

## Raadscommissievoorstel

**Status: Opiniërend**

Agendapunt:	7
Onderwerp:	Evaluatie RUD IJsselland
Datum:	2 januari 2018
Portefeuillehouder:	dhr. A. Schuurman
Decosnummer:	722
Informant:	M. Borkent m.borkent@dalfsen.nl (0529) 48 82 24

**Doel:**

1. Kennis te nemen van de 'Evaluatie RUD IJsselland'.
2. Uw opinie te vormen over de evaluatie en over de invulling van uw eigen rol ten aanzien van de RUD IJsselland.

**Inleiding:**

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

Besloten is dat aan het einde van iedere raadsperiode een evaluatie zal plaatsvinden van de verbonden partijen. Doel van de evaluatie is antwoord te geven op de vraag of de verbonden partij nog steeds de geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren. Bijgaand document gaat in op de evaluatie van de RUD IJsselland. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze dienst per 31 december 2017 eindigde, omdat per 1 januari 2018 de Omgevingsdienst IJsselland als gemeenschappelijke regeling een feit is geworden en hiermee de opvolger is van de RUD.

**Inhoud van de evaluatie:**

In de evaluatie is ingezoomd op de volgende onderdelen:

- Opdracht: de gemeenschappelijke doelstelling van de samenwerking zoals verwoord in de bestuursovereenkomst.
- Besturing van de verbonden partij: de structuur rondom de aansturing en de vraag dit besturingsmodel voldoet.
- De doelstellingen en de doelbereiking: de gemeentelijke doelen op het beleidsterrein en specifieke gemeentelijke doelen waar de RUD een bijdrage aan levert.
- Financiële kaders: de gehanteerde financiële uitgangspunten en de verbonden kosten aan de deelname.
- Te verwachten ontwikkelingen en risico's: de context en omstandigheden, te verwachten ontwikkelingen en een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan.
- Vooruitblik en advies: een vooruitblik op het proces voor 2018 en een advies van de oude voor de nieuwe raad.

**De kern op deze onderdelen:**

- **Opdracht: de gemeenschappelijke doelstelling van de samenwerking**

De RUD is een wettelijk verplichte regionaal werkende dienst, die de uitvoering van milieutaken van provincie en gemeenten overneemt. In dit takenpakket zitten overwegend taken op het gebied van milieu, zoals:

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

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

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

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

- **Besturing van de verbonden partij**

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

De RUD kent geen dagelijks bestuur, wel een algemeen bestuur waarin de bestuurlijke vertegenwoordigers van de partners als eigenaar gelijkwaardig zitting hebben. Wethouder Agricola/Schuurman is door het college van de gemeente Dalfsen aangewezen als lid van het bestuur van de RUD. De inbreng van de portefeuillehouder in het bestuur van de RUD wordt aan de hand van de agendastukken telkens vooraf afgestemd met de ambtelijk coördinator. Er is geen structurele terugkoppeling in het college, behalve bij bijzondere zaken.

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

Wat in de praktijk echter als lastig wordt ervaren is de ‘dubbele pet’ van de portefeuillehouder en de ambtelijk manager in dit netwerkmodel. De portefeuillehouders als bestuurder van de RUD moeten in principe primair doen wat goed is voor de RUD. Maar dit is niet per definitie hetzelfde als dat wat goed is voor de gemeente die ook de rol van klant/opdrachtgever heeft.

Het Rijk is ook van mening dat de slagkracht verbeterd moet worden en vindt hiervoor een gemeenschappelijke regeling het juiste model. De deelnemers in de RUD IJsselland onderkennen dit. Daarom is daadwerkelijk per 2018 een gemeenschappelijke regeling opgericht, met daarbij de kanttekening dat de goede en positieve punten van de netwerkconstructie meegenomen worden. De belofte van de nieuwe organisatie wordt samengevat als: ‘Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.’ Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

- **De doelstellingen en de doelbereiking: is de RUD de geëigende vorm om deze doelstellingen te realiseren en voorzien de RUD hier effectief en efficiënt in?**

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

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

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

- **Financiële kaders**

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

De collectieve kosten van de RUD-structuur worden gedekt door bijdragen van de RUD-partners. De collectieve kosten zijn nodig om de RUD-organisatie te laten werken. In elke RUD-vorm zijn deze kosten aanwezig. De collectieve kosten hebben betrekking op de bedrijfsvoeringskosten (bijv. loonkosten directeur + staf), de informatievoorziening en een budget om fluctuaties tussen capaciteit en werkvoorraad op te vangen. De collectieve kosten worden voor 50% toegerekend op basis van de

verdeelsleutel 'gelijke delen', en voor 50% op basis van de verdeelsleutel 'inwonertal' (waarbij aan de provincie 10 % wordt toegerekend).

De verrekening van geleverde diensten (het primaire proces: vergunningverlening, toezicht/handhaving) wordt op basis van de Product Diensten Catalogus (PDC) gedaan. De verrekensystematiek is gebaseerd op producten (levering en afname) die bestaan uit vastgestelde uren maal vastgestelde tarieven. De levering en afname vindt plaats van en door de partners onderling. De dekking van deze kosten voor het primaire proces is in alle jaren dat de RUD werkzaam was, niet opgenomen in de begroting van Dalfsen. Vóór de start van de RUD kende de Dalfser begroting een post 'advieskosten milieu'. Deze werd al gebruikt voor inhuur van benodigde expertise (inhuur adviesbureau's, deelname vroegere Regio IJssel-Vecht). Dezelfde post is daarna gebruikt om de kosten voor het primaire proces van de RUD te dekken. Dit bleek in alle jaren goed te werken en qua budgetten uit te komen (uitgezonderd enkele incidentele mutaties via bestuursrapportages).

#### - **Te verwachten ontwikkelingen en risico's**

In het evaluatierapport zijn een aantal ontwikkelingen en risico's beschreven. De omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten zijn erg gewijzigd. Zo moest er een gemeenschappelijke regeling komen ipv een bestuursovereenkomst. Zoals al eerder aangegeven is wettelijk bepaald welke taken en bevoegdheden worden overgedragen aan de RUD/Omgevingsdienst. Gelet op deze wettelijke verplichting en de tot nu toe opgedane ervaringen in de samenwerking, is de RUD/Omgevingsdienst IJssel- en Veiligheidsregio nog wel steeds de geëigende vorm om onze doelstellingen op het gebied van milieutaken te realiseren, ook al wijzigt de juridische structuur van de RUD per 2018.

Eén van de majeure opgaven voor de Omgevingsdienst wordt de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet is aangenomen door het parlement en treedt naar verwachting in 2021 in werking. De jaren 2017-2018 staan bij veel gemeenten en provincies in het teken van het verkennen van de impact van de Omgevingswet op de manier van organiseren en presteren en het bijbehorende transitieproces. Voor de gemeente, provincie en Omgevingsdienst - en overigens ook voor uitvoeringsorganisaties zoals de GGD en de Veiligheidsregio - leidt dit tot de vraag welke mate en manier van samenwerken het beste bijdraagt aan het voldoen aan de eisen en het verzilveren van de kansen van deze wetswijziging.

#### - **Vooruitblik**

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

De gemeenteraad heeft het indienen van zienswijzen omtrent de ontwerpbegrotingen en omtrent wijzigingen van de begroting van de gemeenschappelijke regelingen, zoals bedoeld in de Wgr, aan het college gemandateerd. De gemeenteraad behandelt alleen de kadernota's van *raads- en gemengde* regelingen. Omdat de Omgevingsdienst een *collegeregeling* is, wordt de kadernota van de Omgevingsdienst niet behandeld door de gemeenteraad. Aan het einde van de nieuwe raadsperiode zal er wederom een evaluatie van de Omgevingsdienst plaatsvinden en deze zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

#### - **Advies van de oude voor de nieuwe raad**

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

#### **Duurzaamheid**

Niet van toepassing.

**Communicatie:**

Niet van toepassing.

**Vervolg:**

Zie onder kopjes 'voortblik' en 'advies van de oude voor de nieuwe raad'.

**Bijlagen:**

Evaluatie RUD IJsselland

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,  
drs. H.C.P. Noten

de gemeentesecretaris-alg. directeur,  
drs. J.H.J. Berends