Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.C.M. van Rooijen	**Datum**	22 juni 2021
Doorkiesnummer	030 - 28 64661	**Kenmerk**	8970739
E-mail	j.van.rooijen@utrecht.nl	**Onderwerp**	Ontwikkeling Regionale Uitvoeringsdienst Samen op weg
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Handhaving

Geachte leden van de raad,

In onze brief van 22 september 2020 hebben wij u geïnformeerd over de voortgang van het ontwikkeltraject Kleur bekennen van de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD). Wij spraken daarbij de verwachting uit dat wij u begin 2021 verder zouden kunnen informeren.

In deze brief schetsen wij het vervolg en de stappen die daarin zijn gemaakt.

Inleiding en korte terugblik:
Zoals in bovengenoemde raadsbrief vermeld heeft het Algemeen Bestuur (AB) van de RUD via het vaststellen van het rapport ‘Kleur bekennen’ begin 2020 gekozen voor de ontwikkelvariant ‘de RUD als technisch adviserende uitvoeringsdienst (TAU)’. Wij schreven daarover in september 2020: “*Wij ondersteunen de voorgestelde ontwikkeling van de RUD-organisatie op de competentiekant. Utrecht is immers gebaat bij een intelligente uitvoeringsdienst met goede politieke sensitiviteit, gevoel voor maatwerk en met intelligente input voor het beleid. Voor wat betreft het onderdeel ‘technische advisering’ staat de gemeente Utrecht echter al jaren op het standpunt dat de uitvoeringsdienst alleen de basistaken moet uitvoeren, en dan wel kwalitatief zo goed mogelijk tegen zo min mogelijk budget. Dit onderdeel van de gekozen richting steunen wij dus niet.*”

Om de kosten van invoering van de TAU te drukken is deze deels gekoppeld aan de implementatie van de Omgevingswet. Daarmee hebben we, zoals ook vermeld in voorgaande brief, ingestemd.

Twee andere punten die wij als koers hebben neergezet in die brief waren:
- Het beter inzetten van onze kennis en kunde in de regionale beleids- en strategische discussie
- Bewaken dat het onderwerp ‘governance’ voldoende aandacht krijgt in de discussie.

Voortzetting van de discussie en conclusies voor het ontwikkeltraject
In de andere deelnemende gemeenten leefden ook vragen over het proces en de verdere ontwikkeling. In gezamenlijk overleg kwamen de volgende thema's naar voren:

- Er kunnen grofweg drie verschillende categorieën deelnemers onderscheiden worden binnen de RUD: de provincie, de gemeente Utrecht en de overige (gemeentelijke) deelnemers. Geconcludeerd werd dat -gezien de verschillen in inhoudelijke opgaven tussen het type deelnemers- maatwerk per deelnemer mogelijk moet zijn. Voor maatwerk gelden wel een aantal randvoorwaarden, zoals dat taken aan de kant van de RUD voldoende robuust georganiseerd moeten kunnen worden.
- In het Kleur Bekennen rapport uit 2019 werden verschillende varianten voor de toekomst van de RUD met elkaar vergeleken. Het AB heeft in maart 2020 gekozen voor de TAU-variant. De TAU-variant bestaat uit twee onderdelen:
  a) *Competenties*. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen "rode" competenties (procesvaardigheden, bestuurlijke sensitiviteit, een ondernemende- en oplossingsgerichte houding of juist een innovatieve of creatieve aanpak) en digitale competenties. Deze competenties moeten meer ontwikkeld worden, naast de al bij de RUD aanwezige "blauwe"[1] competenties.
  b) *Technische advisering* inzake specialistische milieuthema's (zoals lucht, geluid, externe veiligheid, etc.). Het gaat hierbij om plustaken.

  Zoals gezegd ziet Utrecht de noodzaak van de ontwikkeling van de bij (a) genoemde competenties. We delen dat inzicht met de andere gemeenten. Voor het tweede onderdeel van de TAU-variant, technische advisering (als plustaak), is maatwerk nodig. Gezien bij de vorige bullet genoemde verschillen hebben de deelnemers namelijk verschillende behoeften.
- De uitvoerings-en handhavingsstrategie van de deelnemers is niet geharmoniseerd. Richting de toekomst is dit een noodzakelijke vereiste, onder meer omdat dit ervoor zorgt dat de RUD efficiënter kan werken. Bovendien vraagt de wet hier ook om en geeft het deelnemers meer duidelijkheid over de kwaliteit waarmee een taak wordt uitgevoerd.
- In de governance zijn de rollen van collectief eigenaar en collectief opdrachtgever op dit moment niet goed georganiseerd. Er is wel behoefte aan constructief contact tussen de deelnemers aan de RUD. Een ander aandachtspunt wat naar voren kwam ten aanzien van governance is dat de lijn ambtelijk-bestuurlijk binnen de deelnemers versterkt kan worden.

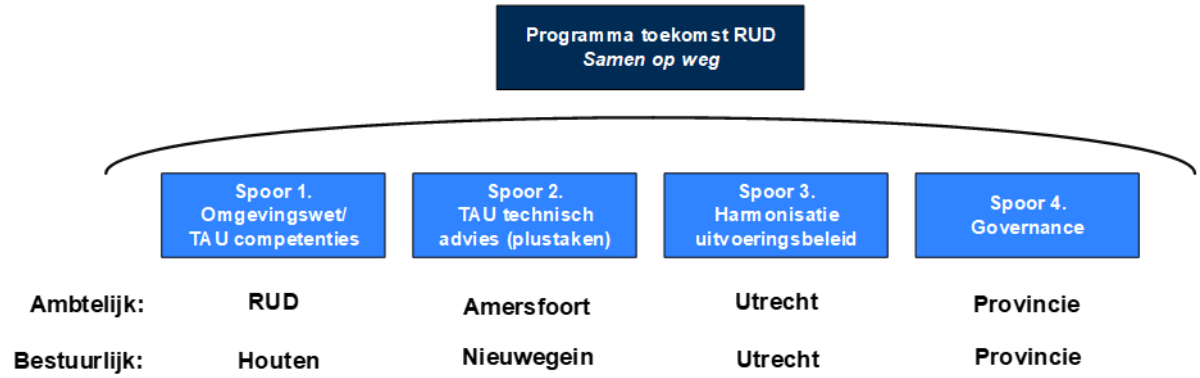
De conclusie is dat zowel de RUD als de opdrachtgevers en eigenaren een veranderopgave hebben:
- De RUD moet zich ontwikkelen tot een organisatie die de TAU-variant kan leveren. Het gaat dan zowel om de hiervoor genoemde competenties als een robuuste invulling van door (sommige) deelnemers gewenste plustaken.
- De opdrachtgevers zijn aan zet om -als collectief- te komen tot een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie.
- De eigenaren moeten een collectieve visie op de RUD-organisatie ontwikkelen en de randvoorwaarden invullen die nodig zijn om deze visie te realiseren.
- Tot slot is van belang dat de verbinding ambtelijk-bestuurlijk bij de deelnemers versterkt wordt.

Deze conclusie delen wij en hij sluit aan bij de koers die wij willen varen met de RUD, niet alleen met betrekking tot verder professionalisering van de RUD-organisatie zelf, maar ook op het gebied van

[1] In het Kleur Bekennen rapport wordt de blauwe competentie als volgt omschreven. *De RUD als betrouwbare specialist. Is controleur van beleid, uitvoering en handhaving. Gedijt bij gestandaardiseerde producten en voert haar taken uit bij opdrachtverlening.*

gezamenlijke beleidsontwikkeling, een gezonde discussie over plustaken en het tot wasdom brengen van de gezamenlijke aansturing. Dit helpt de gemeente Utrecht aan een betere, efficiëntere en effectievere dienstverlening vanuit de RUD-organisatie, maar ook helpt dit Utrecht om volwaardig te sturen op de ontwikkelingen binnen de samenwerking en de landelijke bewegingen binnen het VTH-stelsel, die de komende jaren op ons af gaan komen. Ook het AB RUD deelt deze denklijn en conclusie over het ontwikkeltraject en heeft dit bij besluit van 11 februari 2021 omgezet in het programmaplan Samen op Weg, waarin al deze punten worden aangepakt.

Programma Samen op weg
De nu volgende figuur geeft schematisch de opbouw van het programmaplan weer. De kern van het programma wordt gevormd door vier sporen, gebaseerd op bovenstaande conclusies.



Alle RUD-deelnemers zijn in principe betrokken bij alle sporen. Uit praktische overwegingen is voor elk spoor een bestuurlijke en een ambtelijke spoortrekker aangesteld. Bovenstaande figuur laat per spoor zien uit welke organisatie de spoortrekkers afkomstig zijn. Vanuit onze wens om meer in positie te zijn in de regionale beleids- en strategische discussie hebben wij ervoor gekozen zowel ambtelijk als bestuurlijk trekker te zijn van spoor 3: harmonisatie uitvoeringsbeleid.

<u>Beoogde opbrengst van de vier sporen (en daarmee het programma Samen op Weg)</u>
Het doel van dit programma, en daarmee de stip op de horizon, is te komen tot een RUD die - gezamenlijk met de deelnemers- werkt aan een gezonde en veilige leefomgeving in de regio Utrecht. De deelnemers vullen daartoe hun (collectieve) opdrachtgeverschap en eigenaarschap optimaal in. De RUD voert haar taken kosteneffectief uit in nauwe samenwerking met de deelnemers. En sluit daarbij aan op de letter en de geest van de Omgevingswet en wat de samenleving vraagt. De RUD-organisatie wordt daarmee meer toekomstbestendig en Omgevingswetproof.

<u>De vier sporen:</u>

Spoor 1: Omgevingswet en competenties technische uitvoeringsorganisatie (TAU)
Spoor 1 richt zich op de doorontwikkeling van de RUD naar de technisch adviserende uitvoeringsdienst (TAU). Daarvoor wordt ingezet op aanpassing van werkprocessen en op het invoeren van competenties zoals politieke sensitiviteit, gevoel voor maatwerk en intelligente inbreng voor beleid. Een deel van deze zaken worden ook opgepakt bij de implementatie van de Omgevingswet. Spoor 1 richt zich alleen op competenties, rollen en werkprocessen die daarbuiten vallen. Om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen, zullen met name twee rollen worden vorm gegeven: die van casemanager en omgevingsmanager. Met deze twee nieuwe rollen wordt een fundament gelegd onder de gewenste verandering van de cultuur (en de daarbij behorende

competenties), maar het is uiteraard niet de verandering zelf. De beoogde cultuurverandering is onderdeel van het Omgevingswet programma. Dit programma loopt door tot drie jaar na invoering van de Omgevingswet.

Doorlooptijd: bij spoor 1 wordt 2021 benut voor werving, oftewel invulling van de twee nieuwe rollen, en aanpassing van de werkprocessen. Het jaar 2022 is nodig om deze rollen hun plek te laten verwerven bij zowel de deelnemers als binnen de RUD-organisatie. Het zal aan beide kanten gewenning en wijzigingen van de werkprocessen vergen. Daarna (dus vanaf 2023) zouden beide rollen onderdeel moeten worden van de reguliere productie, dus gefinancierd vanuit de dienstverleningsovereenkomst (DVO). Het is immers verschuiving van werk.

Spoor 2: Plustaken

Spoor 2 betreft het tweede onderdeel van de TAU-variant, namelijk technische advisering inzake specialistische milieuthema's (als plustaken). Spoor 2 heeft als doel een standaardproces te ontwikkelen om gezamenlijk mogelijke plustaken te inventariseren, eventueel uit te werken en al dan niet op te nemen in het werkpakket van de RUD. Plustaken zijn een keuze voor de deelnemers, en niet alle deelnemers willen gebruik maken van (alle) plustaken. Belangrijk onderdeel van het proces wordt daarom hoe kosten moeten worden verdeeld voor de opt-in gemeenten, zonder dat de opt-out gemeenten hiermee worden belast.
Het periodiek doorlopen van dit proces vraagt volgens de werkgroep om het aanstellen van een *accountmanager plustaken*. Deze is met name belast met het uitvoeren van de inventarisatie, het verzorgen van de business cases en de implementatieplannen.
Daarnaast vraagt dit proces om inzet vanuit de accountmanager om inhoudelijk te voeden, de business cases te beoordelen en de besluitvorming in de eigen organisatie te ondersteunen.

Doorlooptijd: voor spoor 2 richt 2021 zich op het proces ontwerpen en het komen tot een lijst met mogelijke plustaken (bouwsteen 1). Vanwege het feit dat er in 2021 al vele veranderingen tegelijkertijd lopen bij zowel de RUD als de gemeenten en de provincie wordt voorgesteld om het daadwerkelijk komen tot plustaken pas te starten vanaf 2022.

Spoor 3: Harmonisatie uitvoeringsbeleid
Doel van spoor 3 is '*Samenwerking op het vormen van een uitvoeringsstrategie op de basistaken zodat dit uitvoeringsbeleid geharmoniseerd is en eenduidig door de RUD kan worden uitgevoerd. Voldoende ruimte laten voor couleur locale.'*
Als basis voor de werkzaamheden van de RUD laten we een overkoepelende uitvoerings- en handhavingsstrategie maken waarin missie, visie, doelen en uitgangspunten zijn geformuleerd. Hier zullen ook de wettelijk verplichte vergunningenstrategie en de algemene handhavingstrategie (inclusief risicoanalyse), waar ook vanuit Interbestuurlijke toezicht (IBT) op wordt gewezen, een plaats in krijgen. Dit wordt dan uiteraard direct Omgevingswetproof gemaakt.

Belangrijk onderdeel van de voorgestelde aanpak, en passend bij de Utrechtse koers, is om optimaal aan te sluiten bij de al bestaande beleidsgroep regionale VTH-samenwerking. Deze heeft namelijk ook als doel om de uitvoeringsstrategie af te stemmen, maar dan vooral vanuit het oogpunt om aan de IBT-eisen te voldoen. Bij deze beleidsgroep zijn ook de ODRU en de daaraan deelnemende gemeenten verbonden. Idealiter kan deze beleidsgroep profiteren van de producten en werkmethodes die spoor 3 gaat opleveren. Het regionale beleid komt vaak moeilijk op gang door de verschillende dynamieken binnen de deelnemende gemeenten en door verschil in bestuurlijk draagvlak. Daarom

heeft het AB RUD er bij deze opdracht voor gekozen de beleidsgroep te laten begeleiden door een ter zake deskundig en ervaren extern bureau (Master Meester). Als uitgangspunt voor de op te stellen uitvoerings- en handhavingsstrategie heeft Master Meester een startnotitie gemaakt (zie bijlage). De startnotitie bevat de aanleiding, doelen en aanpak om met alle gemeenten en de provincie in de regio Utrecht te zorgen voor een uniform kader voor de VTH-basistaken. In september gaan we samen met u een raadsinformatiebijeenkomst organiseren. Daarbij zullen we uw ideeën ophalen over het vervolg van dit traject en de andere in deze brief genoemde ontwikkelingen.

Voor het uitwerken van meer specifiek beleid is *procesmatige ondersteuning vanuit de RUD* nodig (netwerken, coördineren, schrijven, elders ontwikkeld beleid ophalen, bestuurlijk sensitief, proactieve instelling, afstemmen met IBT, etc.). Dit naar het model van de ODRU die deze ondersteunende functie nu al kent. Deels sluit deze functie aan bij het accounthouderschap dat de RUD nu al verzorgt.

Doorlooptijd: voor wat betreft spoor 3 is er direct na akkoord van het AB actie ondernomen (gezamenlijk met de regio) om een extern bureau (Master Meester) een offerte te laten maken voor de opdracht om een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie te maken. Deze opdracht is inmiddels verstrekt. De verwachting is dat er dit jaar een concept gereed is, dat aan u en alle andere gemeenteraden in de samenwerking ter kennisname zal worden voorgelegd. Uiteindelijk ligt er dan een product waarmee de RUD (maar ook de regio) verder kan. De kosten voor het maken en aanpassen van wettelijke verplichte strategieën (uitvoerings- en handhavingsstrategie) die anders door elke gemeente individueel hadden moeten worden gemaakt bedragen worden zo tot een fractie gereduceerd.

Spoor 4: Governance
De gewenste opbrengst van spoor 4 is met name:

- Optimalisatie van de driehoek met de rollen van (collectieve) eigenaar, (collectieve) opdrachtgever en opdrachtnemer:
    - Beter evenwicht in de sturing vanuit het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap, zodanig dat de deelnemers vanuit beide perspectieven besturen (vanuit zowel collectief als individueel belang).
    - Dat de lange termijn visie op de richting van de RUD de verantwoordelijkheid blijft van de deelnemers (in de rol van eigenaar), naast het meer operationele aspect wat ligt besloten in het opdrachtgeverschap.

  Betere aansluiting ambtelijk-bestuurlijk binnen de deelnemers:

    - Structureel aanhaken hoger (ambtelijk) management bij invulling eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
    - Aansluiting werkvloer bij de deelnemers met bestuurders.
- Het creëren van een governance-structuur die het realiseren van de doelstellingen van de eerste drie sporen (vanuit het perspectief van de deelnemers) ondersteunt.

Doorlooptijd: spoor 4 is volgend op en ondersteunend aan de eerste drie sporen. In 2021 wordt een verkenning uitgevoerd waar aandachtspunten zitten in de huidige governance. Bij de evaluatie eind 2021 wordt meegenomen wat er aan de governance aangepast zou moeten worden. De verwachting is dat in de loop van 2022 het gewenste resultaat opgeleverd kan worden. Het gewenste resultaat is dat de governance van de RUD aansluit bij de nieuwe werkwijzen die voortvloeien uit de eerste drie sporen, dat er een betere aansluiting ambtelijk-bestuurlijk bij de deelnemers gerealiseerd wordt en dat

de driehoek met de rollen van (collectieve) eigenaar, (collectieve) opdrachtgever en opdrachtnemer geoptimaliseerd is.

Het totale programma kost incidenteel rond de € 250.000 per jaar in 2021 en 2022. De structurele investering (vanaf 2023) wordt ingeschat op € 130.000 per jaar. Voor alle kosten in het programma geldt dat zij worden gedeeld door alle deelnemers samen, waarbij de gemeente Utrecht zoals gewoonlijk 11% bijdraagt. In de Voorjaarsnota hebben we hiervoor een voorstel gedaan.

Samenvatting en conclusie
Het wordt tijd dat de samenwerking in RUD-verband uit de kinderschoenen groeit. Niet alleen vragen landelijke discussies rondom het VTH-stelsel en wetgeving (met name interbestuurlijk toezicht) daar om, ook helpt dit om de samenwerking te verstevigen en de RUD-organisatie en onze sturing daarop te professionaliseren. De aanpak binnen het programma Samen op Weg sluit aan bij onze wensen en doelen. De gemeente Utrecht is nauw betrokken bij deze ontwikkeling. Dit voorkomt dat de gemeente voor kosten wordt geplaatst waar in eerdere instantie geen bestuurlijke overeenstemming is bereikt. Als Utrecht vinden we deze ontwikkelingen essentieel omdat de dienstverlening van de RUD richting onze inwoners en bedrijven beter moet.

We hebben dan ook vertrouwen in deze aanpak en nemen daarin vanuit Utrecht een actieve rol. U hebt aangekondigd over dit onderwerp een raadsinformatiebijeenkomst te willen organiseren. Mocht u daartoe daadwerkelijk besluiten dan gaan wij met plezier dieper in op de genoemde ontwikkelingen. Onze inschatting is dat wij u vanuit het programma Samen op Weg eind dit jaar verder zullen kunnen informeren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,