

Onderzoeksvoorstel evaluatie RUD Drenthe

1.1. Inleiding

In artikel 34 van de Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) Regionale Uitvoeringsdienst (hierna: RUD) Drenthe is bepaald dat het algemeen bestuur uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van deze regeling evalueert of de regeling doeltreffend en doelmatig is. Het algemeen bestuur doet zo nodig voorstellen voor verbetering. Het dagelijks bestuur van de RUD Drenthe heeft het eigenarenoverleg verzocht een voorzet te doen voor de evaluatie van de GR RUD Drenthe.

1.2. Context

In 2009 is een zogenoemde package deal gesloten tussen het Kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Betere waarborging van de veiligheid, gezondheid en betere handhaving, toezicht en vergunningverlening met betrekking tot de omgevingsgerichte taken werden noodzakelijk geacht. Landelijk is de noodzaak voor de vorming van een RUD gevoeld om de kwaliteit van de uitvoering te vergroten en om de bestuurlijke versnippering over verschillende bestuursorganen tegen te gaan. Dat heeft geleid tot het initiatief om landsdekkend regionale omgevingsdiensten te initiëren. De oprichting van de RUD Drenthe in 2013 vloeit voort uit deze package deal.

Sinds de oprichting van de RUD Drenthe is veel kennis, ervaring en expertise van de Drentse gemeenten en de provincie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) 'verhuisd' naar de RUD Drenthe. In het licht van een bredere discussie over GR-en, spelen bij de RUD Drenthe - net als de andere omgevingsdiensten - vraagstukken op het gebied van democratische legitimiteit, financiële gezondheid, en doelmatigheid en doeltreffendheid. Het VTH-stelsel is een complexe combinatie van diverse takenpakketten, mogelijk botsende belangen, en verschillende overheden en samenwerkingspartners. Daarnaast zorgt de komst van de Omgevingswet en de energietransitie voor nieuwe opgaven waardoor er ook in de komende jaren veel van omgevingsdiensten en de deelnemende gemeenten en de provincie zal worden gevraagd.

In de afgelopen periode is de RUD Drenthe meerdere malen onderwerp van onderzoek geweest. In 2016 heeft op verzoek van de deelnemers van deze RUD een tussenevaluatie plaatsgevonden. Deze tussenevaluatie bestond uit de uitkomsten van interviews met de verschillende actoren over de ervaringen met de RUD Drenthe. Bij deze tussenevaluatie zijn de financiën en organisatie van de RUD Drenthe niet geëvalueerd. De uitkomst van deze tussenevaluatie was positief met uitzondering van de winstwaarschuwing voor wat betreft de invoering van het zaakstelsel (het zaakstelsel LOS). In 2017 is vervolgens in opdracht van het bestuur van de RUD Drenthe uitgebreid onderzoek verricht naar de financiën en organisatie van de RUD Drenthe (onderzoek door Seinstra Van de Laar). Uit deze doorlichting volgen vier hoofdconclusies:

1. De RUD Drenthe heeft te maken met een onderproductie als gevolg van een grote omvang van en diversiteit aan weglekkende uren;
2. De RUD Drenthe heeft een oplopend financieel tekort met een structureel karakter;
3. De RUD Drenthe heeft haar basis niet op orde, heeft beperkte ontwikkelkracht en ze voert haar rol als opdrachtnemer weinig zakelijk uit;
4. De eigenaren en opdrachtgevers van de RUD Drenthe hebben de afgelopen jaren onvoldoende hun verantwoordelijkheid genomen.

1.2. Doel en afbakening van dit onderzoek

Met de oprichting van de RUD Drenthe hebben de deelnemers beoogd de uitvoering van de opgedragen (milieutaken) op een kwalitatief goede en efficiënte wijze uit te voeren. In het bedrijfsplan van de RUD zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

- a) de RUD Drenthe zorgt ervoor dat de taakuitvoering voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen, onder voorwaarde dat zij daarvoor de opdracht en de financiële middelen krijgt;
- b) de RUD Drenthe zorgt voor een kwalitatief goede uitvoering van taken;
- c) de RUD Drenthe zorgt voor een goede afstemming/ samenwerking met partijen die participeren in de RUD Drenthe, de partijen waarvoor taken worden uitgevoerd en de andere handhavingpartners;
- d) de RUD Drenthe zorgt voor een zo eenduidig mogelijke taakuitvoering in de gehele regio, met maatwerkafspraken als het gaat om ambities en bestuurlijke keuzes van de individuele organisaties;
- e) de RUD Drenthe zorgt er voor dat de taakuitvoering beduidend efficiënter gaat plaatsvinden dan de som van de huidige taakuitvoering door de afzonderlijke organisaties;
- f) de RUD Drenthe zorgt voor een breed pallet aan ontwikkelingsmogelijkheden in termen van specialisatievorming en doorgroeimogelijkheden;
- g) de RUD Drenthe draagt bij aan verdergaande innovatie in de aanpak en organisatie van de VTH-taken;
- h) de RUD Drenthe zorgt er voor dat specifieke expertise wordt geborgd en waar mogelijk verder wordt uitgebouwd

Doel van deze evaluatie is in beeld te brengen of het beoogde effect en doelstellingen door de RUD Drenthe zijn gerealiseerd. Meer concreet beantwoordt dit onderzoek daarmee de vraag: wat levert de RUD Drenthe op en hoe verhoudt de RUD Drenthe zich tot andere omgevingsdiensten? Daarmee verschaft dit onderzoek de deelnemers inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de RUD Drenthe.

Tot de scope van dit onderzoek behoort ook de evaluatie van de Drentse Maat. De RUD Drenthe heeft aangegeven dat de kengetallen zoals die voor de Drentse Maat in 2015 zijn vastgesteld, in de praktijk niet gerealiseerd worden. Of de Drentse Maat aan actualisatie toe is, is daarom ook onderwerp van dit onderzoek.

Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn de organisatie en financiën van de RUD Drenthe in 2017 uitgebreid doorgelicht. Voor wat betreft deze beide organisatieonderdelen, zal het onderzoek zich daarom beperken tot het in beeld brengen van de situatie ná deze doorlichting.

1.3 Onderzoekvragen

Voor dit onderzoek worden de volgende hoofdvragen gehanteerd:

1. *Is de RUD Drenthe voldoende solide en toekomstbestendig op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering?*
2. *Voert de RUD Drenthe de opgedragen (milieu)taken kwalitatief goed en efficiënt uit in vergelijking met andere omgevingsdiensten?*
3. *Wat zijn eventuele verbeterpunten c.q. aandachtspunten bij de doorontwikkeling van de RUD Drenthe?*

1.3.1 Deelonderzoeksvragen

Deze hoofdvragen zijn onderverdeeld in de onderstaande deelvragen:

- ✓ *Is de RUD Drenthe voldoende solide en toekomstbestendig op het gebied van organisatie, uitvoering, te leveren kwaliteit en financiering*
- ✓ *Zijn de overgenomen aanbevelingen uit de doorlichting in 2017 geïmplementeerd?*

- ✓ Hebben de deelnemers van de RUD Drenthe hierin samen hun verantwoordelijkheid en betrokkenheid getoond?
 - ✓ Is er sprake van een duurzaam financieel gezonde organisatie?
 - ✓ Zijn de (financiële) risico's volledig in beeld en adequaat afgedekt?
 - ✓ Heeft de RUD Drenthe voldoende ontwikkelkracht?
 - ✓ Hoe tevreden zijn de medewerkers over de werkdruk?
 - ✓ Wat levert de strategische personeelsplanning op?
 - ✓ Hoe verloopt de (door)ontwikkeling van medewerkers?
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?
3. *Wat zijn eventuele verbeterpunten c.q. aandachtspunten bij de doorontwikkeling van de RUD Drenthe?*
- ✓ Welke verbeteracties zijn er aanvullend nodig gezien de toekomstige opgaven voor de RUD Drenthe?
 - ✓ Welke aanvullende aandachtspunten zijn er te benoemen gelet op de gewenste doorontwikkeling van de RUD Drenthe?

1.4 Onderzoekaanpak

De evaluatie valt uiteen in drie fasen. De eerste fase heeft betrekking op het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag of de RUD Drenthe haar financiën, organisatie en ontwikkelkracht inmiddels duurzaam en toekomstbestendig op orde heeft. Dit in het licht van de aanbevelingen van de doorlichting van Seinstra van der Laar op deze onderdelen. En afgezet tegen de toekomstige opgaven voor de RUD Drenthe zoals de doorontwikkeling van het risico-gestuurd toezicht en de invoering van de Omgevingswet.

Om dit te beoordelen zal er eerst de relatie tussen de deelnemers en de RUD Drenthe door middel van documentenstudie in beeld worden gebracht. In dit kader worden de kadernota, begrotingen, jaarrekeningen en voortgangsrapportages, managementletters, accountantsverslagen dienstverleningsovereenkomsten, correspondentie met de deelnemers, eerdere onderzoeken, besluitvorming in het dagelijks en algemeen bestuur van de RUD Drenthe, werkprogramma's, zienswijzen, beleidsdocumenten en overige documentatie bestudeerd. De feitelijke situatie op basis van de documentenstudie zal vervolgens worden geverifieerd in gespreksrondes, waardoor de analyse is aangevuld met ervaringen en beelden van de betrokken portefeuillehouders, raads- en statenleden en medewerkers van de betreffende deelnemers van de RUD Drenthe. Daarnaast zal met de directeur, de voorzitter van het (dagelijks) bestuur, de Raad van Opdrachtgevers (RvO), het accounthouders- en het eigenarenoverleg van de RUD Drenthe worden gesproken.

De tweede fase van het onderzoek beantwoordt de tweede onderzoeksvraag: voert de RUD Drenthe de opdragen (milieu)taken kwalitatief goed en efficiënt uit in vergelijking met andere omgevingsdiensten? Dit deelonderzoek zal worden uitgevoerd door een extern deskundige partij in de vorm van een benchmark. In dit deel van het onderzoek zal beoordeeld worden hoe de RUD Drenthe

“scoort” op de onderdelen kwaliteit en kosten in vergelijking tot andere vergelijkbare omgevingsdiensten. In deze fase van het onderzoek wordt ook de Drentse Maat doorgelicht.

Het derde deel van het onderzoek geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag naar eventuele verbeterpunten c.q. aandachtspunten bij de doorontwikkeling van de RUD Drenthe. Deze fase van het onderzoek heeft betrekking op het handelings- en toekomstperspectief van de RUD Drenthe. Op basis van de uitkomsten van de eerste en tweede fase van het onderzoeken de actuele situatie worden de mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de RUD Drenthe en de daarvoor benodigde condities beschreven. Dit met het doel het functioneren en de kwaliteit van de RUD Drenthe op een zo hoog mogelijk plan te brengen.

1.5 Normenkader

Om de geformuleerde hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden, wordt een normenkader gehanteerd. Dit normenkader omvat de verschillende normen met betrekking tot kaderstelling, doeltreffendheid, kosten, en doelmatigheid en sturing. De basis voor het normenkader ligt in de beleidsreconstructie, die inzichtelijk maakt wat de kennelijke bedoeling bij de oprichting van de RUD Drenthe is geweest en welke afspraken bij de oprichting van de RUD Drenthe zijn gemaakt. De begeleidingsgroep - bestaande uit vertegenwoordigers van deelnemende gemeenten, de provincie en de RUD Drenthe – gaan het normenkader opstellen. Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag wat de verbeterpunten voor de RUD Drenthe zijn, is geen norm opgesteld. Deze vraag is vooral beschrijvend van aard.

1.6 Begeleidingsgroep

Het ambtelijk opdrachtgeverschap voor de evaluatie ligt bij de begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep vervult een toetsende en sturende rol richting de onderzoekers. De leden van de begeleidingsgroep zijn verantwoordelijk voor de afstemming van de voorbereiding van het overleg met hun achterban. De begeleidingsgroep bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Midden-Drenthe en Hogeveen-De Wolden, een ambtelijke vertegenwoordiger van de provincie Drenthe en de manager productie van de RUD Drenthe. Gedurende de evaluatie zal een aantal keren overleg plaatsvinden tussen de onderzoekers en de begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep heeft de volgende taken:

- Algehele begeleiding en coördinatie onderzoek, van onderzoeksopdracht tot oplevering eindrapport, inclusief het contact houden met de bestuurlijk opdrachtgever, het dagelijks bestuur van de RUD Drenthe;
- Het bewaken van (mogelijke) relaties van het onderzoek met andere evaluaties en audits;
- Het organiseren dat het onderzoek wordt uitgevoerd;
- Het goedkeuren van de onderzoeksopzet van de onderzoekers;
- Het vaststellen van het normenkader;
- Het bespreken van tussen- en eindresultaten uit het onderzoek;
- Het waar nodig en mogelijk organiseren van ondersteuning voor de onderzoekers, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van relevante documenten, het plannen van interviews;
- Het in proces brengen en doorgeleiden van het onderzoeksrapport en de (concept-) beleidsreactie richting dagelijks bestuur van de RUD Drenthe.

1.7 Tijdsplanning

De voorbereidingen voor het onderzoek zijn al opgepakt. De daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek start na goedkeuring van deze onderzoeksopzet. Uiterlijk medio december 2020 zal het onderzoek zijn afgerond. De verdere planning is als volgt:

Maand 2020	Activiteit
Mei/juni	Concept onderzoeksvoorstel bespreken in begeleidingscommissie
Juni	Vaststellen onderzoeksvoorstel in DB/AB RUD Drenthe
Juni	Start eerste fase onderzoek
Juli	Opvragen offertes benchmark
Augustus	Afhankelijk van besluit DB; besluitvorming gunning benchmark
September	Start benchmark, 2 ^e fase onderzoek
Oktober	Start 3 ^e fase onderzoek
November	Oplevering conceptrapport begeleidingscommissie
December	Bespreken definitief rapport in DB/AB