

Capaciteitsberekening & Impactanalyse

Gemeente Leusden: Vergunningen, Toezicht, Handhaving en
Ruimtelijke Ordening

Opdrachtgever: Gemeente Leusden

Adviseur: Rodney Blok, Nadia Goossens, Vincent Beelen en Nick Kramer

Autorisatie: Jaco van Giezen

Datum: 5 mei 2023

*Dit eindrapport beschrijft het onderzoek naar de capaciteit van het Team Vergunningen,
Toezicht, Handhaving (VTH) en Ruimtelijke Ordening van de gemeente Leusden.*



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	3
1.2 PROJECTDOELSTELLING.....	3
1.3 PROJECTSCOPE	3
2. DE CAPACITEITSBEREKENING	5
2.1 METHODEN EN CAPACITEITSTOOL.....	5
2.2 DE TABBLADEN	5
2.3 DE RESULTATEN	7
2.4 CONCLUSIE CAPACITEITSBEREKENING	12
3. DE IMPACTANALYSE WET KWALITEITSBORGING VOOR HET BOUWEN EN OMGEVINGSWET	15
3.1 SPOOR 1: IMPACTANALYSE WKB.....	15
3.2 SPOOR 2: IMPACTANALYSE OMGEVINGSWET.....	31
3.3 CONCLUSIE IMPACTANALYSE.....	41
4. VERSTERKEN DENK- EN UITVOERINGSKRACHT ORGANISATIE	43
4.1 INLEIDING.....	43
4.2 DENKKRACHT OP VTH INBRENG BINNEN DE GROTE THEMA'S	43
4.3 ICT DENKKRACHT BINNEN VTH.....	44
4.4 OMGEVINGSBEWUSTZIJN	45
4.5 CONCLUSIE VERSTERKEN DENK- EN UITVOERINGSKRACHT.....	45
5. CONCLUSIE	46
BIJLAGE I	48

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De gemeente Leusden heeft aangegeven behoefte te hebben aan een beter inzicht in de benodigde capaciteit voor de verschillende werkzaamheden op het gebied van vergunningen, toezicht, handhaving (VTH) en ruimtelijke ordening (RO). Momenteel houden de medewerkers niet bij hoeveel tijd ze besteden aan hun verschillende werkzaamheden en dat maakt het inzicht in de benodigde uren lastig om te verkrijgen. Zij spreken zich daarentegen wel kritisch uit over een hoge werkdruk. De inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet, zoals gepland op 1 januari 2024, zorgt ook voor grote veranderingen. Deze constatering zijn de aanleiding voor uw vraag naar een capaciteitsberekening die als 'thermometer' van de huidige en toekomstige werkdruk in de organisatie fungeert.

Deze juridische veranderingen in wetgeving hebben ook impact op de benodigde capaciteit en het takenpakket van team VTH waartoe de medewerkers van RO en VTH ook behoren. De wens van de gemeente Leusden is daarom enerzijds om inzichtelijk te maken wat de toekomstige benodigde capaciteit is, rekening houdend met deze ontwikkelingen. Anderzijds krijgt de gemeente Leusden graag inzichtelijk wat de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb zijn op het functiegebouw en welke (nieuwe) kwaliteit van het team VTH wordt gevraagd. Voor het onderzoek wordt daarom het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) meegenomen, de focus ligt hierbij op de medewerkers die binnen de Wro en Wabo werken. Dit heeft dus betrekking op de werkvelden Ruimtelijke Ordening, Wabo Loket, Frontoffice Bouwen en Toezicht & Handhaving. Om de benodigde capaciteit en kwaliteit voor deze clusters inzichtelijk te maken, wordt het onderzoek uiteengezet in vier delen:

1. Capaciteitsberekening huidige situatie;
2. Impactanalyse c.q. capaciteitsberekening toekomstige situatie (onder de Omgevingswet en Wkb);
3. Analyse huidige kwaliteit van team VTH en advies ten aanzien van de (nieuw) gevraagde kwaliteit van team VTH onder de nieuwe wetgeving;
4. Managementadvies op basis van bevindingen.

1.2 Projectdoelstelling

Met een capaciteitsberekening heeft de gemeente Leusden de volgende doelstellingen:

1. Een overzicht krijgen van alle werkzaamheden (incl. daadwerkelijke tijdsbesteding);
2. Inzicht krijgen in de benodigde capaciteit om alle werkzaamheden uit te kunnen voeren;
3. Inzicht krijgen in de impact van toekomstige ontwikkelingen op de organisatie;
4. Inzicht krijgen in eventuele organisatorische kansen.

1.3 Projectscope

De capaciteitsberekening en impactanalyse hebben alleen betrekking op het deel van het huidige Team Vergunningen, Toezicht, Handhaving en het cluster Ruimtelijke Ordening dat zich bezighoudt met Omgevingsrecht. Dit met name omdat de wijziging in regelgeving (De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) de meeste impact heeft op het fysieke domein. Dit betekent dat de werkzaamheden en clusters die verantwoordelijk zijn voor en/of die vallen onder APV en OOV niet tot nauwelijks¹ mee zijn genomen in deze capaciteitsberekening. Echter zijn voor een volledig overzicht

¹ Enkele ondersteunende werkzaamheden t.a.v. dit werkgebied zijn in het onderzoek wel meegenomen als indirecte werkzaamheden.

van de werkzaamheden binnen het omgevingsrecht wel de beleidsadviseurs ruimtelijke ordening meegenomen in deze capaciteitsberekening, omdat zij een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de interne VTH-keten.

Daarnaast bestaat de projectscope uit gegevens van het jaar 2021. Oftewel, de aantallen en werkzaamheden van 2021 zijn gebruikt voor deze capaciteitsberekening. Dit betreft namelijk bij aanvang van het onderzoek het meest recente volledige/afgeronde jaar.

2. DE CAPACITEITSBEREKENING

2.1 Methoden en capaciteitstool

Om de capaciteit te kunnen berekenen wordt gebruik gemaakt van de door Leusden aangeleverde informatie en in gesprekken verkregen kengetallen. Deze kengetallen zijn gebenchmarkt met een aantal vergelijkbare gemeenten.

De kengetallen zijn vervolgens ingevuld in een capaciteitstool die is ontwikkeld door Senze. In deze capaciteitstool worden de benodigde werkzaamheden afgezet tegen de beschikbare uren. Daarbij is een scheiding aangebracht tussen directe en indirecte werkzaamheden en tussen verschillende taakvelden en uursoorten. In de onderstaande paragrafen wordt de tool stap voor stap toegelicht. Vervolgens worden de resultaten van de capaciteitsberekening van het team/de clusters uiteengezet.

2.2 De tabbladen

2.1.1 Dashboard

Het eerste tabblad van de Smarttool is het Dashboard. Hier is het eindresultaat te zien van alle ingevulde gegevens. Hier zijn uiteindelijk de totalen te zien van de benodigde uren (voor de directe en indirecte werkzaamheden), de benodigde fte's (voor directe en indirecte werkzaamheden), de beschikbare fte's en de daar uit voortvloeiende tekorten of overschoten voor ruimtelijke ordening, vergunningverlening, toezicht en juridische werkzaamheden. Deze worden weer onderverdeeld in uursoorten. Hieronder worden alle termen uiteengezet.

- **Benodigde uren:** De uren die nodig zijn om alle werkzaamheden uit te voeren die belegd zijn bij het team.
- **Benodigde fte's:** Dit zijn de benodigde fte's op basis van de benodigde uren. Er wordt hierbij enkel gerekend met de productiviteitsmarge van 95%. Een uitleg hiervan staat verderop in paragraaf "2.1.2 Instellingen".
- **Directe werkzaamheden:** Onder de directe werkzaamheden verstaan we zaakgerichte handelingen. Het gaat hierbij dus om aanvragen, meldingen en overtredingen. Dit zijn de directe wettelijke werkzaamheden die bij het team zijn belegd. In veel gevallen zijn deze handelingen onderhevig aan wettelijke termijnen. Daarentegen is het wel mogelijk om een prioritaire werkwijze toe te passen op deze werkzaamheden. Hier moet dan wel een risicoanalyse aan ten grondslag liggen en de daar uit voortvloeiende prioriteiten moeten zijn vastgelegd in het VTH-beleid.
- **Indirecte werkzaamheden:** Onder de indirecte werkzaamheden verstaan we werkzaamheden die indirect verbonden zijn met de behandeling van zaken, die vallen onder de zorgplicht van de gemeente, of die nodig zijn om als team te blijven functioneren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beantwoording van informatieverzoeken, overleggen, de inrichting en het beheer van applicaties en systemen en projectmatige toezicht en handhaving.
- **De beschikbare fte's:** Dit zijn de fte's die het team beschikbaar heeft per taakveld. Zie voor een uitleg van de uitgangspunten de uitleg van het tabblad Instellingen.

- **Tekorten/overschotten:** Dit het resultaat als we de benodigde fte's afzetten tegen de beschikbare fte's. Een negatief getal geeft aan dat er meer fte's nodig zijn dan beschikbaar. Een positief getal geeft aan dat er meer fte's beschikbaar zijn dan nodig.
- **Uursoort:** Voor de verschillende taakvelden is soms een onderscheid gemaakt in de soorten werkzaamheden binnen een taakveld. Dit noemen we dan uursoorten.
 - o Administratief: Puur administratieve handelingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ontvangen, structureren en registreren van documenten, het voorbereiden van brieven en de archivering van stukken.
 - o Inhoudelijke behandeling: Alle werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd bij het doorlopen van de procedureel juridische taken.
 - o Technische/Overige toets: Voor vergunningverlening en toezicht op de vergunningen is een onderscheid gemaakt tussen de technische toets en de overige toets. Onder de Omgevingswet, waarover later meer, is een knip aangebracht in de beoordeling van omgevingsvergunningen. De technische (constructieve) toetsing staat los van de ruimtelijke toetsing. Omdat onder de ruimtelijke toetsing ook aspecten als Welstand en omgevingsveiligheid vallen hebben we deze post de verzamelnaam 'overige toets' gegeven.
 - o Meldingentoezicht: Dit zijn alle werkzaamheden die de inspecteur uitvoert naar aanleiding van een melding/verzoek tot handhaving. Dit is de dus het toezicht bij een overtreding.
 - o Juridische handhaving: Dit zijn alle inhoudelijke werkzaamheden van de juristen bij handhavingsszaken.

Het huidige Dashboard kent een momenteel een tweetal overzichten; 'de huidige situatie' en de huidige 'situatie na realitycheck'². De realiteit is namelijk dat de vaste formatie beschikt over geruime lokale kennis en ervaring in het werkveld. In dat opzicht zou gesteld kunnen worden dat de huidige vaste formatie om die reden werkzaamheden sneller/efficiënter kunnen uitvoeren dan een gemiddelde medewerker. De 'huidige situatie' representeert de werkvoorraad en benodigde formatie op het moment dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door een even grote, maar wel nieuwe formatie. De 'situatie na realitycheck' representeert de werkvoorraadsituatie op het moment dat de werkzaamheden uitgevoerd worden door de huidige formatie en werknemers. Op deze manier is getracht om de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van zogenaamde "éénpitters" beter inzichtelijk te maken.

Richting het eindrapport wordt dit tabblad verrijkt met het overzicht die de ontwikkelingen rondom de Wkb en Omgevingswet met zich meebrengen.

2.1.2 Instellingen

In het instellingen tabblad zijn de uitgangspunten ingevuld waarvoor 1 fte staat. 1 fte staat in de gemeente Leusden voor 1423 uur. Omdat we niet van de medewerkers kunnen verwachten dat zij 100% van de tijd volledig productief zijn hebben wij een productiviteitsmarge van 95% aangehouden. Dit houdt in dat 1 beschikbare fte 1.352 uur productief beschikbaar is voor de uitvoering van werkzaamheden.

² Motivatie voor dit gemaakte onderscheid is een later ontstane twijfel bij de medewerkers van RO ten aanzien van de uitkomsten. Zij gaven aan dat zij tijdens de sessies en gesprekrondes vooral vanuit de ideale situatie geredeneerd hadden en niet vanuit de werkelijke situatie. Als reactie daarop heeft Senze in een extra sessie in samenspraak een onzekerheidspercentage over de ideale kengetallen opgenomen.

Naast de uitgangspunten zijn in het Instellingen tabblad ook de beschikbare fte's ingevuld. Dit is een optelling van de beschikbare fte's per persoon per taakveld.

2.1.3 Directe werkzaamheden

In het tabblad Directe werkzaamheden worden alle directe werkzaamheden ingevuld en de benodigde uren berekend. De directe werkzaamheden zijn hiervoor verdeeld in categorieën (kolom A). Er zijn verschillende categorieën voor Vergunningverlening en Vergunningtoezicht, Ruimtelijke Ordening en Handhaving. Aan deze categorieën zijn per taakveld en per uursoort kengetallen gekoppeld (kolommen B t/m J). Een kengetal is een gemiddelde tijdsbesteding per zaak in uren. Er is met name voor RO nog een extra set kengetallen opgeleverd. Dit zijn de kengetallen waar een onzekerheidspercentage overheen is gelegd (Kolom M). Vervolgens zijn de aantallen aanvragen/meldingen en overtredingen ingevuld op jaarbasis per categorie (kolommen K en L). De benodigde uren per uursoort in het dashboard worden berekend door het kengetal te vermenigvuldigen met het aantal.

In de praktijk was het een uitdaging om voor Juridische handhaving tot directe werkzaamheden te komen, omdat het gemeentelijk beleid is om vooral op preventie in te zetten. Daarnaast waren er geen aantallen voor overtredingen te achterhalen. Er is daarom in samenspraak besloten om de werkzaamheden inclusief ingeschatte tijdsbestedingen op te nemen bij indirecte werkzaamheden.

2.1.4 Indirecte werkzaamheden

In het tabblad indirecte werkzaamheden zijn alle indirecte werkzaamheden per persoon per jaar uiteengezet. Voor de vaste terugkerende indirecte werkzaamheden is in verband met verlof ($180/36 = 5$ weken) en feestdagen (1,5 weken) rekening gehouden met 45,5 weken in een jaar. Hier zijn zoals aangegeven ook alle juridische werkzaamheden opgenomen.

2.3 De resultaten

In de onderstaande paragrafen worden de kwantitatieve resultaten per taakveld uiteengezet. Hier wordt bij de Verdieping en Interpretatie vervolgens dieper op ingegaan. De resultaten worden weergegeven op basis van de huidige formatie. Dit is de ruimte die de afdeling heeft om vast in dienst te hebben.

Senze wil op basis van haar expertise en ervaring wel direct een kanttekening en nuancering toevoegen aan de onderstaande bevindingen en analyses. De kengetallen zijn middels constructieve gesprekken met de medewerkers tot stand gekomen. Kengetallen blijven echter ingeschatte gemiddelden en daarbij willen wij aangeven dat de onderstaande bevindingen niet als absolute waarheid geïnterpreteerd dienen te worden. Ondanks de cijfers en bevindingen tot "achter de komma", wil Senze erop attenderen dat het hier inschattingen betreft. De daadwerkelijke tijdsbestedingen in de uitvoeringspraktijk kunnen (al dan niet marginaal) dus afwijken van de onderstaande bevindingen en conclusies.

2.3.1 Ruimtelijke Ordening

In het dashboard staat een tekort van 3,02 fte voor ruimtelijke ordening, uitgaande van de huidige formatie (na doorvoering van de onzekerheidspercentages). Dit betekent dat het taakveld meer capaciteit nodig heeft in de huidige situatie dan er op dit moment beschikbaar is. Als we kijken naar het tekort op basis van de formatie ruimte is het tekort groter namelijk 3,46 fte. Er is momenteel een

plaats van 0,67 fte voor inhuur hier is echter nog geen structurele dekking voor opgenomen. Daarnaast wordt de vaste formatie van 3,00 fte nog niet volledig benut door deeltijd werk.

Van de totale werkzaamheden zijn 3,99 fte's nodig voor de uitvoering van de directe werkzaamheden en 2,47 fte's voor indirecte werkzaamheden.

	Directe werkzaamheden		Indirecte werkzaamheden		Huidige formatie		Formatie ruimte	
	Benodigde uren	Benodigde fte's	Benodigde	Benodigde fte's	Beschikbare fte's	Tekort/overschot	Beschikbare fte's	Tekort/oversc hot
Ruimtelijke Ordening								
Inhoudelijke behandeling	5396,60	3,99						
Totaal	5396,60	3,99	3332,70	2,47	3,44	-3,02	3,00	-3,46

2.3.1.1 Verdieping en interpretatie Ruimtelijke Ordening

Het taakveld ruimtelijke ordening wordt uitgevoerd door ervaren en op elkaar ingespeelde medewerkers, maar daarnaast is er ook sprake ondersteuning door middel van inhuur. Met elkaar bekleden ze 3,44 fte. De directe werkzaamheden worden in de breedte door het team opgepakt. Dit terwijl er louter voor de uitvoering van directe werkzaamheden op het huidige kwaliteitsniveau al 3,99 fte nodig is.

Zoals ook in de inleiding was opgenomen, kwam bij het inventariseren van de verschillende werkzaamheden binnen RO naar voren dat de ruime en brede ervaring van het team invloed heeft op de capaciteit. Door die ervaring zijn de medewerkers in staat om meer zaken in minder tijd uit te voeren dan dat wenselijk zou zijn. Hierbij is ook een officieuze prioritering van de werkzaamheden opgenomen. Wanneer de verschillende werkzaamheden voor 100% conform het normale c.q. gewenste proces worden uitgevoerd en door een minder ervaren team, dan zou het formatietekort naar alle waarschijnlijkheid veel hoger uitvallen. Bij het berekenen van de benodigde fte's is op basis van de huidige situatie is in samenspraak besloten om een "efficiëntiepercentage", oftewel efficiëntiewinst door de ervaring en kwaliteit van de huidige formatie, op te nemen. Hierdoor zijn de tekorten relatief lager uitgevallen/lijkt het formatietekort kleiner dan dat deze in werkelijkheid is.

Wat opvalt is dat de RO medewerkers op jaarbasis zo'n 50 vooroverleggen houden van verschillende insteek. Hierbij vergt vooral de intake- en omgevingstafel een grote tijdsinvestering. Deze vooroverleggen kosten jaarlijks 3.286 uur van de RO medewerkers (2,2 fte). Dit relatief hoge aantal en de intensieve vooroverleggen an sich kunnen worden verklaard door het feit dat de gemeente op de website en in haar overige communicatie het vooroverleg aanbiedt als relatief laagdrempelige manier om afwijkende plannen te kunnen laten beoordelen door de gemeente. Deze bereidheid om mee te denken met de inwoner voor een relatief lage prijs is in lijn met het hoge dienstverleningsniveau³ dat de medewerkers van de gemeente Leusden nastreven en is daarnaast ook in lijn met de gedachte van de toekomstige Omgevingswet. Daarnaast zijn de Intake- en Omgevingstafel opgezet in het kader van de aanstaande Omgevingswet. De stuurgroep heeft begin 2022 qua opzet en werkproces 'verkennen initiatieven' ingestemd met de inrichting van deze tafels. Het is dus vanuit een dienstverlenend oogpunt niet wenselijk om actief te sturen op een vermindering van het aantal vooroverleggen. Het hoge dienstverleningsniveau dat de medewerkers naar eigen eer en geweten en vanuit eigen plichtsbesef nastreven, vergt daarentegen veel capaciteit en heeft daarmee flinke invloed op de benodigde formatie.

³ Een dienstverleningsvisie ontbreekt. Het dienstverleningsniveau dat de medewerkers nastreven komt voort uit een intrinsieke *public service motivation* bij de medewerkers.

Voor de indirecte werkzaamheden zijn vervolgens nog 2,47 fte nodig. Als deze benodigde capaciteit wordt geanalyseerd, valt op dat er momenteel al wordt ingezet op de voorbereiding van de Omgevingswet (in totaal 1075 uur), dit vormt maar liefst één derde van de indirecte werkzaamheden. Een tweede aspect dat inzet vraagt is de (interne) adviesrol. Hiervan is de omvang 729 uur en het gaat hierbij om verschillende onderdelen waarvan de belangrijkste, het intern beantwoorden van vragen en mails (272 uur), het RO-projectadvies (één medewerker voor 270 uur) en ondersteuning bij interne dossiers (140 uur) zijn.

Een laatste onderdeel is beleidsontwikkeling. Hier wordt jaarlijks 331 uur aan besteed (verdeeld over expliciet RO-beleid met 200 uur en beleidsadvies voor trends en ontwikkelingen met 131 uur). Over het algemeen sneeuwt dit onderdeel wat onder en dat zorgt mede voor het relatief grote aantal vooroverleggen dat de gemeente kent. Meer investeren in beleid zou uiteindelijk duidelijkere kaders voor initiatieven geven waardoor er in de voorfase winst geboekt kan worden. Die winst zit er vooral in het feit dat er op dit moment brede kaders beschikbaar zijn en dat deze wat meer gestandaardiseerd kunnen worden. Er hoeft in dat geval niet voor iedere casus een nieuw kader ontwikkeld te worden, maar men kan zich dan beroepen op (be)staand beleid. Dit zou daarbij kunnen leiden tot een efficiënte(re) manier van werken.

2.3.2 Vergunningverlening

In het dashboard komt een tekort van 1,51 fte naar voren voor vergunningverlening. Ook dit taakveld heeft meer capaciteit nodig dan er in de huidige situatie beschikbaar is. Wanneer we kijken op basis van formatieruimte is het tekort 2,51 fte. dit komt omdat er voor de inhuur van 1,00 fte nog geen structurele dekking is. De vaste formatie bestaat uit 3,05 fte. Dit betekent dat ook dit taakveld in beide situaties een tekort aan capaciteit kent.

Van alle werkzaamheden zijn 3,36 fte's nodig voor de directe werkzaamheden en 2,20 fte's voor de indirecte werkzaamheden.

De directe werkzaamheden bestaan voor 1,01 fte uit administratieve werkzaamheden, 1,14 fte aan technische toetsing en 1,20 fte's uit overige toetsing.

	Directe werkzaamheden		Indirecte werkzaamheden		Huidige formatie		Formatie ruimte	
	Benodigde uren	Benodigde fte's	Benodigde uren	Benodigde fte's	Beschikbare fte's	Tekort/overschot	Beschikbare fte's	Tekort/overschot
Vergunningverlening								
Administratief	1362,00	1,01						
Technische toets	1547,00	1,14						
Overige toets	1627,00	1,20						
Totaal	4536,00	3,36	2980,00	2,20	4,05	-1,51	3,05	-2,51

2.3.2.1 Verdieping en interpretatie Vergunningverlening

Bij vergunningverlening vallen twee resultaten op. De hoge verhouding van de administratieve werkzaamheden (30% van de directe werkzaamheden) en de hoge verhouding aan indirecte werkzaamheden (ruim 42% van het totaal). Dat de administratieve werkzaamheden om zo'n grote tijdsinvestering vragen, is te verklaren doordat de administratie nog grotendeels handmatig verloopt. Er zijn momenteel geen koppelingen tussen de verschillende systemen. Alle brieven die worden opgesteld, moeten nog handmatig ingevuld worden (er is dus geen automatisch format met adressering). Daarnaast verloopt ook de archivering niet automatisch in de bestaande systemen. Hierdoor zijn de vergunningverleners per aanvraag veel tijd kwijt aan administratieve werkzaamheden. In combinatie met het aantal aanvragen zorgt dit er dus voor dat de gemeente 1,01 fte nodig heeft aan administratieve werkzaamheden voor vergunningverlening. Dit is hoger dan bij andere gemeenten

met een vergelijkbaar aantal aanvragen op jaarbasis. Er valt dus tijdwinst te behalen op de digitalisering van de vergunningverleningsprocessen.

Een ander belangrijk onderdeel van deze digitalisering is dat de toekomstige applicaties en systemen ingericht moeten worden met de standaardprocessen voor vergunningverlening (en de andere taakvelden). Momenteel is namelijk al een aantal applicaties aangeschaft (zoals o.a. Rx Mission) die tot op heden nog niet ingericht zijn. Het vastleggen van gedragen werkprocessen door het team die vervolgens geïmplementeerd kunnen worden in de systemen is daarom noodzakelijk voor de gewenste efficiëntieslag.

Er valt echter niet alleen winst te behalen bij de administratieve werkzaamheden. Dit is ook mogelijk door te variëren in de mate van inhoudelijke toetsing bij initiatieven. De gemeente werkt op dit moment nog niet actief en/of bewust met een bestuurlijke prioritering. Op basis van de het Bor moeten gemeenten hun VTH-taken op basis van een risicoanalyse prioriteren. De gemeente kan ervoor kiezen om de mate van toetsing af te laten hangen van de bestuurlijke prioritering. Een hoge prioriteit betekent een diepe mate van toetsing en de hoogste tijdsbesteding. Bij een lage prioriteit kan de toetsing ook bewust minder uitgebreid vormgegeven worden. Er kan in de praktijk bijvoorbeeld enkel naar ontvankelijkheid gekeken worden, of dat er bijvoorbeeld geen welstandsadvies meer wordt opgevraagd. De huidige prioritering in het VTH-beleid wordt in de uitvoeringspraktijk echter niet consequent en bewust toegepast door de medewerkers. Het opstellen van een nieuw VTH-beleid waarbij aandacht besteed wordt aan deze prioritaire werkwijze en de implementatie hiervan biedt hiervoor uitkomst.

Naast de elementen die opvallen bij de directe werkzaamheden is te zien dat vergunningverlening in verhouding een grote hoeveelheid indirecte werkzaamheden heeft (42%). Een deel van die werkzaamheden bestaat uit de digitalisering van de VTH-software zoals hierboven beschreven, maar ook de overleggen en de voorbereidingen op de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving vallen bij de vergunningverleners op. Overleggen vergen met 660 uur op jaarbasis grote tijdsinvestering. Dit impliceert overigens niet dat meer wordt overlegd dan nodig is. Een logische verklaring zou immers kunnen zijn dat deze overleggen nodig/noodzakelijk zijn door het ontbreken van heldere werkprocessen en werkafspraken.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de medewerkers geen tijd beschikbaar hebben om zich te ontfemen over de zogenaamde "Big 8 cyclus". Deze cyclus bestaat uit de planning en control van VTH middels het VTH-beleidsplan en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. De stappen uit de "Big 8 cyclus" geven daarbij dus richting aan de systematiek van doorwerking en evaluatie. Idealiter wordt deze cyclus beheerd door de VTH-medewerkers. Door het capaciteitsprobleem is dit op dit moment niet het geval en worden de benodigde (koers)documenten opgesteld door externe adviesbureaus.

Tot slot is er ook inzet nodig voor het begeleiden van medewerkers. In totaal is er opgegeven dat er zo'n 692 uur benodigd is voor inwerktrajecten. Het is de verwachting dat wanneer het team ongewijzigd blijft, dat deze uren dan op termijn kunnen afnemen. Recentelijke ontwikkelingen laten echter zien dat de inhuurkrachten de organisatie weer verlaten dat nieuwe inwerktrajecten en begeleiding benodigd al zijn voor nieuwe (al dan niet vaste) medewerkers.

2.3.3 Toezicht

In de huidige situatie is in het dashboard een tekort van 1,87 fte zichtbaar. Dat betekent dat, volgens deze berekening, de toezichthouders op dit moment niet in staat zijn om al hun directe en indirecte werkzaamheden op te pakken.

Het toezicht op de vergunningen (onderverdeeld in administratieve werkzaamheden en de technische en overige toetsing) vraagt momenteel voor 1,96 fte's. Van deze directe werkzaamheden bestaan 0,71 fte uit administratieve werkzaamheden, 0,62 fte uit technische toetsing en 0,63 aan overige toetsing. Voor de uitvoering van alle directe werkzaamheden voor toezicht is dus 1,81 fte's nodig. Voor de indirecte werkzaamheden is 1,92 fte nodig.

	Directe werkzaamheden		Indirecte werkzaamheden		Huidige formatie		Formatie ruimte	
	Benodigde uren	Benodigde fte's	Benodigde	Benodigde fte's	Beschikbare fte's	Tekort/overschot	Beschikbare fte's	Tekort/overschot
Toezicht								
Administratief	961,00	0,71						
Technische toets	833,00	0,62						
Overige toets	852,00	0,63						
Totaal	2646,00	1,96	2589,00	1,92	2,00	-1,87	2,00	-1,87

2.3.3.1 Verdieping en interpretatie Toezicht

Het team van toezicht kent momenteel twee medewerkers. Een bijzonderheid bij dit team is dat het gaat om een lerend cluster met flink wat nieuwe medewerkers. Wanneer we kijken naar de directe werkzaamheden dan heeft toezicht, net als vergunningverlening, te maken met hoge administratieve lasten. Dit bestrijkt bij de toezichthouders ruim 39% van hun werkzaamheden. De koppelingen met het systeem werken slecht. Hierdoor beschikken de toezichthouders niet automatisch over de gegevens uit de vergunningenfase. Daarnaast zijn er vanuit het verleden nog achterstallige werkzaamheden die moeten worden opgepakt. Er geldt hier dat er veel winst behaald kan worden met een verdere uitrol van de digitalisering en het wegwerken van de achterstanden, maar dit vergt op dit moment (te) veel inzet. Het kan ook een overweging zijn om de opties voor administratieve ondersteuning te onderzoeken.

Wanneer gekeken wordt naar de indirecte werkzaamheden, zien we ook dat de relatieve onervarenheid van het team invloed heeft op de huidige tijdsbesteding. Momenteel wordt 810 uur (0,59 fte) besteed aan ondersteunende werkzaamheden zoals inwerktrajecten (180 uur), interne vragen (180 uur) en scholing (450 uur). Dit zal op termijn afnemen, omdat het team zich ontwikkelt en bekender raakt met de werkinhoud en de lokale aspecten binnen de gemeente Leusden. Ook valt op dat er relatief veel tijd wordt besteed aan verschillende overleggen en afstemmingen. In totaal bedraagt dit 475 uur (0,35 fte).

Tot slot zien we dat het veld in ontwikkeling is en zijn er ook een aantal thematische onderwerpen die inzet vergen zoals, toezicht bij arbeidsmigranten (180 uur), evenementen (135 uur) en energielabels (90 uur). De verschillende onderwerpen zijn in ontwikkeling, maar vergen ook capaciteit en die is in dit nog lerende en ontwikkelende team niet altijd voldoende aanwezig.

2.3.4 Juridische werkzaamheden (handhaving en advies)

In het dashboard is het bij Juridische werkzaamheden moeilijk om onderscheid aan te brengen tussen directe en indirecte werkzaamheden. Dit komt omdat er vanuit het lokale beleid vooral preventief gewerkt wordt en omdat er geen directe aantallen van handhavingzaken aan te leveren waren. Dat maakt dat de werkzaamheden enkel bij de indirecte werkzaamheden zijn opgenomen⁴. Het werkveld kent op dit moment een tekort van 0,80 fte voor zowel de huidige beschikbare formatie als de formatie ruimte.

	Directe werkzaamheden		Indirecte werkzaamheden		Huidige formatie		Formatie ruimte	
	Benodigde uren	Benodigde fte's	Benodigde	Benodigde fte's	Beschikbare fte's	Tekort/overschot	Beschikbare fte's	Tekort/overschot
Juridische werkzaamheden								
Administratief	0,00	0,00						
Juridische handhaving	0,00	0,00						
Totaal	0,00	0,00	2431,00	1,80	1,00	-0,80	1,00	-0,80

2.3.4.1 Verdieping en interpretatie Juridische Werkzaamheden

Voor de juridische werkzaamheden binnen het fysieke domein is er op dit moment 1 senior jurist in dienst bij deze gemeente. Dat het slechts 1 persoon betreft maakt dit taakveld ook direct vrij kwetsbaar. Zeker gezien het feit dat de jurist een breed pakket aan taken kent op zowel het gebied van handhaving als voor advies en ondersteuning. Het gaat hierbij wel om een senior jurist die veel ervaring en kennis met zich meebrengt.

Voor de juridische werkzaamheden bij handhaving is er, zoals eerder aangegeven, geen onderscheid gemaakt in directe en indirecte werkzaamheden. Dit is vooral methodisch, omdat er vooral ingezet wordt op preventie. Dit zien we terug bij de inzet aan (pre)mediation gesprekken (360 uur) en vriendelijke brieven (360 uur). Wanneer we kijken naar de 'harde' handhaving, dan zien we dat hier niet het zwaartepunt van het pakket ligt. Hierbij kan worden gedacht aan werkzaamheden zoals het opleggen van dwangsommen, het vertegenwoordigen van de gemeente bij rechtszaken en stilleggen en bestuursdwang (elk 90 uur op jaarbasis).

Naast de directe activiteiten kent de jurist ook een pakket met verschillende adviestaken zoals algemeen juridisch advies, ondersteuning bij evenementen en APV-activiteiten en interne ondersteuning voor in totaal 540 uur. Tot slot is de jurist op dit moment verantwoordelijk voor de invoering van de Wkb voor naar inschatting 360 uur.

Al met al is dit een taakveld dat flinke (werk)druk kent en waar veel verschillende taken belegd zijn. Dat het hierbij ook gaat om een éénpitter, maakt de uitvoering van deze activiteiten op dit gebied wel kwetsbaar. Een formatietekort kan gereduceerd worden door een andere manier van werken, maar een reductie van formatieve kwetsbaarheid vraagt om extra formatie. Om deze reden adviseert Senze om de juridische formatie minimaal uit te breiden met de benodigde formatie die hierboven is benoemd en beschreven.

2.4 Conclusie capaciteitsberekening

Het team VTH heeft binnen de verschillende taakvelden zichtbare capaciteitstekorten. Dit betekent dat het team meer werkzaamheden heeft dan ze op basis van de huidige beschikbare fte's uit kan voeren. Daar komt nog bij dat er op dit moment ook nog werkzaamheden zijn die het team niet uitvoert, maar die wel uitgevoerd zouden moeten worden om de kwaliteit van de uitvoering te borgen

⁴ Het gaat hier om methodische verdeling, dit zegt niks over het belang van het werk.

en dus aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen. Hierboven zijn de resultaten en mogelijke verklaringen hiervoor reeds uiteengezet.

Door in te zoomen op de resultaten is te zien dat in sommige gevallen niet zo zeer alleen sprake is van te veel werkzaamheden, maar ook van een inefficiënte werkwijze. Deze inefficiëntie slaat niet terug op de manier van werken en/of het werktempo van de medewerkers, maar wel door niet optimaal functionerende systemen, het ontbreken van duidelijke processen en werkafspraken en het (moeten) opereren vanuit de waan van de dag. Dit zien we bijvoorbeeld terugkomen bij de administratieve werkzaamheden die veel tijd vergen. Dit betekent dat in sommige gevallen een deel van de tekorten gereduceerd kunnen worden door te investeren in een andere manier van werken en toereikende, digitale ondersteuning.

Daarnaast zorgt ook de samenstelling van het team (vast versus inhuurkrachten en ervaren versus onervaren) voor de nodige uitdagingen. Zo zorgt tijdelijke inhuur voor vergunningverlening en RO enerzijds tot lastenverlichting op korte termijn, maar zorgt de inhuur juist weer voor extra werkdruk op het moment dat de inhuurkrachten de organisatie verlaten. Niet alleen de tijdelijkheid van de aanstelling, maar ook de investering in deze inhuurkrachten vragen om aandacht en tijd. De inhuurkrachten vragen (logischerwijs weliswaar) om intensieve begeleiding en ondersteuning van de vaste formatie. Dit is een vaststaand feit, maar door de tijdelijkheid van de aanstelling wordt een dergelijke investering in tijd (in de vorm van begeleiding en ondersteuning) steeds opnieuw gevraagd op het moment dat de nieuwe medewerkers worden ingehuurd om het team te versterken. Dit maakt het steeds opnieuw inhuren van medewerkers geen duurzame oplossing voor het capaciteitsprobleem binnen het team.

Daarbij dient ook vastgesteld te worden dat op dit moment de ervaren medewerkers het capaciteitsprobleem enigszins verbloemen. De gemeente Leusden beschikt over zeer ervaren en vakbekwame medewerkers met veel kennis van de gemeentelijke organisatie, processen en de karakteristieken van de gemeente. Zij tellen vanuit dat perspectief in de huidige uitvoeringspraktijk voor "meer dan 1" en zijn in dat opzicht dan ook moeilijk vervangbaar. Dit is enerzijds de kracht van het huidige team VTH en RO, maar dit maakt ook kwetsbaar.

Daarnaast wordt door de medewerkers aangegeven dat de waan van de dag regeert. De prioritaire werkwijze, zoals deze voor de teams VTH in het uitvoeringsprogramma wordt gepresenteerd, wordt in de praktijk niet bewust en consequent toegepast. Door de kwaliteit, ervaring en expertise van de huidige formatie leidt dit nog steeds tot een acceptabel uitvoeringsniveau. Echter, met een duidelijke focus en prioritering kan het dienstverleningsniveau en niveau van advisering op termijn verder worden gebracht.

Een andere constatering is dat de medewerkers worden gevraagd om mee te denken aan de implementatie van de stelselwijziging (Omgevingswet en Wkb) en andere organisatorische ontwikkelingen. Dit is dan ook terug te zien in de tijdbesteding aan indirecte werkzaamheden. De medewerkers geven aan dat dit op dit moment nog te veel ad hoc plaatsvindt, er is momenteel geen natuurlijke manier om aangehaakt te blijven bij trends en ontwikkelingen buiten het directe team. Tijd om zaken goed beleidsmatig in te regelen en middels innovatieve denkkracht te realiseren is op dit moment onvoldoende beschikbaar. Dit heeft daarbij tevens tot gevolg dat benodigd c.q. gewenst beleid niet eenvoudig tot stand komt of überhaupt niet wordt opgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan het beleid voor bijvoorbeeld "zwemvijvers".

Tot slot kan geconcludeerd worden dat bij de huidige inventarisatie de implementatie van de stelselherziening (Wkb en Omgevingswet) flink wat capaciteit vraagt van de verschillende teams. In het vervolg van het onderzoek zullen we hier dieper op ingaan en nagaan welk van deze werkzaamheden nodig zijn op de korte en lange termijn.

Alhoewel in dit rapport inzichtelijk wordt waarin geïnvesteed kan worden om een positieve verandering voor het team teweeg te kunnen brengen, is duidelijk dat de teams op dit moment simpelweg met structurele tekorten kampen. Deze formatieve tekorten kunnen niet louter opgelost worden met een andere manier van werken.

3. De impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treden de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de Omgevingswet in werking. Het is de verwachting dat deze stelselwijzigingen een grote verandering teweegbrengen op de wijze waarop gemeenten werken, bijvoorbeeld op de organisatie, de samenwerking in de keten, de systemen en de (werk)processen.

Met de komst van de Wkb vallen bepaalde taken weg, waar de gemeente dan ook geen leges meer voor in rekening kan brengen. Met de Omgevingswet, worden andere termen gebruikt, wordt 'de Knip' geïntroduceerd en wordt de mogelijkheid geboden tot maatwerk. Het is belangrijk dat de gemeente Leusden goed voorbereid is op de komst van zowel de Wkb als de Omgevingswet en inzichtelijk krijgt welke organisatorische effecten men kan verwachten.

In dit hoofdstuk wordt een eerste indicatie gegeven van de gevolgen voor de werkvoorraad en daarvoor benodigde formatie en welke keuzes hierin gemaakt kunnen worden. Het verkregen inzicht wordt uitgewerkt door middel van een tweetal sporen, namelijk:

- In **spoor 1** worden de hoofdlijnen van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) gepresenteerd, evenals een analyse die inzicht geeft in de benodigde capaciteit en het toekomstig werkaanbod.
- In **spoor 2** worden de belangrijkste thema's ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet op een rij gezet en wordt een beeld geschetst van de mogelijke impact waarmee de gemeente rekening dient te houden.

Samengevat worden in dit hoofdstuk de belangrijkste organisatorische gevolgen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) op het werkaanbod en tijdsbesteding van VTH-taken⁵ in beeld gebracht.

3.1 Spoor 1: Impactanalyse Wkb

Het doel van dit deel van het rapport (spoor 1) is een helder beeld te schetsen van de gevolgen van de Wkb voor het vergunnen van en toezicht houden op omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen. Tevens wil de gemeente inzicht in de gevolgen van de Omgevingswet voor de afdeling VTH. Hierbij wordt ingegaan op:

- Het werkaanbod en de benodigde capaciteit voor de activiteit bouwen;
- De gemiddelde tijdsbesteding per product;
- Andere aandachtspunten.

De Wkb zorgt ervoor dat de aanvrager van een omgevingsvergunning primair verantwoordelijk is om aan te tonen dat een bouwwerk voldoet aan bouwtechnische eisen. Dit gaat onder de Omgevingswet op in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna Bbl). Dit betekent dat gemeenten niet meer het bevoegd gezag zijn om te toetsen en toe te zien op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in de vergunningen- en realisatiefase. Hiervoor in de plaats komt een stelsel van private kwaliteitsborging. Daarentegen blijft de gemeente bevoegd gezag in het kader van de handhaving. De Wkb heeft daarmee invloed op het werkaanbod en de benodigde capaciteit van de gemeente Leusden.

⁵ Het betreft hier alleen het effect van Wkb op de Wabo vergunningverlening en het bouwtoezicht.

Voor deze impactanalyse is met betrekking tot de Wkb informatie over de inrichting van het nieuwe stelsel gebruikt, die op het moment van dit schrijven, beschikbaar is gesteld door de wetgever en het Instituut voor Bouwkwaliiteit (www.stichtingibk.nl). Dit betreft de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het bestuursakkoord van het ministerie van BZK en de VNG, het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen, de beantwoording van Kamervragen over het ontwerpbesluit en de brief van minister Ollongren aan de Eerste Kamer waarin zij nadere uitleg geeft over de invoering en uitwerking van de Wet.

De volgende hoofdstukken behandelen achtereenvolgens: uitleg over de Wkb en de inwerkingtreding van de wet en de mogelijke gevolgen hiervan op de vergunningverlening en toezicht van de gemeente.

3.1.1 Hoofdpijnen van de Wkb

Deze paragraaf gaat in op de hoofdpijnen van de Wkb, te beginnen met de context en doelen van de wet. Hierna volgt uitleg over de relatie tussen de Wkb en de Omgevingswet en de verschillende type bouwwerken onder de Wkb. Dan komen de verschillende partijen in het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging aan bod. Tot slot gaan we in op de rol van de gemeente in het bouwproces onder de Wkb en de verdere implementatie en evaluatie van de wet.

Context

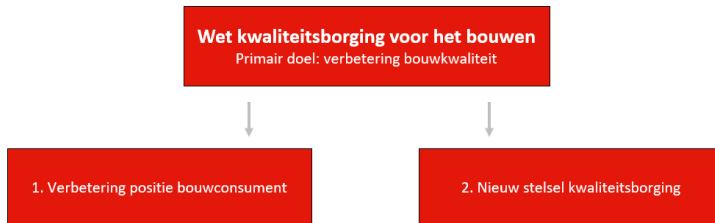
Na verschillende incidenten constateerde de wetgever in de jaren negentig dat de bouwkwaliiteit is afgenomen: de kennis bij bouwers is teruggedrongen, terwijl bouwwerken tegelijkertijd complexer geworden zijn. Ook is het bouwproces steeds meer versnipperd, waardoor in de praktijk afstemmingsproblemen ontstaan. In 1997 is dan ook een traject gestart met verschillende werkgroepen en commissies om tot verbetering te komen. Na een langdurig traject is op 18 april 2016 het Wetsvoorstel 'kwaliiteitsborging voor het bouwen' naar de Tweede Kamer gestuurd. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel is op 17 januari 2019 een Bestuursakkoord gesloten tussen de minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en de VNG, waarin nadere afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de Wkb kan worden ingevoerd. Het wetsvoorstel is uiteindelijk op 14 mei 2019 aangenomen door de Eerste Kamer. De Wkb treedt naar verwachting 1 januari 2024, gelijktijdig met de Omgevingswet, in werking.

Doel van de wet

De Wkb heeft als doel de bouwkwaliiteit te verbeteren. De wetgever wil dit bereiken door de positie van de consument te verbeteren en een nieuw stelsel van private kwaliteitsborging in te voeren (zie figuur 1). Vier privaatrechtelijke wijzigingen moeten de positie van de bouwconsument verbeteren:

Opdrachtgevers krijgen meer mogelijkheden om de aannemer (bouwer) aan te sporen tot herstelwerkzaamheden wanneer bij oplevering blijkt dat een bouwwerk niet conform regelgeving en contractuele afspraken is gebouwd. Voor het aangaan van de overeenkomst moet de aannemer de bouwconsument straks schriftelijk en ondubbelzinnig informeren over de wijze waarop de aannemer verzekerd is, dan wel een andere financiële zekerheid kan bieden aan de bouwconsument met betrekking tot de risico's voor het bouwen van het bouwwerk. De bouwconsument heeft momenteel al een opschortingsrecht, maar na de wetswijziging moet de aannemer de bouwconsument hier expliciet op wijzen. Tot slot moet de aannemer straks een opleverdossier afgeven aan de bouwconsument.

Belangrijker voor gemeentes is het tweede onderdeel van de Wkb, namelijk de invoering van het stelsel van private kwaliteitsborging. Dit houdt in dat de preventieve bouwkundige toets door de overheid wordt geschrapt. In plaats daarvan moeten initiatiefnemer zelf zorgen voor – via wettelijke eisen gereuleerde – kwaliteitsborging.



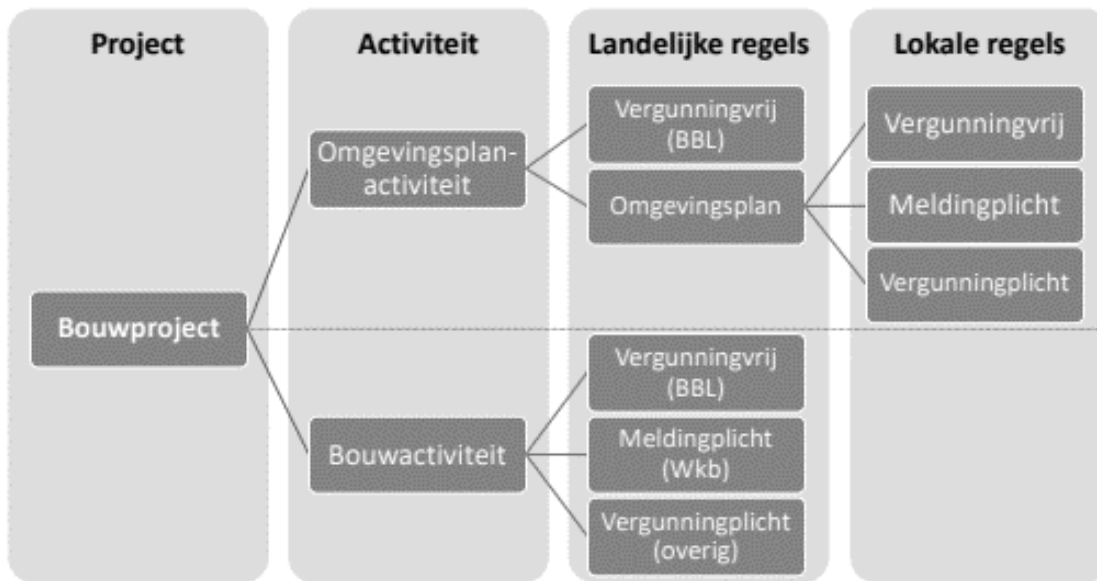
Figuur 1: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en het primaire doel

Verschillende activiteiten en bouwwerken

Omgevingswet: ‘de knip’ in omgevingsplan- en bouwactiviteit

De Wkb wordt tegelijk ingevoerd met de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet wordt de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen in twee activiteiten opgesplitst, de technische bouwactiviteit en de ruimtelijke omgevingsplanactiviteit:

- Bij de bouwactiviteit gaat het om beoordeling van een bouwplan aan de bouwtechnische voorschriften in het Bbl. De benodigde toestemming voor een bouwactiviteit is landelijk bepaald en kan vergunningplichtig, meldplichtig of vergunningvrij zijn.
- Bij een omgevingsplanactiviteit gaat het om beoordeling aan de ruimtelijke regels van het Omgevingsplan. Het vergunningstelsel voor de omgevingsplanvergunning wordt – behoudens enkele van rijkswege vergunningsvrije activiteiten – door gemeenten bepaald. Gemeenten kunnen middels het omgevingsplan zelf bepalen wat voor type toestemming vooraf voor een bouwplan nodig is. Figuur 2 geeft ‘de knip’ in de vergunning onder de Omgevingswet schematisch weer.



Figuur 2: Schematisch overzicht van 'de knip' in combinatie met de nieuwe meldingsplicht

Gevolgklassen en Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

Zoals eerder aangegeven treedt de Wkb en het stelsel van private kwaliteitsborging niet direct voor alle bouwwerken in werking. Er wordt gestart met de meer eenvoudige bouwwerken. Pas als na evaluatie blijkt dat het stelsel de bouwkwiteit verbetert tegen aanvaardbare kosten kunnen de meer complexe bouwwerken ook onder het stelsel komen. De complexiteit van bouwwerken wordt gedefinieerd in gevolgklassen, die een vervolg zijn uit het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit.

Naast het onderscheid in gevolgklassen, bestaat onder de Wkb ook een reeks bouwwerken waarvoor het technisch toetsen en toezicht helemaal komt te vervallen. Het gaat hier om veelvoorkomende eenvoudige bouwwerken. Deze zogenaamde Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken zijn bouwwerken die op dit moment meestal al vergunningsvrij zijn, maar vanwege hun ligging een vergunningplicht hebben. Deze bouwwerken moeten net als alle vergunningsvrije bouwwerken voldoen aan de technische eisen uit het Bbl, er vindt alleen geen preventieve toetsing en toezicht meer plaats. De Wkb verandert niets aan de vergunningsverplichting voor ruimtelijke eisen aan deze bouwwerken.

In de bijlage 1 worden de verschillende gevolgklassen en de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken gedefinieerd. De definiëring voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en gevolgklasse 1 komt voort uit artikel 2.27, respectievelijk artikel 2.17, van het Bbl. De definiëring voor gevolgklasse 2 en 3 komen uit de memorie van toelichting van de Wet. Te lezen is dat de definiëring van gevolgklassen 2 en 3 nog behoorlijk globaal is. De wetgever zal hier in een later stadium meer duidelijkheid over geven. De Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en de bouwwerken vallend onder gevolgklasse 1 gaan direct onderdeel uitmaken van het stelsel van de private kwaliteitsborging.

Het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging

De Wkb legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bouwen nadrukkelijk neer bij de markt. Er dient een kwaliteitsborger te worden ingehuurd die toetst en toeziet op de bouwkwiteit van de aannemer. Daarnaast leveren instrumentaanbieders de instrumenten waarmee kwaliteitsborgers

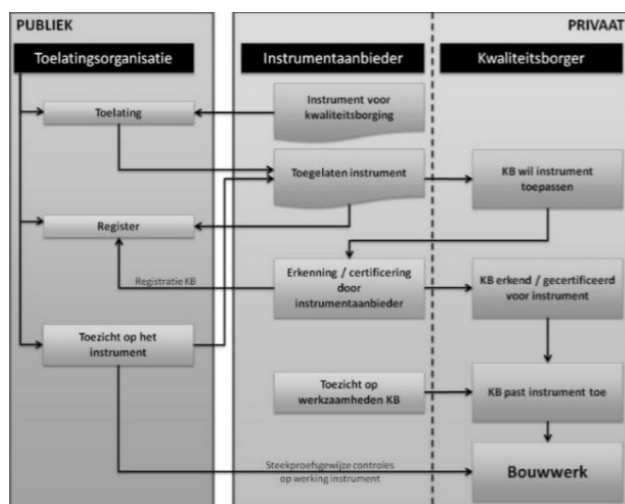
beoordelen of het bouwwerk voldoet aan de technische eisen van het Bbl. Een publieke toezichthouder ziet ten slotte toe op de kwaliteit van de instrumenten.

Een kwaliteitsborger ziet toe op het voldoen aan de minimeisen uit het Bbl door toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging. Deze partij is onafhankelijk van de opdrachtgever, ontwerper en bouwer. Het instrument beschrijft de wijze van inrichting en uitvoering van de kwaliteitsborging. Het instrument moet daarnaast voldoen aan de wettelijk gestelde eisen om toegelaten te worden tot het stelsel alvorens deze mag worden toegepast door een kwaliteitsborger.

De toepassing van het instrument moet garanderen dat er bouwwerken ontstaan waarbij een gerechtvaardigd vertrouwen is dat deze voldoen aan de technische eisen van het Bbl. Deze instrumenten kunnen gedifferentieerd worden naar gevolgklasse, mate van complexiteit en/of type bouwwerk.

Verder wordt er een publieke toezichthouder ingesteld. Deze toelatingsorganisatie zal de instrumenten beoordelen volgens de hiervoor gestelde regels voordat deze worden toegelaten tot het stelsel. De toelatingsorganisatie krijgt handhavingsbevoegdheden om op te treden wanneer een instrument voor kwaliteitsborging onvoldoende blijkt bij te dragen aan de borging van de bouwkwaliteit.

De instrumentaanbieder verleent, na de beoordeling door de toelatingsorganisatie, toestemming aan een kwaliteitsborger om zijn instrument in de praktijk te mogen toepassen. Daarnaast houdt de instrumentaanbieder toezicht op de juiste toepassing en werking van het instrument. Er komt een openbaar register, beheerd door de toelatingsorganisatie, waarin de toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers opgenomen worden. Daarbij wordt aangegeven bij welke gevolgklasse deze instrumenten toegepast kunnen worden, wie de instrumentaanbieder is en welke kwaliteitsborgers dit instrument mogen toepassen. Figuur 3 geeft de relaties nader weer tussen de verschillende actoren, de kwaliteitsborging en instrumenten.



Figuur 3: overzicht instrumenten kwaliteitsborging

1.4 Het bouwproces onder de Wkb

Onder de Wkb is publiek toezicht nog steeds van belang maar dit wordt op een andere manier ingevuld. De melder moet namelijk verantwoording afleggen aan de gemeente over het voldoen aan

de bouwtechnische voorschriften. In het nieuwe bouwproces zijn er verschillende momenten waarop hij of zij in contact treedt met de gemeente.

Vooraf: melding bouwactiviteit

Vóór aanvang van een bouwproject moet in de meeste gevallen een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit zijn verkregen. Daarna, uiterlijk 4 weken vóór de start van de bouwwerkzaamheden, dient bij de gemeente aan te worden gegeven voor welke kwaliteitsborger is gekozen en welk instrument toegepast gaat worden. Bij deze melding bouwactiviteit worden alle benodigde gegevens en bescheiden aangeleverd, waarna de termijn van 4 weken aanvangt.

De gemeente kan administratief controleren of deze kwaliteitsborger bevoegd is om met dit instrument te werken en of het instrument een toegelaten instrument is, dat passend is voor het betreffende bouwwerk. Het gaat hier enkel over de bouwtechnische eisen van bouwwerken. De gemeente blijft dus bevoegd gezag voor eisen vanuit het omgevingsplan (o.a. bestemmingsplan en welstand) en de omgevingsveiligheid.

Tijdens de bouw

Twee dagen vóór de daadwerkelijke start van de bouw maakt de initiatiefnemer hiervan een melding bij de gemeente. Tijdens de bouw geeft de kwaliteitsborger uitvoer aan zijn taak. Hij heeft de plicht om technische onvolkomenheden, waarbij de afgifte van de verklaring door de kwaliteitsborger in gevaar komt, direct te melden bij de gemeente als een melding non-conformiteit. De gemeente kan hierop handhavend optreden.

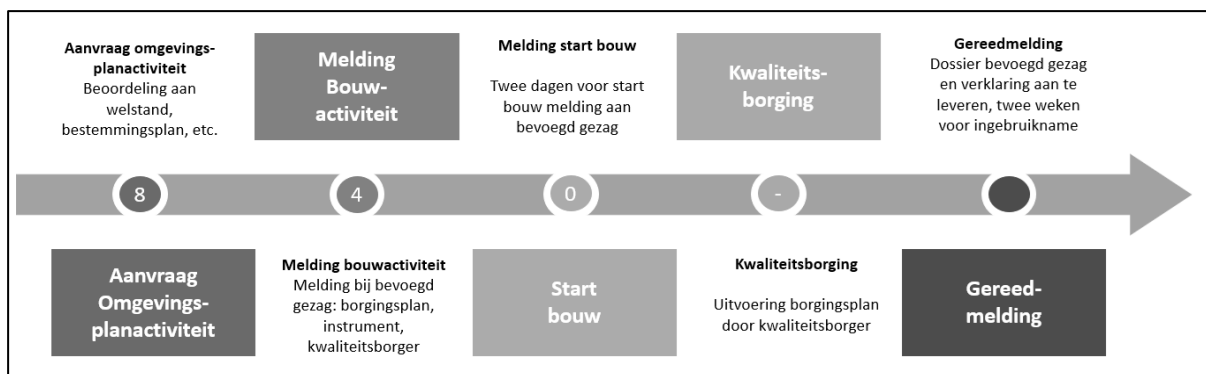
Gereedmelding: het dossier bevoegd gezag

Na het einde van de bouwwerkzaamheden – maar uiterlijk 2 weken vóór ingebruikname van het bouwwerk – legt de initiatiefnemer verantwoording af bij de gemeente. Dit doet hij door, bij de gereedmelding, een dossier bevoegd gezag en een verklaring van de kwaliteitsborger aan te leveren.

De Wkb stelt verplicht dat bij de gereedmelding van een bouwwerk een dossier met informatie over het bouwwerk wordt ingediend bij de gemeente, het dossier bevoegd gezag genaamd. In dit dossier worden gegevens en bescheiden opgenomen die minimaal nodig zijn om adequaat invulling te kunnen geven aan de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Het betreft de informatie over de wijze waarop bij het bouwen rekening is gehouden met het borgingsplan en informatie die het inzichtelijk maakt dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

De gemeente mag na ontvangst van het dossier bevoegd gezag het dossier beoordelen op volledigheid. Dit is niet verplicht en de gemeente heeft hier twee weken de tijd voor. Na deze termijn mag het bouwwerk in gebruik genomen worden. Als de gemeente tot het oordeel komt dat er onvolkomenheden zijn in het dossier bevoegd gezag, kan de gemeente de ingebruikname met een beschikking weigeren. In die beschikking zal de gemeente moeten motiveren hoe zij tot dit besluit is gekomen en waarom de getroffen maatregel proportioneel is. Tegen deze beschikking kunnen belanghebbenden in bezwaar en zo nodig in beroep gaan bij de bestuursrechter.

Figuur 4 laat de tijdlijn voor een bouwproject onder de Wkb zien.



Figuur 4: Schematisch overzicht van 'de knip' in combinatie met de nieuwe meldingsplicht

Na de bouw

Na ingebruikname van het bouwwerk blijft de gemeente het bevoegd gezag. De gemeente kan hiervoor de door de vergunninghouder en eventueel de kwaliteitsborger aangeleverde informatie gebruiken, waaronder het aangeleverde borgingsplan en de risicobeoordeling. In het bestuursakkoord is afgesproken dat het borgingsplan ingaat op de mogelijke risico's van het specifieke bouwwerk met betrekking tot het naleven van de bouwtechnische voorschriften, met bijzondere aandacht voor onderdelen van het bouwwerk die aan het zicht worden onttrokken en de lokale voorschriften. De bedoeling hiervan is dat gemeenten, wanneer handhaving nodig is, middels het borgingsplan beter invulling kunnen geven aan hun taak.

Implementatie en evaluatie

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wkb, zal de beoogde werkwijze van het stelsel in de praktijk verder worden onderzocht door middel van proefprojecten. In het bestuursakkoord is opgenomen dat de resultaten uit de proefprojecten één van de aspecten is voor het besluit over de inwerkingtreding van het stelsel van kwaliteitsborging. Uit de proefprojecten moet naar voren komen dat er geen onoverkomelijke knelpunten zijn voor de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. De proefprojecten zijn volgens het bestuursakkoord succesvol indien aantoonbaar sprake is van leereffecten en een inslijtend patroon van samenwerking tussen het bevoegd gezag en alle betrokken partijen bij de proefprojecten .

Daarnaast wordt ook de toelatingsorganisatie vooraf opgericht. Hierdoor kunnen kwaliteitsborgingsinstrumenten worden toegelaten. Uiterlijk een half jaar voor de inwerkingtreding van de Wkb evalueert de minister van BZK (hierna: de minister) of de bouw klaar is voor deze wijziging. Wanneer dit het geval is, zal de Wet in werking treden inclusief de eerste fase met bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en de bouwwerken van gevolgklasse 1.

Vijf jaar na inwerkingtreding van de Wkb evalueert de minister of deze heeft geleid tot een betere bouwkwaliteit tegen aanvaardbare kosten. Op basis van de evaluatie van het stelsel zal de minister, in overleg met de VNG en de bij de bouw betrokken marktpartijen, bezien of en hoe fase 2 (de meer complexere bouwwerken vallend onder gevolgklasse 2 en 3) onder het stelsel kan worden gebracht. Hierbij is in het bestuursakkoord de kanttekening geplaatst dat ervaringen met de eenvoudige bouwwerken niet automatisch kunnen leiden tot conclusies over de complexe bouwwerken.

3.1.2 Impact Wkb op gemeente Leusden

De analyse in dit hoofdstuk zal u inzichten bieden in de mogelijke gevolgen van de Wkb betreffende de gemeente Leusden. In deze analyse worden prognoses voor het werkaanbod en de benodigde capaciteit beoordeeld op basis van cijfers uit 2021 en bepaalde aannames. Deze aannames zijn onderstaand toegelicht.

Methodiek en uitgangspunten

De reikwijdte van deze analyse beperkt zich tot bouwactiviteiten. De resultaten hebben betrekking op de benodigde uren voor de activiteit bouwen en de mogelijke effecten van de invoering van de Wkb. De mogelijke effecten van de Wkb zijn voornamelijk terug te leiden naar het stelsel van private kwaliteitsborging. Werkzaamheden die niet direct te herleiden zijn aan de bouwactiviteiten worden buiten beschouwing gelaten. Deze analyse dient niet als formatieberekening. Waar het wel voor dient is het bieden van gevoel en sturing aangaande de impact op de werkvoorraad en benodigde formatie na inwerkingtreding van de Wkb.

Vergunningverlening: Urenbesteding per bouwactiviteit en gevolgklassenindeling

In overleg en afstemming met de gemeente zijn kengetallen vastgesteld voor vergunningverlening en toezicht. Deze zijn teruggerekend op basis van de bestede uren aan de bouwvergunningen en gaat uit van een gevolgklassenindeling van 45% van de aanvragen in Gevolgklasse 0 (bouwbesluittoetsvrije bouwwerken), 45% in Gevolgklasse 1 en 10% in Gevolgklasse 2-3. Deze gevolgklassenindeling komt overeen met vergelijkbare gemeenten qua omvang en gebouwde omgeving. De kengetallen zijn onderverdeeld in deze gevolgklassen voor de berekeningen werkaanbod en benodigde capaciteit. De urenbesteding bestaat uit urenbesteding per aanvraag en de daadwerkelijke uren die worden besteed aan het Bouwbesluit.

Kengetallen vergunningverlening		
	<i>Bestede uren per aanvraag</i>	<i>Waarvan uren bouwbesluit</i>
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	8	2
Gevolgklasse 1	16	10
Gevolgklasse 2 en 3	34	16

Tabel 1: Kengetallen vergunningverlening

Voor de berekening zijn uitsluitend de verleende aanvragen opgenomen. Mogelijke afwijking tussen het aantal aanvragen bij vergunningverlening en toezicht kunnen ontstaan door o.a. aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld, zijn geweigerd, zijn ingetrokken of vergunningsvrij zijn.

Vergunningverlening: Werkaanbod

De gemeente ontvangt gemiddeld 309 verleende aanvragen per jaar. Dat zijn 139 aanvragen aan Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken (45%), 139 aan gevolgklasse 1 (45%) en 31 aanvragen in

gevolgklasse 2 en 3 (10%). In totaal besteedt de gemeente 4.388 uur aan de verleende aanvragen, waarvan 2.163 uur wordt gebruikt voor het toetsen aan het Bouwbesluit. De onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal bestede uren per gevolgklasse en de procentuele verdeling van alle aanvragen in de gevolklassenindeling.

Werkaanbod vergunningverlening				Percentages
	<i>Aantal aanvragen</i>	<i>Bestede uren</i>	<i>Bestede uren toets Bouwbesluit</i>	<i>Percentages</i>
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	139	1.112	278	45%
Gevolgklasse 1	139	2.225	1.391	45%
Totaal fase 1	278	3.337	1.669	90%
Gevolgklasse 2 en 3	31	1.051	494	10%
Totaal fase 1+2	309	4.388	2.163	100%

Vergunningverlening: Toekomstige Benodigde capaciteit

De gevolgen van de invoering van de Wkb en het stelsel van private kwaliteitsborging hebben mogelijk effect op de capaciteit. De berekeningen hebben geleid tot prognoses met een verdeling van uren op basis van: huidige uurbesteding, te vervallen uren voor het toetsen aan het Bouwbesluit, de extra uren aan mogelijk nieuwe taken⁶ en de totaal benodigde uren na inwerkingtreding van de Wkb.

Capaciteit vergunningverlening benodigd (exclusief nieuwe/veranderende werkzaamheden)			
	<i>Huidige bestede uren</i>	<i>Te vervallen uren Bouwbesluit</i>	<i>Totaal (inc. nieuwe werkzaamheden)</i>
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	1.112	278	834
Gevolgklasse 1	2.225	1.391	834
Totaal fase 1	3.337	1.669	1.669
Gevolgklasse 2 en 3	1.051	494	556
Totaal fase 1+2	4.388	2.163	2.225

⁶ In deze analyse wordt de aanname gedaan, op basis van praktijkervaring en op basis van input projectleider Wkb en het cluster vergunningverlening, dat gemeenten in totaal 6 uur extra per aanvraag nodig hebben bij de verwerking van een bouwaanvraag. Deze zullen naar alle waarschijnlijkheid worden uitgevoerd door de toezichthouders.

De gemeente Leusden besteedt in de huidige situatie 4.388 uur aan vergunningverlening voor alle gevolgklassen, waarvan 2.163 uur wordt besteed aan het toetsen aan het Bouwbesluit.

Zodra de eerste fase van de Wkb inwerking treedt zullen de uren voor het toetsen aan het Bouwbesluit voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en gevolgklassen 1 komen te vervallen. Daarnaast zullen in alle waarschijnlijkheid nieuwe taken ontstaan waar capaciteit voor nodig is.

In de eerste fase zal de gemeente 2.720 uur besteden aan vergunningverlening, waarvan 494 uur wordt gebruikt voor het toetsen aan het Bouwbesluit voor gevolgklasse 0 en 1. In een hypothetische situatie waarin de nieuwe werkwijze geen extra inzet vergt betekent dit dat na inwerkingtreding van fase 1 nog 2.720 uur (afgerond) aan formatie benodigd is. Op basis van deze uitkomst kan worden gesteld dat de inwerkingtreding van fase 1, een impact heeft op de werkvoorraad van Wabo vergunningverlening, namelijk een afname van 1.669 uur (afgerond).

De gemeente zal bij de inwerkingtreding van de tweede fase van de Wkb 2.225 uur besteden aan vergunningverlening, waarbij geen capaciteit nodig is voor het toetsen aan het Bouwbesluit. Door de inwerkingtreding van de tweede fase zal er een verdere afname van 494 uur zijn voor het toetsen aan het bouwbesluit. Ervan uitgaande dat de nieuwe werkzaamheden ook hier geen extra formatie vragen, betekent dit dat na inwerkingtreding van fase 1 en twee nog steeds 2.225 uur aan formatie benodigd is. De volledige inwerkingtreding van de Wkb heeft dus een forse impact op werkvoorraad voor vergunningverlening, namelijk een afname van 2.163 uur.

Toezicht: Urenbesteding per bouwactiviteit en gevolgklassenindeling

In overleg en afstemming met de gemeente Leusden zijn kengetallen vastgesteld betreffende vergunningverlening en toezicht. Deze zijn voor toezicht teruggerekend op basis van de bestede uren aan controlemomenten in de realisatiefase.

De kengetallen zijn onderverdeeld in de gevolgklassen voor verdere berekeningen van het werkaanbod en benodigde capaciteit. De urenbesteding bestaat uit de urenbesteding per aanvraag en de daadwerkelijke uren die worden besteed aan het Bouwbesluit.

Kengetallen toezicht		
	<i>Bestede uren per object</i>	<i>Waarvan uren bouwbesluit</i>
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	2	1
Gevolgklasse 1	12	4
Gevolgklasse 2 en 3	22	14

Toezicht: Werkaanbod

De gemeente Leusden voert gemiddeld 309 controles per jaar uit voor bouwbesluiten, constructieve - / (brand)veiligheid en duurzaamheid. Dat zijn grosso modo 139 controles (45%) aan Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, 139 controles aan gevolgklasse 1 bouwwerken (45%) en 31 controles in gevolgklasse 2 en 3 (10%). In totaal besteedt de gemeente Leusden 2.627 uur aan bouwtoezicht. Hiervan wordt 1.128 uur gebruikt voor het toetsen aan het Bouwbesluit. De onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal bestede uren per gevolgklasse en de procentuele verdeling van alle aanvragen in de gevolgklassenindeling.

Werkaanbod toezicht				Percentages
	<i>Aantal objecten</i>	<i>Bestede uren</i>	<i>Bestede uren toets Bouwbesluit</i>	<i>Percentages</i>
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	139	278	139	45%
Gevolgklasse 1	139	1.669	556	45%
Totaal fase 1	278	1.947	695	90%
Gevolgklasse 2 en 3	31	680	433	10%
Totaal fase 1+2	309	2.627	1.128	100%

Toezicht: Benodigde capaciteit

De gevolgen van de invoering van de Wkb en met name het stelsel van private kwaliteitsborging hebben mogelijk effect op de capaciteit. De berekeningen hebben geleid tot prognoses met een verdeling van uren op basis van 1) de huidige uurbesteding, 2) te vervallen uren voor het toezicht aan het Bouwbesluit, 3) de extra uren aan mogelijk nieuwe taken⁷ en 4) de totaal benodigde uren na inwerkingtreding van de Wkb.

⁷ In deze analyse wordt de aanname gedaan, op basis van praktijkervaring en op basis van input projectleider Wkb en het cluster vergunningverlening, dat gemeenten in totaal uur extra per aanvraag nodig hebben bij de verwerking van een bouwaanvraag. Deze zullen naar alle waarschijnlijkheid worden uitgevoerd door de toezichthouders.

Capaciteit toezicht benodigd (exclusief nieuwe/veranderende werkzaamheden)

	Huidige bestede uren	Te vervallen uren Bouwbesluit	Totaal (inc. nieuwe werkzaamheden)
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	278	139	139
Gevolgklasse 1	1.669	556	1.947
Totaal fase 1	1.947	695	2.086
Gevolgklasse 2 en 3	680	433	433
Totaal fase 1+2	2.627	1.128	2.518

De gemeente Leusden besteedt op dit moment 2.627 uur aan bouwtoezicht voor alle gevolgklassen, waarvan 1.128 uur wordt besteed aan het toezicht aan het Bouwbesluit.

Zodra de eerste fase van de Wkb inwerking treedt zullen de uren voor het toetsen aan het Bouwbesluit voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en gevolgklassen 1 komen te vervallen. Daarnaast zullen naar alle waarschijnlijkheid nieuwe taken ontstaan waar capaciteit voor nodig is.

In de eerste fase besteedt de gemeente naar verwachting 2.766 uur aan bouwtoezicht, waarvan 433 uur wordt gebruikt voor het toetsen aan het Bouwbesluit voor gevolgklasse 0 en 1. Ervan uitgaande dat de nieuwe werkzaamheden ongeveer 6 uur voor toezicht aan nieuwe werkzaamheden per verleende vergunning bedragen, betekent dit dat na inwerkingtreding van fase 1 de werkvoorraad wat toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. De toename bedraagt in totaal 139 uur. De nieuwe taken zijn hier grotendeels verantwoordelijk voor.

De gemeente besteedt bij de inwerkingtreding van de tweede fase van de Wkb 2.518 uur aan bouwtoezicht, waarbij geen capaciteit meer nodig is voor het bouwtechnisch toezicht. Door de inwerkingtreding tweede fase zal er een afname zijn 433 uur voor het bouwtechnisch toezicht. Ervan uitgaande dat de nieuwe werkzaamheden ook hier ongeveer 6 uur per verleende vergunning bedragen, betekent dit dat na inwerkingtreding van fase 1 en 2 nog steeds 2.518 uur aan formatie benodigd is. De inwerkingtreding van fase 1 en 2 hebben een beperkte impact op werkvoorraad van het bouwtechnisch toezicht, namelijk een reductie van 108 uur.

3.1.3 Andere aandachtspunten

Overgang van oude naar de nieuwe situatie

Aanvragen die voor de inwerkingtredingsdatum in behandeling zijn genomen dienen nog volgens het oude recht afgehandeld te worden. Dit geldt voor zowel vergunningverlening als toezicht. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal de gemeente Leusden in de overgangssituatie tijdelijk capaciteit en kennis beschikbaar moeten stellen tot alle trajecten zijn afgerond. Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op bestaande bouw. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er niet tot nauwelijks capaciteit beschikbaar is voor toezicht op de bestaande bouw.

Zoals vaker bij stelselwijzigingen het geval is, kan het zijn dat er vlak voor de inwerkingtreding een piek ontstaat van het aantal aanvragen. Aanvragers willen dat hun aanvraag onder het oude stelsel wordt behandeld.

Nieuwe taken

De gemeente Leusden zal na ontvangst van de melding bouwactiviteit beoordelen of deze volledig is aangeleverd. De gemeente beoordeelt dan of het gekozen instrument past bij het te (ver)bouwen bouwwerk en de daarbij behorende gevolgklasse. Daarnaast controleert de gemeente of de aangewezen kwaliteitsborger mag werken met het gekozen instrument en of er een risicobeoordeling en borgingsplan is overlegd. Na oplevering ontvangt en verwerkt de gemeente het dossier bevoegd gezag inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger. Tegenover deze beoordeling staan geen leges. Op basis van onze ervaring in de praktijk en de gevoerde gesprekken met het vergunningverlening en toezicht maakt Senze de aanname dat de afhandeling van een complete melding bouwactiviteit ongeveer zes uur per aanvraag zal kosten. Deze uren zullen vooral landen bij toezicht en handhaving.

Taak	Aanname voor invulling taak
Initiële melding	Controle op volledigheid en steekproefsgewijs inhoudelijk checken (check naam kwaliteitsborger, certificatie kwaliteitsborger en te gebruiken instrument)
Risicobeoordeling en borgingsplan	Controle op volledigheid, steekproefsgewijs controleren of de risico's terugkomen in het borgingsplan
Melding non-conformiteit	Optreden aan de hand van bredere prioritering
Startmelding bouw	Controle op volledigheid
Dossier bevoegd gezag en verklaring kwaliteitsborger	Controle op volledigheid en verzoeken om aanvulling indien noodzakelijk
Tijdsbesteding	0 uur VV en 6 uur TH

In de volgende paragraaf (3.1.4) zal nader worden toegelicht op welke wijze de nieuwe taken gestalte zullen krijgen per 1 januari 2024. Dit is gebaseerd op de voorlopige koers en reeds gemaakte beslissing⁸.

Financiële impact

Het is essentieel dat de gemeente bewust is van de financiële impact van de stelselwijziging. Zoals eerder is aangegeven kunnen er voor de nieuwe taken geen leges worden geheven. Het takenpakket van de gemeente slinkt om deze reden niet evenredig mee met het vervallen van de grondslag voor de leges. De mate van kruissubsidiëring tussen grote en kleine aanvragen speelt een belangrijke rol bij de omvang van de financiële impact. De gemeente Leusden hanteert een aflopende staffel op basis van de bouwkosten. Deze kent een tarief van 2,77% voor de laagste klasse bouwkosten. Het tarief voor

⁸ In afstemming met cluster vergunningverlening en toezicht.

de hogere klasse kan aflopen tot 2,50%. Ondanks deze aflopende staffel schatten wij in dat de gemeente een zekere mate van kruissubsidiëring kent en daardoor een redelijke impact op legesgebied te verwerken krijgt. Onder de OW en Wkb moet de gemeente de legesverordening herzien. Het is van belang dat de gemeente grondig onderzoek doet naar deze impact.

BAG en WOZ

De gemeente kent vele basisregistraties. Een daarvan is Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). In de BAG worden allerlei gegevens over panden en bijbehorende adressering bijgehouden. Vanuit de WOZ wordt de informatie die nodig is van panden en de bijbehorende belastingaanslag uit de BAG gehaald. Voor de gemeente is het belangrijk om informatievoorziening vanuit de BAG up-to-date te houden. Het kan zijn dat deze informatie op een andere manier moet worden georganiseerd.

Kwaliteitscriteria

De Wet VTH schrijft voor dat gemeenten moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.3. Dit houdt onder meer in dat medewerkers voldoende uren besteden aan de taakvelden van de kwaliteitscriteria. Dit heet de kritieke massa. De inwerkingtreding van de Wkb zal leiden tot het vervallen van uren. De gemeente dient te achterhalen of de urenbesteding van medewerkers blijven voldoen aan de eisen van de kritieke massa.

3.1.3 Andere aandachtspunten

Hieronder wordt de voorlopige koersbepaling nader toegelicht aan de hand van de praatplaat “Wkb-checklist” (zie bijlage II). De praatplaat is opgebouwd uit acht vragen⁹. Deze zullen hieronder puntsgewijs behandeld worden.

Vraag 1: Hoe staat het met de implementatie van het WKB-proces?

De gemeente Leusden is reeds begonnen met de implementatie van het Wkb-proces en beschikt over algemene Wkb-processen. Afspraken rondom zaken zoals verantwoordelijkheden zullen verder moeten worden uitgekristalliseerd. De opgave die nu voor de gemeente Leusden ligt is het zo snel mogelijk helder krijgen van het antwoord op de vraag ‘wie doet wat in het proces’. Het beschikken over duidelijke lijnen van verantwoordelijkheid zal de verdere inrichting van het WKB-proces stimuleren en in de juiste banen lijden. Hiervoor zal eind Q2 een adviesbureau gevraagd worden om dit proces te begeleiden.

Vraag 2: Weet u hoe u, bij de behandeling van de Omgevingsplanactiviteit, om gaat met specifieke locatie gebonden risico's?

Een helder beeld van de benadering van locatie gebonden risico's is essentieel voor efficiënte behandeling van Omgevingsplanactiviteiten. Wanneer een gemeente locatie gebonden risico's heeft vastgesteld moet de aangewezen kwaliteitsborger deze risico's verplicht meenemen in een Risicoanalyse. Indien er geen locatie gebonden risico's zijn vastgesteld zal de aangewezen kwaliteitsborger aan de hand van het omgevingsplan bij alle individuele Omgevingsplanactiviteiten moeten vaststellen wat wel of niet van belang is. Gemeenten kunnen ervoor kiezen dit te voorkomen door het vaststellen van locatie gebonden risico's.

⁹ De opgave m.b.t. de legesverordening wordt buiten beschouwing gelaten. De verantwoordelijkheid voor de benodigde aanpassing ligt buiten team VTH.

In het kader van de behandeling van een Omgevingsplanactiviteit is het nog onduidelijk hoe de gemeente Leusden om wil gaan met specifieke locatie gebonden risico's. Senze adviseert om deze voor een periode van een halfjaar te registreren, zodat deze kunnen worden vastgesteld voor inwerkingtreding van de Wkb op 1 januari 2024.

Vraag 3: Heeft u de communicatie met regionale bouwers al geregeld?

De communicatie met regionale bouwers is op dit moment nog niet geregeld binnen de gemeente Leusden. Senze adviseert om op korte termijn de regionale bouwers te informeren over de aanstaande stelselwijziging. Mogelijke tools zijn het opstellen van een notitie die op huidige vergunningen kan worden geplaatst om bouwend Leusden attent te maken op de intreding van de Wkb op 1 januari 2024 (- passief, + weinig tijd/geld) of het houden van een informatie avond met interne of/ en externe begeleiding (+ actief, - veel geld/tijd). Senze adviseert om de communicatie met bouwers zowel actief als passief aan te pakken.

Vraag 4: Weet u hoe diepgaand u de Bouwmelding en de Gereedmelding straks controleert?

De gemeente Leusden is voornemens om een "harde lijn" te hanteren tijdens het behandelen van bouw- en Gereedmeldingen. Indien de Bouwmelding niet volledig wordt ingediend, dan is er geen sprake van een melding en zal de melding opnieuw moeten worden ingediend. Indien bij de Gereedmelding geen sprake is van vier groene vinkjes, dan mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden.

Verder is met de gemeente Leusden besproken dat er een extra laag van controle zal worden uitgeoefend aan de hand van steekproeven. De verantwoordelijkheid voor controle wordt in alle waarschijnlijkheid toegewezen aan de toezichthouders.

Bouwmelding

Uiterlijk vier weken voor de start van de bouw moet een Bouwmelding worden gedaan. De gemeente beoordeelt in deze vier weken of de Bouwmelding compleet is aan de hand van een volledigheidstoets.

Op dit moment is nog niet bepaald in welke mate de gemeente Leusden de Bouwmelding wilt controleren. Wel is al bepaald dat deze activiteit uitgevoerd zal worden door de toezichthouders (in plaats van de vergunningverleners)

Een mogelijke volledigheidstoets bestaat uit het verifiëren van de aanwezigheid van alle 'vinken' met betrekking tot de omgevingscheck en een korte scan ten aanzien van de invulling van de benodigde documenten.

Intern zal nog een besluit worden genomen betreffende de frequentie van de steekproeven (vergunningverleners). De frequentie per aantal Bouwmeldingen kan worden vastgesteld op basis van de aard van aanvraag. Dit besluit moet worden gemaakt voor 1 januari 2024, wanneer de Wkb in werking zal treden.

Gereedmelding

Na de oplevering van een bouwwerk moet een Gereedmelding worden ingediend teneinde te kunnen controleren dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd volgens regelgeving. De initiatiefnemer moet bij de Gereedmelding de gemeente voorzien van een dossier Bevoegd Gezag. Een dossier Bevoegd Gezag bedraagt alle mogelijke informatie aangaande het bouwwerk: het omvat alle fasen van het bouwproject en heeft betrekking op onderwerpen zoals veiligheid (Akkoord kwaliteitsborger o.a.).

De gemeente Leusden zal intern moeten overleggen welk niveau van controle zal worden toegepast. Wel is al bepaald dat deze activiteit uitgevoerd zal worden door de toezichthouders (in plaats van de vergunningverleners). Dito voor Gereedmelding zal intern nog een besluit moeten worden genomen betreffende de frequentie van de steekproeven, gelijkerwijs mogelijk gebaseerd op aard van aanvraag.

Vraag 5: En heeft u het dienstverleningsniveau bij beantwoording van de Bouwmelding en de Gereedmelding al bepaald?

Bouwmelding

Uiterlijk vier weken voor de start van de bouw moet een Bouwmelding worden gedaan waarna de volledigheidstoets uitgevoerd wordt. Binnen deze vier weken moet de beantwoording van de Bouwmelding plaatsvinden. De dienstverlening van gemeente Leusden bij beantwoording van een Bouwmelding bestaat uit het sturen van één brief: ofwel de Bouwmelding is volledig en de initiatiefnemer krijgt groen licht, ofwel de Bouwmelding is onvolledig en de initiatiefnemer moet de Bouwmelding herzien.

Gereedmelding

Wanneer een Gereedmelding (inclusief dossier Bevoegd gezag) wordt ingediend zal de volledigheidstoets worden uitgevoerd. De beantwoording van de Gereedmelding moet uiterlijk twee weken na melding zijn verstuurd. De dienstverlening van gemeente Leusden bij beantwoording van een Gereedmelding bestaat eveneens uit één brief: ofwel de Gereedmelding is volledig en de initiatiefnemer mag het bouwwerk in gebruik nemen, ofwel de Gereedmelding is onvolledig en initiatiefnemer moet de Gereedmelding herzien.

In het geval van een onvolledige Gereedmelding is de basisafspraken van de gemeente Leusden dat er geen akkoord gegeven wordt en dat de initiatiefnemer samen met de kwaliteitsborger de Gereedmelding moet herzien.

Vraag 6: Heeft u al bepaald waar uw toezicht straks nog van is?

De werkzaamheden van toezichthouders zullen veranderen wanneer de Omgevingswet inwerking treedt. Waar de focus van de werkzaamheden voorheen lag op deze bouwtechnische aspecten zullen deze zich voortaan centreren rondom ruimtelijke (lokaal gebonden) aspecten. De bouwtechnische aspecten worden voortaan uitgevoerd door kwaliteitsborgers.

Toezichthouders worden bij een Omgevingsplanactiviteit als adviseur geraadpleegd. Het cluster Toezicht is verantwoordelijk voor (bouw- en sloop)veiligheidsplannen. Zij zijn ook 'buiten' verantwoordelijk voor deze veiligheidsplannen en streven dit te reguleren zonder incidenten in samenwerking met de initiatiefnemer.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen toezichthouders verantwoordelijk zijn voor de (inhoudelijke) controle op de Bouwmelding en Gereedmelding. Zoals eerder beschreven zullen de meldingen inhoudelijk gecontroleerd worden door het cluster Toezicht aan de hand van steekproeven.

Vraag 7: Is uw VTH-beleid helder over waar u wel of niet op controleert?

In de komende maanden zal een duidelijke koers voor de implementatie van de Wkb uitgezet moeten worden. Op basis van deze koers en de daarbij behorende keuzes dient het VTH-beleid geactualiseerd te worden.

In het VTH-beleidsplan kan een up-to-date 'toezichtmatrix' komen. In dit mogelijke up-to-date 'toezichtmatrix' kan worden aangegeven welke prioritering de gemeente Leusden aan bepaalde

controlewerkzaamheden wil toeschrijven. Indien gewenst zal deze matrix voor 1 januari 2024 toegevoegd moeten worden aan het VTH-beleidsplan.

3.2 Spoor 2: Impactanalyse Omgevingswet

In dit onderdeel van het rapport worden de belangrijkste thema's, waarmee de gemeente rekening dient te houden als gevolg van de invoering van de Omgevingswet, op een rij gezet. Ten aanzien van deze thema's kan de gemeente beleidsmatige keuzes maken die voor een deel bepalen hoe groot de impact zal zijn.

De zes hoofdthema's luiden als volgt:

- Voortraject;
- Participatie;
- Bruidsschat;
- Omgevingsvisie;
- Tijdelijk wijzigen omgevingsplan;
- Overige werkzaamheden.

Deze thema's worden eerst inhoudelijk toegelicht. Dan wordt een beeld gegeven van de mogelijke consequenties van deze thema's en wordt ingegaan op de situatie bij de gemeente Leusden. Bij overige werkzaamheden zullen de overige implementatie- en beheeractiviteiten in het kader van de Omgevingswet en Wkb uit het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023" meegenomen worden.

3.2.1 Voortraject

Het verbeteren van de dienstverlening is een van voornaamste redenen voor de aankomende stelselwijzigingen. Hierbij hoort ook een kortere doorlooptijd voor aanvragen van omgevingsvergunningen. Binnen het nieuwe stelsel wordt daarom de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken het uitgangspunt. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van zes maanden wordt uitzondering. Daarnaast kent een omgevingsplan een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan. Er moet straks dus meer in dikwijls minder tijd. Hierom is het raadzaam hoger in te zetten op een goede voorbereiding van de aanvraag omgevingsvergunning via het vooroverleg. Dit is zeker bij complexere initiatieven gewenst.

De huidige behandeling van vooroverleggen vraagt om aanpassing. Dit om een integrale beoordeling van initiatieven binnen de reikwijdte van de Omgevingswet te bewerkstelligen en om na deze goede voorbereiding binnen acht weken een besluit te kunnen nemen. De VNG beveelt hiervoor een nieuwe werkwijze aan in de vorm van een intake- en omgevingstafel. Daarmee kunnen initiatieven op hoog (strategisch) abstractieniveau worden beoordeeld op wenselijkheid aan de intaketafel. Dit gebeurt enerzijds ten aanzien van gemeentelijke doelen en ambities (o.a. omgevingsvisie). Anderzijds wordt beoordeeld op inhoudelijke haalbaarheid. Dit vindt plaats aan een omgevingstafel met een breed team van (interne en externe) adviseurs integraal en vanuit verschillende disciplines (RO, gezondheid etc.). Daarbij kunnen tevens ketenpartners als de omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD, waterschappen en Rijkswaterstaat aansluiten. Samen wordt het initiatief beoordeeld met de insteek hoe het initiatief mogelijk kan worden gemaakt (ja, mits...).

Vastgesteld kan worden dat in dit kader de gemeente Leusden al klaar is voor de Omgevingswet, omdat zij al conform de hierboven beschreven werkwijze werken. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat op dit moment het gebruik van de Intake- en Omgevingstafel op dit minimaal is en dat, mede ingegeven door de hoge werkdruk, veel van de aanvragen volgens de reguliere/traditionele procedures worden behandeld. Echter, gezien de reeds ingeregelde werkprocessen omtrent de intake- en omgevingstafel, zal de werkvoorraad voor team VTH niet significant toe- of afnemen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het opnieuw opstarten van de intake- en omgevingstafel mogelijk tijdelijk om meer tijd en inzet vraagt, aangezien het proces omtrent de intake- en omgevingstafel op dit moment is gestagneerd.

3.2.2 Participatie

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig, belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn daarom regels over participatie opgenomen. Bij een vergunningaanvraag is participatie in beginsel niet verplicht, maar moet de aanvrager wel aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden. Dit is een aanvraagvereiste. Als de initiatiefnemer belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken, moet hij bovendien beschrijven hoe hij dat heeft gedaan en wat hij heeft gedaan met de resultaten van die participatie. De wet geeft zowel het bevoegd gezag als de initiatiefnemer wél de ruimte om eigen keuzes te maken bij het inrichten van dit participatieproces. Immers zijn de locatie, het soort initiatief, de omgeving en de betrokkenen zelden tot nooit hetzelfde. Op lokaal niveau wordt middels het (verplicht) participatiebeleid bepaald hoe en óf participatie wordt toegepast. Door het bevoegd gezag kan zelf worden besloten meer informatie te verzamelen over de vergunningaanvraag om zo een besluit beter te kunnen onderbouwen.

Hoewel participatie bij een aanvraag omgevingsvergunning in beginsel niet verplicht is gesteld in de Omgevingswet, kan de gemeenteraad wel participatie verplicht stellen bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten). In welke gevallen dat gewenst is, is een strategische keuze die voor inwerkingtreding van de wet moet worden gemaakt. Daarbij wordt vaak samenhang gezocht met aan te wijzen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarover de gemeenteraad om advies moet worden gevraagd. Het is dan ook van belang voor inwerkingtreding van de wet een keuze te maken in welke gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor advies moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraad en in welke gevallen verplicht moet worden geparticipeerd. Met de ontwikkeling van de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan in de geest van de wet kan het aantal afwijkingen van het omgevingsplan op termijn afnemen en dus ook het aantal benodigde adviezen van de gemeenteraad, als ook de gevallen waarbij participatie verplicht is gesteld. Immers de kerninstrumenten zijn dan al participatief tot stand gekomen, waarmee de kaders in beginsel duidelijk zijn gesteld en het college als bevoegd gezag dus ook zonder tussenkomst van de gemeenteraad zelf de afweging kan maken of een initiatief dat afwijkt van de kaders gewenst is of niet. De financiële effecten van het adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn dan ook naar verwachting hoger in de overgangsfase, dan wanneer de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan in de geest van de wet zijn ingericht.

De gemeente kan het thema participatie op verschillende manieren invulling geven en variëren in de diepgang waarop toetsing naar participatie plaatsvindt. Daarnaast kan de gemeente verschillende keuzes maken ten aanzien van de manier waarop over participatie naar buiten toe gecommuniceerd

wordt. De gemeente moet verder bepalen hoe invulling wordt gegeven aan de leges ten behoeve van participatie.

	Variant 1 Participatie	Variant 2 Participatie
Diepgang toetsing	Enkel meenemen in volledigheidstoets, invulling van participatie door initiatiefnemer laten verzorgen	Uitgebreidere toetsing bij complexere aanvragen, beperkte toets bij de resterende aanvragen
Leges	Kostendekkend en meerwerk beprijzen	Geen

De kansen en risico's van het beperkt inzetten op participatie of het juist intensiveren/stimuleren van participatie luiden als volgt:

	Beperkt inzetten Participatie	Intensiveren Participatie
Kansen?	→ Minimale urenbesteding benodigd voorin het proces → Minder administratieve lasten initiatiefnemer	→ Meer zicht op de kwaliteit van de leefomgeving → Meer duidelijkheid initiatiefnemers → Draagvlak voor initiatieven kan toenemen
Risico's?	→ Onzekerheid over kwaliteit van de leefomgeving en tevredenheid van inwoners in zijn algemeen (meer bezwaar en beroep) → Minder duidelijkheid voor initiatiefnemers → Risico dat niet wordt voldaan aan de wens van de wetgever	→ Hoge kosten → Gemeente moet vaker mediëren → Meer administratieve lasten initiatiefnemer

De gemeente kan daarnaast verschillend omgaan met het adviesrecht. De gemeente kan bijvoorbeeld de keuze maken om wel in te zetten op het gebruik hiervan, waarmee een actievere houding aangenomen wordt ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit is echter niet noodzakelijk en gekozen kan ook worden om hier zo min mogelijk tijd aan te besteden.

	Variant 1 Adviesrecht	Variant 2 Adviesrecht
Diepgang toetsing	Geen	Gebruik van het adviesrecht maken ten behoeve van gestelde ambities uit de omgevingsvisie (passend adviesrecht)
Leges	Niet van toepassing	Marktconform/ maatschappelijk aanvaardbaar

De kansen en risico's van het beperkt gebruikmaken van het advies of het juist actief gebruik maken van het adviesrecht luiden als volgt:

	Beperkt gebruikmaken adviesrecht	Actief gebruikmaken adviesrecht
Kansen?	→ Minimale urenbesteding → Kortere duur van vergunningverleningstrajecten	→ Kan helpen bij het maken van een meer integrale afweging → Meer zich op kwaliteit van de leefomgeving → Er is een breder politiek draagvlak haalbaar
Risico's?	→ Mogelijk een minder integrale afweging en daarmee geen politiek draagvlak → Minder zicht op kwaliteit van de leefomgeving	→ Hogere urenbesteding benodigd → Langere duur van vergunningverleningstrajecten

Keuzerichting gemeente Leusden

De gemeenteraad heeft op basis van het voorstel van 1 juni 2021 (nummer: L273013) besloten dat participatie verplicht is in alle buitenplanse, vergunningsplichtige gevallen. Daarnaast wordt vastgesteld dat indien een initiatief niet past in het Omgevingsplan én het initiatief niet past binnen de

geldende beleidskaders, dat in die gevallen een bindend advies wordt gevraagd aan de gemeenteraad. Geen bindend advies hoeft te worden gevraagd in gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst.

Als participatie voor de initiatiefnemer verplicht is, vraagt de gemeente de initiatiefnemer bij het indienen van uw vergunningsaanvraag een verslag te leveren. Hierin moet terugkomen welke belanghebbenden de initiatiefnemer op welke manier bij de participatie heeft betrokken. Verder vraagt de gemeente wat de initiatiefnemer met de resultaten van de participatie heeft gedaan. De verantwoordelijkheid van deze toetsing wordt naar alle waarschijnlijkheid belegd bij het cluster RO.

De gemeente Leusden wordt jaarlijks geconfronteerd met ongeveer 5 tot 13¹⁰ buitenplanse, vergunningsplichtige gevallen. De wijze waarop en mate van diepgang waarin de gemeente de "participatietoets" uit zal voeren dient nog te worden bepaald. Senze schat op basis van haar ervaring en expertise dat deze handeling c.q. toets ongeveer 8 uur per aanvraag bedraagt. In dat geval betekent dat een toename van de werkvoorraad voor cluster RO van 40 - 104 uur op jaarbasis. Daarbij dient wel geconstateerd te worden dat dit slechts een inschatting betreft. Er is immers (nog) geen dienstverleningsniveau en/of participatiebeleid vastgesteld. Dit betekent dat de keuze in hoeverre de gemeente initiatiefnemers in het kader van participatie zal begeleiden nog onbekend is.

Met betrekking tot het adviesrecht is, zoals hierboven reeds beschreven, wel een keuze gemaakt. De gemeente Leusden heeft een werkproces voor het adviesrecht van de raad opgesteld. Dit is tevens besproken met griffie en raad en herhaling volgt in het najaar 2023. Op dit moment is onvoldoende in te schatten hoe vaak deze procedure in 2024 toegepast zal worden. Op basis van Senze haar ervaring en expertise wordt wel ingeschat dat de totale tijdbesteding 20 -30 uur per procedure bedraagt.

3.2.3 Bruidsschat

Veel regels worden onder de Omgevingswet gedecentraliseerd van het Rijk naar gemeenten. Het Rijk zorgt er met het zogenoemde Invoeringsbesluit voor dat deze regels bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. Dit wordt ook wel 'de bruidsschat' genoemd. Deze specifieke rijksregels zijn opgenomen in de bruidsschat om te voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat voor onderwerpen en specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd zijn. Het Rijk verwacht namelijk niet van gemeenten om een omgevingsplan (waar deze onderwerpen voortaan in geregeld gaan worden) direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen.

De gemeenteraad heeft de keuze wat hij wil doen met bruidsschatregels. Vanaf de inwerkingtreding van de wet kunnen gemeenten de bruidsschat regels overnemen, aanpassen of afschaffen. Binnen de wettelijke kaders van de Omgevingswet kunnen regels dus worden aangepast aan de gemeentelijke situatie en het gemeentelijk beleid (lokaal maatwerk). Voor het vaststellen van een omgevingsplan dat volledig voldoet aan de wettelijke eisen geldt na inwerkingtreding van de wet een overgangstermijn van maximaal acht jaar. De bruidsschatregels komen na de overgangstermijn automatisch te vervallen als een gemeente ze niet heeft opgenomen in het omgevingsplan. De bruidsschatregels hebben in veel gevallen een relatie met lokale regels in verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving en uiteindelijk ook in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het is dus belangrijk dat gemeenten voor 2030 alle bruidsschatregels en alle regels uit verordeningen met

¹⁰ Indien de gemeente Leusden ervoor kiest om bestemmingsplanwijzigingen (postzegelplannen) ook via Bopa af te handelen.

betrekking tot de fysieke leefomgeving hebben verwerkt in het omgevingsplan of hebben laten vervallen. De keuzes, die de gemeente hierin maakt, hebben gevolgen voor de wijze waarop taken binnen de VTH keten worden uitgevoerd en de kosten die daaraan verbonden zijn. Het is dan ook van belang om voor al deze keuzes goed na te denken over de mogelijke effecten (financieel, inhoudelijk, organisatorisch, maatschappelijk) en de mogelijke beheersmaatregelen.

Keuzerichting gemeente Leusden

In eerste instantie zal de gemeente Leusden inzetten op een beleidsneutrale overgang. De algemene regels vanuit de bruidsschat zullen door de gemeente aangepast worden met het oog op de gemeentelijke situatie en gestelde ambities ten aanzien van het streven naar lokaal maatwerk. Een directe impact op de formatie/werkvoorraad wordt gezien de beleidsneutrale overgang op korte termijn niet verwacht, maar de gemeente doet er wel goed aan om te investeren in bijvoorbeeld een training(en) met betrekking tot omgang met de bruidsschat.

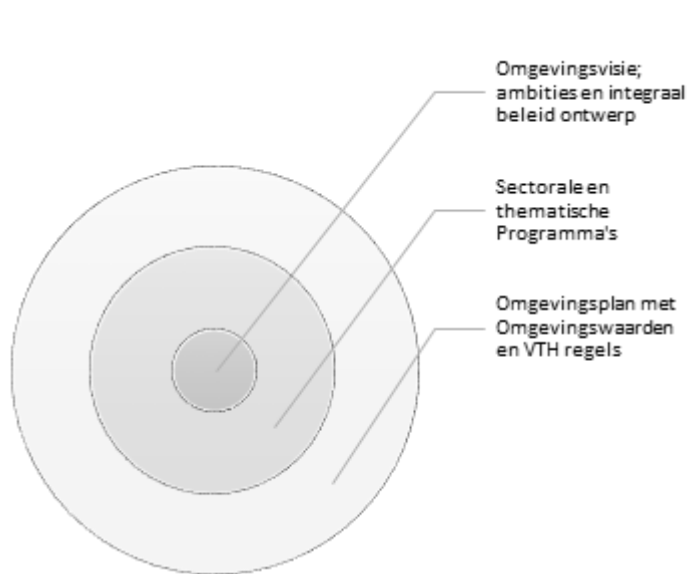
Daarnaast is het cluster RO louter verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de regels omtrent bouwen en erfgoed op een juiste manier worden geregeld in het Omgevingsplan. Het daadwerkelijk implementeren van de bruidsschat(regels) levert extra werkdruk voor de organisatie en in het specifieke voor het cluster RO, omdat de medewerkers van het cluster RO dienen te fungeren als adviseurs in dit proces. Geconcludeerd kan worden dat de bruidsschatregels in 2024 een minimale impact zullen hebben op de werkvoorraad van het cluster RO. Vanaf het jaar 2025 zal deze werkdruk voor het cluster RO toenemen. Senze schat op basis van haar ervaring en expertise in dat de advisering omtrent de bruidsschatregels in totaal ongeveer 400 uur aan extra werk oplevert. Daarentegen dient wel opgemerkt te worden dat na de implementatie van de bruidsschatregels een efficiëntieslag kan worden gemaakt en dat dit op termijn kan leiden tot een lastenverlichting voor de clusters vergunningverlening en RO.

3.2.4. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet (Ow). Het is een brede set van waarden op gebied van alle onderwerpen aangaande de fysieke leefomgeving. De 'fysieke leefomgeving' is heel breed en omvat onder meer de beleidsterreinen cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, ruimtelijke ordening, gezondheid, milieu, natuur en water. Elke gemeente moet een omgevingsvisie hebben. In de omgevingsvisie legt de gemeente, integraal, de strategische hoofdkeuzen vast voor het beleid in de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.

Een omgevingsvisie bevat een beschrijving van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen, de ambities met betrekking tot de ontwikkeling, het beheer en de bescherming van het gemeentelijk grondgebied en een visie op het integrale beleid dat nodig is voor het uitvoeren van deze taak. De Omgevingsvisie kan, naar gelang de keuze voor inzet, participatief vormgegeven worden in samenwerking met ketenpartners, maatschappelijke organisaties en burgers.

Figuur 1: Instrumenten voor gemeentes in de Omgevingswet



Een Omgevingsvisie is daarmee een ambitieplan, maar wel één waarmee richting wordt gegeven aan het Omgevingsplan. Onder de Ow is het Omgevingsplan de belangrijkste set van regels voor de gemeente waaraan alle nieuwe initiatieven worden getoetst. Ook meldingen, vergunning plichtige activiteiten en Omgevingswaarde die door de gemeente worden gesteld in aanvulling op de AMvB's en provinciale Omgevingsverordening worden geregeld in het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan is daarmee hét formeel juridische instrument waarin alle decentrale regels aangaande de fysieke leefomgeving samenkomen. De Omgevingsvisie biedt de juridische/integrale basis voor het Omgevingsplan. Hoewel de aard van de Omgevingsvisie en het plan dus verschillen is er wel een duidelijke samenhang. Programma's zorgen voor de vertaling van visie naar plan (zie figuur 1).

Keuzerichting gemeente Leusden

Op 1 januari a.s. worden de activiteiten van het programma Omgevingswet overgedragen aan de lijnorganisatie. Daarmee is de implementatie van de wet nog niet voltooid. Integendeel, minister De Jong paraphraserend zijn we met de formele inwerkingtreding van de wet (1 juli 2023 of 1 januari 2024) pas halverwege. Komende jaren zal de gemeente Leusden in de transitie zijn instrumentarium (moeten) actualiseren en verbeteren ("het beleidshuis"). Uitgangspunt hierbij is dat alle aspecten van de beleidscyclus (zie schema) binnen de organisatie adequaat zijn belegd. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat alle taken binnen de organisatie worden uitgevoerd. Dat gebeurt onder de huidige wet- en regelgeving ook niet.



Ten behoeve van de integraliteit in het beleid en de samenhang in de cyclus is de gemeente Leusden van mening dat twee nieuwe rollen noodzakelijk zijn: een regierol voor de Omgevingsvisie en een regierol voor het Omgevingsplan. Deze rollen dragen samen een verantwoordelijkheid voor het beleidshuis (visie en uitvoering).

De regisseur Omgevingsvisie is reeds benoemd en betreft één van de senior medewerkers van cluster RO. Dit maakt de capaciteit in de lijnorganisatie (nog) kwetsbaarder. Het betreft een reductie van ongeveer 1000 uur van de huidige beschikbare capaciteit van het cluster RO. Daarnaast zal de ontwikkeling van de Omgevingsvisie ook nog een extra claim leggen op de inzet van de medewerkers binnen en buiten team VTH. Het is op dit moment niet mogelijk om deze tijd/inzet in uren uit te drukken, maar wel kan rekening gehouden worden met een (lichte) lastenverzwaring voor de medewerkers binnen team VTH, omdat zij als adviseurs zullen optreden in het proces.

3.2.5. Tijdelijk wijzigen Omgevingsplan

Als de Omgevingswet in werking treedt, heeft iedere gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat dan uit:

- (ruimtelijke) regels uit verschillende vervallen instrumenten, zoals bestemmingsplannen;
- rijksregels over activiteiten (aangeduid als de bruidsschat).

Het nieuwe deel van het omgevingsplan is eerst nog leeg, met uitzondering van eventuele voorbereidingsbesluiten op basis van het overgangsrecht. De regels in het nieuwe deel komen deels tot stand door bestaande regels uit het tijdelijk deel om te zetten naar het nieuwe deel.

Keuzerichting gemeente Leusden

Zoals hierboven reeds is vermeld, wordt op dit moment ook gezocht naar een regisseur voor het Omgevingsplan. Deze rol is op dit moment nog niet ingevuld. Het ontbreken van een regisseur Omgevingsplan betekent dat het tijdelijk omgevingsplan op dit moment “on hold” staat voor de gemeente Leusden.

De stuurgroep heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar varianten van kwaliteitsbeheer bij wijzigingen van het omgevingsplan. In de memo ‘kwaliteit wijzigen omgevingsplan’ wordt ingegaan op wat nodig is om het omgevingsplan te kunnen wijzigen. En op welke manier in de organisatie de kwaliteit hiervan kan worden geborgd.

Geconcludeerd kan worden dat het instrument omgevingsplan extra aandacht en capaciteit nodig heeft. De vier beschreven varianten in de memo ‘kwaliteit wijzigen omgevingsplan’ variëren van aanvliegroute, maar Senze concludeert dat de varianten op de lange termijn eenzelfde aandacht en inzet vereisen. De organisatie dient hierin met name een keuze te maken om hiervoor een beroep te doen op huidige formatie of door deze extern in te huren. Inhuur gaat daarbij gepaard met hoge(re) kosten, maar een beroep op de huidige formatie zal zorgen voor een nog hogere werkdruk. Naast de kostentechnische afweging is het voor de organisatie met name de vraag of de gemeente Leusden deze kennis wil bestendigen in de organisatie. Op basis van Senze haar kennis en expertise wordt ingeschat dat, wanneer de keuze wordt gemaakt om de activiteiten omtrent het omgevingsplan intern te beleggen, dit zal zorgen voor een toenemende werkvoorraad voor het cluster RO van 800 uur op jaarbasis. Daarnaast is de gemeentelijke koers in het kader van het omgevingsplan nog onvoldoende bepaald. Dit betekent dat het op dit moment onduidelijk is of het omgevingsplan zal leiden tot een toe- of afname van het aantal vergunningaanvragen. Om die reden kan op dit moment ook nog niet worden vastgesteld of het omgevingsplan uiteindelijk zal leiden tot een efficiëntieslag.

3.2.6. Overige ontwikkelingen

De impact van de Omgevingswet kan grotendeels bepaald worden op basis van de vijf pijlers “voortraject”, “participatie” en “bruidsschat”, “omgevingsvisie” en “omgevingsplan”. Er zijn echter

meer jaarlijkse en/of structurele werkzaamheden die vragen om capaciteit en inzet. Hieronder een opsomming van structurele/jaarijks terugkerende werkzaamheden voor VTH op basis van het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023".

- Evaluatie besluiten met college en raad;
- Handreiking participatie;
- Legesverordening;
- Voorlichting Omgevingswet;
- Mandaatregeling aanpassen;
- Overdrachtsplan 2023 (anders werken);
- Dienstverleningsafspraken VRU;
- Informatievoorziening Omgevingswet;
- Opleveren toepasbare regels en vragenbomen;
- Analyse en besluit Bruidsschat (bouwen en erfgoed);
- Proces en rolbeschrijving wijzigen tijdelijk Omgevingsplan + handboek;
- Aanpak programma's en visie;
- Verordening nadeelcompensatie;
- Managementinformatie VTH;
- Inrichting VTH-systeem Omgevingswet en Wkb (inrichting Rx Mission, zoals processen en brieven);
- Inrichting VTH-systeem WABO (processen en brieven);
- Uitvoeren/behoefte bepalen opleidingsplan/leer-/ontwikkelbehoefte;
- Wijzigen taken/functies inpassen in functieboek;
- Analyse gevolgen Omgevingswet voor de formatie;

De activiteiten hierboven betreffen enerzijds voorbereidende werkzaamheden die reeds zijn geraamd en meegenomen in de capaciteitsberekening. Anderzijds betreft het hier ook beheerwerkzaamheden die ook na inwerkingtreding door zullen werken en blijven vragen om inzet en capaciteit van team VTH. Hieronder daarom per activiteit een inschatting van tijdbesteding voor en na inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet. Hierbij wordt, in tegenstelling tot de capaciteitsberekening, rekening gehouden met de huidige stand van zaken. De geraamde uren voor 2023 (implementatie) betreffen dus de tijdsinvestering die op dit moment nog nodig is om per 1 januari 2024 (beheer) klaar te zijn voor de Omgevingswet. Deze geschatte investering is tot stand gekomen op basis van de gevoerde gesprekken met team VTH, de gemaakte keuzes in het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023" en een inschatting van Senze op basis van haar expertise en ervaring in het VTH-domein en omtrent de implementatie van de Omgevingswet en Wkb.

Activiteiten	Uitvoering	In 2023 (in uren)	In 2024 (in uren)	Vanaf 2025 (in uren)
Evaluatie besluiten met college en raad	Ambtelijk (binnen team VTH)	20	0	0
Handreiking participatie	Ambtelijk (binnen team VTH)	40	72	72
Legesverordening	Extern	200	0	0
Voorlichting Omgevingswet	Ambtelijk (buiten team VTH)	200	0	0
Mandaatregeling aanpassen	Ambtelijk (buiten team VTH)	40	0	0
Overdrachtsplan 2023 (anders werken)	Ambtelijk (buiten team VTH)	20	0	0
Dienstverleningsafspraken VRU	Ambtelijk (buiten team VTH)	80	80	80
Informatievoorziening Omgevingswet	Ambtelijk (binnen team VTH)	200	200	100

Opleveren toepasbare regels en vragenbomen	Extern/Ambtelijk (binnen team VTH) ¹¹	400	300	200
Analyse en besluit Bruidsschat (bouwen en erfgoed)	Ambtelijk (binnen team VTH)	0	0	400
Proces en rolbeschrijving wijzigen tijdelijk Omgevingsplan + handboek	Ambtelijk (binnen/buiten team VTH) ¹²	800	800	800
Aanpak programma's en visie	Ambtelijk (binnen team VTH)	1.000	1000	1000
Verordening nadeelcompensatie	Ambtelijk (binnen team VTH)	100	100	100
Managementinformatie VTH	Ambtelijk (binnen team VTH)	200	100	100
Inrichting VTH-systeem Omgevingswet en Wkb (inrichting Rx Mission, zoals processen en brieven)	Ambtelijk (deels binnen team VTH)	1.000	0	0
Inrichting VTH-systeem WABO (processen en brieven)	Extern	1.000	0	0
Uitvoeren/behoefte bepalen opleidingsplan/leer-/ontwikkelbehoefte	Ambtelijk (binnen team VTH)	80	80	80
Wijzigen taken/functies inpassen in functieboek	Ambtelijk (buiten team VTH)	40	0	0
Analyse gevolgen Ow voor de formatie	Ambtelijk (binnen team VTH)	40	0	0
Totaal		5.460	2.732	2.932
Totaal	Extern	1.400	0	0
Totaal	Buiten team VTH	1.280	480	480
Totaal	Binnen team VTH (bruto ¹³)	2.780	2.252	2.452
Totaal	binnen team VTH (netto)	2.332¹⁴	1.177¹⁵	1.377¹⁶

Implementatie en beheer Omgevingswet & Wkb

Implementatiejaar 2023

De implementatie van de Omgevingswet en Wkb vraagt om tijd en capaciteit. Echter, Het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023" is nog niet volledig uitgekristalliseerd en daarnaast dienen nog diverse rollen te worden ingevuld. De organisatie schetst daarentegen een bepaalde wens en verwachting ten aanzien van waar zij de werkzaamheden willen beleggen. Hierbij zijn grofweg drie mogelijkheden te ontdekken, namelijk: "externe uitbesteding", "in de organisatie, maar buiten team VTH" en "in de organisatie binnen team VTH". Deze laatste optie is voor dit onderzoek relevant, omdat dit de scope van het onderzoek betreft.

Op basis van de gevoerde gesprekken met team VTH, de gemaakte keuzes in het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023" en een inschatting van Senze op basis van haar expertise en ervaring in het VTH-domein en omtrent de implementatie van de Omgevingswet en Wkb, kunnen uren gekoppeld worden aan de implementatie en het beheer van de verschillende activiteiten.

In totaal betreft de implementatieopgave in 2023 van de Omgevingswet en Wkb nog 5.460 uur. Met de voorgenomen externe uitbesteding en de activiteiten die elders in de organisatie belegd worden buiten beschouwing gelaten, betekent dit dat de implementatieopgave nog 2.780 uur aan

¹¹ Indien er sprake is van een verantwoordelijk die deels extern wordt uitbesteed en deels binnen team VTH, dan wordt uitgegaan van een 50/50 verdeling van de uren.

¹² Indien er sprake is van een verantwoordelijk die deels binnen team VTH wordt belegd en deels ergens anders in de organisatie wordt belegd, dan wordt uitgegaan van een 50/50 verdeling van de uren.

¹³ Totaal aantal geraamde uren voor resterende implementatieopgave Omgevingswet en Wkb

¹⁴ Om dubbel telling te voorkomen: Totaal aantal geraamde uren voor resterende implementatieopgave Omgevingswet en Wkb, rekening houdend met de reeds eerder geraamde uren uit de capaciteitsberekening voor implementatie Omgevingswet en Wkb (1075 uur totaal voor team VTH voor heel jaar → 448 uur tot 01-05-2023)

¹⁵ Om dubbel telling te voorkomen: Totaal aantal geraamde uren voor resterende implementatieopgave Omgevingswet en Wkb, rekening houdend met de reeds eerder geraamde uren uit de capaciteitsberekening voor implementatie Omgevingswet en Wkb (1075 uur totaal voor team VTH voor heel jaar)

¹⁶ Idem

tijdsinvestering vraagt van team VTH. Indien rekening gehouden wordt met de reeds eerder geraamde uren voor de implementatie van de Omgevingswet en Wkb in de capaciteitsberekening (zie voetnoot 12 vorige pagina), betekent dit dat Team VTH per 1 mei 2023 nog aan de lat staat voor 2.332 uur aan extra indirecte werkzaamheden. In concreto betekent dat wanneer wordt gerekend vanuit de huidige formatie ruimte, dan heeft team VTH (VTH +RO) op dit moment vanuit de huidige werkvoorraad al te kampen met een formatietekort van 8, 64 Fte. Indien de werkzaamheden binnen team VTH belegd worden zoals dit volgens de huidige koers wordt beoogd, dan betekent dit voor de resterende maanden een toename van de indirecte werkvoorraad van 2.332 uur, oftewel 1,64 Fte aan extra werkzaamheden.

Gezien de huidige werkdruk en het capaciteitsprobleem, adviseert Senze om hierin een duidelijke keuze te maken. Inhoudelijk gezien is het een logische keuze om deze activiteiten uit te laten voeren binnen team VTH. Dit wordt ook bevestigd in de verschillende gespreksrondes die met de clusters RO en VTH zijn gehouden. Het is echter met de huidige werkdruk en capaciteit niet mogelijk om de implementatie van de Omgevingswet en Wkb nog verder binnen team VTH te beleggen.

Transitiejaar 2024

In totaal betreft de beheeropgave in 2024 van de Omgevingswet en Wkb nog 2.732 uur. Met de voorgenomen externe uitbesteding en de activiteiten die elders in de organisatie belegd worden buiten beschouwing gelaten, betekent dit dat de beheeropgave nog 2.252 uur aan tijdsinvestering vraagt van team VTH. Indien de reeds eerder geraamde uren uit voor de implementatie van de Omgevingswet en Wkb hierin doorvertaald worden, betekent dit dat Team VTH per 1 januari 2024 jaarlijks nog aan de lat staat voor 1.177 uur aan extra indirecte werkzaamheden. Indien de werkzaamheden binnen team VTH belegd worden zoals dit volgens de huidige koers wordt beoogd, dan betekent dit voor het jaar een toename van de indirecte werkvoorraad van 1.117 uur ten opzichte van de huidige werkvoorraad, oftewel 0,78 Fte aan extra werkzaamheden. Ten opzichte van implementatiejaar 2023 betekent dit wel een afname van de indirecte werkvoorraad van 0,86 Fte.

Gezien de huidige werkdruk en het capaciteitsprobleem, adviseert Senze om ook hier een duidelijke keuze te maken. Inhoudelijk gezien is het een logische keuze om deze activiteiten uit te blijven laten voeren binnen team VTH. Het is echter met de huidige werkdruk en capaciteit niet mogelijk om de beheeropgave na inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb binnen team VTH te bestendigen, zonder dat de formatie van het team hiervoor wordt uitgebreid.

Vanaf jaar 2025

In totaal betreft de beheeropgave vanaf jaar 2025 van de Omgevingswet en Wkb nog 2.932 uur. Met de voorgenomen externe uitbesteding en de activiteiten die elders in de organisatie belegd worden buiten beschouwing gelaten, betekent dit dat de beheeropgave nog 2.452 uur jaarlijks aan tijdsinvestering vraagt van team VTH. Indien de reeds eerder geraamde uren uit voor de implementatie van de Omgevingswet en Wkb hierin doorvertaald worden, betekent dit dat Team VTH per 1 januari 2025 jaarlijks nog aan de lat staat voor 1.377 uur aan extra indirecte werkzaamheden. Indien de werkzaamheden binnen team VTH belegd worden zoals dit volgens de huidige koers wordt beoogd, dan betekent dit voor het jaar een toename van de indirecte werkvoorraad van 1.377 uur ten opzichte van de huidige werkvoorraad, oftewel 0,97 Fte aan extra werkzaamheden. De beheeropgaven van de Omgevingswet en Wkb vraagt dus om nagenoeg 1 Fte extra op jaarbasis. Deze extra capaciteit zal richting het jaar 2030 naar alle waarschijnlijkheid licht en geleidelijk afnemen.

Gezien de huidige werkdruk en het capaciteitsprobleem, adviseert Senze tot slot om ook hier een duidelijke keuze te maken. Inhoudelijk gezien is het wederom logische keuze om deze activiteiten uit

te laten voeren binnen team VTH. Het is echter met de huidige werkdruk en capaciteit niet mogelijk om de beheeropgave na inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb binnen team VTH te bestendigen.

Interpretatie en advies Senze

De implementatie van de Omgevingswet en Wkb vraagt om tijd en capaciteit. Echter, Het overdrachtsdocument "Invoering Omgevingswet (1.1) 31 maart 2023" is nog niet volledig uitgekristalliseerd en daarnaast dienen nog diverse rollen te worden ingevuld. Samenvattend vraagt de implementatie in 2023 nog 2.332 uur aan extra inzet van team VTH en dat vervolgens jaarlijks ongeveer bijna 1 Fte structureel nodig is voor het beheer. Hierbij is de het nieuwe/anders werken nog buiten beschouwing gelaten.

Geconcludeerd kan worden dat de implementatie en het beheer van de Omgevingswet een beroep doet op de interne organisatie en dat deze tijd en capaciteit niet beschikbaar is. De benoeming van de regisseur Omgevingsplan uit het cluster RO zorgt voor een nog hogere werkdruk c.q. groter capaciteitsprobleem, maar ook de andere activiteiten veroorzaken een grotere capaciteitsproblematiek. Senze adviseert daarom om de huidige formatie op korte termijn, al dan niet door inhuur, uit te breiden. Alleen op deze wijze wordt team VTH in staat gesteld om mee te denken en werken in de implementatie- en beheeropgaven omtrent de Omgevingswet en Wkb. Gezien de andere uitdagingen in het kader van capaciteit en werkvoorraad is het voor de organisatie een overweging om de formatie vast uit te breiden en hierin te kiezen voor een duurzame oplossing. Op deze wijze kan opgedane kennis in de organisatie geborgd worden, kan een mogelijk efficiëntere werkwijze worden bewerkstelligd en kan naar alle waarschijnlijkheid de druk ten aanzien van de directe werkzaamheden ook gereduceerd worden.

3.3 Conclusie impactanalyse

De Omgevingswet en Wkb treden per 1 januari 2024 in werking. Dit betekent dat team VTH in de aanloop of "eindsprint" daar naartoe geconfronteerd wordt met een grote implementatieopgave. Deze implementatieopgave kost tijd en capaciteit. Gezien de huidige werkdruk en capaciteitsproblematiek, zoals eerder in de capaciteitsberekening is vastgesteld, zal de implementatie van de Omgevingswet en Wkb zorgen voor een onwenselijke lastenverzwaring voor team VTH. Senze schat in, op basis van de gevoerde gesprekken met de medewerkers van team VTH en de reeds beschikbare koersdocumenten, dat de implementatieopgave voor team VTH nog 2.332 uur betreft. Dit is capaciteit die op dit moment niet beschikbaar is binnen team VTH. De implementatieopgave is daarbij geen eenmalige investering en/of claim op de capaciteit binnen team VTH. Vanaf 2024 zal binnen team VTH namelijk een beheeropgave resteren van bijna 1 Fte op jaarbasis.

Daarnaast behelst de Omgevingswet en Wkb een andere manier van werken. Op basis van de Wkb-impactanalyse kan geconcludeerd worden dat deze nieuwe manier van werken leidt tot een lastenverlichting van 1.669 uur voor vergunningverlening en 139 uur voor toezicht. In perspectief van de implementatie- en beheeropgave en de huidige capaciteitsproblematiek, namelijk een formatief tekort van 2,51 Fte bij vergunningverlening en 1,87 Fte bij toezicht, leidt de inwerkingtreding weliswaar tot een lastenverlichting, maar biedt dit geen oplossing voor het bestaande formatietekort. Ook na inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet zal het cluster vergunningverlening en toezicht behoefte hebben aan extra formatie om hun werkzaamheden kwalitatief uit te kunnen (blijven) voeren.

In het kader van het werken onder Omgevingswet kan eenzelfde conclusie getrokken worden. De implementatie- en beheeropgave omtrent de Omgevingswet is omvangrijk, maar ook nieuwe instrumenten, zoals bijvoorbeeld participatie in de omgevingsvergunning, zullen leiden tot toename in werkvoorraad voor team VTH. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het werken met het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie op termijn kan leiden tot een efficiëntieslag. De koers met betrekking tot deze instrumenten is echter nog onvoldoende bepaald om te concluderen dat de werkvoorraad voor team VTH onder de Omgevingswet zal af- of toenemen.

4. VERSTERKEN DENK- EN UITVOERINGSKRACHT ORGANISATIE

4.1 Inleiding

De gemeente Leusden wil ontsnappen aan de waan van de dag en een mogelijkheid is de organisatie robuust en toekomstbestendig neerzetten. Het streven kan daarbij zijn om de organisatie te ontwikkelen naar een 2.0 versie waarbij de strategieën, processen en werkwijzen zo zijn georganiseerd dat de medewerkers op een voor iedereen duidelijke en zo efficiënt mogelijk manier aan de slag kunnen.

In de huidige situatie kan er onvoldoende capaciteit vrijgemaakt worden om verbeteringen in efficiëntie en kwaliteit door te voeren. Actuele vraagstukken eisen de aandacht op ten koste van reguliere taken die evenwel onverminderd belangrijk zijn. Tegelijkertijd voert het Rijk de druk op door voortdurende modernisering van wet- en regelgeving. De gemeente Leusden kan deze veranderingen niet altijd direct behappen en/of doorvoeren. Dit vindt grotendeels zijn oorsprong in het formatietekort. Om deze lacune te dichten kan het management een investering te maken. In dit hoofdstuk wordt deze wens onderbouwd op basis van de wettelijke vereisten, adviezen van de VNG en de kennis en ervaring van Senze.

4.2 Denkkraft op VTH inbreng binnen de grote thema's

VTH is een onmisbare schakel in de advisering en beoordeling van ontwikkelingen in de leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet wordt dit nog omvangrijker. Herwaardering en meer integrale inzet van de uitvoering is daarom benodigd.

De VNG benadrukt het belang van de herwaardering van de uitvoering. Dit doet de VNG in het rapport 'Het kraakt en het piept in het fysiek domein'. Dit rapport betreft een onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein. Aan gemeenten wordt in dit rapport door de VNG geadviseerd om binnen bestaande kaders (veelal HR21) ruimte te zoeken om te experimenteren met de herwaardering van vakmanschap, ten opzichte van beleids- en managementfuncties, ook ten behoeve van het behoud van voldoende deskundigheid binnen de eigen organisatie.

Met het oog op de toenemende vraag om integrale inzet van de uitvoering is de wens om in ieder geval te investeren in denkkraft op VTH inbreng bij de thema's energiebesparing en duurzaamheid, externe veiligheid en bouwen en ruimtelijke ordening. In de Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B voor VTH krachtens de Omgevingswet worden een aantal eisen gesteld t.o.v. deze thema's. Onderstaande activiteiten moeten binnen de overheid uitgevoerd worden:

Thema	Activiteiten	Eisen aan organisatie die deze activiteit(en) uitvoert
Energiebesparing en duurzaamheid	- Inbrengen (specialistische) aspecten energie en duurzaamheid in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 59
Energiebesparing en duurzaamheid	- Beoordelen van energiebesparingsplannen en energieaudits. - Beoordelen van alternatieven voor erkende maatregelen energiebesparing - Beoordelen plan van aanpak uitvoeren (erkende) maatregelen - Onderzoek naar en advisering over terugverdiendtijd van maatregelen die niet als erkende maatregelen zijn aangemerkt	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 60
Energiebesparing en duurzaamheid	- Opstellen (branchegericht) toezichtprogramma energie en projectmatige aanpak energiecontroles	Minimaal 1 medewerker die voldoet aan de criteria op p. 60
Externe veiligheid	- Vaststellen EV-situatie op basis van de EV-regelgeving in het Ow-stelsel en Basisnet (relatie kunnen leggen tussen	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 44

	risicobronnen en ruimtelijke situatie en ontwikkelingen en vise versa)	
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Inbrengen aspecten externe veiligheid in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving en Ruimtelijke Ordening - Het bijhouden van de EV-situatie (risicokaart, Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)) 	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 45
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Toetsen ontvankelijkheid QRA en het beoordelen van het resultaat van een QRA 	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 45
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren van risicoberekening in het kader van EV-regelgeving in het Ow-stelsel (Safeti-NL, RBM-II, LPG-rekentool, CAROLA), bepalen aandachtsgebieden en groepsrisico's 	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 46
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Advisering ten aanzien van aandachtsgebieden en voorschriftengebieden 	Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria op p. 46
Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke input leveren voor omgevingsoverleg en overleg met adviseurs - Beoordelen aanvraag omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (technisch)/ omgevingsplanactiviteit bouwwerken (ruimtelijk) (of deel van meervoudige aanvraag dat daarop betrekking heeft) (a t/m f) - Beoordelen aanvraag tijdelijke, binnenplanse of buitenplanse omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het omgevingsplan (in verband met het afwijkingbesluit) (of deel van meervoudige aanvraag dat daarop betrekking heeft) (a en b) - Beoordelen zienswijzen, bezwaren en beroep bij een bouwactiviteit (technisch), omgevingsplanactiviteit bouwwerken (ruimtelijk) en/of omgevingsplanactiviteit gebruik gronden en bouwwerken in strijd met het omgevingsplan - Beoordelen melding of gegevens en bescheiden voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van bouwwerken (a t/m c) 	<p>Alleen eenvoudige situaties: Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria voor eenvoudige situaties op p. 8</p> <p>Een of meerdere complexe situaties: Minimaal 2 medewerkers met minimaal HBO denkniveau die voldoen aan de criteria voor complexe situaties op p. 8</p>
Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren toezicht aan de hand van vergunningstekeningen, vergunningvoorschriften en algemene bouw en RO-regels (a t/m h) - Inschakelen van specialist voor complexe situaties en beoordelen toepasbaarheid advies van specialist - Bevindingen rapporteren, overtredingen melden, optreden en ambtelijke vooraankondiging maken. - Handhaven bij geconstateerde overtredingen. - Behandelen van de gereedmelding van aanleg, bouw en/of sloop. - Behandelen ongewone voorvallen, klachten, meldingen en handavingsverzoeken 	<p>Alleen eenvoudige situaties: Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria voor eenvoudige situaties op p. 16</p> <p>Een of meerdere complexe situaties: Minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de criteria voor complexe situaties op p. 16</p>

Bron: Kwaliteitscriteria 2.3 Deel B voor VTH krachtens de Omgevingswet, IPLO 2022

4.3 ICT denkkracht binnen VTH

Op het gebied van ICT wordt de komende jaren veel gevraagd van VTH, mede door de komst van de Omgevingswet. De VNG omschrijft in het document Minimale acties Omgevingswet welke juridische eisen van toepassing zijn. Ook geeft de VNG in dit document advies aan gemeenten over de te ondernemen acties (zie bijlage I).

De VTH Netwerkkarta geeft hiernaast een nog vollediger overzicht van alles wat de gemeente moet inregelen voor de VTH-processen onder de Omgevingswet en de Wkb. Dit dialooginstrument helpt bij het inventariseren van wat er nog moet worden gedaan om processen en ICT op elkaar af te stemmen. De procesvariëaties sluiten ook aan op de VNG-requirements voor de lokale VTH-software en op de stappen van de test van het interbestuurlijke acceptatieteam (IBAT).

4.4 Omgevingsbewustzijn

Actuele vraagstukken eisen volgens de VNG de aandacht op ten koste van reguliere taken die evenwel onverminderd belangrijk zijn. Tegelijkertijd voert het Rijk de druk op door voortdurende modernisering van wet- en regelgeving (Wro, Wabo, VTH, Omgevingswet). Gemeenten kunnen deze veranderingen niet altijd direct behappen en/of doorvoeren, zo ook de gemeente Leusden.

De VNG adviseert in het rapport 'Het kraakt en het piept in het fysiek domein' de volgende interventie: Toets periodiek of alle (wettelijke) taken in beeld zijn, met behulp van een "APK beleid en wettelijk kader". Richt hierbij de focus op het beleidsdomein Milieu en VTH-taken binnen Ruimte & Wonen. Daar signaleert de VNG de grootste kennistekorten ten aanzien van de inschatting van gezondheids- en veiligheidsrisico's. Bespreek de uitkomsten op de bestuurlijke tafel om te blijven werken aan bewustwording en urgentie.

De VNG heeft hiernaast competentieprofielen opgesteld voor de nieuwe/ meest veranderende rollen onder de Omgevingswet. Deze profielen zijn toegevoegd aan de kwaliteitscriteria Uitvoering en Handhaving. Het belang van de mate waarin ambtenaren op de hoogte dienen te zijn van nieuwe ontwikkelingen (omgevingsbewustzijn) komt hierbij als volgt terug:

Profiel	Competentie(s)
Vergunningverlener	<ul style="list-style-type: none">- Op de hoogte zijn van relevante vakinhoudelijke ontwikkelingen en deze kennis vertalen naar acties en voorstellen ten behoeve van de eigen werkzaamheden.- De aanvraag kunnen relateren aan relevante wet- en regelgeving.
Juridisch adviseur	Op de hoogte zijn van relevante juridische ontwikkelingen en trends en deze kennis benutten ten behoeve van de eigen organisatie.
Specialistisch adviseur	Op de hoogte zijn van relevante vakinhoudelijke ontwikkelingen en trends en deze kennis benutten ten behoeve van de eigen organisatie.

Bron: Kwaliteitscriteria deel D competentieprofielen versie 2.3, VNG 2022

4.5 Conclusie Versterken denk- en uitvoeringskracht

De gemeente Leusden wil ontsnappen aan de waan van de dag en een mogelijkheid hiervoor is de organisatie robuust en toekomstbestendig neerzetten. Het streven kan daarbij zijn om de organisatie te ontwikkelen naar een 2.0 versie waarbij de strategieën, processen en werkwijzen zo zijn georganiseerd dat de medewerkers op een voor iedereen duidelijke en zo efficiënt mogelijk manier aan de slag kunnen. In de huidige situatie kan er echter onvoldoende capaciteit vrijgemaakt worden om verbeteringen in efficiëntie en kwaliteit door te voeren.

Senze erkent de behoefte van de teams VTH en RO om de denk- en uitvoeringskracht te vergroten. Senze constateert ook dat er juist op dit moment momentum is, zeker gezien de noodzakelijke reorganisaties van de afdeling in het kader van de aanstaande Omgevingswet en Wkb.

Het is voor de teams VTH en RO van belang dat de vicieuze cirkel wordt doorbroken. Het niet kunnen investeren in extra capaciteit voor denk- en uitvoeringskracht heeft immers tot gevolg dat de afdeling VTH nog meer capaciteit nodig heeft om te blijven opereren in de waan van de dag. Een eenmalige, duurzame investering in denk- en uitvoeringskracht van de afdeling kan zorgdragen voor een efficiëntere en effectievere manier van werken. Hierbij blijft het werkaanbod feitelijk even groot, maar kan deze wel efficiënter worden uitgevoerd en zullen de medewerkers een lagere werkdruk ervaren.

5 Conclusie

In het onderzoeksrapport is een capaciteitsberekening en impactanalyse uitgevoerd voor het team VTH van de gemeente Leusden. Daarnaast is geanalyseerd in welke mate de denk- en uitvoeringskracht van de afdeling versterkt kan worden.

Uit de capaciteitsberekening blijkt dat het team VTH binnen de verschillende clusters en disciplines te maken heeft met zichtbare capaciteitstekorten. Dit betekent dat de afdeling meer werkzaamheden heeft dan ze op basis van de huidige beschikbare fte's uit kunnen voeren. Dit geldt voor zowel de clusters VTH als voor het cluster RO.

Om het capaciteitstekort te bestrijden, huurt de gemeente Leusden in. Deze inhuur is deels voor het "vullen" van de openstaande vacatures en deels voor het verlagen van de (te) hoge werkdruk. Echter, zelfs met inhuur is er een gat tussen de formatiebehoefte en het formatietekort niet gedicht. De teams staan immers ook zelf aan de lat voor diverse andere c.q. projectmatige werkzaamheden. Dit betekent dat de medewerkers van de teams VTH en RO worden gevraagd om mee te denken bij de implementatie van de stelselwijziging (Omgevingswet en Wkb) en andere organisatorische ontwikkelingen, maar dat de tijd en capaciteit ontbreekt om dit te kunnen realiseren. Hieruit kan worden opgemaakt dat de werkvoorraad feitelijk groter is, maar dat verschillende werkzaamheden op dit moment niet kunnen worden uitgevoerd. De formatiebehoefte voor de clusters VTH en RO is naar alle waarschijnlijkheid hoger dan dat uit de capaciteitsberekening naar voren komt.

Daarnaast treden in 2024 de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de Omgevingswet in werking. Uit de impactanalyse blijkt dat de Wkb naar alle waarschijnlijkheid leidt tot een significante lastenverlichting voor vergunningverlening en een minimale lastenverlichting voor toezicht, namelijk 1.669 uur voor vergunningverlening en 139 uur voor toezicht. In perspectief van de reeds bestaande werkdruk weegt deze mogelijke lastenverlichting niet op tegen de huidige capaciteitsproblematiek. Ook na inwerkingtreding van de Wkb is bij de clusters vergunningverlening en toezicht dus extra formatie nodig om het werk kwalitatief en met hetzelfde dienstverleningsniveau uit te (blijven) voeren.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet schetst een ander beeld. Senze concludeert dat de Omgevingswetkoers vanuit bestuur en management, met name op het gebied van het omgevingsplan en de omgevingsvisie, nog onvoldoende duidelijk is om vast te stellen of er sprake zal zijn van een af- of toenemende werkvoorraad. Dit maakt het voor Senze, maar ook voor de betrokken clusters complex om op dit moment vast te stellen of er sprake zal zijn van een af- of toenemende werkvoorraad.

In de marge zal de toets aan participatie en het vlottrekken van het voortraject, oftewel de intake- en omgevingstafel, wel leiden tot een lichte toename van de werkvoorraad. De Omgevingswet kent echter bij de gemeente Leusden nog wel grote implementatieopgave in 2023 en een beheeropgave vanaf 2024. De resterende implementatie zorgt in 2023 voor een incidentele toename van de (indirecte) werkvoorraad voor team VTH van 2.332 uur. Het beheer van de Omgevingswet bedraagt vanaf 2024 ongeveer structureel 1.275 uur op jaarbasis. Dit betekent dat vanaf 2024 bijna 1 fte op jaarbasis extra nodig is binnen team VTH voor het beheer van de Omgevingswet (en Wkb).

Geconcludeerd kan worden dat de implementatie, het opereren onder en het beheer van de Omgevingswet een beroep doet op de interne organisatie en in dit geval specifiek op team VTH, maar dat deze tijd en capaciteit niet beschikbaar is¹⁷. Senze adviseert daarom om de huidige formatie op korte termijn, al dan niet door inhuur, uit te breiden. Alleen op deze wijze wordt team VTH namelijk in staat gesteld om mee te denken en werken in de implementatie- en beheeropgave omtrent de Omgevingswet en Wkb. Gezien de andere uitdagingen in het kader van capaciteit en werkvoorraad is het voor de organisatie een overweging om de formatie vast uit te breiden en hierin te kiezen voor een duurzame oplossing. Op deze wijze kan namelijk opgedane kennis in de organisatie geborgd worden, kan een mogelijk efficiëntere werkwijze worden bewerkstelligd en kan naar alle waarschijnlijkheid de druk ten aanzien van de directe werkzaamheden ook gereduceerd worden.

Daarnaast zal de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet alleen impact hebben op de werkvoorraad, maar zal dit ook een andere manier van werken vereisen. Dit geldt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar met name voor het cluster RO. Het is daarom van cruciaal belang dat de medewerkers van cluster gaan opereren in "rollen" in plaats van als "functionarissen". Dit komt ook duidelijk naar voren in de praatplaat (zie bijlage III) die door het cluster zelf is ontwikkeld. Hierin wordt duidelijk geschetst dat de medewerkers van het cluster meer als adviseur zullen fungeren, zowel voor de interne organisatie als naar externe ketenpartners. Het is daarom in het kader van "anders werken" van belang dat op korte termijn wordt bepaald wie welke rol onder de Omgevingswet pakt.



Tot slot wil de gemeente Leusden ontsnappen aan de waan van de dag. De organisatie robuust en toekomstbestendig neerzetten kan hiervoor een oplossing zijn. Het streven kan daarbij zijn om de VTH-organisatie te ontwikkelen naar een 2.0 versie waarbij de strategieën, processen en werkwijzen zo zijn georganiseerd dat de medewerkers op een voor iedereen duidelijke en zo efficiënt mogelijk manier aan de slag kunnen. Senze adviseert het team om de vicieuze cirkel te doorbreken. Het niet kunnen investeren in vaste formatie en extra capaciteit voor denk- en uitvoeringskracht heeft immers tot gevolg dat de teams nog meer capaciteit nodig hebben om te blijven opereren in de waan van de dag. Een eenmalige, duurzame investering in vaste formatie en denk- en uitvoeringskracht van de afdeling kan zorgdragen voor efficiënte, effectieve en toekomstbestendige manier van werken.















¹⁷ In bijlage IV wordt de "slotsom" met betrekking tot de formatiebehoefte weergegeven. Dit betreft de totale som van de capaciteitsberekening en impactanalyse. Deze wordt slechts in de bijlage weergegeven, omdat deze duiding en nuancering behoeven. Deze wordt echter wel in de bijlage gepresenteerd, omdat het een volledig c.q. duidelijk beeld geeft van de precare situatie omtrent de capaciteitsproblematiek van team VTH.

Bijlage I: Minimale acties Omgevingswet versie 6.0, VNG 2022

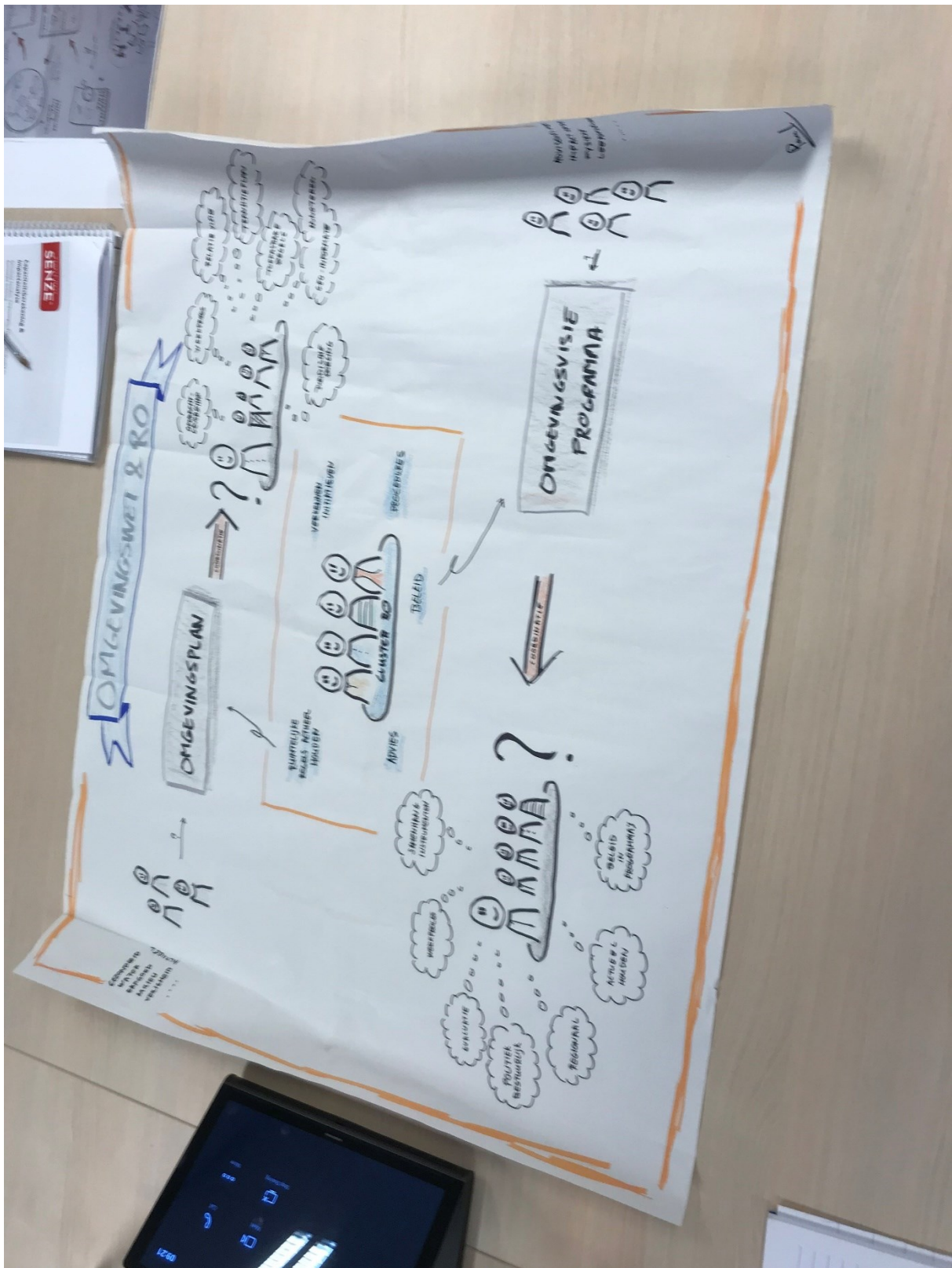
Onderwerp	Acties
Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen	<ul style="list-style-type: none"> - Per 1 januari 2024 in staat zijn om conform de daarvoor geldende standaard verzoeken (aanvraag, melding, informatieplicht e.a.) (o.a. art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te kunnen ontvangen; - Vanaf 1 januari 2024 verzoeken (aanvraag, melding, informatieplicht, e.a.) en aanvullingen vanuit DSO- LV kunnen ontvangen (ook verzoeken om 'omgevingsoverleg'); - VTH software via Digikoppeling aansluiten op DSO-LV en via API verzoeken binnenhalen; - Benodigde aanpassingen in de VTH software doen; - Zaaksystemen inrichten conform Omgevingswet (zaaktypen en processen) ook i.r.t. Omgevingswetactiviteiten b.v. milieubelastende activiteit (i.p.v. inrichting) en locatie; - Afspraken maken met uitvoeringsorganisaties (bv. omgevingsdienst) over de afhandeling van activiteiten; - Voor activiteiten die door uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd, dient de gemeente instellingen in DSO-LV te doen, zodat de verzoeken uit DSO-LV automatisch goed gerouteerd worden; - Een verzoek kunnen doorsturen naar een ander bevoegd gezag of naar een andere behandeldienst.
Kunnen beoordelen vergunningaanvragen:	<ul style="list-style-type: none"> - Het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag; - Processen en systemen aanpassen en medewerkers opleiden; - Samenwerkingsafspraken met uitvoeringsorganisaties en ketenpartners bijstellen (procesafspraken, taken bij meldings- en vergunningplicht, verkennen initiatief, toezicht en handhaving, adviestaken); - Ter ondersteuning van de samenwerking de VTH software aansluiten op de samenwerkvoorziening van DSO-LV (advies); - Besluiten van de gemeenteraad inzake 'advies met instemming voor de raad' (bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en 'verplichting tot participatie' in het proces verwerken.
Kunnen aanleveren indieningsvereisten	<ul style="list-style-type: none"> - Gewenste wijzigingen aanleveren aan DSO-LV volgens voorschreven standaard (STTR); - Opbouwen/verwerven benodigde kennis en systemen (of diensten); - Afspraken maken met de omgevingsdiensten over hun rol bij het opstellen van de indieningsvereisten en (indien gewenst) toepasbare regels; - Vragenbomen opstellen voor die vergunning checks en meldingen die niet worden geleverd met de bruidsschat, maar die de gemeente nu wel in het OLO heeft (behouden gelijkblijvend dienstenniveau).
Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunning check	<ul style="list-style-type: none"> - In staat zijn om toepasbare regels voor de vergunningscheck op te stellen en aan te leveren aan DSO-LV, conform de daarvoor geldende standaard.
Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht	<ul style="list-style-type: none"> - Processen voor snelle en simpele dienstverlening inrichten voor eenvoudige topactiviteiten, zoals eenvoudige verbouwingen in en om het huis, t.w. dakkapel, uitbouw, kappen etc.

Wkb? CHECKLIST

8 vragen aan de gemeente over de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen  

- ① Hoe staat het met de  **Implementatie** van het **Wkb-proces**?
- ② Wèet u hoe u, bij de behandeling van de Omgevingsplanactiviteit, om gaat met specifieke locatiegebonden **Risico's**  ?
- ③ Heeft u de   **Communicatie** met regionale bouwers al geregeld?
- ④ Weet u hoe diepgaand u de **Bouwmelding** en de **Gereedmelding** straks controleert ?  
- ⑤ En heeft u het dienstverleningsniveau bij beantwoording van  **termijnen** &  de **Bouwmelding** en de **Gereedmelding** al bepaald?
- ⑥ Heeft u al bepaald waar uw **Toezicht**  straks nog van is?
- ⑦ Is uw **VTH-beleid**  helder over waar u wel en niet op controleert?
- ⑧ Heeft u uw **Leges-verordening** al herzien?  

Bijlage III: Praatplaat cluster RO



Bijlage IV: Formatiebehoefte team VTH

Situatie	Jaar	Vergunningverlening (in Fte's)	Toezicht (in Fte's)	Handhaving (in Fte's)	RO (in Fte's)
Huidige formatie	2023	- 2,51	- 1,87	- 0,80	- 3,46
Impact implementatie Omgevingswet en Wkb op team VTH	2023	- 1,64			
Totaal formatietekort Team VTH	2023	- 10,28			
Impact Wkb (fase 1)	Per 1 januari 2024	+ 1,17	+ 0,1	0 ¹⁸	0
Impact Omgevingswet	Per 1 januari 2024	- 0,97			
Totaal formatietekort team VTH	Per 1 januari 2024	- 9,98			

¹⁸ De impact van de Wkb op handhaving is onbekend.