



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Gemeente Steenwijkerland

Second opinion dienstverlening

Groningen, oktober 2016

Heinrich Winter
Carine Bloemhoff
Bieuwe Geertsema

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING EN AFBAKENING	1
1.3 ONDERZOEKSTHEMA'S EN DEELVRAGEN	2
1.4 PLAN VAN AANPAK.....	3
1.4.1. <i>Normenkader</i>	3
1.4.2. <i>Dossieronderzoek</i>	3
1.4.3. <i>Interviews</i>	4
1.5 LEESWIJZER	4
ALGEMEEN BEELD VAN DE DIENSTVERLENING	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 DIENSTVERLENING IN HISTORISCH PERSPECTIEF	5
2.3 STRATEGIE EN BELEID TEN AANZIEN VAN DIENSTVERLENING	6
2.3.1. <i>Beleid op het gebied van Ruimtelijke ontwikkelingen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving</i>	8
2.3.2. <i>Interne processen ter verbetering van de dienstverlening</i>	8
2.3.3. <i>Metingen van kwaliteit van dienstverlening</i>	9
2.4 ROLOPVATTING DOOR RAAD EN COLLEGE.....	9
2.5 ANALYSE.....	11
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
3.1 INLEIDING	12
3.2 BEOORDELING VAN DE DIENSTVERLENING	12
3.2.1. <i>Rechtmatigheid</i>	12
3.2.2. <i>Doelmatigheid</i>	12
3.2.3. <i>Klantgerichtheid</i>	13
3.2.4. <i>Zorgvuldigheid</i>	13
3.3 BEOORDELING VAN HET BELEID.....	14
3.4 ROLOPVATTING DOOR RAAD EN COLLEGE.....	14
3.5 AANBEVELINGEN	15
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	18
BIJLAGE 2: NORMENKADER.....	19

Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

De gemeentesecretaris van de gemeente Steenwijkerland heeft een drietal organisaties gevraagd offerte uit te brengen voor het uitvoeren van een second opinion over de dienstverlening van de gemeente Steenwijkerland in een drietal complexe casus op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Deze opdracht is vervolgens gegund aan Pro Facto.

De achtergrond van dit onderzoek is de toegenomen aandacht van de gemeenteraad voor verschillende vergunnings- en handhavingssaken. Burgers hebben in een aantal concrete gevallen de publiciteit gezocht of contact opgenomen met raadsfracties. Hierdoor is de beeldvorming bij de raad dat 'de gemeente het niet goed doet', dat procedures lang duren en er niet goed wordt gecommuniceerd. Om vast te kunnen stellen hoe de situatie precies is, is besloten onderzoek in te stellen naar de dienstverlening van de gemeente Steenwijkerland in een drietal complexe casus, waarbij het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen voor verbetering van de dienstverlening.

Dit hoofdstuk vervolgt in paragraaf 1.2 met een beschrijving van de centrale vraagstelling die we voor het onderzoek hebben gehanteerd en de afbakening die daarbij gemaakt is. Paragraaf 1.3 behandelt de onderzoeksthema's die gebruikt zijn en de deelvragen die we hebben gebruikt. In paragraaf 1.4 bespreken we de onderzoeks aanpak met aandacht voor het gehanteerde normenkader, de onderzochte documenten en de afgenomen interviews. Paragraaf 1.5 bevat ten slotte een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2 Centrale vraagstelling en afbakening

De algemeen directeur/gemeentesecretaris van de gemeente Steenwijkerland wil graag een drietal complexe casus laten beoordelen, waarover in de afgelopen periode veel politieke en maatschappelijke discussie is ontstaan.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. *Hoe wordt de behandeling van de aanvragen in de drie casus, gelet op de maatschappelijke en politieke discussie, beoordeeld wat betreft:*
 - *de toepassing van wet- en regelgeving*
 - *informatie en communicatie met aanvragers en direct betrokkenen*
2. *Tot welke aanbevelingen over het door de raad vastgestelde beleidskader en de inrichting van de dienstverlening leidt deze beoordeling?*

1.3 Onderzoeksthema's en deelvragen

De eerste onderzoeksvraag zullen wij beantwoorden door te onderzoeken of de informatie over en afhandeling van vergunningsaanvragen en handhavingsverzoeken door de gemeente Steenwijkerland in de drie geselecteerde cases *rechtmatig, doelmatig, klantgericht* en *zorgvuldig* is verlopen.

Rechtmatigheid

1. Is er gehandeld conform geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie?
- a. Voldoet de gemeente aan de normen van onder meer de Algemene wet bestuursrecht, de Wabo, de lokale regelgeving, het eigen gemeentelijk beleid en thans geldende jurisprudentie?
- b. Is er sprake van een discretionaire bevoegdheid en welke ruimte biedt deze bevoegdheid in de concrete casus?
- c. Hoe heeft de belangenafweging plaatsgevonden? Was dit juist te achten?

Doelmatigheid

2. Met welke snelheid zijn zaken afgehandeld?
- a. Welke termijnen zijn hiermee gemoeid?
- b. Worden zaken binnen geldende termijnen afgehandeld?
- c. Hoe worden termijnproblemen opgelost?
- d. Hoe verloopt de communicatie over termijnproblemen?

Klantgerichtheid

3. Hoe verliep de bejegening van burgers, zoals de aanvrager van een vergunning, de eigenaar van een object waarop gehandhaafd wordt, of derde belanghebbenden?
- a. Hoe verloopt de communicatie vooraf en tijdens de procedure over het verloop van de procedure?
- b. Hoe worden omwonenden geïnformeerd over vergunningaanvragen?
- c. Hoe worden belanghebbenden betrokken bij de (belangen)afweging van het college? Worden zij betrokken bij alternatieven?
- d. Hanteert de gemeente de zogeheten 'informele aanpak', d.w.z. dat snel en persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met de betrokken burger(s)? Pakt de gemeente een bemiddelende (mediation) rol?

- e. Hoe is het gesteld met het inlevingsvermogen van de behandelende ambtenaren, zoals begrip voor de situatie van de aanvrager, eigenaar of overige belanghebbenden en het rekening houden met diens situatie?
- f. Welke problemen zijn er op dit gebied en hoe worden ze opgelost?
- g. In welke mate worden afspraken nagekomen?
- h. Zijn brieven in correct Nederlands, begrijpelijk en duidelijk geformuleerd?

Zorgvuldigheid

- 4. Hoe zorgvuldig verliep het vergunnings- of handhavingstraject?
 - a. Is de procedure duidelijk voor belanghebbenden?
 - b. Hoe wordt omgegaan met de inbreng van belanghebbenden?
 - c. Wat is de kwaliteit (zowel wat betreft inhoud als tijdigheid) van de correspondentie en dossiervorming?
 - d. Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de bezwaarmogelijkheden?

De tweede onderzoeksvraag, tot welke aanbevelingen over het door de raad vastgestelde beleidskader en de inrichting van de dienstverlening de beoordeling leidt, hebben wij uitgewerkt in de volgende twee deelvragen:

- 5. Zo daarvoor op grond van de beoordeling aanleiding bestaat, welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor het door de raad vast te stellen gemeentelijke beleidskader voor vergunningverlening en handhaving?
- 6. Indien daartoe noodzaak bestaat op grond van de beoordeling, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de inrichting van de dienstverlening?

1.4 Plan van aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

1.4.1 Normenkader

De voor het behandelen van vergunningsaanvragen en handhavingsacties geldende normen zijn geïnterpreteerd. Het betreft zowel de procedurele normen (besluitvormingstermijnen, adviesrelaties) als de materiële normen (de inhoudelijke voorschriften die in acht dienen te worden genomen). Bij deze beschrijvingen is gebruik gemaakt van het normenkader dat Pro Facto bij eerder onderzoek op dit terrein heeft opgebouwd en toegepast en dat aansluit bij de geformuleerde deelvragen in paragraaf 1.3. Daarnaast zijn lokaal geldende normen geïnterpreteerd. Het normenkader is in zijn geheel opgenomen in bijlage 1.

1.4.2. Dossieronderzoek

In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Uiteraard gaat het hierbij om de dossiers van de drie geselecteerde casus. Ook is het integrale, gemeentebreed geldende beleid betreffende omgevingsvergunningen en handhaving bekeken. Uiteindelijk is gebruik gemaakt van enkele coalitieakkoorden, het collegeprogramma, de

Visie op dienstverlening, het VTH-beleidsplan, programmabegrotingen, een inspectierapport van VROM, enkele raadsstukken en enkele jaarverslagen op het gebied van bezwaren en beroepen.

1.4.3 Interviews

Naast de informatie verkregen uit het documentonderzoek is gebruik gemaakt van interviews. De volgende personen zijn daarbij geïnterviewd:

- beleidsmedewerkers en/of juridisch medewerkers die betrokken waren bij de drie casus (drie gesprekken)
- de manager Ruimtelijke & Economische Ontwikkeling en de manager Inwoners en Ondernemers
- de burgemeester
- de gemeentesecretaris
- de griffier
- een groepsgesprek met raadsleden van de fracties¹
- interviews met de meest betrokken burgers in de drie casus (drie gesprekken)

In bijlage 2 is een overzicht gegeven van alle gesprekspartners. De bij de casus betrokken burgers en ambtenaren zijn in verband met anonimisering van de casestudy's niet genoemd.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport vervolgen we in hoofdstuk 2 met een beschrijving van het algemene beeld van de dienstverlening door de gemeente Steenwijkerland. In dit hoofdstuk beschrijven we het huidige beleid en de totstandkoming en uitvoering daarvan. Daarnaast wordt de rolopvatting door raad en college behandeld. Hoofdstuk 3 presenteert de algehele conclusies en een aantal aanbevelingen voor verbetering van de dienstverlening.

De drie genoemde casus zijn onderzocht op basis van dossierstudie en de beleving van de betrokkenen d.m.v. interviews; verder is een juridische check toegepast en een analyse gemaakt van de dienstverlening. De betrokkenen bij twee van de drie casus hebben hun medewerking aan het onderzoek verleend op voorwaarde dat de beschrijving van hun casus niet openbaar gemaakt zou worden. Om die reden zijn de casus dan ook niet opgenomen in dit rapport.

¹ Alleen de ChristenUnie was niet vertegenwoordigd bij het groepsgesprek.

Algemeen beeld van de dienstverlening

2.1 Inleiding

Alvorens de diepte in te gaan aan de hand van de drie casestudy's is het goed een algemeen beeld te vormen van de dienstverlening en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt. Het huidige beleid ten aanzien van dienstverlening heeft duidelijk een historische achtergrond. Deze behandelen we in paragraaf 2.2. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 2.3 het huidige beleid, waarbij we specifiek aandacht schenken aan het beleid op het gebied van Ruimtelijke ontwikkelingen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, aan de interne processen ter verbetering van de dienstverlening en aan de manier waarop de kwaliteit van dienstverlening wordt gemeten. Paragraaf 2.4 gaat nader in op de rolopvatting door raad en college, die ook van grote invloed kan zijn op de dienstverlening of de perceptie daarvan. In paragraaf 2.5 presenteren we ten slotte een analyse van de bevindingen.

2.2 Dienstverlening in historisch perspectief

De huidige gemeente Steenwijkerland is in 2001 gevormd uit de drie gemeenten Brederwiede, Steenwijk en IJsselham, waarbij de huidige naam overigens pas in 2003 is aangenomen.² In meerdere interviews is gesproken over een destijds heersende cultuur waarin aan strikte toepassing van procedures en regels minder waarde werd gehecht. Dit wordt ook onderschreven door een feitenrapportage die in het kader van een onderzoek naar ruimtelijke ordeningstaken in september 2001 in de raad wordt besproken. Hierin staat over de bestuurscultuur in die tijd te lezen:

“In Brederwiede en ook in vele andere gemeenten is de afgelopen tijd weinig prioriteit toegekend aan toezicht en handhaving. Deels heeft dit ook te maken gehad met de beperkte capaciteit (...), maar ook ontbrak een helder handhavingsbeleid. Daarnaast waren er in de betreffende periode veelvuldig contacten tussen bestuurders en burgers over bouwplannen en handhavingzaken, waarbij niet zelden in de mondelinge sfeer toezeggingen werden gedaan,

² In eerste instantie werd de naam Steenwijk gehanteerd, maar dit stuitte op weerstand bij inwoners van de andere twee voormalige gemeenten.

zonder dat dit aan de wet getoetst was. Het bestuur had geen eenduidige lijn van optreden (politiek cliëntelisme) en verleende soms onrechtmatig bouwvergunningen.”³

Hoewel de gemeenteraad van de ernst van de zaak doordrongen is, levert een inspectie door het ministerie van VROM in 2003 van de uitvoering van VROM-taken nog steeds een zeer kritisch beeld op. De VROM-inspectie concludeert: “In zijn algemeenheid kan geconstateerd worden dat de gemeente op tal van gebieden haar VROM-taken niet op een adequaat niveau uitvoert”. De inspectie typeert de uitvoering van gemeentelijke VROM-taken als een die voornamelijk gebaseerd is toeval, en levert een lijst van 48 verbeterpunten aan.⁴ Om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk verbeteringen plaatsvinden kiest het ministerie ervoor de gemeente onder verscherpt toezicht te stellen. Deze situatie houdt aan tot eind 2006, wanneer het toezicht niet verder nodig wordt geacht, hoewel wel wordt gesteld dat er nog “extra inspanningen nodig zijn om de uitvoering van met name de milieutaken en de toezicht- en handhavingstaken verder op het gewenste adequate niveau te brengen”.⁵

Tegen deze achtergrond is de gemeente doorgegaan met het verbeteren en structureren van processen op het gebied van dienstverlening bij ruimtelijke ontwikkelingstaken. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent dit dat er is steeds meer prioriteit is gegeven aan het opstellen en volgen van procedures en richtlijnen. De onvermijdelijke keerzijde is dat dit ten koste kan gaan van het inspelen op en toegeven aan behoeften en wensen van individuele burgers. Wanneer deze individuen hierover aankloppen bij raadsleden en pers, kan het beeld ontstaan dat de dienstverlening door de gemeente niet op orde is.

Dat dit beeld bestaat, blijkt onder andere uit een in 2010 door de raad aangenomen motie waarmee de gemeente wordt opgeroepen het principe van ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’ te hanteren bij de beoordeling van plannen en initiatieven en ambtenaren van de afdeling ruimtelijk ontwikkeling te stimuleren ook te denken volgens dit principe. Het feit dat een meerderheid van de gemeenteraad een dergelijke motie nodig acht, duidt op ontevredenheid bij (een deel van) de raad op dit gebied.⁶

2.3 Strategie en beleid ten aanzien van dienstverlening

Deze ontevredenheid is in de jaren daarop niet weggenomen, zo blijkt bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Er zijn grote verschuivingen binnen de gemeenteraad. Van de coalitiepartijen verliezen PvdA, CDA en VVD elk een zetel, terwijl alleen de ChristenUnie zetelbehoud kan bewerkstelligen. Lokale partijen Buitengewoon Leefbaar en de Christelijke Partij Burgerbelangen winnen juist en vormen samen met de derde winnaar D66 en CDA een nieuwe coalitie.

Voor de grootste coalitiepartij Buitengewoon Leefbaar heeft zich in zijn verkiezingsprogramma vrij hard uitgelaten over de dienstverlening tot dan toe: *“Steeds opnieuw blijkt dat afdelingen weinig optimaal functioneren. Debet aan dit alles is o.a., het ontbreken van een*

³ Feitenrapportage onderzoek RO-taken, raadvoorstel 2001/89, 4 september 2011.

⁴ VROM-Inspectie rapportage gemeente Steenwijkerland, VROM-Inspectie, oktober 2003.

⁵ VROM stopt controle Steenwijkerland, De Stentor, 30 december 2006.

⁶ De motie, ingediend tijdens de gemeenteraadsvergadering van 1 juni 2010, kreeg steun van 13 van de 24 aanwezige raadsleden.

adequaat kwaliteitssysteem en de daaraan ontleende algeheel geldende kwaliteitsprocedures. Hierdoor is willekeur mogelijk en inconsequentie van beleid regelmatig het gevolg.”⁷ De coalitie acht het dan ook nodig stappen te zetten in verbetering van de dienstverlening. In het coalitieakkoord wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan de dienstverlening door de gemeente: “Als coalitie willen we dat het gemeentehuis een laagdrempelige organisatie wordt, waarbij medewerkers de burger [met] meer klantgerichtheid benaderen.”⁸

In het collegeprogramma⁹ wordt in navolging hierop een hoofdstuk gewijd aan de verbetering van dienstverlening door de gemeente. Het college erkent de uitdaging om de dienstverlenende houding verder te ontwikkelen en dit ook zichtbaar te maken in gedrag. Hiervoor worden drie ambities geformuleerd: de gemeente moet goed bereikbaar zijn voor burgers en ondernemers, het contact moet door hen als prettig worden ervaren en de informatie moet voor iedereen gemakkelijk te vinden en duidelijk zijn. In lijn met deze ambities wordt een zevental doelstellingen vastgesteld, die later in een visiedocument zullen terugkomen.

Vermeldenswaardig is ook het belang van bewonersbetrokkenheid dat in het collegeprogramma benoemd wordt. Het is één van de vier integrale thema’s die leidend zijn in de aanpak van de opgaven voor het college, naast duurzaamheid, leefbaarheid en bestuursstijl en organisatie. Het college is voornemens belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij beleidsvorming en daarnaast gebruik te maken van de kennis, ervaring en energie van de Steenwijkerlandse samenleving. Men spreekt bovendien uit waar mogelijk een beroep te willen doen op de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking.

De Visie op dienstverlening 2015-2019 wordt op 23 juni 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. Deze visie gaat uit van de stelling dat dienstverlening draait om de beleving van de inwoner. Als centraal uitgangspunt is gekozen voor:

“De inwoner wordt als gast ontvangen bij de gemeente Steenwijkerland. Hij ervaart dat zijn vraag en bedoeling centraal staan. De inwoner vertrouwt op een goede afhandeling met de juiste kwaliteit.”

In de visie wordt onder meer gesteld dat de regelgeving niet het doel is, maar dat de vraag en de bedoeling van de inwoner centraal staan. Tegelijkertijd moeten ook verschillende belangen en rollen van de inwoners en de gemeente zorgvuldig worden afgewogen. Bij de dienstverlening wordt het van belang geacht te werken volgens vooraf vastgestelde kwaliteitscriteria en servicenormen die ook naar de inwoner gecommuniceerd worden.

De visie mondt uiteindelijk uit in zogenaamde ‘keuzes’, die de eerdergenoemde doelstellingen uit het collegeprogramma aanhalen.

- Men wil meer gastheerschap bieden en de resultaten hiervan beoordelen door metingen van klanttevredenheid uit te voeren. Daarnaast wil men bijvoorbeeld persoonlijk contact opnemen bij elke negatieve beschikking.
- Men wil meer passend contact bieden, onder andere door de inzet van mediation.
- Men wil duidelijker en tijdiger antwoord geven op vragen en als gemeente een regierol oppakken bij het vinden van de juiste oplossingen.

⁷ Partijprogramma-Verkiezingsprogramma BuitenGewoon Leefbaar, <http://www.buitengewoonleefbaar.nl/programma/>.

⁸ *Verantwoord anders*, Coalitieakkoord 2014-2018 gemeente Steenwijkerland, 6 mei 2014.

⁹ *Verantwoord anders*, Collegeprogramma 2014-2018, gemeente Steenwijkerland, 2 september 2014.

- Men wil de inwoner en ondernemer meer inzicht geven in de status van een vraag of verzoek.
- Men wil actiever gaan communiceren met de klant, waarbij normen voor tijdigheid worden vastgesteld.
- Men wil een heldere dienstverlening bewerkstelligen, onder andere door het blijven actualiseren van de gemeentelijke website.
- Men wil toe naar meer passend contact door te sturen op digitaal contact waar mogelijk, en persoonlijk contact waar nodig.

In grote lijnen is uit het gesprek met de huidige raadsleden naar voren gekomen dat het hen bij deze documenten vooral ging om het bewerkstelligen van een cultuur van 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij', waarbij de regels naar de geest en niet naar de letter toegepast zouden moeten worden.

2.3.1 Beleid op het gebied van Ruimtelijke ontwikkelingen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

De casus die voor dit rapport zijn onderzocht spelen specifiek op het gebied van Ruimtelijke ontwikkelingen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Op dit gebied is het meest recent beleid vastgesteld in het VTH-beleidsplan gemeente Steenwijkerland 2014-2018. Dit plan is in 2013 geschreven naar aanleiding van het feit dat er sinds 2007 geen nieuw beleid meer was vastgesteld op dit gebied, terwijl er zich wel enkele landelijke en regionale ontwikkelingen hadden voorgedaan die aanleiding gaven voor een nieuw vastgesteld beleid, waarmee ook efficiënter gewerkt kon worden.

Het beleidsplan gaat uit van een centrale gedachte:

“De risico's van niet-naleving van wetgeving en beleid op het vlak van de fysieke leefomgeving tot een minimum te beperken, gegeven de beperkt beschikbare middelen en met een minimale overlast voor de inwoners en bedrijven.”

Als algemene uitgangspunten worden onder meer vastgesteld dat de gemeente uit gaat van de goede bedoeling van inwoners, en dat pas wanneer dat niet terecht blijkt sancties moeten worden toegepast. De voorkeur wordt vervolgens gegeven aan een pragmatische aanpak waarbij prioriteit zal worden gegeven aan thema's en gevallen waarin risico's van niet-naleving het grootst zijn, in plaats van een principiële aanpak met 'regel is regel' als uitgangspunt. Daarmee wordt geaccepteerd dat niet alles getoetst of gecontroleerd kan worden, dat niet iedereen even streng wordt gecontroleerd, en dat bij constatering van een overtreding de naleving van regels niet altijd afgedwongen zal worden.

Voordat het plan ingaat op concrete kaders voor de drie onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving (met onder meer de sanctiestrategie) wordt ook een kader opgesteld aangaande voorlichting en vooroverleg. Hiermee wordt o.a. aangestuurd op het zo goed mogelijk communiceren van verwachtingen, het zo goed mogelijk in staat stellen van gebruikers om zelf te voldoen aan de verwachtingen die worden gesteld en het in een zo vroeg mogelijk stadium wegnemen van misverstanden. In het plan wordt ten slotte nog aandacht geschonken aan de borging van de kwaliteit bij VTH-processen.

2.3.2 Interne processen ter verbetering van de dienstverlening

Hoewel het beeld dat binnen de lokale politiek bestaat over de dienstverlening en de opstelling van de gemeente naar haar burgers toe niet heel positief is, vinden er wel degelijk diverse

verbeterprocessen plaats binnen de gemeentelijke organisatie. Zo is de gemeente sinds 2007 al actief geweest als pilotgemeente in het project 'Prettig contact met de overheid', waarbij er onder andere op het gebied van mediation¹⁰ en behandeling van bezwaarschriften¹¹ activiteiten zijn ondernomen om processen te verbeteren.

Op het gebied van mediation zijn er inmiddels duidelijke processen opgezet. Alle ambtenaren krijgen standaard een basiscursus waarmee in een vroeg stadium problemen in het contact tussen gemeente en klant voorkomen kunnen worden. Mocht mediation echter toch wenselijk zijn, dan kan er opgeschaald worden naar een team van juristen, naar mediation door een ambtenaar van een niet eerder betrokken afdeling die een uitgebreidere opleiding heeft gehad, of uiteindelijk naar mediation door een ambtenaar van een andere gemeente.

Vanaf 2012 is onder leiding van de huidige gemeentesecretaris gestart met het structureren van de activiteiten ter verbetering van de interne organisatie. Onder meer op basis van een inventarisatie van bestaande plannen en projecten, een overlegronde met alle teams en SWOT-analyses¹² is een brede visie op de gemeentelijke organisatie opgesteld. Deze omvatte vier thema's: naast dienstverlening waren dat participatie, samenwerking en de interne organisatie.

Na vaststelling van de Visie op dienstverlening is een aanjaagteam ingesteld om daadwerkelijk concrete acties op te zetten die ervoor zorgen dat de doelstellingen behaald kunnen worden. Daardoor is inmiddels onder meer een proceskamer ingericht waarmee het proces van vergunningverlening beter per casus beheerd kan worden (casemanagement).

2.3.3 Metingen van kwaliteit van dienstverlening

Er wordt op een aantal manieren gemeten hoe de dienstverlening door de gemeente in het algemeen wordt ervaren. Zo is bij het KCC een klantcontactmonitor ingesteld die de burger na een contactmoment vraagt om een beoordeling. Daarnaast wordt er eens in de twee jaar een omnibusonderzoek uitgevoerd waarin burgers wordt gevraagd naar hun mening over de gemeente in bredere zin. Een onderdeel hiervan is de mening over bestuur en vertegenwoordiging, waarbij specifiek op ervaringen met de (contacten met de) gemeente wordt ingegaan.

2.4 Rolopvatting door raad en college

We hebben eerder al de grote verschuiving in de gemeenteraad en in de coalitie na de verkiezingen in 2014 benoemd. Deze heeft ook effect gehad op de samenstelling van het college. Doordat er drie nieuwe partijen in het college komen en ook het CDA een nieuwe wethouder naar voren schuift is er sprake van een volledig nieuwe wethoudersploeg, die op die positie nog geen ervaring heeft opgedaan. Twee van de wethouders kunnen bovendien niet putten uit kennis van een eventueel landelijk kader, gezien het feit dat zij vanuit een lokale partij opereren.

Het beeld dat vanuit de gesprekken met personen uit de ambtelijke organisatie, het bestuur en de raadsleden ontstaat is dat deze onervarenheid in combinatie met nogal uitgesproken opvattingen bij in elk geval de grootste coalitiefractie over de noodzakelijke veranderingen in

¹⁰ Prettig contact met de overheid. Praktische handleiding voor het inzetten van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2010.

¹¹ Professioneel behandelen van bezwaarschriften, Ministerie van BZK, 2014.

¹² Analyse van de strengths, weaknesses, opportunities en threats.

de dienstverlening en de bijbehorende cultuur bij de gemeentelijke organisatie heeft geleid tot een suboptimale samenwerking tussen bestuur en ambtelijk apparaat.

De eerste factor van belang daarbij is dat een deel van de raad de opvatting heeft dat naast de kaderstellende en controlerende rol, ook (en voor sommigen vooral) de volksvertegenwoordigende rol van groot belang is. Sommige raadsleden achten het hun taak op te treden wanneer in individuele gevallen burgers volgens hen onheus bejegend zijn. Een aantal geïnterviewden betwijfelt of men zich wel te allen tijde bewust is van het feit dat de gemeente het algemeen belang in acht moet nemen, en dat individuele belangen daarvoor soms opzij moeten worden gezet, of ten minste in die afweging niet voorop gesteld kunnen worden. Daarnaast wordt geconstateerd dat de raad soms op abstract niveau bepaalde lijnen uitzet, die vervolgens in concrete gevallen niet naar betrokken inwoners toe worden verdedigd. Er bestaat bij een deel van de raad het idee dat er dan uitzonderingen mogelijk gemaakt moeten worden op vastgesteld beleid en regels en daarvoor worden ook toezeggingen gedaan, zonder dat men zich een volledig beeld vormt van de juridische consequenties van dergelijke uitzonderingen.

Ook het uitgesproken grote belang dat het college hecht aan bewonersbetrokkenheid kan hier een rol spelen. De wens om de bewoners de ruimte te geven eigen verantwoordelijkheid te nemen waar mogelijk en ook om mee te denken bij beleidsvorming impliceert dat het bestuur soms een stap terug doet en open staat voor invloed vanuit de samenleving. Dit kan conflicteren met het verdedigen en uitdragen van eerder vastgesteld beleid.

Overigens is op diverse manieren geïnvesteerd in het voorlichten van de gemeenteraad over het functioneren van de ambtelijke organisatie, over het werkgebied VTH en over de rol van de raad daarin. Diverse gesprekspartners geven aan dat dit ook ten goede is gekomen aan de manier waarop de raad in het algemeen opereert op dit gebied. Toch blijft het beeld bestaan bij (een deel van) de raad, naar men zegt vooral op basis van incidenten, dat ambtenaren zich soms nog niet sensitief genoeg opstellen.

Ook de samenstelling van de coalitie, met voor een groot deel voormalige oppositiepartijen, is van invloed op het functioneren van het bestuur als geheel. Meer dan in voorgaande periodes stelt de coalitie zich kritisch op. Er is vooral in het begin uitgegaan van een te voeren politiek op basis van wisselende meerderheden. In plaats van een eigen lijn te kunnen voeren op basis van de coalitie- en college-akkoorden wordt het college geacht steeds opnieuw steun te zoeken bij de raad. Hierdoor hebben raadsfracties relatief veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen.

Een derde factor is dat de onervarenheid van het college ook op persoonlijk vlak doorwerkt. Deze wordt door meerdere geïnterviewden als verklaring genoemd voor het niet optimaal functioneren van het gemeentelijke organisatie. Het beeld bestaat dat portefeuillehouders niet altijd even goed in staat zijn besluiten te verdedigen binnen het college en naar (hun eigen fracties in) de raad. Als mogelijke indicatie hiervoor wordt gegeven dat in de huidige periode veel vaker dan in de vorige de aanwezigheid van ambtenaren bij collegevergaderingen wenselijk wordt geacht ter ondersteuning van de portefeuillehouders.

Doordat wethouders soms nog zoeken naar hun rol en detailliekennis van technische materie soms afwezig is bij bestuurders, is het ook moeilijker om de druk vanuit de raad te weerstaan wanneer de raad zich voor individuele gevallen inzet of om bij persoonlijk contact met inwoners de lijn van de gemeentelijke organisatie te verdedigen. Overigens wordt door verschillende gesprekspartners gesteld dat de wethouders steeds meer in hun rol groeien.

Over het algemeen bestaat bij geïnterviewden een beeld van raadsleden en wethouders die in sommige gevallen door een onjuiste rolopvatting verwachtingen hebben dan wel scheppen die gezien het beleid en de relevante procedures niet waargemaakt kunnen worden.

2.5 Analyse

Het algemene beeld van de dienstverlening lijkt op basis van de documentstudie en interviews twee kanten te hebben. Vanuit een achtergrond waar veel aan te merken viel op de dienstverlening, met name op het gebied van taken met betrekking tot ruimtelijke ordening, is men binnen de gemeentelijke organisatie serieus aan de slag gegaan met verbetering van de processen op dit gebied. Vanuit de gemeentelijke politiek lijkt men echter steeds kritischer te worden op de dienstverlening door de gemeente.

Die kritiek heeft sinds de grote veranderingen in de gemeenteraad en het college na de verkiezingen in 2014 geleid tot concrete acties ten aanzien van het beleid. Er is veel aandacht geschonken aan verbetering in achtereenvolgens het coalitieakkoord, het collegeprogramma en de Visie op dienstverlening. Binnen de organisatie zijn de nodige stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat deze beleidsvoornemens worden vertaald naar concrete acties.

Toch blijft de kritiek aanhouden. Men lijkt daarbij voornamelijk af te gaan op wat men verneemt over individuele dossiers die – veelal na een lang slepend conflict – ook enige maatschappelijke reuring hebben opgeleverd. Er lijkt geen duidelijk beeld van de algemene waardering voor de dienstverlening aan de kritiek ten grondslag te liggen.

Die focus op incidenten lijkt ook te hebben geleid tot druk op collegeleden om op voor individuele gevallen oplossingen te zoeken die mogelijk in strijd zijn met door de raad vastgesteld beleid. De vraag of en in hoeverre dit heeft geleid tot het buiten de rol treden van raad en college heeft ook nadrukkelijk aandacht gekregen bij de casestudy's.

Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we het algemene beeld dat is ontstaan uit de documentstudie, de interviews en de casestudy's samen. In paragraaf 3.2 zullen we op de vier thema's rechtmatigheid, doelmatigheid, klantgerichtheid en zorgvuldigheid een oordeel geven over de dienstverlening van de gemeente. Paragraaf 3.3 behandelt rolopvatting door raad en college: dit is een extra aspect wat in eerste instantie niet in de onderzoeksvragen aan bod is gekomen, maar wat wel degelijk een belangrijke rol speelt binnen de gemeente en ook zijn weerslag heeft op de dienstverlening. In paragraaf 3.4 geven we enkele aanbevelingen.

3.2 Beoordeling van de dienstverlening

In de onderzoeksvragen zijn vier thema's onderscheiden op basis waarvan we de dienstverlening beoordelen. Per thema zullen we nu conclusies trekken over de dienstverlening in het algemeen. Hierbij moet worden aangetekend dat de ervaringen uit de casestudy's in belangrijke mate van invloed zijn op ons beeld. Het is echter niet bekend in hoeverre de bestudeerde dossiers representatief zijn voor de dienstverlening.

3.2.1 Rechtmatigheid

Voor dit thema is het van belang dat conform geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie is gehandeld. Bij de casus is dit voor het grootste deel van de verrichtingen het geval. Bij twee casus is er wel sprake van een onrechtmatige handeling, maar deze hebben uiteindelijk geen gevolgen gehad voor het latere verloop van het dossier.

Bij één casus was er sprake van afweging van belangen van meerdere partijen. Deze afweging is uiteindelijk correct gemaakt.

3.2.2 Doelmatigheid

Bij dit thema gaat het erom dat de gemeente binnen geldende termijnen heeft gehandeld, en tijdig en goed heeft gecommuniceerd bij eventuele termijnproblemen. Voor wat betreft doelmatigheid kan vastgesteld worden dat de gemeente grotendeels conform de vastgestelde normen heeft gehandeld. Wanneer termijnen onverhoopt niet gehaald werden, is dit goed

verklaard door specifieke omstandigheden. Er zijn echter geen structurele problemen geconstateerd voor wat betreft de doorlooptijden bij dienstverlening.

Bij de eerste casus is vastgesteld dat de doelmatigheid verbeterd had kunnen worden wanneer de gemeente een actievere houding had aangenomen bij het benaderen van mogelijke belanghebbenden. Wanneer bezwaren direct waren meegenomen had mogelijk een bezwaarprocedure voorkomen kunnen worden.

3.2.3 Klantgerichtheid

Hierbij gaat het om de bejegening van betrokkenen door de gemeente. In de drie casus zijn er bij dit thema de meeste aanmerkingen gemaakt. Bij een casus ontbrak het aan een contactambtenaar, waardoor de dienstverlening naar een betrokkene niet als heel goed werd ervaren. Bij dezelfde casus zijn bezwaarmakers in eerste instantie niet gehoord, terwijl dit wel klantgericht was geweest. Bij twee andere dossiers waar het conflict tussen de gemeente en een betrokkene speelde, was juist sprake van door de betrokkenen ervaren spanningen op het persoonlijk vlak naarmate het dossier vorderde.

Op het gebied van communicatie is niet alles altijd goed verlopen. Zo constateren we dat bij een casus de communicatie over de aanvraag naar de bezwaarmaker beter had gekund, terwijl bij een andere casus de communicatie over eventuele stappen van de gemeente na de eerste melding van de bouwwerkzaamheden te laat op gang is gekomen.

Er zijn bij twee casus ook gesprekken gevoerd met de burgemeester en portefeuillehouders. Hoewel verwacht zou kunnen worden dat een dergelijke aandacht voor het dossier vanuit de gemeente enige waardering oplevert, is dat meestal niet het geval geweest. De verwachtingen zijn hoog gespannen wanneer bij een bestuurder een luisterend oor gevonden wordt, maar wanneer blijkt dat ook die zich dient te houden aan het gestelde beleid en de juridische kaders leidt dit vaak tot teleurstelling.

Het algemene beeld over de klantgerichtheid is overigens wel positief. Bij een casus is het instrument van mediation ingezet vanuit de gemeente om een conflict tussen twee andere partijen op te lossen. Bij de andere twee casus was de gemeente een partij in het conflict, maar is wel veelvuldig gekozen voor het aangaan van gesprekken en het toelichten van procedures, besluiten, en eventueel nog open liggende opties voor de betrokkenen. Dat dit niet tot tevredenheid bij die betrokkenen heeft geleid lijkt niet te wijten aan de gekozen aanpak, maar eerder aan de inhoudelijke stellingname van de gemeente. Het is niet waarschijnlijk dat de betrokkenen op een andere manier tevreden gesteld hadden kunnen dan door ze (in grotere mate) gelijk te geven.

3.2.4 Zorgvuldigheid

Voor wat betreft zorgvuldigheid is één duidelijk verbeterpunt aan het licht gekomen bij een casus. Daarbij bleek namelijk dat gedurende een periode van meerdere jaren een illegale situatie kon voortbestaan zonder dat daarop gehandhaafd is, terwijl er wel een aantal maal contact is geweest met gemeentelijke ambtenaren. Eerder stelden we al vast dat deze onzorgvuldigheid voortvloeit uit prioriteiten die gesteld zijn op het gebied van toezicht en handhaving.

Voor wat betreft de zorgvuldige opbouw van dossiers hebben we geconstateerd dat deze op orde zijn. De enige hiaten die we in de dossiers hebben aangetroffen betreffen notities van op dat moment minder belangrijke (telefoon)gesprekken. Wij hebben begrepen dat hier inmiddels al aangescherpte procedures voor in werking zijn en dat is ons inziens terecht.

3.3 Beoordeling van het beleid

Op basis van interviews met ambtenaren, bestuurders en raadsleden en op basis van de bestudeerde documenten valt een aantal conclusies te trekken over het beleid op het gebied van dienstverlening. In het algemeen is te zien dat er binnen de gemeente veel wordt gedaan aan het op orde krijgen en houden van de dienstverlening. De wensen van de coalitie zijn duidelijk terug te vinden in het collegeakkoord. Ook zijn er concrete acties gestart binnen de organisatie om te zorgen dat de dienstverlening verbeterd wordt in lijn met het vastgestelde beleid.

Het beleid op het gebied van VTH is mede met het oog op doelmatigheid zodanig ingericht dat geaccepteerd wordt dat niet elke burger of bedrijf regelmatig gecontroleerd wordt. In de tweede casus hebben we gezien dat dit heeft kunnen leiden tot het langdurig voortbestaan van een situatie die in strijd was met regelgeving. Dat is in dit geval geen wenselijke uitkomst geweest. Het is de vraag of er politieke wil is om meer prioriteit te geven aan periodieke controle zodat dergelijke overtredingen eerder geconstateerd kunnen worden.

3.4 Rolopvatting door raad en college

Tijdens de interviews is geconstateerd dat een deel van de raad veel waarde hecht aan de volksvertegenwoordigende rol die een raadslid op dient te pakken. Daarbij wordt deze rol door sommigen geïnterpreteerd als het kunnen vertegenwoordigen van individuele burgers wanneer zij in conflict zijn de gemeente. Zeker wanneer het beeld bestaat dat de dienstverlening onvoldoende is geweest of dat er zelfs sprake is van onrecht, is de neiging om als raadslid in de bres te springen voor de getroffen individuen en een pragmatische oplossing te zoeken begrijpelijk.

Toch constateren de onderzoekers dat deze rolopvatting niet altijd positief uitpakt. Door meerdere geïnterviewden vanuit de gemeentelijke organisatie is aangegeven dat de dienstverlening soms wordt bemoeilijkt door de inmenging van raadsleden, zeker wanneer deze inmenging ook leidt tot drukuitoefening op leden van het college. Doordat het college nog onervaren is en in zijn rol moet groeien kan dergelijke druk weer leiden tot onwenselijke verhoudingen tussen het portefeuillehouders en de ambtelijke organisatie. Er kunnen bovendien valse verwachtingen worden gewekt, zeker wanneer de raad niet voornemens is het beleid waar in deze individuele gevallen tegenaan wordt gelopen daadwerkelijk te veranderen.

Maar ook als er wel pragmatische oplossingen zouden worden gevonden, of uitzonderingen worden toegestaan is dat niet persé een positieve uitkomst. In artikel 15, lid 1 van de gemeentewet staat te lezen dat leden van de raad niet “als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van [...] de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur [of] als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur.” Het opkomen als adviseur van een individuele belanghebbende in een geschil met de gemeente kan al snel op gespannen voet komen te staan met deze bepaling.

Ook de door de raad zelf vastgestelde richtlijnen zijn hierbij van belang. Een passage uit de gedragscode voor gemeenteraadsleden in Steenwijkerland is bijzonder relevant:

“De leden van de raad en het college van burgemeester en wethouders stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is

daarvoor een belangrijke voorwaarde. De belangen van de gemeente, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer.”

Daarbij is ook de bestuurlijke integriteit van belang, die in de gedragscode met een aantal kernwaarden uiteen wordt gezet. We noemen er drie die in dit kader in het bijzonder interessant zijn:

Onafhankelijkheid

Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Dienstbaarheid

Het handelen van een bestuurder is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uit maken.

Zorgvuldigheid

Het handelen van een bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

We stellen vast dat het opkomen voor individuele gevallen op zich niet in strijd is met de kernwaarde onafhankelijkheid. Er is immers geen reden om aan te nemen dat er oneigenlijke belangen in het spel zijn doordat een raadslid bijvoorbeeld zelf ook baat heeft bij een oplossing voor een individuele burger. Voor wat betreft dienstbaarheid zijn wel vraagtekens te zetten bij het optreden zoals dat geconstateerd is. Wanneer raadsleden acties ondernemen die tegen het belang van de gemeente of het algemeen belang ingaan, dan is dat in strijd met deze kernwaarde.

Ook de kernwaarde zorgvuldigheid komt in het gedrang wanneer raadsleden zich te zeer gaan inzetten voor individuele gevallen. Het is niet uit te leggen waarom de belangen van deze individuen voor een raadslid zwaarder zouden moeten wegen dan de belangen van een buurman die niet aan de bel heeft getrokken, van een buurman in een later geval dat door precedentwerking beïnvloed wordt, of van een willekeurige andere burger die de weg naar de raadsleden niet zo makkelijk weet te vinden.

3.5

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen, analyses en conclusies is een aantal aanbevelingen te doen. Ten aanzien van het beleidskader voor vergunningverlening en handhaving zien we dat de prioriteitsstelling waarvoor in dit beleid is gekozen heeft geleid tot het langdurig niet handhaven van een illegale situatie, ondanks dat er tussentijds wel contact is geweest tussen de betrokkene en ambtenaren van de gemeente. Deze gang van zaken is ook door de gemeente als ongewenst beschouwd. Het is dan ook goed om ten aanzien van dit onderwerp een heroverweging van prioriteiten uit te voeren.

Aanbeveling 1: bekijk opnieuw de prioriteitsstelling ten aanzien van toezicht en handhaving, en neem daarbij in overweging in welke mate periodieke controle van bepaalde activiteiten – ongeacht de mogelijke risico's van niet-naleving – politiek gewenst is.

Bij een casus is op een gegeven moment sprake geweest van voortzetting van handhaving omdat een ingediende vergunningaanvraag niet ontvankelijk bleek. Hierdoor ontstond de onwenselijke situatie dat de aanvragers nog in de gelegenheid waren stukken aan te leveren terwijl tegelijk onomkeerbare acties moesten verrichten om de situatie aan te passen. Om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen zou in dergelijke gevallen gekeken moeten worden naar intensievere begeleiding van betrokkenen. Zo kan de kans geminimaliseerd worden dat schijnbaar onlogische situaties ontstaan en de inhoudelijke afhandeling van zaken vertroebelen.

Aanbeveling 2: Zorg bij politiek gevoelige en/of lang lopende dossiers voor optimale begeleiding van betrokkenen bij formele procedures

In de casus hebben we een aantal gelegenheden gezien waarbij een gesprek tussen bestuurders en betrokkenen plaatsvond, terwijl dat niet tot een verkleining maar eerder tot vergroting van ontevredenheid leidde. Dit wordt o.a. veroorzaakt door te hoge verwachtingen aan de kant van de belanghebbenden en het feit dat ook na een dergelijk gesprek de geldende procedures nog steeds gevolgd moeten worden. Om deze redenen is het goed terughoudend met dit instrument om te gaan.

Aanbeveling 3: Wees terughoudend met het organiseren van onderlinge gesprekken tussen betrokkenen en bestuurders. Wees bij dergelijke gesprekken zeer duidelijk over de te volgen procedures en zorg voor verslaglegging die door beide partijen geaccordeerd wordt.

Bij bestudering van de casus valt op dat de dossiers grotendeels op orde zijn. Toch zijn er vooral in het beginstadium van twee dossiers misverstanden ontstaan. We hebben begrepen dat de procedures voor het opstellen en in de dossiers opnemen van gespreksnotities inmiddels zijn uitgebreid en aangescherpt. Omdat we deze instructies zelf niet hebben ingezien doen we toch een aanbeveling.

Aanbeveling 4: Zorg ervoor dat alle contacten met burgers schriftelijk worden geregistreerd. Wees met het oog op mogelijke vervolcontacten nauwkeurig in het vastleggen van de gebruikte formuleringen en de gemaakte afspraken. Check deze waar nodig bij de betrokkenen.

Bij twee casus is er sprake van dat vanuit de beleving van betrokkenen mogelijk persoonlijke motieven bij de behandelend ambtenaar een rol spelen bij de bejegening door de gemeente. De onderzoekers achten dit niet waarschijnlijk, maar om een schijn van dergelijke motieven te voorkomen zou de gemeente moeten nadenken over interne overdracht van langlopende dossiers.

Aanbeveling 5: bekijk in hoeverre het mogelijk is om bij langlopende dossiers een interne overdracht te organiseren, wanneer op persoonlijk vlak contacten moeizaam verlopen. Stel hierbij vast onder welke voorwaarden hier aanleiding toe is en welke stappen ondernomen moeten worden.

De rolopvatting door raad en college is zoals in de vorige paragraaf beschreven een belangrijk thema dat invloed kan hebben op de dienstverlening en/of de beleving daarvan door betrokkenen. Bij de manier waarop enkele raadsleden hebben opgetreden in het belang van individuele burgers komen naar de overtuiging van de onderzoekers ten minste enkele kernwaarden uit de zelf vastgestelde gedragscode voor gemeenteraadsleden in het gedrang. In deel II

van deze gedragscode wordt niet specifiek ingegaan op de hier voorliggende situaties, terwijl die blijkbaar wel vaak genoeg voorkomen om hier nader met elkaar over in discussie te gaan.

Aanbeveling 6: voer in de raad een discussie over de gedragscode voor gemeenteraadsleden en schenk daarbij nadrukkelijk aandacht aan de manier waarop raadsleden in individuele gevallen belanghebbenden van dienst kunnen zijn, en welke acties in dergelijke situaties niet passend of gewenst zijn. Leg de uitkomsten van deze discussie vast in een aangescherpte gedragscode.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Lucy Donker	Afdelingsmanager Inwoners en Ondernemers
Teun Brouwer	Afdelingsmanager Ruimtelijke en Economische ontwikkeling
Selie Weistra	Gemeentesecretaris
Annet ten Hoff	Griffier
Marja van der Tas	Burgemeester
Bert Dedden (BGL) Trijn Jongman-Smit (PvdA) Vrouwk Weemstra-van Dorsten (CDA) Jacqueline Willemsen-Post (CPB) Wim Stapel (VVD) Theo Versteeg (D66)	Raadsleden
Juridische medewerkers in de drie casussen	NN
Belanghebbenden in de drie casussen	NN

Bijlage 2: Normenkader

Norm	Criterium
1 De gemeente Steenwijkerland handelt zaken af volgens de daarvoor geldende wettelijke regels, het gemeentelijk beleid en jurisprudentie.	- De mate waarin de zaken conform wettelijke regelgeving, gemeentelijk beleid en jurisprudentie zijn afgedaan.
2 De belangen van alle betrokken partijen worden op de juiste manier afgewogen.	- De mate waarin belanghebbenden in staat worden gesteld hun belang duidelijk te maken. - De mate waarin belangen zijn afgewogen en deze belangenafweging terug te vinden is in het dossier.
3 De gemeente Steenwijkerland neemt besluiten binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.	- De mate waarin de besluiten binnen gestelde wettelijke termijnen zijn genomen
4 De gemeente Steenwijkerland geeft schriftelijk bericht van verdaging aan de aanvragers indien de aanvraag niet binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden afgehandeld.	- Het aantal berichten van verdaging beschikbaar in dossiers waarvoor geldt dat zij niet binnen de termijn afgedaan zijn.
5 De gemeente Steenwijkerland houdt de aanvrager of eigenaar (handhavingszaak) op de hoogte van ontwikkelingen met betrekking tot zijn aanvraag.	- De mate waarin aanvragers (periodiek) of eigenaren op de hoogte gesteld worden van (de problemen met of over) hun zaak. - De tevredenheid van de betrokkenen over de mate waarin zij op de hoogte werden gehouden van ontwikkelingen met betrekking tot hun aanvraag.
6 De gemeente Steenwijkerland communiceert correct met partijen die belang hebben bij het besluit, en stelt hen goed in staat zich verder te informeren.	- Tijdige informatieverstrekking over de aanvragen via openbare kanalen - Tijdige informatieverstrekking over de aanvragen via persoonlijke communicatie - De mate waarin de gemeente toegankelijk is voor het opvragen van aanvullende informatie en het corrigeren van incorrecte informatie. - De tevredenheid van belanghebbenden over de mate waarin zij op de hoogte werden gehouden van ontwikkelingen over de besluitvorming. - De mate waarin belanghebbenden tevreden zijn over de bejegening door de gemeente.

7 De gemeente Steenwijkerland stelt belanghebbenden goed in staat om bezwaar in te dienen, communiceert correct over de afhandeling van die bezwaren en de manier waarop deze worden meegenomen in de belangenafweging.	- De mate waarin de gemeente bereikbaar en toegankelijk is voor het indienen van bezwaar - De mate waarin de gemeente goed communiceert over afhandeling van bezwaren - De mate waarin bezwaren correct worden meegenomen in een belangenafweging - Er is voldaan aan de eisen die de Awb stelt.
8 De gemeente kiest indien mogelijk een informele aanpak met daarbij voor zichzelf een bemiddelende rol.	- De gemeente heeft in eerste instantie een informele aanpak gekozen met daarbij een bemiddelende rol voor zichzelf.
9 De gemeente Steenwijkerland houdt zich aan zijn afspraken en geeft op die manier een goede invulling aan het vertrouwensbeginsel.	- Het aantal niet nagekomen afspraken, afgeleid uit het dossieronderzoek. - De mate waarin bezwaardenden zich beroepen op door de gemeente niet nagekomen toezeggingen. - De mate waarin aanvragers menen dat de gemeente haar toezeggingen nakomt.
9 De gemeente Steenwijkerland voert een duidelijke correspondentie die gesteld is in correct Nederlands.	- De tevredenheid van belanghebbenden over de correspondentie. - Het aantal taalkundig onjuiste brieven. - De mate waarin de boodschap van de brief overkomt.
10 De gemeente Steenwijkerland beschikt over complete dossiers.	- Het aantal incomplete dossiers ten opzichte van het aantal bestudeerde dossiers.