



HIEMSTRA & DE VRIES

Bouwvergunningverleningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal

Rapportage onderzoek implementatie
bouwvergunningverleningstaken

In opdracht van de gemeente West Betuwe

Saskia Megens-de Vries

Mees van Hoepen

Tim van Wanroij

24 oktober 2023 – oktober – *concept* –

Inhoud

Managementsamenvatting en onze reflectie op de vraag	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding: Raadsbesluit terughalen vergunningverleningstaken	7
1.2 Doel en resultaat van dit onderzoek	7
1.3 Onze aanpak	8
1.4 Leeswijzer; uitgangspunt rapportage.....	8
2 De context van dit onderzoek: bedrijfsfilosofie, de Omgevingsdienst en veranderende wetgeving	9
2.1 De bedrijfsfilosofie van de gemeente West Betuwe	9
2.2 De Omgevingsdienst Rivierenland	9
2.2.1 Het ontstaan van de Omgevingsdienst Rivierenland	9
2.2.2 Taken en voordelen van een Omgevingsdienst	10
2.2.3 De samenwerking in cijfers	10
2.3 Het juridische kader: bepalingen met betrekking tot gedeeltelijke uittreding	11
2.3.1 Basis tijdspad op hoofdlijn met betrekking tot gedeeltelijke uittreding	12
2.4 Veranderende wetgeving: De Omgevingswet, de Wkb en de GR-regeling	13
2.4.1 De Omgevingswet	13
2.4.2 De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)	13
2.4.3 De GR-regeling	13
3 Afwegingskader	15
3.1 De context leidt tot het afwegingskader	15
3.2 Dienstverlening: dichtbij, op maat en efficiënt	15
3.2.1 De dienstverlening is dichtbij	15
3.2.2 De dienstverlening is op maat	15
3.2.3 De dienstverlening werkt efficiënt	16
3.3 Kwaliteitscriteria: Deskundigheid, ervaring en robuustheid	16
3.4 Financiële consequenties	16
3.5 Uitvoerbaarheid: organisatorische consequenties	17
4 Analyse van de bouwvergunningenproducten en nader advies in kader van wel of niet terughalen naar West Betuwe	18
4.1 Analyse bouwvergunningstaken	18
4.1.1 Omgevingsvergunning bouw	18
4.1.2 Omgevingsplanactiviteiten	19
4.2 Analyse juridische taken / advisering	20
4.2.1 Juridische activiteiten als onderdeel van ‘vergunningverlening’	21
4.2.2 Juridische activiteiten als onderdeel van de keten ‘toezicht en handhaving’	21
4.2.3 Juridische activiteiten als ‘separate expertise’	22
4.3 Overige taken	22
4.3.1 BAG, leges, publicatie en administratie	22
4.3.2 Constructieberekeningen	22
4.3.3 Accountmanagement	23
4.4 de vergunningverlenende taken, in relatie tot toezicht en handhaving	23
4.4.1 Gevolgen voor onderzoek toezicht en handhaving	23
4.4.2 Onderzocht alternatief scenario: splitsing op basis van de Wkb niet aan de orde,	24

5	De ‘West Betuwse manier’; de dienstverlening verbeteren.....	26
5.1	Het overhevelen van de taken leidt niet tot een verbeterde dienstverlening	26
5.2	Het nieuwe vergunningsverleningsproces	26
5.3	De ‘plus’ op de dienstverlening; een politieke keuze.....	28
5.3.1	Dienstverlening is voorzien in informatie	28
5.3.2	Vereenvoudigd beleid en beleidsvrijheid.....	28
5.3.3	Evaluëren en leren	29
5.4	Drie voorstelbare routes voor de implementatie; een politieke keuze	29
5.4.1	Route 1: de v-taken en de ‘plus’ tegelijk	30
5.4.2	Route 2: eerst de v-taken, dan de ‘plus’ op de dienstverlening	30
5.4.3	Route 3: eerst de ‘plus’ op de dienstverlening, dan de v-taken.....	31
5.4.4	De drie routes op een rij	32
5.4.5	Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid	33
6	Financiële en organisatorische gevolgen.....	36
6.1	Een indicatie van de frictiekosten	36
6.1.1	Definitie van frictiekosten	36
6.1.2	Algemeen verloop van de bepaling van de kosten	36
6.1.3	Rol van het Algemeen Bestuur van de ODR; het formele proces.....	37
6.2	Frictiekosten	37
6.2.1	Verkenning incidentele kosten onderdeel projectkosten	37
6.2.2	Verkenning van incidentele kosten onderdeel compensatie uurtarief	37
6.3	Structurele kosten.....	40
6.4	Financiële impact van de ‘plus’ op de dienstverlening	40
6.5	In schema de frictiekosten	41
6.5.1	Alternatieve scenario’s voor verloop incidentele kosten ten behoeve van compensatie ODR	42
6.6	Organisatorische impact	42
6.6.1	Huisvesting.....	42
6.6.2	Organisatorische inbedding	42
7	Van besluit naar invoering en uitvoering.....	44
	Bijlagen.....	46
	Bijlage 1 – Overzicht gebruikte documenten	46
	Bijlage 2 – Overzicht bijdrage DVO ODR per gemeente.....	46
	Bijlage 3 – Werkprogramma ODR 2023 V3.2	47
	Bijlage 4 – Berekening uurtarief ODR	47
	Bijlage 5 – vergunningsproces onder wkb	48

Managementsamenvatting en onze reflectie op de vraag

Toelichting op dit tussenproduct:

Het voorliggende document betreft een tussenproduct. Er zullen nog aanvullingen op plaatsvinden. Mede naar aanleiding van de raadsinformatiesessie.

Inleiding en context

De gemeenteraad van West Betuwe heeft op 21 april 2020 besloten om de vergunningverleningstaken (V-taken) rondom bouwen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) over te hevelen naar de eigen ambtelijke organisatie. De Gemeenteraad heeft hier destijds toe besloten met het oog op het verbeteren van de dienstverlening aan haar inwoners, bedrijven en instellingen, en om zodoende invulling te geven aan de ambitie om de eigen dienstverlening 'dichtbij en op maat' te organiseren. Door de vergunningverlening intern te organiseren neemt de gemeente de regie op het proces terug. Alvorens over te gaan tot implementatie van taken en gedeeltelijke uittreding uit de gemeenschappelijke regeling (GR), moet de gemeenteraad een besluit nemen over de manier waarop ze deze taken wil inrichten, met inachtneming van de consequenties die hiermee gepaard gaan. Dit rapport beschrijft hoe de gemeente West Betuwe concreet invulling kan geven aan de opdracht van de gemeenteraad en wat dit van de organisatie vraagt in termen van organisatie en financiën. Dit doen wij langs drie onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 1 en 2 schetsen we de algemene context: de aanleiding van dit onderzoek, de opzet van de rapportage en de context van de vraag, zoals het onderdeel zijn van een gemeenschappelijke regeling en de veranderende wetgeving binnen het fysieke domein. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen per 1 januari 2024 zijn er nog veel onduidelikheden over hoe deze stelselwijziging in de praktijk uitpakt. Het maakt dat werkprocessen opnieuw gestalte moeten krijgen en harde kengetallen ontbreken. We baseren onze analyse hoofdzakelijk op de gegevens uit de begroting voor 2023 en op de gesprekken met betrokken medewerkers van de gemeente en de omgevingsdienst.

Bouwtaken onder de loep

In hoofdstuk 3 en 4 ontwarren we het begrip 'vergunningverleningstaken bouw' en geven advies over hoe het intern organiseren van taken er uit kan zien. Dit is een relatief 'technisch' hoofdstuk. We hebben de individuele (deel)producten die de gemeente West Betuwe afneemt van de ODR getoetst op de potentiële dienstverlening (dichtbij, op maat en efficiëntie), de kwaliteit (robuustheid), financiële consequenties en organisatorische uitvoerbaarheid. Op basis hiervan constateren wij dat er geen zwaarwegende belemmerende factoren zijn om (deel)producten intern te organiseren, met uitzondering van brandveiligheid (A.4.1), sloop (A.4.2) en asbest (A.4.3). Dit komt doordat deze deelproducten niet robuust kunnen worden georganiseerd binnen de gemeente en specifieke kennis en expertise vragen. Wij adviseren deze producten te blijven inkopen bij de ODR of via de Veiligheidsregio (in het geval van A.4.1. brandveiligheid).

Bij het onderzoeken van de (deel)producten concluderen wij verder dat juridische advisering en producten in een keten van activiteiten bij voorkeur daar wordt ondergebracht waar de hoofdtaak ook wordt uitgevoerd. Als vergunningverleningstaken overgeheveld worden naar West Betuwe dan gaan juridische producten als 'beroep en bezwaar' mee. Als toezicht en handhaving door de ODR worden uitgevoerd dan horen daar ook de juridische producten als 'dwangsom' en 'handhavingsverzoek' thuis. Dit laatste is onderdeel van een separaat uit te voeren onderzoek.

Deze rapportage richt zich niet op 'toezicht en handhaving (TH)'. Dit is een separate onderzoeksvraag, afkomstig uit een separate opdracht van de raad. Wel geven we – vanuit de gesprekken met betrokkenen – een eerste reflectie hierop. We zien kortweg twee opties, namelijk óf alle T&H-taken (inclusief de juridische zaken) gaan mee naar West Betuwe óf dit blijft als product toezicht en handhaving, inclusief juridische zaken' in worden gekocht bij de omgevingsdienst. In beide scenario's heeft het de voorkeur van betrokkenen om hierover op hetzelfde moment duidelijkheid te verkrijgen als rond nadere besluitvorming voor Vergunningverlening. Alhoewel het twee separate besluiten van de raad betreft, adviseren wij de besluitvorming wel op één moment te organiseren, zodat er helderheid is over de toekomst van het totale pakket aan taken en hoe hier invulling aan te geven.

De 'plus' op de dienstverlening

Hoofdstuk 5 vormt ons inziens de kern van onze rapportage. In dit hoofdstuk brengen we namelijk in kaart wat de consequenties van het raadsbesluit zijn voor de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers en instellingen in West Betuwe. Daar is deze opdracht

van de raad op gebaseerd: een verbetering van de dienstverlening vanuit de gedachte van ‘dichtbij en op maat’, vanuit de kansen die een heringedeelde gemeente, met een bijpassende ambtelijke organisatie, biedt.

We constateren dat het enkel organiseren van de vergunningverlenende taken – zonder aanvullende maatregelen – in de beginfase zal leiden tot een verminderde dienstverlening, omdat taken opnieuw moeten worden ingeregeld en we constateren dat daarna de verbetering van de dienstverlening ten opzichte van de huidige dienstverlening slechts marginaal zal zijn. Dit komt omdat er andere belemmerende factoren zijn die conflicteren met de dienstverlening onder het motto ‘dichtbij en op maat’. Er is in West Betuwe bijvoorbeeld weinig beleidsruimte om als vergunningverlener mee te denken en er mag in West Betuwe op het gebied van bouwen minder dan in omliggende gemeenten. Bovendien biedt de gemeente West Betuwe de ODR minder handelingsbevoegdheid dan de andere gemeenten. Een ander voorbeeld is dat de ervaren communicatieruis vanuit de gedachte ‘met de gemeente en/of de ODR bellen en niet goed worden geholpen’ niet één-op-één terug te herleiden is naar de ODR. Ook de eigen frontoffice van West Betuwe speelt hierbij een rol.

Als de gemeenteraad daadwerkelijk een significante verbetering van de dienstverlening wil bewerkstelligen, zal het dienstverleningsconcept en de implementatie hiervan stevige aandacht moeten krijgen. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de informatievoorziening aan de potentiële aanvrager én de hoeveelheid regels waaraan moet worden voldaan. Wat voor gemeente wil West Betuwe zijn en hoe kan dit worden vertaald naar de organisatie, bij bijvoorbeeld de inrichting van een frontoffice en de informatievoorziening aan inwoners en bedrijven? Daarnaast: hoe wordt dit vertaald in beleidsregels die het werk van bijvoorbeeld de vergunningverlener kaderen? Aan de ‘plus’ op de dienstverlening zijn tijdelijke projectkosten en structurele uitgaven verbonden. Deze kunnen in kaart worden gebracht vanuit het operationaliseren van de visie op dienstverlening.

Om niet alleen taken over te hevelen, maar ook de daadwerkelijk bedoelde ‘plus’ op de dienstverlening te zetten zijn drie verschillende routes voorstelbaar:

1. Twee trajecten projecten starten, waarbij wordt gewerkt aan én de dienstverlening verbeteren én de taken overhevelen;
2. Taken overhevelen, taken inregelen en dáárna starten met het verbeteren van de dienstverlening;
3. Eerst de dienstverlening verbeteren en dáárna starten met het overhevelen van de taken.

We kunnen ons voorstellen dat de eerste route het meest wenselijk klinkt. Mede, omdat het verbeteren van de dienstverlening ook reeds in het nu al de aandacht heeft van de ambtelijke organisatie. We adviseren echter nadrukkelijk om de uitvoerbaarheid leidend te laten zijn bij het nemen van het besluiten. We hebben grote twijfels of de eigen ambtelijke organisatie van West Betuwe momenteel de draagkracht heeft om gelijktijdig beide programma’s (‘verbeteren van de dienstverlening’ en ‘het overhevelen van de vergunningverlenende taken’) uit te voeren. De organisatie is immers nog in opbouw vanuit de herindeling, waarbij pas vanaf eind 2023 samenwerken in één gebouw vorm en inhoud krijgt. Bovendien vraagt de veranderende wetgeving rondom de Omgevingswet in het fysiek domein het komende jaar al een significante hoeveelheid tijd en aandacht. Ons inziens zijn route 2 en route 3 daarin realistischer van aard.

Route 2 sluit direct aan op ‘overhevelen van taken’, de opdracht van de raad, maar biedt op korte termijn minder échte verbetering van de dienstverlening. Route 3 geeft op korte termijn invulling aan de intentie van de raad, namelijk het verbeteren van de dienstverlening.

Financiële gevolgen

Het terughalen van taken betekent dat er frictiekosten ontstaan bij de Omgevingsdienst, waarbij voorop staat dat deze kosten niet mogen leiden tot een financieel nadeel voor de overige deelnemende gemeenten van de ODR¹. Deze kosten dienen derhalve door de gemeente West Betuwe te worden vergoed, conform wat in de GR is afgesproken. Daarnaast is het in het algemeen belang (gemeenschapsgeld) en in het belang voor de gemeente West Betuwe specifiek, dat de kosten van uittreding niet hoger zijn dan noodzakelijk en dat de ODR zich hiervoor inspannt. Ook dit is onderdeel van de afspraken, zoals vastgelegd in de GR. De regeling voorziet erin dat een nader aan te stellen (onafhankelijke) accountant hierop toeziet. De eerste gesprekken tussen directie West Betuwe en directie Omgevingsdienst Rivierenland zijn gestart om een gezamenlijk beeld te vormen.

Organisatorische impact

Het intern organiseren van taken leidt ertoe dat medewerkers een werkplek in het gemeentehuis moeten kunnen hebben, vanuit het Thuisvestingsbeleid waarbij uitgegaan wordt van vijftig procent thuiswerken. Bij dit concept is tot op zekere hoogte rekening gehouden met het terughalen van eerder uitbestede taken. Echter, de optelsom van de autonome groei van de ambtelijke organisatie

¹ Hoofdstuk 10, Artikel 35 - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018).

en alle GR-regelingen bezien op ‘terug te halen taken’, kunnen wel extra druk leggen op het concept. Dit dient in de implementatie nader te worden uitgewerkt ‘als gevolg van de uittreding’. Het is wat ons betreft echter op zichzelf staand geen argument om niet over te gaan tot ‘overhevelen van taken’.

Afhankelijk van de omvang van het team vraagt het nieuwe team medewerkers om een inbedding in de huidige organisatiestructuur. Wanneer dit de toevoeging van enkele medewerkers betreft kunnen zij wellicht in bestaande teams worden opgenomen. Het ligt echter meer voor de hand dat er een geheel nieuw team, inclusief nieuwe teammanager, nodig zal zijn. Het kan zijn dat deze toevoeging de spreekwoordelijke ‘druppel die de emmer doet overlopen’ is, waardoor een nieuw organisatiebesluit op de structuur nodig is over de inrichting en opbouw van de ambtelijke organisatie West Betuwe. Een organisatiebesluit vraagt om instemming van de ondernemingsraad (OR). Ook dit kan nader worden uitgewerkt bij de implementatie.

CONCEPT

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING: RAADSBESLUIT TERUGHALEN VERGUNNINGVERLENINGSTAKEN

De Gemeenteraad van West Betuwe heeft op 21 april 2020 besloten om de vergunningverleningstaken (V-taken) rondom bouwen over te hevelen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) naar de eigen ambtelijke organisatie. Bouwtoezicht en -handhavingstaken (T- en H-taken) blijven vooralsnog bij de ODR. De Gemeenteraad heeft hier destijds toe besloten met het oog op het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen, en zodoende invulling te geven aan de ambitie om de eigen dienstverlening 'dichtbij en op maat' te organiseren. Door de vergunningverlening intern te organiseren neemt de gemeente de regie op het proces terug.

Ter voorbereiding op "de voorbereiding op, en implementatie van, de vergunningverleningstaken in de gemeente", stelt het coalitieakkoord en uitvoeringsprogramma 2022-2026 het volgende:

1. "Vergunningverlening bouwen halen we volledig weg bij de ODR. Voor het definitief terughalen dient ter voorbereiding daarop onderzoek te worden gedaan naar o.a. de te betalen frictiekosten."
2. "We onderzoeken de nut en noodzaak om ook toezicht en handhaving ten aanzien van bouwen in eigen huis te realiseren en organiseren. We maken een keuze over het al dan niet terughalen van betreffende taken."

Dit rapport richt zich op vraag 1. Voor vraag 2 dient een separaat traject te worden georganiseerd. Vanwege de verbondenheid tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving komen elementen voor onderzoeksvraag 2 wel in dit rapport naar voren.

Alvorens over te gaan tot implementatie van taken en gedeeltelijke uittreding uit de gemeenschappelijke regeling (GR), moet de Gemeenteraad een besluit nemen over de manier waarop ze deze taken willen inrichten, met inachtneming van de consequenties die hiermee gepaard gaan. Het organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries heeft de opdracht gekregen om – in samenwerking met de gemeente West Betuwe en de ODR – te onderzoeken hoe de gemeente West Betuwe concreet invulling kan geven aan de opdracht van de Gemeenteraad en wat dit van de organisatie vraagt.

Bouw gerelateerde vergunningstaken

Met *bouw gerelateerde vergunningstaken* bedoelen we alle vergunningstaken die te maken hebben met bouwen aan of nabij een gebouw. Dit worden ook wel de BRIKS-vergunningen genoemd: Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Sloop. Als gevolg hiervan gaan ook andere taken 'mee', zoals leges berekenen en BAG-administratie.

In de bouwvergunningstaken kunnen ook *milieugerelateerde vergunningstaken/-adviezen* zitten die (al dan niet wettelijk verplicht) bij een omgevingsdienst zijn belegd. Denk hierbij aan: geluid, bodem, archeologie, externe veiligheid. Daarnaast geeft de milieuvergunning de wettelijke kaders aan voor activiteiten die een belastende werking hebben op het milieu. In sommige vergunningsaanvragen zit een bouw- en milieucomponent. Deze milieuaspecten van 'bouw', oftewel milieuadvisering en de milieuvergunningverlening, blijven ondergebracht bij de ODR en blijven om die reden buiten de scope van dit onderzoek.

In haar besluit heeft de raad geen opdracht gegeven om de bouwconstructie(berekeningen) bij de gemeente te organiseren. In paragraaf 4.3 duiden we dit nader.

1.2 DOEL EN RESULTAAT VAN DIT ONDERZOEK

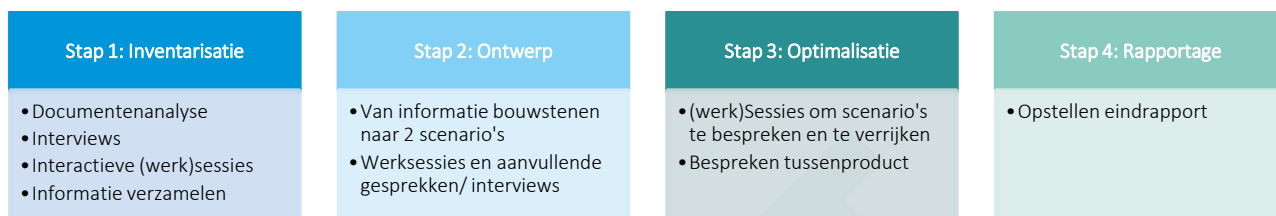
Het **doel** van dit onderzoek is om antwoord te geven op drie onderzoeksvragen:

1. Om welke *bouw gerelateerde vergunningstaken* gaat het? Welke keuzes zijn hierin te maken en op basis van welke criteria maken we deze keuzes?
2. Wat betekent het te nemen besluit voor de beoogde dienstverlening naar de inwoners, bedrijven en instellingen in de gemeente West Betuwe?
3. Wat zijn de inhoudelijke, organisatorische en financiële consequenties van het te nemen besluit?

Het **resultaat** van ons onderzoek is deze rapportage, waarbij we uiteenzetten welke keuze de raad heeft met betrekking tot het overhevelen van de bouwvergunningstaken, inclusief de inhoudelijke, organisatorische en financiële consequenties hiervan. In deze versie geven we verschillende opties zodat het gewenste voorkeursscenario kan worden gekozen. Op sommige onderdelen adviseren we specifiek om voor een optie wel of niet te kiezen, met de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Op andere onderdelen schetsen we een mogelijkheid en is het aan West Betuwe om hierin richting te geven. Uiteindelijk is onze rapportage een onderzoek en is het aan de gemeente en de raad om definitieve keuzes in de concrete kadering van 'wat over te hevelen' te maken.

1.3 ONZE AANPAK

Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek dat bestaat uit vier stappen: inventarisatie, ontwerp, optimalisatie en rapportage. Tijdens de inventarisatiefase hebben we met verschillende onderzoeksmethodes ‘puzzelstukken’ verzameld, waarmee we inzichtelijk hebben gemaakt welke keuzemogelijkheden er voor liggen en wat hiervan globaal de financiële en organisatorische consequenties zijn; en wat dit globaal betekent voor de kwaliteit van de dienstverlening. In de tweede stap, de ontwerpfase, hebben we twee scenario’s uitgewerkt op basis van resultaten uit de eerste stap. In stap 3 hebben we de scenario’s aangevuld en verrijkt, door de scenario’s te bespreken met verschillende stakeholders, waaronder het college van B&W en de Gemeenteraad. Op basis van deze gesprekken geven we in stap 4 verdere invulling aan de eindrapportage².



1.4 LEESWIJZER; UITGANGSPUNT RAPPORTAGE

De drie onderzoeksvragen vinden hun plek achtereenvolgens in deze rapportage. Het uitgangspunt van deze rapportage is dat direct gevolg wordt gegeven aan het eerder genoemde raadsbesluit door de vergunningverleningstaken terug te halen van de ODR en te organiseren binnen de eigen ambtelijke organisatie. We onderzoeken of er voor (deel)producten zwaarwegende redenen of risico's gelden die om een andere afweging vragen. Dit doen we door de context waarin het besluit wordt genomen (hoofdstuk 2) te vertalen naar een afwegingskader (hoofdstuk 3), waarmee we in hoofdstuk 4 de individuele deelproducten toetsen op de potentiële dienstverlening (dichtbij, op maat en efficiëntie), de kwaliteit (robuustheid), financiële consequenties en organisatorische uitvoerbaarheid. In hoofdstuk 5 geven wij een doorkijk naar hetgeen wij als organisatieadviesbureau denken dat er mogelijk (en nodig) is om een stap vooruit te kunnen maken in de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen. Dit leidt tot drie voorstelbare tijdspaden, waaruit de raad kan kiezen. In hoofdstuk 6 wordt een eerste indruk van de te verwachte organisatorische impact en de financiële gevolgen van de keuze geschetst. Tot slot geeft hoofdstuk 7 een doorkijk richting het implementatieproces.

² Naar verwachting vindt dit plaats in november en december 2023.

2 De context van dit onderzoek: bedrijfsfilosofie, de Omgevingsdienst en veranderende wetgeving

Het raadsbesluit, de organisatorische- en financiële gevolgen hiervan, gevolgen voor de dienstverlening en de keuzemogelijkheden die er zijn, moeten worden bezien in het licht van de ontwikkelingen binnen de gemeente West Betuwe, het fysiek domein en de GR. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de bedrijfsfilosofie van de gemeente West Betuwe, de rol van de Omgevingsdienst Rivierenland, de voorziene aanpassingen aan de GR-regeling en de wijzigingen met betrekking tot de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

2.1 DE BEDRIJFSFILOSOFIE VAN DE GEMEENTE WEST BETUWE

Op 1 januari 2019 zijn de gemeenten Lingewaal, Neerijnen en Geldermalsen opgegaan in de fusiegemeente West Betuwe. In totaal bestaat de gemeente West Betuwe uit 26 kernen en twee buurtschappen: Acquoy, Asperen, Beesd, Buurmalsen, Deil, Enspijk, Est, Geldermalsen, Gellicum, Haaften, Heesselt, Hellouw, Herwijnen, Heukelum, Meteren, Neerijnen, Ophemert, Opijnen, Rhenoy, Rump, Spijk, Tricht, Tuil, Varik, Vuren en Waardenburg tot de nieuwe gemeente West Betuwe. Centraal in de bedrijfsvoering van de gemeente staan de uitgangspunten 'dichtbij' en 'op maat'. *Dichtbij* door aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners en de dienstverlening in hun buurt te organiseren, met zo min mogelijk (fysieke) drempels. *Op maat* door als gemeente mee te denken met de wensen en behoeften van haar inwoners en hen daarin zoveel als mogelijk te faciliteren. Deze uitgangspunten gelden voor zowel de interne dienstverlening, zoals HR, als voor de dienstverlening richting de inwoner. De gemeente verwoordt³ de uitgangspunten voor de dienstverlening als volgt:

“De gemeente is er voor de inwoners en niet andersom. En daar zijn we op aanspreekbaar. Dat betekent dat onze dienstverlening dichtbij en op maat is. We laten inwoners niet langer wachten dan nodig. Daarom blijven we inzetten op verdere verbetering van onze processen ('Lean').”

Door de toegenomen omvang van de gemeente is er een schaalgrootte ontstaan die de mogelijkheid biedt om oorspronkelijk uitbestede diensten intern te organiseren binnen de ambtelijke organisatie. Dit komt tot uiting in de bedrijfsfilosofie van de gemeente: zaken waar beleid aan ten grondslag ligt worden intern georganiseerd en zaken die enkel uitvoerend van aard zijn worden uitbesteed aan een externe partij, mits deze dit beter en goedkoper kan. Door beleidsrijke diensten intern te organiseren wil de gemeente meer grip krijgen op de vorm en de kwaliteit van de dienstverlening.

De visie op dienstverlening van de gemeente vormt tevens het uitgangspunt bij het ontwerp van het nog op te leveren gemeentehuis. Het gemeentehuis in Geldermalsen dient als ontmoetingsplek voor bewoners én voor medewerkers. Medewerkers moeten een balans vinden tussen thuiswerken en werken op het kantoor. Als werkplek is het gemeentehuis ingericht op ontmoeten. Het gemeentehuis moet gastvrijheid en dienstverlening centraal stellen en biedt daartoe de mogelijkheid. De Thuisvisie van de gemeente verwoordt dit als volgt:

“Direct bij binnenkomst wordt de gastvrijheid van de gemeente West Betuwe voelbaar, zowel voor medewerkers als bezoekers. Het publiek toegankelijke deel wordt gehost door een gastvrouw of -heer. Bij de fysieke hospitality balie word je als bezoeker ontvangen en kun je als medewerker terecht met al je vragen en meldingen.”

2.2 DE OMGEVINGSDIENST RIVIERENLAND

2.2.1 Het ontstaan van de Omgevingsdienst Rivierenland

In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) is vastgesteld dat gemeenten, provincies en waterschappen in verschillende vormen kunnen samenwerken in publiekrechtelijke constructies, een zogenoemde Gemeenschappelijke Regeling (GR). Een Omgevingsdienst is hier een vorm van. De oprichting van Omgevingsdiensten is een uitwerking van de afspraken tussen het Rijk, provincies en gemeenten om een dekkend netwerk van uitvoeringsdiensten te vormen. Dit besluit is het gevolg van het onderzoek van de Commissie Mans in 2008, waarin werd geconstateerd dat gemeenten onvoldoende in staat waren voldoende invulling te geven aan hun verplichtingen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving.

De provincie Gelderland en de Gelderse gemeenten hebben in het kader van de vorming van Omgevingsdiensten in 2009 gekozen voor de Gelderse Maat. Onderdeel daarvan was de vorming van niet één Omgevingsdienst, maar zeven Omgevingsdiensten,

³ Gemeente West Betuwe - Visie op dienstverlening gemeente West Betuwe.

waardoor de uitvoering van taken zo dicht als mogelijk bij het lokaal bestuur werd georganiseerd. De Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) is opgericht op 1 april 2013 en is een samenwerking tussen de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas & Waal en Zaltbommel en de provincie Gelderland. De deelnemers zijn zowel eigenaar als opdrachtgever en afnemer.

De ODR is onderdeel van het Gelders Stelsel. Hierin werken de Omgevingsdiensten Rivierenland, De Vallei, Regio Arnhem, Noord-Veluwe, Achterhoek, Veluwe-IJssel en Regio Nijmegen samen. De zeven regio's hebben onderling een taakverdeling afgesproken om enkele specialistische taken gedegeen uit te kunnen voeren. Dit gaat om complexe taken en bovenregionale taken. Iedere Omgevingsdienst binnen het stelsel heeft één of meerdere specialisme(s). De Omgevingsdienst Rivierenland is verantwoordelijk voor ketentoezicht, Omgevingsdienst De Vallei voor coördinatie en kwaliteit, Omgevingsdienst Regio Arnhem voor handhaving complexe bedrijven, Omgevingsdienst Achterhoek voor P&O-coördinatie, Omgevingsdienst Noord-Veluwe voor bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm), Omgevingsdienst Veluwe-IJssel voor Portaal, kennis- en communicatiefunctie en Omgevingsdienst Regio Nijmegen voor vergunningverlening complexe bedrijven én VTH Brzo-bedrijven. Zo dragen de omgevingsdiensten gezamenlijk bij aan de optimale kwaliteit en snelheid van de dienstverlening binnen het Gelderse Stelsel.

2.2.2 Taken en voordelen van een Omgevingsdienst

Een Omgevingsdienst ondersteunt en adviseert inwoners en bedrijven op het gebied van milieu, veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, energie, afval, asbest en bodem. Uit het onderzoek van de commissie Mans uit 2008 bleek dat de uitvoering op het gebied van vergunningverlening en handhaving in Nederland te gefragmenteerd was en de schaal van de gemeenten te klein voor de taken waarvoor zij aan de laat stonden. Bundeling van de uitvoering van bouw- en milieutaken was hiervoor de oplossing. In reactie hierop is in de Wgr vastgelegd dat het basistakenpakket (BTP) voor milieutaken verplicht moet worden belegd bij de Omgevingsdienst (Omgevingsbesluit, artikel 13.12). Het onderbrengen van andere taken in het kader van het omgevingsrecht is daarbij als optie open gehouden. Gemeenten kunnen hierover zelf beslissen.

De basistaken van de ODR bestaan uit de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken. Daarbovenop hebben bijna alle gemeenten binnen de ODR, waaronder de gemeente West Betuwe, en de provincie ook de uitgebreidere dienstverlening rondom bouwen ondergebracht bij de ODR. Dit betreft de Wabo-taken bouw, aanleg, oprichten en gebruik. Voor de gemeente Tiel, de enige gemeente die deze taken niet volledig bij de ODR heeft ondergebracht, geldt dat advisering, provinciale inrichtingen en sloop óók bij de ODR zijn ondergebracht.

In de dienstverlening werken de gemeenten en de ODR samen. Inwoners en ondernemers kunnen met (vergunning aan)vragen terecht bij zowel hun eigen gemeente als bij de ODR. De afhandeling daarvan vindt door de ODR plaats. Toezichthouders en handhavers van de ODR voeren namens gemeenten en provincies ook de controles op locatie uit. De regels waaraan de ODR aanvragen toetst worden door de gemeenten en de provincie bepaald.

Het doel van de samenwerking binnen de ODR is tweeledig. Enerzijds is de samenwerking gestoeld op een efficiëntere bedrijfsvoering, doordat de slagkracht van de GR groter is dan de individuele gemeenten. Anderzijds moet de gezamenlijkheid ertoe leiden dat de voorhanden kennis groter is, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening beter is.

2.2.3 De samenwerking in cijfers

In de programmabegroting van 2024⁴ is opgenomen dat de gemeente West Betuwe in 2024 voor een bedrag van €5.047.221,- aan uren afneemt bij de ODR. Dit bedrag heeft betrekking op alle taken en werkzaamheden die de ODR uitvoert voor de gemeente. Een nadere uitwerking hiervan is opgenomen in bijlage 2. Met het totaalbedrag draagt de gemeente West Betuwe voor 21,87 procent bij aan de totale begroting voor 2024 van de ODR, te weten €23.080.424,-.

Het aandeel 'bouwvergunningen' en bijbehorende (juridische) taken betreft geschat 18.000 uur, wat staat voor een bijdrage van West Betuwe van € 1.856.520,- (gerelateerd aan begroting / uurtarief 2024). Een uitgebreide weergave van de uren is weergegeven in bijlage 3. Alhoewel de gebruikte cijfers en aantallen nauwkeurigheid suggereren, geven de cijfers slechts een grove indicatie. Dit komt omdat de impact van de invoering van de Omgevingswet en de Wkb niet bekend zijn. Er zal dus later, tijdens het implementatieproces, een nieuwe berekening van de cijfers moeten plaatsvinden. Voor nu zijn deze kengetallen echter het beste wat we kunnen gebruiken om in beeld te brengen wat de aard en omvang is van de te nemen taken en de incidentele en structurele gevolgen van dit besluit.

⁴ Programmabegroting 2024 - Omgevingsdienst Rivierenland.

Uit het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek⁵ onder respondenten vanuit alle deelnemende gemeenten was in 2022 84 procent tevreden met de algemene dienstverlening van de ODR. Voor activiteiten rondom 'bouw' was dit 80 procent en voor activiteiten rondom 'milieu' 93 procent. De conclusie van de ODR luidt: "De klant beoordeelt ons op iets beloven en ook waarmaken en de verwachtingen van de klant weten en begrijpen en hiernaar handelen".

De tevredenheid onder de respondenten afkomstig uit West Betuwe lag met 80 procent lager dan dit gemiddelde. Negatieve ervaringen met de dienstverlening zijn gestoeld op onduidelijke informatievoorziening, lange doorlooptijden en onvoldoende meedenken. We hechten er waarde aan dit verschil enigszins te duiden: in verhouding tot de andere leden van de ODR heeft de gemeente West Betuwe relatief veel wettelijke kaders waaraan vergunningsaanvragen dienen te worden getoetst. Hierdoor dient de ODR in verhouding vaker aanvragen af te wijzen. Daarnaast is de mandaatstelling die de ODR heeft vanuit de gemeente om mee te denken met de aanvrager kleiner dan bij de andere gemeenten. Hierdoor is de doorlooptijd van aanvraagtrajecten langer dan bij de andere gemeenten en is de mogelijkheid om mee te denken met de aanvrager, om toch wel 'akkoord' te kunnen geven beperkter. In het hoofdstuk 5 gaan we nader in op de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren. Hierbij hoort een betere samenwerking tussen (front office) West Betuwe en de omgevingsdienst én minder stringente regelgeving.

2.3 HET JURIDISCHE KADER: BEPALINGEN MET BETREKKING TOT GEDEELTELIJKE UITTREDING

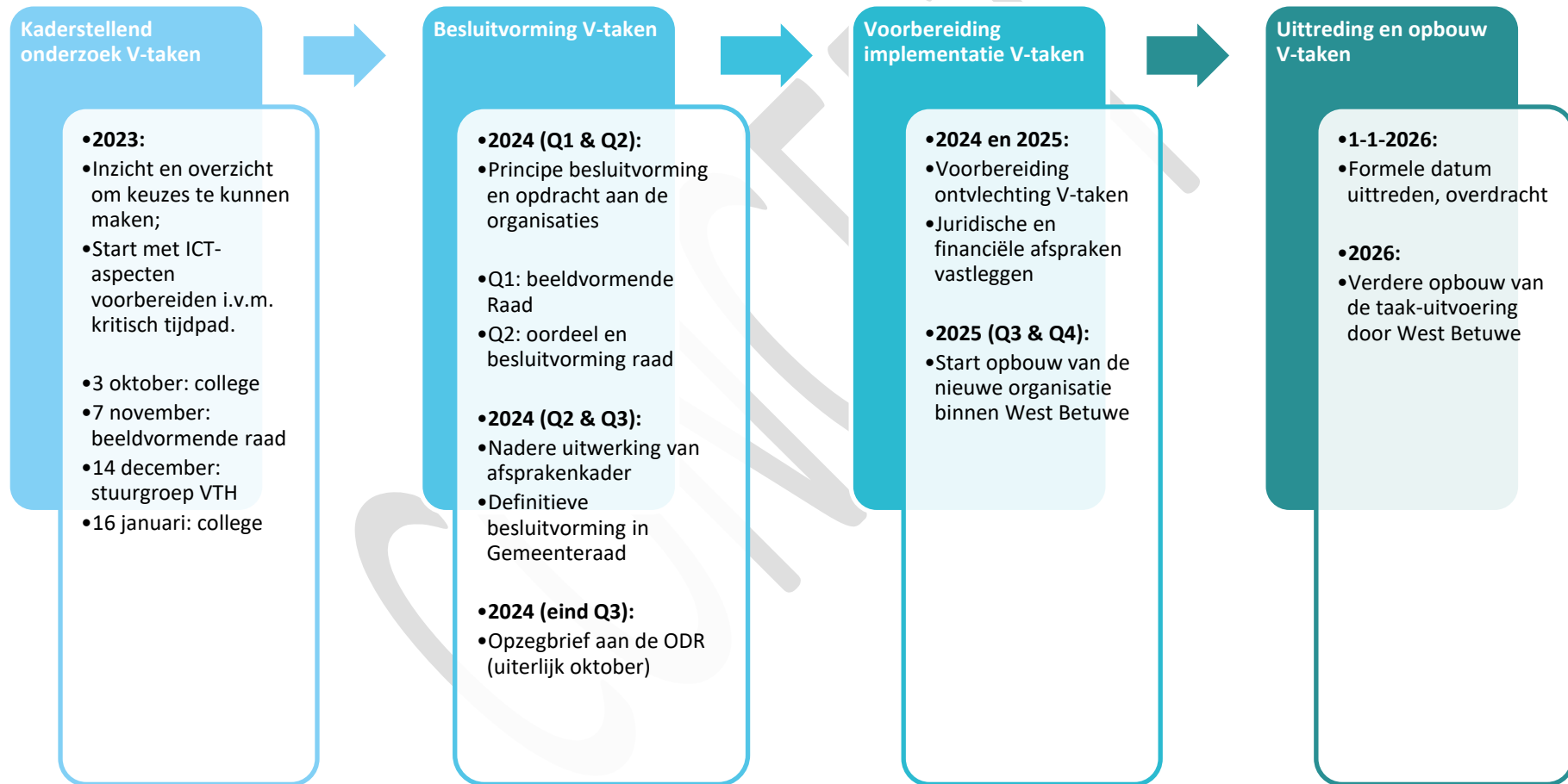
Als de gemeente West Betuwe besluit tot het terughalen van taken, dan wordt dit gedefinieerd als 'gedeeltelijk uittreden'. Dit omdat het niet alleen een afname van uren betreft, maar het tevens gaat om het stoppen met de afname van een specifiek product en/of taakveld. Dit maakt dat er niet alleen gekeken wordt naar de afspraken rond 'urenvermindering' uit de Dienstverleningsovereenkomst (Dvo), maar dat ook de afspraken rond 'uittreden' uit de GR in ogenschouw worden genomen. De volgende artikelen⁶ zijn hierbij in het bijzonder relevant.

- *Artikel 4.5 Dienstverleningsovereenkomst omgevingsdienst Rivierenland en gemeente West Betuwe (november-december 2020): 'De omvang van het werkprogramma voor het volgend jaar is in uren minimaal 97,5% van dat in het voorgaande jaar. Een grotere teruggang in werkprogramma is mogelijk als opdrachtgever aan de opdrachtnemer frictiekosten betaalt, tenzij het algemeen bestuur van opdrachtnemer bij het opstellen van de jaarrekening besluit de te lage afname niet in rekening te brengen omdat deze gecompenseerd kan worden via een hogere afname van andere deelnemers.'*
- *Hoofdstuk 10 Artikel 35 Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018)*
 - 35.1: Een deelnemer kan uittreden uit de regeling na een daartoe strekkend besluit van de deelnemer, doch niet eerder dan na vijf jaar na de eerste inwerkingtreding van de regeling.
 - 35.2: Het uittredingsbesluit van een deelnemer wordt niet later genomen dan een jaar voorafgaand aan de datum waarop de uittreding plaatsvindt. Uittreding is slechts mogelijk per 1 januari.
 - 35.3: De gevolgen van de uittreding worden geregeld in een tussen het openbaar lichaam en de uittredende deelnemer te sluiten vaststellingsovereenkomst.
 - 35.4: Het algemeen bestuur stelt regels vast ten aanzien van de wijze waarop de gevolgen van de uittreding worden bepaald en in de vaststellingsovereenkomst worden vastgelegd. Dit besluit behoeft tweederde van de uitgebrachte stemmen.
 - 35.5: In de regels als bedoeld in lid 4 wordt in ieder geval opgenomen dat ten behoeve van de vaststelling van de vaststelling van de uittredingskosten een onafhankelijke registeraccountant wordt ingeschakeld. De opdracht daartoe wordt verstrekt door het algemeen bestuur in overleg met de uittredende deelnemer.
 - 35.6: Over de vaststellingsovereenkomst als bedoeld het in derde lid wordt besloten door het algemeen bestuur. Het besluit tot vaststelling van de vaststellingsovereenkomst behoeft twee derde van de uitgebrachte stemmen.
 - 35.7: De kosten van het opstellen van de vaststellingsovereenkomst komen voor rekening van de uittredende deelnemer.
 - 35.8: Nadat de vaststellingsovereenkomst is vastgesteld, is de uittredende deelnemer gehouden om binnen 6 maanden de daarin voor de uittredende deelnemer omschreven financiële verplichtingen aan het openbaar lichaam te voldoen.
 - 35.9: Het dagelijks bestuur ziet toe op de naleving van de op grond van de vaststellingsovereenkomst geldende verplichtingen.

⁵ Bijlage kwaliteit dienstverlening - jaarrekening 2022 – Omgevingsdienst Rivierenland.

⁶ Op 1 juli 2022 is Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Om de wetswijziging te verankeren wordt de GR-regeling van de ODR op dit moment aangepast. In paragraaf 2.4.3 wordt dit nader toegelicht. Dit zou ook gevolgen kunnen hebben voor de afspraken rond urenvermindering en uittreden.

2.3.1 Basis tijdsplan op hoofdlijn met betrekking tot gedeeltelijke uittreding



2.4 VERANDERENDE WETGEVING: DE OMGEVINGSWET, DE WKB EN DE GR-REGELING

Het komende jaar (2024) worden er substantiële veranderingen voorzien in de relevante wetgeving voor het werkveld rondom de openbare ruimte. Dit maakt het moeilijk, c.q. onmogelijk, om de impact van de ontvlechting van bouwtaken te overzien met inachtneming van deze ontwikkelingen. Taken en de invulling ervan veranderen en het is onduidelijk wat dat gaat betekenen voor de daadwerkelijke aard en omvang van de taken. Om toch overzicht te geven gaan we uit van de huidige gegevens. Gedurende het kalenderjaar 2024 en deels 2025 kan worden gezien wat de impact van de veranderende wetgeving in praktijk is. Hieruit kunnen we concluderen wat dit al dan niet vraagt aan nadere aanpassing van kengetallen en wat er nodig is om binnen de gemeente een goed nieuw team op te bouwen.

2.4.1 De Omgevingswet

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een verregaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving (omgevingsrecht) beoogd, door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Overheden moeten bij plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en instellingen betrekken. Bijvoorbeeld bij een omgevingsvisie of een waterschapsverordening. De overheid weegt alle bijdragen en neemt uiteindelijk de beslissing over een plan. De wet moet meer ruimte bieden voor initiatieven van bewoners (en bedrijven). Dit wordt door de rijksoverheid als volgt beschreven: “De houding bij het beoordelen van plannen is ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en instellingen om met ideeën te komen.”

2.4.2 De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) gaat op 1 januari 2024 in voor nieuwe én te verbouwen bouwwerken in gevolgklasse 1. Dat is de laagste risicoklasse waar bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden onder vallen. De invoering van de Wkb is een stelselwijziging tegen de achtergrond van de stelselwijziging die de Omgevingswet met zich meebrengt. De Wkb heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren en introduceert de onafhankelijke kwaliteitsborger. De toets vooraf op de bouwplannen wordt vervangen door de toets in de praktijk. Door de Wkb verandert de rol van gemeenten tijdens het bouwproces.

2.4.3 De GR-regeling

Op 1 juli 2022 is Wet op de gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. Het doel van deze wijziging is onder meer om volksvertegenwoordigers, zoals Gemeenteraadsleden en statenleden, meer invloed te geven op de besluitvorming van dit soort samenwerkingen en hen de mogelijkheid te geven deze beter te controleren. Om de wetswijziging te verankeren wordt de GR-regeling van de ODR op dit moment aangepast. Dit zou ook gevolgen kunnen hebben voor de afspraken rond urenvermindering en uittreden.

Vooralsnog gaan we uit van de afspraken die vastgesteld zijn in de huidige GR en de Dienstverleningsovereenkomst (Dvo). Afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van een vernieuwde GR valt besluitvorming over uittreding vóór of ná het vaststellen van de vernieuwde GR. Los van formeel juridische interpretatie of moet worden uitgegaan van de oude of de nieuwe regeling, verdient het aanbeveling om zodra er meer bekend is over de nieuwe regeling al ‘in de geest’ van de – potentieel – nieuwe regeling nadere afspraken te maken.

Onderzoeksvraag 1:

Om welke *bouw gerelateerde* vergunningstaken gaat het? Welke keuzes zijn hierin te maken en op basis van welke criteria maken we deze keuzes?

Samenvatting & reflectie onderzoeksvraag 1

In hoofdstuk 3 en 4 ontwarren we het begrip ‘vergunningverleningstaken bouw’ en geven advies over hoe het intern organiseren van taken er uit kan zien. Dit is een relatief ‘technisch’ hoofdstuk waarbij we de individuele (deel)producten die de gemeente West Betuwe afneemt van de ODR hebben getoetst op de potentiële dienstverlening (dichtbij, op maat en efficiëntie), de kwaliteit (robuustheid), financiële consequenties en organisatorische uitvoerbaarheid. Op basis hiervan constateren wij dat er geen zwaarwegende belemmerende factoren zijn om (deel)producten intern te organiseren, met uitzondering van brandveiligheid (A.4.1), sloop (A.4.2) en asbest (A.4.3). Dit komt doordat deze deelproducten niet robuust kunnen worden georganiseerd binnen de gemeente en specifieke kennis en expertise vragen. Wij adviseren deze producten te blijven inkopen bij de ODR of via de Veiligheidsregio (brandveiligheid).

Bij het onderzoeken van de (deel)producten concluderen wij verder dat juridische advisering en producten in een keten van activiteiten bij voorkeur daar wordt ondergebracht waar de hoofdtaak ook wordt uitgevoerd. Als vergunningverleningstaken overgeheveld worden naar West Betuwe dan gaan juridische producten als ‘beroep en bezwaar’ mee. Als toezicht en handhaving door de ODR wordt uitgevoerd dan horen daar ook de juridische producten als ‘dwangsom’ en ‘handhavingsverzoek’.

Deze rapportage richt zich niet op ‘toezicht en handhaving’. Dit is een separate onderzoeksvraag, afkomstig uit een separate opdracht van de raad. Wel geven we – vanuit de gesprekken met betrokkenen – een eerste reflectie hierop. We zien kortweg twee opties, namelijk óf alle T&H-taken (inclusief de juridische zaken) gaan mee naar West Betuwe óf dit blijft als product ‘toezicht en handhaving, inclusief juridische zaken’ in worden gekocht bij de omgevingsdienst. In beide scenario’s heeft het de voorkeur van betrokkenen om hierover op hetzelfde moment duidelijkheid te verkrijgen als rond nadere besluitvorming voor Vergunningverlening. Alhoewel het twee separate besluiten van de raad zijn adviseren wij de besluitvorming wel op één moment te organiseren, zodat er helderheid is over de toekomst van het totale pakket aan taken en hoe hier invulling aan te geven.

3 Afwegingskader

3.1 DE CONTEXT LEIDT TOT HET AFWEGINGSKADER

De Gemeenteraad van West Betuwe heeft straks keuzes te maken in wat er exact onder ‘bouwtaken’ organiseren binnen de eigen organisatie wordt verstaan. Het afwegingskader dat we in dit hoofdstuk schetsen is bedoeld als hulpmiddel bij het maken van deze keuzes. Het afwegingskader en de parameters zijn de uitkomst van de in hoofdstuk 2 beschreven context van het werkveld, de ontwikkelingen in wetgeving en de afspraken in een gemeentelijke regeling.

Het uitgangspunt dat leidend is bij het maken van keuzes is de wens en opdracht van de raad om een verbetering te realiseren in de dienstverlening aan de inwoner, de ondernemer en instellingen die een vergunningaanvraag (overwegen te) doen. Hierbij draait het om dienstverlening die dichtbij de aanvrager staat, die meedenkt in oplossingen op maat en die inwoners niet langer laat wachten dan nodig is, maar ook om dienstverlening die zo georganiseerd is dat kwalitatief hoogstaande en betrouwbare dienstverlening wordt aangeboden. Gedeeltelijk uitreden betekent echter ook iets voor de samenwerkingsafspraken met ODR en iets voor de eigen organisatie, zowel op organisatorisch gebied, als op financieel gebied. Dit alles moet worden gezien vanuit een nieuwe realiteit, door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb.

Op basis van welke argumenten bepalen we *welke* bouwvergunningstaken we overhevelen naar de gemeente West Betuwe en *hoe* we dit organiseren? Het uitgangspunt vanuit de opdracht van de raad is ‘alle’ taken naar de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe. Op basis van het afwegingskader bekijken we of er belemmerende factoren zijn die om een nadere invulling van ‘alle’ vragen. Het afwegingskader bestaat uit vier overkoepelende criteria met bijbehorende parameters, waarlangs we de uitwerking van de scenario’s of deeloplossingen beoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze vier criteria:

1. **Dienstverlening:** dichtbij, op maat en efficiënt;
2. **Kwaliteitscriteria:** in het bijzonder aspect kwantiteit/robuustheid in omvang;
3. **Financiën;**
4. **Uitvoerbaarheid:** organisatorische consequenties.

3.2 DIENSTVERLENING: DICHTBIJ, OP MAAT EN EFFICIËNT

De visie van de gemeente West Betuwe op de dienstverlening aan haar inwoners, bedrijven en instellingen wordt gevat in de termen ‘dichtbij’ en ‘op maat’⁷. In de geest van de Omgevingswet voegen wij hieraan efficiëntie (lees: snelheid) van de dienstverlening c.q. de vergunningverlening aan toe. De kwaliteit van de dienstverlening is criterium nummer één, omdat de verbetering van de dienstverlening het voornaamste beoogde effect is van het raadsbesluit om de bouwvergunningstaken te organiseren binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente.

3.2.1 De dienstverlening is dichtbij

De gemeente West Betuwe wil haar dienstverlening organiseren dicht bij haar inwoners, bedrijven en instellingen. Dit doet ze onder meer door afspraken niet alleen in het gemeentehuis te organiseren, maar ook in de kernen en bij bewoners en ondernemers ‘aan tafel’. Daarnaast kunnen inwoners in het gemeentehuis binnenlopen zonder afspraak, om aldaar hun vragen te bespreken met een medewerker. In de uitwerking van de scenario’s of deeloplossingen onderzoeken we in hoeverre de dienstverlening dichtbij inwoners en bedrijven kan worden georganiseerd door de bouwvergunningstaken binnen de gemeente te organiseren en wat er nodig is om dit te realiseren.

3.2.2 De dienstverlening is op maat

De gemeente West Betuwe wil haar dienstverlening zo organiseren dat deze op maat is. Concreet betekent dit dat de medewerkers van de gemeente meedenken met de wensen en behoeften van haar inwoners: aansluiting bij de leefwereld staat centraal en niet de logica van de systeemwereld binnen de gemeente. In de geest van de Omgevingswet wil de gemeente in het vergunningverleningstraject naar een verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. De gemeente wil hier invulling aangeven door onder meer het in te zetten op zogenoemde ‘meedenkfunctionarissen’. In de uitwerking van de scenario’s onderzoeken we in hoeverre de dienstverlening meer op maat kan worden georganiseerd door het overhevelen van bouwvergunningstaken en wat er nodig is om dit te realiseren. Dienstverlening ‘op maat’ is de gewenste toekomstsituatie.

⁷ Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

Een overkoepelende observatie - zowel vanuit ODR als vanuit WB - is dat, in verhouding tot de andere leden van de ODR, de gemeente West Betuwe relatief veel wettelijke kaders heeft waaraan vergunningsaanvragen dienen te worden getoetst. Wil de gemeente vaker 'ja, mits' willen kunnen antwoorden, zal dit iets betekenen voor de kaders waarbinnen wordt gewerkt. Met andere woorden, zonder aanpassing van beleid zal de inwoner of ondernemer hoogstwaarschijnlijk vaker dan bedoeld of gewenst 'nee, mag niet' horen, wat dan geen reflectie is van 'niet meedenken met de aanvrager', maar een reflectie van 'beleidsregels waar een ieder zich aan dient te houden in kader van gelijke behandeling en geen willekeur'.

3.2.3 De dienstverlening werkt efficiënt

Naast dienstverlening dichtbij en op maat, is ook de efficiëntie en snelheid waarmee vergunningverlening plaatsvindt van belang om mee te wegen. Inwoners en bedrijven zijn immers vaak beter geholpen als procedures snel gaan. Bij eenvoudige bouwinitiatieven is dat vaak goed mogelijk. Maar ook bij complexe initiatieven is de juiste balans vinden tussen maatwerk en snelheid belangrijk. Het vergunningenteam dat wordt gepositioneerd bij de gemeente West Betuwe zal een vergelijkbare omvang hebben als het vergunningenteam van de ODR binnen het cluster dat de werkzaamheden uitvoert voor West Betuwe. De aanwezigheid van de andere drie clusters binnen de ODR biedt de ruimte om flexibel in te kunnen spelen op piek- en dalmomenten. Deze flexibiliteit zal de gemeente niet kunnen organiseren. In de uitwerking van de scenario's onderzoeken we daarom ook hoe we de dienstverlening efficiënt kunnen organiseren en met name voor eenvoudige bouwinitiatieven voor een snelle afhandeling kunnen zorgen.

3.3 KWALITEITSCRITERIA: DESKUNDIGHEID, ERVARING EN ROBUUSTHEID

Gemeenten en Omgevingsdiensten moeten voldoen aan zogenoemde kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om voldoende kwaliteit bij de uitvoering van VTH taken te waarborgen, zodat de vergunningverlening betrouwbaarder, beter inzichtelijk en meer voorspelbaar is voor inwoners, bedrijven en instellingen. Om dit te bereiken is voldoende kritische massa nodig om de gewenste deskundigheid en ervaring structureel te kunnen bieden. Dit is verplicht voor VTH-taken die vallen binnen het basistakenpakket van de Omgevingsdienst, de zogenoemde milieutaken.

Binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn kwaliteitseisen vastgesteld voor de vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening⁸. We onderzoeken welke deeltaken de gemeente West Betuwe uit de huidige productcatalogus van de ODR intern kan organiseren, terwijl er wordt voldaan aan deze eisen. Onderzoeksbureau Deloitte heeft hier eerder al over gerapporteerd⁹.

Binnen de kwaliteitscriteria wordt gekeken naar onder meer deskundigheid, ervaring en frequentie in het verrichten van de (deel)taak. In ons onderzoek kijken wij enkel naar de robuustheid – de omvang van een (deel)taak – die kan worden georganiseerd, om te bezien of er al dan niet belemmeringen zijn voor de uitvoering door de ambtelijke organisatie van West Betuwe. Vanuit robuustheid kunnen de andere eisen worden ingevuld door juiste werving en selectie en opleiding en (bij)scholing.

3.4 FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De raad heeft tevens een financiële afweging te maken. Het organiseren van bouwvergunningstaken en juridische taken leidt tot twee extra kostenposten: (1) de (eenmalige) frictiekosten en desintegratiekosten en (2) de structurele operationele kosten voor de uitvoering van taken 'in eigen huis'.

In het afwegingskader beschouwen we de eenmalige kosten als een gegeven. Het is de uitkomst van een rekensom die wordt gemaakt op basis van de keuzes van de raad. In hoofdstuk 7 geven we een doorkijk naar deze kosten. Met het afwegingskader gaan we na of de overdracht van een (deel)taak dermate financiële consequenties ten gevolge heeft dat deze moeten worden meegenomen bij de keuze deze al dan niet terughalen van een (deel)taak. Stel dat de taakuitvoering van een deeltaak leidt tot een onevenredige investering in personeel en kennisonderhoud, dan zou het intern organiseren kunnen betekenen dat deze kosten buitenproportioneel wegen op de begroting. Dit zou leiden tot een onevenredige kostenstijging van de uitvoering van dit (deel)product. Dit nemen we mee bij de afweging om een (deel)taak te organiseren binnen de ambtelijke organisatie.

⁸ VNG & IPO (15 april 2022) - *Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet.*

⁹ Deloitte (3 september 2019) - *Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken.*

3.5 UITVOERBAARHEID: ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES

Tot slot staan we stil bij of de beoogde organisatie van vergunningstaken en juridische taken. Is het in de praktijk ook uitvoerbaar? Wat betekent de taak organiseren bij West Betuwe in de (hernieuwde) samenwerking met de ODR? Ontstaan er bijvoorbeeld in de ketensamenwerking veel 'heen-en-weer' momenten waardoor er grotere risico's op fouten en doorlooptijden ontstaan? Is het haalbaar om het aantal fte's daadwerkelijk te binden? Indien er grote bezwaren zijn op organisatorisch gebied, loopt de gemeente het risico dat het doel van goede dienstverlening wordt gemist. Dit nemen we mee in de overweging om een (deel)taak al dan toch niet te organiseren binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe.

CONCEPT

4 Analyse van de bouwvergunningproducten en nader advies in kader van wel of niet terughalen naar West Betuwe

In dit hoofdstuk leggen we de individuele bouwvergunningstaken en juridische taken uit de huidige productencatalogus¹⁰ van de ODR langs de parameters uit het afwegingskader, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Het startprincipe is dat alle deelproducten naar de gemeente West Betuwe gaan, tenzij er zwaarwegende bezwaren zijn. Dit leidt tot het advies de meeste, maar niet alle, taken intern te organiseren. Door gevolg te geven aan dit advies ontstaat er een omvang aan werkzaamheden van 23.382 uur (begroot 2023, 17,32 fte). De uitzonderingen beargumenteren we steeds na de analyse.

4.1 ANALYSE BOUWVERGUNNINGSTAKEN

De productcatalogus biedt ruim 40 deel-bouwvergunningstaken. Om meer overzicht te creëren, hebben we ervoor gekozen om deelproducten te groeperen en in samenhang te beschouwen. We hebben bij het toetsen aan het afwegingskader (groen voldoet; rood voldoet niet) tevens gekeken naar:

1. is dit een separate taak, die door een medewerker met specifieke expertise wordt uitgevoerd; of
2. is dit een meer allround deeltaak, die door een vergunningverlener wordt uitgevoerd; en/of
3. zijn de deeltaken onlosmakelijk verbonden? Oftewel: als je de ene taak doet, doe je eigenlijk 'automatisch' ook een andere taak.

4.1.1 Omgevingsvergunning bouw

Onder 1. vergunningverlening vallen de onderstaande producten "bouw" uit de productencatalogus, inclusief de bijbehorende deelproducten:

Nr.	Deeltaak ¹¹ :	Dienstverlening:	Kwaliteitscriteria:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
1.1.1	Vooroverleg omgevingstafel				
1.1.2	Omgevingsvergunning of melding bouwactiviteit				
1.1.3	Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit				
1.1.4	Intrekken omgevingsvergunning (bouwactiviteit)				
1.1.5	Administratie wijzigen omgeving (bouwactiviteit)				
1.1.6	Meldingen (brandveiligheid, sloop – met asbest)				
1.1.8	Wettelijk advies derden (bouwactiviteit)				
1.1.9	Vergunningverlening bouw advies extern				
1.1.10	Vergunningverlening bouw advies intern				
	<i>Legenda</i>	<i>Voldoet</i>	<i>Voldoet niet</i>		

Het product 'omgevingsvergunning bouw' bevat de kerntaken binnen het bouwvergunningsproces (begroot 2023, 13.521 uur / 10,01fte). Wij adviseren om al deze taken te organiseren bij de gemeente West Betuwe, met uitzondering van de 'meldingen gebruik en sloop' (1.1.6). Bij dit deelproduct spelen brandveiligheid en asbest een belangrijke rol. Deze onderwerpen vragen om specifieke expertise en vereisen in de praktijk nauwe relaties (lees: onlosmakelijke verbondenheid) tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Specifiek gaat het om de volgende deelproducten, met een totale jaarlijkse omvang van 694 uur (begroot 2023, 0,51 fte). Rest een omvang om over te hevelen van: 13.521 uur – 694 uur = 12.827 uur = 9,50 fte.

- **A.4.1 Melding brandveilig gebruik:** In paragraaf 6.1.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is beschreven in welke gevallen een meldingsplicht geldt voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Op dit moment maakt de ODR gebruik van de deskundigheid van de veiligheidsregio die zorgt voor advisering in het vergunningverleningstraject. Ons advies is om vanuit de gemeente West Betuwe dit advies bij de veiligheidsregio te blijven opvragen. Gezien de omvang van de taak kan gemeente West Betuwe hierop zelf te weinig robuustheid en expertise organiseren. Het intern organiseren zou in dit geval leiden tot een verminderde dienstverlening.

¹⁰ Productenboek 2022 – Omgevingsdienst Rivierenland.

¹¹ Activiteit 1.1.7 Maatwerkvoorschriften komt alleen voor bij milieutaken en is om die reden geen onderdeel van het over te dragen pakket aan taken.

- A.4.2 Melding sloop & A.4.3 Melding sloop met asbest:** Wanneer er meer dan 10m³ sloopafval vrijkomt en/of asbest wordt verwijderd, geldt er een meldingsplicht (art. 7.10 Bbl). De beoordeling van de meldingen omvat in de meeste gevallen niet alleen een ontvankelijkheidstoets maar ook een asbestonderzoek (in ieder geval bij gebouwen die voor 1993 zijn gebouwd). Omdat op voorhand niet altijd helder is of er asbest aanwezig is in een gebouw dat voor 1993 is gebouwd, zijn deze twee type meldingen in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden en daarom organisatorisch moeilijk te splitsen. Daarbij is voor dit onderwerp de koppeling met toezicht en handhaving op dit specifieke onderwerp cruciaal om de publieke gezondheid en veiligheid te waarborgen. Om deze taak kwalitatief goed uit te kunnen voeren is specifieke expertise nodig. Omdat (milieu)toezicht op asbestsanering een wettelijke basistaak is van de Omgevingsdienst, adviseren wij om ook de bouwvergunningstaken sloop en sloop met asbest bij de ODR te laten. Dit leidt tot de volgende voordelen:
 - De inwoner of ondernemer van WB in één keer goed van dienst zijn, waarbij meldingen kundig, snel en integraal worden afgehandeld;
 - Het risico op stilleggen van bouwwerkzaamheden in de uitvoering (omdat er toch asbest is gevonden en deskundigheid aangevraagd moet worden) zo laag mogelijk houden;
 - Ten dienste van de eigen gezondheid van toezichthouders, die vanuit goede opleiding en scholing zelf goed in staat zijn om de juiste voorzorgsmaatregelen te nemen bij asbest(verdachte) situaties. Hier telt ook goed werkgeverschap en een juiste inrichting van werkprocessen in het kader van RI&E (risico inventarisatie & evaluatie; verplicht onderdeel van de Arboret).

4.1.2 Omgevingsplanactiviteiten

Onder de omgevingsplanactiviteiten (A2) vallen de onderstaande deelproducten:

Nr.	Deeltaak ¹² :	Dienstverlening:	Kwaliteitscriteria:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
A.2.1	Activiteit inrit				
A.2.2	Activiteit monument				
A.2.3	Activiteit aanleg				
A.2.4	Activiteit strijdig gebruik				
A.2.5	Activiteit kappen				
A.2.6	Activiteit slopen				
A.2.7	Activiteit reclame				
A.2.9	Activiteit roerende goederen				
A.2.10	Afhandelen zienswijze omgevingsplanactiviteit				
	<i>Legenda</i>	<i>Voldoet</i>	<i>Voldoet niet</i>		

Bijna alle bovenstaande deelproducten worden door de vergunningverlener zelf uitgevoerd en/of gecoördineerd. Voor de meeste onderwerpen is geen separate inzet nodig van een specialist of ketenpartner. Het intern organiseren van de in paragraaf 4.1.1 genoemde bouwvergunningstaken binnen de gemeente West Betuwe maakt het mogelijk om ook de bovengenoemde omgevingsplanactiviteiten binnen de gemeente te organiseren. Er zijn twee deeltaken die speciale aandacht genieten, namelijk A.2.2. Activiteit monumenten en A.2.6. Activiteit slopen. Deze lichten we hieronder nader toe.

Wat betreft de deeltaken die 'mee' worden uitgevoerd zoals een kapvergunning of een inritvergunning is de taak enerzijds te klein om echt uit te splitsen en is het onderdeel van een vergunning en logisch dat een vergunningverlener dit er ook 'bij' doet. Het is moeilijker om hier exacte urenonderbouwing voor te geven, omdat er vervulling in het tijdschrijven zal zitten. Vaak wordt de deeltaak op de hoofdvergunning geschreven, tenzij er meer in het bijzonder tijd in gaat zitten. Het zou ook om teveel 'heen-en-weer' tijd vragen en risico's op fouten of onnodige wachttijden om separaat advies te vragen voor een kapvergunning of een in/uitrit, zoals gedaan wordt bij 'geluid of bodem advies', waarbij wél echte specifieke vakkennis en expertise noodzakelijk is. Wel moet worden opgemerkt dat er binnen de ODR, door de omvang van taken door het werken voor meerdere gemeenten meer kennis kan worden geclusterd naar onderliggende expertises. Aanvragen met een specifiek 'inrit-vraagstuk' kun in de taaktoebedeling laten landen bij de meest logische medewerker en meerdere medewerkers kunnen een sub-specialisme opbouwen waardoor men elkaar goed kan ondersteunen en vervangen en efficiënt kan werken. Een kleiner team, zoals binnen de gemeente West Betuwe zelf, kan die

¹² Activiteit A.2.8 Activiteit alarminstallaties is niet opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente West Betuwe en is om die reden geen onderdeel van het mogelijk over te dragen takenpakket.

optimalisatie niet op eenzelfde wijze organiseren. Daardoor is het ook mogelijk dat eigenlijk te zwaar gekwalificeerde medewerkers, die all-round nodig zullen zijn, ook de makkelijkere zaken afhandelen. Alles overwegende is echter het nadeel van heen-en-weer een deeladvies aan moeten vragen te groot om van de deeltaken een separate adviestaak te maken (zoals bij milieu). Wel verdient het aanbeveling om bij de opbouw van een nieuw team in West Betuwe te kijken naar enige mate van taakdifferentiatie en specialisatie. Ook om op deze wijze efficiënt training en opleiding in te zetten.

A.2.2 Activiteit monumenten: Voor het wijzigen, herstellen of slopen van een monument is een omgevingsvergunning nodig, waarbij wordt getoetst aan de Gids Ruimtelijke Kwaliteit en de Welstandsnota van de gemeente West Betuwe. Monumentenzorg is integraal onderdeel van deze gids. Afstemming vindt plaats met de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) die tevens fungeert als monumentencommissie. Soms zijn ook de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) of de provincie betrokken. Om te voldoen aan de kwaliteitscriteria rondom de activiteit monumenten is het volgende vereist:

- Eenvoudig, MBO met 1 jaar werkervaring, 2/3 Fte;
- Complex, HBO met 3 jaar werkervaring, 2/3;
- Eis aan de organisatie: 2 medewerkers.

De afgelopen jaren is in het werkplan van de ODR opgenomen dat de gemeente West Betuwe in totaal 60 uur (2022) en 192 uur (2023) afnam voor de activiteit monumenten. Deze aantallen zijn opzichzelfstaand voor de gemeente West Betuwe niet afdoende om robuuste dienstverlening op te kunnen organiseren. In de organisatiematrix van de ODR is deze taak wel robuust georganiseerd omdat deze taak voor meerdere gemeenten wordt uitgevoerd.

De expertise kijkt bovendien mee in andere – schijnbaar – normale vergunningen, maar waarbij toch een cultureel erfgoed belang een rol kan spelen. Denk bijvoorbeeld aan wijzen op het aspect ‘molenbiotoop’, waarbij hoogte en windruimte een rol spelen. Vanuit de monumententaak wordt dus niet alleen gekeken naar de monumentenvergunningen zelf, maar ook naar wat andere vergunningen voor monumenten en cultureel erfgoed betekenen.

Voor de gemeente West Betuwe kan de gewenste robuustheid in uren niet worden gerealiseerd. De werkgroepleden van de gemeente hebben aangegeven dat zij er wel de voorkeur aan geven om deze taak door West Betuwe zelf vanuit vergunningverlening / monumentenbeleid te organiseren. Dit sluit op zich aan bij het ‘meekijken’ in vergunningverlening in het algemeen, maar vraagt wel om een goede inbedding van de expertise en deze niet te licht op te vatten. De gewenste expertise en werkervaring zouden kunnen worden bereikt door specifiek te investeren in de samenwerking tussen de vergunningsverlener(s) en de beleidsmedewerker monumenten. Vergunningverlening met betrekking tot monumenten vraagt extra opleiding. Zeker als hierbij bredere aspecten van cultureel erfgoed worden betrokken, wat wel is aan te bevelen. In vergelijking met asbest & sloop beschouwen wij dit product ‘monumenten’ als een zelfstandige beleidskeuze van de gemeente. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om ondanks het ontbreken van kwalitatieve en kwantitatieve robuustheid een taak zelfstandig uit te voeren. De gemeente legt dan verklaring en verantwoording af over een dergelijk besluit. Bij een sterke inbedding van de aandacht voor monumenten en cultureel erfgoed in het beleidsmatige ruimtelijke ordeningswerkveld in combinatie met een verankering in vergunningverlening door scholing van enkele vergunningverleners zijn hier mogelijkheden toe. De wens van de gemeente om zelf het onderdeel ‘monumenten’ in te vullen past bij de wens van eigen regie op het proces en vergunningverlening ‘op maat’ te willen organiseren.

Wij gaan er derhalve vanuit dat – gezien de eigen wens – deze taak mee wordt overgeheveld naar West Betuwe. Echter wel met kennisneming van het afwijken van de kwaliteitscriteria op dit punt.

A.2.6 Activiteit slopen: Wij adviseren deze activiteit bij de ODR te blijven organiseren. *Zie paragraaf 4.1.1 (A.4.2 Melding sloop & A.4.3 Melding sloop met asbest) voor de toelichting.*

4.2 ANALYSE JURIDISCHE TAKEN / ADVISERING

In de productencatalogus van de ODR staan de juridische taken omschreven als separate deelproducten die de gemeente West Betuwe in de huidige situatie afneemt. Deze taken worden niet door vergunningverleners (of toezichthouders) uitgevoerd, maar door juristen. De juridische producten / taken kunnen echter niet als losstaande activiteiten worden gezien, maar zijn een integraal onderdeel in de keten van vergunningverlening of van toezicht en handhaving. We zien deze activiteit derhalve niet als een specifieke ‘losse’ expertise, zoals je bijvoorbeeld geluidsdeskundigheid inkoop, maar wij adviseren de juridische taken mee terug te nemen samen met de vergunningverlening. Vooralsnog betekent dit ook dat de juridische taken verbonden aan toezicht en handhaving bij de ODR blijven. Afhankelijk van waar toezicht en handhaving worden uitgevoerd, ODR of WB, vindt ook bij die organisatie de juridische advisering rond TH plaats om deze keten van werk het beste te borgen.

In de situatie dat de V bij de West Betuwe wordt georganiseerd en de TH bij ODR vraagt dit om goede werkafspraken en het duiden van de onderlinge afhankelijkheden. De V en de TH worden weliswaar door andere medewerkers uitgevoerd en er zijn andere juristen bij betrokken, maar de V en de TH zijn geen volledig losse activiteiten.

Desalniettemin leggen we de individuele juridische taken uit de huidige productencatalogus van de ODR langs de parameters uit het afwegingskader, zoals beschreven in hoofdstuk 3. In de volgende paragrafen staan we achtereenvolgens stil bij:

- 4.2.1 Juridische activiteiten als onderdeel van ‘vergunningverlening’
- 4.2.2 Juridische activiteiten als onderdeel van ‘toezicht en handhaving’
- 4.2.3 Juridische activiteiten als ‘separate expertise’.

4.2.1 Juridische activiteiten als onderdeel van ‘vergunningverlening’

De onderstaande deelproducten hebben betrekking op een totale omvang van ongeveer 3.822 uur (begroot 2023, 2,83 fte).

Nr.	Deeltaak:	Dienstverlening:	Kwaliteit:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
3.2.9	Voorlopige voorziening				
3.2.10	Bezwaar				
3.2.11	Beroep				
3.2.12	Hoger beroep				
	<i>Legenda</i>	<i>Voldoet</i>	<i>Voldoet niet</i>		

Alle bovengenoemde deeltaken zijn onlosmakelijk verbonden aan de vergunningverleningsketen. Daarnaast voldoen deze taken in de totaliteit gezien aan de in hoofdstuk 3 beschreven van parameters in het afwegingskader. Gezien het streven van de raad om meer regie te krijgen op het totale proces van vergunningverlening, zien wij de afhandeling van bezwaar en beroep als integraal onderdeel van de bouwvergunningstaken. Ons advies is daarom om al de bovengenoemde deeltaken te organiseren binnen de gemeente West Betuwe, mits de bijbehorende bouwvergunningstaak daar ook wordt belegd. Indien er wordt besloten de bouwvergunningstaak te beleggen bij de ODR, adviseren wij de juridische taken daar evenzo te beleggen.

4.2.2 Juridische activiteiten als onderdeel van de keten ‘toezicht en handhaving’

De onderstaande deelproducten hebben betrekking op een totale omvang van ongeveer 2.954 uur (begroot 2023¹³, 2,19 fte). Alle onderstaande deeltaken zijn onlosmakelijk verbonden aan toezicht en handhaving. Daarnaast voldoen deze taken in de totaliteit gezien aan de in hoofdstuk 3 beschreven parameters in het afwegingskader. De conclusie is derhalve: blijf deze taken bij de ODR organiseren, zolang daar ook de TH-taken zijn ondergebracht.

Nr.	Deeltaak:	Dienstverlening:	Kwaliteit:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
3.2.1	Handhavingsverzoeken				
3.2.2	Handhavingsvoornemen				
3.2.3	Last onder dwangsom				
3.2.4	Last onder bestuursdwang				
3.2.5	Bestuursdwang uitvoeren				
3.2.6	Invordering				
3.2.7	Beëindiging handhaving				
3.2.8	Gedoogverklaring				
	<i>Legenda</i>	<i>Voldoet</i>	<i>Voldoet niet</i>		

¹³ Op onderdelen kan ook “bezwaar en beroep” van toepassing zijn. Echter “bezwaar en beroep” is hoofdzakelijk vergunningverlening. De cijfers zijn daarmee niet helemaal correct, maar wel in voldoende mate bruikbaar en indicatief.

4.2.3 Juridische activiteiten als 'separate expertise'

De onderstaande deelproducten hebben betrekking op een totale omvang van 392 uur (begroot 2023, oftewel 0,29 fte).

Nr.	Deeltaak:	Dienstverlening:	Kwaliteit:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
3.2.13	(pre)mediation / overleg				
3.2.14	Ingebrestelling				
3.2.15	WOO-verzoeken				
3.2.16	Juridisch advies extern				
3.2.17	Juridisch advies intern				
	<i>Legenda</i>	<i>Voldoet</i>	<i>Voldoet niet</i>		

De bovengenoemde expertiseonderdelen hebben betrekking op alle onderdelen, zowel binnen de vergunningverlening, als binnen toezicht en handhaving. De taken vragen op jaarbasis een relatief lage inzet en kunnen op zichzelfstaand niet robuust worden georganiseerd. Echter, deze deeltaken worden doorgaans uitgevoerd of gecoördineerd door de medewerker die de aanverwante deeltaak uit paragraaf 4.2.1 of 4.2.2 ook heeft uitgevoerd. Daardoor kunnen deze deeltaken robuust georganiseerd worden. Ons advies is daarom om al de bovengenoemde deeltaken te organiseren afhankelijk van het type vraag óf bij vergunningverleningstaken óf bij TH-taken. Gezien de beperkte omvang van deze deelactiviteiten adviseren wij om hiervoor op beide onderdelen 0,15 fte in de voorcalculatie op te nemen.

Nieuwe relaties opbouwen

Het feit dat de gemeente de regie op het bouwvergunningproces overneemt en daarbij regelmatig specialistisch advies nodig heeft van ketenpartners of externe bureaus, betekent ook dat de relaties met deze externe partijen opnieuw moeten worden opgebouwd. De partners in de keten zullen de nieuwe mensen, werkprocessen en -afspraken opnieuw moeten leren kennen. Denk daarbij aan partijen als de GGD, veiligheidsregio, welstandscommissie, provincie, nutsbedrijven en het waterschap/hoogheemraadschap.

4.3 OVERIGE TAKEN

4.3.1 BAG, leges, publicatie en administratie

Onlosmakelijk verbonden aan bouwvergunningen zijn de onderstaande taken en/of producten. (1.845 uur begroot = 1,36 fte.)

Deze bezien we niet separaat omdat het geen keuze is om ze niet mee te nemen rond het overhevelen van

'bouwvergunningstaken'. Dit zijn:

- 4.1.6 BAG ondersteuning en audit
- 4.1.7 Leges (opstellen, berekenen, innen)
- registraties CBS
- publiceren van besluiten
- diverse administratieve en informatietaken.

Opgemerkt wordt dat de hierboven beschreven taken in omvang mogelijk niet heel groot lijken. Ze vragen echter om specifieke inbedding in werkprocessen en werkuitvoering. Het komt 'automatisch' mee, maar is daarmee nadrukkelijk niet 'automatisch' geregeld.

4.3.2 Constructieberekeningen

De raad heeft de opdracht gegeven om bouwtaken terug te halen, met uitzondering van constructieberekeningen. Het is terecht dat dit wordt gezien als een specifieke expertise die een vergunningverlener niet zelf uitvoert. Het is echter een taak die ook de ODR inkoop bij een specifiek technisch bureau. Het is vergelijkbaar met kennis brandveiligheid wat wordt georganiseerd bij de veiligheidsregio en waarvan we concludeerden dat de gemeente deze contacten zelf kan onderhouden. Deze hoeven dus niet via de ODR als 'doorgeefluik' te lopen.

Zolang de vergunningverlening en toezicht en handhaving echter bij verschillende organisaties zijn belegd wordt geadviseerd deze taak van 'constructieberekening' in te kopen via/bij de ODR. Op deze wijze blijft er een korte lijn naar één technische organisatie voor vragen rond constructieveiligheid en wordt voorkomen dat er onnodig dubbele berekeningen gemaakt moeten worden of te lange

communicatielijnen bestaan. Voor de vergunningverlening is de ODR dan wel vooral een 'doorgeefluik', echter de korte lijnen vanuit de toezicht en handhaving wegen daar ruimschoots tegenop. Op deze wijze is ook geborgd dat er bij eventuele rampen en ongelukken één organisatie voor bouwconstructie betrokken is en constant bereikbaar is.

Komen toezicht en handhaving ook naar WB, dan vraagt dit om een eigen aanbesteding van deze taak. Er zou dan voor gekozen kunnen worden om deze taak tot het moment dat de ODR opnieuw gaat aanbesteden deze taak toch nog via de ODR in te kopen en dan in het kader van schaalvoordelen de taak samen met de ODR aan te besteden. Dit geeft meer massa in de aanbesteding én is eenvoudiger als er gecombineerde vergunningen zijn waarbij ook een milieuaspect of -vergunning nadrukkelijk een rol speelt.

Dit aspect dient mee te worden genomen bij het nader onderzoeken van de TH-taak. Vooralsnog is het advies, in lijn met de opdracht van de raad, om bouwconstructie bij ODR onder te brengen als product dat bij deze organisatie wordt ingekocht.

4.3.3 Accountmanagement

Het verminderen van taken en uren heeft daarnaast een effect op algemene en ondersteunende taken als: projectmanagement en accountmanagement. Bij het bespreken van frictie- en desintegratiekosten worden deze posten gezien

4.4 DE VERGUNNINGVERLENENDE TAKEN, IN RELATIE TOT TOEZICHT EN HANDHAVING

4.4.1 Gevolgen voor onderzoek toezicht en handhaving

Dit onderzoek richt zich primair op de vergunningverlenende taken. Het onderzoek naar de positionering van toezicht en handhaving vindt later in een separaat onderzoek plaats. Dit is het gevolg van het raadsbesluit. Gezien de sterke verbondenheid die bestaat tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving, ontkomen we er niet aan om in dit rapport een doorkijk te geven naar deze taken. Dit omdat zo beter overzien kan worden wat de potentiële omvang van de vergunningverlening is én wat de taken rondom toezicht en handhaving zijn.

Op basis van ons onderzoek constateren we dat de taken rondom toezicht en de taken rondom Handhaving dienen te worden gezien als integraal samenhangend geheel en zodoende gezamenlijk op één plek dienen te worden gepositioneerd. Op basis van deze constatering zien wij twee denkbare scenario's:

1. Toezicht en handhaving (en juridische producten van TH) positioneren bij de ODR;
2. Toezicht en handhaving (en juridische producten van TH) positioneren bij de gemeente West Betuwe.

Uit de cijfers van de Omgevingsdienst¹⁴ blijkt dat toezicht en handhaving (3,75 fte) en de bijbehorende juridische producten (2,89 fte) betrekking hebben op in totaal 6,64 fte.

In paragraaf 4.2 hebben geconcludeerd dat er een organisatorisch logische verbinding is tussen sommige juridische producten en vergunningverlening en sommige juridische producten en toezicht en handhaving. Dit geldt eveneens voor de relatie tussen Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving. We raden aan om de vergunningverlening en toezicht en handhaving in nauwe samenhang en dicht bij elkaar te organiseren. Het zijn weliswaar andere werkzaamheden, die door andere medewerkers worden uitgevoerd, maar het is wenselijk dat binnen het toezicht medewerkers kijken en begrijpen 'wat kan en mag in West Betuwe en hoe ziet vergunningverlening er hier uit?'. Het is eveneens wenselijk dat er vanuit beleid en vergunningverlening reeds is nagedacht over 'wat betekent dit voor toezicht en handhaving?'.

De vergunningverlening en toezicht en handhaving organiseren binnen één afdeling (al dan niet met verschillende clusters) creëert van nature korte lijnen en centrale aansturing. Echter, we constateren ook op dat vanuit het werkconcept West Betuwe, waarbij de medewerkers een aanzienlijk deel van hun tijd elders of thuiswerken, ontmoeten per definitie afgesproken moet worden en minder zal berusten op toeval. Toezicht kent bovendien een belangrijk 'buiten werken' component en in toenemende mate een administratieve kant, die niet per definitie in een gemeentehuis plaatsvindt. De impact op de samenwerking van het onderbrengen van de taken binnen één afdeling moet derhalve ook niet worden overschat. Belangrijker zal zijn dat er gericht wordt samengewerkt en dat je dat met elkaar organiseert. Wat betreft het aansturingsaspect heeft het voor- én nadelen om verschillende leidinggevendenden te hebben en hoe je aansturing en conflicterende belangen bespreekbaar maakt en oplost.

Als gevolg van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging verandert de inzet van toezicht en handhaving. Deels gaat toezicht 'naar de markt' en de verwachting is dat onder de Omgevingswet toezicht meer projectmatig zal worden ingezet om de intenties van

¹⁴ Programmabegroting 2023 - Omgevingsdienst Rivierenland.

een omgevingsvisie en omgevingsplannen te waarborgen. Hierbij past een andere visie op toezicht en handhaving. Een gemeente zal echter ook de ruimtelijke kwaliteit willen bewaken. Omdat je überhaupt minder hoeft te vergunningen onder de Omgevingswet, zal die ruimtelijke toets minder kunnen plaatsnemen in of naar aanleiding van het vergunningstraject. Dit zullen gemeenten projectmatig moeten inzetten, bijvoorbeeld door vrije veld controles of langs specifieke thema's. De vernieuwde aanpak vraagt tijd en het is ook op dit punt onduidelijk hoe de impact van nieuwe wetgeving exact zal zijn, ook ten aanzien van de omvang van de taak.

Zoals gezegd wordt de afweging voor het wel of niet terughalen van de TH-taken in een separate notitie onderzocht. In deze context adviseren we alleen om de juridische producten te splitsen en te koppelen aan V of TH. We zien kortweg twee opties, namelijk óf alle T&H-taken (inclusief de juridische zaken) gaan mee naar West Betuwe óf dit blijft als product 'toezicht en handhaving, inclusief juridische zaken' in worden gekocht bij de omgevingsdienst. In beide scenario's heeft het de voorkeur van betrokkenen om hierover op hetzelfde moment duidelijkheid te verkrijgen als rond nadere besluitvorming voor Vergunningverlening. En alhoewel het twee separate besluiten van de raad zijn adviseren wij de besluitvorming wel op één moment te doen, zodat er helderheid is over de toekomst van het totale pakket aan taken en hoe hier invulling aan te geven.

4.4.2 Onderzocht alternatief scenario: splitsing op basis van de Wkb niet aan de orde,

Gezien de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen is eveneens onderzocht of er een alternatief scenario denkbaar is dat beter recht doet aan de ontwikkelingen. Het onderzochte scenario betrof een splitsing op basis van de Wkb, waarbij de ODR de vergunningverlening rondom gevolgklasse 1 bouwactiviteit zou uitvoeren en de gemeente West Betuwe de vergunningverlening rondom gevolgklasse 2 en 3 en gevolgklasse 1 bouwplan. Dit omdat gevolgklasse 1 bouwactiviteit een beleidsarme uitvoering van (backoffice) werk is. We constateren dat dit scenario enkel relevant is wanneer de gemeente West Betuwe besluit de toezicht- en handhavingstaken niet intern te organiseren, maar bij de ODR te laten. In een dergelijk scenario zou een splitsing op basis van de Wkb uitkomst kunnen bieden waarbij er verschillende separate procesketens VTH kunnen worden vormgegeven. Echter, geen van de betrokkenen binnen dit onderzoek werd echt enthousiast van een dergelijk scenario en het kan onbedoeld leiden tot heen-en-weer gaan van dossiers wat risico's biedt in het leveren van goede dienstverlening.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op verschillende routes voor de 'plus op de dienstverlening'. Wij achten het uitwerken hiervan meer relevant.

Onderzoeksvraag 2:

Wat betekent het te nemen besluit voor de beoogde dienstverlening naar de inwoners, bedrijven en instellingen in de gemeente West Betuwe?

Samenvatting & reflectie onderzoeksvraag 2

Hoofdstuk 5 vormt ons inziens de kern van onze rapportage. In dit onderdeel brengen we namelijk in kaart wat de consequenties van het raadsbesluit zijn voor de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers en instellingen in West Betuwe. Daar is deze opdracht van de raad op gebaseerd: een verbetering van de dienstverlening vanuit de gedachte van 'dichtbij en op maat', vanuit de kansen die een heringedeelde gemeente, met een bijpassende ambtelijke organisatie, biedt.

We constateren dat het enkel organiseren van de vergunningverlenende taken – zonder aanvullende maatregelen – in de beginfase zal leiden tot een verminderde dienstverlening, omdat taken opnieuw moeten worden ingeregeld en we constateren dat daarna de verbetering van de dienstverlening ten opzichte van de huidige dienstverlening slechts marginaal zal zijn. Dit komt omdat er andere belemmerende factoren zijn die conflicteren met de dienstverlening onder het motto 'dichtbij en op maat'. Er is in West Betuwe bijvoorbeeld weinig beleidsruimte om als vergunningverlener mee te denken. Er mag in West Betuwe minder dan in omliggende gemeenten. Bovendien biedt de gemeente West Betuwe de ODR minder handelingsbevoegdheid dan de andere gemeenten. Een ander voorbeeld is dat communicatieruis vanuit 'met de gemeente en/of de ODR bellen en niet goed worden geholpen' niet één-op-één terug te herleiden is naar de ODR. Ook de eigen frontoffice van West Betuwe speelt hierbij een rol.

Als de Gemeenteraad daadwerkelijk een significante verbetering van de dienstverlening wil bewerkstelligen, zal het dienstverleningsconcept en de implementatie hiervan stevige aandacht moeten krijgen. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de informatievoorziening aan de potentiële aanvrager én de hoeveelheid regels waaraan moet worden voldaan. Welk soort gemeente wil West Betuwe zijn en hoe kan dit worden vertaald naar de organisatie bij bijvoorbeeld de inrichting van een frontoffice en de informatievoorziening aan inwoners en bedrijven? En hoe wordt dit vertaald in beleidsregels die het werk van bijvoorbeeld de vergunningverlener kadert? Aan de 'plus' op de dienstverlening zijn tijdelijke projectkosten verbonden en structurele uitgaven. Wat deze zijn kan in kaart worden gebracht vanuit het operationaliseren van de visie op dienstverlening. Om niet alleen taken over te hevelen, maar ook de daadwerkelijk bedoelde 'plus' op de dienstverlening te zetten zijn drie verschillende routes voorstelbaar:

1. twee parallelle projecten starten waarbij wordt gewerkt aan én de dienstverlening verbeteren én de taken overhevelen;
2. taken overhevelen, taken inregelen en dáárna starten met het verbeteren van de dienstverlening;
3. eerste de dienstverlening verbeteren en dáárna starten met het overhevelen van de taken.

We kunnen ons voorstellen dat eerste route het meest wenselijk klinkt voor de raad. We hebben echter grote twijfels of de eigen ambtelijke organisatie van West Betuwe momenteel de draagkracht heeft om gelijktijdig beide programma's 'verbeteren van de dienstverlening' en 'het overhevelen van de vergunningverlenende taken' uit te voeren. De organisatie is enerzijds nog in opbouw vanuit de herindeling waarbij pas vanaf eind 2023 samenwerken in één gebouw vorm en inhoud kan worden gegeven. De veranderende wetgeving rondom de Omgevingswet vraagt in het fysiek domein het komende jaar al de nodige tijd en aandacht. Ons inziens zijn route 2 en route 3 daarin realistischer van aard.

We adviseren de raad te kiezen welk van de twee sporen als eerste dient te worden belopen. Route twee sluit direct aan op 'overhevelen van taken'. Wij geven u graag mee dat onze voorkeur uit gaat naar 'de plus op de dienstverlening', omdat u hiermee als Gemeenteraad het echte verschil voor inwoners en bedrijven kunt maken. Deze route sluit het meest aan bij de terechte intentie van het willen leveren van goede dienstverlening 'dichtbij en op maat' en wij achten deze het meest haalbaar in het licht van wat de organisatie West Betuwe in één keer kan dragen.

5 De ‘West Betuwse manier’; de dienstverlening verbeteren

5.1 HET OVERHEVELEN VAN DE TAKEN LEIDT NIET TOT EEN VEBETERDE DIENSTVERLENING

In dit onderzoek staat centraal wat het organiseren van de vergunningverleningstaken rondom bouwen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe vraagt van de gemeente, zowel financieel als organisatorisch. Dit is het resultaat van het raadsbesluit van 21 april 2020 om de vergunningverleningstaken (V-taken) rondom bouwen te organiseren binnen de eigen ambtelijke organisatie. We bezien deze opdracht van de raad vanuit de ambitie om de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen binnen de gemeente te verbeteren en zodoende invulling te geven aan de ambitie om de eigen dienstverlening ‘dichtbij en op maat’ te organiseren.

Met enkel het overhevelen van de bouwvergunningstaken is de door de raad beoogde impact op de dienstverlening niet groot. Grofweg gaan de taken die eerst de ene organisatie uitvoerde, nu over naar de andere organisatie. Eerst zal de kwaliteit dalen, omdat het werk en de mensen nog moeten ingeregeld en ingewerkt. We verwachten dat er in ieder geval sprake zal zijn van één ‘inregeljaar’. Met het in eigen huis organiseren verwachten we dat er ‘nieuwe communicatielijnen’ ontstaan in het werkproces. Zo is het aannemelijk dat bijvoorbeeld dat de vergunningverlener nu intern bij collega’s advies kan ophalen (met name ruimtelijke ordening) en voor andere adviezen bij ketenpartners moet zijn (bijvoorbeeld bij de ODR of Veiligheidsregio). De impact op de kwaliteit en snelheid van het vergunningsproces is daarom moeilijk in te schatten, maar komt ons inziens niet in de buurt van de orde van grootte die de raad voor ogen had bij het nemen van het besluit.

Bovendien zegt het enkel intern organiseren nog niks over de cruciale aspecten rondom dienstverlening zoals het klantcontact en de informatievoorziening. Hiervoor is meer nodig: de zogenoemde ‘plus’ op de dienstverlening. De manier waarop dienstverlening vormgegeven wordt, de mensen die hiervoor ingezet worden en de tijd (en dus het geld) die hiervoor vrijkomt, zijn bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening. Deze uitwerking is bepalend voor de gewenste impact die de raad beoogt met het terughalen van de bouwvergunningstaken. Het zijn de keuzes die worden gemaakt in de uitvoering waar de gemeente daadwerkelijk het verschil kan gaan maken in de dienstverlening aan haar inwoners. Door het terughalen van de bouwvergunningstaken krijgt de gemeente de mogelijkheid om dit te doen. Dat is de grote winst van de exercitie ‘de plus op de dienstverlening’, maar dit vraagt keuzes én investeringen.

5.2 HET NIEUWE VERGUNNINGSVLENINGS PROCES

Voordat we nader in gaan op hoe er een ‘plus’ op de dienstverlening kan worden gezet gaan we eerst in op het nieuwe vergunningsproces onder de Omgevingswet en de Wkb. In het onderstaande stroomschema schetsen we de procedure die een (potentiële) aanvrager op hoofdlijnen dient te doorlopen. We laten de details achterwege, omdat we enkel inzicht willen bieden in het totaal en kansen voor verbetering van ‘dichtbij en op maat’.

In het stroomschema laten we zien binnen welke aspecten er beleidsruimte is en waar er ruimte is om de dienstverlening zelf aan te passen. **Rood** betekent dat er geen beleidsruimte is. **Groen** betekent dat er wel beleidsruimte voor de gemeente bestaat. **Paars** betekent dat er ruimte is om de dienstverlening te verbeteren.

Het stroomschema laat zien dat wij constateren dat er op een aantal momenten kansen zijn om de dienstverlening ‘dicht bij en op maat’ te organiseren. Dit houdt in:

- in de ‘voorfase’ van informatievertrekken. Nog vóórdat iemand iets aanvraagt. (Paars)
- door meer beleidsruimte bieden in ‘mag het volgens het omgevingsplan?’. Hoe stringent en passend zijn de beleidsregels van West Betuwe? Sluiten deze (nog) aan bij de wensen van inwoners en bedrijven in een goede balans tussen ‘wat is goed voor mij en wat is goed voor de omgeving?’ (groen)
- snelle en correcte afhandeling van vragen gedurende het proces. (Paars)

Stap 1: Idee of initiatief	Stap 2: Overleg en informatie	Stap 3: Aanvragen vergunning		Stap 4: Vergunnen
Inwoner, ondernemer of instelling is voornemens iets bouwen en/of verbouwen.	<p>Initiatiefnemer laat zich informeren door aannemer en/of gaat zelf op zoek naar informatie.</p> <p>Van vooroverleg tot een consultatie met vergunningverlener, van een telefoontje tot het internet raadplegen.</p> <p><i>Nb. Het kan echter ook gebeuren dat de initiatiefnemer direct een aanvraag doet.</i></p>	Aanvraag Gevolgklasse 1:	Bouwactiviteit	Vanaf het moment van indienen bouwactiviteit wordt er getoetst aan vereisten. Er kan dan alleen nog "akkoord" of "afwijzen" worden afgegeven. Dit deel gaat over het technisch goed bouwen. Dit loopt onder de Wkb via een externe kwaliteitsborger aangesteld door de aanvrager. De overheid controleert de kwaliteitsborger administratief.
			Plan activiteit	
		Gevolgklasse 2:	Omgevingsvergunning	Mag het volgens het omgevingsplan?
				Bouwconstructie en toezicht.
				Mag het volgens het omgevingsplan?
		Gevolgklasse 3:	Omgevingsvergunning	Bouwconstructie en toezicht.
				Vragen over voortgang aanvraag of de uitkomst ervan.

5.3 DE 'PLUS' OP DE DIENSTVERLENING; EEN POLITIEKE KEUZE

Vanuit onze expertise als organisatieadviseurs constateren wij dus dat enkel het terughalen van de bouwvergunningstaken onvoldoende aanknopingspunten geeft om te kunnen veronderstellen dat de dienstverlening zal verbeteren. Daar is meer voor nodig. De wijze waarop de gemeente deze uitwerking prioriteit geeft en inhoudelijk vormgeeft is in eerste instantie een politieke keuze. Welke investeringen is de gemeente (lees: de raad) bereid om te doen (prioriteit en middelen), welke effecten wil je hiermee bereiken (impact) en hoe ziet de uitwerking er vervolgens uit (inrichting)? Na de fusie, de Corona pandemie en deze exercitie is leiderschap nodig om hierin keuzes te maken.

De keuze is gemaakt de 'plus' te realiseren door taken terug te halen. Wij merken nogmaals op dat alleen terughalen ons inziens niet leidt tot de gewenste plus. Dit vraagt om een andere, extra, investering in tijd en middelen. De uitwerking van de manier waarop dit kan valt buiten de scope van dit onderzoek. Toch geven we een doorkijk naar hetgeen wij denken dat nodig is, omdat het gevolgen heeft voor de financiële en organisatorische consequenties van het raadsbesluit. Hierin zien wij enkele hoofdthema's: de dienstverlening in combinatie met het klantcontact, de beleidsregels en evaluatie en door ontwikkelen. Vanuit onze rol als objectief onderzoeksbureau constateren wij dat de gewenste plus op de dienstverlening langs deze thema's ook kan worden bereikt binnen de huidige samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de ODR. Het eerder uitgevoerde onderzoek en advies van het adviesbureau KokxDeVoogd biedt hier aanknopingspunten toe.

5.3.1 Dienstverlening is voorzien in informatie

Het vergunningsverleningsproces kan voor aanvragers een complex en ondoorgrondelijk traject zijn. Een significant gedeelte van de ervaring van inwoners met de dienstverlening die rondom dit traject wordt geboden, wordt gebaseerd op het contact dat zij hebben met de vergunningverlener en de informatievoorziening. Dit noemen wij de dienstverlening. We constateren dat er binnen de huidige manier van werken binnen de gemeente West Betuwe voldoende aanknopingspunten zijn om dit te verbeteren, waaronder de aard van het klantcontact, de informatievoorziening en de kwaliteit van de medewerker.

- **Klantcontact: een sterker front office en meer persoonlijk contact:** De manier waarop het contact met de inwoner of andere initiatiefnemer verloopt, is cruciaal voor de ervaren kwaliteit van de dienstverlening en daarmee het vertrouwen tussen gemeente en samenleving. Daarbij is het van belang om naar zowel de harde als de zachte kant van de organisatieontwikkeling te kijken. Hoe zien de werkprocessen eruit en wanneer zijn er contactmomenten met de initiatiefnemer? Wie verzorgt dit contact? Maken we onderscheid tussen klantcontact (contactpersoon) en casemanagement ('technische' casemanager)? Op welke manier is er contact: digitaal, telefonisch, op het gemeentehuis, in de wijk, of bij initiatiefnemers op locatie?
 - ❖ *Wij adviseren om in te zetten op een sterke front office en persoonlijk contact met de initiatiefnemer.*
- **Informatievoorziening: digitale dienstverlening en ruimte voor vragen en gesprek:** Voorafgaand aan het klantcontact is de publieke informatievoorziening van de gemeente van belang om initiatiefnemers op weg te helpen in het proces. Wat mag wel en wat mag niet? Welke procedure moet een initiatiefnemer doorlopen voor zijn of haar bouwplan? Welke stukken moet hij of zij hiervoor aanleveren? Is er plek (persoon, loket, digitaal) waar een initiatiefnemer vooraf vragen kan stellen? En hoe wordt dit georganiseerd? Moet een inwoner een afspraak maken of kan deze op het gemeentehuis binnenlopen?
 - ❖ *Wij adviseren om te investeren in de digitale dienstverlening en ruimte te bieden voor vragen en een gesprek via een sterke front office. De opening van het nieuwe gemeentehuis biedt hiervoor het momentum.*
- **Mensen: goede medewerkers die meedenken:** Wanneer een initiatiefnemer contact op neemt, dan wil deze snel en adequaat worden geholpen. Naast voldoende mensen is het daarom ook van belang dat mensen met kennis van zaken snel met een initiatiefnemer kunnen meedenken. Denk aan het toelichten van de procedure en een inschatting maken wat voor de initiatiefnemer van toepassing is, wat wel en niet mag volgens het omgevingsplan en wat de opties zijn als het niet past en over welke aspecten in het plan wellicht extern advies of specifieke expertise nodig is.
 - ❖ *Wij adviseren om te investeren goede mensen, met de juiste kennis en communicatieve vaardigheden, die klantcontact en meedenken (van 'nee tenzij' naar 'ja mits') als integraal onderdeel hebben van hun functie. De in het bestuursakkoord¹⁵ genoemde 'meedenkfunctionaris' kan hierin een rol krijgen.*

5.3.2 Vereenvoudigd beleid en beleidsvrijheid

We constateren op basis van het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek¹⁶ onder respondenten vanuit alle deelnemende gemeenten, dat de dienstverlening vanuit de ODR aan klanten vanuit de gemeente West Betuwe lager scoort dan de gemiddelde score die wordt

¹⁵ Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

¹⁶ Bijlage kwaliteit dienstverlening - jaarrekening 2022 – Omgevingsdienst Rivierland.

toegekend aan de dienstverlening van de ODR (80 procent voor West Betuwe ten opzichte van 84% voor het totaal). Van de acht deelnemende gemeenten binnen de ODR, scoort de dienstverlening aan de aanvragers vanuit Culemborg (83 procent), Maasdriel (89 procent), Neder Betuwe (93 procent), Tiel (95 procent) en Zaltbommel (85 procent) hoger. De dienstverlening aan de aanvragers vanuit Buren en West Maas en Waal (beiden 79 procent) wordt lager beoordeeld. Zoals we eerder hebben geconstateerd zijn negatieve ervaringen met de dienstverlening hoofdzakelijk gestoeld op onduidelijke informatievoorziening, lange doorlooptijden en onvoldoende meedenken vanuit de dienstverlener.

Vanuit onze objectieve positie hechten we er waarde aan dit verschil nogmaals (gedeeltelijk) te duiden. In verhouding tot de andere leden van de ODR heeft de gemeente West Betuwe relatief veel wettelijke kaders waaraan vergunningsaanvragen dienen te worden getoetst. Hierdoor dient de ODR in verhouding vaker aanvragen af te wijzen. Daarnaast is de mandaatstelling die de ODR heeft vanuit de gemeente West Betuwe om mee te denken met de aanvrager kleiner dan bij de andere gemeenten. Hierdoor is de doorlooptijd van aanvraagtrajecten langer dan bij de andere gemeenten en is de mogelijkheid om mee te denken met de aanvrager, om toch wel 'akkoord' te kunnen geven relatief beperkt.

Binnen de huidige kaders die vanuit de gemeente West Betuwe worden meegegeven aan de vergunningverleners zijn de mogelijkheden om de dienstverlening 'op maat' te organiseren te beperkt. Wanneer deze taken worden georganiseerd binnen de eigen ambtelijke organisatie zonder hier aanpassingen in te maken, zullen de hier gepositioneerde vergunningverleners niet meer kunnen meedenken, vaker 'ja' kunnen zeggen of sneller een aanvraag kunnen afwickelen. Wil de gemeente West Betuwe daadwerkelijk de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers en instellingen verbeteren, dan zal het huidige beleid, de veelheid aan beleidsregels én de mandaatstelling die vergunningverleners krijgen, kritisch moeten worden bekeken en herzien.

- ❖ *Wij adviseren om het huidige beleid, de veelheid aan beleidsregels én de mandaatstelling die vergunningverleners krijgen te herzien.*

5.3.3 Evalueren en leren

Naast de dienstverlening direct naar de klant in het vergunningsproces, kan men dienstverlening ook breder interpreteren. Namelijk, naar alle vormen van dienstverlening die de gemeente zelf verzorgt (of aanstuurt als opdrachtgever) die dagelijks het verschil maken voor de inwoners van West-Betuwe. Veelgestelde vragen en binnenkomende klachten kunnen signalen zijn dat er in het proces, de informatievoorziening of het beleid aspecten zitten die onvoldoende duidelijk zijn of niet in lijn met de wensen of verwachtingen van aanvragers. De ervaring en data die worden verzameld in (en voorafgaand aan) het vergunningsproces kunnen worden ingezet in de totale beleidscyclus, om mede op basis daarvan bestaand beleid te heroverwegen en/of te actualiseren. Op die manier wordt de informatie uit de praktijk benut om de beleidsmatige kaders te laten aansluiten op de werkelijkheid. Dit vraagt om investeringen in de dataverzameling, de analyse hiervan én het proactief acteren op de signalen in de analyses. De goede aansluiting van beleid & uitvoering is niet afhankelijk van het overhevelen van taken, maar van de manier waarop je dit aspect organiseert.

- ❖ *Wij adviseren om de datahuishouding van begin af aan op orde te hebben en iemand verantwoordelijk te maken voor (tenminste) het organiseren vaste evaluatiemomenten, om zo het interne leren én de relatie tussen beleid en uitvoering te versterken.*

5.4 DRIE VOORSTELBARE ROUTES VOOR DE IMPLEMENTATIE; EEN POLITIEKE KEUZE

Dit onderzoek bevat geen implementatieplan voor het organiseren van de bouwvergunningstaken binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe. We constateren dat de implementatie in ieder geval vraagt om organisatorisch teams op te zetten, werkprocessen en werkafspraken opnieuw vorm te geven en dit alles werkend te krijgen in praktijk. Dit is de 'beleidsneutrale' overgang, waarin enkel de werkzaamheden die de ODR in het heden uitvoert, worden uitgevoerd door de gemeente zelf. Dit gaat om een *herverdeling* van rollen en taken. Omdat de gemeente de regie krijgt in het vergunningsproces, zullen ambtenaren van de gemeente ook nieuwe rollen en taken moeten uitvoeren. Het opbouwen van relaties met externe adviseurs (ketenpartners, particuliere bureaus) is hier een voorbeeld van. Ook vraagt het splitsen van V en TH taken om nieuwe afspraken tussen ODR en West Betuwe. Bijvoorbeeld: hoe kun je in elkaars systemen kijken om een goede ketendienstverlening te bieden? Het is daarom reëel te verwachten dat de kwaliteit van de dienstverlening eerder in het begin iets lager is dan voorheen, met als doel om het daarna te stabiliseren op een vergelijkbaar niveau als voorheen.

Zoals hierboven uiteengezet, merken wij op dat voor het verbeteren van de dienstverlening concrete stappen moeten worden ondernomen. Daarnaast vraagt het terughalen van de V-taken. Dit vormt een tweede spoor, naast het organiseren van de vergunningverlening. Hierin zijn drie routes voorstelbaar: beide programma's tegelijk, eerst de V-taken en daarna de 'plus' of eerst de 'plus' op de dienstverlening en daarna de taken overhevelen. Iedere route heeft voor- en nadelen. Deze zetten we hieronder uiteen. Het is aan de raad om te besluiten welk tijdspad gewenst is.

5.4.1 Route 1: de v-taken en de 'plus' tegelijk

Het eerste tijdspad bestaat uit het organiseren van de vergunningverlenende taken en het verbeteren van de dienstverlening op hetzelfde moment. Dit is het tijdspad waarin gelijktijdig invulling wordt gegeven aan zowel de letter van de opdracht van de raad, als aan haar intenties: het verbeteren van de dienstverlening. Deze keuze is het kortste tijdspad. Immers, door gelijktijdig aan beide sporen te werken, is het traject om de vergunningverlenende taken intern binnen de ambtelijke organisatie te organiseren, het vroegst voltooid. Daarnaast ervaart de inwoner gelijktijdig een verbetering van de dienstverlening.

Route 1: de vergunning taken en de dienstverlening 'plus' tegelijk							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Vergunning taken		Besluit overhevelen vergunning taken	Voorbereiding implementeren vergunning taken	Implementeren en uitvoeren vergunning taken			
Dienstverlening		Visie op dienstverlening uitwerken Verbeteren dienstverlening					

Totale procestijd  verbetering dienstverlening 

We constateren hier echter wel een behoorlijk risico. Vergunningverlenende taken intern organiseren zorgt voor een forse ontwikkelopgave voor de ambtelijke organisatie. Het organiseren van een team, de werkprocessen, de relaties met partners, de ICT, de teamontwikkeling, het leiderschap, et cetera, vraagt veel van de organisatie die feitelijk nog steeds in opbouw is na herindeling. De in paragraaf 2.4 beschreven ontwikkelingen, zoals de introductie van de Omgevingswet, brengen meer onzekerheid en maken dit nog complexer. Als onderzoekers en organisatieadviseurs stellen wij forse vraagtekens bij de draagkracht van de organisatie met betrekking tot het gelijktijdig doorlopen van beide sporen. Het is onzeker of de eigen organisatie in staat is om, naast de ontwikkelingen rondom de vergunningverlening, ook nog het dienstverleningsconcept aan te passen en deze in de breedte te implementeren. Ook dit vraagt immers een forse inspanning. Wanneer besloten wordt dit wel te doen, maar tijdens de uitvoering blijkt dat dit niet haalbaar is, zal dit een zware wissel trekken op zowel de eigen medewerkers, als op de dienstverlening aan de inwoners. We begrijpen dat dit spoor aantrekkelijk is. Mede ook, omdat het verbeteren van de dienstverlening ook reeds in het nu al de aandacht heeft van de ambtelijke organisatie. We adviseren echter nadrukkelijk om de uitvoerbaarheid leidend te laten zijn bij het nemen van het besluiten.

5.4.2 Route 2: eerst de v-taken, dan de 'plus' op de dienstverlening

Het tweede tijdspad bestaat uit het volgordelijk organiseren van de twee sporen, waarbij eerst de vergunningverlening beleidsneutraal wordt georganiseerd en vervolgens de plus op de dienstverlening. Binnen dit tijdspad worden eerst een team, de werkprocessen, de relaties met partners, de ICT, etc. georganiseerd. Dit betreft het overnemen van de werkprocessen van de Omgevingsdienst, zonder hier inhoudelijke aanpassingen aan te doen. Dit leidt tot het meest overzichtelijke en haalbare implementatieproces. Na de implementatie wordt vervolgens gewerkt aan de realisatie van de 'plus'.

Het grootste nadeel van dit besluit is dat de inwoner pas over een fors aantal jaren daadwerkelijk een verbeterde dienstverlening zal ervaren vanuit 'de plus'. Dit is, gezien de in paragraaf 2.4 beschreven ontwikkelingen en de draagkracht van de eigen organisatie, een relatief realistisch tijdspad. Wij voegen er aan toe, dat dit ook de minst te adviseren route is, omdat dit niet daadwerkelijk tot substantiële verbetering van de dienstverlening op de kortere termijn.

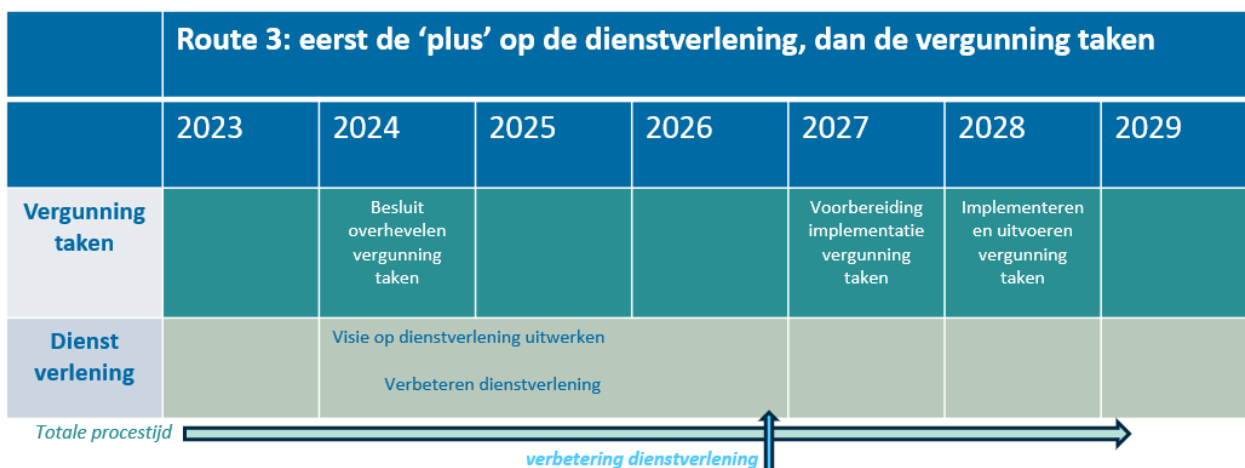
Route 2: eerst de vergunning taken, dan de 'plus' op de dienstverlening							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Vergunning taken		Besluit overhevelen vergunning taken	Voorbereiding implementatie vergunning taken	Implementeren en uitvoeren vergunning taken			
Dienstverlening					Visie op dienstverlening uitwerken Verbeteren dienstverlening		

Totale procestijd 

verbetering dienstverlening 

5.4.3 Route 3: eerst de ‘plus’ op de dienstverlening, dan de v-taken

Het derde tijdspad bestaat eveneens uit het volgordeijk organiseren van de tweede sporen. Echter, binnen dit tijdspad wordt eerst de ‘plus’ op de dienstverlening gerealiseerd en vervolgens de vergunningverlenende taken overgenomen. Binnen dit tijdspad wordt eerst het nieuwe dienstverleningsconcept uitgewerkt, vastgesteld en geïmplementeerd. Vervolgens worden een team, de werkprocessen, de relaties met partners, de ICT, etc. georganiseerd en worden de taken overgenomen van de ODR. Het voordeel van dit tijdspad is dat de inwoner op de meest korte termijn een verbetering van de dienstverlening ervaart. Bovendien kunnen de besluiten over de vergunningverlenende taken en de toezicht- en handhavingstaken gelijktijdig genomen worden en op elkaar worden afgestemd. Daarnaast kan de implementatie hiervan in elkaar worden vervlochten. Het nadeel van dit tijdspad is dat de daadwerkelijke overheveling van de taken, conform opdracht van de raad, later plaatsvindt dan in de andere tijdspaden. Dit is, gezien de in paragraaf 2.4 beschreven ontwikkelingen en de draagkracht van de eigen organisatie, een realistisch tijdspad.



5.4.4 De drie routes op een rij

Onderstaand overzicht laat zien dat route 2 (eerst overhevelen, daarna de ‘plus’) in de totaliteit het langst duurt en dat de winst voor inwoners als laatst wordt gerealiseerd. Route 1 (beide sporen tegelijk) duurt het kortst. Echter, zoals beschreven zitten hier ook de grootste risico’s ten aanzien van haalbaarheid en uitvoerbaarheid aan vast. Route 3 (eerst de ‘plus’, dan overhevelen) is ons inziens het meest optimaal, gezien de wens van de raad met betrekking tot de dienstverlening én de haalbaarheid. Een realistische doorloop en de snelste winst voor inwoners en bedrijven.

Route 1: de vergunning taken en de dienstverlening ‘plus’ tegelijk							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Vergunning taken		Besluit overhevelen vergunning taken	Voorbereiding implementeren vergunning taken	Implementeren en uitvoeren vergunning taken			
Dienstverlening		Visie op dienstverlening uitwerken Verbeteren dienstverlening					



Route 2: eerst de vergunning taken, dan de ‘plus’ op de dienstverlening							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Vergunning taken		Besluit overhevelen vergunning taken	Voorbereiding implementatie vergunning taken	Implementeren en uitvoeren vergunning taken			
Dienstverlening					Visie op dienstverlening uitwerken Verbeteren dienstverlening		



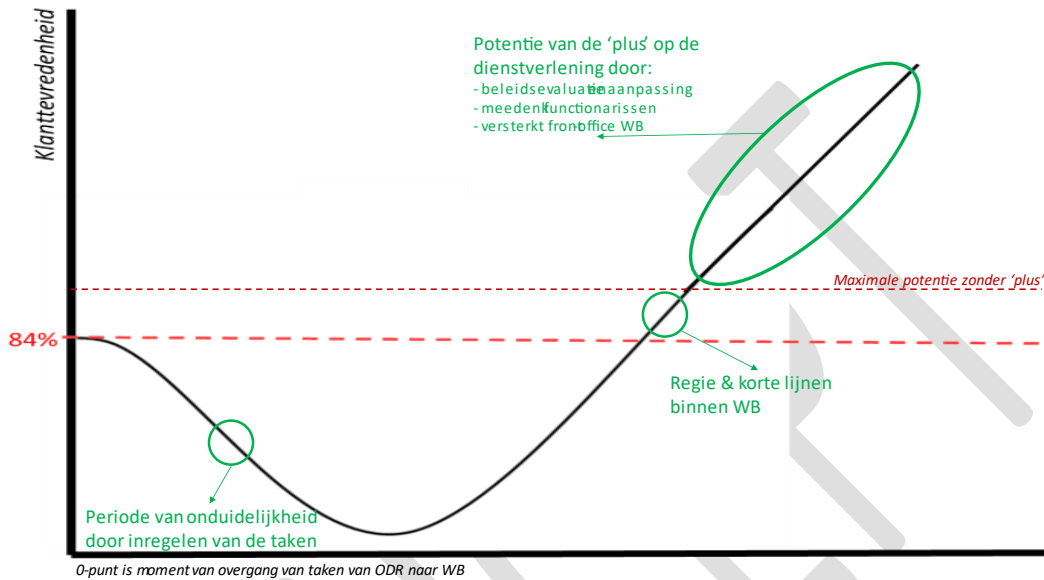
Route 3: eerst de ‘plus’ op de dienstverlening, dan de vergunning taken							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Vergunning taken		Besluit overhevelen vergunning taken			Voorbereiding implementatie vergunning taken	Implementeren en uitvoeren vergunning taken	
Dienstverlening		Visie op dienstverlening uitwerken Verbeteren dienstverlening					



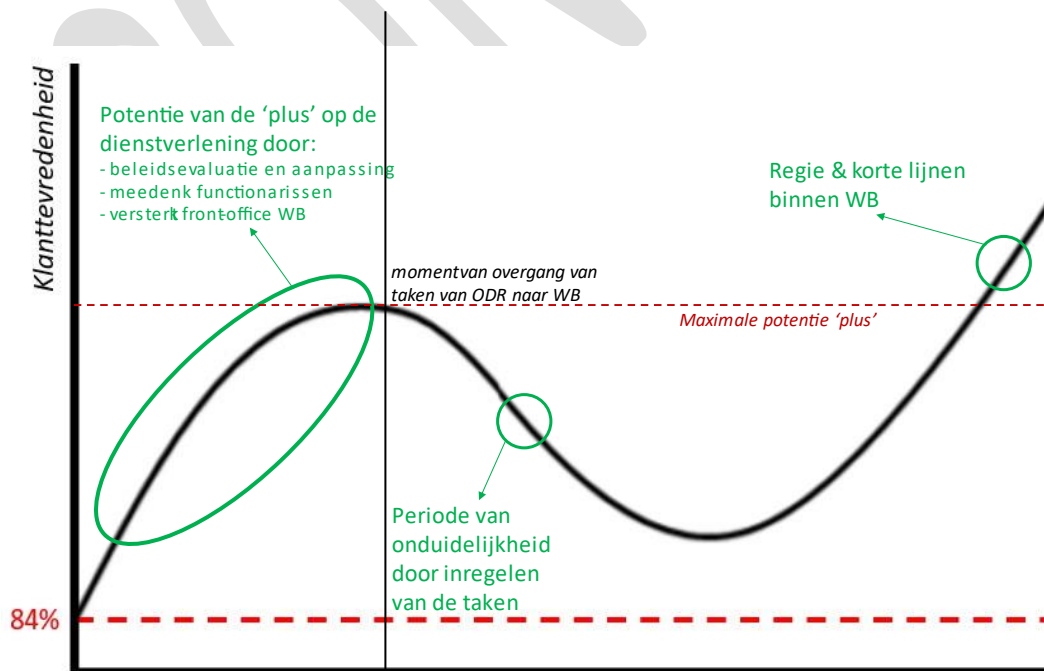
5.4.5 Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid

In de hierna volgende grafieken hebben we het effect op de kwaliteit van dienstverlening in relatie gebracht met investeren in de plus op de dienstverlening en de overdracht van taken. In de eerste fase van daadwerkelijk implementeren en uitvoeren van de bouwtaken bij de gemeente West Betuwe zal de kwaliteit van dienstverlening tijdelijk dalen. Inwerken van medewerkers en inregelen van processen zullen tijd en aandacht vragen en altijd gepaard gaan met de zogenaamde ‘kinderziektes’ en nog gebrek aan routinesnelheid. Het kost tijd om weer op het ‘oude niveau’ niveau te komen. Na implementatie kan er een kleine plus worden gerealiseerd vanuit de regie op de taken in eigen huis en een betere interne verbinding met andere taakvelden. De echte plus op de dienstverlening en klanttevredenheid vraagt een andere, extra investering.

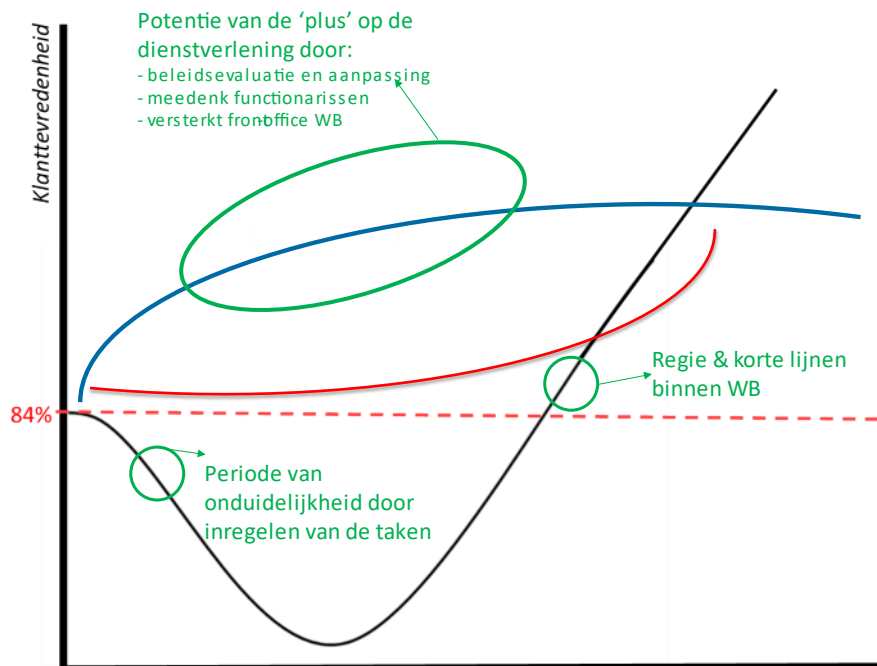
Het plaatje onderstaande plaatje sluit aan bij route 2.



Als eerst de plus op de dienstverlening wordt gerealiseerd en dáárna de overdracht van taken (route 3) ziet het proces er schetsmatig als volgt uit:



Een schets van route 1, waarbij én de dienstverlening en de taken overhevelen tegelijk worden uitgevoerd, is een complexer plaatje omdat er twee verschillende acties door elkaar heen lopen. Eigenlijk kunnen we niet helemaal goed inschatten hoe deze twee onderdelen op elkaar gaan inwerken. De positieve invloed van de 'plus' op de dienstverlening zal worden gedempt door de negatieve dip tijdens het inregelen van de overgedragen taken. Het effect op de verbetering van de klanttevredenheid wordt hierdoor diffuus en zal pas echt tot recht komen ná de implementatiefase van de taken en als deze binnen West Betuwe gedegen tot uitvoering zijn gekomen.



Samengevat: Vanuit het oogpunt van dienstverlening kent route 1 de meeste risico's in het kader van 'gaat dit lukken' en hoe ziet de kwaliteit van dienstverlening er dan uit? Route 2 is in het kader van de dienstverlening minder gewenst, maar sluit wel aan bij de opdracht van de raad. Route 3 voldoet het meest aan de intentie van de raad om de dienstverlening te verbeteren, maar kent een ander tijdpad op overdracht van taken.

Onderzoeksvraag 3:

Wat zijn de inhoudelijke, organisatorische en financiële consequenties van het te nemen besluit?

Samenvatting & reflectie onderzoeksvraag 3

Financiële gevolgen

Het terughalen van taken betekent dat er frictiekosten ontstaan bij de Omgevingsdienst, waarbij voorop staat dat dit niet mag leiden tot een financieel nadeel voor de overige deelnemende gemeenten van de ODR. Deze kosten dienen derhalve door de gemeente West Betuwe te worden vergoed, conform wat in de GR is afgesproken. Daarnaast is het in het algemeen belang (gemeenschapsgeld) en in het belang voor de gemeente West Betuwe specifiek, dat de kosten van uittreding niet hoger zijn dan noodzakelijk en dat de ODR zich hiervoor inspant. Ook dit is onderdeel van de afspraken, zoals vastgelegd in de GR. De regeling voorziet erin dat een nader aan te stellen (onafhankelijke) accountant hierop toeziet. De eerste gesprekken tussen directie West Betuwe en directie Omgevingsdienst Rivierenland zijn gestart om een gezamenlijk beeld te vormen.

Organisatorische impact

Het intern organiseren van taken leidt ertoe dat medewerkers een werkplek in het gemeentehuis moeten kunnen hebben, vanuit het Thuisvestingsbeleid waarbij uitgegaan wordt van vijftig procent thuiswerken. Bij dit concept is tot op zekere hoogte rekening gehouden met het terughalen van eerder uitbestede taken. Echter, de optelsom van de autonome groei van de ambtelijke organisatie en alle GR-regelingen bezien op 'terug te halen taken' kan wel extra druk leggen op het concept. Dit dient in de implementatie nader te worden uitgewerkt "als gevolg van de uittreding". Het is op zichzelf staand geen argument om niet over te gaan tot 'overhevelen van taken'.

Afhankelijk van de omvang van het team vraagt het nieuwe team medewerkers om een inbedding in 'de hark', de huidige organisatiestructuur. Enkele medewerkers kunnen wellicht in bestaande teams worden opgenomen. Het is meer waarschijnlijk dat er een team met teammanager wordt toegevoegd. Het zijn dat deze toevoeging de spreekwoordelijke 'druppel in de emmer' is, waardoor een nieuw organisatiebesluit op de structuur nodig is ten aanzien van de inrichting en opbouw van de ambtelijke organisatie West Betuwe. Een organisatiebesluit vraagt om instemming van de ondernemingsraad (OR). Dit hangt dan ook samen met andere ontwikkelingen in de organisatie en zal in totaliteit dan om aanvullende besluitvorming vragen.

Leesaanwijzing hoofdstuk 6: Financiële en organisatorische gevolgen

In deze tussentijdse rapportage geeft hoofdstuk 6 een eerste doorkijk naar de financiële en organisatorische gevolgen van het raadsbesluit. De gevolgen zijn het resultaat van nog te maken inhoudelijke keuzes en gesprekken tussen de directie van de gemeente West Betuwe en het Algemeen Bestuur van de ODR. De genoemde cijfers, aantallen en bedragen zullen wijzigen in een later stadium.

6 Financiële en organisatorische gevolgen

Het realiseren van het terughalen van taken betekent dat er incidentele en structurele kosten ontstaan. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de incidentele gevolgen en daarna op de structurele kosten. Bij de structurele lasten hoort ook de impact op de huidige organisatie van de gemeente West Betuwe en dat wat er aan overhead (personeel en materieel) dient te worden georganiseerd om zodoende de primaire taak van 'bouwvergunningen' te kunnen uitvoeren. Uittreden heeft ook structurele consequenties voor de ODR. Die worden meegenomen bij de frictiekosten. Daarnaast geven we een doorkijk naar de kosten van in hoofdstuk 5 beschreven 'plus' op de dienstverlening.

6.1 EEN INDICATIE VAN DE FRICTIEKOSTEN

6.1.1 Definitie van frictiekosten

De term 'frictiekosten' wordt in de GR-regeling gebruikt als verzamelwoord voor 'kosten'. Conform de regeling komen alle kosten met betrekking tot de gedeeltelijke uittreding voor rekening van de gemeente West Betuwe. In het algemeen belang van goed rentmeesterschap dient de ODR zich in te spannen om deze kosten zo laag als mogelijk te houden. De gemeente en de ODR dienen hier in een nader stadium afspraken over te maken.

Er zijn twee verschillende soorten 'frictiekosten'. We gebruiken de term 'frictiekosten' voor beide soorten kosten in dit kader voor de gemeente West Betuwe. Dit betreft:

- Eenmalige kosten die een organisatie moet maken om de overdracht van taken te faciliteren, het ontvlechten van de taken mogelijk te maken en de organisatie hier opnieuw op in te richten. In de praktijk gaat het meestal om de personele kosten voor bijdragen aan het project 'desintegratie'. Deze eenmalige frictiekosten zijn er zowel bij West Betuwe als bij ODR¹⁷.
- De tweede vorm van frictiekosten worden ook wel *desintegratiekosten* genoemd. Dit betreft het bedrag dat de gemeente West Betuwe enkele jaren dient te betalen om ervoor te zorgen dat het uurtarief van de ODR door de uittreding niet stijgt voor de overblijvende deelnemende gemeenten. De andere deelnemende gemeenten mogen conform de GR geen negatieve financiële gevolgen ervaren door de uittreding. De uittreding dient voor de ODR kostenneutraal plaats te vinden. Het uurtarief is gebaseerd op zekere inkomsten. Deze inkomsten vallen weg doordat taken weg gaan. Dit zijn kosten die West Betuwe conform de GR-regeling dient te compenseren.

De GR voorziet erin dat een nader aan te stellen (onafhankelijke) accountant toeziet op de afrekening van de kosten. De eerste gesprekken tussen directie West Betuwe en directie Omgevingsdienst Rivierenland zijn gestart om een gezamenlijk beeld te vormen van deze kosten en het nog te inrichten proces.

Na de besluitvorming over de exacte vorm van uittreding, kunnen ambtelijk tussen de ODR en de gemeente de frictiekosten worden uitgewerkt. Vervolgens kunnen deze kosten worden betrokken bij het formele verzoek tot uittreding. Voor het bepalen van de frictiekosten is het nodig dat financiële, juridische en organisatorische consequenties uiteen worden gezet en worden berekend, zodat overeenstemming heerst tussen gemeente West Betuwe en de ODR. Omdat er nog keuzes gemaakt dienen te worden in wat wel en niet wordt teruggehaald aan (deel)producten, dient deze paragraaf vooral als een (eerste) indicatie van hoe de frictiekosten er uit kunnen zien en als een werkwijze voor de manier waarop je dit in potentie zou kunnen doen. Met andere woorden: dit is geen exacte berekening, maar geeft hooguit de bandbreedte weer van de mogelijke kosten.

6.1.2 Algemeen verloop van de bepaling van de kosten

Door de gedeeltelijke uittreding van de gemeente West Betuwe daalt de formeel toegestane vaste formatie en daalt de structurele dekking voor overheadkosten bij de ODR. De ODR heeft tijd nodig om de structurele kosten overeenkomstig de structurele dekking te doen verminderen, en zolang en voor de mate waarin dat niet gelukt is, moet de uittredende gemeente de kosten hiervan dragen, voor een periode tussen de drie en vijf jaar. De duur van deze periode is afhankelijk van het type kostenpost (personele kosten zijn drie jaar en materiële kosten vijf jaar). Deze berekening van de frictiekosten, inclusief afspraken over de wijze van verrekenen en factureren, leiden ertoe dat de overige gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de gedeeltelijke uittreding. Tevens zorgen de afspraken ervoor dat de kosten hiervan voor de gemeente West Betuwe niet hoger zijn dan strikt noodzakelijk. Daarnaast is er sprake van frictiekosten (eenmalige extra kosten vanwege de uittreding) die door de gemeente West Betuwe betaald dienen te worden. De financiële, personele, juridische en organisatorische consequenties worden hierna in een eerste opzet toegelicht. Zoals gezegd dienen in het vervolg proces ODR en WB hierover overeenstemming te bereiken, geverifieerd door een accountant.

¹⁷ Hoofdstuk 10, Artikel 35 - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018).

6.1.3 Rol van het Algemeen Bestuur van de ODR; het formele proces

Met betrekking tot de besluitvorming door het Algemeen Bestuur (AB) bij gedeeltelijke uittreding heeft het AB een formele rol:

- Het AB neemt een besluit over de financiële, personele, juridische en organisatorische consequenties voor de ODR met inachtneming van de eventuele bijdrage van OR/GO en kan aan de gevraagde uittreding nadere voorwaarden verbinden;
- Het AB besluit - op basis van de rapportage – en dient met tenminste tweederde van het aantal stemmen akkoord te gaan met de (gedeeltelijke) uittreding.

6.2 FRICTIEKOSTEN

6.2.1 Verkenning incidentele kosten onderdeel projectkosten

Onder de frictiekosten worden alle incidentele kosten verstaan die door de ODR en door de gemeente West Betuwe worden gemaakt, direct ten gevolge van de beslissing tot gedeeltelijke uittreding. Hierbij zitten ook de projectkosten die op dit moment worden gemaakt. Op dit moment worden de door ODR gemaakte projectkosten afgerekend als meerwerk product. Het is in deze fase van het onderzoek niet goed mogelijk deze kosten in te schatten. De impact is afhankelijk van wat er wel en niet wordt teruggehaald. Rekening kan worden gehouden met: de inhuur van een projectleider, medewerkers vanuit de gemeente West Betuwe en de ODR die een projectteam vormen en dubbele formatie/inhuur tijdens de overdrachtsperiode.

6.2.2 Verkenning van incidentele kosten onderdeel compensatie uurtarief

Alle kosten die direct, dan wel toekomstig het resultaat zijn van de vermindering van de afname van de diensten bij de ODR ten gevolge van de gedeeltelijk uittreding dienen door West Betuwe te worden gecompenseerd. We brengen hierna in kaart welke kosten ontstaan bij de (gedeeltelijke) uittreding. Deze paragraaf is een voorstel voor de rekenmethode om deze frictiekosten te berekenen en biedt daarmee een indicatie hiervan. De daadwerkelijke kosten kunnen pas worden bepaald nadat er een besluit is genomen over de invulling van de terug te nemen taken én na overleg tussen het Algemeen Bestuur van de ODR en de directie van de gemeente West Betuwe. De rekenmethode moet door het AB van ODR worden goedgekeurd, dit is niet aan West Betuwe. Wel mag West Betuwe verzoeken om transparantie en een toets door een onafhankelijke accountant. De gesprekken over de toe te passen rekenmethode zijn inmiddels gestart.

Totale omvang van de uittreding:	
Aantal fte uitgesplitst naar deeltaken:	
-	7,70 fte bouwvergunningstaken
-	2,83 fte juridische taken gerelateerd aan bouwvergunning
-	0,15 fte overig juridisch
-	1,36 fte bag, leges, publicatie, informatie, administratie
-	1,53 fte overige zaken, frontoffice, accountmanagement
-	3,75 fte maatwerkopdrachten
Totaal aantal fte:	
-	17,32 fte inclusief maatwerkopdrachten
-	13,57 fte zonder maatwerkopdrachten.
Het uurtarief: € 103,14 (2024) is als volgt opgebouwd:	
-	Declarabel personeel (zoals de vergunningverleners): € 77,74 (75,37%)
-	Overhead personeel (zoals management, hrm): € 14,37 (13,93%)
-	Overhead materieel (zoals huisvesting, ict): € 11.03 (10,69%)
Totale waarde van de uittreding:	
17,32 fte = 23.382 uur = € 2.411.619,48 per jaar	
Voor elke categorie geldt een verschillende rekenmethode voor de compensatie van uittreden:	
1.	Personeel declarabel + overhead: maximaal 3 jaar.
2.	Overhead materieel: gemiddeld maximaal 5 jaar.

Verkenning kosten uitvoerend declarabel personeel

Met het gedeeltelijk uittreden van de gemeente West Betuwe vervalt 17,32 fte in de uitvoering bij de ODR. Medewerkers bij de ODR kunnen werkzaamheden verrichten voor meerdere gemeenten. Het is om die reden niet vanzelfsprekend dat medewerkers 'mee komen' naar de ambtelijke organisatie van West Betuwe. Voor de ODR vraagt deze ontwikkeling om een herschikking van taken en bezetting binnen de eigen organisatie. Het valt daarom niet uit te sluiten dat er tijdelijk boventalligheid ontstaat in de formatie van de ODR. Alhoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en de verwachtingen voor het vinden van een nieuwe werkomgeving (binnen of buiten de ODR) reëel zijn, brengt dit onzekerheid binnen de betrokken teams bij de ODR. Voor een indicatie van de maximale berekening van de mogelijke kosten gaan we er vanuit dat West Betuwe drie jaar de personele kosten vergoed. Voor een indicatie van deze kosten gaan we uit van de looncomponent 'declarabel personeel': € 77,74.

Totale omvang uitvoerend declarabel personeel:
Jaarlijkse verminderde afname van diensten: 23.382 uur * €77,74 = € 1.817.716,68 per jaar
Inschatting maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. uitvoerend declarabel personeel: €1.817.716,68 * 3 jaar = €5.453.150,04 (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief)

Ten aanzien van 'hoe af te rekenen' stellen wij voor om per half jaar opnieuw te kijken naar de daadwerkelijke formatie- en bezettingsstaat op de betrokken taakvelden en op basis daarvan de te betalen vergoeding voor het komende halfjaar te baseren. Met andere woorden, die kosten worden gecompenseerd van dat deel van het personeel dat geen ander werk heeft voor een totaal periode van 3 jaar.

Daarnaast wordt het tarief jaarlijks aangepast in lijn met de reguliere begroting, waarin wordt geïndexeerd. Afspraken hierover worden vastgelegd in het document 'uittredekosten'. De accountant verifieert de formatie en bezettingsstaat. Naast de compensatie van personeelslasten zijn er kosten verbonden aan het begeleiden van eventueel boventallige medewerkers naar ander werk. Hiervoor kan een stelpost worden opgenomen in de uittreedaafspraken.

Verder betekent het terughalen van taken voor West Betuwe dat zij zelf aan de lat staan om een geheel nieuw team aan mensen te werven. Juist in een krappe arbeidsmarkt. Eerder is aangegeven dat naar verwachting slechts enkele medewerkers er mogelijkerewijs voor kiezen om voor West Betuwe te werken.

Verkenning kosten overhead personeel

Voor elke 1 fte declarabel in de uitvoering staat 13,93% overhead personeel. De uittreding heeft een effect van 17,32 fte in de uitvoering en daarmee samenhangend verliest er door de uittreding dekking voor 2,41 fte overheadpersoneel. Om het uurtarief niet te laten stijgen zal het overhead personeel met 2,41 fte moeten krimpen. De ODR heeft hier maximaal 3 jaar de tijd voor. Gedurende deze jaren compenseert West Betuwe dat deel van de 2,41 fte dat nog niet afgebouwd is. Voor een indicatie van de maximale berekening van de mogelijke kosten gaan we er vanuit dat West Betuwe drie jaar de personele kosten vergoed. Voor een indicatie van deze kosten gaan we uit van de looncomponent 'overhead personeel': € 14,37.

Totale omvang overhead personeel:
Jaarlijkse verminderde afname van diensten: 23.384 uur * €14,37 = € 336.028,08 per jaar
Indicatie maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead personeel: €336.028,08 * 3 jaar = €1.008.084,24 (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief)

Voorgesteld wordt dat er per half jaar wordt 'afgerekend' op basis van de formatie- en bezettingsstaat overhead personeel. Het bedrag wordt jaarlijks aangepast in lijn met de reguliere begroting. Afspraken hierover worden vastgelegd in het document 'uittredekosten'. De accountant verifieert de formatie en bezettingsstaat. Dit is dezelfde methode als bij 'declarabel personeel'.

Verkenning kosten overhead materieel

Met het wegvallen van de uren door uittreding valt ook een deel van de dekking voor materiële overheadkosten weg bij de ODR. Denk hierbij aan huisvestingslasten en ICT. Aan materiële overhead liggen veelal langdurige kosten ten grondslag. Dit maakt dat de ODR in gemiddeld maximaal 5 jaar maatregelen dient te treffen om de structurele dekking voor materiële overhead weer sluitend te maken. In de tussenliggende jaren compenseert West Betuwe deze kosten. Voor elke 1 fte declarabel staat 10,63% materiele overheadkosten. De uittreding heeft een effect van 17,32 fte in de uitvoering en daarmee samenhangend verliest er door de

uittreding dekking voor € 11,03 per niet meer afgenomen uur. Om het uurtarief niet te laten stijgen moet West Betuwe dit bedrag compenseren en zal de ODR moeten bezuinigen en/of andere contracten aangaan om de materiële uitgaven weer in lijn te brengen met de inkomsten uit het uurtarief.

Totale omvang overhead materieel:
Jaarlijkse verminderde afname van diensten: 23.384 uur * €11,03 = € 257.925,52 per jaar
Maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead materieel: €336.028,08 * 5 jaar = €1.289.627,60 (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief)

De wijze van afrekenen voor uittreden ten aanzien van materiële kosten is anders dan voor personele kosten, omdat de materiële kosten meer vast liggen. Als voorbeeld: personeel kan een ander werk vinden; een ingekocht ICT-systeem niet. Voorgesteld wordt om per begrotingspost van de bedrijfsvoering de afschrijvingstermijn te bepalen. Wat in het ene geval (nog) 2 jaar kan zijn en in een ander geval nog 7 jaar. Gemiddeld gesproken is het redelijk dat West Betuwe 5 jaar lang deze kosten compenseert. In de tijd kunnen voldoende maatregelen worden getroffen voor herstructurering en afbouw van materiële lasten. Op deze wijze kan een totaal som worden opgebouwd, die wordt geverifieerd door een onafhankelijke accountant. Wij stellen voor dat West Betuwe deze lasten afreken tegen het overeengekomen vastgestelde bedrag, inclusief een inflatiecorrectie, en dat dit totale bedrag (van de gemiddeld 5 jaar kosten) in 3 jaar wordt vergoed. Op deze wijze is de ODR zeker van de kostencompensatie en is West Betuwe na drie jaar klaar met de uittreedkosten betalen. Ook voor dit onderdeel geldt dat afspraken hierover worden vastgelegd in het document 'uittreedkosten' en dat de accountant de bedragen verifieert. Deze berekening van compensatie 'overhead materieel' betreft een eerste indicatie.

Verkenning kosten totale compensatie frictie kosten (zonder projectkosten en inflatiecorrectie)

De optelsom van de drie bovengenoemde kostenposten leidt tot de onderstaande berekening, waarbij een eerste inschatting leidt tot een maximale kostenraming van in totaal €7.750.861,88, waarbij de eenmalige projectkosten buiten beschouwing zijn gelaten.

Totale omvang:
Indicatie maximale totale compensatie:
- €5.453.150,04 (personeel uitvoering)
- €1.008.084,24 (personeel overhead)
- €1.289.627,60 (materieel)
Totaal som: €7.750.861,88 (jaarlijks 2.583.620,62)

Mogelijkheid tot verlagen van de compensatiekosten

De genoemde bedragen dienen in dit stadium nadrukkelijk als een eerste indicatie, omdat de rekenmethode nog moet worden vastgesteld. Partijen dienen wederzijds een rekenmethode en afrekenmethode overeen te komen. Hierbij zal voor de vaste lasten van de ODR een bedrag worden vastgesteld op basis van het uurtarief en afschrijvingslasten. De compensatie staat dan vast en er wordt afgerekend inclusief eventuele bijstelling van prijsinflatie, zodat er bij de ODR zekerheid bestaat over de dekking van deze vaste lasten.

Daarnaast is er op voorhand een bedrag bekend en overeengekomen als gevolg van de personele lasten – declarabel en overhead – die betrokken zijn bij het overhevelen van de taak. Deze kosten kunnen in de praktijk lager uitvallen als betrokken personeel structureel een andere betrekking vindt, binnen, danwel buiten de ODR. Er worden dan geen personele lasten gemaakt en de reden voor compensatie door West Betuwe vervalt dan. Om deze reden stellen we voor elk half jaar te herijken om hoeveel fte het daadwerkelijk gaat.

Daarnaast kan West Betuwe op twee manieren de frictiekosten verlagen. Dit geldt in het bijzonder voor het verlagen van de kostencompensatie van 'overhead personeel en materieel'. Als West Betuwe méér uren afneemt dan de huidige uren bij de ODR door meer uren milieutaken af te nemen, dan dekken deze uren het verlies van de vermindering van uren door uittreden bouwtaken. Er ontstaat dan een nieuwe dekking. Dit geldt niet voor het onderdeel declarabel personeel, omdat dit andere mensen en taken betreft. De enige andere methode van vermijden van deze compensatiekosten door uittreding is door de bouwtaken bij de ODR te blijven afnemen.

De ODR kan de kosten beperken door actief kostenbesparingen door te voeren en actief medewerkers naar ander werk te begeleiden. Het blijft echter wel een gegeven dat de gemeente West Betuwe verantwoordelijk is voor de kosten van de ODR, omdat andere gemeenten niet hoeven te betalen voor het besluit van de gemeente West Betuwe om taken terug te halen.

6.3 STRUCTURELE KOSTEN

De begroting van de gemeente West Betuwe houdt nu rekening met de inkoop van het takenpakket bij de ODR. Het is niet mogelijk om de feitelijke overdracht van taken vanuit het oogpunt van financiën één-op-één over te nemen vanuit de huidige begroting. Dit komt omdat de personeelskostenstructuur van de gemeente West Betuwe niet gelijk is aan de personeelskostenstructuur van de ODR. Wel willen we graag toetsen of de overdracht in potentie tot meerkosten zou kunnen leiden.

Het uurtarief van de ODR is bedraagt €103,14 per uur, inclusief overhead. In de onderstaande berekening wordt geschetst hoe het gehanteerde uurtarief van de gemeente West Betuwe tot stand komt. Dit komt neer op €83,70 per uur.

Totstandkoming indicatie uurtarief gemeente West Betuwe:	
-	Gemiddelde gehanteerde salarislaster per fte: €87.000,-
-	Gemiddelde gehanteerde opslag overhead per fte: 30% van €87.000,- = €26.100,-
-	Component overhead is €19,33 per declarabel uur (26.100/19,33)
-	Totale jaarlasten per fte: €113.000,-

De ODR rekent met een hoger overhead bedrag (€ 25,40 per uur), dan West Betuwe (€19,33). Echter het bedrag van de ODR is exact doorgerekend op basis van de jarenlange ervaring. Het bedrag dat wordt gehanteerd door de gemeente West Betuwe is een rekenmethode om vooral bij elke toevoeging óók iets met de overheadkosten te doen. Dit maakt dat het nogal appels en peren vergelijken is. De algemene rekenmethode doet ons vermoeden dat de werkelijke bedragen hoger kunnen uitvallen, omdat het doorberekenen van bijvoorbeeld huisvestingslasten, management en andere ondersteuning minder exact is en de bestaande lasten niet meewegen.

Voor nu volstaat deze zeer grove vergelijking echter om te concluderen dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de begroting van West Betuwe op dit punt moet worden aangepast. Als de taken van de ODR 1op1 overgaan naar West Betuwe zou het inkoop bedrag ODR moeten volstaan om het in 'eigen huis' te kunnen organiseren.

Er is echter één onzekere factor voor de component materiële kosten, namelijk de ICT kosten. Dit vraagt in het bijzonder wel een nadere analyse van de ICT-gerelateerde kosten. Het is niet waarschijnlijk dat deze lasten binnen het materiële component van '26.100', kunnen worden gerealiseerd. Dit komt omdat het geen kwestie is van aanschaf van extra devices, maar van het opzetten van een totaal ondersteuningsplatform. De werkgroep die bezig is de benodigde ICT in kaart te brengen en ook aan te besteden kan de opdracht krijgen ook dit financiële element mee te nemen in hun verkenning en voorbereiding van de implementatie.

6.4 FINANCIËLE IMPACT VAN DE 'PLUS' OP DE DIENSTVERLEING

We kunnen ons voorstellen dat er behoefte is aan enige invulling van 'PM'. Daarom schetsen wij hieronder ondanks alle voorbehouden en onzekerheden toch enkele elementen die wij nu kunnen voorzien als een eerste indicatie. Zoals in hoofdstuk 5 beschreven, zien wij een aantal handelingsperspectieven voor de gemeente West Betuwe, om de dienstverlening te verbeteren. Dit betreft:

- *De doorontwikkeling van de frontoffice:* Het huidige klant contact centrum (KCC) fungeert op het moment van schrijven hoofdzakelijk als een telefooncentrale, van waaruit inwoners en ondernemers worden doorgeschakeld naar de ambtenaren binnen de gemeente West Betuwe of naar de medewerkers van ODR, gelang de inhoud van de vraag. De huidige KCC-medewerkers hebben onvoldoende kennis of affiniteit met ruimtelijke ordening en bouwen om bellers inhoudelijk van een antwoord te voorzien. Het risico op verkeerd doorverbinden en het inefficiënt afhandelen is groot. Om inwoners en ondernemers effectiever en efficiënter van dienst te kunnen zijn bij het beantwoorden van vragen, adviseren wij om te investeren in het opleiden of het toevoegen van KCC-medewerkers met kennis van- en affiniteit met ruimtelijke ordening en bouwen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een keuzemenu op het bestaande telefoonnummer of een specifiek telefoonlijn worden geopend voor ruimtelijke ordening en bouw-gerelateerde vragen. Zo komen inwoners en ondernemers direct bij de juiste persoon terecht en worden relatief eenvoudig te beantwoorden vragen. We constateren op basis van de gesprekken met verschillende stakeholders dat hiermee ongeveer tachtig procent van de vragen efficiënt en effectief kan worden afgevangen. Deze KCC-medewerkers weten ook de juiste route te vinden voor het behandelen van de niet direct te beantwoorden vragen. Aanvullend daarop zou ook een fysiek inloopsprekruur binnen de openingstijden van en

op het gemeentehuis tot de servicemogelijkheden kunnen behoren. Een mogelijkheid die aansluit bij de gedachten van de dienstverlening 'dichtbij'.

- *Het evalueren van beleidsnota's en regelgeving:* Een vergunningverlener toetst een aanvraag op naleving van de wettelijke regelgeving en het door de gemeenteraad vastgestelde beleid omtrent ruimtelijke ordening. Simpel gezegd, enkel vergunningverlening terug te halen naar West Betuwe zal niet leiden tot het vaker vergunnen van een aanvraag bij onveranderd beleid. Wij adviseren om het huidige beleid conform de beleidscyclus te evalueren en waar nodig aan te passen om meer beleidsruimte voor inwoners en ondernemers te creëren. Dit is niet een eenmalige handeling, maar vraagt periodieke evaluatie. Dit vraagt om een structurele uitbreiding binnen ROW op het snijvlak van beleid en uitvoering.
- *Het aanstellen van een zogenoemde meedenkfunctionaris:* Aansluitend op de visie van het college en het coalitieakkoord, adviseren wij om zogenoemde meedenkfunctionarissen met kennis van ruimtelijke ordening en begrip van beleid en regelgeving aan te stellen. Naast het eventueel vergroten van de beleidsruimte is het zinvol om te investeren in medewerkers die met inwoners en ondernemers kunnen meedenken voorafgaand aan de vergunningaanvraag. Aan de voorkant meedenken bevordert immers de totstandkoming van een juiste en volledige vergunningaanvraag en vergroot dan ook het succes op verlening van de vergunning. Zeker gezien in het licht van de Wkb, waarbij de beleidsruimte gedurende het aanvraag proces nihil is, biedt deze functie de mogelijkheid om de dienstverlening 'op maat' te organiseren.

Voor de uitwerking van de 'plus' op de dienstverlening is de rapportage van KokxDeVoogd nog steeds relevant. Om de bovengenoemde verbeteringen door te voeren, voorzien wij – door de oogharen heen – een mogelijke uitbreiding van 4 fte en een investering in het opleiden van de bestaande medewerkers, gedurende de komende twee tot drie jaar. Een eerste globale inschatting van deze kosten komt uit op een structurele investering van €452.000,- in extra formatieplaatsen en €100.000,- aan incidentele opleidingskosten. De berekening hiervan is hieronder weergegeven.

Globale inschatting kosten 'plus' op de dienstverlening
Toevoegen 4 extra formatie plaatsen: Totale jaarlasten voor 4 fte: €113.000,- * 4 = €452.000,-.
Investeren in kwaliteit medewerkers KCC en teamleden: 25 medewerkers * €4.000,- = €100.000,-.

6.5 IN SCHEMA DE FRICTIEKOSTEN

Op basis van de hierboven weergegeven berekeningen komen we tot de onderstaande slotsom. We benadrukken nogmaals dat de genoemde kosten een eerste globale inschatting zijn. De daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de keuzes die door de gemeente West Betuwe worden gemaakt, de afspraken die tot stand komen tussen de gemeente West Betuwe en de ODR, de daadwerkelijke cijfers na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb en eventuele inflatiecorrecties.

Kostenpost:	Structurele kosten per jaar:	Incidentele kosten:
<i>Frictiekosten gemeente West Betuwe</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken	X	PM
Overlap dienstverlening tijdens implementatiefase	X	PM
<i>Frictiekosten ODR</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken	X	PM
<i>Desintegratiekosten</i>		
Uittreding declarabel personeel	X	€5.453.150,04
Uittreding overhead personeel	X	€1.008.084,24
Uittreding overhead materiaal	X	€1.289.627,60
<i>Uitvoeringskosten werkzaamheden vergunningverlening</i>		
Personeelslasten & overhead	<i>Gelijk aan kosten ODR</i>	X
<i>De 'plus' op de dienstverlening</i>		
Training medewerkers	X	€100.000,-
Toevoeging formatieplaatsen	€452.000,-	X
Voorlopig totaal extra structurele kosten:	€452.000,-	
Voorlopig totaal incidentele kosten:		€7.850.861,88

6.5.1 *Alternatieve scenario's voor verloop incidentele kosten ten behoeve van compensatie ODR*

De in de voorgaande paragrafen genoemde desintegratie zijn berekend op basis van een honderdprocent bezetting bij de ODR. Echter, de mogelijkheid bestaat dat een gedeelte van de genoemde kosten voor uitvoerend personeel of overhead personeel niet voor de volledige periode van drie jaar hoeft te worden vergoed. Zoals in paragraaf 6.1.1 beschreven heeft de ODR de plicht om de frictiekosten actief te verlagen, voor zover dat mogelijk is. Het herorganiseren en bezetten van de bestaande teams, alsmede het voortijdig vertrekken van medewerkers (denk aan het aflopen van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, het tussentijds overstappen naar een andere werkgever en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd) kunnen hieraan bijdragen.

Dergelijke ontwikkelingen kunnen er in de praktijk toe leiden dat de eerder genoemde desintegratiekosten betrekkelijk lager uitvallen dan eerder genoemd. De tabel op de volgende pagina maakt dit inzichtelijk. Hierin zijn, naast het eerder beschreven scenario 0, twee scenario's uitgewerkt. Scenario 1 geeft een betrekkelijk gunstig scenario weer, waarmee de desintegratiekosten dalen van € 7.750.860 naar € 4.627.928. Scenario 2 geeft een scenario weer waarin een middenweg wordt gevonden. Hierbij dalen de desintegratiekosten van € 7.750.860 naar € 4.089.492.

6.6 ORGANISATORISCHE IMPACT

In deze paragraaf geven we een doorkijk naar de organisatorische impact van het genomen besluit. Deze paragraaf wordt in een volgende versie aangevuld. In dat stadium is er meer zicht op welke routes om nadere uitwerking vragen. Wij noemen alvast enkele elementen, die reeds door betrokkenen naar voren zijn gebracht. Het eerder gepubliceerde onderzoeksrapport van Deloitte¹⁸ staat hier uitgebreider bij stil.

6.6.1 *Huisvesting*

Het intern organiseren van de taken leidt ertoe dat een nieuwe groep medewerkers een werkplek in het gemeentehuis moeten kunnen hebben, vanuit het Thuisvestingsbeleid waarbij uitgegaan wordt van vijftig procent thuiswerken. Met inachtneming van het te formeren team, het toevoegen van een leidinggevende, de personele overhead en het organiseren van de 'plus' op de dienstverlening komen wij tot een eerste inschatting van in totaal 23,74 fte.

In het Thuisvestingsconcept is tot op zekere hoogte rekening gehouden met het terughalen van eerder uitbestede taken. Echter, de optelsom van de autonome groei van de ambtelijke organisatie en alle GR-regelingen bezien op 'terug te halen taken', kunnen wel extra druk leggen op het concept. Dit dient in de implementatie nader te worden uitgewerkt 'als gevolg van de uitbreiding'. Dit geldt eveneens voor het beroep op de centrale ruimte in het kader van ontvangst inwoners en bedrijven

6.6.2 *Organisatorische inbedding*

Afhankelijk van de omvang van het team vraagt dit om bepaalde inbedding in de huidige organisatiestructuur. Enkele medewerkers kunnen wellicht in bestaande teams worden opgenomen. Het ligt echter meer voor de hand dat er een geheel nieuw team inclusief nieuwe teammanager nodig zal zijn. Het kan ook zijn dat deze toevoeging de spreekwoordelijke 'druppel in de emmer' is, waardoor een nieuw organisatiebesluit op de structuur nodig is ten aanzien van de inrichting en opbouw van de ambtelijke organisatie West Betuwe. Een organisatiebesluit vraagt om instemming van de Ondernemingsraad (OR). Wij zien een eventuele aanpassing in de structuur niet als 'showstopper', zoals ICT-faciliteiten. Het is echter wel iets wat impact heeft op de (huidige) medewerkers van gemeente West Betuwe en het vraagt om een zorgvuldig én tijdig proces. Wij kunnen de andere processen die in West Betuwe lopen niet overzien, omdat dit geen onderdeel was van onze opdracht. Wij kunnen ons vanuit onze ervaring wel voorstellen dat de herindeling van West Betuwe pas echt gestalte krijgt vanuit het nieuwe gemeentehuis en dat medewerkers van West Betuwe nog zoekende zijn in de recent ontstane gemeente en organisatie. Wijzigingen kunnen dan extra onzekerheid met zich meebrengen in een tijd waarin juist bouwen aan écht die gemeente West Betuwe zo belangrijk is.

¹⁸ Deloitte (3 september 2019) - *Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken*.

		Scenario 0: Volledige vergoeding personeel gedurende 3 jaar.			Scenario 1: Vergoeding personeel bouwt af. Bezetting en compensatie dalen gestaag mee.			Scenario 2: Vergoeding personeel bouwt af. Bezetting daalt in enig tempo en daarmee compensatie.		
Peildatum	Materiële overhead ¹⁹	Bezettingsgraad personeel	Halfjaarlijkse vergoeding personeel	Totaal halfjaarbedrag Scenario 0	Bezettingsgraad personeel	Halfjaarlijkse vergoeding personeel	Totaal halfjaarbedrag Scenario 1	Bezettingsgraad personeel	Halfjaarlijkse vergoeding personeel	Totaal halfjaarbedrag Scenario 2
1 jan 2026	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810
1 juli 2026	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	80%	€ 861.498	€ 1.076.436	75%	€ 807.654	€ 1.022.592
1 jan 2027	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	60%	€ 646.123	€ 861.061	50%	€ 538.436	€ 753.374
1 juli 2027	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	40%	€ 430.749	€ 645.687	25%	€ 269.218	€ 484.156
1 jan 2028	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	20%	€ 215.374	€ 430.312	10%	€ 107.687	€ 322.625
1 juli 2028	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	10%	€ 107.687	€ 322.625	0%	€ 0	€ 214.938
Cumulatief:	1.289.625		€ 6.461.232	€ 7.750860		€ 3.338.303	€ 462.7928		€ 2.799.867	€ 4.089.492

¹⁹ De kosten voor de materiële overhead worden berekend voor de duur van vijf jaar (zie paragraaf 6.2.2 voor een nadere toelichting). Omwille van fiscale redenen wordt de totaal som voor de materiële overhead verrekend in het tijdsbestek van drie jaar.

7 Van besluit naar invoering en uitvoering

Tijdens ons onderzoek is er veel kennis en informatie naar voren gekomen welke hoofdzakelijk relevant is tijdens de implementatiefase en waarmee verder invulling kan worden gegeven aan de vraag *hoe* je organisatie van de taken werkend kan worden in praktijk. Wij hebben de medewerkers van zowel de ODR als de gemeente West-Betuwe als zeer betrokken en kundig ervaren. Om deze inzichten niet verloren te laten noteren wij ze hier, zodat ze meegenomen kunnen worden bij het uitwerken van de implementatie die start na de richtinggevende besluitvorming van de raad.

ICT als en het kritische tijdpad

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het tijdig starten met de inkoopprocedure voor de benodigde ICT systemen van groot belang is om het vergunningsproces in een later stadium werkend te krijgen. Zowel het inkoopproces, als de daadwerkelijke inrichting van de systemen, zijn tijdsintensieve trajecten. Mede daarom is voorgesteld aan de stuurgroep om vanaf september 2023 te starten met een aparte werkgroep. Deze werkgroep gaat, vooruitlopend op de daadwerkelijke overdracht van de bouwvergunningstaken, aan de slag met de benodigde voorbereidingen. Dat tijdpad is kritisch.

Wij adviseren om hier de komende maanden continue aandacht en prioriteit aan te geven.

Inrichten werkprocessen en systemen

Het beschikken over de benodigde ICT is één. Het inrichten en het opstellen van werkprocessen is twee. In basale zin is het advies om de huidige werkprocessen van de ODR bij aanvang als blauwdruk te gebruiken om te kunnen starten. De eerste stap is immers om 'gewoon' vergunningen te kunnen verlenen. Toch zullen hierbij keuzes moeten worden gemaakt. Het huidige DSO kent bijvoorbeeld alleen het totaal begrip 'meldingen', zonder onderscheid in verschillende meldingen. Alles wat 'melding' het komt straks binnen in één brievenbus. Dáárna kunnen verschillende meldingen nader worden 'gesorteerd', naar onderliggende organisaties. Dit vraagt dus om systemen die compatible zijn, het mogen uitwisselen van gegevens en verkleinen van foutgevoeligheid zodat meldingen niet tussen wal en schip kunnen belanden en onbehandeld blijven. En de vraag dient te worden gesteld: wie is de 'brievenbus'? ODR of WB?

Wij adviseren 'werkprocessen' samen met huidige en nieuwe medewerkers te doorleven en keuzes te maken die op 1 januari 2026 uitvoerbaar zijn en daarbij de dienstverlening aan inwoners en bedrijven centraal te stellen. Dit kan leiden tot gefaseerde invoering/overdracht.

Start tijdig met de werving van personeel

De kwaliteit van de dienstverlening valt of staat met de juiste mensen op de juiste plek. Daarom is het cruciaal om op tijd te starten met werven van nieuw personeel om de rollen en taken goed uit te voeren. Idealiter krijgen deze mensen tijd om vanuit hun eigen behoeften en expertise mee invulling te geven aan de manier van (samen)werken, met aandacht voor rollen, taken en de uitwerking van het werkproces inclusief werkafspraken. Met de ODR zouden afspraken gemaakt kunnen worden waarbij de nieuwe medewerkers deels aan de slag gaan in de flexibele schil van de ODR. Op deze wijze worden kosten verlaagd in de 'overlaptijd' en kan kennis worden gedeeld. Dit biedt de mogelijkheid om de 'West Betuwse manier van werken' eigen te maken. Bovendien vraagt goede dienstverlening om een team dat samenwerkt. Teamontwikkeling is een tijdsintensief traject.

Wij adviseren om in Q1/Q2 van 2025 te starten met het werven van medewerkers, zodat de nieuwe mensen vanaf Q3 in 2025 zelf concreter vorm en inhoud kunnen geven aan de invulling van onderlinge rollen, taken en processen.

De implementatie is niet af op het moment van overname

Gelet op de het huidige raadsbesluit, start op 1 januari 2026 het vergunningsverleningswerk in West Betuwe formeel. Daarmee is echter de implementatiefase bij lange na niet afgerond. De eerste periode betekent ook inwerking, kennis opbouwen, systemen en werkmethodes draaiend krijgen. Met de ODR kunnen afspraken worden gemaakt dat lopende dossiers door hen worden afgehandeld en dat een aantal mensen nog een tijdje meewerkt in (de flexibele schil van) West Betuwe. Door hier tijdig afspraken over te maken kan worden voorkomen dat inhuur bij de ODR naar andere opdrachten gaat buiten de ODR. Of dat medewerkers van de ODR al zijn ingedeeld op ander werk binnen ODR.

Wij adviseren om de ODR de opdracht te geven (meenemen in werkplan 2026) dat zij dossiers afronden en nog een bepaalde periode (bijvoorbeeld een half jaar) meedraaien in de flexibele schil van West Betuwe in het kader van een zorgvuldige overdracht.

De Samenwerking tussen de gemeente en de ODR is blijvend

Het overhevelen van taken betekent niet dat de ODR en West Betuwe vanaf 1 januari 2026 niet meer samenwerken. En samenwerken, zeker ook in een nieuwe context, vraagt om investeren in relaties.

Wij adviseren om te investeren in het onderlinge gesprek tussen betrokken medewerkers van de gemeente en de ODR, om een zorgvuldige overdracht te waarborgen én een stevige basis te leggen voor de toekomstige samenwerking met een hernieuwde rol- en taakverdeling.

Leren door doen in een nieuw stelstel

Dit onderzoek is voor 1 januari 2024 afgerond en geeft richting aan het uitvoeren van de bouwvergunningstaken door de gemeente West-Betuwe vanaf 1 januari 2026. Vanaf 1 januari 2024 zijn ook de Omgevingswet en Wkb in werking getreden. De impact voor de dienstverlening en werkprocessen van de gemeente West-Betuwe is vooralsnog onduidelijk. Het 'leren door doen' wordt daarmee van groot belang. Dit leer- en ontwikkelproces start al vanaf 1 januari 2024, als de implementatiefase nog moet beginnen.

Wij adviseren om vanaf 1 januari 2024 het (nieuwe) vergunningsproces (ook) als leer- en ontwikkelproces te organiseren zodat er continu aandacht is voor aanpassing en verbetering van de dienstverlening.

Aandacht voor de persoonlijke impact op het werk

Het werk verandert door de Omgevingswet en de Wkb. De gedeeltelijke uittreding leidt tot een krimp van taken bij de ODR. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee voor de werknemers van de ODR.

Wij adviseren om hier als gezamenlijk management van de ODR én ook van West Betuwe aandacht aan te geven.

Leges en kostendekkendheid

Onder het stelstel van de Omgevingswet verandert de legesstructuur. In de onderzoeksvraag is naar een oordeel over de berekening van leges gevraagd. Wij hebben deze echter niet meegenomen in de onderzoeksopzet ten aanzien van het uitzoeken van de bouwvergunningstaken. De leges structuur bepaalt immers niet of taken wel of niet overgeheveld kunnen worden. De verandering van de legesstructuur onder de Omgevingswet is een gegeven. Net als het dekking van de taakuitvoering. Dat is niet anders binnen ODR dan bij West Betuwe. De ODR zal hier samen met de gemeenten de komende jaren ervaring mee op doen en gemeentes adviseren.

Wij adviseren bij de overheveling van taken de legesstructuur te handhaven die op dat moment geldt en mogelijk is onder de Omgevingswet en de ervaringen in 2024 en 2025 mee te nemen bij de voorjaarsnota, begroting en meerjarenbegroting.

Bijlagen

BIJLAGE 1 – OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN

Stuk:	Auteur:	Te verkrijgen via:
Eindrapportage - Beantwoording vragen amendement over VTH bouwtaken van de gemeente West Betuwe	KokxDeVoogd	https://Gemeenteraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Oordeelsvorming-Voorronde-2/2020/16-april/20:00/Bijlage-1-Rapportage-KokxDeVoogd-VTH-bouw-West-Betuwe-52016.pdf
Rapportage: Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken	Deloitte	https://Gemeenteraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/22-oktober/20:00/Bijlage-4-Rapport-organisatorische-gevolgen-VTH-taken-Deloitte-03-09-2019-1.pdf
Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018)	Omgevingsdienst Rivierenland	https://Gemeenteraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/25-juni/20:00/4-GR-ODR-versie-25-okt-2018-1.pdf
Bijlage kwaliteit dienstverlening - jaarrekening 2022 ODR	Omgevingsdienst Rivierenland	https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-10-bijlage-2-kwaliteit-dienstverlening.pdf
Programmabegroting Omgevingsdienst Rivierenland 2023	Omgevingsdienst Rivierenland	https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-12-bijlage-1-Programmabegroting-ODR-2024.pdf
Productenboek Omgevingsdienst Rivierenland 2022	Omgevingsdienst Rivierenland	https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2021/06/20210705-agendapun-6-bijlage-1-Productenboek-2022.pdf
Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet	Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)	https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/kwaliteitscriteria-vergunningverlening-toezicht/
Visie op dienstverlening gemeente West Betuwe	Gemeente West Betuwe	https://www.westbetuwe.nl/1-dienstverlening-bestuurscultuur
Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging	Gemeente West Betuwe	https://www.westbetuwe.nl/coalitieakkoord-west-betuwe-2022-2026

BIJLAGE 2 – OVERZICHT BIJDRAGE DVO ODR PER GEMEENTE

Bijdrage per deelnemer

	Ontwerp jaarrekening 2022	Primitieve begroting 2023	Begroting 2023 na wijziging	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
DVO bijdrage Gemeente Buren	2.688.118	2.669.193	2.668.809	3.018.936	3.018.936	3.018.936	3.018.936
DVO bijdrage Gemeente Culemborg	1.600.446	1.552.093	1.551.868	1.755.617	1.755.617	1.755.617	1.755.617
DVO bijdrage Gemeente Maasdriel	2.451.788	2.196.115	2.558.946	2.740.734	2.740.734	2.740.734	2.740.734
DVO bijdrage Gemeente Neder-Betuwe	1.899.187	1.912.878	1.935.535	2.189.451	2.189.451	2.189.451	2.189.451
DVO bijdrage Gemeente Tiel	893.665	1.020.403	994.576	1.123.503	1.123.503	1.123.503	1.123.503
DVO bijdrage Gemeente West Betuwe*	4.828.831	4.761.836	4.825.797	5.047.221	5.047.221	5.047.221	5.047.221
DVO bijdrage Gemeente West Maas en Waal	2.276.668	2.308.699	2.308.441	2.611.321	2.611.321	2.611.321	2.611.321
DVO bijdrage Gemeente Zaltbommel	2.533.936	2.780.041	2.763.439	3.125.622	3.125.622	3.125.622	3.125.622
DVO bijdrage Provincie Gelderland	382.245	52.000	51.930	58.770	58.770	58.770	58.770
DVO bijdrage Provincie Gelderland (via ODRA)	364.758	345.633	345.524	385.483	385.483	385.483	385.483
Overige boten:							
Bijdragen Omgevingsdiensten	497.271	550.497	549.749	620.332	620.332	620.332	620.332
Ontvangen subsidies	340.000	20.000	578.866	230.680	179.019	179.019	20.000
Overige inkomsten/meerwerk	829.120	-	-	-	-	-	-
Onttrekking reserves	172.754	172.754	172.754	172.754	172.754	172.754	172.754
Totaal baten	21.758.788	20.342.142	21.306.234	23.080.424	23.028.763	23.028.763	22.869.744

De meerjarenraming is opgesteld op basis van constante prijzen. Hierin zit dus nog geen kostenindexatie opgenomen voor de periode na het begrotingsjaar.

* De Jaarschijf 2025 en 2026 worden voor de gemeente West Betuwe mogelijk beïnvloed door de te maken keuzes m.b.t. het werkpakket.

Programmebegroting 2024 ODR

BIJLAGE 3 – WERKPROGRAMMA ODR 2023 V3.2

2023	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
Omgevingsvergunning Bouw						
	1.661	13.521	€ 1.231.718,00		1.857	15.198
Waarvan:						
Meldingen (bouwdeel)	185	694	€ 63.201,00		235	881
	<i>in fte</i>	<i>0,51</i>				
Waarvan:						
advies derden/intern/extern	25	81	€ 7.402,00		-	-
	637	2.070	€ 188.600,00		717	2.330
	48	276	€ 25.144,00		118	679
Omgevingsvergunning bouw exclusief meldingen en advies						
	766	10.400	€ 947.371,00		787	11.308
	<i>in fte</i>	<i>7,70</i>				<i>8,38</i>
2023	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
Toezicht bouw						
	849	5.061	€ 461.057,00		834	5.115
Klachten en meldingen bouw	47	353	€ 32.113,00		41	308
	<i>in fte</i>	<i>4,01</i>				<i>4,02</i>
2023	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
Juridische advisering						
4.2.1 'vergunningverlening'		3.822	€ 347.693,73	<i>in fte</i>	2,83	
4.2.2 'toezicht & handhaving'		2.954	€ 268.730,32	<i>in fte</i>	2,19	
4.2.3 Juridische activiteiten als 'separate expertise'.		392	€ 35.660,90	<i>in fte</i>	0,29	
2023	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
Maatwerkopdrachten						
		5.070	€ 461.877,00			
	<i>in fte</i>	<i>3,76</i>				
Overige dienstverlening						
		2.066	€ 188.240,00			
Accountmanagement						
Wabo beraad						
Front office						
Piketdienst calamiteiten en omgevingszorg						
Poho JZ						
Strafrechtelijk optreden (boa)						
Informatieverzoek opdrachtgevers						
Informatie en ontsluiting		1.726	€ 157.241,00			
Leges		73	€ 6.650,00			
BAG ondersteuning en audit		46	€ 4.162,00			

BIJLAGE 4 – BEREKENING UURTARIEF ODR

Kosten overhead	
Personeel	3.161.255
ICT	1.219.377
Huisvesting en facilitair	710.865
Overige kosten	496.543
Totaal overhead	5.588.040
Kosten primair proces	
Personeel (163 fte)	17.075.987
Overige kosten	30.713
Totaal primair proces	17.106.700
Uurtarief	
Overhead uurtarief	25,40
Productief uurtarief	77,74
Totaal uurtarief	103,14

BIJLAGE 5 – VERGUNNINGSPROCES ONDER WKB

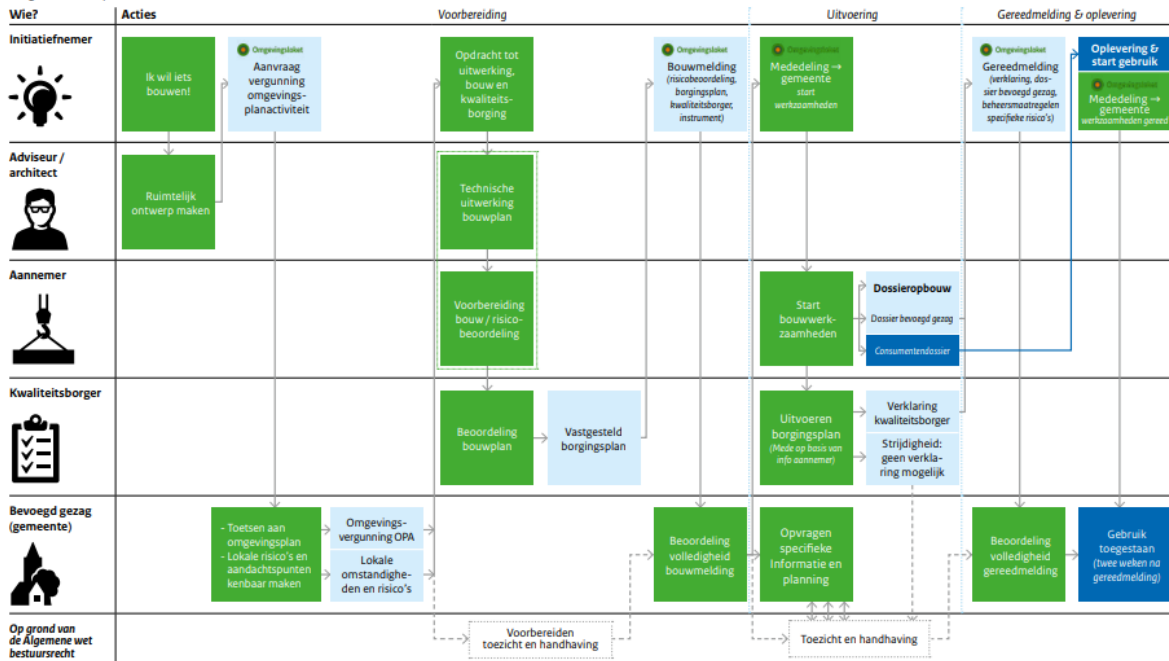


Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Regulier bouwproces

Activiteit Tussenresultaat Eindresultaat



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 18 december 2020 Ga naar www.rijksoverheid.nl/wkb voor de meest recente versie van dit schema