



Rekenkameronderzoek Praktijk van verlening omgevingsvergunningen

Rekenkamer Arnhem
30 mei 2024

1 Inleiding

Begin dit jaar heeft de Rekenkamer Arnhem een onderzoek afgerond naar de dienstverlening van de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Conclusie van dit onderzoek was dat de kwaliteit van dienstverlening te wensen overliet. Het betrof een mysteryguest-onderzoek waarbij werd getest wat de kwaliteit is van de dienstverlening van de omgevingsdienst. Zowel de uitkomsten van het onderzoek als de reactie van het Arnhemse gemeentebestuur (die de aanbevelingen omarmde) zijn voor aanleiding geweest om een verdiepend onderzoek te gaan doen naar de processen en procedures van de ODRA. Het onderzoek richt zich op het proces rondom omgevingsvergunningen: zowel de aanvraag en verwerking als het toezicht en de handhaving. Dat betekent dat het onderzoek de volledige vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) cyclus door de Omgevingsdienst beslaat.

2 Doelstelling, centrale vraag en focus

Voor dit onderzoek zijn de onderstaande doel- en vraagstelling geformuleerd.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om erachter te komen of de praktijk aansluit bij hoe de Omgevingsdienst ‘hoort te werken’.

Hoofdvraag

“Werkt de ODRA zoals deze zou moeten werken voor omgevingsvergunningen?”

Deelvragen

1. Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van VTH?
2. Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?
3. Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?
4. Voldoen deze processen aan de daar aan gestelde eisen?
5. Voldoen deze processen aan de verwachting van aanvragers?
6. Hoe verhouden deze bevindingen zich tot het woonbeleid van de gemeente Arnhem?



Afbakening

De ODRA verleent diensten voor de gehele regio Arnhem, maar in dit onderzoek ligt de focus enkel op Arnhem. Zoals u in de uitvraag aangeeft heeft een omgevingsdienst een breed takenpakket. Voor de afbakeningen van het onderzoek zouden wij voorstellen het onderzoek te beperken tot de verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (vroeger ook wel 'bouwvergunning' genoemd) en het toezicht en handhaving die de ODRA op deze activiteiten uitvoert. Dat betekent dat de (wettelijke verplichte) milieugerelateerde VTH-taken buiten beschouwing blijven. Dit laatste omdat deze taken landelijk vormgegeven worden.

In reactie op het eerdere rekenkameronderzoek heeft het college van B&W aangegeven dat de ODRA per 1 januari 2024 werkt volgens een nieuw dienstverleningsconcept. Daarnaast is per 1 januari ook de Omgevingswet in werking getreden. Om die reden ligt het voor de hand om de onderzoeksperiode af te bakenen van 1 januari 2024 tot en met het heden.

Uitwerking van de vraagstelling

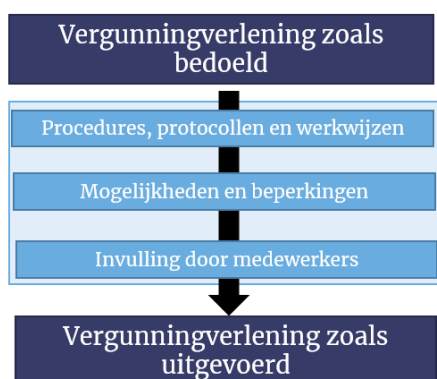
De centrale vraag kent twee componenten.

- 1 Een inhoudelijke kant: sluiten de werkzaamheden van de ODRA op het gebied van VTH aan op de ambities van de gemeente Arnhem die zijn opgenomen in het eigen woon- en VTH-beleid?
- 2 Een procesmatig kant: voldoet het proces van de vergunningverlening aan de (wettelijke) vereisten en de normen uit het dienstverleningsbeleid.

Met andere woorden: doet de ODRA 'de goede dingen' en doet zij vervolgens 'de dingen goed'? Daarmee kan de centrale vraag beantwoord worden of de ODRA ook werkt 'zoals deze zou moeten werken' als het gaat om omgevingsvergunningen en de handhaving en toezicht daarop.

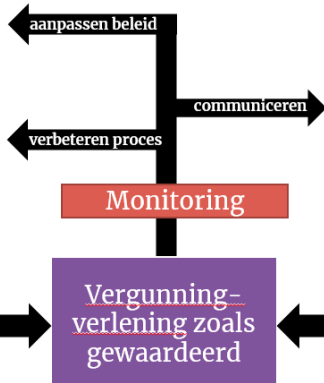
In ons onderzoek naar vergunningverlening en de waardering daarvoor, maken we doorgaans gebruik van onderstaand conceptueel kader. Wij stellen voor dit kader ook in het onderzoek naar de ODRA te gebruiken, omdat het een goede basis is voor een helder en meetbaar normenkader. In de bijlage staat toegelicht hoe dit kader vertaald wordt naar een aanzet tot normenkader.

Gemeente / Omgevingsdienst



ipsos iao

Inwoner / ondernemer



Het model maakt onderscheid tussen de doelen en uitwerking daarvan enerzijds en de wensen en verwachtingen van inwoner anderzijds. De confrontatie tussen beide bepaalt de waardering.

- De vergunningverlening zoals **bedoeld** is de wijze van vergunningverlening en gewenste kwaliteit die de gemeente / Omgevingsdienst voor ogen heeft, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de visie op dienstverlening en het VTH-beleid.
- De vergunningverlening zoals **uitgevoerd** is de feitelijke kwaliteit als het resultaat van uitvoeringsafspraken, protocollen, praktische omstandigheden en de invulling door medewerkers. De feitelijk geleverde kwaliteit is deels af te meten aan objectieve indicatoren rond bijv. toegankelijkheid van diensten, doorlooptijd van processen en wachttijd.
- De vergunningverlening zoals **gewaardeerd** is niet hetzelfde als de feitelijk geleverde kwaliteit, omdat hier de beleving en verwachtingen van inwoners een belangrijke rol spelen. Individuele omstandigheden, vaardigheden en voorkeuren kunnen de waardering mede bepalen, net zo goed als de bejegening en toon door de ODRA.
- De vergunningverlening die men **verwacht** is mede bepalend voor de waardering. De verwachtingen van inwoners worden bepaald door hun eigen **wensen en behoeften** maar ook door de vaardigheden, eerdere ervaringen en hoe de gemeente over de dienstverlening communiceert en wat zij belooft.

Algemene aandachtspunten

Het landelijk VTH-stelsel met daarin de omgevingsdiensten bevindt zich op dit moment in roerig vaarwater. Het stelsel is complex onder andere doordat een omgevingsdienst rekening moet houden met meerdere opdrachtgevers en tegelijkertijd wettelijk vastgestelde taken moet vervullen. In 2021 constateerde de commissie-Van Aartsen dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke uitgangspunten. Op dit moment is het stelsel nog niet herzien. Tegelijkertijd brengt de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten een grote opgave mee als het gaat om het aanpassen van de vertrouwde werkprocessen. De ervaring leert dat rekenkameronderzoek doen naar omgevingsdiensten daardoor uitdagend kan zijn: een deelnemende gemeente en de omgevingsdienst kunnen tegengestelde belangen hebben. In ons onderzoek houden wij nadrukkelijk rekening met het bestaande spanningsveld. Om die reden maken wij van te voren met de ODRA duidelijke afspraken over wat er onderzocht wordt, wat het onderzoeksproces is en wat er getoetst wordt.

3 Uitvoering van het onderzoek

Methode

Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen.

1. Start en oriëntatie
2. Deskresearch
3. Interviews ambtelijk betrokkenen
4. Casestudies (+ optioneel een enquête onder aanvragers)
5. Groepsgesprek raad en bestuurlijk interview
6. Rapportage en afronding

Planning

De doorlooptijd van het onderzoek bedraagt ongeveer een half jaar met een uitloop in 2025 ten behoeve van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en behandeling in de gemeenteraad.

Globale planning ¹	maand
Start en oriëntatie	Juli-augustus
Deskresearch	September
Interviews met ambtelijk betrokkenen	Oktober
Dossierstudie	Oktober
Groepsgesprek raadsleden en bestuurlijk interview	November
Rapportage en afronding	November-december
Hoor en wederhoor	Januari – Februari
Bestuurlijk wederhoor	Maart – april
Behandeling in raad	Q2 2025 (ntb)

Onderzoeksteam



Laurent Staartjes is sinds 2016 als onderzoeker aan I&O Research verbonden. Laurent is een specialist op het gebied van lokaal bestuur en burger- en overheidsparticipatie. Laurent heeft vele jaren onderzoekservaring en voert voor diverse grote opdrachtgevers opinie- en beleidsonderzoek uit. Daarnaast ontwikkelt Laurent vernieuwende concepten gebaseerd op inzichten uit bestaand en eigen onderzoek. Namens I&O Research was hij onder meer betrokken bij een verkennend onderzoek naar burgerparticipatie in de de

gemeente Coevorden en een meerjarig onderzoek naar het functioneren van bewonersorganisaties in de gemeente Den Haag. De afgelopen jaren was Laurent betrokken bij tal van rekenkameronderzoeken onder meer naar de effectiviteit van subsidieverlening voor de provincie Flevoland en het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Hollands Kroon en onderzoek naar de dienstverlening in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en afhandeling van meldingen door de gemeente Lochem. Verder is Laurent actief als raadslid in Amsterdam.

¹ Bij gunning wordt na het startoverleg een detailplanning opgesteld.



Ester Hilhorst studeerde Sociale Geografie en Planologie in Utrecht met als hoofdbijvak Ruimtelijk bestuurs- en milieurecht. Ze studeerde af op milieuhinderlijke bedrijvigheid in de woonomgeving. Ze heeft ruim 10 jaar ervaring als senior economisch onderzoeker bij de gemeenten Amersfoort, Ede en Utrecht, en bij de Economic Board Utrecht. Ze werkte ook als adviseur regionale economie bij de Kamer van Koophandel. Sinds 2016 is zij senior onderzoekersadviseur bij I&O Research. Ester heeft uitgebreide ervaring met

het afnemen van stakeholder-interviews, het uitvoeren van rekenkameronderzoeken op het gebied van de fysieke leefomgeving (wonen, economie, bedrijvigheid, regionale samenwerking), het leiden van groepsgesprekken en het analyseren en rapporteren van (rekenkamer)onderzoeken. Ester beschikt over politiek-bestuurlijke sensitiviteit in woord en geschrift.



Jaap Bouwmeester is sinds 2006 werkzaam bij I&O Research. Hij heeft jarenlange ervaring met rekenkameronderzoek en ander beleidsonderzoek. Jaap is betrokken geweest bij thema's als digitalisering van dienstverlening, afhandeling klachten, meldingen en bezwaren, burgerparticipatie en sturing van verbonden partijen. Daarnaast deed Jaap veel onderzoek naar overheidsdienstverlening voor gemeenten en provincies. Recent deed hij

rekenkameronderzoek voor de gemeente Roermond (vergunningverlening), Nijmegen (toegankelijkheid van informatie), Pijnacker-Nootdorp (digitale dienstverlening), Baarn (afhandeling meldingen, klachten en bezwaren, Lochem (afhandeling meldingen), Vijfheerenlanden (digitale dienstverlening), Zaltbommel (toegankelijkheid informatievoorziening) en Meerijstad (gemeentelijke dienstverlening). Van 2017 tot 2020 was Jaap directeur van de rekenkamer Uithoorn.

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802



Definitieve normenkader

1. Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van VTH?
2. Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?
3. Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?
4. Voldoen deze processen aan de daaraan gestelde eisen?
5. Voldoen deze processen aan de verwachting van aanvragers?
6. Hoe verhouden deze bevindingen zich tot het woonbeleid van de gemeente Arnhem?

Afbakening: Bovenstaande deelvragen en onderstaande normen zien alleen toe op de processen rondom Omgevingsvergunning activiteit bouwen en toezicht en handhaving op die vergunningen.

Deelvraag A1. Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van VTH?

Norm	Toetsingscriterium
De gemeente Arnhem beschikt over actueel VTH beleid ten aanzien van bouwvergunningen.	- Het geldend VTH beleid is afgelopen vier jaar geactualiseerd - Het onderwerp bouwvergunningen en toezicht en handhaving is terug te vinden in beleidsstukken - Het beleid is vastgesteld door college of raad
De ODRA beschikt over actueel VTH beleid ten aanzien van bouwvergunningen.	- Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd - In het beleid is aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening - Het beleid van de ODRA is afgestemd met de gemeente Arnhem
Er zijn uitgangspunten of doelen benoemd waaraan het VTH beleid moet voldoen	- Het gemeentebestuur van Arnhem heeft doelen en uitgangspunten benoemd - De ODRA heeft doelen en uitgangspunten benoemd - Uitgangspunten houden rekening met verwachtingen en wensen van de aanvragers - De beschikbare middelen zijn in lijn met de doelen
De uitgangspunten of doelen van het beleid ten aanzien van het VTH beleid zijn in lijn met landelijke normen	- De Omgevingswet is geïmplementeerd - Relevante landelijke richtlijnen worden gevolgd - De ambities zijn in lijn met de mogelijkheden die het landelijk VTH-stelsel biedt

Deelvraag 2. Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?

Norm	Toetsingscriterium
De algemene doelen en uitgangspunten van het VTH beleid zijn geconcretiseerd naar uitvoeringsplannen en/of beschrijvingen van de werkwijze	- De doelen en uitgangspunten zijn geconcretiseerd - De doelen zijn SMART geformuleerd - De uitvoeringsplannen sluiten inhoudelijk aan op het beleidsplan
De uitwerking van het beleid biedt een helder kader voor de uitvoering	- Uitvoeringsplannen voor de dienstverlening en vergunningverlening zijn helder beschreven. - De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn voldoende meetbaar om een mate van doelbereiking te kunnen bepalen. - Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd. - De inzet van middelen (personeel/financiën) passen bij de ambities.
Het proces van aanvragen en verwerken verloopt in de praktijk volgens de afgesproken werkwijze	- Medewerkers zijn bekend met de werkwijzen - Medewerkers zijn bekend met de dienstverleningsnormen - De werkwijze wordt gevolgd zoals afgesproken

Deelvraag 3. Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?

Norm	Toetsingscriterium
De algemene doelen en uitgangspunten van het VTH beleid zijn geconcretiseerd naar uitvoeringsplannen en/of beschrijvingen van de werkwijze	- De doelen en uitgangspunten zijn geconcretiseerd - De doelen zijn SMART geformuleerd - De uitvoeringsplannen sluiten inhoudelijk aan op het beleidsplan
De uitwerking van het beleid biedt een helder kader voor de uitvoering	- Uitvoeringsplannen voor toezicht en handhaving zijn helder beschreven. - De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn voldoende meetbaar om een mate van doelbereiking te kunnen bepalen. - Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd. - De inzet van middelen (personeel/financiën) passen bij de ambities.
Het proces van aanvragen en verwerken verloopt in de praktijk volgens de afgesproken werkwijze	- Medewerkers zijn bekend met de werkwijzen - Medewerkers zijn bekend met de dienstverleningsnormen - De werkwijze wordt gevolgd zoals afgesproken

Deelvraag 4. Voldoen de processen aan de daar aan gestelde eisen?

Norm	Toetsingscriterium
De ODRA stelt eisen aan de (eigen) kwaliteit van de dienstverlening	- De ODRA beschikt over kwaliteitseisen - De normen van de ODRA zijn afgestemd met de gemeente Arnhem
De vergunningverlening van de ODRA voldoet aan de (wettelijke) normen	- De ODRA haalt de (wettelijke) termijnen - De ODRA haalt de eigen servicenormen - De ODRA voldoet aan de gemeentelijke normen
De handhaving en toezichtsactiviteiten van de ODRA voldoen aan de (wettelijke) normen	- De ODRA haalt de (wettelijke) termijnen - De ODRA haalt de eigen servicenormen - De ODRA voldoet aan de gemeentelijke normen
De gemeente Arnhem controleert of de ODRA aan de eisen voldoet	- De ODRA rapporteert aan de gemeente Arnhem over de prestaties - Het college van de gemeente Arnhem is op de hoogte van de prestaties - De gemeenteraad van de gemeente Arnhem is op de hoogte van de prestaties

Deelvraag 5 Voldoen deze processen aan de verwachting van aanvragers?

Norm	Toetsingscriterium
De ODRA houdt in de dienstverlening rekening met de wensen, behoeften en voorkeuren van haar inwoners.	- De ODRA heeft inzicht in de knelpunten waarmee aanvragers te maken hebben - De ODRA anticipeert op de knelpunten waarmee aanvragers te maken (kunnen) hebben - In de dienstverlening houdt de gemeente rekening met de wensen en mogelijkheden van inwoners.
De ODRA zet passende instrumenten in om de waardering voor de dienstverlening te achterhalen.	- De ODRA maakt gebruik van klanttevredenheidsonderzoek - De ODRA monitort systematisch de dienstverlening
De ODRA werkt volgens een cyclisch continu proces van monitoring & verbetering	De ODRA gebruikt feedback over de kwaliteit van en ervaringen met dienstverlening bij het verder ontwikkelen en verbeteren daarvan.

waarbij feedback van inwoners wordt verwerkt	• Verbeterplannen worden geïmplementeerd en hier wordt op toegezien op het effect
--	---

Deelvraag 6. Hoe verhouden deze bevindingen zich tot het woonbeleid van de gemeente Arnhem?

Norm	Toetsingscriterium
• De gemeente Arnhem houdt in het woonbeleid rekening met de VTH-taken	• De gemeente Arnhem is op de hoogte van de opgaven op VTH gebied (bouwvergunningen) • De gemeente Arnhem is bewust van (mogelijke) risico's bij de uitvoering van het woonbeleid • De ambities en doelstellingen van het woonbeleid sluiten aan bij de capaciteit van de ODRA op het gebied van VTH-taken