

**Businesscase toekomstbestendig RUD
Ijsselland**
Uitgangspunten voor het bedrijfsplan

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats Baarn
Datum 4 februari 2016
Referentie 2015346/ORYW2-OBP-BO/MHV/ECO

T 035 543 43 43
F 035 543 43 44
info@atosborne.nl
www.atosborne.nl

Businesscase Toekomstbestendig RUD IJsselland

Uitgangspunten voor het bedrijfsplan

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Karakter businesscase	4
1.3	Aanpak en leeswijzer	5
2	Identiteit: wie is de RUD in de nieuwe situatie?	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Takenpakket.....	7
2.3	Werkvoorraad	8
2.4	Formatie	8
3	Werkwijze: hoe werken we in de nieuwe situatie?	10
3.1	Inleiding.....	10
3.2	Organisatie.....	10
3.3	Huisvesting	12
3.4	Rechtsvorm	13
4	Transitie: wat vraagt het om in de nieuwe situatie te komen?	15
4.1	Inleiding.....	15
4.2	Fasering	15
4.3	Financiën	16
4.4	Commitment en sturing.....	16

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Bij de realisatie van de landelijke doelstelling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) hebben de gemeentelijke en provinciale bestuurders van Overijssel in 2012 een innovatieve en unieke keuze gemaakt en twee netwerkorganisaties opgericht. Dit vanuit de ambitie om te anticiperen op ontwikkelingen zoals digitalisering en ontsluiting van informatie, tijd- en plaatsafhankelijk werken, werken in netwerkverband en via opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Met een proactieve rol van de medewerkers is een geheel nieuw organisatieconcept uitgewerkt. Belangrijke uitgangspunten in dit concept waren: personeelsleden houden hun huidige dienst- en teamverband; onnodige desintegratiegevolgen en -kosten worden voorkomen; een regionaal directeur heeft dezelfde mogelijkheden tot interventie, bijsturing en serviceverlening als andere RUD's; het lokale bevoegd gezag is beleidsmatig aan het stuur en de samenwerking is juridisch geregeld via een overeenkomst tussen de betrokken besturen. De bestuurlijke stuurgroep RUD-vorming Overijssel heeft in het voorjaar van 2012 een gezamenlijk bedrijfsplan opgesteld dat de basis heeft gevormd voor ondertekening van de bestuursovereenkomsten RUD IJsselland en RUD Twente in het najaar van 2012. Het doel dat beide RUD's bindt, is hoogwaardige dienstverlening, met gebruik van elkaars kennis en specialisme en met een efficiënte verdeling van de werkvoorraad. De netwerksamenwerking laat zich kernachtig omschrijven als *lokale binding en regionale bundeling* voor de uitvoering van taken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Van start af aan is de RUD IJsselland volop in beweging. Zo is de organisatie steeds meer gaan toewerken naar een verdere uitbouw en professionalisering van het samenwerkingsverband met RUD Twente. In 2014 heeft de Universiteit Twente de beide RUD's tussentijds geëvalueerd en geconstateerd dat zowel RUD Twente als RUD IJsselland voldoet aan de inhoudelijke doelen waarvoor ze zijn ingesteld, maar dat de "dubbele petten-problematiek" en de werkdruk van de Informatie, Coördinatie en Sturingseenheden (ICS) wezenlijke punten van aandacht zijn. Als "structuur-en systeemoplossing" heeft organisatieadviesbureau KplusV vervolgens vier alternatieve besturingsvarianten ontwikkeld. Niet alleen binnen de organisatie, maar ook in de omgeving spelen er allerlei ontwikkelingen. Zo heeft de Tweede Kamer afgelopen september besloten dat de 'netwerkstructuur' per 1 januari 2018 dient te zijn vervangen door een RUD in de vorm van een 'openbaar lichaam'. Ook met de vaststelling van de wet VTH en met het vooruitzicht op de besluitvorming over de wet Kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet verschijnt 'aan de horizon' een nieuwe uitdaging voor de organisatie.

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 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. Met het opstellen van 'het bedrijfsplan Toekomstbestendig RUD IJsselland' willen bestuurders, managers en medewerkers deze vragen beantwoorden en zo een volgende stap zetten in de ontwikkeling van de organisatie.

1.2 Karakter businesscase

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 (in het volgend kader geven wij indicatief een mogelijke inhoudsopgave voor het bedrijfsplan weer). 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.

1 Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Karakter bedrijfsplan
- 1.3 Aanpak en leeswijzer

2 RUD IJsselland in het kort

- 2.1 Schets van het werkgebied
- 2.2 Kernpunten en profiel van de RUD
- 2.3 Doelstellingen van de RUD
- 2.4 Beoogde uitstraling van de RUD
- 2.5 De randvoorwaarden voor de inrichting van de RUD

3 Kwaliteit en samenwerking

- 3.1 Samenwerking tussen beleid en uitvoering en frontoffice en backoffice
- 3.2 Kwaliteitsborging primaire werkprocessen
- 3.3 Aard en omvang ondersteunende taken

4 Taken, formatie en financiën

- 4.1 Het takenpakket en fasering
- 4.2 Indicatieve formatie
- 4.3 Ontwikkeling naar een gezamenlijk ambitieniveau binnen de RUD
- 4.4 Begrotingsuitgangspunten
- 4.5 De projectbegroting voor 2016/2017
- 4.6 De exploitatiebegroting 2018 en verder
- 4.7 Financieringsmodel en reservevorming

5 Gemeenschappelijke regeling en bestuurlijke aansturing

- 5.1 Juridische vormgeving
- 5.2 Beïnvloedingsruimte deelnemende overheden
- 5.3 Samenstelling en besluitvorming Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en voorzitter
- 5.4 Taakopvatting, rolopvatting en productendienstencatalogus
- 5.5 Werkplan en dienstverleningsovereenkomsten

6 Organisatorische uitgangspunten

- 6.1 Sturingsfilosofie en hoofdstructuur
- 6.2 Organisatiecultuur en werkwijze
- 6.3 Gedrag en competenties van medewerkers en managers
- 6.4 Huisvesting en ICT

7 Volgende fase: opstellen organisatie- en formatieplan

- 7.1 Inrichting personele organisatie
- 7.2 Personele overgang
- 7.3 Sociaal plan, arbeidsvoorwaarden, rechtspositie en Bijzonder Georganiseerd Overleg
- 7.4 Medezeggenschap, Ondernemingsraden en Bijzondere Ondernemingsraad
- 7.5 Gevolgen voor de latende organisaties
- 7.6 Risico's en beheersmaatregelen

Kader 1: indicatieve inhoudsopgave bedrijfsplan

1.3 Aanpak en leeswijzer

De businesscase is opgesteld in de periode oktober 2015-januari 2016 en is tot stand gekomen in samenwerking met de bestuurders, managers, medewerkers en ondernemingsraden. 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 IJsseland en de managers uit de werkgroep ontwikkeling. Medewerkers hebben hun ideeën, zorgen en behoeften zowel schriftelijk ingebracht door het beantwoorden van vragen die we hen in samenwerking met de ondernemingsraden gesteld hadden, als mondeling gedeeld tijdens een medewerkersmiddag in januari. Daarnaast hebben we in een bijeenkomst met de leden van de ondernemingsraden de concept versie van de businesscase getoetst en aangescherpt. We hebben de bijeenkomsten voorbereid en uitgewerkt door een mix van het voeren van gesprekken, het analyseren van bestanden en het toepassen van onze expertise en ervaring.

De concept versie van de businesscase hebben we in januari achtereenvolgens besproken met de leden van de MT-RUD, de ondernemingsraden, de secretarissen en de bestuurders. Bij elke vraag en opmerking hebben we de afweging gemaakt op welke manier we hier het beste mee zouden kunnen omgaan. Hierbij hebben wij het volgende onderscheid gemaakt:

- 1 Verwerken in de businesscase. Een deel van de vragen en opmerkingen hebben we verwerkt door de tekst aan te passen in deze definitieve versie van de businesscase. Een voorbeeld is dat we de suggestie vanuit de ondernemingsraden hebben overgenomen om het uitvoeren van de validatie van de werkvoorraad per partner bij het opstellen van het bedrijfsplan niet tot aan het niveau van het individueel werkpakket, maar tot aan het niveau van iedere werksoort uit te voeren (pagina 9, paragraaf 2.3 Werkvoorraad).
- 2 Verwerken in het bedrijfsplan. Een ander deel van de vragen en opmerkingen zal worden verwerkt bij het opstellen van het bedrijfsplan, in de periode februari-mei 2016. Dit gaat bijvoorbeeld over de in de bestuursvergadering geuite wens om onderwerpen zoals de identiteit en het dienstverleningsconcept van de nieuwe organisatie nader uitgewerkt te zien.

- 3 Initiëren van aanvullende activiteiten. Een laatste deel van de vragen en opmerkingen zullen worden geadresseerd door het initiëren van aanvullende activiteiten. Een voorbeeld is het organiseren van de kennisbijeenkomst ‘ontwikkelingen en duiding basistakenpakket+, modelverordening VTH en Omgevingswet’, om zo te voorzien in de behoefte van bijvoorbeeld managers en medewerkers aan het vormen van een goed beeld van de afwegingen bij de bestuurlijk gemaakte keuzes in het takenpakket (kennisbijeenkomst van een dagdeel, inhoud vergelijkbaar met die van de eerste twee strategische sessies met de bestuurders).

Bij de start van het proces hebben we de volgende tabel ‘pijlers onder het bedrijfsplan’ gepresenteerd. In de tabel onderscheiden we drie centrale vragen en benoemen we voor iedere vraag de meest relevante thema’s met uitgangspunten: dit als ondersteunend aan het doel om bij het vormen van de organisatie een toekomstbestendige balans te vinden tussen voldoen aan wettelijke vereisten, realiseren van een hoogwaardig niveau van dienstverlening en adequaat beheersen van de kosten. Deze vragen en thema’s hebben de rode lijn gevormd gedurende het opstellen van deze businesscase en vormen de inhoudsopgave van dit document.

Wie zijn we in de nieuwe situatie?	Financiën (duurzame balans in kwaliteit, omvang en kosten)
Werkvoorraad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kentallen en feiten ▪ Omgeving en gedrag ▪ Risico’s en effect
Takenpakket	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouw en/of RO terug naar de partners ▪ Bouw en/of RO handhaven in huidige netwerkstructuur ▪ Bouw en/of RO toevoegen aan milieutaken in de GR
Formatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaste formatie ▪ Tijdelijke formatie ▪ Incidentele formatie
Hoe werken we in de nieuwe situatie?	Financiën (consistente doorvertaling balans in kwaliteit, omvang en kosten)
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘vakmanschap centraal’
Huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘lokale binding, regionale bundeling’
Rechtsvorm	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘initiatief wordt beloond’
Wat vraagt het om daar te komen?	Indicatieve uitgangspunten
Fasering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘stappenplan besluitvorming is leidend’
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘onderbouwing gevolgen voor balans van RUD én van partners’
Commitment en sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bijvoorbeeld ‘van A naar B volgens de principes van B’

Tabel 1: pijlers onder het bedrijfsplan

2 Identiteit: wie is de RUD in de nieuwe situatie?

2.1 Inleiding

Het takenpakket vormt het vertrekpunt van de organisatie: dit is wat de RUD IJsselland doet en waarvoor ze bestaat. De mensen die dit werk doen (vast, tijdelijk of incidenteel) vormen gezamenlijk de formatie. Het beschikken over een getrouw en compleet beeld van de te verwachten werkvoorraad vanaf 1 januari 2018 helpt om te bepalen welk aantal en type mensen nodig zal zijn om het takenpakket volgens de kwaliteitscriteria uit te voeren. Op basis van de uitgangspunten in takenpakket, werkvoorraad en formatie in dit hoofdstuk wordt het begrip 'identiteit' bij het opstellen van het bedrijfsplan 'geladen' en uitgewerkt.

2.2 Takenpakket

Gemeenten en provincie in de regio IJsselland richten een openbaar lichaam voor het basistakenpakket+ (milieu) op. Het oprichten van een openbaar lichaam is verplicht voor het basistakenpakket en vraagt om gezamenlijke besluitvorming op de korte termijn. Met als doel om kosten te besparen, beter samen te werken met organisaties zoals het Openbaar Ministerie, kennis en expertise regionaal te bundelen en makkelijker te voldoen aan de kwaliteitscriteria, wordt het verplichte basistakenpakket vanaf de oprichting verbreed tot 'milieubreed' (ook wel 'basistakenpakket+' genoemd). De fase van het opstellen van het bedrijfsplan 2016 wordt gebruikt om de inhoud van dit pakket helder te definiëren (dit gaat bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre de specialistische taken zoals bodem worden belegd bij de partners dan wel de RUD, of over vraag in hoeverre de RUD uitvoering blijft geven aan de taken energie en duurzaamheid, drank-en horecawet voor 7 gemeenten en de milieuwachtdienst en het milieumeldpunt). Dit op basis van een referentiekader met de criteria kwaliteit, kosten en bestuurlijke sturing: het is uiteindelijk aan de bestuurders om op basis van de scores op deze criteria hun afweging te maken, hierbij geldt het uitgangspunt 'RUD, tenzij'. Ter achtergrondinformatie voegen we als bijlage A het document 'definiëring en duiding takenpakket' toe.

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, wet VTH en Omgevingswet zullen waarschijnlijk substantieel zijn, maar zijn in ieder geval het komende half jaar 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 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 (en daarmee het geen onderdeel te laten zijn van het bedrijfsplan) is dat het ook zonder inbreng van deze taken al een flinke veranderopgave is om 1 januari 2018 succesvol te starten als openbaar lichaam.

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.

2.3 Werkvoorraad

De Informatie-en Coördinatie Sturingseenheid (ICS) heeft een matching-systematiek ontwikkeld voor enerzijds het inventariseren van de te verwachten werkvoorraad en anderzijds het planmatig en conform kwaliteitscriteria 2.1 inzetten van de provinciale en gemeentelijke medewerkers en ontwikkelt deze systematiek voortdurend door. Een verkenning met behulp van deze systematiek leidt tot de conclusie dat voor het realiseren van de werkvoorraad in 2016 voor het milieubrede takenpakket ongeveer 100 fte nodig zal zijn. Deze conclusie geeft voldoende houvast en richting voor de huidige fase van het vaststellen van de businesscase.

Echter, bij het opstellen van het bedrijfsplan is een validatie van de geplande werkvoorraad met ieder van de partners noodzakelijk. Dit omdat de kwaliteit van en discipline in het aanleveren van de juiste informatie en ramingen op onderdelen meer achterblijft dan – zeker vanuit het perspectief van een toekomstbestendig RUD IJsseland - nodig en wenselijk is. Overigens lijkt dit grotendeels historisch te kunnen worden verklaard, namelijk door het ontbreken van enerzijds een helder sturingsmechanisme in de netwerkstructuur en anderzijds gerichte ICT-ondersteuning. Bij het uitvoeren van een validatie per partner brengen we bij het opstellen van het bedrijfsplan voor iedere werksoort de te verwachten werkvoorraad in kaart. Vervolgens verkennen we in hoeverre er RUD-breed ‘witte vlekken’ dan wel ‘dubbelingen’ ontstaan en wat dit betekent voor verdere keuzes in het beïnvloeden van de werkvoorraad dan wel het (kwantitatief en kwalitatief) versterken van de formatie.

Gedurende de periode november 2016 - juni 2017 wordt als innovatieopdracht uitgewerkt hoe de inrichting van en sturing op de matching-systematiek er vanaf uiterlijk 1 januari 2018 uit gaat zien. Ook wordt deze periode gebruikt om te onderzoeken op welke manieren de werkwijzen verdergaand kunnen worden vernieuwd en zo de aard en omvang van de werkvoorraad naar wens kan worden beïnvloed. Mogelijke denkrichtingen zijn het inzetten van drones voor toezicht, het differentiëren in handhaving met behulp van big data en het herijken van de risicogerichte benadering.

2.4 Formatie

Een verkenning op hoofdlijnen leidt tot de conclusie dat in de huidige netwerkstructuur door ongeveer 95 fte wordt gewerkt aan het milieubrede (primaire) takenpakket. Voor de niet-primaire taken (secretariaat, management, personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting) bestaat momenteel niet meer dan een beeld op grove hoofdlijnen. Voor deze fase van het vaststellen van de businesscase geven deze inzichten voldoende houvast en richting.

Echter, bij het opstellen van het bedrijfsplan is een bundeling, validatie en duiding van de huidige formatie met ieder van de partners noodzakelijk. Dit voor de primaire taken vooral omdat weliswaar afspraken zijn gemaakt welk deel van zijn tijd een medewerker besteed aan het werken voor de RUD en welk deel aan het werken voor de eigen organisatie, maar er geen eenduidig en gedeeld inzicht bestaat in hoeverre deze afspraken in de praktijk ook zo worden nageleefd. Voor de niet-primaire

taken komt hier nog bij dat hierover niet altijd even duidelijke afspraken zijn gemaakt (bijvoorbeeld afspraken over de vraag welk deel van de tijd een secretaresse besteed aan het werken voor de RUD en welk deel aan het werken voor de eigen organisatie). Overigens lijkt deze situatie historisch te kunnen worden verklaard door het ontbreken van een helder sturingsmechanisme in de netwerkstructuur. Parallel aan het uitvoeren van de bundeling, validatie en duiding van de huidige formatie voor de primaire taken voeren we een analyse naar de formatieve implicaties van het takenpakket per 1 januari 2018 en de werkvoorraad per 1 januari 2018. Deze worden vervolgens gezamenlijk omgezet in een indicatie van de benodigde formatie voor de primaire taken per 1 januari 2018.

Bij het bepalen van de aard en omvang van de benodigde formatie per 1 januari 2018 nemen we de werkvoorraad als vertrekpunt. Voor wat betreft de primaire taken geldt het uitgangspunt 'mens volgt werk'. De voor de niet-primaire taken benodigde formatieve aard en omvang leiden we direct af van de toekomstige primaire taken, waarbij we een formatieve overhead van 16-20% als richtsnoer nemen. Voor zowel de primaire als de niet-primaire taken maken we een onderscheid in vaste, tijdelijke en incidentele formatie. Volledigheidshalve merken we op dat de totale overhead niet alleen bestaat uit de formatieve overhead, maar ook uit de materiële overhead. Voorbeelden zijn kosten voor huisvesting, ict-voorzieningen, uitrusting van medewerkers (zoals veiligheidskleding en monsternameapparatuur) en extra reiskosten van toezichthouders. Op basis van een quick scan bij enkele vergelijkbare RUD's hanteren we in deze fase van het vaststellen van de businesscase een materiële overhead van 15% als richtgetal, bij het opstellen van het bedrijfsplan worden de materiële overhead kosten verbijzonderd en wordt het uiteindelijke overheadpercentage indien opportuun naar beneden bijgesteld. Bij het opstellen van het bedrijfsplan brengen we de per 1 januari 2018 benodigde formatie inzichtelijk tot op het niveau van iedere functiegroep, bij het opstellen van het organisatie- en formatieplan vanaf oktober 2016 tot aan juni 2017 wordt dit nader uitgewerkt tot op het individueel functieniveau.

3 Werkwijze: hoe werken we in de nieuwe situatie?

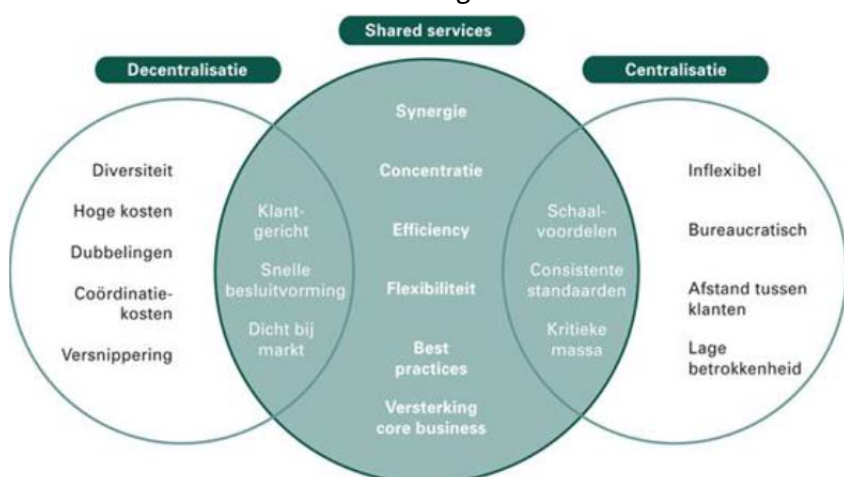
3.1 Inleiding

Het bepalen van de manier van werken in de nieuwe situatie gebeurt in de eerste plaats aan de hand van het vaststellen van de uitgangspunten voor de organisatie. Deze werken we uit in paragraaf 3.2 Organisatie en gaan bijvoorbeeld over de balans tussen regionale bundeling en lokale binding en over de mensen en hun vakmanschap als drager van de organisatie. De uitgangspunten voor de huisvesting en rechtsvorm leiden we bij het opstellen van het bedrijfsplan af van de uitgangspunten voor de organisatie: in paragraaf 3.3 Huisvesting en paragraaf 3.4 Rechtsvorm geven we alvast een toelichting op te gebruiken criteria en te maken keuzes.

3.2 Organisatie

RUD IJsselland is een uitvoeringsorganisatie van overheidstaken op het gebied van het fysieke leefmilieu. De samenwerking wordt gezocht waar een meerwaarde redelijkerwijs te verwachten valt. De mogelijke meerwaarde ligt vooral in de verbetering en de vereenvoudiging van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en verdergaande kwaliteitsverbetering van en kostenreductie in de uitvoering.

In onderstaande figuur 1¹ wordt in de groengekleurde cirkel weergegeven wat de uitgangspunten en doelen zijn bij een zogeheten 'shared services organisatie'. In de witte gedeelten van de twee buitenste cirkels worden de mogelijke risico's en nadelen benoemd van een geheel gedecentraliseerde organisatiefilosofie en van een geheel gecentraliseerde organisatiefilosofie. Bij het geven van vorm en inhoud aan de shared services organisatie is het de kunst om zoveel mogelijk de mogelijke voordelen van decentralisatie dan wel centralisatie te benutten en de mogelijke risico's en nadelen zoveel mogelijk te reduceren: bij het uitwerken van het bedrijfsplan stellen we het vinden van een ideale en toekomstbestendige balans dan ook voortdurend centraal.



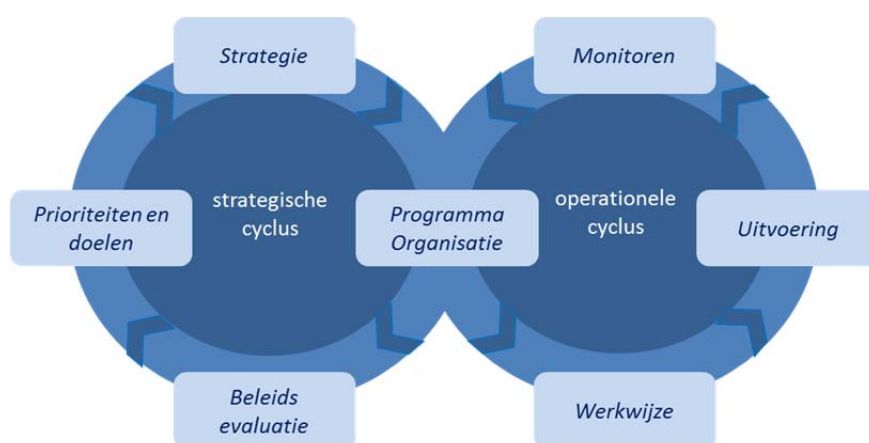
Figuur 1 mogelijke kansen en risico's shared services, decentralisatie en centralisatie

¹ Bedrijfsplan 2013 Milieudienst IJmond, paragraaf 2.4 Strategie, pagina 9.

Dit min of meer algemeen geldend figuur kan als vertrekpunt worden gebruikt bij het ontwikkelen van de uitgangspunten voor de organisatiestructuur, werkcultuur en sturingsfilosofie, maar is als zodanig nog weinig gericht op de specifieke situatie van de RUD IJsselland. Vandaar dat we ons bij het opstellen van het bedrijfsplan aanvullend baseren op de specifieke behoeften, zorgen en ambities die leven bij de stakeholders van de RUD. Een eerste inventarisatie bij bestuurders, managers en medewerkers van de RUD leidt tot de volgende RUD IJsselland-specifieke uitgangspunten:

- Het combineren van het beste van 'regionale bundeling' en 'lokale binding' staat voorop.
 - *Regionale bundeling* - Door kennis en expertise regionaal te bundelen, stimuleren provincie en gemeenten dat de betreffende overheidstaken op een kwalitatief hoogwaardige en efficiënte manier worden uitgevoerd.
 - *Lokale binding* - Het niveau van service en dienstverlening zoals zich dit met het kenmerk 'lokale binding' heeft ontwikkeld in de netwerkstructuur, wordt in de nieuwe situatie als uitgangspunt genomen en waar mogelijk verbeterd.
 - *Spanningsveld regionale bundeling en lokale binding* - De problematiek van de 'dubbele petten van de vestigingsmanagers', zoals deze als bijzonder aandachtspunt is toegelicht in het onderzoeksrapport van KplusV van 30 april 2015, wordt in de nieuwe situatie structureel aangepakt: managers komen volledig in dienst van het openbaar lichaam, leggen primair en eenduidig verantwoording af aan de directeur van de RUD en sturen er op dat de medewerkers in de eerste plaats handelen vanuit het perspectief van de RUD. Dit wordt verder versterkt doordat de medewerkers ook in dienst komen van het openbaar lichaam.
- We geloven dat de mensen met hun vakmanschap hét onderscheidend kapitaal zijn van de RUD IJsselland en we zetten nadrukkelijk in op het zijn van een eigentijdse en aantrekkelijke werkgever voor bestaande en mogelijk toekomstige medewerkers.
 - *Sturing* - Vertrekpunt is dat we vertrouwen in de kwaliteit en professionele werkhouding van onze medewerkers en we verantwoordelijkheden zo laag als mogelijk in de organisatie beleggen.
 - *Ontwikkeling* - We stimuleren en faciliteren medewerkers om kansen voor hun persoonlijke- en daarmee loopbaanontwikkeling te identificeren en te verzilveren.
 - *Ondersteuning* - We stellen werknemers zoveel mogelijk in staat om zich te richten op de kern van hun werk, dit door ondersteunende faciliteiten zoals ICT en huisvesting zichtbaar en op een moderne manier in te richten op de behoeften van de werknemers en op de uitgangspunten van de organisatie.
- We onderkennen dat bij een Gemeenschappelijke Regeling het gevoel kan ontstaan bij raden, staten en colleges dat zij meer dan gewenst 'op afstand' staan: vandaar dat wij een bijzonder belang hechten aan het transparant verantwoorden van de prestaties die we leveren en de middelen die we hiervoor inzetten.
 - *Rolverdeling* – We geven helder weer hoe de concept GR zich verhoudt tot de nota's verbonden partijen zoals deze door de staten en raden zijn vastgesteld. Ook maken we heldere afspraken over de mate van mandatering van bevoegdheden aan de directeur van de RUD en maken inzichtelijk op welke manier en met welk resultaat de directeur invulling geeft aan dit mandaat.

- *Proces* - De programmaorganisatie en bijbehorende planning en control cyclus richten we in volgens de eisen die worden gesteld aan een sluitende 'Big-8' (zie volgend figuur²), zo brengen we de beleidsdoelen van de provincie en gemeenten en de (uitvoerings-)activiteiten van de RUD op een consistente en inzichtelijke manier samen.
- *Speelveld* - We zijn ons ervan bewust dat het voor raden, staten en colleges logisch en waardevol kan zijn om onze prestaties en in te zetten middelen te bezien vanuit het bredere perspectief van bijvoorbeeld veiligheid, vandaar dat we onze verantwoording op onderdelen en in toenemende mate gezamenlijk uitvoeren met bijvoorbeeld de Veiligheidsregio en de GGD.



Figuur 2 de 'Big-8' cyclus van beleid en uitvoering

3.3 Huisvesting

Bij het opstellen van het bedrijfsplan werken we allereerst de in paragraaf 3.2 benoemde uitgangspunten voor de organisatie uit. Vervolgens bepalen we welke eisen en wensen deze uitgewerkte uitgangspunten stellen aan het huisvestingsconcept. Wij ontwikkelen hiertoe drie scenario's (scenario centralisatie, scenario decentralisatie en tussenscenario) en scoren elk van deze scenario's op de volgende drie criteria:

- *Lokale kennis en betrokkenheid* – In nationaal perspectief onderscheiden de netwerk-RUD's zich door de lokale kennis die zij in huis hebben en de lokale betrokkenheid die hun klanten (variërend van bevoegd gezag tot aan bedrijven en bewoners) ervaren. Deze kwaliteit is en blijft van bijzonder grote waarde. Een voorbeeld is dat het voor een toezichthouder essentieel is om te weten wat er zich in een bepaalde gemeente afspeelt en dat het hem enorm helpt als hij een substantieel deel van zijn werk uitvoert ten kantore van deze gemeente.
- *Identiteit en verantwoordelijkheid* – Kenmerkend in de verandering is dat alle medewerkers formeel uit dienst treden bij de provincie en gemeenten en in dienst treden bij het openbaar lichaam. Dit betekent ook dat het functioneren van de medewerkers niet meer valt onder de verantwoordelijkheid van managers bij de bevoegde gezagen, maar dat de RUD-directeur en zijn managementteam direct verantwoordelijk worden gehouden voor het functioneren van alle medewerkers. Om hun medewerkers adequaat te kunnen aansturen en ondersteunen, mensen

² Presentatie Kostprijsystematiek en Outputsturing 25 januari 2016, Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, pagina 27.

met expertise en kennis goed bij elkaar te brengen en het collegiaal gevoel van gezamenlijke identiteit te bevorderen, is het voor de managers behulpzaam als medewerkers met enige regelmaat (samen-)werken op een centrale locatie.

- *Flexibiliteit en kosten* - Met het formuleren van het doel om het tijd- en plaatsafhankelijk werken verdergaand mogelijk te maken, hebben de bestuurders in 2012 al een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van de RUD als een moderne en flexibele organisatie. Rode draad is dat de medewerker maximaal wordt gefaciliteerd om zich te richten op de kern van zijn vakmanschap en dat faciliteiten als ICT en huisvesting hem hierin ondersteunen: vanuit het perspectief van de werkgever betekent dit op zijn beurt dat geld niet onnodig wordt uitgegeven aan bijvoorbeeld een veelheid aan softwareprogramma's of aan werkplekken die slechts beperkt gebruikt worden. Een voorbeeld is dat een medewerker op maandag een inspectie verzorgt bij een bedrijf bij hem in het dorp en dat hij de resultaten daarna thuis verwerkt, hij op dinsdag en woensdag ten kantore van de gemeente van zijn primair werkgebied werkt, hij op donderdag werkt op een centrale locatie voor het voeren van een gesprek met zijn manager en het deelnemen aan bijeenkomsten met collega's van buiten zijn primair werkgebied en hij op vrijdag zijn vaste vrije dag heeft.

3.4 Rechtsvorm

Uitgangspunt bij het uitwerken van de businesscase is dat de RUD IJsselland moet voldoen aan de vereisten van de nieuwe Wet VTH. Deze wet verplicht tot de juridische vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Dit staat in het nieuwe artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De wettelijke naam van de organisatie is "regionale uitvoeringsdienst" (of "omgevingsdienst") en de rechtsvorm is een GR met een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het openbaar lichaam "regionale uitvoeringsdienst" contracten kan sluiten en personeel in dienst kan hebben. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat het gaat om een volwaardig openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wet gemeenschappelijke regelingen) en niet louter om een bedrijfsvoeringorganisatie. Deze variant staat namelijk in artikel 8, derde lid van genoemde wet en is bedoeld voor *gemeentelijke* samenwerking met betrekking tot bedrijfsvoeringstaken en 'lichte' uitvoeringstaken voor de deelnemers. De omgevingsdienst is bedoeld voor een breder en zwaarder takenpakket en is niet alleen bestemd voor gemeentelijke samenwerking maar tevens voor de provincie en desgewenst ook nog andere overheden.

Bij het opstellen van het bedrijfsplan brengen wij de te maken keuzes en mogelijke implicaties in kaart voor de omgevingsdienst zoals bedoeld in de Wet VTH. Uitgangspunt is dat we de GR op een toekomstbestendige manier inrichten, wat wordt bepaald aan de hand van een inzichtelijke afweging van pro en contra argumenten. Te maken keuzes gaan bijvoorbeeld over:

- Verdeling van aansprakelijkheid en opname van deelnameverplichtingen dan wel garantstellingen.
- Samenstelling en stemverhoudingen in het Algemeen Bestuur, samenstelling van het Dagelijks Bestuur en keuze van de voorzitter.
- Taken en bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en de directeur.
- Verplichte toedeling van taken door de deelnemende gemeenten en provincie.

- Mogelijkheid van vrijwillige toedeling van taken door de deelnemers en mogelijkheid van uitvoering van taken voor niet-deelnemers (zoals het waterschap, de veiligheidsregio of een rijksinspectiedienst).

Bij het opstellen van de GR horen ook regelingen als de uitwerking ervan. Voorbeelden zijn het mandaatbesluit, de instructie directeur (met hierin de taakverdeling tussen Dagelijks Bestuur en directeur) of verordeningen zoals de financiële verordening, legesverordening en archiefverordening.

4 Transitie: wat vraagt het om in de nieuwe situatie te komen?

4.1 Inleiding

De overgang van de RUD als netwerkstructuur naar de RUD als openbaar lichaam vormt een forse veranderopgave. Naast het in ieder geval behouden van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening tijdens de transitie gelden de uitgangspunten voor de fasering en de financiën als randvoorwaardelijk. Dit vraagt om een brede betrokkenheid en commitment en een strakke sturing.

4.2 Fasering

De uiterste datum om als openbaar lichaam van start te gaan is 1 januari 2018. Dit vraagt dat het organisatie- en formatieplan uiterlijk 30 juni 2017 wordt opgeleverd. Het bedrijfsplan wordt in de periode februari 2016-mei 2016 opgesteld en voor de begrotingsbehandeling 2017 (oktober/november 2016) aan de raden en staten voorgelegd. Zo krijgen de raden en staten tijdig een goed inzicht in en onderbouwing van de financiële consequenties voor het overgangsjaar 2017 en de structurele kosten en uitgaven vanaf 2018.

Raden en staten kennen ieder eigen procedures en termijnen voor het indienen van documenten als het bedrijfsplan. Het borgen dat de staten en raden het bedrijfsplan tijdig en volwaardig kunnen behandelen vraagt om een strakke planning, deze presenteren wij in de volgende tabel. Deze planning sluit aan op de planning van de RUD Twente en maakt het zo mogelijk om de totstandkoming en besluitvorming over de bedrijfsplannen van beide RUD's in onderlinge samenhang uit te voeren.

Periode	Activiteit
Week 4 (25 januari - 29 januari) tot en met week 22 (30 mei - 3 juni)	Opstellen bedrijfsplan
Week 23 (6 juni – 10 juni) tot en met week 26 (27 juni – 1 juli)	Voorgenomen besluitvorming door colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders en bestuur RUD IJsselland
Week 27 (4 juli – 8 juli) tot en met week 34 (22 – 26 augustus)	Behandeling door de ondernemingsraden/Bijzondere Ondernemingsraad (BOR)
Week 35 (29 augustus – 2 september) en week 36 (5 september – 9 september)	Besluitvorming door colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders
Week 37 (12 september – 16 september) tot en met week 40 (3 oktober – 7 oktober)	Besluitvorming door raden en staten als onderdeel van de begrotingsbehandeling 2017
Week 41 (10 oktober – 14 oktober) tot en met week 44 (31 oktober – 4 november)	Definitief maken van bedrijfsplan en van doorvertaling in de begrotingen van de provincie en gemeenten

Tabel 2: planning totstandkoming en besluitvorming bedrijfsplan

4.3 Financiën

Bij het opstellen van het bedrijfsplan onderscheiden wij de volgende financiële uitgangspunten:

- 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. Overigens leidt een eerste grove inschatting op hoofdlijnen dat de jaarlijkse kosten voor de RUD IJsselland bij benadering € 8.280.000,- (100 fte * € 60.000,- * 1,2 voor formatieve overhead * 1,15 voor materiële overhead +) zullen bedragen. 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.

4.4 Commitment en sturing

Met het vaststellen van deze businesscase committeren de bestuurders zich aan het doorontwikkelen van de RUD volgens de uitgangspunten voor het bedrijfsplan. Vervolgens zijn de managers en medewerkers aan zet om de kaders uit te werken in een bedrijfsplan en zo te bouwen aan een toekomstbestendig RUD IJsselland. In het gezamenlijk veranderproces zal het transitieteam de constante factor vormen.

Het transitieteam wordt samengesteld op basis van de volgende benodigde functies en expertise:

- een HR-specialist met expertise in het samenstellen van een functieboek- en formatieplan, effectueren van de personele overgang en voeren van de dialoog met het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) over sociaal plan en arbeidsvoorwaarden;
- een jurist met expertise in het vormen van een GR, bij voorkeur een RUD-GR;
- een financieel deskundige/controller met expertise in het ontwikkelen van de exploitatiebegroting, financieringsmodel en reservevorming en het in kaart brengen van de financiële gevolgen voor latende organisaties;
- de directeur van de RUD;
- de coördinerend secretaris als agendalid met een 'standing invitation' voor de bijeenkomsten;
- de bestuurssecretaris;
- een externe adviseur die in de rol van voorzitter van het transitieteam het transitieproces begeleidt en die in de rol van penvoerder zorgdraagt voor de tijdige, geobjectiveerde en kwalitatief juiste oplevering van het bedrijfsplan en alle overige beslisdocumenten die benodigd zijn.

Het transitieteam vormt de verbindende schakel in de volgende werkstructuur:

- Opdrachtgever voor het opstellen van het bedrijfsplan en de Gemeenschappelijke Regeling is het bestuur van de RUD, opdrachtnemer is de directeur van de RUD.
- Het transitieteam 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 (primair hoofdstuk 3 en 6 van de concept inhoudsopgave van het bedrijfsplan, met uitwerking voor hoofdstuk 7)', een werkgroep 'Taken, formatie en financiën (primair hoofdstuk 4 van de concept inhoudsopgave, met uitwerking voor hoofdstuk 7) en een werkgroep 'Gemeenschappelijke regeling en bestuurlijke aansturing (primair hoofdstuk 5 van de concept inhoudsopgave, met uitwerking voor hoofdstuk 7). 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 rol 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.

Met 26 RUD's in Nederland die al enkele jaren functioneren als openbaar lichaam, hoeft RUD IJsselland niet op alle onderdelen het wiel helemaal zelf uit te vinden. Bij het opstellen van het bedrijfsplan identificeren we voor welke onderdelen het betekenisvol is om te leren van vergelijkbare RUD's en bepalen we hoe dit het beste kunnen doen. Een voorbeeld is dat we een collega van een andere RUD vragen om voor een bepaald thema op te treden in de rol van sparring partner.