bezoekadres
Westerbrink 1
9405 BJ Assen

Aan De colleges van burgemeester en wethouders
en gedeputeerde staten van Drenthe

Verzending per -mail

ons kenmerk	uw brief van/kenmerk	team	bijlage(n)
202100483		Staf	1
behandeld door	**telefoon**	**e-mail**	**datum**
M. van den Berg	0592 - 754569	m.vandenberg@ruddrenthe.nl	1 juni 2021

onderwerp
Evaluatie GR RUD Drenthe

Geachte collegeleden,

Bij de oprichting van de RUD Drenthe in 2013 is afgesproken dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeenschappelijke regeling na vijf jaar wordt geëvalueerd. Het evaluatieonderzoek heeft afgelopen periode plaats gevonden (vanwege tussenevaluatie 2015 en de doorlichting 2017 wat later). Onlangs is het eindrapport dat hierop is gebaseerd gepresenteerd aan het Algemeen Bestuur RUD Drenthe. Via deze brief bieden wij u de rapportage evaluatie RUD Drenthe aan en geven wij een vooruitblik op het vervolgproces ten aanzien van de aanbevelingen uit de evaluatie.

Inhoud onderzoek
De centrale vraag van de evaluatie is in hoeverre de RUD Drenthe voldoende solide en toekomstbestendig is op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering. De bevindingen zijn vastgelegd in een aanbiedingsbrief met aanbevelingen/adviezen en twee deelonderzoeken: "RUD Drenthe: op koers naar balans" en "Fase II – benchmark". Voor de inhoud van de rapportage verwijzen wij u graag naar bijgesloten evaluatierapport.

Herkenning conclusies/aanbevelingen
De rapportage is op 28 mei 2021 besproken in de vergadering van het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur deelt de conclusies van de evaluatie en neemt de bruikbare aanbevelingen over. De evaluatie geeft een realistisch beeld van waar de RUD Drenthe (en de deelnemers) nu staat. Afgelopen jaren heeft de RUD Drenthe stappen vooruit gezet, maar tegelijkertijd zijn er ook duidelijk verbeterpunten zichtbaar. Daarbij is het vooral nodig om te investeren in de samenwerkingscultuur (zowel tussen de deelnemers onderling als tussen de deelnemers en de RUD Drenthe) en blijkt dat ook de deelnemers in eigen huis nog een aantal slagen te maken hebben. De conclusies en aanbevelingen zijn kort en overzichtelijk samengevat in bijgesloten aanbiedingsbrief van de evaluatie.

Procesaanpak
Met het onderschrijven van de conclusies komt ook direct het vervolgproces in beeld. Het Algemeen Bestuur heeft besloten om op korte termijn een plan van aanpak op te stellen waarin is opgenomen hoe en binnen welke termijn uitvoering wordt gegeven aan de verschillende aanbevelingen. Het zal duidelijk zijn dat de ene aanbeveling meer tijd vraagt dan de andere. In gezamenlijkheid wordt de komende periode aan het uitwerken van de aanbevelingen. Wij zullen u, en uiteraard ook de raden en staten, periodiek informeren over de inhoud en de voortgang hiervan

Wij verzoeken u deze brief door te geleiden aan uw raden en staten.

Meer informatie
Indien u na het lezen van deze brief nog vragen heeft dan kunt u hiervoor contact opnemen met de heer M. van den Berg, directiesecretaris, te bereiken via m.vandenberg@ruddrenthe.nl of (0592) 75 45 69.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur van de RUD Drenthe,

De voorzitter,
J. Otter

de secretaris,
M. Heidekamp-Prins

Bijlage: Rapportage evaluatie GR RUD Drenthe

Assen, 6 mei 2021

Aan:
Het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de RUD Drenthe
Postbus 1017
9400 BA Assen

Geacht bestuur,

In het afgelopen jaar is in meerdere fasen een evaluatie van de RUD Drenthe uitgevoerd. Dit in lijn met de gemeenschappelijke regeling waarin is vastgelegd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking na vijf jaar worden geëvalueerd. De centrale vraag van de evaluatie was in hoeverre de RUD Drenthe voldoende solide en toekomstbestendig is op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering. Bij de evaluatie was de verbetering ten opzichte de bevindingen uit de financiële en organisatorische doorlichting uit 2017, een belangrijk ijkpunt: een onderproductie en weglekkende uren, een structureel tekort op de begroting, het niet op orde hebben van de basis, een beperkte ontwikkelkracht en het door de deelnemers onvoldoende nemen van hun verantwoordelijkheid. Stevige conclusies die een turbulente periode hebben ingeluid.

In de evaluatie is in de kern naar twee zaken gekeken: hoe solide en toekomstbestendig is de RUD Drenthe nu en hoe steekt de dienst af tegen andere (vergelijkbare) diensten? De bevindingen zijn vastgelegd in twee deelonderzoeken: "RUD Drenthe: op koers naar balans" en "Fase II – benchmark". Deze zijn als bijlage bij deze brief en advies gevoegd.

Kernconclusies
Belangrijke constatering in beide deelonderzoeken is dat de RUD Drenthe wezenlijke stappen heeft gezet in het op orde krijgen van de (financiële) basis. De financiële functie in de organisatie is ingericht, de begroting is in balans (geen grote uitschieters meer, geen grote tekorten) en er is meer en beter zicht op de bedrijfsprocessen. Een belangrijke volgende stap is het ook echt goed krijgen van grip op productie en productiviteit. Dat wil zeggen ook goede koppeling tussen de financiële en bedrijfsmatige processen én tussen de uitvoeringsprocessen (zoals toezicht en vergunningverlening) onderling. Met andere woorden het ook incorporeren van de financiële en bedrijfsmatige inzichten in de aansturing van de organisatie.

Een tweede belangrijke conclusie is dat de RUD Drenthe en de deelnemers de afgelopen jaren gevangen lijken te zitten in het construct van de Drentse Maat (DM). Daarbij is de 'match' van uren en kwantitatieve productie, vooral het toezicht, het absolute ijkpunt. Er wordt gestuurd op aantallen, verantwoord op uren en om de (onmogelijke) 'match' te realiseren wordt het risicogestuurd toezicht opgevoerd. Het onderzoek Fase II laat klip en klaar zien dat de DM niet houdbaar is. De kengetallen voor producten zijn, vergeleken met andere diensten, veel te optimistisch en de aannames over de productiviteit niet realistisch.

Binnen dit alles – als derde conclusie – is de dienst er redelijk in geslaagd de kwaliteit van de uitvoering op peil te houden. Dat wil zeggen dat in elk geval de gemeenten in de basis tevreden zijn over de kwaliteit van vergunningen en uitgevoerde controles. Wel omgeven met wat mitsen en maren als het gaat om tijdigheid, pro-activiteit (anticiperen) en zoals hiervoor aangegeven, de ketenkwaliteit tussen verschillende 'producten'. Belangrijkste dissonant is het provinciale toezicht. Naar aanleiding van vragen van de provincie in 2020, is de dienst eind 2020 tot de constatering gekomen dat dit toezicht onder de maat was en de interne kwaliteitsborging tekortgeschoten is. Een vorm van zelfreflectie die, juist als zaken niet goed gaan, kan helpen het vertrouwen van deelnemers te winnen. De kwaliteitsborging als geheel, waaronder het voldoen aan de

kwaliteitscriteria, zal een belangrijk aandachtspunt moeten zijn de komende periode. De focus in het strategisch personeelsplan (SPP) overtuigt in dat opzicht niet. Ook gezien in het licht van het advies van de Commissie van Aartsen en de eisen aan omgevingsdiensten. Hier ligt overigens ook een verantwoordelijkheid bij de deelnemers. Door te zorgen voor en duidelijk (VTH) beleidskader en door te zorgen dat in de uitvoeringsketen ook lokaal de zaken op orde zijn. Onder andere waar het gaat om (de digitalisering van) de dossiers.

Daarbij mag de personele situatie van de dienst niet uit het oog worden verloren. De motivatie van de medewerkers is hoog en de kennis en deskundigheid worden, zeker door de gemeenten en provincie, gewaardeerd. De medewerkers staan echter ook onder min of meer permanente werkdruk, met name bij toezicht en handhaving. Deels door de niet realistisch aannames. Maar ook door het nog onvoldoende control zijn op de interne processen en een hoog ziekteverzuim. En er lijkt een grens te zijn bereikt wat medewerkers nog kunnen absorberen aan (interne) ontwikkeltrajecten én de negatieve berichtgeving over de dienst en het niet voelen van de waardering van de deelnemers voor hun werk. Medewerkers hebben behoefte aan 'gewoon hun werk' te kunnen doen en aan een duidelijke stip op de horizon voor waar de dienst naartoe groeit. Die duidelijkheid ervaren ze niet van de dienst zelf en niet van de deelnemers.

De mogelijk belangrijkste conclusie is dat het governancemodel van de RUD Drenthe een permanente worsteling lijkt. De RUD Drenthe is een zogenaamde 'verbonden partij', maar van verbondenheid is door de bank genomen weinig te merken. Er is vooral tegenspraak en weinig samenspraak. Deelnemers en RUD Drenthe lijken, zeker ambtelijk, niet tot het juiste gesprek te kunnen komen met elkaar. Het samenspel en de communicatie zijn omgeven door een permanente ruis. Of het nu gaat om de begroting, de (half)jaarrapportages, projectvoorstellen of het functioneren van het eigenarenplatform. Deelnemers vinden dat de RUD Drenthe teveel ruimte neemt en ze vaak het nakijken hebben. Maar laten gelijktijdig die ruimte ook toe en verzuimen als collectieve eigenaren (en opdrachtgevers) de regie te nemen. Er is – zeker ambtelijk – veel negatieve beeldvorming en wantrouwen over en weer, maar die ook in een zekere gelatenheid is gestold. Of zoals zowel vanuit de dienst als vanuit de deelnemers werd geopperd: 'Het is wat het is'.

Het is onmiskenbaar dat de RUD Drenthe de afgelopen jaren in het op orde krijgen van de basis belangrijke stappen heeft gezet. En gelet op waar de dienst vandaan komt en de bijna permanente dynamiek, is dit een meer dan te respecteren prestatie. Gelijktijdig hebben de focus op de interne organisatie, een communicatiestijl van vooral zenden en het (laten)nemen van de ruimte waar de deelnemers de regie laten liggen, bijgedragen aan de vervreemding. De samenwerking zit in een impasse als gevolg van een tragiek van goede bedoelingen van alle betrokkenen. Daar zal een uitweg uit gevonden moeten worden. In het belang van alle betrokken partijen én in het belang van een schone, veilige en gezonde leefomgeving in Drenthe. Voor een solide en toekomstbestendige RUD Drenthe is het dichten van de weglekkende energie, zowel bij de dienst zelf als bij de deelnemers, vele malen belangrijker dat het dichten van weglekkende uren.

Advies
Dit leidt tot de belangrijkste aanbeveling aan het bestuur van de RUD Drenthe én aan de deelnemers: voor een verdere versterking van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de RUD Drenthe moet er absolute prioriteit worden gelegd bij de verbetering van het samenspel. Bestuurlijk, professioneel, zakelijk én vooral ook persoonlijk. Dit is niet iets wat 'erbij' gedaan kan worden de komende periode. Dat moet worden georganiseerd, waarbij een aantal wissels moeten worden omgezet als voorwaarde om een verandering in samenwerkingscultuur ten goede te keren.

Meer specifiek komen we tot de volgende aanbevelingen om tot een verbetering van de bedrijfsvoering, governance en samenwerkingscultuur te komen:

1. Heroverweeg de uitgangspunten van de DM. Kom tot een realistische maatstaf voor de balans tussen beschikbare middelen en taakstelling. Maak daarbij duidelijk welke de bestuurlijke en

financiële risico's zijn. Dat draagt bij aan realistische verwachtingen en zal de gevoelde druk op de organisatie verminderen. Borg daarbij als RUD Drenthe dat de bedrijfsmatige en financiële inzichten die het dashboard biedt, ook goed worden geïncorporeerd in (de aansturing van) de organisatie. Dat wil zeggen dat ook echte grip op productie en productiviteit ontstaat.

2. Stel als deelnemers een VTH-beleidskader op, vertaal dat in het mandaat aan de RUD Drenthe en borg als RUD Drenthe een uniform kwaliteitsniveau in de uitvoering voor alle deelnemers. Leg de regie voor het opstellen van het beleidskader bij de deelnemers en laat de RUD Drenthe dit inhoudelijk faciliteren. Dit in lijn met het governancemodel.

3. Investeer in meer persoonlijke contacten en samenspraak op inhoud. Beperk de rol van account- en relatiemanagers tot de (bilaterale) bestuurlijke en zakelijke communicatie.

4. Onderwerp de begrotingsstukken en (half)jaarrapportages aan een revisie. Compacter, toegankelijker en meer focus op resultaten (wat is bereikt? Het – zeker voor raads- en statenleden - aanschouwelijk maken van de toegevoegde waarde voor een schone, veilige en gezonde leefomgeving?) Realistisch en transparante prognoses en duidingen. Deel (concept)stukken veel eerder. De rapportages zijn bedoeld voor de deelnemers. Het ligt dus ook voor de hand dat de deelnemers (via de werkgroep rapportages) hier de regie in nemen.

5. Herneem als deelnemers de regie over het eigenarenoverleg. Dit is het belangrijkste voorportaal voor het AB als het gaat om eigenaarszaken. Het eigenarenoverleg adviseert daarbij het AB als collectief op voorstellen vanuit de RUD Drenthe. Waar het eigenarenoverleg consensus over bereikt hoeft het AB de discussie niet meer te voeren. Met het oog op de rolneming is het advies dat de regie over welke stukken op welke wijze op de agenda van het eigenarenoverleg komen, bij de deelnemers ligt. Het advies is ook om de samenstelling meer in balans te brengen en te zorgen voor een gelijk speelveld zijn. Zowel tussen RUD en deelnemers als tussen deelnemers onderling. Het eigenarenoverleg is geen inhoudelijk overleg maar een overleg op managementniveau. Daarmee moet de vertegenwoordiging in overeenstemming zijn en een voldoende mandaat hebben. Met het oog op een gelijk speelveld is het advies is dat de directeur van de RUD Drenthe geen deelnemer is in het eigenarenoverleg maar een lid van het MT.

6. Positioneer ook het accounthoudersoverleg duidelijker. Bij dit overleg hoort ook de regie over het inbrengen van AB-voorstellen over gezamenlijke inhoudelijke en strategische beslissingen (zoals een VTH-beleidskader). De RUD Drenthe heeft daarbij een adviserende rol.

7. Versterk de slagkracht van het AB. Door kritischer te zijn op welke stukken worden geagendeerd. Geef bij elk besluit aan wat de bestuurlijke relevantie is, wat de financiële implicaties zijn (incidenteel en structureel) én wat de randvoorwaarden zijn die de deelnemers in de eigen organisatie moeten invullen. Waar nodig voorzien van een collectief advies van het eigenarenoverleg (bij organisatorische en financiële besluiten over de organisatie) of het accounthoudersoverleg (bij besluiten over inhoud en samenspel in de uitvoering).

8. Temporiseer het ontwikkelprogramma en verleg een deel van de focus. Meer aandacht voor de 'harde' kant van de organisatieontwikkeling (controle op en samenhang in processen, kwaliteitsborging, innovatie in expertise) en neem een ontwikkellijn (plan van aanpak) op voor de versterking van het externe samenspel met en tussen de deelnemers. Leg ook hier de regie over het opstellen en uitvoeren van dit plan van aanpak bij de deelnemers. Borg dat het proces om tot dit plan te komen en dit uit te voeren in gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid tussen deelnemers en RUD Drenthe gebeurt.

9. Spreek met elkaar een proces voor het samenspel af tussen initiatief en uitgewerkt projectvoorstel, begroting of verslag. Daarin duidelijke go/no momenten waarover het AB (of het eigenaren- of accounthoudersoverleg 'in mandaat') of DB, afhankelijk van de aard van het

initiatief, beslist. Zorg bij project- of ontwikkelingsinitiatieven voor een duidelijk referentiekader waaraan deelnemers de toegevoegde waarde van een initiatief kunnen afmeten. Zorg bij complexe onderwerpen dat er bij de deelnemers ook een zeker gelijk speelveld qua kennis is voor de afweging wordt gemaakt.

10. Deelnemers zullen 'in huis' maatregelen moeten treffen. In elk geval wat betreft het borgen van een professioneel opdrachtgeverschap. De eigen basis moet op orde komen wat betreft de (digitalisering) van de dossiers. En het borgen dat AB besluiten ook doorwerken in de eigen processen. Informeer raden en Staten met name ook over de toegevoegde waarde van de RUD Drenthe: wat heeft die bijgedragen aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving?

We tekenen hierbij aan dat de afgelopen maanden ook al eerste tekenen van een verbeterd samenspel zijn. Er zijn signalen van een betere sfeer in het eigenarenoverleg, meer persoonlijke contacten en openheid naar elkaar over zaken die niet goed zijn gegaan. Dat betekent dat niet alleen de organisatie van de RUD Drenthe meer in balans is gekomen maar dat er ook een basis zichtbaar wordt om samenwerkingscultuur in balans te brengen.

De begeleidingscommissie evaluatie RUD Drenthe

Hannie Wolters (Provincie Drenthe)
Martin van den Berg (RUD Drenthe)
Rudolf Mud (De Wolden-Hoogeveen)
Frans van der Veen (gemeente Midden-Drenthe)
John Smits (lead auditor)

Dagelijks Bestuur RUD Drenthe

RUD Drenthe: op koers naar balans

Evaluatie fase 1

Colofon

Ons kenmerk	*RUDD2020Fase1*
Datum	*06-05-2021*
Auteurs	*Bert Mol, Marike Broekema, John Smits*
Versie	*1.16*
Status	*definitief*

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 4
1.1 ACHTERGROND 4
1.2 EVALUATIE 2020 4
1.3 VRAAGSTELLING 5
1.4 ONDERZOEKSAANPAK 5
1.5 LEESWIJZER 6

2 BEDRIJFSMATIGE BALANS 7
2.1 INLEIDING 7
2.2 INRICHTING FINANCIËLE FUNCTIE IN DE ORGANISATIE 7
2.3 BALANS WERKBEHEERSING 8
2.4 BALANS INHUUR 10
2.5 CONCLUSIE 11

3 BALANS KWALITEIT EN KWALITEITSBORGING 12
3.1 INLEIDING 12
3.2 BALANS GELEVERDE KWALITEIT 12
3.3 BALANS KRITIEKE MASSA 13
3.4 BALANS KWALITEITSBORGING DEELNEMERS 14
3.5 CONCLUSIE 14

4 FINANCIËLE BALANS 16
4.1 INLEIDING 16
4.2 BALANS BEGROTING EN REKENING 16
4.3 BALANS FINANCIËLE GEZONDHEID EN RISICOBEHEERSING 17
4.4 CONCLUSIE 18

5 PERSONELE BALANS 19
5.1 INLEIDING 19
5.2 BALANS ZIEKTEVERZUIM 19
5.3 BALANS WERKDRUK 20
5.4 STRATEGISCHE PERSONEELSPLANNING EN DOORONTWIKKELING 21
5.5 CONCLUSIE 22

6 BALANS GOVERNANCE 23
6.1 INLEIDING 23
6.2 BALANS KWALITEIT RAPPORTAGES 23
6.3 BALANS COMMUNICATIE SAMENSPEL RUDD EN DEELNEMERS 24
6.4 BALANS SAMENSPEL DEELNEMERS: HET ACCOUNTHOUDERSOVERLEG 25
6.5 BALANS SAMENSPEL DEELNEMERS: HET EIGENARENOVERLEG 27
6.6 CONCLUSIE 28

7 EINDBALANS 29
7.1 INLEIDING 29
7.2 CONCLUSIE 1: VOLDOENDE BASIS VOOR EEN FINANCIEEL GEZONDE ORGANISATIE 29
7.3 CONCLUSIE 2: DE BASISKWALITEIT VTH-PRODUCTEN (M.U.V. PROVINCIE) OP ORDE 29
7.4 CONCLUSIE 3: VEEL GEÏNVESTEERD IN PERSONEEL MAAR DRUK NOG NIET VAN DE KETEL 30
7.5 CONCLUSIE 4: COMMUNICATIE, SAMENSPEL EN ROLNEMING BLIJVEN MOEIZAAM 30
7.6 CONCLUSIE 5: BASIS VOOR ONTWIKKELKRACHT MAAR ONTWIKKELOMSTANDIGHEDEN KRITISCH 31

BIJLAGEN

1. Tijdlijn

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD) is in 2013 opgericht. Daardoor zijn capaciteit, kennis en ervaringen gemeenten en provincie gebundeld. De achterliggende gedacht daarbij is een betere borging van de kwaliteit, een meer uniforme uitvoering (level-playing-field) met het oog op naleefgedrag en het verhogen van de efficiëntie. De totstandkoming en opstart van veel omgevingsdiensten kan de afgelopen jaren als 'turbulent' worden gekwalificeerd. Vaak toegespitst op vraagstukken van democratische legitimatie, het financieel 'in control' zijn en de geleverde prestaties. Samenwerken, met verschillende niet altijd gelijksoortige partners, botsende belangen, het invullen van een goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en besturen op afstand, is een complex proces gebleken. Niet alleen in Drenthe.

De RUDD is de afgelopen jaren meerdere malen onderwerp van onderzoek geweest. In 2016 is een tussenevaluatie uitgevoerd, met over het geheel een positief beeld (met uitzondering van de invoering van het zaaksysteem). In 2017 heeft aanvullend daarop een financiële en organisatorische doorlichting plaatsgevonden met een zeer kritische, vierledige conclusie:

1. Er is sprake van onderproductie door het grote aantal 'weglekkende' productieve uren;
2. Er is een oplopend structureel tekort;
3. De basis van de organisatie is niet op orde; de ontwikkelkracht is beperkt en de rol van opdrachtnemer wordt weinig zakelijk uitgevoerd;
4. De eigenaren en opdrachtgevers hebben onvoldoende hun verantwoordelijkheid genomen jegens de RUDD.

De conclusies en aanbevelingen zijn integraal overgenomen door het algemeen bestuur van de RUDD. Daarop is in 2018 een traject ingezet om tot een 'reparatie' van deze punten te komen[1].

1.2 Evaluatie 2020

In 2020, heeft het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur opdracht gegeven tot het uitvoeren van een integrale evaluatie[2]. Deze is onderverdeeld in drie fasen:

- Fase 1: gericht op de vraag in hoeverre de RUDD nu – in het licht van de evaluatie 2017 – wel voldoende solide en toekomstbestendig is.
- Fase 2: gericht op de vraag hoe organisatie, uitvoering en prestaties van de RUDD zich verhouden tot die van andere omgevingsdiensten (benchmarkonderzoek)
- Fase 3: gericht op de vraag wat de verbeter- en ontwikkelingsagenda voor de komende jaren moet zijn, mede in het licht van de komst van de Omgevingswet.

Het voorliggende rapport van bevindingen heeft betrekking op fase 1. Fase 2 is in een aparte rapportage vastgelegd.

---

[1] Van het daartoe opgestelde ontwikkelprogramma zijn in 2018 alleen de meest prioritaire projecten opgestart en is prioriteit gelegd bij het op orde krijgen (en houden) van de productie, met name het toezicht. Feitelijk is dat programma in 2019 in uitvoering gekomen.

[2] Dit conform de gemeenschappelijke regeling waar in artikel 34 is bepaald dat er vijf jaar na de oprichting van de RUDD een evaluatie plaatsvindt.

1.3 Vraagstelling

De evaluatiefase 1 moet antwoord geven op de vraag in hoeverre de RUDD voldoende solide en toekomstbestendig is op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering. Daarbij zijn de volgende aandachtsgebieden met specifiekere onderzoeksvragen benoemd[3]:

De financiële balans

1. Is sprake van een duurzaam financieel gezonde organisatie?
2. Zijn de (financiële) risico's volledig in beeld en adequaat afgedekt?

De personele balans

3. Hoe tevreden zijn de medewerkers over de werkdruk?
4. Wat levert de strategische personeelsplanning op?
5. Hoe verloopt de doorontwikkeling van de medewerkers?

De balans over de rolneming van de deelnemers en de ontwikkelkracht van de organisatie

6. Hebben de deelnemers van de RUDD hierin hun verantwoordelijkheid en betrokkenheid getoond?
7. Zijn de overgenomen aanbevelingen uit de doorlichting in 2017 geïmplementeerd? Heeft de RUDD nu voldoende ontwikkelkracht?

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in de periode juli 2020 tot en met april 2021 door een team van drie onderzoekers/auditoren: van de provincie Drenthe, de samenwerking De Wolden-Hoogeveen en een externe onderzoeker/lead-auditor.

Het onderzoek is primair uitgevoerd op basis van een documentstudie. Dat wil zeggen een analyse van rapporten, programma's, begrotingen, jaarstukken, managementletters (accountant) die in hoofdzaak door de RUDD beschikbaar zijn gesteld. Daarbij is deels een reconstructie gemaakt van het procesverloop of de financiële en personele ontwikkeling sinds 2014. Dit met een focus op de periode 2018-2020.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een aantal betrokkenen, dat wil zeggen de RUDD en de deelnemers. Vanuit de RUDD is gesproken met[4]:

- De voorzitter van het Dagelijkse Bestuur
- Een lid van het AB/DB
- De directeur
- De senior-financieel adviseur
- De senior-adviseur HR & Communicatie
- De trekker van het Ontwikkelprogramma

---

[3] De hier genoemde onderzoeksvragen zijn gelijk aan die uit het 'Onderzoeksvoorstel evaluatie RUD Drenthe juni 2020. Omwille van de structuur van de rapportage zijn deze hier op een iets andere wijze geordend.

[4] Een deel van deze gesprekken alsmede een digitale vragenlijst die is uitgezet onder alle deelnemers van het eigenaren- en/of accounthoudersoverleg heeft plaatsgevonden in het kader van een verificatieronde ná oplevering van een eerste concept-rapportage in januari en de reflectie daarop van een aantal deelnemers. De onderzoekers hebben toen gemeend dat op een aantal onderdelen, waaronder met name ook de rolneming en het samenspel, een aanvullende verificatie zou moeten plaatsvinden. Het DB heeft daarmee ingestemd. Het definitieve concept-rapport is begin mei aan het DB aangeboden.

- De teamleider toezicht en handhaving en de regisseur/werkverdeler van het team toezicht
- De directiesecretaris
- Een vertegenwoordiging van de OR
- De relatiemanager

Vanuit de deelnemers is gesproken met drie ambtelijk vertegenwoordigers van de gemeente en twee ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie. Daarnaast is onder alle deelnemers van het accounthouders- en/of eigenarenoverleg, een digitale vragenlijst uitgezet. De laatste vooral met een focus op het functioneren van deze twee overleggen.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Midden-Drenthe, de samenwerkingsorganisatie De Wolden-Hoogeveen, de RUDD, de provincie Drenthe en de lead-auditor van de evaluatie.

1.5 Leeswijzer

Het rapport van bevindingen gaat in op de volgende onderwerpen die in de vraagstelling besloten liggen:

- Hoofdstuk 2: Bedrijfsmatige balans
- Hoofdstuk 3: Balans kwaliteit en kwaliteitsborging
- Hoofdstuk 4: Financiële balans
- Hoofdstuk 5: Personele balans
- Hoofdstuk 6: Balans Governance

Elk hoofdstuk schets het procesverloop en de ontwikkelingen, sinds de doorlichting in 2017. Meer specifiek staat elk hoofdstuk stil bij de stand van zaken en balans eind 2020.

Het rapport sluit in hoofdstuk 7 af met de eindbalans: een samenvatting van de belangrijkste conclusies en een beantwoording van de hoofdvraag. Het rapport bevat geen aanbevelingen. Deze zijn – mede op basis van de bevindingen uit fase 2, de benchmark – in fase 3 vertaald in een advies aan het dagelijks en algemeen bestuur van de RUD Drenthe.

2 Bedrijfsmatige balans

2.1 Inleiding

Een van de aandachtspunten van de doorlichting door SeinstraVandeLaar en de ontwikkeling van en investering in de RUDD is het op orde krijgen van de bedrijfsmatige basis. In grote lijnen gaat het daarbij vooral om de inrichting van de financiële functie, de werkbeheersing en de grote inhuur.

2.2 Inrichting financiële functie in de organisatie

De RUDD werkt binnen strakke financiële kaders. Werkbeheersing en financiële beheersing hangen dus nauw samen. Daarbij gaat het enerzijds om de aannames vooraf. De belangrijkste basis voor de RUDD is de Drentse Maat (DM) met daarin normgetallen voor de productie, inzet (per product) en productiviteit. Anderzijds gaat het om het integraal zicht houden op de realisatie (productie en kosten) en het waar nodig bijsturen.

Dit vereist een integrale inrichting van de organisatie wat betreft bedrijfsvoering, uitvoering en financiële beheersing. Bij de evaluatie van 2017 was er geen integrale financiële functie (financiële administratie, advies, interne controles) georganiseerd bij de RUDD. De verbijzonderde interne controle (VIC) op inkopen en (inhuur) personeel gebeurde door de provincie Drenthe. De accountant spreekt in de managementletter bij de jaarrekening over 2017 van een versnipperde en kwetsbare organisatie (kleine staf) en het ontbreken van samenhang tussen de urenregistratie en financiële registratie. Informatie zit 'in het hoofd' en niet in de systemen. Een deugdelijke (maandelijkse) voortgangsbewaking was daardoor niet mogelijk. Inzicht in inhuur is er pas na inboeking van de facturen. De (financiële) administratie functioneert niet als 'tool of management' volgens de accountant.

Naar aanleiding van de controle 2017 is een plan van aanpak 'professionalisering financiële functie' opgezet. Bij de Interimcontrole in 2018 stelt de accountant vast dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft en dat de kosten van inhuur beter worden beheerst (en waarbij het inzicht daarin er niet pas is nadat de facturen zijn ontvangen).

Per 1 juni 2019 is er binnen het bedrijfsbureau een cluster financiën ingericht met een Senior financieel medewerker (1 fte), een financieel medewerker (0,67fte) en een senior adviseur financiën (1 fte)[5].

Nu wordt het jaarprogramma, op basis van de DM, vertaald naar een te realiseren (of geraamde) productie per team. In de kern is vooral toezicht planbaar. Vergunningverlening, afwikkeling meldingen en klachten is vraaggestuurd. Bij de werkverdeling wordt uitgegaan van de afgesproken productiviteitsnorm (waar nodig rekening houdend met bijzonderheden, b.v. herstel ziekte). Er wordt nu als norm een 3-jaarsgemiddelde realisatie gehanteerd.

Er wordt tijd geschreven op productniveau, niet op dossier niveau. De leidinggevende fiatteert de geboekte uren. De voortgang in productie wordt wekelijks gemonitord. De inzetcijfers wordt maandelijks in de regiegroep (overleg werkverdelers) besproken, inclusief de geboekte 'indirect productieve uren'.

[5] De laatste ontwikkeling is dat de RUDD aan de provincie heeft verzocht om de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) uit te voeren.

Maandelijks vindt financiële afsluiting plaats waarbij ook de aangegane verplichtingen inhuur zijn opgenomen.

De externe accountant constateert in de managementletter over 2019 dat de RUD, in tegenstelling tot de situatie in 2017, wel staat is om betrouwbaar te rapporteren over lasten en baten en beter in staat om betrouwbare prognoses af te geven. Dit wordt nogmaals bevestigd in de managementletter over 2020.

Conclusie: er is organisatorisch een passende inrichting van de financiële functie gerealiseerd.

2.3 Balans werkbeheersing

De RUDD wordt voor het grootste gedeelde gefinancierd door haar deelnemers. Er zijn 13 deelnemers die gezamenlijk ongeveer 14 miljoen aan deelnemersbijdrage betalen (begroting 2021). Deze bijdrages worden gebruikt voor het uitvoeren van de reguliere taken (DM en Niet-DM). Verder worden er nog inkomsten gegenereerd vanuit projecten ad. €500.000 (begroting 2021) en leges ad. €223.000 (begroting 2021). De uitvoering van de projecten loopt kostenneutraal en hiervoor worden ook eenzelfde bedrag aan kosten gemaakt. De kosten voor leges betreffen €173.000.

Behalve met een begroting in disbalans had de RUDD in 2017 ook te maken met een grote onderproductie ten opzichte van de DM en de jaarprogramma's. In hoeverre is het stabiliseren van de begroting ook gepaard gegaan met een stabilisering en verbetering van de prestaties, met name in termen van de DM?

In onderstaande tabel zijn de planning en realisatie van de uitvoering in uren voor de periode 2014 tot en met 2020 (t/m aug) weergegeven. Dit is afgebakend tot het takenpakket dat valt binnen de DM vanwege de standaardisatie hiervan en daarmee het meest beheersbare deel van het takenpakket. Voor de realisatie is dit nog verder afgebakend tot het toezicht als meest planbare deel van het takenpakket.

Tabel 2.1: raming en realisatie uren en productie taken binnen DM[6]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Raming uren (ref.DM)	?	?	?	83.586	80.061	74.060	77.712
Realisatie uren (ref.DM)			?	71.557 (86%)	65.824 (83%)	65.209 (88%)	75.463 (97%)

Rode lijn in de jaarrekeningen is dat zowel qua input (inzet uren DM) als output (lees: controles) de realisatie bij toezicht zo'n 10% (inzet) tot 20% (productie) achterblijft bij de raming. In 2020 is dit verschil beperkt. Bij het laatste moet worden aangetekend dat dit specifiek betrekking heeft op het (planbare) toezicht en niet op bijvoorbeeld vergunningverlening. Deze is (grotendeels) vraaggestuurd en de gevraagde inzet daarmee afhankelijk van initiatieven in de samenleving.

[6] De Drentse Maat is in 2016 in gevoerd. Waar hier staat raming/realisatie uren, wordt gedoeld om de kerntaken van de RUD vwb vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Overige advisering is vanwege het niet-gestandaardiseerde karakter hier buiten gelaten.

De jaarrapportages zijn deels overigens moeilijk vergelijkbaar. Voor de jaren 2014 en 2015, dat wil zeggen voor de invoering van de DM, is de realisatie in aantallen producten (zoals controles) weergegeven. Voor 2016 gebeurt dit deels in aantallen producten en deels in besteedde uren aan producten. In 2017 enkel in uren, in 2018 en 2019 weer deels in aantallen en deels in uren en in 2020 (tot en met augustus) weer alleen in uren[7]. Er is geen duidelijke relatie te leggen tussen inzet uren en productie.

Voor wat betreft 2020 geeft de RUDD zelf aan dat de onderproductie nagenoeg volledig is te verklaren uit de volgende zaken:

- Onderbezetting door niet ingevulde vacatures en ziekteverzuim (die niet volledig zijn gecompenseerd met inhuur)
- Het overstappen op risicogericht toezicht waardoor de maatstaf voor het aantal controles aan revisie toe is.
- Het 'dichtcalculeren' van de begroting in de wetenschap dat er veel onzekerheden zijn. Eigenlijk zijn de planningen (altijd) te optimistisch geweest en waren de problemen (niet realiseren productie) al aan de voorkant ingebakken.
- Daarbij speelt ook de (mogelijke) noodzaak van actualisatie van de DM. Zijn de aannames voor de productiviteit en de kentallen voor producten en diensten wel realistisch? Ook de accountant wijst daarop in zijn verslag over 2018[8]. Dit kan mogelijk de onderproductie verklaren edoch niet de onderbesteding van uren tot en met 2019[9].

Het beeld van de onderzoekers is dat er naast de verklaringen van de RUD ook nog sprake is van het 'weglekken' van uren door inzet op niet-productieve uren (interne verbeter- en ontwikkelingsprocessen) en extra inzet voor afstemming met opdrachtgevers of conversie van ondeugdelijke bronbestanden die niet op de DM-producten worden geboekt.

De dienst heeft in 2020 geïnvesteerd in het versterken van de interne informatiepositie, dat wil zeggen het krijgen van meer zicht (en daarmee meer grip) op de werkprocessen. Aan de hand van een de afgelopen jaren steeds verder doorontwikkeld dashboard is het beter mogelijk geworden om zicht te houden op uurbestedingen. Echter nog niet op zaakniveau, alleen op product(groep)niveau. Het is dus nog niet mogelijk om te zien wat bijvoorbeeld de tijdsbesteding aan een specifieke vergunning is of dat er (grote) verschillen in tijdbesteding zijn in op zichzelf vergelijkbare producten. En directe koppeling met de realisatie is er nog niet. Het is wel de ambitie om deze zaken te gaan realiseren.

In meer algemene zin is de visie op de informatiepositie van RUDD uitgewerkt in het (concept)informatiebeleidsplan. Dat wil zeggen een schets van hoe de informatiearchitectuur, digitalisering van processen en informatiebeheer en management

---

[7] Dit wordt deels veroorzaakt doordat Drentse Maat pas in 2016 is geïntroduceerd. Bij het analyseren van de tussentijdse rapportage over kwartaal één van 2020 vindt de rapportage voor Drentse Maat weer plaats in uren waardoor er geen vergelijking kan plaatsvinden met de aantallen vanuit de jaarrekeningen 2018 en 2019.

[8] *"Ook met deze inzet van ingehuurde mensen is het nog niet gelukt om de afgesproken productie te halen. Uiteindelijk is de jaarrealisatie duidelijk verbeterd ten opzichte van het vrij desastreuze beeld na de eerste drie maanden, maar het streven om 85% van de afgesproken productie Drentse Maat te halen, is nog niet gelukt, de realisatie is uitgekomen op 77%. Dat gegeven, afgezet tegen de inspanningen die er ontegenzeggelijk in de tweede helft van 2018 zijn geleverd, roept de vraag op, of de uitgangspunten van de verwachte productie en de daaraan ten grondslag liggende ramingen en calculatie (benodigde uren per product, productiviteit van de bezetting, en dergelijke) wel voldoende reëel zijn. Wij denken dat het goed is om daar onderzoek naar te doen."*

[9] Zie op dit punt ook het onderzoek fase 2 waarin de DM is vergeleken met de aannames en realisatie van andere omgevingsdiensten.

vorm moeten krijgen. Qua inrichtingsprincipes wordt aangesloten bij standaard die de VNG aanhoudt ('common grounds') en moet er een volledige aansluiting komen op de landelijke applicaties en voorzieningen zoals DSO en Inspectieview.

Conclusie: De begroting en productie, afgemeten aan de DM, zijn nog niet in balans. Deels is dat terug te voeren op het onvoldoende 'in control' zijn (vooral relatie inzet, budgetbeheer en grip op productie) en deels op andere contextuele factoren als onjuiste aannames (kengetallen DM), onderbezetting, transities of het weglekken van uren. Er zijn wel belangrijke stappen gezet om meer zicht te krijgen in waar uren 'weglekken'. Een belangrijke stap om beter 'in control' te raken.

2.4 Balans inhuur

Sinds 2017 is de inhuur door de RUDD sterk gestegen, dat wil zeggen van minder dan 1% in 2015 naar 20% in 2020.

Tabel 2.2: Aandeel inhuur in de personeelslasten

	2015	**2016**	**2017**[10]	**2018**	**2019**	**2020**	***2021***[11]
Inhuur als percentage van de personeelslasten	1%	< 1%	7%	17%	24%	20%	*5%*

Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt in inhuur voor:

- Vervanging van (langdurig) zieken
- Niet opgevulde/opvulbare vacatures
- Compensatie weglekkende uren
- Tijdelijke extra capaciteit voor aanvullende opdrachten
- Tijdelijke extra capaciteit ter ondersteuning van de organisatieontwikkeling
- Tijdelijke extra capaciteit ter vervanging van de uren die eigen medewerkers besteden aan organisatieontwikkeling

In 2018, 2019 en 2020 had circa de helft van de inhuur betrekking op directe en indirecte inzet voor het Ontwikkelprogramma. In de begroting van 2021 wordt uitgegaan van een flinke daling van de inhuur, met name voor de inhuur primaire processen.

Daarnaast wordt de daling veroorzaakt door uitstroom van langdurig zieke medewerkers en aanvullende werving eigen personeel.

Het niet kunnen opvullen van vacatures is een structureel en meervoudig probleem. De arbeidsmarkt in het noorden is wat betreft de gevraagde vakinhoudelijke kennis en deskundigheid krap. Mede door de grote concurrentie op de arbeidsmarkt. Daar hebben bijvoorbeeld ook omgevingsdiensten in de Randstad zoals de DCMR last van. In het palet van potentiële werkgevers (overheid én bedrijfsleven) zijn omgevingsdiensten in zijn algemeenheid niet per se de meest aantrekkelijke partij.

[10] De RUD heeft in een reactie gaangegeven dat het inhuurpercentage vóór 2018 hoger lag. De cijfers zijn de onderzoekers niet bekend.

[11] Begroting 2021

Het bijkomende (nadelige) effect is tweeledig:

- De dienst wordt beperkt in het opbouwen van eigen expertise opbouwen en blijft afhankelijk van inhuur.
- Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaat er ook een opwaartse druk op de tarieven die externe bureaus vragen.

De noodzaak van inhuur voor compensatie van weglekkende uren is terug te voeren op het realiseren van een lagere productiviteit dan in de DM wordt aangenomen[12], extra werk door het nog niet bij alle gemeenten volledig gedigitaliseerd zijn van dossiers en bijvoorbeeld inzet voor extra overleg met opdrachtgevers.

Conclusie: De RUDD was – en blijft mogelijk – zowel voor de uitvoering van het primaire proces als de organisatieontwikkeling afhankelijk van externe ondersteuning.

2.5 Conclusie

Sinds 2017 is een aantal duidelijke maatregelen getroffen. De financiële functie is ingericht en de interne financiële registratie, monitoring en rapportages zijn verbeterd. De accountant spreekt van betrouwbare financiële rapportages op basis waarvan ook beter prognoses kunnen worden afgegeven.

De realisatie in termen van het ook daadwerkelijk inzetten van geraamde uren voor de DM en het realiseren van de productie, in elk geval voor wat betreft het toezicht, is nog een uitdaging. De werkverdeling en -beheersing is vergeleken met 2017 geprofessionaliseerd, maar blijft 'zoeken'. Er is nog steeds een discrepantie tussen raming en realisatie van de inzet van uren (10% onderbesteding) en productie, specifiek toezicht (20% onder de DM). Hier liggen meerdere factoren aan ten grondslag. Enerzijds (mogelijk) onjuiste aannames (kengetallen DM, aannames productieve uren per FTE, aannames ziekteverzuim), het weglekken van uren in de werkprocessen (b.v. ook door het nog niet volledig gedigitaliseerd zijn), onderbezetting door het niet kunnen invullen van vacatures met gekwalificeerde medewerkers en het in transitie zijn van de organisatie. Anderzijds het nog niet in controle zijn wat betreft de relatie tussen inzet, budgetbeheer en (grip op) de productie. Een belangrijke stap die in 2020 is gezet is het verbeteren van zicht op waar de uren in gaan zitten of waar ze naartoe weglekken en daarop bij te sturen.

De inzet van inhuur is hoog. De afgelopen jaren gemiddeld circa 20 fte. Voor wat betreft de het primaire proces was of is dat gegeven de situatie (hoog ziekteverzuim, lastige arbeidsmarkt) bijna niet anders mogelijk. De inhuur voor incidentele activiteiten, bedroeg circa de helft van het inhuurbudget. We kunnen nut en noodzaak en effectiviteit en doelmatigheid van die inzet niet beoordelen.

[12] Zie hiervoor ook de rapportage evaluatie Fase 2 (benchmark).

3 Balans kwaliteit en kwaliteitsborging

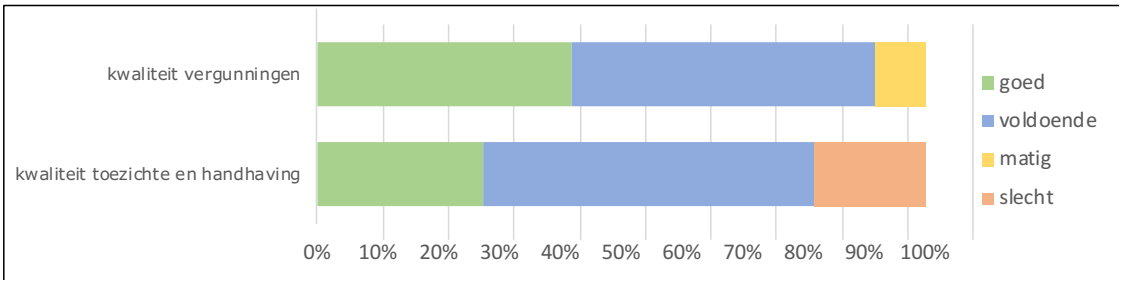
3.1 Inleiding

Belangrijk onderdeel van de hoofdvraag van de evaluatie is in hoeverre de RUDD voldoende solide en toekomstbestendig is op het gebied van de te leveren kwaliteit. In het onderzoek is gekeken naar hoe de deelnemers die kwaliteit nu ervaren, in hoeverre de RUDD voldoet (kan voldoen) aan de landelijke kwaliteitseisen en in hoeverre de randvoorwaarden bij de deelnemers ook zijn ingevuld.

3.2 Balans geleverde kwaliteit

Aan de deelnemers van het accounthouders- en/of eigenarenoverleg is gevraagd hoe de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de RUDD waarderen. Samengevat is het beeld daaruit als volgt:

Figuur 3.1: Hoe beoordelen deelnemers de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de RUDD?



Voor zover deelnemers de vergelijking hebben kunnen maken, vinden ze de kwaliteit de aflopen jaren gelijk gebleven. Dit met uitzondering de provincie. Dit vooral vanuit de constatering dat niet duidelijk is of en zo ja hoe de meeste provinciale bedrijven zijn gecontroleerd op de belangrijkste milieurisico's. Na vragen van de provincie heeft de RUDD onderkend dat er een verbeterslag moet worden gemaakt. De provincie en de RUDD zijn daarover inmiddels (bestuurlijk en ambtelijk) in overleg. Daarnaast heeft de RUDD toegezegd om ook voor gemeenten een quickscan uit te voeren naar de kwaliteit.

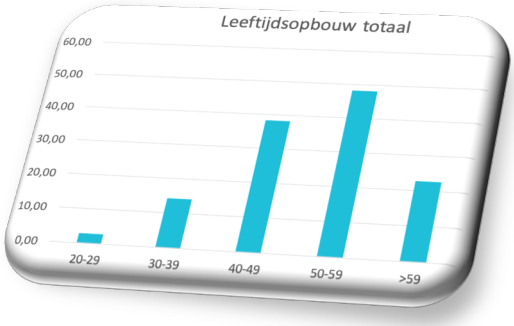
De motivatie en deskundigheid van de medewerkers van de RUDD staan voor de deelnemers niet ter discussie. Als aandachtspunten voor toezicht en handhaving worden wel genoemd de tijdigheid van (toegezegde) rapportages en meer (telefonisch) overleg bij zaken die gevoelig liggen of bij klachten. Zeker op het moment dat de gemeente hierover naar burgers moet terugkoppelen.

Conclusie: Over het geheel zijn de gemeentelijke deelnemers tevreden over de kwaliteit die de RUDD biedt bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteit van het toezicht bij de provinciale bedrijven is problematisch gebleken. Daar is een apart traject voor ingezet.

3.3 Balans kritieke massa

De RUDD heeft 140 medewerkers in dienst, bij elkaar 127,4 fte[13]. Een deel van de formatie is (nog) niet ingevuld of wordt ingevuld met inhuur.

De gemiddelde leeftijd van de medewerkers is relatief hoog. Ongeveer de helft is 50 jaar of ouder. Minder dan 5% is jonger dan 30 jaar. De verwachting is dat de komende vijf jaar circa 9% via natuurlijk verloop (pensioen) uitstromen.



Tabel 3.2: Opbouw formatie[14]

Team	Aantal medewerkers	fte
Directie	1	1,0 fte
Advies	16	14,0 fte
Bodem	23	21,6 fte
Juristen	14	12,4 fte
Vergunningen	24	21,4 fte
Toezicht en handhaving	36	33,9 fte
Bedrijfsbureau	23	21,1 fte
Flex/projecten	3	2,0 fte
Totaal	**140**	**127,4 fte**

De vacatureruimte bedroeg de afgelopen jaren indicatief 10-15 fte[15]. Deze blijkt, vooral voor toezicht, moeilijk invulbaar in de huidige arbeidsmarkt. Deels gebeurt dit door interne doorstroom (waardoor andere vacatures ontstaan) en het aantrekken van medewerkers met minder ervaringen en het zelf opleiden (zie ook paragraaf strategische personeelsplanning). Het is slechts deels gelukt deze medewerkers ook vast te houden c.q. op het gewenste niveau te brengen. De arbeidsmarkt is, ook voor andere omgevingsdiensten, een knelpunt.

Aan de uitvoering van de VTH-taken worden landelijke kwaliteitseisen gesteld. Een belangrijk onderdeel daarin is de zogenaamde kritieke massa: dat binnen de organisatie er minimaal drie (full-time) medewerkers zijn voor elk deskundigheidsgebied. Daar kan de RUDD op papier aan voldoen. In hoeverre de RUDD ook meer inhoudelijk (opleiding, ervaring, kennis) voldoet aan de kwaliteitseisen is niet bekend omdat kwaliteitscriteria niet in beheer zijn, dat wil zeggen er niet actief en systematisch op is gestuurd. Het is duidelijk dat de RUDD nog een inhaalslag te maken heeft. Bij de vorming van de RUDD was door de bank genomen weinig vastgelegd, vooral in het toezicht. Toezichthouders werkten aanvankelijk nog voor de 'eigen' gemeente of provincie. Na signalen in 2018/2019 dat de verschillen in werkwijze groot waren, is in eerste aanleg in 2020 gestart met een controle op alle (opleverings)documenten. En daaruit werd duidelijk dat de verschillen in werkwijze ook leidden tot verschillen in kwaliteit van het toezicht. Meest manifest bleek de kwaliteit

[13] Peildatum 1 oktober 2020.

[14] Het betreft hier de formatieve ruimte, niet de feitelijke bezetting

[15] Het aantal vacatures dat ook feitelijk uitstaat is lager.

van het toezicht bij bedrijven waar de provincie bevoegd is, onder druk te staan. Daar wordt inmiddels overleg over gevoerd.

De deelnemers waarmee is gesproken geven overigens aan dat de vakinhoudelijke kennis en deskundigheid van de medewerkers, buiten elke discussie staan. Zeker voor kleinere gemeenten is er nu meer specialistische kennis beschikbaar in vergelijking met de oude situatie waarin een medewerker verschillende deskundigheidsgebieden moest bedienen.

Conclusie: Met de formatie heeft de RUDD in de basis voldoende kritieke massa om de kwaliteit van de uitvoering in beginsel te borgen. In hoeverre de RUDD ook inhoudelijk kan voldoen aan de landelijke eisen is niet duidelijk. In het toezicht zijn wel stappen gezet in een betere borging van die kwaliteit. De deelnemers zijn tevreden over de kennis en deskundigheid. De leeftijdsopbouw en de krappe arbeidsmarkt stellen mogelijk grenzen aan de kwaliteit en productiviteit die de RUDD kan garanderen.

3.4 Balans kwaliteitsborging deelnemers

De slagkracht van de RUDD en de kwaliteit die kan worden geleverd, is deels ook afhankelijk van de deelnemers. Met name waar het gaat om de informatiepositie van de RUDD: met uitzondering van de provincie beheren de deelnemers de archieffunctie zelf. Voor zover dossiers niet (volledig) zijn gedigitaliseerd en de RUDD daar geen directe toegang toe heeft, moeten dossiers worden uitgewisseld. Digitaal dan wel fysiek. Aangezien de digitalisering bij de gemeenten nog niet is afgerond, moeten voor het toezichtprogramma de betreffende dossiers aan het begin van het jaar worden overdragen aan de RUDD. Hierin blijkt jaarlijks een achterstand te zijn bij een aantal deelnemers, waardoor niet of pas later kan worden gestart met de uitvoering van het programma. Het snel aanleveren is nog belangrijker op het moment dat er een vergunningaanvraag, (nader te onderzoeken) klacht of incident is.

Een ander ervaren knelpunt is de ontsluiting van dossiers die door de gemeenten worden beheerd. Een goede ontsluiting van fysieke dossiers vereist eigenlijk ook een historische kennis van die dossiers. Die kennis kan aanwezig zijn bij een voormalig medewerker van een gemeente die nu in dienst is van de RUDD. Of bij een (milieu)medewerker bij een gemeente die niet is overgegaan naar de RUDD. Door uitstroom aan beide kanten, 'lekt' deze historische kennis stilaan weg. Dat betekent door de bank genomen in combinatie met het moeten uitwisselen van dossiers, een extra inzet van uren van een inspecteur die niet met de historie bekend is en zich daar een weg in moet vinden.

Conclusie: De niet-digitaliseerde archivering van de bedrijfsdossiers bij de gemeenten en de toelevering daarvan, zijn kritische factoren in zowel de kwaliteitsborging als doelmatigheid van de RUDD.

3.5 Conclusie

De gemeentelijke deelnemers zijn door de bank genomen tevreden over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteit van het toezicht bij de

provinciale bedrijven is wel problematisch gebleken. Hier is een apart hersteltraject voor ingezet.

De RUDD is een jonge organisatie, voor het grootste deel samengesteld uit oud-medewerkers van provincie en gemeenten. In de basis is met de bundeling voldoende kritieke massa georganiseerd om de kwaliteit van de verschillende deskundigheidsgebieden te borgen. In hoeverre de organisatie ook inhoudelijk voldoet of kan voldoen aan de landelijke kwaliteitseisen, is niet duidelijk. Voor de deelnemers staan de kennis en deskundigheid in elk geval niet ter discussie. De niet-gedigitaliseerde archivering van bedrijfsdossiers bij de gemeenten, is wel een kritische factor voor de kwaliteitsborging door de RUDD.

4 Financiële balans

4.1 Inleiding

De RUDD wordt voor het grootste deel gefinancierd uit een bijdrage van de deelnemers, zijnde 12 gemeenten en de provincie. Daarnaast zijn er (incidentele) inkomsten uit projecten en leges. Een van de kernbevindingen in het onderzoek uit 2017 was het financieel niet in controle zijn van de RUDD, weglekkende uren, een onbetrouwbare P&C-cyclus (regelmatige begrotingsbijstellingen) en een structureel groeiend tekort. In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen voor wat betreft de financiële functie van de organisatie (inrichting en proces), hoe de begroting zich heeft ontwikkeld en er nu voor staat, hoe de RUDD (nu) omgaat met financiële risico's en wat de balans is over het geheel.

4.2 Balans begroting en rekening

De RUDD had in 2017 te maken met een oplopend structureel tekort en een onbetrouwbare begroting en financiële rapportages die geen basis boden voor goede prognoses. Een van de belangrijkste opdrachten aan de RUDD was om financieel weer in controle te geraken en lasten en baten weer in balans te krijgen. In onderstaand overzicht gegeven van lasten en baten, begroot en gerealiseerd voor de periode 2014-2020. Voor 2020 betreft het de begroting en realisatie tot en met augustus.

Tabel 4.1: overzicht begroot en gerealiseerd; begrotingscijfers na tussentijdse begrotingswijzigingen[16]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lasten begroot (na correctie)	€ 13.390k	€ 11.938	€ 11.234k	€ 13.420	€ 14.446k	€ 15.338k	€ 15.132k
Lasten realisatie	€ 12.361k	€ 10.751	€ 11.918k	€ 12.996	€ 14.422k	€ 15.413k	€ 15.154k
Verschil lasten begroot (na correctie) en realisatie (tov begroot)	€ 1.215k (9%)	€ 1.187k (10%)	- € 684k (-6%)	€ 424 (3%)	€ 24k (nihil)	- € 75k (nihil)	- € 22k (nihil)
Baten begroot (na correctie)	€ 12.162k	€ 12.211k	€ 11.683k	€ 13.270	€ 14.453k	€ 15.360k	€ 14.986k
Baten realisatie	€ 12.232k	€ 12.097	€ 11.415k	€ 13.113	€ 14.403k	€ 15.387k	€ 15.072k
Verschil baten begroot (na correctie) en realisatie	€ 1.205k (9%)	€ 114k (1%)	- € 268 (-2%)	€ 157k (1%)	- € 50k (nihil)	- € 26k (nihil)	€ 86k (nihil)
Verschil saldo baten en lasten (% t.o.v. de baten)	- € 144k (-1%)	€ 1.346k (11%)	- € 503k (-4%)	€ 117k (1%)	- € 19k (nihil)	- € 26k (nihil)	- € 82 (- 1%)

[16] Bron: jaarstukken RUDD

Het overzicht laat het volgende zien:

- Sinds 2015 stijgen de jaarlijkse lasten[17]; de stijging vanaf 2017 zit vooral in de post 'inhuur' (niet ingevulde vacatures, vervanging ziekte) en 'inhuur Ontwikkelprogramma' (compensatie eigen uren en ondersteuning/advies realisatie Ontwikkelprogramma)
- Ook de baten laten een stijging zien. Deze zijn vooral toe te schrijven aan een structurele extra deelnemersbijdrage van 5% per 2018 en (incidentele) extra bijdragen van de deelnemers (2018, 2019, 2020 5% incidentele bijdrage deelnemers voor dekking tekort, realisatie Ontwikkelprogramma) en onttrekkingen aan de reserves van de RUDD (2019, t.b.v. het Ontwikkelprogramma).
- De verschillen en fluctuaties in begroot (lasten en baten) en realisatie zijn afgenomen. Datzelfde geldt ook voor het resultaat. Er zijn nog wel 'vibraties' maar binnen beperkte bandbreedtes; de grote 'oscillaties' uit de periode 2014-2016 lijken in elk geval verleden tijd.

Conclusie: De begroting en rekening van de RUDD zijn in balans en de organisatie is wat betreft de P&C-cyclus 'in control'. Dit binnen de context van de conclusie in paragraaf 2.3 dat begroting en productie nog niet in balans zijn.

4.3 Balans financiële gezondheid en risicobeheersing

Dat de begroting in balans is wil niet ook per se zeggen dat de RUDD financieel gezond dan wel een efficiënte organisatie is. We plaatsen het bij in balans zijn de volgende kanttekeningen:

- De begroting en realisatie over 2018, 2019 en 2020 zijn mede in balans omdat er extra middelen zijn toegevoegd door de deelnemers (incidenteel 5%) en door onttrekking uit de reserves. In 2019 is de deelnemersbijdrage (tussentijds) verlaagd door de overdracht van de provinciale BRZO-taken naar de Omgevingsdienst Groningen.
- De begroting en rekening zijn in balans, maar onderliggend is er nog een aantal financiële onzekerheden waardoor nog niet kan worden gesproken van een genormaliseerde financiële situatie. Enkele aandachtspunten die ook elders in deze rapportage nog terugkomen zijn:
  - *De personele gezondheid van de organisatie*: Het relatief hoge ziekteverzuim (sinds 2018) waardoor extra inhuur nodig is. De verwachting is dat dit ziekteverzuim in 2021 daalt, maar gelet op de leeftijdsopbouw zal mogelijk rekening moeten worden gehouden met een structureel hogere uitval. De RUDD heeft moeite om vacatures met gekwalificeerd personeel in te vullen, volgens de dienst vooral bij toezicht en handhaving. Dit zal blijven drukken op de productie en ontwikkelkracht van de organisatie. In de jaarrekening over 2019 onder verwijzing naar de strategische personeelsplanning (SPP) wordt dit evenwel niet als risico gezien.
  - *Budget- en werkbeheersing*: Er is geen relatie tussen de uren die zijn gemaakt (budgetbeheer) en waaraan de uren, op zaakniveau, aan zijn besteed (werkbeheer, productie). Dit wordt mogelijk mede veroorzaakt door het tijdschrijven op productgroepniveau en niet op zaakniveau. Dit heeft het risico van overschrijding van budgetten in zich en het te laat signaleren daarvan (richting opdrachtgever).

[17] Hierbij de aantekening dat met de invoering van de Drentse Maat (DM) een efficiëntiekorting van 10% aan de RUD is opgelegd.

- *Grip op incidentele kosten*: Het is niet helder wat realistische structurele kosten zijn en hoe die in verhouding staan tot de actuele incidentele kosten (directe advies- en ondersteuningskosten, kosten compensatie inhuur voor uren eigen medewerkers die worden ingezet op het Ontwikkelprogramma); met andere woorden, wat is een 'genormaliseerde' begroting voor de RUDD? Grote investeringen ten gevolge van het Ontwikkelprogramma en mede daardoor hoge incidentele kosten. Dit loopt door in 2021 terwijl daar (nog) geen voorziening voor is.
- *Weerstandsvermogen*: De incidentele kosten voor het Ontwikkelprogramma zijn voor een belangrijk deel gedekt uit de reserves. Dat heeft ertoe geleid dat deze nagenoeg uitgeput zijn. Het ministerie van BZK, als toezichthouder, heeft hier ook een waarschuwing op afgegeven. De RUDD raamt in de jaarrekening over 2020 het (minimaal) benodigde weerstandsvermogen op € 490.100 om van de toezichthouder een 'voldoende' te krijgen.

Tabel 4.2: Eigen vermogen en resultaat

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigen vermogen	- € 144k	€ 1.202k	€ 699k	€ 817k	€ 797k	€ 173k	€ 140k
Resultaat reserve	- € 144k	€ 1.346k	- € 503k	€ 117k	- € 19k	- € 624k	- € 67k

- *Uitgangspunten*: Er wordt begroot op basis van de kentallen van de DM. En een van de aannames voor de (2e) efficiëntiekorting van 10% was de invoering van het zaaksysteem (LOS) en een vergaande digitalisering. Dat is nog niet gerealiseerd. De vraag is in hoeverre de aannames in de DM over de productiviteit realistisch zijn, mede gelet op de leeftijdsopbouw van de organisatie. Datzelfde geldt voor het hanteren van een ziekteverzuim percentage.

Conclusie: De RUDD is financieel nog niet top-fit en loopt financiële risico's in het personeelsbestand, de werkbeheersing, incidentele kosten en het weerstandsvermogen

4.4 Conclusie

In de doorlichting van 2017 was een belangrijke conclusie dat de basis van de RUDD niet op orde was: geen in de organisatie verankerde financiële functie, een (permanente) disbalans tussen begroting en realisatie, een oplopend structureel tekort en al met al financieel niet in controle zijn.

Dit heeft er – in combinatie met een structurele financiële injectie van de deelnemers - in elk geval toe geleid dat 'oscillaties' in de begroting tot rust zijn gekomen en begroting en rekening – over all – in balans zijn.

Er zullen nog wel flinke stappen moeten worden gezet om ook grip te krijgen op de productie en de koppeling tussen het financieel en bedrijfsmatig 'in control' zijn. Dit wel met de aantekening dat ook de deelnemers hierbij mede aan zet zijn.

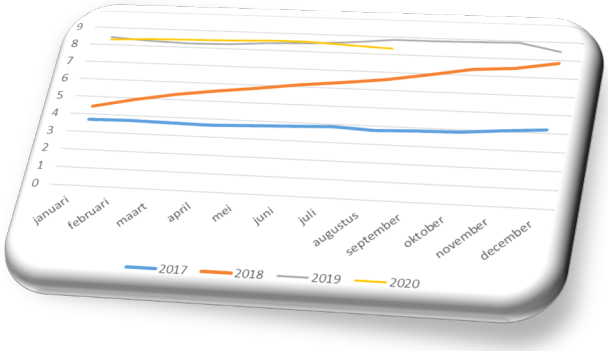
5 Personele balans

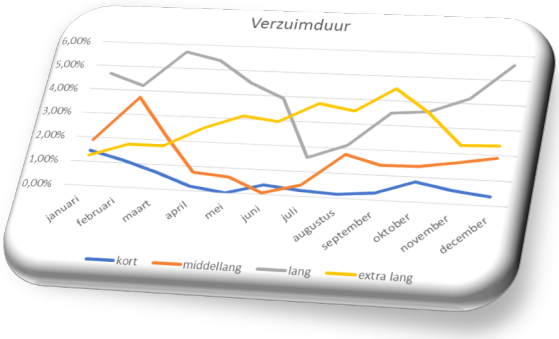
5.1 Inleiding

Een van de aandachtpunten in de evaluatie en doorontwikkeling van de RUDD is de balans. Dit is een verzameling van verschillende zaken: de (hoge) werkdruk, het (hoge) ziekteverzuim en de (grote hoeveelheid) inhuur, de arbeidsmarkt en de doorontwikkeling wat betreft kennis en competenties. Dit hoofdstuk geeft korte schets van de personele opbouw van de organisatie en gaat vervolgens in op de genoemde zaken.

5.2 Balans ziekteverzuim

De RUDD heeft sinds 2018 te maken met een plotseling sterk stijgend ziekteverzuim onder het personeel, dat wil zeggen 8-10%. Met name bij de teams Advies, het Bedrijfsbureau en Toezicht en Handhaving. Voor Toezicht en Handhaving lag dat op 20%. Het grootste deel hiervan is toe te schrijven aan langdurige niet-werkgerelateerde (ernstige) ziekte. Er zijn uit de documenten en gesprekken geen indicaties gekomen dat het overige ziekteverzuim bovengemiddeld toe te schrijven is aan werkgerelateerde zaken[18].





In de begroting werd tot 2020 gerekend met een ziekteverzuim van 4%. Dit is in de gegeven situatie geen realistisch percentage. In 2020 is gerekend met 8% (was feitelijk bijna 9%) en in de begroting voor 2021 wordt uitgegaan van 6%. Dit wordt als een realistisch percentage gezien, mede doordat enkel langdurig zieken uitstromen waardoor het feitelijke verzuimpercentage daalt.

Gelet op de leeftijdsopbouw zal de organisatie naar de toekomst toe waarschijnlijk rekening moeten (blijven) houden met een gemiddeld iets hoger ziekteverzuim dan uitvoeringsdiensten met een gemiddeld jongere leeftijd.

Conclusie: het hoge ziekteverzuim is maar zeer beperkt werkgerelateerd. De leeftijdsopbouw betekent dat – ook termijn - het rekenen met een verzuimpercentage van 5-6% realistischer is dan 4%.

[18] Enige verwijzing is het jaarverslag over 2017 waarin de stijging met ruim 0,5% ten opzichte van het jaar wordt toegeschreven aan de werkdruk.

5.3 Balans werkdruk

Voor zover uit de documenten en gesprekken te reconstrueren ervaren de medewerkers van de RUDD over het geheel gezien een zekere permanente werkdruk[19]. Deze is weliswaar niet gelijk in de hele organisatie. Meest pregnant wordt die ervaren bij een aantal specialistische functies en het team Toezicht en Handhaving.

Wat de specifieke functies betreft staat de organisatie onder druk door het vertrek van onder andere (geluids)specialisten. Dit is niet altijd op te vangen door interne verschuivingen of (door de krappe arbeidsmark) of invulling van de vacatures. Het werk komt er dan bij de collega's bij. Waar (financieel) mogelijk vindt inhuur plaats om te voorkomen dat de werkdruk té groot wordt.

Het team Toezicht en Handhaving kampt wel met een min of meer structurele werkdruk. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te geven:

- Het hoge ziekteverzuim waarmee het team te maken heeft. Dit kan (financieel) slechts gedeeltelijk worden opgevangen door externe inhuur.
- Het niet houdbaar zijn van de uitgangspunten van de DM (kengetallen, aannames productiviteit) en het 'dichttimmeren' van de programma's.
- Het niet voldoen aan de uitgangspunten van de DM, bijvoorbeeld dat alles digitaal en/of tijdig wordt aangeleverd en dat dossiers (bij de gemeenten) op orde zijn. Dat kost de inspecteurs extra tijd die er niet is.
- Doordat bijvoorbeeld vergunningverlening, klachtenbehandeling of behandeling incidenten 'vraaggestuurd' is, heeft dat altijd prioriteit. Dat gaat deels ook ten koste van de beschikbare juridische uren voor handhaving.
- Er zijn (de afgelopen jaren) enkele grotere handhavingszaken geweest. Daarbij gaat het deels ook om 'lijken uit de kast': dossiers die niet op orde waren bij de overdracht naar de RUDD[20]. Die vragen veel extra tijd. Ook van de juristen. Dat gaat af van de tijd die voor toezicht en handhaving beschikbaar is. Deze inzet gaat bovendien ten koste van 'reguliere' controles als een deelnemer niet tijdig aanvullend opdracht geeft voor het optreden.

In de praktijk wordt dit deels opgevangen met inhuur en deels door het maken van overuren door de medewerkers, ook in de weekenden. De keerzijde daarvan is dat een aantal medewerkers nu een stuwmeer aan verlof heeft opgebouwd.

Verder zijn er signalen dat het feit dat de RUDD de afgelopen jaren frequent negatief in het nieuws was, ook zijn weerslag heeft op de medewerkers. Het negatieve beeld strookt niet

---

[19] In de oorspronkelijke opzet van de evaluatie was voorzien in een (digitale) bevraging van de medewerkers van de RUDD. De RUDD achtte het niet opportuun dat in het kader van de evaluatie een medewerkerstevredenheidsonderzoek zou plaatsvinden. De RUDD en de onderzoekers hebben zich erin kunnen vinden dat het beeld van de werkdruk wordt opgehaald aan de hand van documentatie en gesprekken.

[20] Bij veel omgevingsdiensten wat het uitgangspunt 'schoon door de poort'. Dat wil zeggen dat dossiers / vergunningen op orde zijn voor ze worden overgedragen aan een omgevingsdienst. En voor zover dat niet het geval was/kon zijn, dat daarover afspraken werden gemaakt over aanvullende (incidentele) middelen om deze dossiers op orde te brengen.

met de eigen inzet en motivatie. Dit mogelijk ook in combinatie met de (vele) interne ontwikkelsporen waarvan de inzet afgaat van het reguliere werk. Er is bij medewerkers behoefte om 'gewoon het werk te kunnen doen'. Ze missen bij al die ontwikkelingen bovendien de stip aan de horizon: wanneer is het ontwikkelen 'af'? En aandacht voor de meer persoonlijke ontwikkeling en versterking van de organisatie waar het gaat om innovatieve expertise en werkwijzen. Bijvoorbeeld in het toezicht (gebruik maken moderne hulpmiddelen, meer naar administratief toezicht, kennis van nieuwe instrumenten als financiële zekerheidstelling of van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)).

Door het management van de dienst wordt geopperd dat het risicogestuurd toezicht (RGT) mede soelaas kan bieden voor het opvangen van de werkdruk. Dat wil zeggen dat de strikt programmatische aanpak waar het gaat om aantallen controles, wordt losgelaten. Een mogelijk risico daarbij is wel dat het instrument RGT ingezet gaat worden als instrument voor werkbeheersing en niet primair als instrument om het toezicht effectiever te maken.

Conclusie: de medewerkers van de RUDD ervaren een zekere permanente werkdruk. Deels door 'krapte' in voor hun primaire taak beschikbare uren door onderbezetting (door ziekte), niet houdbare aannames in de DM en programmering en randvoorwaarden bij de deelnemers. Deels gaat het ook om mentale druk door de beeldvorming rond de RUDD en een zekere 'ontwikkelmoeheid'.

5.4 Strategische personeelsplanning en doorontwikkeling

Er is nog geen strategisch personeelsplan. Er ligt wel een extern advies met in het kort de volgende strekking:

- Een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van het personeelsbestand met per team een ontwikkelagenda met een vertaling naar benodigde kennis, vaardigheden en gedrag.
- Het natuurlijk verloop is (de komende jaren) laag en biedt weinig ruimte om bijvoorbeeld specifieke kennis of vaardigheden toe te voegen.
- Ruim de helft van de medewerkers is volgens het advies actief gemotiveerd om door te ontwikkelen. De overige zijn volgens het advies meer volgend.

Het externe advies aan de RUDD is om bij de strategische personeelsplanning vooral in te zetten op de ontwikkeling van de huidige bezetting. Daarbij accenten leggend op meer rolduidelijkheid, meer onderlinge verbondenheid, het benutten van talenten en borging daarvan.

In het advies vallen drie zaken op:

- De focus ligt vooral op de ontwikkeling van het eigen personeel en ligt niet of nauwelijks op de werving en selectie van nieuw personeel en benodigde vakinhoudelijke kennis en deskundigheid gelet op ontwikkelingen als de omgevingswet. Terwijl daar gelet op de hoge inhuur, ook voor het primaire proces, daar in principe wel de ruimte voor zou moeten zijn.
- Het advies richt zich vooral op intern gerichte competenties en vaardigheden en besteedt geen aandacht aan competenties die van belang zijn in het (externe) samenspel met opdrachtgevers.
- In het advies wordt geen relatie gelegd met de externe (vakmatige) eisen die aan de organisatie en medewerkers worden gesteld, zoals bijvoorbeeld de kwaliteitscriteria

omgevingsrecht[21]. Het is niet waarschijnlijk dat met de focus van het advies, in voldoende mate aan die eisen kan worden voldaan.

Dit roept de vraag op in hoeverre de focus in de personele ontwikkeling voldoende in balans is met de (externe) eisen. De organisatieontwikkeling in termen van meer verbondenheid en het beter benutten van talent is cruciaal. De drie genoemde zaken die van belang zijn voor de ontwikkelkracht en robuustheid van de organisatie worden echter gemist.

Conclusie: de richting van de strategische personeelsplanning is onvoldoende in balans met eisen die aan organisatie en personeel (moeten) worden gesteld de komende jaren.

5.5 Conclusie

De gemiddeld relatief hoge leeftijd trekt potentieel een wissel op een aantal zaken waar ook de deelnemers zich bewust van moeten zijn: het rekening houden met een iets hoger ziekteverzuim en lagere productiviteit dan een dienst met een jongere populatie.

De min of meer als permanent ervaren werkdruk is voor een belangrijk deel terug te voeren op contextuele factoren en hoe de RUDD daarmee omgaat. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij hoe realistisch de aannames uit de DM zijn en het (op basis daarvan) toch geheel dichtprogrammeren van het toezicht. Bijkomende factoren zijn ook het niet ingevuld zijn van de randvoorwaarden bij (een deel van) de deelnemers (digitalisering, tijdige aanlevering dossiers, tijdige aanvullende opdrachtverstrekking). Die hangt ook (sterk) samen met de uitgangspunten van de DM (zijn de kengetallen realistisch?) en de mate waarin opdrachtgevers hun verantwoordelijk nemen (dossiers (digitaal) op orde, tijdig opdracht geven voor meerwerk etc).

De vraag die wel opkomt is hoe zich deze omvang van de inhuur zich verhoudt tot de structurele hoge werkdruk die vooral het team toezicht en handhaving ervaart. Een integraal afwegingskader voor de prioriteitstelling van de middelen wordt gemist.

In dat licht overtuigt het advies voor wat betreft de strategische personeelsplanning (nog) niet. De balans tussen de focus daarin en de eisen die de omgeving aan organisatie en personeel (gaan) stellen is er nog niet.

[21] Deze kwaliteitscriteria zijn op dit moment niet 'in beheer' dat wil zegen er wordt in het personeelsbeleid niet gericht gestuurd op het voldoen aan de eisen die aan organisatie (voldoende kritieke massa) en medewerkers (expertise, werkervaring, opleiding etc) worden gesteld.

6 Balans governance

6.1 Inleiding

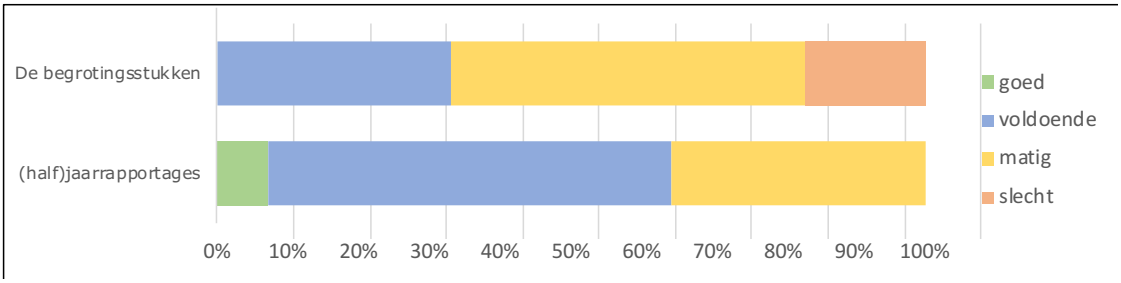
Eén van de kritische kanttekeningen uit de doorlichting van SeinstraVandeLaar is het onvoldoende nemen van verantwoordelijkheid van de deelnemers. Wat daar precies onder wordt verstaan, is niet nader gedefinieerd. In de evaluatie hebben we als kader gebruikt:

- Een actief en *gezamenlijk* eigenaarschap: de vinger voldoende aan de pols houden en waar nodig bijsturen en/of bijstaan.
- Een professioneel en zakelijk opdrachtgeverschap.
- Samenspel in de ontwikkeling van het stelsel, dat wil zeggen samenspel tussen RUDD en deelnemers. Daarbij hoort ook het zorgen dat de eigen zaken op orde zijn, zoals de (digitalisering van de) dossiers.

6.2 Balans kwaliteit rapportages

Een tijdige en betrouwbare informatievoorziening aan de deelnemers is cruciaal om sturing te kunnen geven aan de RUDD, zowel in de kaderstelling (begroting) als controle (rapportages). Aan de deelnemers is gevraagd hoe ze de kwaliteit van de begrotingsstukken en (half) jaarrapportages beoordelen en of ze deze nu anders waarderen dan in 2018.

Figuur 6.1: Hoe waarderen deelnemers de kwaliteit van de begrotingsstukken en (half) jaarrapportages?



Grosso modo zijn de deelnemers op zich tevreden over de kwaliteit van de rapportages en ontevreden over de kwaliteit van de begrotingsstukken. Voor zover deelnemers de vergelijking kunnen maken, vindt de helft wel dat de begrotingsstukken en (half)jaarrapportages beter zijn dan in 2018.

Begroting en (half)jaarstukken zijn uitvoerige documenten. Toch worden er ook bij de rapportages de nodige kanttekeningen geplaatst. De rapportages bevatten breed palet aan onderwerpen met uiteenlopende diepgang en soms veel detail.

Er is veel duiding in de tekst (ook de samenvattingen) waarbij de feitelijke situatie ('foto') naar de achtergrond verschuift. De scheidslijn tussen beide ontbreekt. Dat maakt het vormen van een totaalbeeld en het uit de rapportages halen van de essenties, complex. Het algemene beeld is dat rapportages en duidingen tenderen naar het optimistische ('de RUDD is goed bezig'). De rapportages leiden dan ook altijd tot veel vragen (ambtelijke

overleggen, AB, raden en Staten). We zien bij de behandeling dan ook vaak hetzelfde patroon: de veelheid aan gegevens vraagt om toelichting, die kan niet altijd direct worden gegeven en (te optimistische) bevindingen en cijfers moeten later weer worden bijgesteld. Dat laatste leidt er weer toe dat deelnemers zich (onaangenaam) verrast voelen en twijfelen aan de betrouwbaarheid van de rapportages.

Deelnemers vinden de begrotingsstukken en rapportages nog onvoldoende transparant, zeker voor raadsleden die niet in de (inhoudelijke) materie zitten, moeilijk te doorgronden. Dat leidt tot veel vragen. Ze ervaren een 'informatieoverload' waardoor de kern verloren gaat, het soms ontbreken van essentiële informatie of onderbouwing of inconsistenties. Een voorbeeld hiervan is de (concept)begroting 2021 met post 'aanbesteding zaaksysteem'. Deelnemers vragen zich af waar dit vandaan komt aangezien er de afgelopen jaren juist flink in het zaaksysteem is geïnvesteerd. Niet vermeld is dat het contract voor het LOS in september 2023 afloopt en er dus een nieuwe aanbesteding nodig is. Dit was wel eerder wel vermeld in de Kaderbrief 2021. Dit leidt tot onnodige ruis, dat wil zeggen weer tot (raads)vragen, irritaties en vertragen de besluitvorming.

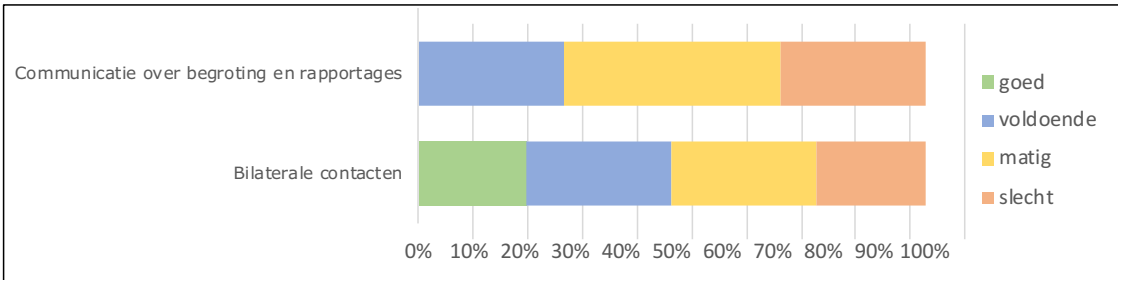
RUDD stelt daartegenover dat deelnemers ook om steeds meer informatie vragen en dat leidt tot meer uitvoerige rapportages. Die dan op hun beurt weer vragen oproepen.

Conclusie: in de begroting en rapportages gaat waarschijnlijk veel tijd zitten. De veelheid aan gegevens, detaillering, reikwijdte en onvoldoende scheiding tussen feitelijke beschrijving en duiding, staan de leesbaarheid en daarmee een doelmatig gebruik in de weg. De rapportages in deze vorm roepen (onnodig) meer vragen op dan ze antwoorden geven. Er is geen duidelijk kader voor welke informatie essentieel is voor het kunnen nemen van welk besluit en door wie. Dat is ook niet door de deelnemers aangereikt.

6.3 Balans communicatie samenspel RUDD en deelnemers

De deelnemers is ook gevraag hoe ze aankijken tegen de communicatie en het samenspel met de RUDD.

Figuur 6.2: Hoe waarderen deelnemers de kwaliteit van de communicatie en het samenspel met de RUDD op de volgende punten?



Voor zover de vergelijking kan worden gemaakt, vindt een derde van de deelnemers dat de bilaterale contacten slechter zijn geworden sinds 2018.

Het is lastig de vinger er precies op te leggen waarom de communicatie en het samenspel zeker ambtelijk deels niet goed lopen. Het lijkt meer een partijtje tafeltennis dan een gezamenlijke dans.

Enerzijds speelt waarschijnlijk de historie die de RUDD met zich meesleept parten. Het zijn de vaste rituelen rond begroting en verslagen en deels een 'gestold wantrouwen'. Nadrukkelijk niet op het niveau van de medewerkers van de RUDD maar op het niveau van het (account)management. Het wel of niet functioneren van het samenspel lijkt daarbij anderzijds ook sterk persoonsafhankelijk te zijn. En het ontbreken van 'interpersonal ties', persoonlijke contacten in het netwerk. Bij de start van de RUDD waren die er min of meer 'van nature' omdat de medewerkers van de RUDD de medewerkers van 'hun' gemeente of provincie kenden. Maar bij het vertrek van hun bekende medewerkers of hun eigen vertrek bij de RUDD, dunt dit persoonlijke netwerk uit. De werkdruk bij de RUDD en deels ook de keuze om de bilaterale contacten vooral via de relatiemanager te laten lopen, versterken dit mogelijk. Er verdwijnen wel persoonlijke contacten, maar er komen er (te) weinig voor terug. Bij deelnemers is juist behoefte om informatie uit 'eerste hand' te krijgen.

Mogelijk dat ook een gebrek aan een gedeeld eigenaarschap en verantwoordelijkheid naar elkaar van deelnemers én RUDD een rol speelt. Als voorbeeld de discussie over de nieuwe verrekeningssystematiek. Deze is er gekomen op nadrukkelijke wens van de deelnemers. Dat de nieuwe systematiek ten opzichte van de bestaande systematiek tot positieve en negatieve verschuivingen zou leiden in de verrekening over 2020 was van meet af aan duidelijk, of had dat in elk geval moeten zijn. Maar blijkbaar hebben niet alle deelnemers dat ook duidelijk intern met het oog op de eigen P&C-cyclus gecommuniceerd. Voor zover na te gaan is het ook niet actief gecommuniceerd dat dit moest gebeuren. Een les die hieruit kan worden geleerd is dat bij een besluit niet alleen de (financiële) implicaties duidelijk worden benoemd, maar dat ook duidelijk is welke acties deelnemers in hun eigen organisatie moeten nemen.

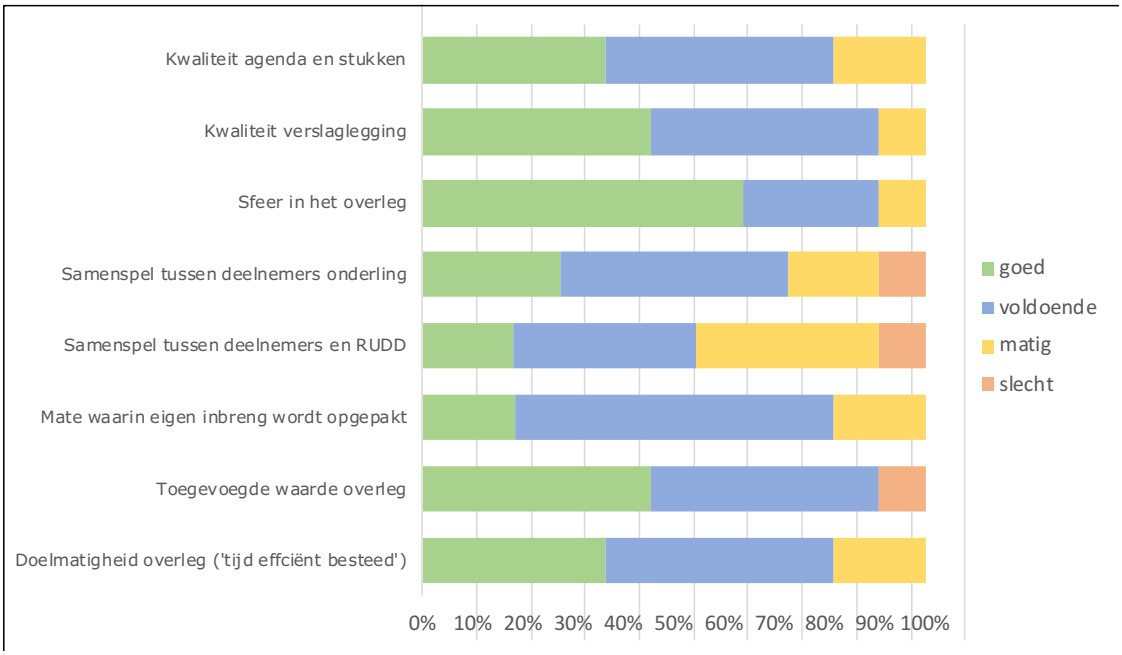
Een andere mogelijke oorzaak voor de moeizame (ambtelijke) verhoudingen is het ontbreken van voldoende (gezamenlijke) kaderstelling door de deelnemers. Dat wil zeggen als initiatieven worden genomen, aan de voorkant duidelijk moet zijn wat de toegevoegde waarde daarvan is, wat belangrijke randvoorwaarden zijn en wat de verwachte (financiële en bestuurlijke) implicaties kunnen zijn. De praktijk is dat de RUDD een belangrijk deel van de stukken voorbereidt en deze pas worden gedeeld als ze (nagenoeg) af zijn. Of het nu gaat om een rapportage of een projectvoorstel (zoals het informatiebeleidsplan). Voor de deelnemers betekent dat vaak weinig tijd in de voorbereiding, veel vragen door de details en het gevoel nog maar weinig te kunnen bijsturen. Daar staat tegenover dat de deelnemers dit ook laten gebeuren.

Conclusie: de communicatie en het samenspel tussen de RUDD en de deelnemers is ambtelijk een stroef proces. RUDD en deelnemers lijken niet tot het juiste gesprek te komen met elkaar.

6.4 Balans samenspel deelnemers: het accounthoudersoverleg

Een andere belangrijke factor in de samenwerking en het (kunnen) functioneren van de RUDD is het samenspel tussen de deelnemers zelf. Hiervoor zijn de platforms 'eigenarenoverleg en accounthouderoverleg' ingesteld. De deelnemers van het accounthoudersoverleg is gevraagd hoe ze aankijken tegen de kwaliteit van dit overleg.

Figuur 6.3: Hoe waarderen deelnemers de kwaliteit van het accounthoudersoverleg? (n=11)



Over het geheel zijn de deelnemers gematigd positief over het overleg. Voor zover de vergelijking kan worden gemaakt, vinden deelnemers de kwaliteit van het accounthoudersoverleg in vergelijking met 2018 gelijk gebleven of verbeterd. De sfeer is goed en er wordt zeker een toegevoegde waarde van het overleg gezien, alhoewel daar ook wel meer uit te halen zou zijn. De minste waardering krijgt het samenspel met de RUDD. Deelnemers vinden het gesprek met de RUDD (te) vaak meer lijken op een spelletje ping-pong dan op een gezamenlijke dans. De als vol ervaren agenda laat ook weinig ruimte voor diepgang.

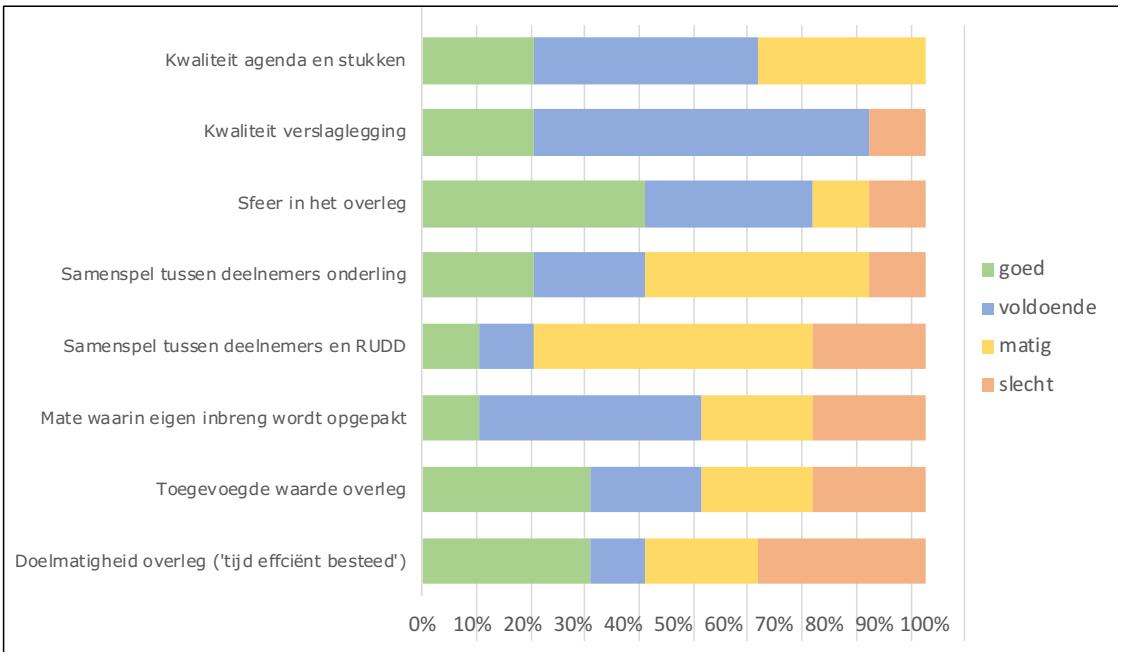
Daarbij ook als opmerking dat stukken, meestal voorbereid door de RUDD, vaak laat zijn en al vergaand uitwerkt. Mogelijk zijn ze daardoor pas laat beschikbaar. Deelnemers hebben in elk geval de indruk dat er dan weinig bijsturing mee mogelijk is (zie ook eerdere opmerkingen bij rapportages). Deelnemers zien dan de RUDD veel 'ruimte' neemt, maar constateren ook dat ze zelf (bestuurlijk én ambtelijk) bijvoorbeeld qua agendavorming ook niet de regie nemen en die ruimte toelaten. Daarbij gaat het er overigens niet om wie het initiatief neemt, maar dat het voorbereidings- en besluitvormingsproces wel een zekere zuivere rolneming heeft. Dat wil zeggen de deelnemers geven (vooraf) kaders en randvoorwaarden mee aan degene die initiatief, zoals een projectplan, uitwerkt. Het betekent ook een actieve houding en inbreng van deelnemers in het overleg. En het betekent ook dat het accounthouderschap niet iets kan zijn wat je 'erbij' doet.

Conclusie: de deelnemers zijn op zichzelf tevreden hoe het accounthoudersoverleg loopt. Er wordt nog wel een disbalans ervaren tussen inbreng van de RUDD (ook in termen van voorbereiding) en de deelnemers zelf. De RUDD pakt de rol waar de deelnemers die zelf laten liggen. De situatie wekt ook wrevel maar het lijkt niet mogelijk daar het goede gesprek met elkaar over te voeren.

6.5 Balans samenspel deelnemers: het eigenarenoverleg

Dezelfde vraag is ook gesteld aan de deelnemers van het eigenarenoverleg. Daaruit komt het volgende beeld.

Figuur 6.4: Hoe waarderen deelnemers de kwaliteit van het eigenarenoverleg? (n=9)



Het eigenarenoverleg als geheel lijkt een worsteling. Zowel in het samenspel tussen de deelnemers en de RUDD als tussen de deelnemers onderling. Er zijn twijfels bij de toegevoegde waarde, de doelmatigheid van het overleg en bij wat er met de inbreng gebeurt. De deelnemers zien, voor zover ze de vergelijking kunnen maken, weinig verandering in de kwaliteit van het overleg vergeleken met 2018.

Het overleg wordt niet gezien als collectief van eigenaren maar een optelsom van belangen van de individuele deelnemers in de samenwerking. Het is dus ook niet zo dat het eigenarenoverleg tot een gezamenlijk standpunt komt. Ook hier constateren deelnemers – net als bij het accounthoudersoverleg – dat de RUDD in feite de regie heeft, maar deelnemers dat ook laten gebeuren. Mogelijk speelt (of voelt) dat in het eigenarenoverleg nog zwaarder dan in het accounthoudersoverleg, omdat ook de directeur van de RUDD aan het eigenarenoverleg deelneemt[22]. Daar staat tegenover dat de vertegenwoordigers van de deelnemers in het eigenarenoverleg bij negen van de twaalf gemeenten ook de vertegenwoordiger in het accounthoudersoverleg zijn. De functie van de deelnemers zijn daarbij ook zeer divers: van afdelingshoofd tot beleidsmedewerker, coördinator tot jurist.

[22] En dit in het verleden ook voorzat.

Conclusie: Het eigenarenoverleg is niet in balans. Net als bij het accounthoudersoverleg pakt de RUDD de regie waar de deelnemers die laat liggen. Een gemis aan een gedeelde 'eigenarenagenda' (wat willen de deelnemers met de RUDD?) speelt hier parten. Er is maar een beperkte personele scheiding in de vertegenwoordiging in het accounthoudersoverleg en het eigenarenoverleg. Het verschil in agenda's wordt daardoor ook diffuus. Door de samenstelling van de vertegenwoordiging in het overleg, is er geen gelijk speelveld van deelnemers onderling en tussen deelnemers en RUDD.

6.6 Conclusie

De communicatie en het samenspel tussen RUDD en deelnemers én tussen deelnemers onderling moet als het belangrijkste zorgpunt in de samenwerking en de slagkracht van de RUDD worden gezien. De kracht, positie en ambitie van de RUDD enerzijds en de verdeeldheid, het ontbreken van een duidelijke gezamenlijk agenda, het gemis aan een actieve rolneming en gelatenheid bij de deelnemers anderzijds, schuurt.

RUDD en deelnemers slagen er niet in op het niveau van de governance het goede gesprek met elkaar te voeren. Dat wil zeggen in een goede verstandhouding, transparant, zakelijk en professioneel. Er is geen of weinig samenspraak. Vooral tegenspraak. Er is op governanceniveau veel negatieve beeldvorming en wantrouwen over weer, die ook in een soort van gelatenheid is gestold. 'Het is wat het is…', een geluid dat zowel vanuit de deelnemers als vanuit de RUDD is opgepikt gedurende het onderzoek.

7 Eindbalans

7.1 Inleiding

In de evaluatie fase 1 is de RUDD tegen het licht gehouden. Dit met als centrale vraag in hoeverre de RUDD voldoende solide en toekomstbestendig is op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering.

Deze vraag is gelet op de bevindingen over de communicatie en het samenspel niet gemakkelijk te beantwoorden. Er zijn ontegenzeggelijk belangrijke stappen gezet door de RUDD waardoor er nu een steviger organisatie staat dan drie jaar geleden. Maar er moet ook nog veel gebeuren.

7.2 Conclusie 1: Voldoende basis voor een financieel gezonde organisatie

Sinds 2017 is een aantal duidelijke maatregelen getroffen. De financiële functie is ingericht en de interne financiële registratie, monitoring en rapportages zijn verbeterd. De accountant spreekt van betrouwbare financiële rapportages op basis waarvan ook betere prognoses kunnen worden afgegeven.

Dit heeft er – in combinatie met een structurele financiële injectie van de deelnemers - in elk geval toe geleid dat 'oscillaties' in de begroting tot rust zijn gekomen en begroting en jaarrekening – over all – in balans zijn.

De realisatie in termen van het ook daadwerkelijk inzetten van geraamde uren voor de DM en het realiseren van de productie, in elk geval voor wat betreft het toezicht, is nog een uitdaging. De werkverdeling en -beheersing is geprofessionaliseerd, maar blijft 'zoeken'. Er is nog steeds een discrepantie tussen raming en realisatie van de inzet van uren (10% onderbesteding) en productie, specifiek toezicht (20% onder de DM). Hier liggen meerdere factoren aan ten grondslag. Enerzijds (mogelijk) onjuiste aannames (kengetallen DM, aannames productieve uren per FTE, aannames ziekteverzuim), het weglekken van uren in de werkprocessen (b.v. ook door het nog niet volledig gedigitaliseerd zijn), onderbezetting door het niet kunnen invullen van vacatures met gekwalificeerde medewerkers en het in transitie zijn van de organisatie. Anderzijds het nog niet in controle zijn wat betreft de relatie tussen inzet, budgetbeheer en (grip op) de productie. Een belangrijke stap die in 2020 is gezet is het verbeteren van zicht op waar de uren in gaan zitten of waar ze naartoe weglekken.

De inzet van inhuur is hoog. De afgelopen jaren jaarlijks gemiddeld circa 20 fte. Voor wat betreft het primaire proces was of is dat gegeven de situatie (hoog ziekteverzuim, lastige arbeidsmarkt) bijna niet anders mogelijk. De inhuur voor incidentele activiteiten, bedroeg circa de helft van het inhuurbudget. We kunnen nut en noodzaak en effectiviteit en doelmatigheid van die inzet niet beoordelen. De RUDD zal qua capaciteit en expertise wel afhankelijk blijven van externe ondersteuning.

7.3 Conclusie 2: De basiskwaliteit VTH-producten (m.u.v. provincie) op orde

De gemeentelijke deelnemers zijn door de bank genomen tevreden over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteit van het toezicht bij de

provinciale bedrijven is wel problematisch gebleken. Hier is een apart hersteltraject voor ingezet.

De RUDD is een jonge organisatie, voor het grootste deel samengesteld uit oud-medewerkers van provincie en gemeenten. In de basis is met de bundeling voldoende kritieke massa georganiseerd om de kwaliteit van de verschillende deskundigheidsgebieden te borgen. In hoeverre de organisatie ook inhoudelijk voldoet of kan voldoen aan de landelijke kwaliteitseisen, is niet duidelijk. Voor de deelnemers staan de kennis en deskundigheid in elk geval niet ter discussie. De niet-gedigitaliseerde archivering van bedrijfsdossiers bij de gemeenten, is wel een kritische factor voor de kwaliteitsborging door de RUDD.

7.4 Conclusie 3: Veel geïnvesteerd in personeel maar druk nog niet van de ketel

De gemiddeld relatief hoge leeftijd trekt potentieel een wissel op een aantal zaken waar ook de deelnemers zich bewust van moeten zijn: het rekening houden met een iets hoger ziekteverzuim en lagere productiviteit dan een dienst met een jongere populatie.

De min of meer als permanent ervaren werkdruk is voor een belangrijk deel terug te voeren op contextuele factoren en hoe de RUDD daarmee omgaat. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij hoe realistisch de aannames uit de DM zijn en het toch geheel dichtprogrammeren van het toezicht. Bijkomende factoren zijn ook het niet ingevuld zijn van de randvoorwaarden bij een aantal deelnemers (digitalisering, tijdige aanlevering dossiers, tijdige aanvullende opdrachtverstrekking). Dit hangt ook samen met de uitgangspunten van de DM (zijn de kengetallen realistisch?) en de mate waarin opdrachtgevers hun verantwoordelijk nemen (dossiers (digitaal) op orde, tijdig opdracht geven voor meerwerk etc). Binnen de gegeven (financiële) kaders kan risico gestuurd toezicht hier (enig) soelaas bieden. Betekent wel dat het sec sturen van opdrachtgevers op aantal controles, (deels) losgelaten zal moeten worden.

De vraag die wel opkomt is hoe zich de aard en omvang van de inhuur zich verhoudt tot de structurele hoge werkdruk die vooral het team toezicht en handhaving ervaart. Een integraal afwegingskader voor de prioriteitstelling van de middelen wordt gemist (‘waar ligt de prioriteit bij de inhuur?’).

In dat licht overtuigt het advies voor wat betreft de strategische personeelsplanning (nog) niet. De balans tussen de focus daarin en de eisen die de omgeving aan organisatie en personeel (gaan) stellen is er nog niet.

7.5 Conclusie 4: Communicatie, samenspel en rolneming blijven moeizaam

Er is (nog) steeds veel discussie over de (begrotingsstukken en) rapportages. De veelheid aan gegevens, detaillering, reikwijdte en onvoldoende scheiding tussen feitelijke beschrijving en duiding, staan de leesbaarheid en daarmee een doelmatig gebruik in de weg. De rapportages in deze vorm roepen (onnodig) meer vragen op dan ze antwoorden geven. Er is geen duidelijk kader voor welke informatie essentieel is voor het kunnen nemen van welk besluit en door wie. Dat is ook niet door de deelnemers aangereikt.

De communicatie en het samenspel tussen de RUDD en de deelnemers is ambtelijk een stroef proces. RUDD en deelnemers lijken niet tot het juiste gesprek te komen met elkaar.

Het eigenarenoverleg is niet in balans. Net als bij de het accounthoudersoverleg pakt de RUDD de regie waar de deelnemers die laat liggen. Een gemis aan een gedeelde 'eigenarenagenda' (wat willen de deelnemers met de RUDD?) speelt hier parten. Er is maar een beperkte personele scheiding in de vertegenwoordig in het accounthoudersoverleg en het eigenarenoverleg. Het verschil in agenda's wordt daardoor ook diffuus. Door de samenstelling van de vertegenwoordiging in het overleg, is er gelijk speelveld van deelnemers onderling en tussen deelnemers en RUDD.

De ambtelijke communicatie en samenspel tussen RUDD en deelnemers én tussen deelnemers onderling moeten als belangrijkste zorgpunten in de samenwerking worden gezien. Zonder professioneel en gelijkwaardig samenspel blijven de slagkracht en ontwikkelkracht van de RUDD onder druk staan. De kracht, positie en ambitie van de RUDD enerzijds en de verdeeldheid, het ontbreken van een duidelijke gezamenlijk agenda, het gemis aan een actieve rolneming en gelatenheid bij de deelnemers anderzijds, schuurt.

RUDD en deelnemers slagen er niet in op het niveau van de governance het goede gesprek met elkaar te voeren. Dat wil zeggen in een goede verstandhouding, transparant, zakelijk en professioneel. Er is geen of weinig samenspraak. Vooral tegenspraak. Er is op governanceniveau veel negatieve beeldvorming en wantrouwen over weer, die ook in een soort van gelatenheid is gestold. 'Het is wat het is', een geluid we zowel vanuit de deelnemers als vanuit de RUDD is opgepikt.

7.6 Conclusie 5: Basis voor ontwikkelkracht maar ontwikkelomstandigheden kritisch

Het geheel overziend heeft de RUDD zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een (uitvoerings)organisatie die financieel en ook in de bedrijfsvoering beter 'in control' is geraakt. Maar de organisatie is er nog niet. Vanuit de opgaven die er liggen, zouden die stappen moeten kunnen worden gezet. De condities waarbinnen dit moet gebeuren zijn echter nog een zorgpunt.

Deels hebben die te maken met de organisatie zelf. Deze – en vooral de medewerkers – staat nu al een aantal jaren onder druk. En er loopt een groot aantal ontwikkeltrajecten. Het beeld is dat de rek er bij medewerkers ook wel wat uit is. Er is behoefte aan 'gewoon' het werk te kunnen doen en niet met te veel 'bijzaken' bezig te zijn. Er is behoefte aan innovatieve kennis en innovatie in aanpak.

Er is een duidelijke discrepantie tussen de ambities van de RUDD (of in elk geval directie en management) en de deelnemers. De RUDD heeft ambitieuze (ontwikkel)plannen. De deelnemers (als collectief) ontbreekt het aan een visie van wat ze met de RUDD willen. Ze weten vooral wat ze niet willen: dat de RUDD nog meer geld kost. Een gezamenlijk kader met een stip op de horizon waar de deelnemers met de dienst naartoe willen, is er echter (nog) niet[23].

[23] Het bestuur heeft wel het voornemen tot een herijking van missie en visie uitgesproken, ook hangende de uitkomsten van de evaluatie.

Er is om verschillende redenen een scheefgroei in de rolneming. Daar waar de deelnemers die laten liggen, springt de RUDD in het gat. De deelnemers hebben de indruk dat ze achter de feiten aanlopen, de RUDD ervaart de deelnemers als remmend voor de eigen ambities. Niet zozeer het governancemodel zelf (met AB/DB, accounthouderoverleg en eigenarenoverleg) maar de rolneming daarin is aan een flinke onderhoudsbeurt toe. Dit met inbegrip van zaken als de wijze van rapporteren, het proces om te komen tot uitwerking van een initiatief of nieuw project tot aan het functioneren van (vooral) het eigenarenoverleg en het herstel/versterken van de persoonlijke contacten, ook op uitvoeringsniveau. Zonder 'wij'-gevoel zal de samenwerking 'rumoerig' blijven en de slag- en de ontwikkelkracht van de RUDD suboptimaal.

Tot slot zullen deelnemers ook de hand in eigen boezem moeten steken en zorgen dat ook lokaal (of provinciaal) de zaken op orde zijn. Of het nu gaat om de digitalisering van de dossiers, het zorgen voor een (tijdige) doorwerking in de interne processen van besluiten van het AB of het serieus werk maken van het inrichten van een professioneel accountmanagement en opdrachtgeverschap. De ketting is zo sterk als de zwakste schakel.

BIJLAGE: korte schets tijdlijn sinds 2017

Eerste initiatief tot doorontwikkeling (2017)

In het AB van 18 december worden de contouren voor het Ontwikkelprogramma gepresenteerd. Met het Ontwikkelprogramma moet de RUDD haar basis op orde krijgen en de organisatie toekomstbestendig maken, dat wil zeggen een stabiele en financieel gezonde organisatie. Binnen het Ontwikkelprogramma is het opstellen van een strategische personeelsplanning een belangrijk onderdeel. Zo moet ervoor zorg worden gedragen dat het personeel de juiste opleiding en vaardigheden heeft voor de werkzaamheden die de RUDD voor haar deelnemers uitvoert. Op basis van het Ontwikkelprogramma moet er ook een investeringsprogramma komen. De afrondingen en vaststelling is voorzien in het voorjaar van 2018.

Tevens worden drie prioriteiten genoemd: de professionalisering en ondersteuning van de financiële functie (een van de aandachtspunten van SeinstraVandeLaar), de opdrachtverlening en digitale beschikbaarheid van documenten en de ontwikkeling van het zaaksysteem LOS (Leefomgevingsysteem). Voor zover te reconstrueren werd het initiatief tot het opstellen van het programma volledig bij de RUDD gelegd.

De accountant plaatst in de managementletter bij de controle op de jaarrekening over 2017 enkele kritische kanttekeningen. Als belangrijkste noemt hij het tekortschieten van de administratie als 'tool of management', het ontberen van voldragen ICT-beleidsdocumenten en een slechte factureringsdiscipline. De processen voldoen volgens de accountant in de basis wel.

Op het gebied van de bodemtaken van de RUDD is er in 2017 ingezet op betere samenwerking met de uitvoerende afdelingen van de gemeenten. Met name op het gebied van voorlichting en informatie.

Contouren Ontwikkelprogramma, tussenstop en in de startblokken (2018)

In het AB van 9 april 2018 ligt het advies voor van de raad van opdrachtgevers om meer tijd te nemen voor de uitwerking van het Ontwikkelprogramma en €330k (5% begroting) aan extra investeringsbudget vrij te maken. Het Ontwikkelprogramma moet dan in het najaar worden vastgesteld met daarbij ook een nader besluit over het investeringsbudget (2019-2020). De drie eerder benoemde prioriteiten én de voorbereiding op de Omgevingswet moeten daarin worden opgenomen. Verder is het doel dat de productie zoals vastgesteld in de DM voor minimaal 85% wordt gerealiseerd.

In het AB van 9 juli 2018 wordt geconstateerd dat de productie en uren beter in balans komen, maar nog zeker niet op niveau is. Er zijn zorgen over het hoge ziekteverzuim (vooral bij toezicht; mogelijk werk gerelateerd maar ook vanwege langdurig zieken), het

mede daardoor achterblijven van de controles (vooral de zwaardere categorieën bedrijven) en de verwachting wordt uitgesproken dat het beschikbare budget onvoldoende is om de planningen te realiseren. Er wordt gesproken van een spanningsveld tussen de druk op de productie en de beschikbare middelen en het hebben van voldoende oog voor wat dit met de medewerkers doet. Ter ondersteuning van hen is een coach aangetrokken. Er wordt bepleit dat de RUDD z.s.m. het gesprek aangaat met de accounthouders van de deelnemers over de invulling van het jaarprogramma 2019 en de evaluatie van de DM.

In de halfjaarrapportage wordt aangegeven dat de omslag naar uniform branchegericht werken en het beoordelen van overtredingen op basis van de Landelijke Handhavingsstructuur (LHS) loopt. De verwachting wordt uitgesproken dat dat zal leiden tot de opbouw van meer eenduidige informatie. Die is ook nodig voor een meer risicogericht toezicht. Het betekent wel extra administratie voor de inspecteurs.

Wat betreft het ontwikkelingsprogramma wordt geconstateerd dat het project professionalisering van de financiële functie, eind 2018 kan worden afgerond. De P&C-cyclus is aangepast en vernieuwde documenten zijn in procedure. Er wordt nog gewerkt aan de ontwikkeling van een financieel dashboard. Voor het project digitalisering is een conceptrapport opgesteld. Daarbij wordt benadrukt dat de implementatie ook afhankelijk is van de inzet van de individuele deelnemers. Ook voor het op orde krijgen van de werkprocessen (en het LOS) is een plan van aanpak uitgewerkt.

De RUDD heeft stappen weten te zetten en lijkt meer in controle te komen. De productie loopt – vooral bij toezicht – echter nog steeds achter op de planning. In uren uitgedrukt wordt de helft van de in de organisatie beschikbare uren conform planning ingezet en wordt ongeveer een derde van het aantal geplande controles gerealiseerd. Naast de interne oorzaken waaraan wordt gewerkt, spelen ook het ziekteverzuim, inzetbaarheid van medewerkers, de krappe arbeidsmarkt en verschuivingen in vraag (vanuit de markt, deelnemers) een rol.

Dit beeld wordt gedeeld door de accountant. In de managementletter bij de jaarrekening 2017 sprak die nog over de RUDD als 'Eén en al uitdaging'. In interim-controle 2018 stelt de accountant vast dat belangrijke stappen zijn gezet in het professionaliseren van de financiële functie, het correct boeken van baten en lasten, de beheersing van kosten van inhuur, een betere inrichting van de financiële administratie, een betere facturering richting opdrachtgevers en het inkoopbeleid. Als een van de aandachtspunten wordt genoemd het gaan voldoen aan de AVG.

In de kaderbrief van 3 december 2018 wordt voorgesteld de incidentele bijdrage die was toegekend voor het Ontwikkelprogramma in 2018 en 2019, ook in 2020 toe te kennen. Dit wordt voor kennisgeving aangenomen in het AB van 17 december 2018 en zal deze zo nodig laten opnemen in de begroting van 2020.

Vanuit de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) wordt een werkgroep Omgevingswet in het leven geroepen, waarin onder andere een onderzoek is gestart over de onderlinge

samenwerkingsmogelijkheden tussen de gemeenten, provincie en de RUDD voor uitvoering van de Omgevingswet.

Echt van start met het Ontwikkelprogramma (2019)

Bij het jaarverslag over 2018 wordt het Ontwikkelprogramma 2019-2020 gepresenteerd. De uitvoering van het programma loopt langs twee sporen:

Een verbeterspoor die moet leiden tot een verdere verbetering van het functioneren van de organisatie. Hieronder vallen onder andere de financiële functie, de digitalisering van bestanden, het op orde hebben van het locatiebestand en herijking van de DVO's.

Een ontwikkelspoor, met onder andere aandacht voor de strategische personeelsplanning, het invoeren van risicogericht toezicht, zaakgericht werken (LOS), teamcoaching, versterking van het accountmanagement en de voorbereiding op de Omgevingswet.

Daarbij wordt aangeven dat de RUDD voor de realisatie van een aantal zaken nadrukkelijk ook afhankelijk is van de inzet van de deelnemers. Wat betreft het opdrachtgeverschap of de voortrekkersrol worden expliciet genoemd de digitalisering van de dossiers, de herijking van de verrekeningssystematiek en de herijking van de DM.

Het Ontwikkelprogramma krijgt inhoudelijke steun, zij het met wat gemengde reacties. Dat wil zeggen, een aantal deelnemers spreekt zijn complimenten uit voor de opzet en de onderbouwing. Andere deelnemers vragen zich af of de verschillende onderdelen leiden tot het op orde komen van de organisatie. De verdeeldheid geldt met name voor de dekking van de kosten. Die worden voor 2019 geraamd op 1,2 miljoen euro en voor 2020 op bijna €700k. De RUDD is wel nadrukkelijk meegeven prioriteit te geven aan de zaken die bijdragen aan het op orde krijgen van de (bedrijfsmatige) basis. Zaken als teamcoaching en zelfsturing zijn voor het bestuur posterioriteit.

De deelnemers van de RUDD waren er terughoudend in om (opnieuw) een extra deelnemersbijdrage te geven. Er is daarom niet gekozen voor een extra bijdrage, maar voor de financiering is onder andere een bestemmingsreserve en de algemene reserve aangeboord voor bekostiging van het programma. Daarbij speelde (in elk geval bij een aantal deelnemers) ook mee dat men het niet verdedigbaar vond naar de gemeenteraad als de RUDD een extra bijdrage krijgt, terwijl er voldoende reserves zijn en de gemeente zelf (wegens tekorten op het sociale domein) moet bezuinigen.

In het jaarverslag van 2019 wordt geconcludeerd dat het Ontwikkelprogramma effect heeft. Het zorgt voor verbetering en ontwikkeling van de organisatie, vooral op het gebied van risicogericht toezicht. Deelnemers zijn zowel bestuurlijk als ambtelijk betrokken geweest bij de ontwikkeling van de risicomatrix. Er wordt wel aangegeven dat zolang de basisgegevens (dossiers bij gemeenten, locatiebestand) niet op orde zijn, er bij de toepassing ruis zal zitten in de uitkomsten.

Voor de voorbereiding van de Omgevingswet is het OmgevingsPlatform Drenthe (OPD) opgericht, waar ook de RUDD onderdeel van is. Verder heeft de RUDD ook een rol in het

Transformatiegebied Noordpoort Meppel, samen met de provincie, gemeente, waterschap en het bedrijfsleven. Alsook dat de RUDD heeft bijgedragen aan de Dag van de Omgevingswet, georganiseerd door de provincie Drenthe. Deze voorbeelden geven aan dat er meer gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid is geweest tussen eigenaren, opdrachtgevers en de RUDD.

Er is een werkgroep ingesteld voor de problematiek van (het achterblijven van) de dossiervorming en digitalisering bij de deelnemers. Er zijn gesprekken gevoerd met alle deelnemers over quick wins. Dat heeft geleid tot meer begrip voor elkaar, waardoor de onderlinge communicatie is verbeterd. Men weet elkaar sneller te vinden.

Het op orde krijgen van het locatiebestand is een grote uitdaging gebleken en moest min of meer van de grond af worden opgebouwd.

Ook is verder ingezet op strategische personeelsplanning, wat ook moet gaan resulteren in teamontwikkelplannen. Daarnaast is de teamcoaching verder doorgezet in 2019. En heeft de organisatie een aanzet tot een herijking van missie en visie opgesteld. Deze is op verzoek van het bestuur on hold gezet.

De accountant typeert de RUDD als een 'lerende organisatie'. Hij stelt vast dat de processen in opzet en werking voldoen aan de daaraan te stellen eisen, er geen onrechtmatigheden in het inkoopproces zijn geconstateerd, projecten conform afspraken worden gefactureerd bij gemeenten, er een betere verantwoording is en er betrouwbaardere prognoses kunnen worden afgeven. Tevens stelt hij vast dat wordt gewerkt aan het voldoen aan de AVG.

Eerste resultaten; van eigen projecten naar gezamenlijke werkwijze (2020)

De coronamaatregelen hebben ook invloed op de voortgang van de verschillende projecten en activiteiten binnen het Ontwikkelprogramma van de RUD. Er is gezocht naar manieren om projecten voort te zetten, maar toch is er op onderdelen vertraging ontstaan. Belangrijk speerpunt is het samen met de deelnemers verbeteren van het risicogericht toezicht (risicomatrix). De coronacrisis heeft ook invloed op de productie. Het reguliere toezicht – m.u.v. de bodemtaken - heeft voor een deel niet plaats kunnen vinden. De tijd is gebruikt voor kwaliteitsverbetering. De stand van zaken in het Ontwikkelprogramma is samengevat als volgt:

Personeel en organisatie

Met het oog op meer zelforganisatie en interne verbondenheid is onder andere ingezet op teamcoaching. Er wordt een traject ingezet voor 'zelforganisatie', ook als onderdeel van het advies over de strategische personeelsplanning. Dat leidt weer tot (raads)vragen en maakt het besluitvormingsproces stroperig.

Informatie

De basis voor het locatiebestand (SBI-codes, invoerprotocol, gegevensmagazijn) is gelegd en er wordt gestart met het proefdraaien. Een voldoende betrokkenheid van een aantal gemeenten bij de digitalisering van de dossiers om daarmee digitale informatie-uitwisseling mogelijk te maken, wordt in de najaarsrapportage een zorgpunt genoemd. Het zogenaamde gegevensmagazijn van het locatiebestand is gereed en wordt verder gevuld, onder ander met gegevens op basis van gevelscans. Het proces om te voldoen aan de AVG loopt. Als kader voor de informatisering- en digitaliseringsopgave wordt een informatiebeleidsplan opgesteld. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan, zijn de deelnemers niet bij de uitwerking hiervan betrokken.

Werkwijze

De risicomatrix voor het risicogericht toezicht is gereed en wordt geëvalueerd en waar nodig nog bijgesteld zodat een verbeterde versie kan worden gebruikt bij de programmering van 2021. Er is gestart met – op pilotbasis – risicogericht toezicht. Bij het zaakgericht werken (LOS) zijn de openstaande zaken van het project uit 2019 afgerond en de verdere procesoptimalisatie wordt in kader van de voorbereiding op de omgevingswet opgepakt.

Omgevingswet

De voorbereiding op de omgevingswet vindt plaats samen met de ketenpartners in het Omgevingsplatform Drenthe (OPD). De RUDD is inmiddels aangesloten op het DSO en de hoofdprocessen zijn geaccordeerd in OPD verband; vrijwel alle medewerkers hebben inmiddels een introductiecursus gehad.

Per 2021 is het Ontwikkelprogramma voor een belangrijk deel onderdeel van het jaarprogramma. Projecten die zijn afgerond worden onderdeel van de lijnactiviteiten. Voor de doorlopende projecten wordt een apart document opgesteld. In de ontwikkeling zijn drie majeure speerpunten de voorbereiding op de Omgevingswet, het risicogericht werken (als opvolging van het risicogericht toezicht) en het informatiegestuurd werken. De financiële dekking van de ontwikkelsporen is eind 2020 nog niet geregeld. Er is nog wel een restant ontwikkelbudget van 2020 (circa €250k), maar dat is niet voldoende.

De RUDD heeft op basis van een landelijk onderzoek geconcludeerd dat de implementatie van de Omgevingswet een stijging van de (structurele) uitvoeringskosten met 10-12% zal betekenen.

Fase II -Benchmark

Onderdeel van Evaluatie RUDD

Jelle Voets
Johan Poelman

12 januari 2021

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Inhoudsopgave

I. Aanleiding evaluatie, specifiek fase II *Benchmark*

II. Onderzoeksverantwoording

III. Onderzoeksopzet Benchmark

IV. Historische Context & Ontwikkelingen RUDD

V. Bevindingen; Drentse Maat & Efficiency

VI. Bevindingen; Effectiviteit

VII. Bevindingen; Informatiemanagement & Datakwaliteit

VIII. Bevindingen; Kwaliteit & Maatwerk

IX. Hoofdconclusies

I. Aanleiding evaluatie, specifiek fase II *Benchmark*

De RUD Drenthe (RUDD) is sinds 2014 operationeel als samenwerkingsverband op het gebied van milieuwetgeving, -regelgeving en -handhaving. Zij voert taken uit voor de aan de gemeenschappelijke regelingen deelnemende publieke organisaties (resp. gemeenten en de provincie). Middels het door de begeleidingscommissie uitgezette en ingerichte onderzoeksvoorstel wordt invulling gegeven aan een zowel door in- als externe factoren gedreven behoefte om juist op dit moment een evaluatie uit te voeren naar het functioneren van de dienst. Een wat TwynstraGudde betreft relevant – en ook bij collega-omgevingsdiensten veelgebruikt – moment in de (door)ontwikkeling van de dienst. Interne factoren die deze behoefte voeden zijn, zoals benoemd in uw onderzoeksvoorstel, bijvoorbeeld de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen intentie/verplichting om uiterlijk na een vijftal jaren na de start van de dienst een evaluatie uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. Daarnaast geldt dat dit ook een geschikt moment is om de doelstellingen zoals destijds geformuleerd in het *Bedrijfsplan* tegen het licht te houden. Een andere – en wellicht belangrijkere – interne factor is gelegen in het feit dat de RUD Drenthe de afgelopen jaren meermalen onderwerp is geweest van (extern) onderzoek en dat dit de vraag oproept in hoeverre stappen gezet zijn op het vlak van de gedane constateringen en voorgestelde verbeteringen. Met name aangezien enkele van deze onderzoeken tot conclusies van importantie gekomen zijn met betrekking tot enkele tekortkomingen in de bedrijfsvoering en in de aan- en besturing van de RUDD. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vier in het onderzoeksvoorstel opgenomen hoofdconclusies van het onderzoek uitgevoerd door Seinstra & van der Laar (2017). Daarnaast geldt uiteraard dat er ook een aantal externe factoren is, dat een nadere evaluatie, die zich ook richt op de toekomstbestendigheid van de dienst, 'afdwingt'.

Denk bijvoorbeeld aan een aantal relevante ontwikkelingen binnen het vakgebied zoals: de komst van de omgevingswet, de energietransitie, de wettelijke plicht (2017) om te komen tot een uniform beleidskader waarvan de implementatie/actualisatie van de Landelijke Handhavingstrategie (resp. LHS) onderdeel uitmaakt, en de transitie naar een meer output-/outcome gestuurde organisatie. Bij deze laatste ontwikkeling wint het managen van informatiestromen aan belang.

Al met al majeure en betekenisvolle ontwikkelingen. Een andere factor van belang is de inmiddels in ruime mate beschikbare 'ervaringen' en prestatiegegevens van collega omgevingsdiensten in het land. Vandaar ook dat wij het belang van de in de evaluatie opgenomen *fase II*, waarin met nadruk ook via een benchmark de vergelijking met collega omgevingsdiensten wordt gezocht, inzien en onderschrijven. Deze rapportage richt zich op deze zogenaamde *fase II*. Al met al dus een significant aantal redenen om juist op dit moment een (gedeeltelijke) externe evaluatie te laten uitvoeren om op die manier de doorontwikkeling van de RUD Drenthe te stimuleren.

2. *Voert de RUD Drenthe de opgedragen (milieu)taken kwalitatief goed en efficiënt uit in vergelijking met andere omgevingsdiensten?*
- ✓ Kan en voert de RUD Drenthe haar taken op een kwalitatief goed niveau uit?
- ✓ Kan tussen deelnemers en RUD Drenthe maatwerk worden verricht in de uitvoering?
- ✓ Zijn de kengetallen die ten grondslag liggen aan de Drentse Maat realistisch?
- ✓ Werkt de RUD Drenthe effectief en efficiënt, en in hoeverre zijn de doelen die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting en organisatie van de RUD Drenthe gerealiseerd?
- ✓ Hoe heeft de verhouding tussen de productieve en improductieve uren zich sinds 2017 ontwikkeld?
- ✓ Wat is de betrouwbaarheid van opgenomen gegevens in de informatiesystemen van de RUD Drenthe?
- ✓ Zet de RUD Drenthe haar informatiesystemen effectief in?

© TwynstraGudde

II. Onderzoeksverantwoording

Deskresearch:

- Ronde 1: 50 meerjarige documenten (bijv. jaarverslagen / klantrapportages / managementinformatie / etc.)
- Ronde 2: +/- 15 meer data gedreven documenten (bijv. data dumps kernapplicaties, informatieplannen, dashboards, financiële rapportages)

Interviews

- 9 startinterviews met 15 specialisten van de RUDD op het gebied van onderzoeksonderwerpen (o.a. ook sleutelfunctionarissen zoals *directeur RUD Drenthe*)
- 8 verdiepende gesprekken m.b.t. data & analyses

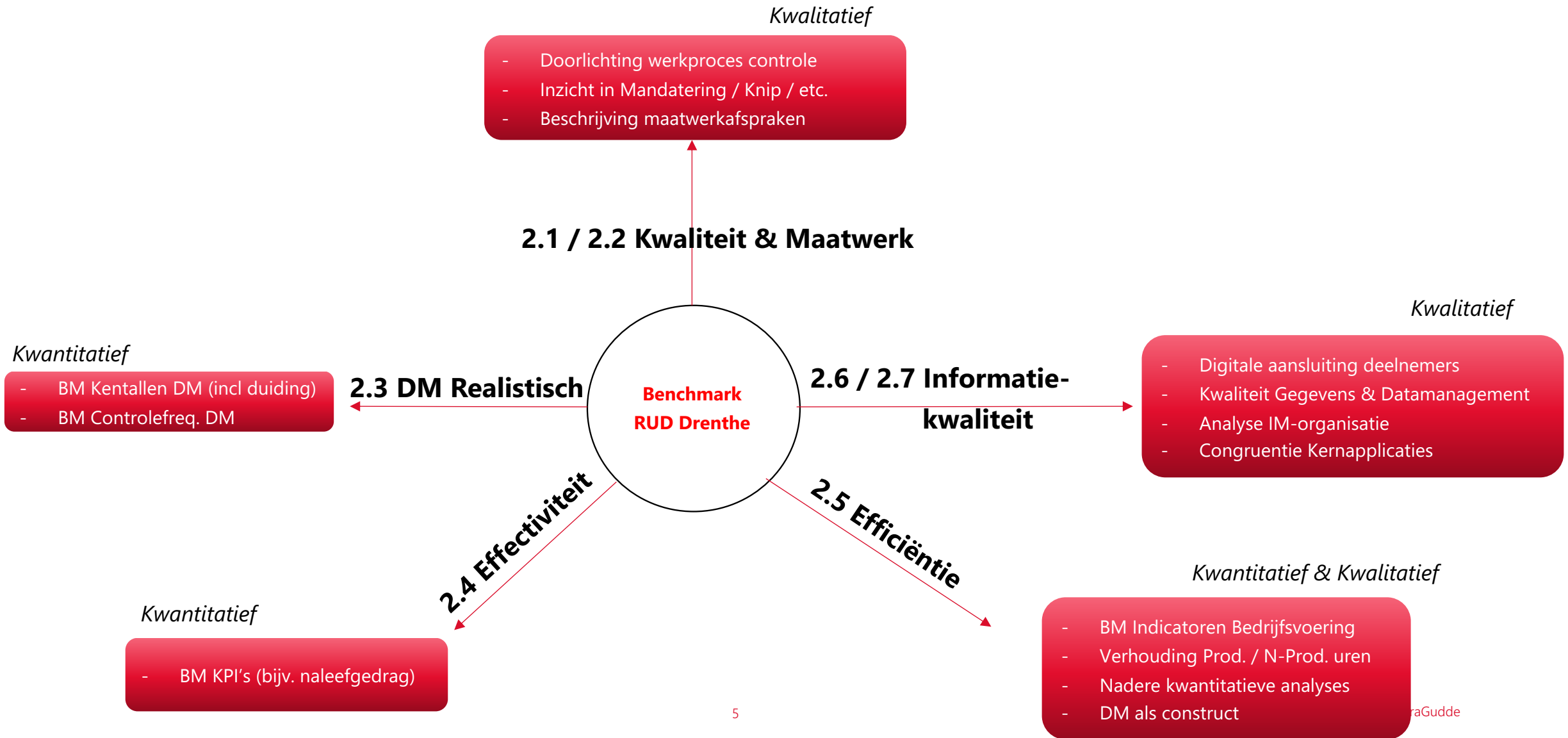
Toetsen van bevindingen

- Conceptbevindingen gedeeld en besproken met (1) begeleidingscommissie, (2) Directeur RUDD, (3) Dagelijks Bestuur en (4) Algemeen Bestuur

• © TwynstraGudde

III. Onderzoeksopzet Benchmark

Op basis van het onderzoeksvoorstel en de geformuleerde uitvraag en de hierin opgenomen hoofd- en deelvragen voor de *fase II – benchmark* zijn de onderzoekers in samenspraak met de begeleidingscommissie gekomen tot onderstaande definitieve onderzoeksopzet:



IV. Benchmark; historische context en ontwikkeling RUDD

Het rapport van SeinstraVanDerLaar uit 2017 vormt een belangrijk referentiepunt. Hierin is destijds een stand van zaken gepresenteerd en een fors aantal ontwikkelpunten benoemd. De RUDD heeft hierop volgend een drietal prioritaire projecten opgetuigd om invulling te geven aan deze ontwikkelpunten;

- Professionalisering van de financiële functie (in control komen)
- (Her)implementatie LOS
- Verbeteren digitale aansluiting van deelnemers

Nadat in 2018 het werken aan organisatieontwikkeling tijdelijk 'on hold' is gezet, omdat in gezamenlijkheid met de deelnemers is besloten om de productie tot topprioriteit te maken, is in 2019 het programma 'organisatieontwikkeling' gestart. Denk hierbij aan projecten rondom het zaaksysteem, locatiebestand, teamcoaching, de Omgevingswet en RGT.

Wanneer de onderzoekers deze bovenstaande ontwikkelingen in ogenschouw nemen en analyseren, valt op dat de RUDD in een beperkte tijd (resp. effectief 1,5 jaar) **in staat is geweest om wezenlijke stappen te zetten** om 'de basis op orde' te krijgen en in control te geraken.

IV. Benchmark; historische context en ontwikkeling RUDD

Om nader te duiden wat de onderzoekers verstaan onder ***wezenlijke stappen*** hieronder enkele voorbeelden van behaalde resultaten;

- Verbeteringen doorgevoerd binnen de Financiële functie ('meer in control') en voorspellend vermogen gerealiseerd (zie ook fase I onderzoek)
- Locatiebestand nagenoeg volledig gevuld en opgeschoond en betrokkenen spreken over een eenduidig en schoon bestand. De volgende stap is gelegen in het toetsen van dit bestand aan de praktijk (bijv. via geveltoezicht). Neemt niet weg dat het locatiebestand, mede ook gelet op de komst van de Omgevingswet en de bijbehorende switch van inrichtingen naar activiteiten, blijvend in beheer dient te worden genomen en continu dient te worden verbeterd/beheerd.
- De professionaliteit van het informatie- en datamanagement binnen de RUDD is significant toegenomen. De organisatie krijgt meer en meer inzicht in – en grip op – met name productiegegevens.
- Enkele kostenbesparende exercities zijn gerealiseerd; waaronder het resourcen van de salarisadministratie en aan het terugdringen van het aantal fulltime teamleiders via de bekende sturingsfilosofie.
- Ontwerp en (gedeeltelijke) implementatie van Risicogericht Toezicht (RGT). Hiermee wordt meer en meer gedacht vanuit milieueffect / kwaliteit leefomgeving en de meest effectieve manier om schaarse middelen in te zetten.
- Het verhogen van de datakwaliteit in het primaire proces. Zo is de datakwaliteit en bruikbaarheid van de digitale checklisten middels 100% controle via zgn. 4-ogenchecks verhoogd van 37% in 2019 naar ruim 90% in 2020. Daarmee is een noodzakelijke basis gelegd voor het risicogerichte en data-/informatie-gestuurde werken.

Alles overziend geldt dus volgens de onderzoekers dat de RUDD een vitale ontwikkeling heeft doorgemaakt die past bij de uitkomsten zoals destijds opgenomen in het rapport van SeinstraVanDerLaar. Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers tevens, zoals ook verderop in deze rapportage wordt uiteengezet, dat de RUDD 'er nog niet is'. Ook in de komende jaren dienen ontwikkelstappen te blijven worden gezet. Specifiek kijken we dan naar het realiseren, in lijn met de toegenomen grip op de financiële kant van de organisatie (resp. *fase I onderzoek),* van '**echte grip op de productie en de productiviteit**'.

Het inzicht in – en de mogelijkheden tot – sturing op de productie zijn in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. De uitdaging is nu gelegen in het daadwerkelijk te incorporeren in de (aan)sturing van de organisatie. Dit betekent onder meer het verbeteren van de stuurinformatie maar ook het verbeteren van het datagericht sturen door het management en de directie.

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Dit onderdeel handelt over zowel de Drentse Maat als over efficiency. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de Drentse Maat in de praktijk functioneert, of de hierin opgenomen paramaters realistisch zijn en hoe de Drentse Maat zich verhoudt tot gelijksoortige constructies bij collegadiensten in het land. Maar dus ook naar de vraag of de RUDD efficiënt werkt, waarbij gekeken wordt naar subonderdelen als productiviteit, overhead en 'weglekeffecten' (o.a. in vergelijking met collegadiensten).

De Drentse Maat is ontwikkeld in de periode 2014/2015 en geïmplementeerd per 2016. Hiermee is invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraak om te komen tot uniform niveau van uitvoeringskwaliteit en dus een level playing field. Daarnaast bewerkstelligde de implementatie van de Drentse Maat de transitie van de input- naar outputfinanciering. Dit betekende dat de financiering niet langer geënt was op de ingebrachte formatie maar op het inrichtingenbestand en de niet inrichting gebonden werklast van de deelnemers.

Welke functie vervult de Drentse Maat?

- DM is de 'draaischijf' op basis waarvan deelnemers en de RUDD plannen, contracteren, financieren en verantwoorden
- Hiermee is de DM tevens het 'referentiepunt' waartegen de geleverde productie door de RUDD gedurende het jaar wordt afgezet
- Dit betekent dat de DM dus ook een grote invloed heeft op de **'beeldvorming**' rondom de RUDD; realiseert zij de beloofde productie? Is de RUDD efficiënt? Krijg ik waarvoor ik betaal?
- Dit maakt het van vitaal belang dat de DM per deelnemer een <u>realistisch</u> jaarprogramma genereert, hiertoe gebruikt zij een aantal parameters:
  - Kentallen
  - Inrichtingenbestand
  - Knoppen (resp. frequenties)
  - Productiviteitsnorm

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Kentallen Drentse Maat

Het belichten van de kentallen in de Drentse Maat doen we vanuit een tweetal perspectieven; (1) de kentallen DM afgezet tegen kentallen van collegadiensten, (2) de kentallen DM en van collegadiensten afgezet tegen de realisatie van de RUDD.

Perspectief 1: Kentallen DM afgezet tegen kentallen van collegadiensten

Alvorens we de kentallen uit de DM afzetten tegen kentallen van vergelijkbare producten van collegadiensten moet de 'vergelijkbaarheid' worden geduid. Immers hebben diensten in Nederland ieder hun eigen PDC met verschillen in 'definities' onder hun producten en dus ook kentallen. De volgende zaken zijn daarmee van belang;

- Een kental opgenomen bij een specifiek product, zowel bij de DM als bij collegadiensten, bevat zowel de hoofd-, als deelproducten, die noodzakelijk zijn om het product te leveren. Een praktisch voorbeeld; kental X bij het product omgevingsvergunning bevat eveneens de (al dan niet) benodigde deeladviezen op specialismen;
- Het is gebruikelijk in PDC's bij collegadiensten dat juridische / handhavende opvolging van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning of toezicht belegd is in separate producten. Denk bijvoorbeeld aan het product bezwaar en beroep, handhavingsbesluit of voorlopige voorziening. Hierdoor wordt het eenvoudiger om tot realistische kentallen te komen voor zowel vergunningen en controles als voor juridische / handhavingsproducten. Echter geldt voor de DM dat dergelijke juridische / handhavende opvolging binnen de betreffende productdefinities – en dus de kentallen – valt. Daarmee is de spreiding in werkelijk bestede tijd op producten als omgevingsvergunning of toezicht significant, immers zitten daar zaken bij waarbij het komt tot juridische procedures / handhavingsacties en zaken waarbij hiervan geen sprake is. Anders gesteld, er is een aantal producten opgenomen in de DM dat in de praktijk, wanneer we ze vergelijken met PDC's van collegadiensten, eigenlijk 'ketens' van producten vormt. De onderzoekers hebben hiervoor gecorrigeerd* in hun vergelijking zodat een 'eerlijke' vergelijking mogelijk is. Dit geldt ook voor het feit dat producten voor de Provincie separate kentallen kennen.

** de rekenkundige analyses uitgevoerd door de onderzoekers zijn navolgbaar en sluiten aan bij de praktijk van de RUD Drenthe en /of collegadiensten. Mochten hier vragen over zijn kunt u hier bij de onderzoekers navraag omtrent doen. Zij kunnen u meenemen in de rationale achter deze analyses en de gehanteerde uitgangspunten. .*

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Op de volgende sheet kunt u de uitkomsten vinden van de benchmark op de kentallen van de Drentse Maat in de vorm van de gepresenteerde tabel. Onderstaand een toelichting en leeswijzer op de bevindingen en de verschillende kolommen hierin:

Toelichting benchmark kentallen en leeswijzer

Zoals zichtbaar wordt ,hebben wij in de kolom **Delta DM kental t.o.v. gem. Ods** inzichtelijk gemaakt in hoeverre het kental uit de DM afwijkt van het gemiddelde van kentallen op een vergelijkbaar product bij collegadiensten. Zo is te zien dat het kental omtrent een *oprichtingsvergunning* in de DM significant hoger ligt dan bij een gemiddelde Omgevingsdienst, terwijl het kental op het *regulier toezicht cat 1 en cat 2* significant lager ligt. Hierbij in acht nemend dat een *oprichtingsvergunning* jaarlijks veel minder vaak voorkomt dan *regulier toezicht cat 1 en cat 2* maakt dat de onderzoekers in bovenstaande analyse ook de gemiddelde jaarlijkse frequentie van levering over de periode 2017 – 2019 hebben meegenomen. De uitkomsten hiervan kunt u vinden in de kolom **DM gewogen afwijking tov gem. kentallen Ods in NL*. Deze uitkomsten duidend geldt dat een gemiddelde omgevingsdienst in Nederland in totaal 14.390 uren extra (incl. correctie juridisch / handhaving) beschikbaar heeft, gebaseerd op de kentallen om een gemiddeld jaarlijks programma DM uit te voeren.

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Drentse Maat Product	Benchmark - Kentallen Drentse Maat vergeleken met kentallen collega diensten op productniveau											
	Kental DM - RUD Drenthe	Kental OD I	Kental OD II	Kental OD III	Kental OD IV	Kental OD V	Kental OD VI	Kental OD VII	Kental OD VIII	Delta DM kental tov gem. Ods	Frequentie van levering gem. 2017 -2019	*DM - Gewogen afwijking tov gem. kentallen Ods in NL*
Oprichtingsvergunning	125	85	60	43	40		180	50	100	45,29	23	1042
Revisievergunning	88	85	60	43	40		180	50	100	8,29	25	207
Milieuneutrale Wijziging	26	40	30	19	40	32	48	30	28	-7,57	60	-454
Veranderingsvergunning	44	40	60	43	40		90	50	28	-6,14	48	-295
Omgevingsvergunning (OBM)	9	40	25	50	40		45	22	28	-26,71	31	-828
Actualiseren Vergunning	9	20	15		42			10	12	-10,80	13	-140
Maatwerkvoorschriften Milieu	35	20	15	18	20	20	48	15	14	13,75	49	674
Vooroverleg Milieu Voeren	9	9	9	9	9			8		0,20	142	28
Gelijkwaardige voorzieningen beoordelen	2									NVT	1	0
Intrekken Vergunning	9	18	15	12	13				13	-5,20	11	-57
Meldingen Milieu (inrichtingsgebonden)	9	11	8	11	9	7	15	9	8	-0,75	608	-456
Meldingen Milieu (niet inrichtingsgebonden)	1									NVT	40	0
Ontheffing verboden afgeven	3			6	5	12				-4,67	26	-121
Informatie verstrekken over milieu	1	1	1	1	1		2		1	-0,17	317	-53
Regulier toezicht houden cat. 1	4	12	4	10	12	5	5	13	9	-4,75	500	-2375
Regulier toezicht houden cat. 2	7	12	4	10	12	10	10	13	9	-3,00	720	-2160
Regulier toezicht houden cat. 3.	22	21	20	22	12	18	10	25	9	4,88	488	2379
Regulier toezicht houden cat. 4/5	18	21	20	35	12	30	21	68	25	-11,00	377	-4147
Milieuklachten behandelen	4	9	5	5	10		4	8	2	-2,14	625	-1339
Melding besluit bodemkwaliteit behandelen	2	5	4	3	3	4				-1,80	957	-1723
Melding calamiteit bodem behandelen (OV)	13	9	9	5	6			8		5,60	0	0
Toezicht bodemaspecten tanksaneringen	4	5	5		6	3				-0,75	177	-133
Toezicht grondstromen	3	5	5		6	3				-1,75	507	-887
Toezicht niet ernstige gevallen bodemsanering	13	5	5		6	3				8,25	6	50
Gebiedsgericht toezicht (bodem)	2									NVT		0
Toezicht regelgeving asbestverwijdering		5	5							NVT		0
Advisering asbestinventarisatierapport										NVT		0
Vergunningen bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen										NVT		0
Beoordelen meldingen op inhoud										NVT		0
Ketentoezicht										NVT		0
Toezicht overige milieuwetgeving buiten inrichtingen										NVT		0
												-10790
												-14390
Juridische producten (bezwaar . Beroep / handhaving)		nog niets mee gedaan, afzetten tegen kentallen collegadiensten									3600 uur	

Deze uitkomsten duidend geldt dat een gemiddelde omgevingsdienst in Nederland in totaal 14.390 productieve uren extra (incl. correctie juridisch/handhaving) beschikbaar heeft gebaseerd op de kentallen om een gemiddeld jaarlijkse programma DM uit te voeren.

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Perspectief 2: Kentallen DM afgezet tegen realisatiegegevens

Een tweede perspectief dat de onderzoekers hanteren, is het afzetten van de kentallen uit de DM tegen de realisatiegegevens. Oftewel; hoe verhoudt de DM zich met de in werkelijkheid geleverde aantallen en uren. Ook hier geldt dat, alvorens de vergelijking gepresenteerd wordt, het goed is om de volgende aandachtspunten te benoemen;

- De kentallen van de DM bevatten ook de benodigde administratieve ondersteuning. In het tijdschrijfsysteem wordt deze bestede tijd echter niet op productniveau geschreven, maar separaat geregistreerd. De onderzoekers hebben hiervoor gecorrigeerd in hun vergelijking;
- In het zaaksysteem vallen de DM producten regulier toezicht cat 1 t/m 5 uiteen in meerdere vormen van controles (bijv. hercontrole / admin. Controle / etc). Niet altijd is exact terug te herleiden tot welk DM-product bijvoorbeeld een hercontrole zaak gerekend moet worden. De onderzoekers hebben hiervoor gecorrigeerd in hun vergelijking;
- De datakwaliteit van de gebruikte realisatiegegevens is onbekend. Het is daarom onverstandig om in deze analyse de focus te leggen op individuele uitkomsten op bepaalde producten maar te richten op het 'grotere plaatje' cq de trend;
- Zoals zichtbaar wordt in kolom *Delta DM vs DM Realisatie* geldt dat de RUDD op het gros van de DM-producten niet in staat is om het kental te realiseren en ook niet dat van de gemiddelde omgevingsdienst. Dit is deels, maar niet volledig, verklaarbaar vanuit de vorige analyse omdat deze kentallen op een aantal producten 'strakker' staan dan bij een gemiddelde omgevingsdienst in Nederland. Andere verklaringen zijn gelegen in mogelijke vervuiling van de datakwaliteit (resp. hygiëne tijdschrijven / zaakgericht werken), het 'inleren' van nieuwe werkwijzen en -processen en inefficiency.

Het feit dat in de Drentse Maat producten zitten die eigenlijk 'ketens van producten' vormen, maakt het sturen op kentallen in het geval van de RUDD op momenten ingewikkeld. Zo maken eventuele juridische vervolgacties (resp. bezwaar / beroep) of handhavende vervolgacties (resp. handhavingsbesluit en verder) integraal onderdeel uit in de definitie van de DM van producten zoals Omgevingsvergunning en Regulier Toezicht.

Product	Kental DM - RUD Drenthe	RUD Drenthe Realisatie kental 2017-2019	Correctie mbt Admin ondersteuning	Delta DM vs DM realisatie
Oprichtingsvergunning	125	93	1,5	31
Revisievergunning	88	143	1,5	-57
Milieuneutrale Wijziging	26	59	1,5	-35
Veranderingsvergunning	44	88	1,5	-46
Omgevingsvergunning (OBM)	9	22	1,5	-15
Actualiseren Vergunning	9	91	1,5	-84
Maatwerkvoorschriften Milieu	35	20	1,5	14
Vooroverleg Milieu Voeren	9	16	1,5	-9
Gelijkwaardige voorzieningen beoordelen	2	16	1,5	-16
Intrekken Vergunning	9	17	1,5	-10
Meldingen Milieu (inrichtingsgebonden)	9	12	1,5	-5
Meldingen Milieu (niet inrichtingsgebonden)	1	3	1,5	-4
Ontheffing verboden afgeven	3	6	1,5	-5
Informatie verstrekken over milieu	1	4	1,5	-5
Regulier toezicht houden cat. 1	4	1	1,5	2
Regulier toezicht houden cat. 2	7	13	1,5	-8
Regulier toezicht houden cat. 3.	22	20	1,5	1
Regulier toezicht houden cat. 4/5	18	28	1,5	-12
Milieuklachten behandelen	4	4	1,5	-2
Melding besluit bodemkwaliteit behandelen	2	2	1,5	-2
Melding calamiteit bodem behandelen (OV)	13	NVT	1,5	NVT
Toezicht bodemaspecten tanksaneringen	4	NVT	1,5	NVT
Toezicht grondstromen	3	5	1,5	-4
Toezicht niet ernstige gevallen bodemsanering	13	44	1,5	-33
Gebiedsgericht toezicht (bodem)	2	7	1,5	-5
Toezicht regelgeving asbestverwijdering		?	1,5	NVT
Advisering asbestinventarisatierapport		?	1,5	NVT
Vergunningen bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen		?	1,5	NVT
Beoordelen meldingen op inhoud		?	1,5	NVT
Ketentoezicht		?	1,5	NVT
Toezicht overige milieuwetgeving buiten inrichtingen		?	1,5	NVT

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Het inrichtingenbestand en de zogenaamde ‘knoppen’ zijn, naast de kentallen, twee andere belangrijke parameters uit de Drentse Maat;

Inrichtingenbestand

- Seinstra en van der Laar constateren in 2017 dat hier sprake is van achterstallig onderhoud
- Project m.b.t. updaten inrichtingenbestand heeft gedraaid
- Er is een flinke slag gemaakt in termen van actualiteit en volledigheid, blijvende aandacht is nodig
- Inrichtingenbestand in DM moet worden herijkt, zoals hierboven benoemd heeft de RUD Drenthe hiertoe reeds een aantal benodigde stappen gezet
- Vanuit de bril van de Omgevingswet moet het inrichtingenbestand worden omgezet naar locatiebestand dat activiteitengericht is

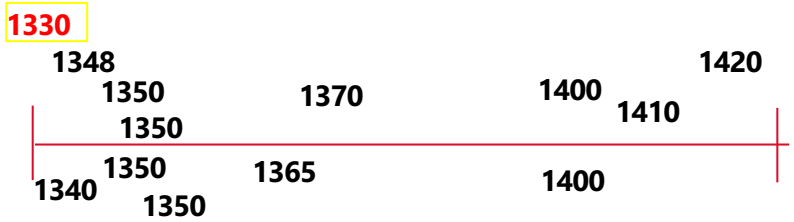
Knoppen

- **Frequenties T&H:** met het overeengekomen principe dat financiële kaders (van indiv. deelnemers) leidend zijn voor de uitvoering en met de invoering RGT zijn de controlefrequenties (deels) losgelaten. Rekenmodel wordt wel nog gebruikt om beschikbare capaciteit per deelnemer te bepalen.
- **Frequenties VV:** in de achterliggende jaren is gebleken dat de frequenties achterhaald waren cq. niet overeen kwamen met de ingediende aanvragen in de praktijk. Derhalve wordt nu gewerkt met ‘3-jaarlijkse gemiddelden’. De knoppen in DM zijn nog niet aangepast.

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

De laatste belangrijke parameter van de Drentse Maat is de productiviteitsnorm. Binnen de RUDD ligt de meerjarige norm voor productiviteit op 1330 uur en dat is conform de norm van de collegadiensten (zie tabel hieronder). Voor 2020 lag de productiviteit met 1295 iets lager. Dit wordt in 2021 weer gecorrigeerd naar 1330. Verhoudingsgewijs zit de RUDD hiermee t.o.v. collegediensten nog wel aan de lage kant.

Benchmark productiviteitsnormen Omgevingsdiensten



De RUDD heeft voor 2020 o.b.v. de 1295 een productiviteitsnorm van 71% vastgesteld. Bij de start van dit onderzoek bleek o.b.v. de eigen stuurinformatie dat de productiviteit op 61% lag. De meest opvallende afwijking was hierbij dat het verlof 6% hoger lag dan de norm. Na vervolg onderzoek kwam naar voren dat de medewerkers van de RUDD onterecht hun compensatieverlof* schreven in het primaire systeem waardoor het aantal verlofuren te hoog uitkwam. In samenwerking met de RUDD is dit cijfer gecorrigeerd waardoor het productiviteitcijfer over 2020 steeg naar 67% en meerjarig naar 73%. Wat verder opvalt is dat in de overlegde data uit het systeem Exact** het meerjarige ziekte percentage met 6% lager ligt dan het ziektepercentage over 2020 (8%). Het is de verwachting dat dit ziektepercentage in de volgende jaren weer zal dalen.

	Norm		2020		2016 tot 2020	
Totaal aantal uren	1829	100%	179.403	100%	185.951	100%
Verlof	169	9%	16.760	9%	13.870	7%
Ziek	146	8%	15.052	8%	11.940	6%
Uren exclusief Verof en ziekte	**1514**	**83%**	**147.591**	**82%**	**160.140**	**86%**
OR & Arbo	16,5	1%	2.058	1%	1.565	1%
Werkoverleg/HR	80	4%	8.635	5%	5.396	3%
Opleiding	38,5	2%	3.707	2%	4.195	2%
Bijeenkomsten	12	1%	0	0%	-	0%
Overige indirecte uren	71	4%	13.021	7%	13.608	7%
Indirecte uren	218	12%	27.421	15%	24.764	13%
Productieve uren	**1.295**	**71%**	**120.170**	**67%**	**135.376**	**73%**

Productiviteitscijfers tm november

Een analyse van de indirecte uren over 2020 leidt tot de volgende gap analyse:

Huidige Productiviteitsnorm	**67%**
Niet productief overig	2,5%
Werkoverleg	1%
Overhead	1%
Corona	0,33%
Gewenste productiviteit	**71%**

Op dit moment worden nog een aanzienlijk aantal uren geschreven op de urencode: niet productief overig. De reden is dat er in 2020 veel uren voor organisatieontwikkeling (o.a. zelfsturing) op deze code zijn geschreven.

In het algemeen is het aan te raden om het schrijven op deze algemene code te beperken. Andere punten waar op gestuurd kan worden om de productiviteit te verhogen zijn het werkoverleg en de overhead. Beide zijn het afgelopen jaar licht gestegen. Het is tenslotte de hoop dat de indirecte uren die voortkomen uit de corona pandemie in de toekomst zullen verdwijnen. In het algemeen concluderen we dat er aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van urenschrijven en het sturen hierop door het management en de directie. Het helpt hierbij om een de urennormen te herformuleren en beter aan te laten sluiten op de urencodes in het urenschrijfsysteem.

** Compenstatieverlof: Verlof dat ontstaat wanneer een medewerker 40 uur per week werkt o.b.v. een 36 urig contract.*

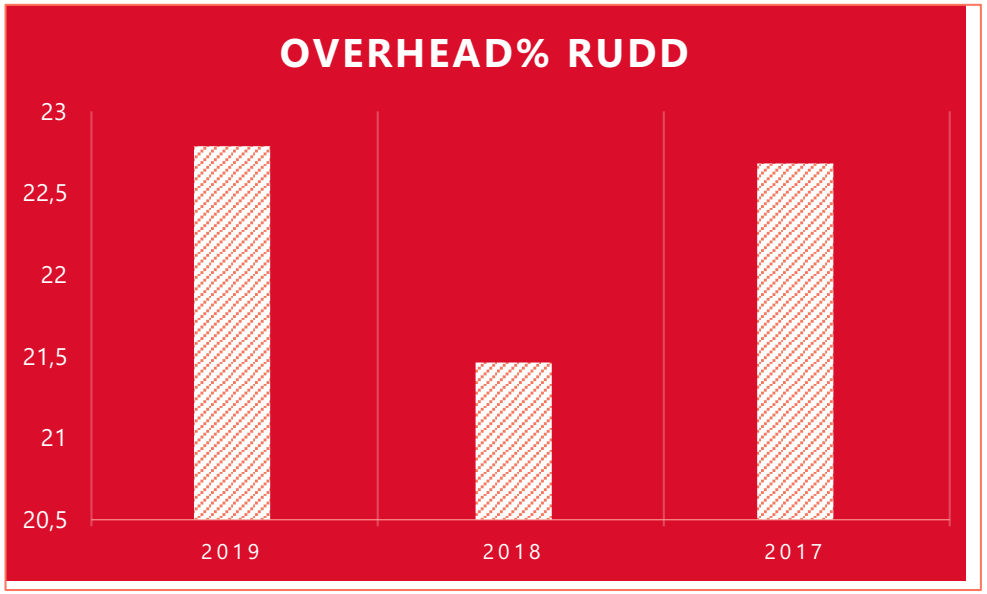
*** De officiële ziekte % komen uit ander systeem en kunnen daardoor afwijken.*

**** SSP: Strategische personeelsplanning*

• © TwynstraGudde

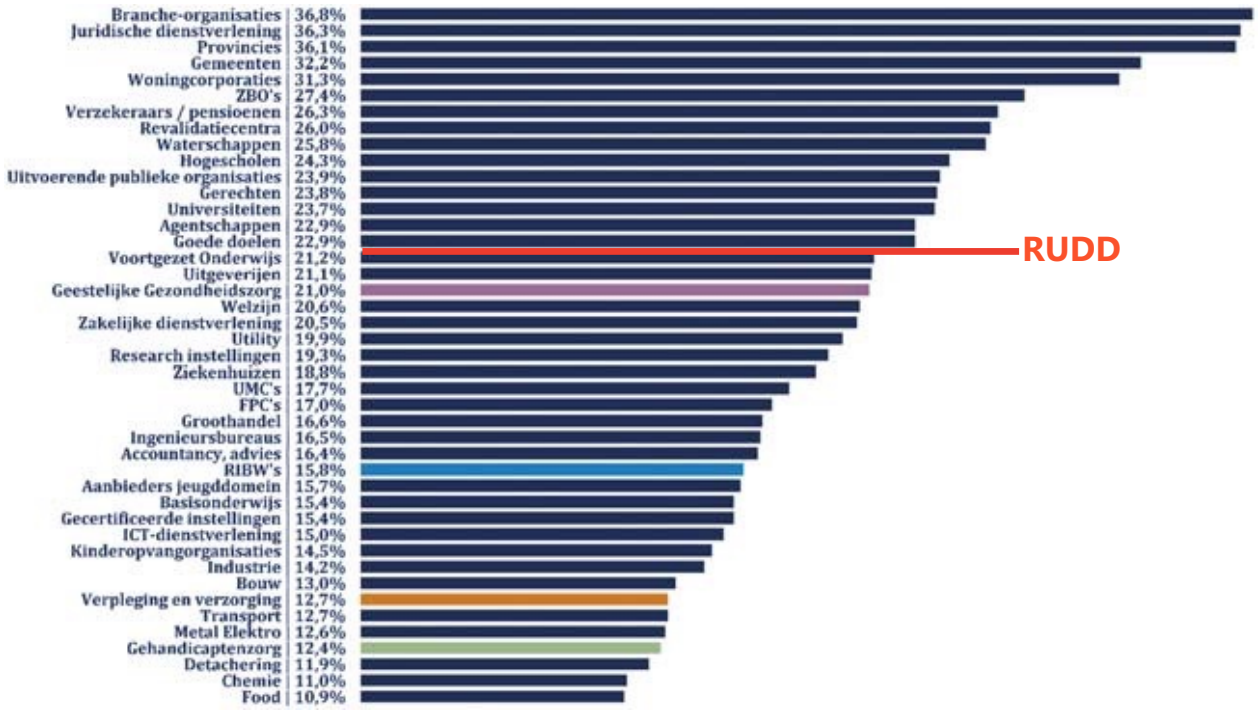
V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Overhead



Overhead%* RUDD gebaseerd op Dump LOS 2017-2019

**Definitie; overhead en indirecte uren (bijv. overleggen / OR / kennisuitwisseling)*



Overhead% per sector 2011-2019 ; Bron: Berenschot

Het overheadpercentage, waarbij wij de definitie hanteren (*uren overhead + indirecte uren afgezet tegen totaal aantal uren)* is vrij stabiel bij de RUDD in de afgelopen jaren (gem. 22,3%) en lager dan het genoemde percentage voor uitvoerende publieke organisaties (resp. 23,9%) in het benchmarkmodel van Berenschot. Goed hierbij te benoemen is dat dit dus een andere, waar wat de onderzoekers betreft oorzakelijkere, methodiek is (resp. obv werkelijk bestede uren (wbu)) om het overheadpercentage te berekenen, en derhalve wijkt de uitkomst af van de overheadpercentages zoals opgenomen in de (financiele) verantwoordingsrapportages die zijn opgesteld conform de BBV-richtlijnen (welke formatiegedreven zijn).

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

‘Weglekeffecten’

Sinds het onderzoek van Seinstra en van der Laar uit 2017 is de term ‘weglekeffecten’ in zwang. Hiermee wordt gerefereerd naar niet-productieve tijd. Uit de interviews is ook gebleken dat men bekend is met deze ‘weglekeffecten’ waarbij men de vraag kan stellen of dit een ‘juiste’ term is. Immers is dit tijd die wordt besteed aan projecten waarvan de RUDD, maar ook haar deelnemers, hebben aangegeven dat deze zinvol zijn. Bijvoorbeeld vanuit het ontwikkelprogramma. Het verschil met de situatie in 2017 is volgens de RUDD dat deze ‘weglekeffecten’ op dit moment in beeld zijn en hierop gestuurd wordt.

Weglekeffecten waardoor productie niet gehaald wordt, zit ‘m met name in de ‘generieke’ niet-deelnemer gebonden productieve tijd. Dit was in en sinds de jaren 2018 / 2019 een significant deel van de productieve tijd (resp. 1/6e en 1/5e deel).

Dit is te verklaren vanuit het ontwikkelprogramma en de hieruit voortkomende ‘randvoorwaardelijke projecten’. Hierbij hebben we het dus over productieve uren die aan allerlei wezenlijke projecten worden besteed, maar niet aan het afhandelen van een omgevingsvergunning of het uitvoeren van een controle. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven rondom; *locatiebestand, zaaksysteem, omgevingswet, kennisdeling en kwaliteitsontwikkeling primair proces, procesverbeteringen en -uniformering van werkwijzen, rapportages.* Deze uren aanduiden als ‘weglekkende’ uren lijkt niet terecht.

Overige thema’s, waarop aanvullende managementaandacht en –sturing nodig zijn, zijn het bovengemiddelde ziekteverzuim en met name het bovengemiddeld opgenomen verlof (in vergelijking met de raming die ten grondslag ligt aan de productiviteitsnorm).

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Verhouding financiële bijdragen en geleverde capaciteit

	Financieel		Productieve Uren			Verhoudingsgetallen				
Relatie	Bijdrage real	% verhouding	2017	2018	2019	Gem	Gem. %	Afw gem*	% Verh 2019	Afw.2019
Gemeente Aa en Hunze	€ 432.141	3,1%	4.318	4.462	4.354	4.378	3,5%	0,4%	4%	0,4%
Gemeente Assen	€ 842.086	6,1%	7.138	7.280	7.528	7.316	5,9%	-0,2%	6%	0,0%
Gemeente Borger-Odoorn	€ 448.532	3,2%	2.370	3.483	3.832	3.228	2,6%	-0,6%	3%	-0,1%
Gemeente Coevorden	€ 794.581	5,8%	7.646	7.337	7.039	7.341	5,9%	0,2%	6%	0,0%
Gemeente Emmen	€ 3.206.205	23,2%	29.013	27.553	28.390	28.319	22,8%	-0,4%	23%	-0,1%
Gemeente Hoogeveen	€ 1.046.562	7,6%	8.670	7.912	8.632	8.405	6,8%	-0,8%	7%	-0,6%
Gemeente Meppel	€ 724.881	5,2%	6.130	6.665	5.886	6.227	5,0%	-0,2%	5%	-0,5%
Gemeente Midden-Drenthe	€ 1.066.067	7,7%	9.479	8.807	8.442	8.909	7,2%	-0,5%	7%	-0,8%
Gemeente Noordenveld	€ 501.841	3,6%	4.735	3.693	3.707	4.045	3,3%	-0,4%	3%	-0,6%
Gemeente Tynaarlo	€ 460.021	3,3%	3.282	3.114	3.183	3.193	2,6%	-0,8%	3%	-0,7%
Gemeente Westerveld	€ 505.249	3,7%	4.842	4.524	4.156	4.507	3,6%	0,0%	3%	-0,3%
Gemeente De Wolden	€ 769.597	5,6%	5.514	6.909	6.824	6.416	5,2%	-0,4%	6%	0,0%
Provincie Drenthe	€ 3.009.646	21,8%	34.397	29.816	30.852	31.689	25,6%	3,8%	25%	3,3%
Subtotaal	**13.807.409**	**100%**	**127.535**	**121.555**	**122.824**	**123.971**	**100%**	**0%**	**100%**	**0%**
Gemeenschappelijke Regeling RUD Drenthe	0	nvt	15.841	23.553	29.651	23.015	nvt	nvt	nvt	nvt
Eindtotaal	**13.807.409**	**nvt**	**143.375**	**145.109**	**152.474**	**146.986**	**nvt**	**nvt**	**nvt**	**nvt**

Bron: Data. Exact 2017 – 2019 en Jaarverslag 2019

Bovenstaande analyse vergelijkt de financiële jaarlijkse bijdrage van 2019 van deelnemers (in %) met de meerjarige productief geschreven uren (in %) op basis van de realisatiegegevens. Wat opvalt, is dat bij de RUDD de verhouding van de uren die zijn toebedeeld aan de individuele deelnemers vrijwel parallel loopt aan de (meerjarige) % verdeling van de financiële bijdrage. Hierbij moet wel worden gemeld dat er ook een substantieel aantal productieve uren zijn gekoppeld aan de gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe. Dit zijn uren die worden aan besteed aan algemene diensten waar alle deelnemers van profiteren. De sturing op de activiteiten die direct te relateren zijn aan de deelnemers zijn dus in lijn met de bijdrage. De bovenstaande analyse wijkt af van de in het verleden gepresenteerde financiële analyse die ten grondslag lag aan de besluitvorming rondom de nieuwe financieringssystematiek. Feit is dat de RUDD gebaat is bij een zuivere analyse m.b.t. financiële bijdrage versus geleverde diensten. Het zou aan te raden zijn om de gerealiseerde uren te koppelen aan een intern uurtarief (waarin ook de indirecte uren zijn verdisconteerd) zodat een zuivere vergelijking ontstaat. Uit de afgenomen interviews kwam naar voren dat het realiseren van deze analyses tot de doelstellingen voor de komende jaren behoort.

• © TwynstraGudde

V. Bevindingen Drentse Maat & Efficiency (2.3 & 2.5)

Conclusies

De Drentse Maat vormt op dit moment geen realistisch referentiepunt en daarmee ook geen adequate 'planningstool'. Aangezien het wel als zodanig gebruikt wordt, geldt dat de Drentse Maat in negatieve zin de beeldvorming over de RUDD beïnvloedt. De belangrijkste parameters in het model, zijnde de productiviteitsnorm, kentallen, het inrichtingenbestand en de 'knoppen', zijn gedateerd, niet realistisch en/of niet in lijn met de praktijk van de RUDD. De invloed van de onbekende en onvoldoende datakwaliteit hierin is op dit moment niet te duiden. Onder meer omdat hierop in de afgelopen jaren niet afdoende is gestuurd door de RUDD. Zij zijn vastgesteld ten tijde van het ontwerp van de Drentse Maat maar nadere kallibratie op basis van realisatiegegevens heeft niet plaatsgehad. Herijking van de Drentse Maat – en deze vervolgens continu in beheer nemen – is derhalve onontkoombaar.
Daarnaast, in termen van efficiency, is de RUDD op dit moment nog niet in staat om enkele geformuleerde uitgangspunten in de praktijk te realiseren. Denk hierbij aan de productiviteitsnorm en aan de kentallen van zowel de DM / gemiddelde kental uit de benchmark.

Met de Drentse Maat van P naar PDCA

Op dit moment leidt dat er toe dat de productiebeloftes (in termen van aantallen en uren), zoals opgenomen in de jaarplannen, niet kunnen worden gerealiseerd. Immers is de RUDD niet in staat om enkele geformuleerde uitgangspunten (bijv. productiviteit, kentallen) te realiseren. Het kunnen herijken van de Drentse Maat vergt inzicht in – en analyse van – data. Denk bijvoorbeeld aan inzicht in de geleverde productie per jaar per deelnemer, maar ook de gemiddelde bestede tijd per product over de afgelopen jaren. De RUDD beschikt, in tegenstelling tot in 2017, over deze inzichten en analyses. Hierop komen de onderzoekers later terug bij het thema *informatiemanagement*.
Bovenstaande dynamiek leidt er toe dat, ook in de beeldvorming, de RUDD vanaf het begin van het jaar 'achter de feiten aan loopt' en dit heeft ook invloed op de beeldvorming bij de deelnemers/eigenaren.

Let op; met de vaststelling van de nieuwe financieringsmethodiek, waar het accent verschuift van *productie* naar *productiviteit,* lijkt de Drentse Maat en het realiseren van de parameters in de Drentse Maat aan importantie in te boeten. Immers draait het in de nieuwe situatie voornamelijk om het realiseren van *productieve uren voor deelnemers*. Hiermee lopen zowel de RUD als haar deelnemers het risico dat de focus in toenemende mate op uren en aantallen komt te liggen en de doelstellingen die ten grondslag lagen aan de Drentse Maat, zoals onder andere kwaliteit, level playing field en gezamenlijk(heid) opdrachtgeverschap, uit het oog worden verloren. Een ontwikkeling die moeilijk te rijmen is met de redenen om uberhaupt te komen tot een stelsel van omgevingsdiensten en met de verwachte uitkomsten van de Commissie van Aartsen. Een ander risico is gelegen in het 'overvragen' van de RUD door de deelnemers. Hiermee wordt bedoeld dat zowel verantwoording wordt verwacht vanuit het denkraam van de nieuwe financieringsmethodiek als vanuit het 'oude denkraam'.

• © TwynstraGudde

VI. Bevindingen Effectiviteit (2.4)

Inleiding

Dit onderdeel richt zich, conform de vastgestelde onderzoeksopzet, op het onderwerp KPI's. Voordat we overgaan tot het beschrijven van de stand van zaken op dit onderwerp bij zowel de RUDD als bij collegadiensten, allereerst iets over nut en noodzaak van KPI's.
Vele omgevingsdiensten in Nederland werken met een KPI-set waarmee zij haar deelnemers periodiek informeert over het functioneren van de dienst. Hierbij is het van belang om op te merken dat een KPI-set dus geen doel op zich is, maar een middel om aan de deelnemers van de Gemeenschappelijke Regeling inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de dienstverlening. Een middel, naast allerlei andere middelen die gericht zijn op kwaliteitsmanagement, omdat een KPI-set niet allesomvattend is en ook beperkingen kent. De werkelijke waarde zit doorgaans meer in het goede gesprek over de KPI's dan in de scores op deze KPI's.

Goed hierbij te benoemen is dat bij collegadiensten de KPI-set doorgaans onderdeel is van het regionaal uniform VTH-beleidskader, een wettelijke verplichting vanuit de Bor. Het opstellen van een dergelijk beleidskader is de verantwoordelijkheid van de eigenaren van de gemeenschappelijke regeling.

Bevindingen Effectiviteit bij de RUDD

- De RUDD werkt op dit moment niet met een KPI-set
- Intern bestaat een sterke behoefte om deze te ontwikkelen en zo een brug te slaan tussen platte productiegegevens (resp. *uren & aantallen)* en omgevingskwaliteit / outcome
- De focus bij deelnemers ligt hoofdzakelijk op aantallen en uren. Binnen RGT is wel aandacht voor thema's als outcome / naleefgedrag, onder andere omdat deze ook geïnspireerd / gestoeld is op de vigerende kwaliteitseisen. Er is geen expliciete vraag naar een KPI-set door deelnemers. Doorgaans is een dergelijke KPI-set verankerd in het uniforme VTH-beleidskader. Hier is in Drenthe geen sprake van.
- De onderzoekers hebben gepoogd zelf enkele analyses te draaien met behulp van de datadumps uit o.a. het zaak- en tijdschrijfsysteem. Bijvoorbeeld op het vlak van doorlooptijden. Dit is echter met de huidige inrichting niet mogelijk

• © TwynstraGudde

VI. Bevindingen Effectiviteit (2.4)

Zoals reeds benoemd in de inleiding van dit onderdeel werken nagenoeg alle omgevingsdiensten in het land met een KPI-set. Om u een beeld te geven bij zo'n KPI-set hebben de onderzoekers onderstaande synthese gemaakt op basis van meerdere KPI-sets van collegadiensten. Belangrijk hierbij te benadrukken dat deze ter inspiratie dient. Het is niet adviseerbaar om vanuit de huidige situatie bij de RUDD te komen tot een KPI-set met een groot aantal KPI's;

Benchmark
KPI-set Omgevingsdienst

Vergunningverlening

I. Vergunningen worden binnen de wettelijke termijn geleverd (95%)

II. Het vergunningenbestand is actueel (95%)

III. Het inrichtingenbestand is actueel (98%)

IV. Met melders van klachten wordt binnen 3 werkdagen contact opgenomen (90%)

Toezicht & Handhaving

V. Controles op inrichtingen met een overtreding worden collegiaal getoetst (90%)

VI. Spontaan naleefgedrag; in maximaal x % van de 1e controles is sprake van zware overtredingen (resp. LHS)

VII. Opvolging; % hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding is opgelost

VIII. Controlebrieven worden binnen x werkdagen na de controle verstuurd

Advies / Overig (RO / Bouw /...

IX. Bij integrale controles wordt het aspect energiebesparing meegenomen (95%)

X. Doorlooptijd tussen aanvragen (RO) advies en de verzending

XI. % van de procedures waarbij bezwaar- en beroepsschriften ongegrond worden verklaard

XII. % van bodemsaneringen die in uitvoering gaan worden gecontroleerd

• © TwynstraGudde

VI. Bevindingen Effectiviteit (2.4)

Uit deze synthese blijkt dat KPI-sets zich doorgaans richten op meerdere aspecten van de dienstverlening. Logisch ook aangezien er in de vigerende kwaliteitsverordening een drietal thema's worden benoemd waarop deze gericht dienen te zijn, te weten; *dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten* en *financien.*

Zo zie je in KPI-sets bij diensten KPI's opgenomen die zich richten op de *tijdigheid* van de dienstverlening, bijvoorbeeld of de OD/RUD in staat is om vergunningen/meldingen binnen de wettelijk geldende termijnen op te leveren. Andere KPI's richten zich meer op een bepaald *kwaliteitsniveau / beleidsafspraken*, denk hierbij aan een KPI op het gebied van de actualiteit van een vergunningenbestand, aan indicatoren rondom naleefgedrag of aan de uitvoering van een collegiale toets bij complexe casuïstiek op om die manier uniformiteit en uiteindelijk een *level playing field (Cie. Mans),* te kunnen garanderen. Weer andere KPI's focussen zich bijvoorbeeld op *(bestuurlijk) actuele beleidsthema's* zoals energiebesparing.

Uit bovenstaande synthese blijkt tevens dat KPI-sets bij collegadiensten zich voornamelijk richten op het primaire proces en de dienstverlening. Dit neemt niet weg dat er, vanuit de rol van eigenaar, bij deelnemers ook interesse kan bestaan in financiële indicatoren / indiciatoren op het vlak van de bedrijfsvoering. Hier komt bij de aanwijzing vanuit de kwaliteitsverordening zoals eerder hierboven beschreven waarvan *financien* expliciet onderdeel uitmaakt. Deze maken echter doorgaans geen deel uit van de KPI-set, omdat de P&C cyclus doorgaans meerdere financieel getinte rapportages bevat, waarin reeds gerapporteerd wordt op allerlei financiële en aanverwante ratio's. Anders gesteld; doorgaans rapporteren omgevingsdiensten richting hun eigenaren ook op allerlei financieel getinte KPI's, maar zijn deze vaak ondergebracht in reguliere financiele verantwoordingsrapportages en maken ze doorgaans geen onderdeel uit van het vehikel 'KPI-set'.

VII. Bevindingen Informatiemanagement & Datakwaliteit (2.6 & 2.7)

Bevindingen

De generieke conclusie op dit onderwerp luidt dat de RUDD met name in de afgelopen drie jaren significante stappen heeft gezet op het vlak van zowel informatiemanagement als bedrijfsfunctie als met betrekking tot datamanagement en -kwaliteit. **Wezenlijke stappen die geen sinecure zijn en allesbehalve vanzelfsprekend afgezet tegen de stand van zaken op deze onderwerpen bij collegadiensten.** Dit is wat de onderzoekers betreft een nauwelijks te overschatten bevinding die de RUDD, en haar eigenaren, een adequaat fundament biedt om in de komende jaren de gewenste vervolgstappen te gaan zetten.

Ook vanuit toekomstig perspectief, waarin de informatiepositie van omgevingsdiensten meer en meer aan belang wint, een belangrijke conclusie. Wat tevens opvalt, is het fundamentele karakter van de professionalisering welke blijkt uit bijvoorbeeld het informatiebeleidsplan, maar ook uit de gezette stappen met betrekking tot de data-architectuur.

De professionalisering van het informatiemanagement bij de RUDD leidt er toe dat de organisatie op frequentere basis tools en inzichten tot haar beschikking krijgt die sturing op productiviteit en de belangrijkste parameters uit de DM mogelijk maken. Het belang van bovenstaande generieke conclusie kan moeilijk overschat worden. Immers zijn het juist deze ontwikkelingen die de RUDD mogelijkheden (resp. tools / inzichten / sturingsmogelijkheden) bieden om de benodigde sturing – en uiteindelijk grip – op productie en productiviteit waarover bij het onderdeel *Drentse Maat en Efficiency* gesproken is vorm te gaan geven. Anders gesteld; de RUDD heeft een stevige basis gecreëerd om de belangrijkste uitdaging, zijnde *het incorporeren van de inzichten in de (aan)sturing van de RUDD; op weg naar echte grip op productie en productiviteit !,* voortvarend te kunnen gaan op- en aanpakken.

In het vervolg van de rapportage op dit onderdeel zal deze generieke conclusie gestaafd worden met bevindingen op de verschillende subonderdelen zoals opgenomen in de onderzoeksopzet:

- Informatiemanagement als organisatieonderdeel
- Datamanagement; -kwaliteit, -beheer en –analyses
- Congruentie Kernapplicaties

• © TwynstraGudde

VII. Bevindingen Informatiemanagement & Datakwaliteit (2.6 & 2.7)

Informatiemanagement als organisatieonderdeel;

- De afdeling I&A heeft sinds 2018 enkele vitale rollen belegd die voorheen niet waren ingevuld. Zo heeft de RUDD beschikking over een *informatiemanager, informatieadviseur, data-analist, informatieanalist* en *2 functioneel beheerders (+ 2 functioneel beheerders ODG).*

- Hiermee heeft de RUDD op een structurele wijze een nadere professionalisering van het datamanagement en analyse- en rapportagemogelijkheden geborgd.

- De totstandkoming van het *informatiebeleidsplan 2020 – 2023*. Dit plan formuleert een stip op de horizon en brengt de visie van de organisatie en de informatievisie samen. Tevens bevat het belangrijke principes met betrekking tot het werken onder architectuur, data architectuur, gegevensbeheer en informatiegestuurd werken.

- Cruciale IM-processen zijn ontworpen en ingericht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het proces van doorvoeren van wijzigingen en (een vorm van) portfoliomanagement.

- De afdeling heeft de onderliggende data architectuur dusdanig in kaart en systemisch ingericht dat ze bruikbaar is voor de beoogde BI software.

VII. Bevindingen Informatiemanagement & Datakwaliteit (2.6 & 2.7)

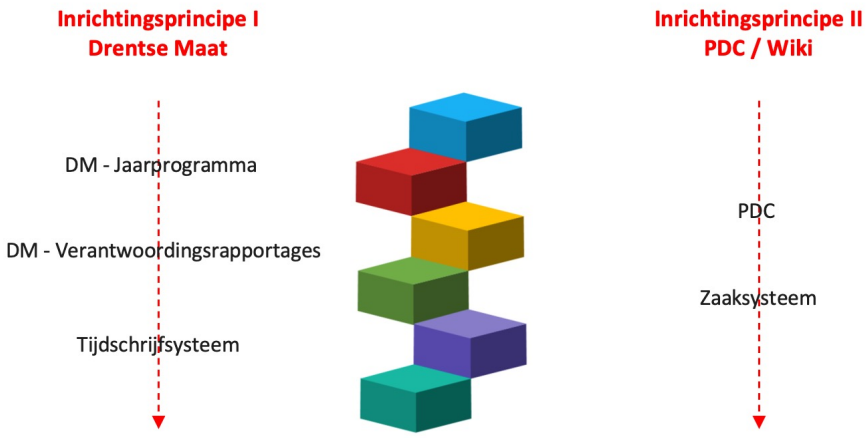
Datamanagement; Datakwaliteit, -beheer en -analyes

Ook op dit vlak geldt dat de RUDD volgens de onderzoekers in de afgelopen jaren significante stappen heeft gezet;

- Inzicht in de huidige en gewenste data architectuur is gerealiseerd en wordt ingericht conform de principes uit het vigerende beleidskader
- De analisten binnen de I&A afdeling van de RUDD zijn in staat om data uit de verschillende kernapplicaties te combineren en te analyseren. Op dit moment resulteert dit in een wekelijks geüpdatete Excel-dashboard waarin planning vs. realisatie inzichtelijk wordt gemaakt. Ook bevat dit dashboard inzichten op het gebied van ziekteverzuim, productiviteit, et cetera.
- De RUDD heeft een start gemaakt met het automatiseren van dergelijke analyse- en rapportageprocessen. Hierbij is de keus gevallen op de Power BI tooling van Microsoft. Deze software sluit daarbij naadloos aan op de Windows 365 instrumenten. Om de implementatie van deze software tot een succes te maken, is het randvoorwaardelijk om binnen de bestaande formatie inhoudelijke kennis en competenties te borgen/verankeren. Dit lijkt bij de RUDD, onder andere met het benoemen van de twee analisten, het geval te zijn. Dit is in vergelijking met collegadiensten als positief – en niet vanzelfsprekend – te waarderen.
- Datakwaliteit binnen kernapplicaties blijft een aandachtspunt. Denk hierbij aan de hygiëne met betrekking tot het tijdschrijven en het eenduidig vastleggen van data in (velden in) het zaaksysteem. Dit vergt organisatiebrede aandacht en sturing.

Congruentie Kernapplicaties

Op dit moment is er nog sprake van 2, onderling licht verschillende, inrichtingsprincipes *(resp. (1) Drentse Maat en (2) PDC/Wiki)*. Het is adviseerbaar om op korte termijn deze op te lijnen en te komen tot een eenduidig en geïmplementeerd inrichtingsprincipe in alle kernelementen van de bedrijfs-voering. Dit verhoogt de betrouwbaarheid, verlaagt de foutgevoeligheid en vergemakkelijkt het beheer. De figuur rechts duidt de huidige situatie.



• © TwynstraGudde

VIII. Bevindingen Kwaliteit & Maatwerk (2.1 & 2.2)

In dit onderdeel staan we stil bij enkele relevante subonderdelen binnen het onderdeel Kwaliteit en Maatwerk.

Maatwerk

In afgelopen jaren, mede door herinrichting relatiemanagement, is de stap gemaakt van klantgezwicht naar klantgericht. Er komen uiteraard nog altijd maatwerkverzoeken vanuit deelnemers maar RUDD is in staat om deze professioneel te wegen en hierop al dan niet te acteren. Dit leidt tot de vaststelling dat maatwerk – en maatwerkverzoeken – niet langer leiden tot onderlinge verschillen tussen deelnemers waar het gaat om efficiency en/of kwaliteit. Uniformiteit is bereikt door een groot deel van de RUDD op het leveren producten en documenten (resp. sjablonen en 'RUDD taal'), winst is nog te behalen aan de 'advies-/specialismen-kant' van de RUDD

Mandaat

De mandatering richting de RUDD is uniform, een groot goed. Wel zie je nog discussies ontstaan op de rafelranden van de mandaatconstructies (denk bijv. aan het verhaal rondom asbest of geluidsadvies (milieu) bij evenementen (APV)). Winst is te behalen door ook hier als RUDD en deelnemers een lijn te trekken

Kwaliteitscriteria

Op dit moment is de set met VTH Kwaliteitscriteria bij de RUDD niet structureel in beheer en wordt er ook niet jaarlijks op gerapporteerd. Derhalve is voor de onderzoekers niet helder in welke mate de RUDD voldoet. Binnen de RUDD bestaat wel een behoefte om de kwaliteitscriteria in toenemende mate te vervlechten in het primair proces zodat monitoring en rapportage hierop mogelijk worden.

Beleid

Een opvallende constatering in dit onderzoek is het ontbreken van het wettelijk verplichte (resp. Bor) uniform regionale VTH-beleidskader. De totstandkoming van een dergelijk beleidskader is de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen en vormt een van de belangrijkste instrumenten om richting te geven aan de taakuitvoering, en dus aan de RUDD. Een opvallende constatering, omdat het ontbreken van een dergelijk kader binnen het stelsel van omgevingsdiensten een uitzondering is en niet past in het huidige tijdsgewricht waar de meerwaarde van omgevingsdiensten meermaals bekrachtigd is via allerlei commissies en evaluaties (bijv. cie Wolfsen) en bevoegde gezagen, in de big-8 cyclus, een verantwoordelijkheid hebben om de juiste randvoorwaarden te scheppen waarbinnen de omgevingsdienst in kwestie haar rol kan en moet pakken.

• © TwynstraGudde

VIII. Bevindingen Kwaliteit & Maatwerk (2.1 & 2.2)

Kwaliteitsontwikkeling

De focus heeft logischerwijs de afgelopen jaren bij de RUDD hoofdzakelijk gelegen op de bedrijfsvoering. Hierdoor is er minder aandacht en ‘ruimte’ geweest voor inhoudelijke kwaliteitsontwikkeling. Let hier op en borg ontwikkelruimte in de komende jaren om stappen te zetten op thema’s als; *Informatiegestuurd werken, Doorontwikkeling Risicogericht Toezicht en in bredere zin risicogericht werken, implementatie LHS, Strafrechtelijke handhaving, Samenwerken en informatie delen in de keten, et cetera*

IX. Hoofdconclusies

- De RUDD heeft wezenlijke ontwikkelstappen gezet in de afgelopen jaren.
- De Drentse Maat dient te worden herijkt.
- De RUDD is dicht bij volledige congruentie in de inrichting van kernapplicaties in de bedrijfsvoering. De benodigde laatste stappen dienen op korte termijn door de RUDD te worden gezet.
- Er zijn wezenlijke stappen gezet op het gebied van Financiën, Informatiemanagement en analysecapaciteit m.b.t productiviteit en productie.
- De uitdaging is gelegen in het incorporeren van deze inzichten in de (aan)sturing van de RUDD; op weg naar echte grip op productie en productiviteit!
- RUDD en Deelnemers dienen, o.a. in het licht van nieuwe financieringsmethodiek, te definiëren waarop primair gestuurd moet worden. Het risico bestaat dat met enerzijds de Drentse Maat (focus op producten en realiseren kentallen) en anderzijds de nieuwe financieringssystematiek (focus op productiviteit en realiseren declarabele uren) een dubbele, complexe en inconsistente informatiebehoefte vanuit de deelnemers richting de RUDD ontstaat en dat gelegitimeerde doelstellingen die ten grondslag lagen aan opstellen van de Drentse Maat uit zicht geraken.
- Bouw door op het ontwikkelde fundament naar echte grip op productie en productiviteit.
- Eigenaren / Bevoegde gezagen dienen in nauwe samenwerking met de RUDD te komen tot een uniform VTH-beleidskader, waarmee invulling gegeven wordt aan de reeds bestaande wettelijke plicht.