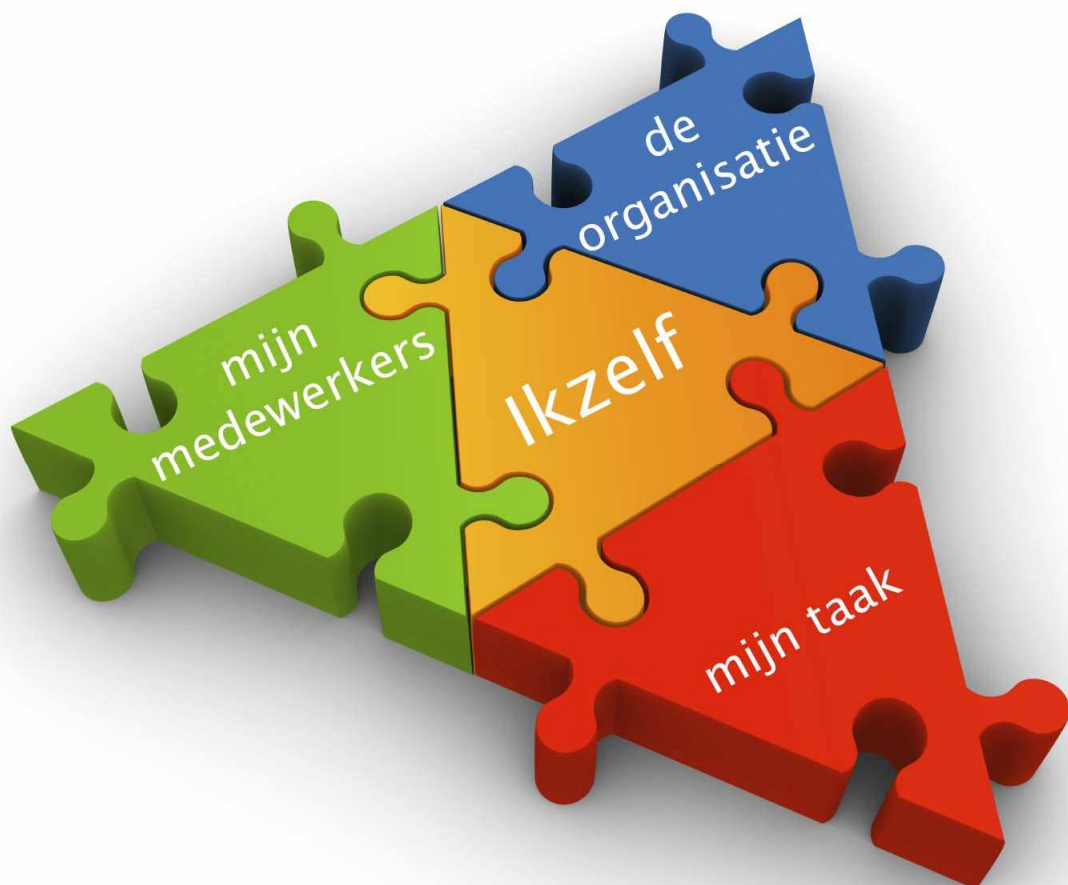


## Vergunningmanagement op maat



## Vergunningmanagement op maat

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>vergunningmanagement op maat</b>	<b>3</b>
	2.1 De winst van vergunningmanagement	3
	2.2 Het stappenplan	4
	2.3. De visie op vergunningmanagement.	4
	2.4. procesoptimalisatie vergunningverlening.	5
<b>3.</b>	<b>Vergunningmanagement nader bekeken</b>	<b>6</b>
	3.1 De kaders	6
	3.2 De redenen voor vergunningmanagement	6
	3.3. Vergunningmanagement uit oogpunt van de klant	6
	3.4. Vergunningmanagement uit bedrijfsmatige overwegingen.	7
	3.5. Verbeteringen om imagoschade te voorkomen	8
	3.6. Als vervolg op professionalisering van de handhaving	8
	3.7. Tijdens een natuurlijk moment	8
<b>4.</b>	<b>Het stappenplan.</b>	<b>8</b>
	4.1. Processtap 1: Breng de beginsituatie goed in kaart	8
	4.2. Processtap 2: Formuleer visie op vergunningenmanagement	9
	4.3. processtap 3: De procesoptimalisatie	10
	4.4. Verschillende Quickwins	11
	4.4.1. Vooroverleg	11
	4.4.2 Aanvraagoverleg	11
	4.4.3. (integrale) aanvraagformulieren	12
	4.4.4. Informatiemateriaal	12
	4.4.5. Internet	12
	4.5. Verbeteracties	12
	4.5.1. ICT-verbeteringen	13
	4.5.2. Procesverbeteringen	13
	4.6 processtap 4: Monitoring	13
<b>5.</b>	<b>Randvoorwaarden voor vergunningmanagement</b>	<b>13</b>

## Vergunningmanagement op maat

### 1. Inleiding

Door de invoering van de Wabo is er binnen de afdeling(en) die belast zijn met vergunningverlening veel veranderd. In de eerste plaats kunnen projecten waarvoor voorheen verschillende vergunningen moesten worden aangevraagd als één omgevingsvergunning worden aangevraagd. Deze dienen dan ook als één proces te worden behandeld en beschikt. Daarnaast ligt de opgave vanuit de wet het toezicht en handhaving meer integraal te laten plaatsvinden.

Het grootste gedeelte van alle aanvragen is echter ook nu na de inwerkingtreding van de Wabo enkelvoudig. Voor de meeste van deze aanvragen geldt hierbij de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit houdt in dat de aanvragen binnen 8 weken moeten worden beschikt. Om de grote hoeveelheid aan aanvragen vanuit verschillende disciplines goed en tijdig te kunnen behandelen is vergunningmanagement van groot belang.

De Omgevingsvergunning heeft als één van haar hoofddoelen de dienstverlening richting de aanvrager te verbeteren. De klant zal een betere dienstverlening snel vertalen in het sneller krijgen van zijn vergunning. Dit is met de Wabo gedeeltelijk vastgelegd in de wet door het aanpassen van de behandeltermijnen, maar het zou een goed signaal richting uw klant zijn als uw vergunningenorganisatie zodanig is ingericht dat deze maximale wettelijke termijnen in de meeste gevallen niet nodig blijken te zijn.

Een enkelvoudige aanvraag omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld het bouwen van een winkelpand kent verschillende toetsonderdelen, al zijn die niet als aparte activiteiten onder de Wabo te onderscheiden. Denk hierbij aan de brandveiligheidtoets, het indienen van een melding activiteitenbesluit, de beoordeling door de Welstandscommissie en bijvoorbeeld de toets op het aantal parkeerplaatsen door de verkeersdeskundige. Al deze toetsonderdelen dienen bij een reguliere aanvraag plaats te vinden binnen de geldende termijn van 8 weken. Niet tijdig beschikken betekent een vergunning van rechtswege.

Deze nieuwe termijnen voor de afhandeling van aanvragen voor verschillende activiteiten vraagt om een verandering in werken. 'Vergunningmanagement op maat' helpt u om uw processen zodanig in te richten dat voorkomen wordt dat wettelijke termijnen niet worden gehaald.

Binnen het vergunningmanagement zijn de eerste twee weken van het behandelproces erg belangrijk. De meeste toetsmomenten worden in het behandelproces naar voren gehaald waardoor de behandeltermijnen van een groot percentage van uw aanvragen aanzienlijk korter zal worden. Hierdoor wordt de workload per medewerker kleiner waardoor hij/zij meer overzicht krijgt op de plannen die door complexiteit meer aandacht vragen. Het aantal telefonische contacten met aanvragers die bellen met de vraag wanneer zij de vergunning kunnen verwachten zal afnemen en de medewerker meer tijd heeft voor de kwalitatieve toetsing van de aanvragen. Dit heeft weer tot gevolg dat het aantal af te handelen vergunningaanvragen per medewerker zal toenemen. Winst voor zowel uw klant als uw eigen organisatie.

## **2. Vergunningmanagement op maat**

### **2.1 De winst van vergunningmanagement**

De Wabo staat grotendeels synoniem aan goede dienstverlening. Vergunningmanagement op maat levert u meetbaar de volgende verbeteringen in dienstverlening op.

- vermindering van administratieve lasten;
- betere en snellere dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- versnelling van de doorlooptijd van procedures.

### **2.2. Het stappenplan**

Een project Vergunningmanagement op maat bestaat uit een aantal onderdelen.

- inventariseren huidige 'papierene' processen
- inventariseren huidige werkwijze (vooroverleg, publicatie, behandeling, overlegstructuren etc.)
- inventariseren verschillende adviseursrollen en afspraken.
- screening behandeltermijnen verschillende vergunning-/aanvraagtypen (workflow en workload)
- Bepalen visie vergunningmanagement
- procesoptimalisatie
- opzet planoverleg tijdens intakefase
- Onderzoek meerwaarde accountmanagement/dossiercoördinatie (klantgroep gerelateerd)
- eventueel opstellen van dienstverleningsovereenkomsten met klantengroepen
- optimalisatie gebruik vergunningenapplicatie.
- kwaliteitsprotocol frontoffice
- Ontwikkelen managementtools om te sturen op workflow en workload
- Monitoring volgens PDCA principe
- Een goede aansluiting van toezicht op de vergunningverlening

Deze onderdelen in het project zijn op te knippen in 4 processtappen die verderop in dit stuk worden behandeld.

### **2.3. De visie op vergunningmanagement.**

Na de analysefase zal samen met de gemeente de visie op vergunningmanagement worden beschreven. Deze stap is zeer belangrijk omdat hier wordt bepaald welke richting opgegaan wordt in het verdere proces.

**Vergunningverlening binnen de gemeentelijke organisatie kan op twee manieren worden ingestoken:**

**1: Vergunningverlening als middel om risico's te vermijden (zoeken naar zekerheid)**

**2: Als middel om activiteiten mogelijk te maken (vanuit klantperspectief).**

Vanuit de eerste invalshoek wordt vergunningverlening hoofdzakelijk gezien als een middel om risico's te vermijden. Je indekken om fouten te voorkomen, en juridische procedures te verliezen. Er moet worden voorkomen dat dingen fout gaan zodat er achteraf geen verwijten richting overheid gemaakt kunnen worden.

Het indekken van risico's leidt tot veel adviesfuncties:

- vergunningverleners zoeken naar zekerheid en vragen dus veel in- en externe collega's om advies;
- ambtelijke adviseurs (stedenbouw, brandveiligheid) willen zekerheid dat hun belangen goed in de vergunning worden opgenomen. Zij 'eisen' een sturende adviesrol in het vergunningverleningstraject.

Als vergunningverleners worden 'afgerekend' op het aantal verleende vergunningen, de tijdsbesteding per vergunning en de doorlooptijd per verleende vergunning. versterkt dit de insteek om aanvragen enkel vanuit het eigen vakgebied te beoordelen en niet vanuit het idee: 'de aanvrager wil een activiteit uitvoeren en welke vergunning(en) is(zijn) daarbij nodig'.

Vergunningmanagement vanuit deze invalshoek maakt het lastig om integrale verbeteringen te kunnen realiseren. Verbeteringen blijven dan vaak beperkt tot verbeteringen binnen een team, taak of specifieke functie.

De andere invalshoek is die waarbij overheden vergunningenmanagement zien als middel om iets mogelijk te maken (binnen de rol als overheid als belangenafweger en bewaker van kwaliteit en veiligheid). Deze tweede invalshoek vergt lef van de verheidsorganisatie. Lef om in een samenleving, waar als zaken fout gaan toch snel met een beschuldigende vinger naar die overheid wordt gewezen, toch niet alles op voorhand tot in detail te willen regelen. Een bekend voorbeeld van een gemeente die deze visie van vergunningmanagement uitgebreid in de praktijk brengt is de gemeente Boekel. Maar ook het Heerenveens model, de Dalfser bouwmethoden en de Rooise vergunning (Sint-Oedenrode) zijn hier goede voorbeelden van.

Beide verschillende visies op vergunningverlening kunnen binnen een en dezelfde organisatie voorkomen. Het meest lastige is als de visies ambtelijk en bestuurlijk verschillen. In situaties waar dit voorkomt zit er vaak een kloof tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie, en wordt de ambtelijke crew niet gezien als bestuursondersteuner, maar als barricade bij uitvoering en ontwikkelingen.

#### **2.4. procesoptimalisatie vergunningverlening.**

- Het intakeproces verbeteren met als doel het vergroten van het directe klantcontact en het terugdringen van de werkdruk in het verdere verloop van het vergunningenproces, voorbeelden zijn:
  - Vooroverleg goed neerzetten in de organisatie
  - 'uitval' van vergunningen zo vroeg mogelijk in het proces boven water krijgen
    - zoveel mogelijk van de werkzaamheden die bij de ontvankelijkheids-toets of de inhoudelijke toets opgepakt worden verschuiven naar de voorkant van het proces (eerste twee weken). Door het invoeren van wekelijks planoverleg over alle die week ingediende aanvragen. (uitvoeren pre ontvankelijkheids-toets, bestemmingsplantoets, toets door andere adviseurs).
  - intake goed aansluiten op ontvankelijkheids-toets en de inhoudelijke toets (de invulling moet procesmatig en inhoudelijk op elkaar aansluiten)
  - voldoende kennis opbouwen in de frontoffice:

- om te oordelen of het gaat om een eenvoudige of complexe vraag;
- om niet ontvankelijke aanvragen aan de balie al te blokkeren;
- om zicht te krijgen op welke inhoudelijke aspecten een rol spelen bij de aanvraag.

Kennis in de frontoffice is niet alleen procesmatig en dienstverlenend maar ook inhoudelijk. Op hoofdlijnen is kennis over het gehele vergunningenproces benodigd om de klant snel en volledig van dienst te zijn. De frontoffice medewerkers moeten kritische vragen stellen en de burger bewust maken van de zijn/haar verantwoordelijkheid in het traject.

- Afspraken tussen management over de wijze waarop het vergunningenproces wordt ingericht en de wijze waarop vergunningen tot stand komen en verleend worden:
- Voorkomen dat aanvragen op 'de stapel' terecht komen (als een aanvraag bij iemand op het bureau komt, zorgdragen dat hier direct aan gewerkt kan worden). Terugdringen van de workload. Onderzoek naar aantal aanvragen per medewerker in behandeling en aantal aanvragen afgehandeld per maand. E.e.a met gebruik van het OLO of de backoffice applicatie.
- Aanspreken en sturen op termijnsafspraken (toekomstige situatie reguliere procedure 8 weken en uitgebreide procedure 26 weken). Het aanspreken is zowel een verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden als van de medewerkers onderling (verzuimovername). Hierbij speelt ook de interne lex silencio een belangrijke rol
- verbeteren ondersteuning van de processen door inzet van mogelijkheden van de gebruikte of in te voeren vergunningen applicatie.
  - CRM dossier-opbouw vanaf het eerste klantcontact;
  - voortgang van vergunningen te managen door goed gevuld systeem;
  - één integraal ICT-systeem voor alle aanvragen, controle en handhaving.
  -
- keuze voor publicatie en publicatiemomenten (volgens omgevingsvergunning: 'bij alle wijzen van indiening wordt de aanvraag en de (ontwerp)beschikking gepubliceerd').
  - coördinatie van publicatie organisatorisch vanuit één punt.

#### *Voorwaarden voor het boeken van verbeteringen in het proces*

Om met vergunningmanagement verbeterpunten aan te kunnen pakken zijn er twee belangrijke punten die aan de voorkant (voor de start van een optimalisatieproject) aandacht vragen:

- de zorg dat iedereen werkt met hetzelfde doel voor ogen: namelijk snel de juiste inbreng leveren die nodig is om binnen zo kort mogelijke tijd een vergunning af te kunnen geven (de vraag niet zien als opdracht van een collega maar de vraag zien als antwoord aan een klant).
- elkaar op medewerkers- en managementniveau structureel ontmoeten op het verbeteren van het totale product vergunningen.

#### *onderwerpen direct gekoppeld aan het proces van de omgevingsvergunning*

De komst van de omgevingsvergunning biedt nieuwe mogelijkheden maar stelt ook voorwaarden aan de organisatie van het vergunningproces. Een aantal actiepunten vanuit de omgevingsvergunning zijn:

- instellen van een frontoffice met benodigde expertise die hoge eisen stelt aan de aanvraag van de burger (pas in behandeling nemen als de aanvraag volledig is vanuit alle betrokken vergunningen)/ het oppakken van de aanvraag met behulp van een vragenboom.
- instellen van feitelijk vergunningmanagement bijvoorbeeld door instellen van accountmanagement of dossiercoördinator (verantwoordelijk voor specifieke complexe aanvragen, en het ook vastleggen van deze rollen in een AO).
- Het mogelijk instellen van korting op leges als aanvragers kiezen voor gecombineerde aanvragen van activiteiten.
- Digitale behandeling van het dossier (onderzoek naar hardware die nodig is om een digitale aanvraag ook digitaal te kunnen behandelen).

## **4. Vergunningmanagement nader bekeken**

### **3.1 De kaders**

Vergunningmanagement is een breed en open begrip. Het omvat:

- Het hele traject dat (potentiële) aanvrager en overheidsinstanties doorlopen. Het traject omvat meer dan een vergunningprocedure (vanaf het moment van binnenkomst aanvraag tot het afgeven van een beschikking). Het gaat nadrukkelijk ook om het voortraject (hoe zorg je voor juiste en tijdige aanvragen) en natraject (eventuele nazorg op verleende vergunningen). Hulpmiddelen kunnen hierbij zijn het invoeren van gestructureerd vooroverleg met behulp van de [www.vergunningversneller.nl](http://www.vergunningversneller.nl)
- Niet alleen vergunningen, maar ook vrijstellingen, ontheffingen, meldingen, adviezen en dergelijke vallen binnen het vergunningmanagement. Gemakshalve wordt in het projectplan over 'vergunningen' gesproken.
- Verschillende vormen om het proces van vergunningverlening gericht te verbeteren:
  - verbetering informatievoorziening en procesbeheersing;
  - verbetering schakel tussen klant en organisatie;
  - verbetering beleidskaders en regels.

### **3.2 De redenen voor vergunningmanagement**

Wat is voor u, de organisatie, het management, het bestuur de reden om het product vergunningverlening te verbeteren?

En wat zou het op moeten leveren? Gemeenten en provincies die al actief bezig zijn met goed vergunningmanagement geven daarvoor de volgende redenen:

- dienstverlening vanuit oogpunt van de klant;
- uit bedrijfsmatige overwegingen;
- het voorkomen van imagoschade (klanttevredenheid);
- als logisch vervolg op professionalisering van de (integrale)handhaving;
- reorganisatie als natuurlijk moment of als onderdeel implementatie Wabo.

### **3.3. Vergunningmanagement uit oogpunt van de klant**

Burgers zijn vaak eenmalige klanten en over het algemeen minder geïnformeerd over de (benodigdheden voor de) vergunning. Bedrijven hebben vaak periodiek contact met de overheid en stellen meer (professionele) eisen aan de vergunningverlening. Omgekeerd geldt ook dat van professionele aanvragers ook meer kennis mag worden verwacht over het vergunningetraject dat zij moeten doorlopen. (klantdefinities vastleggen)

Duidelijkheid en zekerheid vooraf over de benodigde vergunningen en daarbij te betrekken overheden, met daarbij uitdrukkelijk ook de wens dat er door de overheid vanuit eventuele verschillende invalshoeken een consistente boodschap wordt uitgedragen. Stel eenduidige eisen aan het initiatief. Laat de initiatiefnemer niet zitten met tegenstrijdige eisen vanuit verschillende benodigde vergunningen. Verbetering op dit vlak kan met name door tijdig en integraal overleg met de aanvrager. Overheden komen tegemoet aan de behoefte aan zekerheid en duidelijkheid door vormen van accountmanagement.

Vervolgens willen alle klanten dat het besluitvormingsproces transparant is. Op welke gronden wordt iets wel of niet toegestaan.

Bij kleinere initiatieven willen (particuliere) aanvragers vooral snelheid; nu een aanvraag indienen en dan zo snel mogelijk kunnen beginnen met de gewenste activiteit. Bij snelheid is van belang dat elke klant duidelijkheid krijgt over de doorlooptijd én dat een vergunningaanvraag binnen die tijd ook afgehandeld wordt. 'Duidelijkheid' en 'vertrouwen' zijn mogelijk belangrijker dan de feitelijke doorlooptijd. Het vergunningverleningsproces voor kleine niet complexe aanvragen is juist wel gebaat bij vereenvoudigde aanvraagformulieren. Digitaal indienen via het OLO is voor éénmalige aanvragers ingewikkeld. Help ze hierbij. Dit voorkomt reparaties aan de achterkant. Daarnaast zijn de papieren aanvraagformulieren uit het OLO te uitgebreid. Pas deze aan tot overzichtelijke aanvraagformulieren.

Bij 'terugkerende' vergunningen met een langdurige klantrelatie, bijvoorbeeld de Wm-vergunningen en de gebruiksvergunning ontstaat automatisch een zekere feedback vanuit de klant naar de overheid. Bij veel andere soorten vergunningen is echter sprake van een eenmalige klantrelatie, zonder enige directe basis voor feedback.

Bij periodieke en structurele klantrelaties kan enigszins worden geanticipeerd op een nieuwe aanvraag. Dit is niet mogelijk bij incidentele klantrelaties. Periodieke klantrelaties zijn er bijvoorbeeld rond jaarlijks terugkerende evenementen of de jaarlijkse verkoop van kerstbomen.

Structurele klantrelaties zijn met name bedrijven of verenigingen. Probeer hier echt een klantrelatie op te bouwen. Anticiperen is dan mogelijk door de aanvragers uit eerdere jaren tijdig een aanvraagformulier toe te sturen. Naast klantvriendelijkheid is een nevenvoordeel dat je als overheid zelf je werkvoorraad beter spreidt.

Aan bepaalde klantgroepen kan binnen de gemeente een accountmanager of vergunningcoördinator worden toegewezen. Een goed voorbeeld is een gemeente met veel recreatiebedrijven. Door één accountmanager voor deze klantgroep aan te wijzen kan een relatie op worden gebouwd waarbij de klant tijdig wordt geïnformeerd over veranderende regelgeving maar zal die klant ook eerder aangeven of en wanneer hij/zij plannen heeft die leiden tot vergunningaanvragen.

Ook de omgeving (kwaliteit van de leefomgeving) en de betrokkenen zijn een 'klant' van de vergunningverlener. In het eerste geval gaat het om de bescherming van de leefomgeving in brede zin. Bij het tweede geval gaat het om het informeren van betrokkenen (burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen) in de omgeving van de te vergunnen activiteit. Deze klantgroep is goed te informeren door middel van ICT mogelijkheden zoals het ontsluiten van vergunningen informatie op het internet. Andere klanten waar de vergunningverlener mee te maken heeft zijn de interne klanten zoals andere vergunningverleners, adviseurs, maar ook het bestuur en andere overheden. Met name de relatie met deze interne proces klanten is zeer belangrijk om te kunnen werken conform de Wabo.



### **3.4. Vergunningmanagement uit bedrijfsmatige overwegingen.**

Veel gemeenten hebben te maken met hoge werkdruk, formatie-invulling en bezuinigingen. Het aantal vergunningaanvragen is niet te sturen en jaarlijks heeft de gemeente te maken met pieken waarbij in een bepaalde periode beduidend meer aanvragen worden ingediend.

Door het invoeren van vergunningmanagement wordt er gekeken waar en op welke manier de vergunningverlening efficiënter kan worden uitgevoerd. Hierbij wordt gekeken naar de relatie tussen de Workflow (behandeltermijnen) en de Workload (aantal en soort aanvragen in behandeling). Uit de praktijk blijkt dat in de eerste twee weken van het aanvraagproces heel veel winst voor de verdere behandeling te behalen is. Goed georganiseerd aanvraagoverleg met de verschillende interne adviseurs levert duidelijk kortere behandeltermijnen op en daardoor een lagere workload per medewerker. Dit heeft als resultaat dat hij meer overzicht krijgt op de plannen die door complexiteit meer aandacht vragen. Het aantal telefonische contacten met aanvragers die bellen met de vraag wanneer zij de vergunning kunnen verwachten zal afnemen en de medewerker zal meer tijd hebben voor de kwalitatieve toetsing van de aanvragen. Dit heeft weer tot gevolg dat het aantal af te handelen vergunningaanvragen per medewerker zal toenemen. Winst voor zowel uw klant als uw eigen organisatie.

Ook kan een bedrijfsmatige overweging zijn om in perioden waarin het aantal aanvragen erg hoog is te kiezen voor gedeeltelijke Outcoursing. Met de vaste formatie bent u in staat een bepaald aantal plannen af te doen. Door tijdig te signaleren dat het aantal aanvragen per medewerker te hoog wordt kan worden voorkomen dat hierdoor het aantal aanvragen de behandelcapaciteit overschrijdt. Te hoge workload resulteert direct in langere behandeltermijnen, een daling van de toetskwaliteit en een hoger risico op onrechtmatige beschikkingen. Dit laatste zal weer directe gevolgen hebben voor de belasting op de medewerkers die belast zijn met de juridische procedures.

### **3.5. Verbeteringen om imagoschade te voorkomen**

Een veel gehoord onderwerp dat leidt tot imageschade is het vanuit één overheidsorganisatie geven van tegenstrijdige of niet op elkaar afgestemde besluiten. Een bekend voorbeeld is dat een aanvrager zowel een kapvergunning als een bouwvergunning aanvraagt voor het bouwen van een garage op de plek waar nu een boom staat. De vergunning voor de bouw wordt verleend en de vergunning voor het kappen wordt geweigerd, waardoor geen uitvoering kan worden gegeven aan de verleende bouwactiviteit. Dit lijkt door de Wabo verleden tijd, maar door de mogelijkheid van opsplitsen van aanvragen in activiteiten zover niet onlosmakelijk aan elkaar verbonden kan dit nog steeds, dus is dit een belangrijk aandachtspunt.

Hetzelfde kan zich voordoen wanneer met een klant zowel ambtelijk als bestuurlijk contacten worden onderhouden. Het risico bestaat dat een klant verschillende informatie krijgt of toezeggingen worden gedaan die niet kunnen worden waargemaakt.

Het voorkomen van imageschade kan vaak grotendeels worden opgelost door het instellen van afstemmingsoverleggen in het begin van het behandelproces of juist al voor het behandelproces bij de behandeling van een schetsplan of vooroverleg.

Ook het instellen van JKZ (Juridische kwaliteitszorg) in het vergunningverleningsproces voorkomt slechte besluiten, en regelt het voor verlenen juridisch op houdbaarheid toetsen van beschikkingen.

### 3.6. Als vervolg op professionalisering van de handhaving

In gemeenten waar als vervolg op de professionalisering van de milieuhandhaving integrale handhaving is opgezet, heeft dit vaak geleid tot duidelijke functiescheiding tussen de vergunningverlening en de handhaving. Doordat de handhaving in die gevallen is samengebracht heeft dit ook vaak geresulteerd in het samenvoegen van de vergunningverlening. In praktijk blijkt wel vaak dat het binnen één team brengen van de vergunningverlening niet direct resulteert in integrale vergunningverlening. De verschillende vergunningverleners hebben hun eigen vaktechnische expertise en ook al zit men bij elkaar op een kamer, de te behandelen vergunningsoorten zijn vaak nog strikt gescheiden. Ook in deze situaties is het invoeren van vergunningmanagement van groot belang om te komen tot de eerder genoemde winst.

### 3.7 Tijdens een natuurlijk moment

Bij de uitvoering van een reorganisatie wordt er vaak veel gewijzigd in samenstelling, structuur en formatie per product. Dit soort momenten zijn vaak aanleiding om nieuwe werkwijzen of processen in te voeren. Deze natuurlijke momenten zijn ook uitermate geschikt om vergunningmanagement in te voeren. Vaak zal ook het onderdeel dienstverlening een belangrijke rol spelen bij de reorganisatie. Het verbeteren van de dienstverlening zonder daarbij te kijken naar vergunningmanagement levert vaak meer afstand op dan winst. Bij veel huidige reorganisaties speelt de positie en zwaarte van de frontoffice een belangrijke rol. Met name de vraag waar de behandeling van de verschillende onderdelen van diverse soorten aanvragen komt te liggen is hierbij belangrijk. Is de klant nog in staat in contact te treden met de inhoudelijke kennis binnen de gemeente? Op welke momenten wordt de backoffice erbij gehaald? Als dit soort vragen spelen een rol bij de uiteindelijke kwaliteit van de ingediende aanvraag.

## 4. Het stappenplan.

### 4.1 Processtap 1: Breng de beginsituatie goed in kaart

- a. ***Uitgangssituatie vergunningverlening per taakveld:*** aantal aanvragen per jaar, perioden waarin aanvragen binnenkomen, doorlooptijd behandeling, tijdsbesteding per aanvraag, aantal keren waarin voor aangevraagde activiteit ook andere vergunningen nodig zijn (en welke), het proces van afhandeling (van intake tot beschikken vergunning en bijvoorbeeld ook aantal adviesrelaties en snelheid waarmee adviezen binnenkomen), aantal fte voor vergunningverlening, wijze van registratie van gegevens, aanwezigheid concrete toetsingskaders.
- b. ***Risico's per taakveld:*** wat gaat er fout/kan er fout gaan als men de activiteit zonder de vereiste vergunning uitvoert (denk aan veiligheid, milieu, precedentwerking). Analyseer de redenen waarom: aanvragen niet worden ingediend en aanvragen onvoldoende kwaliteit hebben (bijvoorbeeld onbekendheid met regels, complexiteit van regels et cetera).
- c. ***Problemen per taakveld:*** wat gaat er nu fout in de vergunningverlening (worden er veel onvolledige aanvragen ingediend, of niet tijdig genoeg, worden termijnen overschreden, et cetera).
- d. ***Klantanalyse:*** welke doelgroepen zijn te onderscheiden (wie doen de aanvragen) wat zijn kenmerken van de doelgroepen waarop ingespeeld kan worden en welke wensen hebben de doelgroepen? Stel klant-vraagprofielen op!

## 4.2 Processtap 2: Formuleer een visie op vergunningenmanagement

Alvorens op basis van de inventarisatie van de beginsituatie de verbeteracties te definiëren is het wenselijk om als bestuur, management en medewerkers de visie op vergunningverlening te bepalen.

De ideeën over vergunningenmanagement en de mate van dienstverlening die gewenst is, kunnen namelijk uiteenlopen. Dit speelt rond de vraag in hoeverre bij vergunningenmanagement de focus moet liggen op het zoeken van 'zekerheid'. De risicoanalyse is bedoeld om vast te kunnen stellen waar je als overheid 'de zekerheid' moet zoeken en waar de focus gelegd kan worden.

Bijvoorbeeld op onderwerpen als:

- Versnelling
- Transparantie
- Consistentie
- Vermindering van lasten
- Interne efficiency

Leg bij het formuleren van een visie ook een relatie met de algemene visie van de gemeente ten aanzien van de dienstverlening, ICT, integraal werken, organisatieontwikkeling, toekomstvisie et cetera.

### Visie op vergunningverlening

Om een beeld te geven hoe een visie kan worden opgesteld zijn hieronder twee soorten visie's beschreven. Beiden hebben een totaal verschillende invalshoek, maar leiden alle twee wel tot de beoogde winst van vergunningmanagement.

De twee visies:

- vergunningverlening als middel om risico's te vermijden
- vergunningverlening als middel om activiteiten mogelijk te maken.

### **Visie 1. Het vermijden van risico's. Vanuit deze invalshoek wordt vergunningverlening gebruikt om te voorkomen dat dingen fout gaan zodat er achteraf geen verwijten richting overheid gemaakt kunnen worden.**

Het is een invalshoek die leidt tot veel adviesfuncties:

- vergunningverleners zoeken naar zekerheid en vragen dus veel in- en externe collega's om advies;
- ambtelijke adviseurs (stedenbouw, brandveiligheid) willen zekerheid dat hun belangen goed in de vergunning worden opgenomen. Zij 'eisen' een rigide adviesrol in het vergunningverleningstraject.

Als dergelijke patronen de overhand hebben, is er weinig ruimte om verbeteringen door te voeren. Deze gaan namelijk gevoelsmatig snel ten koste van de zekerheid. Er is dan maar een beperkte veranderingsbereidheid om het anders te doen 'dan men het altijd deed'. Patronen als deze zijn versterkt door de verschillende rampen in de afgelopen jaren, waarbij snel met een beschuldigende vinger naar de overheid werd gewezen vanwege onvoldoende zorgvuldige vergunningverlening (en onvoldoende toezicht en handhaving). Neem als recent voorbeeld de brand in Moerdijk. Ook de aansturing en waardering spelen hierin een rol. Vergunningverleners worden vaak nog afgerekend op het aantal verleende vergunningen, de tijdsbesteding per vergunning en de doorlooptijd per verleende vergunning. Juristen worden in dit geval sterk afgerekend op het aantal "verloren procedures". Dit versterkt de insteek om aanvragen enkel vanuit het

eigenvakgebied te beoordelen en niet vanuit het idee: 'de aanvrager wil een activiteit uitvoeren en welke vergunning(en) is(zijn) daarbij nodig'.

Vanuit deze invalshoek kunnen slechts beperkte verbeteringen worden doorgevoerd.

## **Visie 2. Het mogelijk maken van activiteiten.**

Deze invalshoek vergt lef van de overheids-organisatie. Lef om in een samenleving, waar als zaken fout gaan toch snel met een beschuldigende vinger naar de overheid wordt gewezen, toch niet alles op voorhand tot in detail te willen regelen. Overheden met een dergelijke visie komen met de meest vergaande verbeteringen Een bekend voorbeeld van een gemeente met een vergaande visie waarbij vergunningmanagement wordt ingezet om activiteiten mogelijk te maken is Boekel. Deze gemeente heeft verschillende vergunningsoorten afgeschaft, toetst niet aan welstand en verleend bouwvergunningen onder het principe klaar terwijl u wacht. Of hiermee iedere klantengroep (zoals de omgeving) hier gelukkig mee is laten we hierbij in het midden, maar deze gemeente heeft een aantal winstpunten vanuit de optiek van vergunningmanagement zeker gehaald. Een ander voorbeeld is het Heerenveens model. Hierbij gaat het om vertrouwen en het duidelijk neerleggen van de verantwoordelijkheid waar hij ook ligt namelijk bij de vergunninghouder/bouwer. Een derde voorbeeld is de Rooise vergunning, waarbij binnen bepaalde kaders in een telefonisch vooroverleg al voldoende informatie wordt ingewonen om een klaar terwijl u wacht vergunning af te kunnen geven. Uiteraard vragen al deze processen aanpassingen van de huidige manier van werken, en zullen wellicht heilige huisjes moeten worden geslecht.

Beide verschillende visies op vergunningverlening kunnen binnen een en dezelfde organisatie voorkomen. De visies kunnen ambtelijk en bestuurlijk verschillen, maar ook tussen verschillende beleidsvelden onderling. Als dit het geval is het lastig voor de klant om de gemeente als één organisatie te herkennen. Met name als de visie tussen bestuur en organisatie erg verschillend is zal dit leiden tot spanningen zowel intern in de organisatie als ook de manier waarop de klant naar de organisatie kijkt.

Vergunningmanagement in de breedte van de Wabo werkt uiteraard het beste als er één duidelijke visie ligt die zowel door bestuur, management als medewerkers wordt gedragen.

### **4.3. processtap 3: De procesoptimalisatie**

In deze stap worden de benodigde verbeteracties opgesteld.

Uit verschillende praktijkvoorbeelden van vergunningmanagement blijkt dat de verbeterfocus op drie hoofdonderwerpen ligt. De onderwerpen zijn als het ware puzzelstukken die in elkaar dienen te passen om een succesvolle en samenhangende verbetering tot stand te brengen. Deze drie puzzelstukken zijn:

- schakel tussen klant en organisatie;
- beleidskaders en regels;
- informatievoorziening en procesbeheersing.

Verbeteren in samenhang. Wanneer één puzzelstukje wordt verlegd, is dat na korte of langere tijd van invloed op een ander gebied. Belangrijk aandachtspunt is dan ook om bij veranderingen nadrukkelijk deze samenhang in het oog te houden.

**Vergunnen is mensenwerk (oftewel de mensen bepalen uiteindelijk de kwaliteit van vergunningmanagement niet het proces)**

Elke verandering heeft uiteindelijk impact op medewerkers. Voor sommigen gaat dit gepaard met een nieuwe kijk op het eigen werk en de klant; van een deskundige op een bepaald gebied naar dienstverlener. Het vraagt van medewerkers een andere opstelling, het houdt andere werkzaamheden en mogelijk ook een andere invulling van zijn functie in, in een aangepaste organisatie. Soms is dit gevoelig en raakt dit de beroepsethiek van de medewerker.

Aan de andere kant zijn veranderingen alleen succesvol als de medewerkers, het management en het bestuur deze goed uitvoeren en ondersteunen. Niet een procedure bepaalt of een vergunningverleningstraject goed verloopt, maar de wijze waarop een vergunningverlener de procedure uitvoert. Ook de sturing vanuit management en bestuur is van belang. Medewerkers, management en bestuur kunnen ervoor zorgen dat de puzzelstukjes op de juiste plaats vallen. Het creëren van draagvlak is dan ook een essentieel onderdeel van het vergunningmanagement.

### **Schakel tussen klant en organisatie**

Een belangrijk onderdeel is het verbeteren van het contactmoment tussen klant en organisatie. Het gaat dan om grotere aanpassingen zoals de inrichting van een KCC, één-loket of een frontoffice, of kleinschaliger aanpassingen zoals het digitaal kunnen aanvragen van verschillende soorten vergunningen.

#### **Eén-loket**

Een belangrijke eerste vraag is welke producten bij het KCC (één-loket) worden neergelegd. Is het alleen een 'ontvangstbalie' of worden er ook echt producten 'afgehandeld'. Organisaties maken hierin verschillende keuzes. In de praktijk wordt deze winst vaak aangemerkt als winst voor de klant die niet meer van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Dit is maar één kant van de medaille. Verschillende soorten klanten zoals de meer professionele klant (aannemer, architect) ziet deze vorm van dienstverlening vaak als achteruitgang. Hij kan niet meer gemakkelijk in contact komen met de medewerker met inhoudelijke kennis van zijn aanvraag.

In het verlengde van de keuzes die hierover worden gemaakt, is het belangrijk achterliggende werkprocessen te stroomlijnen. Hoe handel je efficiënt een vraag af die via de centrale klantenbalie binnenkomt. Oftewel de organisatie van de back-office is net zo belangrijk als de organisatie van de front-office.

Om de front-office daadwerkelijk zoveel mogelijk vragen direct aan de balie af te kunnen laten handelen is het van belang dat:

- kennis aanwezig is bij de baliemedewerkers;
- kennisondersteunende systemen aanwezig zijn;
- eenduidige aanvraagformulieren beschikbaar zijn;
- producten zo worden ingevuld dat ze ter plekke kunnen worden afgehandeld.

Soms wordt (in grotere gemeenten) een specifiek loket voor een specifieke doelgroep in het leven geroepen. Bijvoorbeeld een horecaloket of bedrijvenloket. Hierbij heeft het accountmanagement een vaste (agenda) plek in de front-office. Ook andere organisatorische aanpassingen worden doorgevoerd, vaak om het contact met de klant integraler te laten verlopen. Een voorbeeld hiervan is het formeren van een integrale vergunningafdeling met een omgevingsbrede loketfunctie.

## 4.4 Verschillende Quickwins

### 4.4.1 Vooroverleg

Bij complexe aanvragen is goed gestructureerd vooroverleg bijna de enige mogelijkheid om aanvragers duidelijkheid te geven over wat voor het uitvoeren van een activiteit nodig is.

Het dilemma daarbij is in hoeverre je de overheid verantwoordelijk moet zijn voor de kwaliteit van de aanvraag. Deze discussie komt vooral boven bij de vraag hoever het vooroverleg mag gaan om tot een goede aanvraag te komen. Overheden maken daarin verschillende afwegingen.

Je kunt hierin heel ver gaan vanuit de gedachte dat dit het proces na indienen van de aanvraag vergemakkelijkt en versnelt. Maar je kunt hier ook terughoudend in zijn en vinden dat de aanvrager verantwoordelijk is voor de kwaliteit en dat je daarbij als overheid niet teveel moet/mag ondersteunen omdat anders niet objectief getoetst kan worden.

Een positief neveneffect van veranderingen aan de voorkant is dat je als overheid zichtbare verbeteringen doorvoert en daarmee de beleving van de klant positief beïnvloedt: een overheid die open is, pro-actief en die werkt aan het verlagen van regeldruk.

Relatief eenvoudig bij een nieuwe vestiging van bedrijven is met name het er voor zorgen dat de aanvrager vooraf integraal overleg voert met verschillende betrokkenen vanuit de overheid.

Nadat een aanvrager een schetsplan heeft ingediend kan deze intern worden besproken met de verschillende disciplines die betrokken zijn bij de uiteindelijke behandeling van de vergunningaanvraag. Op deze manier kan al goed worden beoordeeld welke verschillende vergunningonderdelen er gaan spelen en of er kans is op het sneuvelen van de aanvraag doordat aan een specifiek onderdeel van de aanvraag niet kan worden meegewerkt. De klant kan dan na dit integrale overleg informatie krijgen waar hij bij de indiening van zijn formele aanvraag rekening mee moet houden. Belangrijk is om ook tijdens dit vooroverleg (met name als het gaat om grotere aanvragen) een contactpersoon aan te wijzen die als eerste aanspreekpunt geldt voor de aanvrager.

*Vooroverleg kan worden uitgelegd als het aanbieden van rijlessen. Tijdens het nemen van de rijlessen mogen nog fouten worden gemaakt, en kan de rijinstructeur ingrijpen. Zodra de vergunningaanvraag wordt ingediend hebben we het over rijexamen afleggen. Eén ingreep is nog mogelijk (aanvullingsverzoek), maar nog een ingreep betekend gezakt, uithuilen en opnieuw examen aanvragen.*

### 4.4.2 Aanvraagoverleg

Veel winst is te halen om in de intakefase (eerste twee weken van de procedure) zo veel mogelijk toetsmomenten te hebben doorlopen. Als bij het inboeken van een aanvraag omgevingsvergunning een kopie plankaart, bestemmingsplanvoorschriften en eventueel een luchtfoto in het dossier wordt bijgevoegd kan tijdens een aanvraagoverleg snel worden beoordeeld of een aanvraag past binnen de voorschriften, of er voldoende gegevens aanwezig zijn om hem te laten beoordelen door de Welstandscommissie en kan alvast een globale ontvankelijkheidstoets worden uitgevoerd.

Daarnaast kan bij de globale beoordeling van het plan tijdens dit overleg al worden beoordeeld welke andere 'adviseurs' nodig zijn bij de beoordeling van het plan. Dit kan

met Ja, Nee of misschien worden aangegeven op een checklist waardoor de verschillende adviseurs al voor in het behandelproces weten of van hen advisering wordt verwacht. Door dit overleg te laten plaatsvinden door twee of drie plantoetsers wordt ook de homogeniteit van beoordelen beter. De overweging of een plan past binnen de voorschriften van het bestemmingsplan, er een vrijstelling nodig is of dat er voldoende gegevens zijn ingediend komt binnen de afdeling op een gelijk niveau. Daarbij kan ook de verdeling van de verschillende plannen plaatsvinden waardoor er een evenwichtige werkverdeling zal zijn. Deze Quickwin is bij de meeste gemeente goed te gebruiken. Alleen bij de grote gemeenten (100.000 +) zal dit gelet op de omvang van de organisatie vaak niet mogelijk zijn.

#### **4.4.3. (integrale) aanvraagformulieren**

De invoering van de Wabo heeft 25 verschillende vergunningsoorten samengebracht tot één vergunningsoort de omgevingsvergunning. Maar het blijft voor de aanvrager in sommige gevallen vrij om een activiteit separaat aan te vragen. De Wabo zorgt er ook voor dat er één integraal aanvraagformulier is die digitaal kan worden ingevuld en ingediend. Het indienen van aanvragen via het OLO verloopt qua aantal boven verwachting. Dit heeft geleid tot problemen in snelheid en stabiliteit binnen het OLO. Daarnaast mag er nog op papier worden aangevraagd. Dit levert echter onvoorstelbaar grote en complexe aanvraagformulieren op. Dit is met éénvoudige handelingen te verbeteren.

#### **4.4.4. Informatiemateriaal ten behoeve van specifieke doelgroepen en/of onderwerpen**

Door informatie af te stemmen op de specifieke klantgroepen (burger, aannemer, architect, agrariër etc.) kan deze klantgroep op de hoogte worden gehouden van regels die voor hem gelden. Een goed voorbeeld hiervan is een tweemaandelijks nieuwsbrief met actualiteiten over wetgeving, ruimtelijke aspecten, milieuvoorschriften en dergelijke die door een accountmanager verblijfsrecreatie naar alle recreatieondernemers wordt gestuurd.

#### **4.4.5. Internet**

De laatste jaren is internet het medium dat gebruikt wordt voor het 24/7 informeren van de klant. Een aantal gemeenten zijn hier op het gebied van vergunningverlening koploper. Door de steeds uitgebreidere mogelijkheden zoals DIGID, prefill, PIP en Digitale loketten is het mogelijk veel informatie vanuit de backoffice applicaties te ontsluiten op internet. Veel rond het vergunningmanagement is geregeld via het OLO. Daarnaast bieden verschillende backoffice applicaties goede mogelijkheden voor digitale ontsluiting van gegevens. Kijk hiervoor op de site van de ICTU of op de website van EGEM ([www.egem.nl](http://www.egem.nl) en [www.ictu.nl](http://www.ictu.nl)) of naar <http://www.vergunningversneller.nl>

Voornaamste winstpunt van dergelijke verbeteringen is dat er minder onjuiste of onvolledige aanvragen binnenkomen, waardoor er minder frustraties bij aanvragers optreden. Bij de overheid treedt efficiencywinst op omdat minder tijd hoeft te worden gestoken in het corrigeren van aanvragen.

Aan de andere kant moet de klant ook duidelijk worden gemaakt dat het aanvragen van een vergunning (enkelvoudig of meervoudig) een complexe zaak is. Een klant kan een heel goed en éénvoudig in te vullen formulier voorgeschoteld krijgen, maar bij een aanvraag horen vaak tekeningen, berekeningen en rapporten. De kennis en kunde om dit compleet bij de aanvraag in te dienen is vaak niet aanwezig. Dit is onderschat in het OLO.

#### **4.5 Verbeteracties**

Onderzoekspunten bij het bepalen van verbeteracties zijn:

- Is het mogelijk het aanvragen van vergunningen te vergemakkelijken wat betreft de wijze van indiening en de benodigde informatie die moet worden geleverd? De MOR biedt mogelijkheden voor uitgestelde gegevensverstrekking.
- Zijn de beleids- en toetsingskaders voldoende bekend bij de doelgroep?
- Is de integrale intake van aanvragen voldoende geborgd voor die activiteiten waarvoor soms meerdere vergunningen nodig zijn (bijvoorbeeld door intern overleg of door de klant daarop in aanvraagformulieren te wijzen)?

Rond vergunningverlening is elke organisatie gebonden aan inhoudelijke en procedurele regels. Daarnaast is ruimte om zelf regels te stellen en beleid te formuleren. Ook op dit vlak worden verschillende keuzes gemaakt (bijvoorbeeld van welstandsvrij tot gedetailleerde, gebiedsafhankelijke welstandscriteria). De kunst is om dit beleid beter toegankelijk te maken voor de klant, hanteerbaar voor degene die aanvragen aan het beleid moet toetsen en tegelijkertijd voldoende richtinggevend om beleidsdoelen te kunnen realiseren.

##### **4.5.1. ICT-verbeteringen**

Vergunningmanagement is onlosmakelijk verbonden met ICT-oplossingen. Veel gemeenten zijn bezig op één of andere manier een mid-office in te richten. Het belangrijkste van een mid-office is het ter beschikking stellen van alle informatie uit de taakspecifieke applicaties naar een CMS (Content management Systeem). Een CMS kan een externe website zijn, maar ook een medewerkersportaal, waarop verschillende processen te beheren zijn. Daarnaast is een nieuwe ontwikkeling aan de orde die we gemakshalve "de gemeente in de cloud" noemen. Het gaat hierbij om apps, en andere webbased applicaties die niet meer bij de gemeente zelf op de server staan, maar ergens anders worden gehost, en ter beschikking staan van de klant.

Met de komst van het OLO bij inwerkingtreding van de Wabo is het beheer van de 'digitale' werkvoorraad niet mogelijk met goed op elkaar afgestemde applicaties.

##### **4.5.2. Procesverbeteringen**

Procesverbetering is relevant vanuit drie invalshoeken:

- Is versnelling van het proces mogelijk?
- Kan de integrale aanpak van activiteiten via procesverbeteringen worden gestimuleerd?
- Kan de kwaliteit en eenduidigheid van vergunningverlening via procesverbetering beter worden geborgd?



#### **4.6 processtap 4: Monitoring**

Omdat vergunningmanagement zowel verschillende functies als verschillende bestuurs/management lagen raakt is het goed om vergunningmanagement projectmatig in te voeren.

Het opstellen van een projectplan is een goed middel om de omgeving (klanten, medewerkers, bestuur) mee te nemen in het proces.

Verbeteracties moeten concreet worden gemaakt:

- Doelen, wat moet er worden bereikt.
- Termijn van uitvoering.
- Betrokken medewerkers.
- Beschrijving van de gewenste verandering.

Voorafgaande aan het proces moet er eerst veel informatie worden verzameld. Kengetallen, aantallen, afhandeltermijnen, aantal procedures, aantal meervoudige procedures etc, moeten worden verzameld om een goede 0-situatie vast te leggen. Zonder 0-situatie is het later niet mogelijk te monitoren.

Vergunningmanagement is een doorlopend proces. Ieder jaar verandert er wetgeving waar op moet worden geanticipeerd. Iedere verandering in wetgeving levert ook vaak wijziging in processen op. Om met name te kunnen blijven sturen op de kwaliteit van vergunningmanagement is het erg belangrijk goede managementrapportages te ontwikkelen. Pas als over langere termijn de Managementinformatie beschikbaar is kan de echte winst van vergunningmanagement worden bepaald.

### **5. Randvoorwaarden voor vergunningmanagement**

- Maak helder wie zich in de organisatie met vergunningverlening bezig houden. Breng deze mensen bij elkaar en betrek ze bij het verbeterproces. Laat de medewerkers met elkaar praten.
- Richt de aandacht op 'bulkwerk'; niet op incidenten. Dit betekent ook dat nieuwe werkwijzen later niet moeten worden 'afgerekend' op incidenten die voorgekomen zijn (niet door management en niet door bestuur).
- Verbetering vergunningmanagement niet primair zien als middel om capaciteitstekorten op te lossen. Dit belemmert het draagvlak voor verandering.
- Probeer eerst eventuele achterstanden in vergunningverlening weg te werken.
- Wees kritisch op adviesrelaties (gaat het daadwerkelijk om benodigde inhoudelijke input om een aanvraag goed af te kunnen handelen of is het een vorm van informatieverschaffing aan de adviseur).
- Het online beschikbaar stellen van beleidskaders en aanvraagformulieren op websites vraagt om goed beheer en het actueel houden van de inhoud. Regel dit vooraf met inhoudsdeskundigen en I&A-medewerkers.
- Als de overheid zich zo georganiseerd heeft dat zij een aanvraag samenhangend kan afhandelen, is het (zeker bij complexe aanvragen) belangrijk dat ook de aanvrager zelf ervoor zorgt dat alle relevante informatie in een keer wordt aangeleverd en dat bij eventuele gesprekken ook van zijn kant relevante disciplines aanwezig zijn.

Vergunningmanagement op maat is ontwikkeld en geschreven door Wico Ankersmit
--