

# **Memo**

Organisatieontwikkeling  
RUD IJsselland

**Auteur:** M. Borkent  
**Eenheid:** Ruimtelijke Ontwikkeling  
**Datum:** maart 2016

# 1 Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ACHTERGROND EN TERUGBLIK RUD .....</b>	<b>4</b>
2.1	<i>Oprichting RUD IJsselland .....</i>	4
2.2	<i>Evaluaties .....</i>	4
<b>3</b>	<b>DOORONTWIKKELING NAAR EEN GR .....</b>	<b>5</b>
3.1	<i>De wet VTH en het einde van het netwerkmodel .....</i>	5
3.2	<i>Het transitieproces .....</i>	5
3.2.1	<i>Inhoud businesscase .....</i>	5
3.2.2	<i>De volgende fase .....</i>	6
<b>4</b>	<b>FINANCIËN .....</b>	<b>7</b>
4.1	<i>Hoe ging het tot nu? .....</i>	7
4.2	<i>Hoe gaat het straks? .....</i>	7

## 2 Achtergrond en terugblik RUD

### 2.1 Oprichting RUD IJsselland

Het vormen van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) is één van de uitwerkingsafspraken uit de 'package deal' van juni 2009. Hierin zijn door VROM, het IPO en de VNG afspraken gemaakt over de wijze waarop de uitvoering van VROM-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) kwalitatief naar een hoger niveau moet worden gebracht. Sinds 2013 voert de RUD IJsselland voor 11 gemeenten en de provincie de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de milieutaken uit. Dat gebeurt in een bijzondere organisatievorm die afwijkt van vrijwel alle andere RUD's in Nederland: de 'netwerkorganisatie'. Dit houdt in dat de kennis en deskundigheid die op lokaal niveau beschikbaar is, ook daar wordt ingezet en alleen als meer gevraagd wordt dit van elders betrokken wordt. Daarmee bereiken we dat de kwaliteit omhoog gaat, de lokale binding in stand blijft en de organisatiekosten laag worden gehouden. De gemeenten en de provincie zijn een bestuursovereenkomst aangegaan waarin afspraken zijn opgenomen over uitwisseling van werkvoorraad (taken, producten) en middelen (menskracht en geld) waarbij de informatie-, coördinatie- en sturingseenheid (ICS) zorgt voor de werking van het netwerk. Deze filosofie komt kernachtig tot uitdrukking in de kreet: "Lokale binding, regionale bundeling".

Eind 2014 hebben de RUD-bestuurders in IJsselland besloten om het takenpakket te verbreden van milieu naar Wabo-breed, onder de voorwaarde dat dit wordt heroverwogen op het moment dat de RUD ooit geen netwerkmodel meer mag hebben (dat is dit jaar aan de orde).

### 2.2 Evaluaties

Er zijn de afgelopen jaren meerdere evaluaties geweest naar het functioneren van de RUD's in Nederland.

- Evaluatie Universiteit Twente naar netwerkRUDs – augustus 2014
- Evaluatie VNG-commissie Wolfsen – september 2014
- Onderzoek netwerk-RUD's Twente en IJsselland, KplusV – april 2015
- Evaluatie door het Rijk – medio 2015

De globale conclusie van al deze evaluaties is dat de RUD IJsselland qua kwaliteit (op het gebied van robuustheid en effectiviteit) niet onderdoet voor andere RUD's in den lande. Wel werden enkele aandachtspunten gesignaleerd, waaronder de spanning tussen belangen van de partners en het geheel (de uitvoeringsdienst). Geadviseerd werd daarom te werken aan verbetering van de sturingskracht.

## 3 Doorontwikkeling naar een GR

### 3.1 De wet VTH en het einde van het netwerkmodel

In het najaar 2015 is de wet VTH aangenomen in de Tweede en Eerste Kamer, als resultante van een aantal onderzoeken en evaluaties (zie 2.2). De Wet ziet op het wijzigen van een aantal artikelen in de Wabo, de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Waterwet, de Wet op de economische delicten, de Woningwet en de (wel aangenomen, maar nog niet in werking getreden) Wet natuurbescherming.

Het belangrijkste gevolg is dat provincies en gemeenten moeten aansluiten bij een omgevingsdienst. Dit geldt in elk geval voor bij AMvB bepaalde taken, die de basistaken worden genoemd. Op grond van lid 3 van dit artikel is een omgevingsdienst ingesteld als openbaar lichaam, volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Voor de bestaande netwerk-RUD's (Twente, IJsselland en Noord-Limburg) geldt een overgangsregeling tot 1 januari 2018. Dit betekent voor de RUD IJsselland dat zij haar juridische basis als netwerk, verankerd in de Bestuursovereenkomst van 2012, dient te wijzigen en te 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'.

In 2016 komt dit proces op de agenda van de colleges en raden die eigenaar zijn van de RUD. Immers, deze transitie vraagt een aantal formele besluiten, maar bovenal echte betrokkenheid! Daarnaast dient gedurende deze transitieperiode de dienstverlening gewoon voortgang te vinden met vergunningverlening, toezicht en handhaving van de milieutaken.

Kortom, de komende periode vraagt een flinke inspanning en betrokkenheid, zowel bestuurlijk als ambtelijk, om deze transitie goed te doorlopen en af te sluiten. Met als resultaat een professionele-, effectieve- en efficiënte uitvoeringsorganisatie die voor haar inwoners en bedrijven de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt en ondernemen mogelijk maakt.

### 3.2 Het transitieproces

Bij het transitieproces van de RUD als netwerkstructuur naar de RUD als Gemeenschappelijke Regeling onderscheiden we drie kerndocumenten: de businesscase, het bedrijfsplan en het organisatie- en formatieplan. Het bedrijfsplan omvat antwoord op de vragen wat de identiteit is van het te vormen openbaar lichaam RUD IJsselland, hoe er in deze nieuwe situatie wordt gewerkt en wat het vraagt om daar te komen. Het bedrijfsplan vormt zo het fundament van het organisatie- en formatieplan. Om het bedrijfsplan op een gerichte en efficiënte manier op te kunnen stellen, vragen we allereerst aan het bestuur om een aantal leidende principes en uitgangspunten vast te stellen. Deze uitgangspunten zijn verwoord in deze businesscase.

De businesscase is in januari 2016 door het RUD-bestuur aangenomen en door het college van Dalfsen vastgesteld op 8 maart 2016.

#### 3.2.1 Inhoud businesscase

De businesscase is door adviseurs van AT Osborne opgesteld in de periode oktober 2015-januari 2016. Het faciliteren van de bestuurders bij het zich vormen van een gefundeerd beeld en oordeel over essentiële onderdelen zoals het takenpakket is leidend geweest in dit proces: dit aan de hand van drie strategische bijeenkomsten. Afgeleid hiervan en in voorbereiding hierop hebben telkens bijeenkomsten plaatsgevonden met de leden van de secretarissenkring en gemeentelijke managers. Medewerkers hebben hun ideeën, zorgen en behoeften zowel schriftelijk ingebracht door het beantwoorden van vragen die aan hen in samenwerking met de ondernemingsraden gesteld zijn, als mondeling gedeeld tijdens een medewerkersmiddag op 12 januari jl.. Daarnaast is in een bijeenkomst met de leden van de ondernemingsraden de conceptversie van de businesscase getoetst en aangescherpt.

In dit proces zijn drie vragen centraal gesteld: (1) Identiteit: wie is de RUD in de nieuwe situatie? (2) Werkwijze: hoe werken we in de nieuwe situatie? (3) Transitie: wat vraagt het om in de nieuwe situatie te komen?

### De hoofdlijn van de businesscase:

Gemeenten en provincie richten een GR voor het basistakenpakket+ (milieu) op. Vanaf de oprichting wordt het takenpakket verbreed tot 'milieubreed' (ook wel 'basistakenpakket +' genoemd), de fase van het opstellen van het bedrijfsplan van februari 2016-september 2016 wordt gebruikt om de inhoud van dit pakket helder te definiëren. Dit op basis van een referentiekader met de criteria: kwaliteit, kosten en bestuurlijke sturing.

Het al dan niet gezamenlijk organiseren dan wel bij de RUD onderbrengen van de bouw- en RO (ruimtelijke ontwikkeling)-taken is een autonome keuze van iedere partner en vraagt niet direct om besluitvorming. De gevolgen van het nationaal wetgevings- en uitwerkingsproces van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, de Wet VTH en de Omgevingswet zullen waarschijnlijk substantieel zijn, maar zijn in ieder geval de komende tijd nog lastig te bepalen. Provincie en gemeenten zullen deze ontwikkelingen dan ook gezamenlijk volgen en in een bijeenkomst medio 2016 de betekenis hiervan duiden. Vervolgens kan iedere partner voor zich bewust bepalen of ze in gezamenlijkheid wil anticiperen op ontwikkelingen in het wetgevingsproces, en zo ja, op welke manier: bijvoorbeeld door het maken van onderlinge afspraken tussen partners, het opstellen van een nieuwe bestuursovereenkomst of het aanpassen van de bestaande bestuursovereenkomst. Aanvullende overweging voor het 'apart zetten' van de dialoog over bouw en RO is dat het ook zonder inbreng van deze taken al een flinke veranderopgave is om uiterlijk 1 januari 2018 succesvol te starten als openbaar lichaam met een op basis van het bedrijfsplan vast te stellen primaire formatie en 16-20% overhead in dienst.

De RUD treedt op als beheerder van de zaken die provincie en gemeenten gezamenlijk regelen. De kwaliteitscriteria 2.1 gelden hierbij als begrenzing. Vanuit het oogpunt van efficiency wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij de tweejaarlijks wettelijk verplichte evaluatie.

### **3.2.2 De volgende fase**

Met het gereed komen van het businessplan zijn we toe aan de volgende fase, het opstellen van het bedrijfsplan en de GR. Uitgangspunten daarbij zijn dat het bestuur van de RUD daartoe opdracht geeft en dat dit proces van 'onder op' en met zoveel als mogelijk betrokkenheid van eigen medewerkers doorlopen zal worden. In grote lijnen ziet dit er als volgt uit:

- Opdrachtgever voor het opstellen van het bedrijfsplan en de Gemeenschappelijke Regeling is het bestuur van de RUD, opdrachtnemer is de directeur van de RUD.
- Voor de uitvoering van deze opdracht wordt een transitieteam ingesteld. Het transitieteam, samengesteld op basis van de benodigde functies en expertise, stelt drie werkgroepen van medewerkers en managers samen in de rol van meedenkers, meebouwers en ambassadeurs. Op basis van de concept inhoudsopgave formuleert het transitieteam 'smart' een deelopdracht voor iedere werkgroep: een werkgroep 'Kwaliteit, samenwerking en organisatorische uitgangspunten', een werkgroep 'Taken, formatie en financiën' en een werkgroep 'Gemeenschappelijke regeling en bestuurlijke aansturing'. Het transitieteam faciliteert en stimuleert de voortgang van deze teams en verbindt de tussentijdse resultaten met elkaar. Dit aan de hand van een planning met mijlpalen die het transitieteam vroegtijdig zal opstellen: hierin wordt naast de tijd die benodigd is voor het opstellen van de het bedrijfsplan en de GR ook nadrukkelijk rekening gehouden met de besluitvorming binnen colleges, provinciale staten en gemeenteraden. Ook wordt hierin de wettelijke adviesrol van de (B)OR opgenomen. De planning wordt bepaald door de uiteindelijke wettelijke deadline van 1 januari 2018 wanneer de RUD feitelijk operationeel moet zijn.
- Via de coördinerend secretaris en de directeur RUD in zijn rol als opdrachtnemer wordt de secretarissenkring actief betrokken bij het proces.
- De coördinerend secretaris zal als WOR-bestuurder de BOR voorzitten, ondersteund door de directeur RUD in zijn rol als opdrachtnemer. De coördinerend secretaris onderhoudt actief contact met zijn collega's in de kring van secretarissen van provincie en gemeenten.
- De voorzitter van het bestuur van de RUD zal de werkgever vertegenwoordigen in het BGO. Hij wordt hierbij geassisteerd door de coördinerend secretaris en de directeur RUD in zijn rol als opdrachtnemer.
- Het transitieteam vervult een ondersteunende rol voor de BOR in haar dialoog met de werkgever. Ook helpt het transitieteam bij het zorgvuldig informeren en betrekken van de medewerkers.

## 4 Financiën

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële consequenties van de RUD.

### 4.1 Hoe ging het tot nu?

Bij de kosten wordt onderscheid gemaakt in collectieve kosten die door de RUD-organisatie worden gemaakt en kosten die betrekking hebben op de organisatie en uitvoering van de RUD-partners.

#### Collectieve kosten

De collectieve kosten zijn nodig om de RUD-organisatie in te richten. In elke RUD-vorm zijn deze kosten aanwezig. De collectieve kosten hebben o.a. betrekking op de Informatie-, Coördinatie-, en Sturingseenheid, de informatievoorziening en een budget om incidentele mismatches tussen capaciteit en werkvoorraad op te vangen. Deze collectieve kosten worden gedekt door een jaarlijkse bijdrage van de RUD-partners. Daarbij is in de bestuursovereenkomst afgesproken dat de 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). Voor Dalfsen betekent dit een jaarlijkse bijdrage van ca. € 41.000,-. Dit bedrag is in de begroting opgenomen.

#### Uitvoeringskosten

Verreweg de grootste kostenpost bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gevormd door de kosten voor het primaire proces. Iedere partner blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit en kosten van de eigen uitvoering. De RUD is het hulpmiddel om de taken en werkvoorraad te organiseren. De uitwisseling tussen de RUD en de partner bestaat uit het leveren van uren aan de RUD en het afnemen van uren van de RUD. Achteraf (per kwartaal) vindt de verrekening plaats van de uitwisseling van uren in de RUD. De uitgewisselde uren worden herleid uit de geleverde en afgenomen producten (via de producten- en dienstencatalogus). Hierbij zijn de volgende situaties mogelijk:

- partner levert producten aan andere partners
- partner neemt de eigen producten af c.q. levert zijn eigen producten en
- partner neemt producten af van andere partners.

Voor de uitvoeringskosten zijn middelen beschikbaar in de begroting.

### 4.2 Hoe gaat het straks?

Bij het opstellen van het bedrijfsplan worden voor nu en straks de volgende financiële uitgangspunten onderscheiden:

- Voor het jaar 2016 stellen provincie en gemeenten aanvullend een transitiebudget beschikbaar. Dit budget wordt aangewend voor kosten zoals externe advisering, procesbegeleiding en penvoering en eventueel in te huren expertises voor bijvoorbeeld juridische uitwerking van de GR. De hoogte van het transitiebudget wordt gespecificeerd door de directeur van de RUD. Dit op basis van een raming van de totaal benodigde tijdsinzet van de mensen in de werkgroepen en het transitieteam, deze raming wordt direct na haar aantreden door het transitieteam opgesteld. De directeur van de RUD doet tevens een voorstel voor een verdeelsleutel voor ieders bijdrage aan het transitiebudget. Het bedrag dat aan het einde van het jaar eventueel overblijft wordt volgens deze zelfde verdeelsleutel gerestitueerd aan de partners.
- De begroting voor het overgangsjaar 2017 en de exploitatiebegroting voor 2018 en verder worden opgeleverd als onderdeel van het bedrijfsplan. Het overgrote deel van dit geld bestaat uit overheveling van bestaande budgetten (van de balansen van de gemeenten en provincie naar de balans van de GR).
- Bij het opstellen van het bedrijfsplan worden ook de financiële gevolgen voor de latende organisaties in kaart gebracht.

Bij de aanstaande Voorjaarsnota en uiteindelijk de (meerjaren)begroting zal meer duidelijk worden over de financiële consequenties van de GR-vorming.