



# Dienstverlening omgevingsvergunningen vanuit het perspectief van Dienstverleners

Monitor invoering Omgevingswet  
Nulmeting Inrichting en uitvoering

December 2017



Center for eGovernment Studies





# Dienstverlening Omgevingsvergunningen

vanuit het perspectief van

## Dienstverleners

Monitor Invoering Omgevingswet

Nulmeting Inrichting en uitvoering

Type	Onderzoeksrapport
Datum	December 2017
Versie	1.0
Uitgever	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen Centrum IT + Media
In opdracht van	Programma Monitor Invoering Omgevingswet Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Auteurs	Thea van der Geest, Stijn Hoppenbrouwers
Met medewerking van	Jeroen Claassens, Marcel van Heerdt, Daniël van Loon, Ilona Wilmont en het team van het HAN Student Research Center
Correspondentie	<a href="mailto:Thea.vanderGeest@HAN.nl">Thea.vanderGeest@HAN.nl</a> ; <a href="mailto:Stijn.Hoppenbrouwers@HAN.nl">Stijn.Hoppenbrouwers@HAN.nl</a>
Referentie	Th. van der Geest, S. Hoppenbrouwers (2017). Dienstverlening Omgevingsvergunningen vanuit het perspectief van Dienstverleners. Monitor Invoering Omgevingswet. Nulmeting Inrichting en uitvoering. Onderzoeksrapport. Arnhem: Hogeschool Arnhem-Nijmegen, Centrum IT + Media.
ISBN	978-90-825205-9-0



## Samenvatting

In 2021 wordt naar verwachting een nieuwe Omgevingswet ingevoerd die het huidige complexe stelsel van 26 wetten en regelingen op het gebied van het omgevingsrecht vervangt. De invoering van de nieuwe Omgevingswet wordt zorgvuldig gemonitord. Hiervoor zijn nulmetingen verricht naar de beleving en waardering voor informatievoorziening, dienstverlening en uitvoering van werkprocessen rondom omgevingsvergunningen. Dit rapport bevat de nulmeting vanuit het perspectief van dienstverleners, de mensen die bij gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat werken aan de dienstverlening en uitvoering.

Het onderzoek is door het HAN Centrum IT + Media uitgevoerd in voorjaar en zomer 2017, op een moment dat de invoering van de nieuwe Omgevingswet nog gepland stond voor 2019. In de periode mei-juni 2017 hebben 27 teams van dienstverleners (in totaal 68 mensen) deelgenomen aan ééndaagse workshops over hun werk. In de workshops stonden drie werkprocessen centraal die samen de dienstverlening en uitvoering van de omgevingswetgeving omvatten: Vooroverleg, Vergunningaanvraag en Toezicht & Handhaving.

De dienstverleners hebben in de workshops hun werkactiviteiten en – contacten beschreven binnen die drie werkprocessen aan de hand van casussen. Bij elke beschreven activiteit of contact is doorgevraagd naar ervaren knelpunten, oplossingen voor knelpunten, beleving van knelpunten en minimale en maximale doorlooptijden van activiteiten. De beschrijvingen en ervaringen van de dienstverleners vormen de kwalitatieve data waarop conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. De onderzoekers hebben de beschrijvingen en woorden van dienstverleners samengevat, gegroepeerd en geanalyseerd om conclusies en aanbevelingen te formuleren.

### Drie werkprocessen: heel veel activiteiten en contacten

Voor een overzicht van de activiteiten en contacten die dienstverleners hebben in de drie werkprocessen Vooroverleg, Vergunningen en Toezicht & Handhaving verwijzen we naar de figuren in hoofdstuk 2, 3 en 4.

De term **Vooroverleg** wordt gebruikt voor veel verschillende werkprocessen met sterk wisselende doorlooptijden. Vooroverleg kan variëren van een informeel (telefonisch) contact over een idee tot een uitgebreide samenwerkingsproces met initiatiefnemers, interne en externe adviseurs. Dienstverleners ondervinden relatief veel knelpunten bij het adviseren van initiatiefnemers over hun plannen of aanvragen omdat het advies tot stand komt en afgestemd wordt met veel verschillende interne en externe partijen of afdelingen.

Het werkproces rondom de aanvraag van **Vergunningen** wordt door dienstverleners beschreven als een iteratief proces, waarbij allerlei interne en externe partijen eerst de ontvankelijkheid en compleetheit van de aanvraag beoordelen en daarna de inhoud toetsen tegen de wet- en regelgeving. In de woorden van de dienstverleners, is er sprake van het 'pingpongen' van documenten en processen tussen ketenpartners. De systemen ondersteunen volgens hen het veelvuldig uitwisselen van documenten en het versiebeheer onvoldoende. Er wordt volgens veel teams uitgegaan van een intern flow-based model (alles na elkaar) dat minder efficiënt lijkt dan een ketenbreed case-based model (proces georganiseerd rondom specifieke zaken). De dienstverleners ervaren de geleverde dienstverlening bij de aanvraag van Vergunningen als niet overzichtelijk en vooral heel inspannend.

Het proces van **Toezicht & Handhaving** (T&H) bestaat uit de activiteiten en contacten rondom inspecteren, het beoordelen van de situatie en het bepalen van de maatregelen. Bij T&H zijn er erg grote verschillen tussen de minimale doorlooptijd bij een incident (vaak binnen een dag afgehandeld) en de maximale doorlooptijd als er sprake is van een reguliere inspectie (soms meer dan een jaar bij een juridisch af te handelen bezwaar). Dienstverleners hebben het gevoel dat lange doorlooptijden de handhaving ongeloofwaardig maken.

### **Ervaren knelpunten als startpunt van (her-)ontwerp van processen en systemen**

In dit kwalitatieve onderzoek is een groot aantal knelpunten benoemd en beschreven door de dienstverleners en zijn hun gekozen of gewenste oplossingen geïnventariseerd. Die inventarisatie heeft twee doelen. Ten eerste vormt het overzicht een nulmeting, voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet. Bij herhaling van de meting in de toekomst moeten de nu ervaren knelpunten opgelost zijn of als minder knellend ervaren worden. Ten tweede vormt de beschrijving de basis voor het ontwerp van nieuwe systemen en processen. Uit de knelpunten kunnen ontwerpeisen afgeleid worden vanuit het perspectief van dienstverleners.

Veelgenoemde knelpunten waren:

- Problemen met de ICT-systemen (OLO, intern)
- Tekort aan deskundigheid in de organisatie
- Te lange wachttijden bij adviezen die van (keten-)partners moeten komen
- Tijdsdruk en werkdruk voor dienstverleners
- Problemen met de procesinrichting
- (bij Toezicht & Handhaving) te weinig coördinatie met externe partijen, zoals andere handhavers.

We hebben de dienstverleners ook gevraagd naar de knelpunten die ze zien rondom de invoering van de nieuwe Omgevingswet die op dat moment voorzien was voor 2019. De dienstverleners hebben voor hun gevoel te weinig tijd en te weinig deskundigheid om de wet in 2019 al goed tot uitvoer te kunnen brengen. De impact op hun werkprocessen, dienstverlening, organisaties en persoonlijke rol is hen niet duidelijk. De huidige ICT-systemen –zowel interne systemen als Omgevingsloket Online – worden gezien als een belemmerende factor bij de invoering van de Omgevingswet.

### **Aanbevelingen**

Onze aanbevelingen zijn gebaseerd op de activiteiten en contacten van de dienstverleners en hun ervaring en beleving van hoe de dienstverlening en uitvoering van hun werk verloopt. Het werk rondom de invoering van de Omgevingswet is al in volle gang. Als we aanbevelingen doen die inmiddels al uitgevoerd worden, dan wordt de al ingeslagen weg ondersteund door de bevindingen van de dienstverleners.

### **Efficiënter werken**

- Onderzoek de mogelijkheden om de adviezen in het proces Vooroverleg beter te documenteren op zo'n manier dat Vooroverleg-adviezen meegenomen kunnen worden in een vergunningsaanvraag.
- Onderzoek de mogelijkheden van vooringevulde vergunningsaanvragen bij standaardinitiatieven, vergelijkbaar met de vooringevulde belastingaangifte. Vooringevulde aanvragen moeten in één advies- en besluitronde afgehandeld kunnen worden.

- Geef initiatiefnemers via de opvolger van OLO de mogelijkheid om een vooringevulde vergunningsaanvraag te doen. Zorg voor slimme formulieren waarin de regels van gemeente, waterschap of provincie al verwerkt zijn.
- Analyseer de werkwijze bij Toezicht & Handhaving op basis van incidentmeldingen en gebruik die ervaringen als model voor de werkwijze bij reguliere inspecties.

### **Systemen als samenwerkingsomgeving**

- Zorg voor een organisatie-overstijgende frequente 'intake'-vergadering waarin alle binnengekomen en lopende zaken (Vooroverleg, Vergunning of Toezicht & Handhaving) kort besproken worden en het werk gezamenlijk gepland en verdeeld wordt. Alle betrokken interne en externe partijen zouden fysiek of virtueel moeten kunnen deelnemen aan dit 'bouwberaad'.
- Zorg voor ICT-systemen die functioneren als een 'case-based' samenwerkingsomgeving tussen alle ketenpartners en die het projectmanagement van Vergunningsprocessen ondersteunen, bijvoorbeeld met automatische meldingen bij afspraken of deadlines. Beschouw de systemen van de organisatie als open, digitale samenwerkingsruimtes die de grenzen van de organisaties overschrijden, en niet (alleen) als documentopslag.
- Overleg met alle organisaties over het gebruik van standaardtoepassingen voor samenwerkende partijen, in plaats van het ontwikkelen van eigen applicaties. Het gebruik van algemeen beschikbare programmatuur vergroot de toegankelijkheid en uitwisselbaarheid.
- Alle interne en externe partijen (dus ook de initiatiefnemer) die betrokken kunnen zijn bij een initiatief of vergunning moeten via het systeem de status van de aanvraag of het plan kunnen zien. Alle interne en externe partijen die een formele verantwoordelijkheid hebben bij een aanvraag of plan, moeten handelingen kunnen verrichten in het systeem, zoals documenten ophalen en beslissingen aftekenen.
- Voer bij de invoering van de Omgevingswet zoveel mogelijk een logistiek proces in waarbij zaken niet op de maximaal toegestane termijn ingepland worden, maar op een zo kort mogelijke wachtrij en wachttijd.

### **Gebruikersgericht ontwerpen van systemen en werkprocessen**

- Ontwikkel systemen als de opvolger van OLO (DSO) in een 'agile' ontwerpproces, waarbij in korte sprints eerst de delen van het systeem worden ontworpen die voor grote groepen gebruikers van belang zijn.
- Ga in alle fasen van het ontwerpproces uit van een gebruikersgerichte aanpak (*user-centered design*). Betrek representanten van de beoogde gebruikers vanaf het eerste begin bij het ontwerpproces. Houd daarbij rekening met een grote diversiteit in de groep beoogde gebruikers, zowel in hun digitale vaardigheden als in hun 'bureaucratische' vaardigheden.

## Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	9
1.1 Een nieuwe Omgevingswet	9
1.2 Opdracht	9
1.3 Opzet van het onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	12
2. Werkproces Vooroverleg	14
2.1 Hoe verloopt het werkproces Vooroverleg?	14
2.2 Knelpunten bij Vooroverleg: de ervaring van dienstverleners	17
2.2.1 Problemen met de ICT-systemen (OLO, intern) bij Vooroverleg	18
2.2.2 Tekort aan kennis bij de organisatie voor Vooroverleg	18
2.2.3 Te lange wachttijden bij gevraagd advies bij Vooroverleg	19
2.2.4 Tijdsdruk voor dienstverleners bij Vooroverleg	20
2.2.5 Gebrek aan (deskundig) personeel bij Vooroverleg	20
2.3 Evaluatie Vooroverleg door dienstverleners	20
3. Werkproces Vergunningen	22
3.1 Hoe verloopt het werkproces Vergunningen?	23
3.2 Knelpunten bij Vergunningen: de ervaring van dienstverleners	25
3.2.1 Problemen met ICT-systemen (OLO, intern) bij Vergunningen	26
3.2.2 Te lange wachttijden bij gevraagd advies bij Vergunningen	27
3.2.3 Gebrekkige of incomplete aanvragen	27
3.2.4 Tijdsdruk voor dienstverleners bij Vergunningen	28
3.2.5 Problemen met procesinrichting	29
3.3 Evaluatie Vergunningen door dienstverleners	29
4 Werkproces Toezicht & Handhaving	31
4.1 Hoe verloopt het werkproces Toezicht & Handhaving?	32
4.2 Knelpunten en oplossingen bij Toezicht & Handhaving	35
4.2.1 Tekort aan kennis bij organisatie bij Toezicht & Handhaving	36
4.2.2 Gebrek aan menskracht voor Toezicht & Handhaving	36
4.2.3 Te weinig coördinatie van (handhavings-)activiteiten	37
4.2.4 Juridisering vs. oplossingsgericht werken	37
4.2.5 Inconsistenties in de toepassing van regels	38
4.3 Evaluatie Toezicht & Handhaving door dienstverleners	38
5 Dienstverleners over de nieuwe Omgevingswet	40



5.1 Onvoldoende informatie, onvoldoende deskundigheid bij dienstverleners	40
5.2 Onvoldoende tijd voor de nodige veranderingen	41
5.3 Zorgen over de geschiktheid van ICT-systemen	41
5.4 Onvoldoende informatie en teveel verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers	41
5.5 Ongestandaardiseerde werkprocessen of regels	41
5.6 Behoeften aan informatie en ondersteuning	42
6 Conclusies en aanbevelingen	44
6.1 Werkprocessen bestaan uit véél activiteiten en contacten	44
6.2 Grote variatie in doorlooptijden	45
6.3 Knelpunten vooral bij contacten met (keten)partners	46
6.4 Werkdruk	46
6.5 ICT-systemen van de organisatie	47
6.6 Omgevingsloket Online	47
Bijlage 1 Lijst van deelnemende organisaties	48
Bijlage 2 Cases werkprocessen Omgevingswet	49
2.1 Cases voor gemeenten en omgevingsdiensten	49
2.2 Cases voor waterschappen	51
2.3 Cases voor Rijkswaterstaat	53
Bijlage 3 Vragenlijst Dienstverleners	55
Bijlage 4. Overzicht genoemde knelpunten	70

# 1. Inleiding

## 1.1 Een nieuwe Omgevingswet

Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. Deze nieuwe wet vervangt een complex stelsel van 26 wetten en regelingen voor de fysieke leefomgeving. De invoering van de nieuwe Omgevingswet moet verschillende doelen dienen. Zo moet het in de toekomst voor burgers, ondernemers en organisaties eenvoudiger worden om ideeën voor de omgeving te ontwikkelen en ruimtelijke projecten te starten. Voor mensen die een concreet plan voor hun omgeving hebben, moet het aanvragen en krijgen van vergunningen duidelijker, makkelijker en efficiënter worden dan nu het geval is. Vanuit het oogpunt van het bestuur en bevoegd gezag moet de regelgeving en de uitvoering van de Omgevingswet doelmatig, transparant en betaalbaar zijn. Om deze doelen te realiseren, zal de dienstverlening van overheidsorganisaties en hun contacten met alle belanghebbenden klantvriendelijk, voorspelbaar en snel moeten zijn.

De invoering van de nieuwe Omgevingswet, met alle veranderingen die dat met zich meebrengt voor overheidsorganisaties en voor de medewerkers, vergt een brede aanpak, waarin goed gebruik wordt gemaakt van eerdere ervaringen met de inrichting, uitvoering en dienstverlening. Daarom is besloten de invoering van de nieuwe Omgevingswet zorgvuldig te monitoren.

## 1.2 Opdracht

De invoering van de nieuwe Omgevingswet wordt ondersteund en begeleid door het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. Daarin werken gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en Rijk samen. Onder de verantwoordelijkheid van het programma wordt de invoering van de Omgevingswet gemonitord. Vóór de daadwerkelijke invoering van de wet in 2021, worden nulmetingen verricht om de huidige ervaringen en de waardering van de huidige werkwijzen en systemen goed in kaart te brengen. Een goede nulmeting is nodig om in de toekomst de invoering van de Omgevingswet te kunnen monitoren en evalueren.

Dit rapport bevat de uitkomsten van één van de nulmetingen die gedaan zijn, namelijk die vanuit het perspectief van de dienstverleners, de medewerkers van overheidsorganisaties die de huidige processen rondom omgevingsvergunningen uitvoeren. De nulmeting is uitgevoerd in april, mei en juni 2017, op het moment dat dienstverleners nog verwachtten dat de Omgevingswet in 2019 zou ingevoerd worden.

Naast het onderzoek dat hier gerapporteerd is, wordt er door het HAN Centrum IT + Media ook onderzoek gedaan naar de huidige uitvoering van het omgevingsrecht vanuit het perspectief van initiatiefnemers. Dat zijn de mensen die een plan of project hebben voor hun leefomgeving en daarvoor wellicht een vergunning moeten aanvragen. Deze twee onderzoeksrapporten worden gevolgd door een derde rapport dat de resultaten van de onderzoeken bij dienstverleners enerzijds en bij initiatiefnemers anderzijds met elkaar verbindt.

## 1.3 Opzet van het onderzoek

### Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is de praktijk van de huidige dienstverlening rondom omgevingsvergunningen in kaart te brengen, vanuit het perspectief van de uitvoerenden, dat wil zeggen medewerkers van gemeentes, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat. De activiteiten, contacten, ervaringen en de beleving van deze dienstverleners staan centraal in dit onderzoek.

Dat onderzoeksdoel is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe worden de werkprocessen die de dienstverlening vormen op het moment uitgevoerd?
  - a. Welke knelpunten ervaren dienstverleners bij het uitvoeren van deze werkprocessen?
  - b. Welke oplossingen passen zij toe of zouden zij willen toepassen bij de ervaren knelpunten?
2. Hoe ervaren dienstverleners de contacten met initiatiefnemers tijdens verschillende werkprocessen?
3. Hoe kijken de dienstverleners op dit moment aan tegen de invoering van de Omgevingswet?

In dit onderzoek is gekozen voor een beschrijvende, kwalitatieve aanpak in de vorm van een *multiple case study*. De cases in dit onderzoek zijn drie dienstverleningsprocessen die bij 27 verschillende organisaties in kaart gebracht zijn: Vooroverleg, Vergunningsaanvraag en Toezicht & Handhaving. We hebben aan teams van medewerkers van de deelnemende organisaties gevraagd hun *eigen* werkprocessen, activiteiten en contacten te beschrijven in hun *eigen* woorden, waarna er gericht doorgevraagd werd naar knelpunten, oplossingen en doorlooptijd.

### Doelgroep

De dienstverleners die in deze nulmeting centraal staan, zijn de uitvoerders van de huidige werkprocessen rondom omgevingvergunningen bij gemeentes, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat.

#### Deelnemers

We hebben overheidsorganisaties die het omgevingsrecht in de praktijk uitvoeren benaderd om deel te nemen aan workshops waarin zij hun dagelijkse werkpraktijk beschrijven. In totaal 27 organisaties hebben positief gereageerd op onze uitnodiging: 19 gemeentes, 4 waterschappen, 4 omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat<sup>1</sup>. De gemeentes vertegenwoordigen samen ruim 1,4 miljoen inwoners (peildatum 1-1-2016). We hebben de organisaties gevraagd om met een team van maximaal drie dienstverleners deel te nemen: één medewerker met ervaring met het houden van vooroverleg met initiatiefnemers, één medewerker die vergunningsaanvragen behandelt en één medewerker met toezicht- en handhavingstaken. In totaal hebben 68 dienstverleners deelgenomen aan de workshops.

De deelnemende organisaties hebben zichzelf aangemeld op onze uitnodiging. Ze vormen dus geen representatieve of random steekproef van alle gemeentes, waterschappen en

---

<sup>1</sup> In Bijlage 1 staat de lijst van deelnemende organisaties.

omgevingsdiensten in Nederland. Echter, het aantal betrokken organisaties (27) en processen (3 in elke organisatie) is voldoende om een breed en omvattend overzicht te geven van de diversiteit van ervaringen van dienstverleners bij de uitvoering van het omgevingsrecht.

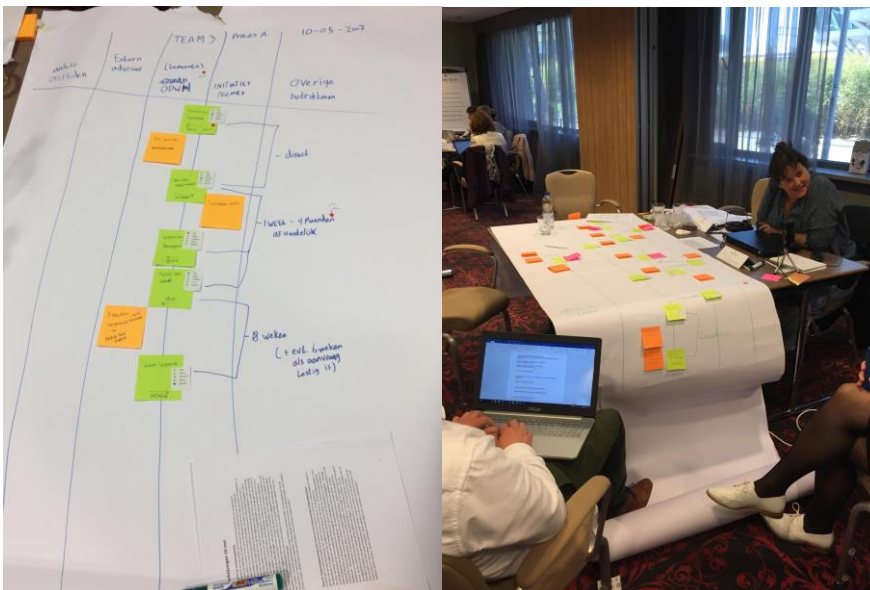
### Workshops

De teams van de deelnemende organisaties hebben deelgenomen aan ééndaagse workshopsessies. In totaal zijn er zes van die workshops gehouden op verschillende locaties in Nederland. Tijdens de workshop beschreven de teams uitvoerig de werkprocessen in hun organisatie, volgens een methode die *Collaborative Business Process Modeling* wordt genoemd. Deze beschrijving is bewust 'bottom up': de dienstverleners hadden de mogelijkheid om naar eigen inzicht en in eigen termen de inrichting en uitvoering van hun werkzaamheden en taken te beschrijven. Elk team werd tijdens de workshop ondersteund door een gespreksfacilitator, die hun woorden vastlegde en gericht doorvroeg volgens een van te voren vastgelegd protocol. De informatie die in deze workshops verzameld is, vormt de basis voor dit rapport.

De foto's hieronder geven een indruk van de workshops en de vastlegging van de beschreven activiteiten, contacten en knelpunten in zogenaamde 'swim lane'-modellen.



Figuur 1.1 Een gespreksfacilitator legt de beschrijving van een team vast.



Figuur 1.2 Registratie van processen, activiteiten en contacten in de vorm van 'swim lane'-procesmodellen.

### Casussen

In de workshops stonden drie werkprocessen centraal die samen de kern vormen van de uitvoering van het omgevingsrecht.

- A. Vooroverleg
- B. Vergunningsaanvraag
- C. Toezicht & Handhaving

Voor elk werkproces is een situatieschets opgesteld die als startpunt diende voor het gesprek over uitvoering en dienstverlening in een dergelijk geval<sup>2</sup>. De situatieschetsen waren aangepast aan het type organisatie (gemeente of omgevingsdienst, waterschap, Rijkswaterstaat). De dienstverleners beschreven de activiteiten, contacten, knelpunten en oplossingen van hun eigen organisatie.

### **Vragenlijst voor dienstverleners**

Na afloop van de beschrijving van een werkproces met alle activiteiten, contacten, knelpunten en oplossingen, kreeg elke individuele dienstverlener een korte online vragenlijst voorgelegd<sup>3</sup>. Hierin konden zij aangeven hoe zij het werkproces dat zij zojuist beschreven hadden, ervaren en waarderen. De vragen hebben betrekking op de beleving van de dienstverlening en de contacten met initiatiefnemers, en op de tevredenheid met het verloop van het werkproces. Tot slot zijn er een paar vragen gesteld aan de dienstverleners over hun kijk op de invoering van de nieuwe Omgevingswet. In totaal hebben 66 van de 68 deelnemers een verwerkbaar vragenlijst ingevuld.

### **Instrument voor nulmeting en monitoring**

De workshops en de vragenlijst dienen om de inrichting en uitvoering van het omgevingsrecht in kaart te brengen vanuit het perspectief en de ervaringen van de dienstverleners. Het is de bedoeling dat de nulmeting van 2017 op termijn herhaald wordt, om zo de invoering van de Omgevingswet te monitoren. Daarom wordt er in een afzonderlijk rapport een meer gedetailleerde beschrijving gegeven van de opzet van de workshops en de analysemethode van de kwalitatieve, beschrijvende data uit de workshops. Dat rapport zal verschijnen begin 2018.

Meer informatie over de opzet van het onderzoek en de verzamelde data is beschikbaar via de onderzoekers.

## **1.4 Leeswijzer**

Op deze inleiding volgen drie hoofdstukken die gewijd zijn aan de drie werkprocessen die de kern vormen van de uitvoering en de dienstverlening rondom omgevingsvergunningen.

Hoofdstuk 2: Werkproces Vooroverleg

Hoofdstuk 3: Werkproces Vergunningen

Hoofdstuk 4: Werkproces Toezicht & Handhaving

De kern van de drie hoofdstukken wordt gevormd door een ‘bottom-up’ werkprocesmodel, dat de beschrijvingen samenvat die de dienstverleners van 27 overheidsorganisaties hebben gegeven. De beschreven activiteiten en contacten zijn gegroepeerd in fasen. Per fase wordt vermeld hoeveel knelpunten er zijn benoemd.

---

<sup>2</sup> Bijlage 2 bevat de verschillende cases die gebruikt zijn in de workshops.

<sup>3</sup> Voor de online vragenlijst voor dienstverleners verwijzen wij u naar Bijlage 3.

Vervolgens worden de meest genoemde knelpunten van dat werkproces in meer detail beschreven en aangevuld met oplossingen die bij dat type knelpunt zijn aangedragen.

Hoofdstuk 5: Inrichting en uitvoering van de werkprocessen rondom omgevingsvergunningen.

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de bevindingen uit hoofdstuk 2, 3 en 4 die in elk van de drie werkprocessen een rol spelen.

Hoofdstuk 6: Dienstverleners over de nieuwe Omgevingswet

In dit hoofdstuk kijken de dienstverleners vooruit naar de (verdere) invoering van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen vanuit het perspectief van dienstverleners

## 2. Werkproces Vooroverleg

Het werkproces Vooroverleg bestaat uit zeven groepen van activiteiten en contacten:

Fase 1: Eerste contact

Fase 2: Vraagverheldering en aanvulling

Fase 3: Inhoudelijke informatievergaring

Fase 4: Overleg en analyse voor advies

Fase 5: Advies opstellen

Fase 6: Communiceren en administreren advies

Fase 7: Opstap naar aanvraag

De term Vooroverleg wordt gebruikt voor veel verschillende werkprocessen met sterk wisselende doorlooptijden. Vooroverleg kan variëren van een informeel (telefonisch) contact over een idee tot een uitgebreide samenwerkingsproces met initiatiefnemers, interne en externe adviseurs. In dat geval is het doel van Vooroverleg een indienbare vergunningsaanvraag voor te bereiden. Zo kan de doorlooptijd van de vergunningsaanvraag bekort worden.

Fase 1 en 2 (*vraagverheldering*) hebben soms lange doorlooptijden. Dat ligt vooral aan de snelheid van handelen van de initiatiefnemer.

In fase 1, 2 en 4 (van *vraag naar een advies toewerken*) ervaren dienstverleners relatief veel knelpunten. Er moet meestal aan veel verschillende partijen of afdelingen advies worden gevraagd.

Veelgenoemde knelpunten zijn: gebrekkige ICT-systemen, tekort aan kennis in de organisatie, lange wachttijden voor adviezen, tijdsdruk bij de dienstverleners en gebrek aan menskracht.

Over het algemeen kijken de dienstverleners positief aan tegen de dienstverlening en contacten bij Vooroverleg. Het minst positief zijn ze over de inspanning die het proces kost.

### 2.1 Hoe verloopt het werkproces Vooroverleg?

Hoe wordt het werkproces Vooroverleg in de dagelijkse praktijk uitgevoerd? Welke activiteiten en contacten hebben de dienstverleners? Ervaren ze knelpunten bij hun activiteiten of contacten? En als dat het geval is, hoe lossen ze hun problemen in de praktijk op?

Onderstaande procesbeschrijving van Vooroverleg (figuur 2.1) is gebaseerd op de verhalen en ervaringen van in totaal 68 dienstverleners die werkzaam zijn bij 27 overheidsorganisaties (gemeentes, waterschappen, omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat). Zij hebben verteld hoe ze te werk gaan aan de hand van een casus Vooroverleg.

#### Werkproces Vooroverleg (voor gemeentes en omgevingsdiensten)

Casus 1: Oriënteren op mantelzorgwoning.

*STARTPUNT: Mevrouw de Vries wordt via het Klantcontactcentrum van uw gemeente doorverbonden met uw afdeling. Zij zoekt contact met uw gemeente over het volgende.*

De familie de Vries woont al jaren in een jaren dertig twee-onder-een-kap woning in de Appellaan. In de ruime tuin naast het huis staat een vrijstaande garage. De vader van mevrouw de Vries is weduwnaar; zijn mentale en fysieke gezondheid is de laatste jaren flink achteruit gegaan. Het is duidelijk dat hij vanwege zijn hoge leeftijd en de toenemende geheugenproblemen niet veel langer zelfstandig kan wonen. De familie De

Vries wil de dagelijkse zorg voor hun oude vader en opa graag op zich nemen. Daarom willen zij meer weten over de mogelijkheden om de garage in de tuin om te bouwen tot een klein appartement voor opa. De garagedeur zal dan waarschijnlijk door een muur moeten worden vervangen, er moeten extra ramen geplaatst worden en er zal een badkamer ingebouwd moeten worden. De garage is vrij laag in vergelijking met een standaard woonkamer, dus waarschijnlijk voldoet de plafondhoogte niet aan de voorschriften. Dat hoeft geen probleem te zijn volgens mevrouw de Vries, want opa is niet zo lang. Het plafond is afgewerkt met asbesthoudend plaatmateriaal, dus weghalen lijkt mevrouw de Vries niet zo'n goed idee. Zij wil graag weten of de gemeente de verbouwingsplannen kan en wil toestaan en welke voorwaarden gelden voor een dergelijke verbouwing van de garage.

*Hoe handelt u bij deze oriënterende vraag? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de vraagsteller en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*




De teams hebben hun activiteiten, contacten, knelpunten, oplossingen en doorlooptijden in gesprek met elkaar en in reactie op de vragen van een facilitator beschreven. Vervolgens hebben de onderzoekers de verhalen van de dienstverleners uitgeschreven, samengevat, gegroepeerd en in een samenvattende tabel gezet (figuur 2.1). Deze tabel geeft dus een algemeen, samenvattend overzicht van het verloop van het werkproces Vooroverleg op basis van de rapportages van 27 verschillende organisaties.

Leeswijzer Overzicht werkproces Vooroverleg (figuur 2.1)

**Fasen:** Groepering (door onderzoekers) van samenhangende activiteiten en contacten. Fasen kunnen parallel uitgevoerd worden.

**# Activiteiten en contacten:** aantal activiteiten en contacten (samengevat door onderzoekers). Activiteiten kunnen parallel uitgevoerd worden.

**Knelpunten:** Aantal knelpunten bij activiteiten en contacten in een fase.








-  : meer dan 40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : 20-40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : minder dan 20% van activiteiten en contacten leidt tot een knelpunt.

**# Teams/knelpnt:** aantal teams dat één of meerdere knelpunten in een fase heeft benoemd.

**Doorlooptijd:** Minimaal: de kortste doorlooptijd voor een fase die genoemd is door een team.

Maximaal: de langste doorlooptijd voor een fase die genoemd is door een team. Doorlooptijden kunnen niet opgeteld worden, omdat veel activiteiten parallel uitgevoerd worden.



<b>Vooroverleg</b>			<b>#</b>	<b>Doorlooptijd</b>			
<b>Fase</b>		<b># Activiteiten en contacten</b>	<b>Knel- punten</b>	<b>Teams/ knelpt</b>	<b>(dagen)</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
1. Eerste contact		26 Eerste contact 6 Doorverbinden of doorverwijzen 3 Algemene informatie verstrekken	12	11	7		148
2. Vraagverheldering en aanvulling		27 Vraagverheldering en aanvulling 4 Registratie vraag en gegevens	10	9	0		84
3. Inhoudelijke informatievergaring		10 Toetsing aanvraag 10 Informatievergaring en overleg 42 Advies inwinnen en overleg	9	8	2		72
4. Overleg en analyse voor advies		28 Overleg en advies 6 Adviezen verzamelen	12	8	3		93
5. Advies opstellen		11 Adviesrapport opstellen	3	3	2		2
6. Communiceren en administreren advies		25 Advies terugkoppelen	5	4	1		7
7. Opstap naar aanvraag		12 Aanvraag voorbereiden	2	2	14		84

Tabel 2.1 Overzicht werkproces Vooroverleg

### Wat valt er op bij het werkproces Vooroverleg?

- De term Vooroverleg wordt gebruikt voor veel verschillende werkprocessen met sterk wisselende doorlooptijden. Vooroverleg kan variëren van een informeel (telefonisch) contact over een idee tot een uitgebreide samenwerkingsproces met initiatiefnemers, interne en externe adviseurs.
- Teams die een knelpunt ondervinden bij een activiteit, melden meestal één knelpunt. Er worden knelpunten gemeld in alle fasen, maar er is geen sprake van een concentratie van knelpunten per team.
- In 5 van de 7 fasen in het werkproces Vooroverleg melden meer dan 20% van de teams een knelpunt.
- In Fase 1 en 2 vinden de eerste (vaak informele) contacten over een idee, plan of project van een initiatiefnemer plaats. De organisaties leggen in het algemeen de nadruk op een persoonlijke benadering, telefonisch of *vis-a-vis*. Er wordt wel verwezen naar OLO, maar er lijkt geen gebruik gemaakt te worden van de informatie die initiatiefnemers al via OLO verzameld hebben. Fase 1 en 2 worden in veel gevallen snel afgehandeld, maar kunnen soms leiden tot erg lange doorlooptijden. Dat ligt vaak aan de snelheid van handelen van de initiatiefnemer. Een onnodig lange doorlooptijd wordt soms veroorzaakt door slechte doorverwijzing of opvolging van een contact. Slechts 4 van de

27 organisaties registreren eerste contacten systematisch. Initiatiefnemers die (soms na lange tijd) opnieuw contact opnemen over hun eerste vraag of idee, beginnen bij veel organisaties weer van voor af aan.

- In fase 3, 4 en 5 wordt aan collega's bij relevante afdelingen of organisaties om informatie of advies gevraagd naar aanleiding van de vraag, het idee of het plan van een initiatiefnemer. Adviesvragen, of ze nu intern of extern gesteld worden, zijn tijdrovend. Als het advies aan een externe partij gevraagd wordt, varieert de maximale doorlooptijd meer dan bij interne adviseurs. Het is moeilijker een (snelle) reactie te krijgen bij externe partijen dan bij directe collega's.
- Vooral als er een formeel adviesrapport wordt opgesteld, gaat het proces Vooroverleg bijna als vanzelf over in het (helpen) voorbereiden van een formele vergunningsaanvraag. Activiteiten en contacten in het werkproces Vooroverleg kunnen dus bijdragen aan snellere en meer succesvolle vergunningsaanvragen.

## 2.2 Knelpunten bij Vooroverleg: de ervaring van dienstverleners

Bij elke beschreven activiteit of contact hebben we systematisch doorgevraagd naar eventuele knelpunten en oplossingen. De inventarisatie van knelpunten en oplossingen heeft twee doelen:

- Basis voor monitoring van de invoering van de Omgevingswet: in de toekomst moeten de genoemde knelpunten opgelost of verminderd worden.
- Basis voor het ontwerp van nieuwe systemen en processen: de knelpunten die nu ervaren worden en de voorgestelde oplossingen kunnen vertaald worden in ontwerpeisen.

De 27 teams van dienstverleners hebben tijdens de workshops hun activiteiten en contacten benoemd en aangegeven hoeveel knelpunten zij daarbij ondervinden. In totaal hebben zij 53 knelpunten genoemd die spelen tijdens het proces Vooroverleg. Bijlage 4 geeft een overzicht van alle genoemde knelpunten.

De dienstverleners hebben tijdens de workshop een korte vragenlijst ingevuld (zie Bijlage 3). Daarin werd gevraagd de eigen dienstverlening te beoordelen. Als dat oordeel negatief was, werd er gevraagd de ervaren knelpunten en obstakels toe te lichten en verbeter suggesties te geven. In totaal zijn door de 66 invullers 18 knelpunten aangegeven, die een sterke overlap vertonen met de knelpunten die in de workshops zijn genoemd. Onderstaand overzicht van de meest genoemde knelpunten met de daarbij gesuggereerde oplossingen is gebaseerd op de workshops en de vragenlijst.

### Top 5 Knelpunten bij Vooroverleg (27 teams)

10x	Problemen met ICT-systemen (OLO, intern)
8x	Tekort aan kennis bij organisatie
8x	Te lange wachttijden bij gevraagd advies
7x	Tijdsdruk voor dienstverleners
6x	Gebrek aan (deskundig) personeel

### 2.2.1 Problemen met de ICT-systemen (OLO, intern) bij Vooroverleg

“OLO maakt het verschil vooroverleg en aanvraag omgevingsvergunning niet duidelijk.”

“En dan zie je dat de kennis van de ICT niet optimaal is om dat op een goede manier in te richten.”

#### **OLO en andere websites onoverzichtelijk en onbegrijpelijk**

Vier teams vinden de moeilijkheid en onduidelijkheid van het aanvragen van het Proces Vooroverleg via OLO een knelpunt. Initiatiefnemers kunnen het juiste gedeelte binnen OLO niet vinden door de overvloed van informatie. Daarnaast is de meeste informatie onbegrijpelijk voor een particulier initiatiefnemer door het gebruikte vakjargon. Twee teams hebben als oplossing een zelf geschreven handleiding op de website van hun organisatie geplaatst. Deze handleiding helpt klanten stapsgewijs de aanvraag uit te voeren. De teams vinden dat OLO gebruiksvriendelijker moet worden. Eén team wil gratis hulp kunnen leveren aan initiatiefnemers met kleine aanvragen.

Een ander team vindt de website ‘Ruimtelijke plannen’ niet gebruiksvriendelijk. Het is lastig de juiste informatie te vinden en de informatie is moeilijk te begrijpen door het gebruikte vakjargon. Eén dienstverlener geeft aan dat de site ook voor hem zelf soms lastig is. De dienstverleners geven initiatiefnemers daarom de directe links naar de relevante pagina’s. Soms halen ze de relevante informatie uit de site en sturen die in een mailtje naar de initiatiefnemer. Ook verwijzen ze naar de helpfunctie en adviseren ze de klant om de website samen met iemand anders te bezoeken. Een omgevingsdienst merkte op dat de dienst relatief onbekend is en niet goed vindbaar en herkenbaar is via de websites van gemeentes.

#### **Eigen ICT-systemen niet effectief**

Vijf teams noemen problemen met de eigen ICT-systemen. Eén team van dienstverleners geeft heel duidelijk aan dat de interne ICT-voorzieningen in hun organisatie niet (optimaal) zijn ingericht. Hierdoor zijn niet alle benodigde gegevens beschikbaar of is de informatie gefragmenteerd opgeslagen. Een ander team meldt dat ze meer tijd kwijt zijn aan bepaalde taken dan nodig is door de ineffektieve inrichting van hun IT-systemen. Oplossingen bij de knelpunten met de interne IT-systemen komen neer op: geef ons betere IT-systemen die duidelijk zijn ingericht zodat alle medewerkers inzicht hebben in de informatie die zij nodig hebben voor hun werk.

### 2.2.2 Tekort aan kennis bij de organisatie voor Vooroverleg

“De baliemedewerkers hebben geen inhoudelijke kennis.”

“Er is onvoldoende kennis en kunde waardoor er onvoldoende integrale afstemming is.”

#### **Taakverdeling front-office en back-office**

Acht keer werd gebrek aan kennis in de organisatie als een knelpunt in het Werkproces Vooroverleg genoemd. Een belangrijke oorzaak ligt in de taakverdeling tussen front-office en back-office. Als dienstverleners met weinig vakinhoudelijke kennis de eerste contacten in het klantcontactcentrum verzorgen, kan het voorkomen dat zij vragen van initiatiefnemers verkeerd beantwoorden of dat zij initiatiefnemers doorverbinden met verkeerde afdelingen. Er worden

drie oplossingen voor dit knelpunt genoemd: het inrichten van een vakinhoudelijk klantcontactcentrum (KCC), het personeel van het KCC beter trainen of instrueren, of mensen verplaatsen van vakafdelingen naar het KCC.

### **Tijdelijke of nieuwe medewerkers**

Soms ontstaat een knelpunt door de inzet van tijdelijk personeel. De tijdelijke medewerkers zitten niet op één lijn met de overige, vaste medewerkers. Ze hebben weinig ervaring of passen procedures van andere gemeentes toe, die niet van toepassing zijn. Dit knelpunt wordt opgelost door tijdelijke krachten te laten coachen door collega's. Zowel bij tijdelijke medewerkers als bij nieuwe medewerkers kan er te weinig kennis zijn over welke externe adviseurs benaderd moeten worden. Daardoor wordt de vraag van de initiatiefnemer soms niet goed geanalyseerd. Dit probleem is op te lossen door het invoeren van collegiale toetsing, waardoor mogelijke fouten eerder opgespoord en bijgestuurd kunnen worden.

### **2.2.3 Te lange wachttijden bij gevraagd advies bij Vooroverleg**

“Verschillende afdelingen binnen de organisatie krijgen aanvragen van de initiatiefnemer binnen, die niet tijdig worden doorgezet.”

“De afdelingen die advies moeten geven voelen de druk niet”

### **Verwachtingen niet duidelijk gecommuniceerd**

De 27 teams die hun activiteiten en contacten beschreven, noemden acht knelpunten die neerkwamen op te lange wachttijden op adviezen of reacties. In de meeste gevallen betrof het interne vakafdelingen die hun advies niet op tijd aanleverden aan hun collega's. Er wordt dan telefonisch of per mail contact opgenomen met de betreffende adviseur. Als het nodig is, wordt de teamleider ingeschakeld om contact op te nemen met de teamleider van desbetreffende afdeling. Ook helpt het als je de adviseur persoonlijk kent. In het algemeen werd aangegeven dat er duidelijke verwachtingen en afspraken gecommuniceerd moeten worden, inclusief de consequenties van overschrijding van de verwachte reactietermijn. Dat geldt voor interne en externe adviseurs.

### **Frequentie van overlegmomenten**

In sommige gevallen wordt een advies dat direct is aangevraagd door de initiatiefnemer, niet doorgespeeld naar collega's die het vooroverleg in behandeling hebben. Als oplossing werd gegeven dat er binnen de organisatie meer inzicht in het proces van het vooroverleg moet komen. Afdelingen moeten inzien dat het aan de initiatiefnemer gegeven advies ook relevant kan zijn voor hun collega's. Eén team merkt op dat een wekelijkse bijeenkomst van adviseurs die belast zijn met handhaving niet frequent genoeg is. Vooral bij mogelijke spoedgevallen is een week wachten te lang. In dit soort situaties wordt er overlegd met een ervaren collega als alternatieve informatiebron. Een mogelijke oplossing wordt gezien in het uitdunnen van de groep die bijeenkomt, zodat die vaker bijeen kan komen.

#### 2.2.4 Tijdsdruk voor dienstverleners bij Vooroverleg

“Voor de gemeente is het lastig vanwege de hoge werkdruk. Het gesprek [met de initiatiefnemer] wordt minder gezellig.”

##### **Te weinig tijd om goed te helpen**

In totaal zeven knelpunten werden genoemd die te maken hebben met ervaren tijdsdruk van de dienstverleners. Het gevoel van tijdsdruk wordt vaak versterkt door richtlijnen die de organisatie stelt of wettelijke termijnen. De dienstverleners vinden dat men minder tijd heeft per initiatiefnemer dan gewenst. De tijdsdruk van medewerkers zou verminderd kunnen worden door meer en goed gekwalificeerd personeel aan te stellen dat beschikt over de kennis om vragen van initiatiefnemers direct te beantwoorden. Meer personeel geeft de medewerkers de tijd om zich voor te bereiden op afspraken en vragen van initiatiefnemers. In één geval werd aangegeven dat initiële vragen van initiatiefnemers binnen 24 uur beantwoord moesten worden volgens de richtlijnen. Omdat een inhoudelijke beantwoording vaak niet mogelijk is op zo korte termijn, wordt er alleen maar een ontvangstbevestiging verstuurd om aan de richtlijn te voldoen.

#### 2.2.5 Gebrek aan (deskundig) personeel bij Vooroverleg

“Er is te weinig personeel waardoor de servicenorm vaak niet gehaald wordt.”

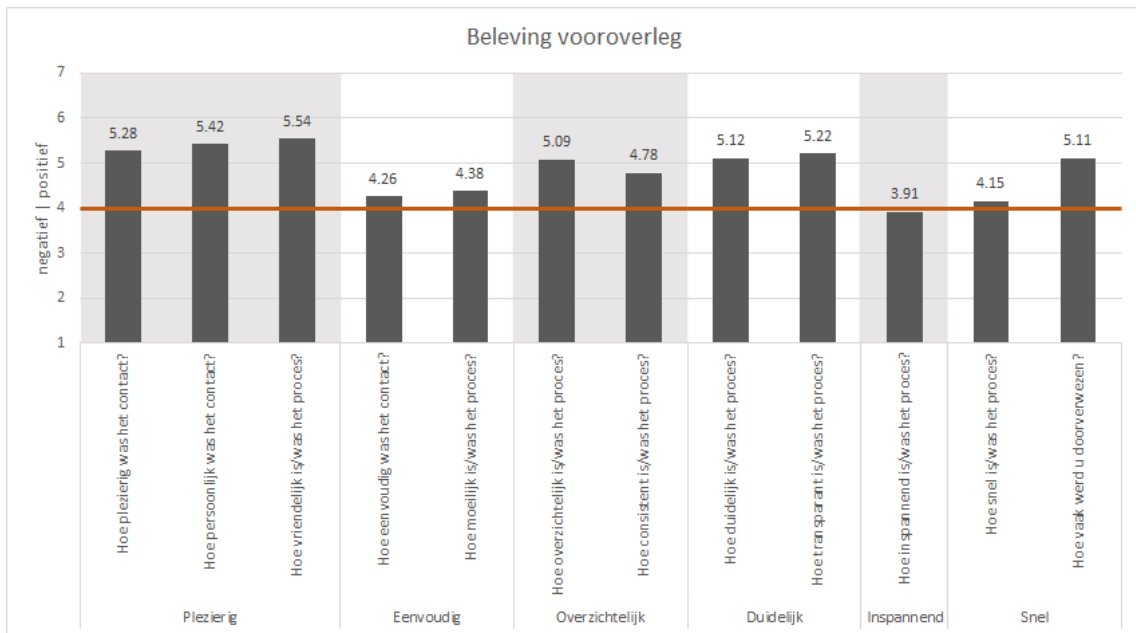
“Het knelpunt treedt op wanneer collega’s afwezig zijn.”

##### **Niet bereikbaar of niet beschikbaar**

Zes teams melden een personeelstekort binnen de eigen organisatie of bij een ketenpartner. Het tekort aan menskracht veroorzaakt problemen met de bereikbaarheid van de organisatie. Bij sommige organisaties komt het voor dat er geen receptionisten aanwezig zijn of dat de helpdesk niet telefonisch bereikbaar is. Dat gebrek aan capaciteit wordt dan ook gezien als de reden voor het niet halen van door de organisatie gestelde richtlijnen of servicenormen. Het personeelstekort werkt ook uit op de aanwezige kennis binnen de organisatie. Als specifieke kennis alleen aanwezig is bij een enkele functionaris, ontstaat er een afhankelijkheid van deze persoon. Als die medewerker afwezig is door verlof of ziekte, komen de overige medewerkers in de problemen. Bij dit knelpunt werd er één keer gesuggereerd dat samenwerking of herindeling van gemeentes een mogelijke oplossing is. Over het algemeen werd het aannemen van meer personeel als oplossing genoemd. Tijdelijk personeel kan de problemen niet oplossen, omdat zij vaak niet beschikken over de nodige kennis.

### 2.3 Evaluatie Vooroverleg door dienstverleners

Als afronding van de uitgebreide beschrijving van het werkproces Vooroverleg, vroegen we de dienstverleners naar hun oordeel over de dienstverlening van hun organisatie en de contacten met initiatiefnemers. Figuur 2.2 geeft de gemiddelde scores weer van de 65 invullers. Het antwoord kon gegeven worden op een zevenpunts schaal, waarbij 1 heel erg negatief is en 7 heel erg positief. De horizontale lijn bij 4 geeft het neutrale midden van de antwoordschaal aan.



Figuur 2.2 Dienstverleners en hun waardering voor de dienstverlening bij Vooroverleg

### Over de hele linie positief over contacten en proces Vooroverleg

Hoe kijken de dienstverleners aan tegen de manier waarop hun organisatie contact heeft met initiatiefnemers en ze van dienst is bij Vooroverleg? Over het algemeen zijn de dienstverleners positief over de activiteiten en contacten in het kader van de dienstverlening bij het werkproces Vooroverleg. Zij vinden dat ze hun diensten leveren op een plezierige, persoonlijke en overzichtelijke manier waarbij ze niet teveel doorverwijzen.

### Niet zo positief: inspannend en moeilijker dan verwacht

Iets minder positief zijn ze over de moeite en inspanning die Vooroverleg met zich meebrengt. Van de 65 invullers vindt 20 % de dienstverlening en contacten (erg) veel inspannender dan zij als dienstverleners verwachtten (score 1 en 2). Volgens 32 % is het contact (enigszins) ingewikkeld. Bovendien geeft 26% van de dienstverleners aan dat het proces van Vooroverleg (enigszins) moeilijker is dan verwacht (scores 1, 2 en 3).

### 3. Werkproces Vergunningen

Het werkproces Vergunningen bestaat uit een grote verzameling activiteiten en contacten die de onderzoekers in 13 fasen samengevat en gegroepeerd hebben.

Fase 1: Starten aanvraag

Fase 2: Werk verdelen en plannen

Fase 3: Overleg, onderzoek en advies

Fase 4: Definitieve aanvraag ontvangen

Fase 5: Aanvullende gegevens

Fase 6: Hertoetsen en advies inwinnen

Fase 7: Eindadvies opstellen

Fase 8: Aanvraag beoordelen

Fase 9: Plan laten aanpassen

Fase 10: Zienswijzen verzamelen en beoordelen

Fase 11: Besluit nemen en communiceren

Fase 12: Bezwaar & beroep

Fase 13: Vergunning verlenen en afwikkeling

De kern van het werkproces Vergunningen wordt gevormd door een iteratief proces, waarbij allerlei interne en externe partijen eerst de ontvankelijkheid en compleetheid van de aanvraag beoordelen en daarna de inhoud toetsen tegen de wet- en regelgeving. Het kost in veel gevallen veel werk en tijd van de dienstverleners en van de initiatiefnemers voordat er een conceptbesluit kan worden geformuleerd.

De systemen ondersteunen het veelvuldig uitwisselen van documenten en het versiebeheer onvoldoende. Er wordt volgens veel teams uitgegaan van een intern flow-based model (alles na elkaar) dat minder efficiënt lijkt dan een ketenbreed case-based model (proces georganiseerd rondom specifieke zaken).

De procedure wordt sterk verlengd als er bezwaar wordt aangetekend tegen het besluit, waardoor de aanvraag in een juridisch proces belandt.

Meest genoemde knelpunten zijn: problemen met ICT-systemen (OLO, intern), te lange wachttijden bij gevraagd advies, gebrekkige of incomplete aanvragen, tijdsdruk voor dienstverleners en problemen met de procesinrichting.

De dienstverleners ervaren de geleverde dienstverlening bij Vergunningen als niet overzichtelijk en vooral heel inspannend. Ze zijn negatiever over het werkproces Vergunningen dan over Vooroverleg.

### 3.1 Hoe verloopt het werkproces Vergunningen?

Het werkproces van het afhandelen van een vergunningsaanvraag is de kern van de uitvoering van het omgevingsrecht. Zevenentwintig teams van uitvoerende ambtenaren van gemeentes, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat hebben hun activiteiten en contacten bij het behandelen van een vergunningsaanvraag uitvoerig beschreven. Startpunt voor hun beschrijving was een casus. Er waren afzonderlijke versies van de casus beschikbaar voor gemeenten of omgevingsdiensten, voor waterschappen en voor Rijkswaterstaat.

Werkproces Vergunningen (versie voor gemeenten en omgevingsdiensten)

Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij

*STARTPUNT: U bent werkzaam bij de gemeente IJsselzicht. Er komt een vergunningsaanvraag bij u binnen van de heer Boekhoudt, een 'grote' horeca-ondernemer uit de gemeente.*

Uw gemeente is de eigenaar van landgoed Waterwaarde, dat binnen- en buitendijs gelegen is aan de rivier de IJssel. Het hart van het landgoed wordt gevormd door een monumentale boerderij, prachtig gesitueerd aan een beekje dat uitstroomt op de IJssel. De boerderij is in het verleden in gebruik geweest als kinderboerderij en het landgoed is opengesteld als wandelgebied. Vanwege nijpende tekorten op de gemeentebegroting is de kinderboerderij twee jaar geleden gesloten en het historische pand op een ruime kavel verkocht aan een lokale horeca-ondernemer, de heer Boekhoudt. Deze ondernemer dient nu een vergunningaanvraag in, waarin hij aangeeft een koffiehuis en restaurant in de boerderij te willen vestigen. Ook vraagt hij vergunning voor een groot terras op een nieuw te bouwen steiger die gedeeltelijk over het beekje uitsteekt. Op zijn grondgebied wil hij ook een ruime parkeerplaats aanleggen, wat inhoudt dat een zandweg naar de boerderij die deels over gemeentegrond loopt verbreed en verhard zal moeten worden.

*Hoe handelt u bij deze vergunningsaanvraag? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*




Tabel 3.1 geeft een overzicht van activiteiten en contacten die het werkproces Vergunningen vormen). De 27 teams van dienstverleners hebben hun activiteiten, contacten, knelpunten en doorlooptijden beschreven, waarna ze door de onderzoekers zijn samengevat en gegroepeerd.

Leeswijzer Overzicht werkproces vergunningen (figuur 3.1)

**Fasen:** Groepering (door onderzoekers) van samenhangende activiteiten en contacten. Fasen kunnen parallel uitgevoerd worden.

**# Activiteiten en contacten:** aantal activiteiten en contacten (samengevat door onderzoekers). Activiteiten kunnen parallel uitgevoerd worden.

**Knelpunten:** Aantal knelpunten bij activiteiten en contacten in een fase.

-  : meer dan 40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : 20-40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : minder dan 20% van activiteiten en contacten leidt tot een knelpunt.

**# Teams/knelpnt:** aantal teams dat één of meerdere knelpunten in een fase heeft benoemd.

**Doorlooptijd:** Minimaal: de kortste doorlooptijd voor een activiteit die genoemd is door een team. Maximaal: de langste doorlooptijd voor een activiteit die genoemd is door een team. Doorlooptijden kunnen niet opgeteld worden, omdat veel activiteiten parallel uitgevoerd worden.



<b>Vergunningen</b>					<b>Doorlooptijd (dagen)</b>	
<b>Fase</b>	<b>#</b>	<b>Activiteiten en contacten</b>	<b>Knel-punten</b>	<b># Teams/knelpt</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
1. Aanvraag ontvangen 	48	Aanvraag ontvangen	15	12	8	142
	9	Beoordelen ontvankelijkheid				
	8	Aanvraag communiceren				
	3	Aanvraag registreren				
2. Werk verdelen en plannen 	28	Aanvraag inplannen	13	8	7	70
	16	Overleg over werkverdeling				
3. Overleg, onderzoek en advies 	6	Nadere informatie en overleg	35	17	17	245
	8	Toetsing aanvraag				
	93	Adviezen inwinnen				
	19	Adviezen verwerken				
4. Definitieve aanvraag ontvangen 	4	Definitieve aanvraag ontvangen	2	2	7	14
5. Aanvullende gegevens 	17	Compleetheid aanvraag controleren	15	14	14	122
	45	Aanvullende gegevens verzamelen				
6. Hertoetsen en advies inwinnen 	24	Opnieuw beoordelen ontvankelijkheid	10	9	8	84
	38	Advies inwinnen				
7. Eindadvies verzamelen 	13	Eindadvies opstellen	4	4	26	70
	5	Eindadvies communiceren				
8. Aanvraag beoordelen 	9	Aanvraag inhoudelijk toetsen	1	1	5	42
9. Plan laten aanpassen 	16	Plan laten aanpassen	6	4	2	119
	26	Conceptbesluit opstellen en verspreiden				
10. Zienswijzen verzamelen en beoordelen 	14	Zienswijzen verzamelen	6	4	30	161
	8	Zienswijzen beoordelen				
11. Besluit nemen en communiceren 	15	Besluit nemen	4	4	14	119
	12	Besluit publiceren				
12. Bezwaar en Beroep 	15	Bezwaar en beroep afhandelen	2	2	98	222
13. Vergunning verlenen en afwikkeling 	11	Vergunning verlenen	3	2	21	56
	6	Vergunning communiceren				
	2	Leges innen				

Figuur 3.1 Overzicht werkproces Vergunningen

## Wat valt er op bij het werkproces Vergunningen?

- Het werkproces Vergunningen omvat alle activiteiten en contacten van het moment dat een initiatiefnemer iets indient tot en met eventuele bezwaren afhandelen en leges innen voor een afgegeven vergunning. In de procedure zitten een aantal vaste punten die vooral gebaseerd zijn op de uitvoering van wet- en regelgeving, zoals het inwinnen van advies of het mogelijkheid bieden tot bezwaar maken.
- Fase 1 en 2 (intake aanvraag) betreffen de ontvangst van de aanvraag en de verdeling van het werk aan de aanvraag.
- In Fase 3 tot en met 9 (toetsing aanvraag en besluit voorbereiden) is er sprake van een iteratief proces, dat de kern van de dienstverlening rondom vergunningsaanvragen vormt. Diverse interne en externe partijen toetsen of de aanvraag voldoet aan de regels. Dat blijkt zeer vaak niet (volledig) het geval te zijn, en dat vinden de dienstverleners een probleem. De aanvraag gaat terug naar de initiatiefnemer totdat hij ontvankelijk en beoordeelbaar is. Deze fasen vergen erg veel activiteiten en contacten en kunnen een lange doorlooptijd hebben als een aanvraag meerdere malen aangevuld of veranderd wordt.
- De teams van dienstverleners melden veel knelpunten bij de activiteiten die moeten leiden tot een complete en correcte aanvraag.
- Bij deze fasen werd valt de grote diversiteit op van interne en externe partijen waaraan advies gevraagd moet worden over de aanvraag. In dit proces gaan veel documenten heen en weer tussen instanties en afdelingen, die soms geen zicht hebben op wat nodig is om de zaak binnen termijnen te behandelen. De 27 teams melden heel veel verschillen in de contacten, de inrichting van het werkproces, de wijze van overleg en de doorlooptijd. Veel teams ondervinden knelpunten in dit proces.
- In fase 10 en 11 kunnen andere belanghebbenden reageren en hun zienswijze geven op het conceptbesluit. De reacties worden beschouwd vanuit de wettelijke kaders en vervolgens meegewogen in een besluit.
- In fase 12 (beroep) worden bezwaren tegen de aanvraag en het besluit getoetst in een juridische procedure. Dat vergt zowel aan de kant van de dienstverleners als van de initiatiefnemers vaak de nodige voorbereiding. Deze fase kan een erg lange doorlooptijd hebben.

### 3.2 Knelpunten bij Vergunningen: de ervaring van dienstverleners

De 27 teams van dienstverleners hebben tijdens de workshopsessies 116 knelpunten genoemd die spelen tijdens het proces Vergunningen. Bijlage 4 geeft een overzicht van alle genoemde knelpunten.

De top 5 van meest genoemde knelpunten worden hieronder toegelicht inclusief de aangedragen oplossingen. Hierbij zijn de beschrijvingen en woorden van de 27 teams als uitgangspunt genomen. Deze knelpunten en oplossingen zijn aangevuld met de antwoorden uit de 66 ingevulde vragenlijsten.

Top 5 knelpunten bij Vergunningen	
16x	Problemen met ICT-systemen (OLO, intern)
13x	Te lange wachttijden bij gevraagd advies
12 x	Gebrekkige of incomplete aanvragen
10x	Tijdsdruk voor dienstverleners
10x	Problemen met procesinrichting

### 3.2.1 Problemen met ICT-systemen (OLO, intern) bij Vergunningen

<p>“Dat komt door OLO, OLO is een knelpunt”</p> <p>“Een applicatie waar geen burger uitkomt”</p> <p>“Er is geen koppeling tussen de applicaties die nu worden gebruikt”</p>
---

Zestien van de in totaal 116 gerapporteerde knelpunten hebben te maken met problemen met de huidige ICT-voorzieningen.

#### **OLO is te moeilijk voor initiatiefnemers**

Het Omgevingsloket Online (OLO) wordt vaak genoemd als bron van problemen die de initiatiefnemer ondervindt. De gebruikersproblemen leiden vervolgens tot knelpunten in de dienstverlening. OLO wordt door de dienstverleners moeilijk, langzaam en tijdrovend voor klanten genoemd. Het landelijk gebruikte aanvraagformulier veronderstelt veel specialistische voorkennis en bevat informatie die niet relevant is voor de aanvrager. OLO-gebruikers zien door de bomen het bos niet meer. Ze kijken uit naar andere dienstverleningskanalen (balie of telefoon) of dienen incorrecte of incomplete aanvragen in. Eén team gaat op locatie langs om de initiatiefnemer te helpen het formulier correct in te vullen. De dienstverleners zoeken de oplossing in een gebruiksvriendelijker en overzichtelijker OLO en in gepersonaliseerde formulieren.

OLO-gebruikers weten niet altijd aan welke instanties een aanvraag toegestuurd moet worden of selecteren de verkeerde organisaties. Op het moment van indienen begint de reactietermijn voor alle betrokken organisaties te lopen, soms zonder dat de betrokken instanties weet hebben van het bestaan van de aanvraag. Daardoor is er te weinig tijd voor een zorgvuldige beoordeling of moeten er vergunningen van rechtswege verstrekt worden. Een team suggereert om OLO op basis van de locatie en de inhoud van de aanvraag automatisch de bevoegde gezagen te laten selecteren.

#### **Koppeling OLO en eigen systemen**

Verschillende teams melden dat aanvragen zoekraken tussen OLO en hun interne systemen, met als gevolg vertraging in de afhandeling of vergunningen die van rechtswege verstrekt moeten worden. Om dit te voorkomen controleren sommige dienstverleners handmatig of alle aanvragen uit OLO ook zijn opgenomen in hun eigen systemen.

Vanwege de onbetrouwbaarheid van OLO en de problemen die initiatiefnemers ondervinden, gaan sommige organisaties over op e-mail als communicatiekanaal, waardoor zaakgerelateerde communicatie niet meer centraal terug te vinden is. De overheidsorganisaties gebruiken verschillende ICT-voorzieningen, wat de communicatie en het delen van informatie tussen instanties moeilijker en tijdrovender maakt. Gesuggereerde oplossingen zijn: OLO verbeteren, minder verschillende of zelfs allemaal dezelfde ICT-systemen gebruiken en in het algemeen de ICT-kennis bij de overheid vergroten

### **Koppeling van eigen applicaties**

Verschillende teams merken op dat hun interne ICT-voorzieningen niet goed aan elkaar gekoppeld zijn, waardoor het werkproces onnodig ingewikkeld of inefficiënt is. Twee teams melden dat hun ICT-voorziening niet geschikt is om overzicht te houden en de adviezen te ontvangen of uit te zetten, omdat die functionaliteit niet in hun systeem is voorzien. Een ander team rapporteert dat besluiten op dit moment nog via geprinte brieven en bijlages verstuurd worden terwijl de klant zijn documenten digitaal aanlevert, omdat ze geen digitale handtekening kunnen zetten. Het uitprinten en plotten van 'een pak papier' kost veel tijd en geld.

Wanneer de koppeling van systemen niet in orde is, staat informatie verspreid over verschillende systemen, wat kan leiden tot incomplete, achterhaalde of tegenstrijdige informatie en documentversies. Ook leidt het tot meer werk, omdat informatie meerdere keren wordt ingevoerd en opgeslagen. De teams suggereren verschillende oplossingen:

- het aantal te gebruiken ICT-systemen te verminderen of de voorzieningen beter te koppelen;
- meer controlemomenten;
- alle vakafdelingen hetzelfde systeem laten gebruiken;
- het aanstellen van een dienstverlener die als *case manager* verantwoordelijk is voor alle documenten die bij één zaak horen en voor de berichtenstroom.

### **3.2.2 Te lange wachttijden bij gevraagd advies bij Vergunningen**

“Want jij moet weer terug naar de initiatiefnemer: Nee, ik heb nog geen advies, ik kan u nog niks vertellen.”  
“Soms moet ik vijf keer mailen van waar blijft het nou? “

Er zijn dertien knelpunten genoemd die te maken hebben met de tijdsplanning van gevraagde adviezen of reacties.

### **Verstrijken van deadlines en termijnen**

Het herhaaldelijk vragen, verstrekken en verwerken van adviezen is een belangrijke en tijdrovende fase in het werkproces Vergunningen. De dienstverleners vinden het lastig, vervelend en frustrerend dat ze niet alle adviezen op tijd binnen krijgen. Zij moeten hun klanten regelmatig teleurstellen als die informeren naar de status van hun aanvraag. Ook moeten ze soms een vergunning van rechtswege afgeven door de overschrijding van reactietermijnen. Andere instanties, afdelingen of districten zijn soms niet op de hoogte van de termijnen. Ook al zijn er meestal expliciete afspraken voor totaaltermijnen, toch worden niet altijd duidelijke deadlines gesteld en gecommuniceerd voor tussenstappen zoals de adviezen.

Dienstverleners lossen het knelpunt op door contact op te nemen met de adviseurs en ze te herinneren aan deadlines. Dit is makkelijker als men de adviseurs persoonlijk kent. Daarnaast geven de dienstverleners aan dat verwachtingen en afspraken beter nagekomen worden als hier (wettelijke) consequenties aan verbonden zouden zijn. Hetzelfde team geeft aan dat een “oranje kamer” in het leven is geroepen, waarin zaken gezamenlijk besproken worden.

### **3.2.3 Gebrekkige of incomplete aanvragen**

“Door aanvullingen te moeten vragen duurt het proces langer.”

“Mensen dienen een aanvraag zonder vooroverleg in.”

De teams van dienstverleners benoemden twaalf knelpunten die de kwaliteit en volledigheid van aanvragen betreffen.

### **Geen (goed) Vooroverleg**

Incomplete of incorrecte aanvragen zijn aan de orde als de initiatiefnemer het proces van Vooroverleg niet (volledig) doorlopen heeft. De aanvraag moet dan terug naar de klant, waarna de dienstverleners zich in een later stadium opnieuw in de aanvraag moeten verdiepen. Eén team geeft aan dat initiatiefnemers de indruk hebben dat er in de Vergunningsprocedure daadwerkelijk aandacht aan je zaak besteed wordt, maar dat Vooroverleg eindeloos kan duren omdat daar geen wettelijke termijn aan zit. Een ander team vertelt dat er initiatiefnemers zijn die met opzet incomplete aanvragen leveren om een lijstje van de gemeente te krijgen met alle zaken die ingediend moeten worden. Hierdoor proberen ze te voorkomen dat zij onderzoeken laten uitvoeren die achteraf niet nodig blijken te zijn. Ook kunnen de ondeskundigheid van een particuliere aanvrager zonder adviseur en de verschillen in afhandeling per gemeente leiden tot incorrecte of incomplete aanvragen.

Dit knelpunt kan opgelost worden door het doorlopen van het proces Vooroverleg verplicht te stellen. Eén team heeft bovendien een keer een avond georganiseerd voor aannemers en architecten waarop duidelijk gemaakt werd waarom en hoe een complete aanvraag in te dienen. Dit had helaas niet tot gevolg dat de aanvragen nu van betere kwaliteit zijn.

### **3.2.4 Tijdsdruk voor dienstverleners bij Vergunningen**

“Het knelpunt is te weinig tijd, heen en weer pingpongen en planaanpassingen.”

“Er is weinig tijd voor de verdieping die nodig is.”

### **Tijdsdruk en werkdruk**

Naast het niet op tijd ontvangen van gevraagde adviezen van andere (interne en externe) partijen zijn er nog tien knelpunten gesignaleerd die met tijdsdruk of werkdruk te maken hebben. Eén team geeft aan dat tijdsdruk voornamelijk ontstaat doordat plannen meerdere keren heen en weer gaan en aangepast moeten worden door de initiatiefnemer, als gevolg van de complexiteit van de aanvraag en de regels. Soms wordt onder werkdruk vergeten een advies tijdig uit te zetten bij alle betrokken externe adviseurs. Een ander team meldt dat zij bij hoge werkdruk de officiële aanvragen voorrang geven op conceptaanvragen. De tijdsdruk zorgt er ook voor dat dienstverleners voor hun gevoel geen tijd hebben om goed met de initiatiefnemer te communiceren. Zij moeten alleen ‘star’ het proces uitvoeren, waardoor het werk minder afwisselend en dynamisch is. De teams suggereren als oplossingen voor de ervaren tijdsdruk en werkdruk:

- zoveel mogelijk de voetangels van een aanvraag blootleggen tijdens Vooroverleg, waar er minder tijdsdruk is;
- ICT-systemen die helpen bewaken of alle adviesaanvragen zijn uitgezet en ontvangen;
- adempauze inlassen door een eenmalige verlenging van het proces met zes weken.

### 3.2.5 Problemen met procesinrichting

“Hoe meer mensen er betrokken zijn, hoe sneller iets fout kan gaan.”

“Er wordt individueel met adviseurs om de tafel gegaan in plaats van in projectvorm.”

In totaal werden er tien knelpunten beschreven die de huidige werkvormen, processen, en organisatorische opzet betreffen.

#### **Aanvraag langs alle afdelingen**

Het grote aantal (interne) partijen dat zich bezighoudt met de aanvraag en de communicatie tussen die daaruit voortvloeit, is een knelpunt. Het proces verloopt daardoor trager dan nodig is en brengt een hoge administratieve last voor dienstverleners met zich mee. De teams zoeken de oplossing in het behandelen van een aanvraag in projectvorm in plaats van volgens een flow-based aanpak waarbij de aanvraag langs alle afzonderlijke afdelingen gaat. Door een aanvraag centraal te behandelen in de aanwezigheid van dienstverleners van iedere afdeling, kan het proces sneller en met minder communicatieproblemen verlopen. De taken en functierollen van de betrokkenen moet duidelijk afgebakend zijn, zodat er geen dubbel werk wordt verricht door bijvoorbeeld de ‘regisseur’ en de ‘bestemmingsplanjurist’.

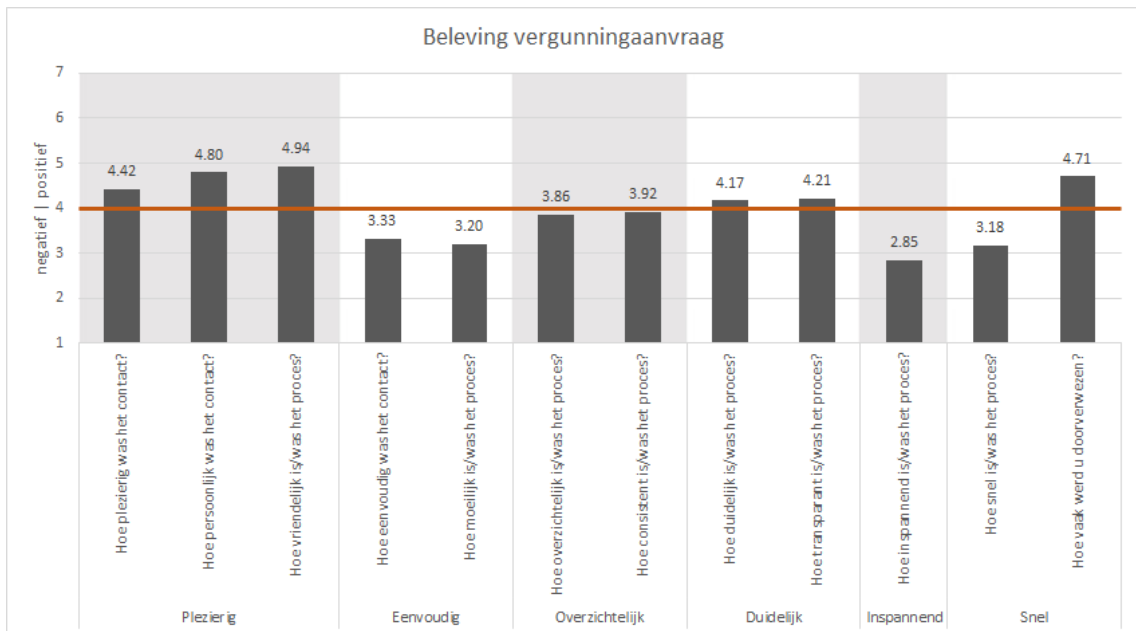
#### **Inefficiënt of pro-actief**

Als een aanvraag opgeschort wordt omdat er bijvoorbeeld gegevens ontbreken of onjuist zijn ingevuld, moeten er onnodig veel handelingen verricht worden. Bij één organisatie worden nog altijd ‘uit gewoonte’ brieven verstuurd, terwijl e-mail een beter contactkanaal zou zijn.

Tenslotte constateert een team dat belanghebbenden (zoals bijvoorbeeld omwonenden) pas laat in het proces ingelicht worden, waardoor ze negatiever over de aanvraag denken dan als zij al eerder waren geïnformeerd of om hun mening gevraagd. De initiatiefnemers zelf of de betrokken overheidsorganisaties zouden de belanghebbenden pro-actief en vroeger in het proces moeten benaderen, dat zou in een later stadium veel tijd kunnen besparen.

### 3.3 Evaluatie Vergunningen door dienstverleners

Hoe ervaren de dienstverleners het proces Vergunning? Die vraag is beantwoord door 66 (van de 68) medewerkers van de 27 organisaties die hun processen uitvoerig hebben beschreven. Hun antwoorden zijn samengevat in figuur 3.2. Een 1 op de schaal staat voor een heel negatief antwoord, terwijl een 7 een erg positieve evaluatie aangeeft. Figuur De horizontale lijn bij 4 geeft het neutrale midden van de antwoordschaal aan.



Figuur 3.2 Dienstverleners en hun waardering voor de dienstverlening bij Vergunningen

### Dienstverlening bij Vergunningen vergt veel inspanning

De dienstverleners ervaren het contact met initiatiefnemers over het algemeen als plezierig, persoonlijk en vriendelijk. Ze vinden het proces als geheel duidelijk en transparant. Er wordt niet te vaak doorverwezen. Tegenover deze positieve ervaringen staan ook negatieve evaluaties. Zo vindt meer dan de helft van de dienstverleners het proces en de contacten (enigszins, erg of heel erg) onoverzichtelijk en moeilijker dan verwacht. De invullers hebben niet het gevoel dat hun dienstverlening snel is. Maar liefst 80 % van de invullers ervaart de geleverde dienstverlening bij Vergunningen als (enigszins, erg of heel erg veel) inspannender dan verwacht.

Dienstverleners zijn minder positief over het werkproces Vergunningen dan over hun dienstverlening bij Vooroverleg.

## 4 Werkproces Toezicht & Handhaving

Het werkproces Toezicht & Handhaving (T&H) bestaat uit 8 groepen van activiteiten en contacten als er sprake is van een reguliere inspectie. Als er een incident gemeld wordt, zijn er vier afzonderlijke groepen van activiteiten rondom het proces van handhaving.

Fase 1: Aanleiding tot inspectie

Fase 2: Beoordeling en besluitvorming aanleiding tot inspectie

Fase 3: Zienswijze

Fase 4: Maatregelen bepalen en communiceren

Fase 5: Hercontrole

Fase 6: Overweging handhaving of uitzondering

Fase 7: Handhaving

Fase 8: Bezwaar en afwikkeling

### *Optreden bij een incident*

Fase A: Melding incident

Fase B: Directe actie en inschakeling instanties  
(handhaving)

Fase C: Rapportage en communicatie achteraf

Fase D: Afsluiting

Het proces van Toezicht & Handhaving (T&H) bestaat uit de activiteiten en contacten rondom inspecteren, het beoordelen van de situatie en het bepalen van de maatregelen.

Bij T&H zijn er erg grote verschillen tussen de minimale doorlooptijd bij een incident (vaak binnen een dag) en de maximale doorlooptijd (soms meer dan een jaar bij een juridisch af te handelen bezwaar). Lange doorlooptijden maken de handhaving ongeloofwaardig.

Veel genoemde knelpunten zijn: Tekort aan kennis in organisatie, gebrek aan menskracht, te weinig coördinatie van (handhavings-) activiteiten, juridisering vs. oplossingsgericht werken, inconsistentie in de toepassing van regels. In dit werkproces zijn er relatief weinig knelpunten met ICT.

Dienstverleners van T&H ervaren een spanning tussen oplossingsgericht werken en juridische handhaving.

De dienstverleners ervaren de dienstverlening bij T&H gemiddeld minder positief dan Vooroverleg en ongeveer even positief als Vergunningen. Meer dan 50% van de dienstverleners vindt de dienstverlening T&H (enigszins, erg of heel erg) ingewikkeld.



## 4.1 Hoe verloopt het werkproces Toezicht & Handhaving?

Nadat de 27 teams van gemeentes, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat hun dienstverlening en werkprocessen bij Vooroverleg en Vergunningen in detail hebben beschreven, hebben we ze ook aan het werk gezet met een casus op het werkgebied Toezicht & Handhaving (T&H).

Werkproces Toezicht & Handhaving (voor gemeentes en omgevingsdiensten)

Casus 3: Toezicht houden en handhaven bij het bedrijf CleanHealth

Op één van de bedrijventerreinen van uw gemeente is het bedrijf CleanHealth gevestigd dat materialen steriliseert voor het gebruik in ziekenhuizen. Er werken driehonderd mensen en dat maakt het bedrijf een relatief grote werkgever in uw kleine gemeente. Bij het proces van steriliseren worden diverse chemicaliën gebruikt, waarvan sommige aangemerkt zijn als gevaarlijke stoffen. Ook leidt het productieproces tot onttrekking van grondwater aan de omgeving en het lozen van opgewarmd afvalwater op het kanaal waaraan het bedrijventerrein ligt. Het bedrijf is daarom aan strenge milieuvoorschriften gebonden en er worden regelmatig inspecties uitgevoerd.

Bij een recente, reguliere inspectie die gezamenlijk is uitgevoerd door inspecteurs van de omgevingsdienst, het waterschap en de bouw dienst, is geconstateerd dat het bedrijf niet op alle punten voldoet aan de strenge milieu-eisen. Het bedrijf geeft aan niet te kunnen voldoen aan de steeds scherpere eisen; dit zou investeringen vergen die niet op te brengen zijn voor het bedrijf. "Als je dit doorzet, ben ik over een half jaar failliet, kan het ziekenhuis geen operaties meer doen en komen er 300 mensen bij jullie aan het loket voor een uitkering", zegt de ondernemer tegen de inspecteur. De bouwinspectie heeft geconstateerd dat er vaten met onbekende inhoud zijn opgeslagen in een aanbouw, die op zich vergunningsvrij is maar zichtbaar niet voldoet aan de bouwnormen.

*STARTPUNT: Een rapport met de bevindingen van de inspecteurs en de commentaren van de ondernemer is naar uw afdeling gestuurd voor verdere behandeling.*

*Hoe handelt u bij deze reguliere inspectie? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3, deel 2 Melding**

*STARTPUNT: Vanochtend hebben een tiental omwonenden en voorbijgangers contact opgenomen met de gemeente en het Meldpunt Milieu.*

Zij melden dat het bedrijf CleanHealth een geelgroene, dampende vloeistof op het kanaal loost. De zurige damp die er afslaat zorgt voor brandende ogen, een vieze smaak in de mond en een gevoel van misselijkheid.

*Wat doet uw gemeente in dit geval? Hoe verloopt het proces van toezicht en eventueel handhaving naar aanleiding van een melding? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de melders, het bedrijf en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

Hoe wordt er in de praktijk toezicht gehouden en gehandhaafd als er sprake is van het overtreden van regels? Ervaren de dienstverleners knelpunten bij hun activiteiten of contacten? En als dat het geval is, hoe lossen ze hun problemen in de praktijk op? De teams van dienstverleners hebben hun activiteiten, contacten, knelpunten, oplossingen en doorlooptijden




beschreven. Vervolgens hebben de onderzoekers hun verhalen uitgeschreven, samengevat, gegroepeerd en in een samenvattende tabel gezet (zie figuur 4.1 hieronder).

Leeswijzer Overzicht werkproces Toezicht & Handhaving (figuur 4.1)

Fasen: Groepering (door onderzoekers) van samenhangende activiteiten en contacten. Fasen kunnen parallel uitgevoerd worden.

# Activiteiten en contacten: aantal activiteiten en contacten (samengevat door onderzoekers). Activiteiten kunnen parallel uitgevoerd worden.

Knelpunten: Aantal knelpunten bij activiteiten en contacten in een fase.

-  : meer dan 40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : 20-40% van activiteiten en contacten in een fase leidt tot een knelpunt.
-  : minder dan 20% van activiteiten en contacten leidt tot een knelpunt.

# Teams/knelpt: aantal teams dat één of meerdere knelpunten in een fase heeft benoemd.

Doorlooptijd: Minimaal: de kortste doorlooptijd voor een activiteit die genoemd is door een team. Maximaal: de langste doorlooptijd voor een activiteit die genoemd is door een team. Doorlooptijden kunnen niet opgeteld worden, omdat veel activiteiten parallel uitgevoerd worden.

<b>Toezicht &amp; Handhaving</b>			<b>#</b>	<b>Doorlooptijd</b>		
<b>Fase</b>	<b>#</b>	<b>Activiteiten en contacten</b>	<b>Knel- punten</b>	<b>Teams/ knelpt</b>	<b>(dagen)</b>	
					<b>Mln</b>	<b>Max</b>
1. Aanleiding tot inspectie		1 Aanleiding tot inspectie 2 Inspectie uitvoeren 22 Inspectierapport opstellen 9 Nadere informatie en overleg 5 Doorgeven melding	9	7	16	119
2. Beoordeling en besluitvorming aanl. tot insp.		9 Organiseren afhandeling 11 Toetsing en beoordeling aanl. tot insp. 36 Communicatie en overleg 3 Nemen besluit	8	8	13	395
3. Zienswijzen verzamelen en beoordelen		12 Zienswijzen verzamelen 2 Zienswijzen beoordelen	0	0	2	35
4. Maatregelen bepalen en communiceren		34 Maatregelen overleggen 8 Definitieve aanschrijving 2 Situatie laten aanpassen	8	5	28	140
5. Hercontrole		21 Hercontrole uitvoeren 10 Hercontrole rapporteren	3	3	14	42
6. Overweging handhaving of uitzondering		26 Overleg en advies handhaving	4	3	19	140
7. Handhaving		26 Actie ondernemen handhaving 3 Hercontrole uitvoeren 38 Dwangsom opleggen	6	5	26	238
8. Bezwaar en afwikkeling		29 Bezwaar 8 Hercontrole uitvoeren 6 Juridisch en ambtelijk afhandelen	2	1	194	545
A. Melding incident		21 Melding incident 1 Informatie inwinnen 11 Inspectie uitvoeren	2	2	0	7
B. Directe actie en inschakeling instanties		52 Directe actie ter plaatse 3 Controle uitvoeren	2	2	0	28
C. Rapportage en communicatie achteraf		10 Rapportage en communicatie na incident	0	0	16	16
D. Afsluiting		3 Afronding incident	0	0	-	-

Figuur 4.1 Overzicht werkproces Toezicht & Handhaving

## Wat valt er op bij het werkproces Toezicht & Handhaving?

- Het werkproces Toezicht & Handhaving (T&H) is gericht op het controleren van de naleving van wet- en regelgeving. Als er sprake is van een mogelijke overtreding, dan wordt er een besluit genomen over eventuele acties. Die acties zijn vaak zowel praktisch (bijvoorbeeld veiligheidsmaatregelen op locatie nemen of mensen informeren) als administratief-juridisch (bijvoorbeeld een dwangsom opleggen).
- De dienstverleners melden relatief weinig knelpunten bij het werkproces Toezicht & Handhaving.
- Er zijn bij T&H opvallend grote verschillen tussen minimum doorlooptijden en maximum doorlooptijden. Zoals te verwachten, wordt er bij een incidentmelding veel sneller gehandeld dan bij een reguliere inspectie. Lange doorlooptijden worden soms veroorzaakt door lange periodes van radiostilte van de kant van de inspecteurs of van de kant van de geïnspecteerde. Een trage procesgang leidt tot inefficiëntie en extra werklast omdat de dienstverleners zich de zaak na verloop van tijd opnieuw eigen moeten maken.
- In fase 1 en 2 wordt een situatie geïnspecteerd en vervolgens beoordeeld. Dan wordt er besloten of er sprake is van een overtreding en hoe ernstig de overtreding is. Deze fasen kunnen snel afgehandeld worden maar ook zeer lange doorlooptijden hebben.
- Fasen 3 en 4 draaien vooral om de reactie van betrokkenen: het geven van zienswijzen op de vastgestelde overtreding, de vaststelling van maatregelen en het aanpassen van de situatie om de overtreding ongedaan te maken.
- In fasen 5 en 6 wordt bekeken of de zaak naar behoren is hersteld. Als dit niet het geval blijkt wordt in fase 7 tot handhaving overgegaan, wat kan leiden tot het opleggen van een dwangsom.
- Als er bezwaar wordt gemaakt en de zaak juridisch afgehandeld wordt, heeft dat grote invloed op de doorlooptijd. Die kan oplopen tot bijna twee jaar.
- Als zich een acuut incident voordoet vindt een snellere versie van het werkproces plaats, met meer nadruk op directe actie (Fase A t/m D).
- Sommige organisaties zetten sterk in op alternatieven en oplossingen om handhaving te vermijden, terwijl anderen een meer formele handhavingskoers aanhouden.

## 4.2 Knelpunten en oplossingen bij Toezicht & Handhaving

De 27 teams van dienstverleners hebben tijdens de workshopsessies in totaal 44 knelpunten benoemd die zij ondervinden tijdens het proces Toezicht & Handhaving. Bijlage 4 geeft een overzicht van alle genoemde knelpunten.

De vijf meest genoemde knelpunten worden hieronder toegelicht inclusief de aangedragen oplossingen. Hierbij zijn de beschrijvingen en bewoordingen van de 27 teams als uitgangspunt genomen, waarbij dit indien van toepassing is aangevuld met de antwoorden van de 66 invullers van de vragenlijst.

### Top 5 knelpunten Toezicht & Handhaving (26 teams)

5x	Tekort aan kennis in organisatie
5x	Gebrek aan menskracht
5x	Te weinig coördinatie van (handhavings-) activiteiten
4x	Juridisering vs. oplossingsgericht werken

#### 4.2.1 Tekort aan kennis bij organisatie bij Toezicht & Handhaving

“Ik werk nu twee jaar bij het waterschap maar het is echt of je aan het pionieren bent op het gebied van handhaving.”  
“Dus we moesten het zelf doen, maar wisten niet hoe.”

Vijf verschillende knelpunten die de teams naar voren brengen, zijn gecategoriseerd als gebrek aan kennis in de organisatie.

##### **Kennis en kunde bij de controleurs**

Toezicht & handhaving (T&H) worden vaak uitgevoerd in samenspel tussen gemeente en omgevingsdienst. Een gemeentelijk team geeft aan dat er door de uitbesteding aan de omgevingsdienst de benodigde apparatuur en kennis ontbreekt binnen de gemeente als er een melding of klacht gecontroleerd moet worden. Een ander team geeft aan dat het bezoekverslag van de controleur niet altijd de elementen bevat die nodig zijn voor de verdere procedure. De controleurs zien de noodzaak van elementen niet en missen de benodigde kennis. Ook de kwaliteit van de waarschuwingsbrief is niet altijd voldoende; er bestaat geen goed format voor. Als oplossingen worden genoemd: training van handhavers door juristen, vroeg in het proces om juridisch advies vragen, in de opleiding van controleurs meer aandacht voor het belang van diverse elementen in het bezoekverslag en de waarschuwingsbrief. Er zouden tekstmodellen voor dergelijke documenten moeten zijn. Ook suggereren de teams meer onderlinge controle en sturing op wat goed of fout is.

Tenslotte geeft een team van dienstverleners aan dat er bij handhaving te vaak het reguliere proces wordt uitgevoerd en te weinig aandacht is voor alternatieve oplossingen. Het team zou graag zien dat er vaker wordt gekeken naar mogelijkheden buiten het handhavingproces om het proces zelf soepeler te laten verlopen.

##### **Elke keer het wiel opnieuw uitvinden**

Dienstverleners van een waterschap ervaren het doorzetten van handhaving als elke keer het wiel opnieuw uitvinden. In het verleden werden de zaken door de juristen vaak opgelost door afspraken te maken met de overtreder. Sinds drie jaar ligt de handhavingstaak weer bij de uitvoerende handhavers, die relatief weinig ervaring hebben. Veel situaties doen zich incidenteel voor, niet vaak genoeg voor om routine op te bouwen.

#### 4.2.2 Gebrek aan menskracht voor Toezicht & Handhaving

“De partners [*de politie*] zitten met twee mensen voor de hele regio. Hierdoor kunnen termijnen niet worden gehanteerd.”

Vijf knelpunten kwamen neer op een gebrek aan menskracht binnen de eigen organisatie of bij externe partners met handhavingstaken.

Twee teams geven aan dat er een gebrek aan menskracht is bij adviseurs en ketenpartners, waardoor termijnen gevaar lopen. Soms worden handhavingzaken geprioriteerd vanwege gebrek aan personeel. Dan krijgen de meest urgente handhavingzaken voorrang op andere

zaken die vervolgens vertraging oplopen. Afhankelijk van de dienstverlener wordt de klant wel of niet op de hoogte gebracht van de doorschuiven van de zaak. Een ander team meldt dat in hun organisatie de volledigheid en kwaliteit van het verslagleggingsrapport in het geding komt door een gebrek aan menskracht. Als het rapport kwalitatief goed en volledig is, staat de handhaving een stuk sterker. De oplossing die het team aandraagt bestaat uit het tijd vrijmaken voor een goede verslaglegging en het verhelpen van het personeelsprobleem.

De juristen ervaren een (te) hoge werkdruk door de hoeveelheid en diversiteit van de zaken die zij behandelen. Hierdoor overschrijden zij soms de termijnen bij het geven van advies. Oplossingen gaan in twee richtingen: meer personeel of betere afstemming en communicatie tussen partijen, bijvoorbeeld de jurist en de handhaver. Ook het inplannen van lege ruimtes voor onvoorziene zaken wordt als oplossing genoemd.

#### 4.2.3 Te weinig coördinatie van (handhavings-)activiteiten

“Het zou kunnen gebeuren dat je opeens een drugslab binnenloopt terwijl er een politieonderzoek aan de gang is.”  
“Onze gegevens zijn wel openbaar maar die van de politie zijn heel geheim.”

De controleurs die de naleving controleren van de wetten en regels voor de fysieke leefomgeving zijn niet de enige inspecterende en controlerende dienst. Vijf knelpunten kwamen neer op een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende handhavende diensten.

Twee teams geven aan dat er op dit moment te weinig informatie wordt uitgewisseld tussen verschillende instanties, waardoor er geen volledig beeld is van alles wat er speelt in een situatie. Daardoor kunnen verschillende inspecties of handhavers elkaar in de weg lopen. De verschillende partijen rapporteren vooral aan de eigen instantie na een inspectie. De teams zouden graag zien dat informatie meer gedeeld wordt, bijvoorbeeld door één coördinatiepunt of case-regisseur aan te wijzen. Als er op het moment een handhavingsrapport binnenkomt, is het niet duidelijk welke instanties over informatie beschikken en welke stappen ze gaan ondernemen. Dat is vooral een knelpunt in situaties waarin snelle actie nodig is. Eén team wijst op de vertrouwelijkheid van politie-informatie en de privacy van overtreders als een mogelijk probleem.

#### 4.2.4 Juridisering vs. oplossingsgericht werken

“Als je eenmaal met een juridische procedure bent begonnen, is het lastig om oplossingsgericht te werken”  
“Als je heel erg gaat helpen ben je je rol van handhaving kwijt, maar als je heel streng handhaaft werk je soms niet oplossingsgericht.”

De teams van dienstverleners ervaren tegenstrijdige benaderingen en een spanning tussen oplossingsgericht werken en juridische handhaving. Eén team van dienstverleners geeft aan dat de Wabo-wet voorschrijft dat er integraal gewerkt moet worden, terwijl andere wetgeving de nadruk legt op handhaving, bijvoorbeeld bij milieuovertredingen. Een ander team geeft aan dat het lastig is om een goede middenweg te vinden tussen juridische handhaving en mediation/hulp. Dit team suggereert om andere werkprocessen te hanteren, wat inhoudt dat medewerkers ook over andere vaardigheden moeten beschikken.

#### **Gespannen situaties**

Als er een juridisch proces wordt gestart, zijn er te veel rechtsmiddelen en te lange termijnen. Een termijn van één tot twee jaar tussen overtreding en het wegnemen van overtreding is te lang. Dan komt de handhaving niet geloofwaardig over. Eén team geeft aan dat het verschil tussen strafrecht en bestuursrecht niet duidelijk is voor overtreders. Die hebben het idee dat zij overal vanaf zijn op het moment dat ze vrijgesproken zijn in een strafrechtelijke procedure, terwijl het bestuursrechtelijke proces dan nog doorloopt. Hierdoor kunnen gespannen situaties tussen dienstverlener en overtreder ontstaan. Het team vindt dat dit verschil duidelijker uitgelegd moet worden in gesprek met de overtreder, dat er informatie op de website moet staan waar naar verwezen kan worden. Ook suggereren ze de overtreder nog eens telefonisch te benaderen na face-to-face gesprekken.

#### 4.2.5 Inconsistenties in de toepassing van regels

“Het is willekeurig: de ene varkenshouder moet je bijna doodschieten qua emissievoorwaarden en de andere mag uitstoten wat hij wil.”  
“Ze [lokale bestuurders] willen soms niet optreden omdat er andere belangen zijn.”  
“Er wordt uiteindelijk niet aangeschreven, omdat het bedrijf te groot en belangrijk is.”

#### **Politieke bemoeienis**

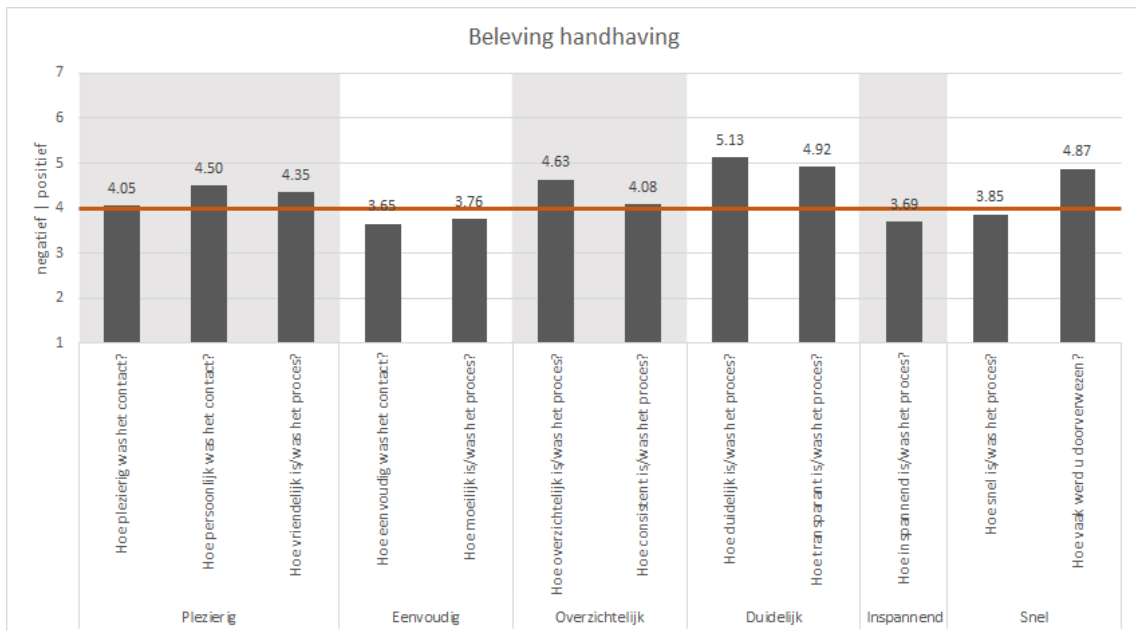
Vier teams noemen als knelpunt dat ‘de politiek’ zich teveel bemoeit met het werk van de handhavers. Dat is een frustrerende ervaring: ze hebben het gevoel dat hun werk niet serieus wordt genomen. Eén team geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders teveel op hún stoel gaat zitten, misschien omdat ze de touwtjes in handen willen houden, te weinig vertrouwen hebben in de handhavers, of gewoon omdat ze macht willen uitoefenen. De politieke bemoeienis vertraagt het handhavingsproces, dat daardoor zijn momentum en zijn geloofwaardigheid verliest.

#### **“Vriendjespolitiek”**

De teams beseffen dat ‘de politiek’ keuzes moet maken en soms andere belangen voor laat gaan boven handhaving. Maar naast die begrijpelijke dilemma’s, lijkt er soms ook sprake te zijn van situaties die kortweg aangeduid werden met de term ‘vriendjespolitiek’. De teams suggereren dat de politie direct wordt ingeschakeld als er strafbare feiten gepleegd lijken te zijn. Zij zouden graag zien dat politiek/bestuur en handhaving geheel van elkaar gescheiden worden, waarbij het mandaat bij de handhaving komt te liggen.

### 4.3 Evaluatie Toezicht & Handhaving door dienstverleners

In totaal 62 van de 68 betrokken dienstverleners hebben na afloop van hun beschrijving van het proces in de vragenlijst aangegeven hoe ze hun dienstverlening bij Toezicht & Handhaving (T&H) ervaren en waarderen. Figuur 4.2 geeft hun gemiddelde scores op de evaluatievragen weer. Een score 1 betekent dat het betreffende aspect van de dienstverlening heel erg negatief beoordeeld wordt, een score 7 is heel erg positief. De lijn bij score 4 markeert het neutrale midden van de schaal.



Figuur 4.2 Dienstverleners en hun waardering voor de dienstverlening bij Toezicht & Handhaving

#### Kleine plussen en minnen voor de dienstverlening T&H

De dienstverleners zijn het meest positief over de duidelijkheid en de transparantie van hun dienstverlening in het kader van Toezicht & Handhaving (T&H); 65 tot 70% van de invullers is hier (enigszins, erg of heel erg) positief over. Er hoeft niet vaker doorverwezen te worden dan verwacht. In het contact met initiatiefnemers hebben de dienstverleners naar hun inschatting voldoende oog voor de persoonlijke situatie van de burger/ondernemer.

Deze (licht) positieve evaluatie staat tegenover een (licht) negatieve evaluatie over de complexiteit van het werkproces T&H. De dienstverleners zelf vinden het proces enigszins ingewikkeld en moeilijker dan verwacht.

#### Inspannend werk

Net als bij de werkprocessen Vooroverleg en Vergunningen, wordt Toezicht & Handhaving gezien als inspannend werk, inspannender dan verwacht. Over de hele linie is de waardering voor de plezierigheid van contacten en proces lager dan bij Vooroverleg en vergunningen. Het werkproces wordt wel overzichtelijker en duidelijker gevonden dan het werkproces Vergunningen. Wat de ervaren inspanning betreft, wordt de dienstverlening bij Vooroverleg als minder inspannend gezien, maar de dienstverlening bij Vergunningen als meer inspannend.



## 5 Dienstverleners over de nieuwe Omgevingswet

De 68 medewerkers van gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat hebben aan het eind van de vragenlijst ook nog een paar open vragen beantwoord over hun kijk op de nieuwe Omgevingswet. We hebben hen gevraagd welke knelpunten ze zien rondom de invoering van de Omgevingswet en op welke punten ze graag specifieke ondersteuning zouden willen hebben.

Het onderzoek onder dienstverleners is uitgevoerd in mei –juni 2017. Op dat moment was de verwachting dat de Omgevingswet ingevoerd zou worden in 2019. Die verwachte invoeringsdatum heeft waarschijnlijk de antwoorden over onvoldoende tijd, onvoldoende informatie en onvoldoende deskundigheid gekleurd. Inmiddels is de invoeringsdatum verschoven naar 2021. Die extra tijd zou benut kunnen worden om de door dienstverleners gesignaleerde knelpunten (nog verder) weg te nemen.

De respondenten van de vragenlijst hebben 48 knelpunten genoemd die zij nu al ervaren of verwachten tegen te komen bij de invoering van de Omgevingswet. De knelpunten zijn hier geordend rondom de vijf meest genoemde thema's. De knelpunten worden toegelicht met citaten uit de korte toelichting die dienstverleners hebben gegeven in hun antwoord.

### Top 5 Verwachte of ervaren knelpunten bij invoering Omgevingswet

19x	Onvoldoende informatie, onvoldoende deskundigheid bij dienstverleners
8x	Onvoldoende tijd voor de nodige veranderingen
8x	Zorgen over geschiktheid van ICT-systemen
8x	Onvoldoende informatie en teveel verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers
3x	Inconsistenties in werkprocessen en regelgeving

### 5.1 Onvoldoende informatie, onvoldoende deskundigheid bij dienstverleners

“Er is nog veel onduidelijkheid over wat de nieuwe Omgevingswet precies inhoudt”  
“Er wordt verwacht dat dienstverleners op alle deelgebieden kennis hebben”

Het meest genoemde knelpunt (16x) is het ontbreken van informatie over de Omgevingswet. Hieronder vallen twee soorten missende informatie. Ten eerste is het voor de dienstverlener of organisatie onduidelijk wat de Omgevingswet precies inhoudt en is deze informatie moeilijk te vinden in ‘het dikke wetboek’. Ten tweede is het onduidelijk hoe de Omgevingswet hun organisatie of werkproces gaat beïnvloeden.

Dienstverleners verwachten dat voor de uitvoering van de Omgevingswet all-round deskundigheid van ze vereist wordt. Ook hier gaat het om zowel de inhoud van de nieuwe wet- en regelgeving als om de diverse activiteiten in de werkprocessen. De dienstverleners zijn gewend aan de huidige werkwijzen en verwachten dat het moeilijk kan zijn om te leren werken met andere processen. Ze dringen er in hun toelichting op aan om zo snel mogelijk te starten met cursussen en opleidingen voor dienstverleners en organisaties, zodat zij op het moment van invoering al bekend en vertrouwd zijn met de nieuwe werkwijzen.

## 5.2 Onvoldoende tijd voor de nodige veranderingen

“De overstap naar de Omgevingswet moet ‘tussendoor’ plaatsvinden”

De tijdsdruk voor de invoering van de Omgevingswet wordt als knelpunt ervaren. De snelheid waarmee de wet wordt ingevoerd geeft problemen, omdat deze invoering plaats vindt naast de normale werkprocessen. De invoering van de wet binnen de organisaties brengt grote veranderingen met zich mee, die veel verder gaan dan het veranderen van de wet- en regelgeving. Het veranderproces vergt veel tijd en inspanning, die niet zomaar beschikbaar is omdat de werkdruk al hoog is.

## 5.3 Zorgen over de geschiktheid van ICT-systemen

“De ICT is een vertragende factor”

De huidige ICT-systemen worden gezien als een belemmeren factor voor de invoering van de Omgevingswet. Binnen het huidige systeem werkt de ICT al niet vlekkeloos, met name door het gebruik van verschillende systemen tussen organisaties of tussen afdelingen en diensten binnen de organisatie. Het nieuwe centrale systeem Digitaal Stelsel Omgevingswet zal nog niet volledig functioneel zijn als de wet wordt ingevoerd, waardoor er meerdere momenten zijn waarop de organisaties moeten omschakelen naar nieuwe digitale voorzieningen.

## 5.4 Onvoldoende informatie en teveel verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers

“Onbekendheid van de Omgevingswet bij de burger”

“De grotere eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer komt niet vanzelf”

Er is tot nu toe weinig informatie beschikbaar over wat de nieuwe Omgevingswet betekent voor initiatiefnemers, waardoor met name de burger onvoldoende kennis heeft van het nieuwe systeem. Dienstverleners verwachten dat hierdoor bijvoorbeeld vragen bij de verkeerde organisatie worden gesteld. Ook is het voor een burger die een eerste aanvraag gaat doen onduidelijk hoe het proces in zijn werk gaat.

Terwijl er (nog) weinig informatie beschikbaar is voor burgers, wordt er in de nieuwe Omgevingswet meer eigen verantwoordelijkheid verwacht van initiatiefnemers. Zo zijn er meer zaken vergunningsvrij, waarbij de initiatiefnemer zich wel aan allerlei regels moet houden. Om te controleren of de regels correct worden toegepast, is er meer handhaving en toezicht nodig, wat tot extra werkdruk leidt op dat gebied. Niet alle initiatiefnemers zijn in staat of bereid zelf de extra verantwoordelijkheid te nemen

## 5.5 Ongestandaardiseerde werkprocessen of regels

“Er is een versnippering in procedures tussen gemeenten en ketenpartners”

Onder de nieuwe Omgevingswet zal de vrijheid om eigen regels en procedures vast te stellen groter zijn voor gemeenten. Daardoor kunnen de gemeenten sterk van elkaar gaan verschillen. Dit is voor meerdere partijen lastig. Voor de initiatiefnemers is het verwarrend als ze met andere regels of processen te maken krijgen na een verhuizing of als ze een plan in een andere gemeente willen uitvoeren. Voor de dienstverleners belast met toezicht en handhaving maken de verschillende regels het lastig om goede controles uit te voeren en consequent te zijn bij de

handhaving. Daarnaast kunnen verschillen in de toepassing van milieuregels leiden tot verschillen in milieukwaliteit binnen Nederland. Als oplossing voor dit knelpunt wordt voorgesteld om een landelijk werkproces en regels op te stellen, zodat iedereen makkelijker samen kan werken en een integrale aanpak over de grenzen van organisaties heen wordt mogelijk gemaakt.

## 5.6 Behoeften aan informatie en ondersteuning

Bij de invoering van de Omgevingswet zullen er complexe veranderingen optreden in het werkproces of binnen de organisatie. De dienstverleners hebben in een open vraag aangegeven op welke punten zij graag ondersteuning of informatie zouden willen ontvangen. In totaal zijn er 28 wensen of behoeften genoemd. Hieronder staan de meest genoemde informatie- en ondersteuningsthema's.

Top3 Behoeften aan ondersteuning en informatie	
9x	ICT-vaardigheden en ICT-transitie
8x	Transitie van huidige situatie naar Omgevingswet
7x	Informatie over impact invoering Omgevingswet

### ICT-transitie en ICT-vaardigheden

“ICT systemen zijn van groot belang om de Omgevingswet te laten slagen”

De dienstverleners vragen ondersteuning voor verschillende aspecten die te maken hebben met de ICT. Cruciaal is de ondersteuning bij de integratie van de huidige digitale systemen met het nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingswet, zodat de overstap zo probleemloos mogelijk kan verlopen. Ook de digitale samenwerking met andere overheidsdiensten moet goed ondersteund worden. Er wordt opgemerkt dat er duidelijke informatie moet komen over de gegevens die verplaatst moeten worden naar het Digitaal Stelsel om te voldoen aan de eisen voor de landelijke basisregistratie.

### Transitie van huidige situatie naar Omgevingswet

“Hoe voer je de Omgevingswet in bij de omgevingsdienst?”

De overgang van de huidige werkwijze naar de nieuwe vraagt volgens de dienstverleners om aandacht en ondersteuning. Hoe gaat de invoering verlopen? Hoe past de huidige wetgeving hierin en wat betekent dat voor de werkprocessen binnen de organisatie? Er is weliswaar informatie over de verschillen in werkprocessen beschikbaar, maar die moet door de organisatie zelf worden gezocht en aangevraagd. De dienstverleners vinden dat de informatie proactief naar de verschillende organisaties gestuurd moet worden.

### 5.2.3 Informatie over impact invoering Omgevingswet

“Maak wijzigingen concreet en vertaalbaar naar de werkvloer”

De dienstverleners geven aan behoefte te hebben aan achtergrondinformatie en informatie over de gevolgen van de invoering voor hun individuele werksituatie. De gewenste achtergrondinformatie moet zich niet (alleen) richten op de implementatie van de nieuwe wet,

maar juist (ook) op de huidige stand van zaken: wat gaan de grote veranderingen worden en welke rol speelt mijn organisatie daarin? Daarnaast is er vraag naar individuele informatie: wat gaat er voor mij persoonlijk veranderen en hoe pas ik dat toe?

## 6 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de inrichting en de dienstverlening van de werkprocessen rondom omgevingsvergunningen beschreven vanuit het perspectief van de dienstverleners van 27 organisaties. De medewerkers van gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat hebben in detail hun activiteiten en contacten gerapporteerd. Daar waar zij een knelpunt ervaren, hebben ze gerapporteerd hoe ze het knelpunt(willen) oplossen.

De inventarisatie van knelpunten en oplossingen heeft twee doelen:

- Basis voor monitoring van de invoering van de Omgevingswet: in de toekomst moeten de genoemde knelpunten opgelost of verminderd worden.
- Basis voor het ontwerp van nieuwe systemen en processen: de knelpunten die nu ervaren worden en de voorgestelde oplossingen kunnen vertaald worden in ontwerpeisen.

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de drie werkprocessen. Daarnaast formuleren wij een aantal aanbevelingen waarbij we ons hebben laten inspireren door de knelpunten en oplossingen die door de dienstverleners zijn genoemd. Onze aanbevelingen zijn voorlopig alleen gericht op de dienstverlening vanuit het perspectief van de dienstverleners. In een ander rapport (te verschijnen in 2018) zal het perspectief van dienstverleners gerelateerd worden aan het perspectief van initiatiefnemers.

De activiteiten en maatregelen rondom de invoering van de Omgevingswet zijn de afgelopen jaren al in gang gezet. Het is mogelijk dat we hier – op basis van de knelpunten en oplossingen die genoemd zijn door dienstverleners – aanbevelingen doen voor activiteiten, processen of maatregelen die al uitgevoerd worden. In die gevallen kan geconstateerd worden dat de al ingeslagen weg ondersteund wordt door de bevindingen van de dienstverleners.

### 6.1 Werkprocessen bestaan uit véél activiteiten en contacten

De drie werkprocessen bestaan uit veel verschillende activiteiten en vereisen ook veel contacten met initiatiefnemers, interne en externe adviseurs, of collega's van andere diensten en instanties. Vooral het werkproces Vooroverleg is veel complexer dan gesuggereerd wordt in de gemeentelijke procesarchitectuur GEMMA.

Bij Vooroverleg en Vergunningen is er vaak sprake van een zich herhalende cyclus binnen het werkproces (in de woorden van dienstverleners 'pingpongen'), waarin ketenpartners nauw met elkaar samenwerken. De fasen die herhaaldelijk doorlopen worden bestaan uit gesprekken met initiatiefnemers, intake van een plan of aanvraag, het uitzetten en verzamelen van adviezen en het nemen van een besluit of het plan voldoende is onderbouwd voor de fase waarin het op dat moment verkeert. Een plan of aanvraag moet dan vaak teruggegeven worden aan de initiatiefnemer, zodat die het kan verbeteren of aanvullen. Vooral als er veel tijd verloopt tussen de verschillende versies van de aanvraag, leidt dit tot toename van het aantal activiteiten dat uitgevoerd moet worden door de dienstverleners en dus tot efficiëntieproblemen.

#### Aanbevelingen

- Bij invoering van de nieuwe Omgevingswet wordt Vooroverleg naar verwachting (nog) belangrijker dan het nu is. Onderzoek de mogelijkheden om de adviezen in het proces Vooroverleg beter te documenteren, zonder dat dit leidt tot een toename van de administratieve lasten van dienstverleners. Zorg dat Vooroverleg-adviezen

meegenomen kunnen worden in een vergunningsaanvraag, zodat er geen dubbel werk gedaan wordt.

- Overweeg om elke initiatief ketenbreed als een 'case' te behandelen en geef de regie in handen van een 'case manager'. De case manager is contactpersoon voor de initiatiefnemer, heeft de regie over de activiteiten van interne en externe ketenpartners en bewaakt termijnen.
- Zorg voor ICT-systemen die functioneren als een 'case-based' samenwerkingsomgeving tussen alle ketenpartners en die het projectmanagement van Vergunningsprocessen ondersteunen, bijvoorbeeld met automatische meldingen bij afspraken of deadlines. Alle interne en externe partijen die betrokken kunnen zijn bij een initiatief of vergunning moeten via het systeem de status van de aanvraag of het plan kunnen zien. Alle interne en externe partijen die een formele verantwoordelijkheid hebben bij een aanvraag of plan, moeten handelingen kunnen verrichten in het systeem, zoals documenten ophalen en beslissingen aftekenen.
- Voer zoveel mogelijk een logistiek proces in waarbij zaken niet op de maximaal toegestane termijn ingepland worden, maar op een zo kort mogelijke wachtrij en wachttijd. Werk achterstanden en wachtrijen weg vóór de invoering van de nieuwe Omgevingswet, zodat de organisatie met een schone lei kan beginnen.

## 6.2 Grote variatie in doorlooptijden

De doorlooptijden van de drie werkprocessen variëren heel sterk, zowel binnen een organisatie als tussen organisaties. Die variatie kan zaakgebonden zijn: het ene initiatief is complexer of veelomvattender dan het andere en de ene initiatiefnemer reageert sneller dan de andere. Maar er lijken ook verschillen te zijn in de snelheid van (af-)handelen van organisaties. Veel organisaties kijken 'flow-based' naar het Vergunningen-proces: een reeks van deelactiviteiten die deels door externe partners moeten worden uitgevoerd. Op elk van de deelactiviteiten moet afgetekend worden voordat er een beslissing over de aanvraag als geheel genomen kan worden. Daardoor wordt het tempo van de gehele aanvraag bepaald door de zwakste (traagste) schakel uit de keten.

Voor het werkproces Toezicht & Handhaving hebben we zowel gevraagd naar het verloop van het werkproces bij reguliere inspecties als bij een incidentmelding. In het laatste geval moet er snel gehandeld en besloten worden. De gemelde maximale doorlooptijd bij incidenten is vier weken. Het is opvallend dat dit ook het enige werkproces is waarbij dienstverleners heel weinig knelpunten ervaren.

### Aanbevelingen

- Onderzoek de mogelijkheden van voorgevulde vergunningsaanvragen bij standaardinitiatieven, vergelijkbaar met de voorgevulde belastingaangifte. Voorgevulde aanvragen moeten in één advies- en besluitronde afgehandeld kunnen worden.
- Analyseer de werkwijze bij Toezicht & Handhaving op basis van incidentmeldingen en gebruik die ervaringen als model voor de werkwijze bij reguliere inspecties.

## 6.3 Knelpunten vooral bij contacten met (keten)partners

In de overzichten van de werkprocessen is met groen, oranje of rood licht aangegeven hoeveel knelpunten er gemeld. Een oranje licht bij een fase betekent dat er in meer dan 20% van de

activiteiten en contacten in die fase een knelpunt is ervaren. Bij rood licht is er bij meer dan 40% van de activiteiten in een fase een knelpunt genoemd. In de 32 fasen van de drie werkprocessen staat het licht 11 keer op oranje en 1 keer op rood. Alle teams van dienstverleners melden een knelpunt; er zijn geen teams die geen of heel weinig knelpunten ervaren bij hun werkactiviteiten.

Uit de toelichting die de dienstverleners hebben gegeven blijkt dat de knelpunten vooral ervaren worden in de interne processen, in het gebruik van de ICT-systemen en bij de contacten met adviseurs. Voor zover er knelpunten met initiatiefnemers worden gemeld, gaan die niet over de sfeer of bejegening tijdens contacten, maar over onvoldoende kennis van zaken bij initiatiefnemers en over het niet nakomen van afspraken. Bij elk van de drie werkprocessen zijn de dienstverleners (licht) positief over contacten met initiatiefnemers.

#### **Aanbevelingen**

- Gebruik de lijst met knelpunten als uitgangspunt voor het opstellen van ontwerpeisen voor systemen en werkprocessen.

### **6.4 Werkdruk**

Bij alle drie de werkprocessen geven dienstverleners aan dat de dienstverlening hen meer inspanning kost dan ze zouden mogen verwachten. De werkdruk lijkt veroorzaakt te worden door een combinatie van de hoeveelheid werk en de beschikbare werktijd. De oplossingen die hiervoor genoemd worden, worden door de dienstverleners zelf al bestempeld als onbevredigend, vooral als het gaat om verlichting van werkdruk op de korte termijn. Dienstverleners proberen onder andere de werkdruk te beperken door werk te laten liggen en termijnen te laten verlopen, met als nadeel dat ze vergunningen van rechtswege moeten afgeven. Dat vinden ze een frustrerende uitkomst van de dienstverlening. De dienstverleners zien betere scholing, ondersteuning en intervisie van medewerkers ook als oplossing, hoewel het korte-termijneffect ervan beperkt is. Het aanstellen van extern en/of tijdelijk personeel is geen oplossing omdat deze niet goed genoeg ingewerkt zijn in de zaken die onder behandeling zijn.

#### **Aanbevelingen**

- Zorg voor een frequente 'intake'-vergadering waarin alle binnengekomen en lopende zaken (Vooroverleg, Vergunning of Toezicht & Handhaving) kort besproken worden en het werk gezamenlijk gepland en verdeeld wordt. Alle betrokken interne en externe partijen zouden fysiek of virtueel moeten kunnen deelnemen aan dit 'bouwberaad'.
- Het valt te overwegen om ook initiatiefnemers deel te laten nemen aan dat onderdeel van het beraad dat over hun plan of aanvraag gaat, zodat die zich bewust zijn van de verschillende activiteiten die er uitgevoerd gaan worden.
- De deskundigheid van (relatief) onervaren dienstverleners kan vergroot worden door ze mee te laten luisteren en denken bij de meer complexe zaken, bijvoorbeeld tijdens de intake-vergadering.
- Reserveer in de aanstelling van alle dienstverleners expliciet tijd voor (bij-)scholing, intervisie en veranderingsprocessen.

## 6.5 ICT-systemen van de organisatie

Vooraf bij de werkprocessen Vooroverleg en Vergunningen ervaren de dienstverleners de IT-systemen als niet behulpzaam om het werk efficiënt en effectief uit te voeren. Bij de eigen, interne systemen lijken er grote verschillen te bestaan in de mate waarin het systeem past bij de werkwijze en procesinrichting van een organisatie. De huidige systemen lijken vooral ontworpen voor opslag (repository) of flow-based documentenstromen. Verschillende teams spreken de wens uit dat hun ICT-systemen meer 'case-based' zijn. Ze moeten projectmanagement, tijdsbewaking en samenwerking aan documenten met interne en externe partijen mogelijk maken. Het systeem is dan de basis voor intake, werkverdeling, voortgangscntrole, versiebeheer en documentopslag.

### Aanbevelingen

- Zie de eerdere aanbevelingen voor de ICT-systemen.
- Beschouw de systemen van de organisatie als open, digitale samenwerkingsruimtes en niet (alleen) als documentopslag.
- Overleg met alle organisaties over het gebruik van standaardtoepassingen voor samenwerkende partijen, in plaats van het ontwikkelen van eigen applicaties. Het gebruik van algemeen beschikbare programmatuur vergroot de toegankelijkheid en uitwisselbaarheid.

## 6.6 Omgevingsloket Online

De dienstverleners noemen Omgevingsloket Online (OLO) relatief vaak als een knelpunt. OLO is bedoeld als informatiesysteem over regels en wetten voor initiatiefnemers en als dienstverleningskanaal tussen initiatiefnemers en dienstverleners. Dienstverleners vinden OLO niet geschikt als informatiesysteem omdat het niet voldoende aansluit bij de kennis en kunde van de initiatiefnemer. Het informatiesysteem probeert alomvattend te zijn en confronteert initiatiefnemers daardoor (ook) met allerlei informatie die niet van toepassing is op hun plan of aanvraag. Dienstverleners melden dat de initiatiefnemers door de bomen het bos niet meer kunnen zien. De teksten in OLO bevatten veel jargon en vakspecifieke terminologie. Daarnaast sluit OLO als dienstverleningskanaal niet altijd goed aan op de interne ICT-systemen, waardoor aanvragen zoek lijken te raken.

### Aanbevelingen

- Ga in alle fasen van het ontwerpproces van de opvolger van OLO uit van een gebruikersgerichte aanpak (user-centered design). Betrek representanten van de beoogde gebruikers vanaf het eerste begin bij het ontwerpproces. Houd daarbij rekening met een grote diversiteit in de groep beoogde gebruikers, zowel in hun digitale vaardigheden als in hun 'bureaucratische' vaardigheden.
- Ontwikkel de opvolger van OLO in een 'agile' ontwerpproces, waarbij in korte sprints eerst de delen van het systeem worden ontworpen die voor grote groepen gebruikers van belang zijn.
- Geef initiatiefnemers via de opvolger van OLO de mogelijkheid om een vooringevulde vergunningsaanvraag te doen. Zorg voor slimme formulieren waarin de regels van gemeente, waterschap of provincie al verwerkt zijn.



## Bijlage 1 Lijst van deelnemende organisaties

Organisatie	Aantal deelnemers
<b>Gemeenten ( inwonertal<sup>4</sup> 1-1-2016))</b>	
Alphen aan den Rijn (107.960)	2
Beesel (13.388)	3
De Ronde Venen (42.576)	1
Deventer (98.869)	2
Edam-Volendam (35.465)	3
Enschede (158.351)	2
Haarlemmermeer (144.518)	3
Leeuwarden (107.897)	2
Leidschendam-Voorburg (74.223)	2
Leudal (36.140)	3
Noordoostpolder (46.439)	3
Oosterhout (54.018)	2
De Ronde Venen (42.576)	1
Roosendaal (76.960)	2
's Hertogenbosch (151.608)	3
Sint Anthonis (11.594)	2
Smallingerland (55.439)	3
Uden (41.247)	3
Waalwijk (47.021)	2
Zeist (62.258)	3
<b>Waterschappen en hoogheemraadschappen</b>	
Waterschap De Dommel	3
Waterschap Rijn en IJssel	1
Hoogheemraadschap Delfland	3
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	3
<b>Omgevingsdiensten</b>	
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	2
Omgevingsdienst Rivierenland	3
Omgevingsdienst West-Holland	4
Omgevingsdienst Regio Arnhem	1
<b>Rijkswaterstaat</b>	2

<sup>4</sup> Bron: <http://www.metatopos.eu/gemprov.html>

## Bijlage 2 Cases werkprocessen Omgevingswet

### 2.1 Cases voor gemeenten en omgevingsdiensten

#### **Casus 1: Oriënteren op mantelzorgwoning (werkproces Vooroverleg)**

*STARTPUNT: Mevrouw de Vries wordt via het Klantcontactcentrum van uw gemeente doorverbonden met uw afdeling. Zij zoekt contact met uw gemeente over het volgende.*

De familie de Vries woont al jaren in een jaren dertig twee-onder-een-kap woning in de Appellaan. In de ruime tuin naast het huis staat een vrijstaande garage. De vader van mevrouw de Vries is weduwnaar; zijn mentale en fysieke gezondheid is de laatste jaren flink achteruit gegaan. Het is duidelijk dat hij vanwege zijn hoge leeftijd en de toenemende geheugenproblemen niet veel langer zelfstandig kan wonen. De familie De Vries wil de dagelijkse zorg voor hun oude vader en opa graag op zich nemen. Daarom willen zij meer weten over de mogelijkheden om de garage in de tuin om te bouwen tot een klein appartement voor opa. De garagedeur zal dan waarschijnlijk door een muur moeten worden vervangen, er moeten extra ramen geplaatst worden en er zal een badkamer ingebouwd moeten worden. De garage is vrij laag in vergelijking met een standaard woonkamer, dus waarschijnlijk voldoet de plafondhoogte niet aan de voorschriften. Dat hoeft geen probleem te zijn volgens mevrouw de Vries, want opa is niet zo lang. Het plafond is afgewerkt met asbesthoudend plaatmateriaal, dus weghalen lijkt mevrouw de Vries niet zo'n goed idee. Zij wil graag weten of de gemeente de verbouwingsplannen kan en wil toestaan en welke voorwaarden gelden voor een dergelijke verbouwing van de garage.

*Hoe handelt u bij deze oriënterende vraag? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de vraagsteller en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

#### **Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij (werkproces Vergunningen)**

*STARTPUNT: U bent werkzaam bij de gemeente IJsselzicht. Er komt een vergunningaanvraag bij u binnen van de heer Boekhoudt, een 'grote' horeca-ondernemer uit de gemeente.*

Uw gemeente is de eigenaar van landgoed Waterwaarde, dat binnen- en buitendijks gelegen is aan de rivier de IJssel. Het hart van het landgoed wordt gevormd door een monumentale boerderij, prachtig gesitueerd aan een beekje dat uitstroomt op de IJssel. De boerderij is in het verleden in gebruik geweest als kinderboerderij en het landgoed is opengesteld als wandelgebied. Vanwege nijpende tekorten op de gemeentebegroting is de kinderboerderij twee jaar geleden gesloten en het historische pand op een ruime kavel verkocht aan een lokale horeca-ondernemer, de heer Boekhoudt. Deze ondernemer dient nu een vergunningaanvraag in, waarin hij aangeeft een koffiehuis en restaurant in de boerderij te willen vestigen. Ook vraagt hij vergunning voor een groot terras op een nieuw te bouwen steiger die gedeeltelijk over het beekje uitsteekt. Op zijn grondgebied wil hij ook een ruime parkeerplaats aanleggen, wat inhoudt dat een zandweg naar de boerderij die deels over gemeentegrond loopt verbreed en verhard zal moeten worden.

*Hoe handelt u bij deze vergunningaanvraag? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail,*

*telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3: Toezicht houden en handhaven bij het bedrijf CleanHealth**

Op één van de bedrijventerreinen van uw gemeente is het bedrijf CleanHealth gevestigd dat materialen steriliseert voor het gebruik in ziekenhuizen. Er werken driehonderd mensen en dat maakt het bedrijf een relatief grote werkgever in uw kleine gemeente. Bij het proces van steriliseren worden diverse chemicaliën gebruikt, waarvan sommige aangemerkt zijn als gevaarlijke stoffen. Ook leidt het productieproces tot onttrekking van grondwater aan de omgeving en het lozen van opgewarmd afvalwater op het kanaal waaraan het bedrijventerrein ligt. Het bedrijf is daarom aan strenge milieuvoorschriften gebonden en er worden regelmatig inspecties uitgevoerd.

Bij een recente, reguliere inspectie die gezamenlijk is uitgevoerd door inspecteurs van de omgevingsdienst, het waterschap en de bouwdienst, is geconstateerd dat het bedrijf niet op alle punten voldoet aan de strenge milieu-eisen. Het bedrijf geeft aan niet te kunnen voldoen aan de steeds scherpere eisen; dit zou investeringen vergen die niet op te brengen zijn voor het bedrijf. "Als je dit doorzet, ben ik over een half jaar failliet, kan het ziekenhuis geen operaties meer doen en komen er 300 mensen bij jullie aan het loket voor een uitkering", zegt de ondernemer tegen de inspecteur. De bouwinspectie heeft geconstateerd dat er vaten met onbekende inhoud zijn opgeslagen in een aanbouw, die op zich vergunningsvrij is maar zichtbaar niet voldoet aan de bouwnormen.

*STARTPUNT: Een rapport met de bevindingen van de inspecteurs en de commentaren van de ondernemer is naar uw afdeling gestuurd voor verdere behandeling.*

*Hoe handelt u bij deze reguliere inspectie? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3, deel 2:**

*STARTPUNT: Vanochtend hebben een tiental omwonenden en voorbijgangers contact opgenomen met de gemeente en het Meldpunt Milieu.*

Zij melden dat het bedrijf CleanHealth een geelgroene, dampende vloeistof op het kanaal loost. De zurige damp die er afslaat zorgt voor brandende ogen, een vieze smaak in de mond en een gevoel van misselijkheid.

*Wat doet uw gemeente in dit geval? Hoe verloopt het proces van toezicht en eventueel handhaving naar aanleiding van een melding? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de melders, het bedrijf en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

## 2.2 Cases voor waterschappen

### **Casus 1: Vooroverleg over een kunstroute in de IJsselvallei (versie waterschap)**

*STARTPUNT: Mevrouw de Haas neemt telefonisch contact op met het waterschap en Rijkswaterstaat naar aanleiding van plannen voor een kunstroute.*

Het waterschap waar u werkt heeft dijken en landerijen aan de rivier de IJssel. De Hanzesteden langs de rivier hebben afgesproken vanaf 2018 een tweejaarlijkse kunstroute, Stream of Art, te organiseren. De kunstroute is een 100 kilometer lange fiets- en wandelroute door de Hanzesteden, over de dijken en in de uiterwaarden. Het thema voor de editie van 2018 is *Ruimte voor verandering*. Voor de editie van 2018 is in overleg met een aantal landschapskunstenaars een eerste selectie van mogelijke locaties gemaakt. Er zijn schetsontwerpen gemaakt voor 23 tijdelijke kunstwerken (die een zomer lang zullen blijven staan) en twee permanente kunstwerken. Eén van de ontwerpen voor de permanente kunstwerken betreft bijvoorbeeld een lint van wilgen in de uiterwaarden. Zeven beoogde locaties van tijdelijke werken en de twee geselecteerde locaties van permanente werken vallen onder de verantwoordelijkheid van het waterschap en/of Rijkswaterstaat.

De directeur van de Stichting Stream of Art, mevrouw Marieke de Haas, neemt contact op met het waterschap en vraagt om vooroverleg op basis van de eerste schetsontwerpen van de kunstenaars. Ze wil graag met de twee partijen, waterschap en Rijkswaterstaat, samen aan tafel en daar de schetsontwerpen doorspreken omdat ze verwacht dat voor sommige kunstwerken een vergunning vereist zal zijn. Zij wil graag weten of het waterschap en Rijkswaterstaat de ontworpen kunstwerken kunnen toestaan en welke voorwaarden in het algemeen gelden voor een dergelijk initiatief.

*Hoe handelt u bij deze oriënterende vraag? Welke contacten heeft u als waterschap of Rijkswaterstaat met de vraagsteller, mevrouw de Haas, en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentaal dijkhuis (versie waterschap)**

*STARTPUNT: U bent werkzaam bij het waterschap of bij Rijkswaterstaat. Er komt een vergunningsaanvraag bij u binnen van de heer Boekhoudt, een 'grote' horeca-ondernemer uit uw werkgebied.*

De heer Boekhoudt is de eigenaar van landgoed Waterwaarde, dat binnen- en buitendijks gelegen is aan één van de grote rivieren. Het hart van het landgoed wordt gevormd door een monumentaal dijkhuis, prachtig gesitueerd op een terp aan de dijk. Een speciaal mooi element van het landgoed wordt gevormd door een kolk in de uiterwaarden. Het landgoed is opengesteld als wandelgebied, de zone rond de kolk is beschermd broedgebied voor watervogels.

De heer Boekhoudt dient nu een vergunningaanvraag in, waarin hij aangeeft een koffiehuis en een natuureducatiecentrum in het dijkhuis te willen vestigen. Ook vraagt hij vergunning voor een knuppelpad naar de kolk en voor een nieuw te bouwen terras dat gedeeltelijk over de kolk uitsteekt. Op zijn grondgebied in de uiterwaarden wil hij ook een ruime halfverharde parkeerplaats aanleggen, wat inhoudt dat een afrit van de dijk verbreed en verhard zal moeten worden.

*Hoe handelt u bij deze vergunningsaanvraag? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3: Toezicht houden en handhaven bij CleanHealth (versie waterschap)**

Op één van de bedrijventerreinen in het werkgebied van uw waterschap is het bedrijf CleanHealth gevestigd dat materialen steriliseert voor het gebruik in ziekenhuizen. Er werken driehonderd mensen en dat maakt het bedrijf een relatief grote werkgever in uw werkgebied. Bij het proces van steriliseren worden diverse chemicaliën gebruikt, waarvan sommige aangemerkt zijn als gevaarlijke stoffen. Ook leidt het productieproces tot onttrekking van grondwater aan de omgeving en het lozen van opgewarmd afvalwater op het kanaal waaraan het bedrijventerrein ligt. Het bedrijf is daarom aan strenge milieuvoorschriften gebonden en er worden regelmatig inspecties uitgevoerd. Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit van grondwater en kanaal.

Bij een recente, reguliere inspectie die gezamenlijk is uitgevoerd door inspecteurs van de omgevingsdienst en het waterschap, is geconstateerd dat het bedrijf niet op alle punten voldoet aan de strenge milieu-eisen. De inspecteur van het waterschap constateert verschillende overtredingen van de watervergunning. Het bedrijf geeft aan niet te kunnen voldoen aan de steeds scherpere eisen; dit zou investeringen vergen die niet op te brengen zijn voor het bedrijf. "Als je dit doorzet, ben ik over een half jaar failliet, kan het ziekenhuis geen operaties meer doen en komen er 300 mensen bij de gemeente aan het loket voor een uitkering", zegt de ondernemer tegen de inspecteur.

*STARTPUNT: Een rapport met de bevindingen van de inspecteurs en de commentaren van de ondernemer is naar het waterschap gestuurd voor verdere behandeling.*

*Hoe handelt u bij deze reguliere inspectie? Welke contacten heeft u en uw gemeente met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij in aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3, deel 2:**

*STARTPUNT: Vanochtend hebben een tiental omwonenden en voorbijgangers contact opgenomen met het waterschap en het Meldpunt Milieu.*

Zij melden dat het bedrijf CleanHealth een geelgroene, dampende vloeistof op het kanaal loost. De zurige damp die er afslaat zorgt voor brandende ogen, een vieze smaak in de mond en een gevoel van misselijkheid.

*Wat doet het waterschap in dit geval? Hoe verloopt het proces van toezicht en eventueel handhaving naar aanleiding van een melding? Welke contacten heeft het waterschap met de melders, het bedrijf en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

## 2.3 Cases voor Rijkswaterstaat

### **Casus 1: Vooroverleg over uitbreiding van een tuinderij (versie RWS)**

*STARTPUNT: De eigenaar van tuinderij De Groene Waard neemt telefonisch contact op met Rijkswaterstaat met het verzoek om vooroverleg.*

Tuinderij De Groene Waard is een florerende agrarische onderneming die gelegen is in het rivierbed van de Maas. De ondernemer, de heer van Heukelum, wil zijn bedrijf uitbreiden met een nieuwe kas. De tuinderij met het bijbehorende kassencomplex ligt aan de rivierdijk; de nieuwe kas komt in de beschermingszone van de waterkering te liggen. De toegangsweg naar het bedrijf zal verlengd moeten worden. Deze weg wordt nu al vaak gebruikt voor de recreanten die langs het bedrijf naar de rivier gaan om daar de hond uit te laten, te wandelen of te zwemmen. De nieuwe kas zal verregaand geautomatiseerd zijn, dus voorziet de ondernemer het nodige graafwerk voor kabels en buizen. Bij de uitbreiding van het bedrijf zal ook een nieuwe situatie ontstaan wat betreft het watergebruik. Er zal meer grondwater nodig zijn dat als gietwater kan dienen en ook de lozing van geconcentreerd afvalwater (brijn) zal toenemen.

De heer van Heukelum neemt contact op met Rijkswaterstaat en vraagt om vooroverleg op basis van de uitbreidingsplannen en de eerste schetsontwerpen van de nieuwe kas. Hij wil graag met de twee partijen, Rijkswaterstaat en het waterschap, aan tafel en daar de plannen doorspreken om te zien welke vergunningen vereist zullen worden. Hij wil graag weten of Rijkswaterstaat de bedrijfsuitbreiding toestaat en welke voorwaarden in het algemeen gelden voor uitbreiding van zijn bedrijfsactiviteiten voordat hij de volgende stappen gaat zetten in de ontwikkeling van zijn uitbreidingsplannen.

*Hoe handelt u bij deze oriënterende vraag? Welke contacten heeft u als Rijkswaterstaat met de vraagsteller, mijnheer van Heukelum, en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 2: Vergunningaanvraag natuurbeleving van de uiterwaarden (versie RWS)**

*STARTPUNT: U bent werkzaam bij Rijkswaterstaat. Er komt een vergunningaanvraag bij u binnen van de heer Boekhoudt, een 'grote' horeca-ondernemer uit uw werkgebied.*

De heer Boekhoudt is de eigenaar van landgoed Waterwaarde, dat binnen- en buitendijks gelegen is aan één van de grote rivieren. Het landgoed Waterwaarde ligt in het plangebied van Ruimte voor de Rivier, maar de invulling voor het specifieke tracé waarin Waterwaarde ligt is nog niet vastgelegd. Het landgoed bestaat onder andere uit een monumentaal dijkhuis, prachtig gesitueerd op een terp aan de dijk. Het hart van het landgoed wordt gevormd door een kolk in de uiterwaarden. Het landgoed is opengesteld als wandelgebied, de zone rond de kolk is beschermd broedgebied voor watervogels.

De heer Boekhoudt dient nu een vergunningaanvraag in, waarin hij aangeeft een natuureducatiecentrum in het dijkhuis te willen vestigen waarin speciaal aandacht zal zijn voor natuurbeleving en waterhuishouding met het oog op klimaatverandering. Hij wil de uiterwaarde als natuurgebied verder ontsluiten en de natuurwaarden van het gebied verhogen, in de lijn van de Ruimte voor de Rivier-doelstellingen. Daarvoor vraagt hij vergunning aan voor een knuppelpad naar de kolk en voor een nieuw te bouwen terras met 'kijkramen' op het waterleven. Dit terras steekt gedeeltelijk over de kolk uit. Op zijn grondgebied in de

uiterwaarden wil hij ook een ruime halfverharde parkeerplaats aanleggen, wat inhoudt dat een afrit van de dijk verbreed en verhard zal moeten worden.

*Hoe handelt u bij deze vergunningsaanvraag? Welke contacten heeft u met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

### **Casus 3: Inspectie en handhaving op parkeerplaats langs de rijksweg (versie RWS)**

Langs de rijkswegen liggen parkeerplaatsen die bedoeld zijn om automobilisten de gelegenheid te geven om bij te tanken, zowel in letterlijke zin bij een tankstation als in figuurlijke zin waarbij de parkeerplaats fungeert als een rustplaats onderweg. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de parkeerplaatsen en inspecteert ze regelmatig. Bij een recente, reguliere inspectie die gezamenlijk is uitgevoerd door inspecteurs van Rijkswaterstaat en het waterschap, is geconstateerd dat er zich onregelmatigheden voordoen bij de parkeerplaats Schoppenboer langs de A99. Dit is een parkeerplaats zonder tankstation of toiletvoorzieningen.

Bij het betreden van de parkeerplaats Schoppenboer komt de lucht van versgebakken frites de inspecteurs tegemoet. Op één van de parkeerplekken staat een food truck, waarvan de zijkant opengeklapt kan worden en als luifel dient. De tafeltjes onder de luifel zijn goed bezet met automobilisten, die zich te goed doen aan een frietje met een pilsje. Uit de luidsprekers van de truck klinkt luide, aanstekelijke samba-muziek. Bij inspectie van de parkeerplaats blijkt dat er al een aantal malen frituurvet is gedumpt in de watergang rondom de parkeerplaats.

Bij navraag zegt de horeca-ondernemer vandaag voor het eerst op de parkeerplaats te zijn en niets te weten van gedumpt frituurvet. Ook zegt ze dat ze zich er niet van bewust was dat ze met haar food truck niet op de parkeerplaats mocht staan. Voor zover ze weet is er ook nergens aangegeven dat dit niet mag; ze heeft geen verbodsbord gezien!

*STARTPUNT: Een rapport met de bevindingen van de inspecteurs en de commentaren van de ondernemer is naar Rijkswaterstaat gestuurd voor verdere behandeling.*

*Hoe handelt u bij deze reguliere inspectie? Welke contacten heeft u met de ondernemer en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

#### **Casus 3, deel 2:**

*STARTPUNT: Vanochtend hebben een tiental mensen contact opgenomen met het Meldpunt Milieu en met Rijkswaterstaat.*

Zij melden dat er allerlei blauwe afvalvaten liggen in de bosjes van de parkeerplaats Schoppenboer. Uit de containers druipt een geelgroene, dampende vloeistof die een zurige damp afgeeft. Eén van de melders zegt: "Het zou mij niet verbazen als dit afval is van een XTC-lab."

*Wat doet Rijkswaterstaat in dit geval? Hoe verloopt het proces van toezicht en eventueel handhaving naar aanleiding van een melding? Welke contacten heeft RWS met de melders, het bedrijf en met andere instanties? Denk daarbij aan contacten via internet (web), mail, telefoon of face-to-face. Welke informatie wordt tijdens die contacten uitgewisseld?*

## Bijlage 3 Vragenlijst Dienstverleners

### **Q0.00 Inleiding in de vragenlijst**

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Hogeschool Arnhem-Nijmegen en het Center for eGovernment Studies, in opdracht van het programma Aan de slag met de omgevingswet. Deze vragenlijst wordt uitgezet in samenhang met de workshops voor medewerkers van gemeenten, waterschappen & omgevingsdiensten.

Na afronding van de verschillende casussen vragen we u een deel van de vragenlijst in te vullen:

- Casus 1: Oriënteren op mantelzorgwoning
- Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij
- Casus 3: Toezicht houden en handhaven

Vult u alstublieft na de eerste casus de vragenlijst in vanaf het begin van de vragenlijst tot de eerste melding dat u kunt stoppen.

Deelname aan het onderzoek is anoniem en uw antwoorden op deze vragen worden alleen gebruikt voor analyses op groepsniveau. De antwoorden zullen in geen geval tot u persoonlijk te herleiden zijn. Uw identiteit is alleen bekend bij de onderzoekers van de Hogeschool Arnhem-Nijmegen en het Center for eGovernment Studies en zullen niet gedeeld worden met de overheid of buiten de context van dit onderzoek.

### **Q0.01 Organisatie**

Bij welk type organisatie bent u werkzaam?

Antwoord

- Gemeente
- Provincie
- Waterschap
- Omgevingsdienst
- Een ander type organisatie



**Organisatie | Naam**  
**Q0.02**

Wat is de naam van de organisatie waar u werkzaam bij bent?

---

**Q0.03 Rolbepaling**

Welke rol(len) vervult u binnen uw organisatie [meerdere aankruisen mag]

---

Antwoord

Routing

- |                       |                                      |         |
|-----------------------|--------------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> | Intaker                              | Blok 1  |
| <input type="radio"/> | Behandelaar                          | Blok 1  |
| <input type="radio"/> | Inspecteur/toezichthouder/controleur | Blok 1  |
| <input type="radio"/> | Manager                              | Blok 1  |
| <input type="radio"/> | Een andere rol                       | Q0.03.1 |
- 

**Rolbepaling | Anders**  
**Q0.03.1**

U heeft aangegeven dat geen van de rollen bij u past. Kunt u omschrijven wat uw rol is binnen uw organisatie?

---

---

**Blok 1 Casus 1: Oriënteren op mantelzorgwoning**

*Start eerste blok. Begin hier pas aan na afronding van de eerste casus.*

---

## Q1.01 Evaluatie Dienstverlening oriëntatie/vooroverleg

De volgende vragen stellen we u naar aanleiding van de eerste casus, 'Oriënteren op mantelzorgwoning'. We willen u vragen naar uw oordeel over de dienstverlening van uw organisatie rondom oriëntaties en vooroverleggen. Hierbij gaat het in algemene zin over hoe uw organisatie omgaat met initiatiefnemers die zich oriënteren en (eventueel) een vooroverlegproces beginnen.

Hoe beoordeelt u, vanuit uw perspectief, in algemene zin het proces van oriëntatie/vooroverleg op dit moment richting de initiatiefnemer? Klik het antwoord aan dat het beste past bij uw ervaringen en perceptie.

Antwoord

Onplezierig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Plezierig
Ingewikkeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Simpel
Geen oog voor de persoonlijke situatie van de initiatiefnemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Oog voor de persoonlijke situatie van de initiatiefnemer
Onoverzichtelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Overzichtelijk
Onvriendelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Vriendelijk
Onduidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Duidelijk
Niet transparant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Transparant
Inspannender dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Minder inspannend dan verwacht
Langzamer dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Sneller dan verwacht
Moeilijker dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Makkelijker dan verwacht
Onvoorspelbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voorspelbaar
Vaak doorverwezen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Niet vaak doorverwezen

**Q1.02 Algehele tevredenheid**

Geef een rapportcijfer over hoe tevreden u bent met de door uw organisatie verleende dienstverlening in dit proces. 1 = heel erg slecht, 10 = heel erg goed.

1            2            3            4            5            6            7            8            9            10

O            O            O            O            O            O            O            O            O            O

Routering: Q1.02.1

Routering: Q1.02.2

**Algehele tevredenheid**

**Q1.02.1**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een onvoldoende te geven? Zijn er specifieke obstakels die u ervaart?

Routering: Q1.03

**Algehele tevredenheid**

**Q1.02.2**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een voldoende te geven? Zijn er specifieke punten die u als heel goed ervaart?

Routering: Q1.03

**Suggesties over dienstverlening**

**Q1.03**

Heeft u suggesties over verbeterpunten voor de dienstverlening van uw organisatie in het proces van oriëntatie/vooroverleg?

Routing: Blok 2

### Blok 1 Casus 1: Oriënteren op mantelzorgwoning

Einde eerste blok. Werk eerst aan de volgende casus voordat u verder gaat met de vragenlijst.

### Blok 2 Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij

Start tweede blok. Begin hier pas aan na afronding van de tweede casus.

#### Q2.01 Evaluatie Dienstverlening vergunningsaanvragen

De volgende vragen stellen we u naar aanleiding van de tweede casus, 'Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij'. We willen u vragen naar uw oordeel over de dienstverlening van uw organisatie rondom vergunningsaanvragen. Hierbij gaat het in algemene zin over hoe uw organisatie omgaat met initiatiefnemers die een vergunning aanvragen[w1].

Hoe beoordeelt u, vanuit uw perspectief, in algemene zin het proces van het aanvragen van een vergunning op dit moment richting de initiatiefnemer? Klik het antwoord aan dat het beste past bij uw ervaringen en perceptie.

Antwoord

Onplezierig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Plezierig
Ingewikkeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Simpel
Geen oog voor de persoonlijke situatie van de initiatiefnemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Oog voor de persoonlijke situatie van de initiatiefnemer

Onoverzichtelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Overzichtelijk
Onvriendelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Vriendelijk
Onduidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Duidelijk
Niet transparant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Transparant
Inspannender dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Minder inspannend dan verwacht
Langzamer dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Sneller dan verwacht
Moeilijker dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Makkelijker dan verwacht
Onvoorspelbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voorspelbaar
Vaak doorverwezen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Niet vaak doorverwezen

**Q2.02 Algehele tevredenheid**

Geef een rapportcijfer over hoe tevreden u bent met de door u verleende dienstverlening in dit proces. 1 = heel erg slecht, 10 = heel erg goed.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Routing: Q2.02.1

Routing: Q2.02.2

**Algehele tevredenheid**  
**Q2.02.1**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een onvoldoende te geven? Zijn er specifieke obstakels die u ervaart?

---

Routering: Q2.03

---

**Algehele tevredenheid**  
**Q2.02.2**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een voldoende te geven? Zijn er specifieke punten die u als heel goed ervaart?

---

---

Routering: Q2.03

---

**Suggesties over dienstverlening**  
**Q2.03**

Heeft u suggesties over verbeterpunten voor de dienstverlening in het proces van een vergunningsaanvraag?

---

---

Routering: Blok 3

---

**Blok 2 Casus 2: Vergunningaanvraag voor horeca in een monumentale landgoedboerderij**

*Einde tweede blok. Werk eerst aan de volgende casus voordat u verder gaat met de vragenlijst.*

---

**Casus 3 Toezicht houden en handhaven**  
**Blok 3**

*Start derde blok. Begin hier pas aan na afronding van de derde casus.*

---

**Q3.01 Evaluatie Dienstverlening toezicht houden en handhaven**

---

De volgende vragen stellen we u naar aanleiding van de derde casus, 'Toezicht houden en handhaven'. We willen u vragen naar uw oordeel over de dienstverlening van uw organisatie rondom toezicht en handhaving. Hierbij gaat het in algemene zin over hoe uw organisatie omgaat met het klantcontact en dienstverlening rondom toezicht en handhavingprocessen.

Hoe beoordeelt u, vanuit uw perspectief, in algemene zin het proces van toezicht en handhaving op dit moment richting burgers en bedrijven<sup>[2]</sup> <sup>[w3]</sup> ? Klik het antwoord aan dat het beste past bij uw ervaringen en perceptie.

---

Antwoord

---

Onplezierig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Plezierig
Ingewikkeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Simpel
Geen oog voor de persoonlijke situatie van de burger/het bedrijf	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Oog voor de persoonlijke situatie van de burger/het bedrijf
Onoverzichtelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Overzichtelijk
Onvriendelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Vriendelijk
Onduidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Duidelijk
Niet transparant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Transparant
Inspannender dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Minder inspannend dan verwacht
Langzamer dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Sneller dan verwacht
Moelijkker dan verwacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Makkelijker dan verwacht
Onvoorspelbaar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voorspelbaar
De burger/het bedrijf wordt vaak doorverwezen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De burger/het bedrijf wordt niet vaak doorverwezen

**Q3.02 Algehele tevredenheid**

Geef een rapportcijfer over hoe tevreden u bent met de door u verleende dienstverlening in dit proces. 1 = heel erg slecht, 10 = heel erg goed.

1            2            3            4            5            6            7            8            9            10

0            0            0            0            0            0            0            0            0            0

Routing: Q3.02.1

Routing: Q3.02.2

**Algehele tevredenheid**

**Q3.02.1**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een onvoldoende te geven? Zijn er specifieke obstakels die u ervaart?

Routing: Q3.03

**Algehele tevredenheid**

**Q3.02.2**

Wat is uw belangrijkste reden om uw dienstverlening een voldoende te geven? Zijn er specifieke punten die u als heel goed ervaart?

Routing: Q3.03

**Suggesties over dienstverlening**

**Q3.03**

Heeft u suggesties over verbeterpunten voor de dienstverlening in het proces van toezicht?



---

Routering: Blok 4

---

### Blok 3 Casus 3 Toezicht houden en handhaven

*Einde derde blok. Hiermee zijn de vragen over de drie casussen afgerond. U kunt doorgaan met de rest van de vragenlijst tot het einde.*

---

### Samenwerking & algemene aspecten van dienstverlening

#### Blok 4

*Dit zijn vragen over samenwerking en dienstverlening in algemene zin. Deze vragen staan los van de drie casussen en we willen u vragen bij het beantwoorden van deze vragen vooral uit te gaan van uw werk in brede zin.*

---

#### Q4.01 Tevredenheid over samenwerking

Binnen uw werk (in het kader van de omgeving) werkt u mogelijk samen en communiceert u met verschillende partijen. Hoe tevreden bent u op dit moment met de communicatie en samenwerking met de volgende partijen?

Antwoord	Ze er ontevreden	Ontevrede n	Neutraa l	Tevreden	Ze er tevreden	Weet niet / niet van toepassing
Initiatiefnemers die een vergunning aanvragen en/of melding doen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Derden/belanghebbenden bij de besluitvorming (zoals omwonenden)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Directe collega's binnen uw team of afdeling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Collega's binnen uw organisatie (maar buiten uw team of afdeling)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De (politieke) bestuurders binnen de organisatie (bijvoorbeeld wethouders)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Collega's van organisaties binnen de keten (ketenpartners)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere derde partijen met een belang (bijvoorbeeld de media)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Q4.02 Algehele tevredenheid functioneren keten

Geef een rapportcijfer over hoe tevreden u bent met de samenwerking met en het functioneren van de keten. 1 = heel erg slecht, 10 = heel erg goed.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Q4.03 Tevredenheid over het proces

Hoe tevreden bent u op dit moment met de volgende aspecten van processen en het functioneren van uw organisatie en de keten (rondom de omgevingsdienstverlening)?

Antwoord	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden	Weet niet / niet van toepassing
Kwaliteit van de regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toegankelijkheid van de regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Functioneren van het ICT (zaak)systeem binnen uw organisatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De wijze waarop informatie wordt opgeslagen en gedeeld binnen het proces	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrijpelijkheid van regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Consistentie van regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mate waarin (ICT) systemen binnen de keten naadloos samenwerken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Blok 5 Omgevingswet

*De volgende vragen hebben betrekking op de invoering van de nieuwe omgevingswet.*

### Q5.01 Indruk integratie van omgevingswet

We willen u ook enkele vragen stellen over de invoering van de nieuwe omgevingswet. Hoe beoordeelt u de volgende stellingen over de omgevingswet?

Antwoord	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
Ik ben op de hoogte van wat de nieuwe omgevingswet inhoudt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben op de hoogte van nieuws en ontwikkelingen rondom de omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mijn eigen competenties sluiten goed aan bij de invoering van de nieuwe omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn organisatie bereidt zich goed voor op de omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Onze ketenpartners bereiden zich goed voor op de omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht dat mijn competenties na de invoering van de omgevingswet nog voldoende up-to-date zijn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De (landelijke) overheid geeft goede sturing aan de invoering van de omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Op dit moment verwacht ik dat de invoering van de omgevingswet een succes gaat zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

---

**Knelpunten of verbeter suggesties**

**Q5.02**

Welke knelpunten ziet u rondom de invoering van de omgevingswet? Heeft u suggesties over hoe de landelijke overheid en/of uw organisatie de invoering kan verbeteren?

---



---



---

**Gewenste ondersteuning**

**Q5.03**

Zijn er specifieke punten bij de nieuwe omgevingswet waarbij u ondersteuning zou willen ontvangen?

---



---

---

## Blok 6    Achtergrond

*De laatste paar vragen gaan over uw achtergrond. Let wel: deelname aan het onderzoek is anoniem en uw antwoorden op deze vragen worden alleen gebruikt voor analyses op groepsniveau. De antwoorden zullen in geen geval tot u persoonlijk te herleiden zijn. Uw identiteit is alleen bekend bij de onderzoekers van de Hogeschool Arnhem-Nijmegen en het Center for eGovernment Studies en zullen niet gedeeld worden met de overheid of buiten de context van dit onderzoek.*

### Q6.01    Functieduur

Hoe lang bent u al werkzaam in uw functie?

Antwoord

- 
- Minder dan 1 jaar
  - 1 tot 2 jaar
  - 2 tot 5 jaar
  - 5 tot 10 jaar
  - Meer dan 10 jaar

### Q6.02    Geslacht

Wat is uw geslacht?

Antwoord

Routing

- 
- Man
  - Vrouw
  - Anders / wil niet zeggen

**Q6.03 Opleiding**

Wat is de hoogste opleiding die u heeft afgemaakt?

Antwoord

Routing

- Basisonderwijs
- Lager vervolgonderwijs (bijvoorbeeld LBO/ULO/MAVO/VMBO-B&C)
- Middelbaar vervolgonderwijs (bijvoorbeeld HAVO/VWO/MBO/VMBO-D)
- Hoger vervolgonderwijs (bijvoorbeeld HBO/UNIVERSITEIT)
- Geen opleiding afgerond
- Geen van de boven genoemde
- Weet niet / wil niet zeggen

**Q6.04 Leeftijd**

Wat is uw leeftijd?

Antwoord

Routing

Jaar

---

**Einde**

*Dit is het einde van de vragenlijst! Hartelijk dank voor uw deelname!*

## Bijlage 4. Overzicht genoemde knelpunten

<b>Knelpunt</b>	<b>Workshops</b>	<b>Vragenlijst</b>	<b>Totaal</b>
<b>Dienstverleners</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>80</b>
Te weinig tijd voor het te verrichten werk	20	6	26
De dienstverlener heeft onvoldoende kennis	20	5	25
Er is een gebrek aan personele capaciteit	15	1	16
De dienstverlener gebruikt te veel jargon	6	1	7
Onvoldoende betrokkenheid bij de initiatiefnemer	2	1	3
De dienstverlener volgt te krampachtig de regels	1	2	3
<b>Adviezen</b>	<b>51</b>	<b>14</b>	<b>65</b>
Interne of externe adviezen worden niet op tijd geleverd	24	7	31
Adviezen van verschillende adviseurs zijn tegenstrijdig	11	6	17
Er is onvoldoende communicatie vanuit de adviseurs	11	1	12
Behandelend adviseur is onbekend voor dienstverlener of initiatiefnemer	5	0	5
<b>Initiatiefnemers</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>37</b>
De initiatiefnemer heeft onvoldoende kennis of kunde	13	1	14
Er is onvoldoende contact tussen dienstverlener en initiatiefnemer	5	3	8
De initiatiefnemer heeft onvoldoende inzicht in het proces	4	3	7
De initiatiefnemer komt afspraken niet na	6	0	6
Er vindt onvoldoende terugkoppeling plaats naar een melder	1	1	2
<b>IT</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>34</b>
Overige IT problemen, zoals missende functionaliteit	14	1	15
De IT-systemen zijn niet gebruiksvriendelijk voor de initiatiefnemer	6	2	8
Interne IT-systemen zijn niet goed gekoppeld	6	0	6
Verskillende IT-systemen tussen instanties	4	0	4
Niet alle functionaliteit binnen de IT wordt gebruikt	0	1	1
<b>Aanvragen</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>31</b>
De kwaliteit van de aanvraag is onvoldoende	15	3	18
Het knelpunt wordt veroorzaakt door de besluitvorming van het College van Burgemeester en Wethouders	11	0	11
Door aanpassingen van een aanvraag moeten meer aanpassingen gedaan worden	2	0	2
<b>Wetgeving en handhaving</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>25</b>
Het knelpunt treedt op door de wetgeving	14	3	17

Onduidelijke rolverdeling omtrent handhaving tussen verschillende instanties	5	0	5
De kwaliteit van controles is lager dan gewenst	3	0	3
<b>Overig</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>22</b>
Het knelpunt wordt veroorzaakt door de procesinrichting	14	4	18
Er zijn onvoldoende fysieke faciliteiten	3	1	4

Frequenties van genoemde knelpunten



