

Informatienota

Datum vergadering	: 28 november 2023
Registratienummer	: GZDGWB/1178591
Informatienummer	: IN096
Portefeuillehouder	: Jacoline Hartman
Bijlage(n)	: Tussenrapport implementatie bouwvergunningtaken, Hiemstra & De Vries
Onderwerp	: Voortgang onderzoek implementatie bouwvergunningtaken

Onderwerp

Voortgang onderzoek implementatie bouwvergunningtaken

Kennisnemen van

Kennis te nemen van:

1. De voortgang en voorlopige resultaten van het kaderstellend onderzoek naar de implementatie van bouwvergunningtaken.
2. Bijgaande tussenrapport implementatie bouwvergunningtaken van Hiemstra & De Vries.

Ter uitnodiging voor en ter voorbereiding op het gesprek tijdens de beeldvormende sessie van 7 november aanstaande.

Inleiding

De gemeenteraad van West Betuwe heeft in 2020 besloten om binnen de huidige raadsperiode bouwvergunningtaken volledig weg te halen bij de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Uw raad is tijdens de beeldvormende sessie van 16 mei 2023 meegenomen in het plan van aanpak dat beschrijft hoe hier uitvoering aan te geven. Tijdens deze sessie heeft uw raad nadrukkelijk aangegeven in gesprek te willen gaan wanneer er meer inhoudelijke kaders zijn over hoe bouwvergunningtaken terug te halen en de consequenties daarvan.

Binnen het kaderstellend onderzoek naar de implementatie van bouwvergunningtaken in de gemeente West Betuwe is alle nodige input geïnventariseerd en geanalyseerd. Verschillende scenario's voor implementatie met bijhorende consequenties zijn onderzocht en uitgewerkt in bijgaand tussenrapport. Op 7 november is er een beeldvormende sessie om uw raad hierover te informeren. Het college nodigt uw raad via deze nota uit om die avond in gesprek te gaan over een aantal belangrijke thema's en wenst uw raad alvast te informeren over de belangrijkste conclusies uit het onderzoek:

1. Het scenario voor implementatie bouwvergunningtaken en een plus op de dienstverlening;
2. Drie mogelijke routes voor implementatie van bouwvergunningtaken en plus op de dienstverlening;
3. De financiële en organisatorische consequenties van implementatie en uittreding.

Uw raad wordt tevens meegenomen in de bestuurlijke planning en risico's.

Kernboodschap

Het kaderstellend onderzoek is een feitelijk onderzoek om te bepalen:

1. Om welke bouwvergunningtaken het concreet gaat,
2. Wat dit betekent voor de dienstverlening,
3. En wat hiervan de inhoudelijke, organisatorische en financiële consequenties zijn.

Meerdere scenario's voor implementatie van deze bouwvergunningtaken en de consequenties daarvan zijn onderzocht. Alle nodige input is geïnventariseerd, geanalyseerd en uitgewerkt in het tussenrapport. Waaronder de consequenties voor de kwaliteit van dienstverlening richting inwoners en ondernemers, en de uitvoerbaarheid ervan voor de gemeentelijke organisatie. Uw raad wordt gevraagd kennis te nemen van de belangrijkste conclusies uit het tussenrapport:

- Alle bouwvergunningtaken exclusief de deeltaken sloop, asbest en brandveiligheid hevelen we over naar West Betuwe.
- Juridische advisering op bezwaar en beroep bij bouwvergunningtaken hevelen we mee over.
- Bouwvergunningtaken zelf uitvoeren kent een aantal voordelen ten opzichte van laten uitvoeren door de ODR. Door de beoogde reorganisatie verwachten we wel dat de dienstverlening, zonder aanvullende maatregelen, eerst tijdelijk in kwaliteit zal dalen.
- De gemeente West Betuwe wil graag 'dichtbij' en op 'maat' haar diensten verlenen aan inwoners, ondernemers en organisaties. Kwaliteitsverbetering vraagt meer dan enkel bouwvergunningtaken terughalen. Een 'plus' zetten op de bestaande manier van dienstverlening rondom het vergunningverleningsproces is nodig om dit doel te bereiken.
- Er zijn drie mogelijke routes voor de implementatie van bouwvergunningtaken en de plus op de dienstverlening met elk eigen voor- en nadelen, en risico's.

Deeltaken sloop, asbest en brandveiligheid blijven bij de ODR

Tijdens het onderzoek zijn verschillende scenario's onderzocht over welke onderdelen van bouwvergunningtaken wel of niet over te hevelen. Bouwvergunningtaken bestaan uit meer dan 40 deeltaken, die zijn ondergebracht bij de ODR. Deze zijn getoetst aan een afwegingskader dat is opgesteld. Het advies luidt om de deeltaken sloop, asbest en brandveiligheid bij de ODR te laten.

Juridische advisering op bezwaar en beroep bij bouwvergunningtaken beroep gaat mee

Bij de bouwvergunningtaken horen ook juridische taken. De belangrijkste daarvan zijn bezwaar en beroep. Door bouwvergunningtaken en juridische advisering daarbij in één organisatie te houden, ontstaan er kortere communicatielijnen. Dit bevordert een correcte afhandeling en navolging van een vergunningaanvraag. We adviseren de juridische advisering bij bezwaar en beroep voor bouwvergunningtaken mee te nemen naar de gemeente.

Kwaliteitsverbetering vraagt meer dan terughalen van bouwvergunningtaken

Bouwvergunningtaken zelf uitvoeren kent een aantal voordelen ten opzichte van laten uitvoeren door de ODR. Lokale kennis van, politieke sensitiviteit voor en binding met de gemeente is mogelijk hoger. Het bevordert kortere communicatielijnen met ruimtelijke ordening en andere beleidsvelden binnen de gemeente zoals sociaal domein, duurzaamheid en economie.

De lijnen tussen bouw- en milieutaken worden met de overheveling van bouwvergunningtaken daarentegen langer. Dit vraagt om goede werkafspraken tussen de gemeente en ODR. Het terughalen van de bouwvergunningtaken leidt niet automatisch tot een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening naar inwoners en ondernemers. Sterker nog, door de reorganisatie zal de dienstverlening eerst tijdelijk in kwaliteit dalen vanwege:

- De benodigde inwerktijd van nieuwe medewerkers;
- Het anders invullen van rollen en taken door medewerkers van de gemeente en ODR;
- En het opnieuw opbouwen van relaties met ketenpartners en externe bureaus die nodig zijn voor advies in het vergunningsproces.

Om tot een 'echte' verbetering van de dienstverlening te komen, is meer nodig dan alleen het overhevelen van de bouwvergunningtaken. Voor de kwaliteit van dienstverlening rondom het vergunningverleningsproces waar West Betuwe deze dienstverleningstaken nu ook zelf vervult, zien we een aantal verbetermogelijkheden. Dit betekent een eenmalige investering en een toevoeging van fte's aan de organisatie.

1. Evaluatie van beleid met mogelijk en waar wenselijk versoepeling of verduidelijking van regels kan leiden tot meer klanttevredenheid over de dienstverlening.
2. Een sterker front-office en meer persoonlijk contact met meer aandacht voor effectief en efficiënt klantcontact gericht op ruimtelijke ordening en bouwen.
3. Goede informatievoorziening en digitale dienstverlening, en ruimte voor vragen en gesprek om initiatiefnemers op weg te helpen in het proces.
4. Meedenkfunctionarissen gericht op ruimtelijke ordening en bouwen. Deze verkent en adviseert voor de vergunningaanvraag op hoe een initiatief mogelijk kan worden gemaakt.
5. Medewerkers met de juiste houding, gedrag en (communicatie)vaardigheden denken mee met initiatiefnemers vanuit de 'ja, mits' gedachte.

Eén scenario, drie verschillende routes voor implementatie

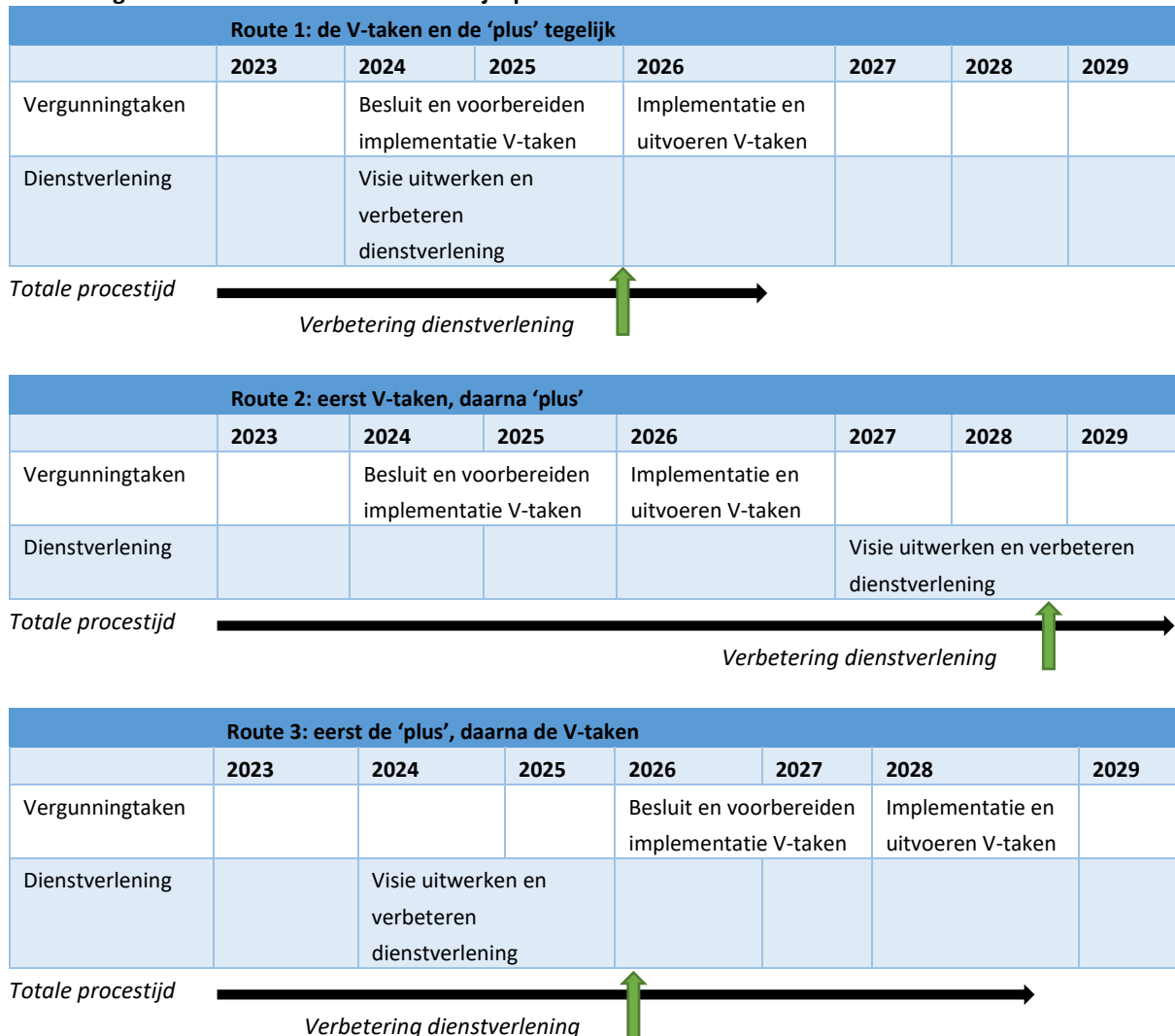
We zien we een drietal tijdspaden voor het terughalen van de bouwvergunningtaken en in samenhang realiseren van een 'plus' op de (gemeente brede) dienstverlening daaromtrent. Er zijn drie routes die we kunnen doorlopen om dit te realiseren:

1. De vergunningtaken terughalen en tegelijkertijd de 'plus' op de dienstverlening organiseren.
2. Eerst de vergunningtaken terughalen en daarna de 'plus' op de dienstverlening organiseren.
3. Eerst de 'plus' op de dienstverlening organiseren en daarna de vergunningtaken terughalen.

Tijdspad en voor- en nadelen van de routes

Elke route kent een eigen tijdspad met zowel voor- als nadelen. Afbeelding 1 is een overzicht van de drie routes met bijhorende tijdspad. In alle gevallen zal de kwaliteit van vergunningverlening gedurende de eerste periode van overdracht en uitvoering tijdelijk dalen. De verschillen tussen de routes betreffen de totale procestijd, het moment van uittreden, de snelheid van merkbare kwaliteitsverbeteringen, haalbaarheid van de planning en uitvoerbaarheid voor de ambtelijke organisaties.

Afbeelding 1. Overzicht van de routes met tijdspad



De procestijd voor route 1 'beide sporen tegelijk' is het kortst met op korte termijn een merkbare kwaliteitsverbetering. Echter, hier zitten ook de grootste risico's ten aanzien van haalbaarheid van de planning en uitvoerbaarheid voor de ambtelijke organisatie van de gemeente en de ODR. De ambtelijke organisaties kunnen deze extra capaciteitsvraag niet dragen. De krapte op de arbeidsmarkt vormt een risico voor het tijdig beschikbaar hebben van de nodige extra capaciteit en kennis. Bij niet tijdige beschikbaarheid hiervan zullen de behandeltermijnen van vergunningaanvragen gaan oplopen en is er onvoldoende tijd en aandacht om de plus op dienstverlening goed te realiseren. Deze route sluit wel aan op een organisatie brede behoefte om, los van het overhevelen van bouwvergunningtaken, de frontoffice te versterken en de informatievoorziening te verbeteren en het huidige beleid toegankelijker te maken. Dit ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet en volledig in het kader van goede dienstverlening 'dichtbij' en 'op maat'.

Binnen het tijdspad van route 2 worden werkprocessen van de Omgevingsdienst overgenomen zonder hier inhoudelijke aanpassingen aan te doen. Een team, de werkprocessen, de relaties met partners, de ICT, etc. worden in West Betuwe georganiseerd. Na de implementatie wordt vervolgens gewerkt aan de realisatie van de 'plus'. Dit leidt tot het meest overzichtelijke en haalbare implementatieproces, waarbij op de kortst mogelijke termijn invulling wordt gegeven aan de opdracht om taken binnen de huidige raadsperiode terug te halen. Het totale tijdspad van route 2 is echter het langst. De plus op de dienstverlening voor inwoners en ondernemers wordt als laatst merkbaar.

Route 3 biedt de meest realistische doorloop, omdat deze route meer behapbaar lijkt voor de ambtelijke organisatie. Deze route sluit ook aan op een organisatie brede behoefte om de dienstverlening te verbeteren ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. De direct merkbare kwaliteitsverbetering in dienstverlening (een sterker frontoffice, goede informatievoorziening en toegankelijker beleid) is snel gerealiseerd voor inwoners en ondernemers. Echter, de regie op vergunningtaken en kortere communicatielijnen tussen de vergunningverlener en diverse beleidsvelden binnen de gemeente zullen als laatste worden gerealiseerd. De korte lijnen tussen bouwen en milieu blijven wel zo lang mogelijk in tact. Deze route wijkt wel af van de bestuurlijke opdracht om uit te treden binnen de huidige raadsperiode.

Consequenties

Voor de uitvoering van bouwvergunningtaken, juridische advisering bij bezwaar en beroep, en overheadtaken verwachten we een structurele toevoeging van ca. 18 fte aan de organisatie. Dit komt overeen met de eerdere inschatting in het rapport VTH Bouw West Betuwe van KokxDeVoogd (2020). Voor het realiseren van de plus op de dienstverlening verwachten we een structurele toevoeging van ca. 4 fte aan de organisatie. Voor een deel worden deze fte's in een nieuw team onder leiding van een nieuwe teamleider opgericht. Een overig deel wordt toegevoegd aan bestaande teams. Zorgen zijn geuit door onder andere de Ondernemingsraad over de impact op huisvesting en de organisatiestructuur als gevolg van deze organisatie uitbreiding in samenhang met autonome groei, de oprichting van het team Flexibele kern en het mogelijk in huis halen van taken uit overige gemeenschappelijke regelingen.

Financiën

Implementatie van bouwvergunningtaken en uittreding heeft incidentele en structurele gevolgen. Uw raad wordt in kwartaal 2-2024 gevraagd een besluit te nemen op het scenario voor implementatie en onder andere de financiële gevolgen daarvan. In het tussenrapport van Hiemstra & De Vries staan *voorlopige berekeningen voor de te verwachten structurele en incidentele kosten*.

Tabel 1 is een overzicht van deze voorlopige kostenindicatie. Een deel van de kosten kan nog niet worden berekend. Dit betreft de projectkosten voor implementatie van bouwvergunningtaken zowel bij West Betuwe als de ODR, en de kosten voor overlap van dienstverlening tijdens de implementatiefase. Daarnaast is een indicatie gegeven voor de desintegratiekosten van uittredend personeel en overhead materiaal bij de ODR, de kosten voor het zelf uitvoeren van bouwvergunningtaken en de plus op de dienstverlening.

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 Wet Kwaliteitsborging, en eventuele inflatiecorrecties.

Tabel 1. Overzicht van de te verwachten kosten in euro's		
Kostenpost:	Jaarlijks structureel	Incidenteel
<i>Friciekosten gemeente West Betuwe</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken	X	PM
Overlap dienstverlening tijdens implementatiefase	X	PM
<i>Friciekosten ODR</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken	X	PM
<i>Desintegratiekosten</i>		
Uittreding uitvoerend personeel (vergunningverlener en jurist)	X	€ 5.453.150
Uittreding overhead personeel (o.a. administratie en frontoffice)	X	€ 1.008.084
Uittreding overhead materieel (o.a. huisvesting en ICT)	X	€ 1.289.627
<i>Uitvoeringskosten werkzaamheden vergunningverlening</i>		
Personeelslasten & overhead	<i>Gelijk aan kosten ODR</i>	X
<i>De 'plus' op de dienstverlening</i>		
Training van medewerkers	X	€ 100.000
Toevoeging formatieplaatsen	€ 452.000	X
Voorlopige totale kosten:		€ 7.850.861

Desintegratiekosten

De berekeningen van Hiemstra & De Vries ten aanzien van de desintegratiekosten zijn nog niet afgestemd op die van de ODR. Een onafhankelijke accountant moet de berekeningen controleren. Uiteindelijk neemt het Algemeen Bestuur van de ODR een definitief besluit over de hoogte van de desintegratiekosten.

De desintegratiekosten voor uittreding van uitvoerend personeel en overhead personeel en van overhead materieel is de grootste kostenpost. In bovenstaande tabel 1 is een voorlopige indicatie opgenomen van het maximaal te betalen bedrag. Dat wil zeggen: de optelsom van drie jaar de jaarlijkse volledige vergoeding voor uittredend personeel (5.453.150 euro en 1.008.084 euro) en een gemiddelde van vijf jaar de jaarlijkse vergoeding voor overhead materieel (1.289.627 euro). In verschil met het rapport van KokxDeVoogd (2020) is geen rekening gehouden met overstap van medewerkers van de ODR naar West Betuwe. In gesprekken met de ODR is aangegeven dat dit niet het geval zal zijn. De mogelijkheid bestaat wel dat een deel van de desintegratie voor overtalig personeel niet voor de volledige periode van drie jaar moet worden vergoed. Een werknemer kan in de tussentijd veranderen van baan, een tijdelijk arbeidscontract loopt af en wordt niet verlengd, werknemers worden begeleid van werk naar werk et cetera. De vergoeding voor uittredend personeel valt dan lager uit. Tabel 2 laat twee alternatieve scenario's zien voor het verloop van desintegratiekosten weer en het effect daarvan op de hoogte van de desintegratiekosten. In geval van scenario 1 dalen de desintegratiekosten van 7.750.860 euro naar 4.627.928 euro en in scenario 2 naar 4.089.492 euro.

Datum	Gemiddeld 5 jaar materiële overhead kosten; verrekend over vast bedrag; te betalen in 3 jaar.	Bezetting personeel	Volledige vergoeding personeel gedurende 3 jaar.	Totaal Bedrag scenario 0	Bezetting personeel	Vergoeding personeel bouwt af. Bezetting daalt in enig tempo en daarmee compensatie.	Totaal bedrag alternatief scenario 1	Bezetting personeel	Vergoeding personeel bouwt af. Bezetting daalt in enig tempo en daarmee compensatie.	Totaal bedrag alternatief scenario 2
1-1-26	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810
1-7-26	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	80%	€ 861.498	€ 1.076.436	75%	€ 807.654	€ 1.022.592
1-1-27	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	60%	€ 646.123	€ 861.061	50%	€ 538.436	€ 753.374
1-1-27	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	40%	€ 430.749	€ 645.687	25%	€ 269.218	€ 484.156
1-1-28	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	20%	€ 215.374	€ 430.312	10%	€ 107.687	€ 322.625
1-7-28	€ 214.938	100%	€ 1.076.872	€ 1.291.810	10%	€ 107.687	€ 322.625	0	0	€ 214.938
Totaal	€ 1.289.625		€ 6.461.232	€ 7.750.860		€ 3.338.303	€ 4.627.928		€ 2.799.867	€ 4.089.492

Communicatie

Het terughalen van vergunningtaken is een complex en gevoelig vraagstuk met allerlei directe en indirecte belanghebbenden. Een communicatiestrategie en -kalender is opgesteld om te zorgen dat belanghebbenden tijdig en op de juiste manier worden betrokken. De uitgangspunten in de communicatiestrategie zijn:

- We communiceren met direct betrokkenen, die meedenken, -werken of -bepalen.
- We hebben een directe lijn met de ODR, die een constructieve adviserende rol in deze heeft.
- Andere belanghebbenden die 'meeweten' zoals inwoners worden nog niet actief geïnformeerd.
- We communiceren reactief over proces en samenwerking richting pers. Externe publiciteit pas na besluitvorming (juli 2024).

De communicatiestrategie en -kalender is specifiek voor de kaderstellende fase die loopt tot en met besluitvorming (juli 2024). De stuurgroep VTH heeft deze strategie op 22 juni 2023 vastgesteld.

Bestuurlijke planning

Het college en uw raad zijn in dit jaar meegenomen in de planning en mogelijke risico's en onzekerheden die kunnen leiden tot vertraging. De uiteindelijke route die wordt gekozen voor de implementatie van bouwvergunningtaken en plus op de dienstverlening bepaalt de werkelijk te volgen tijdlijn. Tabel 3 laat zien dat dit proces nog één GO / NO GO moment kent voor college en raad in Q2-2024 alvorens de implementatie van bouwvergunningtaken en mogelijke plus op de dienstverlening. Het is nu nog niet bekend wanneer het AB een besluit gaat nemen over de hoogte van de frictiekosten. Daarbij is nog onduidelijk of dit besluit wordt genomen voor of na uw besluitvorming over de implementatie van bouwvergunningtaken.

Tabel 3. (Bestuurlijke) planning			
2023	Kaderstellend onderzoek en informeren stuurgroep VTH, OR, MT, directie, college en raad over implementatie vergunningtaken & plus dienstverlening		
2024	Q1 - Opinievorming implementatie vergunningtaken & plus dienstverlening door stuurgroep VTH, OR, MT, directie, college en raad Informeren AB ODR over frictiekosten	Q2 - Besluitvorming implementatie vergunningtaken & plus dienstverlening door college en raad	Q3-Q4 - Implementatie vergunningtaken en plus op de dienstverlening Brief naar AB ODR (uiterlijk 1-10) voor uittreden per 1-1-2026
2025	Implementatie vergunningtaken en plus op de dienstverlening		
2026	Uitvoeren en monitoren van vergunningtaken en dienstverlening		
2027	Evt. bijsturen uitvoering van vergunningtaken en dienstverlening		

Koers en risicomanagement

Op dit moment liggen we op koers om bouwvergunningtaken terug te halen per 1-1-2026. In de gesprekken en plenaire sessies met medewerkers, het management, de OR en directie van West Betuwe en de ODR zijn twee risico's naar voren gekomen waardoor we de koers mogelijk niet kunnen aanhouden: 1) de aanbesteding en implementatie van ICT-systemen en informatiemanagement en 2) de tijdige beschikbaarheid van medewerkers om de implementatie van bouwvergunningtaken en verbetering van de dienstverlening binnen het gewenste tijdsplan te realiseren.

Een werkgroep ICT is opgericht. De werkgroep anticipeert op het risico van gebrek aan tijdig beschikbare software-aanbieders. Ondersteuning is vereist voor de implementatie van de nodige systemen en data-overdracht, en bij het eigen maken van de systemen voordat de gemeente zelf bouwvergunningtaken kan uitvoeren.

Implementatie van bouwvergunningtaken en de plus op de dienstverlening organiseren vraagt om tijdig te investeren in extra capaciteit en prioriteit in de capaciteitsplanning, ongeacht de route voor implementatie die wordt gekozen. Gezien de krapte op de huidige arbeidsmarkt vormt dit een risico.

Vervolg

Uw raad wordt op transparante wijze meegenomen richting besluitvorming om tot een zorgvuldige afweging te komen op hoe bouwvergunningtaken terug te halen en de consequenties daarvan.

Tijdens de beeldvormende sessie van 7 november wordt uw raad plenair geïnformeerd. Daarna is er voldoende gelegenheid om in gesprek te gaan over belangrijke thema's. Waarna tot slot een plenaire terugkoppeling van de avond wordt gegeven. Na deze sessie ontvangt uw raad een verslag met daarin een impressie van de avond en antwoord op de door uw raad gestelde vragen.

In februari 2024 is er opnieuw een beeldvormende sessie. Deze sessie is dan naar aanleiding van het definitieve onderzoeksrapport. In kwartaal 2-2024 wordt u gevraagd een besluit te nemen.

Bijlage(n)

1. Tussenrapport implementatie bouwvergunningtaken, Hiemstra & De Vries

Suggestie ter afhandeling

Bespreken tijdens beeldvormende vergadering van 7 november.

Burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe,
de gemeentesecretaris, Philip Bosman
de burgemeester, Servaas Stoop