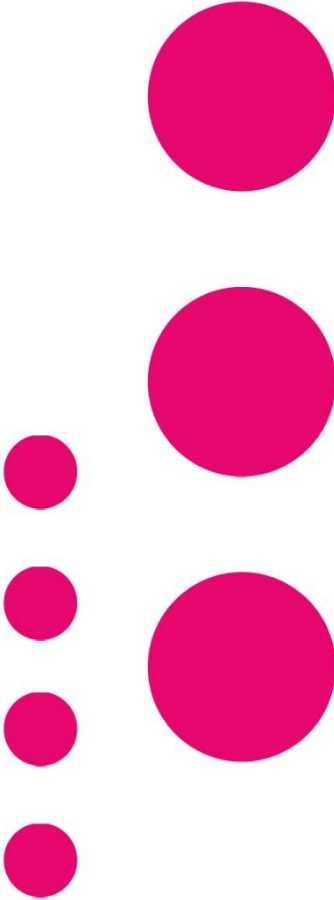




Bouwen aan vertrouwen

Onderzoek naar de praktijk van het verlenen van, toezichthouden en handhaven op Arnhemse bouwvergunningen

Juli 2025

Zaaknummer: 4624704

Bestuurlijke Nota

Bestuurlijke boodschap

Wat is er nú nodig om te zorgen dat de omgevingsdienst Regio Arnhem, de ODRA, de bouwambities van Arnhem daadwerkelijk ondersteunt én burgers vertrouwen houdt in de dienstverlening? Zorg voor robuuste uitvoering én toegankelijke dienstverlening.

Het goede nieuws

De ODRA is een robuuste organisatie. De vergunningverlening voor bouwen voldoet aan de wettelijke eisen en de processen zijn zorgvuldig vastgelegd en grotendeels op orde. De ODRA beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel om aan de opgaven te kunnen voldoen, mede door de inzet op het aantrekken van jong talent. Arnhem is een ambitieuze gemeente met stevige ruimtelijke doelstellingen – waaronder de realisatie van 12.000 woningen tot 2034 – en de ODRA is een essentiële partner in de uitvoering daarvan.

Maar het zorgelijke is: de dienstverlening voldoet niet aan de eigen standaarden

De uitvoering loopt vast op cruciale aspecten van dienstverlening. Inwoners, ondernemers en omwonenden ervaren knelpunten in bereikbaarheid, communicatie en voorspelbaarheid. Casemanagers zijn telefonisch slecht bereikbaar, reacties blijven lang uit, en communicatie is niet eenduidig. Dit leidt tot stress bij aanvragers en wantrouwen in het proces. Professionals vragen om snelheid; particulieren om duidelijke begeleiding. De ODRA biedt beide onvoldoende.

De bestuurlijke realiteit

De knelpunten zijn bij de ODRA bekend, en er ligt een verbeterplan. Maar de uitvoering daarvan stopt, onder meer omdat Arnhem de grootste afnemer is van bouwtaken binnen de ODRA, terwijl andere deelnemers minder belang hebben bij investeringen in bouwdienstverlening. De gemeente heeft beperkte directe grip, doordat de sturing is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Bovendien is de dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de ODRA al sinds 2013 niet geactualiseerd.

De bestuurlijke opdracht

Herstel van vertrouwen en verbetering van dienstverlening vragen om hernieuwde afspraken, scherpe prioriteiten en actieve sturing. Actualiseer de DVO, versterk de publiekscommunicatie, borg vakmanschap en monitor zichtbaar de voortgang van het verbeterplan. Geef zo uitvoering aan wat inwoners mogen verwachten: een betrouwbare overheid die tijdig, duidelijk en dienstverlenend handelt – ook in complexe opgaven. Hier hebben de inwoners en ondernemers behoefte naar.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
Bestuurlijke boodschap	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
1.1 Dankzegging	4
1.2 Inleiding.....	4
1.3 Context.....	5
2. Onderzoeksverantwoording.....	6
2.1 Aanleiding en vooronderzoek	6
2.2 Focus	6
2.3 Vraagstelling	6
2.4 Onderzochte tijdsperiode	7
2.5 Onderzoeksmodel.....	7
2.6 Normenkader	9
2.7 Aanpak	9
3. Conclusies en aanbevelingen.....	11
3.1 Samenvattend beeld van bevindingen.....	11
3.2 Conclusies	11
3.3 Aanbevelingen	13
4. Reactie van B&W	15

Bijlage Nota van Bevindingen

1. Inleiding

1.1 Dankzegging

De Rekenkamer Arnhem dankt alle betrokkenen hartelijk voor hun medewerking aan dit onderzoek. In het bijzonder spreken wij onze waardering uit richting de medewerkers van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en de gemeente Arnhem, die tijdens het onderzoek hun tijd, kennis en ervaring hebben gedeeld. Hun openheid en bereidheid om inzicht te geven in de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Wij zijn de frontofficemedewerkers, vergunningverleners, toezichthouders, kwaliteitsadviseurs en directieleden van de ODRA erkentelijk voor hun toelichtingen op werkprocessen en casuïstiek. Daarnaast bedanken wij de betrokken wethouders, beleidsadviseurs en accountmanagers van de gemeente Arnhem voor hun reflecties en de bestuurlijke context die zij ons hebben aangereikt. Ook de initiatiefnemers, professionals en melders met wie wij casussen hebben mogen bespreken, danken wij voor hun medewerking.

Tot slot spreken wij onze dank uit aan alle respondenten en dossierbeheerders die betrokken waren bij het veldwerk, en aan de collega's die ondersteuning boden bij het verzamelen en duiden van informatie. Dankzij hun inzet is het mogelijk geworden om een zorgvuldig, onafhankelijk en praktijkgericht onderzoek te verrichten.

1.2 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag is of de ODRA werkt zoals deze zou moeten werken voor omgevingsvergunningen bouwen? Daar hoort ook het handhaving en toezicht op de bouwactiviteiten bij. Hierbij kan gedacht worden aan wat de wet voorschrijft, wat er met de gemeente Arnhem afgesproken is, en wat inwoners en initiatiefnemers verwachten van vergunningverlening. In het onderzoek is onderzocht wat de eisen zijn waaraan de ODRA moet voldoen, welke afspraken er gemaakt zijn tussen de gemeente Arnhem en de ODRA en hoe de uitvoeringspraktijk eruit ziet.

De ODRA voert naast de wettelijke, verplichte milieutaken voor de gemeente Arnhem ook de VTH-bouwtaken uit. Dat betekent dat de ODRA namens het college van B&W van de gemeente Arnhem omgevingsvergunningen verleent en toezicht houdt op de bouwactiviteiten. Dat doet de ODRA al sinds de oprichting in 2013. Destijds is er een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten waarin gedetailleerde afspraken zijn gemaakt tussen de ODRA en de gemeente Arnhem. Deze DVO is sindsdien niet meer geactualiseerd en de afspraken gelden formeel nog wel, maar worden niet meer nageleefd.

De gemeente Arnhem heeft grote bestuurlijke ambities waarbij de samenwerking met de ODRA cruciaal is. De gemeente wil bijvoorbeeld het komend decennium 12.000 woningen bijbouwen. Daarnaast heeft de gemeenteraad besloten dat de bouwregels aangescherpt worden, onder meer met klimaatadaptief bouwen. Het bijbouwen moet grotendeels binnenstedelijk gebeuren: dat is meestal complexer dan nieuwbouw buiten de bestaande stad. De normen en regels waaraan de casemanagers van de ODRA de aanvragen moeten toetsen staan opgenomen in het beleid van de gemeente Arnhem zelf, zoals het omgevingsplan of de regels rondom erfgoed. Wanneer een aanvraag afwijkt van deze regels kan onder

de Omgevingswet gewerkt worden met een buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA). Gedurende het onderzoek schatte de ODRA in dat circa de helft van de aanvragen een BOPA is. Landelijk is eveneens een grote hoeveelheid aan BOPA's geconstateerd. Om dit in goede banen te leiden, vraagt het nodige van zowel de ODRA als de gemeente Arnhem.

Professionals zoals projectontwikkelaars, architecten en vastgoedeigenaren vragen regelmatig vergunningen aan voor hun bouwplannen. Zij kennen de regels goed en hebben behoefte aan een deskundige en vooral snelle dienstverlening. Professionals die willen bouwen willen graag zo snel mogelijk weten waar zij aan toe zijn. Een snelle afhandeling van de vergunning is prioriteit. Voor veel particulieren en sommige ondernemers is het aanvragen van een vergunning iets wat soms maar één keer in het leven gedaan wordt. Bijvoorbeeld voor een grote verbouwing aan de eigen woning of om een nieuwe zaak te kunnen starten. Deze mensen willen niet alleen deskundig te woord gestaan worden maar ook dat er actief meegedacht wordt. Een brief met een voornemen tot afwijzing kan leiden tot stress: wat betekent dit voor het bouwplan? Het liefst zoeken zij telefonisch contact en willen zij dat de casemanager actief meedenkt met de mogelijkheden. Naast de initiatiefnemers die graag willen bouwen of verbouwen, zijn er ook omwonenden (en andere belanghebbenden) die te maken hebben met bouwplannen. Zij willen dat hun belangen beschermd worden. Onder meer doordat de ODRA toezicht houdt op de bouwactiviteiten en ingrijpt wanneer dat nodig is. Handhavingscapaciteit is schaars en daarin moeten keuzes gemaakt worden. De gemeente bepaalt welke overtredingen meer en minder prioriteit hebben.

1.3 Context

De Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) is sinds 2013 actief als uitvoeringsorganisatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het fysieke domein. De dienst werkt op basis van een gemeenschappelijke regeling en heeft elf deelnemers, waaronder de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland. De ODRA voert voor Arnhem niet alleen de wettelijk verplichte milieutaken uit, maar ook de zogeheten BRIKS-taken (bouwen, reclame, inrit, kap en sloop).

De gemeente Arnhem heeft zich in de afgelopen jaren gecommitteerd aan ambitieuze beleidsdoelstellingen, zoals het realiseren van 12.000 extra woningen in 2034 en het versterken van een gezonde en veilige leefomgeving. De uitvoering van deze opgaven vraagt veel van de VTH-keten en raakt direct aan de rol van de ODRA. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 veranderde bovendien het juridische en uitvoeringskader ingrijpend. De wet beoogt snellere, meer samenhangende besluitvorming, meer lokale afwegingsruimte en betere dienstverlening richting initiatiefnemers en belanghebbenden.

Tegelijkertijd zijn er landelijk zorgen over de robuustheid van het stelsel van omgevingsdiensten. De provincie Gelderland en andere partijen onderzoeken mogelijke schaalvergroting binnen het Gelders stelsel. De ODRA zelf kampt met knelpunten in capaciteit, verouderde samenwerkingsafspraken en signalen over beperkte bereikbaarheid en klantgerichtheid.

Tot slot: gedurende de looptijd van het onderzoek werd bekend dat de bestuurders van beide diensten op 6 mei jl. unaniem besloten te fuseren. Zij hebben dan ook gevraagd aan de raden en staten van de deelnemende gemeenten en provincie hun zienswijze te geven op de voorgenomen GR Groene Metropool. Dit staat geagendeerd direct na het zomerreces. Dit onderzoek geeft uitsluitend conclusies over en aanbevelingen voor verbeteringen in de sturing en uitvoering van het Arnhemse beleid t.a.v. de bouwtaken van de Omgevingsdienst.

2. Onderzoeksverantwoording

2.1 Aanleiding en vooronderzoek

In 2024 heeft de Rekenkamer Arnhem een mystery-guest-onderzoek uitgevoerd naar de fysieke en telefonische bereikbaarheid van de ODRA. Uit dit onderzoek bleek dat de kwaliteit van de dienstverlening op meerdere punten voor verbetering vatbaar is. Zowel de bevindingen uit het onderzoek als de reactie van het Arnhemse gemeentebestuur (dat de aanbevelingen uit het rapport heeft omarmd) en samenleving vormden aanleiding voor de Rekenkamer om een verdiepend onderzoek te starten. Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de ODRA uitvoering geeft aan haar taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

2.2 Focus

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, bundelt en vereenvoudigt tientallen wetten en regels op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel van deze wet is om de fysieke leefomgeving integraal en samenhangend te beheren en ontwikkelen. Onder de nieuwe wetgeving wordt van overheden verwacht dat zij sneller, transparanter en effectiever handelen, en dat zij initiatiefnemers beter begeleiden bij hun plannen. De wet legt meer nadruk op lokaal maatwerk, participatie van belanghebbenden en het centraal stellen van de initiatiefnemer. Daarmee verandert de rol van gemeenten en uitvoerende diensten aanzienlijk, zowel qua inhoud als proces.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer ervoor gekozen het onderzoek te richten op omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen. Dit onderdeel van de VTH-taken is niet alleen sterk geraakt door de stelselwijziging, maar vormt ook een zichtbaar, frequent en maatschappelijk relevant proces. In combinatie met de Arnhemse ambitie om tot 2034 circa 12.000 woningen te realiseren, maakt dit een verdiepend onderzoek naar de uitvoering van bouwvergunningen onder de Omgevingswet urgent en noodzakelijk.

De ODRA verleent diensten voor de gehele regio Arnhem, maar dit onderzoek richt zich uitsluitend op de gemeente Arnhem. De focus lag op de omgevingsvergunning voor bouwen en het bijbehorende toezicht en handhaving. Wettelijk verplichte milieugerelateerde VTH-taken zijn buiten beschouwing gelaten. Vergunningen onder het oude stelsel (lees: voor 31 december 2023 en eerder) zijn niet meegenomen. Hoewel onder de nieuwe wetgeving vaker wordt gesproken van “Uitvoering en Handhaving” (U&H), is in dit onderzoek gekozen om de term “VTH” te blijven hanteren vanwege de herkenbaarheid.

2.3 Vraagstelling

De **centrale vraag** van het onderzoek luidt:

Werkt de ODRA zoals deze zou moeten werken voor omgevingsvergunningen bouwen?

Dit betreft vergunningverlening en handhaving en toezicht op bouwactiviteiten bij. Denk bij ‘zoals het zou moeten werken’ aan wat de wet voorschrijft, wat er met de gemeente Arnhem afgesproken is en wat inwoners en initiatiefnemers verwachten van vergunningverlening. In het onderzoek is onderzocht

wat de eisen zijn waaraan de ODRA moet voldoen, welke afspraken er gemaakt zijn tussen de gemeente Arnhem en de ODRA en hoe de uitvoeringspraktijk eruitziet.

De centrale onderzoeksvraag is, gezien de focus, uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke landelijke eisen zijn er ten aanzien van omgevingsvergunningverlening?
2. Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van bouwen en vergunningverlening?
3. Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?
4. Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?
5. Voldoen deze processen aan de daaraan gestelde eisen?
6. Voldoen deze processen aan de verwachting van aanvragers?

2.4 Onderzochte tijdsperiode

De Omgevingswet kende zijn intrede op 1 januari 2024. Het onderzoek betrof de eerste drie kwartalen van 2024, direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vergunningen onder het oude stelsel zijn niet meegenomen.

In de periode oktober 2024 tot en met februari 2025 vonden interviews plaats met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de gemeente Arnhem en de ODRA. Ook vond in deze periode de dossieranalyse van 10 dossiers plaats, op twee dagen, fysiek op het kantoor bij de ODRA.

2.5 Onderzoeksmodel

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden – of de ODRA functioneert zoals zij zou moeten functioneren bij de uitvoering van omgevingsvergunningen voor bouwen, inclusief toezicht en handhaving – is er een onderzoeksmodel opgesteld dat de samenhang tussen systeem, praktijk en verwachting inzichtelijk maakt.

Het model bestond uit drie pijlers:

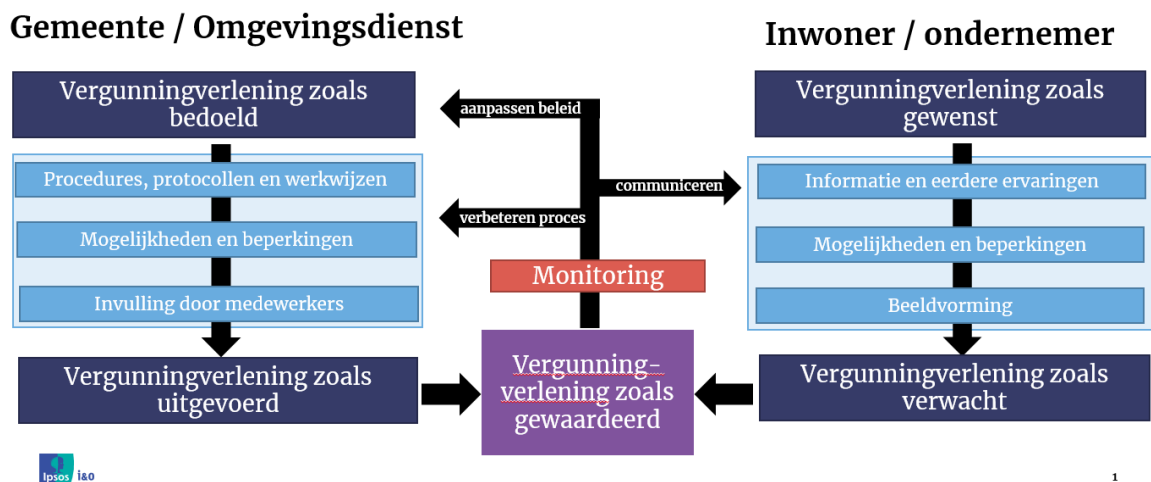
1. **Het normatief kader**
Wat wordt er wettelijk, bestuurlijk en contractueel van de ODRA verwacht bij de uitvoering van bouwtaken? Denk aan de vereisten vanuit de Omgevingswet, de gemeentelijke beleidskaders, de dienstverleningsovereenkomst (DVO), en relevante standaarden voor publieke dienstverlening.
2. **De uitvoeringspraktijk**
Hoe ziet de feitelijke uitvoering door de ODRA eruit? Wat is de ervaring van initiatiefnemers (zowel particulieren als professionals), hoe verlopen de processen, en waar doen zich knelpunten voor in bereikbaarheid, communicatie en doorlooptijden?
3. **De bestuurlijke context en sturingsrelatie**
Hoe is de sturing en verantwoording tussen de gemeente Arnhem en de ODRA vormgegeven? Wat is de invloed van de gemeenschappelijke regeling en hoe wordt de grip op publieke dienstverlening bewaakt?

Door deze drie elementen met elkaar te verbinden, ontstaat een integraal beeld van waar de uitvoering goed loopt, waar spanning zit tussen verwachting en praktijk, en waar bestuurlijke bijsturing nodig is.

In onderstaande figuur zijn de drie pijlers schematisch weergegeven:



In het onderzoek is onderstaand analytisch model gehanteerd. Waar ‘vergunningverlening’ staat kan ook toezicht en handhaving worden gelezen.



2.6 Normenkader

Het normenkader vormt de toetssteen voor de beoordeling van de uitvoering van de omgevingsvergunningverlening bouwen door de ODRA. In dit onderzoek is het functioneren van de ODRA beoordeeld aan de hand van drie samenhangende dimensies: de formele eisen, de bestuurlijke afspraken en de maatschappelijke verwachtingen. Deze driedeling maakt het mogelijk om zowel juridische als bestuurlijk-inhoudelijke en gebruikersgerichte aspecten mee te nemen in de beoordeling.

Ten eerste zijn de wettelijke normen bepalend. De belangrijkste juridische kaders zijn de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene wet bestuursrecht. Hierin staan eisen rondom proceduretermijnen, kwaliteit van besluitvorming, zorgvuldigheid en participatie. Ook is rekening gehouden met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en de landelijke kwaliteitscriteria 3.0, die per 1 januari 2025 verplicht zijn.

Ten tweede zijn de afspraken tussen gemeente Arnhem en de ODRA meegenomen. Deze zijn vastgelegd in onder meer de (verouderde) dienstverleningsovereenkomst (DVO) uit 2013 en het jaarlijks vastgestelde werkprogramma. Hoewel formeel nog van kracht, zijn deze afspraken in de praktijk grotendeels achterhaald. Daarnaast is gekeken naar regionale afspraken, zoals het Meerjarenprogramma ODRA 2025–2028.

Ten derde zijn publieke verwachtingen in kaart gebracht: welke kwaliteit van dienstverlening mogen inwoners, ondernemers en initiatiefnemers verwachten? Hierbij is gekeken naar aspecten zoals bereikbaarheid, klantgerichtheid, voorspelbaarheid van procedures en communicatie. Deze elementen zijn beoordeeld aan de hand van onder andere interviews, dossieronderzoek en klanttevredenheidscijfers.

Het normenkader is niet gebruikt om 'af te rekenen', maar juist om ontwikkelpotentieel inzichtelijk te maken. Op basis van toetsingscriteria is per onderdeel beoordeeld of er sprake is van naleving, ruimte voor verbetering of noodzakelijke actie. Deze beoordeling is richtinggevend geweest voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

De bevindingen zijn getoetst aan dat normenkader. De normen zijn bedoeld om te toetsen of de bevindingen in lijn zijn met wat er verwacht mag worden van effectief overheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus.

2.7 Aanpak

In augustus 2024 is het vooronderzoek naar de uitvoering van omgevingsvergunningen bouwen door de ODRA gestart. In deze fase zijn praktische afspraken gemaakt over planning, toegang tot documenten en het organiseren van interviews. Het hoofdonderzoek is uitgevoerd tussen oktober 2024 en januari 2025.

Tijdens het hoofdonderzoek zijn (1) gesprekken gevoerd met medewerkers van de ODRA, waaronder casemanagers (vergunningverleners), toezichthouders, frontofficemedewerkers, beleidsmedewerkers en directieleden, (2) gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren en bestuurders van de gemeente Arnhem, waaronder de portefeuillehouder en beleidsadviseurs, en (3) gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad. Daarnaast is een dossieranalyse uitgevoerd van tien representatieve vergunningaanvragen om inzicht te krijgen in de feitelijke uitvoeringspraktijk.

Naast deze interviews en casusanalyses is uitgebreid deskresearch verricht. Daarbij is onderzoek gedaan naar (1) relevante wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet, (2) gemeentelijk en regionaal beleid, (3) bestuurlijke afspraken tussen de gemeente Arnhem en de ODRA, (4) interne rapportages van de ODRA, waaronder klanttevredenheidsonderzoeken, en (5) landelijke onderzoeken naar de robuustheid van het omgevingsdienstenstelsel.

Op basis van deze bevindingen is een concept nota van bevindingen opgesteld. Deze is voor technisch (kloppen de feiten die de onderzoekers hebben vastgesteld) wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke vertegenwoordigers van zowel de gemeente Arnhem als de ODRA. Vervolgens zijn de eindconclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Samenvattend beeld van bevindingen

De centrale onderzoeksvraag is of “De ODRA werkt zoals deze zou moeten werken voor omgevingsvergunningen bouwen?” Daar hoort ook het handhaving en toezicht op de bouwactiviteiten bij. Hierbij kan gedacht worden aan wat de wet voorschrijft, wat er met de gemeente Arnhem afgesproken is en wat inwoners en initiatiefnemers verwachten van vergunningverlening. In het onderzoek is onderzocht wat de eisen zijn waaraan de ODRA moet voldoen, welke afspraken er gemaakt zijn tussen de gemeente Arnhem en de ODRA en hoe de uitvoeringspraktijk eruit ziet. De hoofdconclusie van het onderzoek luidt:

De ODRA is als organisatie robuust en kan de opgave rondom bouwvergunningen (en de bijhorende handhaving en toezicht-taken) aan ondanks de krapte op de arbeidsmarkt en de complexer wordende aanvragen.

De kwaliteit van dienstverlening blijft een groot punt van aandacht. De ODRA voldoet als het gaat om het verlenen van bouwvergunningen niet aan de eigen standaarden voor publieke tevredenheid. Particulieren die ondersteuning wensen, ondernemers die zo snel mogelijk helderheid willen over hun bouwplannen of omwonenden die verwachten dat hun belangen beschermd worden ervaren verschillende knelpunten in het contact met de ODRA. De knelpunten zijn bij de ODRA bekend en er zijn stappen ondernomen om de knelpunten op te lossen.

Het doorvoeren van de oplossingen wordt bemoeilijkt doordat een beperkt aantal gemeenten hun bouwtaken hebben ondergebracht bij de ODRA. De gemeente Arnhem is de grootste afnemer en de andere deelnemende gemeenten dringen er op aan dat verbeteringen geen extra investeringen eisen.

De gemeente Arnhem heeft ondanks de wettelijke mogelijkheden daartoe ervoor gekozen om geen eigen, integraal VTH-beleid meer vast te stellen. De afspraken worden regionaal afgestemd en opgenomen in de begrotingsstukken van de ODRA. In de dienstverleningsovereenkomst uit 2013 tussen gemeente Arnhem en de ODRA waren gedetailleerde afspraken vastgelegd over de kwaliteit van de dienstverleningen en aansturing. Deze afspraken zijn achterhaald en de DVO is sindsdien niet meer geactualiseerd. De ODRA confirmeert zich niet aan de servicenormen die de gemeente Arnhem stelt voor de publieke dienstverlening.

3.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeert het volgende:

De ODRA is robuust; dienstverlening voldoet niet altijd aan de eigen standaarden

De ODRA als organisatie voldoet aan de wettelijke eisen die worden gesteld. Dat is uit dit onderzoek gebleken; en de ODRA is door een visitatiecommissie van het Rijk als voldoende robuust beoordeeld. De ODRA heeft net als andere organisaties te kampen met krapte op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat gekwalificeerde vergunningsverleners moeilijk zijn te krijgen. De ODRA beschikte op het moment van dit onderzoek weliswaar over voldoende (gekwalficeerde) medewerkers om aan de opgaven te kunnen voldoen, door in te zetten op het verwerven van jong talent. Het gevolg is, dat de ODRA werkt met relatief veel junior medewerkers, die nog niet over dezelfde ervaring beschikken als hun senioren

voorgangers, die bovendien met pensioen gaan op korte termijn. De ODRA werd door de visitatiecommissie als 'ambitieuw' omschreven en de visitatiecommissie waarschuwde dat de ambities in lijn moeten zijn met de mogelijkheden.

De dienstverlening rondom het verlenen van bouwvergunningen kent ruimte voor verbetering. Dit blijkt onder meer uit het eerder gedane rekenkameronderzoek, interne analyses van de ODRA en uit de dossiers die bestudeerd zijn voor dit onderzoek. Als het gaat om de bouwvergunningen haalt de ODRA ook de eigen standaard niet op het gebied van publieke tevredenheid.

De knelpunten zijn:

- De ODRA biedt inwoners de mogelijkheid aan, om casemanagers telefonisch te benaderen. Dit is niet verplicht, maar is een service. Dit wekt de verwachting dat casemanagers ook altijd de telefoon opnemen. Door de hoge werkdruk is dit vaak niet het geval.
- Gedurende het onderzoek hadden initiatiefnemers (nog) geen mogelijkheid om spontaan binnen te lopen bij de ODRA om bouwplannen door te bespreken of om hulp te vragen¹.
- Particulieren moeten soms (erg) lang wachten totdat er antwoord op een mail komt. Sommige particulieren werden door de casemanager gebeld als hun bouwplan dreigde afgewezen te worden en kregen een ruime termijn om de gebreken te herstellen. Andere particulieren ontvangen alleen een brief met een termijn van enkele dagen. Dat is een onprettige ervaring.
- Er is voor telefonisch contact een interne richtlijn dat een gesprek met een bewoner of ondernemer 12 minuten mag duren. Deze richtlijn is niet direct met de gemeente Arnhem afgestemd en het is afhankelijk van de omstandigheden of deze gehaald wordt. Er is ook geen onderbouwing van de norm. Particulieren kunnen dus verschillende niveaus van service verwachten afhankelijk van het moment dat zij bellen.

Voor ondernemers en particulieren vormen de knelpunten een bron van ergernis. De knelpunten zijn bekend bij de ODRA. Intern is er een verbeterplan opgesteld, met de ambitie om de verbeteringen in 2028 geïmplementeerd te hebben. In 2024 was er nog niet gestart met de verbeterplan. Hiervoor ontbraken de middelen en de benodigde capaciteit.

Gemeente Arnhem heeft beperkt grip op de bouwtaken; besluiten worden afgestemd binnen de gemeenschappelijke regeling

De ODRA is een zogeheten 'openbaar lichaam' op grond van een gemeenschappelijke regeling. De gemeente Arnhem is zowel opdrachtgever als eigenaar van de ODRA. Maar een beperkt aantal gemeenten heeft de bouwtaken overgedragen aan de ODRA. De gemeente Arnhem is van de vier 'bouwgemeenten' de grootste. De problemen die spelen bij de bouwvergunningen raken voornamelijk de bewoners en ondernemers van Arnhem. Voorstellen die de afgelopen jaren gedaan zijn om de dienstverlening te verbeteren, vereisen een investering en konden niet op instemming rekenen van de andere deelnemers.

De gemeente Arnhem heeft sinds 2013 er bewust voor gekozen om (stapsgewijs) de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bouwtaken geheel over te dragen aan de ODRA. Formeel is de gemeente Arnhem (eind)verantwoordelijk voor het beleid dat de ODRA uitvoert. De VTH-expertise is vanwege een personele overdracht sinds 2013 ondergebracht bij de ODRA. De gemeente Arnhem koos ervoor om sinds 2017 geen eigen, integraal VTH-beleid meer vast te stellen. In plaats

¹ Ten tijde van het schrijven van deze aanbevelingen was de ODRA juist begonnen met een inloopspreekuur bij de gemeente Arnhem

daarvan worden kwaliteitsstandaarden, servicenormen en prioriteiten regionaal vastgesteld (via begrotingsstukken) en afgestemd. De inbreng van de gemeenteraad hierop is indirect. Het horizontaal toezicht verloopt via de lijnen van de gemeenschappelijke regeling. Via het college legt de ODRA verantwoording af aan de deelnemende gemeenteraden. Deze kunnen via de P&C-stukken sturen op met name de prestaties en het budget. Als een gemeenteraad eigen prioriteiten en servicenormen vaststelt (in het eigen integrale VTH-beleid) kan de gemeenteraad gedetailleerder afwegingen maken. De keuze om de VTH-bouwtaken volledig te beleggen bij de ODRA heeft als gevolg dat de gemeente Arnhem minder grip op de uitvoering van deze taken heeft. Zolang het goed gaat is dat geen probleem. Als knelpunten ontstaan – zoals nu bij de bouwtaken die een investering vereisen – dan moet de gemeente Arnhem via andere gemeenten (en provincie) tot een oplossing komen voor dienstverlening die vrijwel alleen betrekking heeft op de gemeente Arnhem.

De werkwijzen en processen van de ODRA zijn nauwkeurig beschreven; De Omgevingswet vraagt veel van de ODRA en de gemeente Arnhem.

De ODRA heeft met de deelnemende gemeenten (en de gemeente Arnhem) afspraken gemaakt om de implementatie van de Omgevingswet mogelijk te maken. Alle processen met betrekking tot vergunningverlening, handhaving en toezicht zijn gedetailleerd op papier gezet en in werkschema's gezet die in de praktijk ook grotendeels nageleefd worden door de medewerkers. Het is hierdoor goed navolgbaar hoe de ODRA hoort te werken en hoe dat in de praktijk ook gebeurt. Afwijkingen kunnen ontstaan door de hoge werkdruk, onderlinge afstemmingsproblemen en onwennigheid met het werken onder de Omgevingswet. Voor initiatiefnemers (en aanvragers) is het eveneens wennen aan de Omgevingswet. De ODRA laat weten dat het werken met het Omgevingsloket en de knip tussen ruimtelijke activiteiten en bouwactiviteiten nog wennen is voor aanvragers. Dit wordt ook bevestigd in de dossiers die bestudeerd zijn. Dit is een landelijke opgave en valt buiten de reikwijdte van de gemeente Arnhem en de ODRA².

3.3 Aanbevelingen

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

1. Vergroot als gemeente de grip op de publieke dienstverlening van de ODRA

Het is een gegeven dat gemeenteraden grip verliezen op de publieke dienstverlening als er gewerkt wordt binnen een gemeenschappelijke regeling en de uitvoering op afstand komt te staan. Dat betekent niet, dat een gemeente (via het college) geen sturingsmogelijkheden meer heeft. Op dit moment wordt voornamelijk gestuurd op kosten en de tijdigheid van vergunningverlening, namelijk dat de vergunningen binnen de wettelijke termijnen verstrekt worden. Deze sturing op kosten en snelheid kan ten koste gaan van de publieke dienstverlening. Zeker met de komst van de Omgevingswet en de grote rol van BOPA's die veel meer eisen.

Een gemeenteraad is bevoegd om zelfstandig kwaliteitsnormen vast te stellen, prioriteiten voor handhaving en toezicht aan te brengen en om afwegingen te maken hoe servicenormen voor publieke dienstverlening en 'acceptabele kosten' tot elkaar verhouden. Deze ruimte is ook binnen de huidige GR-regeling nog aanwezig. De rekenkamer beveelt aan om deze ruimte te benutten en het eigen VTH-beleid te actualiseren en daarnaast ook het college de opdracht te geven om servicenormen te formuleren. De bestaande DVO uit 2013 is verouderd en biedt onvoldoende houvast voor de huidige praktijk. Actualiseer de DVO met duidelijke afspraken over kwaliteit, servicenormen en

² In een apart bericht geven de onderzoekers een indruk over hoe de ODRA met de overgang naar de Omgevingswet in meer algemene zin is omgegaan (dus niet specifiek Arnhem, vandaar dat we het bericht niet deel van de conclusies en aanbevelingen laten zijn).

verantwoordelijkheden. Leg daarnaast een structurele overlegcyclus vast tussen gemeente en ODRA om afstemming en gezamenlijke sturing op uitvoering en verbeterpunten te borgen. De gemeente heeft daarbij nadrukkelijk sturingsmogelijkheden en moet die actiever inzetten om de grip te vergroten. Zo heeft het college – via de regeling – ervoor gekozen om geen actuele DVO en geen eigen, integraal VTH-beleid te hanteren, met als gevolg dat de gemeente onvoldoende stuurinstrumenten heeft om de dienstverlening bij te sturen. Dat vergt verbetering. Ook de gemeenteraad beschikt over meer mogelijkheden dan momenteel benut worden, bijvoorbeeld door eigen beleidskaders en prioriteiten vast te stellen. Door deze instrumenten daadwerkelijk in te zetten, kan de gemeente Arnhem haar regierol versterken en zorgen voor een structurele kwaliteitsverbetering in de publieke dienstverlening.

2. Voer concrete verbeteringen door die ervoor zorgen dat ook de bouwtaken aan de service-standaarden voldoen

Een beperkt aantal gemeenten heeft de bouwtaken ondergebracht bij de ODRA en de gemeente Arnhem is daarvan de grootste. Dit betekent logischerwijs, dat de geconstateerde knelpunten voornamelijk de inwoners en de ondernemers van de gemeente Arnhem raken.

Voor de knelpunten rondom de bouwvergunningen zijn oplossingen beschikbaar. Het is echter van cruciaal belang dat het bestuur van de ODRA – en dus niet de directie of uitvoerende medewerkers – de bestuurlijke wil toont om deze verbetermaatregelen daadwerkelijk te realiseren en daarvoor bestuurlijk draagvlak en middelen vrijmaakt. De gemeenteraad heeft in 2024 hiervoor al aandacht gehad maar het vereist langdurige inzet om de andere gemeenten te overtuigen de gewenste investeringen te doen. De ODRA heeft een verbeterplan opgesteld, waar in 2024 nog niet mee was gestart. Spreek als gemeente heldere afspraken af over termijnen, meetpunten en verantwoordingsmomenten. Monitor actief de voortgang en effectiviteit van verbetermaatregelen, zodat knelpunten in de dienstverlening aantoonbaar worden aangepakt en bestuurlijk kunnen worden bijgestuurd waar nodig.

De ODRA kent knelpunten in bereikbaarheid en communicatie met initiatiefnemers. Verbeter conform het verbeterplan de telefonische en digitale toegankelijkheid van casemanagers en stel duidelijke, consistente communicatieprotocollen op. Informeer inwoners en ondernemers helder over wat zij kunnen verwachten qua service, termijnen en contactmomenten, zodat verwachtingen en dienstverlening beter op elkaar aansluiten.

3. Bewaak de belangen van de inwoners van de gemeente Arnhem bij toekomstige ontwikkelingen

Gedurende de looptijd van het onderzoek werd bekend dat de bestuurders van beide diensten op 6 mei jl. unaniem besloten te fuseren. Zij hebben dan ook gevraagd aan de raden en Staten van de deelnemende gemeenten en provincie hun zienwijze te geven op de voorgenomen GR Groene Metropool. Dit staat geagendeerd direct na het zomerreces. Dit onderzoek geeft uitsluitend conclusies over en aanbevelingen voor verbeteringen in de sturing en uitvoering van het Arnhemse beleid t.a.v. de bouwtaken van de Omgevingsdienst.

Als de fusie doorgaat, betekent dit dat er in GR Groene Metropool meer gemeenten onderdeel zijn van de GR. Als deze deelnemers, zoals nu het geval lijkt te zijn, hun bouwtaken niet inbrengen in de GR, betekent dat dat de gemeente Arnhem nog meer werk moet maken van het belang van de bouwtaken ten opzichte van de (verplichte) milieutaken. Het ligt voor de hand om bij een dergelijke ontwikkeling hier als gemeente Arnhem expliciet aandacht aan te besteden, door aanbeveling 1 en 2 ook daarop van toepassing te laten zijn.

4. Reactie van B&W

Zie volgende pagina's.



Rekenkamer Arnhem
T.a.v. de voorzitter
Mr. A.H. Teeuw

Datum : 24 juni 2025
Zaaknummer : 4633604
Contactpersoon : Leo den Uil
Telefoonnummer : 0800 - 1809

Onderwerp: reactie college B&W op onderzoek bouwvergunningen ODRA

Geachte heer Teeuw,

Op 5 juni 2025 ontvingen wij van u de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer Arnhem naar de omgevingsvergunningen bouw verleend door Omgevingsdienst ODRA. U heeft ons verzocht uiterlijk 25 juni een schriftelijke reactie te geven. Deze hebben wij besproken met ODRA en hun input is meegenomen in deze reactie.

Allereerst willen wij u hartelijk danken voor het onderzoek. De gemeente Arnhem is steeds op zoek naar mogelijkheden om de dienstverlening aan haar inwoners en bedrijven te verbeteren, en dit onderzoek gaat daarbij helpen.

Voordat we ingaan op de door u geformuleerde aanbevelingen, willen we u graag nog enkele zaken meegeven.

Wij hebben de gesprekken over de opzet van het onderzoek en de uitvoering van het onderzoek zelf ervaren als prettig en constructief. Er was steeds ruimte voor overleg en ook de ambtelijke bevindingen aan het eind van het onderzoekstraject zijn op een serieuze wijze behandeld en verwerkt. Dank hiervoor.

In de nota van bevindingen komen wij veel zaken tegen die herkend en erkend worden. Duidelijk is dat het werken onder een compleet nieuwe Omgevingswet voor iedereen wennen is. Wij hebben de voorbereiding op de Omgevingswet in intensieve samenwerking met ODRA en de overige ODRA-gemeenten gedaan en zijn tevreden met de uitvoering en de resultaten tot nu toe. Dit neemt niet weg dat het nodig is te blijven werken aan een nog betere implementatie van de wet en de dienstverlening aan bewoners en bedrijven.

De constatering en conclusies in de bestuurlijke nota zijn helder. Op enkele plekken is de aansluiting met de nota van bevindingen niet helemaal duidelijk. Wij zien daarnaast onderwerpen die in de nota van bevindingen terecht aandacht krijgen maar niet terugkomen in de bestuurlijke nota,

zoals de intensieve samenwerking tussen ODRA en gemeente bij het verlenen van vergunningen. De onderzoeksresultaten zullen wij zoveel mogelijk gebruiken in de verbetering van de werkprocessen. De aanbevelingen in de bestuurlijke nota zijn duidelijk en hierop gaan wij hieronder graag in.

1. Vergroot als gemeente de grip op de publieke dienstverlening van de ODRA

Het is een gegeven dat gemeenteraden grip verliezen op de publieke dienstverlening als er gewerkt wordt binnen een gemeenschappelijke regeling en de uitvoering op afstand komt te staan. Dat betekent niet, dat een gemeente (via het college) geen sturingsmogelijkheden meer heeft. Op dit moment wordt voornamelijk gestuurd op kosten en de tijdigheid van vergunningverlening, namelijk dat de vergunningen binnen de wettelijke termijnen verstrekt worden. Deze sturing op kosten en snelheid kan ten koste gaan van de publieke dienstverlening. Zeker met de komst van de Omgevingswet en de grote rol van BOPA's die veel meer eisen.

Een gemeenteraad is bevoegd om zelfstandig kwaliteitsnormen vast te stellen, prioriteiten voor handhaving en toezicht aan te brengen en om afwegingen te maken hoe servicenormen voor publieke dienstverlening en 'acceptabele kosten' tot elkaar verhouden. Deze ruimte is ook binnen de huidige GR-regeling nog aanwezig. De rekenkamer beveelt aan om deze ruimte te benutten en het eigen VTH-beleid te actualiseren en daarnaast ook het college de opdracht te geven om servicenormen te formuleren. De bestaande DVO uit 2013 is verouderd en biedt onvoldoende houvast voor de huidige praktijk. Actualiseer de DVO met duidelijke afspraken over kwaliteit, servicenormen en verantwoordelijkheden. Leg daarnaast een structurele overlegcyclus vast tussen gemeente en ODRA om afstemming en gezamenlijke sturing op uitvoering en verbeterpunten te borgen. De gemeente heeft daarbij nadrukkelijk sturingsmogelijkheden en moet die actiever inzetten om de grip te vergroten. Zo heeft het college – via de regeling – ervoor gekozen om geen actuele DVO en geen eigen, integraal VTH-beleid te hanteren, met als gevolg dat de gemeente onvoldoende stuurinstrumenten heeft om de dienstverlening bij te sturen. Dat vergt verbetering. Ook de gemeenteraad beschikt over meer mogelijkheden dan momenteel benut worden, bijvoorbeeld door eigen beleidskaders en prioriteiten vast te stellen. Door deze instrumenten daadwerkelijk in te zetten, kan de gemeente Arnhem haar regierol versterken en zorgen voor een structurele kwaliteitsverbetering in de publieke dienstverlening.

Reactie B&W Arnhem:

Service en dienstverlening

De gemeente heeft de keuze om de bouwtaken door de Omgevingsdienst te laten uitvoeren. Bij de start van ODRA in 2013 heeft Arnhem hier bewust voor gekozen. Dit heeft ook als consequentie dat Arnhem als individuele gemeente minder makkelijk kan sturen op de kwaliteit van de uitvoering. Veel beslissingen die hier mee samenhangen, kunnen vanzelfsprekend alleen samen met de andere deelnemende gemeenten genomen worden. Hoewel dit als een nadeel gezien kan worden, is deze manier van afstemming inherent aan het samen werken binnen een gemeenschappelijke regeling. Daar staan echter ook weer voordelen tegenover, zoals kosten-efficiëntie door schaalvoordeel en de mogelijkheid om gecentraliseerd meer kennis 'in huis' te hebben. Op basis van een totaalbeeld is in 2013 deze keuze gemaakt. Het is daarmee niet zo dat de gemeente het stuur uit handen heeft gegeven. Het is alleen lastiger om onze individuele ambities en het tempo waarin we deze willen bereiken te verwezenlijken, wanneer deze afwijken van de ambities van andere deelnemers. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Arnhemse wens voor een publieksbalie bij ODRA. Ook in het huidige samenwerkingsverband worden echter eisen gesteld aan de dienstverlening van ODRA, vastgelegd in het plan 'Externe dienstverlening'. Arnhem heeft hierin zeker een stem en later dit jaar zal dit plan aan de nieuwe Dienstverleningsvisie Arnhem getoetst worden.

Voor wat betreft het inhoudelijke werkpakket is het met de huidige werkwijze prima mogelijk voor Arnhem om specifieke taken bij ODRA te beleggen en te prioriteren in de handhaving. Dit hoeft niet met andere gemeenten te worden afgestemd. Besluitvorming en verantwoording hierover vindt veelal plaats in de P&C cyclus van ODRA (kadernota, begroting, jaarrekening) en gemeente Arnhem en soms in aparte beleidsdocumenten.

VTH-beleidscyclus

Het klopt dat de gemeente Arnhem geen specifiek VTH-beleid heeft opgesteld. Hoewel dit in onze ogen geen acuut knelpunt oplevert, is het met een aparte VTH-beleidscyclus wellicht beter mogelijk om jaarlijks aandacht te vragen voor dit vakgebied en afwegingen te maken tussen aandachtsgebieden. In onze ogen een interessant voorstel dat wij verder gaan verkennen.

DVO

Elke gemeente heeft in 2013 een dienstverleningsovereenkomst (DVO) opgesteld voor de opdracht aan ODRA. Deze DVO's kenden grote verschillen; ze waren immers grotendeels een weerslag van de werkwijze die tot dan toe volledig door de gemeenten zelf werd uitgevoerd. Al vrij snel bleek dat dit voor ODRA een onwerkbaar situatie opleverde. Er is toen gestart met het zoveel mogelijk harmoniseren van de werkwijze voor de verschillende gemeenten.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van nieuwe DVO's. Deze zullen voor alle gemeenten uniform van opzet zijn en sterk van karakter en reikwijdte verschillen van de oorspronkelijke documenten. Wanneer deze nieuwe DVO's gereed zijn zal bekeken worden welke informatie hieraan toegevoegd moet worden – of waarnaar verwezen kan worden - om een dekkend beeld te kunnen geven van de Arnhemse opdracht aan ODRA. Wij zijn het met u eens dat dit helpt om goed te kunnen sturen.

Een structurele overlegstructuur tussen gemeente en ODRA is er uiteraard al. Deze wordt ook gebruikt om te sturen op uitvoering en kwaliteit. Met ODRA is afgesproken dat ook de raad via KPI's geïnformeerd zal worden over de kwaliteit van de dienstverlening. In de jaarstukken 2024 van ODRA is dit toegelicht.

2. Voer concrete verbeteringen door die ervoor zorgen dat ook de bouwtaken aan de service-standaarden voldoen

Een beperkt aantal gemeenten heeft de bouwtaken ondergebracht bij de ODRA en de gemeente Arnhem is daarvan de grootste. Dit betekent logischerwijs, dat de geconstateerde knelpunten voornamelijk de inwoners en de ondernemers van de gemeente Arnhem raken.

Voor de knelpunten rondom de bouwvergunningen zijn oplossingen beschikbaar. Het is echter van cruciaal belang dat het bestuur van de ODRA – en dus niet de directie of uitvoerende medewerkers – de bestuurlijke wil toont om deze verbetermaatregelen daadwerkelijk te realiseren en daarvoor bestuurlijk draagvlak en middelen vrijmaakt. De gemeenteraad heeft in 2024 hiervoor al aandacht gehad maar het vereist langdurige inzet om de andere gemeenten te overtuigen de gewenste investeringen te doen. De ODRA heeft een verbeterplan opgesteld, waar in 2024 nog niet mee was gestart. Spreek als gemeente heldere afspraken af over termijnen, meetpunten en verantwoordingsmomenten. Monitor actief de voortgang en effectiviteit van verbetermaatregelen, zodat knelpunten in de dienstverlening aantoonbaar worden aangepakt en bestuurlijk kunnen worden bijgestuurd waar nodig.

De ODRA kent knelpunten in bereikbaarheid en communicatie met initiatiefnemers. Verbeter conform het verbeterplan de telefonische en digitale toegankelijkheid van casemanagers en stel duidelijke, consistente communicatieprotocollen op. Informeer inwoners en ondernemers helder over wat zij

kunnen verwachten qua service, termijnen en contactmomenten, zodat verwachtingen en dienstverlening beter op elkaar aansluiten.

Reactie B&W Arnhem:

Bij de bespreking van het vorige rapport van de Arnhemse rekenkamer is al veel aandacht aan dit onderwerp besteed. Wij wijzen hierbij ook naar onze reactie hierboven bij Service en dienstverlening. ODRA heeft een eigen traject voor verbetering van de dienstverlening. Hierin zijn inmiddels de eerste verbeterstappen gezet. Hoewel in het Algemeen Bestuur is besloten dat meer investeringen hierin vooralsnog niet nodig zijn, hebben de andere deelnemers eveneens een belang in de goede dienstverlening. Juist door eenheid in de samenwerking te verstevigen, kan de dienstverlening verder verbeteren. Monitoring van de resultaten gebeurt met behulp van KPI's. Via rapportage in de jaarstukken zullen ook de gemeenteraden over de voortgang worden geïnformeerd.

Arnhem blijft aandacht vragen voor de kwaliteit van de dienstverlening. Na overleg met de Arnhemse portefeuillehouder heeft ODRA recentelijk, los van dit generieke verbetertraject, ook twee nieuwe maatregelen speciaal voor Arnhem ingezet. Ten eerste is er een publieksbalie ingesteld in het Arnhemse stadhuis, waar bewoners en bedrijven op afspraak kunnen overleggen en met vragen terecht kunnen. Daarnaast heeft ODRA een extra accountmanager aangewezen die zich specifiek richt op het oplossen van knelpunten in de dienstverlening aan Arnhemse bewoners en bedrijven.

3. Bewaak de belangen van de inwoners van de gemeente Arnhem bij toekomstige ontwikkelingen

Gedurende de looptijd van het onderzoek werd bekend dat de bestuurders van beide diensten op 6 mei jl. unaniem besloten te fuseren. Zij hebben dan ook gevraagd aan de raden en Staten van de deelnemende gemeenten en provincie hun zienwijze te geven op de voorgenomen GR Groene Metropool. Dit staat geagendeerd direct na het zomerreces. Dit onderzoek geeft uitsluitend conclusies over en aanbevelingen voor verbeteringen in de sturing en uitvoering van het Arnhemse beleid t.a.v. de bouwtaken van de Omgevingsdienst.

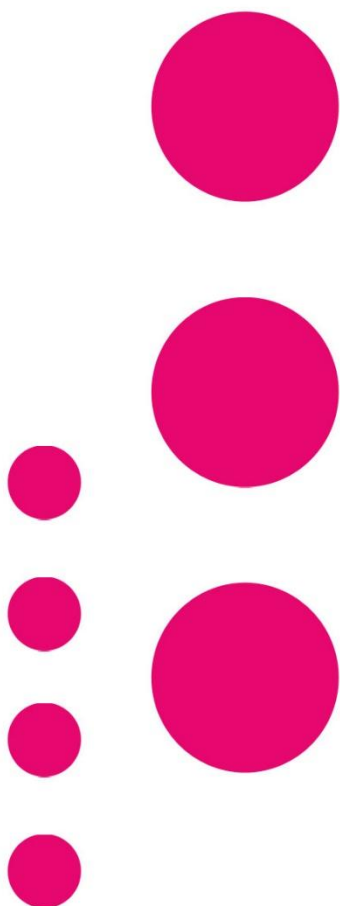
Als de fusie doorgaat, betekent dit dat er in GR Groene Metropool meer gemeenten onderdeel zijn van de GR. Als deze deelnemers, zoals nu het geval lijkt te zijn, hun bouwtaken niet inbrengen in de GR, betekent dat dat de gemeente Arnhem nog meer werk moet maken van het belang van de bouwtaken ten opzichte van de (verplichte) milieutaken. Het ligt voor de hand om bij een dergelijke ontwikkeling hier als gemeente Arnhem expliciet aandacht aan te besteden, door aanbeveling 1 en 2 ook daarop van toepassing te laten zijn.

Reactie B&W Arnhem:

De nu voor de bouwtaken beschikbare expertise en capaciteit zal ook in de fusie-organisatie beschikbaar blijven. Het spreekt vanzelf dat ook, of juist, in de nieuwe organisatie hier aandacht naar moet blijven gaan. In het concept bedrijfsplan van de nieuwe fusie-organisatie zijn dan ook onder meer nabijheid en kwaliteit van dienstverlening benoemd als onderwerpen die specifiek aandacht krijgen. Het is echter duidelijk dat met de fusie een grotere organisatie ontstaat, waarin de lijnen langer zijn en de aandacht over meer deelnemende gemeenten moet worden verdeeld. Het voornemen tot fusie is voor ons college daarom aanleiding geweest om te besluiten tot het uitvoeren van een verkenning naar de beste plaats voor de uitvoering van de Arnhemse bouwtaken. Naar verwachting zal deze verkenning in 2026 uitgevoerd worden.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,



Nota van bevindingen

Datum: 28 mei 2025

Zaaknummer: 4624704

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Achtergrond	4
1.3 Doel en vraagstelling	5
1.4 Normenkader	5
1.5 Scope	5
1.6 Analytisch model	6
1.7 Onderzoeksopzet.....	6
2. VTH zoals bedoeld	7
2.1 Landelijke eisen aan vergunningverlening bouwtaken	8
2.2 Ambities gemeente Arnhem.....	10
Het coalitieakkoord	10
Omgevingsvisie 2040 gemeente Arnhem	11
Ambities ten aanzien van de Omgevingswet	12
Ambities woonbeleid gemeente Arnhem.....	12
Eigen integrale VTH-kaders gemeente Arnhem	13
Dienstverleningsbeleid gemeente Arnhem	14
2.3 De relatie ODRA – gemeente Arnhem	15
Gemeenschappelijke regeling	15
Mandaatbesluit	16
Verordening	16
De DVO 2013	17
Beoogde governance-structuur	19
Werkprogramma ODRA	20
2.4 Beleid ODRA.....	22
Begrotingsstukken	22
Meerjarenprogramma	23
Dienstverlening door de ODRA	24
Mysteryguestonderzoek bereikbaarheid	24
2.5 Toetsing aan het normenkader	25
3. VTH zoals uitgevoerd	30
3.1 Van initiatief tot vergunning	30
Klantadvies	32
Conceptverzoek.....	33
Aanvraag reguliere procedure	34
Het initiatievenberaad.....	36
Weigering	36
Aanvraag aanpassen	37

BOPA.....	37
Participatie.....	38
Het besluit.....	39
Afstemming gemeentelijk projecten	39
3.2 Van handhavingsverzoek tot aan last onder dwangsom	40
3.3 Toetsing aan het normenkader	43
4. VTH zoals gewaardeerd	47
4.1 De Klanttevredenheid	47
4.2 Respons	50
4.3 Doorwerking van de verbeteringen	51
4.4 Visitatie ODRA	53
4.5 Kwaliteitshandvest	53
4.6 Toetsing aan het normenkader	54
Samenvatting bevindingen	58
Hoofdstuk 2:	58
Hoofdstuk 3:	58
Hoofdstuk 4:	59
Bijlage 1: Normenkader	60
Bijlage 2: Onderzoeksopzet.....	63
Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen	64
Bijlage 4: Lijst met geraadpleegde bronnen	65

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2024 heeft de Rekenkamer Arnhem een onderzoek afgerond naar de dienstverlening van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: de ODRA). Conclusie van dit onderzoek was dat de kwaliteit van dienstverlening te wensen overliet. Het betrof een mysteryguest-onderzoek naar de fysieke en telefonische bereikbaarheid van de ODRA. Zowel de uitkomsten van dat onderzoek als de reactie van het Arnhemse gemeentebestuur (die de aanbevelingen omarmde) zijn voor de Rekenkamer mede aanleiding geweest om een verdiepend onderzoek te doen naar de processen en procedures van de ODRA. De Rekenkamer had hiervoor ook al een onderzoek naar de ODRA aangekondigd op grond van signalen vanuit bewoners en ondernemers over de dienstverlening.

1.2 Achtergrond

De ODRA is in 2013 opgericht. De ODRA heeft elf opdrachtgevers: de 10 gemeenten in de regio Arnhem en de provincie Gelderland. De ODRA is een uitvoeringsdienst op basis van een gemeenschappelijke regeling (GR). Er is een dagelijks en een algemeen bestuur. Zij vormen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Er zijn dienstverleningsovereenkomsten (DVO) met elke deelnemer, jaarlijks worden werkprogramma's afgesproken.

De ODRA is wettelijk verplicht om voor de deelnemende gemeenten de milieutaken uit te voeren. De gemeente Arnhem heeft ervoor gekozen om daarnaast ook de BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen) door de ODRA te laten uitvoeren. De gemeente Arnhem is een van deze vier gemeenten (naast Renkum, Lingewaard, Doesburg) die de BRIKS-taken bij de ODRA heeft ondergebracht. De ODRA is samen met vijf andere Gelderse omgevingsdiensten onderdeel van het Gelders stelsel.³ De gedachte is dat door het bundelen en delen van kennis en kunde de Gelderse omgevingsdiensten in staat zijn de efficiency en de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken te verhogen.

Het Gelders stelsel is in beweging. De provincie heeft de wens uitgesproken dat er in Gelderland straks nog maar één of twee omgevingsdiensten actief zijn. Gedurende het rekenkameronderzoek is bekend geworden dat de ODRN en de ODRA mogelijk moeten gaan fuseren.⁴ Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de Gelderse omgevingsdiensten moeite hebben voldoende robuust te zijn. Dat betekent dat zij mogelijk niet over voldoende kritische massa beschikken om de veelheid en diversiteit aan taken uit te voeren. Uit onderzoek uit 2023 (*'Reflectie op de robuustheid van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten'*) in opdracht van de provincie Gelderland, de Gelderse gemeenten en de Gelderse omgevingsdiensten blijkt dat ook de keuze om wel of niet de bouwtaken uit te laten voeren door een omgevingsdienst bijdraagt aan deze robuustheid.⁵ Conclusie van dit onderzoek is dat het Gelders stelsel in de afgelopen jaren zijn succes bewezen heeft maar dat de robuustheid van het stelsel op een aantal punten tekort schiet. Het is aan de opdrachtgevers om tot een oplossing te komen. De onderzoekers adviseren onder meer het inbrengen van de gemeentelijke BRIKS-taken bij de omgevingsdiensten om de robuustheid te verstevigen.

In 2021 concludeerde de commissie van Aartsen dat het VTH-stelsel op het gebied van milieutaken niet goed functioneert. De aanbevelingen van de commissie van Aartsen leidden onder meer tot de invoering van het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel dat tot eind 2024 liep. In 2024 is daarnaast de Omgevingswet in werking getreden.

³ In Gelderland waren er sinds 2013 zeven omgevingsdiensten actief. Sinds 1 januari 2024 zijn dat er nog zes.

⁴ [Document Arnhem - Raadsbrief 'Voornemen mogelijk juridische fusie ODRA-ODRN', d.d. 28-01-2025 - iBabs Publieksporaal](#)

⁵ Het rapport zegt op pagina 14: "Het al dan niet inbrengen of terugtrekken van de bouwtaken bij de OD is een politieke keuze. De keuze van een gemeente om de bouwtaken terug te halen, kan ook effect hebben op andere opdrachtgevers. Zo is de provincie kritisch over het besluit van de gemeente Nijmegen om de bouwtaken weer in eigen beheer te gaan uitvoeren. De provincie is beducht dat hierdoor de kritische massa van de ODRN onder druk komt te staan, met mogelijke repercussies voor de kwaliteit en snelheid van vergunningverlening voor provinciale complexe bedrijven." De ODRA behandelt bouwtoezicht voor het provinciale programma Complexe Handhaving, i.s.m. de ODRN

Dit leidde er toe dat de Omgevingsdiensten hun VTH-processen moesten herzien. De manier waarop vergunningen worden beoordeeld en toezicht wordt gehouden, werd aangepast aan de nieuwe wetgeving.

Bovenstaande achtergrond betekent dat het turbulente tijden zijn voor alle omgevingsdiensten en de Gelderse diensten in het bijzonder. De omgevingsdiensten zijn opgericht om de milieutaken uit te voeren maar de BRIKS-taken kunnen een belangrijke rol spelen in het verkrijgen van kritische massa.

1.3 Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om erachter te komen of de praktijk van het verlenen van , toezichthouden en handhaven op Arnhemse bouwvergunningen aansluit bij hoe de Omgevingsdienst 'hoort te werken'. Hierbij kan gedacht worden aan wat de wet voorschrijft, wat er met de gemeente Arnhem afgesproken is en wat inwoners en initiatiefnemers verwachten van vergunningverlening.

Hoofdvraag

Werkt de ODRA zoals deze zou moeten werken voor omgevingsvergunningen bouwen?

Deelvragen

1. *Welke landelijke eisen zijn er ten aanzien van omgevingsvergunningverlening?*
2. *Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van bouwen en vergunningverlening?*
3. *Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?*
4. *Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?*
5. *Voldoen deze processen aan de daaraan gestelde eisen?*
6. *Voldoen deze processen aan de verwachting van aanvragers?*

1.4 Normenkader

De bevindingen op de deelvragen zijn getoetst aan dat normenkader. Deze is opgenomen in Bijlage 1. De normen zijn bedoeld om te toetsen of de bevindingen in lijn zijn met er verwacht mag worden van effectief overheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus.

We hanteren de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de toetsingscriteria, niet om af te rekenen maar om verbetermogelijkheden te onderscheiden:

-  : er is geen verbeterpotentieel
-  : er is verbeterpotentieel
-  : verbeteringen zijn noodzakelijk
- N.t.b. : (nog) niet te beoordelen

Geel = oranje

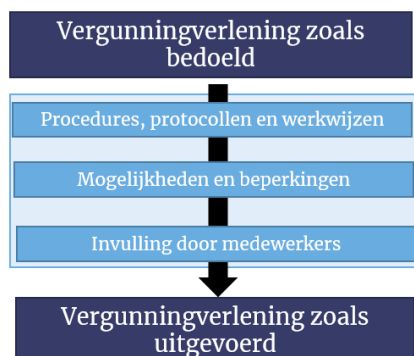
Oranje - Geel

1.5 Scope

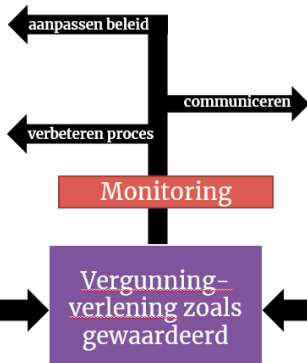
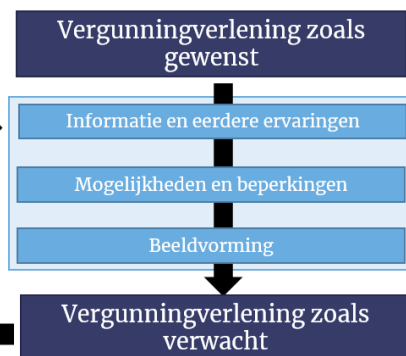
De ODRA verleent diensten voor de gehele regio Arnhem, maar in dit onderzoek ligt de focus enkel op de gemeente Arnhem. Het onderzoek beperkt zich tot de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en het toezicht en handhaving die de ODRA op deze activiteiten uitvoert. Dat betekent dat de (wettelijke verplichte) milieugerelateerde VTH-taken buiten beschouwing blijven. De focus van het onderzoek ligt op de eerste drie kwartalen van 2024 vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Vergunningen die verleend zijn onder het oude stelsel zijn buiten beschouwing gelaten. Het veldwerk voor het onderzoek is gestart op 1 oktober 2024 en afgerond in januari 2025. Ontwikkelingen rondom de ODRA die plaatsvonden gedurende of na het onderzoek zijn niet meegenomen. Onder de Omgevingswet wordt er vaker gesproken van "Uitvoering en Handhaving" (U&H) in plaats van "Vergunningverlening, Handhaving en Toezicht" (VTH). Er is voor dit onderzoek gekozen om VTH als benaming aan te houden vanwege de herkenbaarheid.

1.6 Analytisch model

Gemeente / Omgevingsdienst



Inwoner / ondernemer



1

Bij het bestuderen van de VTH-taken voor de omgevingsvergunning bouwen hanteren wij bovenstaand analytisch model. Waar 'vergunningverlening' staat kan ook toezicht en handhaving worden gelezen.

Eerst staat beschreven hoe de vergunningverlening bedoeld is (Hoofdstuk 2). Wat zijn de afspraken die op papier staan en wat zijn de landelijke eisen die aan vergunningverlening gesteld worden. Vervolgens is er gekeken hoe deze bedoelingen vertaald zijn naar werkwijzen (inclusief de mogelijkheden en beperkingen) en staat beschreven hoe dit wordt uitgevoerd (Hoofdstuk 3). Dit wordt gedaan aan de hand van tien dossierstudies, documenten en interviews. Vervolgens beschrijven we welke verwachtingen initiatiefnemers hebben en hoe zij de dienstverlening waarderen (Hoofdstuk 4). Dit wordt gedaan aan de hand van beschikbare documenten. Door per hoofdstuk de bevindingen te toetsen aan het normenkader worden verbeterpunten zichtbaar.

1.7 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit deskresearch, interviews en casestudies. Een uitgebreide beschrijving van het onderzoeksproces is opgenomen in bijlage 2.

2. VTH zoals bedoeld

Om in kaart te brengen hoe de 'VTH bedoeld is' om daarmee ook de centrale onderzoeksvraag 'hoe de omgevingsdienst zou moeten werken' te kunnen beantwoorden, staat in dit hoofdstuk eerst de achtergrond van het VTH-stelsel beschreven en aan welke landelijke eisen de vergunningverlening moet voldoen (deelvraag 1). Daarna staan de ambities van de gemeente Arnhem als het gaat om bouwen en dienstverlening beschreven (deelvraag 2). Daarbij wordt gekeken naar de overwegingen om voor de huidige constructie te kiezen en hoe deze in Arnhem vorm heeft gekregen. Dit aan de hand van de bestudeerde documenten en interviews met betrokkenen. De laatste paragraaf bevat de toetsing aan het normenkader.

VTH-beleid is technisch en wordt doorgaans benaderd vanuit juridisch en bouwkundig oogpunt inclusief het bijhorend jargon. Voordat de deelvragen beantwoord worden (vanaf paragraaf 2.1), staat eerst in minder technische bewoordingen beschreven hoe het zou moeten werken en wat er bij komt kijken.

Wat er met VTH-beleid bedoeld wordt

VTH staat voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Als iemand een nieuwe woning wil bouwen of zijn bestaande woning wil gaan verbouwen kan het zijn dat daarvoor toestemming vereist is van de gemeente. Daarvoor gelden landelijke en lokale regels. De landelijke regels zijn te vinden in wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De lokale regels zijn terug te vinden in onder meer het omgevingsplan dat elke gemeente verplicht moet vaststellen. De gemeente houdt ook toezicht op de bouwactiviteiten en handhaaft indien nodig. Dit zijn de gemeentelijke bouwtaken.

Gemeenten kunnen hun "VTH-bouwtaken" onderbrengen bij een omgevingsdienst. Elke regio kent (verplicht) een eigen omgevingsdienst die in ieder geval de milieutaken al uitvoert voor een gemeente. Als de gemeente ook de bouwtaken onderbrengt, betekent dat het verlenen van de bouwvergunningen (voor bijvoorbeeld nieuwbouw of een verbouwing) gedaan wordt door de omgevingsdienst. Ook het toezicht en handhaving op de bouwactiviteiten wordt dan gedaan door de omgevingsdienst. Sinds 2024 houden ook particuliere toezichthouders dit toezicht.

Het is niet verplicht om de bouwtaken onder te brengen bij een omgevingsdienst en de meeste gemeenten in Nederland kiezen ervoor om dat niet te doen. Een reden om het wel te doen kan zijn dat het voor de gemeente goedkoper is dan het zelf te blijven doen. Daarnaast beschikken omgevingsdiensten over capaciteit en expertise waar gemeenten niet altijd over beschikken. Een reden om de taken zelfstandig uit te voeren kan zijn dat de gemeente daardoor meer grip houdt op het uitvoeringsproces.

Wanneer de uitvoering van de bouwtaken belegd is bij de omgevingsdienst is de gemeente nog steeds verantwoordelijk voor het beleid en voor de uitvoering. De omgevingsdienst neemt namens het college van B&W van de gemeente de besluiten. Dat betekent dat de gemeenteraad het college van B&W kan aanspreken als er iets mis is met het besluit. De gemeenteraad kan daarnaast beleid vaststellen waaraan de uitvoering moet voldoen. Dit kan de gemeenteraad doen door middel van verordeningen met daarin kwaliteitseisen en het vaststellen van beleidskaders met daarin uitgangspunten en prioriteiten.

Ambities van de gemeente Arnhem kunnen de uitvoering (het verlenen van vergunningen) raken. Dit is bijvoorbeeld het geval als een gemeente veel regels opneemt in het omgevingsplan waar vervolgens aan getoetst moet worden. Of wanneer de gemeente graag wil dat er binnenstedelijk gebouwd gaat worden. Dan zijn er vaak veel omwonenden die belangen hebben die meegewogen moeten worden binnen de besluitvorming. Dit vraagt zowel van de gemeente Arnhem als van de uitvoeringsorganisatie de nodige beschikbaarheid van personeel.

Voor een vergunningverlener is niet elke aanvraag voor een vergunning die binnenkomt hetzelfde. Zelfs wanneer het om een zelfde soort aanvraag gaat zoals voor een dakkapel. Op grond van de aanvraag en de lokale regels van de gemeente Arnhem kan het zijn dat het plaatsen van het dakkapel vergunningsvrij is of aan maar heel weinig regels hoeft te voldoen. Het kan ook zijn dat de dakkapel op een plek komt waar veel regels voor gelden. Zoals op een rijksmonument. In dat geval wordt de aanvraag 'complexer' om te beoordelen en moet er advies ingewonnen worden bij deskundigen. Dat kost tijd en de inzet van veel medewerkers.

Een omgevingsdienst is een 'openbaar lichaam' dat opgericht is door middel van een 'gemeenschappelijke regeling'. De gemeenten die opdrachtgever zijn van de omgevingsdienst zijn als deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling tegelijkertijd ook eigenaar van de omgevingsdienst. Daarin hebben zij een dubbelrol. Besluiten die de omgevingsdienst betreffen (zoals de financiën en de begroting) worden genomen door het algemeen bestuur van de omgevingsdienst. De gemeenteraden van de verschillende gemeenten kunnen op die besluiten zienswijzen indienen.

Tegelijkertijd kan de gemeente als 'opdrachtgever' afspraken maken met de omgevingsdienst over de hoeveelheid en type diensten die zij van de omgevingsdienst afneemt. Dit gebeurt via aparte programma's en overeenkomsten.

De afgelopen jaren is er veel kritiek gekomen op het functioneren van het stelsel waar omgevingsdiensten een rol in spelen. Naar aanleiding van die kritiek is er een verbetertraject (door de Rijksoverheid) geïnitieerd en zijn alle omgevingsdiensten bezocht door een visitatiecommissie. Omgevingsdiensten moeten voldoende 'robuust' zijn (dat betekent dat de opgaven aan kunnen) en aan kwaliteitscriteria voldoen. De ODRA is in 2024 ook door de visitatiecommissie bezocht en beoordeeld.

2.1 Landelijke eisen aan vergunningverlening bouwtaken

Onder de Omgevingswet (hierna: *Ow* of de *Omgevingswet*) is de gemeente (in beginsel) het bevoegd gezag voor vergunningsverlening rondom bouwactiviteiten. Dit geldt ook als er sprake is van bijvoorbeeld een rijksmonument. In dat geval adviseert de Rijksdienst voor Cultuur Erfgoed (RCE) namens de minister wel aan de gemeente in hoeverre de verbouwing is toegestaan.

In Nederland moeten bouwvergunningen (officieel een *Omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen*) voldoen aan landelijke eisen die zijn vastgelegd in verschillende wet- en regelgeving. Vanaf 1 januari 2024 bundelt de Omgevingswet tientallen wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en bouwen. Onder deze wet gelden de volgende kernpunten:

- *Vergunningsplicht: Niet alle bouwwerken vereisen een vergunning. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staat beschreven wanneer een vergunning nodig is.*
- *Maatschappelijke doelen: Bouwprojecten moeten bijdragen aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Daarnaast moeten nieuwe gebouwen voldoen aan de Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG)-eisen. Hierin zijn voorwaarden met betrekking tot duurzaamheid opgenomen.*

Termijnen

De hoofdregel van de Omgevingswet is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: *Awb*) wordt gevolgd (artikel 16.62 Omgevingswet). Het bestuursorgaan moet op grond daarvan binnen acht weken op een aanvraag beslissen. In bijzondere gevallen geldt de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De termijn betreft dan 26 weken.

Wettelijke vereisten

De *Awb* stelt eisen aan zowel de aanvraag als aan het bestuursorgaan dat de aanvraag toetst. In artikel 4:5 *Awb* staan de wettelijke voorschriften genoemd. Als een aanvraag onvoldoende stukken bevat, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het de aanvrager eerst de gelegenheid geven om de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Een verzoek om aanvulling van de aanvraag schort de beslistermijn op. Zowel het bestuursorgaan als de aanvrager moeten dus voldoen aan diverse landelijke wettelijke vereisten.

Verandering Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet is de mogelijkheid vervallen dat een vergunning van rechtswege verleend wordt. Dit werd 'lex silencio positivo' genoemd. Dit betekende dat een vergunning bij termijnoverschrijding automatisch werd verleend. Doordat de *lex silencio positivo* niet meer van toepassing is, geldt er een andere regeling bij termijnoverschrijding. Het bevoegd gezag moet dan namelijk een dwangsom betalen aan de aanvrager. Dat staat in paragraaf 4.1.3.2 *Awb*. Deze dwangsomregeling geldt in zowel de reguliere als in de uitgebreide procedure.

Vanaf het moment dat de dwangsom gaat lopen, kan men ook direct beroep instellen bij de rechtbank. Het is niet nodig om eerst bezwaar te maken. Als de rechter het beroep gegrond verklaart, dan moet het bevoegd gezag binnen twee weken alsnog beslissen. Bestuursorganen zijn er dus aan gehouden om binnen de wettelijke termijnen te blijven.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Per 1 januari 2024 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) in werking getreden. De Wkb heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren. De Wkb verplaatst o.a. de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger. De nadruk ligt minder op de toets vooraf van bouwplannen. In plaats daarvan ligt de nadruk op een uitgebreide toets van het bouwwerk door een onafhankelijke kwaliteitsborger, tijdens de bouw en bij oplevering. Dit gebeurt gefaseerd. De regels voor kwaliteitsborging zijn op 1 januari 2024 ingegaan voor nieuwe bouwwerken in gevolklasse 1. Dat is de laagste risicoklasse waar bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden onder vallen. In 2027 zal de Wkb geëvalueerd worden en afhankelijk van die uitkomsten zullen ook gebouwen in hogere gevolklassen worden overgezet. Gemeenten moeten vanaf 2024 in hun VTH-beleid rekening houden met de WKB.

LHSO

Er is sinds 2022, naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) om te zorgen dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk aanpakken. De LHSO is de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) en deze is door de gemeenteraad van Arnhem vastgesteld. Omgevingsdiensten werkten hier al sinds 2014 mee. De LHSO heeft een bredere scope dan zijn voorganger. Het is de bedoeling dat gemeenten en de handhavingsinstanties (zoals een omgevingsdienst) de LHSO vaststellen en hun handhavingsstrategie in lijn brengen met de LHSO. De LHSO kan door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

DSO en landelijk Omgevingsloket online

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het bestaat uit lokale systemen van overheden en de onderdelen van de landelijke voorziening (DSO-LV), zoals het Omgevingsloket. Om te kunnen werken volgens de Omgevingswet, moeten alle overheden hun systemen aansluiten op onderdelen van het DSO. Het werken met DSO is dus verplicht. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning willen aanvragen, doen dit via de landelijke voorziening Omgevingsloket Online.⁶

Kwaliteitscriteria

Artikel 18.20 van de Omgevingswet verplicht de betrokken bestuursorganen zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. Dit is de zogeheten zorgplicht. Op grond van artikel 18.20 Ow kunnen gemeenteraden ook kwaliteitsregels opstellen voor de niet-basistaken in het kader van het nakomen van de zorgplicht. Onder meer betreffende de kwaliteit van de uitvoering en de op te leveren producten zoals programma's en rapportages. Dit is niet verplicht. De gemeenteraad van Arnhem heeft deze regels niet opgesteld.

Artikel 18.23 van de Omgevingswet verplicht gemeenteraden wel om regels te stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken die de omgevingsdienst in opdracht van het college van B&W uitvoert. De VNG heeft hiervoor een modelverordening opgesteld die de gemeenteraad kan gebruiken. De gemeenteraad van Arnhem heeft deze verordening niet vastgesteld.⁷ Het betreft (vanaf 1 januari 2025) de landelijke kwaliteitscriteria 3.0. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief de hiervoor benodigde activiteiten) tijdig, met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit en in continuïteit te kunnen uitvoeren. De ODRA is eraan gehouden om aan deze kwaliteitscriteria te voldoen. Deze kwaliteitscriteria stellen ook eisen aan de verlening van bouwvergunningen (zoals de aanwezigheid van de daarvoor benodigde expertise) en handhaving en toezicht op de bouwactiviteiten.

⁶ Online te vinden op: <https://omgevingswet.overheid.nl/home>

⁷ Dit heeft geen verdere consequenties omdat de ODRA de kwaliteitscriteria al onderschrijft.

2.2 Ambities gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem is naast mede-eigenaar ook opdrachtgever van de ODRA. De ODRA voert de bouwtaken uit maar de gemeente Arnhem blijft verantwoordelijk. Daarnaast stelt de gemeente Arnhem het beleid vast waar de uitvoerder de vergunningen aan toetst. De gemeente Arnhem is er dus verantwoordelijk voor, dat de ambities die zij hebben vertaald worden in voorschriften (zoals voorschriften in het Omgevingsplan) die de ODRA kan opvolgen.

Het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2022 – 2026 staan meerdere voor dit onderzoek relevante ambities genoemd. Deze zijn te vinden in onderstaande tabel:

#	Ambitie
1	Bij nieuwbouw leggen we de lat hoog en zijn de bouwregels waaraan moet worden voldaan het minimum. Nieuwbouw is altijd natuurinclusief, klimaatadaptief en bij voorkeur energiepositief.
2	Bij alles wat we doen, is het streven naar duurzaamheid en brede welvaart ons uitgangspunt.
3	Bestaande bouwplannen verrijken we zoveel mogelijk met meer ambitie op groen en woningen. Kansen die er zijn om groen toe te voegen, benutten we maximaal. Woningen bouwen we bij voorkeur via inbreiding en dus binnen de bestaande stad. Bouwen in natuurgebieden, parken en ander bestemd groen is uitgesloten, tenzij het gaat om (landbouw)grond waar de biodiversiteit juist versterkt kan worden door zowel natuur als woningen toe te voegen.
4	Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn dienstverlenend, kunnen preventieve werking hebben en handhaven de norm die geldt in onze stad. Het handhavingsbeleid wordt geactualiseerd volgens deze uitgangspunten.
5	Onze gemeentelijke organisatie is dienstbaar, klantgericht en beoordeelt vragen en aanvragen met een menselijke blik. We kijken kritisch naar ons taalgebruik en communiceren helder en eenduidig. Wie contact wil met de gemeente over een vraag of een klacht, hoeft niet zelf te zoeken maar wordt naar de juiste contactpersoon begeleid.
6	Als overheid dienen we de publieke zaak. Hierbij willen we zo veel mogelijk grip hebben of (weer) krijgen op organisatieonderdelen die op afstand zijn gezet en publieke diensten die door derden worden uitgevoerd. Wanneer blijkt dat het beter is om deze taken weer in de gemeentelijke organisatie op te nemen, doen we dit. Met de grote opgaven waar we voor staan richten we ons op de beweging naar een meer resultaatgerichte organisatie.
7	We streven ernaar de kostendekkendheid van het totaal van leges in deze periode te vergroten.

Bovenstaande ambities raken de samenwerking met de ODRA. Daarbij horen enkele nuances. Bij ambitie #6 ('organisatieonderdelen die op afstand zijn gezet') moet volgens de college van B&W eerder gedacht worden aan onderdelen in de schuldhelpverlening dan aan de ODRA. Bij het actualiseren van het handhavingsbeleid (#4) gaat het volgens het college in eerste instantie om het beleid voor openbare ruimte dat volledig uitgevoerd wordt door de gemeente Arnhem (het zogeheten domein I). De ODRA voegt daaraan toe dat de ODRA enkel BOA's in domein II heeft.

Het actualiseren van het handhavingsbeleid fysieke leefomgeving (dat Arnhem vaststelt en de ODRA uitvoert) had deze periode geen prioriteit.⁸

Begroting

De VTH-taken die de ODRA uitvoert op het gebied van bouwen vallen binnen het stedelijk programma 'ruimtelijke ontwikkeling' en binnen de ambitie 'Groeierende stad Arnhem 2040'. In de meest recente begroting heeft de gemeenteraad de volgende ambities en doelen opgenomen binnen deze programma's:

NR	Doel	Omschrijving
#1	Realiseren van de doelen van de omgevingsvisie	De Groeiende Stad Arnhem 2040 stuurt op de doelen van de omgevingsvisie en ontwerpprincipes van de verstedelijkingsstrategie (inmiddels onder de noemer NOVEX-regio Arnhem Nijmegen Foodvalley). Hierbij hanteren we een gebiedsgerichte aanpak gericht op de versterking van het DNA van de bestaande stad in balans met de toekomstige stad. Via de programmatische aanpak wordt de koers van de omgevingsvisie bewaakt door deze te vertalen naar planvorming, regievoering op (grootschalige) gebiedsontwikkelingen en kennisontwikkeling/monitoring.
#2	Benutten van de kansen die de Omgevingswet biedt	We grijpen de toekomstige Omgevingswet aan om beleid te maken dat werkt, onze processen en (digitale) dienstverlening te verbeteren en transparanter en integraler te werken. We beseffen dat we voor een leefbare en toekomstbestendige stad onze stad hard nodig hebben. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan brengen we meer samenhang en focus in ons beleid voor de fysieke leefomgeving. Als het gaat om initiatieven uit de stad denken we mee en proberen we de initiatiefnemer te helpen om tot een goed plan te komen dat bijdraagt aan onze doelen. Daarnaast zorgen we voor heldere en transparante kaders bij participatie zodat inwoners, ondernemers en andere betrokkenen weten wat er in de stad staat te gebeuren en waarover meegepraat kan worden.
#3	Samenhangende aanpak gezonde en veilige leefomgeving	We willen dat onze inwoners en bezoekers in een gezonde, veilige leefomgeving kunnen wonen, leven, werken en recreëren. Daarom hebben we afgelopen jaar het plan Gezonde Leefomgeving opgesteld. In dit plan zetten we nieuwe lijnen uit hoe we de fysieke leefomgeving gaan verbeteren op zes domeinen: bodem, water, lucht, geluid, licht en hitte. Arnhem maakt buiten gezond. Daarmee beschermen we de gezondheid van mens, dier en natuur tegen slechte luchtkwaliteit, geluidshinder, hittestress en vervuiling. De komende jaren gaan we de ambities uit dit plan uitvoeren, o.a., door het borgen van deze ambities in andere beleidsprogramma's en in ruimtelijke ontwikkelingen, het vertalen van deze ambities in gebiedsgerichte ontwikkeldoelen, het herzien van onze monitoringsstrategie en het opstellen van Uitvoeringsagenda's voor de zes onderwerpen.

Omgevingsvisie 2040 gemeente Arnhem

De kaders met normen, regels en afspraken waar bij de uitvoering van de VTH-taken aan getoetst zijn, zijn van oudsher sectoraal belegd in diverse lokale beleidsdocumenten. De insteek onder de Omgevingswet is om tot een meer integrale werkwijze te komen. De kern daarvan is het omgevingsplan dat alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving kan bevatten. Gemeenten hebben tot 2031 de tijd om hun bestaande bestemmingsplannen om te zetten in één omgevingsplan.

Onder de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Deze visie biedt het richtinggevende kader voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie 2040 vormt "het hart van de ambities die de gemeente Arnhem wil bereiken". De gemeente Arnhem heeft daarbij de volgende kaders met doelen gesteld:

Erfgoedagenda;

Erfgoedverordening 2017;

Welstandsnota 2015;

de cultuurhistorische hoofdstructuur in paragraaf 2.2 van de Structuurvisie 2012;

het hoogbouwbeleid in paragraaf 2.11 van de Structuurvisie 2012;

de kenmerken van de ruimtelijke milieus in paragraaf 3.2 van de Structuurvisie 2012;

de groenvisie 2017-2035;

Bomenplan 2020;

⁸ Dit wordt later in het onderzoek verder besproken.

de redengevende beschrijvingen van onze monumenten en beschermde stadsgezichten;
beleidskaart archeologie;
Toekomstverkenning Religieus Erfgoed, en bijbehorend - nog op te stellen – Actieplan Religieus Erfgoed.

Ambities ten aanzien van de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De implementatie van deze wet dwingt gemeenten om de omgevingsrechtelijke processen te herzien en aan te passen aan de (nieuwe) wettelijke vereisten. Een van de doelstellingen van de gemeenteraad is het "benutten van de kansen die de Omgevingswet biedt". Hierbij hoort de door de gemeenteraad omschreven activiteit 'we toetsen en vergunnen initiatieven':

"We zorgen ervoor dat het voor initiatiefnemers helder is welke stappen ze moeten zetten om hun initiatief te verwezenlijken. Dit doen we door te zorgen dat informatie goed vindbaar is op één (digitale) plek. Waar overleg noodzakelijk is, vindt dit integraal en met de initiatiefnemer aan tafel plaats, zoveel mogelijk vanuit het credo: ja, mits, maar we beseffen ook dat niet alles kan. De digitale werkwijze met betrekking tot de Omgevingswet is geborgd in de organisatie en de mogelijkheid is gecreëerd dat ketenpartners kunnen samenwerken."

Om de invoering van de Omgevingswet in goede banen te leiden, heeft de gemeente Arnhem (samen met de andere deelnemende overheden in de regio) samenwerkingsafspraken gemaakt met de ODRA. Deze afspraken zijn vastgelegd in het "Samenwerkingsdocument regio Arnhem" waarvoor in dit onderzoek de 2023 – 2024 versie is bestudeerd. Eerdere versies zijn buiten beschouwing gelaten. Het betreft een ambtelijk stuk en geen bestuurlijk vastgesteld beleid. Het document biedt een overzicht van alle processen en termijnen met betrekking tot het verlenen van vergunningen onder de Omgevingswet. Er is onder meer in terug te vinden dat de ODRA binnen twee (werk)dagen de ontvangst van een aanvraag inboekt en een ontvangstbevestiging verstuurt.⁹ Na ontvangst van de aanvraag zet de ODRA uiterlijk na tien dagen een benodigd adviesverzoek uit.

Dit samenwerkingsdocument biedt ook inzicht in hoe de taken en expertises tussen de ODRA en de gemeente zijn verdeeld. Hiervoor is in de bijlage een matrix opgenomen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving is een taak die hoort bij de ODRA en de deskundigheid die daarbij hoort is om die reden belegd bij de ODRA. Consequentie van deze verdeling is dat de gemeente Arnhem geen VTH-deskundigheid in huis haalt. De afspraak tussen de gemeente Arnhem en de ODRA is daarentegen wel dat de verantwoordelijk voor het opstellen van beleidsstukken en regelgeving (verordeningen) bij de gemeente Arnhem ligt. Doordat de specialistische kennis aanwezig is bij de ODRA is er sprake van een advies- en signaleringsfuncties richting de gemeente.

Ambities woonbeleid gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem stelde in 2024 de Woonvisie vast.¹⁰ In deze Woonvisie is onder meer de ambitie opgenomen dat het totaal aan woningen in Arnhem in 2034 is gegroeid met 12.000 woningen. De gemeenteraad wordt jaarlijks op de hoogte gehouden van de voortgang van deze ambitie. Naast de kwantitatieve groei wil de gemeente ook duurzamere en betere woningen. Hiervoor is een rol weggelegd voor de ODRA:

⁹ De ODRA geeft aan dat de aanvrager direct na binnenkomst van de documenten een ontvangstbevestiging ontvangt. Deze wordt automatisch gegenereerd.

¹⁰ [Document Arnhem - Bijlage - Woonvisie Arnhem 2024-2029/2034 - geamendeerde versie - iBabs Publieksporaal](#)

“We benutten maximaal en maximaler handhavingsinstrumentarium om de kwaliteit van woningen omhoog te brengen. Dit houdt onder andere in dat de ODRA, op basis van het Bouwbesluit en de Woningwet, vaker woningeigenaren aanschrijft bij slecht onderhouden woningen.”

Eigen integrale VTH-kaders gemeente Arnhem

Gemeenten kunnen eigen, integraal VTH-beleid vaststellen. In deze plannen is doorgaans zichtbaar welke (integrale) afweging een gemeente maakt bij de inzet van beschikbare middelen.¹¹ Dit door doelen te formuleren en prioriteiten aan te geven. Door het periodiek te evalueren kan herleid worden of het beleid doelmatig en doeltreffend is. Het opstellen van VTH-beleid bevordert de transparantie. Bij vergunningverlening is er sprake van een tegenovergesteld belang: initiatiefnemers willen hun initiatieven en ideeën kunnen realiseren, terwijl omwonenden en andere belanghebbenden willen dat hun belangen worden beschermd. Bij de inzet van toezicht en handhaving capaciteit moet een gemeente eveneens keuzes maken: het ambtelijk apparaat raakt overbelast als op elke overtreding gehandhaafd zou moeten worden. Het bevoegd gezag (in dit geval de gemeente Arnhem) kan in beleid vaststellen aan welke overtredingen zij een hoge of lage prioritering geeft.

Voor de fysieke leefomgeving stelde de gemeenteraad in 2017 de *"Koersnota handhaving fysieke ruimte"* vast. Op 9 oktober 2024 heeft de gemeenteraad van Arnhem het Plan Gezonde Leefomgeving vastgesteld. Een overkoepelende, integrale aanpak die ervoor zorgt dat de gezonde leefomgeving als een van de uitgangspunten wordt meegenomen bij ontwikkelingen in Arnhem, en die inzichtelijk maakt welke plekken in Arnhem aandacht verdienen om gezonder te worden. De ODRA is als samenwerkingspartner betrokken bij dit plan. In het plan staat het volgende genoemd:

“De Omgevingsdienst Regio Arnhem (de ODRA) is samen met de gemeente verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de normen die door de gemeente worden gesteld. We werken daarom nauw samen met de ODRA en ontwikkelen heldere VTH-kaders (vergunning/toezicht/handhaving), gericht op beperken van negatieve impact op de gezonde leefomgeving.”

Daarnaast staat het voornemen genoemd: *"We stemmen de ambities af met de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) voor een effectieve handhavingstrategie."*

De gemeente Arnhem vertaalt deze ambitie niet in nieuwe eigen, integrale VTH-kaders. De gemeente Arnhem geeft aan dat de prioriteiten regionaal afgestemd zijn en opgenomen staan in het Meerjarenprogramma van de ODRA (dit programma wordt later in het rapport besproken).

¹¹ Een voorbeeld is het huidige VTH-beleidsplan van de gemeente Tilburg: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR697742/1>. Het college van gemeente Tilburg heeft in dit plan o.a doelen opgenomen ten aanzien van 'klantgedreven dienstverlening' (in zoverre het VTH betreft) en een risicoanalyse (inclusief) prioritering met uitleg waarom het college tot bepaalde prioriteiten komt.

Dit betreffen voornamelijk prioriteiten die de milieutaken betreffen.¹² De gemeente Arnhem heeft (zoals besproken in paragraaf 2.1) wel de LHSO vastgesteld. Deze LHSO biedt de gemeente ruimte om eigen prioriteiten in te brengen. Het stellen van nieuwe prioriteiten heeft de gemeente Arnhem de afgelopen zeven jaar niet gedaan. Het meest actuele VTH-kader betreffende de bouw is daardoor nog steeds de "Koersnota handhaving fysieke ruimte". Volgens medewerkers van de ODRA die belast zijn met de toezicht en handhaving is dit het geldende gemeentelijk integraal VTHkader, ondanks dat de genoemde prioriteiten, activiteiten en knelpunten door de tijd ingehaald zijn. De recente koerswijziging om meer in te zetten op de gezonde leefomgeving (zoals vastgelegd in het plan Gezonde Leefomgeving) is hier niet in verwerkt.

De afwezigheid van een eigen en actueel integraal VTH-kader is in het kader van dit onderzoek besproken met de wethouder. Het college van B&W licht toe dat het een bewuste keuze is om bovenop de wettelijke verplichtingen en de regels die opgenomen zijn in het omgevingsplan geen aanvullende prioriteiten te benoemen in een beleidskader. Er vindt afstemming plaats met de ODRA en de prioriteiten van de gemeente Arnhem zouden volgens het college bekend moeten zijn bij de ODRA.

Een door het college expliciet benoemde prioriteit is brandveiligheid.¹³ Naar aanleiding van de fatale flatbrand in 2021 is de gemeente Arnhem door de onderzoeksraad ondervraagd over de rol van de ODRA bij brandveiligheid.¹⁴ Brandveiligheid is één van de aspecten waar nadrukkelijk op getoetst wordt bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een verbouwing. De onderzoeksraad concludeert dat daardoor grote verbouwingen (waar een omgevingsvergunning voor nodig is) vaak leiden tot een verbetering van de brandveiligheid. Dat is anders bij kleine reparaties en verbouwingen. Daar is geen omgevingsvergunning voor nodig en de aanpassingen kunnen dan leiden tot een vermindering van de veiligheid. De ODRA voert in principe geen toezicht uit op deze verbouwingen. De gemeente Arnhem vraagt aan de ODRA ook niet om (zonder aanleiding zoals een klacht) preventief te controleren op brandveiligheid bij gebouwen. Deze werkwijze is niet aangepast naar aanleiding van het onderzoek.

Dienstverleningsbeleid gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem werkt aan het verbeteren van de dienstverlening. In de begroting van de gemeente Arnhem staat de volgende ambitie:

Arnhem blijft zich inzetten voor verbetering van de (digitale) dienstverlening aan haar inwoners en ondernemers. We zorgen ervoor dat informatie online beschikbaar is en dat waar wettelijk mogelijk producten digitaal kunnen worden aangevraagd. De afhandeling van deze aanvragen gaan we steeds verder automatiseren. Niet iedereen is echter even digitaal vaardig. Voor iedereen blijft het mogelijk om met de gemeente zaken fysiek te regelen, al dan niet met ondersteuning van een ambtenaar. Daarnaast wordt voor inwoners en ondernemers met partners in de stad ondersteuning georganiseerd of worden alternatieve kanalen geboden. Het streven is te voldoen aan de kwaliteitsnormen van het Rijk en aan de wens dat inwoners en ondernemers tevreden zijn over deze dienstverlening.

Gedurende de looptijd van het onderzoek ontwikkelde de gemeente Arnhem een visie op dienstverlening. Bovenstaande ambitie (en doel) ziet toe op de dienstverlening van de gemeente zelf. Deze geldt niet direct voor verbonden partijen of samenwerkingspartners. Het college van B&W licht toe dat zij graag ziet dat verbonden partijen die namens de gemeente Arnhem een deel van de uitvoering op zich nemen aan dezelfde (toekomstige) normen voldoen als de gemeente Arnhem zelf. Hierover zijn binnen de gemeente (nog) geen algemene afspraken gemaakt. Er kunnen verschillen bestaan in servicenormen – en -levels tussen de gemeente Arnhem en tussen de verschillende verbonden partijen en uitvoeringsdiensten.

¹² De ODRA heeft in het Meerjarenprogramma tien prioriteiten genoemd die in het uitvoeringsprogramma staan uitgewerkt. Alleen prioriteit 8 ziet direct toe op de bouwtaken en betreft meer algemene uitgangspunten.

¹³ Op 6 maart 2025 vond er een grote stadsbrand in Arnhem plaats. Deze brand is niet meegenomen in dit onderzoek. Daarvoor was de tijd te kort. Bovendien doen ook anderen onderzoek hiernaar.

¹⁴ Het rapport is online te vinden op: [Fatale flatbrand in Arnhem - Lessen voor brandveiligheid - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#)

2.3 De relatie ODRA – gemeente Arnhem

In deze paragraaf staat de formele relatie beschreven tussen de gemeente Arnhem (als opdrachtgever) en de ODRA (als opdrachtnemer). Eerst staat de governance-structuur beschreven en daarna de afspraken die de gemeente Arnhem en de ODRA met elkaar gemaakt hebben in hun dienstverleningsovereenkomst. Eerst komt de grondslag van de ODRA (de gemeenschappelijke regeling), daarna het mandaatbesluit om te eindigen met de dienstverleningsovereenkomst.

Gemeenschappelijke regeling

Een omgevingsdienst is een zelfstandige organisatie vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).¹⁵ In het bijzonder betreft het een openbaar lichaam in de vorm van een collegeregelings. De grondslag van een omgevingsdienst is daardoor te vinden in de gemeenschappelijke regeling ODRA (GR ODRA).¹⁶ De regeling is volgens artikel 2 ingesteld ter gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemers ter zake van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering in het kader van het omgevingsrecht. Deelnemers zijn verplicht om 'de basistaken' onder te brengen bij de omgevingsdienst.¹⁷ Dit betreft onder meer de wettelijke milieutaken. Deelnemers kunnen er voor kiezen (op grond van artikel 5 van de GR) ook overige taken uit het omgevingsrecht onder te brengen bij de ODRA. Over het uitvoeren van de deze taken worden afzonderlijke overeenkomsten gesloten tussen een deelnemer en de ODRA. Deze overige taken betreffen onder meer de BRIKS-taken. Een deelnemer kan deze taken ook weer terugnemen. De procedure daarvan is gelijk aan die beschreven is in artikel 33. De toelichting van de GR benadrukt dat de financiële gevolgen voor de ODRA in die gevallen groot is.

Het bestuur van de ODRA bestaat uit een DB (Dagelijks bestuur) en een AB (Algemeen bestuur). Het AB is bevoegd om besluiten te nemen en stelt onder meer de begroting vast. Het stemgewicht van een AB-lid wordt bepaald op grond van de financiële bijdrage aan de begroting. Hierdoor beschikt de provincie over het grootste gewicht en daarna de gemeente Arnhem. Hieronder staat de samenstelling van het AB en DB op 1 december 2024:

Gemeente	Naam vertegenwoordiger
Gemeente Arnhem	Marco van der Wel (bestuurslid Dagelijks en Algemeen Bestuur) ¹⁸
Gemeente Doesburg	Birgit van Veldhuizen (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Gemeente Duiven	Geert-Jan Schrijner (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Gemeente Lingewaard	Maarten van den Bos (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Gemeente Overbetuwe	Rik van den Dam (bestuurslid Dagelijks en Algemeen Bestuur)
Gemeente Renkum	Joa Maouche (voorzitter Dagelijks en Algemeen Bestuur)
Gemeente Rheden	Paul Hofman (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Gemeente Rozendaal	Simon Warmerdam (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Gemeente Westervoort	Laura Kaper (bestuurslid Dagelijks en Algemeen Bestuur)
Gemeente Zevenaar	Bart Kagei (bestuurslid Algemeen Bestuur)
Provincie Gelderland	Dirk Vreugdenhil (vicevoorzitter Dagelijks en Algemeen Bestuur)

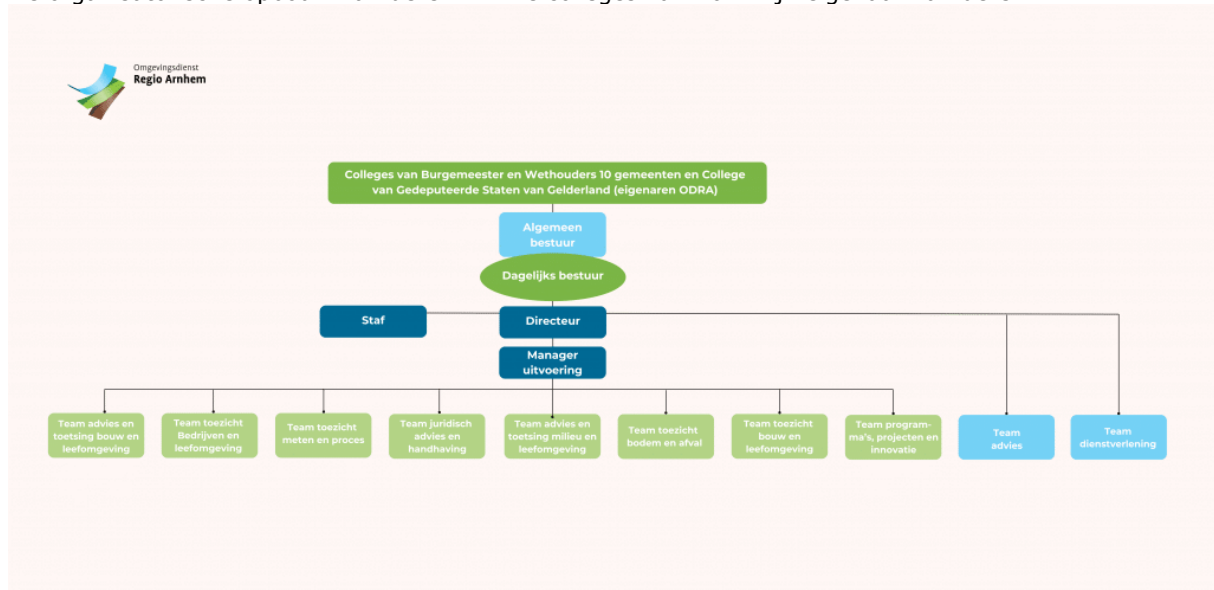
¹⁵ De WGR is eind 2021 gewijzigd en de wijziging is op 1 juli 2022 in werking gegaan. De wijziging beoogt een versterking van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de kaderstellende-en controlerende rol van de raden en Staten. In 2023 is de gemeenschappelijke regeling waarop de ODRA is gebaseerd in lijn gebracht met de nieuwe WGR.

¹⁶ [Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem | Lokale wet- en regelgeving](#)

¹⁷ In artikel 4 van de GR staat genoemd wat deze basistaken zijn.

¹⁸ In februari is wethouder Van der Wel opgevolgd door wethouder van Esch.

De organisatorische opbouw van de ODRA. De colleges van B&W zijn eigenaar van de ODRA:



De Omgevingsdienst is een uitvoeringsorgaan. Het uitgangspunt is dat de deelnemende gemeenten hun eigen beleid vaststellen en dat de ODRA dit uitvoert. Als het gaat om de (wettelijke) basistaken wordt er gestreefd naar uniformiteit. De ODRA fungeert als 'beleidsondersteuner en adviseur' en kan gemeenten ondersteunen bij het opstellen van het beleid. De ODRA stelt dus zelf geen beleid vast (behalve intern beleid met betrekking tot de eigen bedrijfsvoering) maar voert het beleid van de deelnemende overheden uit. In de praktijk ligt dit genuanceerder. Het geldend VTH-beleidskader is wel regionaal vastgesteld. Het AB heeft op 6 juni 2024 het Meerjarenprogramma 2025 – 2028 (hierna: Meerjarenprogramma) vastgesteld. In dit programma zijn onder meer kaders en de prioriteiten te vinden waaraan de uitvoering van de ODRA op het gebied van VTH moet voldoen. De ODRA licht toe dat zij de prioriteiten van de individuele deelnemers gebundeld heeft in het Meerjarenprogramma dat alle eigenaren van de GR ODRA gezamenlijk hebben vastgesteld.¹⁹

Mandaatbesluit

Artikel 8 van de GR bepaalt dat er geen publieksrechtelijke bevoegdheden worden over gedragen aan de ODRA. Elke deelnemer stelt afzonderlijk een mandaatbesluit op. Dit betekent dat de ODRA niet zelf besluiten neemt, zij doet dit namens het college van B&W van de gemeente Arnhem (zoals bepaald is in het mandaatbesluit). Er zijn in dat opzicht twee mogelijkheden: volledig en gedeeltelijk mandaat. De Gelderse Omgevingsdiensten hebben in gezamenlijkheid een mandaatbesluit ontwikkeld.²⁰ In het mandaatbesluit is besloten om ruim mandaat te verlenen aan de directeur van de ODRA om namens het bevoegd gezag (voor Arnhem: het Arnhemse college van B&W) besluiten te nemen. Er is eveneens opgenomen dat de ODRA bezwaren kan afhandelen, onder de voorwaarde dat het bezwaar niet behandeld wordt door de functionaris die het besluit genomen heeft. In de praktijk handelt de gemeente Arnhem de bezwaren af. Er gelden algemene instructies voor de uitoefening van het mandaat. Daarbij is er afgesproken dat de directeur overlegt met 'de betrokken portefeuillehouder' van de gemeente Arnhem alvorens een besluit genomen wordt wanneer uit de voorbereiding blijkt dat dit besluit politiek of maatschappelijk gevoelig ligt. Hier vallen in ieder geval beslissingen over grootschalige evenementen onder. Met medewerkers van de ODRA is gesproken over de mandatering. Zij geven aan geen klachten te hebben.

Verordening

Artikel 18.23 van de Omgevingswet verplicht gemeenteraden om regels te stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken die de omgevingsdienst in opdracht van het college van B&W uitvoert. De VNG heeft hiervoor een modelverordening opgesteld die de gemeenteraad hierbij kan gebruiken. Zoals eerder genoemd heeft de gemeenteraad van Arnhem deze verordening niet vastgesteld.

¹⁹ Zoals eerder besproken betreffen dit voornamelijk prioriteiten ten aanzien van de VTH-milieutaken. In het uitvoeringsprogramma is een uitwerking te vinden van de prioriteit die betrekking heeft op de bouwtaak.

²⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR704440/1>

Dit is een bewuste keuze van de gemeente Arnhem: de ODRA heeft zich gecommitteerd aan de kwaliteitscriteria en rapporteert daar jaarlijks over. Daarmee is er volgens de gemeente Arnhem geen meerwaarde om de verordening zelf ook nogmaals vast te stellen.

Op grond van artikel 18.20 Ow kunnen gemeenteraden ook kwaliteitsregels opstellen voor de niet-basistaken in het kader van het nakomen van de zorgplicht. Onder meer betreffende de kwaliteit van de uitvoering en de op te leveren producten zoals programma's en rapportages. Dit is niet verplicht. De gemeenteraad van Arnhem heeft deze regels niet opgesteld.

Kader: horizontaal toezicht

Horizontale verantwoording ziet toe op het waarborgen van de kwaliteit van omgevingsdiensten door middel van verantwoording door omgevingsdiensten aan gemeenteraden en provinciale staten over financiën, beleid en uitvoering. Daarmee is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht: de gemeenteraad controleert of de kwaliteit van de omgevingsdienst in orde is en of de uitvoering aansluit bij het beleid.

Berenschot deed onderzoek naar de horizontale verantwoording van de landelijke omgevingsdiensten en stelt dat het in essentie om drie zaken gaat²¹:

- (A) Doet de omgevingsdiensten de goede dingen*
- (B) Doet zij deze dingen goed*
- (C) Gebeurt dit tegen acceptabele kosten*

Een van de constatering was dat de invulling van de horizontale verantwoording per regio sterk verschilt. Wanneer deze sterk gebaseerd is op de verantwoording via de lijnen van de GR dan ligt de nadruk op de begroting en de prestaties van de omgevingsdienst en minder op "de outcome" (wat verandert de omgevingsdienst in de samenleving?) van de omgevingsdienst. Een pilot bij de ODRN leverde onder meer de volgende inzichten op:

- (A) Een directe verbinding tussen de (beleids)doelen van de gemeenten en de ambities en activiteiten van de ODRN wordt maar door weinig raadsleden en bestuurders gelegd*
- (B) De focus bij de bespreking in de gemeenteraad ligt op financiën en bedrijfsvoering en weinig op de inhoudelijke ambities of taken van de ODRN.*

Het ministerie van BZK heeft verschillende handreikingen opgesteld om gemeenteraden te helpen bij de invulling van horizontale verantwoording in het kader van gemeenschappelijke regelingen. De bevindingen van Berenschot bij de ODRN zijn relevant voor de gemeente Arnhem omdat de horizontale verantwoording van de ODRA eveneens via 'de lijnen van de GR' verloopt.

De ODRA licht toe dat zij om die reden werken met Meerjarenprogramma. De ODRA legt daarover verantwoording af aan de eigenaren van de GR. Zodat de deelnemers van de GR de ODRA erop kunnen aanspreken of zij 'de goede dingen' doet.

De DVO 2013

De dienstverleningsovereenkomst die gesloten is in 2013 (met een toenmalige looptijd van één jaar) is nog steeds de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de opdrachtverstrekking van de gemeente Arnhem aan de ODRA. Op grond van artikel 4 van de DVO stellen beide partijen (gezamenlijk) jaarlijks een werkprogramma op. In dit programma zijn de prestaties die de ODRA levert vastgelegd. De bijlage van de DVO bevat gedetailleerde afspraken tussen de ODRA en de gemeente Arnhem. In onderstaand figuur zijn enkele van die afspraken (met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening) opgenomen om een beeld te bieden hoe deze afspraken eruit zien:

²¹ De uitkomsten zijn te vinden in het rapport: Versterking horizontale verantwoording omgevingsdiensten (2024)

Figuur 1: Kwaliteitseisen op basis van DVO 2013

Hoofdstuk 2: Kwaliteit van de dienstverlening

Artikel 5.1 van de DVO verwijst naar deze bijlage en geeft aan dat hierin aanvullende eisen zijn opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van de te leveren producten en diensten. In dit hoofdstuk worden de kwaliteitseisen nader omschreven. Het niveau van dienstverlening kenmerkt zich onder andere door de kwaliteit, de tijdigheid van levering en de kosten van de geleverde producten en diensten. Hiervoor zijn kaders, kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren geformuleerd die aansluiten bij de producten en diensten die worden geleverd. Met behulp van vooraf gedefinieerde prestatie-indicatoren wordt het niveau van de geleverde dienstverlening gemeten. Voorlopig worden de prestatie-indicatoren uit de onderstaande tabel gehanteerd.

Algemene prestatie-indicatoren Externe Dienstverlening	Norm 2013
Tijdige (binnen wettelijke termijn) afhandeling ontvangen berichten	100%
% brieven (waarvoor geen wettelijke termijn geldt) afgehandeld binnen 8 weken (verzenddatum is bepalend), tenzij hierna een kortere termijn van afhandeling is gesteld	80 %
Klanten worden binnen 24 uur teruggebeld	100%
Schrijver brief ontvangt binnen 5 dagen ontvangstbevestiging	100%
Reactie op e-mails binnen 2 werkdagen	100%
Prestatie-indicatoren Vergunningverlening	
% van de definitieve 'besluiten' Wabo binnen de wettelijke termijn afgehandeld	90%
% van de bedrijven waarvoor B&W Arnhem bevoegd gezag is heeft een actuele vergunning	80%
% van de besluiten op een aangevraagde vergunning (onttrekkingsvergunning) op grond van de Huisvestingswet wordt binnen 13 weken afgehandeld	80%
% van de besluiten op een aangevraagde vergunning (vergunning voor tijdelijke verhuur) op grond van de Leegstandwet wordt binnen 8 weken afgehandeld	80%
Prestatie-indicatoren Handhaving	Norm 2013
% van de bedrijven dat minimaal volgens het Handhavingsprogramma 2013 is bezocht	90%
% van de controlebevindingen dat binnen drie weken na het controlebezoek aan de inrichtinghouder is verzonden (verzenddatum brief is bepalend).	85%
% van de milieuklachten dat binnen twee werkdagen na indiening van de klacht in behandeling is genomen	80%
% van de hercontroles dat uitgevoerd en gerapporteerd is n.a.v. een waarschuwingsbrief.	100%
% van de lasten onder dwangsom dat binnen twee weken na de begunstigingstermijn is gecontroleerd.	90%

Met enkele prestatie-indicatoren is de afgelopen jaren door de gemeente Arnhem ervaring opgedaan; deze zijn gebaseerd op de huidige indicatoren in de Meerjarenprogrammabegroting (MJPB) én het 'Handhavingsplan Fysieke Leefomgeving 2011-2014'. Eventuele wijziging van prestatie-indicatoren wordt in de volgende DVO('s) opgenomen. Kwaliteitsborging verloopt enerzijds via periodieke reguliere voortgangsoverleggen op basis van rapportages door de ODRA en anderzijds mogelijk via nog nader te organiseren periodieke audits, benchmarks en klanttevredenheidsonderzoeken op basis van de geleverde output. Daarnaast houdt de ODRA in elk geval de volgende informatie bij:

Deze afspraken zijn niet meer actueel. Dat geldt volgens de gemeente Arnhem en de ODRA voor de meerderheid van de in de DVO opgenomen afspraken. Tegelijkertijd is de DVO het enige document waar deze afspraken tussen de ODRA en de gemeente Arnhem (formeel) zijn vastgelegd. In 2013 was de verwachting dat de DVO periodiek zou worden herzien of worden vervangen. Eventuele wijzigingen zouden dan worden meegenomen. In de praktijk is dit niet gebeurd. Jaarlijks wordt er een werkprogramma opgesteld. Eveneens worden er op regionaal niveau afspraken gemaakt over de prestaties die de ODRA levert aan de deelnemer.

Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever (de gemeente Arnhem) om de dienstverleningsovereenkomst te actualiseren. Waarom dit de afgelopen tien jaar niet gedaan is, valt niet te herleiden. De gemeente Arnhem laat weten dat geen van de deelnemende gemeenten hun DVO hebben geactualiseerd. De gemeente Arnhem erkent dat de huidige DVO aan vervanging toe is.

In de bijlage op de DVO zijn eveneens afspraken gemaakt over de beleidstechnische zaken. Het beleid opstellen dat uitgevoerd moet worden valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Arnhem. Omdat een deel van de inhoudelijke deskundigheid is ondergebracht bij de ODRA adviseert deze de gemeente Arnhem op deze onderdelen. Vragen van raads- en collegeleden worden op grond van de DVO beantwoord door medewerkers van de ODRA.

Beoogde governance-structuur

In de DVO staat in artikel 8 beschreven hoe de afstemming tussen ODRA en opdrachtgever zou moeten verlopen. Deze beschrijvingen zijn gedateerd maar vormen tegelijkertijd de enige afspraken die op papier gesteld zijn. Om die reden staan zij hieronder nog wel beschreven.

Zowel ODRA als de gemeente Arnhem wijzen een contactpersoon aan die het overleg voert. Partijen voeren 'regelmatig' overleg over de uitvoering van het werkprogramma en de gemeente Arnhem neemt het initiatief en de regie binnen deze overleggen. In de bijlage op het DVO is dit overleg verder uitgewerkt. Het overleg zou volgens de afspraken moeten plaatsvinden op twee niveaus zo blijkt uit onderstaand figuur:

Figuur 2: Beoogde overlegstructuur in DVO 2013

Overlegniveau	Gemeente Arnhem*	ODRA*	Onderwerpen
Bestuurlijk/Strategisch	Portefeuillehouder Milieu	Directeur ODRA	Algemene voortgang en ontwikkeling; Bestuurlijk gevoelige zaken
Tactisch/Operationeel	Ambtelijk opdrachtgever	Accountmanager ODRA	Programmering, Marap, voortgang (inhoudelijk/financieel), casuïstiek

* genoemde functionarissen kunnen zich naar behoefte, afhankelijk van de gespreksonderwerpen, te allen tijde laten vergezellen/adviseren door specialisten uit hun organisatie

De kwaliteit van dienstverlening (en de daarmee verband houdende bestedingen) wordt volgens de DVO besproken op het overlegniveau Bestuurlijk/strategisch:

“Daarnaast is er een structureel overleg waarbij gesproken wordt over de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, de daarmee verband houdende bestedingen, de toekomstverwachtingen van de gemeente Arnhem en de ontwikkelingen in relatie tot de samenwerking met de ODRA.”

Dat betekent dat het college van B&W (volgens de toentertijd gemaakte afspraken) structureel in gesprek zou moeten blijven met de directeur ODRA over de kwaliteit van dienstverlening. Naast dit (tweemaandelijks) bestuurlijk overleg wordt de kwaliteit van dienstverlening (en de daar bijhorende KPI's) ook periodiek besproken op 'tactisch / operationeel' niveau. Zo blijkt uit de tabel opgenomen in figuur 3:

Figuur 3: Opzet structureel voortgangsoverleg conform DVO 2013

Structureel voortgangsoverleg

Deelnemers	- ODRA: (plv.) directeur / accountmanager - Gemeente Arnhem: Ambtelijk opdrachtgever / relevante interne opdrachtgevers
Frequentie	4 keer per jaar - Frequentie zal worden geëvalueerd
Onderwerpen	- Marap, stand van zaken kpi's. - Bespreken ontwikkeling gehanteerd normenkader (kpi, knelpunten en verbeteracties) - Bespreken relevante ontwikkelingen gemeente Arnhem en ODRA - Begroting komende jaar (voorjaar sturen, najaar evaluatie) - Eventuele formele wijzigingen DVO en/of werkprogramma of specificatie producten en diensten (aanpassingen die effect hebben op aard activiteiten, omvang, looptijd etc.)
Output	- Overeenstemming tussentijdse wijzigingen/prioritering t.o.v. DVO - Bijgewerkte actiepunten en besluiten
Agenda, Vergaderstukken, Verslaglegging	- Door accountmanager? ODRA - Agenda in overleg met Ambtelijk opdrachtgever opstellen - Agenda en vergaderstukken minimaal 5 werkdagen vóór het overleg aanleveren bij ambtelijk opdrachtgever Arnhem - Concept-verslag binnen 5 werkdagen na overleg aanleveren bij ambtelijk opdrachtgever Arnhem

In de DVO is niet geregeld welke onderwerpen opgeschaald worden naar het niveau van het overleg met Algemeen Bestuur.

De DVO is het laatste formele document waarin de overlegstructuren vast gesteld zijn. Zoals al genoemd geven de ODRA als de gemeente Arnhem geven dat de hierboven beschreven structuren niet meer actueel zijn. De gemeente Arnhem heeft een intern onderzoek laten uitvoeren naar de aansturing van de ODRA. Daar is het volgende overzicht uitgekomen dat opgenomen staat in onderstaand figuur:

Figuur 4: overzicht overleggen

Naam overleg	Doel	Deelnemers	Frequentie
Staf Milieu	Bestuurlijke afstemming over taken en ontwikkelingen ODRA	Wethouder Vergunningen & Handhaving, bestuursadviseurs, accountmanager ODRA Arnhem, accounthouder ODRA	Tweewekelijks
Managersoverleg (1)	Inbreng vanuit helicopterview waar behoeften liggen in de deelnemende gemeenten, strategisch sparring-partner ODRA vervullen en gezamenlijk oppakken thema's/projecten.	Leidinggevenden van deelnemende gemeente en provincie en ODRA. Namens Arnhem: afdelingshoofd RJZ & Wonen en afdelingshoofd Milieu & Erfgoed	Tweejaarlijks
Eigenaarsoverleg	Bespreken thema's met betrekking tot de eigenaarsrol	Afdelingshoofd RJZ & Wonen met manager Uitvoering ODRA	Maandelijks
Ambtelijk Overleg	Vorbereiding AB vergaderingen, afstemmen ontwikkelingen (bijvoorbeeld bezuinigingen) ed.	Accountmanagers van de deelnemende gemeenten met vertegenwoordigers van ODRA	Vijf keer per jaar
Accountoverleg (2)	Afstemming over lopende zaken, de P&C cyclus ed.	Accountmanager gemeente Arnhem en accounthouder vanuit ODRA	Maandelijks
Vakinhoudelijke werkgroepen (bodem, geluid, lucht ed.)	Afstemmen rollen en taken, planning, uitvoering, informatie uitwisseling ed.	Medewerkers/leidinggevenden vakgroepen van alle gemeenten en ODRA	Afhankelijk van werkgroep
Accountteam ODRA gemeente Arnhem	Informatie delen, afstemmen doelen en verwachtingen, bespreken werkprocessen en actuele ontwikkelingen	Accountmanager ODRA, leidinggevenden RJZ en Milieu, vertegenwoordigers van relevante Arnhemse afdelingen en vakgroepen	Vijf maal per jaar

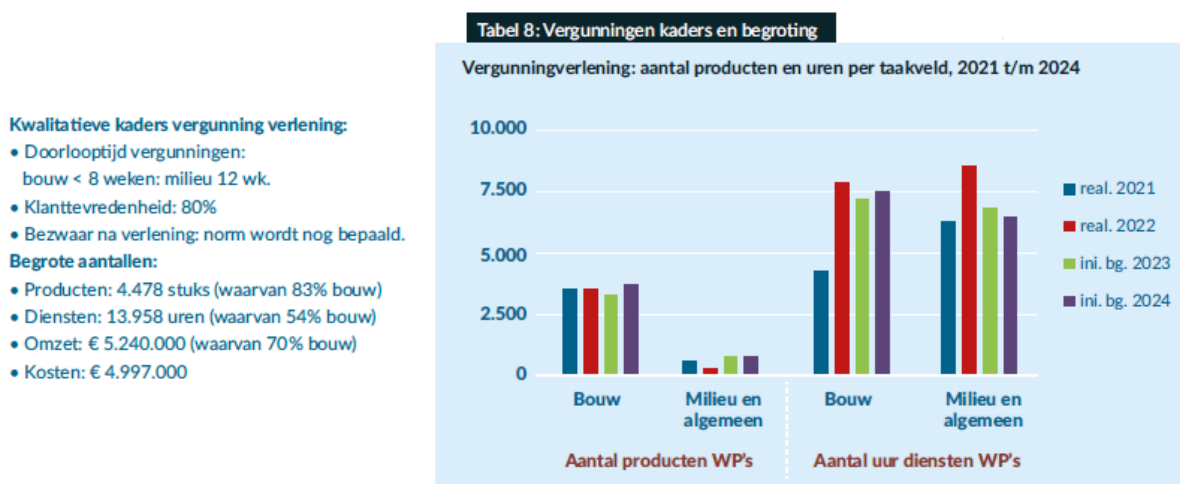
Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de meeste overleggen plaatsvinden op ambtelijk / operationeel niveau. Deze structuur is dus niet vastgelegd in een formeel document maar is de gevormde praktijk. De wel vastgestelde structuur is daarmee gedateerd. Het college licht toe dat daarnaast ook (informeel) overleg is met de directeur van de ODRA en dat de lijnen tussen de ODRA en de gemeente op bestuurlijk niveau kort zijn.

Werkprogramma ODRA

De gemeente Arnhem spreekt jaarlijks een werkprogramma af met de ODRA. Deze afspraak uit de DVO is nog wel actueel. Dit werkprogramma beperkt zich tot een overzicht van de afgenomen producten en diensten. Deze producten en diensten zijn gebaseerd op de door het algemeen bestuur vastgestelde producten en dienstencatalogus in 2023 (hierna: de PDC). Per maand krijgt de gemeente Arnhem terugkoppeling van de hoeveelheid afgenomen producten en diensten en de mogelijkheid om bij te sturen indien nodig.

Het werkprogramma 2024 vindt zijn grondslag in de door het AB vastgestelde begroting 2024. In deze begroting wordt onderscheid gemaakt tussen taakvelden en programma's waarbij Bouw een eigen taakveld is (naast milieu en algemeen) en binnen bouw vergunningverlening een apart programma. De ODRA neemt alle bouwtaken van de verschillende deelnemers gezamenlijk:

Figuur 5: Verantwoordingsinformatie ODRA ten aanzien van de bouwtaken/vergunningverlening



De KPI's die de ODRA gebruikt (voor bouwvergunningverlening) zien toe op de doorlooptijd van vergunningen en de klanttevredenheid. De KPI's voor bezwaren zijn nog niet vastgesteld. De begrote aantallen (aan producten en diensten) komen terug in de verschillende werkprogramma's. Daarnaast biedt ODRA ook enkele gezamenlijke diensten aan. De gezamenlijke diensten worden met een vaste prijs opgenomen in de werkprogramma's. Dat geschiedt op basis van de vastgestelde verdeelsleutel, bestaande uit 40% stemverhouding en 60% inwoneraantal. Voor de bouwtaken gaat het om de gezamenlijke dienst 'klantadviesing'. In het werkprogramma van 2024 gaat het om € 267.513,- voor klantadvies bouw.

Financiën

Voor bouwvergunningen geldt nog iets anders: de leges. Dat zijn de administratieve kosten die een aanvrager betaalt voor het behandelen van een vergunningsaanvraag. De hoogte van de leges die worden geheven, verschillen per gemeente. Een gemeente mag geen winst maken op de leges. Het uitgangspunt is dat de leges maximaal kostendekkend zijn. Het is een politieke keuze hoe een gemeente dit invult. De gemeenteraad stelt jaarlijks een tarieventabel vast (tabel 4.1.2) waarin is opgenomen dat er leges geheven worden voor het in behandeling nemen van o.a. een omgevingsvergunning of -overleg.²² De coalitie heeft afgesproken dat deze leges kostendekkend moeten zijn. De vertaalslag van deze ambitie levert enkele praktische knelpunten op:

Met de komst van de Omgevingswet en de WKB geldt dat een groot aantal activiteiten vergunningsvrij zijn en dat de bouwtoets gedaan wordt door een private partij. De gemeente kan hiervoor geen leges meer in rekening brengen. De gemeente wordt wel geacht de aanvraag in behandeling te nemen. De gemeente heeft daar dus nog wel een taak die kosten oproept, maar kan die niet via leges verhalen. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij de kosten verdelen over de bouwactiviteit en de omgevingsplantoets. Uit onderzoek van Eigen Huis blijkt dat de bouwleges op dit moment 'een warboel' zijn. In sommige gemeenten kost het bouwen van een nieuw huis enkele honderden euro's, in andere gemeenten enkele tienduizenden euro's. De bouwleges moeten worden beperkt tot een redelijke kostenvergoeding en hier lijken gemeenten volgens de onderzoekers het houvast kwijt te zijn.²³

In tabel 4.3.2 van de legesverordening is opgenomen dat voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit de hoogte van de leges 2,34% van de bouwkosten bedraagt. Hierbij wordt een minimum gehanteerd van €300, - dat hoger kan worden indien de bouwactiviteit aan bepaalde kenmerken voldoet. De tarieven kunnen verder verhoogd worden als er sprake is van een binnen- of buitenplanse afwijking. Dit op basis van de totale bouwkosten.

Deze systematiek (vast percentage van de bouwkosten) heeft als resultaat dat grotere (nieuw)bouwprojecten (met een groot bedrag aan bouwkosten) een relatief groot percentage van de totale legesopbrengsten met zich mee brengen, terwijl deze projecten niet perse de meeste kosten hoeven te hebben. In de praktijk betekent dat het verlenen van omgevingsvergunningen voor grote

²² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727951/2>

²³ <https://www.eigenhuis.nl/nieuws/grote-prijsverschillen-nieuwbouwvergunningen>

(nieuw)bouwprojecten een gunstig effect heeft op de inkomsten (ten opzichte van de uitgaven). Voor kleinere aanvragen zoals dakkapellen geldt het omgekeerde. Deze bouwplannen kennen doorgaans een lagere bouwsom. Als deze aanvragen een groot deel van de werkvoorraad uitmaken dan staan de opbrengsten niet geheel in verhouding tot de kosten (de benodigde uren). De mogelijkheid bestaat om voor deze aanvragen het vaste deel van de tarieven te verhogen om ze kostendekkend te maken. Het gevolg is dat initiatiefnemers dan een relatief hoog percentage van de bouwkosten kwijt zijn aan leges.

Op jaarbasis rekent de ODRA voor de bouwtaken een hoger bedrag dan het bedrag dat de gemeente Arnhem ophaalt aan leges (circa 70%). Daarmee zijn in de ogen van de gemeente Arnhem de leges niet kostendekkend. De ODRA benadrukt daarbij dat niet voor alle bouwtaken (zoals handhaving) de kosten onder de leges mogen worden weggeschreven. Voor de onderdelen die wel ondergebracht kunnen worden betreft dat een politieke keuze van de gemeente Arnhem.

2.4 Beleid ODRA

Gemeenten stellen het inhoudelijk beleid vast. De ODRA stelt daarnaast voor de uitvoering van de bouwtaken ook diverse eigen beleidsstukken vast. Dit gebeurt op bestuurlijk niveau binnen het Algemeen Bestuur waarin alle deelnemers vertegenwoordigd zijn. Stukken die toezien op het operationele niveau worden vastgesteld binnen de ambtelijke organisatie van de ODRA. In deze paragraaf staan deze stukken besproken.

Begrotingsstukken

Op grond van het eerste lid van artikel 14 van de GR ODRA stelt het Algemeen Bestuur de begroting en de jaarstukken vast. Deze begrotingsstukken worden voor zienswijze aan de raden en staten van de deelnemers voorgelegd. De jaarstukken zijn openbaar en online te vinden.²⁴

In de begroting van 2024 is onder meer vastgesteld:

het uurtarief (dat in 2024 verhoogd is met €7) tot €99 per uur. Dit tarief geldt voor alle diensten van de ODRA.²⁵

de kwalitatieve kaders voor vergunningverlening bouw. Vergunningen worden binnen 8 weken verleend en de klanttevredenheid is 80%.

de kwalitatieve kaders voor vergunningverlening bouw. 95% van de medewerkers voldoet aan de VTH norm en de klanttevredenheid bij controles en klachtafhandeling is 80%

In de begroting is daarnaast te vinden wat de financiële verdeelsleutel is die de ODRA hanteert voor het in rekening brengen van diverse kosten bij de (bouwtaken)deelnemers en wat de (geschatte) totale kosten zijn ten aanzien van vergunningverlening en handhaving & toezicht.

²⁴ <https://www.odregioarnhem.nl/over-ons/jaarstukken/>

²⁵ Het werken met een dergelijk uniform tarief is onderdeel van de 'beheerste' outputfinanciering die in 2020 is ingevoerd en geldt voor de werkpakketten van de gemeente (dus ook de bouwtaken). Deze vorm van financiering wordt als beperkend ervaren. In de begroting stelt de ODRA het volgende: In de bedrijfsvoering wordt het hanteren van een uniform tarief steeds lastiger. Er zijn tal van projecten die al op andere basis worden gefinancierd. Ook procesinnovaties, waarbij een deel van het werk door procesondersteuners wordt gedaan, maakt dat uniforme tarieven op termijn niet houdbaar zijn. Waar mogelijk gaat ODRA op beperkte schaal met tariefdifferentiatie aan de slag.

De ODRA licht toe dat het gehanteerde uurtarief in vergelijking met het landelijk gemiddelde laag ligt ondanks de stijging in 2024. Omgevingsdiensten hanteren doorgaans hogere tarieven. Een voorbeeld daarvan is Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant die in 2024 een tarief van €120,52 hanteert en als volledig robuust is beoordeeld.²⁶

Meerjarenprogramma

In 2023 is de ODRA gestart om samen met de partners vorm te geven aan een Meerjarenprogramma dat in 2024 door het AB is vastgesteld onder de naam 'Samenwerken aan impact'.²⁷ In de Kadernota 2024 werd dit plan omschreven als 'het meerjarenbeleidsplan'. Uiteindelijk is de uitvoeringstrategie van de ODRA met betrekking tot vergunningen, toezicht en handhaving in het document opgenomen. Het is het eerste meerjarige uitvoeringsdocument in het bestaan van ODRA en maakt (volgens de ODRA zelf) *'duidelijk waarom ODRA er is en waar ODRA en haar partners denken dat de bijdrage van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering aan de opgaven van haar partners het grootste effect heeft.'*

Zoals besproken in hoofdstuk 2 vormt het Meerjarenprogramma het integraal VTH-kader waar de ODRA meewerkt per 1 januari 2025. Omdat de gemeente Arnhem niet beschikt over een eigen integraal VTH-kader vormt het Meerjarenprogramma het geldend integraal kader.

In het meerjarenprogramma staat de werkwijze 'Rijker Verantwoorden' centraal. De ODRA wil meer inzetten op een meer op outcome gerichte wijze van verantwoording, oftewel: Heeft de bijdrage van ODRA (voldoende) effect gehad op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving?

In het meerjarenprogramma staan de kernwaarden van de ODRA genoemd:

Verantwoordelijk, Vertrouwen, Vakmanschap, Samen(werken).

Het Meerjarenprogramma trad pas in 2025 in werking. Daarvoor zouden al enkele ontwikkelingen in gang gezet zijn. Blijkt onder meer uit deze passage met betrekking tot het bouwtoezicht:

We werken vanaf 2025 risico-gestuurd in het bouwtoezicht.²⁸ We ontwikkelen daar samen met de gemeenten waarvoor wij de bouwtaken mogen uitvoeren een zogenoemde prioriteitstellingsmethodiek voor, met als doel het rendement van het bouwtoezicht te optimaliseren en te vergroten. Een scherpe prioriteitstelling beperkt de kostenstijging als gevolg van volumegroei. In de prioriteiten zal, onder andere naar aanleiding van diverse incidenten, meer nadruk komen te liggen op toezicht bestaande bouw. Denk aan verkamering, renovatie, brandveiligheid en verduurzaming.

Ook zullen we, in elk geval voor de gemeente Arnhem, meewerken aan de ambities om het beleidsdoel van 'Radicaal Vergroenen' te realiseren. Momenteel voeren we in de vorm van een pilot onder meer toezicht uit op herplantplicht en natuurcompensatie bij de aanvraag van omgevingsvergunning. Op basis van een evaluatie van deze pilot, wordt in 2025 mogelijk overgegaan tot het structureel uitvoeren van deze taken. Is dat het geval, dan betekent dit een uitbreiding van de capaciteit en daarmee stijging van de kosten voor de partners die deze taak bij ODRA beleggen.

De "zogenoemde prioriteitstellingsmethodiek" waar over gesproken wordt, was in 2024 nog niet opgesteld. Zoals besproken in hoofdstuk 2 staat in het uitvoeringsprogramma van het Meerjarenprogramma wel één prioriteit uitgewerkt ten aanzien van de bouwtaken.

²⁶ De meerjarenbegroting van de ODZOB met daarin het vastgestelde tarief is online te vinden op: [Raads- en statenleden](https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f04ceee5-cdc1-4e06-8e03-eb536b4ca094?documentId=cebfd792-cb3f-458a-a9a8-d2759acad955&agendaltemId=7fa4dea7-454e-4d8f-8ae3-ee297d8edcdd)

²⁷ Online te vinden op: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f04ceee5-cdc1-4e06-8e03-eb536b4ca094?documentId=cebfd792-cb3f-458a-a9a8-d2759acad955&agendaltemId=7fa4dea7-454e-4d8f-8ae3-ee297d8edcdd>

²⁸ Dit betreft een typefout in het Meerjarenprogramma. Daar staat 2022 in plaats van 2025.

Dienstverlening door de ODRA

In 2023 heeft de ODRA het beleidsplan externe dienstverlening opgesteld. Uit de eigen analyse van de ODRA komt naar voren dat de (digitale) dienstverlening en informatievoorziening (nog) niet op orde was. Knelpunten zijn onder meer de bereikbaarheid en lange wachttijden.

De ODRA wenst in 2028 de boel op orde te hebben. Concreet formuleert de ODRA de volgende ambitie:

Intern is de basis op orde. Burgers en ondernemers merken dat doordat wij onze diensten en producten op tijd en in één keer goed leveren. Er is geen ontevredenheid, de dienstverlening voldoet aan de verwachtingen van de burger/ondernemer. Anders dan klachten uit de omgeving (hinder, vervuiling, incidenten) waar ODRA geen invloed op heeft, zijn er geen klachten over onze dienstverlening, omdat wij dergelijke signalen beschouwen als een uiting dat de basis niet op orde is.

Om deze ambities mogelijk te maken heeft de ODRA vier ontwikkeldoelen geformuleerd. Deze zijn uitgewerkt in het Uitvoeringsplan Dienstverlening 2023-2028. De doelen zijn:

nr.	Doel	Toelichting
1	Hostmanship	Dit ontwikkeldoel richt zich op het verbeteren van de klantvriendelijkheid en de menselijke benadering in de dienstverlening.
2	Omnichannel Strategie	ODRA streeft naar een consistente en naadloze ervaring over alle contactkanalen, om de tevredenheid van burgers en ondernemers te verhogen.
3	Digitale Informatievoorziening	Het verbeteren van de digitale informatievoorziening om burgers en ondernemers beter en sneller te kunnen bedienen.
4	Samenwerken in de Keten	Het maken van goede werkafspraken met ketenpartners, vooral in het kader van de Omgevingswet, om als één overheid te functioneren.

De ODRA richt daarnaast haar dienstverlening op vier specifieke groepen. Deze groepen zijn gebaseerd op de richtlijnen van de VNG:

nr.	Doelgroep	Beschrijving
1	Incidentele initiatiefnemers	Deze groep ontvangt veel complexe informatie en heeft moeite om inzicht te krijgen in wat er van hen verwacht wordt, wat het proces lastig maakt om te doorlopen.
2	Professionele initiatiefnemers	Zij hechten waarde aan vooroverleg en een efficiënt, transparant proces met een vast contactpersoon. Ze moeten vaak versnipperde informatie aanleveren.
3	Belanghebbenden incidenteel	Deze groep wordt vaak laat in het proces betrokken en wil graag eerder betrokken worden om mee te denken in de verkennende fase van een initiatief.
4	Belanghebbenden professioneel	Deze ondersteuners van belanghebbenden hebben behoefte aan gedetailleerde en transparante informatie die volledig en tijdig ontsloten moet worden

Bovenstaande betekent dat de ODRA het uitgangspunt hanteert dat verschillende type initiatiefnemers op een eigen wijze worden benaderd. Een vastgoedondernemer (professionele initiatiefnemer) die regelmatig vergunningen aanvraagt voor zijn of haar panden heeft andere behoeften dan een inwoner die het dak van zijn eigen huis wil verduurzamen (incidentiele initiatiefnemer). De bedoeling is dat deze verschillen terugkomen in de dienstverlening rondom bouwtaken.

Mysteryguestaonderzoek bereikbaarheid

In 2023 heeft de Rekenkamer Arnhem onderzoek gedaan naar de dienstverlening van de ODRA met behulp van een mysteryguest. De voornaamste conclusie is dat het voor de inwoners niet altijd makkelijk

is om antwoord te krijgen op zowel simpele als minder simpele vragen. Ook ervaren de inwoners regelmatig dat zij niet welkom zijn als zij met name bij de ODRA-locatie staan.²⁹ Verder beoordeelde de Rekenkamer Arnhem de responstijd bij mailcontact en brieven als lang en vrij formeel. De Rekenkamer formuleerde concrete aanbevelingen om de dienstverlening te verbeteren.

In de AB-bestuursvergadering van 14 december 2023 wordt het rapport door de het AB besproken.¹ Vanuit de ODRA wordt aangegeven dat er een aantal constatering is die bij ODRA al in beeld waren en reeds opgenomen zijn in het Verbeterplan Dienstverlening, zoals o.a. de bereikbaarheid. Terugbellen blijft een punt van aandacht. De ODRA zegt hierover: *Veel van de constatering uit het rekenkamerrapport had ODRA door zelfonderzoek ook al geconstateerd en medio juli 2023 zijn de verbeterpunten geïnventariseerd en beschreven in een drietal interne dienstverleningsplannen. De quick wins zijn na het zomerreces 2023 opgepakt. Een aantal verbeterpunten kost meer tijd of hebben financiële consequenties.*

Uit de notulen van de AB-vergaderingen blijkt dat de verbeterpunten met financiële consequenties op bezwaren kunnen rekenen van de overige AB-leden.³⁰ Er wordt besloten deze in kaart te brengen en apart te bespreken. Een AB lid geeft aan *'geen standaarden aan de ODRA te willen opleggen die niet voor elke partner haalbaar zijn'*. Er moet *'enig realisme'* betracht worden. AB-leden uitten daarnaast kritiek op de aanbevelingen van het rapport. Die vinden zij van *'matige kwaliteit'* en de AB leden vragen zich af of het verstandig is om daar op te acteren. Liever zien zij *'dat het boerenverstand'* wordt gebruikt en gezocht wordt naar oplossingen die geen geld kosten.¹ Zij adviseren de wethouder van Arnhem o.a. om een overzicht op te stellen van maatregelen met en zonder investering.

Tijdens de politieke avond van 3 juli 2024 is de opvolging besproken. De wethouder geeft de gemeenteraad te kennen *dat 'er geen draagvlak gevonden is voor het nemen van verdergaande maatregelen met extra kosten naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer Arnhem. Het bestuur heeft er in meerderheid vertrouwen in dat met de geplande maatregelen, voldoende resultaat zal worden behaald.'* De wethouder geeft eveneens aan dat er geen draagvlak was voor verder onderzoek naar dienstverlening omdat het vooral gaat om bouw gerelateerde onderwerpen en niet elke gemeente die heeft ondergebracht bij de ODRA.

De gemeenteraad van Arnhem heeft tijdens het vaststellen van ODRA begroting 2025 en jaarstukken 2023 het volgende amendement aangenomen¹:

“Van ODRA als dienstverlenende organisatie verwachten wij dat u de aanbevelingen uit het onderzoek ter harte neemt en waar mogelijk en noodzakelijk de voorgestelde verbetering(en) doorvoert. Wij worden graag jaarlijks door u op de hoogte gehouden van de vorderingen op dit gebied in uw jaarstukken, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de voortgang op de door de ODRA benoemde KPI's op het gebied van dienstverlening, zoals aantal meldingen en reactietijden”.

2.5 Toetsing aan het normenkader

Aan de hand van de eerdere paragrafen kunnen de onderzoeksvragen bondig worden beantwoord en worden de bevindingen getoetst aan het normenkader.

1. Welke landelijke eisen zijn er ten aanzien van omgevingsvergunningverlening?

De gemeente Arnhem is (in beginsel) het bevoegd gezag voor het verlenen van bouwvergunningen. De gemeente heeft bij de oprichting van de omgevingsdienst in 2013 besloten om de bouwtaken (onderdeel van de BRIKS-taken) uit te laten voeren door de ODRA. De gemeente (als bevoegd gezag) en de ODRA (als uitvoeringsinstantie en handhavingspartner) moeten bij de VTH-taken rekening houden met landelijke eisen ten aanzien van de omgevingsvergunning. De belangrijkste eisen zijn terug te vinden in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene wet bestuursrecht. Belangrijke eisen zijn onder

²⁹ De ODRA kent geen vrije inloop voor bewoners. Vanaf mei 2025 houdt de ODRA spreekuur op het stadhuis van de gemeente Arnhem voor inwoners.

³⁰ De notulen zijn met de gemeenteraad van Arnhem gedeeld: [Document Arnhem - Bijlage 2 - Notulen Algemeen bestuur ODRA 17-04-2024 - iBabs Publiekspportaal](#)

meer de wettelijke termijnen. Als een aanvraag niet afgehandeld wordt binnen de termijn dan kan er direct beroep ingesteld worden en een dwangsom worden opgelegd.

De gemeente Arnhem is daarnaast verplicht om verschillende verordeningen en strategieën vast te stellen waarin eisen staan waaraan de gemeente en de ODRA moeten voldoen. Het gaat onder meer om de plicht om de LHSO vast te stellen en de (landelijke) kwaliteitscriteria. De gemeente Arnhem heeft de LHSO vastgesteld maar de kwaliteitscriteria niet. De ODRA moet daar al aan voldoen dus er wordt geen meerwaarde gezien in het nogmaals vaststellen daarvan.

De controle of de omgevingsvergunningverlening voldoet aan de landelijke eisen verloopt via verschillende lijnen. Via het interbestuurlijk toezicht houdt de provincie toezicht op de gemeenten. Via horizontale verantwoording controleren gemeenteraden, via het college, de uitvoering van de omgevingsdiensten.

2. Wat zijn de ambities van de gemeente Arnhem op het gebied van bouwen en vergunningverlening?

De ambities van de gemeente Arnhem zijn terug te vinden in diverse beleidsdocumenten waaronder de Omgevingsvisie, de woonvisie en het plan voor de gezonde leefomgeving. De vertaalslag van deze ambities moeten terugkomen in onder meer het omgevingsplan en sectorale documenten zoals het beleidsstuk voor erfgoed. De gemeente Arnhem wil onder meer tot 2034 het mogelijk maken dat er 12.000 woningen bijgebouwd worden. Dat betreft niet alleen nieuwbouw maar ook de transformatie van bestaande panden naar woningen. Daarnaast heeft de huidige coalitie afgesproken dat de (wettelijke) bouwregels het minimum zijn. Bouwprojecten moeten eveneens gaan voldoen aan aanvullende regels met betrekking tot duurzaamheid en klimaatadaptie. Dit is in het omgevingsplan opgenomen.

De gemeente Arnhem heeft – naar eigen zeggen – dienstverlening hoog in het vaandel staan. Deze ambities hebben zich nog niet vertaald naar concrete servicenormen die gelden voor de dienstverlening van bouwvergunningen zoals uitgevoerd door de ODRA. De bestuurlijke ambitie is wel om 'grip te krijgen' op onderdelen die op afstand zijn gezet evenals het kostendekkend krijgen van de leges.

Ondanks de veelvoud aan ambities en regels ontbreekt de vertaalslag naar wat dit betekent voor de uitvoering van de ODRA op het gebied van bouwvergunningen en het toezicht daarop. De gemeente Arnhem heeft sinds 2017 geen eigen, actueel VTH-beleid vastgesteld. De geldende prioritering is daarmee gedateerd. Vanaf 2025 staan er wel prioriteiten opgenomen in het Meerjarenprogramma en het uitvoeringsprogramma. Dit betreffen voornamelijk prioriteiten ten aanzien van de milieutaken. Gemeenten kunnen daarnaast nog aanvullende prioriteiten vaststellen met betrekking tot de bouwtaken. De gemeenschappelijke regeling waarop de ODRA is gebaseerd is afgelopen bestuursperiode geactualiseerd naar aanleiding van wettelijke ontwikkelingen. Het mandaatbesluit is eveneens geactualiseerd.

De gemeenteraad van de gemeente Arnhem heeft geen aanvullende verordeningen vastgesteld ondanks de wettelijke mogelijkheden en verplichtingen hiertoe. De verplichting betreft het vaststellen van de kwaliteitscriteria. In het geval van de kwaliteitscriteria wordt de meerwaarde niet gezien. In de DVO van 2013 heeft de gemeente Arnhem (als opdrachtgever) concrete afspraken gemaakt met de ODRA. Deze DVO is sinds 2013 niet meer geactualiseerd ondanks dat zowel opdrachtnemer als -gever merkt dat het DVO achterhaald is. Er is aangegeven dat de DVO aan vervanging toe is.

De gemeenteraad van Arnhem kiest ervoor om de horizontale verantwoording plaats te laten vinden via de lijnen van de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat de sturingsmogelijkheden beperkt blijven tot de bespreking van de jaarstukken en de begroting. De gemeenteraad van Arnhem stelt actief kaders binnen deze lijn van verantwoording door onder meer amendementen aan te nemen. Met de komst van het Meerjarenprogramma (in 2025) kan de gemeenteraad ook via dit document sturen op de uitvoering.

Norm	Toetsingscriterium
<i>De gemeente Arnhem beschikt over actueel VTH-beleid ten aanzien van bouwvergunningen.</i>	<i>Het geldend VTH-beleid is de afgelopen vier jaar geactualiseerd</i> <i>Het onderwerp bouwvergunningen en toezicht en handhaving is terug te vinden in beleidsstukken</i>

	• <i>Het beleid is vastgesteld door college of raad</i>
Oordeel: 	• De gemeente beschikt niet over eigen, integraal. actueel VTH-beleid ten aanzien van bouwvergunningen. Dit is volgens de gemeente een bewuste keuze: de gemeente Arnhem vindt de wettelijke normen en de regionale afspraken hierover voldoende. De normen waaraan getoetst moet worden zijn terug te vinden in sectorale beleidsdocumenten en in het Omgevingsplan. • In beleidsstukken van de gemeente Arnhem is het onderwerp bouwvergunningen niet als zodanig terug te vinden. Het valt hierdoor niet te herleiden welke eisen en verwachtingen de gemeente aan de afhandeling stelt. In begroting is wel opgenomen dat het toetsen van initiatieven behoort tot de inspanningen die de gemeente wenst te ondernemen. • De LHSO is vastgesteld door de gemeenteraad. Verdere uitwerkingen van dit beleid zijn niet door de raad vastgesteld. De raad of het college hebben geen beleid vastgesteld ten aanzien van de Omgevingswettelijke zorgplicht rondom de uitvoering van de basistaken.
• <i>De ODRA beschikt over actueel VTH-beleid ten aanzien van bouwvergunningen.</i>	• <i>Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd</i> • <i>In het beleid is aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening</i> • <i>Het beleid van de ODRA is afgestemd met de gemeente Arnhem</i>
Oordeel: 	• In de DVO is opgenomen dat er jaarlijks een werkprogramma wordt opgesteld. Dit gebeurt en deze wordt ook jaarlijks geactualiseerd. • De kwaliteit van dienstverlening is als KPI opgenomen in de stukken die door het Algemeen Bestuur van de ODRA wordt vastgesteld. Daarnaast beschikt de ODRA over intern (ambtelijk) beleid waar aandacht besteed wordt aan het verbeteren van de dienstverlening. • Directe afstemming tussen de gemeente Arnhem en de ODRA is losgelaten. De afstemming met de gemeente Arnhem verloopt regionaal. Het door het AB vastgestelde

	beleid geldt gelijktijdig voor alle deelnemende gemeenten en provincie.
<i>Er zijn uitgangspunten of doelen benoemd waaraan het VTH-beleid moet voldoen</i>	<i>Het gemeentebestuur van Arnhem heeft doelen en uitgangspunten benoemd</i> <i>De ODRA heeft doelen en uitgangspunten benoemd</i> <i>Uitgangspunten houden rekening met verwachtingen en wensen van de aanvragers</i> <i>De beschikbare middelen zijn in lijn met de doelen</i>
Oordeel: 	- In de begroting staat genoemd dat er activiteiten op VTH-gebied moet worden ondernomen. Er staan geen specifieke doelen of uitgangspunten genoemd ten aanzien van het VTH-beleid. - De ODRA stelt in de begroting en het meerjarenprogramma doelen en uitgangspunten vast. - Het is niet herleidbaar in hoeverre en op welke wijze de wensen en verwachtingen van vergunningaanvragers is meegenomen in de uitgangspunten van het VTH-beleid. De VNG heeft wel uitgangspunten geformuleerd die door de ODRA zijn overgenomen in het dienstverleningsconcept. De ODRA doet wel klanttevredenheidsonderzoek als het gaat om de uitvoering. - Gemeente Arnhem stuurt op kosten en tarieven. Het is niet herleidbaar in hoeverre de beschikbare middelen in lijn zijn met de doelen. De gemeente heeft niet inzichtelijk gemaakt wat 'acceptabele kosten' zijn. De gemeente heeft wel als ambitie dat de gevraagde leges kostendekkend moeten zijn. Dat zijn de leges op dit moment niet.
<i>De uitgangspunten of doelen van het beleid ten aanzien van het VTH-beleid zijn in lijn met landelijke normen</i>	<i>De Omgevingswet is geïmplementeerd</i> <i>Relevante landelijke richtlijnen worden gevolgd</i> <i>De ambities zijn in lijn met de mogelijkheden die het landelijk VTH-stelsel biedt</i>
Oordeel: 	- De ODRA en de gemeente Arnhem hebben (in samenwerking) de Omgevingswet tijdig geïmplementeerd. - Het VTH-stelsel is landelijk in ontwikkeling. Het college van B&W heeft indien nodig de relevante richtlijnen overgenomen of vastgesteld. De ODRA is

n.t.b.	betrokken bij de doorontwikkeling van het VTH-stelsel en neemt eveneens de richtlijnen over. • Het is niet herleidbaar in hoeverre de ambities van de gemeente Arnhem in lijn zijn met de mogelijkheden die het landelijk VTH-stelsel biedt. De gemeente Arnhem heeft verschillende ambities geformuleerd die mogelijk uitvoerbaar zijn. Gedurende het onderzoek was de uitwerking van deze ambities nog in ontwikkeling.
--------	--

3. VTH zoals uitgevoerd

In dit hoofdstuk staat de uitvoering beschreven. Daarbij kijken wij naar wat er op papier staat en hoe het in de praktijk wordt uitgevoerd. Hierbij kijken wij ook naar hoe de medewerkers invulling geven aan het beleid. Hiervoor zijn verdiepende interviews gehouden met de uitvoerders. Daarnaast zijn er tien dossiers bekeken en is er gesproken met de behandelde medewerkers. Uit de afgeronde dossiers uit 2024 (tot en met kwartaal 3) is een selectie gemaakt van 10 dossiers. De dossiers zijn ingedeeld op basis van objectieve criteria (zoals type, looptijd, complexiteit, ervaring vergunningverlener) om een selectie te kunnen maken van tien dossiers waarbij rekening gehouden is met de diversiteit aan aanvragen.³¹ De feitelijke afhandeling van de dossiers is vervolgens getoetst aan de formele procedure en aanvullende afspraken. Het betreft:

Dossier	Omschrijving
#1	het legaliseren van een woonwagen
#2	transformatie van de kerk naar bierbrouwerij, proeflokaal en horeca 3
#3	het realiseren van 3 appartementen in Rijksmonument
#4	het realiseren van een aanbouw aan de zijkant van de woning
#5	het realiseren van een nieuw appartementengebouw met 4 woningen
#6	het verbouwen van een bestaand pand naar opvang voor daklozen
#7	het verduurzamen van de woningen
#8	het realiseren van een opvang voor dakloze niet-rechthebbende EU-burgers (8 maanden)
#9	het plaatsen van een dakopbouw
#10	het bouwen van een buitenberging met overkapping en aanleggen zwembad, zitkuil en vlonder

De twee onderzoeksvragen die beantwoord worden zijn deelvragen 3 en 4:

Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?
Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?

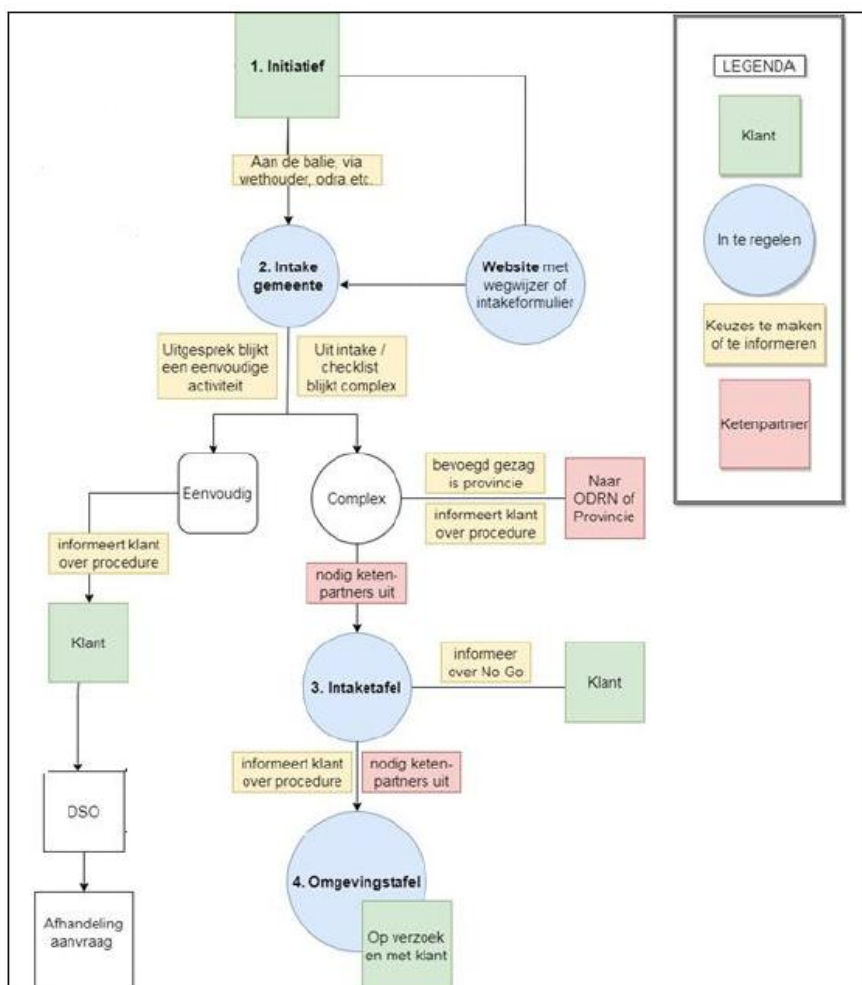
3.1 Van initiatief tot vergunning

In de vergunningsverleningsprocedure staat het initiatief van de initiatiefnemer centraal en de aanvraag die de aanvrager doet.³² Iemand heeft een bouwplan en wil voldoen aan de geldende regels. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de route die een initiatiefnemer moet volgen veranderd. De gemeente Arnhem en de ODRA moesten hun (werk)processen herzien om deze in lijn te brengen met de nieuwe wettelijke eisen. De Omgevingswet heeft als doel om voor initiatiefnemers de procedures te vereenvoudigen, te versnellen en te verminderen.³³ Processen die voor de Omgevingswet nog apart gingen, gaan nu gezamenlijk. Hiervoor heeft de ODRA samen met de deelnemende gemeenten en provincie samenwerkingsafspraken gemaakt. Het proces dat een initiatiefnemer volgt staat hieronder schematisch weergegeven:

³¹ Het onderzoeksbureau heeft de selectie van de dossiers gemaakt. De ODRA bevestigt dat de dossiers een representatieve afspiegeling vormen van het type werkzaamheden dat meerdere keren per jaar door de ODRA wordt uitgevoerd. Het is daarbij niet mogelijk (en ook niet de intentie) om algemene uitspraken te doen over alle werkzaamheden op grond van één van de dossiers. De individuele dossiers geven inzicht in de opgaven en uitdagingen die bij de werkzaamheden komen kijken en hoe de op papier gezette werkprocessen in de praktijk uitgevoerd worden.

³² De initiatiefnemer is degene die het idee of plan heeft voor een activiteit waarvoor een vergunning nodig is. Bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. De aanvrager is degene die formeel de vergunning aanvraagt bij de overheid. Bijvoorbeeld een architect die als gemachtigde van de initiatiefnemer opereert. De initiatiefnemer en de aanvrager kunnen dezelfde persoon zijn, maar dit hoeft niet. In dit hoofdstuk gaan wij uit van de initiatiefnemer. Wanneer het gaat om een ingediende aanvraag wordt er gesproken over de aanvrager.

³³ Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>



Figuur 1: Stroomschema van het verkennen van het initiatief waarbij er meerdere omgevingstafel momenten mogelijk zijn. Dit schema dient als voorbeeld, elke gemeente in de regio heeft een eigen aanpak die enigszins kan afwijken. DSO = Digitaal Stelsel Omgevingswet, of te wel het Omgevingsloket.

De belangrijkste vraag is of voor het initiatief van een initiatiefnemer (werkzaamheden of een bouwplan) een vergunning nodig is. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het hangt af van de activiteit en de regels die gelden op de locatie waar deze plaatsvindt. Initiatiefnemers kunnen via de website de vergunningencheck doen om te controleren of er voor hun activiteit een vergunning aangevraagd moet worden.³⁴ In het schema wordt onderscheid gemaakt tussen 'eenvoudige' en 'complexe' aanvragen. Dit onderscheid is niet eenvoudig vast te leggen, maar afhankelijk van verschillende factoren. Een dakkapel is doorgaans eenvoudiger dan een transformatie.³⁵

De ODRA beschikt over een telefoonnummer met een keuzemenu dat initiatiefnemers in contact brengt met een medewerker. De ODRA heeft een frontoffice ingericht om vragen van initiatiefnemers te beantwoorden. Deze frontoffice bestaat uit algemene telefonisten en uit drie medewerkers vergunningverlening type C die klantadviezen geven. Uit het schema is te herleiden dat een initiatiefnemer met vragen ook terecht kan bij de gemeente Arnhem. In het Omgevingsloket ([Home - Omgevingsloket](#)) wordt ook doorverwezen naar de gemeente Arnhem. Omdat de ODRA de vergunningverlening uitvoert voor de gemeente Arnhem verwijst de gemeente in de praktijk (via het KCC) vaak door naar de ODRA. Initiatiefnemers geven bij de ODRA aan daardoor het gevoel te hebben van 'het kastje naar het muurtje' gestuurd te worden.

³⁴ [Vergunningcheck - Omgevingsloket](#)

³⁵ Dit betekent niet dat een transformatie altijd complex is of een dakkapel altijd eenvoudig. De ODRA geeft aan dat of er sprake is van een complexe aanvraag, onder meer afhangt van de aard en omvang van de werkzaamheden die uitgevoerd (mogen) worden.

Klantadvies

Een initiatiefnemer die advies wil hebben over het bouwplan, kan telefonisch contact opnemen met de ODRA. De vraag wordt dan behandeld door een medewerker van de frontoffice met als functieomschrijving vergunningverlener. Deze medewerkers geven alleen advies. Deze medewerkers behandelen de vragen over bouwvergunningen van alle deelnemende gemeenten.

De medewerker is bevoegd om advies te geven over de aanvraag en of de verwachting is of het bouwplan vergunningsvrij is. De medewerker is niet bevoegd om uitspraken te doen over de haalbaarheid van het plan. In de praktijk bellen architecten op die vragen hebben of hun initiatief (die mogelijk strijdig is met het omgevingsplan) vergund kan worden. Deze bellers worden gewezen op de formele aanvraagprocedure. Volgens de geïnterviewde frontoffice medewerker zijn de meeste bellers particulieren die willen weten of zij wel of niet een vergunning nodig hebben.

De richtlijn is dat een adviesgesprek circa 12 minuten bedraagt. Deze richtlijn is intern opgesteld binnen het team dat de frontoffice doet. De richtlijn is vrijblijvend. Afhankelijk van de drukte (het aantal bellers) kan er meer of minder tijd beschikbaar zijn voor het adviesgesprek. Er zijn geen consequenties als de richtlijnen niet gehaald wordt of overschreden wordt. Daarnaast is de afspraak dat bellers binnen twee dagen worden teruggebeld en mensen die een mail sturen binnen vijf werkdagen een bericht krijgen. Deze richtlijnen zijn niet op papier gezet of afgestemd met de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem financiert de medewerkers van de frontoffice (samen met de andere bouwgemeenten) die klantadviezen geven maar geeft geen kaders mee op grond waarvan bepaald kan worden hoe en op welke wijze een initiatiefnemer geholpen kan of moet worden. Er wordt dus ook niet gecontroleerd of de richtlijn gehaald wordt of realistisch is. De mate waarin een initiatiefnemer hulp ondervindt is daarmee afhankelijk van hoe de ODRA de frontoffice heeft ingericht en de drukte bij de frontoffice op dat moment. In de praktijk betekent dit dat sommige initiatiefnemers uitgebreid geholpen kunnen worden en het verzoek krijgen om hun bouwplannen (tekeningen) op te sturen. De medewerker kan dan meekijken (onder meer via google maps) of er sprake is van een vergunningsvrije aanvraag. Andere initiatiefnemers kunnen direct doorverwezen worden naar de website of het (landelijke) digitale omgevingsloket.

Vragen over bouwplannen hebben doorgaans direct betrekking op de beleidskaders (zoals het omgevingsplan) van de gemeente Arnhem. De frontoffice medewerker maakt gebruik van openbare beleidsstukken om deze vragen te beantwoorden. Er is geen eigen kennisdatabank, wel beschikt de frontoffice over een eigen omgeving binnen het intranet om kennis uit te wisselen en veelvoorkomende vragen te bespreken.

Gedurende het onderzoek was er (nog) geen bel-volgsysteem beschikbaar en ook geen gedeeld zaakstelsel. Dat betekent dat de totale hoeveelheid aan belletjes (en lengte daarvan) niet bijgehouden (gevolgd) wordt en ook niet wordt geanalyseerd.

De vragen van initiatiefnemers worden niet op zaaknummer geregistreerd. Wel wordt er wekelijks een signaleringslijst bijgehouden van vragen die zijn binnengekomen. De signaleringslijst van ingekomen vragen is voor alle vergunningverleners inzichtelijk via Sharepoint en kan dus real-time geraadpleegd worden. Bij de vragen horen ook gespreksnotities. Deze worden niet standaard gekoppeld aan het zaaknummer. Om deze in te kunnen zien moet de vergunningverlener actief bij de frontoffice aankloppen om informatie in te winnen bij de medewerker. De telefoonnotities (gemaakt door de frontoffice medewerker) worden dus op verzoek van de vergunningverlener opgeleverd. In de praktijk kan het daardoor voorkomen dat een initiatiefnemer de informatie die hij deelde tijdens het adviesgesprek nogmaals moet delen met de vergunningverlener.

In de praktijk willen enkele initiatiefnemers spontaan fysiek langskomen om hun plannen te bespreken. Dat behoort niet tot de mogelijkheden. De optie om een publieksbalie is wel onderzocht en voorgelegd aan de gemeente Arnhem en het algemeen bestuur van de ODRA. Deze vonden de voorziening te duur.

Via de telefoon kan er geen juridisch bindend oordeel of advies gegeven worden. Wel kan de initiatiefnemer informatie inwinnen over de te volgen procedures en of deze mogelijk vergunningsvrij zijn of niet. Daarnaast worden initiatiefnemers gewezen op de mogelijkheden van een conceptverzoek. De initiatiefnemer kan eveneens met vragen terecht over de werking van het landelijke Omgevingsloket. De ervaring van medewerkers is dat voornamelijk incidenteel belanghebbenden (particulieren) gebruik maken van de frontoffice. Professionele aanvragers kennen de weg vaak al.

Kader: personele bezetting I

De frontoffice bestaat uit telefonisten en drie medewerkers met de functieomschrijving vergunningverlener die vragen over de bouwvergunningen afhandelen en vallen onder het team Bouwen. Met de komst van de Omgevingswet en de verwachte stijging van het aantal vragen is er in 2024 een extra medewerker bijgekomen. Er zijn altijd drie medewerkers beschikbaar (tijdens de openingstijden) om vragen te beantwoorden. Als alle medewerkers bezet zijn, dan wordt de beller doorverbonden met de algemene telefonisten. Deze kunnen vragenstellers niet helpen met gespecialiseerde vragen maar ze wel doorverwijzen naar verschillende websites.

Volgens geïnterviewde medewerkers bleven de verwachte extra telefoontjes in 2024 uit. Wel namen de bestaande vragen toe in complexiteit en beantwoordingsduur. Veel vragen hadden betrekking op het landelijke Omgevingsloket. Daarnaast moesten medewerkers ook meer tijd nemen om vragen opnieuw uit te zoeken. In 2024 beschikte de ODRA nog niet over een belvolgsysteem waarmee inzichtelijk gemaakt kon worden wat de bezetting en het aantal telefoongesprekken was.

Frontoffice medewerkers kunnen doorverbinden met vergunningverleners van de backoffice. Als deze niet bereikbaar is kan er een terugbelverzoek ingepland worden of kan het 06-nummer doorgegeven worden. Deze manier van werken maakt het mogelijk dat initiatiefnemers direct in contact kunnen komen met de behandelende vergunningverlener of gespecialiseerde medewerkers. Dit is niet gebruikelijk bij omgevingsdiensten. Tegelijkertijd schept dit de verwachting bij initiatiefnemers of vragenstellers dat medewerkers daadwerkelijk bereikbaar zijn. Medewerkers van team bouwen geven aan dat het door de werkdruk en de hoge caseload niet altijd mogelijk is om een beller direct te woord te staan of een vraag diepgaand te beantwoorden. Dit heeft gevolgen voor de ervaren bereikbaarheid.

Conceptverzoek

Als er sprake is van een 'eenvoudige aanvraag' die (waarschijnlijk) vergunningsplichtig is dan heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om via het landelijke Omgevingsloket een conceptverzoek in te dienen. Het conceptverzoek heeft geen juridische status en is geen onderdeel van de wettelijke procedure. De wettelijke eisen zijn niet van toepassing op dit verzoek. In de gemeente Arnhem heet dit 'conceptverzoek omgevingsvergunning'.³⁶ Op de website geeft de gemeente de volgende toelichting:

“Het conceptverzoek is vooral bedoeld voor kleine wijzigingen op, bij of aan uw woning, monument of bedrijfspand. Denk hierbij aan een aanbouw, dakkapel of schuur of de (her)bouw van een woning. Een conceptverzoek is handig als uw plan niet past in het omgevingsplan. Na het conceptverzoek weet u of het zin heeft om een aanvraag te doen voordat u hoge kosten maakt. U krijgt geen vergunning, maar een advies.

³⁶

https://www arnhem.nl/Inwoners/bouwen_en_verbouwen/U_wilt_bouwen_of_verbouwen/Conceptverzoek

Bij de gemeente Arnhem zijn er kosten verbonden aan het doen van een conceptverzoek. De voornaamste overweging om een conceptverzoek in te dienen is om kosten te besparen en vertraging (tijdens de definitieve aanvraag) te voorkomen. Zonder dat de bouwplannen volledig uitgewerkt hoeven te worden, kan er een advies komen of de aanvraag kansrijk is.

De gemeente Arnhem adviseert om bij 'complexe aanvragen' geen conceptverzoek in te dienen maar een 'nieuw ruimtelijk initiatief'.³⁷ Dit volgt dan de route via de intaketafel zoals beschreven in het schema. Daarbij is de gemeente Arnhem (en niet de ODRA) de leidende partij.

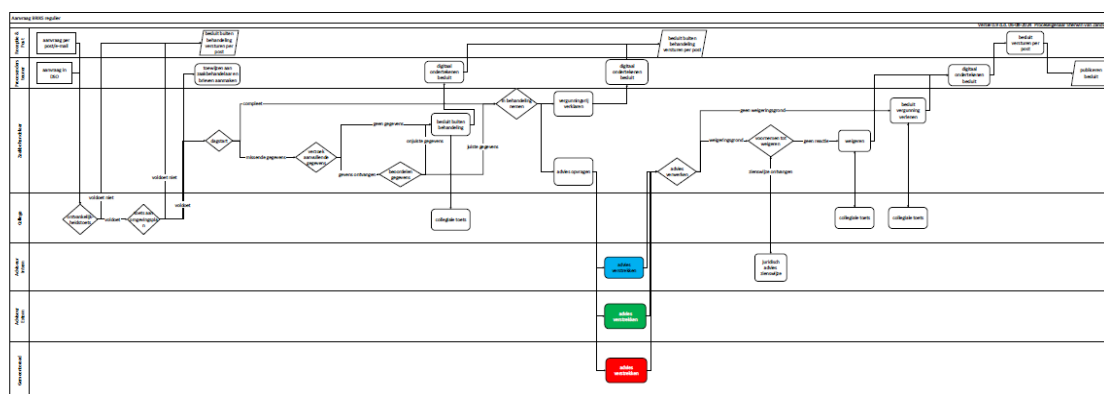
Uit de bestudeerde casussen blijkt dat initiatiefnemers (in 2024) ook conceptverzoeken hebben ingediend voor 'complexe aanvragen' (zoals de transformatie van een rijksmonument). Daar zou dus eigenlijk een andere route voor zijn. De gemeente Arnhem geeft aan dat er wekelijks afstemming (Wegwijzeroverleg) plaatsvindt tussen de ODRA en de gemeente over het beoordelen van de complexiteit en welk proces/route gevolgd moet worden (die van een nieuw ruimtelijk initiatief bij de gemeente of een conceptverzoek bij de ODRA). De gemeente en de ODRA bepalen samen welke route wordt gevolgd en niet de initiatiefnemer. De ODRA licht toe dat in de praktijk professionele initiatiefnemers (zoals een architect) vaak wel willen kiezen voor het conceptverzoek in plaats van het nieuw ruimtelijk initiatief vanwege de termijnen. De gemeente Arnhem heeft geen termijnen afgesproken waarbinnen een nieuw ruimtelijk initiatief behandeld moet worden en dit kan daardoor enkele maanden duren. De gemeente Arnhem geeft aan dat gezien de complexiteit en het te volgen proces het inderdaad meerdere maanden kan duren. Dat er dan ook sprake is van meerdere besprekkingsrondes. Een conceptverzoek wordt daarentegen door de ODRA binnen zes weken afgerond. Een initiatiefnemer die dus snel antwoord wil heeft een prikkel om -in te zetten op het conceptverzoek. In principe volgt het conceptverzoek dezelfde route als een reguliere aanvraag. Het verzoek komt via het landelijke Omgevingsloket binnen bij de ODRA en wordt behandeld in de dagstart en uitgezet voor advisering.

Uit de casussen blijkt dat in de praktijk de termijnen rondom een conceptverzoek tot verwarring leiden bij initiatiefnemers. Een initiatiefnemer moest herhaaldelijk mailen met de ODRA om het advies opgevraagd te krijgen. De ODRA licht toe dat bij drukte in principe de definitieve aanvragen voorgaan.

Uit de casussen blijkt ook dat het advies dat uit een conceptverzoek komt kan afwijken van het uiteindelijke advies. Een bouwplan dat als advies 'denkbaar' meekreeg is uiteindelijk toch in de definitieve vorm afgewezen. Dit kan komen omdat de definitieve aanvraag uitwerkingen of details bevat die in een conceptverzoek nog niet bekend zijn.

Aanvraag reguliere procedure

Via het landelijke Omgevingsloket kan een initiatiefnemer zijn aanvraag definitief indienen. Het volgende stroomschema wordt dan gevolgd:



³⁷Het instrument "Nieuw Ruimtelijk Initiatief" valt buiten de scope van dit onderzoek. Op de website omschrijft de gemeente Arnhem dat bouwplannen die 'niet passen in het omgevingsplan en veel invloed hebben op de omgeving' daarvoor aangemeld kunnen worden. De gemeente kijkt dan mee naar de mogelijkheden:
https://www arnhem.nl/Inwoners/bouwen_en_verbouwen/Nieuw_Ruimtelijk_Initiatief

Na binnenkomst via het landelijke Omgevingsloket wordt de aanvraag behandeld in de dagstart. Daarbij vinden er twee inhoudelijke toetsen plaats (volgens het schema):

- *Is de aanvraag compleet?*
- *Is de aanvraag in strijd met het omgevingsplan?*

Als de aanvraag niet compleet is dan moet de aanvrager in de gelegenheid gesteld worden om de gebreken te verhelpen, bijvoorbeeld door aanvullende stukken op te sturen. De termijnen worden dan stilgelegd. Doet de initiatiefnemer dit niet dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk welke activiteiten zij precies moeten aanvragen. In de praktijk wordt vaak alleen de bouwtechnische activiteit ingediend, terwijl bij toetsing blijkt dat de aanvraag ook in strijd is met het omgevingsplan. Omdat het landelijke Omgevingsloket vanaf 2024 niet toestaat om lopende aanvragen aan te vullen met aanvullende activiteiten, zou in zulke gevallen alleen de bouwtechnische vergunning worden verleend. De vergunninghouder ontvangt dan een vergunning waar hij in de praktijk niets mee kan, omdat andere benodigde toestemmingen ontbreken. Een alternatief is om de aanvraag niet in behandeling te nemen, maar dat levert een concreet probleem op. Het is omslachtig en niet klantvriendelijk want dat betekent dat de aanvrager dezelfde aanvraag opnieuw moet indienen, ditmaal als 'Buitenplanse Omgevingsactiviteit' (hierna: BOPA of buitenplanse omgevingsactiviteit). Het landelijke Omgevingsloket maakt het – in 2024 – ook nog niet mogelijk om bestaande aanvragen op dit onderdeel te wijzigen.

Om die reden worden in de praktijk aanvragen die in strijd zijn met het omgevingsplan niet direct buiten behandeling gelaten maar behandeld alsof het een BOPA is en wordt de initiatiefnemer verzocht ook de buitenplanse omgevingsactiviteit aan te vragen. Dit kan per mail. Hierdoor hoeft er niet een nieuwe aanvraag ingediend te worden. Daarnaast wordt in 'de geest van de Omgevingswet' (ja, tenzij) actief meegedacht hoe het strijdige bouwplan toch gerealiseerd kan worden. Medewerkers geven aan dat dit in de praktijk soms tot teleurstellingen kan leiden bij initiatiefnemers. Echter het oplossingsgericht denken wordt volgens medewerkers 'zeer op prijs gesteld'.

Als de aanvraag niet in strijd is met het omgevingsplan en niet vergunningsplichtig is wordt dit gecommuniceerd aan de aanvrager. Deze kan dan de activiteit uitvoeren. In de praktijk speelt hierbij 'de knip' een rol van betekenis. Sommige aanvragers vragen alleen een vergunning aan voor het bouwtechnisch deel van het plan en niet voor het ruimtelijk deel. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is daar een knip ingekomen. Als blijkt dat het bouwtechnisch deel vergunningsvrij is, betekent dat niet dat het ruimtelijk deel dat ook is. Volgens medewerkers van de ODRA leidde dit in 2024 tot veel verwarring onder aanvragers. Het vereist een actieve (maar niet vastgelegde) houding van vergunningverleners om aanvragers hierop te wijzen. Deze verwarring is volgens medewerkers een gevolg van het werken onder de omgevingswet en zou landelijk spelen.

De bouwtechnische toets wordt door de ODRA gedaan maar de ruimtelijke toets door de gemeente Arnhem. De eerste toets wordt gedaan door de ODRA. Indien ontheffing nodig is, wordt va het initiatievenberaad aan Arnhem advies gevraagd voor ontheffing. Dat gaat via het initiatievenberaad.

Kader: personele bezetting II

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat gemeenten en omgevingsdiensten landelijk moeite hebben om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken voor de vergunningverlening. De ODRA heeft – volgens de visitatiecommissie en de eigen rapportage - een bovengemiddelde goede arbeidsmarktpositie. Tegelijkertijd wordt de personele capaciteit bij vergunningverlening ook bij de ODRA door de visitatiecommissie aangemerkt als een aandachtspunt. De ODRA heeft verschillende vacatures online staan (gedurende het hele onderzoek). De ODRA heeft te maken met uitstroom van ervaren medewerkers door pensionering en kiest ervoor om in te zetten op starters en jongere medewerkers. Het gevolg hiervan is dat de ODRA over voldoende gekwalificeerde vergunningsverleners beschikt. Doordat de ODRA de bouwtaken uitvoert voor vier gemeenten is er ook sprake van een reservoir aan medewerkers. Mocht er bij een gemeente een medewerker uitvallen dan ligt niet direct de vergunningverlening stil maar kan deze opgevangen door één van de andere dertig medewerkers van de bouwtaken.

Het werken met relatief veel junior medewerkers betekent volgens de ODRA wel dat deze nog niet ingezet kan worden op alle aanvragen. Voor complexe aanvragen (zoals transformaties kunnen zijn) is de werkervaring van een senior medewerker noodzakelijk. De ODRA koppelt senior en junior medewerkers aan elkaar via de dagstart. De ODRA investeert naar eigen zeggen (en volgens de visitatiecommissie) in een goed werkklimaat.

Het initiatievenberaad

De initiatieven die binnenkomen bij de ODRA die in strijd zijn met het omgevingsplan en in behandeling zijn genomen worden door de behandelende vergunningverlener voorgelegd in het initiatievenberaad van de gemeente Arnhem. Na de eerste week wordt de aanvraag doorgezet voor advisering. Dat gebeurt voor vrijdagmiddag. De ODRA geeft hierbij een deadline wanneer zij verwachten het advies terug te krijgen. Het initiatief wordt door de gemeente Arnhem behandeld op maandag in de agendabespreking. In de gemeente Arnhem is iedere donderdagmiddag een wekelijks initiatievenberaad (integraal overleg RO, parkeren, erfgoed en welstand etc.). De aanvraag wordt hierin vervolgens besproken. Eventueel doet de ODRA een locatiebezoek als dat nog nodig is.

De gemeente Arnhem heeft twee weken voor het advies. Dat is een afspraak die gemaakt is tussen omgevingsdienst en de gemeente. Deze termijn wordt volgens de medewerkers van de ODRA niet altijd gehaald door de gemeente. De bestudeerde dossiers bevestigen dat beeld aangezien daar ook termijnen overschreden worden. Volgens medewerkers is dit een combinatie van drukte/vakantieperiodes en complexiteit. De gemeente Arnhem kent veel aanvragen die strijdig zijn met het omgevingsplan. Daarnaast spelen ook maatschappelijke ontwikkelingen een rol. Zo willen volgens medewerkers veel mensen de eigen woning vergroten omdat verhuizen niet lukt. Dat levert veel aanvragen op waar advies over uitgebracht moet worden en dit vergroot de werkdruk bij de gemeente Arnhem.

De ODRA vraagt aan de gemeente Arnhem om de verschillende deeladviezen tot één advies te smeden met daarin een conclusie of de aanvraag mogelijk is. Idealiter is in week 3 het advies binnen bij de ODRA. De vergunningverlener beoordeelt in week 4 of 5 het advies (is het compleet en consistent, eventueel overleg bij onduidelijkheden). Dan is het streven of halverwege de acht weken termijn al duidelijk te hebben of de vergunning wel of niet verleend kan worden.

Weigering

Als er een negatief advies komt vanuit de adviseurs dan volgt – volgens het werkschema – een brief met een voornemen tot weigering. Dit kan bijvoorbeeld zijn als de dakkapel te breed is volgens de eisen van welstand. In die brief staat op welke manier de aanvraag wel goedgekeurd zou kunnen worden. Ook staat er in de brief dat er een mogelijkheid is om een reactie (zienswijze) in te dienen. Voorafgaand aan de brief belt de vergunningverlener bouw met de aanvrager om de inhoud van de brief toe te lichten. De

afpraak is dat dit altijd gebeurt bij incidentiele initiatiefnemers (bijvoorbeeld een particulier die zijn huis wil verduurzamen door middel van een verbouwing). Deze type aanvragers hebben volgens de ODRA behoefte aan het telefoongesprek omdat een voornemen tot afwijzing 'rauw op het dak kan vallen' en particulariseren (in tegenstelling tot ervaren en professionele initiatiefnemers) vaak niet weten dat zij de weigering vaak nog kunnen afwenden.

De afspraak om te bellen wordt – blijkt uit de bestudeerde casussen en gesprekken met medewerkers – niet altijd nagekomen. Dat heeft meerdere redenen. Er is een periode geweest dat er in zijn geheel niet vooraf gebeld werd bij een voornemen tot weigering. De ODRA merkte dat veel aanvragers vervolgens schrokken van de brief en zelf gingen bellen. Om die reden is er intern afgesproken zelf altijd te bellen, maar die afspraak moest binnen het team nog landen. Volgens de ODRA is halverwege 2024 deze afspraak nogmaals bevestigd.

Daarnaast geeft de ODRA aan graag mee te willen denken met de aanvrager, maar de brief moet ook juridisch kloppen en er zijn wettelijke termijnen. Het bellen met de aanvrager schiet er dan soms bij in. In de casussen zijn hier voorbeelden van te vinden. Zo kreeg een particulier een brief met een reactietermijn van slechts enkele dagen om op te reageren. De particulier schrok hiervan en nam zelf contact op met de ODRA om uitstel aan te vragen en professionele hulp in te schakelen. Als tijdig zou zijn gebeld, had de vergunningverlener kunnen uitleggen dat de strijdigheid relatief beperkt was en dat uit de brief op te maken valt hoe deze op te lossen is. Doordat de termijn al bijna verstreken was, is de brief verzonden zonder de telefonische uitleg. Vanuit de ODRA wordt benadrukt dat dit niet de standaard werkwijze is.

Aanvraag aanpassen

Initiatiefnemers krijgen bij een voornemen tot weigering de mogelijkheid om een **aangepaste aanvraag** in te dienen, binnen een redelijke termijn van ongeveer 2 weken (om de aanvraag door te laten lopen). De ODRA geeft aan dat hier een spanningsveld zit tussen meedenken met de aanvrager en het halen van de termijn. De afspraak met de gemeente is dat 80% van de aanvragen binnen de achtweken termijn wordt afgehandeld. Door de aanvraag te weigeren en de initiatiefnemer opnieuw een aanvraag in te laten dienen wordt die termijn gehaald, maar dit leidt wel tot extra procedures en vertragingen voor de aanvrager. Dat wordt als omslachtig en niet klantvriendelijk gezien. Bij forse aanpassingen aan de aanvraag is daarentegen opnieuw een initiatievenberaad nodig. Dit leidt vrijwel altijd tot een overschrijding van de termijn, zeker als de gemeente Arnhem extra tijd nodig heeft voor het advies. Dit is afhankelijk van de weigeringsgrond. Als een dakkapel aangepast wordt van 4 naar 3 meter om binnen het omgevingsplan te passen dan kan de ODRA zelf de beoordeling doen en kan de aanvraag binnen de termijn worden afgehandeld.

BOPA

Als er sprake is van een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) vinden er vaak nog enkele extra stappen plaats. De gemeenteraad van Arnhem heeft in 2022 besloten dat er verplichte participatie moet plaatsvinden als er sprake is van een BOPA.³⁸ Daarnaast heeft de raad verschillende gevallen aangewezen waarin zij aangeeft gebruik te willen maken van het bindend adviesrecht in het geval van een BOPA.³⁹ Tot slot kan bij een BOPA het ook nodig zijn om naast de omgevingsvergunning een privaatrechtelijke overeenkomst met de gemeente Arnhem te sluiten. Het kan gaan om een overeenkomst voor een (simpele) gronduitgifte of het opstellen van een anterieure overeenkomst. Het opstellen van een anterieure overeenkomst is volgens de gemeente Arnhem en de ODRA qua termijn vaak lastig te realiseren binnen het reguliere vergunningenproces van 8 weken. Om deze redenen willen zij dat een initiatiefnemer al eerder in het proces (tijdens het conceptverzoek of nieuw ruimtelijk initiatief) hiervan werk maakt.

Na behandeling in het initiatievenberaad wordt in "het IB-advies" door de verschillende beleidsadviseurs (landschap, erfgoed, stedenbouw, mobiliteit, etc.) aangegeven waarom vanuit hun discipline wél of niet bereidheid is medewerking te verlenen aan het afwijken van het omgevingsplan. Het advies van het IB is nodig om de verlening of de weigering van de vergunning (het besluit) juridisch zorgvuldig te onderbouwen.

In de praktijk wordt de vastgestelde werkwijze met betrekking tot initiatieven gevolgd. Uit de casussen blijkt dat eventuele (tegenstrijdige) deeladviezen na behandeling in het initiatievenberaad gebundeld worden en dat een medewerker van de gemeente Arnhem de conclusie schrijft. Dit kan bestaan uit een:

(A) Akkoord

³⁸ [Document Arnhem - Raadsvoorstel "Besluit over verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet" - iBabs Publieksporaal](#)

³⁹ [Document Arnhem - Getekend raadsbesluit - iBabs Publieksporaal](#)

(B) Niet akkoord

(C) Akkoord onder voorwaarden (aanvullende vergunningsverplichtingen)

Participatie

De gemeente Arnhem en de ODRA hebben onderling afspraken gemaakt over de participatie en deze afspraken op papier gezet:

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie.
Voor het BOPA proces is afgesproken dat de ODRA aan de hand van de handreiking “Betrekt de buurt bij uw bouwplan” toetst of er voldoende aan participatie is gedaan. Deze beoordeling kan de ODRA meenemen in de totale beoordeling van de ontvankelijkheid van de BOPA. De ODRA is verantwoordelijk voor het registreren van het oordeel over de ontvankelijkheid van de participatie.

ODRA doet zelf direct de participatietoets bij de behandeling van de aanvraag voor een BOPA in de dagstart om vertraging te voorkomen. Door middel van een vragenboom in het Omgevingsloket wordt de aanvrager gevraagd de gegevens over participatie in te voeren (wie, hoe en wat).

Afgesproken is om de participatie te evalueren één jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gedurende het rekenkameronderzoek was deze evaluatie nog niet afgerond en kon dus niet meegenomen worden. Uit de casussen blijkt wel dat participatie in de praktijk vragen oproept. In enkele casussen is er niet geparticipeerd terwijl dit (als BOPA) wel verplicht is.

De reden hiervan is te vinden in de keuze om de toets op de participatie direct te doen bij een dagstart. Het is volgens de ODRA mogelijk dat een aanvraag pas later en BOPA blijkt te zijn. Dan kan de participatietoets er bij inschieten.

Een ander struikelpunt is de omvang van de participatie. Volgens de ODRA betreft dit in 80% van de gevallen niveau 1 of 2 van de wijzer 'betrek uw buurt bij het bouwplan'. Het was in 2024 nog niet duidelijk wanneer er in die gevallen 'voldoende is geparticipeerd'. Zo leverde een initiatiefnemer een verslag in met de strekking 'ben bij de burens langsgegaan maar die waren niet thuis'. Er bestond onduidelijkheid in hoeverre dit participatieverslag een grondslag vormt om de aanvraag buiten behandeling te stellen. Dit is een landelijk vraagstuk. Eind 2024 heeft de rechtbank hier de eerste jurisprudentie over opgeleverd. Waaronder dat participatie (als dit verplicht is) voldoende omvang moet hebben.⁴⁰

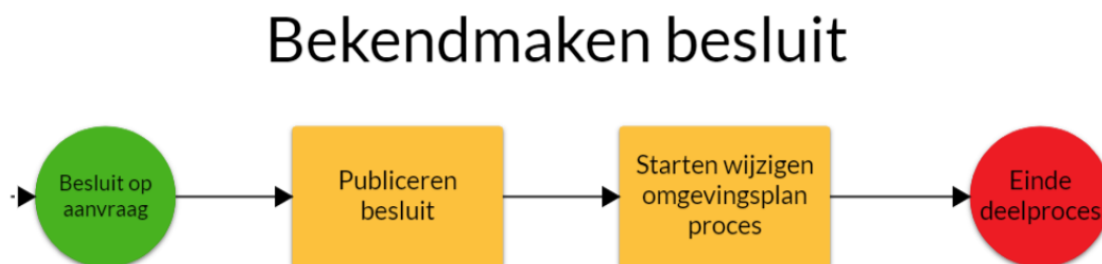
Wanneer de gemeenteraad bindend advies wenst te geven volgt er een aparte procedure binnen de vergunningsaanvraag die door de gemeente Arnhem en de ODRA schematisch is weergegeven in onderstaand figuur:



Het vragen van een bindend advies betekent een nieuw deelproces binnen het gehele proces waarbij de termijnen grotendeels afhankelijk zijn van het vergaderschema van de gemeenteraad. De afspraken en onderlinge verantwoordelijkheden tussen gemeente Arnhem, de ODRA en de raadsgriffier zijn op schrift gesteld en onderling belegd. Voor dit onderzoek zijn geen aanvragen bestudeerd waarvoor een bindend advies is gevraagd. Gedurende het onderzoek hadden medewerkers hier ook nog geen ervaring mee.

Het besluit

Als de aanvraag wordt afgewezen of wordt toegekend dan wordt dit gedaan door de ODRA. De ODRA is gemachtigd om namens het college van B&W het besluit te nemen. De ODRA levert de gegevens aan de gemeente Arnhem. Deze neemt de gegevens op in de eigen systemen.



De ODRA stuurt het besluit op naar de persoon die in het systeem vermeld staat als de aanvrager. Dit kan een ander persoon zijn dan de gemachtigde met wie de ODRA gedurende het proces het contact geeft gehad. Bijvoorbeeld de eigenaar van het pand is de aanvrager die een architect het werk als gemachtigde laat uitvoeren. De ODRA vermeldt in het besluit dat de aanvrager de verantwoordelijkheid heeft om het besluit door te sturen naar de gemachtigde. De keuze om alleen de aanvrager het besluit toe te zenden is volgens de ODRA gemaakt op basis van jurisprudentie die daartoe het bevoegd gezag verplicht. In de praktijk kan dit tot knelpunten leiden, als de aanvrager heeft aangegeven dat de correspondentie moet plaatsvinden via de gemachtigde.

Afstemming gemeentelijk projecten

Een bijzondere categorie initiatieven zijn de projecten waarbij de gemeente Arnhem de initiatiefnemer zelf is. Het aanvragen van de omgevingsvergunning is – volgens gemeente Arnhem – vaak het sluitstuk van het project. De gemeente Arnhem en de ODRA hebben onderling afspraken gemaakt hoe om te gaan

⁴⁰ [ECLI:NL:RBAMS:2024:4679, Rechtbank Amsterdam, AMS 24/3913](#)

met deze type aanvragen. Deze afspraken zijn op papier gezet en voor dit onderzoek ingezien. De gemeente Arnhem licht toe dat er meerdere typen gemeentelijke projecten zijn: projecten waar de gemeente de aanvrager van een omgevingsvergunning is, projecten van een ontwikkelaar die de gemeente intern projectmatig organiseert en onderwijs of opvang van vluchtelingen waar ook de externe partij de aanvrager is maar waar wel inhoudelijke adviseurs van de gemeente bij zijn betrokken.

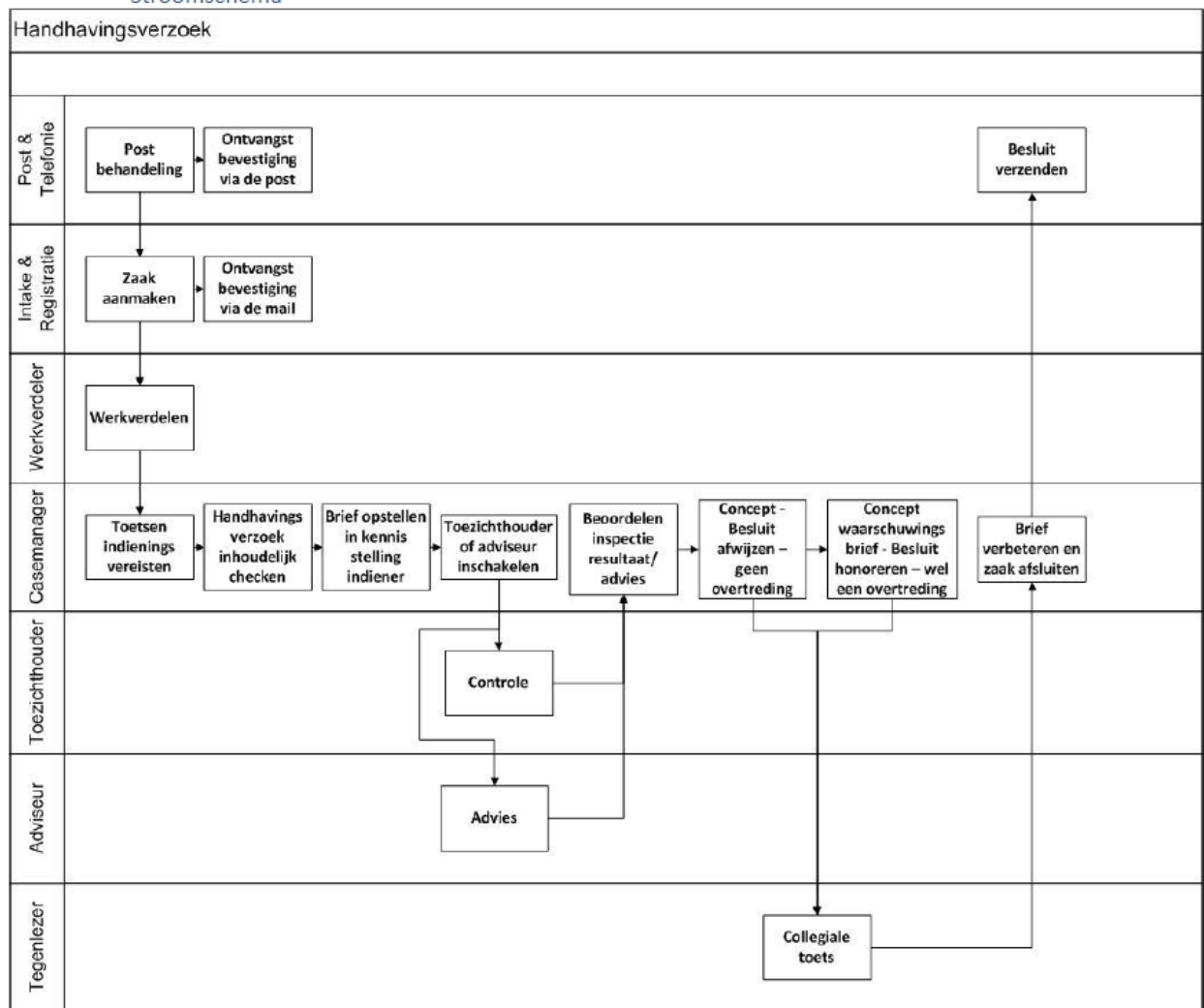
Bij gemeentelijke projecten wordt er vanuit gegaan dat binnen het interne proces al afstemming heeft plaatsgevonden. Als er adviezen nodig zijn vanuit de gemeente Arnhem dan worden deze gegeven door medewerkers (van de verschillende vakafdelingen) die inhoudelijk betrokken waren bij het project. De gemeente Arnhem licht toe dat deze aanvragen een ander proces doorlopen dan gebruikelijk via het initiatievenberaad. Daardoor is het lastiger om de advies termijnen te halen. De gemeente Arnhem kan aangeven dat sommige projecten spoed hebben. Deze projecten krijgen dan voorrang op andere projecten.

Uit de casussen blijkt dat ook bij gemeentelijke projecten (die als spoed aangemerkt zijn) er in de praktijk knelpunten kunnen optreden. Zo krijgt een gemeentelijk project waar bestuurlijke afstemming over plaatsgevonden heeft toch een negatief advies (vanwege strijdigheid met het parkeerbeleid) van de eigen adviseurs. Vervolgens wordt het voornemen tot weigering (van het gemeentelijk project) opgestuurd naar de persoon die in het systeem vermeld staat als contactpersoon. Deze medewerker van de gemeente Arnhem geeft vervolgens per mail aan niet betrokken te zijn bij het project. Het voornemen had verzonden moeten worden naar de architect die het project voor de gemeente uitvoert.. Uiteindelijk duurde het enkele weken voordat het voornemen bij de juiste persoon terecht is gekomen. De gemeente Arnhem licht toe dat deze beschrijving gebaseerd is op een casus van een aanvraag die echt als een uitzondering gezien kan worden.

3.2 Van handhavingsverzoek tot aan last onder dwangsom

De ODRA houdt ook toezicht op bouw en gebruik. Onder de Omgevingswet komt hier meer nadruk op te liggen. De ODRA heeft hiervoor een intern werkschema opgesteld. Dit werkschema gaat uit van een (formeel) handhavingsverzoek. De ODRA is wettelijk verplicht deze handhavingsverzoeken (indien compleet) altijd op te volgen:

Stroomschema



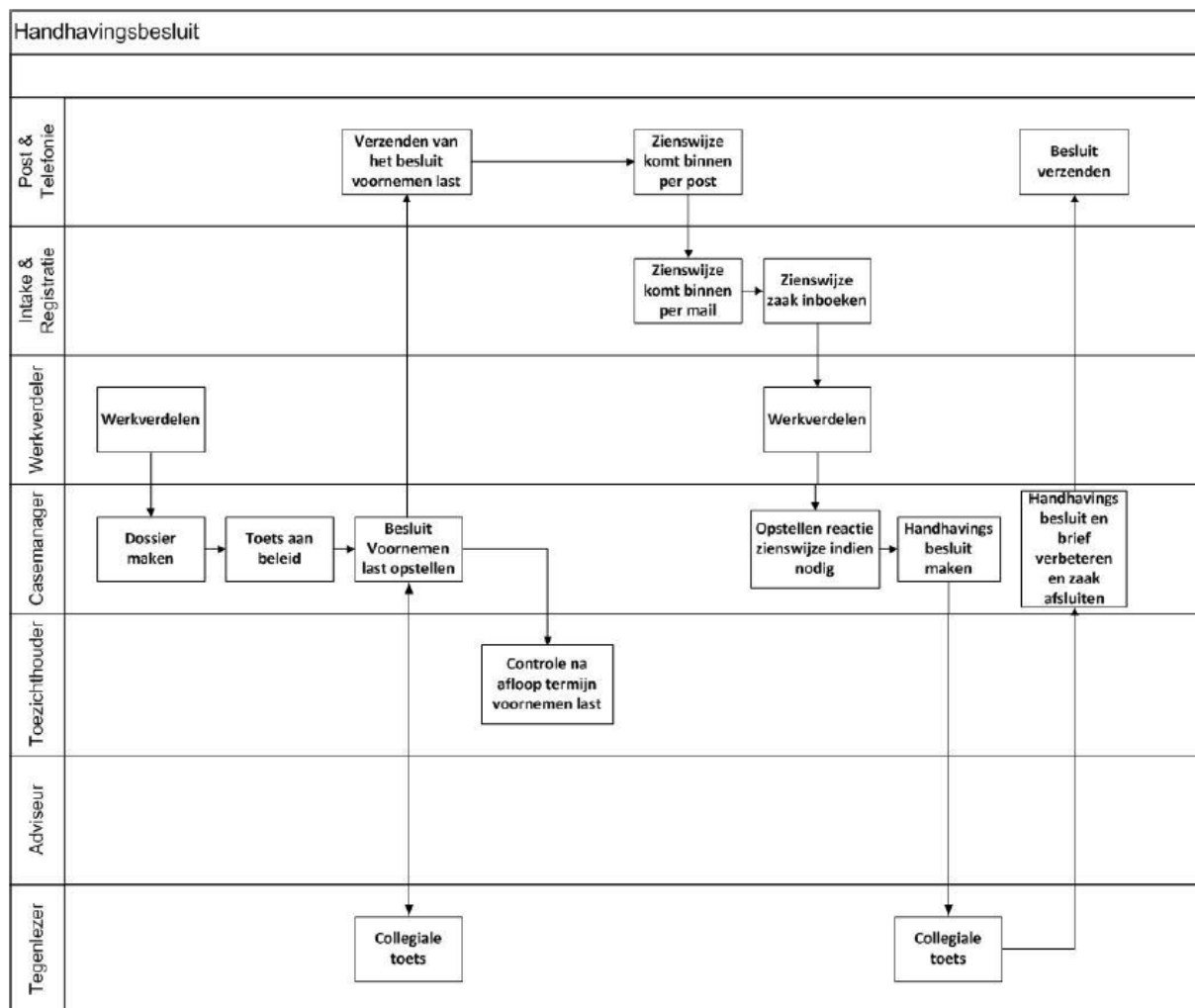
Een handhavingsverzoek kan twee oorzaken hebben:

(A) Op basis van een door een toezichthouder uitgevoerde controle

(B) Het verzoek komt binnen (via mail, telefoon of formulier) van een inwoner/ondernemer bij de ODRA. Als het verzoek via de telefoon binnenkomt dan moet de verzoeker deze schriftelijk (mail per post) indienen.

Een verzoek wordt getoetst of deze in behandeling genomen kan worden. De verzoeker moet onder meer belanghebbende zijn. Als het verzoek leidt tot een controle (of tot een advies) dan moet er een handhavingsbesluit worden genomen. Dat proces staat apart beschreven in de volgende werkwijze:

Stroomschema



De casemanager (een jurist) toetst of het controlerapport voldoet aan drie zaken:

- *Interne kwaliteitseisen (deze moeten volgens het schema nog worden gemaakt)*
- *Toets aan wet- en regelgeving (inclusief Omgevingsplan)*
- *Toets aan LHSO.*

Als het controlerapport bovenstaande toets heeft doorstaan dan leidt dit tot een handhavingsbesluit (op grond van het LHSO). Dat kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom zijn.

De meeste signalen die bij de ODRA binnenkomen betreffen volgens de toezicht en handhavingsmedewerkers geen formele handhavingsverzoeken maar betreffen klachten of meldingen van omwonenden over bouwactiviteiten, meldingen van mogelijke overtredingen of constatering van toezichthouders zelf.

Zoals besproken in hoofdstuk 2 is handhavingscapaciteit een schaars goed. De gemeente Arnhem koopt jaarlijks een aantal controles en uren in bij de ODRA. Medewerkers geven aan dat het op voorhand moeilijk in te schatten is wat de caseload zal zijn voor het jaar erop. Er vindt periodiek afstemming plaats met de accountmanager van de gemeente Arnhem om de voortgang te bespreken. Medewerkers van de ODRA geven aan dat het nodig kan zijn om binnen de totale werkvoorraad (van alle deelnemers) te schuiven met de beschikbare ruimte voor handhaving en toezicht als de situatie daarom vraagt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een brand binnen een wijk die veel impact heeft op de omgeving veel meer toezicht vereist dan van te voren voor dat jaar was ingeschat.

Hierbij kan gedacht worden aan de flatbrand in 2021. Bij de afhandeling ervan wordt door gemeente Arnhem aan de ODRA om extra capaciteit gevraagd.

Medewerkers van de ODRA geven aan dat de gemeente Arnhem geen actuele prioritering heeft aangebracht. De LHSO bevat geen prioritering maar is een uitvoeringsstrategie. Wel heeft de gemeente Arnhem aangegeven (brand)veiligheid belangrijk te vinden. Het ontbreken van vastgesteld prioriteringsbeleid heeft juridische consequenties. De ODRA kan op grond van dergelijk prioriteringsbeleid de afweging maken bepaalde meldingen (zoals bij burenruzies over een kippenren) niet op te volgen en de beschikbare capaciteit elders in te zetten. Dat is nu niet mogelijk. Handhavingsverzoeken moeten daarentegen altijd opgevolgd worden.

3.3 Toetsing aan het normenkader

In de vorige paragrafen staat het antwoord op de volgende vragen beschreven:

- *Hoe verloopt het proces van aanvragen en verwerken?*
- *Hoe verloopt het proces van toezicht en handhaving?*

Algemeen gesteld blijkt dat het proces van aanvragen (en de toezicht en handhaving) volledig op papier beschreven staat. De komst van de Omgevingswet dwong zowel de ODRA als de gemeente Arnhem om de processen te herzien en onderling afspraken te maken.

De uitvoeringspraktijk wijkt op onderdelen af van wat er op papier is gesteld. Dit komt (grotendeels) door onbekendheid met de Omgevingswet. In de praktijk blijkt dat bij BOPA's er om uiteenlopende redenen afgeweken wordt van de afspraken die op papier staan.

Norm	Toetsingscriterium
• <i>De algemene doelen en uitgangspunten van het VTH-beleid zijn geconcretiseerd naar uitvoeringsplannen en/of beschrijvingen van de werkwijze</i>	• <i>De doelen en uitgangspunten zijn geconcretiseerd.</i> • <i>De doelen zijn SMART geformuleerd.</i> • <i>De uitvoeringsplannen sluiten inhoudelijk aan op het beleidsplan.</i>

Oordeel: 	• De gemeente Arnhem beschikt niet over een eigen, integraal VTH-beleidsplan met daarin doelen en uitgangspunten die geconcretiseerd zijn in bijhorende uitvoeringsplannen. Het geldend VTH-kader is het in 2024 vastgestelde Meerjarenprogramma (en uitvoeringsprogramma). Dit kader is pas ingegaan per 1 januari 2025 (en was gedurende het onderzoek nog niet leidend). • De doelen zijn niet SMART geformuleerd. In de P&C stukken van de ODRA staan de doelen waar de bouwtaken aan moeten voldoen. De belangrijkste doelstellingen zijn gericht op het halen van de wettelijke termijnen en juridisch houdbare besluiten nemen. Het gaat daarbij dus om juridische kwaliteit en de snelheid. • De uitvoeringsplannen (werkprogramma's en uitvoeringsprogramma's) sluiten inhoudelijk aan op de P&C stukken en het Meerjarenprogramma dat als beleidsplan fungeert.
• <i>De uitwerking van het beleid biedt een helder kader voor de uitvoering</i>	• <i>Uitvoeringsplannen voor de dienstverlening en vergunningverlening zijn helder beschreven.</i> • <i>De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn voldoende meetbaar om een mate van doelbereiking te kunnen bepalen.</i> • <i>Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd.</i> • <i>De inzet van middelen (personeel/financiën) passen bij de ambities.</i>

Oordeel: 	• Het begrip ‘helder’ betekent dat de plannen ‘makkelijk te begrijpen’ zijn. De ODRA en de gemeente Arnhem hebben de processen en afspraken rondom vergunningverlening in een verschillende documenten vastgelegd. Daarbij gebruik gemaakt van zowel stroomschema’s als kwalitatieve beschrijven. Hierdoor zijn de werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden beschreven en duidelijk belegd. • In de uitvoeringsplannen komt terug hoe de belangrijkste doelen (het halen van wettelijke termijnen) wordt gewaarborgd. Andere ambities van de gemeente Arnhem (zoals het bouwen van voldoende woningen) komen niet terug in de uitvoeringsplannen. Als het gaat om de bouwtaken is niet herleidbaar in hoeverre de prestaties bijdragen aan de ambities en doelen van de gemeente Arnhem. • De inzet van middelen is niet geheel passend bij de ambities. De ODRA en de gemeente Arnhem wenst zowel wettelijke termijnen te halen als een hoog cijfer op dienstverlening te scoren. Door de krapte op de arbeidsmarkt, de uitstroom van senior medewerkers en de wens van de gemeente Arnhem om kostenneutraal te investeren in de dienstverlening kunnen deze ambities niet gehaald worden.
• <i>Het proces van VTH verloopt in de praktijk volgens de afgesproken werkwijze</i>	• <i>Medewerkers zijn bekend met de werkwijzen</i> • <i>Medewerkers zijn bekend met de dienstverleningsnormen</i> • <i>De werkwijze wordt gevolgd zoals afgesproken</i>

Oordeel: 	• Medewerkers van de teams vergunningverlening bouw en toezicht bouw zijn goed bekend met de werkwijzen. Dit geldt niet voor de dienstverleningsnormen. Intern bij de ODRA worden er verschillende richtlijnen gehanteerd en zijn er kernwaarden geformuleerd. Medewerkers zouden bekend moeten zijn met deze waarden maar de invulling is persoonsafhankelijk. • De werkwijzen (zoals bekend) worden (grotendeels) gevolgd door de medewerkers. Door drukte en capaciteitsgebrek kunnen sommige (aanvullende) interne afspraken zoals bellen met initiatiefnemers erbij inschieten. Juist daardoor kunnen initiatiefnemers ervaren dat zij niet klantvriendelijk behandeld worden.
---	--

4. VTH zoals gewaardeerd

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de monitoring plaatsvindt en hoe inwoners (initiatiefnemers en melders) de dienstverlening van de ODRA waarderen. De bevindingen zijn gebaseerd op de monitoringsdata van de ODRA zelf. De ODRA verzamelt deze data zelfstandig.

4.1 De Klanttevredenheid

De ODRA meet (intern) de (klant)tevredenheid over de eigen dienstverlening. Dit gebeurt door middel van het verzenden van een enquête na levering van een product.⁴¹ Het gaat om de volgende diensten:

- *Vooroverleg voeren/advies*
- *Advies verstrekken*
- *het aanvragen van een vergunning*
- *het doen van een melding*
- *het ondergaan van een controle*
- *het behandelen van een ingediende omgevingsmelding*

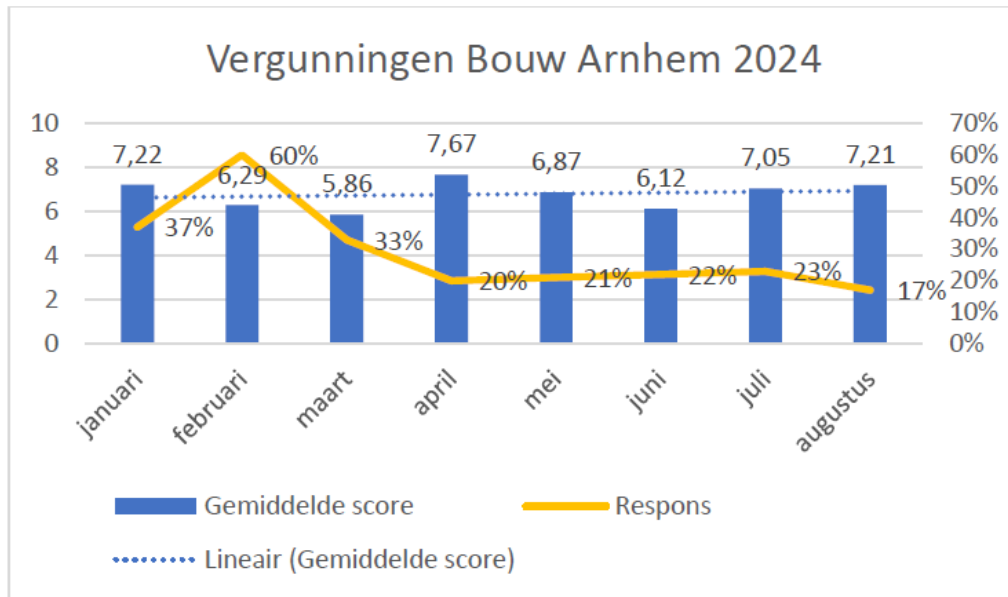
De ODRA benadrukt dat de publieke tevredenheid gemeten wordt op initiatief van de ODRA zelf. In een eerdere systematiek kregen aanvragers en melders eveneens een enquête opgestuurd met daarin de mogelijkheid om een rapportcijfer te geven en enkele open vragen te beantwoorden. Het nadeel van deze manier van werken was dat aanvragers die de vergunning kregen een voldoende gaven en als deze geweigerd was een onvoldoende. Daarnaast maakte de vele open antwoorden het lastig en arbeidsintensief om goed samen te kunnen vatten wat de overall waardering is van de dienstverlening.

In de nieuwe systematiek staan de kernwaarden van de ODRA centraal en meten de vragen zowel interne als externe factoren. Bijvoorbeeld ontevredenheid over het DSO. Dit is belangrijk voor de beleving van de aanvrager maar valt buiten de invloedssfeer van de ODRA. Het contact met en het vakmanschap van medewerkers is daarentegen iets waar de ODRA wel invloed op kan uitoefenen.

De nieuwe enquête maakt daarom gebruik van een eigen methodiek en stelt vragen als "Ik heb het gevoel dat de Omgevingsdienst er alles aan heeft gedaan om mijn klacht op te lossen.". Op een schaal van 1 – 10 kunnen deze beantwoord worden. Daarbij wordt uitgegaan van een 10-puntenschaal met 3 niveaus: 0-6 ontevreden is, 7-8 neutraal en 9-10 tevreden/zeer tevreden is. De acht is als scheidslijn gekozen omdat de afspraak met het AB-DB (via de begroting) is dat de dienstverlening minimaal een acht zal scoren. Uit gesprekken met de (betrokken) medewerkers en bestuurders blijkt dat deze manier van meten in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden bij externe lezers. Een zes is namelijk geen voldoende volgens deze systematiek. Dit is pas als het geval als er sprake is van een acht. Voor dit onderzoek zijn de gegevens bekend tot en met augustus 2024:

⁴¹ De ODRA licht toe dat de personen die deze diensten afnemen een uitnodiging krijgen als de afname geregistreerd staat als 'afgehandeld' in het systeem.

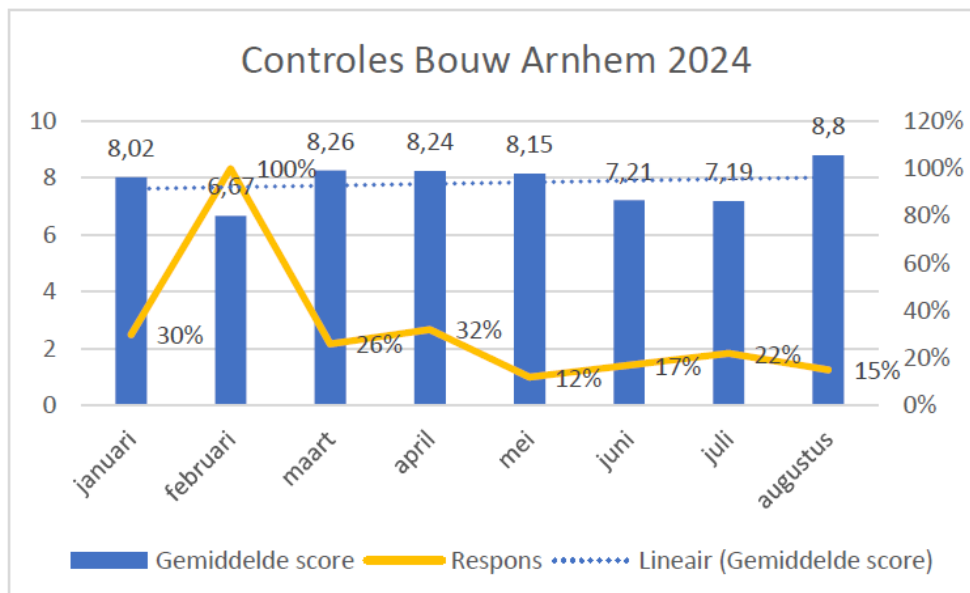
Gemiddelde waardering en respons vergunningverlening Bouw Arnhem 2024



Hieruit blijkt dat zowel de respons als de tevredenheid over de vergunningen bouw sterk fluctueert. De ODRA zelf licht toe dat de lage score in februari zeer waarschijnlijk te maken had met de invoering van de Omgevingswet. Dit leidde zowel tot piekdrukke bij de ODRA als dat aanvragers moesten wennen aan het nieuwe stelsel en te maken hadden met meer onduidelijkheid. Uit de eigen monitoring komt het beeld naar voren dat in 2024 bij vergunningen bouw de gewenste acht niet gehaald wordt.

Bij toezicht en handhaving komt volgens de interne cijfers een ander beeld naar voren:

Gemiddelde waardering en respons Toezicht & handhaving Bouw Arnhem 2024

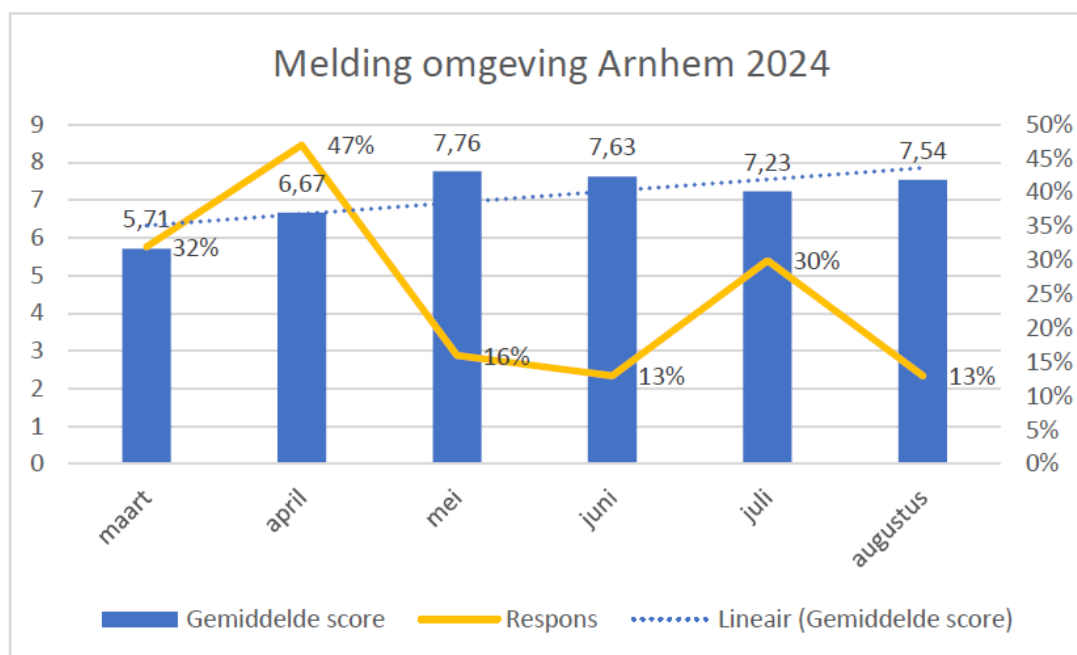


Volgens de cijfers van de ODRA zijn de respondenten die te maken hebben gekregen met een controle of een handhavingstraject wel tevreden over hoe het is verlopen.

Een toezichthouder van de ODRA licht toe dat mensen het doorgaans niet leuk vinden om gecontroleerd te worden, maar dat de manier en de toon waarop dat gaat bepalend kan zijn voor hoe het toezicht ervaren wordt. Ook als de gecontroleerde ontevreden is met het resultaat, kan deze de controle zelf met tevredenheid beoordelen. Ook bij deze cijfers is een daling in februari merkbaar die te maken zou kunnen hebben met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daar bijhorende knelpunten.

Een aandachtspunt bij de tevredenheidscijfer van de controles is dat het – volgens de ODRA – lastig is om de vragenlijst bij de juiste persoon te krijgen. De enquête kan opgestuurd worden naar de contactpersoon die niet dezelfde persoon is als de persoon die de controle heeft ondergaan. Daarnaast kunnen omwonenden niet in het systeem staan en dan kan hun tevredenheid niet worden meegenomen. De ODRA houdt wel de tevredenheidscijfers bij van omwonenden die een melding maken over bouw overlast. Daaruit blijkt het volgende beeld:

Gemiddelde waardering en respons Omgevingsmeldingen Arnhem 2024



De ODRA geeft als toelichting dat er relatief weinig (ten opzichte van milieumeldingen) meldingen (en klachten) binnen komen over bouwactiviteiten. Deze zijn daarnaast goed aan te pakken. Er worden volgens de ODRA ook relatief weinig herhaalmeldingen gedaan. De ODRA constateert dat er minder overlast wordt ervaren en zegt: *De bouwopgave is er één die breed gedragen wordt in de samenleving. Het is onze aanname dat dit begrip leidt tot meer begrip voor overlast of ervaren overlast die hoort bij het bouwen. Daarnaast is bouwen van tijdelijke aard. Tot slot zien we dat meer aannemers hun aandeel pakken in het informeren van de buurt waarbij Arnhem een sterk document heeft opgesteld wat als naslagwerk kan dienen.*

Toezichthouders lichten eveneens toe dat de meeste aannemers hun gedrag aanpassen nadat zij erop zijn aangesproken. Dit kan leiden tot een hogere tevredenheid bij omwonenden. De meeste meldingen van omwonenden komen binnen van aannemers die te vroeg beginnen met hun werkzaamheden. De ODRA heeft in beginsel geen middelen om hier tegen op te treden omdat de overtreding (te vroeg beginnen) door een toezichthouder zelf geconstateerd moet worden.

In de praktijk krijgen toezichthouders ook te maken met agressie en intimidatie die niet terug te vinden is in de tevredenheidsonderzoeken. Bijvoorbeeld omwonenden die medewerkers van de ODRA aanspreken op bouwprojecten waar in hun optiek iets niet goed zou zijn gegaan of uitvoerders die de grenzen van de regels (bewust) opzoeken. Toezichthouders krijgen trainingen hoe met deze agressie om te gaan.

4.2 Respons

In de methode van de ODRA wordt de aanname gedaan dat 'een uitkomst bij een respons van 20% of meer op een online enquête gezien kan worden als representatief'. Dat is niet per definitie het geval. Mogelijk zijn specifieke groepen (tevreden of ontevreden aanvragers) over- of ondervertegenwoordigd. Dat valt niet na te gaan. De ODRA zelf geeft aan dat in hun beleving mensen die ontevreden zijn vaker een enquête invullen dan mensen die tevreden zijn.⁴² De ODRA is bezig met het door ontwikkelen van haar tevredenheidsonderzoek en was deze gedurende het rekenkameronderzoek aan het evalueren.

⁴² De ODRA geeft als extra toelichting dat ook via de website er via een 'duimpjes'-systeem informatie opgehaald wordt. De respons op de vraag 'heeft u gevonden wat u zocht?' levert wel meer dan 90% positieve reacties op.

Ipsos I&O voert regelmatig klanttevredenheidsonderzoek uit naar diverse aspecten van gemeentelijke en andere publieke dienstverlening. Daaruit komt het volgende beeld naar voren:

- Bij het meten van klanttevredenheid is het belangrijk om vooraf te weten welke klantreis de aanvrager doorloopt. Bij een klantreis gaat het erom dat je over alle 'points of contact' in de verschillende fasen van het traject vragen stelt aan de klant. Voor een gemeente onderzocht IPSOS I&O enkele jaren geleden de klantreis van vergunningverlening bouwen. De waardering voor de klantreis is hieronder grafisch weergegeven. De oriëntatiefase en het vooroverleg verliepen voor de klant goed. Tijdens de behandeling valt op dat de beoordeling voor de betreffende omgevingsdienst en de welstandscommissie laag beoordeeld worden. Het gemiddelde rapportcijfer kwam uit op een 6,8. Er is geen benchmark voor klanttevredenheid bij vergunningverlening.



51

gemeenteraad van Arnhem laten weten dat deze verbeteringen voldoende zouden moeten zijn en dat er geen draagvlak is voor maatregelen met financiële consequenties.

Uit de bestudeerde dossiers en de interne tevredenheidsmetingen is de doorwerking van de gedane verbeteringen (nog) niet direct zichtbaar. Uit de gesprekken met de medewerkers blijkt dat er een aantal verklaringen mogelijk is:

- *Het verbeterplan zou starten per 1 januari 2024 maar dit is uitgesteld tot 1 januari 2025. Dit heeft te maken met de beschikbare capaciteit. De ODRA heeft (naar eigen zeggen) wel het laaghangend fruit direct aangepakt. Zoals het versterken van de frontoffice (met extra medewerkers) en telefonie. Daarnaast krijgen aanvragers nu automatisch een ontvangstbevestiging.*
- *Voor november 2024 was er nog geen meetsysteem voor de telefonie geïmplementeerd.⁴³ Knelpunten die daar spelen waren daardoor (nog) niet goed in beeld gebracht. Vergunningverleners die telefonisch klanten ter woord staan geven aan dat er (nog) geen kaders zijn voor afwegingen die gemaakt moeten worden. Klanten langer te woord staan levert een hogere tevredenheid op maar brengt ook hogere kosten met zich mee. Tijdens piekmomenten is het niet mogelijk om klanten door het hele proces te begeleiden.*
- *In het verbeterplan staat het concept ‘hostmanship’ centraal. De medewerker die dit concept zou uitwerken en implementeren is niet meer werkzaam bij de ODRA. Het plan is wel dat hiervoor cursussen voor medewerkers terugkomen.*
- *Een deel van de geconstateerde knelpunten is te wijten aan de krapte op de arbeidsmarkt. Dit beeld wordt ondersteund op grond van de dossiers waaruit blijkt dat minder ervaren medewerkers meer moeite hebben met de dossiers dan de meer ervaren. Ervaren medewerkers zijn schaars en verlaten door de vergrijzing ook sneller de organisatie. Het opleiden van nieuw talent kost tijd.*
- *De ODRA heeft geïnvesteerd in het verbeteren van de sfeer op kantoor (volgens de geïnterviewde medewerkers is die nu goed) en de positie op de arbeidsmarkt. Het ziekteverzuim van de ODRA is gedaald (naar 4,2%) en ligt lager dan bij andere Omgevingsdiensten in Gelderland. De goede sfeer en positie op de arbeidsmarkt zou door moeten werken in de personele bezetting.*
- *Uit de interne cijfers blijkt dat de tevredenheid over de dienstverlening van de ODRA doorgaans goed is (hoger dan een acht). De problemen rondom de bouwvergunningen en het gemis van onder meer een publieksbalie spitst zich dus toe op de gemeente*

⁴³ Dit was de stand van zaken gedurende het onderzoek. De ODRA : In november 2024 is er een meetsysteem telefonie geïmplementeerd naar aanleiding van het 1^e Rekenkamerrapport. Vanaf november is inzichtelijk hoeveel telefoontjes er binnen komen bij Telefonie en Frontoffice Bouw, wachttijden, gespreksduur etc.

Arnhem. Mogelijke verbeteringen zijn besproken en voorgesteld maar kosten geld. Niet alle deelnemers hebben belang erbij daarom meer te investeren in de ODRA op dit punt.

Een maatregel als een publieksbalie zou volgens de ODRA (kunnen) helpen om de bereikbaarheid en klanttevredenheid te verbeteren. De publieksbalie is kostbaar (ook vanwege de beveiliging die nodig is) en bij de deelnemende gemeenten is er geen draagvlak voor. Een voor de hand liggende oplossing om gebruik te maken van de bestaande publieksbalies bij de gemeente Arnhem is door de gemeente Arnhem niet formeel voorgesteld. De portefeuillehouder heeft het alleen in het AB ter sprake gebracht.⁴⁴

4.4 Visitatie ODRA

Binnen het interbestuurlijk programma VTH vinden visitaties plaats van de Omgevingsdiensten. In 2023 en 2024 zijn alle 29 omgevingsdiensten door een commissie geïnspecteerd. Het doel van uitvoeren van visitaties is het stimuleren van omgevingsdiensten tot continu leren en verbeteren van de VTH-processen en het monitoren van verbeteringen. De visitatiecommissie toetst de omgevingsdienst op thema's die alle omgevingsdiensten raken zoals robuustheid.

Visitatie

In 2024 is de ODRA bezocht door een visitatiecommissie (bestaande uit verschillende deskundigen).⁴⁵ Het oordeel van de visitatiecommissie is positief: de visitatiecommissie ziet diverse sterke punten. De kwaliteitscriteria zijn in orde. De ODRA voldoet aan de meeste criteria en toetst hier regelmatig op. Begin 2024 heeft de ODRA een plan van aanpak gemaakt om in 2026 volledig robuust te zijn.

Als punt van aandacht wordt de dienstverlening genoemd en daarbij merkt de commissie op dat er een verbeterplan is opgesteld. De commissie beveelt de ODRA wel aan, om kritisch te zijn op de eigen ambities: *De commissie erkent dat als je ambitieus bent, je altijd een zekere druk op de organisatie legt en haast hebt om grenzen te verleggen. Dat is prima. Let wel op dat verwachtingen die gewekt worden ook kunnen worden waargemaakt.*

De visitatiecommissie constateert dat er een krappe arbeidsmarkt is. ODRA speelt hier op in door opleiding van zijinstromers en starters. Dit maakt de ODRA volgens de visitatiecommissie in de krappe arbeidsmarkt een aantrekkelijke werkgever. Dat is met name zichtbaar bij toezicht en handhaving. Ondanks actieve werving blijft de krappe arbeidsmarkt een uitdaging voor andere plekken in de organisatie zoals vergunningverlening en bedrijfsvoering.

4.5 Kwaliteitshandvest

De ODRA heeft niet in kaart gebracht in hoeverre de eigen servicenormen aansluiten op die van de deelnemers. Dit vereist volgens de ODRA tijd en een investering om te doen maar de ambitie om dit te doen is er wel. De gemeente Arnhem heeft ook zelf niet gevraagd in hoeverre de servicenormen overlappen.

De ODRA licht toe dat zij bij online deskresearch ten behoeve van het opstellen van de dienstverleningsnormen ODRA gekeken is naar online kwaliteitshandvesten van de elf partners. Waaronder de gemeente Arnhem. Gemeente Arnhem heeft online geen servicenormen voor inwoners en ondernemers gepubliceerd.

De ODRA hanteert – net als de gemeente Arnhem – de wettelijke normen als uitgangspunt. Dat betekent dat vergunningen binnen de wettelijk gestelde termijnen verstrekt moeten zijn en juridisch houdbaar moeten zijn. In het verleden – voor de invoering van Omgevingswet – heeft de gemeenteraad van

⁴⁴ Dit was de situatie in 2024. In 2025 is er uiteindelijk met de gemeente Arnhem overeen gekomen dat er twee ochtenden per week inwoners op afspraak terecht kunnen voor hulp en advies bij bouwvragen in een spreekkamer in het Stadhuis van Arnhem. ODRA zorgt voor de bezetting.

⁴⁵ Bestaande uit een directeur van een andere Omgevingsdienst, een strategisch adviseur van een andere Omgevingsdienst, een extern voorzitter (Directeur INK), een medewerker van het ministerie IenW. Een externe rapporteur en secretaris verzorgen de verslaglegging.

Het rapport is openbaar en online te vinden: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2025/01/20241002-Visitatierapport-ODRA-definitief.pdf>

Arnhem ook een amendement aangenomen om te sturen het halen van de termijnen. De ODRA legt daarmee de focus op de snelheid van de processen en de juridische kwaliteit. De gemeente Arnhem heeft niet met de ODRA besproken of extra inspanningen zijn gewenst. Zoals extra ondersteuning voor 'incidentele belanghebbenden' die niet gewend zijn aan bestuursrechtelijke processen.

4.6 Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de ODRA (en de gemeente Arnhem) monitort of de ODRA aan de gestelde eisen voldoet en wat de effecten zijn van de dienstverlening op de initiatiefnemers.

Als het gaat om dienstverlening dan blijkt de ODRA niet het rapportcijfer te halen dat door het AB is vastgesteld als het gaat om bouwvergunningen. Door diverse omstandigheden zijn in 2024 niet alle (afgesproken) verbeteringen doorgevoerd.

De ODRA voldoet aan de wettelijke kwaliteitscriteria en is als één van de weinige omgevingsdiensten in het Gelders stelsel ook voldoende robuust. De visitatiecommissie constateert dat de ODRA ambitieus is en waarschuwt dat de verwachtingen die gewekt worden wel moeten waargemaakt. De ODRA hanteert een relatief hoog streefcijfer voor de kwaliteit van dienstverlening. Uit intern onderzoek als uit eerder rekenkameronderzoek blijkt dat door onder meer problemen met de bereikbaarheid van medewerkers dit niet gehaald te worden. Uit de eigen cijfers van de ODRA blijkt dat voor bouwvergunningen de gewenste publieke tevredenheid niet gehaald wordt. Uit de cijfers blijkt dat de ODRA de afspraak rondom de wettelijke termijnen haalt.

De ODRA heeft verbeterplannen gemaakt om de verbeteringen door te voeren. Door gebrek aan capaciteit en middelen zijn deze verbeteringen uitgesteld. De ODRA kampt – net als alle andere gemeenten en omgevingsdiensten – met personele problemen vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. De personele problemen betekenen niet dat de ODRA onvoldoende gekwalificeerde medewerkers heeft. Wel dat zij genoodzaakt zijn om een groot deel van het werk uit te laten voeren door junior medewerkers. Dit heeft gevolgen voor de dienstverlening die de ODRA wenst te bieden en de waardering van inwoners van de gemeente Arnhem.

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
Oordeel:  	- De ODRA beschikt over interne KPI's en eigen servicenormen. - Gemeente Arnhem en de ODRA hebben niet de servicenormen op elkaar afgestemd. De ODRA heeft online research gedaan naar de servicenormen van hun partners. De gemeente Arnhem heeft deze niet gepubliceerd.
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.
Oordeel: 	De ODRA heeft als streven om 80% van de aanvragen binnen de termijn af te handelen. Zonder te hoeven verdagen. Uit de eigen cijfers blijkt dat dit lukt. De ODRA is afhankelijk van externe factoren (en adviezen) om de termijnen te halen. Het is niet

 n.t.b.	realistisch om een 100% te verwachten. Uit de casussen blijkt dat de procedures nog ruimte bieden voor versnelling. De ODRA haalt voor bouwvergunningen Arnhem de eigen normen op het gebied van publieke tevredenheid niet volgens de eigen onderzoeken. Uit de casussen blijkt dat een mogelijke oorzaak is dat aanvragers en omwonenden niet altijd eenvoudig in contact kunnen komen met de ODRA. Dit beeld wordt bevestigd door een interne analyse van de ODRA. Een andere oorzaak is dat een rapportcijfer 8 niet realistisch is voor de waardering van complexe overheidsdienstverlening. • <i>De gemeente Arnhem heeft geen aanvullende normen gesteld. Deze zijn dus niet van toepassing.</i>
• <i>De handhaving en toezichtsactiviteiten van de ODRA voldoen aan de (wettelijke) normen</i>	• <i>De ODRA haalt de (wettelijke) termijnen</i> • <i>De ODRA haalt de eigen servicenormen</i> • <i>De ODRA voldoet aan de gemeentelijke normen</i>
Oordeel:   	• Als het gaat om handhaving en toezicht dat haalt de ODRA de wettelijke termijnen • De ODRA voldoet voor H&T aan de eigen servicenormen. • De ODRA voldoet aan de gemeentelijke normen voor handhaving en toezicht in zoverre deze aanwezig zijn. Met de opmerking dat de prioritering uit 2017 stamt en daardoor op onderdelen verouderd.
• <i>De gemeente Arnhem controleert of de ODRA aan de eisen voldoet</i>	• <i>De ODRA rapporteert aan de gemeente Arnhem over de prestaties</i> • <i>Het college van de gemeente Arnhem is op de hoogte van de prestaties</i> • <i>De gemeenteraad van de gemeente Arnhem is op de hoogte van de prestaties</i>
Oordeel:   	• De ODRA rapporteert periodiek aan de gemeente Arnhem over de prestaties. • Het rapporteren gebeurt op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Het college is op de hoogte van de prestaties. • De ‘horizontale verantwoording’ vindt plaats via de P&C cyclus van de begroting en kent een sterke focus op kosten en prestaties. De raad is daardoor op de hoogte van de prestaties van de ODRA. De

	raad heeft in 2024 daarnaast een amendement aangenomen om gedetailleerd op de hoogte gehouden te worden van het verbetertraject.
--	--

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.
Oordeel 	- De ODRA heeft op basis van een eigen intern onderzoek inzicht gekregen in de knelpunten waar aanvragers van vergunningen mee te maken hebben. - De ODRA anticipeert zowel in de uitvoering als in het eigen dienstverleningsbeleid op de knelpunten waarmee aanvragers te maken (kunnen) hebben. Dit blijkt onder meer uit de knelpunten rondom de WKB en de toevoeging van extra telefonisten voor de Omgevingswet. Door gebrek aan capaciteit en hoge werkdruk lukt het de ODRA tegelijkertijd niet op alle knelpunten te anticiperen. - In het dienstverleningsbeleid wordt rekening gehouden met de wensen van inwoners op grond van de landelijke VNG systematiek. De ODRA heeft daarnaast kernwaarden geformuleerd en het uitgangspunt dat medewerkers inwoners moeten behandelen zoals zij zelf behandeld willen worden. In de uitvoering is dit nog niet (overal) geland.
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 maakt op eigen initiatief gebruik van klanttevredenheidsonderzoek. Gedurende het onderzoek was deze systematiek nog in ontwikkeling. • De ODRA monitort de dienstverlening via een vaste systematiek.
• <i>De ODRA werkt volgens een cyclisch continu proces van monitoring & verbetering waarbij feedback van inwoners wordt verwerkt</i>	• <i>De ODRA gebruikt feedback over de kwaliteit van en ervaringen met dienstverlening bij het verder ontwikkelen en verbeteren daarvan.</i> • <i>Verbeterplannen worden geïmplementeerd en hier wordt op toegezien op het effect.</i>
•  	• De ODRA heeft de ambitie om de feedback te gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de dienstverlening. Gedurende het onderzoek was de ODRA nog bezig te onderzoeken hoe de feedback meegenomen kon worden. De werkwijze uit het verleden bood daarvoor onvoldoende handvatten. • Verbeterplannen zijn opgesteld maar waren gedurende het onderzoek (nog) niet geïmplementeerd. Het effect van de verbeterplannen is niet gemeten.

Samenvatting bevindingen

Hoofdstuk 2:

Gemeente Arnhem stelt geen eigen en integraal VTH-beleid vast.

De gemeente heeft de VTH-bouwtaken belegd bij de ODRA. De afspraak is dat de gemeente Arnhem het beleid vaststelt en dat de ODRA het beleid uitvoert. De gemeente beschikt niet over eigen, actueel en integraal VTH-beleid ten aanzien van bouwtaken. Dat is een bewuste keuze: de gemeente ziet geen meerwaarde in het vaststellen van aanvullend beleid op landelijke wetgeving en regionale afspraken. Het betekent ook dat de gemeente Arnhem geen uitgangspunten heeft vastgesteld waar de vergunningverlening (en handhaving) moet voldoen. Het is daardoor niet bekend welke eisen en verwachtingen de gemeente stelt aan de afhandeling van bouwvergunningen buiten de wettelijke afspraken om. De gemeente heeft geen servicenormen geformuleerd die hiervoor gelden of verwachtingen uitgesproken wat zij 'aanvaardbare' kosten vindt.

De gemeenteraad heeft wel de LHSO vastgesteld (dat is verplicht) maar geen prioritering aangebracht. De expertise binnen de gemeente Arnhem is eveneens mee over gegaan naar de ODRA. De gemeente beschikt wel over beleidsexpertise in vakdomeinen (zoals erfgoed) en legt de regels vast waar de ODRA op moet toetsen in onder meer het omgevingsplan.

De gemeente Arnhem heeft ambities die de uitvoering van VTH-taken raken

De gemeenteraad van Arnhem heeft onder meer vastgesteld dat er 12.000 woningen bijgebouwd moet worden. Dat betreft niet alleen nieuwbouw maar ook transformatie van bestaande panden richting woningen. Dit zal grotendeels moeten via verdichting (binnenstedelijk bouwen). Daarnaast wenst de gemeente meer bouwregels te stellen dan alleen het (wettelijk) minimum. In het omgevingsplan is onder meer opgenomen dat nieuwbouw natuurinclusief moet zijn.

Deze ambities en eisen zijn van invloed op de complexiteit van vergunningsaanvragen. Wanneer een initiatief strijdig is met de regels in het omgevingsplan moet de vergunningverlener (en de gemeente Arnhem) meer handelingen verrichten om tot een succesvolle afhandeling te komen. Daarnaast zijn transformaties complexer om af te handelen dan nieuwbouwwoningen.

Dienstverleningsovereenkomst is gedateerd; afspraken worden regionaal afgestemd

De gemeente Arnhem heeft als opdrachtgever een dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgesteld met de ODRA. Deze DVO stamt uit 2013 en is volgens zowel de ODRA als de gemeente Arnhem gedateerd en aan actualisering toe. In de DVO is opgenomen dat er jaarlijks een werkprogramma wordt opgesteld. Dit gebeurt en deze wordt ook jaarlijks geactualiseerd. De kwaliteit van dienstverlening is als KPI opgenomen in de afspraken tussen ODRA en de deelnemers. Het AB stelt dit vast in de begroting en richting de gemeenteraad wordt er gerapporteerd in het jaarverslag. De ODRA stelt beleid intern vast (zoals het eigen dienstverleningsbeleid) of via het AB/DB. Als er afstemming plaatsvindt, dan verloopt deze regionaal.

Hoofdstuk 3:

Gebrek aan uitgangspunten werkt door in de uitvoeringsplannen

Doordat de gemeente Arnhem geen uitgangspunten heeft, worden deze ook niet vertaald in de uitvoeringsplannen. Het bestuur van de ODRA stelt in de eigen P&C stukken zelf de eisen vast waar de dienstverlening van de ODRA aan moet voldoen. Het is niet herleidbaar of deze overeenkomen met de wensen en behoeften van de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem heeft als ambitie om 12.000 woningen bij te bouwen. Hoe deze ambitie aansluit op de vergunningverlening voor nieuwbouw valt niet direct te herleiden.

De ODRA heeft de werkprocessen op papier gezet

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de ODRA samenwerkingsafspraken gemaakt met de (bouw)gemeenten. Binnen de ODRA zijn alle processen die te maken hebben met vergunningverlening en handhaving op papier gezet en staan deze beschreven in stroomschema's en werkprocessen. Dit maakt het herleidbaar hoe de processen (op papier) zouden moeten verlopen en waar eventuele knelpunten zijn. Dat processen op papier gezet zijn, betekent niet automatisch dat zij in de praktijk werken zoals beoogd. Ondanks de (jaren)lange voorbereiding is werken onder de omgevingswet voor alle partijen (waaronder de aanvragers) iets nieuws.

In de praktijk blijken aanvragers de knip tussen bouwtechnische en ruimtelijke vergunningen niet altijd te begrijpen, werkt het DSO nog niet naar behoren en zijn de procedures rondom BOPA's (formeel moet de aanvraag opnieuw ingediend worden) omslachtig en niet klantvriendelijk. Dit is het gevolg van landelijke keuzes waar de ODRA en de gemeente Arnhem beperkt invloed op hebben.

Ambities ODRA en de realiteit sluiten niet altijd aan

De ODRA heeft te maken – net als alle andere gemeenten en omgevingsdiensten – met een krapte op de arbeidsmarkt. Hierdoor is het een opgave om te komen aan gekwalificeerde en ervaren medewerkers. Dit heeft een weerslag op de mogelijk te halen kwaliteit. De ODRA stelt zichzelf het doel dat vergunningen zowel snel, klantvriendelijk als (juridisch) zorgvuldig verleend worden. In de praktijk botsen deze ambities met wat mogelijk is. De ODRA beschikt niet over een afwegingskader welke van de drie wensen (snelheid zorgvuldigheid of klantvriendelijkheid) de prioriteit heeft als de keuzes gemaakt moeten worden. In de praktijk kiest de ODRA voor tijdigheid. Dit is ook in overeenstemming met een vroegere wens van de gemeenteraad van Arnhem.

Uit bestudeerde dossiers komt naar voren dat de ODRA als het gaat om bouwvergunningen de eigen verwachtingen niet altijd waar maakt. Medewerkers zijn niet altijd bereikbaar, klantvriendelijkheid legt het af tegenover de wens om de termijnen te halen en binnen vergunningverleningsprocessen kan het onderdeel participatie erbij inschieten.

Medewerkers zijn bekend met de werkwijzen, maar niet met de servicenormen

Medewerkers van de ODRA (zowel vergunningverleners als handhavers) zijn bekend met de op papier gezette processen en werkwijzen en volgen deze ook. Medewerkers lijken niet allemaal bekend te zijn met de ambities op het gebied van dienstverlening, eventuele servicenormen (wat kan de klant verwachten) en wat de ODRA op dat vlak wenst te bereiken.

Hoofdstuk 4:

De ODRA beschikt over kwaliteitseisen, maar deze zijn niet met de gemeente Arnhem afgestemd

De ODRA beschikt intern over KPI's en richtlijnen om de kwaliteit van de dienstverlening te meten en op te beoordelen. De ODRA rapporteert hierover aan de deelnemende gemeenten. De richtlijnen zelf zijn niet direct met de gemeente Arnhem afgestemd. Dit gebeurt namelijk regionaal waar de gemeente Arnhem één van de elf deelnemers is. Dat betekent dat de ODRA voor elke deelnemende gemeente dezelfde eisen hanteert ook als de bouwtaken in belangrijke mate alleen betrekking op de gemeente Arnhem. Het is de wens van de ODRA om in kaart te brengen in hoeverre deze eisen overeenkomen met de kwaliteitshandvesten van de verschillende gemeenten, maar dit is nog niet gedaan. De ODRA heeft wel online onderzoek gedaan naar gepubliceerde servicenormen. De gemeente Arnhem heeft deze servicenormen niet (online) gepubliceerd.

De ODRA voldoet aan de wettelijke eisen en rapporteert aan Arnhem over de prestaties

De ODRA voldoet volgens onderzoeken aan wettelijke eisen zoals de kwaliteitscriteria. Daarnaast lukt het de ODRA om de bouwvergunningen binnen de gestelde termijnen te verlenen. De ODRA rapporteert periodiek (via een dashboard) aan de gemeente Arnhem over de prestaties.

De ODRA voldoet niet aan de eigen eisen van publieke tevredenheid voor bouwvergunningen

De ODRA beschikt over een systematiek om de tevredenheid van klanten te meten. Deze systematiek wordt geëvalueerd. De ODRA heeft de ambitie dat medewerkers ook lessen kunnen trekken uit de tevredenheidsonderzoeken, maar is nog aan het evalueren hoe dit het beste kan. Uit de eigen monitoring en klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat ODRA de eigen doelen niet haalt op het gebied van klanttevredenheid als het gaat om bouwvergunningen. Het blijkt ook dat medewerkers van de bouwvergunningen geen inzage meer hebben in de feedback van klanten. Bij toezicht en handhaving worden de doelen wel gehaald. Omdat er geen servicenormen zijn afgesproken met de gemeente is niet herleidbaar of de ODRA daaraan kan voldoen.

Bijlage 1: Normenkader

Voor dit onderzoek is er gebruikt gemaakt van een normenkader. De gehanteerde normen zijn te koppelen aan de deelvragen 2 tot en met 6:

Deelvraag 2. 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 3. 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 4. 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 5. 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 6 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 waarbij feedback van inwoners wordt verwerkt	- De ODRA gebruikt feedback over de kwaliteit van en ervaringen met dienstverlening bij het verder ontwikkelen en verbeteren daarvan. - Verbeterplannen worden geïmplementeerd en hier wordt op toegezien op het effect

Bijlage 2: Onderzoeksopzet

Het rekenkameronderzoek kent vier fasen: de aankondiging, de deskresearch, de verdieping en tot slot de analyse en rapportage.

Fase 1: Aankondiging

Het onderzoek startte in augustus 2024 met een ambtelijke kick-off met vertegenwoordigers van de Rekenkamer, het onderzoeksbureau, de ODRA en de gemeente Arnhem. Naast een toelichting op de uitgangspunten van het onderzoek werd dit gesprek benut om praktische afspraken te maken over het verkrijgen van relevante informatie, planning van de interviews en documentanalyse en overige zaken.

Fase 2: Deskresearch

Voor dit onderzoek zijn gemeentelijke, regionale en algemene documenten geraadpleegd die samenhangen met vergunningverlening, toezicht en handhaving bij bouwtaken. Een lijst met geraadpleegde bronnen is opgenomen in Bijlage 4.

Fase 3: Verdieping

In de periode oktober 2024 tot en met februari 2025 vonden interviews plaats met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de gemeente Arnhem en de ODRA. Ook vond in deze periode de dossieranalyse plaats, op twee dagen, fysiek op het kantoor bij de ODRA. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 3.

Fase 4: Analyse en rapportage

In deze fase zijn de onderzoeksvragen beantwoord en afgezet tegen het normenkader. Het doel van het normenkader is om verbetermogelijkheden te identificeren en om recht te doen aan wat goed gaat. Daarbij hebben de onderzoekers rekening gehouden met formele taakverdeling tussen de gemeente Arnhem en de ODRA. De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in de concept Nota van Bevindingen. Deze is door de Rekenkamer voor technisch wederhoor bij de ambtelijke contactpersoon van zowel de gemeente Arnhem als de ODRA neergelegd. Vervolgens zijn, na de aanpassingen uit het technisch wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport.

Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen

Voor dit interview zijn verschillende medewerkers en bestuurders gesproken van de gemeente Arnhem en de ODRA. Met enkele medewerkers is meerdere keren gesproken. Met de volgende medewerkers en bestuurders zijn verdiepende gesprekken gehouden:

Accountmanager gemeente Arnhem
Directiesecretaris ODRA
Directeur ODRA
Frontoffice medewerker ODRA
Medewerker kwaliteit ODRA
Teamleider bouw ODRA
Toezichthouder bouw I ODRA
Toezichthouder bouw II ODRA
Vergunningverlener bouw senior ODRA
Vergunningverlener bouw junior ODRA

Wethouder ODRA (gemeente Arnhem)*

*er is gesproken met twee wethouders ODRA. Door het tussentijdse vertrek van Marco van der Wel is dat gespreksverslag niet vastgesteld.

In het kader van dit onderzoek heeft er ook een gesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de gemeenteraad van de gemeente Arnhem.

Bijlage 4: Lijst met geraadpleegde bronnen

Documenten ODRA:

Jaarrekening 2023
Jaarverslag 2023
Begroting ODRA 2024
Meerjarenprogramma ODRA 225 – 2028
Zelfevaluatie ODRA
Visitatierapport ODRA
PvA Robuustheidscriteria ODRA
Beleidsplan Externe Dienstverlening
Uitvoeringsplan Externe Dienstverlening
Partnerrapportage 2024 Arnhem
Werkprogramma 2024 Arnhem
Samenwerkingsdocument 2023 - 2024
DVO Arnhem 2013
Informatieprotocol ODRA 2024
Initiatievenberaad procesafspraken 2020
Stappenplan procesverbetering 2023
VSM Controle BRIKS
VSM Handhavingsverzoek en besluit
VV BRIKS werkproces uitgebreid
Werkproces toezicht houden
Werkinstructie OpenWave
Placemat BOPA Proces 2024

Documenten gemeente Arnhem:

Collegenota Handhaving Fysieke Ruimte 2017
Collegenota Toezichtstrategie milieu
Collegenota vaststellen LHSO
Omgevingsvisie 2040
Raadsbrief vaststellen LHSO
Raadskamerbrief Koersnota Handhaving Fysieke ruimte

Onderzoeken:

Alternatieve financiering van de taken, SENZE 2024
BRIKS-taken: Omgevingsdienst of zelf doen?, BMC, 2022
Bouwtaken; zelf doen, samen doen, of door de RUD laten doen, Seinstra van de Laar, 2016
Klaar voor de toekomst? *Reflectie op de robuustheid van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten*, Lysias, 2023
Verkenning 'toezicht en handhaving door de Omgevingsdienst Twente', Twynstra Gudde, 2023
Versterking horizontale verantwoording omgevingsdiensten, Berenschot 2024
Visiedocument dienstverlening en de omgevingswet 2018

