toetsingsniveau is vastgelegd.

#### **3.4.5. Welstand**

Kleine licht bouwvergunningplichtige bouwwerken kunnen op basis van loketcriteria worden afgehandeld. Voor grotere licht bouwvergunningplichtige aanvragen en voor reguliere bouwvergunningen moet advies van de welstandscommissie worden ingewonnen. De welstandscommissie heeft één van haar leden, de architect-adviseur, gemandateerd om te adviseren over bouwplannen waarvoor het oordeel van de welstandscommissie als bekend mag worden verondersteld. Deze architect-adviseur is eenmaal per week aanwezig op het gemeentehuis om deze advisering uit te voeren. De gehele welstandscommissie komt eenmaal per maand bijeen om over de overige aanvragen te adviseren. De gemeente Noordenveld werkt met een eigen welstandscommissie.

Aanvragers kunnen bij de beraadslaging van de welstandscommissie aanwezig zijn. Als zij daar prijs op stellen, dan worden ze uitgenodigd voor de zitting van de welstandscommissie. Die uitnodiging gaat meestal per telefoon of e-mail.

De welstandscommissie kan een plan enkel goed- of afkeuren. Goedkeuring of afkeuring onder voorwaarden ("ja, mits ..." of "nee, tenzij ..."adviezen) kan de commissie niet geven. In de advisering houdt de commissie zich hier aan. Wanneer de commissie negatief adviseert, geeft het de aanvrager echter wel suggesties voor verandering van het bouwplan die maken dat het plan wel voldoet aan redelijke eisen van welstand. Op de-

---

<sup>10</sup> Brief d.d. 3 juli 2007, dossier 2007/B236.

zelfde wijze krijgen aanvragers van wie het bouwplan wordt goedgekeurd suggesties aangereikt voor een verdere verfraaiing van het bouwplan.

Het welstandsadvies wordt de aanvrager alleen meegedeeld indien de welstandscommissie het plan afkeurt of indien de welstandscommissie suggesties voor verdere verfraaiing van het bouwplan heeft gegeven. In die gevallen wordt het welstandsadvies integraal overgenomen in de brief die aan de aanvrager wordt gezonden. Daarbij wordt de aanvrager tevens aangegeven dat hij een nieuw plan dient in te dienen. In dossier 2007/B433 is dit in de brief d.d. 4 januari 2008 als volgt verwoord:

*“Advies welstandscommissie gelet op het bepaalde in de welstandsnota van de gemeente Noordenveld: Plan voldoet.*

*Opmerking: Uit de bijgeleverde bescheiden blijkt dat alleen bij kavel 024 een stalen rasterhekwerk wordt toegepast als begrenzing van de zijtuin. De commissie acht het noodzakelijk dit ook bij kavel 015 te doen, omdat de overgang naar het openbaar gebied hier vergelijkbaar is met kavel 024.*

*Wij verzoeken u om het door u ingediende bouwplan aan te passen overeenkomstig het advies. Tevens verzoeken wij u een aangepast plan binnen twee weken in te dienen, gelet op de dwingende termijnen van de Woningwet bij de Afdeling Ruimte & Samenleving van de gemeente Noordenveld.”*

Uit de tekst in de brief blijkt dat de aanvrager een nieuw bouwplan in moet dienen dat voldoet aan de opmerking die de welstandscommissie maakt. Dit kan echter geen verplichting zijn, aangezien de welstandscommissie het plan goed heeft gekeurd en het de commissie niet is toegestaan om een bouwplan onder voorwaarden goed te keuren.

#### **3.4.6. Negatieve beslissing**

De behandeling van de aanvraag mondt uiteindelijk uit in een oordeel over de mogelijkheid om de bouwaanvraag te verlenen. Niet alle bouwaanvragen kunnen verleend worden. Indien een bouwaanvraag niet verleend kan worden, heeft de vakgroep Bouwen en Wonen de werkwijze om de aanvrager aan te schrijven met het voorstel dat hij zijn aanvraag intrekt. De achterliggende gedachte is dat dit voor de aanvrager voordelig is, aangezien hij dan een groter deel van de leges geretourneerd kan krijgen dan wanneer de aanvraag door de gemeente geweigerd moet worden. Deze gedachte is in de brief echter niet gemeld. Mogelijk speelt daarbij ook een rol dat de bevoegdheid om een aanvraag af te wijzen niet is gemandateerd en derhalve door het college moet worden genomen. Daarop gaan we hierna verder in.

Een nadeel van het intrekken van de aanvraag door de aanvrager is dat deze geen beschikking ontvangt. Het is voor hem dan ook niet mogelijk om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de mededeling van de gemeente dat de aanvraag geweigerd moet worden. Dit verzwakt de rechtspositie van de aanvrager.

Volgens de ambtenaren worden de aanvragers mondeling op de hoogte gebracht van de voor- en nadelen van het intrekken van de aanvraag. Wanneer de aanvragers dat willen, kunnen ze altijd de gemeente daadwerkelijk een beschikking laten nemen, door de aanvraag niet in te trekken.

Op aanvragen kan positief beschikt worden door het sectorhoofd die hiervoor mandaat heeft gekregen. Op afwijzingen wordt door het college zelf beschikt. Dit heeft als nadeel dat, wanneer een aanvraag waarschijnlijk geweigerd moet worden, van de behandeltijd van de aanvraag ongeveer anderhalve week gereserveerd moet worden voor besluitvorming door het college. Dit zet behandeltijden, met name bij lichte bouwvergunningen, verder onder druk. Om te voorkomen dat op een vergunning niet tijdig negatief beschikt kan worden werkt de gemeente met “voorwaardelijke” collegebesluiten. Dit houdt in dat bijvoorbeeld in afwachting van een aan de eisen van welstand voldoende aanpassing van de bouwaanvraag het college beslist dat de aanvraag geweigerd wordt, tenzij deze aanpassing tijdig wordt ingediend. Het horen van aanvragers waarvan op de bouwaanvraag negatief beschikt zal worden, is geen gebruik.

#### **3.4.7. Beschikking**

De behandeling van de bouwaanvraag eindigt in een beschikking. De beschikking wordt aan de aanvrager zonder begeleidend schrijven verzonden. Daarnaast worden alle positieve beschikkingen gepubliceerd in een huis-aan-huis-krant. Bij deze publicatie wordt, in tegenstelling tot bij andere gepubliceerde vergunningen, niet altijd melding gemaakt van de rechtsbeschermingsmogelijkheden.<sup>11</sup> Deze publicaties zijn ook terug te vinden op de webpagina's van de gemeente.

### **3.5. Verschaffen van informatie**

#### **3.5.1. Generieke informatie**

De gemeente Noordenveld verschaft op de webpagina's van de gemeente informatie over de bouwplanprocedure. Op de eerste pagina van het onderdeel bouwen en wonen staat een verwijzing naar meer informatie over de bouwvergunning. Op deze eerste pagina staat ook een link naar de webpagina van VROM, een link naar het digitaal loket van de gemeente, een formulier om een informatiefolder op te vragen en contactgegevens van de gemeente voor meer informatie over dit onderwerp.

Op de eerste pagina van het digitaal loket staat direct een link naar meer informatie over de bouwvergunning. De pagina over de bouwvergunning bevat informatie over de procedure, de doorlooptijden, de voorwaarden waaraan een aanvraag dient te voldoen, welke kosten verbonden zijn aan

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld “De Krant” van 27 december 2007, waar onder het kopje “verleende vergunningen/ontheffingen/vrijstellingen” de verwijzing naar de mogelijkheden voor bezwaar en beroep ontbreken. Deze rechtsmiddelenverwijzingen staan normaal gesproken (ook) onder dit kopje.

een bouwvergunning, welke zaken ingediend moeten worden en enkele tips (waaronder de tip om de schetsplanprocedure te volgen). Voor meer informatie worden opnieuw de contactgegevens van de gemeente vermeld. Op deze pagina zijn ook checklists, het aanvraagformulier, de welstandsnota en een uitgebreidere informatiebrochure te krijgen. Verder bevat de pagina links naar andere producten die de aanvrager wellicht gelijktijdig met een bouwvergunning nodig heeft.

### **3.5.2. Specifieke informatie**

Aanvragers en potentiële aanvragers kunnen bij de balie Bouwen en Wonen informatie opvragen. De balie is vijf ochtenden en vier middagen geopend. Op donderdag is er een verlengde openstelling tot zeven uur 's avonds. Bij de balie wordt, als daartoe aanleiding is de brochure "Bouwen in Noordenveld" uitgereikt.

Aanvragers worden zowel per brief, per telefoon als per e-mail op de hoogte gehouden van de stand van zaken met betrekking tot hun aanvraag. De brief wordt vooral gebruikt voor de "formelere" stappen in het proces, zoals de melding dat de aanvraag niet compleet is. Voor (kort) tussentijds overleg of het inwinnen van informatie wordt gebruik gemaakt van de telefoon en e-mail. De contacten per telefoon en e-mail zijn over het algemeen in het fysieke dossier niet terug te vinden. In de digitale dossiers bestaat de mogelijkheid om telefoonnotities en andere memo's te maken. Dit wordt niet in alle gevallen gedaan. Voor het bijhouden van informele contacten in het dossier bestaat geen gestructureerde werkwijze. Of in een bepaald dossier een dergelijke aantekening te vinden is, hangt af van de werkwijze van de behandelend medewerker. De door medewerkers ervaren gebruiksonvriendelijkheid van het gehanteerde softwarepakket zou hieraan mede debet zijn.

Op het aanvraagformulier voor een bouwvergunning kan de aanvrager aangeven dat hij gebruik maakt van een gemachtigde. Deze gemachtigde fungeert vervolgens als aanspreekpunt voor de gemeente. Uit de dossiers blijkt dat de gemeente geen consistente lijn kiest bij het aanschrijven van aanvragers die gebruik maken van een gemachtigde. Soms worden zowel de aanvrager als de gemachtigde aangeschreven, soms enkel de aanvrager en soms enkel de gemachtigde. De beschikking wordt altijd alleen aan de aanvrager zelf gezonden en niet (ook niet in afschrift) aan diens gemachtigde. Deze werkwijze is niet correct en ook hieraan zou de gebruikte software mede debet zijn.

Voor zover aanvragers of derden (buren, aannemers) een verzoek doen om informatie over bouwaanvragen worden deze door de gemeente op de hoogte gehouden.

### **3.5.3. Meedenken**

De bouwaanvraag of het schetsplan zoals ingediend is in eerste instantie leidend bij de beoordeling van de mogelijkheid om een vergunning te verlenen. Daarbij geldt wel dat in een schetsplanprocedure de gemeente beter in staat is om mee te denken met de aanvrager en ook aandacht kan vragen voor met het bouwplan samenhangende aspecten. Wanneer het

schetsplan niet mogelijk is, dan gaan ambtenaren in gesprek met de aanvrager om een andere mogelijkheid te zoeken voor de wensen van de aanvrager. Daarbij staan de wettelijke kaders echter niet ter discussie. Binnen die grenzen wil de gemeente meedenken en meezoeken naar een oplossing. Plannen van aanvragers die met geen mogelijkheid binnen de bestaande kaders te plaatsen zijn, zullen niet worden gehonoreerd.

De insteek van burgers is steeds vaker dat zij verwachten dat voor hen de geldende regels terzijde zullen worden geschoven. Zij denken dat ze bij de wethouder succes zullen boeken met hun wensen en vragen daarom een gesprek met hem aan. In beginsel wordt, wanneer het gaat om een duidelijke zaak deze burgers doorverwezen naar de teamleider. Als de zaak minder duidelijk is, of de burger vasthoudt aan een gesprek met de wethouder, dan is dat mogelijk, in aanwezigheid van een ambtenaar. In dat gesprek wordt dan gezocht naar een oplossing, maar ook daarbij staan de wettelijke kaders vast. Soms zijn burgers in een gesprek met de wethouder wel bereid om hun plannen aan te passen.

#### **3.5.4. Brieven**

De gemeente communiceert voor een deel door middel van brieven. Volgens respondenten bestaan er standaardbrieven. Het aantal standaardbrieven is groot, er bestaan ongeveer 140 standaardbrieven. Bij de gemeentelijke respondenten bestaat de behoefte om het aantal standaardbrieven terug te brengen tot ongeveer tien procent van het huidige aantal. Op dit moment loopt een gemeentebreed onderzoek naar de schriftelijke correspondentie van de gemeente. De uitkomsten van dat onderzoek zullen mee worden genomen bij het herzien van de standaardbrieven.

Het digitale dossier lijkt soms 'vervuild' doordat meerdere versies van brieven of niet verzonden brieven daarin aanwezig zijn. De wijze waarop het softwareprogramma omgaat met het aanmaken van brieven en het grote aantal standaardbrieven zou daar mede debet aan zijn.

De brieven van de gemeente zijn taalkundig over het algemeen juist. De duidelijkheid van de boodschap laat echter soms te wensen over. In sommige brieven wordt met veel omhaal van woorden, in juridisch taalgebruik of jargon gesproken. Een voorbeeld:

*“Wij hebben de bouwaanvraag dan ook als zodanig [een verzoek om vrijstelling – PF] in behandeling genomen, hetgeen wij u hiermede uit administratieprocedurele overwegingen laten weten en waarom-trent wij u nader zullen berichten.”<sup>12</sup>*

Daarnaast klopt de boodschap die in de brieven vermeld staat niet altijd. Voorbeelden daarvan zijn het niet juist aanmerken van een aanvraag voor een bouwvergunning als een verzoek om vrijstelling (zie hieronder bij 3.6) en de verplichting opleggen tot het indienen van een nieuw bouwplan waarin opmerkingen van de welstandscommissie zijn meegenomen, terwijl dit bouwplan door de welstandscommissie al is goedgekeurd.

---

<sup>12</sup> Brief d.d. 3 juli 2007, dossier 2007/B236.

De wijze waarop de aanvragers de communicatie van de gemeente waarderen komt in hoofdstuk vier aan de orde.

### 3.6. Vrijstellingsverzoeken

Een aanvraag voor een bouwvergunning die niet past binnen het geldende bestemmingsplan, moet tevens aangemerkt worden als een verzoek om vrijstelling van dat bestemmingsplan, artikel 46 lid 3 Woningwet.

Vrijstelling van het bestemmingsplan kan verleend worden op basis van artikel 15, 17 of 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Uit de brieven die in de dossiers te vinden zijn, *lijkt* het alsof aanvragen voor een bouwvergunning die niet passen binnen het bestemmingsplan op een onjuiste wijze worden aangemerkt als een verzoek om vrijstelling. Soms *lijkt* het alsof de aanvraag voor de bouwvergunning enkel wordt aangemerkt als een verzoek om een vrijstelling conform artikel 15 WRO. De gemeente geeft vervolgens aan dat aan het verzoek om vrijstelling op basis van artikel 15 WRO niet meegewerkt wordt, omdat er beleid in ontwikkeling is waaraan de aanvraag niet voldoet. Dit wordt aan de aanvragers per brief medegedeeld.

*“Aangezien uw bouwaanvraag strijdig is met het vigerend bestemmingsplan, alsmede het toekomstig beleid, adviseren wij u uw bouwaanvraag aan te passen of in te trekken teneinde een weigering te voorkomen.”<sup>13</sup>*

Verder *lijkt* het alsof bouwvergunningen in strijd met het bestemmingsplan en waarvoor geen binnenplanse vrijstellingsmogelijkheden bestaan geweigerd worden, terwijl niet duidelijk is of vrijstelling op basis van artikel 17 of 19 ook mogelijk zou zijn. In de brieven aan de aanvragers wordt gemeld:

*“De vrijstellingsbepalingen binnen het bestemmingsplan geven niet de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen voor alle genoemde strijdigheden.”<sup>14</sup>*

*“Bij strijd met de bestemmingsplanvoorschriften dienen wij uw aanvraag te beschouwen als een verzoek om vrijstelling van de voorschriften. Echter is er in het bestemmingsplan geen vrijstellingsmogelijkheid opgenomen, waardoor het college van Burgemeester en Wethouders geen vrijstelling kunnen verlenen. Wij verzoeken u dan ook om uw bouwplan aan te passen conform het vigerende bestemmingsplan ten einde een weigering van de gevraagde bouwvergunning te voorkomen.”<sup>15</sup>*

Navraag leert echter dat de toets of vrijstelling op basis van de artikelen 15, 17 en 19 WRO wel plaatsvindt. Bij het wekelijks overleg worden alle

---

<sup>13</sup> Brief d.d. 9 januari 2008, dossier 2007/B445, brief d.d. 10 januari 2008, dossier 2007/447.

<sup>14</sup> Brief d.d. 18 september 2007, dossier 2007/B293.

<sup>15</sup> Brief d.d. 19 juni 2007, dossier 2007/B228.

aanvragen getoetst op strijd met het bestemmingsplan en de vrijstellingsmogelijkheden. Zoals uit de bovenstaande voorbeelden mag blijken wordt dit echter onjuist verwoord in de uitgaande brieven aan aanvragers.

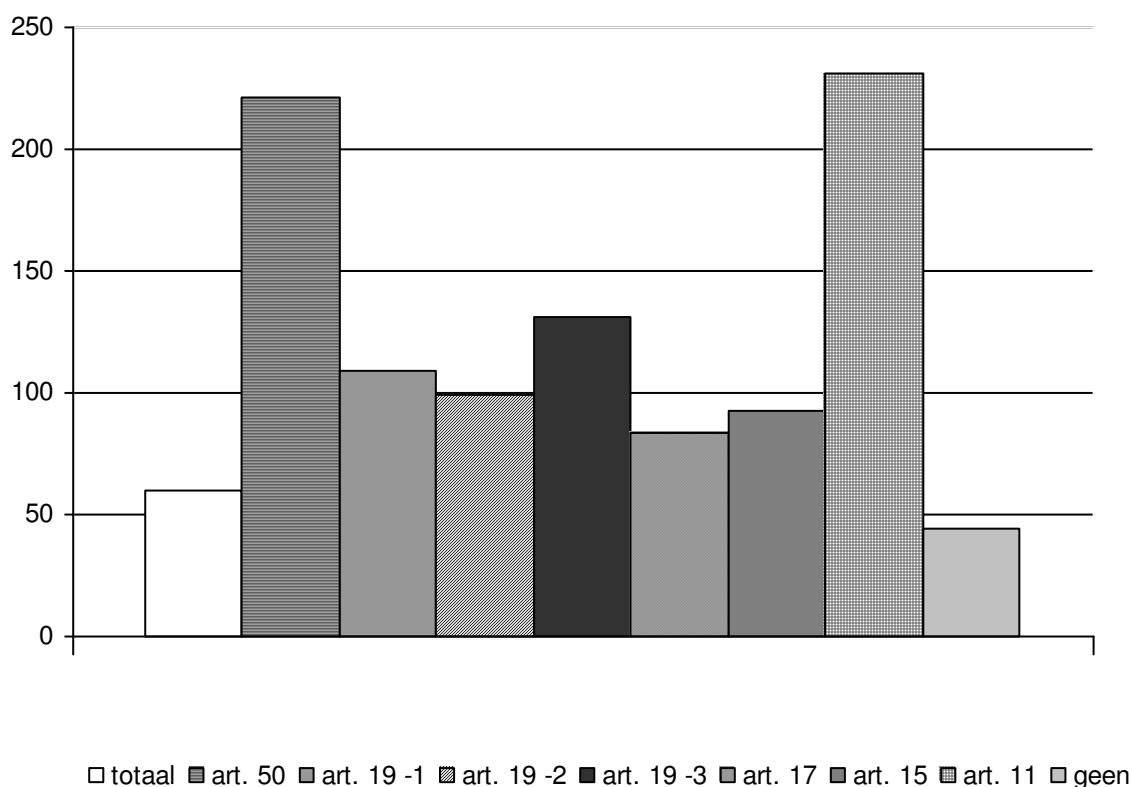
### 3.7. Doorlooptijd verleende vergunningen

Op basis van de aangeleverde gegevens is het slechts in hele beperkte mate mogelijk iets te zeggen over de beslistermijnen. Voor de verleende vergunningen zijn de datum van de aanvraag en de datum van de beschikking verstrekt. Daarmee is de doorlooptijd van een vergunningaanvraag te bepalen.

In 336 dossiers is zowel de datum van de aanvraag als de datum van de beschikking bekend. Het gaat enkel om verleende vergunningen, van de geweigerde vergunningen of niet-ontvankelijke aanvragen is geen datum van de beschikking bekend. Deze 336 dossiers zijn betrokken in de berekening van de doorlooptijden.

In figuur 3.2 zijn de gemiddelde doorlooptijden per gevolgde procedure en voor het totaal weergegeven.

figuur 3.2: gemiddelde doorlooptijd in dagen



Het gehanteerde softwarepakket kan geen geaggregeerde gegevens leveren over aanhoudingstermijnen, waardoor niet te zeggen valt of de beslistermijnen in het algemeen voldoen aan de daarvoor geldende regelgeving.

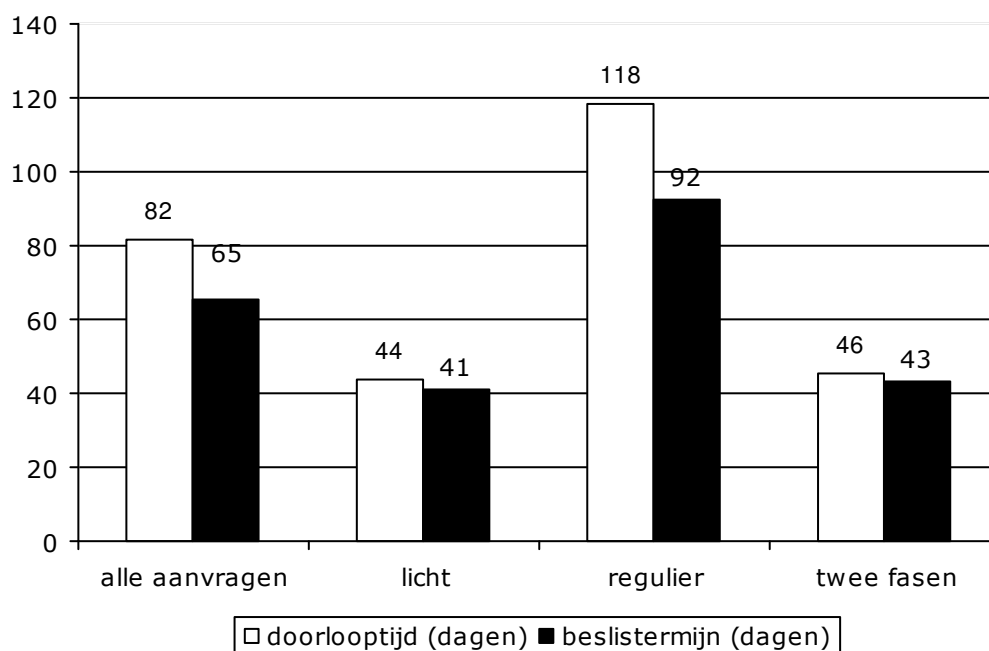
In het dossieronderzoek zijn 39 dossiers bestudeerd, 31 bouwaanvragen, 4 schetsplandossiers en 4 bezwaardossiers. In tabel 3.4 is weergegeven hoeveel van deze 31 bouwdoossiers over een lichte of reguliere aanvraag gingen en of vrijstelling nodig was.

**tabel 3.4: verdeling in dossieronderzoek betrokken dossiers**

Type aanvraag	Aantal	Voldoet aan het bestemmingsplan	Aantal
Licht	9	Vrijstelling vereist	14
Regulier	16	Geen vrijstelling vereist	17
Twee fasen	6		
Totaal	31	Totaal	31

In figuur 3.3 zijn de gemiddelde doorlooptijd en de beslistermijn van bouwplanprocedures weergegeven, daarbij stellen de eerste twee staven het gemiddelde van alle zaken voor. De overige drie groepen staven zijn de gemiddelde doorlooptijd en beslistermijn voor lichte, reguliere en gefaseerde aanvragen. De doorlooptijd is de tijd die verstrijkt tussen de aanvraag en de beschikking. De beslistermijn is de tijd die de gemeente nodig heeft om de beschikking te nemen (de tijd tussen de doorlooptijd en de beschikking minus de aanhoudings- en opschortingstermijnen). De doorlooptijd ligt hoger dan de beslistermijn. Dit wordt veroorzaakt doordat de beslistermijn wordt verlengd met de termijn die de aanvrager nodig heeft voor het aanleveren van aanvullende gegevens.

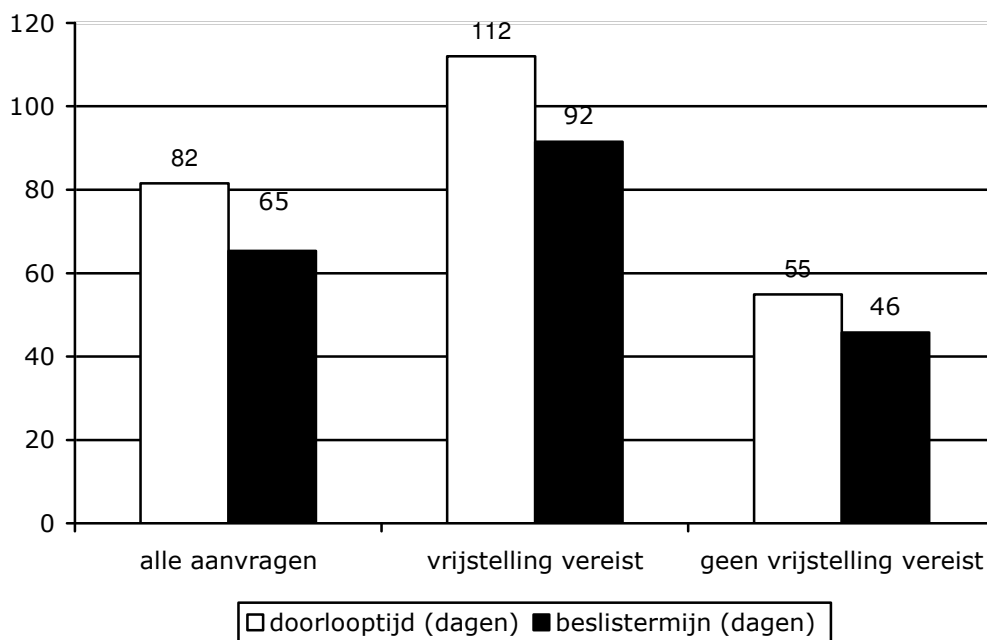
**figuur 3.3: doorlooptijd van aanvragen uitgesplitst naar type**



Hierboven werden de bouwaanvragen uitgesplitst naar het type bouwaanvraag dat is gedaan. In plaats van naar het type aanvraag, kan ook gekeken worden naar de noodzakelijkheid van het verlenen van vrijstelling. Dit is

des te interessanter, omdat voor aanvragen waarvoor een vrijstelling benodigd is de reguliere termijnen niet gelden. In figuur 3.4 is dit weergegeven.

**figuur 3.4: doorlooptijd van aanvragen uitgesplitst naar overeenstemming met bestemmingsplan**



De doorlooptijd van bouwaanvragen waarvoor geen vrijstelling nodig is, blijft (gemiddeld) ruim binnen de termijn van zes weken. De maximale termijn is 83 dagen en valt daarmee ruim binnen de marge van twee maal zes weken waarbinnen op reguliere en gefaseerde aanvragen besloten moet worden. Op alle aanvragen voor een lichte bouwvergunning wordt binnen zes weken beslist. De stelling van medewerkers van de gemeente dat in de afgelopen jaren geen vergunningen van rechtswege werden verleend wordt door het dossieronderzoek dan ook bevestigd.

In het dossieronderzoek zijn vier schetsplannen bekeken. Eén van deze schetsplannen is ingetrokken, de overige drie hebben geleid tot een eindoordeel van de gemeente over het schetsplan. De doorlooptijden van deze schetsplannen waren respectievelijk 119, 153 en 292 dagen. Er is geen onderscheid gemaakt in doorlooptijd inclusief en exclusief opschortings-termijn om twee redenen. Ten eerste wordt – in tegenstelling tot de bouwplanprocedure – de behandeltijd niet beïnvloed door het opvragen van aanvullende gegevens. Er bestaat geen formele beslistermijn die gestuit kan worden door aanvullende gegevens op te vragen. Daarnaast was uit de dossiers niet af te leiden op welke momenten de behandeling van de aanvraag opgeschort werd, omdat op aanvullende informatie van de aanvrager werd gewacht.

### **3.8. Leges**

De gemeente Noordenveld brengt voor de behandeling van bouw aanvragen leges in rekening. De grondslag voor deze leges wordt gevormd door de legesverordening en de bijbehorende tarieventabel. Daarbij maakt de gemeente gebruik van het VNG-model bouwtransparante leges, dat op enkele punten aan de lokale situatie is aangepast. In de tarieventabel is weergegeven hoe de hoogte van de leges per bouw aanvraag bepaald moet worden, of er extra leges in rekening gebracht moeten worden en of een teruggaaf van de leges mogelijk is. De hoogte van de leges is veelal gerelateerd aan de hoogte van de bouwsom.

Voor de behandeling van een schetsplan worden leges in rekening gebracht. Deze leges kunnen, indien daarna een bouwplan op basis van het behandelde schetsplan in wordt gediend, met de leges voor de bouw aanvraag verrekend worden. De gemeente doet dit uit eigen beweging.

Voor de leges voor de bouw aanvraag worden tarieven onderscheiden voor lichte en reguliere bouw aanvragen en bouw aanvragen in twee fasen. De tarieven zijn gestaffeld en degressief. Voor aanvullende werkzaamheden in het kader van de bouw aanvraag brengt de gemeente, volgens de verordening, extra leges in rekening. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra toetsing aan welstand, de beoordeling van bodemrapporten, vrijstelling van de eisen van het bestemmingsplan of verplichte externe adviezen. Indien een aanvrager een aanvraag voor een vergunning doet die een legalisatie van de bestaande situatie inhoudt, dan wordt een verhoging van 100 procent van de leges geheven indien deze aanvraag gedaan wordt vanwege handhavende activiteiten van de gemeente. De burger die zelf het initiatief neemt om zijn illegale bouwwerk gelegaliseerd te krijgen, betaalt geen verhoging in verband met de legalisatie.

Wanneer een aanvraag wordt ingetrokken of een verleende vergunning op verzoek van de vergunninghouder wordt ingetrokken kan een deel van de leges teruggevraagd worden. De hoogte van de teruggaaf hangt af van het moment van de intrekking. Wanneer een bouw aanvraag geweigerd wordt, kan eveneens een deel van de leges worden teruggevraagd.

De medewerker van de vakgroep Bouwen en Wonen, die de aanvraag van de bouwvergunning heeft behandeld, bepaalt ook welk legestartief geheven wordt en of extra leges geheven worden. De hoogte van de bouwsom, die veelal de grondslag van de leges vormt, wordt in voorkomende gevallen niet nagerekend. Volgens de respondenten wordt alleen wanneer de ambtenaar het vermoeden heeft dat de bouwsom onjuist (te laag) is deze nagerekend. Overigens wordt de hoogte van leges gebaseerd op de hoogte van de bouwsom exclusief BTW. Zou de bouwsom inclusief BTW worden gehanteerd, dan zou de overheid extra profiteren van de bouwplannen van de burger, omdat dat ook over de belasting toegevoegde waarde leges voldaan moeten worden. Dit vindt de gemeente geen goede zaak, vandaar dat uitgegaan wordt van de bouwsom exclusief BTW.

Uit de dossiers lijkt op te maken dat de schetsplanprocedure niet altijd verrekend wordt. Omdat bij het betreffende dossier niet het bijbehorende schetsplandossier overlegd is, is dit niet met zekerheid vast te stellen. Het is immers mogelijk dat een bouwplan is voorgelegd waarvoor geldt dat het zo sterk afwijkt van het schetsplan dat verrekening niet mogelijk is. De

wijze waarop het legesbedrag tot stand is gekomen, wordt op de beschikking op de bouwaanvraag slechts summier toegelicht. Het voor de behandeling van bouwaanvragen gebruikte softwareprogramma voert voor een aantal zaken zelf de benodigde extra leges in rekening. Andere aanvullende verschuldigde leges (bijvoorbeeld voor (extra) welstandstoetsing) moeten door de medewerkers zelf worden ingevoerd. Dit gaat niet altijd vlekkeloos. Zo is geconstateerd dat niet altijd de benodigde welstandsleges in rekening worden gebracht<sup>16</sup> en dat het vóórkomt dat er rekenfouten in de aankondiging zitten.

### **3.9. Rechtsbeschermingsfase**

Indien de aanvrager of een derde zich niet kan vinden in de door de gemeenten afgegeven beschikking, dan kunnen zij daartegen bezwaar aantekenen bij de gemeente of een voorlopige voorziening aanvragen bij de rechtbank. In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de bezwaarprocedure.

De gemeente Noordenveld maakt gebruik van een adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb. Deze commissie is bevoegd te adviseren over de afhandeling van alle bezwaarschriften met uitzondering van bezwaren gericht tegen belastingen en leges. De commissie is ingesteld bij de regeling behandeling bezwaarschriften die door het college van burgemeester en wethouders in september 2005 is vastgesteld. Volgens de secretaris van de commissie hebben ook de burgemeester en de gemeenteraad door middel van een besluit de commissie bevoegd verklaard voor de afhandeling van bezwaarschriften gericht tegen hun besluiten.

Bezwaren worden ingediend bij de gemeente en in handen gesteld van de commissie. De commissie controleert de ontvankelijkheid en plant een hoorzitting. Op basis van de verstrekte gegevens en het verhandelde tijdens de hoorzitting komt de commissie tot een advies aan het bestuursorgaan, veelal het college van burgemeester en wethouders. Het is vervolgens aan het college om een beschikking op bezwaar af te geven. Daarbij kan het college afwijken van het advies. Dit is echter niet gebruikelijk en komt volgens ambtenaren zelden voor.

Het aantal bezwaarzaken in 2007 is bij de commissie voor advies voor de bezwaarschriften opgevraagd. Kamer 1, de kamer waarin bezwaren tegen bouwbeschikkingen worden afgehandeld, heeft in 2007 30 bezwaren ontvangen. Daarvan handelden 15 over een bouwbeschikking. In figuur 3.5 is het advies dat de commissie aan het bestuursorgaan uitbracht weergegeven.

---

<sup>16</sup> In één dossier was sprake van zeven welstandstoetsen. Aan de aanvrager zijn de extra toetsen niet in rekening gebracht, terwijl dit volgens de legesverordening wel zou moeten.

figuur 3.5: adviezen commissie voor de bezwaarschriften



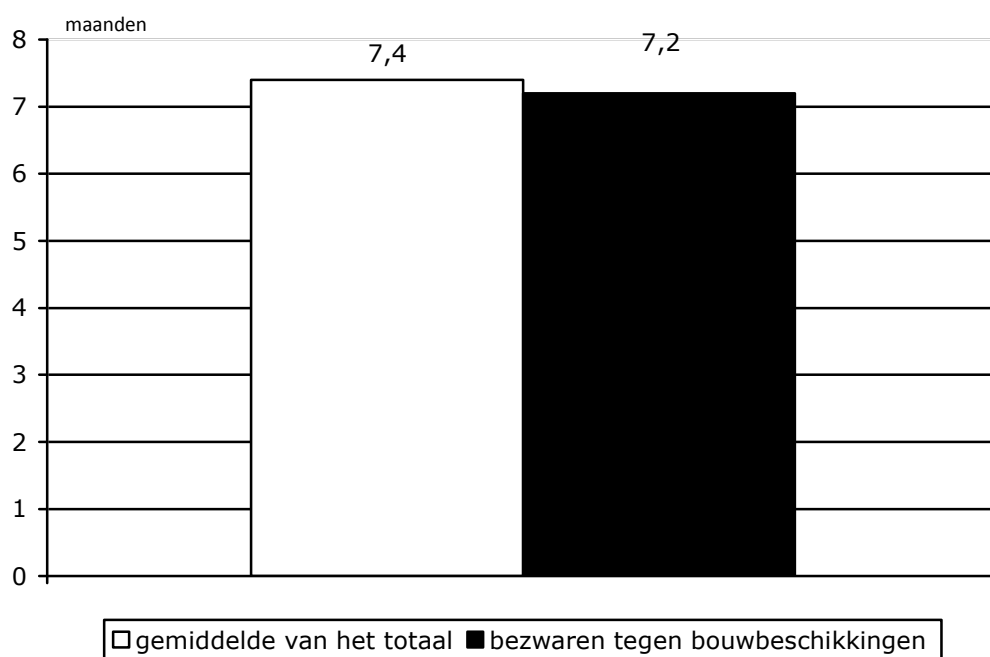
De adviezen over bezwaren tegen bouwbeschikkingen bevatten vaker het oordeel gegrond dan de adviezen in de overige zaken. Daarmee is overigens niet altijd gesteld dat de bezwaarmaker inhoudelijk ook door de commissie in het gelijkgesteld wordt, een advies kan het bezwaarschrift gegrond verklaren omdat aan een procedurele eis niet voldaan is, die door het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure hersteld kan worden. De beslissing van het bestuursorgaan op het bezwaar is niet bekend en het is dan ook niet aan te geven of en in welke gevallen het bestuursorgaan is afgeweken van het advies van de commissie.

De doorlooptijd van de bezwaarzaken wordt door de commissie bijgehouden in maanden. In de Awb is voor afhandeling van een bezwaarschrift met behulp van een adviescommissie een doorlooptijd van tien weken gesteld. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste vier weken verlengd worden. Dit is overigens een termijn van orde, overschrijding van de termijn is niet gesanctioneerd. In figuur 3.6 is de gemiddelde doorlooptijd in maanden weergegeven. Het gaat daarbij om de tijd die verstrijkt tussen het indienen van een bezwaarschrift en het moment waarop de commissie advies uitbrengt. De werkelijke tijd tot de beslissing op bezwaar laat nog langer op zich wachten.

De afhandeling van bezwaarschriften vergt veel meer tijd dan daarvoor wettelijk beschikbaar is. Hoewel andere gemeenten er eveneens niet altijd in slagen om bezwaarschriften binnen de daarvoor gestelde termijn af te handelen, zijn de afhandeltermijnen van de gemeente Noordenveld in vergelijking nog steeds erg lang.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Bron: L.W.G.M. van Campen LLB, *De inrichting van de bezwaarschriftprocedure* [scriptie], Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 2007.

figuur 3.6: gemiddelde doorlooptijd bezwaarzaken bij de commissie



De gemiddelde doorlooptijd ligt onder bezwaren gericht tegen bouwbeschikkingen iets lager dan onder bezwaren gericht tegen overige beschikkingen, de verschillen zijn echter gering. De hierboven vermelde termijn is de termijn tussen de indiening van het bezwaarschrift en het advies van de commissie. Daar komt de termijn voor het nemen van een beschikking op bezwaar door het bestuursorgaan nog bovenop. In veel gevallen wordt de behandeltermijn van ten hoogste veertien weken al door de commissie overschreden.



## 4 Uitkomsten enquêtes

### 4.1. **Bouwvergunningen**

Er zijn 75 telefonische enquêtes afgenomen waarbij gevraagd is naar de ervaring met de afhandeling van de aanvragen van bouwvergunningen. In totaal zijn 147 aanvragers van een bouwvergunning die een beslissing op hun aanvraag hebben ontvangen aangeschreven. Van hen zijn er 85 telefonisch benaderd en weigerden 10 personen om mee te doen. De netto respons komt hiermee uit op 88 procent. Deze hoge netto respons maakt het waarschijnlijk dat de non-respons geen versturende invloed op de resultaten van de enquête heeft.

#### 4.1.1. **Schetsplannen**

Bijna tweederde van de geïnterviewden (63 procent) heeft voorafgaand aan de formele bouwaanvraag een schetsplan ingediend. Redenen om dit te doen zijn onder meer een advies van de gemeente en het feit dat de aannemer het plan heeft ingediend. Geïnterviewden die geen schetsplan indienden noemden onder meer dat dit niet nodig was en dat anderen dezelfde aanvraag hadden ingediend.

De gemiddelde behandelduur van een schetsplan was 9 weken, terwijl men verwachtte dat dit 6 weken zou duren. Een substantieel verschil tussen verwachtingen en ervaringen bepaalt tot op zekere hoogte tevreedenheid over termijnen. Het verschil wordt met name veroorzaakt door enkele zeer lange procedures; volgens opgave van de respondenten tot zelfs 50 weken. Mogelijk zijn er in deze periode niet één, maar meerdere schetsplannen beoordeeld. De mediaan<sup>18</sup> voor de verwachte behandeltijd ligt op 5 weken en de mediaan van de ervaren behandeltijd op 6 weken. Een ruime meerderheid van de geïnterviewden die een schetsplan indienden (84 procent) is van mening dat de schetsplanprocedure uiteindelijk tot een goed bouwplan heeft geleid.

#### 4.1.2. **Behandeltijd aanvragen**

Volgens de geïnterviewden was de gemiddelde behandeltijd van de aanvraag 14 weken, terwijl zij een periode van 10 weken verwacht hadden. De mediaan ligt lager, namelijk op 5 weken. Dat is gelijk aan de mediaan van de verwachte behandeltijd.

Iets meer dan de helft van de geïnterviewde aanvragers (53 procent) had zich vooraf geïnformeerd over de behandeltijd. Voor deze groep geldt dat

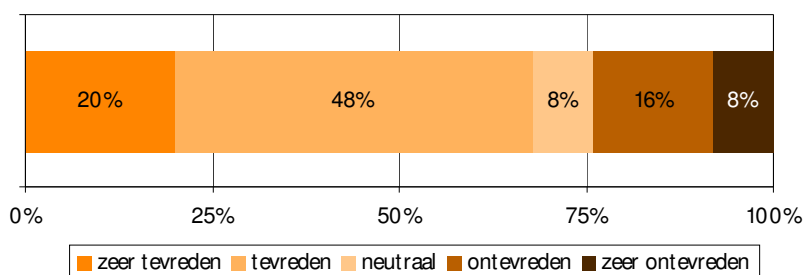
---

<sup>18</sup> De mediaan is de waarde waar de helft van de antwoorden van de respondenten onder en de helft boven ligt.

het verschil tussen de werkelijke en verwachte behandeltime iets kleiner is dan voor respondenten die zich niet hadden geïnformeerd over de behandeltime.

Tweederde van de aanvragers is (zeer) tevreden over de behandeltime (68 procent), terwijl 24 procent van de aanvragers hierover (zeer) ontevreden is.

**Figuur 4.1**  
**Tevredenheid over behandeltime aanvragen bouwvergunning (n = 76).**



Er is, zoals verwacht mag worden, een duidelijk verband tussen de lengte van de behandeltime en mate waarin aanvragers tevreden zijn over de behandeltime: naarmate de behandeltime korter is zijn de aanvragers er vaker tevreden over. Respondenten die zeer ontevreden zijn geven een behandeltime op van 16 weken (mediaan) en respondenten die (zeer) tevreden een behandeltime tussen de 5 en de 6 weken (mediaan).

Wanneer de ervaren behandeltime korter of gelijk is aan de verwachte behandeltime, is 90 procent van de respondenten (zeer) tevreden over de behandeltime. Als het verschil negatief is de tevredenheid aanzienlijk lager. Bij een verschil van meer dan 4 weken is meer dan de helft (57 procent) (zeer) ontevreden.

De aanvragers zijn in de gelegenheid gesteld om aan te geven wat volgens hen de reden was voor de als te lang ervaren behandeltime. Een kwart van de aanvragers maakte hiervan gebruik. De meest genoemde redenen zijn onder meer het zoekraken van stukken, de gehanteerde werkwijze van de gemeente en 'bureaucratie'.

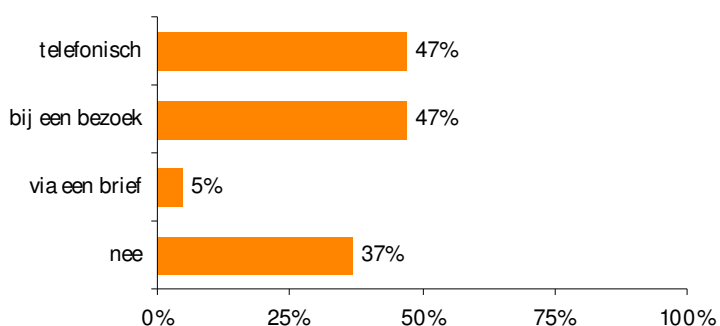
#### **4.1.3. Afhandeling proces**

Vrijwel alle aanvragers (97 procent) zeggen een ontvangstbevestiging van de aanvraag ontvangen te hebben. In driekwart van de gevallen (79 procent) wordt de aanvraag volgens de aanvragers correct behandeld. Degegenen die aangaven dat dit niet het geval was wijzen onder meer op de te lange behandeltime en het toetsen aan foutieve normen.

#### 4.1.4. Contact

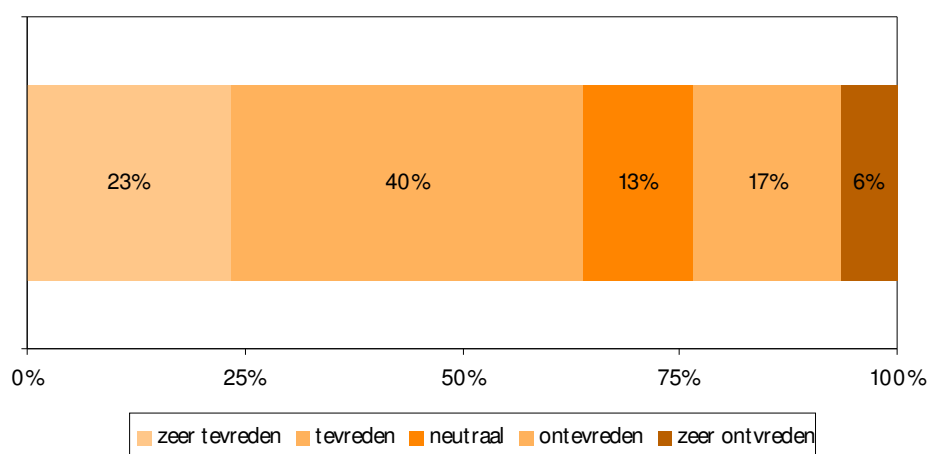
In ruim eenderde van de gevallen (37 procent) is er na het indienen van de aanvraag geen contact meer met de gemeente totdat de bouwvergunning werd verleend. In de gevallen waarin tussentijds wel contact was, verloopt dat meestal telefonisch en via een bezoek aan de balie in het gemeentehuis (47 procent). Contact via een brief komt aanzienlijk minder voor (5 procent).

**Figuur 4.2**  
Contact tijdens de behandeling van de vergunningaanvraag (meer antwoorden mogelijk, n = 76).



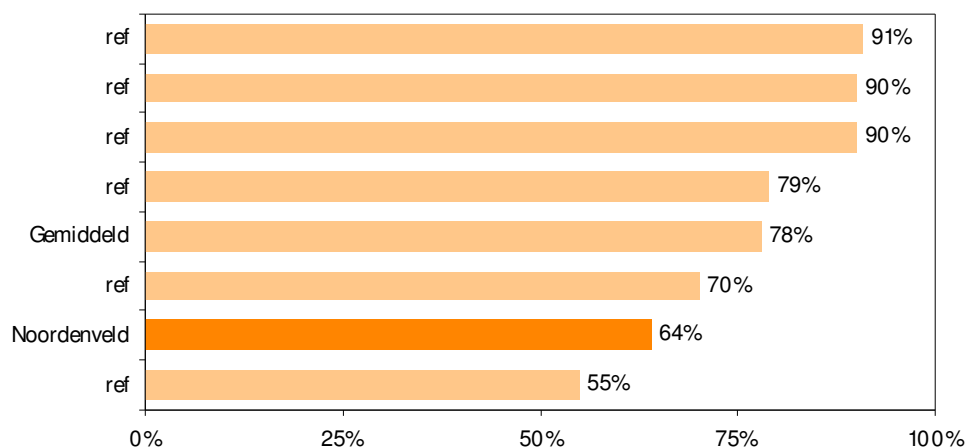
Aanvragers die tijdens de behandeling van de vergunningaanvraag telefonisch of via de balie contact hebben gehad met medewerkers van de gemeente is gevraagd naar hun tevredenheid over deze medewerkers in het algemeen. Tweederde (64 procent) is hierover tevreden of zeer tevreden en een kwart (23 procent) is hierover (zeer) ontevreden.

**Figuur 4.3**  
Tevredenheid over medewerker(s) in het algemeen (n = 47).



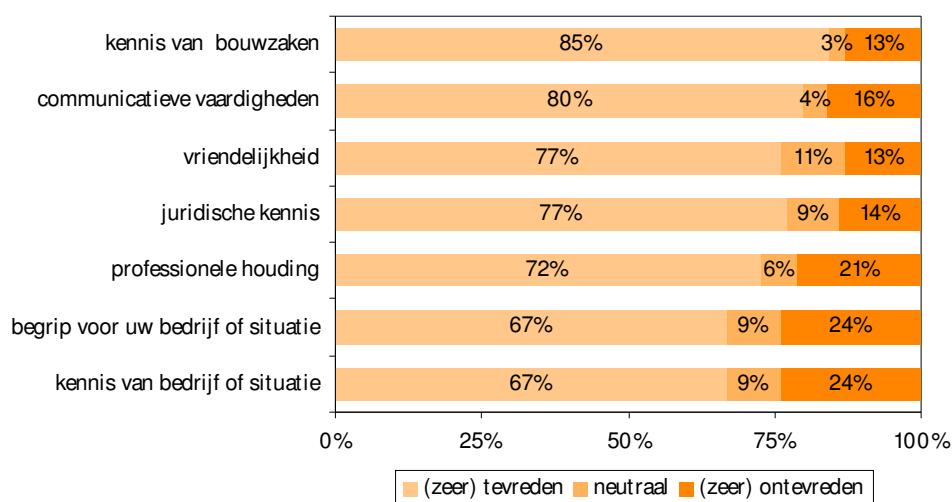
Een vergelijking met referentiegemeenten levert op dat de tevredenheid over de medewerkers in het algemeen in Noordenveld lager ligt dan het gemiddelde.

**Figuur 4.4**  
**Tevredenheid over medewerkers in het algemeen, Noordenveld en referentiegemeenten.**



Aan dezelfde respondenten is een aantal kenmerken van medewerkers voorgelegd met de vraag aan te geven in hoeverre men daarover tevreden is. Het meest tevreden is men over de kennis van bouwzaken (85 procent) en de communicatieve vaardigheden (80 procent). Ook over vriendelijkheid en juridische kennis is men tevreden (77 procent) alsmede over de professionele houding van de medewerkers (72 procent). Aanvragers zijn relatief gezien wat minder tevreden over de kennis en het begrip voor hun situatie (in beide gevallen is 67 procent tevreden).

**Figuur 4.5**  
**Tevredenheid over (aspecten van) medewerkers (n<sub>max</sub> = 47, n<sub>min</sub> = 35)**



Opvallend is dat de respondenten minder tevreden zijn over de medewerkers in het algemeen dan over de voorgelegde aspecten. Respondenten die

in het algemeen (zeer) ontevreden zijn, zijn dat met name ook over het begrip voor het bedrijf of de situatie en over de professionele houding van de medewerker. De wat lagere scores op deze aspecten lijken daarmee voor een deel verantwoordelijk voor het algemene oordeel. De respondenten die (zeer) ontevreden zijn over de medewerkers in het algemeen, zijn in ruime meerderheid (tweederde) ook ontevreden over de behandeltijd, wat ook voor een deel de lagere tevredenheid over de medewerkers in het algemeen verklaart. Deze respondenten zeggen dat de in hun ogen te lange behandeltijd te maken heeft met miscommunicatie tussen afdelingen en richting de aanvrager, een passieve houding en het zoekraken van stukken.

De aanvragers die via een brief contact hadden met de gemeente, zijn kritisch over vier voorgelegde aspecten van de brief of brieven. Maximaal de helft is (zeer) tevreden. Door de lage aantallen zijn de antwoorden echter indicatief.

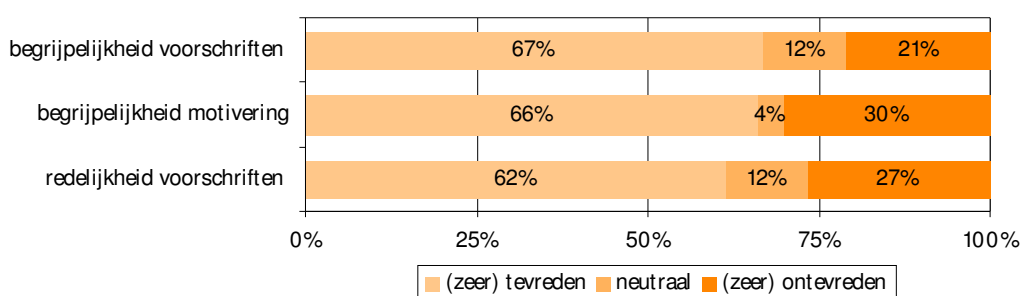
#### 4.1.5. **Welstandscommissie**

Een op de tien aanvragers (12 procent) heeft een zitting van de welstandscommissie over hun aanvraag bijgewoond. Degenen die dit wel hebben gedaan oordelen verdeeld over de zitting: eenderde is positief, eenderde is neutraal en hetzelfde percentage negatief.

#### 4.1.6. **Besluit**

Gevraagd is naar de tevredenheid met de begrijpelijkheid en redelijkheid van de voorschriften en naar de begrijpelijkheid van de motivering bij het besluit. Ongeveer tweederde van de respondenten is (zeer) tevreden over drie aspecten van het besluit. De percentages liggen dicht bij elkaar. Het minst tevreden is men over de redelijkheid van de voorschriften (62 procent).

**Figuur 4.5**  
Tevredenheid over aspecten van besluit (nmax = 74, nmin = 71).



#### 4.1.7. **Totaaloordeel**

De aanvragers van een bouwvergunning geven desgevraagd het gemiddelde rapportcijfer 6,4 voor de mate waarin ze, alles bij elkaar genomen, tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente Noordenveld de aanvraag heeft behandeld. De mediaan wijkt hier weinig van af en bedraagt 7. De meest gegeven rapportcijfers zijn 7 (40 procent) en 8 (15 procent). Een kwart van de respondenten (24 procent) geeft een onvoldoende.

De respondenten is tenslotte gevraagd wat de gemeente zou kunnen verbeteren aan de behandeling van vergunningaanvragen. Veel van hen hebben hier gebruik van gemaakt. De voorstellen gaan onder meer over de behandeltijd en de procedure: deze zou volgens meerdere aanvragers 'minder formeel' van opzet kunnen zijn.

#### **4.1.8. *Uitkomsten vergeleken***

De uitkomsten van de enquête onder aanvragers van bouwvergunningen kunnen op de meeste punten vergeleken worden met resultaten van onderzoek onder referentiegemeenten.

Bij referentiegemeenten verwacht circa de helft dat aanvraagprocedure binnen zeven weken is afgehandeld, in Noordenveld is dit 63 procent. De gemiddelde afhandeltijd in de referentiegemeenten is 15 weken, in Noordenveld is dit 14 weken. Respondenten uit de referentiegemeenten verwachtten 9 weken te moeten wachten, ten opzichte van 10 weken in Noordenveld.

De algemene tevredenheid over de medewerker is in de referentiegemeenten hoger dan in Noordenveld (78 procent in de referentiegemeenten tegenover 64 procent in Noordenveld). Het rapportcijfer voor de aanvraag van een bouwvergunning is in de referentiegemeenten een 6,6. In Noordenveld is dit een 6,4.

## **4.2. *Balie-enquête***

Aan bezoekers van de balie Bouwen en Wonen is door de medewerkers gevraagd een enquête in te vullen over het bezoek aan de balie. De respons was betrekkelijk gering, waarschijnlijk omdat er kort tevoren al een algemeen klanttevredenheidonderzoek over het balieonderzoek was geweest. In totaal zijn er in de 2 helft van mei en de 1e helft van juni 15 enquêtes ingevuld door bezoekers die aan de balie kwamen.

### **4.2.1. *Baliebezoek***

Alle bezoekers kwamen zonder een afspraak vooraf. De helft van de bezoekers (8) kwam in verband met de aanvraag van een bouwvergunning, waaronder één voor een lichte vergunning. De rest van de bezoekers komt om andere redenen, met name voor informatievragen.

Dat de balie relatief vaak wordt bezocht voor informatievragen blijkt ook uit het antwoord op de vraag of voorafgaand aan het baliebezoek informatie is verzameld. Ruim de helft heeft dit niet gedaan en een deel was al eerder aan de balie geweest. Wanneer er vooraf informatie is ingewonnen, is dit vooral telefonisch gebeurd.

### **4.2.2. *Wachttijden***

Tweederde van bezoekers werd meteen geholpen en een derde moest even (minder dan 5 minuten) wachten. De werkelijke wachttijd is duidelijk

korter dan de bezoekers vooraf verwachten. Een vijfde verwachtte niet te hoeven wachten en de overige bezoekers van de balie verwachtten in ongeveer gelijke mate dat de wachttijd tot 5 minuten of tussen de 5 en 10 minuten zou zijn. De bezoekers zijn in overgrote meerderheid dan ook tevreden over de wachttijd: tweederde is zeer tevreden en een derde tevreden.

#### **4.2.3. Afhandeling**

Volgens de bezoekers van de balie is met de afhandeling van hun vraag of verzoek maximaal 15 minuten gemoeid. In ruim de helft van de gevallen is hier 5 tot 10 minuten voor nodig en voor een derde van de bezoekers neemt de afhandeling minder dan 5 minuten in beslag. De verwachting over de afhandelingstijd komt ongeveer overeen met de werkelijk benodigde tijd. De baliebezoekers zijn in overgrote meerderheid tevreden over de afhandelingstijd: ruim de helft is zeer tevreden en de rest is tevreden.

Voor tweederde van de bezoekers is de kwestie waarvoor ze de balie bezoeken door dit bezoek afgehandeld. Één bezoeker moet nog eens terug komen en de overigen kunnen hierover nog geen uitspraak doen.

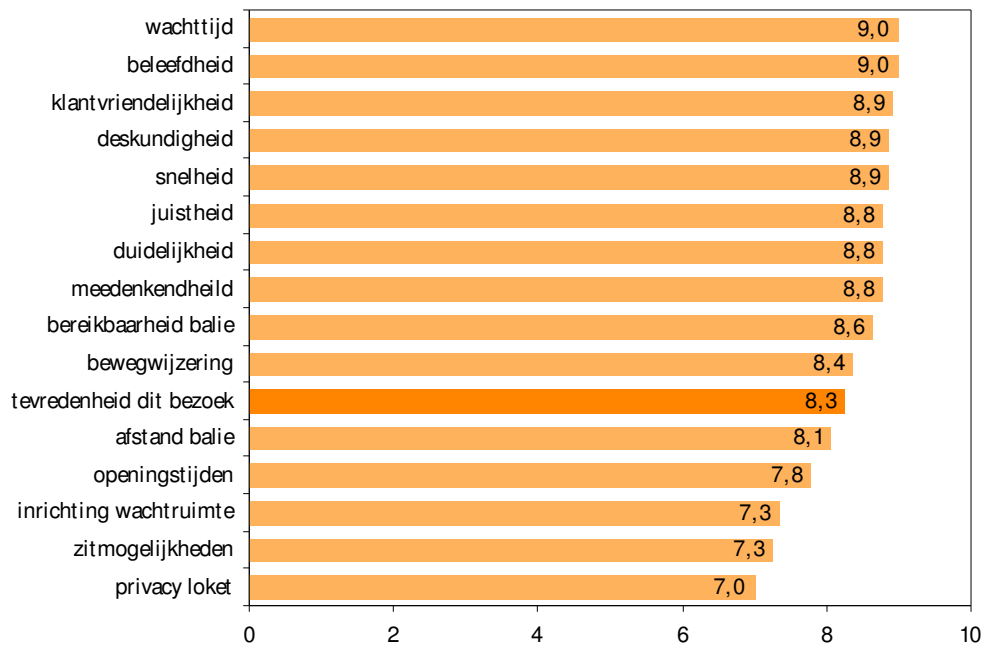
#### **4.2.4. Oordeel over baliebezoek**

De bezoekers van de balie is gevraagd een rapportcijfer (tussen 1 en 10) te geven voor een aantal elementen van het bezoek waarbij de enquête is afgenomen.

Voor de meeste voorgelegde aspecten geven de bezoekers een rapportcijfer 8 of hoger. Het meest tevreden zijn de baliebezoekers over de wachttijd en de beleefdheid van het baliepersoneel. Het minst tevreden zijn ze over aspecten die met de inrichting te maken hebben, zoals de inrichting van de wachtruimte, de zitmogelijkheden en de privacy aan het loket. Maar ook voor deze aspecten wordt een ruime voldoende gegeven. Het totaaloordeel van de bezoekers over het baliebezoek bedraagt 8,3.

Het aantal ingevulde enquêtes is te laag om een betrouwbare vergelijking te kunnen maken tussen het oordeel over de balie en Noordenveld en over die in andere gemeenten. Wel kan gezegd worden dat de gegeven rapportcijfers relatief hoog zijn.

**Figuur 4.6**  
**Oordeel over aspecten van het bezoek aan de balie (n = 15).**



#### **4.2.5. *Verbetersuggesties***

Uitgenodigd om verbetersuggesties te doen, zegt één persoon dat opening op vrijdag een verbetering zou betekenen. Twee anderen zeggen dat een ruimere balie een verbetering zou zijn. Hierbij wordt ook de opmerking gemaakt dat meer privacy een verbetering zou zijn.

# 5 Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek naast de in hoofdstuk 2 geformuleerde normen en gestelde vragen gelegd. Daardoor worden de vragen van de rekenkamercommissie beantwoord en wordt duidelijk in welke mate de gemeente aan de gestelde normen voldoet. Dit hoofdstuk begint met een toetsing van de normen en eindigt met de beantwoording van de deelvragen.

## 5.1. Toetsing normen

Voor de beoordeling van de mate waarin de gemeente voorziet in een klantgerichte bouwplanprocedure zijn in hoofdstuk twee normen geformuleerd. Deze normen worden hier besproken.

### 5.1.1. *Termijn*

1 De gemeente Noordenveld verleent bouwvergunningen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.

De criteria om vast te stellen of de gemeente tijdig beschikt zijn de geldende wettelijke termijn en het aantal van rechtswege verleende vergunningen benoemd. Het aantal van rechtswege verleende vergunningen is, zo blijkt uit de interviews nul. Deze constatering wordt ondersteund door het dossieronderzoek. Ook daaruit blijkt dat aanvragen waarvoor de beslistermijn eenvoudig is vast te stellen, zoals lichte bouwaanvragen en aanvragen waarvoor geen vrijstelling vereist is, de besluitvorming binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn plaatsvindt.

### 5.1.2. *Verstrekking procesinformatie*

2a De gemeente Noordenveld houdt de aanvrager op de hoogte van ontwikkelingen met betrekking tot zijn aanvraag.

Als criterium voor deze norm is in de dossiers nagegaan of en hoe vaak aanvragers (periodiek) op de hoogte worden gesteld van ontwikkelingen rondom hun aanvraag. Ook in het klanttevredenheidsonderzoek werd hiernaar gevraagd.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de gemeente Noordenveld de aanvragers schriftelijk op de hoogte stelt van de ontvangst van de aanvraag. Verder worden aanvragers alleen schriftelijk benaderd over zaken met betrekking tot de aanvraag die kunnen leiden tot een weigering en waarvoor actie van de aanvrager nodig is. Voorbeelden hiervan zijn het aanvullen van de aanvraag in verband met de ontvankelijkheid van de

aanvraag of ten behoeve van uit te voeren toetsen en het aanpassen van de aanvraag vanwege strijd met eisen van welstand. Periodieke of standaardberichten, behoudens de ontvangstbevestiging, worden de aanvrager niet gegeven. Van opgevraagde en ingediende aanvullende gegevens wordt de ontvangst niet bevestigd, waardoor het voor aanvragers niet altijd duidelijk zal zijn of hun aanvullingen ontvangen zijn en op welk moment de beslistermijn daardoor herleeft.

Overigens wordt er volgens de medewerkers veel overleg met de aanvragers per telefoon en/of per e-mail gevoerd. Deze overleggen en de inhoud daarvan zijn niet altijd traceerbaar.

Uit het onderzoek onder vergunningaanvragers blijkt dat ruim een derde van de aanvragers in het geheel geen contact heeft met de gemeente gedurende de behandeling van de aanvraag. De overige tweederde heeft wel contact, vooral via de telefoon of door middel van een bezoek. Contact door middel van brieven wordt maar door vier aanvragers genoemd. Overigens verstaan de aanvragers onder contact per brief kennelijk niet de ontvangstbevestiging, want 97% van de aanvragers zegt een ontvangstbevestiging te hebben ontvangen.

2b De gemeente Noordenveld geeft schriftelijk bericht van verdaging aan de aanvragers indien de aanvraag niet binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden afgehandeld.

Indien de gemeente er niet in slaagt om binnen de gestelde termijn (van veelal 6 weken) een beslissing op de aanvraag te nemen, dan dient zij de aanvrager hiervan in kennis te stellen. Het criterium vormt het aantal berichten van verdaging dat is opgenomen in de dossiers waarvoor geldt dat zij niet binnen daarvoor gestelde termijn zijn afgedaan. In de dossierstudie is één bericht van verdaging als bedoeld in artikel 4:14 Awb aangetroffen. Alle overige dossiers zijn, voor zover na te gaan, afgehandeld binnen de daarvoor geldende termijn.

### **5.1.3. *Vertrouwensbeginsel***

3 De gemeente Noordenveld houdt zich aan zijn afspraken en geeft op die manier een goede invulling aan het vertrouwensbeginsel.

Een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat gerechtvaardigde verwachtingen zo veel als mogelijk moeten worden gehonoreerd. Indicatie voor de mate waarin de gemeente zich houdt aan haar afspraken vormt het aantal niet nagekomen afspraken zoals dat blijkt uit het dossieronderzoek. Ook de mate waarin de geënquêteerde aanvragers menen dat de gemeente zich aan zijn afspraken houdt is hier van belang. Ten slotte is het aantal bezwaarzaken waarin bezwaarden zich beroepen op door de gemeenten niet nagekomen afspraken een criterium.

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat er van de zijde van de gemeente afspraken zijn gemaakt of toezeggingen zijn gedaan die niet zijn nagekomen. Ook is het in de afgelopen jaren niet voorgekomen dat burgers zich bij de commissie beroep en bezwaar beroepen op toezeggingen door of afspraken met de gemeente met betrekking tot bouwzaken.

De geënquêteerden noemen geen van alleen het feit dat de gemeente een onbetrouwbare partner zou zijn doordat het zich niet aan afspraken of toezeggingen zou houden.

#### **5.1.4. Informatieverstrekking**

4 De gemeente Noordenveld geeft goede informatie over het verloop van de bouwplanprocedure aan (potentiële) aanvragers.

criterium voor deze norm is de mate waarin de gemeente uit eigen beweging generieke informatie verschaft en op verzoek specifieke informatie verschaft. Ook de waardering van de aanvragers over de duidelijkheid van de bouwplanprocedure vormt een toetssteen voor deze norm.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente via verschillende kanalen open staat voor vragen van aanvragers en andere burgers. Via de website en de balie is generieke informatie beschikbaar. Op de website wordt algemene informatie actief aangeboden. Via de balie is informatie op verzoek beschikbaar en kan meer afgestemd op de vragen van de (potentiële) aanvrager verschaft worden. De bezoekers van de balie zijn tevreden over de wijze waarop hen bij de balie informatie wordt verschaft, al hebben zij ook enkele verbeter suggesties. De gemeente maakt daarnaast gebruik van schriftelijk voorlichtingsmateriaal en een eigen uitgebreide en toegankelijke folder. Daarnaast is de gemeente per telefoon en e-mail bereikbaar. Op het moment dat burgers met concrete plannen en vragen daarover komen wordt geadviseerd een schetsplanprocedure te volgen. Voor zover het voorkomt dat er verzoeken om specifieke informatie over bijvoorbeeld een procedure gedaan worden, worden deze gehonoreerd.

De schetsplanprocedure kan gezien worden als een methode om informatie te verschaffen over de mogelijkheden die een aanvrager in dat specifieke geval heeft. De geïnterviewde aanvragers zijn in meerderheid van mening dat de schetsplanprocedure heeft bijgedragen aan een beter bouwplan.

#### **5.1.5. Correspondentie**

5 De gemeente Noordenveld voert een duidelijke correspondentie die gesteld is in correct Nederlands.

Als criteria voor deze norm gelden de tevredenheid van aanvragers over de correspondentie, het aantal taalkundig onjuiste brieven dat in de dossiers wordt aangetroffen en de mate waarin de boodschap van de brief overkomt.

In de dossiers zijn op zich weinig tot geen brieven met grove taalkundige fouten aangetroffen. Wel is gebleken dat de boodschap in de brief niet altijd duidelijk is of niet correct is. Zo wordt gesteld dat ondanks goedkeuring van het plan door de welstandscommissie, een nieuwe tekening waarin de opmerkingen van de welstandscommissie verwerkt zijn in moet worden gediend. Ook blijkt uit de brieven niet of wel op de juiste wijze is getoetst aan de mogelijke vrijstellingen.

Voor zover geënquêteerden contact met de gemeente per brief hadden, waardeerden zij de toonzetting en het taalgebruik in die brieven meer dan de begrijpelijkheid van de informatie en de duidelijkheid van de brief. De aantallen zijn echter zo gering dat hieruit geen steekhoudende conclusies kunnen worden getrokken.

#### **5.1.6. *Dossiervorming***

6 De gemeente Noordenveld beschikt over complete dossiers.

Het aantal incomplete dossiers ten opzichte van het aantal bestudeerde dossiers vormt het criterium voor deze norm. De ervaring leert dat de fysieke dossiers niet altijd alle stukken bevatten.

De fysieke dossiers zijn redelijk compleet, evenals de digitale dossiers. Notities van bijvoorbeeld telefoongesprekken, e-mailcorrespondentie en verslagen van overleg ontbreken echter veelal, ook in die dossiers waarin uit andere stukken op te maken is dat deze contacten er geweest zijn. De digitale dossiers zijn complex en lastig toegankelijk, hetgeen mede een reden kan vormen voor het niet opnemen van telefoonnotities en e-mailcontacten. Overigens is gebleken dat de aanwezigheid van notities per medewerker verschilt.

#### **5.1.7. *Klanttevredenheid***

7 De tevredenheid van de burgers in van de gemeente Noordenveld over de bouwplanprocedure is gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in referentiegemeenten.

Het criterium voor deze norm is het rapportcijfer klanttevredenheid van aanvragers in Noordenveld afgezet tegen het rapportcijfer klanttevredenheid van aanvragers in referentiegemeenten.

Het gemiddelde waarderingscijfer voor de bouwplanprocedure is in referentiegemeenten een 6,6. In Noordenveld is dit cijfer een 6,4. Daarmee scoort Noordenveld lager dan de referentiegemeenten uit dit onderzoek.

### **5.2. *Beantwoording deelvragen***

De rekenkamercommissie formuleerde drie hoofdvragen waarop het onderzoek een antwoord moet bieden. Deze hoofdvragen zijn elk weer onderverdeeld in deelvragen. Hieronder staat telkens eerst de hoofdvraag met het antwoord gevolgd door de bijbehorende deelvragen gepresenteerd.

#### **5.2.1. *Snelheid van vergunningverlening***

1 Met welke snelheid worden bouwvergunningen verleend?  
Bouwaanvragen worden gemiddeld genomen binnen 12 weken afgehandeld. De behandeltermijn is gemiddeld genomen minder dan tien weken. Tussen de verschillende typen bouwaanvragen bestaan verschillen, evenals tussen aanvragen waarvoor wel of geen vrijstelling vereist is. Problemen met termijnoverschrijdingen doen zich niet of nauwelijks voor en

worden voornamelijk ondervangen door te werken met “voorwaardelijke” collegebesluiten.

1.a. Welke termijnen zijn met het verlenen van bouwvergunningen gemoeid?

De doorlooptijd van bouwvergunningen waarvoor geen vrijstelling van het bestemmingsplan vereist is, blijft binnen de wettelijke termijn. De doorlooptijd en de behandeltijd zijn voor lichte bouwvergunningen gemiddeld 44 respectievelijk 41 dagen, voor reguliere bouwvergunningen gemiddeld 118 respectievelijk 92 dagen en voor gefaseerde vergunningen gemiddeld 46 respectievelijk 43 dagen.

Wanneer een vrijstelling vereist is, is de gemiddelde doorlooptijd 112 dagen en de gemiddelde behandeltijd 92 dagen. Als een vrijstelling niet vereist is, dan zijn die termijnen 55 respectievelijk 46 dagen.

1.b. Hoe worden termijnproblemen opgelost?

Problemen met betrekking tot termijnoverschrijdingen doen zich nauwelijks voor. Voornaamste knelpunt zijn de termijnen indien een aanvraag geweigerd moet worden, omdat de besluitvorming daarvoor via het college van burgemeester en wethouders loopt. Dat probleem wordt dringender gevoeld bij de aanvragen voor een lichte vergunning, omdat de maximale beslistermijn slechts zes weken is, waarvan ongeveer anderhalve week gereserveerd moet worden voor besluitvorming door het college. Dit wordt ondervangen door te werken met “voorwaardelijke” collegebesluiten. Dit houdt in dat een collegebesluit zo geformuleerd wordt dat het alleen in werking treedt indien aan de voorwaarden niet wordt voldaan (zoals een positief welstandsadvies).

Een andere oplossing hiervoor is verzoek – dat overigens altijd gedaan wordt indien een vergunning geweigerd zou moeten worden – om de aanvraag in te trekken in plaats van een beschikking af te wachten.

1c. Hoe verloopt communicatie over termijnproblemen?

Communicatie over termijnproblemen met burgers vindt niet plaats, omdat zich niet of nauwelijks termijnproblemen voordoen.

### **5.2.2. Communicatie**

2 Op welke wijze worden de vergunningen verleend c.q. hoe is de bejegening van de aanvrager?

Communicatie met de aanvrager over ontwikkelingen in zijn aanvraag vinden alleen schriftelijk plaats voor zover er van de aanvrager een actie verwacht wordt. Het komt voor dat burgers die menen dat zij door de ambtelijke staf onvoldoende gehoord worden om een gesprek met de wethouder verzoeken. De gemeente doet niet of nauwelijks toezeggingen en door burgers wordt de gemeente niet aangesproken op vermeende toezeggingen in bouwplanprocedures.

2.a Hoe verloopt de communicatie vooraf, met name tijdens de intake, over het verloop van de procedure?

Communicatie voorafgaand aan de bouwplanprocedure is in beginsel vormvrij. Potentiële aanvragers treden per e-mail, telefoon en persoon in contact met de gemeente. Zodra hun vragen betrekking krijgen op een concreter bouwplan verzoekt de gemeente hen een schetsplanprocedure te volgen. Tijdens de schetsplanprocedure is er contact per telefoon, e-mail, in persoon en op schrift.

2.b Hoe verloopt de communicatie tijdens de procedure, met name over ontwikkelingen?

Tijdens de bouwplanprocedure is communicatie over ontwikkelingen in de dossiers vrijwel alleen terug te vinden aan de hand van brieven. De gemeente informeert de aanvrager per brief indien van hem actie verwacht wordt (bijvoorbeeld het aanpassen van het bouwplan of het aanleveren van aanvullende gegevens). Overige ontwikkelingen worden niet per brief gecommuniceerd. Daarnaast wordt er volgens de ambtenaren contact onderhouden per telefoon en per e-mail.

2.c Hoe is het gesteld met het inlevingsvermogen van de behandelende ambtenaren, zoals begrip voor de situatie van de aanvrager en het rekening houden met de situatie van de aanvrager?

Ongeveer een kwart van de geënquêteerden geeft aan dat zij (zeer) ontevreden zijn over het inlevingsvermogen van de behandelde ambtenaren en over het begrip dat hij of zij heeft voor de situatie van de aanvrager en de mate waarin de ambtenaar daar rekening mee houdt.

2.d Welke problemen zijn er op dit gebied en hoe worden ze opgelost?

Het komt voor dat aanvragers meer of andere dingen willen dan binnen de grenzen van de bouwplanprocedure en de vrijstellingsmogelijkheden mogelijk zijn. Dit lijkt voort te vloeien uit de gedachte dat voor deze individuele burger de regels wel terzijde geschoven zullen worden. Indien aanvragers met ambtenaren in discussie raken over de (on)mogelijkheden van het bouwplan, dan komt het voor dat aanvragers om een verzoek met de wethouder verzoeken. Zij worden, indien het probleem duidelijk is, doorverwezen naar de teamleider. Daarnaast komt het voor dat aanvragers met de wethouder in discussie treden.

2.e In welke mate worden afspraken nagekomen?

De gemeente Noordenveld maakt weinig afspraken in concrete bouwplanprocedures. Door burgers wordt in bezwaarzaken tegen bouwbeschikkingen geen beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. Ook de geënquêteerden geven niet aan dat de gemeente afspraken schendt.

### **5.2.3. *Zorgvuldigheid***

3 Met welke zorgvuldigheid worden bouwvergunningen verleend?

De bouwbeschikking wordt zorgvuldig genomen, maar de wijze waarop deze geadministreerd wordt en de wijze waarop daarover met de aanvrager gecommuniceerd wordt, is voor verbetering vatbaar.

3.a Is de procedure duidelijk voor de aanvrager?

De gemeente verschaft over de procedure informatie op de website van de gemeente en het is mogelijk om bij de balie en aan de telefoon of per e-mail informatie over de procedure op te vragen. Daarnaast beschikt de gemeente over een duidelijke en uitgebreide folder waarin de procedure beschreven staat. Uit het klanttevredenheidsonderzoek is niet gebleken dat de procedure op zich onduidelijk is voor de aanvragers. Wel was de behandeltermijn die zij voor ogen hadden korter dan de werkelijke behandeltermijn.

3.b Hoe wordt omgegaan met de inbreng van de aanvrager?

De inbreng van de aanvrager is met name van belang tijdens de schetsplanprocedure waarin er betrekkelijk eenvoudig wijzigingen aangebracht kunnen worden in het bouwplan. Die wijzigingen worden meegenomen in de schetsplanprocedure.

3.c Wat is de kwaliteit (zowel wat betreft inhoud als tijdigheid) van de correspondentie en dossiervorming?

De inhoud van de dossiers is redelijk. De schriftelijke stukken zijn aanwezig. Het digitale dossier lijkt soms 'vervuild' doordat meerdere versies van brieven of niet verzonden brieven daarin aanwezig zijn. De wijze waarop het softwareprogramma omgaat met het aanmaken van brieven en het grote aantal standaardbrieven zou daar mede debet aan zijn. Notities van informele contacten, bijvoorbeeld per e-mail of telefoon, zijn veelal niet terug te vinden in het softwarepakket.

De tijdigheid van de correspondentie is goed. Brieven worden snel verzonden, ontvangstbevestigingen vaak binnen twee dagen, beschikkingen vaak op dezelfde dag als ze genomen worden.

De kwaliteit van de correspondentie is onvoldoende. De brieven bevatten soms jargon of onduidelijk taalgebruik. Zo wordt gemeld dat een aanvraag mede wordt beschouwd als een verzoek om vrijstelling "hetgeen wij u hiermede uit administratieprocedurele overwegingen laten weten en waaromtrent we u nader zullen berichten". Wat het inhoudt dat de aanvraag om een verzoek om vrijstelling beschouwd wordt, is niet beschreven. Daarnaast mist in brieven relevante informatie, zoals de mededeling dat vrijstelling op grond van de artikelen 17 en 19 WRO niet mogelijk is of dat daaraan niet meegewerkt zal worden. Ten slotte bevatten brieven soms onjuiste informatie, zoals de verplichting een nieuw bouwplan in te dienen in verband met de eisen van welstand, ondanks goedkeuring van het betreffende bouwplan door de welstandscommissie.

3.d Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de bezwaarmogelijkheden?

In 2007 zijn er 377 bouwbeschikkingen af gegeven. Daartegen zijn 15 bezwaren ingediend. Deze bezwaren richten zich veelal op een onderliggende beslissing om al dan geen vrijstelling te verlenen. In bezwaar wordt niet of nauwelijks een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. De af-

handeling van bezwaarschriften neemt gemiddeld meer tijd dan de daarvoor staande wettelijke termijn.

# 6 Conclusie en aanbevelingen

## 6.1. Conclusie

Het beschikken op aanvragen voor een bouwvergunning gaat inhoudelijk goed, maar in de communicatie met burgers en de eigen administratie zijn verbeteringen mogelijk. Daartoe formuleert de rekenkamercommissie in de volgende paragraaf aanbevelingen.

Hoewel de afhandeling van bezwaarzaken geen onderwerp van onderzoek vormde, is de rekenkamercommissie verontrust over de lange adviseerings- en afhandelingstermijnen voor bezwaarschriften. Het zou de rekenkamercommissie verheugen indien aandacht geschonken wordt aan het verkorten van de afhandelingstermijnen voor bezwaarschriften.

## 6.2. Aanbevelingen

1. Een normenkader voor de afhandeling van bouwaanvragen bestaat op dit moment niet. De rekenkamercommissie beveelt aan om een normenkader te hanteren. Het kader dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek zou daarvoor in aanmerking komen.
2. De toepassing van de legestarieven varieert. De bouwambtenaar dient te beslissen of en wanneer verhogingen worden toegepast. De wijze waarop deze beslissing gemaakt wordt, hangt af van de ambtenaar in kwestie. Daarnaast wordt niet in alle gevallen de schetsplanprocedure verrekend met de leges voor de bouwaanvraag. Hierdoor ontstaat (de schijn van) willekeur. Maak duidelijke afspraken welke verhogingen wel of niet worden doorberekend, pas de legesverordening daarop aan en voor deze doorberekeningen uit.
3. Aanvragers die een weigering van de door hen gevraagde vergunning kunnen verwachten, wordt gevraagd de aanvraag in te trekken. De (klantvriendelijke) gedachte hierachter (groter deel van leges kan teruggegeven worden) is in de brief niet vermeld. Ook de nadelen van intrekking (verlies van de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen) worden niet vermeld. Neem deze voor- en nadelen op in de brief.
4. Door het weigeren van aanvragen niet te mandateren gaat een deel van de behandelingstijd op aan bestuurlijke besluitvorming. Overweeg het weigeren van (een deel van de) aanvragen in mandaat te geven.
5. De brieven van de gemeente aan de aanvrager zijn niet altijd begrijpelijk. Daarnaast bevat de brief soms de verkeerde of een onduidelijke boodschap. Dit wordt mede veroorzaakt door het grote aantal standaardbrieven. Breng het aantal standaardbrieven terug tot het maximaal aantal noodzakelijke brieven. Herzie de tekst van brieven en

draag zorg voor inhoudelijk correcte brieven. Zorg er daarbij voor dat de brieven naar de juiste persoon gaan: indien een aanvrager gebruik maakt van een gemachtigde zou de gemachtigde de correspondentie minimaal in afschrift moeten ontvangen.

6. Informele contacten tussen aanvragers en ambtenaren zijn in de dossiers niet te traceren. Overweeg om standaard in de dossiers een (korte) aantekening te maken van de contacten die tussen aanvrager en gemeente hebben plaatsgevonden op te nemen.
7. Het gehanteerde computerprogramma wordt ervaren als gebruiksonvriendelijk. Medewerkers gebruiken het verkeerd of het programma functioneert niet naar behoren. Daarbij is het nog niet mogelijk om managementgegevens (zoals aanhoudingstermijnen) door het programma te laten genereren. Pas waar mogelijk het programma aan en ondersteun medewerkers in het gebruik ervan.
8. De welstandscommissie kan bouwplannen slechts af- of goedkeuren. In de correspondentie aan de aanvrager wordt gesuggereerd dat ook een door de welstandscommissie goedgekeurd plan soms naar aanleiding van opmerkingen van de welstandscommissie aangepast moet worden. Houdt in het oog dat dit niet correct is en geef in de correspondentie aan de burgers aan dat het hier gaat om een optionele aanpassing van het plan.

