



# HIEMSTRA & DE VRIES

## Bouwvergunningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal

### Rapportage onderzoek implementatie bouwvergunningstaken

*In opdracht van de gemeente West Betuwe*

**Saskia Megens-de Vries**  
**Mees van Hoepen**  
**Tim van Wanroij**

30 november 2023

## Inhoud

Managementsamenvatting en onze reflectie op de vraag .....	4
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>7</b>
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
<b>2 De context van dit onderzoek: bedrijfsfilosofie, de Omgevingsdienst en veranderende wetgeving .....</b>	<b>9</b>
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
<b>3 Afwegingskader .....</b>	<b>15</b>
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
<b>4 Analyse van de bouwvergunningenproducten en nader advies in kader van wel of niet terughalen naar West Betuwe .....</b>	<b>18</b>
4.1 Analyse bouwvergunningstaken .....	18
4.1.1 Productengroep 1: Omgevingsvergunning bouw .....	18
4.1.2 Productengroep A.2: Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteiten .....	19
4.2 Analyse juridische taken / advisering .....	21
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 .....	23
4.3.3 Provinciale inrichtingen .....	23
4.3.4 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

<b>5</b>	<b>De ‘West Betuwse manier’; de dienstverlening verbeteren.....</b>	<b>26</b>
5.1	Het terughalen 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.....	29
5.3.3	Blijvend evalueren 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 .....	31
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 .....	32
5.4.6	De plus- en minpunten van de drie routes samengevat .....	34
5.5	Een vierde route.....	34
<b>6</b>	<b>Financiële en organisatorische gevolgen.....</b>	<b>38</b>
6.1	Een indicatie van de frictiekosten .....	38
6.1.1	Definitie van frictiekosten .....	38
6.1.2	Algemeen verloop van de bepaling van de kosten .....	39
6.1.3	Rol van het Algemeen Bestuur van de ODR; het formele proces.....	39
6.2	Frictiekosten .....	39
6.2.1	Verkenning incidentele kosten onderdeel projectkosten .....	39
6.2.2	Verkenning van incidentele kosten onderdeel compensatie uurtarief .....	39
6.2.3	Route naar vaststellen uittreedkosten.....	42
6.3	Structurele kosten.....	44
6.4	Financiële impact van de ‘plus’ op de dienstverleing .....	44
6.5	In schema de frictiekosten .....	45
6.5.1	Alternatieve scenario’s voor verloop incidentele kosten ten behoeve van compensatie ODR .....	46
6.6	Vier routes en de incidentele en structurele kosten .....	47
6.7	Organisatorische impact .....	48
6.7.1	Huisvesting.....	48
6.7.2	Organisatorische inbedding .....	48
<b>7</b>	<b>Van besluit naar invoering en uitvoering.....</b>	<b>50</b>
7.1	Aandachtspunten bij de implementatie.....	50
7.2	Implementatie route.....	51
7.2.1	Elementen voor het implementatieplan uittreden, overdracht van taken .....	52
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>53</b>
	Bijlage 1 – Overzicht gebruikte documenten.....	53
	Bijlage 2 – Overzicht bijdrage DVO ODR per gemeente.....	53
	Bijlage 3 – Werkprogramma ODR 2023 V3.2 .....	54
	Bijlage 4 – Berekening uurtarief ODR .....	54
	Bijlage 5 – vergunningsproces onder wkb .....	55

## Managementsamenvatting en onze reflectie op de vraag

### Inleiding en context

De gemeenteraad van West Betuwe heeft op 21 april 2020 besloten om de vergunningstaken (V-taken) rondom bouwen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) terug te halen 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, 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 (GR) en de veranderende wetgeving binnen het fysieke domein. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen per 1 januari 2024 zijn er nog veel onduidelijkheden 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 'vergunningstaken bouw' en geven advies over hoe het intern organiseren van taken er uit kan zien. 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 (waaronder robuustheid), de financiële consequenties en de organisatorische uitvoerbaarheid. Op basis hiervan constateren wij dat er geen zwaarwegende belemmerende factoren zijn om (deel)producten intern te organiseren, met uitzondering van meldingen brandveiligheid gebruik (A.4.1), meldingen sloop (A.4.2) en meldingen sloop met asbest (A.4.3). Dit komt omdat deze deelproducten specifieke kennis en expertise vragen en zodoende niet robuust kunnen worden georganiseerd binnen de eigen ambtelijke organisatie. Wij adviseren deze producten te blijven inkopen bij de ODR of via de Veiligheidsregio (in het geval van A.4.1. meldingen brandveiligheid gebruik).

Naar aanleiding van 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 hoofdtak 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 'handhavingverzoek' thuis. Deze rapportage richt zich niet op 'toezicht en handhaving (TH)'. Dit is een separate onderzoeksvraag, afkomstig uit een separate opdracht, gegeven door het college van B&W.

### De 'plus' op de dienstverlening

Hoofdstuk 5 vormt ons inziens de kern van deze 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 immers 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 in de beginfase zal leiden tot een verminderde dienstverlening, omdat taken opnieuw moeten worden ingeregeld. We constateren dat daarna de verbetering van de dienstverlening ten opzichte van de huidige dienstverlening beperkt zal zijn. Dit komt omdat er andere belemmerende factoren zijn die conflicteren met de dienstverlening onder het motto 'dichtbij en op maat'. Tijdens de groepsgesprekken en individuele gesprekken zijn signalen afgegeven over een beperktere beleids- en regelruimte binnen West Betuwe ten opzichte van andere gemeenten die deze taken afnemen bij de ODR. De onderzoeksresultaten geven met andere woorden aanleiding tot nader onderzoek naar de hoeveelheid regels, toegankelijkheid van regels en het mandaat van de ODR in relatie tot de gewenste kwaliteit van dienstverlening. 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 een stevige impuls moeten krijgen. Hierbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan de informatievoorziening, aan de potentiële aanvrager én aan 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? Hoe kunnen inwoners beter worden ondersteund bij hun vragen? 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 verschillende routes voorstelbaar:

1. Taken overhevelen en tegelijkertijd starten met het verbeteren van de dienstverlening daaromtrent;
2. Taken overhevelen, taken inregelen en dáárna starten met het verbeteren van de dienstverlening daaromtrent;
3. Eerst de dienstverlening rondom vergunningstaken 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 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 sporen ('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 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. Deze route heeft daarom weinig draagvlak, zo bleek ook bij de beeldvormende vergadering met de raad en bij besprekingen met stuurgroep en college van B&W. Route 3 geeft op korte termijn invulling aan de intentie van de raad, namelijk het verbeteren van de dienstverlening, maar gaat pas later over tot overhevelen van taken.

Vanuit de gesprekken over route 1, 2 en 3 is een vierde route ontstaan:

4. Eerst de dienstverlening rondom vergunningstaken opstarten en een jaar later starten met het overhevelen van de taken.

In deze route worden route 1 en 3 gecombineerd. Het maakt beide sporen meer haalbaar voor de organisatie van West Betuwe om uit te voeren en de definitieve besluitvorming rond uittreden vindt in deze raadsperiode plaats.

### 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 ODR<sup>1</sup>. 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 zo een gezamenlijk beeld te vormen.

Naast de incidentele uittredekosten ten behoeve van de ODR maakt West Betuwe zelf ook incidenteel projectkosten om de uittreding en implementatie bij West Betuwe te organiseren en een impuls te geven aan een 'plus op de dienstverlening'. Aan de 'plus op de dienstverlening' zijn daarnaast structurele lasten verbonden als gevolg van toevoegen fte's. De ICT- en informatiemanagementkosten zijn nog onderwerp van onderzoek.

### 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, de oprichting van de flexibele kern en alle GR-regelingen bezien op 'terug te halen taken', kunnen wel extra druk leggen

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

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.

## 1 Inleiding

### 1.1 AANLEIDING: RAADSBSLUIT TERUGHALEN VERGUNNINGVERLENINGSTAKEN

De gemeenteraad van West Betuwe heeft op 21 april 2020 besloten om de bouwvergunningstaken (V-taken) over te hevelen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) naar de eigen ambtelijke organisatie. Bouwtoezicht- en bouwhandhavingstaken (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 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. 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. 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. Ter beantwoording van vraag 2 is een separaat traject georganiseerd. Vanwege de verbondenheid tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving komen elementen van onderzoeksvraag 2 wel in dit rapport naar voren.

#### Bouw-gerelateerde vergunningstaken

Met *bouw-gerelateerde vergunningstaken* worden alle vergunningstaken bedoeld die te maken hebben met bouwen aan of nabij een (bestaand) bouwwerk. Dit betreft de zogenoemde BRIKS-vergunningen: Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Sloop. In het spoor van deze taken volgen automatisch andere taken, zoals legesberekeningen en de BAG-administratie.

De *milieu-gerelateerde vergunningstaken* bieden de wettelijke kaders voor activiteiten die een belastende werking hebben op het milieu. Deze taken zijn op wettelijke gronden ondergebracht bij een Omgevingsdienst. In de bouwvergunningstaken kunnen ook milieu-gerelateerde vergunningstaken/-adviezen zitten, die (al dan niet wettelijk verplicht) bij een Omgevingsdienst zijn belegd. Denk hierbij aan: geluid, bodem, archeologie, externe veiligheid. Deze aspecten blijven ondergebracht bij de Omgevingsdienst en vallen om die reden buiten de scope van dit onderzoek.

### 1.2 DOEL EN RESULTAAT VAN DIT ONDERZOEK

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

1. Om welke *bouwvergunningstaken* gaat het? Welke keuzes zijn hierin te maken en op basis van welke criteria kunnen deze keuzes worden gemaakt?
2. Wat betekent het te nemen besluit voor de beoogde dienstverlening naar de inwoners, bedrijven en instellingen binnen de gemeente West Betuwe?
3. Wat zijn de organisatorische en financiële consequenties van het te nemen besluit?

Het **resultaat** van ons onderzoek is deze rapportage, waarin we uiteenzetten welke keuzes de raad heeft te maken met betrekking tot het terughalen van de bouwvergunningstaken, inclusief de organisatorische en financiële consequenties hiervan en de verwachte impact hiervan op de dienstverlening. Op sommige onderdelen adviseren we om voor een optie wel of niet te kiezen, met de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. We schetsen verschillende routes en het is aan de gemeente West Betuwe om hierin richting te geven.

### 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 informatie verzameld, waarmee we inzichtelijk hebben gemaakt welke keuzemogelijkheden er voor liggen, wat hiervan 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 op basis van resultaten uit de eerste stap uitgewerkt welke routes er voorstelbaar zijn en welke kansen en risico's elke route met zich meebrengt. In stap 3 hebben we het rapport verrijkt, door deze in conceptvorm te bespreken met verschillende stakeholders, waaronder het college van B&W en de gemeenteraad. Op basis van deze gesprekken hebben we in stap 4 verdere invulling aan de eindrapportage gegeven.

Stap 1: Inventarisatie	Stap 2: Ontwerp	Stap 3: Optimalisatie	Stap 4: Rapportage
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentenanalyse</li> <li>• Interviews</li> <li>• Interactieve (werk)sessies</li> <li>• Informatie verzamelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Van informatie naar voorstelbare routes</li> <li>• Werksessies en aanvullende gesprekken/interviews</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Werk)sessies om routes te verrijken</li> <li>• Bespreken conceptrapportage met stakeholders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen eindrapport</li> </ul>

### 1.4 LEESWIJZER; UITGANGSPUNT RAPPORTAGE

De drie onderzoeksvragen vinden achtereenvolgens hun plek in deze rapportage. Het uitgangspunt van deze rapportage is dat direct gevolg wordt gegeven aan het eerder genoemde raadsbesluit, door de vergunningsverleningstaken terug te halen van de Omgevingsdienst 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 (robustheid), 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 vier voorstelbare routes, waaruit de raad kan kiezen. In hoofdstuk 6 wordt een eerste indruk van de te verwachte organisatorische impact en de financiële gevolgen van het terughalen van de taken geschetst. Tot slot geeft hoofdstuk 7 een doorkijk richting het implementatieproces.

Alle (reken)voorbeelden in het rapport gaan uit van uittreden per 1-1-2026 conform de opdracht in het college uitvoeringsprogramma, tenzij nadrukkelijk aangegeven dat dit niet zo is. Route 3 (uittreden per 1-1-2028) en route 4 (uittreden per 1-1-2027) wijken hiervan af. De gegeven voorbeelden zijn dan ook niet altijd 1-op-1 van toepassing op route 3 en 4.

#### Over de keuzemogelijkheden van de gemeenteraad

Dit onderzoek heeft onder meer ten doel inzichtelijk te maken op welke manier(en) er invulling kan worden gegeven aan de opdracht van de gemeenteraad. De 'knip in het werkproces' kan in theorie op iedere plek worden aangebracht. Deze rapportage maakt zichtbaar welke keuzes ons inziens het meest logisch zijn, getoetst aan een afwegingskader. Er liggen echter geen wettelijke vereisten aan ten grondslag. De uiteindelijke keuzes die worden gemaakt zijn daarom politiek van aard; wat vindt de gemeenteraad belangrijk en welke risicoafwegingen worden hierbij gemaakt?

Welke keuze er ook wordt gemaakt, er is altijd sprake van herziening van de samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst blijft immers ook altijd aan de lat voor de wettelijke positionering van de milieugerelateerde vergunningstaken. Het is evident dat de relatie en nauwe samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst blijvend is.



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

Het raadsbesluit, de organisatorische en financiële gevolgen hiervan, de 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 Gemeenschappelijke Regeling. 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. Centraal in de bedrijfsvoering van de gemeente staan de uitgangspunten 'dichtbij' en 'op maat'. *Dichtbij* komt tot uiting door aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners en de dienstverlening in hun nabijheid te organiseren, met zo min mogelijk (fysieke) drempels. *Op maat* komt tot uiting door als gemeente mee te denken met de wensen en behoeften van inwoners en ondernemers en hen daarin zoveel als mogelijk te faciliteren. Deze uitgangspunten gelden voor zowel de interne bedrijfsvoeringstaken, zoals HR, als voor de dienstverlening richting de inwoners en ondernemers. De gemeente verwoordt de uitgangspunten voor de dienstverlening als volgt<sup>2</sup>:

*“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 met de fusie 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 de grip op de vorm en de kwaliteit van de dienstverlening versterken en deze verbeteren.

De visie op dienstverlening vormt tevens het uitgangspunt bij het ontwerp van het nieuwe gemeentehuis. Het gemeentehuis in Geldermalsen dient als ontmoetingsplek voor inwoners én voor medewerkers. Medewerkers moeten een balans vinden tussen thuiswerken en werken op het kantoor. Als werkplek is het gemeentehuis ingericht op de ontmoeting tussen medewerkers, zowel onderling, als tussen de medewerker en de inwoner of ondernemer. Het gemeentehuis moet gastvrijheid en dienstverlening centraal stellen en biedt daartoe de mogelijkheid. De Thuisvestingsvisie van de gemeente verwoordt dit als volgt<sup>3</sup>:

*“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<sup>4</sup>, waarin werd geconstateerd dat gemeenten onvoldoende in staat waren voldoende invulling te geven aan hun verplichtingen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu, ruimte en bouwen.

<sup>2</sup> Gemeente West Betuwe - *Visie op dienstverlening gemeente West Betuwe*.

<sup>3</sup> Gemeente West Betuwe - *(T)huisvestingsvisie gemeente West Betuwe*.

<sup>4</sup> Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving - *De tijd is rijp* - 2008.

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 is de vorming van niet één Omgevingsdienst, maar zeven Omgevingsdiensten, 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 van de Omgevingsdienst.

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 georganiseerd en de schaal van de gemeenten te klein voor de taken waarvoor zij aan de lat 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 milieu-gerelateerde taken verplicht moet worden belegd bij de Omgevingsdienst (Omgevingsbesluit, artikel 13.12). Het onderbrengen van andere taken in het kader van het omgevingsrecht, waaronder de bouwtaken, is daarbij als optie voorbehouden aan gemeenten. 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 de controles op locatie uit. De regelgeving waaraan de ODR aanvragen toetst wordt door de gemeenten en de provincie vastgesteld.

Het doel van de samenwerking binnen de ODR is tweeledig. Enerzijds is de samenwerking gestoeld op een efficiëntere bedrijfsvoering, doordat de slagkracht van de Omgevingsdienst 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 2024<sup>5</sup> 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 in opdracht van 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 doordat 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

<sup>5</sup> Omgevingsdienst Rivierenland - Programmabegroting 2024.

wat we kunnen gebruiken om in beeld te brengen wat de aard en omvang is van de over te nemen taken en de incidentele en structurele gevolgen van dit besluit.

Uit het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek onder respondenten vanuit alle deelnemende gemeenten was in 2022 84 procent tevreden met de algemene dienstverlening van de Omgevingsdienst<sup>6</sup>. 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 de gesprekken is het signaal afgegeven dat in verhouding tot de andere leden van de ODR, de gemeente West Betuwe mogelijk relatief veel wettelijke kaders heeft 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 ogenschijnlijk kleiner dan bij de andere gemeenten. Hierdoor wordt 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. Het vraagt echter om nader onderzoek om exact te bepalen hoe de dienstverlening kan worden verbeterd passend in het concept van West Betuwe.

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

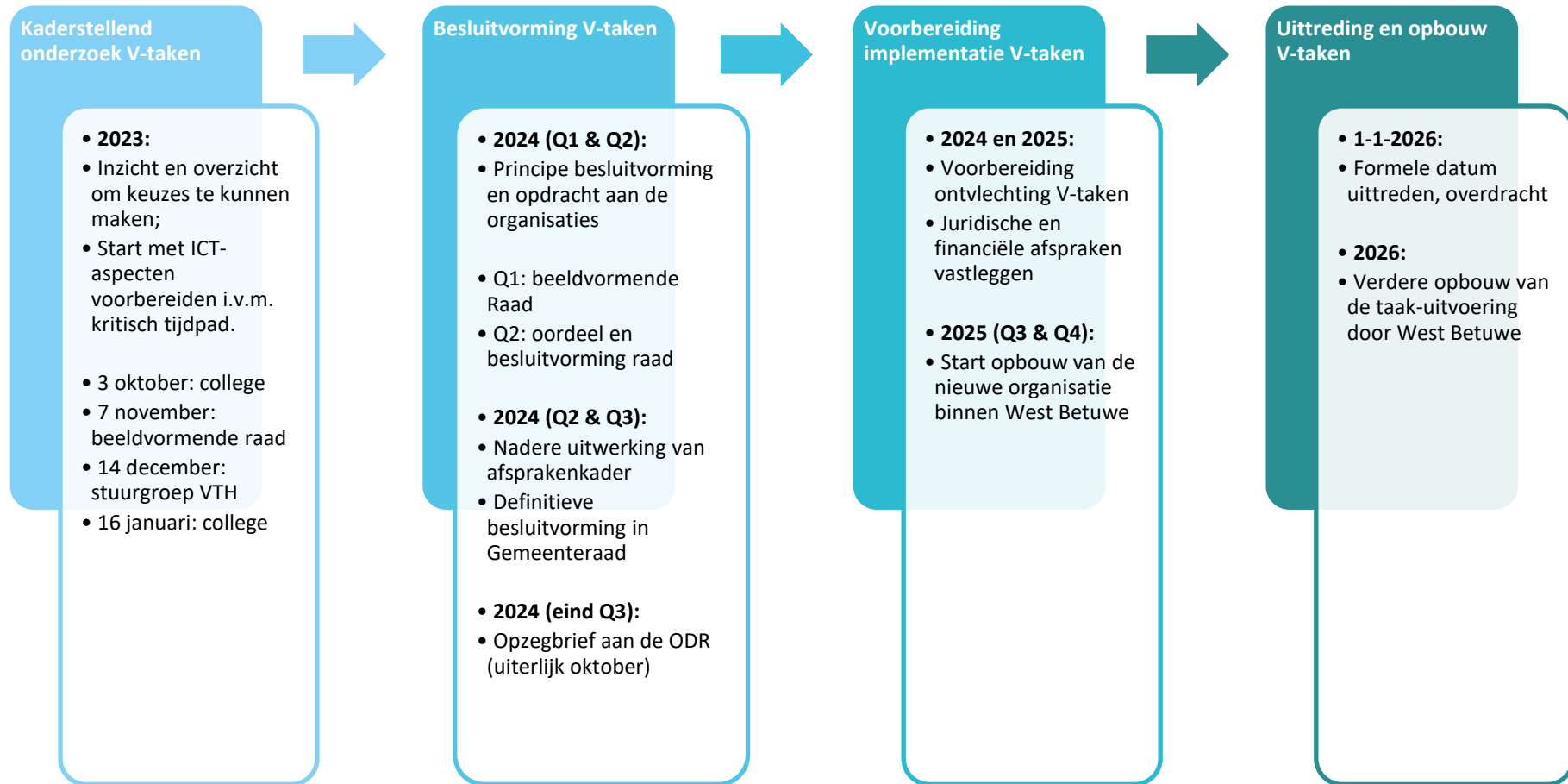
Het besluit van de gemeente West Betuwe om de bouwvergunningstaken terug te halen wordt gedefinieerd als 'gedeeltelijk uittreden'. Dit omdat het niet alleen een afname van uren betreft, maar het tevens gaat om het stoppen met de afname van een specifiek product en/of taakveld. Dit maakt dat er niet alleen gekeken wordt naar de afspraken rond 'urenvermindering' uit de Dienstverleningsovereenkomst (Dvo), maar dat ook de afspraken omtrent 'uittreden' uit de GR in ogenschouw worden genomen. De volgende artikelen zijn hierbij in het bijzonder relevant<sup>7</sup>:

- *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 in het 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.'

<sup>6</sup> Omgevingsdienst Rivierenland - *Bijlage kwaliteit dienstverlening* - Jaarrekening 2022.

<sup>7</sup> 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. In theorie kan dit gevolgen hebben voor de afspraken omtrent 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 het takenpakket. Om toch inzicht 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 daadwerkelijk is. Op basis hiervan kan worden gezien of dit vraagt om nadere aanpassing van kengetallen en wat er nodig is om de taken goed binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe te organiseren.

### 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. Hieraan wordt invulling gegeven 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 het opstellen van 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 heeft daarmee, naast vereenvoudiging, ook ten doel ruimte te bieden aan initiatieven van bewoners en ondernemers. 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. De gemeente is niet langer de uitvoerder van toezicht op de bouwwerkzaamheden, maar controleert of de marktpartij die hiervoor is ingehuurd door de vergunningaanvrager hiertoe geaccrediteerd is.

### 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 in theorie 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 *bouwvergunningstaken* 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 we advies over hoe het intern organiseren van taken eruit 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 de Gemeenschappelijke 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 uittreden 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 (deel)producten beoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze vier criteria:

1. **Dienstverlening:** dichtbij, op maat en efficiënt;
2. **Kwaliteitscriteria:** in het bijzonder aspect kwantiteit/robustheid 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'<sup>8</sup>. In de geest van de Omgevingswet voegen wij hieraan efficiëntie (lees: snelheid) van de dienstverlening c.q. de vergunningsverlening 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. Dichtbij houdt in dat inwoners het gevoel hebben dat de gemeente nabij en is en dat er geen (fysieke) drempels zijn. Dichtbij betekent ook dat de vergunningverlener bekend is met de omgeving en de situatie van de (potentiële) aanvrager kent, dan wel begrijpt. 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 keuzemogelijkheden 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 toewerken naar een verschuiving in de grondhouding van medewerkers van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. De gemeente wil hier invulling aan geven door te investeren in een 'meedenkhouding' in het algemeen en onder meer in te zetten op zogenoemde 'meedenkfunctionarissen'<sup>9</sup>. In de uitwerking van de keuzemogelijkheden onderzoeken we in hoeverre de

<sup>8</sup> Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

dienstverlening meer op maat kan worden georganiseerd door het overhevelen van bouwvergunningstaken en wat er nodig is om dit te realiseren.

### 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. Bij het analyseren van de keuzemogelijkheden bezien we om deze reden ook of de dienstverlening efficiënt kan worden georganiseerd en met name voor eenvoudige bouwinitiatieven voor een snelle afhandeling kan zorgen.

### 3.3 KWALITEITSCRITEIA: 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 (voldoende medewerkers) 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.

Voor de milieutaken is het voldoen aan de kwaliteitscriteria een wettelijke vereiste. Voor de bouwtaken is dit een algemeen aanvaardbare richtlijn, waarbij er vanuit het IBT, interbestuurlijk toezicht, vanuit de provincie om verklaring kan worden gevraagd als er sterk wordt afgeweken van de uitgangspunten. Sterk afwijken zou kunnen leiden tot 'onbehoorlijk bestuur' en dat kan leiden tot ingrijpen vanuit de provincie. De kwaliteitscriteria zijn immers niet voor niets opgesteld.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben deze kwaliteitseisen vastgesteld voor de vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening<sup>9</sup>. 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 in opdracht van de gemeente West Betuwe al over gerapporteerd<sup>10</sup>.

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, opleiding en (bij)scholing.

### 3.4 FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De gemeenteraad heeft tevens een financiële afweging te maken. Het organiseren van bouwvergunningstaken en juridische taken leidt tot twee extra kostenposten: (1) de incidentele frictie-, desintegratie- en projectkosten 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 6 geven we een doorkijk naar deze kosten. Met het afwegingskader gaan we na of de overdracht van een (deel)taak dermate grote financiële gevolgen heeft, dat deze moeten worden meegenomen bij de keuze voor het 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.

<sup>9</sup> VNG & IPO - Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet - 15 april 2022.

<sup>10</sup> Deloitte - Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken - 3 september 2019.



### 3.5 UITVOERBAARHEID: ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES

Tot slot staan we stil bij de vraag of het organiseren van de beoogde (deel)taken praktisch uitvoerbaar is. Wat betekent de taak organiseren bij West Betuwe in de (hernieuwde) samenwerking met de Omgevingsdienst? Ontstaan er bijvoorbeeld in de ketensamenwerking veel 'heen-en-weer' momenten, waardoor er grotere risico's op fouten en doorlooptijden ontstaan? 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.

## 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 productencatalogus van de Omgevingsdienst langs de parameters uit het afwegingskader, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Het startpunt van onze analyse 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)<sup>11</sup>. De uitzonderingen beargumenteren we steeds na de analyse.

### 4.1 ANALYSE BOUWVERGUNNINGSTAKEN

De productcatalogus van de Omgevingsdienst biedt ruim 40 deel-bouwvergunningstaken<sup>12</sup>. Om meer overzicht te creëren, hebben we ervoor gekozen om deelproducten te groeperen en in samenhang te beschouwen. De nummering in dit hoofdstuk komt voort uit de nummering in de productcatalogus. 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 Productengroep 1: Omgevingsvergunning bouw

Onder 1. vergunningverlening vallen de onderstaande producten "bouw" uit de productencatalogus, inclusief de bijbehorende deelproducten<sup>13</sup>:

Nr.	Deeltaak:	Dienstverlening:	Kwaliteitscriterium:	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 bouwvergunningproces. Voor 2023 zijn hiervoor 13.521 uur begroot (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). Op basis van dit advies resteert een omvang om over te hevelen (deel)taken van 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

<sup>11</sup> Zie bijlage voor berekening

<sup>12</sup> Omgevingsdienst Rivierenland - Productenboek 2022.

<sup>13</sup> 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.

West Betuwe hierop zelf te weinig robuustheid en expertise organiseren. Het intern organiseren zou in dit geval leiden tot een verminderde dienstverlening.

- **A.4.2 Melding sloop & A.4.3 Melding sloop met asbest:** Wanneer er meer dan 10m<sup>3</sup> 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. Dit is verplicht voor gebouwen die voor 1993 zijn gebouwd. In de praktijk is op voorhand veelvuldig onduidelijk of er asbest aanwezig is in een gebouw dat voor 1993 is gebouwd. Hierdoor zijn deze twee type meldingen in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden en daarom organisatorisch moeilijk te splitsen. Door het verbod op het gebruik van asbest, gaat dit over de tijd heen minder worden, maar op het moment van terughalen van de taken, zal nog een significant aandeel binnen de sloopvergunningen ook asbest betreffen. Deze twee deeltaken zijn in het werkproces dus nog zeer nauw in elkaar verweven. Haal je deze deeltaken los, dan ontstaat er een werkproces waarin veel heen-en-weer dient te worden geschoven. Daar is de inwoner en de vergunningverlener niet mee gediend. 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 bouwvergunningstaaksloop met asbest bij de ODR te laten. Om er zorg voor te dragen dat er geen onnodig complex werkproces ontstaat, adviseren wij om de taken rondom sloop ook bij de Omgevingsdienst te laten. Dit leidt tot de volgende voordelen:
  - Bij de aanvraag van een vergunning rondom sloop (al dan niet met asbest) wordt de inwoner of ondernemer direct goed geholpen, 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) blijft zo laag mogelijk;
  - 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 Arbowet).

#### 4.1.2 Productengroep A.2: Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteiten

Onder de omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteiten (A.2) vallen de onderstaande deelproducten:

Nr.	Deeltaak <sup>14</sup> :	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

<sup>14</sup> 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.

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 taaktoedeling 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 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 te organiseren.

**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 Fte;
- 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) afneemt voor de activiteit monumenten. Deze aantallen zijn opzichzelfstaand voor de gemeente West Betuwe niet afdoende om robuuste dienstverlening op te kunnen organiseren, volgens de hierboven genoemde maatstaven. In de organisatiematrix van de ODR is deze taak wel robuust georganiseerd, omdat deze taak voor meerdere gemeenten wordt uitgevoerd. Naast de monumentenvergunningen zelf, kijkt de vergunningverlener monumenten ook mee bij andere – schijnbaar – reguliere 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. Deze inzet op extra opleiding is maatwerk op basis van de kennis die wel of niet aanwezig is bij de vergunningverleners. Dit kan ook mee worden genomen bij het werven van de nieuwe vergunningverleners en de eventuele opleidingskosten dienen meegenomen te worden in het opleidingsplan West Betuwe.

In vergelijking met asbest en 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 adviseren derhalve – gezien de eigen wens – deze taak te organiseren binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 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 bij de Omgevingsdienst. Deze taken worden niet door vergunningverleners (of toezichthouders) uitgevoerd, maar door juristen. De juridische producten kunnen echter niet als losstaande activiteiten worden gezien, maar zijn een integraal onderdeel in de keten van vergunningverlening of van toezicht en handhaving. Bezwaar en Beroep wordt uitgevoerd door een jurist, de vergunningverlening door een vergunningverlener. Trajecten rondom zowel het vergunnen, als bezwaar en beroep vragen om veelvuldig contact tussen de twee functionarissen. Bij het opstellen van de vergunning, zodat deze in juridische zin goed in elkaar zit en bij een eventuele procedure voor de inhoudelijke vergunningskennis. Dit als een werkprocesketen bij één organisatie positioneren leidt tot een sneller en zorgvuldiger proces, waarmee de medewerkers en de klant zijn geholpen. 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 dat de juridische taken verbonden aan toezicht en handhaving bij de ODR blijven. Afhankelijk van waar toezicht en handhaving worden gepositioneerd, vindt ook bij die organisatie de juridische advisering rond toezicht en handhaving plaats. In de situatie dat de vergunningverlening bij de West Betuwe wordt georganiseerd en toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst, vraagt dit om goede werkafspraken en het duiden van de onderlinge afhankelijkheden. Vergunningverlening en toezicht en handhaving worden weliswaar door andere medewerkers uitgevoerd en er zijn andere juristen bij betrokken, maar zijn geen volledig losstaande activiteiten.

In het vervolg van deze paragraaf 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 zijn voor 2023 begroot op een totale omvang van 3.822 uur (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 parameters in het afwegingskader. Gezien het streven van de gemeenteraad 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 deeltaak op het gebied van de bouwvergunning daar ook wordt belegd. Indien er wordt besloten de deeltaak op het gebied van de bouwvergunning te beleggen bij de Omgevingsdienst, 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 zijn voor 2023 begroot op een totale omvang van 2.954 uur<sup>15</sup> (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 Omgevingsdienst organiseren, zolang daar ook de TH-taken zijn ondergebracht.

<sup>15</sup> 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.

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>		

#### 4.2.3 Juridische activiteiten als 'separate expertise'

De onderstaande deelproducten zijn voor 2023 begroot op een totale omvang van 392 uur (0,29 fte).

Nr.	Deeltaak:	Dienstverlening:	Kwaliteit:	Financiën:	Uitvoerbaarheid:
3.2.13	(pre)mediation / overleg				
3.2.14	Ingebrekestelling				
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 (op basis van de juridische activiteiten als onderdeel van 'vergunningverlening') 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. Deze zijn voor 2023 begroot op 1.845 uur (1,36 fte). We bezien deze taken niet separaat, omdat het geen keuze is om ze niet mee te nemen wanneer de (deel)producten rondom de bouwvergunningstaken terug worden gehaald. Dit heeft betrekking op de onderstaande vijf taken:

- 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 mogelijkerwijs 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 de 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 door de Omgevingsdienst wordt ingekocht bij een daarin gespecialiseerd bureau. In die hoedanigheid is het vergelijkbaar met bijvoorbeeld het inwinnen van kennis om het gebied van brandveiligheid bij de Veiligheidsregio. Daarvan concludeerden we dat de gemeente deze contacten zelf kan onderhouden. Deze hoeven dus niet via de ODR als 'doorgeefluik' te lopen.

Bezien in het licht van de huidige opdracht van de gemeenteraad, wordt vergunningverlening (voor het grootste gedeelte) gepositioneerd bij de gemeente West Betuwe en toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst. Zolang er sprake is van deze splitsing, adviseren wij de taak van 'constructieberekening' in te kopen via/bij de Omgevingsdienst. 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. Mocht er worden besloten om ook toezicht en handhaving bij de gemeente West Betuwe te positioneren, dan vragen de constructieberekeningen mogelijk een eigen aanbesteding. Echter, wellicht wegen de schaalvoordelen van de Omgevingsdienst in dit geval zwaarder dan de kortere communicatielijnen. Dit aspect dient mee te worden genomen bij het onderzoek naar de positionering van toezicht en handhaving. Vooralsnog is het advies, in lijn met de opdracht van de raad, om de bouwconstructieberekeningen via de Omgevingsdienst te laten verlopen.

#### 4.3.3 Provinciale inrichtingen

Enkele bedrijven in de gemeente West Betuwe vallen onder het bevoegd gezag van de provincie. De provincie heeft de uitvoering van de milieuvergunningen belegd bij de ODRN, Omgevingsdienst regio Nijmegen. De ODRN vraagt de ODR om het bouwdeel te verzorgen. Wij stellen voor dit op deze wijze te blijven organiseren. De milieuvergunning kan complexer zijn vanwege het zijn van een provinciale inrichting (zwaardere categorie) en dat kan tot gevolg hebben dat ook het bouwgedeelte meer bijzondere expertise vraagt en/of nauwkeurige samenhang en afstemming met de milieuvergunning. Het is daarmee voor de provincie meer eenduidig om alle dienstverlening vanuit één hand te organiseren en door samenwerking tussen ODRN en de ODR. Het is eigenlijk ook geen contract tussen de ODR en West Betuwe, maar een overeenkomst tussen de provincie, de ODRN en de ODR. Wij adviseren dus om als gemeente *niet* aan de provincie te verzoeken dit onderdeel te mogen gaan uitvoeren.

#### 4.3.4 Accountmanagement

Het verminderen van taken en uren heeft daarnaast een effect op algemene en ondersteunende taken als projectmanagement en accountmanagement, omdat deze gelinkt zijn aan de andere taken. Minder soorten taken afnemen betekent minder accountmanagement uren afnemen bij de ODR. Bij het bespreken van frictie- en desintegratiekosten worden deze posten gezien. Dit gaat derhalve niet over de uren accountmanagement en regievoering *binnen* de ODR zelf. Wij kunnen ons voorstellen in het kader van de plus op de dienstverlening (zie hoofdstuk 5) en de beleidsevaluatie die daarin een rol speelt dat het aantal uren accountmanagement van de gemeente West Betuwe niet afneemt, maar wel een ander accent krijgt in regievoering met de ODR en in West Betuwe.

## 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 in een separaat onderzoekstraject plaats. 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 de positioneringen van 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 Omgevingsdienst<sup>16</sup> blijkt dat toezicht en handhaving omtrent bouwvergunningen (3,75 fte) en de bijbehorende juridische producten (2,89 fte) voor 2023 zijn begroot op in totaal 6,64 fte.

Er bestaat een nauwe samenhang tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. We raden aan om deze taken 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 én 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 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 leidinggevenden 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 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 vergunnen 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, hoe hier invulling aan te geven, de nieuwe werkprocessen vorm te geven en nieuwe werkafspraken hieromtrent te maken binnen West Betuwe en met de ODR.

#### 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 zou kunnen doen aan de ontwikkelingen binnen het fysieke domein. Het onderzochte scenario betreft een splitsing van taken tussen West Betuwe en ODR 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 omgevingsplan (dat wat je in een gebouw gaat doen, wonen, werken, etc.). Dit omdat gevolgklasse 1 bouwactiviteit een beleidsarme uitvoering van (backoffice-) werk is. Het beleidsrijke deel zou dan door West Betuwe worden uitgevoerd. We constateerden echter dat het verder onderzoeken en uitwerken van dit scenario niet de voorkeur kreeg van de betrokkenen binnen dit onderzoek. Een dergelijk scenario zou kunnen leiden tot veel heen-en-weer gaan van dossiers, waarmee risico's ontstaan voor de kwaliteit van de goede dienstverlening en ruis over wie van wat is.

<sup>16</sup> Programmabegroting 2023 - Omgevingsdienst Rivierenland.



## 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 ons rapport. In dit hoofdstuk brengen we 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 immers op gebaseerd: regie op en 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 mede doordat er andere belemmerende factoren zijn die conflicteren met de dienstverlening onder het motto 'dichtbij en op maat'. Zo is in de gesprekken aangegeven dat er in West Betuwe ogenschijnlijk te weinig beleidsruimte is om als vergunningverlener mee te denken. Er mag mogelijk in West Betuwe minder dan in omliggende gemeenten. Bovendien biedt de gemeente West Betuwe de ODR mogelijk minder handelingsbevoegdheid dan de andere gemeenten. Deze signalen geven aanleiding tot nader onderzoek. 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 aansluitend op de 'Visie op dienstverlening' en het 'Uitvoeringsplan' de dienstverlening rondom het uitvoeren van vergunningverleningstaken stevige aandacht moeten krijgen. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de informatievoorziening voor de potentiële aanvrager én de toegankelijkheid van en 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 en structurele uitgaven verbonden. 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 sporen parallel 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 de 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.

Vanuit gevoerde gesprekken is een route 4 ontstaan, die het beste van route 1 en 3 combineert.

4. zo spoedig mogelijk starten met de dienstverlening en een jaar later, 2027, de taken overhevelen.

We adviseren de raad te kiezen welk van de twee sporen als eerste dient te worden belopen. Wij geven u graag mee dat onze voorkeur uit gaat naar een start met 'de plus op de dienstverlening', omdat u hiermee als gemeenteraad het echte verschil voor inwoners en bedrijven kunt maken. Route 4 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 TERUGHALEN VAN DE TAKEN LEIDT NIET TOT EEN VERBETERDE 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. Het uitvoeren van vergunningverleningstaken is een dienst die een gemeente, of Omgevingsdienst namens een gemeente, aan inwoners, bedrijven en instellingen verleent. Om deze dienst en aanverwante diensten zo goed mogelijk te verlenen aan inwoners, bedrijven en instellingen, met oog voor hun behoeften én de uitvoerbaarheid ervan voor de ambtelijke organisatie, zijn er twee vragen die hierbij centraal staan: Wat is er nodig om dit te bereiken en wat moet de gemeente hiervoor organiseren, ook samen met de ODR? En op welke manier wil de gemeente daar concreet uitvoering aan geven?

De raad heeft op 21 april 2020 besloten om de vergunningverleningstaken rondom bouwen terug te halen. 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. Dit is een organisatie brede ambitie en vraagt om een organisatie brede aanpak. De adviezen in dit onderzoek sluiten aan op de organisatie brede ‘Visie op de dienstverlening’ en het ‘Uitvoeringsplan’, maar beperken zich tot dat wat nodig is om V(TH)-dienstverlening te verbeteren en ‘dichtbij’ en ‘op maat’ te organiseren. In vele gevallen is het wenselijk deze verbeteringen door te voeren ongeacht of de gemeente zelf of de Omgevingsdienst deze dienstverlening namens de gemeente uitvoert. Ook met het oog op de invoering van de Omgevingswet en daar goed op voorbereid willen zijn, zijn dit gewenste verbeteringen om veelal op korte termijn door te voeren. Het is dan ook niet zozeer de vraag óf de gemeente West Betuwe de dienstverlening rondom VTH-taken wil verbeteren, maar hóe.

Met enkel het terughalen 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. Gedurende de eerste periode zal de kwaliteit van de dienstverlening 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 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. Wij typeren dit als 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 het bewerkstelligen van de gewenste impact die de raad heeft beoogd 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.

### 5.2 HET NIEUWE VERGUNNINGSVERLENINGSPROCES

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 stroomschema op de volgende pagina 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 de kansen voor verbetering ten behoeve van dienstverlening ‘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 er op een aantal momenten kansen zijn om de dienstverlening ‘dicht bij’ en ‘op maat’ te organiseren. Dit heeft betrekking op:

- *De voorfase:* De ‘voorfase’ betreft de periode die voorafgaat aan het indienen van een vergunningsaanvraag, Het is het moment dat de (potentiële) vergunningaanvrager informatie verzamelt. **(Paars)**
- *Mag het in het omgevingsplan:* Door meer beleidsruimte te bieden in ‘mag het volgens het omgevingsplan?’ kan er meer ruimte worden geboden om een vergunning wel te verlenen. 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)**
- *Gedurende het proces:* Over het algehele proces is snelle en correcte afhandeling van vragen van belang. **(Paars)**

Stap 1: Idee of initiatief	Stap 2: Overleg en informatie	Stap 3: Aanvragen vergunning		Stap 4: Vergunnen	
<p>Inwoner, ondernemer of instelling is voornemens iets te bouwen en/of verbouwen.</p>	<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>	<p>Aanvraag Gevolgklasse 1:</p>	<p>Bouwactiviteit</p>	<p>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.</p>	
			<p>Plan activiteit</p>	<p>Mag het volgens het omgevingsplan?</p>	
		<p>Gevolgklasse 2:</p>	<p>Omgevingsvergunning</p>	<p>Mag het volgens het omgevingsplan?</p>	<p>Bouwconstructie en toezicht.</p>
		<p>Gevolgklasse 3:</p>	<p>Omgevingsvergunning</p>	<p>Mag het volgens het omgevingsplan?</p>	<p>Bouwconstructie en toezicht.</p>
		<p>Vragen over voortgang aanvraag of de uitkomst ervan.</p>			

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

Vanuit onze expertise als organisatieadviseurs constateren wij dat enkel het terughalen van de bouwvergunningstaken onvoldoende aanknopingspunten geeft om te kunnen veronderstellen dat de dienstverlening significant zal verbeteren. Daar is meer voor nodig. De wijze waarop de gemeente deze uitwerking inhoudelijk vorm en prioriteit geeft is in eerste instantie een politieke keuze. Welke investeringen is de gemeente (lees: de gemeenteraad) bereid om te doen (prioriteit en middelen), welke effecten wil zij hiermee bereiken (impact) en hoe ziet de uitwerking er vervolgens uit (inrichting)? Na de fusie, de Corona pandemie en de opdracht tot taken overhevelen 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. Echter, met inachtneming van de motivatie van de gemeenteraad om de taken terug te halen, achten wij het noodzakelijk dit als één beslissing te zien. Om die reden geven we een doorkijk naar hetgeen wij denken dat nodig is, ook omdat het gevolgen heeft voor de financiële en organisatorische consequenties van het raadsbesluit. De invoering van de Omgevingswet en goed voorbereid daarop willen zijn, geeft echter aanleiding om op een aantal punten verbeteringen al op korte termijn door te willen voeren en los te zien van de besluitvorming op de implementatie van vergunningverleningstaken. Hierin zien wij enkele hoofdthema's: de dienstverlening in combinatie met het klantcontact, de beleidsregels en evaluatie en het blijvend doorontwikkelen. 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 voor.

#### 5.3.1 Dienstverlening is voorzien in informatie

Het vergunningsverleningsproces kan voor aanvragers een complex en ondoordringelijk 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 in relatie tot de informatievoorziening. Dit is de kern van 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 uitbreiding van het 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 de vertrouwensrelatie 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? Is er onderscheid tussen klantcontact (contactpersoon) en casemanagement ('technische' casemanager)? Op welke manieren is contact met de organisatie mogelijk: digitaal, telefonisch, op het gemeentehuis, in de wijk, of bij initiatiefnemers op locatie? Dit zijn vragen om in een visie op dienstverlening invulling aan te geven.

*Wij adviseren om in te zetten op het uitbreiden van het front office door een vakgerichte aanvulling op het huidige concept en daarbinnen persoonlijk contact met de initiatiefnemer vormgeven.*

- **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 een 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 heringericht front office. De opening van het nieuwe gemeentehuis biedt hiervoor het momentum.*

- **Mensen - 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 in mensen met de juiste kennis en communicatieve vaardigheden, die klantcontact en meedenken (van 'nee tenzij' naar 'ja mits') als integraal onderdeel hebben binnen hun functie. De in het bestuursakkoord<sup>17</sup> genoemde 'meedenkfunctionaris' kan hierin een rol krijgen.*

### 5.3.2 Vereenvoudigd beleid en beleidsvrijheid

We constateren op basis van het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek<sup>18</sup> 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 toegekend aan de dienstverlening van de ODR (80 procent voor West Betuwe ten opzichte van 84 procent 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. Er zijn signalen afgegeven dat in verhouding tot de andere leden van de Omgevingsdienst de gemeente West Betuwe ogenschijnlijk relatief veel wettelijke kaders heeft 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 mogelijk 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. Deze signalen geven aanleiding tot nader onderzoek naar de toegankelijkheid en hoeveelheid van regels en mandaatstelling.

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 mogelijk 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 afwikkelen. 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 mogelijk worden herzien.

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

### 5.3.3 Blijvend 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. Veel gestelde 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 van 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'

<sup>17</sup> Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

<sup>18</sup> Bijlage kwaliteit dienstverlening - jaarrekening 2022 – Omgevingsdienst Rivierland.

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. Dit vormt een tweede spoor, naast het organiseren van de vergunningverlening zelf. We constateren dat hierin drie routes voorstelbaar zijn: beide sporen tegelijk, eerst de vergunningverleningstaken 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 gemeenteraad om te besluiten welke route gewenst is.

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

De eerste route bestaat uit het organiseren van de vergunningverlenende taken en het verbeteren van de dienstverlening op hetzelfde moment. Dit is de route 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 leidt tot de kortste route. 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.

We constateren hier echter wel een aanzienlijk risico. Vergunningverlenende taken intern organiseren leidt tot 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. Binnen een organisatie die feitelijk nog steeds in opbouw is na de herindeling. De in paragraaf 2.4 beschreven ontwikkelingen, zoals de introductie van de Omgevingswet en de Wkb, brengen meer onzekerheid en maken dit nog complexer. Bovendien vraagt de implementatie van de Omgevingswet op zichzelf staand al veel van de medewerkers binnen de ruimtelijke ordening. 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 volle 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 besluit.

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

Totale processtijd  verbetering dienstverlening 

#### Randvoorwaarde voor realiseren route 1

Als route 1 wordt gekozen adviseren we om een apart spoor mét separate projectleider 'dienstverlening V(TH)-taken' te organiseren. Deze plus op de dienstverlening is niet gelijktijdig door dezelfde trekker als van 'taken overdragen en implementeren' te organiseren. Dit project moet uiteraard wel samenwerken met de andere project(onderdelen) als informatiemanagement, organisatie en bedrijfsvoering. We zien een VTH-programma voor ons onder regie van een programmamanager inrichten VTH-taken, met daaronder

vier sporen met elk een eigen projectleider, waarbij Dienstverlening V(TH) één van de vier sporen is. Dit spoor dient aan te sluiten op de ‘visie op dienstverlening’ voor geheel West Betuwe.

#### 5.4.2 Route 2: eerst de v-taken, dan de ‘plus’ op de dienstverlening

De tweede route bestaat uit het volgordelijk organiseren van de twee sporen, waarbij eerst de vergunningverlening beleidsneutraal wordt georganiseerd en vervolgens de plus op de dienstverlening. Binnen deze route 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’.



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

Totale procestijd  verbetering dienstverlening 

Het grootste nadeel van deze route is dat de inwoner en de ondernemer pas over een aanzienlijk 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 realistische route. Wij voegen er aan toe, dat dit ook de minst te adviseren route is, omdat dit niet leidt tot substantiële verbetering van de dienstverlening op de kortere termijn. De motivatie achter het besluit om taken terug te halen is nu juist het verbeteren van de dienstverlening.

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

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

Totale procestijd  verbetering dienstverlening 

De derde route bestaat eveneens uit het volgordelijk organiseren van de twee sporen. Echter, binnen deze route wordt eerst de ‘plus’ op de dienstverlening gerealiseerd en vervolgens de vergunningverlenende taken overgenomen. Binnen deze route 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 deze route 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 deze route is dat de daadwerkelijke overheveling van de taken, conform opdracht van de raad, later en wel buiten de huidige raadsperiode plaatsvindt dan in de andere routes. Dit is, gezien de in paragraaf 2.4 beschreven ontwikkelingen en de draagkracht van de eigen organisatie, wel de meest realistische route.

## 5.4.4 De drie routes op een rij

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

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					

Totale procestijd  verbetering 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		

Totale procestijd  verbetering dienstverlening

Het 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 en uitvoerbaarheid. Een realistische doorloop en de snelste winst voor inwoners en bedrijven.

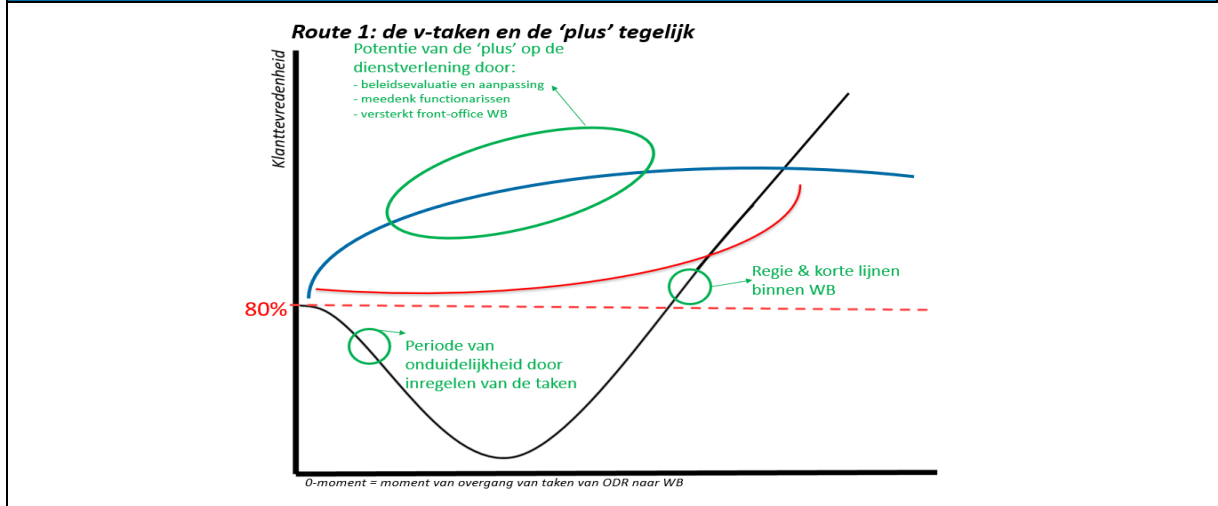
## 5.4.5 Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid

In de hieronder weergegeven grafieken hebben we het effect op de kwaliteit van dienstverlening in relatie geschetst tot het 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 zogenoemde 'kinderziektes'

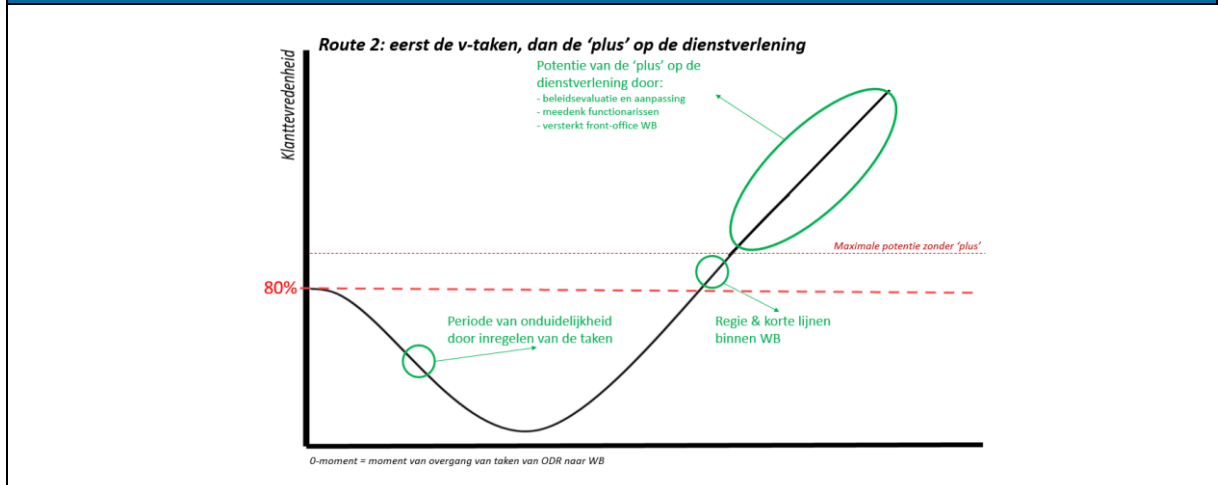


en het gebrek aan routinesnelheid. Het kost tijd om weer op het 'oude niveau' niveau te komen. Na implementatie kan er een kleine plus worden gerealiseerd vanuit de regie op de taken in eigen huis en een betere interne verbinding met andere taakvelden. Zoals meermaals is aangegeven, vraagt de daadwerkelijke 'plus' op de dienstverlening en klanttevredenheid een andere, extra, investering. Zoals eerder aangegeven, kan de gemeenteraad kiezen voor drie routes om deze twee programma's te implementeren, met de daarbij vermelde voor- en nadelen.

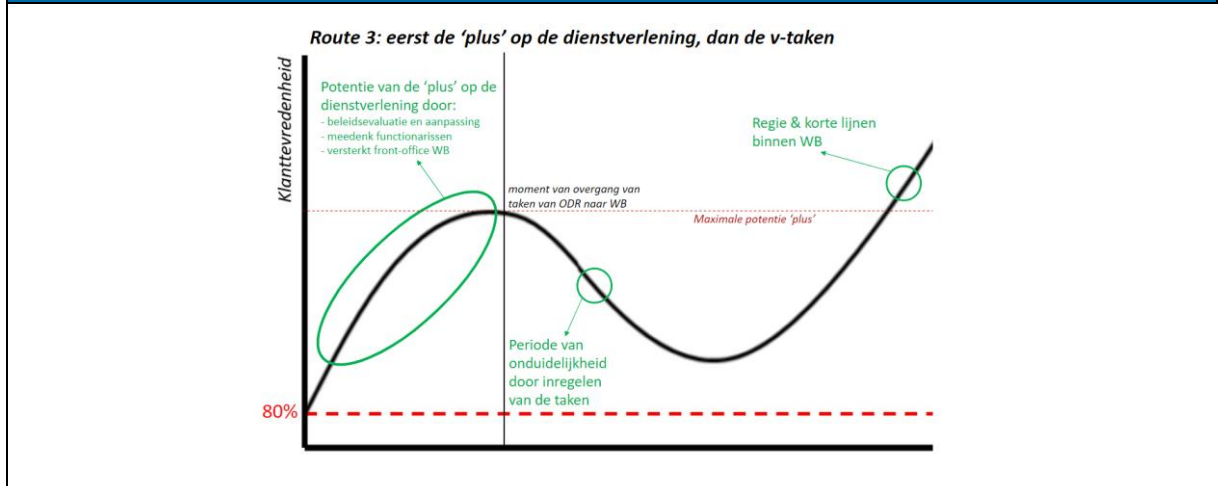
**Route 1: Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid**



**Route 2: Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid**



**Route 3: Effect van overdracht van taken en investeren in de dienstverlening op klanttevredenheid**



#### 5.4.6 De plus- en minpunten van de drie routes samengevat

Vanuit het oogpunt van dienstverlening kent route 1 de meeste risico's wat betreft de haalbaarheid en de vraag hoe de kwaliteit van dienstverlening uit ziet wanneer de twee programma's niet haalbaar blijken te zijn. 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, scoort het hoogst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, maar kent een ander tijdpad op overdracht van taken. In het figuur hieronder zijn de voor- en nadelen van de vier routes schematisch weergegeven.

Voor- en nadelen van de drie routes			
	Route 1	Route 2	Route 3
<b>Totale procestijd</b>	Korte implementatietijd	Lange implementatietijd	Middellange implementatietijd
<b>Snelheid zichtbaarheid kwaliteitsverbetering</b>	Kwaliteitsverbetering op korte termijn al zichtbaar voor inwoner	Kwaliteitsverbetering pas op lange termijn zichtbaar voor inwoner	Kwaliteitsverbetering op korte termijn al zichtbaar voor inwoner
<b>Uittreden binnen raadsperiode</b>	Uittreden per 1-1-2026	Uittreden per 1-1-2026	Uittreden per 1-1-2028
<b>Haalbaarheid planning</b>	Groot risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning	Laag risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning	Laag risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning
<b>Uitvoerbaarheid organisatie</b>	Grote capaciteitsvraag Hoog werktempo Onduidelijkheid over vergunningverlening door Omgevingswet en WKB	Reële capaciteitsvraag en werktempo Onduidelijkheid over vergunningverlening door Omgevingswet en WKB	Reële capaciteitsvraag en werktempo Duidelijkheid over vergunningverlening onder Omgevingswet en WKB
<b>Legenda</b>	<b>Rood:</b> voldoet niet aan de uitgangspunten en de opdracht van de raad <b>Oranje:</b> voldoet enigszins <b>Groen:</b> voldoet geheel		

## 5.5 EEN VIERDE ROUTE


Op basis van de inzichten vanuit de drie hoofdroutes en de gesprekken die onder meer gevoerd zijn tijdens de beeldvormende vergadering met de gemeenteraad, zien wij nog een vierde route die een combinatie vormt van route 1 en 3. Hierbij wordt direct gestart met de verbetering van de dienstverlening en wordt de overdracht van taken niet meteen opgepakt, maar wordt ook niet gewacht tot de dienstverleningsplus is afgerond. De overdracht van de taken gaat één jaar later in, namelijk per 1-1-2027. Met deze variant worden de nadelen en risico's van route 1 en die van route 3 ingeperkt, waardoor de voordelen van beide routes beter tot hun recht komen.

De belangrijkste voordelen ten opzichte van de andere routes zijn:

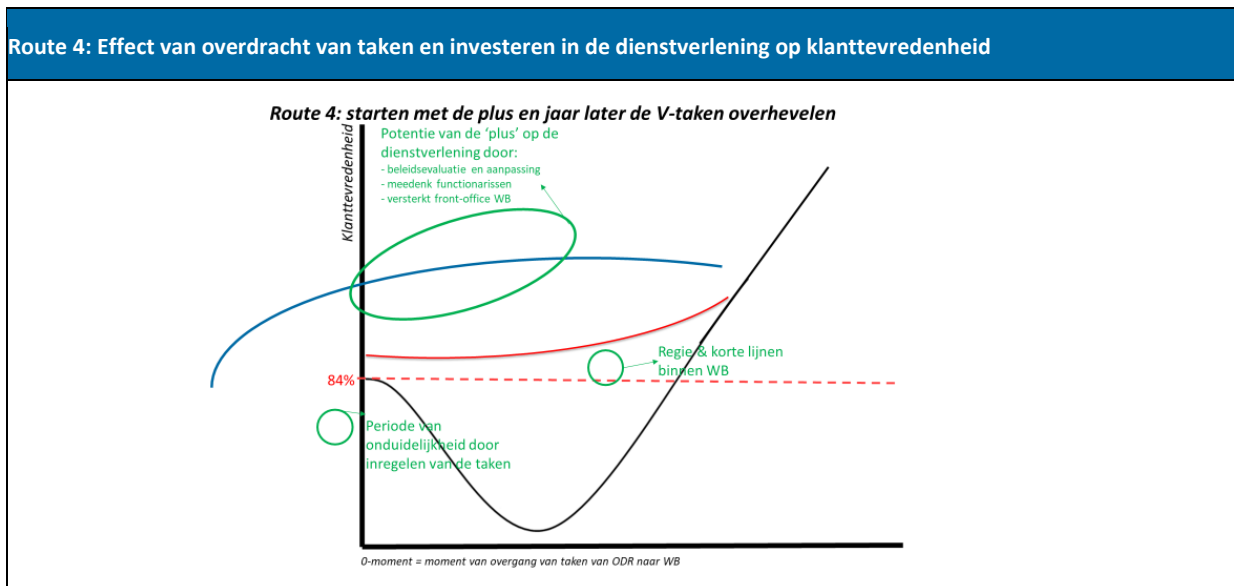
- Er is meer tijd voor de organisatie om de 'plus op de dienstverlening' in gang te zetten en niet beide elementen tegelijk in gang gezet hoeven te worden en alles met alles moet worden gecombineerd (t.o.v. route 1);
- Er kan dan vanuit de visie op de vergunningsdienstverlening gestart worden met het overhevelen van de taken;
- Er is meer tijd om de effecten van veranderende wetgeving te laten landen de komende jaren en dáárna taken over te hevelen (t.o.v. routes 1 en 2);
- Er is tevens meer tijd voor de ICT-aanbesteding en het organiseren van informatiemanagement (t.o.v. routes 1 en 2);
- Er is meer tijd voor het afstemmen van de uittredekosten met de ODR (t.o.v. routes 1 en 2);
- Het besluit tot overhevelen valt wel nog in deze raadsperiode, inclusief het 'point of no return' (t.o.v. route 3);
- Tevens kan de uitkomst van het onderzoek naar de TH-taken kan in één proces worden meegenomen.

Deze route ziet er dan als volgt uit:

Route 4: starten met de plus en de overdracht V-taken jaar later starten							
	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 processtijd 

Route 4 start met de verbetering van de dienstverlening en daarna lopen verbeteren en overhevelen van taken samen op. Omdat gestart wordt met de dienstverlening, wordt de “dip” tijdens het overhevelen van taken enigszins gedempt.



In het figuur op de volgende pagina zijn de voor- en nadelen van de vier routes schematisch weergegeven.

Voor- en nadelen van de vier routes				
	Route 1	Route 2	Route 3	Route 4
<b>Totale procestijd</b>	Korte implementatietijd	Lange implementatietijd	Middellange implementatietijd	Relatief korte implementatietijd
<b>Snelheid zichtbaarheid kwaliteitsverbetering</b>	Kwaliteitsverbetering op korte termijn al zichtbaar voor inwoner	Kwaliteitsverbetering pas op lange termijn zichtbaar voor inwoner	Kwaliteitsverbetering op korte termijn al zichtbaar voor inwoner	Kwaliteitsverbetering op korte termijn al zichtbaar voor inwoner
<b>Uittreden binnen raadsperiode</b>	Uittreden per 1-1-2026	Uittreden per 1-1-2026	Uittreden per 1-1-2028	Uittreden per 1-1-2027
<b>Haalbaarheid planning</b>	Groot risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning	Laag risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning	Laag risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning	Beperkt risico op niet tijdige beschikbaarheid en uitloop planning
<b>Uitvoerbaarheid organisatie</b>	Grote capaciteitsvraag Hoog werktempo Onduidelijkheid over vergunningverlening door Omgevingswet en WKB	Reële capaciteitsvraag en werktempo Onduidelijkheid over vergunningverlening door Omgevingswet en WKB	Reële capaciteitsvraag en werktempo Duidelijkheid over vergunningverlening onder Omgevingswet en WKB	Meer reële capaciteitsvraag en meer duidelijkheid over vergunningverlening door Omgevingswet en WKB
<b>Legenda</b>	<b>Rood:</b> voldoet niet aan de uitgangspunten en de opdracht van de raad <b>Oranje:</b> voldoet enigszins <b>Groen:</b> voldoet geheel			

## Onderzoeksvraag 3:

Wat zijn de 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 inspent. 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 zo een gezamenlijk beeld te vormen richting het bepalen van de uittredekosten en afspraken hieromtrent.

#### *Organisatorische impact*

Het intern organiseren van taken leidt ertoe dat medewerkers een werkplek in het gemeentehuis moeten kunnen hebben, waarbij vanuit het Thuisvestingsbeleid wordt uitgegaan 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, de oprichting van de flexibele kern 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 kan zijn dat deze toevoeging de spreekwoordelijke 'druppel die de emmer doet overlopen' 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 onderzoeksrapportage geeft hoofdstuk 6 een eerste doorkijk naar de financiële en organisatorische gevolgen van het raadsbesluit. De gevolgen zijn het resultaat van nog te maken keuzes en gesprekken tussen de directie van de gemeente West Betuwe en het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst. De genoemde cijfers, aantallen en bedragen kunnen wijzigen in een later stadium. De cijfers zijn bedoeld als een rekenindicatie.

## 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.

In de begroting van West Betuwe wordt reeds rekening gehouden met de projectkosten voor West Betuwe om de uittreding te begeleiden en de implementatie vorm te geven. Vooralsnog gaan wij er vanuit dat deze reservering voldoende is voor de component ‘terughalen van taken’. Een extra project ten aanzien van de ‘plus op de dienstverlening’ kan ook om een extra investering vragen. Dit geldt tevens voor de component ‘ICT en informatievoorziening’, die op dit moment nog nader wordt geduïd. De opzet van het programma en onderliggende projecten moet na besluitvorming nader worden gespecificeerd en waar nodig zullen de komende jaren extra projectkosten beschikbaar gemaakt moeten worden. De – incidentele – uittredkosten zelf dienen nog te worden verwerkt. Binnen de huidige begrotingen is hier geen rekening mee gehouden en geen ruimte voor zonder nadere keuzes te maken. Hiervoor dienen dus nog middelen beschikbaar te worden gesteld. De route hiervoor loopt via de perspectiefnota (kadernota en voorjaarsnota) en begroting 2025 (en verder). De drie jaren waarin deze middelen beschikbaar moeten zijn hangen af van de route die wordt gekozen, zie paragraaf 6.6. Bijvoorbeeld: voor route 4 zou dit zijn: 2027, 2028 en 2029.

Dit hoofdstuk 6 geeft een beeld van de omvang van de uittredkosten. Daarnaast geven we een doorkijk naar de structurele kosten van de in hoofdstuk 5 beschreven ‘plus’ op de dienstverlening. De hieraan verbonden kosten zijn eveneens nieuw en nog niet ingebed in een (meerjaren)begroting. Extra dienstverlening mag bij wet niet worden ‘terugverdiend’ vanuit leges. Hierdoor dienen andere begrotingskeuzes te worden gemaakt. Uiteraard is er wel sprake van maatschappelijke winst alleen kan deze niet in opbrengsten in begrotingstechnisch worden vertaald.

### 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 bij zowel West Betuwe, als bij de ODR<sup>19</sup>;
- 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 Omgevingsdienst 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 (gedeeltelijke) uittreding van een andere deelnemer. De uittreding dient voor de Omgevingsdienst kostenneutraal plaats te vinden. Het uurtarief is gebaseerd op zekere inkomsten. Deze inkomsten vallen weg doordat taken weg gaan. Dit zijn kosten die de gemeente 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 van de gemeente West Betuwe en directie van de Omgevingsdienst zijn gestart, om zo een gezamenlijk beeld te vormen van deze kosten en het nog in te richten 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

<sup>19</sup> Hoofdstuk 10, Artikel 35 - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018).

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 vaststellen. 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 personele- en materiële overheadkosten bij de ODR. De Omgevingsdienst heeft tijd nodig om de structurele kosten overeenkomstig de structurele dekking te doen verminderen. 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 dient er in het vervolg van het formele proces overeenstemming te worden bereikt tussen de ODR en de gemeente West Betuwe, geverifieerd door een onafhankelijke accountant.

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

Met betrekking tot de besluitvorming door het Algemeen Bestuur (AB) van de ODR 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 de ODR gemaakte projectkosten afgerekend als meerwerkproduct. 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 programmaleider, eigen of in te huren projectleiders voor de (sub)sporen, medewerkers vanuit de gemeente West Betuwe en de ODR die een programma- en projectteams 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. Dit noemen we de uittreedkosten. Deze kosten zijn op dit moment nog niet voorzien in de begroting van West Betuwe. 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 de 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:	
<b>Aantal fte uitgesplitst naar deeltaken:</b>	
-	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.
<b>Totaal aantal fte:</b>	
-	17,32 fte inclusief maatwerkopdrachten;
-	13,57 fte zonder maatwerkopdrachten.
<b>Het uurtarief: € 103,14 (2024) is als volgt opgebouwd:</b>	
-	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%).
<b>Totale waarde van de uittreding:</b>	
17,32 fte = 23.382 uur = € 2.411.619 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 vergoedt. Voor een indicatie van deze kosten gaan we uit van de looncomponent 'declarabel personeel': € 77,74.

Totale omvang uitvoerend declarabel personeel:	
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b>	
23.382 uur * €77,74 = € 1.817.716 per jaar	
<b>Inschatting maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. uitvoerend declarabel personeel:</b>	
€1.817.716,68 * 3 jaar = €5.453.150 (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 'uittreedkosten'. 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 uittreedafspraken. 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 ervoor 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:
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b> 23.384 uur * €14,37 = € 336.028 per jaar.
<b>Indicatie maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead personeel:</b> €336.028,08 * 3 jaar = €1.008.084 (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 'uittreedkosten'. 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 contracten en dus 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:
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b> 23.384 uur * €11,03 = € 257.925 per jaar.
<b>Maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead materieel:</b> €336.028,08 * 5 jaar = €1.289.627 (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 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 afrekent 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 het betalen van de uittreedkosten. 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. 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:	
<b>Indicatie maximale totale compensatie:</b>	
-	€5.453.150,04 (personeel uitvoering);
-	€1.008.084,24 (personeel overhead);
-	€1.289.627,60 (materieel).
<b>Totaalsom: €7.750.861 (jaarlijks 2.583.620).</b>	

#### *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 wanneer 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 zelf 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.

#### *6.2.3 Route naar vaststellen uittreedkosten*

In de vorige paragrafen is een beeld geschetst van hoe de uittreedkosten berekend kunnen worden en waar deze qua indicatie op uitkomen, uitgaande van het aantal fte betrokken bij het terughalen van de vergunningverlenende taken, inclusief juridische zaken en met uitzondering van een aantal aspecten waar we op adviseren om bij de ODR te laten. Dit is een rekenmethode die wij hier voorstellen. De GR-regeling schrijft hier echter niets over voor, behalve dat 'alle kosten' dienen te worden gecompenseerd. In het kader op de volgende pagina is de samenvatting van deze rekenmethode weergegeven.

**Samenvatting rekenmethode uittreedkosten**

De component uitvoerend personeel bedraagt bij 23.382 uur \* €77,74 = € 1.817.716 per jaar.

- Vergoed deze component voor maximaal 3 jaar;
- Stel het bedrag elk half jaar bij (bouw af) met het aantal uur dat de vaste bezetting van de ODR in deze categorieën is gedaald. Een onafhankelijke accountant kan worden betrokken om de formatiestaat te verifiëren;
- Stel het bedrag elk jaar bij met de vastgestelde prijsinflatie vanuit de begroting ODR.

De component overhead personeel bedraagt bij 23.384 uur \* €14,37 = € 336.028 per jaar.

- Vergoed deze component voor maximaal 3 jaar;
- Stel het bedrag elk half jaar bij (bouw af) met het aantal uur dat de vaste bezetting van de ODR in deze categorieën is gedaald. Een onafhankelijke accountant kan worden betrokken om de formatiestaat te verifiëren;
- Stel het bedrag elk jaar bij met de vastgestelde prijsinflatie vanuit de begroting ODR.

De component overhead materieel bedraagt 23.384 uur \* €11,03 = € 257.925 per jaar.

- Vergoed deze component voor maximaal 5 jaar. Dit is een eerste indicatie van het bedrag;
- Reken dit bedrag meer exact uit aan de hand van de begrotingsposten en lopende contracten (de ene component kan wellicht in 2 of 3 jaar worden afgebouwd, een andere in 7 jaar);
- Stel het bedrag vast en neem hier prijsinflatie in mee. Een onafhankelijke accountant kan worden betrokken om de vaststelling te verifiëren;
- Deel dit bedrag door 3 jaar en vergoed vervolgens gedurende 3 jaar 1/3 van dit bedrag. Dit bedrag wordt dus vooraf berekend en afgerekend.

Wij zien de volgende route voor ons om tot over overeenstemming te komen over de uittreedkosten. Dit ligt er mede in gelegen dat op dit moment het exacte aantal fte niet te bepalen valt. Dit komt doordat er onduidelijkheid is over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb. Exacte aantallen uren/producten en dus fte kan beter in 2025 geoperationaliseerd worden, uitgaande van ingangsjaar 2026. Daarom stellen we voor éérst een rekenmethode en afrekenmethode vast te stellen en deze later te operationaliseren met exacte getallen. In de perspectiefnota (kadernota en voorjaarsnota) en de (meerjaren)begroting kan in eerste instantie worden gewerkt vanuit deze rekenmethode, zodat een reële indicatie van de uittreedkosten wordt meegenomen.

Route vaststellen uittreedkosten:

- Q1-2 2024: - Stel een rekenmethode op waarover overeenstemming is tussen de ambtelijke directies.
- Q2-3 2024: - Neem de rekenmethode mee in de besluitvorming in de raad van WB over uittreding.  
- Neem de indicatieve financiële gevolgen mee in de (meerjaren)begroting WB en perspectiefnota WB.  
- Neem de rekenmethode mee in het uittreedverzoek van WB aan het AB van de ODR.  
- Met het accepteren van het uittreedverzoek door de ODR wordt eveneens de rekenmethode vastgesteld.
- Q4-2024: - Reken de rekenmethode door aan de hand van het werkprogramma 2025 voor een exactere indicatie.
- Q1-2025: - Ga op basis van deze aantallen uren/fte's werven voor WB.
- Q3/4-2025: - Stel de exacte uittreding vast aan de hand van werkprogramma 2026 aantallen.

In alle routes wordt het besluit tot uittreden in Q2 2024 door de raad genomen. Afhankelijk van de route gaat de brief met het uittreedverzoek aan het AB ODR op een ander moment naar de ODR. Deze brief markeert het 'point-of-no-return'. Als deze brief uit is én geaccepteerd door de ODR, dan gaat het overhevelen van de taken definitief door.

**Route 1 en 2**

- Brief aan AB ODR verzoek tot uittreden: eind Q3 2024.
- Doorrekenen rekenmethode op basis van werkprogramma 2025 medio Q4 2024
- Uittreden per 1-1-2026

**Route 4**

- Brief aan AB ODR verzoek tot uittreden: eind Q3 2025.
- Doorrekenen rekenmethode op basis van werkprogramma 2026 medio Q4 2025
- Uittreden per 1-1-2027

**Route 3**

- Brief aan AB ODR verzoek tot uittreden: eind Q3 2026.
- Doorrekenen rekenmethode op basis van werkprogramma 2026 medio Q4 2026
- Uittreden per 1-1-2028

### 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 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. (€ 113.000 / 1350 declarabele uren).

Totstandkoming indicatie uurtarief gemeente West Betuwe:	
-	Gemiddelde gehanteerde salarislasteren per fte: €87.000,-;
-	Gemiddelde gehanteerde opslag overhead per fte: (30% van €87.000,-) €26.100,-;
-	Totale jaarlasten per fte: €113.000,-.

De ODR rekent met een hoger overhead bedrag (€ 25,40 per uur), dan West Betuwe (€19,33; €26.100/1350). 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 1-op-1 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 en licenties, maar van het opzetten van een totaal ondersteuningsplatform. Waarbij de aanschaf- en onderhoudskosten niet door acht deelnemende gemeenten van de ODR in gezamenlijkheid worden gedragen, maar door West Betuwe alleen. 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 klantcontact 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 specifieke telefoonlijn worden geopend voor ruimtelijke ordening en bouw vragen. Zo komen inwoners en ondernemers direct bij de juiste persoon terecht en worden relatief eenvoudig te beantwoorden vragen direct beantwoord. 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 inloopsprekkuur 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 terughalen 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 om een 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 als invulling van een visie op dienstverlening. 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 bezien 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. Deze opleidingskosten zijn een extra impuls. Daarna kan (bij)scholing meelopen met het reguliere opleidingsbudget van de gemeente. De berekening hiervan is hieronder weergegeven.

Globale inschatting kosten 'plus' op de dienstverlening
<p><b>Toevoegen 4 extra formatie plaatsen:</b> Totale jaarlasten voor 4 fte: €113.000,- * 4 = €452.000,-.</p>
<p><b>Investeren in kwaliteit medewerkers KCC en teamleden:</b> We hebben als richtbedrag € 100.000 opgenomen om nader in te vullen in te vullen in de projectfase. Het kan gaan om iedereen die te maken heeft met de plus op de dienstverlening realiseren. Denk aan: KCC-medewerkers, vergunningverleners, beleidsmedewerkers RO. Thema's zijn: ja-mits houding, doorpakken, doorvragen. Een voorbeeld rekensom is: 25 medewerkers x €1.500 x 2 jaar en 10 medewerkers x €2.500. Of 25 medewerkers * €4.000,- = €100.000,-.</p>

## 6.5 IN SCHEMA DE FRICTIEKOSTEN

Op basis van de hierboven weergegeven berekeningen komen we tot de slotsom op de volgende pagina. 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:	Extra structurele kosten per jaar:	Incidentele kosten:
<i>Friciekosten gemeente West Betuwe</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken <i>* Is in de begroting rekening mee gehouden. Invulling afhankelijk van de opdracht die uiteindelijk wordt gegeven.</i>	X	PM*
Overlap inhuur ODR en eigen personeel werven en inzetten vanaf 2025 tijdens implementatiefase <i>** Meenemen in wervings- en implementatieplan. Denk aan dubbele personeelslasten gedurende aanloop in 2025 en overgang in 2026.</i>	X	PM**
<i>Friciekosten ODR</i>		
Projectkosten uittreding vergunningverlenende taken <i>*** wordt nu ingekocht als meerwerk. Hangt af van omvang van de uittreding.</i>	X	PM***
<i>Desintegratiekosten</i>		
Uittreding declarabel personeel	X	€5.453.150
Uittreding overhead personeel	X	€1.008.084
Uittreding overhead materiaal	X	€1.289.627
<i>Uitvoeringskosten werkzaamheden vergunningverlening</i>		
Personeelslasten & overhead	<i>Gelijk aan kosten ODR</i>	X
ICT <i>**** een deel van de kosten kan worden opgevangen via de component 'overhead'. Momenteel wordt via een separate opdracht inkoop en organisatie van de ICT in kaart gebracht om de taakuitvoering mogelijk te maken.</i>	PM****	
<i>De 'plus' op de dienstverlening</i>		
Training medewerkers plus op de dienstverlening	X	€100.000
Toevoeging formatieplaatsen plus op de dienstverlening	€452.000	X
<b>Voorlopig totaal extra structurele kosten per jaar:</b>	<b>€452.000</b>	
<b>Voorlopig totaal incidentele kosten:</b>		<b>€7.850.861</b>

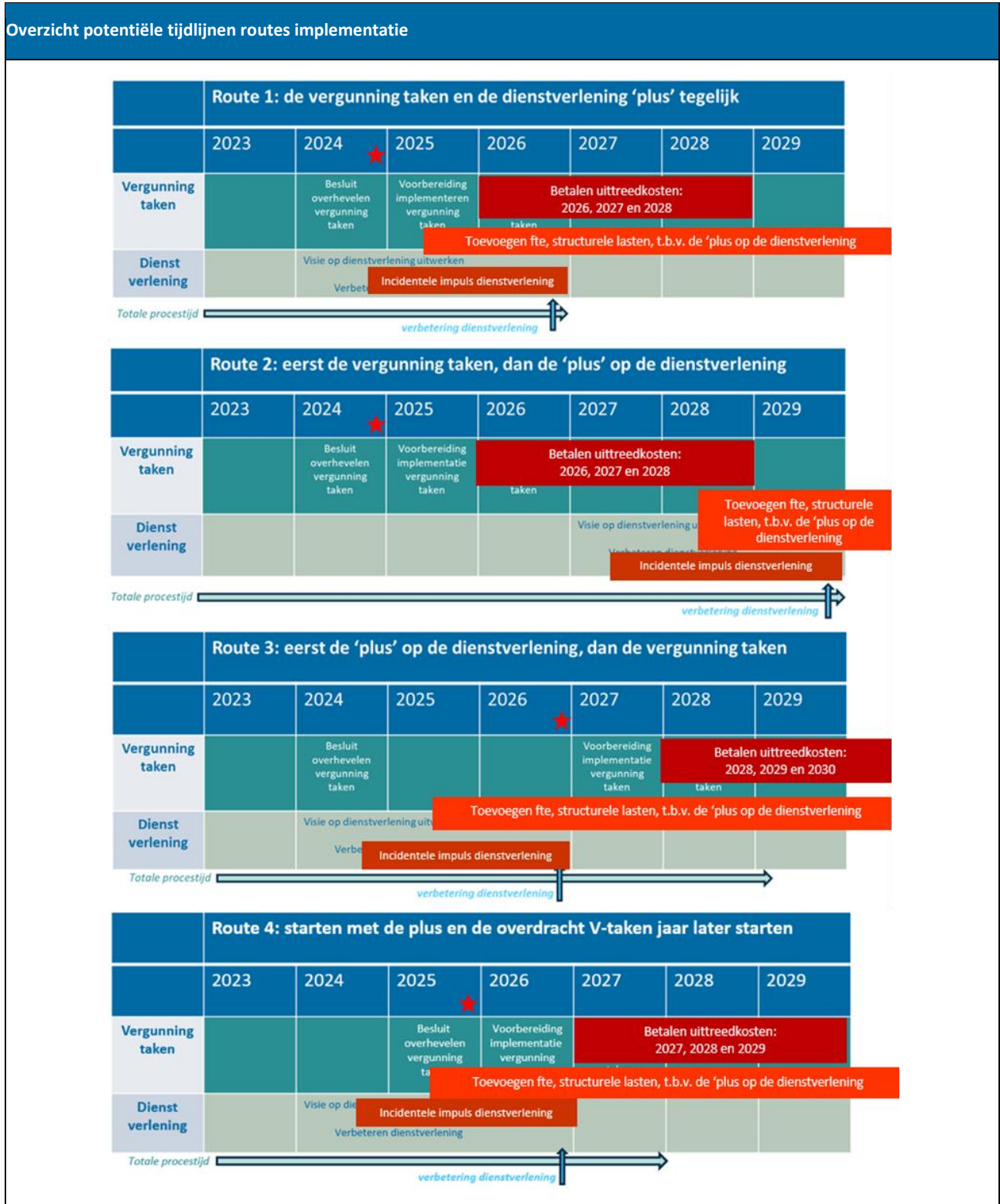
#### 6.5.1 Alternatieve scenario's voor verloop incidentele kosten ten behoeve van compensatie ODR

De in de voorgaande paragrafen genoemde uittredkosten 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 nog iets gunstiger beeld, waarbij de desintegratiekosten dalen van €7.750.860 naar €4.089.492. Zie de tabel aan het einde van dit hoofdstuk.

6.6 VIER ROUTES EN DE INCIDENTELE EN STRUCTURELE KOSTEN

In hoofdstuk 5 beschreven we vier routes in het kader van taken terughalen en de plus op de dienstverlening zetten. Deze potentiële tijdlijnen maken dat structurele en incidentele kosten op een ander moment starten. De ★ markeert het point-of-no-return. Dit ligt 2 jaar vóór de uittreeddatum. In alle scenario's wordt het basis besluit door de raad in 2024 genomen.



## 6.7 ORGANISATORISCHE IMPACT

In deze paragraaf geven we een doorkijk naar de organisatorische impact van het genomen besluit. Wij noemen in het bijzonder enkele elementen, die reeds door betrokkenen naar voren zijn gebracht. Het eerder gepubliceerde onderzoeksrapport van Deloitte<sup>20</sup> staat hier uitgebreider bij stil.

### 6.7.1 Huisvesting

Het intern organiseren van de taken leidt ertoe dat een nieuwe groep medewerkers een werkplek in het gemeentehuis moeten kunnen hebben, waarbij vanuit het Thuisvestingsbeleid 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, de oprichting van de flexibele kern 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.

Huisvesting is vooral een organisatie breed vraagstuk. Het aantal extra fte dat ook moet worden gehuisvest als gevolg van de autonome groei, het (gedeeltelijk) uittreden uit diverse gemeenschappelijke regelingen en de oprichting van de flexibele kern moet in gezamenlijkheid worden beoordeeld. Het extra aantal fte in de organisatie door het terughalen van vergunningstaken en het organiseren van een plus op de dienstverlening is hoger dan aanvankelijk ingeschat. Daarbij is er behoefte aan meer persoonlijk contact met inwoners om hen vroeg en beter te kunnen voorlichten over en meenemen in het vergunningverleningsproces. Dit vraagt om een fysieke inrichting die dat faciliteert. De visie op huisvesting gaat uit van flexibel werken met een aantal publieke zones, waarbij rekening is gehouden met een zekere marge voor groei. Organisatie breed goede werkafspraken maken is essentieel voor het behoud van een prettige werkomgeving voor de gehele organisatie en dienstverlening aan de inwoner.

### 6.7.2 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 die de emmer doet overlopen' 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 die gemeente West Betuwe zo belangrijk is.

<sup>20</sup> Deloitte - Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken – 3 september 2019.



		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 de compensatie.		
Peildatum	Materiële overhead <sup>21</sup>	Bezettingsgraad personeel ODR	Halfjaarlijkse vergoeding personeel	Totaal halfjaarbedrag Scenario 0	Bezettingsgraad personeel ODR	Halfjaarlijkse vergoeding personeel	Totaal halfjaarbedrag Scenario 1	Bezettingsgraad personeel ODR	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
<b>Cumulatief:</b>	<b>€ 1.289.625</b>		<b>€ 6.461.232</b>	<b>€ 7.750.860</b>		<b>€ 3.338.303</b>	<b>€ 4.627.928</b>		<b>€ 2.799.867</b>	<b>€ 4.089.492</b>

<sup>21</sup> 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 zijn er veelvuldig zaken naar voren gekomen die hoofdzakelijk relevant zijn tijdens de implementatiefase en waarmee verder invulling kan worden gegeven aan de vraag *hoe* vergunningverlening en de processen eromheen binnen de gemeente West Betuwe kunnen worden geïmplementeerd in de praktijk. Wij hebben de medewerkers van zowel de Omgevingsdienst, als de gemeente West Betuwe als zeer betrokken en kundig ervaren. Om alle inzichten te behouden noteren wij de gemaakte opmerkingen in dit hoofdstuk, zodat ze meegenomen kunnen worden bij het uitwerken van het implementatieplan.

### 7.1 AANDACHTSPUNTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE

#### ICT aanbesteding en inrichting 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 tijdig beschikbaar en 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 is, vooruitlopend op de daadwerkelijke overdracht van de bouwvergunningstaken, gestart met de benodigde voorbereidingen. Dat tijdpad is kritisch.

**Wij adviseren om hier de komende maanden continu 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' heet het komt straks binnen in één inbox. 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 'inbox'? De Omgevingsdienst of de gemeente West Betuwe? Denk bijvoorbeeld aan de meldingen 'sloop'.

Ook wanneer de blauwdruk van de ODR 1-op-1 wordt overgenomen, zullen er nieuwe werkafspraken en -instructies moeten worden gemaakt binnen de gemeente West Betuwe en met de ODR, omdat lijntjes anders gaan lopen.

**Wij adviseren 'werkprocessen' samen met huidige en nieuwe medewerkers te doorleven en keuzes te maken die op 1 januari 2026 uitvoerbaar zijn (uitgaande van start V-taken per 1-1-2026) 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 het werven van nieuw personeel om de rollen en taken goed uit te voeren. Idealerweise 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 Omgevingsdienst 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.

Bij grote vacatureruimte ontstaan risico's voor het niet tijdig kunnen afhandelen van vergunningen. Dit is te ondervangen door niet alleen vaste medewerkers te werven, maar ook in te zetten op contracten met bureaus voor een flexibele schil. Dit kunnen bijvoorbeeld bureaus en medewerkers zijn die nu tijdelijk voor de ODR werken.

Daarnaast verdient het aanbeveling om met de ODR afspraken te maken over de inzet van hun (vaste) medewerkers en hiermee een overgangsfase te creëren. West Betuwe schaaft het aantal medewerkers op. De ODR schaaft inhuur en daarna eigen medewerkers af. Dit kunnen communicerende vaten zijn. Op deze wijze kunnen risico's tot een minimum worden beperkt. Mits ook de werving tijdig wordt gestart.

**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 (uitgaande van start 1-1-2026). Daarnaast adviseren wij afspraken te maken met de ODR over inzet van elkaars medewerkers en het overnemen van een flexibele schil.**

**De implementatie is niet af op het moment van overname**

Gelet op de opdracht in het college uitvoeringsprogramma 2022-2026 wordt gestart met de vergunningverlening per 1 januari 2026 (route 4 gaat uit van start per 1-1-2027). Echter, daarmee is de implementatiefase niet afgerond. De eerste periode betekent ook inwerking, kennis opbouwen en systemen en werkmethodes draaiend krijgen. Met de Omgevingsdienst kunnen afspraken worden gemaakt dat lopende dossiers door hen worden afgehandeld en dat een aantal mensen nog een periode meewerkt in (de flexibele schil van) de gemeente West Betuwe. Door hier tijdig afspraken over te maken kan worden voorkomen dat inhuur bij de Omgevingsdienst naar andere opdrachten gaat buiten de Omgevingsdienst. Of dat medewerkers van de ODR al zijn ingedeeld op ander werk binnen Omgevingsdienst.

**Wij adviseren om de ODR de opdracht te geven (meenemen in werkplan 2026 of 2027 bij route 4) 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 terughalen van de vergunningverleningstaken betekent niet dat de Omgevingsdienst en de gemeente West Betuwe vanaf 1 januari 2026 niet meer samenwerken. En samenwerken, zeker ook in een nieuwe context, vraagt om investeren in relaties. Immers, wil je de dienstverlening voor de inwoner en ondernemer verbeteren, dan mag het besluit niet ten kosten gaan van deze werkrelaties.

**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 te 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 treden de Omgevingswet en Wkb (naar alle waarschijnlijkheid) in werking. De impact op de dienstverlening en de werkprocessen van de gemeente West Betuwe is voornamelijk onduidelijk. Het 'leren door te 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 op het gebied van vergunningverlening (en toezicht en handhaving) verandert door inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb. De gedeeltelijke uittreding leidt tot een krimp van taken bij de Omgevingsdienst. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee voor de werknemers van de Omgevingsdienst.

**Wij adviseren om hier als gezamenlijk management van de Omgevingsdienst én 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 legesstructuur bepaalt immers niet of taken wel of niet overgeheveld kunnen worden. De verandering van de legesstructuur onder de Omgevingswet is een gegeven. Net als de 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.**

**7.2 IMPLEMENTATIE ROUTE**

De route voor het uittreden kent een aantal fases. Een groot deel van de uittreediimplementatie kan pas plaatsvinden ná een uittreedbesluit. Dan is meer exact bekend waar de uittreding over gaat. Het is echter niet voor de hand liggend om nu te wachten tot de zomer van 2024. Aan de volgende zaken kan, wellicht moet, worden gewerkt om een uittreding straks mogelijk te maken. Onderstaande gaat uit van een start van de uitvoering van de daadwerkelijke werkzaamheden op 1-1-2026.

Q1 2024:

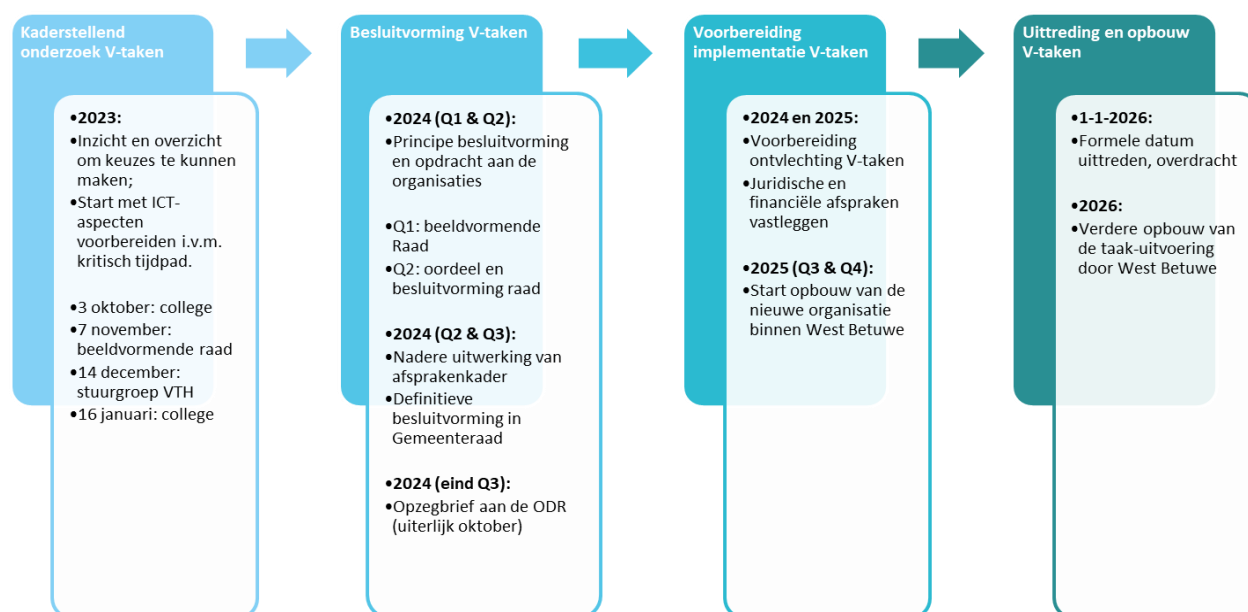
1. Zoals hiervoor geschetst is het zaak niet te wachten met het voorbereiden van de ICT infrastructuur op een besluit ten aanzien van definitieve uittreding en route door de gemeenteraad. Zet het gestarte onderzoek naar aanbesteding voort en neem de bevindingen mee bij de definitieve besluitvorming, mochten er hier showstoppers naar voren komen;
2. Wat tevens nu in gang gezet dient te worden is het ambtelijk vaststellen van een rekenmethode voor uittreedkosten, zodat deze kan worden meegenomen in de uittreedbesluitvorming;

3. Een derde actie die in gang gezet zou kunnen worden, is het vormgeven van een visie op dienstverlening ten aanzien van vergunningsverlening en waarschijnlijk het aantrekken (in- of extern) van een projectleider ‘dienstverlening V(TH)’, zodat dit spoor in gang kan worden gezet in 2024. Hierbij gaan we uit van de signalen van de gemeenteraad, dat dit een gewenst spoor is.

In hoofdstuk 2 is het volgende globale tijdspad van uittreding geschetst. Deze route gaat alleen uit van ‘overhevelen van taken’. Hier is later – in hoofdstuk 5 – de keuze optie van de vier routes aan toegevoegd. Om een implementatieplan nader uit te gaan werken is nodig duidelijkheid nodig over:

- Welke route en dus welk tijdspad wordt gekozen voor het terughalen van de V-taken en het verbeteren van de dienstverlening?
  - Route 1: uittreden per 1-1-2026;
  - Route 2: uittreden per 1-1-2026;
  - Route 3: uittreden per 1-1-2028;
  - Route 4: uittreden per 1-1-2027.

Onderstaand tijdspad is van toepassing op route 1 en 2, conform de opdracht in het college uitvoeringsprogramma om binnen de huidige raadsperiode uit te treden. Bij route 3 ligt de focus de eerste jaren op de verbetering van de dienstverlening. De voorbereiding van ICT kan worden geconcretiseerd. De voorbereiding van uittreden van de taken wordt twee jaar opgeschort en wordt weer in 2026 opgepakt. Bij route 4 vindt uittreding plaats per 1-1-2027. Dit is weliswaar buiten de huidige raadsperiode, maar het point of no return ligt wel binnen de raadsperiode. Dit tijdspad heeft een realistischere doorlooptijd dan route 1 en 2 en biedt de mogelijkheid om de ervaringen van werken onder de Omgevingswet en Wkb mee te nemen, alsmede de nieuwe kengetallen die daaruit voortvloeien.



### 7.2.1 Elementen voor het implementatieplan uittreden, overdracht van taken

Belangrijke elementen voor implementatie van overdracht van taken, bij uittreding per 1-1-2026:

- Actie in 2024: ICT faciliteiten beschikbaar medio 2025;
- Q4-24, Q1-25: Bepaal formatie opbouw op basis van werkprogramma 2025 ODR, inclusief inbedding in WB organisatiestructuur;
- Q1-2: Wervingsplan, starten 2025;
- Oprichten gemengd projectteam ODR/WB voor 2025, doorlopend tot medio 2026;
  - Het projectteam overhevelen taken heeft twee focuspunten
    - Werkprocessen, dossiers, het V-werk kunnen gaan uitvoeren;
    - Inbedding in WB, faciliteren dát er kan worden gewerkt.
- Medio 2025 aanvullen projectteam met nieuwe medewerkers WB, zodat zij zélf mede vorm kunnen geven aan het nieuwe team en de werkinrichting.

Zie ook paragraaf 6.2.

## Bijlagen

## BIJLAGE 1 – OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN

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

## 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
<b>Totaal baten</b>	<b>21.758.788</b>	<b>20.342.142</b>	<b>21.306.234</b>	<b>23.080.424</b>	<b>23.028.763</b>	<b>23.028.763</b>	<b>22.869.744</b>

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.

Programmbegroting 2024 ODR

## BIJLAGE 3 – WERKPROGRAMMA ODR 2023 V3.2

2023	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
<b>Omgevingsvergunning Bouw</b>						
	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
<b>Omgevingsvergunning bouw exclusief meldingen en advies</b>						
	766	10.400	€ 947.371,00		787	11.308
	<i>in fte</i>	<i>7,70</i>				<i>8,38</i>
<b>2023</b>						
	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
<b>Toezicht bouw</b>						
	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>
<b>2023</b>						
	aantal	uren	bedragen	2022	aantal	uren
<b>Juridische advisering</b>						
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	
<b>2023</b>						
<b>Maatwerkopdrachten</b>						
		5.070	€ 461.877,00			
	<i>in fte</i>	<i>3,76</i>				
<b>Overige dienstverlening</b>						
		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

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

BIJLAGE 5 – VERGUNNINGSPROCES ONDER WKB

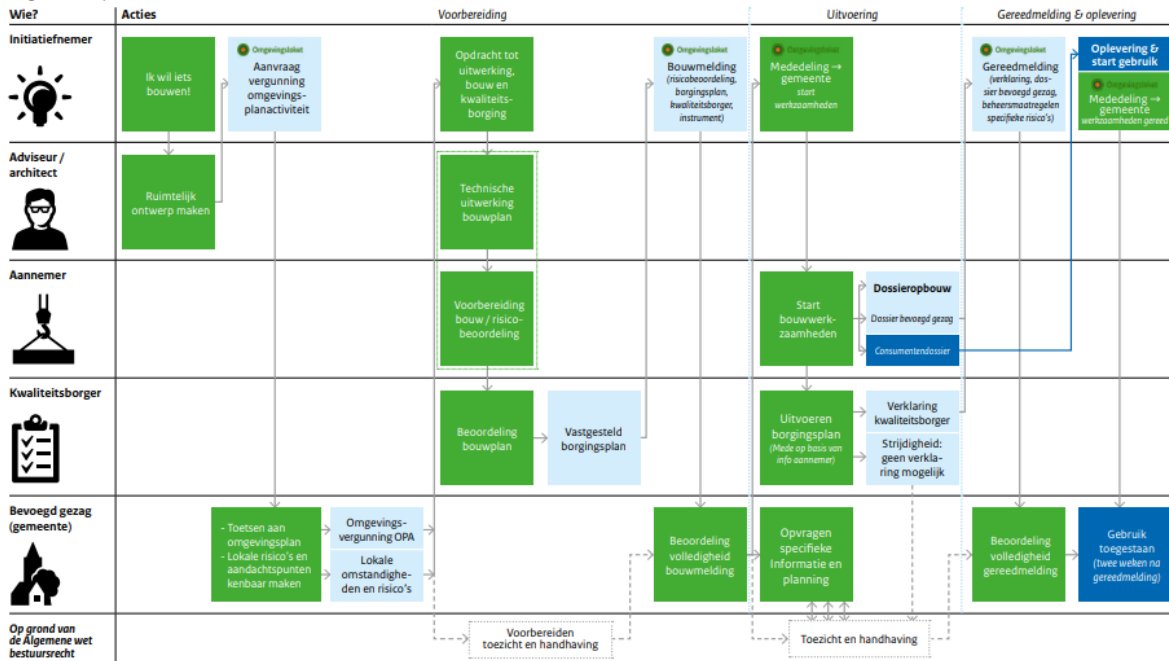


Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**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](http://www.rijksoverheid.nl/wkb) voor de meest recente versie van dit schema