Uitkomst
evaluatie GR RUD Limburg Noord

Goud in handen en schouders eronder

Opdrachtgever:	Dagelijks Bestuur RUD LN
Samenstellers:	George Postma
	Harm Wilzing
Datum:	4 december 2019 (versie 3)

Inhoud

Inhoud 2

Voorwoord 4

1.1. Bij de titel 4
1.2. Timing evaluatie 4
1.3. Gesprekken 5
1.4. Het concept 2017 6
1.5. Opbouw van het rapport 7

2. Opdracht en aanpak 1

2.1. Aanleiding 1
2.2. Opdracht 1
2.3. Methode 1

3. De RUD LN 3

3.1. De start in 2013 3
3.2. Visie 2017 3
3.3. Inhoudelijke ambitie en organisatieontwikkeling 2017 4
3.4. Organisatie (plaatjes in bijlage groot) 6

4. Bevindingen kwantitatief 8

4.1. Enkele gegevens uit het dashboard 8
4.2. Het financiële plaatje 10

5. Kwalitatieve bevindingen 11

5.1. Integraliteit 11
5.2. Governance 14

Lysias Advies
Soesterweg 310d
3812 BH Amersfoort

T: 033 464 70 70
E: info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl

IBAN: NL18 ABNA 0574 2170 53
KvK: 30166304
BTW: NL809282471B01

5.3. Samenwerking en informatie-uitwisseling 17
5.4. Processen, planning en technologie 20
5.5. Leren, innoveren en resultaatgerichtheid 21
5.6. Kwaliteit(scriteria) 22

6. Medewerkersenquête 25

7. Analyse en beantwoording onderzoeksvragen 28
7.1. Inleiding 28
7.2. Analyse 29

8. Conclusies en aanbevelingen 33
8.1. Conclusies 33
8.2. Aanbevelingen 34

Bijlage 1: Organisatiemodel 1-1-2018 38

Bijlage 2: Sturingsconcept op basis PDCA 39

Bijlage 3: Meerjarenbegroting RUDLN 40

Bijlage 4: Casemanagen 41

Bijlage 5: medewerkersenquête 42

Voorwoord

1.1. Bij de titel

We komen bij veel verschillende gemeenten over de vloer en als we dan vertellen dat we de evaluatie doen van de RUD Limburg Noord is vaak de verzuchting; “hadden wij ook nog maar onze VTH-capaciteit in eigen huis”. De argumenten die daarbij worden gebruikt hebben betrekking op de stuurbaarheid en de kosten van een fysieke RUD, maar ook op de mogelijkheden om straks binnen de gemeente integraal te werken op basis van de Omgevingswet.

De gemeenschappelijke kosten (en dus de bijdrage van de deelnemers) van de RUDLN worden beperkt en ook de stuurbaarheid van de eigen capaciteit is maximaal. Met dit als belangrijke kenmerken biedt de RUD LN alle kansen om een succesvolle netwerkorganisatie te zijn waarbij het accent ligt op het “elkaar helpen”. Hiermee heeft de RUD LN “goud in handen”. Het gewenste resultaat is er echter nog niet. Wij zien de volgende oorzaken:

1. De directeur en het coördinatiecentrum hebben niet de positie en de omvang om de programmering, de onderlinge uitruil van medewerkers en de opvolging van het uitvoeringsprogramma stevig vorm te geven. Dit heeft nadelige gevolgen voor het voldoen aan de kwaliteitscriteria en het versterken van efficiëntie, effectiviteit en “level playing field”.
2. Het commitment ontbreekt. De deelnemers in de RUD LN zijn er (mede als gevolg van punt 1) niet allemaal van overtuigd dat samenwerking in de RUD LN tot goede resultaten leidt. Een aantal deelnemers zoekt in kleiner verband naar oplossingen. Zo wordt de samenwerking in een “oude afdeling” versterkt en geformaliseerd zonder dat de consequenties hiervan worden besproken in het verband van RUD LN. Hierdoor neemt de effectiviteit van de samenwerking in de RUD LN af.
3. De deelnemers in de RUD LN hebben verschillende ambities voor de doorontwikkeling van de RUD LN. In de gesprekken kwamen twee dingen naar voren die als belangrijk worden ervaren, maar niet of nauwelijks plenair worden besproken. Naar voren kwam dat in het proces van de GR-vormingstraject een aantal pijnpunten is blijven liggen. Daarnaast wordt niet of nauwelijks gesproken over het feit dat er verschillende perspectieven zijn op wat de RUD LN zou moeten zijn (tussen fysieke RUD en netwerk RUD).

1.2. Timing evaluatie

De evaluatie van de gemeenschappelijke regeling RUD LN is vastgelegd in het Beslisdocument 2017. De compromissen die in het Beslisdocument zijn opgenomen, vormden toen de aanleiding om afspraken te maken over een snelle en ook uitgebreide evaluatie. Ondertussen is er veel gebeurd. Na de start op 1 januari 2018 heeft de RUD LN een nieuwe directeur gezocht en gevonden. Na ongeveer een jaar vond de directeur echter een andere baan. De gemeente-raadsverkiezingen van 2018 hebben tot een nieuwe samenstelling van het algemeen en het dagelijks bestuur geleid. Vervolgens hebben ook de provinciale verkiezingen weer tot veranderingen in het

dagelijks en algemeen bestuur geleid. Tenslotte is nog niet alle formatieve ruimte bij het coördinatiecentrum gevuld bovendien is een medewerker vertrokken die een belangrijke rol vervulde rond de uitvoeringsprogramma's, de planning en de samenwerking tussen gemeenten.

Dit alles betekent dat het afgelopen anderhalf jaar de RUD LN nog geen enkel moment heeft gekend dat kan worden getypeerd als: "*business as usual*". Door het vertrek van de directeur is nu de vraag wat het profiel van de nieuwe directeur moet worden. Dat is uiteraard afhankelijk van de manier waarop de deelnemers de RUD LN willen organiseren.

1.3. Gesprekken

We kijken met plezier terug op een -ook voor ons interessante- evaluatie. De evaluatie is gebaseerd op documentanalyse, een enquête onder de betrokken medewerkers van de gemeenten en op gesprekken met vrijwel alle directbetrokkenen. Graag willen we alle deelnemers aan de gesprekken hartelijk danken voor de "open" en interessante gesprekken die we hebben mogen voeren. Het heeft een genuanceerd beeld opgeleverd. Wat opviel was dat de beelden en/of de ambities uiteenliepen. Een voorstander van een "fysieke RUD" kijkt anders dan een voorstander van de netwerkorganisatie. Grofweg onderscheiden we in de gesprekken de volgende smaken:

1. De huidige RUD LN is het juiste concept:
   1.1. Het doet wat het moet doen en dat is genoeg of
   1.2. Op zich prima maar nog even de puntjes op de "i" zetten en zorgen dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen en dus ook medewerkers aantrekken met het oog op bredere inzet.
2. De huidige RUD LN is niet het juiste concept:
   2.1. We regelen het zelf met onze buren;
   2.2. We moeten door naar een (meer) fysieke RUD (met uitvoerende medewerkers in dienst).
3. De huidige RUD LN is een goede eerste stap. We moeten op bepaalde taken meer gezamenlijk inzetten. Zo zouden bijvoorbeeld de echte specialisten beter in dienst kunnen van de RUD LN zodat tot een betere inzet met garantie van vlieguren kan worden gekomen.

Daaronder en daar tussendoor zijn verschillende opvattingen zichtbaar over de mogelijke effecten van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen op de logica van de RUD LN:

1. De integraliteit van werken op gemeenteniveau op basis van de Omgevingswet is goed geborgd in het concept van een netwerk RUD;
2. De noodzakelijke specialisatie op basis van de Omgevingswet maakt het noodzakelijk een fysieke RUD in te richten.

In sommige gesprekken kwam ook naar voren dat de beoogde, precieze werking van de huidige RUD LN niet voor iedereen helemaal helder is. Met name het idee dat het hier om samenwerking gaat en

niet om een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, is niet altijd scherp. Maar ook het politiek-bestuurlijke belang dat aan de RUD LN wordt gehangen, is verschillend.

De gesprekken die wij hebben gevoerd zijn vertrouwelijk. Wij citeren dus ook niet uit gesprekken. Alles wat in dit rapport staat is voor onze verantwoording en gebaseerd op onze analyses van de uitkomsten van de gesprekken.

1.4. Het concept 2017

De RUD LN heeft -ook nadat de minister heeft aangekondigd dat omgevingsdiensten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling gegoten moeten worden- gekozen voor een netwerkorganisatie. Daarmee neemt Limburg Noord een unieke en interessante positie in het landschap van de omgevingsdiensten in. De twee andere netwerk-omgevingsdiensten in Overijssel hebben uiteindelijk gekozen voor een fysieke(re) RUD.

De gemeenten binnen de RUD LN hebben in eerste instantie aangegeven Wabo-breed in te willen brengen in de RUD LN, maar uiteindelijk is besloten dat gemeenten hun inbreng naar wens kunnen regelen. Inbrengen betekent overigens hoofdzakelijk dat het betreffende werk wordt meegenomen in de centrale planning (Uitvoeringsprogramma) van de RUD LN. Dat maakt ook dat een beroep gedaan kan worden op andere gemeenten voor ondersteuning via het coördinatiecentrum van de RUD LN.

Het is goed om voorafgaand aan de presentatie van de uitkomsten van de evaluatie nog even kort stil te staan bij de materiële betekenis van de gekozen constructie (een GR met een netwerkkarakter).

Gemeenten zijn verplicht om binnen de grenzen van de veiligheidsregio samen te werken bij de uitvoering van het *wettelijk basis takenpakket* (hoofdzakelijk milieutaken). De uitvoering van dit pakket speelt zich af binnen duidelijke wettelijke kaders. Ook is het mogelijk bouwtaken en specialistische taken (zoals energie en duurzaamheid) onder te brengen bij een omgevingsdienst.

De RUD LN heeft gekozen voor een netwerkconstructie. Dat betekent dat de gemeenten hun eigen VTH-medewerkers in dienst hebben en dat de verantwoordelijkheid voor de planning en de kwaliteit van het werk door de betreffende deelnemer wordt opgedragen aan de RUD LN. De RUD LN heeft een bestuur, een directeur en een klein coördinatiecentrum. Dat is ook precies wat de RUD LN voor gemeenten doet: regelen en coördineren. Zij zijn verantwoordelijk voor het samenbrengen van de gemeentelijke Uitvoeringsplannen in een integraal Uitvoeringsprogramma en de afstemming tussen de deelnemende gemeenten. Daarnaast heeft de RUD LN taken op het gebied van ICT en opleiding&training. Dat betekent dat de RUD LN (CC) ruw samengevat het volgende levert:

1. Het samenbrengen uitvoeringsprogramma voor alle ingebrachte taken;
2. Permanente analyse en voortgangsrapportage rond het integrale uitvoeringsprogramma;

3. Ondersteunen bij uitwisseling van (specialistische) medewerkers tussen gemeenten op basis van gezamenlijke afspraken (en eventueel de onderlinge verrekening);
4. Borgen en realiseren van voldoende vlieguren voor de (specialistische) medewerkers;
5. Kwaliteitsborging/-controle door: steekproefsgewijze controle van vergunningen, controles etc.;
6. Het ontwikkelen van standaarden gericht op de versterking van methodisch werken en het versterken van een "*level playing field*";
7. Een opleidings- en trainingsprogramma voor alle "ingebrachte" medewerkers;
8. Ontwikkelen van methoden&technieken en innovatie door middel van ondersteuning van werkgroepen en ontwikkelteams;
9. Ondersteunen van de lijnmanagers van de gemeenten;
10. Sturen en harmoniseren van de implementatie van de betreffende ICT-applicaties.

De aangesloten gemeenten zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de (inhoudelijke) sturing en uitvoering van alle milieu- en bouwtaken. De gemeenten kunnen aanvragen voor ondersteuning indienen bij het coördinatiecentrum. Het coördinatiecentrum van de RUD LN heeft dan een zoekplicht, maar heeft geen leveringsplicht. Indien de RUD LN geen capaciteit kan vinden bij andere gemeenten, dient de "vragende gemeente" zelf in te huren. Gemeenten kunnen zelf vorm en inhoud geven aan het proces en de mate van bijvoorbeeld "*meedenken*" met de aanvrager. De directeur is verantwoordelijk voor de realisatie van het Uitvoeringsprogramma. Hij ondersteunt het bestuur, voert overleg met de secretarissen en de lijnmanagers, leidt het coördinatiecentrum en heeft in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om bijvoorbeeld werken stil te leggen.

1.5. Opbouw van het rapport

We starten met een hoofdstuk over het onderzoek en de aanpak. In hoofdstuk 3 beschrijven we kort het concept van de RUD LN. In hoofdstuk 4 presenteren we enkele kwantitatieve gegevens. Hoofdstuk 5 biedt een overzicht van de uitkomsten uit de gesprekken. Hoofdstuk 6 biedt de resultaten van een enquête onder de medewerkers. Op basis van deze bevindingen maken we in hoofdstuk 7 een analyse. In hoofdstuk 8 ronden we af met conclusies en aanbevelingen. Daar geven we ook de antwoorden op de aan ons gestelde vragen, schetsen we scenario's voor de mogelijke ontwikkelrichtingen. Op basis daarvan geven we mogelijke "*directeurs-profielen*".

2. Opdracht en aanpak

2.1. Aanleiding

In 2013 startte de RUD Limburg Noord als netwerkorganisatie zonder rechtspersoonlijkheid op basis van een Bestuurlijke Overeenkomst.

De minister besloot echter in 2016/2017 dat de omgevingsdiensten voortaan als gemeenschappelijke regelingen dienden te worden ingericht. De keuzes van de deelnemers voor die inrichting zijn vastgelegd in het Beslisdocument GR RUD LN (september 2017). Sinds 1 januari 2018 functioneert de RUD LN als een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het genoemde beslisdocument staat opgenomen dat de directeur jaarlijks een evaluatie initieert. Deze evaluatie dient antwoorden te geven op kwalitatieve vragen over o.a. de governance, processen, planning en resultaatgerichtheid van de RUD LN.

2.2. Opdracht

In de opdrachtformulering zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

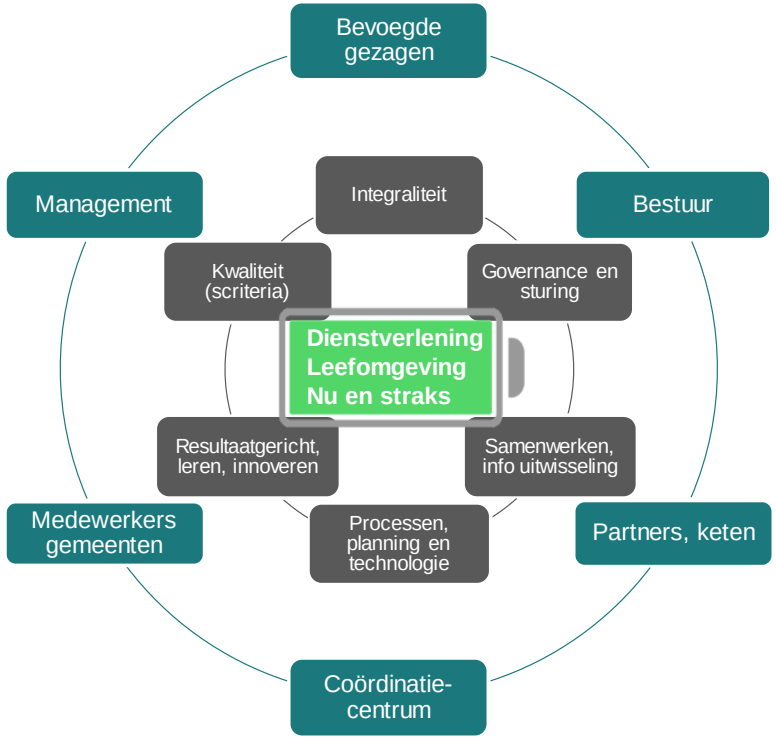
1. Hoever is de RUD LN in het bereiken van de doelstelling bij de vorming van de RUD's:
   - Integraliteit van werken;
   - Kwaliteit van werken en dienstverlening;
   - Samenwerking in de keten;
   - Informatie-uitwisseling zowel intern als extern.
2. Wat zijn de gebleken voor- en nadelen van de GR RUD LN
   - Als netwerkorganisatie;
   - Bestuurlijk;
   - Managerial;
   - Voor medewerkers.
3. Hoe verhoudt de ambitie WABO-breed in 2020 zich tot de invoering van de omgevingswet in 2021 en de veranderende rol van de overheid daarbij?
4. Wat zijn de gebleken voor- en nadelen van het sturingsmodel van de GR RUD LN?
   - Bestuurlijk;
   - Managerial;
   - Voor medewerkers.
5. In welke mate sluit de gelabelde capaciteit aan bij het werk dat de GR RUD LN vraagt en voldoen de medewerkers daarbij aan de gevraagde kwaliteitscriteria?
6. Hoe wordt de inzet van de specialisten werkzaam binnen de GR RUD ervaren?

2.3. Methode

Voor deze evaluatie is een documentenstudie uitgevoerd. De bevindingen daarvan zijn reeds eerder gepresenteerd tijdens een

kick-off-overleg in het dagelijks bestuur. Het zwaartepunt van deze evaluatie ligt echter in de gesprekken met betrokkenen. In de gespreksronde is aan alle vertegenwoordigers vanuit medewerkers, CC, managers en bestuurders de kans gegeven om, apart van elkaar en vanuit verschillende perspectieven, input te leveren voor de evaluatie. Het evaluatiekader is steeds benut als leidraad voor de gesprekken. Dit wil overigens niet zeggen dat alle aspecten ook steeds in alle gesprekken aan de orde zijn gekomen. We hebben ons steeds gericht op de zaken die ook door de gesprekspartners als belangrijk werden gezien.

Dit rapport is geordend naar de binnenste cirkel van het hiernaast weergegeven evaluatiekader. In onze bevindingen gaan we dus achtereenvolgens in op de integraliteit; governance en sturing; samenwerking en informatie-uitwisseling; processen, planning en technologie; resultaatgerichtheid, leren en innovatie; en de kwaliteit(scriteria) van de GR RUD LN.



De evaluatie startte voor ons in opdracht van de directeur RUD LN. Door het vertrek van de directeur is het “opdrachtgeverschap” praktisch over gegaan op het DB. Het DB heeft ons verzocht te versnellen ten opzichte van het oorspronkelijk vastgestelde schema zodat snel duidelijkheid zou ontstaan over het profiel van een directeursfunctie.

3. De RUD LN

3.1. De start in 2013

De RUD LN is in 2013 gestart als een netwerk met als juridische basis een bestuursovereenkomst. Via de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is wettelijk verplicht dat vanaf 1 januari 2018 alle RUD's zijn ingericht als een openbaar lichaam (OL) op basis van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Een uitvoeringsdienst met een OL biedt volgens de wetgever de benodigde waarborgen voor de gewenste "*eenduidigheid, uniformiteit en robuustheid*" van de organisatie en daarmee voor de continuïteit van omgevingsdiensten. Het Bestuurlijk Overleg (BO) van de RUD LN is in maart 2016 gestart met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke regeling RUD LN.

In het BO van 24 maart 2016 kreeg de directeur RUD LN opdracht het voorkeursmodel uit het Arena-rapport uit te werken in een inrichtingsplan. Daartoe is een projectorganisatie ingericht. De werkgroepen zijn samengesteld uit deskundigen vanuit de deelnemers en de medewerkers van het coördinatiecentrum van de RUD LN. De voorzitters van de werkgroepen vormden samen met de externe adviseurs de projectgroep. Het BO heeft de resultaten 6 april 2017 behandeld. Een aantal deelnemers heeft aangegeven niet in te kunnen stemmen met de voorstellen. Het BO heeft daarop een bestuurlijke taskforce geïnstalleerd en alle deelnemers gevraagd in een korte reactie aan te geven waar de zorgpunten liggen. Alle 16 deelnemers hebben gereageerd. De taskforce heeft vervolgens een nieuw voorstel ontwikkeld dat in het BO van 8 juni 2017 is geaccordeerd voor doorgeleiding naar de colleges (voor vaststelling als voorgenomen besluit in het kader van de GR-vorming).

Op 1 januari 2018 is de GR RUD LN officieel van start gegaan. De GR RUD LN is een gemeenschappelijke regeling van de provincie Limburg en de in de figuur gepresenteerde gemeenten. Deze deelnemers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om (1) de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven en belanghebbenden te verbeteren bij de uitvoering van VTH-taken en (2) de kwaliteit, veiligheid en gezondheid van de leefomgeving te verbeteren.



3.2. Visie 2017

De GR RUD LN is een innovatieve, slagvaardige en efficiënte organisatie, die bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit, gezondheid en veiligheid van de leef-omgeving en aan de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De dienstverlening wordt o.a. verbeterd door:

1. Een 'level playing field' (gelijke benadering en behan-deling onder de GR RUD LN);
2. Minder toezichtlasten door efficiënte en innova-tieve toezicht-methoden.

De GR RUD LN is een flexibele organisatie die zich verhoudt tot de ontwikkelingen in de omge-ving.

3.3. Inhoudelijke ambitie en organisatieontwikkeling 2017

De deelnemers hebben inhoudelijk een stevige ambitie. Naast het wettelijk basistaken-pakket (BTP) was het voornemen om ook de zogenaamde niet-RUD-bedrijven en de specialistische milieutaken in te brengen. De GR RUD LN had de ambitie om per 1-1-2020 uit te groeien naar een organisatie die het Wabo-brede takenpakket uitvoert. Deze ambitie is echter in 2018 verlaten.

De vernieuwde ambitie van de RUD LN is[1]. De RUD:

- Wil een vanzelfsprekende deskundige partner in de regio zijn voor het bereiken van de (kern)doelen van de Omgevingswet;
- Zit bij de partners aan tafel en werkzaamheden worden in gezamenlijkheid uitgevoerd. De RUD kan daarbij flexibel inspringen op veranderende behoeften vanuit haar deelnemers;
- Groeit van de uitvoeringsdienst zoals we nu zijn naar dé omgevingsadviseur in brede zin binnen onze leefomgeving, die input levert aan beleid, vergunningverlening, toezicht en handha-ving en tot slot procesoptimalisatie. Dit met een organisatievorm die passend is bij de beschreven rol. De inhoud van het werk en te leveren kwaliteit is daarbij altijd leidend;
- Voert uit op een ondernemende, innovatieve, betrouwbare én uitdagende manier. Volgens het Beslisdocument stuurt de directeur van de GR RUD LN de implementatie van de doorontwikkeling van de GR RUD LN en vraagt daarbij advies aan de adviesraad. Het DB van de GR RUD LN houdt de regie. Bij majeure veranderingen legt het DB de plannen voor besluitvorming voor aan het AB.

De belangrijkste kenmerken zoals die zijn opgenomen in het Beslis-document van de GR RUD LN zijn:

1. Het gaat om een collegeregeling en OL met rechtspersoon-lijkheid.
2. De statutaire vestigingsplaats is Venlo, dit naast de locatie van de gastorganisatie (Roermond). Op deze manier ontstaat er spreiding in de regio, wordt recht gedaan aan de grootste stad in Noord- en Midden-Limburg en worden onvoorzienbare toekomstige ontwikkelingen niet geblokkeerd.
3. Deelnemers verlenen de benodigde mandaten, machtigingen en volmachten aan de directeur GR RUD LN, dit met uitzondering van de provincie die het mandaat zal verlenen aan RUD ZL.
4. Deelnemers en GR RUD LN leggen afspraken vast in een DVO;
5. Alle deelnemers wijzen een lid aan in het AB;
6. In het AB geldt ‘one man one vote’. De deelnemers zijn echter bereid het gesprek te voeren over een gewogen stemverhouding. Op basis van de eerste evaluatie wordt de stemverhouding in 2019 geagendeerd in het AB;
7. De programmabegroting wordt door het AB vastgesteld;

[1] Koersdocument

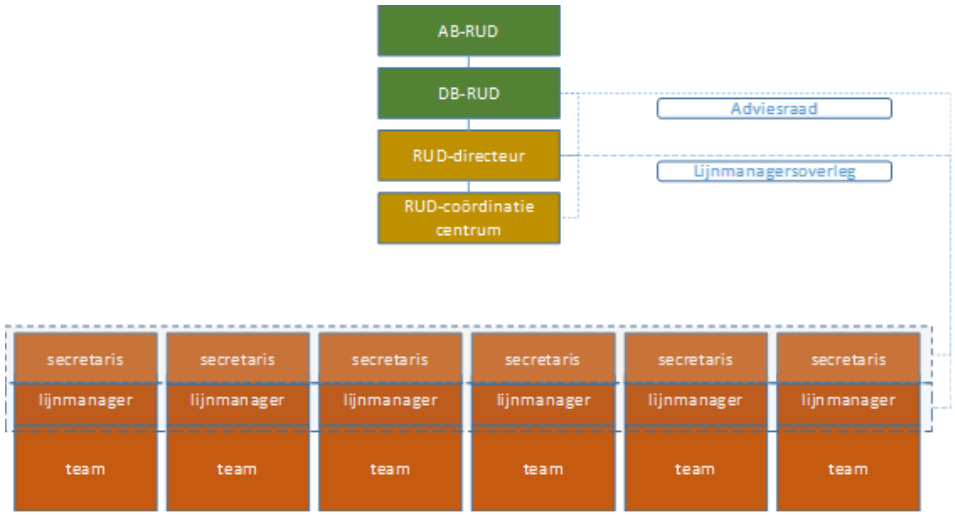
8. Het DB bestaat uit een voorzitter en twee leden (aan te wijzen door het AB);
9. Er is een adviesraad bestaande uit de secretarissen[2] van de deelnemers en de directeur van de GR RUD LN. De adviesraad adviseert het DB en de directeur gevraagd en ongevraagd;
10. Het DB benoemt, schorst en ontslaat de directeur en de andere medewerkers van de GR RUD LN;
11. Er is een ambtelijke organisatie (CC) onder verantwoordelijkheid van het DB. Het DB draagt deze verantwoordelijkheid over aan de directeur;
12. De GR RUD LN maakt gebruik van een gastorganisatie;
13. Voor uittreden stelt het AB nadere regels (uittreden kan alleen voor taken buiten het wettelijk basistakenpakket);
14. Er is een geschillenregeling die er uiteindelijk in voorziet dat de directeur werkzaam-heden kan laten uitvoeren op kosten van de betreffende deelnemer;
15. Deelnemers gaan over de inzet van hun eigen medewerkers en zorgen bij tijdelijke “ontstentenis” voor vervanging; ook als die inzet bij een andere deelnemer is. Daarbij treden ze in overleg met de directeur RUD/CC om te bezien of er elders in het netwerk nog capaciteit beschikbaar is. Die check is belangrijk om als GR RUD LN vlieguren en kwaliteitseisen te kunnen waarborgen. Voor de uitvoering van de werkzaamheden worden de volgende medewerkers ingezet: medewerkers van deelnemers, medewerkers Servicecentrum MER, de aangewezen mede-werkers van de GR RUD ZL en medewerkers van andere samenwerkings-verbanden tussen deelnemers[3] (geen prioriteitsvolgorde);
16. Indien er onvoldoende kwaliteit of kwantiteit beschikbaar is, meldt de deelnemer bij de GR RUD LN dat hij het voornemen heeft om extra dienstverlening in te huren, zodat de GR RUD LN kan toetsen of er capaciteit binnen de samenwerking beschikbaar is of komt. Als er geen capaciteit beschikbaar is, verstrekt de deelnemer zelf een opdracht aan een externe partij. Na het sluiten van de overeenkomst tot inhuur door de deelnemer wordt dit onmiddellijk gemeld bij de GR RUD LN;
17. De samenwerking met de provincie en RUD ZL wordt als volgt ingericht:
    - 17.1. De provincie draagt zorg voor een programma voor de provinciale taken in het gebied van de GR RUD LN;
    - 17.2. De provincie geeft mandaat aan de RUD ZL voor de uitvoering van de provinciale werkzaamheden in het gebied van de GR RUD LN;
    - 17.3. De RUD ZL legt verantwoording af aan de provincie;
    - 17.4. De RUD ZL factureert aan de provincie;
    - 17.5. De RUD ZL levert de benodigde informatie aan de GR RUD LN;
    - 17.6. De GR RUD LN geeft signalen door aan de RUD ZL. Indien signalen niet tot tevredenheid worden opgepakt neemt de GR RUD LN contact op met de provincie.

[2] Voor de provincie neemt de directeur hieraan deel

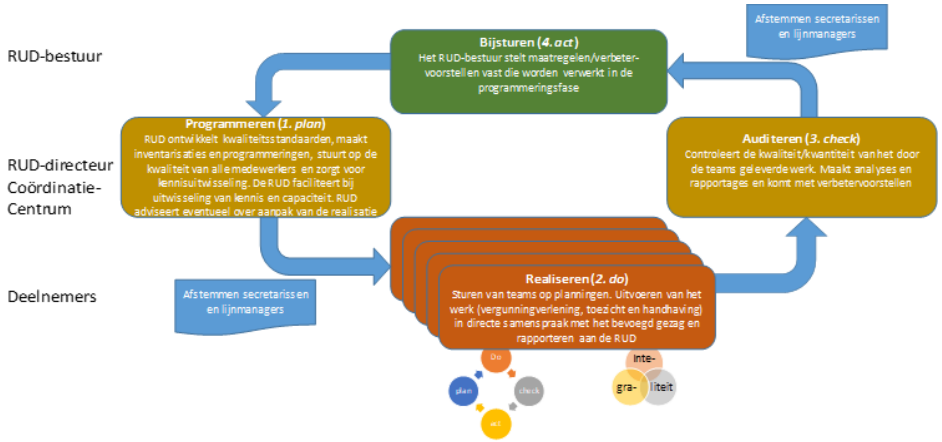
[3] Zoals de dienstverleningsovereenkomsten rond Venray

3.4. Organisatie (plaatjes in bijlage groot)

Het organisatiemodel ziet er per 1-1-2018 als volgt uit (zie Bijlage 1):



Het sturingsconcept is als volgt ingericht (zie bijlage 2):



De taken van het AB liggen vast in de gemeenschappelijke regeling. Het betreft:

1. Bepalen van de strategische koers van de uitvoeringsdienst;
2. Beoordelen en vaststellen van de eisen voor uniforme methode voor probleem-analyse, risicoanalyse, prioriteitstelling en programmering van het wettelijk basis-takenpakket en de gezamenlijk ingebrachte taken;
3. Beoordelen van- en vooraf instemmen met de dienst-verleningsovereenkomst tussen deelnemers;
4. Beoordelen en vaststellen van het inhoudelijk jaarverslag, de begroting en de jaar-rekening;
5. Het onderzoeken van de mogelijkheden tot afstemming en stroomlijning van de beleids-uit-gangs-punten van de deelnemers;
6. Bewaken van afspraken over de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de regio in overleggen en bijeenkomsten (provinciaal, landelijk);
7. Uitvoering van de geschillenregeling;
8. Vaststellen van het regionaal uitvoeringsprogramma;
9. Het jaarlijks vaststellen van het evaluatieplan, de evaluatie en de adviezen.

Het DB verzorgt de voorbereiding en uitvoering van het beleid van het AB. Het DB stuurt de ambtelijke organisatie. Het AB bepaalt de verdere taken van het DB.

De RUD-directeur en het coördinatiecentrum maken –volgens het Beslisdocument- de voorstellen aan deelnemers, de adviesraad en DB/AB over:

1. Centrale programmering, incl. (specialistische) inzet bij de andere gemeentelijke deelnemers;
2. Heldere eisen om te kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria;
3. Sturing op kwaliteit van de medewerkers (opleiding en training en vlieguren);
4. Auditeren van de resultaten van de deelnemers (voortgangs-bewaking op de planning en steekproefsgewijze beoordeling van de kwaliteit van proces en inhoud);
5. Rapportages en verbetervoorstellen;
6. Het evaluatieplan, de evaluatie en de adviezen.

De (coördinerend) lijnmanagers (VTH-managers) van de deelnemers verzorgen (Beslisdocument):

1. Alle feitelijke sturing en planning van de eigen medewerkers;
2. De rapportages;
3. Het starten, sturen en faciliteren van kennisgroepen;
4. Het vormgeven aan samenwerking met ketenpartners.

In het Beslisdocument is verder geregeld dat per deelnemer één lijnmanager optreedt als aanspreekpunt voor de RUD-directeur (en het CC). Indien deelnemers dat prettig vinden, kunnen zij ook één lijnmanager als aanspreekpunt namens meerdere deelnemers laten optreden. De lijnmanagers hebben de ruimte om de eigen gemeentelijke/provinciale PDCA-cyclus te volgen en de lokale integraliteit te bewaken (binnen de kaders van de GR RUD LN). Het voormalige platform van secretarissen kreeg een andere rol, namelijk die van een in de GR geïnstitutionaliseerde adviesraad voor de directeur en het DB. De adviesraad zal zich buigen over onder andere de implementatie van de programmering, de uitkomsten van de audit en de jaarlijkse evaluatie. Daarnaast bespreekt de adviesraad strategische thema's zoals (het tempo van) de doorontwikkeling tot een Wabo-brede RUD en (de voortgang) van de noodzakelijke cultuurverandering. Essentieel in dit sturingsmodel is dat snel wordt geschakeld. Lopen zaken niet zoals dat is afgesproken, dan wordt direct geëscaleerd.

Volgens het Beslisdocument is het doel van de evaluatie om een kwalitatief inzicht te geven in het functioneren van de GR RUD LN. In dit hoofdstuk worden daarom per paragraaf de verschillende kwalitatieve aspecten uit het analysekader behandeld.

Vooruitblik

In het volgende hoofdstuk schetsen we kort het beeld van de kwantitatieve situatie. Vervolgens behandelen we -op basis van de gesprekken en de documentstudie- achtereenvolgens de kwalitatieve thema's integraliteit, governance, samenwerking en informatie-uitwisseling, de processen, planning en technologie, leren en innoveren (en resultaatgerichtheid) en de kwaliteitscriteria. In hoofdstuk 6 presenteren we de uitkomsten van de medewerkers-enquête en de wijze waarop die zich verhouden tot de uitkomsten van de medewerkersenquête uit 2014.

4. Bevindingen kwantitatief

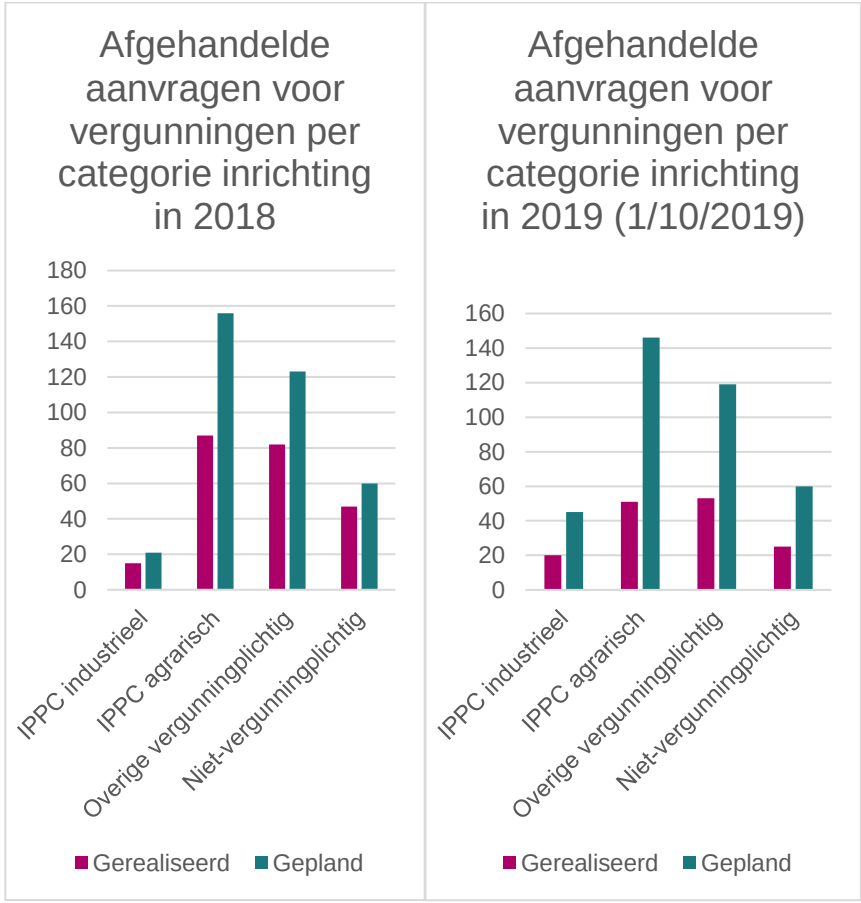
In dit hoofdstuk gaan we kort in op enkele kwantitatieve parameters. Overigens heeft de RUD LN geen cijfers van de provincie ontvangen.

4.1. Enkele gegevens uit het dashboard

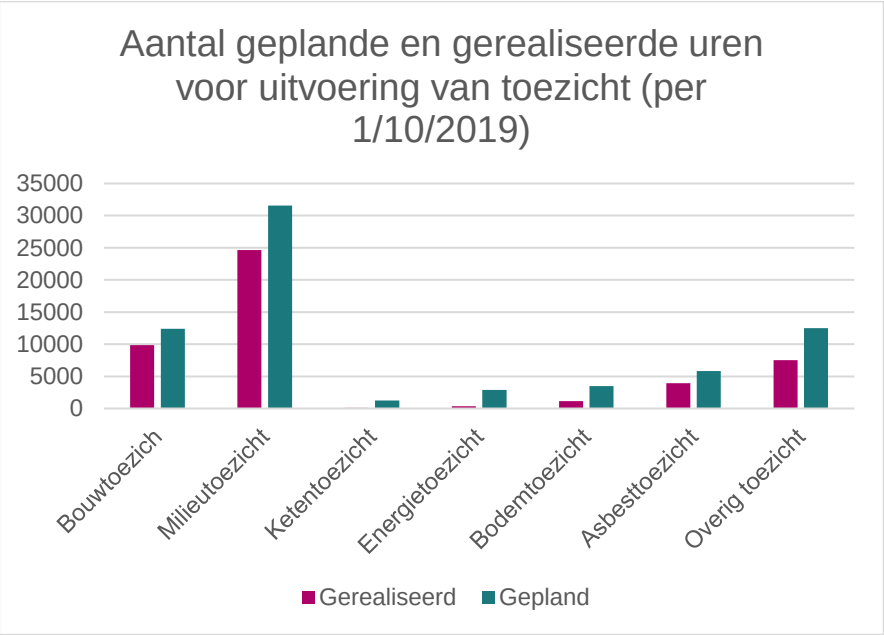
Een elementaire functie van de RUD LN is de coördinatie van de uitwisseling van capaciteit door de deelnemende gemeenten. In de praktijk blijft deze uitwisseling beperkt tot een klein deel van de totale uitvoering van VTH-taken. Voor het jaar 2018 waren in totaal 202.645 uren geraamd voor de uitvoering. In totaal zijn daarvan 184.352 uren (91% van de geraamde inzet) besteed binnen de RUD aan de werkzaamheden voor de gemeenten en provincie. Van het totaal aantal bestede uren vond in 2018 in 7% plaats door uitwisseling; 93% van de bestede uren werd door de betreffende gemeenten/provincie zelf ingezet. In 2018 werd 90% van de adviezen binnen de voorgenomen termijn opgeleverd.

Voor het jaar 2019 hebben de gemeenten en provincie in totaal 214.698 uren geraamd voor de uitvoering. In augustus 2019 waren 90.932 uren (42% van de geraamde uren) besteed binnen de RUD aan de werkzaamheden voor de gemeenten en provincie. Van het totaal aantal bestede uren vond in deze periode 4% plaats door uitwisseling en 96% van de bestede uren werd door de gemeenten/provincie zelf ingezet.[2] We zien verder dat van de gegeven adviezen 86% binnen de voorgenomen termijn werd opgeleverd.

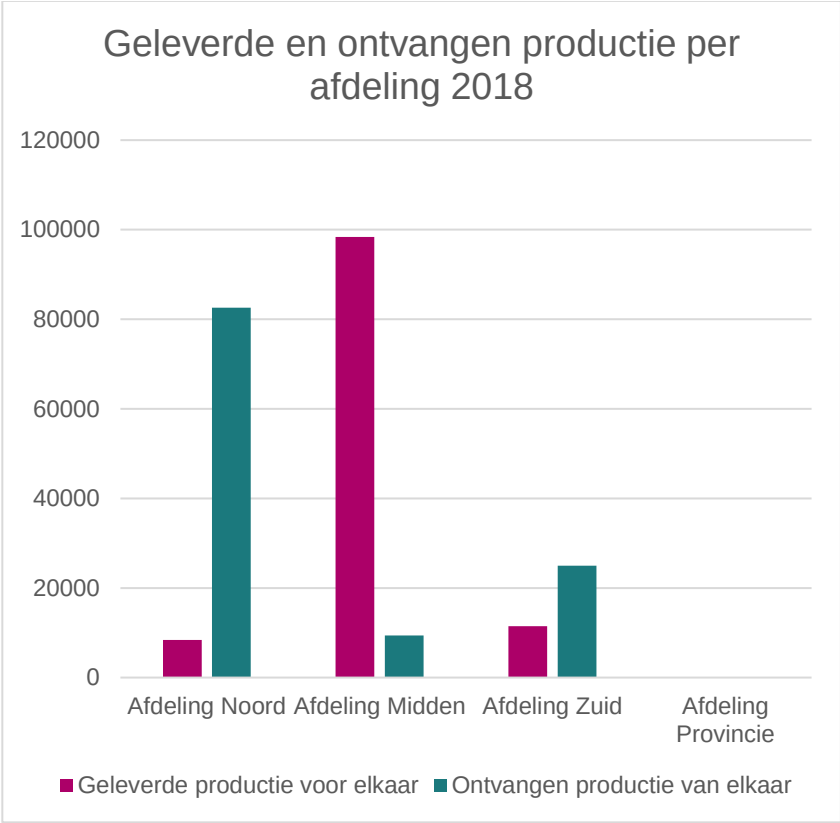
Zie hieronder een weergave van de verhouding tussen de realisatie en planning van de aantallen vergunningverlening en controles in 2018 en 2019 (t/m augustus).



In onderstaande grafiek is weergegeven hoe de realisatie van de geplande uitvoering van toezicht in oktober 2019 ervoor stond. Van het jaar 2018 zijn geen vergelijkbare cijfers aanwezig. Wel laat het dashboard van het jaar 2018 zien dat er in dat jaar 105% van de milieucontroles zijn uitgevoerd.



De regio Limburg-Noord kan globaal worden opgedeeld in drie afdelingen: noord, midden en zuid. De productie die binnen deze afdelingen wordt geleverd en ontvangen is van verschillende omvang. Onderstaande grafiek maakt inzichtelijk hoe deze verhouding in 2018 eruitzag.[4] De grafiek maakt duidelijk dat er verschillen zijn tussen de voormalige afdelingen in de mate waarin ze capaciteit leveren of ontvangen van andere gemeenten. Uit de gesprekken komt niet expliciet naar voren dat dit een knelpunt is.



[4] Gegevens op basis van de *Visualisatie jaarrekening 2018*.

Eerste duiding dashboard gegevens

De staafdiagrammen die hiervoor zijn weergegeven betreffen de geplande en gerealiseerde uren die gemeenten en provincie onder de coördinatie van de RUD LN hebben gebracht. Vooralsnog is niet duidelijk of gemeenten en provincie daarnaast nog meer uren en kwaliteiten beschikbaar hebben (c.q. hebben besteed) voor deze en vergelijkbare taken. Bottom line is dat gemeenten met elkaar in het AB afspreken een bepaalde capaciteit (kwaliteit/kwantiteit) in te brengen ten behoeve van de ingebrachte taken en dat deze afspraak niet gestand gedaan wordt. De ruimte om onder deze omstandigheden capaciteit uit te wisselen neemt daardoor af. De feitelijke uitwisseling van capaciteit is beperkt, namelijk ongeveer 4%. Dat betekent dat ongeveer 5-6 fte aan uren wordt uitgewisseld (dit kan natuurlijk wel een veelvoud aan medewerkers betreffen). In het licht van de kwaliteitscriteria lijkt dit weinig.

4.2. Het financiële plaatje

Om een globaal inzicht te krijgen in de kosten van de RUD LN, is onderstaand de meerjarenraming tot en met 2023 opgenomen, inclusief de cijfers van 2018. De kosten voor het coördinatiecentrum vielen €218.000 lager uit dan begroot. Dat verschil is te verklaren door de niet/late invulling van vacatures en de late inzet op het opleidingsplan voor medewerkers.

Meerjarenraming GR RUD LN (zie bijlage 3)

Begroting	Taakveld	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Lasten							
1 Programmauitvoering							
Basis- en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 984.000	€ 1.302.000	€ 1.221.000	€ 1.261.000	€ 1.302.000	€ 1.344.000
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 92.000	€ 72.000	€ 98.000	€ 102.000	€ 105.000	€ 109.000
2 Coordinatiecentrum	0.1 bestuur	€ 17.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 21.000	€ 21.000	€ 21.000
	0.4 overhead	€ 562.000	€ 800.000	€ 805.000	€ 828.000	€ 858.000	€ 888.000
3 Onvoorzien	0.8 overige baten en laster	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
4 Vennootschapsbelasting	0.9 Vpb	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
7 Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal lasten		€ 1.655.000	€ 2.244.000	€ 2.195.000	€ 2.261.000	€ 2.336.000	€ 2.413.000
Baten							
5 Programmauitvoering							
Bestuurskosten	0.1 bestuur	€ 17.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 21.000	€ 21.000	€ 21.000
Overhead	0.4 overhead	€ 550.000	€ 800.000	€ 805.000	€ 828.000	€ 851.000	€ 874.000
Onvoorzien	0.8 overige baten en laster	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Basis en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 1.330.000	€ 1.117.000	€ 1.198.000	€ 1.238.000	€ 1.278.000	€ 1.320.000
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 92.000	€ 72.000	€ 98.000	€ 102.000	€ 105.000	€ 109.000
Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal baten		€ 1.989.000	€ 2.058.000	€ 2.172.000	€ 2.238.000	€ 2.305.000	€ 2.375.000
Resultaat							
Resultaat voor bestemming		€ 334.000	€ -186.000	€ -23.000	€ -23.000	€ -31.000	€ -38.000
6 Mutatie reserve	0.10 mutaties reserves	€ -334.000	€ 186.000	€ 23.000	€ 23.000	€ 31.000	€ 38.000
Resultaat na bestemming		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

Eén van de grote investeringen betreft de introductie van de nieuwe VTH-applicatie. Uit een overzicht van de reserves en voorzieningen, blijkt dat in de bestemmingsreserve ICT in 2018 een bedrag van €334.000 is geactiveerd ter bijdrage aan de kosten voor dit nieuwe systeem. In 2019 is een eenmalige bijdrage begroot van €163.000; jaarlijks wordt er een bedrag van €23.000 tot €24.000 begroot voor hosting en licenties.

5. Kwalitatieve bevindingen

In dit hoofdstuk schetsen we de uitkomsten van de gesprekken geordend naar de elementen uit het evaluatiekader. We starten met enkele gespreksresultaten die relevant zijn in het licht van alle onderdelen in het analysekader.

- De RUDLN is over het algemeen niet top of mind bij AB-leden en gemeentesecretarissen;
- De inbreng van het Wabo-brede takenpakket per 1-1-2020 is geen ambitie meer. Uit de collegiale toetsing kwam naar voren dat de splitsing bouwen-milieu niet goed werkt.
- Uitvoeringsplannen van de individuele gemeenten worden in meerderheid veel te laat aangeleverd;
- Een aantal gemeenten ondervindt geen toegevoegde waarde van de RUDLN;
- Uniformiteit in de uitvoering lukt nog onvoldoende. Rapportages verschillen onderling. Hier blijft veel “winst liggen”. Het is nog erg lastig om voor een andere gemeente te werken (dossiers vinden etc.);
- Thema- of ketenaanpak kunnen nog veel beter worden ontwikkeld. De suggestie is gedaan om een specialistenteam binnen de RUDLN op te bouwen. Dit team zou ook de verbinding kunnen leggen met beleidsmedewerkers van de gemeenten;
- AB, DB, adviescommissie, LMO, kennisgroepen en CC zijn nog niet op het -in het Beslisdocument genoemde- ontwikkelings-niveau.
- De bereidheid om als gemeente in capaciteit (kwaliteit/kwantiteit) voor RUD LN-taken te investeren is beperkt (sommige gemeenten zijn wel bereid extra formatie aan te stellen in de verwachting dat deze formatie ook werk voor andere gemeenten kan verrichten).
- De bijdrage in landelijke overleggen blijft achter;
- De verbinding met beleidsmedewerkers van de gemeenten is beperkt (terwijl dit wel als belangrijk wordt gezien);
- De focus ligt nog onvoldoende op “elkaar helpen”;
- De Big 8 c.q. de dubbele PDCA-cyclus is niet gesloten;
- De RUD-academie werkt goed en is een goed moment van “verbinden” en kennisuitwisseling;
- De analyse van kennis en kunde van de medewerkers (conform kwaliteitscriteria 2.2) is onvoldoende actueel en biedt weinig mogelijkheden tot sturing.

5.1. Integraliteit

5.1.1. Integraliteit binnen de gemeenten

De meerderheid van de gesprekspartners geeft aan dat de kennis van de lokale situatie en de korte lijntjes met gemeentelijke ambtenaren van aangrenzende beleidsterreinen belangrijke aanwezige voorwaarden zijn voor deze borging van een integrale aanpak in de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De integraliteit binnen gemeenten lijkt te zijn gewaarborgd door de netwerksamenwerking van de RUD LN. Dit wordt door de ruime meerderheid van zowel de medewerkers, managers, bestuurders en

gemeentesecretarissen bevestigd. Met name bij vergunningverlening is deze integraliteit gewaarborgd, voor toezicht speelt deze integrale aanpak een minder nadrukkelijke rol.

5.1.2. Omgevingswet

Met de naderende Omgevingswet beoogt het Rijk een integrale benadering van de thema's milieu, veiligheid en gezondheid te bereiken. Daarnaast moet de besluitvorming worden versneld, de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot en de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruikersgemak verbeterd. Gebruikers (ondernemers, initiatiefnemers en burgers) moeten centraal staan in het traject. Voor de uitvoering van VTH-taken in het fysieke domein heeft dit grote invloed. In de notitie 'RUD LN op KOERS naar de Omgevingswet' geeft de RUD LN haar ambities weer en de wijze waarop zij deze ambities wil gaan realiseren. Concreet acteert de RUD LN hierop door de implementatie van het nieuwe VTH-systeem, waarmee het voorsorteert op de invoering van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarnaast besteedt de RUD LN aandacht aan het inventariseren van pilot-mogelijkheden, het opleiden van medewerkers en het door-ontwikkelen van het VTH-Dashboard, "*ditkanik.nu*" en de EVP/EVC-actualisatie.

De huidige netwerksamenwerkingsvorm wordt door de meerderheid van de gesprekspartner beschouwd als een organisatievorm die bestendig is tegen de ontwikkeling van de Omgevingswet. De integraliteit binnen gemeenten is volgens hen beter geborgd dan mogelijk zou zijn binnen een fysieke RUD. Dit beeld komt overeen met de Collegiale Toets, waarin wordt aangegeven dat de netwerkconstructie van de RUD LN in vergelijking met de klassieke omgevingsdienst natuurlijker aansluit bij de opzet van de nieuwe Omgevingswet.[5] In een aantal gesprekken is hier tegenin gebracht dat de nieuwe omgevingswet zoveel specialistische kennis zal vragen van gemeenten dat het vrijwel niet mogelijk is –zelfs voor de grotere gemeenten- om die kennis in huis te hebben. Een fysieke RUD biedt in hun ogen dan meer en betere mogelijkheden om de noodzakelijke kennis gezamenlijk te hebben en te organiseren.

5.1.3. VTH-keten

Een van de basistaken van de RUD LN betreft het ketentoezicht. De RUD LN is daarom in 2019 gaan samenwerken met het Waterschap Limburg, NVWA, Provincie en OM om gezamenlijk te werken aan het project Gebiedsgericht Handhaven. Tijdens dit project kwam naar voren dat er behoefte was naar een sterkere samenwerking tussen de ketenpartners in Limburg. Dit leidde ertoe dat de Provincie Limburg in de rol van ketenregisseur de organisatie van een structurele Bestuurlijke overlegstructuur op zich neemt, waarbij de RUD LN als volwaardig partner in de ketensamenwerking namens de gemeenten optreedt. Onderwerpen waarop zal worden samengewerkt, zijn bijvoorbeeld de drugs-gerelateerde problematiek, asbest, afvalbedrijven en de mestketen.[6] Met betrekking tot de samenwerking in de 'mestketen', heeft de gemeente Nederweert initiatief genomen om deze proceslijn te verbeteren. Vanuit de gesprekspartners wordt

[5] Collegiale Toets RUD LN, 2018

[6] Jaarverslag en jaarrekening 2018 RUD LN

dit initiatief als een goed voorbeeld genoemd voor de samenwerking met andere partijen (denk aan het Rijk, de Belastingdienst, de politie, etc.) om gegevens uit te wisselen en in samenwerking doelen te bereiken.

Tegelijkertijd wordt in de gesprekken ook aangegeven dat in de proceslijn van de VTH-keten nog veel verbeteringsmogelijkheden liggen. De focus op partners van 'buiten' is weliswaar een punt van aandacht geweest in de lijnmanagersoverleggen, maar in de praktijk ervaren de gesprekspartners dat hieraan nog onvoldoende gevolg is gegeven. Het CC kan een ondersteunende rol spelen in het maken van (aanvullende) afspraken in deze proceslijn en het toezien daarop, zo stelt een aantal gesprekspartners. In opzet bestaat er bijvoorbeeld de afspraak dat elke ketenpartner door één van de lijnmanagers zou worden geadopteerd, om trekker te zijn in het vormgeven van de samenwerking met deze ketenpartner. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de invulling en uitvoering van dit idee en lijkt het CC hierop volgens een aantal betrokkenen momenteel niet te sturen. Het is niet de taak van het CC en zij kunnen hierop niet sturen. De lijnmanagers zijn hier aan zet.

5.1.4. Inbreng takenpakket

Het was de oorspronkelijke doelstelling (2017) van de GR RUD LN om alle gemeenten het Wabo-brede takenpakket in te laten brengen. Die ambitie heeft de RUD LN verlaten in het AB-overleg van 11 april 2019. In de huidige situatie zit veel verschil tussen de taken die de gemeenten bij de RUD LN inbrengen.

Onder een deel van de gesprekspartners bestaat de behoefte aan een eenduidige visie op de inbreng van takenpakketten. Daarover bestaat momenteel onduidelijkheid. Daarbij wordt door een deel van de gesprekspartners opgemerkt dat RUD LN beter benut zou kunnen worden door het laten inbrengen van het Wabo-brede pakket door alle deelnemende gemeenten. Tegelijkertijd zijn er meerdere gemeenten die duidelijk aangeven dat zij niet voor ogen hebben om een Wabo-breed pakket in te brengen. Onderstaand een overzicht van de ingebrachte takenpakketten per gemeente per 1 januari 2018:

Ingebracht takenpakket per 1-1-2018				
Partner	Basistaken-pakket	Specialistische Wabo VTH taken	Wabo breed	Niet RUD-bedrijven
Beesel	ja	ja	ja	ja
Bergen	ja	deels	nee	ja
Echt-Susteren	ja	ja	ja	ja
Gennep	ja	nee	nee	nee
Horst aan de Maas	ja	nee	nee	nee
Leudal	ja	ja	nee	ja
Maasgouw	ja	a	ja	ja
Mook en Middelaar	ja	nee	nee	nee
Nederweert	ja	ja	ja	ja
Peel en Maas	ja	nee	nee	nee
Roerdalen	ja	ja	ja	ja
Roermond	ja	ja	deels	ja
Venlo	ja	ja	nee	nee
Venray	ja	nee	nee	nee
Weert	ja	ja	nee	ja
Provincie Limburg	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

5.2. Governance

5.2.1. Lijnmanagers en LMO

De lijnmanagers vormen een belangrijke schakel in het speelveld van de RUD LN. De lijnmanagers hebben verschillende rollen die zij vervullen. Deze vijf rollen zijn door de RUD LN uitgewerkt: regisseur, verbinder, vertaler, ambassadeur en initiator. In de opzet houden deze managers contact via het lijnmanagersoverleg (LMO).

Bij het uitvoeren van de verschillende rollen moeten de lijnmanagers balanceren tussen de belangen van de RUD LN als geheel en de belangen van hun eigen gemeente. Concreet betekent deze spagaat dat lijnmanagers veelal zo sturen dat medewerkers prioriteit geven aan de taakuitvoering voor hun eigen gemeente, voordat ze voor RUD-partners aan de slag gaan. Dit dilemma wordt door de lijnmanagers zelf ook erkend. Overigens geven maar weinig medewerkers (19%) aan deze spagaat zelf te ervaren. Dit knelpunt hangt samen met de constatering dat het ‘wij-gevoel’ onder de RUD-partners nog moet groeien. Sommige leden van het LMO constateren dat niet alle deelnemers de urgentie en de opgave voor het LMO in gelijke mate ervaren. In dat verband valt regelmatig het woord “freerider”.

In de praktijk functioneerde het LMO sinds de oprichting van de GR RUD LN niet optimaal. De betrokkenheid van de lijnmanagers loopt uiteen en meerdere managers lijken onvoldoende in de ‘actiestand’ te staan. Dit komt tot uiting in een lage opkomst, onvoldoende of te late inbreng van agendapunten, trage toezending van actielijsten. Daarbij helpt het niet dat de tafelbezetting bij de overleggen niet altijd even goed afgestemd was en aansloot bij de agendapunten. Daaruit vloeit ook een mandateringsprobleem voort: knopen kunnen soms niet worden doorgehakt doordat verschillende gemeentelijke vertegenwoordigers niet voldoende bevoegdheden hebben. Hoewel een aantal betrokkenen aangeeft dat hier verbetering is ingezet, maken meerdere gesprekspartners duidelijk dat het van belang is dat hieraan blijvend aandacht wordt besteed. Volgens meerdere betrokkenen is het daarbij van belang dat heldere doelen worden gesteld. De lijnmanagersoverleggen zijn in de praktijk nog te weinig concreet. Dat er tot nu toe sprake is geweest van een zekere mate van passiviteit in het lijnmanagersoverleg, lijkt zowel een oorzaak als een gevolg van de bovengenoemde combinatie van factoren.

Het is de vraag of alle lijnmanagers een goed beeld hebben van de rol van LMO en lijnmanagers.

5.2.2. Positie gemeentesecretarissen

In de opzet van de GR RUD LN is vastgelegd dat de gemeentesecretarissen een adviesraad vormen met de directeur van de GR RUD LN en de directeur van de provincie Limburg. Deze adviesraad kan aan de directeur gevraagd en ongevraagd advies geven over de doorontwikkeling van de organisatie. In de praktijk is de rol van deze adviesraad marginaal en is er nog weinig advies gegeven.

De gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten komen bij elkaar in de kring van gemeentesecretarissen (exclusief provincie)

en bespreken daar de stand van zaken van de GR RUD LN, de knelpunten en maken afspraken. Voor dit overleg geldt, net als voor het AB, dat de betrokkenheid vanuit de gemeentesecretarissen verschilt. Daarbij wordt opgemerkt dat er vooral 'hoog-over' wordt gesproken over de organisatie en structuur van de RUD LN. Voor de meerderheid van de gemeentesecretarissen geldt dat ze op afstand staan van de RUD LN.

Over de gewenste rol van de gemeentesecretarissen wordt verschillend gesproken door de gesprekspartners. Zo geven enkele gesprekspartners aan dat een actievere rol van de gemeentesecretarissen gewenst is. Een ander deel van de gesprekspartners geeft echter aan dat de gemeentesecretarissen een extra sturingslaag vormen die wellicht juist lichter ingericht zou kunnen worden of zelfs helemaal kan wegvallen.

5.2.3. Positie directeur

In de reflectie op de positie van de directeur kwamen in de gesprekken een aantal belangrijke terugkerende elementen die zij van belang achten bij deze functie invulling naar voren. We zetten deze elementen hieronder op een rijtje:

- *Verbindend*. Een directeur dient eigenlijk een 'topdiplomaat' te zijn die in staat is om te verbinden en draagvlak te creëren.
- *Sturend*. Een directeur moet in staat zijn en in positie zijn om bestuurders, lijnmanagers en eventueel de gemeentesecretarissen aan te spreken op (ongewenste) ontwikkelingen en erop toezien dat afspraken worden opgepakt en nagekomen.
- *Kennis*. Een zekere mate van inhoudelijke kennis is een voorwaarde voor een goede functie-invulling. Tegelijkertijd kan een teveel aan kennis juist in de weg zitten.
- *Operationeel*. De directeur moet een meewerkend voorman zijn, en niet alleen maar op het strategische niveau (willen) opereren.

Een veel genoemd knelpunt is de discrepantie tussen de (gewenste) rollen en functies van de directeur enerzijds en de bijbehorende bevoegdheden anderzijds. Gesprekspartners zien dat het mandaat van de vertrokken directeur te smal was om de door hem gewenste rol te pakken. Met het oog op de toekomstige invulling van deze functie, is het volgens de grote meerderheid van de gesprekspartners noodzaak om het mandaat en de functieomschrijving met elkaar in één lijn te brengen.

Als aandachtspunt wordt ook de vervanging van de directeur bij (onverwachts) wegvallen benoemd. Momenteel wordt de vervanging van de directeur ingevuld door een gemeentesecretaris van één van de partnergemeenten. Dit wordt als een kwetsbaarheid ervaren.

5.2.4. Algemeen Bestuur

Het Algemeen Bestuur van de GR RUD LN wordt gevormd door de verantwoordelijk bestuurders van de deelnemende gemeenten en de provincie. Het AB komt ca. vier keer per jaar bijeen.

Bij de AB-leden bestaan verschillende opvattingen over de toegevoegde waarde van de bijeenkomsten van het AB en hun eigen rol en verantwoordelijkheid hierin. Zo vindt een deel van de

geïnterviewde AB-leden de frequentie van AB-vergaderingen te hoog en stelt dat het voldoende zou zijn om tweemaal per jaar bijeen te komen; enkele andere AB-leden zien juist kansen tot intensievere samenwerking en pleiten ervoor dat de frequentie omhoog zou kunnen.

De verschillen in waardering hebben ook te maken met de opvatting over het beleidsmatig gehalte dat een RUD heeft c.q. moet hebben. Veel gemeenten willen de beleidsontwikkeling nadrukkelijk bij de gemeente houden en zien daar dus geen rol voor het AB van de RUD LN. Vanuit dat perspectief wordt het als onhandig gezien indien onderwerpen in AB worden gebracht die bijvoorbeeld niet alle AB-leden in portefeuille hebben.

De verwachtingen ten aanzien van het AB en van de GR RUD LN zijn bij meerdere AB-leden niet duidelijk. Over de betrokkenheid van een deel van het AB bestaat bij andere AB-leden ontevredenheid. Waar de opkomst tijdens de vergaderingen nog verschillend wordt ervaren (sommigen vinden het hoog, andere juist laag), geeft de meerderheid van de AB-leden aan dat de inbreng tijdens de vergaderingen laag is. Ten tweede bestaan er verschillende verwachtingen over de inhoudelijke betrokkenheid van de AB-leden.

Discussies in het AB gaan eerder over kleine nuanceverschillen dan over grote onenigheden. Een aantal AB-leden benoemt dat er te weinig sprake is van kritische monitoring van de afspraken over geraamde uren. Ook wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat de sturingsinformatie die het AB toegestuurd krijgt vanuit het CC te gering is. Op basis van de kwantitatieve gegevens uit de dashboards zou het AB niet in voldoende mate in staat zijn om goed te sturen.

5.2.5. Dagelijks Bestuur

Het DB van de GR RUD LN bestaat in opzet uit een voorzitter en twee leden en verzorgt o.a. de voorbereiding en uitvoering van het beleid van het AB, stuurt de ambtelijke organisatie en bepaalt de verdere taken van het DB.

In de gesprekken komt weinig kritiek op het Dagelijks Bestuur naar voren. Een enkele gesprekspartner merkt op dat het DB weinig initiatief heeft getoond. Met betrekking tot de vorige paragraaf over het Algemeen Bestuur, geeft een enkele gesprekspartner aan dat het DB hierin een meer actieve en sturende rol zou kunnen pakken om ervoor te zorgen dat de juiste agendapunten worden besproken.

5.2.6. Positie van de gemeenteraden

De gemeenteraden lijken in veel gemeenten op relatief grote afstand te staan van de ontwikkelingen binnen de RUD LN. Waar de uitspraak ‘geen nieuws is goed nieuws’ al door verschillende AB-leden in de mond werd genomen, lijkt dit voor de gemeenteraden al helemaal het geval te zijn. De gesproken griffiers onderstrepen dit. De raden lijken inhoudelijk weinig betrokken te zijn. Deze afstand wordt door weinig betrokkenen geproblematiseerd. Een enkel AB-lid merkt op dat de RUD LN wel in het achterhoofd dient te houden dat het kan helpen om de raden betrokken te houden, omdat je ze in de toekomst nodig

kunt hebben bij het nemen van beslissingen. Het belang dat de raden helder worden geïnformeerd, wordt de meerderheid van de betrokkenen onderstreept.

De gesproken griffiers geven aan dat er bij de raden begrip is voor de afstand waarop zij zijn gepositioneerd. In twee afdelingen zijn trajecten gestart om de positie van de raden te verstevigen, via het project ‘grip op samenwerking’. Met name de toegankelijkheid van de informatievoorziening zou moeten worden verbeterd. Met de vertrokken directeur van de RUD LN zijn hierover gesprekken gevoerd en eerste afspraken gemaakt.

5.2.7. Coördinatiecentrum

Het coördinatiecentrum bestaat uit een directeur (1 fte) en haar medewerkers (4,65 fte), in dienst van de Gemeenschappelijke Regeling. Het CC stelt voorstellen op voor het DB en AB over o.a. de centrale programmering, de kwaliteitseisen, de resultaten en de rapportages. Veel gesprekspartners zijn relatief tevreden over de wijze waarop het Coördinatiecentrum (CC) functioneert. De trainingen die door het CC worden georganiseerd worden breed gewaardeerd. Ondanks de kleine personele omvang van het CC en haar beperkte mandaat, stelt de meerderheid van de gesprekspartners dat het CC tot nu toe voldoende haar coördinerende rol heeft gepakt.

Het meest genoemde knelpunt met betrekking tot de taakuitvoering van het CC is de ontbrekende slagkracht. Er bestaat onder de gesprekspartners een veel genoemde behoefte aan een CC dat meer stuurt en durft te adviseren. De verklaring hiervoor wordt met name in twee zaken gezocht. Ten eerste zou het coördinatiecentrum te weinig mandaat hebben. Ten tweede zou het coördinatiecentrum niet genoeg body hebben in termen van capaciteit. Dit gebrek aan capaciteit wordt daarbij ook als kwetsbaarheid van het CC benoemd. Het is een kleine organisatie en met het vertrek van de directeur en één van de dragende krachten, werd de druk op het CC wel erg hoog.

Concreet wordt aangegeven dat de analyses van werkvoorraad en formatie (kwalitatief en kwantitatief) nog onvoldoende behulpzaam zijn om tot uitwisseling van capaciteit te komen.

5.3. Samenwerking en informatie-uitwisseling

5.3.1. Uitvoeringsprogramma’s

Het Algemeen Bestuur van de GR RUD LN stelt jaarlijks een Regionaal uitvoeringsprogramma (UP) vast. Dit doet zij op basis van de uitvoeringsprogramma’s van de deelnemende gemeenten, aangevuld met het uitvoeringsprogramma voor de voormalig provinciale inrichtingen. De gemeentelijke uitvoeringsprogramma’s worden opgesteld via het ‘model probleemanalyse’-format, aangereikt door het CC. Per discipline wordt daarin weergegeven hoeveel uren er nodig en beschikbaar zijn.

Het aanleveren van de uitvoeringsprogramma’s vanuit de gemeenten aan de RUD LN heeft in de praktijk niet plaats gevonden zoals was beoogd. Hoewel de deelnemende gemeenten voor 1 november 2018 hun uitvoeringsprogramma’s dienden te hebben vastgesteld, waren er

eind december 2018 slechts twee uitvoeringsprogramma's aangeleverd.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat de uitvoeringsprogramma's een te kwantitatief karakter hebben. De uitvoeringsprogramma's zijn te veel gestoeld op de planmatigheid van de uitvoering. De gemeenschappelijke visie zou echter volgens meerdere betrokkenen het uitgangspunt moeten zijn van de uitvoeringsprogramma's.

5.3.2. VTH-applicatie

In het voorjaar van 2016 hebben alle partners binnen de RUD gezamenlijke de aanbesteding van de VTH-applicatie gerealiseerd. Het doel van deze applicatie is:

- Verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- VTH-informatie delen met alle ketenpartners;
- Werkuitwisseling faciliteren;
- Standaardiseren en harmoniseren processen;
- Eén centrale VTH-informatievoorziening;
- Verlaging van kosten door licenties in een groter volume af te nemen en besparing op beheerkosten;
- Gezamenlijk aansluiten op de Omgevingswet.

De uitrol van de nieuwe VTH-applicatie zal in de ogen van veel betrokkenen een grote stap vooruit zijn op het gebied van informatie-uitwisseling. Betrokkenen verwachten dat zowel intern als extern de applicatie zal leiden tot een meer integrale, efficiënte en beter afgestemde samenwerking en daarmee een hogere kwaliteit van dienstverlening. De werkvoorraad en het beheer zullen erdoor beter inzichtelijk worden. De gemeenschappelijke aanbesteding van deze applicatie wordt door enkele betrokkenen genoemd als een goed voorbeeld van wat er mogelijk is door op regionaal niveau samen te werken.

Als aandachtspunt benoemen veel betrokkenen in dit kader dat een goede implementatie van de applicatie cruciaal is. Een eenduidige inrichting, overgang en een juiste manier van gebruiken ervan, zal menskracht en middelen kosten.

5.3.3. Samenwerking binnen de samenwerking

Binnen de RUD LN bestaan verschillende 'samenwerkingen binnen de samenwerking'. Zo hebben de MER-gemeenten een gezamenlijke omgevingsdienst en heeft de gemeente Venray onderlinge afspraken over uitwisseling van capaciteit gemaakt met de gemeenten Horst aan de Maas en sinds kort ook Gennep en Mook en Middelaar. De meningen over dit fenomeen lopen uiteen. Voorstanders geven aan dat dit een functionele invulling is van de vrijheid die binnen de netwerksamenwerking bestaat. Critici benoemen de ondermijnende werking en het gebrek aan transparantie ervan. De onderlinge afspraken leiden tot scheve verhoudingen binnen de regio. Andere betrokkenen hebben een neutrale houding tegenover deze sub-samenwerkingen.

Tevens dient hier ook de samenwerking van de provincie met de RUD Limburg-Zuid te worden benoemd. Op deze samenwerking lijkt tot nu toe weinig te zijn ingezet. Vanuit het CC wordt aangegeven dat de

noodzaak van deze werkrelatie toeneemt bij de invoering van SQUIT2020.

5.3.4. Vrijblijvendheid

Een veel genoemde term in de interviews betreft de ‘vrijblijvendheid’ van de RUD-samenwerking. Hoewel het vrijblijvende karakter van de netwerksamenwerking in beginsel door velen wordt gezien als een voordeel, heeft het in de praktijk een disfunctionele werking voor de RUD LN als geheel. Het belangrijkste pijnpunt is dat de gemaakte afspraken over de inzet en afname van capaciteit niet worden nagekomen. Met name op managementniveau krijgt het belang van de eigen gemeente in de praktijk vaak voorrang boven het collectieve belang van de RUD LN. Wanneer een gemeente de uitvoering van het basistakenpakket niet gerealiseerd krijgt, wordt dit momenteel nog vaak als het probleem van deze gemeente gezien en niet als collectief probleem van de RUD LN. Voor wat betreft leveren binnen de RUD LN zijn er verschillen. Sommige partners leveren veel en anderen heel weinig. Dit wordt benoemd als een probleem.

Ook het probleem dat het soms lastig is om capaciteit via de RUD LN te krijgen maakt dat de deelnemers er minder vertrouwen in hebben en bijvoorbeeld met buurgemeenten afspraken maken.

Veel betrokkenen geven aan dat de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van deze vrijblijvendheid in de eerste plaats bij de gemeenten zelf ligt. De managers en bestuurders moeten het gemeenschappelijke belang vooropstellen en inzien dat commitment en collegialiteit nodig zijn om deze gemeenschappelijke doelen te halen. Daarnaast zou een RUD met meer bevoegdheden en doorzettingsmacht volgens veel gesprekspartners een belangrijke rol kunnen vervullen in het tegengaan van de vrijblijvendheid onder de deelnemers.

5.3.5. Afstemming over beleid

De beleidsvrijheid van de individuele gemeenten is relatief groot. Dit wordt op bestuurlijk niveau enerzijds als een voordeel beschouwd en de RUD LN dient daarbij als uitvoeringsorganisatie geen beleidsadvies te geven en zou flexibel met deze verschillen in beleid om moeten kunnen gaan. Anderzijds zou het volgens meerdere gesprekspartners de efficiëntie ten goede komen als er meer naar een gemeenschappelijke beleidsbasis zou worden toegewerkt. Een aantal gesprekspartners geeft daarbij aan dat het beleid tussen de gemeenten momenteel ook al zichtbaar naar elkaar toegroeit en dat de genoemde verschillen met name spelen op het gebied van werkwijzen en procedures. Overleg op beleidsniveau tussen de beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten ontbreekt momenteel.

5.3.6. Geen level playing field

Het uitgangspunt van de GR RUD LN is om een *level playing field* te creëren voor de inwoners en bedrijven bij omgevingsvraagstukken. Hoewel er aandacht moet zijn voor maatwerk, moeten door regionale afspraken en door uniforme werkprocessen gezorgd worden voor gelijke behandeling van de inwoners en bedrijven. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit level playing field in de praktijk nog niet

voldoende geborgd is. Daarbij wordt ook benoemd dat her-controles in de praktijk vaak door dezelfde toezichthouders worden uitgevoerd. Ideaal gezien zou volgens een aantal gesprekspartners de kwaliteit en gelijke behandeling van toezicht verbeteren als het CC hierin zou zorgen voor spreiding.

5.3.7. Onvoldoende samenwerking in de regio

Meerdere betrokkenen geven aan dat er tot nog toe kansen onbenut zijn gebleven in de samenwerking met andere regionale verbanden. Bijvoorbeeld de Veiligheidsregio: daar ligt volgens enkele gesprekspartners een mogelijkheid tot bestuurlijke vereenvoudiging. Door meerdere betrokkenen wordt daarnaast ook aangegeven dat de Regionale Energie Strategie de RUD LN op veel vlakken zal gaan raken. Momenteel wordt er door verschillende groepen gemeenten gewerkt aan verschillende opgaven.

In de uitvoering heeft de provincie tot nog toe een rol op de achtergrond. De provincie heeft haar taken momenteel belegd bij de uitvoeringsdienst van Limburg-Zuid, die daarmee ook de provinciale taken voor Limburg Noord uitvoert.

5.3.8. Samenwerking landelijk

De RUD LN neemt deel in verschillende landelijke overleggen, maar is in niet in staat daar veel rendement uit te halen. Door de beperkt beschikbare capaciteit is het lastig om gelijke pas te houden met de fysieke RUD's.

5.4. Processen, planning en technologie

5.4.1. Uniformiteit

Een praktisch aandachtspunt dat uit de gesprekken naar voren kwam, is de uniformiteit van werken. De formulieren, rapportage en werkprocessen zijn momenteel nog onvoldoende uniform. Twee oorzaken lijken hieraan ten grondslag te liggen: de gemaakte afspraken en het nakomen van de gemaakte afspraken.

Hoewel er standaarden en processen zijn afgesproken, wordt er door een groot aantal betrokkenen vraagtekens gezet of de verschillende partijen zich hieraan houden. Ook hiervoor geldt dat er een zekere vrijblijvendheid wordt ervaren. In de praktijk bestaat er geen goed systeem om dit te toetsen en eventueel te sanctioneren indien hieraan niet wordt voldaan.

5.4.2. Achterblijvende realisatie

De uitwisseling van capaciteit is –zoals hiervoor al is aangegeven- bijzonder beperkt. Gemeenten organiseren toch in eerste instantie hun eigen capaciteit. Daarnaast wordt er, buiten de RUD LN om, rond Venray en binnen de MER-capaciteit uitgewisseld. De resterende vragen worden aan het CC gesteld. Een belangrijk aandachtspunt dat wordt genoemd, is het trage proces na de aanvraag van capaciteit. Het CC moet op zoek naar die capaciteit en die is niet zomaar voor handen. Bij veel aanvragen kan niet via de RUD LN worden geleverd. Ten tweede duurt dit aanvraagproces vaak (te) lang. Dit zijn twee

elementen die leiden tot teleurstelling en/of frustratie bij de aanvragende gemeenten.

5.4.3. Website

Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat de website van de RUD LN nog niet voldoet en dat ze niet alles kunnen vinden. Er zijn ook medewerkers die aangeven de site zelfs niet te gebruiken.

5.5. Leren, innoveren en resultaatgerichtheid

5.5.1. Kennisgroepen

De gesprekspartners benoemen met betrekking tot het functioneren van de kennisgroepen zowel winst- als knelpunten.

Juist met het oog op nieuwe ontwikkelingen, zoals energie en de naderende Omgevingswet, wordt het belang aangegeven om als RUD-gemeenten samen op te trekken. Voor nieuwe thema's als *lucht*, *bodem* en *water* is momenteel nog onvoldoende aandacht en voor het thema *bouw* is überhaupt nog geen kennisgroep ingesteld. Op het kennisgebied *energie* worden echter volgens meerdere gesprekspartners goede stappen gezet.

Per kennisgroep is een lijnmanager aangesteld om de kennisgroep aan te sturen. In de praktijk ontbreekt het echter vaak aan commitment bij de betreffende lijnmanagers om de gevraagde invulling te geven aan deze taak. Ook voor de kennisgroepleden vormt tijdgebrek met regelmaat een obstakel om tot de gewenste betrokkenheid te komen. Mede hierdoor zijn de kennisgroepen nog onvoldoende "op stoom".

5.5.2. Opleidingen/RUD-academie

Een van de taken van het Coördinatiecentrum betreft de coördinatie van opleiding en training voor de medewerkers van de RUD LN. Doel daarvan is om de kwaliteit van dienstverlening door de medewerkers te borgen. Door de vertraagde invulling van de vacatures op het CC, is er pas in het laatste kwartaal van 2018 begonnen met de inzet op het opleidingsplan. Over de wijze waarop het CC de opleidingen sindsdien heeft gecoördineerd, is de meerderheid van de gesprekspartners tevreden. Een enkele gesprekspartner merkt op dat het van belang is dat het CC in de toekomst (meer) aandacht besteed aan het inventariseren van de behoefte aan het type opleidingen.

Een positieve latente functie van de RUD-academie is de netwerkvorming. De educatieve bijeenkomsten dragen bij aan de onderlinge contacten tussen de medewerkers van de verschillende gemeenten. Het gecentraliseerde opleidingsbudget werpt in dat opzicht vruchten af.

5.5.3. Weinig innovatie

Innovatie moet voornamelijk ontstaan binnen de kennisgroepen. Deze groepen draaien nog niet optimaal (zie paragraaf 5.5.1).

Uit de gesprekken blijkt dat de achterliggende doelen te beperkt als uitgangspunt dienen voor het door-ontwikkelen en innoveren binnen

de samenwerking. Ook de thematische aandacht wordt daarbij als aandachtspunt benoemd. Op de verschillende functieniveaus zouden de inhoudelijke thema's vaker het startpunt van samenwerking en overleg moeten zijn.

5.6. Kwaliteit(scriteria)

Over het algemeen lijken onze gesprekspartners tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven. Een structurele borging van kwaliteit, zoals voorzien in de PDCA-cyclus, is nog beperkt.

5.6.1. Inzet specialisten

Een nadrukkelijk naar voren gekomen probleem in de RUD-samenwerking betreft de daadwerkelijke inzet van specialisten. Veel specialistische hulpvragen vanuit gemeenten kunnen niet door de RUD worden beantwoord met het leveren van een specialist. De hulpvragende gemeenten zijn daardoor nog vaak genoodzaakt om de specialist elders extern in te huren.

Het is duidelijk dat op dit punt verbetering gewenst is. Het besef is aanwezig dat er behoefte is aan heldere afspraken die worden nageleefd. Toch geven verschillende gesprekspartners aan dat dit probleem niet voldoende wordt besproken.

Een door meerdere respondenten genoemde oplossingsrichting, betreft de opzet van een specialisten-flexpool vanuit het coördinatie-centrum. Met deze flexibele schil zou de (niet structurele) vraag om specialistische inzet kunnen worden opgevangen, zonder de netwerk-structuur daarmee op te geven. In deze flexibele schil zouden de 5-10% specialisten opgenomen worden.

We zien dat de analyse van de formatie momenteel onvoldoende is. Momenteel bestaat er inzicht in de ingebrachte capaciteit door de verschillende RUD-gemeenten. Waar het echter aan ontbreekt, is het inzicht in de specialistische capaciteit die gemeenten in huis hebben, maar niet hebben ingebracht in RUD-verband.

Door meerdere gesprekspartners wordt aangegeven dat het belangrijk is dat er meer aandacht wordt besteed aan het collectieve belang van de inzet van specialisten in RUD-verband en dat beter nagedacht zou moeten worden over de inzet van specialisten. Met het branchegericht werken heeft de RUD LN wat dat betreft een stap gezet. Het branchegericht werken is een omslag van output (aantal controles) naar outcomes (bijv. naleefgedrag). De toezichthouders worden hierbij "vakspecialist" en "eigenaar" van een branchegroep. Deze werkwijze is ingezet per 1 januari 2019 en is in ontwikkeling. De betrokkenen kijken overwegend positief tegen deze werkwijze aan.

In een aantal gesprekken is ook aandacht gevraagd voor de arbeidsmarkt. Het is daarbij niet duidelijk of de RUD LN of een individuele gemeente de "betere papieren" heeft om specialisten aan te trekken en aan zich te binden. In alle gevallen zullen de individuele gemeenten te weinig werk hebben. Op dit moment is de arbeidsmarkt voor (specialistische) VTH-medewerkers overspannen. In enkele gesprekken is gewezen op de risico's van concurrerende gemeenten

op de arbeidsmarkt. Met betrekking tot de arbeidsmarktproblematiek, heeft het CC een plan van aanpak opgesteld. Daarin zet het uiteen hoe het op de korte termijn (recruitment), middellange termijn (traineeprogramma's) en de lange termijn (inzetten op vakopleidingen) actie wil ondernemen om dit probleem te lijf te gaan.

5.6.2. Kwaliteitscriteria

Voor de medewerkers die werkzaam zijn binnen het VTH-stelsel gelden vanaf juni 2019 de Kwaliteitscriteria 2.2. Deze kwaliteitscriteria zijn per functie gespecificeerd en zijn weergegeven in de tabel hiernaast. Met name formele opleidingen, geaccrediteerde cursussen en de "vlieguren" zijn belangrijke ijkpunten.

Meerdere betrokkenen geven aan dat het in de praktijk niet altijd mogelijk is om aan de kwaliteitscriteria 2.2 te voldoen. Een voorbeeld daarvan zijn de vlieguren die medewerkers moeten maken. Dit is een kwaliteitseis waar in de praktijk nauwelijks op wordt gestuurd. Meerdere medewerkers geven daarnaast aan dat ze in de praktijk zelf niet weten of ze überhaupt voldoen aan de kwaliteitscriteria. Door een aantal medewerkers wordt aangegeven dat het Coördinatiecentrum hierin duidelijkheid zou moeten scheppen en het goed bij zou moeten houden.

(zie voor casemanagen bijlage 4)

1. Casemanagen

Onderstaande activiteiten moeten binnen de overheid uitgevoerd worden. Het betreffen kernactiviteiten van de Wabo die bij het bevoegd gezag thuishoren. Een medewerker op HBO-niveau beoordeelt bij de intake per geval of er sprake is van een complexe of eenvoudige situatie.

Activiteiten
1. Organiseren / begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg).
2. Uitvoeren toets op volledigheid
3. Bewaken proces, integraliteit en voortgang van de aanvraag.
4. Inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid).
5. Het uitzetten van adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs.
6. Besluit (laten) samenstellen en coördineren.

Eisen aan medewerkers die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**

Opleiding	Werkervaring	Aanvullende kennis	Frequentie
Basisopleiding: ▪ MBO-niveau	1 jaar in procesmanagement en het afhandelen van Awb procedures	Basiskennis: ▪ Structuur en systematiek (bouw)tekeningen	Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten.
Aanvullende opleiding(en): ▪ Basiscursus Omgevingsrecht ▪ Basiscursus Awb			

een of meerdere **complexe situaties**

Opleiding	Werkervaring	Aanvullende kennis	Frequentie
Denkniveau: ▪ HBO-niveau	2 jaar in procesmanagement en het afhandelen van Awb procedures	Basiskennis: ▪ *Zie eenvoudige situaties*	Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten en/of begeleiden van 5 complexe meervoudige aanvragen per jaar.
Aanvullende opleiding(en): ▪ *Zie eenvoudige situaties*			

Eisen aan organisaties die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**	minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de bovengenoemde criteria voor eenvoudige situaties óf de criteria voor de deskundigheid 2 „Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening" óf de criteria voor de deskundigheid 3„ Vergunningverlening milieu".
een of meerdere **complexe situaties**	minimaal 2 medewerkers die voldoen aan bovengenoemde criteria voor complexe situaties óf de criteria voor de deskundigheid 2„Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening" óf de criteria voor de deskundigheid 3 „Vergunningverlening milieu".

Op medewerkersniveau wordt aangegeven dat toezichthouders elkaar goed weten te vinden. Wel hadden er grotere stappen gemaakt kunnen worden op het gebied van gestandaardiseerd werken. In de samenwerking en controles zou meer efficiëntie kunnen worden aangebracht. Met SQUIT2020 is de verwachting dat hier verbetering in wordt aangebracht.

5.6.3. Kwaliteitsverschillen

Gesteld wordt dat er tussen medewerkers en gemeenten in de praktijk nog veel kwaliteitsverschil bestaat. Medewerkers geven aan dat kwaliteit in de medewerkers zit. Dit gepercipieerde kwaliteitsverschil komt soms ook voort uit de gevolgde procedure en de wel of niet

gehanteerde formats voor een controle. Sommige medewerkers werken sterk op basis van ervaring en inhoudelijke deskundigheid en andere medewerkers werken volgens de standaards. De dialoog tussen deze twee type medewerkers moet nog op gang komen. Uitwisseling wordt daardoor bemoeilijkt. Leidinggevende geven dan aan dat ze niet krijgen wat ze hadden willen hebben en dus veel controle/herstelwerk hebben en medewerkers gegeven aan dat het lastig is voor een andere gemeente te werken. Laat onverlet dat het in veel gevallen goed werkt tot tevredenheid van beide kanten.

5.6.4. Evaluatie inspectie en Intercollegiale controle

In oktober 2018 heeft de Directeur-Generaal van het ministerie een bezoek gebracht aan de RUD LN. Dit leidde tot een positief verslag over de wijze waarop de omgevingsdienst in Limburg Noord is georganiseerd.[7]

Ook in de eindrapportage van de Collegiale Toets kwam de organisatievorm van de RUD LN in 2018 positief naar voren. Zowel het proces als het resultaat worden daarin positief beschreven. [8]

5.6.5. Collegiale toets

Het werken voor verschillende gemeenten kost in de praktijk ook tijd. Daarnaast geven medewerkers aan dat zij niet goed zicht hebben op de kwaliteit van adviezen die medewerkers voor andere gemeenten geven. Bij aantal gemeenten lijkt er geen collegiale toetsing te zijn op deze adviezen. Sommige medewerkers geven inderdaad aan dat bij werk voor een andere gemeente de kwaliteitseisen niet duidelijk zijn en dat er ook nauwelijks op wordt gecontroleerd.

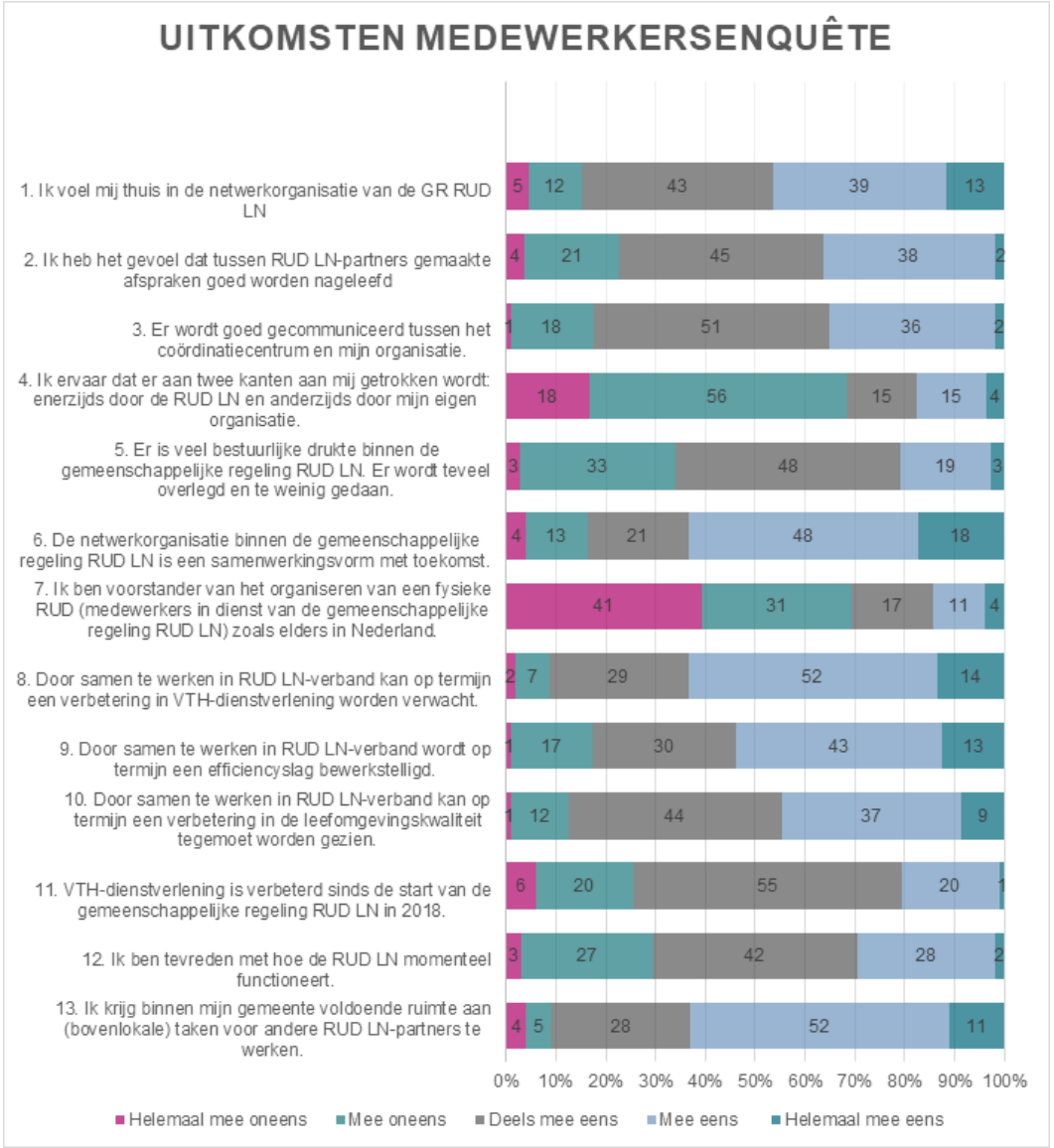
[7] Gespreksverslag Werkbezoek DG Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – RUD Limburg Noord, 19 oktober 2018

[8] Eindrapportage Collegiale Toets Omgevingsdiensten 2018

6. Medewerkersenquête

Onder de medewerkers van de RUD LN hebben we een enquête uitgezet. We hebben aan alle medewerkers van de RUD LN de vragen voorgelegd die in 2014 ook aan hen werd voorgelegd. Deze 13 vragen hebben betrekking op de tevredenheid van de medewerkers over onder andere de samenwerking, efficiëntie, kwaliteit van dienstverlening, sturing en toekomstbestendigheid van de RUD LN. Van de 177 medewerkers hebben 112 medewerkers gereageerd (responspercentage van 63%; dit is een goede opkomst en statistisch relevant). Hiernaast maken we een opsomming van de uitkomsten van deze enquête en maken we de vergelijking met de situatie van vijf jaar geleden. Wat daarbij opvalt is dat de mening van de medewerkers op veel punten vrijwel onveranderd is ten opzichte van vijf jaar geleden.

(zie ook bijlage 5)



- Het thuisgevoel van de medewerkers is in de afgelopen vijf jaar vrijwel onveranderd gebleven. Zowel in 2014 als in 2019 geeft iets minder dan de helft van de medewerkers aan zich thuis te voelen in de RUD LN. Ongeveer 15% van de medewerkers voelt zich niet thuis en 38% van de medewerkers geeft aan het deels eens te zijn met de stelling zich thuis te voelen in de RUD LN.
- In 2014 gaf de ruime meerderheid van de medewerkers (83%) van de RUD LN aan dat zij binnen hun gemeente voldoende ruimte kregen om aan (bovenlokale) taken voor andere RUD LN-partners te werken. In 2019 is een kleinere meerderheid van 63% van de medewerkers het ermee eens dat ze hiervoor voldoende ruimte krijgen. In 2019 is 9% van de medewerkers is het hier niet mee eens en 28% is het er deels mee eens.
- Medewerkers hebben niet onverdeeld het idee dat afspraken binnen de RUD LN worden nageleefd. Van de medewerkers heeft 23% niet het gevoel dat dit het geval is en 41% van de medewerkers geeft aan slechts deels het gevoel te hebben dat de gemaakte afspraken worden nageleefd. 36% van de medewerkers heeft wel het gevoel dat dit het geval is. Daarmee zijn de medewerkers in 2019 iets somberder gestemd dan in 2014.
- Bijna de helft van de medewerkers geeft aan dat zij het deels eens zijn met de stelling dat er goed wordt gecommuniceerd tussen het coördinatiecentrum en zijn of haar eigen organisatie. 35% van de medewerkers vindt dat deze communicatie goed is, terwijl 18% van de medewerkers het daarmee oneens is.
- De meerderheid (68%) van de medewerkers van de RUD LN heeft niet het idee dat er ‘van twee kanten aan ze getrokken wordt’ (enerzijds vanuit de RUD LN en anderzijds vanuit de eigen organisatie); 18% van de medewerkers heeft dit gevoel wel. Deze percentages zijn bijna identiek aan de situatie van 2014.
- Van de medewerkers vindt 21 procent dat er veel bestuurlijke drukte binnen de GR RUD LN is, dat er te veel overlegd wordt en te weinig gedaan. Iets minder dan de helft van de medewerkers (45%) is het hier deels mee eens. Een derde van de medewerkers is het hier duidelijke mee oneens. In 2014 waren de medewerkers hierover iets optimistischer gestemd: destijds was bijna de helft (48%) van de medewerkers het er nog mee oneens dat er te veel bestuurlijke drukte zou zijn, er te veel overlegd zou worden en te weinig gedaan.
- De meerderheid van de medewerkers (63%) is het ermee eens dat de netwerkorganisatie binnen de GR RUD LN een samenwerkingsvorm met toekomst is. Het percentage medewerkers dat toekomst ziet in de huidige samenwerkings-vorm is daarmee iets gestegen met 5% ten opzichte van 2014. 20% is het hier deels mee eens en 16% is het oneens met de stelling dat deze samenwerkingsvorm toekomst heeft.
- De meerderheid van de medewerkers (69%) van de RUD LN is geen voorstander van het organiseren van een fysieke RUD, zoals elders in Nederland. Dit percentage is nagenoeg hetzelfde als vijf jaar geleden. Van de medewerkers geeft 14% aan voorstander te zijn van het organiseren van een fysieke RUD; in 2014 betrof dit nog 18%.
- De meerderheid van de medewerkers (63%) verwacht dat er op termijn een verbetering in de VTH-dienstverlening; wat een kleine afname is van de 67% van de medewerkers die hier vijf jaar

geleden optimistisch over gestemd was. 28% van de medewerkers is het hier deels mee eens en een kleine minderheid van 9% denkt niet dat deze verbetering op termijn kan worden verwacht door de samenwerking in RUD LN-verband.

- De meerderheid van de medewerkers (54%) denkt dat de samenwerking in RUD LN-verband op termijn een efficiencyslag zal bewerkstelligen. Dit is een kleine groei ten opzichte van 2014; toen geloofde nog 49% in deze efficiencyslag. Een kleine minderheid (17%) gelooft hier niet in (gelijk aan 2014). 29% van de medewerkers is het deels eens met de stelling dat deze samenwerking tot meer efficiency zou leiden.
- Dat de RUD LN-samenwerking op termijn tot een verbetering in de leefomgevingskwaliteit zou leiden, is voor veel medewerkers nog geen uitgemaakte zaak: 43% van de medewerkers geeft aan het deels eens te zijn met de stelling dat deze verbetering zou worden bereikt met de huidige samenwerkingsvorm. Een groot deel van de medewerkers (44%) is echter optimistischer en gelooft hier wel in. Slechts 13% van de medewerkers heeft niet het idee dat deze verbetering zal worden bereikt. Vijf jaar geleden betrof dit laatste percentage nog 30%. Over het geheel zijn de medewerkers daarmee optimistischer geworden over het bereiken van de verbetering van de leefomgevingskwaliteit in de huidige samenwerkingsvorm.
- De meerderheid van de medewerkers kan geen eenduidig antwoord geven op de vraag of de VTH-dienstverlening is verbeterd sinds de start van de gemeenschappelijke regeling RUD LN in 2018. Van de medewerkers is 54% het hiermee eens, 25% is het ermee oneens en 21% is het ermee eens.
- Tot slot vroegen we of de medewerkers tevreden zijn met hoe de RUD LN momenteel functioneert. Daarop geeft 29% (t.o.v. 35% in 2014) van de medewerkers aan tevreden te zijn en eveneens 29% (t.o.v. 25% in 2014) is dat niet. 41% van de medewerkers is deels tevreden met de wijze waarop de RUD LN momenteel functioneert.

Wat opvalt is dat de uitkomsten redelijk positief en vrijwel vergelijkbaar zijn met de uitkomsten in 2014. Medewerkers zijn in grote mate voor de netwerk RUD en vinden ook dat er kansen liggen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de RUD LN er nog niet is. Medewerkers hebben niet in overwegende mate het gevoel dat er aan twee kanten aan ze wordt getrokken.

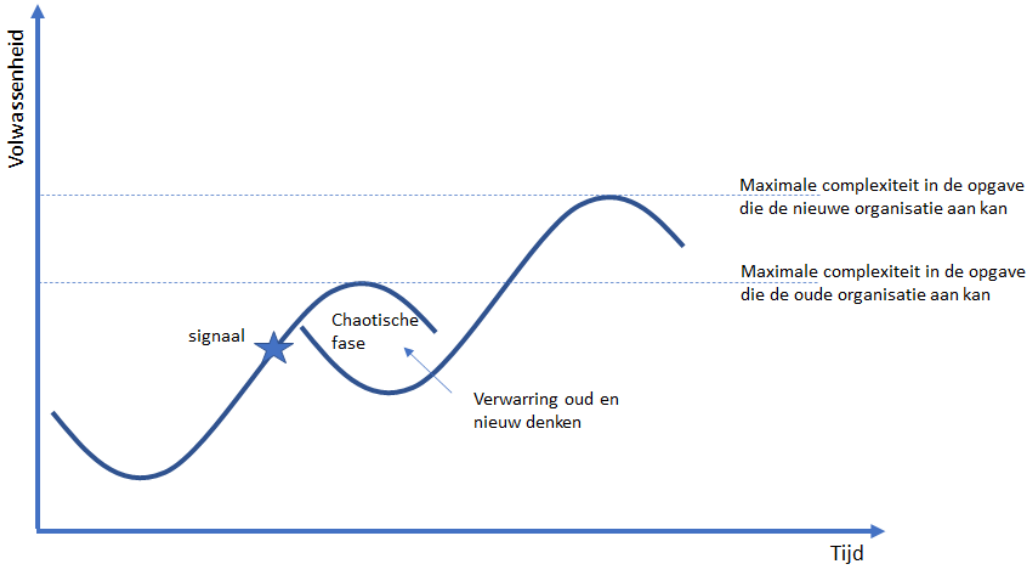
7. Analyse en beantwoording onderzoeksvragen

7.1. Inleiding

Theorieën over ontwikkelfasen van organisaties zijn er in overvloed en in veel verschillende soorten en maten. Doorgaans kennen ze in grote lijnen een schematische weergave van de ontwikkelfasen zoals hieronder is weergegeven.



Organisaties ontwikkelen zich echter in de praktijk zelden in een vloeiende opgaande lijn. Dr. Nicoline Mulder (2013) biedt in dit licht een interessante kijk op ontwikkelfases. Uit haar onderzoek komt naar voren dat signalen uit de omgeving voor een organisatie kunnen leiden tot een onderbreking van de vloeiende ontwikkeling. Er ontstaat verwarring tussen oud denken/doen en nieuw denken/doen. Op zo'n moment neemt de complexiteit van de opgaven die een organisatie aankan tijdelijk af. De organisatieresultaten verminderen en er kan een gevoel van wanorde/chaos ontstaan. Deze figuur (op basis van Nicoline Mulder) ziet er als volgt uit:



Indien we naar de RUD LN kijken kan dit perspectief helpen om de ontwikkelingen te duiden. De RUD LN is in 2013 gestart en ontwikkelde zich langs een vloeiende lijn. Toen kwam in 2016 het signaal dat alle omgevingsdiensten verplicht zouden worden zich als openbaar lichaam te organiseren. Dit leek in eerste instantie een eenvoudige opgave. In principe kon de huidige werkwijze worden doorgezet en daaronder zou een nieuwe rechtspersoon worden opgericht. Gaandeweg bleek dat de gehele samenwerking opnieuw tegen het licht moest worden gehouden en dat de gehele governance en organisatie volledig overnieuw moesten worden ontwikkeld. De

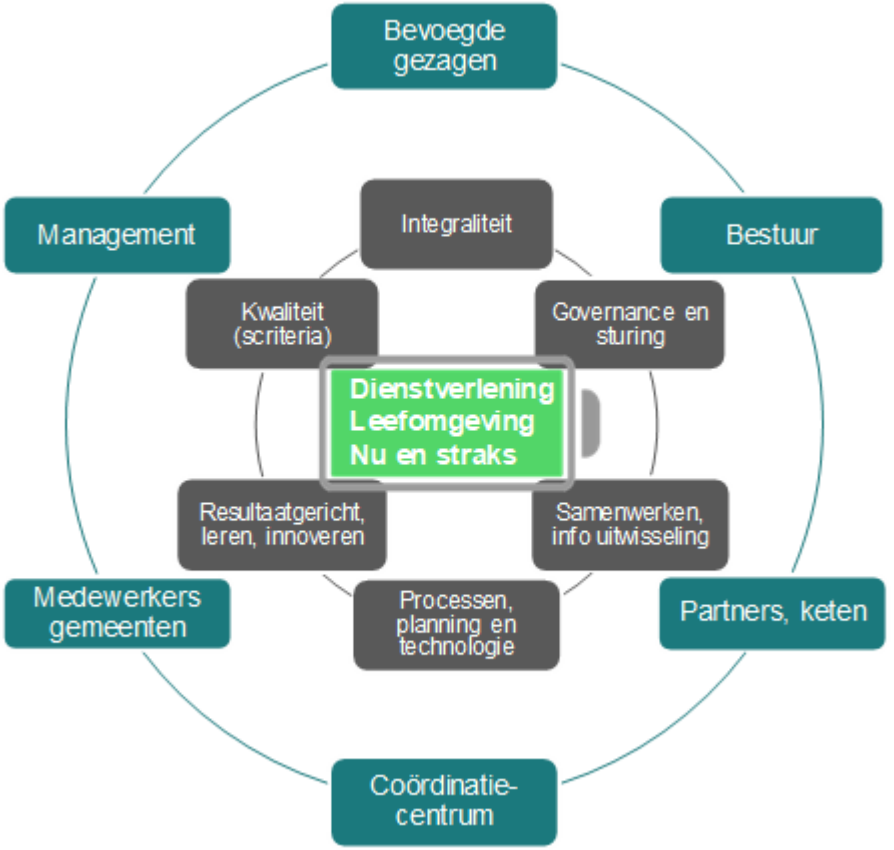
uiteenlopende ambities en perspectieven van de deelnemers maakten het lastig om tot een eenvoudig en gedragen concept te komen. Uit onze gesprekken komt ook duidelijk een verwarring over het concept en de ontwikkelrichting naar voren. De gesprekspartners hebben allen vaak zelf wel een helder beeld, maar al die beelden "*passen nog net niet lekker op elkaar*". In het licht van het voorgaande analysemodel is de relatieve verwarring dus niet uitzonderlijk. Veel van die verwarringspunten zullen minder belangrijk blijken te zijn en verdampen ook weer. Met deze evaluatie hopen we een bijdrage te leveren aan de versterking van de signalen die blijvend van belang zijn en om aandacht vragen.

7.2. Analyse

In het kader van deze evaluatie hebben we een analysekader ontwikkeld. Dat kader is gebaseerd op de visie van de RUD LN, namelijk: *een innovatieve, slagvaardige en efficiënte organisatie, die bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit, gezondheid en veiligheid van de leef-omgeving en aan de verbetering van de dienstver-lening aan burgers en bedrijven.*

Om te bepalen of de RUD LN inderdaad zich ontwikkeld in de richting van deze visie hanteren we zes criteria waaraan de RUD LN moet gaan voldoen, namelijk:

1. Integraliteit van werken
2. Governance en sturing
3. Samenwerken en informatie uitwisselen
4. Processen, planning en technologie
5. Resultaatgerichtheid, leren en innoveren
6. Kwaliteit(scriteria)



7.2.1. Integraliteit van werken

Integraliteit van werken is een containerbegrip en dient hier eerst ontrafeld te worden. Voor de RUDLN-werkzaamheden gaat het om de volgende vormen van integraal werken:

1. De klant ervaart in alle gevallen dat zijn aanvragen en/of controles als een eenheid worden opgepakt en behandeld. De klant heeft geen last van het feit dat verschillende organisaties, verschillende eisen stellen. Bovendien is zoveel mogelijk sprake van één aanspreekpunt en worden afspraken/controles zoveel mogelijk gecombineerd zodat de klant minimale organisatielasten heeft. Dit betreft dus niet alleen de gemeentelijke bevoegdheden, maar ook die van bijvoorbeeld het waterschap, de provincie en RWS.
2. Verschillende klanten met een vergelijkbare problematiek dienen op een zelfde manier behandeld te worden (thema's).
3. Dezelfde klant dient bij verschillende gemeenten op een vergelijkbare manier te worden behandeld. In de eerste plaats omdat een "level playing field" een belangrijke voorwaarde is, maar ook om te voorkomen dat bedrijven hun activiteiten gaan verplaatsen als gevolg van de (vermeende) soepelheid van een gemeente.
4. Een gebied wordt als een geheel gezien en benaderd. Dat betekent dat klanten uit verschillende sectoren, maar wel werkzaam in een zelfde gebied op een vergelijkbare manier worden behandeld.
5. Activiteiten die onderdeel zijn van een keten moeten ook als een keten kunnen worden behandeld door de bevoegde gezagen.
6. Tenslotte is het voor de gemeente van belang dat –mede in het licht van de Omgevingswet- er goede samenhang is tussen het gemeentelijke beleid, de ruimtelijke plannen, de specialistische taken en het gehele VTH-takenpakket.

Tijdens de interviews is naar aanleiding van "integraliteit" (vooral) bestuurlijk aangegeven dat de integraliteit vanuit het gemeente-perspectief (6) in het huidige concept goed uit de verf komt. Over het algemeen vindt men het belangrijk om specialisten en de disciplines uit het VTH-pakket goed te laten samenwerken met de inhoudelijke beleidsmedewerkers op het gebied van o.a. ruimte. Het idee van "level playing field" stond minder hoog op de bestuurlijke lijst van prioriteiten. Met name de medewerkers en managers maken zich zorgen over het level playing field, de gebiedsgerichte benadering en de ketenaanpak. Medewerkers zien veel mogelijkheden om sterker in te zetten op thema's of ketens. Hier verwachten medewerkers ook winst in termen van effectiviteit en efficiency. Voorbeelden die worden genoemd zijn "luchtwassers", kassenteelt, scheepsbouw/havens, zwaardere industrie, benzinestations etc. Een belangrijke belemmering voor medewerkers om nu buiten de grenzen van de eigen gemeente te werken (en zo een bijdrage te leveren aan thema's of ketens) vormen de (verschillen in) processen, standaardformulieren, de dossiers en de automatisering. Ook wordt vaak een zekere traagheid genoemd als het gaat om uitlenen van capaciteit. De verwachting is dat de implementatie van SQUIT2020 hier aanzienlijke vooruitgang in kan brengen. Het is dan echter wel van belang dat alle

deelnemers in SQUIT2020 het eens worden over een uniforme wijze van inrichten en gebruiken van het systeem. Dat raakt echter ook de inhoud (welke processen en welke standaarden worden gehanteerd).

De integraliteit is dus nog niet geborgd. De implementatie van SQUIT2020 is een uitgelezen kans om die integraliteit te verstevigen. Dit vereist een grote mate van standaardisatie.

7.2.2. Governance en sturing

In de gesprekken –zowel bestuurlijk als ambtelijk- zijn er nog veel vraagtekens bij de governance en sturing van de RUDLN. Het sturingsmodel op basis van het Beslisdocument is nog niet tot wasdom gekomen.

Het AB is nog maar een paar keer bijeen geweest. Het AB bestaat uit vertegenwoordigers van de colleges. Aangezien de portefeuille-verdeling van iedere gemeente anders is, kan het voorkomen dat er onderwerpen in het AB worden besproken waarvoor het betreffende AB-lid in eigen huis geen portefeuillehouder is. De inhoud van de AB-agenda was redelijk “sec” en overzichtelijk en de onderwerpen die volgens het Beslisdocument aan de orde hadden kunnen komen, zijn nog niet voldoende aan de orde geweest. Enerzijds kon in de hectiek van de nieuwe start nauwelijks worden verwacht dat het DB en de directeur in staat zouden zijn geweest om onderwerpen als strategische koers en afstemming van gemeentelijk beleid goed voorbereid op de AB-tafel te krijgen. Aan de andere kant was er ook in het AB geen duidelijke vraag naar agendering van strategische onderwerpen. De AB-vergadering waren daardoor meer “bijpraat-bijeenkomsten”. De vergaderfrequentie ligt niet hoog (vanaf 1-1-2018 --> 8 bijeenkomsten) en de opkomst is ook niet altijd optimaal. Afhankelijk van de ambitie die bestuurders hebben met de RUD LN is dit wel of niet een bezwaar. Om goed te kunnen samenwerken zijn contact en vertrouwen belangrijke randvoorwaarden.

Het DB is in dezelfde periode ongeveer 11 keer bij elkaar geweest. Het DB bestaat uit drie leden vanuit het AB. Het DB heeft de taak om de AB-vergaderingen voor te bereiden en om de organisatie te sturen. Voor zover bekend heeft het AB geen uitgewerkte opdracht aan het DB gegeven.

Een belangrijke taak voor AB en DB is het tijdig vaststellen van het integrale uitvoeringsprogramma. Aangezien echter veel gemeenten te laat hun eigen uitvoeringsprogramma aanleveren, is de rol van het bestuur uitermate gering. Er is nog nauwelijks ruimte om elkaar te bevragen of aan te spreken op de “inbreng”.

De directeur is na de oprichting van de GR RUD LN geworven. Enerzijds vraagt deze functie bestuurlijke netwerk-kwaliteiten en aan de andere kant moet een klein team met een complexe inhoudelijke en coördinerende-opgave (planning, kwaliteit werk, kwaliteit medewerkers) worden gestuurd. Dit vraagt verschillende sets van competenties.

Volgens de gemeenschappelijke regeling is er een Adviesraad - bestaande uit secretarissen- die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan de directeur en het DB. De Adviesraad is slechts beperkt ingezet. De adviesraad heeft zelf ook weinig initiatief genomen om te

adviseren. Met name rond strategische vraagstukken kan de Adviesraad een stevige rol pakken. De leden van de adviesraad kunnen achter de schermen zorgen dat een gemeente conform afspraken kan bijdragen aan de opgaven van de RUD LN. In hoeverre dat ook gebeurt is ons niet bekend.

De totale PDCA-cyclus zoals die in het Beslisdocument is vastgelegd is nog onvoldoende uit de verf gekomen. Dat wil zeggen dat de cirkel nog niet rond wordt gemaakt. Programmering en de sturing op realisatie geschiedt, maar het auditeren en bijsturen bleven nog beperkt. Zo is het inhoudelijk “lichten” van dossiers nog niet gebeurt. Ook is er bestuurlijk nog geen lering getrokken uit de eerste cyclus.

De lijnmanagers van de deelnemers hebben volgens het Beslisdocument een belangrijke rol. Zij zorgen voor alle feitelijke sturing en planning van de eigen medewerkers; de rapportages; het starten, sturen en faciliteren van kennisgroepen en het vormgeven aan samenwerking met ketenpartners. De lijnmanagers hebben niet allemaal een vergelijkbare positie binnen de eigen organisatie. Dat betekent dat de doorzettingsmogelijkheden (mandaten) onderling stevig kunnen verschillen. Dat maakt overleggen en afspraken maken in het Lijnmanagers Overleg (LMO) lastig. De waardering van de deelnemers voor het LMO is dan ook verschillend. De vorige directeur heeft eerste stappen gezet om meer samenwerking en samenhang te ontwikkelen in het LMO. Hier is nog veel te winnen. De focus lijkt erg op het LMO te liggen, maar het is goed om vooral aandacht te hebben voor de individuele rol van de lijnmanager.

Governance en sturing lopen nog niet volgens de principes zoals in het beslisdocument overeengekomen. De resultaten blijven ook achter. Uitvoeringsprogramma’s zijn te laat, de sturingscyclus wordt onvoldoende gesloten, LMO en adviesraad leveren onvoldoende toegevoegde waarde en tenslotte komen de kennisgroepen nog niet genoeg uit de verf.

7.2.3. Samenwerken en informatie uitwisselen

De samenwerking speelt zich af binnen groepen gemeenten die elkaar goed weten te vinden. De brede samenwerking binnen de RUDLN is zeer beperkt. De samenwerking in de VTH-keten is wenselijk; in de praktijk kan de aandacht hiervoor worden versterkt in de lijn van de *best practice* met de mest-keten. Met betrekking tot het genoemde ‘freerider-probleem' (ook wel het probleem van collectieve actie) lijkt het van belang dat het CC/de directeur de verantwoordelijkheid neemt om de deelnemende gemeenten te wijzen op het collectieve belang van het nakomen van afspraken en hierin te controleren en te sturen. Hiermee zal de vrijblijvendheid verminderen en het ontbrekende wij-gevoel waarschijnlijk worden versterkt. De implementatie van SQUIT2020 zal naar verwachting leiden tot een aanzienlijke verbetering van de informatie-uitwisseling en daarmee de samenwerking.

7.2.4. Processen, planning en technologie

Processen zijn nog nauwelijks geharmoniseerd. De planningen (uitvoeringsprogramma) worden te laat geleverd en bieden dus weinig houvast voor uitwisseling van capaciteit. Ook is er onvoldoende

informatie om goed te kunnen sturen op opleiding en training en op vlieguren.

Op dit moment wordt SQUIT2020 geïmplementeerd. Dit biedt uitstekende kansen om processen, formulieren en werkwijzen te harmoniseren en zo een enorme efficiencyslag te maken.

7.2.5. Resultaatgerichtheid en leren en innoveren

De mate van resultaatgerichtheid wordt bepaald door de individuele deelnemers. Van een gezamenlijke resultaatgerichtheid is geen sprake. Het leren is goed opgepakt met de RUD-academie. Het innoveren in kennisgroepen loopt op een aantal punten uitstekend, maar het overall resultaat is nog onvoldoende.

7.2.6. Kwaliteits(criteria)

Het kwaliteitssysteem is nog onvoldoende operationeel. De cirkel is nog niet gesloten. Het is niet met zekerheid vast te stellen of alle medewerkers in hun werkzaamheden voldoen aan de kwaliteitscriteria. Hier is meer informatie voor nodig.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

Op basis van de bevindingen en de analyses trekken wij de volgende conclusies:

1. De RUDLN is na de tumultueuze overgang naar de gemeenschappelijke regeling in bestuurlijk rustiger vaarwater gekomen.
2. De verschillen van inzicht uit die periode zijn echter niet opgelost en leven bij een aantal deelnemers nog onderhuids.
3. Het concept zoals het in 2017 door alle deelnemers is geaccepteerd is nog niet volledig geïmplementeerd in de geest ervan.
4. Onder de deelnemers bestaat (op bestuurlijk- en managementniveau) nog veel vrijblijvendheid in de samenwerking.
5. Het feitelijke effect/rendement wordt beperkt doordat slechts 4% van de capaciteit wordt uitgewisseld. De RUD LN is vaak niet in staat om te leveren wanneer deelnemers capaciteit aanvragen.
6. Het idee van een *level playing field* komt nog onvoldoende tot zijn recht.
7. De mate waarin wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria is moeilijk te bepalen.
8. Binnen de RUDLN vormen zich kleinere samenwerkingsverbanden die slagvaardiger zijn, maar tegelijkertijd de kans op succes voor de RUDLN verminderen.

9. De bandbreedte van de verschillende takenpakketten die worden ingebracht vermindert eveneens de effectiviteit van de samenwerking.
10. De samenwerking is op meerdere niveaus – tussen deelnemers, met partners en op landelijk niveau - nog onvoldoende gebleken. Op onderdelen (bijv. asbest- en luchtwassersproblematiek) vindt deze samenwerking wel plaats.
11. Enerzijds is de netwerk-RUD een goed vertrekpunt voor de implementatie van Omgevingswet: de integraliteit van werken binnen de gemeente wordt gewaarborgd. Aan de andere kant zal het voor individuele gemeenten (zelfs voor de grotere) lastig zijn om voldoende expertise in huis te halen.
12. De positie van de directeur is een lastige gebleken. Enerzijds heeft hij verantwoordelijkheden, aan de andere kant weinig mogelijkheden om in te grijpen.
13. De adviesraad zou een belangrijke rol kunnen spelen door dingen mogelijk te maken binnen de eigen organisatie. Die rol komt niet uit de verf.
14. Het LMO is in ontwikkeling, maar is nog verre van effectief. De deelnemers zitten nog met verschillende mandaten aan tafel. De indruk is dat dat niet werkt. Daarnaast lijkt de discipline te ontbreken om afspraken voldoende na te komen.
15. Medewerkers van de gemeenten die werken voor de RUD LN zijn in meerderheid positief gestemd over de samenwerking in de huidige constructie.
16. De verwarring over het concept en de ontwikkelrichting van de RUD LN zijn niet uitzonderlijk voor deze fase van organisatieontwikkeling.
17. De werkrelatie met RUD ZL behoeft extra aandacht, gezien de aparte afspraken die daar nu mee gelden. Met name bij de invoering van SQUIT2020 zal dit opspelen.
18. De provincie levert nog onvoldoende informatie aan de RUD LN over de werkzaamheden die de RUD Limburg Zuid verricht in Limburg Noord.

8.2. Aanbevelingen

Aangezien het concept van de RUDLN nog niet volledig is geïmplementeerd lijkt het niet verstandig om nu op een ander concept over te stappen. Ons belangrijkste advies is: “stick tot he plan”. Dat betekent:

Sturingsconcept

Vereenvoudig de werking van het sturingsconcept zonder dit in de basis aan te tasten. De RUD LN is een uitvoeringsorganisatie; het DB is in staat deze uitvoeringsorganisatie te sturen. Dat betekent:

1. De frequentie van het AB kan op ongeveer 2 bijeenkomsten per jaar worden gesteld. Wij stellen voor dat te doen in de vorm van werkbijeenkomsten waarin de belangrijkste documenten worden besproken en waar strategie en organisatie aan de orde zijn.
    1.1. Eén van de eerste zaken voor het AB is het bespreken van de verschillende visies op de RUD LN.
    1.2. Het AB bepaalt (nogmaals) of het vanuit het oogpunt van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit beter is om te werken met een uniforme inbreng van taken.

1.3. In het beslisdocument is aangegeven dat deelnemers ook formatie kunnen inbrengen. In het AB wordt dit punt besproken.
1.4. Het AB stelt de uniforme methode vast voor probleemanalyse, risicoanalyse, prioriteitstelling en programmering van ingebrachte taken.
1.5. Het AB stemt vooraf in met DVO's tussen RUD LN en deelnemers.
1.6. Vaststellen van het regionale UP.
1.7. Het AB geeft een duidelijke opdracht aan het DB (het DB formuleert die opdracht).
1.8. In het AB wordt (opnieuw) besproken wat de bevoegdheden van het AB en DB zijn.

2. Het DB is leidend in deze GR RUD LN. Het DB kan eventueel bevoegdheden bij de voorzitter beleggen.
3. Het DB geeft de directeur de bevoegdheden en het budget om het uitwisselen van capaciteit te versnellen en te verbeteren:
   3.1. De directeur voert de taken uit het beslisdocument volledig uit.
   3.2. Het DB geeft de directeur de bevoegdheid om het Uitvoeringsprogramma voor een deelnemer af te maken indien niet voor een bepaalde datum is aangeleverd. De directeur brengt de kosten van deze extra werkzaamheden in rekening (dit wijkt af van het beslisdocument).
   3.3. Indien de RUD LN geen capaciteit kan vinden bij de andere deelnemers is de directeur aan zet om de juiste inhuur te regelen (dit wijkt af van het Beslisdocument). De directeur kan op die manier inkoopvoordeel realiseren.
   3.4. Ongeveer 10% van het budget van de capaciteit van de deelnemer wordt als budget overgedragen aan de directeur. De directeur maakt een plan voor het aantrekken van specialisten en zet de vraag uit of deelnemers bereid zijn specialisten aan te stellen. De deelnemers worden hierbij gewezen op het urgentiebesef en behoefte aan commitment. Zo niet dan neemt de directeur specialisten in dienst van de RUD LN (wijkt af van het beslisdocument).
   3.5. De directeur (en dus het coördinatiecentrum) dient meer tijd te krijgen voor het auditeren van het werk van de deelnemers.
   3.6. Afhankelijk van de keuzes op 3.2 t/m 3.5 doet de directeur een voorstel voor de versteviging van de formatie van het coördinatiecentrum. Een uitbreiding van tussen de 20-40% is reëel. De kosten van uitbreiding worden terugverdiend in directe uren van de gemeentemedewerkers.
4. De adviesraad komt alleen nog op verzoek van de directeur bijeen. De directeur zorgt in samenspraak met de individuele secretarissen dat de betreffende deelnemer levert.
5. Indien een deelnemer niet levert, rapporteert de directeur -na overleg in het DB- rechtstreeks aan het betreffende college en het AB.
6. Om het AB in positie te brengen om goed te kunnen sturen, wordt de betrouwbaarheid en zuiverheid van de basisinformatie verbeterd. Het goed invullen van de UP's is daarvoor noodzakelijk.
7. Rond het LMO wordt het volgende geregeld:

7.1. De LMO-ers krijgen vanuit hun eigen organisatie een stevig en gelijk mandaat voor een bijdrage in het LMO. In het LMO moet op hetzelfde niveau gesproken kunnen worden. Het is een goede optie om het LMO te splitsen in een praktisch uitvoerend deel en een meer strategisch deel Werken in kamers).

7.2. De directeur doet een voorstel voor dat mandaat van de LMO-ers.

7.3. Gemeenten die samenwerken kunnen één vertegenwoordiger naar het LMO afvaardigen.

7.4. LMO-leden gaan “elkaar helpen” door capaciteit ter beschikking te stellen via het LMO-overleg. Daarmee wordt gestuurd op draagvlak en commitment.

7.5. De organisatie van het LMO (o.a. notulering, actielijst, agenda) wordt strakker geregeld.

Overige aanbevelingen

8. De inbreng van een uniform takenpakket heeft de voorkeur.
9. Het coördinatiecentrum zorgt voor een permanent up-to-date systeem van de mate waarin medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria.
10. Bij de implementatie van SQUIT2020, zorgen de directeur en het coördinatiecentrum er voor dat processen, formulieren en werkwijzen van de deelnemers worden geharmoniseerd.
11. Investeer meer in samenwerking. Dit geldt voor zowel de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten, als ook voor de VTH-keten en de samenwerking op landelijk niveau. De leden van het LMO en de medewerkers van het coördinatiecentrum hebben daarin een rol.
12. De RUD-academie is een succes; zorg ervoor dat opleidingsprogramma op niveau blijft.
13. Investeer in de kennisgroepen, zorg voor een goede facilitering zodat de resultaten minder afhankelijk zijn van de drive van enkele deelnemers.
14. De directeur organiseert de verbinding met de beleidsmedewerkers van de deelnemers.
15. Besteed extra aandacht aan de werkrelatie met de RUD Limburg Zuid.
16. De provincie dient de RUD LN van de noodzakelijke informatie te voorzien zodat de RUD LN integraal kan sturen op taakuitvoering en afstemming met partners.

De directeur

De directeur zal toch het profiel van een netwerkdirecteur moeten hebben, met een accent op bestuur, secretarissen en managers. We zien vervolgens twee mogelijkheden: de directeur krijgt een fulltime aanstelling om ook het CC te sturen. Om de organisatie een stap verder te brengen is een fulltime invulling nodig. De vervanging is dan wel een aandachtspunt. Op dit moment zijn er binnen de adviesraad weinig kandidaten die als plaatsvervanger van de directeur willen optreden. Een tweede mogelijkheid is dat de directeursfunctie in uren iets wordt teruggebracht zodat een senior voor het CC kan worden aangetrokken (met deels herschikking van uren). Deze senior zou tevens de (incidentele) vervanger van de directeur kunnen zijn.

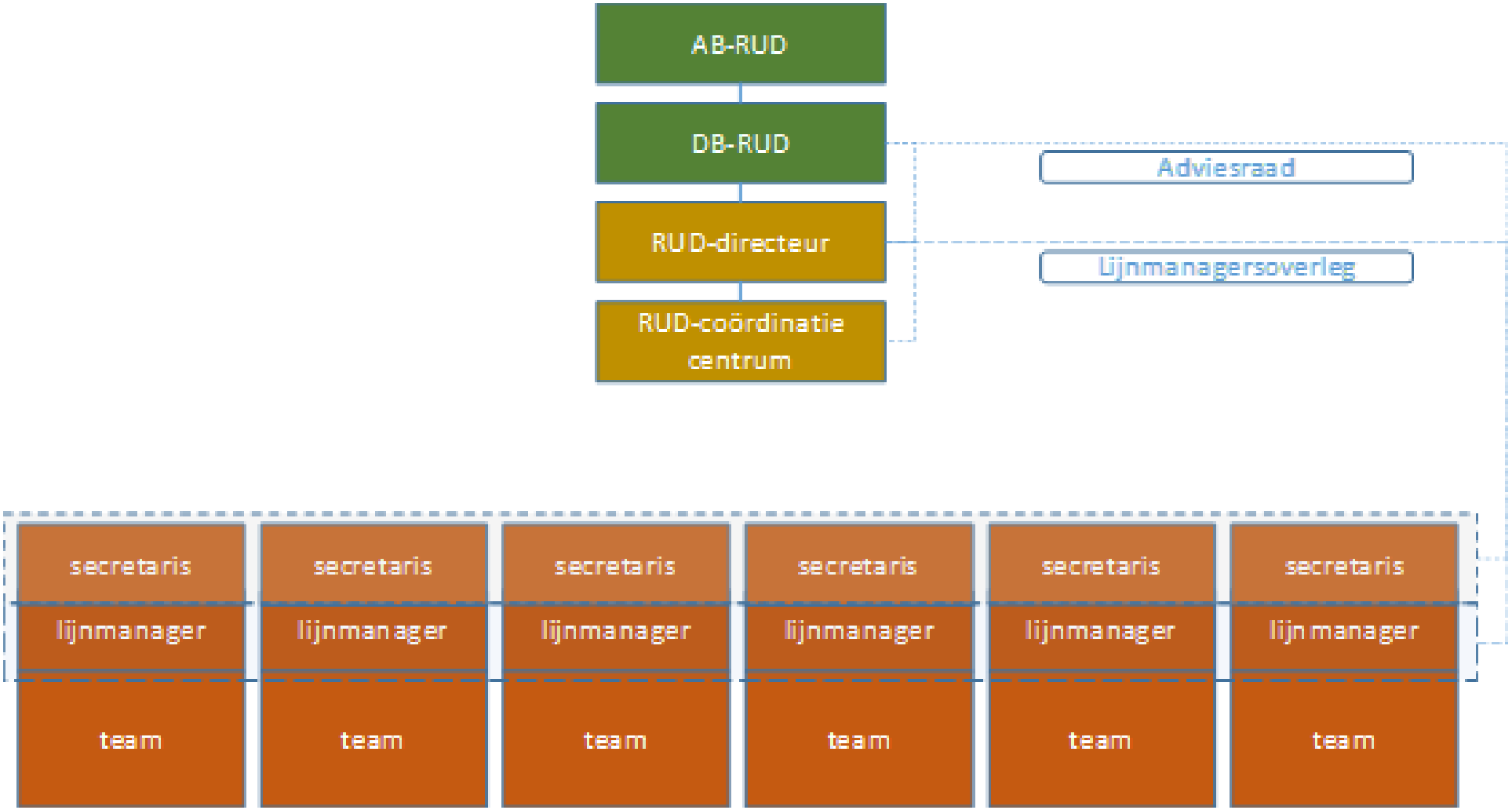
Daarmee wordt de gebleken kwetsbaarheid van de functie ondervangen.

In beide varianten moet aandacht worden besteed aan vervanging van de directeur.

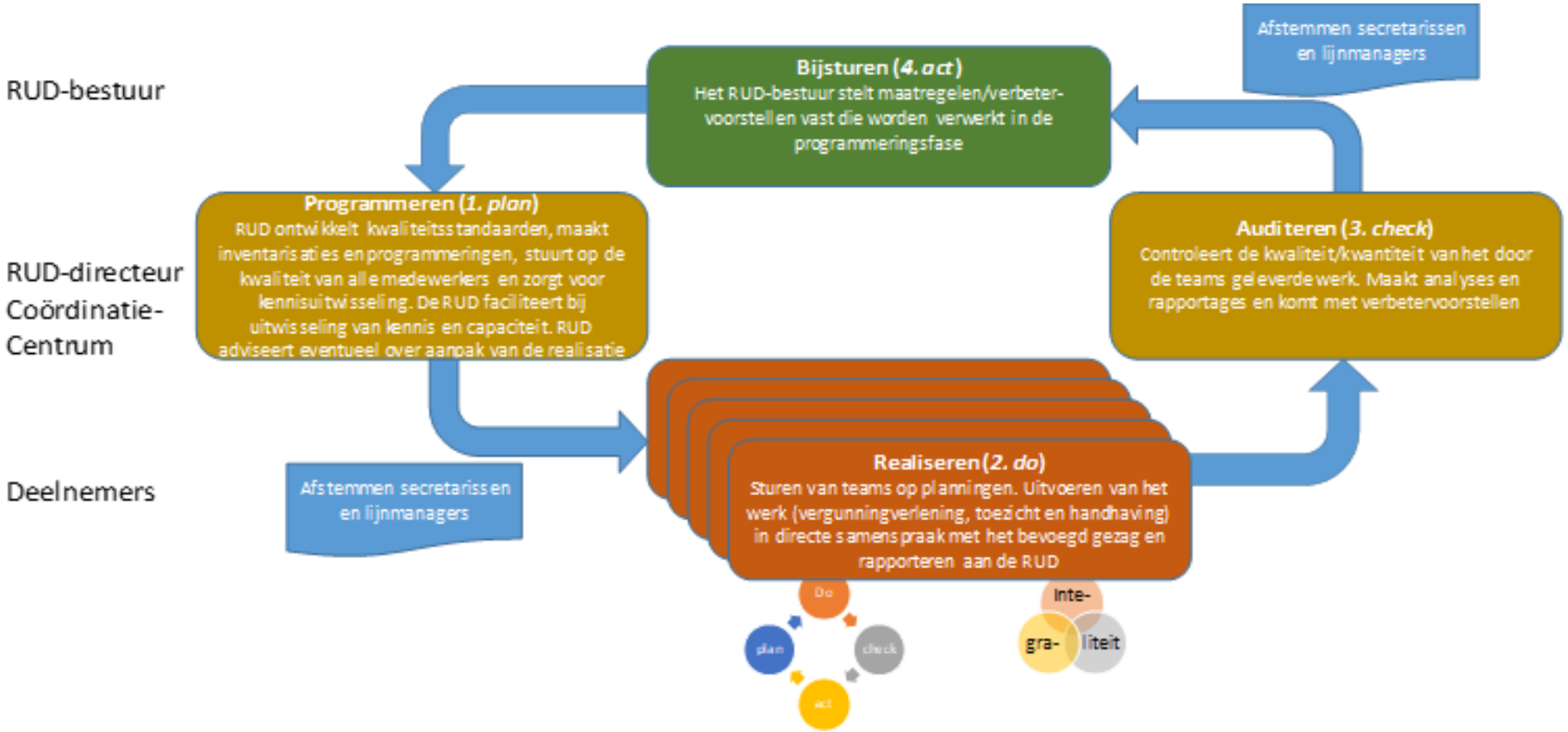
Afrondend

Wij adviseren u vast te houden aan het Beslisdocument van 2017. Op een aantal punten adviseren we een aanscherping. Uiteindelijk komt het er op aan dat de deelnemers weer in de modus komen van “het elkaar helpen”.

Bijlage 1: Organisatiemodel 1-1-2018



Bijlage 2: Sturingsconcept op basis PDCA



Bijlage 3: Meerjarenbegroting RUDLN

Begroting	Taakveld	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Lasten							
1 Programmauitvoering							
Basis- en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 984.000	€ 1.302.000	€ 1.221.000	€ 1.261.000	€ 1.302.000	€ 1.344.000
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 92.000	€ 72.000	€ 98.000	€ 102.000	€ 105.000	€ 109.000
2 Coordinatiecentrum	0.1 bestuur	€ 17.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 21.000	€ 21.000	€ 21.000
	0.4 overhead	€ 562.000	€ 800.000	€ 805.000	€ 828.000	€ 858.000	€ 888.000
3 Onvoorzien	0.8 overige baten en laster	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
4 Vennootschapsbelasting	0.9 Vpb	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
7 Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal lasten		€ 1.655.000	€ 2.244.000	€ 2.195.000	€ 2.261.000	€ 2.336.000	€ 2.413.000
Baten							
5 Programmauitvoering							
Bestuurskosten	0.1 bestuur	€ 17.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 21.000	€ 21.000	€ 21.000
Overhead	0.4 overhead	€ 550.000	€ 800.000	€ 805.000	€ 828.000	€ 851.000	€ 874.000
Onvoorzien	0.8 overige baten en laster	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Basis en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 1.330.000	€ 1.117.000	€ 1.198.000	€ 1.238.000	€ 1.278.000	€ 1.320.000
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 92.000	€ 72.000	€ 98.000	€ 102.000	€ 105.000	€ 109.000
Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal baten		€ 1.989.000	€ 2.058.000	€ 2.172.000	€ 2.238.000	€ 2.305.000	€ 2.375.000
Resultaat							
Resultaat voor bestemming		€ 334.000	€ -186.000	€ -23.000	€ -23.000	€ -31.000	€ -38.000
6 Mutatie reserve	0.10 mutaties reserves	€ -334.000	€ 186.000	€ 23.000	€ 23.000	€ 31.000	€ 38.000
Resultaat na bestemming		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

Bijlage 4: Casemanagen

1. Casemanagen

Onderstaande activiteiten moeten binnen de overheid uitgevoerd worden. Het betreffen kernactiviteiten van de Wabo die bij het bevoegd gezag thuishoren. Een medewerker op HBO-niveau beoordeelt bij de intake per geval of er sprake is van een complexe of eenvoudige situatie.

Activiteiten

1. Organiseren / begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg).
2. Uitvoeren toets op volledigheid
3. Bewaken proces, integraliteit en voortgang van de aanvraag.
4. Inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid).
5. Het uitzetten van adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs.
6. Besluit (laten) samenstellen en coördineren.

Eisen aan medewerkers die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**

Opleiding	Werkervaring	Aanvullende kennis	Frequentie
Basisopleiding: ▪ MBO-niveau	1 jaar in procesmanagement en het afhandelen van Awb procedures	Basiskennis: ▪ Structuur en systematiek (bouw)tekeningen	Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten.
Aanvullende opleiding(en): ▪ Basiscursus Omgevingsrecht ▪ Basiscursus Awb			

een of meerdere **complexe situaties**

Opleiding	Werkervaring	Aanvullende kennis	Frequentie
Denkniveau: ▪ HBO-niveau	2 jaar in procesmanagement en het afhandelen van Awb procedures	Basiskennis: ▪ *Zie eenvoudige situaties*	Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten en/of begeleiden van 5 complexe meervoudige aanvragen per jaar.
Aanvullende opleiding(en): ▪ *Zie eenvoudige situaties*			

Eisen aan organisaties die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**	minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de bovengenoemde criteria voor eenvoudige situaties óf de criteria voor de deskundigheid 2 „Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening" óf de criteria voor de deskundigheid 3„ Vergunningverlening milieu".
een of meerdere **complexe situaties**	minimaal 2 medewerkers die voldoen aan bovengenoemde criteria voor complexe situaties óf de criteria voor de deskundigheid 2„Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening" óf de criteria voor de deskundigheid 3 „Vergunningverlening milieu".

Bijlage 5: medewerkersenquête

