

Evaluatie RUD IJsselland

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
Leeswijzer	3
2 Opdracht	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Waarom de RUD?	4
2.3 Missie en visie van de RUD	5
2.4 Eerdere evaluaties	5
3 Besturing	7
3.1 Inleiding	7
3.2 De aansturing van de verbonden partij	7
3.3 De rol van de portefeuillehouder in dit model	8
3.4 Voldoet dit besturingsmodel?	9
4 Doelstellingen en doelbereiking	10
4.1 Inleiding	10
4.2 De gemeentelijke doelen en prestaties	10
4.3 De bijdrage van de verbonden partij aan de gemeentelijke doelen en prestaties	10
4.4 Voorziet de verbonden partij op effectieve en efficiënte wijze hierin?	11
4.5 Is de verbonden partij de geëigende vorm om deze doelstellingen te realiseren?	12
5 Financiële kaders	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Gehanteerde financiële uitgangspunten	13
5.3 Verbonden kosten aan de deelname	14
6 Risico's, onzekerheden en ontwikkelingen	16
6.1 Inleiding	16
6.2 Context en omstandigheden	16
6.3 Te verwachten ontwikkelingen	16
6.4 Een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan	17
7 Vooruitblik en advies	19
7.1 Inleiding	19
7.2 Vooruitblik	19
7.3 Een advies van de oude raad voor de nieuwe raad	19

1 Inleiding

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) uitvoeren. Omdat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de realisatie van de beoogde doelstellingen van de programma's, heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot de invulling en uitvoering van de activiteiten. Vanuit verschillende oogpunten is het belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de verbonden partijen. De verschillende oogpunten zijn:

- **Beleidsmatig:** Het gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd door de verbonden partijen in plaats van de gemeente. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor het realiseren van het beleid.
- **Bestuurlijk:** Bij de realisatie van het beleid door middel van verbonden partijen kunnen zich bestuurlijke risico's voordoen. Het is van belang voor de gemeente om te weten welke bestuurlijke risico's gelopen kunnen worden per verbonden partij.
- **Financieel:** Het is voor de gemeente van belang om de kosten en de financiële risico's inzichtelijk te hebben die zij loopt met de verbonden partijen.

De gemeenteraad heeft door de vaststelling van de Kadernota verbonden partijen in maart 2016 algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd ten aanzien van de deelname, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van verbonden partijen om zodoende inhoud en invulling te geven aan de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak wil uitvoeren.

Met de vaststelling van de kadernota verbonden partijen is besloten dat aan het einde van iedere raadsperiode een evaluatie zal plaatsvinden van alle verbonden partijen aan de hand van het afwegingskader uit de kadernota. Doel van de evaluatie is antwoord te geven op de vraag of de verbonden partij nog steeds de geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren.

Dit document gaat in op de evaluatie van de bestuursovereenkomst Regionale Uitvoerings Dienst (RUD) IJsselland. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze dienst per 31 december 2017 eindigde, omdat per 1 januari 2018 de Omgevingsdienst IJsselland als gemeenschappelijke regeling een feit is geworden en hiermee de opvolger is van de RUD.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de gemeenschappelijke doelstelling van de samenwerking. Ook komen eerdere evaluatierapporten aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de besturing van de RUD. De doelstellingen en doelbereiking komen aan de orde in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de financiële uitgangspunten en kaders. Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de risico's, onzekerheden en ontwikkelingen aan de orde. In hoofdstuk 7 wordt een vooruitblik gegeven op het proces voor 2018 en wordt een advies gegeven van de oude raad voor de nieuwe raad.

2 Opdracht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelstelling van de samenwerking binnen de RUD, waarom is deze organisatie opgericht en welke missie/visie wordt gehanteerd. Tot slot gaat het hoofdstuk in op eerdere uitgevoerde evaluaties.

2.2 Waarom de RUD?

De RUD is een wettelijk verplichte regionaal werkende dienst, die de uitvoering van milieutaken van provincie en gemeenten overneemt. Beleidsontwikkeling blijft een gemeentelijke bevoegdheid. Het is daarmee een uitvoerende organisatie. De vorming van RUD's (of omgevingsdiensten) is één van de essentiële stromingen binnen het landelijke beleid m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving. Aanleiding hiervoor zijn de rampen in Volendam en Enschede. In opdracht van het rijk heeft de commissie Mans in 2008 vastgesteld dat de uitvoering van deze taken niet toekomstbestendig is. Veel gemeenten zijn te klein zijn of hebben onvoldoende capaciteit om de handhaving van het omgevingsrecht goed uit te kunnen voeren. Er is sprake van versnippering en dit staat een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg. De RUD zoals voorgesteld door Mans is een in de wet verankerde organisatie van samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen die namens deze partijen het toezicht op de milieuregelgeving uitvoert en eventuele sancties voorbereid. De RUD neemt géén bevoegdheden van deze partijen over en wordt ook niet het loket voor de aanvraag van vergunningen. Ook is afgesproken dat in ieder geval een landelijk vastgesteld basistakenpakket door de RUD moet worden uitgevoerd. In dit basistakenpakket zitten overwegend taken op het gebied van milieu, zoals:

- vergunningverlening (o.a. omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit)
- toezicht en handhaving (o.a. bedrijfscontroles, asbesttoezicht)
- specialistische taken (o.a. advisering geluid, bodem, asbest, externe veiligheid).

In de RUD worden deze taken ook daadwerkelijk uitgevoerd, conform het landelijke takenpakket.

In Overijssel zijn in 2012 de Bestuursovereenkomsten getekend voor beide RUDs. De samenwerkingsvorm in zowel RUD IJsselland als in RUD Twente is die van een netwerkorganisatie. Er is dus geen sprake van een gemeenschappelijke regeling. In een package deal tussen het Rijk, provincies en gemeenten is afgesproken, dat zolang de netwerk-RUD's gelijkwaardig hun taken uitvoeren als een 'gewone' RUD die een gemeenschappelijke regeling is, zij voor deze vorm mogen kiezen.

Bij de start in 2012 is ervoor gekozen in een netwerkmodel de medewerkers in te zetten voor bundeling van deskundigheid op regionale en soms provinciale schaal, en tegelijkertijd te zorgen dat deze medewerkers binding houden met de lokale situatie en de integrale aanpak die de wet van ons vraagt. Hierbij blijven medewerkers, professionals, van toezicht, handhaving en vergunningverlening in dienst bij de eigen organisatie, maar zij worden in de uitvoering aangestuurd door de RUD. Op deze wijze volgt de structuur de inhoud.

De RUD is een samenwerkingsverband met een herkenbare externe identiteit dat zich kenmerkt door uitwisseling van werkvoorraad (taken, producten) en middelen (menskracht en geld) tussen autonome organisaties waarbij een "informatie-, coördinatie- en sturingseenheid" (ICS) zorgt voor de werking van het netwerk. De partners (gemeenten, provincie) in de RUD maken onderling met elkaar bindende afspraken over de inrichting en het functioneren van de RUD.

In IJsselland wordt de landelijke doelstelling van de RUD's onderschreven. Ook burgers en bedrijven in ons werkgebied kunnen rekenen op kwalitatief hoogstaande dienstverlening en toezicht van provincie, waterschappen en gemeenten als het gaat om de veiligheid en de fysieke omgeving. Als samenwerkende overheden wordt gewerkt aan een robuuste, klantvriendelijke en efficiënte uitvoering van het omgevingsrecht.

2.3 Missie en visie van de RUD

De missie van de RUD (uit Bedrijfsplan, april 2012):

De RUD IJsselland staat voor een kwalitatief hoogwaardige, efficiënte en klantgerichte uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht door middel van een adequate en robuuste (her)verdeling van werkvoorraad en middelen onder strikte spelregels.

Kernwaarden in de uitvoering zijn professionaliteit, aanpassingsvermogen, benutten van elkaars sterke punten, verantwoordelijkheid, eenvoud en pragmatisme. De missie sluit hierbij aan: "Lokale binding, regionale bundeling".

De visie van de RUD:

Op 1 januari 2013 is in Overijssel sprake van twee werkende RUD's, bij voorkeur voor het Wabobrede Pakket, doch voor minimaal het basistakenpakket. Als eindbeeld zien we RUD's waar:

- plaats- en tijdonafhankelijk wordt gewerkt;
- alle werkprocessen zijn gedigitaliseerd;
- alle relevante informatie over de taakuitvoering overal, altijd en voor iedereen beschikbaar is;
- alle VTH-professionals gewend zijn om werkzaam in te zijn (netwerkverband);
- sprake is van opschaling zonder fusie;
- het organisatieconcept kan dienen als voorbeeld voor andere uitvoeringsgerichte overheidstaken;
- elke euro effectief en efficiënt wordt besteed;
- de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is verbeterd.

Hierbij zijn de volgende doelen gesteld:

De partners in beide regio's richten een RUD IJsselland en RUD Twente op om de kwetsbaarheid van de individuele organisaties op te heffen en een efficiënte kwaliteitsverbetering in de taakuitvoering te realiseren. De RUD's zijn duurzame en robuuste organisaties op het niveau (dezelfde deelnemers)) van de Veiligheidsregio die:

- voldoen aan de landelijke eisen: uitvoering van minimaal het basistakenpakket in de RUD, robuuste organisatie, eenduidig aanspreekpunt, kwaliteitscriteria als leidraad;
- rekening houden met de belangen van alle partners op Overijsselse schaal: provinciebrede uniformiteit in werkwijze en uitvoering;
- passend is bij de regionale behoeften: level playing field voor burgers en bedrijven, uniformiteit van uitvoering, aanhaking bij bestaande samenwerkingsverbanden en geografische ligging;
- aansluit bij de lokale voorwaarden: integraliteit, lokale inbedding en efficiënte uitvoering.

De RUD's in IJsselland en Twente hebben een sterke onderlinge verbondenheid. Op het niveau van Overijssel bestaat inzicht en overzicht van de werkvoorraad en capaciteit. De RUD's in IJsselland en Twente bieden een infrastructuur die het voor de RUD-partners mogelijk maakt om ook voor de lokale taken op efficiënte wijze de kwaliteit te borgen.

2.4 Eerdere evaluaties

Er zijn de afgelopen jaren al eerdere evaluaties geweest naar de werking van RUD's. Zeker de drie netwerk-RUD's (Twente, IJsselland, Limburg-Noord) lagen onder een landelijk vergrootglas.

Evaluatie Universiteit Twente, augustus 2014

"Evaluatie netwerk-RUD IJsselland"

De RUD IJsselland heeft (samen met de RUD's van Limburg-Noord en Twente) de Universiteit Twente gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de inrichting en functioneren van deze RUD. In het bijzonder is daarbij aandacht voor de veronderstelde meerwaarde van de organisatorische vorm als netwerk-RUD (in tegenstelling tot de elders in den lande gehanteerde gemeenschappelijke regelingen).

Als het functioneren van de RUD IJsselland wordt beoordeeld op de genoemde kwaliteitscriteria, kan worden geconcludeerd dat met deze RUD in betrekkelijk korte tijd een robuust samenwerkingsverband is gevormd dat goed is toegerust voor de taken waarvoor het gesteld is. Dankzij de betrokkenheid van de partners is het commitment bij de taakuitvoering van de RUD groot, wat de kwaliteit ervan ten goede komt. Verder geeft het netwerkarakter de RUD voldoende flexibiliteit om snel en adequaat in te kunnen spelen op de nieuwe (wettelijke) eisen die aan VTH-taken worden gesteld. Er worden wel twee aandachtspunten gesignaleerd:

- Eén betreft de 'dubbele pet' van de vestigingsmanagers. De provincie en elke gemeente heeft een vestigingsmanager aangewezen die het primaire aanspreekpunt is voor de directeur van de RUD en die deelneemt in het overleg van vestigingsmanagers. Dat overleg moet een centrale bindende rol vervullen in de RUD. De vestigingsmanager kent in de praktijk een spanning tussen het algemeen RUD-belang en het belang van zijn eigen organisatie (gemeente).
- Het tweede aandachtspunt betreft de hoge werkdruk bij de Informatie, Coördinatie en Sturingseenheid (ICS) die aan de directeur van de RUD is toegevoegd. Het bedrijfsplan dat voor de RUD's is opgesteld, kent aan ICS een spilfunctie toe om het netwerk te laten functioneren.

Evaluatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juli 2015

“Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel - *Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*”

Er is niet vastgesteld dat de onderzochte netwerk-omgevingsdienst minder goed invulling geeft aan de voorwaarden om te presteren dan de andere omgevingsdiensten die onderzocht zijn. Op een aantal aspecten lijkt sprake van een betere prestatie als gevolg van een gunstigere startsituatie ten opzichte van omgevingsdiensten die als gemeenschappelijke regeling zijn ingericht. Geconcludeerd wordt dat in deze (bouw)fase de netwerkconstructie een volwaardig alternatief is voor een gemeenschappelijke regeling.

De vraag die resteert, is of de netwerk omgevingsdienst robuust is in het licht van de gewenste kwaliteitsontwikkeling in de toekomst.

- Als het gaat om grote investeringsbeslissingen om de kwaliteit van de taakuitvoering te borgen in de toekomst, is het voor een bevoegd gezag in een netwerk omgevingsdienst eenvoudiger om individueel te besluiten om niet mee te doen. In een gemeenschappelijke regeling is die bewegingsvrijheid van een individueel bevoegd gezag er niet.
- Er zit een inherente spanning op de aansturing van medewerkers die werkzaam zijn voor een netwerk omgevingsdienst. Er is sprake van 'dubbele petten' in de aansturing en van een dubbele loyaliteit. Zeker bij piekbelasting wordt die spanning zichtbaar. Ook is het lastiger te sturen op de ontwikkeling van medewerkers. De opgeworpen 'drempel' om taken te mogen uitvoeren, voorziet daarin maar te dele.

3 Besturing

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de structuur rondom de aansturing en wordt de rol van de portefeuillehouder omschreven in dit model en wordt ingegaan op de vraag of dit besturingsmodel voldoet.

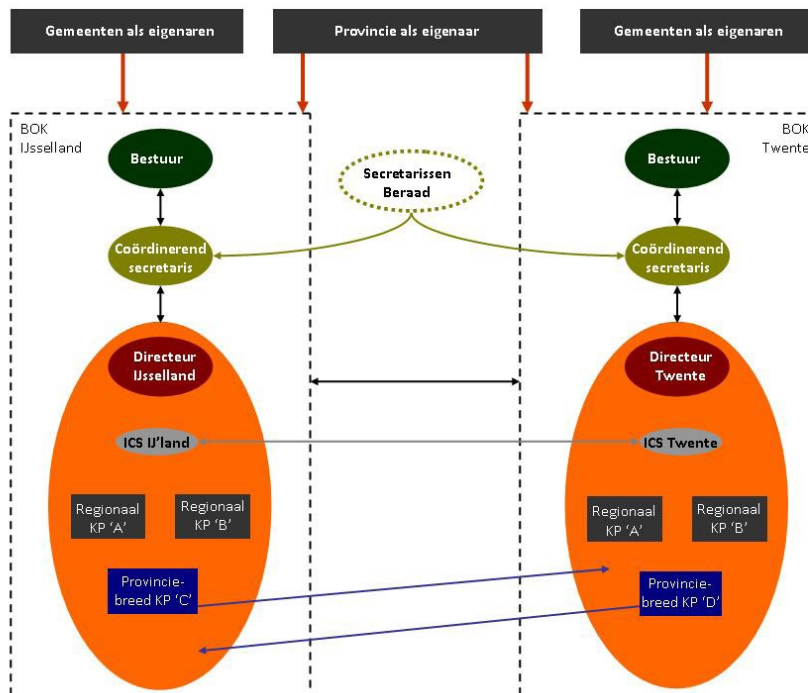
3.2 De aansturing van de verbonden partij

Voor de vormgeving en inrichting van de RUD is 'eenvoud', 'herkenbaarheid voor de eigenaren' en 'onderlinge verbondenheid' uitgangspunt. De gemeenten in IJsselland zijn eigenaar van de RUD IJsselland. De provincie Overijssel is mede-eigenaar van zowel de RUD IJsselland en de RUD Twente. De RUD is georganiseerd op het niveau van de Veiligheidsregio, dat wil zeggen dat er dezelfde deelnemers zijn als binnen de Veiligheidsregio. Dit is een wettelijke vereiste.

Juridische structuur en identiteit

De RUD IJsselland functioneert op basis van een bestuursovereenkomst (BOK). De bestuursovereenkomst bevat bindende afspraken over de wijze van gezamenlijke prioriteitstelling en bepaling van bovenlokale taken. Verder ook over looptijd, toetreding, wijziging en geschillenregeling, verrekeningsystematiek en risicobeheer, inrichting van ICS en kennispunten, machtiging RUD-directeur, aanwijzing medewerkers, verbondenheid tussen Twente en IJsselland. De afspraken in de bestuursovereenkomst voldoen aan de landelijke eisen voor RUD-vorming. Daarnaast ook aan de wensen die bij de partners leven en de voorwaarden die verbonden zijn aan de RUD op basis van de netwerkform.

De RUD kent een bestuur waarin de bestuurlijke vertegenwoordigers van de partners als eigenaar gelijkwaardig zitting hebben. De RUD kent een coördinerend secretaris RUD die de directeur aanstuurt namens de secretarissen van de deelnemers. De coördinerend secretarissen van beide RUD's vormen samen met de provinciesecretaris het secretarissenberaad. Dit beraad heeft tot taak de onderlinge verbondenheid van beide RUD's te bewaken. Elke RUD staat onder leiding van een eigen 'Directeur RUD'.



De (her)verdeling van mensen, middelen en voorzieningen wordt binnen de RUD geregeld door het eigen ICS (stafbureau). Beide ICS-en hebben het provinciebrede inzicht en overzicht. De

kennispunten zijn eenduidig belegd in één van de RUD's. Voor de regionale kennispunten is dit vanzelfsprekend, voor de provinciebrede kennispunten is dit expliciet vastgelegd. De verbondenheid tussen beide RUD's wordt gerealiseerd door: dezelfde principes van uitwisseling van mensen, middelen en voorzieningen.

Bestuursstructuur

De RUD kent geen dagelijks bestuur, wel een algemeen bestuur. De landelijke eisen voor de RUD-vorming vereisen bestuurlijke betrokkenheid van alle partners. De RUD IJsselland heeft een bestuur bestaande uit de portefeuillehouders van de RUD-partners. Vooral in de beginperiode was de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van alle RUD-partners op bestuurlijk niveau van belang, omdat juist in deze fase bestuurlijke keuzes nodig zijn.

Het bestuur is verantwoordelijk voor de werking en borging van de spelregels en de continuïteit van de RUD als geheel. Dit betekent dat het bestuur gaat over het beheer van het RUD-systeem door:

- het vaststellen van de kaders en reikwijdte (bovenlokale taken, minimum uitvoeringsniveau, gezamenlijke risicoanalyse en de Producten- en Diensten Catalogus);
- het beschikbaar stellen van de financiële middelen in de vorm van de RUD-begroting;
- het bewaken en toetsen van de uitvoering van de bestuursovereenkomst; met name: worden de bestuurlijke afspraken nagekomen?;
- de jaarlijkse inhoudelijke evaluatie en (financiële) verantwoording naar de besturen van de partners in de vorm van de jaarrekening annex -verslag;
- bestuurlijke conflictoplossing (3e echelon van het escalatiemodel; 2e echelon is de coördinerend secretaris, 1e echelon is de RUD-directeur).

Het algemeen bestuur bestaat uit twaalf bestuursleden, zijnde vertegenwoordigers van het college van gedeputeerde staten en van de colleges van burgemeester en wethouders. Elk college wijst een lid van het bestuur aan. Wethouder Agricola (en nu zijn vervanger Schuurman) was door het college van de gemeente Dalfsen aangewezen als lid van het bestuur. De leden van het bestuur hebben ieder één stem. Minimaal twee keer per jaar is er een bestuursvergadering, in de praktijk is dit echter vaker geweest.

Het regionale overleg van gemeentesecretarissen draagt één coördinerend secretaris RUD voor (momenteel de heer Dijkstra, gemeente Zwartewaterland). De coördinerend gemeentesecretaris wordt door het bestuur benoemd, evenals een plaatsvervangend coördinerend secretaris. De coördinerend secretarissen zijn de ambtelijk portefeuillehouder RUD voor vier jaar namens de RUD-partners uit hun regio. De coördinerend secretaris heeft de volgende taken:

- Bewaken van het functioneren van de RUD;
- In afstemming met het regionaal overleg van gemeentesecretarissen doen van de voordracht aan het bestuur voor de aanwijzing van de directeur;
- Beoordelen en aansturen van de RUD-directeur;
- Voorbereiden van het bestuurlijk overleg (informereren, adviseren, voorstellen);
- Afstemmen met de bestaande regionale secretarissenkringen;
- Toepassen van het escalatiemodel bij meningsverschillen of indien afspraken niet worden nagekomen (2e echelon van escalatiemodel);
- Borgen van de verbondenheid tussen beide RUD's door deelname aan het secretarissenberaad.

De IJssellandse RUD-directeur P.J. van Zanten is het boegbeeld, aanspreekpunt en de smeerolie van de RUD. De RUD-directeur heeft o.a. de volgende taken:

- Geeft leiding aan en stuurt op het functioneren van de ICS;
- Is verantwoordelijk voor de planning, bewaking en verantwoording op regionaal niveau van de 'bovenlokale' taken;
- Is verantwoordelijk voor het uitvoeringsniveau van alle taken die door de partners verplicht en vrijwillig voor de centraal gestuurde uitwisseling zijn ingebracht.

3.3 De rol van de portefeuillehouder in dit model

Wethouder Agricola/Schuurman is door het college van de gemeente Dalfsen aangewezen als lid van het bestuur van de RUD. De inbreng van de portefeuillehouder in het bestuur van de RUD wordt aan de hand van de agendastukken telkens vooraf afgestemd met de ambtelijk coördinator. Er is geen structurele terugkoppeling in het college, behalve bij bijzondere zaken. Het college – als bestuursorgaan dat een lid in het bestuur heeft aangewezen – kan het lid wel ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde bestuur. De basis hiervoor ligt in de Gemeentewet. Dit kan

bijvoorbeeld als in afwijking van het 'eigen beleid' wordt besloten of als het lid het standpunt van het bestuursorgaan niet goed uitdraagt.

3.4 Voldoet dit besturingsmodel?

De structuur voldoet grotendeels (maar wordt wel aangepast per 2018). De gemeenten hebben voldoende zeggenschap over de gemeentezaken. Op bestuurlijk niveau en op managementniveau is er een groot vertrouwen in elkaar en in de RUD. De kwaliteit van de afstemming wordt op bestuurlijk en managementniveau dan ook als goed beoordeeld. Men weet elkaar te vinden en wil samen een succes van de netwerksamenwerking maken.

Wat in de huidige praktijk echter als lastig wordt ervaren is de 'dubbele pet' van de portefeuillehouder en de ambtelijk manager in dit model. Enerzijds zijn zij opdrachtgever/klant aan/van de RUD. Vanuit deze rol stuurt de portefeuillehouder op het halen van de afgesproken prestaties binnen de gestelde financiële kaders en niet op de interne bedrijfsvoering van de RUD. Anderzijds vanuit de rol als mede-eigenaar is de portefeuillehouder gebaat bij een verbonden partij die geen problemen heeft met de continuïteit. De portefeuillehouders als bestuurder van de RUD moet in principe primair doen wat goed is voor de RUD. Maar dit is niet per definitie hetzelfde als dat wat goed is voor de gemeente die ook de rol van klant/opdrachtgever heeft. Het is voor de portefeuillehouder moeilijk om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd. Juist in het gehanteerde model van een netwerk met bestuursovereenkomst kan hier de nodige loyaliteitsspanning ontstaan, waarbij lokale belangen en regionale RUD-belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Aangezien in de netwerkconstructie sprake is van een grote afhankelijkheid van elkaar, is er een risico dat bij ingewikkelde trajecten een klein aantal anders denkende partners de voortgang belemmeren, hetgeen ten koste gaat van de slagkracht van het netwerk.

Het Rijk is ook van mening dat de slagkracht verbeterd moet worden en vindt hiervoor een gemeenschappelijke regeling het juiste model. De deelnemers in de RUD IJsselland onderkennen dit en vinden ook dat de slagkracht verbeterd moet worden. Daarom wordt ook hier een gemeenschappelijke regeling opgericht, met daarbij wel de kanttekening dat de goede en positieve punten van de netwerkconstructie meegenomen worden. De belofte van de nieuwe organisatie wordt samengevat als: 'Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.' Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

4 Doelstellingen en doelbereiking

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de gemeentelijke doelstellingen en in hoeverre deze doelstellingen worden bereikt. In dit hoofdstuk staan we stil bij de doelstellingen van de gemeente Dalfsen en specifiek wordt ingezoomd op welke bijdrage de RUD levert en op de vraag of de RUD hier op een effectieve en efficiënte wijze in voorziet.

4.2 De gemeentelijke doelen en prestaties

De gemeente Dalfsen had lange tijd geen specifiek beleid voor milieutaken. In de jaren '90 en '00 was er wel een milieubeleidsplan, maar sinds hierbij de wettelijke verplichting is vervallen (2003), is er geen nieuw milieubeleidsplan meer gemaakt.

Verder kende de gemeente een handhavingsnota uit 2002 met de uitgangspunten en kaders voor haar handhavingstaken. Deze nota is in maart 2017 opgevolgd door een integraal "VTH-beleidsplan 2017-2021", met daarin de gemeentelijke kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De visie uit het VTH-beleidsplan 2017-2021 is:

De gemeente Dalfsen staat voor een duurzame en veilige leefomgeving waarin burgers en bedrijven goed kunnen wonen, werken en leven. De gemeente doet dit door kwalitatief goede producten te leveren, waarbij de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Dalfsen werkt risicogestuurd, klantgericht, zakelijk en efficiënt.

Naast het VTH-beleidsplan is er een verplichting om een verordening kwaliteit VTH te hebben. De raad heeft deze gelijk met het VTH-beleidsplan in maart 2017 vastgesteld. De VNG en het IPO hebben daarvoor een modelverordening opgesteld.

Het college moet er zorg voor dragen dat de regels voor de VTH-taken uniform zijn op het niveau van de Omgevingsdienst. Oftewel, voor het uitvoeren van milieutaken moet elke gemeente gelijklopend beleid hebben, zodat de Omgevingsdienst hier eenvoudig mee uit de voeten kan. De werkgroep 'Kwaliteitsverordening' van de RUD heeft geadviseerd de verordening conform de modelverordening vast te stellen, waarbij als thema's voor de kwaliteitsdoelen zijn benoemd:

- de dienstverlening,
- de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten,
- de financiën.

De verordening die in maart 2017 door de raad is vastgesteld voldoet hieraan. De thema's voor de kwaliteitsdoelen zullen nog nader moeten worden uitgewerkt. Een nog in te stellen regionale werkgroep zal werken aan het afstemmen van de doelen die betrekking hebben op deze thema's. Naar verwachting leidt dit in de loop van 2018 tot uniform beleid (voor milieutaken).

4.3 De bijdrage van de verbonden partij aan de gemeentelijke doelen en prestaties

De RUD heeft als missie (zoals geformuleerd in de BOK) dat zij staat voor een kwalitatief hoogwaardige efficiënte en klantgerichte uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht, door middel van een adequate en robuuste (her)verdeling van werkvoorraad en middelen onder strikte spelregels. Kernwaarden in de uitvoering zijn professionaliteit, aanpassingsvermogen, het benutten van elkaars sterke punten, verantwoordelijkheid, eenvoud en pragmatisme. Hierin staat het credo "Lokale binding, regionale bundeling" centraal. Deze missie sluit aan bij de gemeentelijke missie/visie zoals benoemd in § 4.2.

Kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving

Het is lastig vast te stellen of er sprake is van een aantoonbare verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Als hiervoor heldere indicatoren voor zouden bestaan, ontbreekt het aan een nulmeting die aangeeft wat de uitgangssituatie was toen de RUD van start ging. En zelfs als er duidelijke ontwikkelingen op dit gebied te constateren zijn, is het moeilijk om te bepalen in welke mate de RUD hieraan heeft bijgedragen. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen en/of signalen dat de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving is verslechterd. Gelet op de investeringen die zijn

gedaan in de kwaliteit van de VTH-taakuitvoering, zou eerder een verbetering te verwachten zijn, maar zoals gezegd kan dat niet objectief worden vastgesteld.

In de evaluatie van de Universiteit Twente in 2014 is naar meningen van RUD-betrokkenen gevraagd ten aanzien van VTH-dienstverlening, RUD-vorming en hun vermeende invloed op kwaliteit van de leefomgeving. Onder zowel bestuurders als medewerkers van de RUD is hier naar gevraagd. Bestuurders geven veelal aan dat zij geen signalen ontvangen dat het slechter gaat. Er zijn niet meer of minder klachten dan anders. Het secretarissenberaad geeft aan dat er “geen achteruitgang is en dat er gaandeweg door de stappen die gemaakt zijn, verbetering zichtbaar is geworden; dit gaat bij de ene partner echter sneller dan bij de ander.” Dit wordt door medewerkers bevestigd.

Om de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving te kunnen versterken hebben de zeven Gelderse en twee Overijsselse RUD's een convenant gesloten met politie en OM op het punt van informatie-uitwisseling en samenwerking bij ketentoezicht en handhaving. Dit convenant wordt landelijk als voorbeeld gezien.

Kwaliteit dienstverlening als ervaren door de 'klant' (burgers en bedrijven)

De kwaliteit dienstverlening is niet op basis van meetbare feiten inzichtelijk te maken. Dit komt onder andere door het ontbreken van een nulmeting van de klantbeoordeling bij aanvang van de RUD. Op basis van een kwalitatieve beoordeling is op te merken dat er bij de partners van de RUD het idee bestaat dat er niet meer klachten zijn binnengekomen over de dienstverlening. Ook wordt geen vermindering van kwaliteit waargenomen.

Volgens de RUD-medewerkers is de kwaliteit van de dienstverlening echter nog niet duidelijk verbeterd. Volgens een gehouden medewerkerenquête in 2014 vond 73% van de medewerkers dat de dienstverlening niet is verbeterd. In dezelfde enquête spreken ze wel de verwachting uit dat de kwaliteit van de dienstverlening in de RUD zal verbeteren.

Dienstverlening komt vooral in zicht op het punt van vergunningverlening/advisering richting burgers en bedrijven. De kracht van het netwerkmodel was dat de gemeente juist het lokale gezicht bleef. De klant kon voor vragen gewoon bij de eigen gemeente terecht. Of de beantwoording vervolgens door gemeentelijke of RUD-medewerkers gebeurde, was daarmee niet inzichtelijk voor de klant.

4.4 Voorziet de verbonden partij op effectieve en efficiënte wijze hierin?

Efficiency van de RUD-samenwerking is lastig vast te stellen, zeker niet omdat er geen nulmeting is geweest waarmee efficiencywinst van de RUD in kaart kan worden gebracht. Er zijn geen financiële rapportages beschikbaar waarin dit tot uitdrukking zou kunnen komen. Ten opzichte van de start in 2013 lijkt het erop dat het netwerk steeds beter functioneert, maar er zou nog een efficiency-slag gemaakt kunnen worden, door onder andere processen en documenten meer te stroomlijnen en uniformeren. Dit wordt echter ingehaald door de transitie naar een Omgevingsdienst als gemeenschappelijk regeling.

De uren per product die in de gehanteerde Product Diensten Catalogus worden beschreven en op basis waarvan er afgerekend wordt, waren nog niet allemaal even scherp. De uren sluiten niet altijd aan bij de werkelijkheid van de partners, maar op basis van deze uren wordt wel afgerekend. Hier bleek een spanning te zitten tussen het gehanteerde gemiddelde over alle partners, waarbij de een wat moet inleveren en de ander er juist mogelijk baat bij heeft.

De afgelopen jaren ervoeren de medewerkers veel administratieve last door de verantwoording die ze moeten afleggen over hun werkzaamheden. De verantwoording is noodzakelijk voor het afhandelen van de verrekening voor verrichte diensten aan een partner.

Uit eerder gehouden evaluaties en ook nu kunnen we constateren dat de RUD voldoende functioneert. Niettemin moet ook genoemd worden dat de keuze te gaan werken in een netwerkorganisatie ook uitdagingen met zich meebracht die typerend zijn voor dit model: in het bijzonder het aandachtspunt rond de 'dubbele petten'-problematiek van lokale managers was een aandachtspunt. Er waren extra inspanningen nodig om gemeentelijke en regionale RUD-belangen met elkaar in overeenstemming te brengen bij discussies rond de uitwisseling van specialismen en personele gevolgen hiervan.

4.5 Is de verbonden partij de geëigende vorm om deze doelstellingen te realiseren?

De RUD was en is een wettelijke verplichting. Door alle bestuurlijke inspanningen in Overijssel (en Limburg-Noord) is er een netwerkmodel gevormd, in afwijking van alle andere RUD's in het land. Hierover kan worden opgemerkt dat de kwaliteit (op het gebied van robuustheid en effectiviteit) van de RUD hoogst waarschijnlijk niet onder doet voor die van andere RUD's in Nederland. Dit is voor een groot deel te danken aan een aantal gunstige omstandigheden. De eerste is dat door de lichtheid van de netwerk-organisatievorm snel en tegen weinig organisatie- en frictiekosten van start kon worden gegaan in 2012/2013. Hierdoor kon betrekkelijk snel ervaring worden opgedaan met de gezamenlijke uitvoering van VTH-taken. Bij RUD's met een traditionele organisatievorm (gemeenschappelijke regeling), waar het inrichten van de organisatie meer tijd vergde, kwam men daar pas veel later aan toe. De lichtheid van de organisatievorm had verder als voordeel dat de deelnemende gemeenten betrokken bleven en zich verantwoordelijk bleven voelen voor de kwaliteitsverbetering van de VTH-taken.

Al met al kan worden gezegd dat de netwerkvorm van deze verbonden partij paste bij de manier waarop we in Overijssel willen samenwerken: met een grote nadruk op de lokale binding. Uit de Wet VTH vloeit echter de verplichting dat het college een gemeenschappelijke regeling treft waarbij een openbaar lichaam als omgevingsdienst wordt ingesteld voor het uitvoeren van de milieutaken. Wettelijk is eveneens bepaald welke taken en bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van de Omgevingsdienst. Gelet op deze wettelijke verplichting wordt de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland nu de geëigende vorm om de doelstellingen van Dalfsen te realiseren. Het voordeel van deze vorm is dat de organisatie meer doorzettingsmacht en sturingskracht kent dan in de netwerkconstructie. Ook is er meer specialisatie en kennisuitwisseling tussen medewerkers.

Hoewel de Omgevingsdienst per 2018 de geëigende vorm wordt, is het wel van belang dat duidelijk is welke doelstellingen de gemeente in/met de Omgevingsdienst wil realiseren en welke bijdrage de Omgevingsdienst levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Indien duidelijk is wat de gemeente met de Omgevingsdienst wil realiseren, kan de portefeuillehouder met een opdracht naar de Omgevingsdienst en kan hierover verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad.

Door de vaststelling van de kadernota verbonden partijen van de gemeente Dalfsen in maart 2016 wordt hierin voorzien. Vastgesteld is dat voor de raads- en gemengde regelingen, één keer per vier jaar, te weten bij aanvang van een nieuwe raadsperiode, een gemeentelijke visie wordt opgesteld waarin wordt verwoord wat de gemeente wil realiseren bij/met de verbonden partij. Op deze manier kan de portefeuillehouder de verschillende belangen in de Omgevingsdienst op een transparantere manier behartigen.

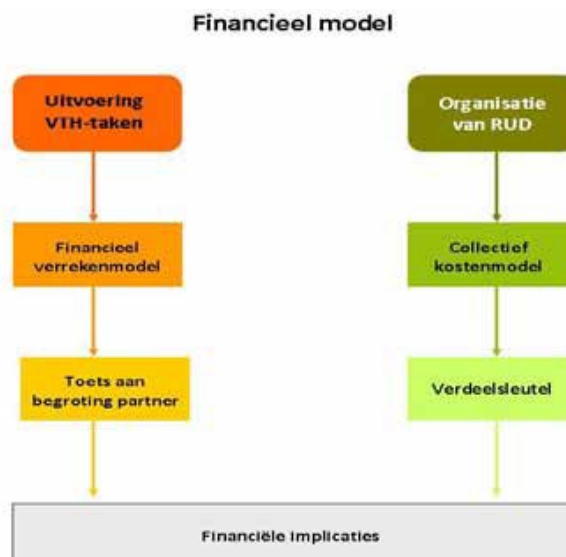
5 Financiële kaders

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële uitgangspunten en de verbonden kosten aan de deelname aan de RUD.

5.2 Gehanteerde financiële uitgangspunten

Voor de kosten wordt onderscheid gemaakt in collectieve kosten die door RUD-organisatie worden gemaakt en kosten die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering van de RUD-partners (het primaire proces).



Verdeelsleutel en financiële implicaties collectieve RUD-kosten

De collectieve kosten van de RUD-structuur worden gedekt door bijdragen van de RUD-partners. De collectieve kosten zijn nodig om de RUD-organisatie te laten werken. In elke RUD-vorm zijn deze kosten aanwezig. De collectieve kosten hebben betrekking op de bedrijfsvoeringskosten (bijv. loonkosten directeur + staf), de informatievoorziening en een budget om fluctuaties tussen capaciteit en werkvoorraad op te vangen. Daarnaast vallen er ook kosten onder voor ICT etc. Loonkosten van medewerkers uit het primaire proces vallen er niet onder, omdat deze gewoon bij de gemeenten in dienst bleven. De collectieve kosten kunnen via verschillende verdeelsleutels aan de partners worden toegerekend:

- Op basis van inwoneraantal;
- Op basis van de omvang van de jaarprogrammering;
- Op basis van de hoeveelheid formatie voor het basistakenpakket;
- Op basis van het aantal bedrijven waarvoor iedere organisatie bevoegd gezag is;
- Op basis van gelijke verdeling over de deelnemende organisaties.

Elk van deze verdeelsleutels heeft voor- en nadelen. De informatie die nodig zou zijn voor toepassing van sleutels als de omvang van de jaarprogrammering, de hoeveelheid formatie voor het basistakenpakket en het aantal inrichtingen waarvoor de organisatie bevoegd gezag is, was bij aanvang niet in voldoende mate van betrouwbaarheid beschikbaar.

De destijds gevoerde discussie leidde tot de conclusie dat zowel het element dat elke partner duidelijk een belang heeft bij het inrichten van de RUD als zodanig, als het element dat er een zekere relatie is met de omvang van het werkpakket moeten meewegen. Daaruit volgt het compromis dat de collectieve kosten voor 50% worden toegerekend op basis van de verdeelsleutel 'gelijke delen', en voor 50% op basis van de verdeelsleutel 'inwonertal' (waarbij aan de provincie 10 % wordt toegerekend).

Financiële implicaties geleverde diensten (het primaire proces)

De verrekening van geleverde diensten (het primaire proces: vergunningverlening, toezicht/handhaving) wordt op basis van de Product Diensten Catalogus (PDC) gedaan. De systematiek wordt als goed beoordeeld, hoewel de medewerkers vinden dat er veel administratieve handelingen voor de verrekening moeten worden uitgevoerd. Maar de uren zoals ze gezamenlijk zijn vastgesteld en vastgesteld in de PDC stuiten wel op weerstand. Dit omdat het ene product het andere niet is en de tijd die er aan besteed wordt soms meer en soms minder is, terwijl de verrekening wel op basis van de PDC-norm geschiedt.

De verrekensystematiek is gebaseerd op producten (levering en afname) die bestaan uit vastgestelde uren maal vastgestelde tarieven. De levering en afname vindt plaats van en door de partners onderling. Afgeleid van de wettelijk kwaliteitscriteria wordt gewerkt met drie tarieven: MBO, HBO en HBO-plus/WO. De tarieven zijn op basis van werkgerelateerde kosten. Daarbij wordt naast de brutoloonkosten rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het werken in RUD-verband, zoals reiskosten, reistijd en werkplekvoorzieningen. Voor deze werkgerelateerde kosten geldt een toeslag van 15% op de brutoloonkosten. Voordeel van deze werkwijze is dat er sprake is van beperkte financiële lasten voor afname van producten uit het netwerk. Op basis van bovenstaande wordt gewerkt met de volgende tarieven: MBO: € 45; HBO: € 55; HBO plus/WO: € 72.

Per kwartaal ontvangen de partners een overzicht van al het uitgevoerde en gereed gemelde werk. Op basis van deze vereffeningsoverzichten kunnen de partners onderling factureren.

5.3 Verbonden kosten aan de deelname

Collectieve bijdrage

Voor Dalfsen werd bij de start in 2013 een jaarlijkse bijdrage in de collectieve kosten berekend van € 41.000, dit is 6% van de totale RUD-begroting.

	50% gelijke delen	50% naar inwoneraantal	totaal
Dalfsen	€ 26.042	€ 15.089	€ 41.131
Deventer	€ 26.042	€ 54.548	€ 80.590
Hardenberg	€ 26.042	€ 32.751	€ 58.793
Kampen	€ 26.042	€ 27.846	€ 53.887
Ommen	€ 26.042	€ 9.574	€ 35.615
Olst-Wijhe	€ 26.042	€ 9.669	€ 35.711
Raalte	€ 26.042	€ 20.269	€ 46.310
Staphorst	€ 26.042	€ 8.938	€ 34.980
Steenwijkerland	€ 26.042	€ 23.911	€ 49.953
Zwartewaterland	€ 26.042	€ 12.164	€ 38.206
Zwolle	€ 26.042	€ 66.491	€ 92.533
Provincie	€ 26.042	€ 31.250	€ 57.292
totaal	€ 312.500	€ 312.500	€ 625.000

In de jaren erna is de bijdrage voor Dalfsen (en andere gemeenten) geleidelijk aan verhoogd. Dit had te maken met benodigde uitbreiding van het ICS, kosten voor de transitie naar de Omgevingsdienst, een nieuw ICT-systeem, het oprichten van een Meldpunt Milieu, etc. De bijdrage van Dalfsen voor 2017 bedroeg uiteindelijk ca. € 110.000. De raad is hier de afgelopen jaren middels bestuursrapportages etc. over geïnformeerd en heeft hiervoor budgetten ter beschikking gesteld.

Primaire proces

De dekking van de kosten voor het primaire proces is in alle jaren dat de RUD werkzaam was, niet opgenomen in de begroting van Dalfsen. Vóór de start van de RUD kende de Dalfser begroting een post 'advieskosten milieu'. Deze werd al gebruikt voor inhuur van benodigde expertise (inhuur adviesbureau's, deelname vroegere Regio IJssel-Vecht). Dezelfde post is daarna gebruikt om de kosten voor het primaire proces van de RUD te dekken. Dit bleek in alle jaren goed te werken en qua budgetten uit te komen (uitgezonderd enkele incidentele mutaties via bestuursrapportages).

Vooruitblik Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst heeft in april 2017 haar begroting 2018 aangeboden. In de begroting is opgenomen welke bijdrage elke deelnemer verschuldigd is voor de uitvoering van de taken van de Omgevingsdienst. De bijdrage is opgebouwd uit de volgende componenten:

- Loonsom voor het primaire proces: het gaat om personeelskosten op basis van de werkvoorraad die de gemeente bij de Omgevingsdienst inbrengt. De bijdrage bestaat uit het betalen voor de medewerkers die overgaan naar de Omgevingsdienst;
- Overige kosten: het gaat om kosten voor huisvesting, opleiding, vervoer, loonsom directie/staf etc. (structurele kosten);
- Kosten voor het ICT-systeem VTH2;
- Incidenteel ontwikkelbudget: dit betreffen extra incidentele kosten in verband met de opstart van de nieuwe organisatie voor een periode van drie jaar (t/m 2020).

De begroting van de Omgevingsdienst is in de Dalfser begroting verwerkt. De bijdrage van Dalfsen bedraagt vanaf 2018 circa € 518.000 (op basis van dezelfde verdeelsleutel bij de RUD). Dit is een aanzienlijke verhoging ten opzichte van voorgaande jaren, maar hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit nu inclusief de kosten voor het overgedragen werk á 4,2 fte is. Reden voor de verhoging ligt in het ontstaan van frictiekosten en het gegeven dat een nieuwe organisatie zoals de Omgevingsdienst een grotere overhead kent (huisvesting etc.).

6 Risico's, onzekerheden en ontwikkelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten nog steeds hetzelfde zijn, wat de te verwachten ontwikkelingen zijn en een overzicht van de risico's en de wijze waarop deze worden beheerst.

6.2 Context en omstandigheden

De omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten zijn erg gewijzigd. Op 22 september 2015 heeft de Tweede Kamer de Wet VTH aangenomen. Dit betekent voor de RUD IJsselland dat zij haar juridische basis als netwerk, verankerd in de Bestuursovereenkomst van 2012, zal moeten wijzigen en brengen binnen de kaders van de Wet. De opgave daarbij is om dit zodanig in te vullen dat zij dicht blijft bij de uitgangspunten zoals deze in 2012 zijn geformuleerd in het credo 'lokale binding, regionale bundeling'. Om de kwaliteit van de uitvoering van regelgeving in het fysieke domein te verbeteren is wettelijk bepaald dat de uitvoeringsdiensten gebaseerd zijn op gemeenschappelijke regelingen. Tevens moeten uniforme kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving worden vastgesteld die voor de gehele regio gelden. Het netwerkmodel wordt daartoe omgebouwd naar een openbaar lichaam. Dat betekent dat gemeentelijke en provinciale medewerkers per 1 januari 2018 in dienst komen van de nieuwe Omgevingsdienst. De gemeenteraad heeft in december 2016 de gemeenschappelijke regeling vastgesteld. Het veranderingsproces in 2016 en 2017 richtte zich op de vorming en inrichting van de nieuwe organisatie, die uit circa 85 formatieplaatsen gaat bestaan.

Zoals al eerder aangegeven is wettelijk bepaald welke taken en bevoegdheden worden overgedragen aan de RUD/Omgevingsdienst. Gelet op deze wettelijke verplichting en de tot nu toe opgedane ervaringen in de samenwerking, is de RUD/Omgevingsdienst IJsselland nog steeds de geëigende vorm om onze doelstellingen op het gebied van milieutaken te realiseren, ook al wijzigt de juridische structuur van de RUD per 2018.

6.3 Te verwachten ontwikkelingen

Het in de praktijk tot een succes maken van de transitie van de netwerkstructuur naar de Omgevingsdienst als openbaar lichaam vormt een forse veranderopgave. Het management- team krijgt de opdracht mee om deze veranderopgave in de eerste drie jaar te realiseren. Eén van de ontwikkelopgaven is het anticiperen op nieuwe en wijzigende wetgeving. De Omgevingswet is aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer en treedt naar verwachting in 2021 in werking. De jaren 2017-2018 staan bij veel gemeenten en provincies in het teken van het verkennen van de impact van de Omgevingswet op de manier van organiseren en presteren en het bijbehorende transitieproces. Een van de leidende beginselen is dat de nieuwe kerninstrumenten specifiek gerangschikt zijn in de cyclus van beleid en uitvoering, zie figuur:



Voor de gemeente, provincie en Omgevingsdienst - en overigens ook voor uitvoeringsorganisaties zoals de GGD en de Veiligheidsregio - leidt dit tot de vraag welke mate en manier van samenwerken het beste bijdraagt aan het voldoen aan de eisen en het verzilveren van de kansen van deze

wetswijziging. Een voorbeeld is dat gemeenten en provincie bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie op een meer eigentijdse en gedigitaliseerde manier gebruik maken van de kennis en ervaring die de Omgevingsdienst opdoet in de uitvoeringspraktijk. Ook voor de wet VTH en wet private kwaliteitsborging voor het bouwen is het belangrijk dat gemeenten, provincie en de Omgevingsdienst zich een beeld en oordeel vormen van de mogelijke betekenis voor het leveren van maatschappelijke prestaties en de manier van samenwerken.

Bij al deze ontwikkelingen en onzekerheden houden de bestuurders, managers en medewerkers van de RUD IJsselland onverminderd vast aan de missie, visie en maatschappelijke ambities. Hierbij leeft nadrukkelijk de vraag hoe de organisatie haar doelen ook in de toekomst het beste kan realiseren en wat dit betekent voor de manier van positioneren, sturen en organiseren. Het motto voor de transitie van de RUD in de netwerkstructuur naar de Omgevingsdienst als openbaar lichaam luidt: Met elkaar, één taak.

6.4 Een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan

Algemeen

De RUD's Twente en IJsselland functioneren op basis van een eigen, gelijklopende bestuursovereenkomst. De bestuursovereenkomst bevat bindende afspraken over de wijze van gezamenlijke prioriteitstelling en bepaling van bovenlokale taken, looptijd, toetreding, wijziging en geschillenregeling, verrekeningssystematiek en risicobeheer, inrichting van ICS en kennispunten, machtiging RUD-directeur, aanwijzing medewerkers, verbondenheid Twente en IJsselland. De afspraken in de bestuursovereenkomst voldoen aan de landelijke eisen voor RUD-vorming en verder aan de wensen die bij de partners leven en de voorwaarden die verbonden zijn aan de RUD op basis van de netwerkvorm.

Juridisch

Aangezien in de netwerkconstructie sprake is van een grote afhankelijkheid van elkaar, is er een risico dat bij ingewikkelde trajecten een klein aantal anders denkende partners de voortgang belemmeren, hetgeen ten koste gaat van de slagkracht van het netwerk. Het gekozen constructief vergt wellicht te veel van de individuele competenties en relaties. Met het operationeel worden van de Omgevingsdienst is de verwachting dat dit beter gaat functioneren binnen de gemeenschappelijke regeling.

Bestuurlijk

Formeel-juridisch is er bij de RUD geen functie weggelegd voor de raad. De enige formele plicht die het college heeft ten opzichte van de raad is de stukken ter kennisgeving sturen. Het college wijst iemand uit haar midden aan voor het Algemeen Bestuur. De wethouder informeert de raad via de P&C-cyclus periodiek over de voortgang en prestaties van de RUD. De informatie bestaat onder andere uit een programmabegroting, voorjaarsnota, najaarsnota en een jaarrekening. De wethouder (en het college) fungeren als primaire gesprekspartner voor de raad. De raad kan bij de nota's en begrotingen vragen stellen aan de wethouder.

Naast de zojuist genoemde documenten is het mogelijk om generiek of specifiek informatie op te vragen, wel via het college. De RUD biedt tevens de mogelijkheid om in een raadscommissie mondeling inlichtingen te verstrekken.

De RUD heeft, zeker in het begin, te maken gehad met kinderziektes. Daarbij blijkt dat de informatievoorziening naar de raad in het verleden niet optimaal was. Op 23 juni 2014 heeft de raad vragen gesteld aan de hand van het toegezonden milieuverslag 2013 en het handhavingsjaarverslag 2013. Beide documenten waren door het college in eerste instantie ter inzage aangeboden. De vragen spitsten zich toe op de uitvoering van dienstverlening (inzet van medewerkers) en de planning en uitvoering van milieucontroles. De raad besloot – gezien het gewicht dat zij toekende aan de beantwoording van de vragen – het te agenderen voor de commissievergadering. Dit resulteerde erin dat de wethouder een opdracht mee kreeg van de raad om er in de toekomst op toe te zien dat het aantal milieucontroles behaald zou worden. Daarnaast heeft de raad de kans gekregen om met de RUD zelf te praten.

Verlies van lokale 'anker'

Een risico wat kan kleven aan het door een andere partij laten uitvoeren van bepaalde taken is dat de afstand met het lokale bestuur en het lokale veld te groot wordt, in het geval van de RUD met de lokale burgers en bedrijven.

Voor de inrichting van de samenwerking en organisatie van de RUD's hebben de overheden in beide regio's (IJsselland en Twente) van meet af aan een eigen filosofie gekozen. De RUD's moesten gebaseerd zijn op een geheel nieuw organisatieconcept, uitgaande van eigentijdse ontwikkelingen:

digitalisering en ontsluiting van informatie, tijd- en plaatsafhankelijk werken (Het Nieuwe Werken), werken in netwerkverband en via opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. En die organisatievorm moest vanaf de werkvloer tot ontwikkeling worden gebracht. De partners in beide RUD's werken vanuit het motto 'lokale binding, regionale bundeling' samen.

7 Vooruitblik en advies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vooruitgeblikt op het proces voor 2018. Tevens is in dit hoofdstuk een advies opgenomen van de oude gemeenteraad voor de nieuwe gemeenteraad.

7.2 Vooruitblik

De RUD wordt per 2018 opgevolgd door de Omgevingsdienst. Dit betekent een geheel nieuwe fase, hoewel de aard van de (uitvoerings)werkzaamheden (milieutaken) naar verwachting ongehinderd voortgang zal vinden.

De gemeenteraad heeft het indienen van zienswijzen omtrent de ontwerpbegrotingen en omtrent wijzigingen van de begroting van de gemeenschappelijke regelingen, zoals bedoeld in de Wgr, aan het college gemandateerd. De gemeenteraad behandelt alleen de kadernota's van raads- en gemengde regelingen om de gemeentelijk vertegenwoordiger van de betreffende verbonden partij van input te voorzien. Gelet op het feit dat de Omgevingsdienst een collegeregeling is, wordt de kadernota van de Omgevingsdienst niet behandeld door de gemeenteraad. Aan het einde van de nieuwe raadsperiode zal er wederom een evaluatie van de Omgevingsdienst plaatsvinden en deze zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

7.3 Een advies van de oude raad voor de nieuwe raad

De portefeuillehouder vertegenwoordigt binnen de RUD/Omgevingsdienst twee belangen – de rol van mede-eigenaar en de rol als opdrachtgever/klant - waardoor een rolconflict kan ontstaan. Door de vermenging van de functies is het moeilijk om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd. Om voor meer transparantie te zorgen is het van belang dat duidelijk is wat de gemeente wil realiseren bij/met de verbonden partij zodat de portefeuillehouder met een opdracht naar de verbonden partij gaat. Hiertoe zullen duidelijke doelstellingen moeten worden geformuleerd in de visie op verbonden partij overeenkomstig hetgeen is vastgesteld in de kadernota verbonden partijen van de gemeente Dalfsen. Het advies is om op basis van deze visie de portefeuillehouder (aan het einde van de periode) verantwoording te laten afleggen.