



Programmaplan Samen op Weg

RUD Utrecht

Versie t.b.v. AB bijeenkomst (11 februari)

Vertrouwelijk

1 februari 2021

Berenschot

Programmaplan Samen op Weg

Versie t.b.v. AB bijeenkomst (11 februari)

1 februari 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De context van de RUD Utrecht	4
2.1 Inleiding	4
2.2 De drie fasen van 'jonge' omgevingsdiensten/ RUD's	4
2.3 Situatie van de RUD Utrecht	6
2.4 Commissie van Aartsen	6
3. Achtergrond en doelstelling programma Samen op Weg	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Reflectie RVO ten aanzien van toekomst RUD	8
3.3 Conclusie AB bijeenkomst 5 oktober: opstarten programma Samen op Weg	9
3.4 Programma Samen op Weg bestaat uit vier sporen	9
4. De vier sporen van het programma	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Competenties TAU: spoor 1	11
4.3 Plustaken TAU: spoor 2	12
4.4 Harmonisatie uitvoeringsbeleid: spoor 3	13
4.5 Governance: spoor 4	13
4.6 Rode lijnen van de vier sporen	14
4.7 Doorlooptijd en evaluatie van het programma	15
4.8 Opbrengsten van het programma (en risico's indien het programma niet wordt uitgevoerd)	16
5. Governance van het programma	19
5.1 Inleiding	19
5.2 Besluitvorming binnen het programma	19
5.3 Rol van het spoortrekkersoverleg	19
5.4 Rol van de bestuurlijke trekkers	19
5.5 Escalatieplatform	20
6. Benodigde middelen van het programma	21
6.1 Inleiding	21
6.2 Vijf nieuwe rollen	21
6.3 Benodigde structurele en incidentele investering in het programma	21
6.4 Benodigde uren voor ambtelijke inzet in het programma	22
7. Gevraagd besluit aan AB	24
7.1 Inleiding	24
7.2 1. Vaststellen van het programmaplan en in te zetten proces	24
7.3 2. Vaststellen van de benodigde (structurele en incidentele) middelen voor het programma	24

1. Inleiding

Dit programmaplan geeft inzicht in de achtergrond en de inhoud van het programma Samen op weg. Het is als volgt opgebouwd:

- We beginnen met het schetsen van de context van de RUD Utrecht.
- Vervolgens beschrijven we de aanloop naar het programma Samen op Weg.
- In het vierde hoofdstuk gaan we in op de vier sporen waaruit het programma bestaat, de op te leveren resultaten en de doorlooptijd van het programma.
- De governance van het programma is het onderwerp van hoofdstuk vijf.
- Het zesde hoofdstuk bevat de voor dit programma benodigde middelen (financiële paragraaf).
- Tot slot gaan we in op de aan het AB gevraagde besluiten.

De bijlage bevat een nadere beschrijving van vier nieuwe rollen die een belangrijke rol spelen in het succesvol maken van het programma.

2. De context van de RUD Utrecht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de context van de RUD Utrecht.

Ter inleiding willen we het volgende opmerken. Vanwege het verplichte karakter van de oprichting van de RUD Utrecht (en ook diverse andere RUD's elders in het land) is deze organisatie gestart onder een negatief gesternte. Dat is hierna terug te lezen. Tegelijkertijd zien we dat de samenwerking rondom de RUD Utrecht zich steeds positiever ontwikkelt. Het programma Samen op Weg is een uitvloeisel van deze positieve ontwikkeling richting de toekomst. Het programma is er immers op gericht om de samenwerking tussen de deelnemers en van de deelnemers met de RUD Utrecht te verbeteren. Het is van belang de komende paragraaf te lezen vanuit dit - uiteindelijk- positieve perspectief op de toekomst.

2.2 De drie fasen van 'jonge' omgevingsdiensten/ RUD's

De RUD Utrecht is opgericht op 1 juli 2014. De afgelopen jaren heeft de organisatie veel kritiek van (sommige) deelnemers uit het samenwerkingsverband gehad. De kritiek betrof met name de kwaliteit van de afwikkeling van complexe dossiers, het gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de uitvoering en de (vermeende) hoge uitvoeringskosten. Uit de eerste evaluatie van het stelsel van omgevingsdiensten (Berenschot, Evaluatie van de Wet VTH, 2017) blijkt dat dergelijke kritiek samenhangt met de leeftijd van de uitvoeringsdiensten. De opstartfase van jonge omgevingsdiensten kent vaak 'hobbels' in de samenwerking tussen deelnemers en de organisatie. Oudere omgevingsdiensten hebben deze hobbels eerder overwonnen. In deze paragraaf geven wij eerst een beknopt overzicht van de analyse die Berenschot destijds heeft gemaakt, waarna we de parallellen met de RUD Utrecht zullen toelichten.¹

Bij de jonge omgevingsdiensten², waarvan de oprichting een verplicht karakter had, zien wij (in meer of mindere mate) een ontwikkeling terugkomen die bestaat uit ruwweg drie fasen:

1. Een eerste 'hoge verwachtingen fase' ten aanzien van de prestaties van de omgevingsdienst, terwijl condities voor succesvol presteren niet zijn ingevuld.
2. De tweede fase is de 'crisisfase'. In de crisisfase wordt duidelijk dat de hoge verwachtingen van de deelnemers bij de opstart niet ingelost kunnen worden. Vaak gaat deze crisis gepaard met financiële tekorten en achterblijvende productiecijfers.
3. De derde fase kan gekarakteriseerd worden als de 'samenwerkingsfase'. De deelnemers in de omgevingsdienst gaan namelijk *met elkaar* in gesprek over hoe zij zodanige condities kunnen creëren dat de omgevingsdienst succesvol kan functioneren.

Wij lichten deze drie fasen in de ontwikkeling van de samenwerkingsrelatie met de omgevingsdienst én als deelnemers met elkaar nu nader toe. We merken hierbij op dat het gaat om een algemeen, globaal beeld; dé jonge omgevingsdienst bestaat immers niet. Vervolgens gaan we in op de parallellen met de RUD Utrecht.

¹ Zie voor de volledige analyse uit 2017: <https://www.berenschot.nl/actueel/2017/juli/stelsel-omgevingsdiensten/>. De analyse over de opstartfase van jonge omgevingsdiensten is in het rapport terug te vinden vanaf pagina 47 (paragraaf 6.3).

² In deze paragraaf zullen wij de termen 'omgevingsdienst' en 'RUD' door elkaar gebruiken.

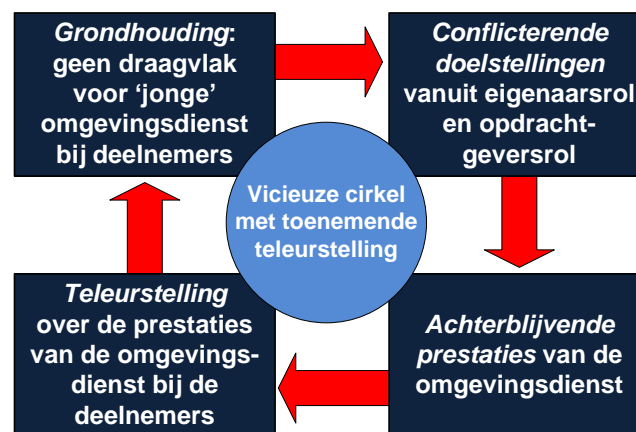
1. De hoge verwachtingenfase

Bij de jonge omgevingsdiensten zien wij als grondhouding van (met name) gemeentelijke deelnemers dat zij niet zaten te wachten op de komst van een omgevingsdienst. Bij deze grondhouding worden de eigenaarsrol en de opdrachtgeverrol vaak als volgt ingevuld:

- Vanuit de *eigenaarsrol* wil een deelnemer zo min mogelijk geld betalen aan de omgevingsdienst. Deelnemers zijn geneigd zo min mogelijk budgetten en formatie over te dragen en/of gelijk bij de start van de omgevingsdienst taakstellingen in te boeken.
- Vanuit de *opdrachtgeversrol* wil een deelnemer zoveel mogelijk 'couleur locale' (maatwerk). Voorbeelden van maatwerk zijn verschillen tussen deelnemers welk (basis)takenpakket is overgedragen en wat de inhoud van het uitvoeringsprogramma is.

In onze ervaring met interbestuurlijke samenwerking zijn kostenbesparingen en het leveren van maatwerk echter twee uiteenlopende, niet goed te verenigen doelstellingen. Om substantieel kosten te kunnen besparen via één gezamenlijke organisatie zal er namelijk gestandaardiseerd c.q. geharmoniseerd moeten worden. Daarbij leert de ervaring dat het enige jaren duurt voordat het samenwerkingsverband volwassen is én hiervoor zijn investeringen nodig. De benodigde investeringen werden echter beperkt ter beschikking gesteld.

Gevolg hiervan is dat in de opstartfase rondom de jonge omgevingsdienst een negatieve spiraal ontstaat die we de 'vicioze cirkel met toenemende teleurstelling' hebben genoemd. De nu volgende figuur laat deze zien.



2. De fase van de crisis

Deze vicioze cirkel leidt uiteindelijk tot een crisis. De crisis bestaat dan in de regel uit financiële tegenvallers in combinatie met niet gerealiseerde productiecijfers. Gevolg van deze crisis is dat de zittende directie ontslagen wordt en opgevolgd door een nieuwe (interim) directeur. Vaak wordt dan ook een verbeterplan opgesteld.

Verskillende factoren zijn bepalend voor de vraag hoe lang de omgevingsdienst in de crisisfase blijft 'hangen'. Met name de volgende twee factoren zijn bepalend:

- Of de nieuwe (interim)directie in staat is om aan de deelnemers de spiegel voor te houden dat de omgevingsdienst bij de start onhaalbare doelstellingen heeft meegekregen.
- De snelheid waarmee *alle* deelnemers doorzien dat de hiervoor geschetste kernoorzaak van de problemen van de omgevingsdienst primair bij de kwaliteit van de onderlinge samenwerking van de deelnemers zelf ligt (en niet bij de omgevingsdienst).

3. De samenwerkingsfase

Op het moment dat de deelnemers doorzien dat de kernoorzaak van de problemen van de omgevingsdienst bij henzelf ligt c.q. in de kwaliteit van de onderlinge samenwerking, komt de omgevingsdienst in de samenwerkingsfase terecht. De bestuurders van de deelnemers gaan dan *met elkaar* in gesprek over hoe er zodanige condities gecreëerd kunnen worden dat de omgevingsdienst succesvol kan functioneren.

In de samenwerkingsfase wordt dan een zogenaamde *collectieve opdrachtgevers- en eigenaarsrol* ingericht. In de rol van collectieve opdrachtgever moeten de deelnemers met elkaar tot overeenstemming komen wat zij qua dienstverlening van het samenwerkingsverband verwachten. In de rol van collectieve opdrachtgever streven de deelnemers zoveel als mogelijk naar standaardisatie van:

- Het overgedragen takenpakket. Hoe meer door de deelnemers hetzelfde takenpakket wordt overgedragen (inclusief de beleidsvoorbereidende taken), hoe efficiënter een omgevingsdienst kan werken.
- Het uitvoeringsbeleid en het daarvan afgeleide uitvoeringsprogramma.

2.3 Situatie van de RUD Utrecht

Als we de voorgaande beschrijving vergelijken met de specifieke situatie bij de RUD Utrecht zien we dat er -als gevolg van strakke financiële (output)sturing- geen financiële crisis heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd zien we dat er in de afgelopen jaren wél sprake is geweest van (grote) ontevredenheid bij een aantal deelnemers over de door de RUD geleverde kwaliteit én de kwaliteit van de onderlinge samenwerking tussen de deelnemers. Bij de start van de RUD Utrecht waren de randvoorwaarden niet zodanig ingeregeld dat de organisatie optimaal kon presteren. In het Berenschot rapport uit 2019 'Naar een toekomstbestendige RUD' hebben we daarbij geconstateerd dat de deelnemers van de RUD met name vanuit (individueel) *opdrachtgeverschap* redeneren. Een citaat uit dit rapport:

Ze formuleren een breed scala aan uiteenlopende opdrachten en hebben wisselende verwachtingen ten aanzien van de prestaties van de RUD-organisatie. Hoewel wij constateren dat de bedrijfsvoering van de RUD-organisatie grosso modo 'in control' is, stellen we vast dat de organisatie onvoldoende in staat is om aan de uiteenlopende verwachtingen te voldoen. Dit leidt tot ontevredenheid van de deelnemers die vervolgens diep in de uitvoeringscyclus duiken, waar zij stuiten op onduidelijkheden en/of onvolkomenheden aan de kant van de RUD. Dit geeft verder voeding aan hun ontevredenheid. De RUD heeft daar weer een eigen verhaal bij, zo blijkt wanneer zij 'hoor en wederhoor' toepassen. Wederzijdse wrevel en irritatie is het gevolg.

In de zomerperiode van 2019 constateerden wij daarbij dat er sprake was van een patstelling, die de samenwerking op slot zette.

Tegelijkertijd liep in 2019 ook een (primair bestuurlijk ingestoken) traject om toe te werken naar een gezamenlijk beeld van het gewenste ontwikkelperspectief van de RUD Utrecht voor de aankomende vijf jaar. Dit is het zogenaamde 'Kleur Bekennen' traject. In het volgende hoofdstuk gaan wij hier dieper op in.

We concluderen daarmee dat de RUD Utrecht zich aan het einde van de fase van de crisis bevindt en eerste stappen zet richting de samenwerkingsfase. Er is nu zowel ambtelijk als bestuurlijk momentum om gezamenlijk te investeren in de RUD om zo te zorgen voor een professioneel draaiende RUD die ervaren wordt als 'van ons allemaal'. Dit uit zich in de gezamenlijke ambitie om het programma Samen op Weg op te starten. In het volgende hoofdstuk beschrijven wij de aanloop naar dit programma en de inhoud van dit programma.

2.4 Commissie van Aartsen

Aan het slot van dit hoofdstuk schetsen we nog relevante actuele context, namelijk de commissie van Aartsen. De urgentie van het programma Samen op Weg wordt verhoogd doordat sinds medio vorig jaar de zogenaamde

'adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein' actief is. Deze commissie staat onder leiding van Jozias van Aartsen en wordt daarom ook wel de 'commissie Van Aartsen' genoemd.

De opdracht van de commissie is als volgt geformuleerd:

De staatssecretaris vraagt de commissie het volgende: "welke mogelijkheden de commissie ziet om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat er voor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken."^[1]

De staatssecretaris heeft verzocht om het advies voor de verkiezingen in 2021 op te leveren.

Het is op dit moment nog ongewis met welke aanbevelingen de commissie Van Aartsen gaat komen. Het ligt wel in de lijn der verwachtingen dat gekeken gaat worden naar de robuustheid en (budgettaire) onafhankelijkheid van omgevingsdiensten. Ook is de verwachting dat er aanbevelingen komen inzake meer uniformiteit in de mandaten, versterking van de samenwerking bestuursrecht/ strafrecht en dergelijke. De verwachting is daarbij dat de uitkomsten van de commissie van Aartsen in lijn zullen liggen met (de inhoud van) het programma Samen op Weg. Het formuleren van een antwoord op de aanbevelingen uit de commissie zal sowieso een inspanning vragen van de RUD Utrecht en haar deelnemers, die nu vanuit het Programma Samen op Weg gefaciliteerd kan worden.

^[1] Brief d.d. 25 juni 2020, kamerstuk 33118-149

3. Achtergrond en doelstelling programma Samen op Weg

3.1 Inleiding

Via het vaststellen van het rapport 'Kleur bekennen' begin 2020 heeft het AB gekozen voor de variant 'De RUD als technisch adviserende uitvoeringsdienst'. Afgekort is dit de 'TAU variant'.³ Parallel aan het Kleur Bekennen traject heeft Berenschot in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar het huidige functioneren en de toekomst van de RUD. Het eindrapport had als titel 'Naar een toekomstbestendige RUD'. De RUD heeft vervolgens begin 2020 Berenschot gevraagd om een financiële en organisatorische vertaling te maken van de TAU variant.

In het RVO van 14 juli 2020 was de breed gedragen conclusie dat het ambtelijke traject inzake de toekomstverkenning van de RUD niet goed 'vastgeklikt' was aan het hiervoor beschreven (bestuurlijke) traject. Bij dit overleg was de directeur van de RUD te gast. Hij heeft het RVO in dit overleg uitgedaagd om pro-actief de rol van collectief eigenaar op te pakken. Het RVO heeft vervolgens het initiatief genomen tot de voorbereiding van een 'benen-op-tafel-sessie' van het AB op 5 oktober 2020, waarin besproken is hoe het traject 'Kleur bekennen' het komende jaar verder is te brengen.

3.2 Reflectie RVO ten aanzien van toekomst RUD

Ter voorbereiding van de AB bijeenkomst is het RVO in september 2020 twee keer bij elkaar gekomen. Met name de gewenste toekomst van de RUD is toen besproken. De volgende thema's kwamen 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 de 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"⁴ competenties.
 - b) *Technische advisering* inzake specialistische milieuthema's (zoals lucht, geluid, externe veiligheid, etc.). Het gaat hierbij om plustaken.

De RVO leden zien allemaal de noodzaak van de ontwikkeling van de bij (a) genoemde competenties. Voor het tweede onderdeel van de TAU variant, technisch advisering (als plustaak), is maatwerk nodig. Gezien bij de vorige bullet genoemde verschillen hebben de deelnemers namelijk verschillende behoeften.
- Het uitvoeringsbeleid van de deelnemers is niet geharmoniseerd. Richting de toekomst is dit een noodzakelijk vereiste, onder meer omdat dit ervoor zorgt dat de RUD efficiënter kan werken. Bovendien

³ Er zijn in het Kleur Bekennen traject vier varianten met elkaar vergeleken. Naast de door het AB verkozen TAU variant (variant 2) ging het om de huidige RUD variant (variant 0), de RUD voortzetten (variant 1) en de RUD als Omgevingsdienst (variant 3). Het verschil tussen variant 0 en variant 1 is dat bij variant 1 sprake was van doorontwikkeling van de RUD in kwaliteiten en uitvoeringstaken. In bijlage 1 van het Kleur Bekennen rapport worden deze vier varianten met elkaar vergeleken.

⁴ 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.*

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. Dat hieraan wel behoefte is, laten de ervaringen met de twee bijeenkomsten van het RVO zien. Een ander aandachtspunt wat naar voren kwam ten aanzien van governance is dat de lijn ambtelijk-bestuurlijk binnen de deelnemers versterkt kan worden.

Conclusie RVO t.a.v. toekomst RUD

De conclusie van het RVO is dat zowel de RUD als de (bestuurlijke en ambtelijke) opdrachtgevers en eigenaren een veranderopgave hebben:

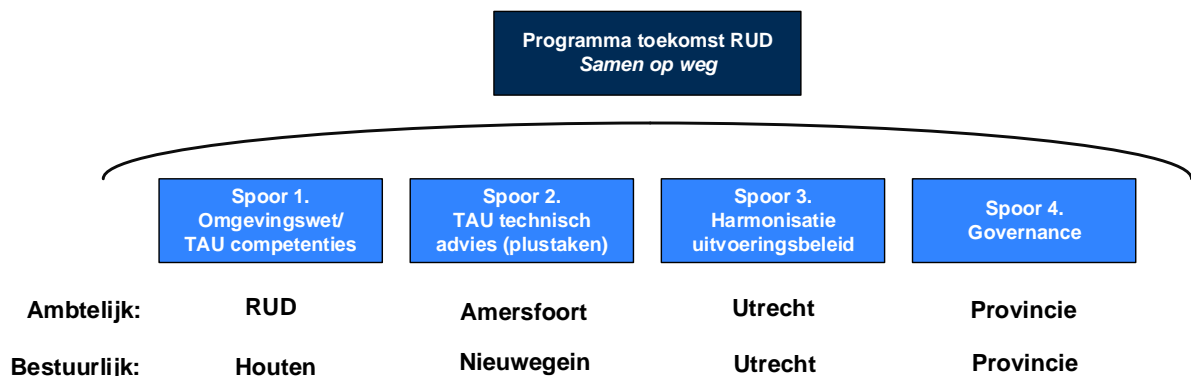
- De RUD moet zich ontwikkelen tot een organisatie die de TAU variant kan leveren. Het gaat dan zowel om de hiervoor genoemde competenties als een robuuste invulling van door (sommige) deelnemers gewenste plustaken.
- De opdrachtgevers zijn aan zet om -als collectief- te komen tot gezamenlijk uitvoeringsbeleid.
- 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.

3.3 Conclusie AB bijeenkomst 5 oktober: opstarten programma Samen op Weg

De bovenstaande denklijn van het RVO over de gewenste toekomst van de RUD is ingebracht in de AB bijeenkomst van 5 oktober. De conclusie van de AB bijeenkomst was dat de TAU-variant uit het rapport 'Kleur Bekennen' – in lijn met de eerdere besluitvorming – het wenkend perspectief is. Besloten is dat de deelnemers en de RUD gezamenlijk het *Programma Samen op Weg* opzetten en uitvoeren zodat de RUD zo snel mogelijk als een volwaardig TAU kan opereren. Dit programmaplan beschrijft de hiervoor benodigde activiteiten, planning en middelen.

3.4 Programma Samen op Weg bestaat uit vier sporen

De nu volgende figuur geeft schematisch de opbouw van het programmaplan weer. De kern van het programma wordt gevormd door vier sporen. Deze vier sporen sluiten aan bij de conclusies van het RVO ten aanzien van de (gewenste) toekomst van de RUD.



Voor elk spoor is een bestuurlijk en een ambtelijke spoortrekker aangesteld. Bovenstaande figuur laat per spoor zien uit welke organisatie de spoortrekkers afkomstig zijn. Na vaststelling van dit programmaplan door het AB in februari zal heroverwogen moeten worden uit welke organisatie de spoortrekkers afkomstig zijn (en wie dit zijn).

Beoogde opbrengst van de vier sporen (en daarmee het programma Samen op Weg)

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. Dit sluit aan bij de eerder beschreven gewenste toekomst van de RUD vanuit het RVO.

In het volgende hoofdstuk werken wij de beoogde opbrengst van het programma in meer detail uit.

4. De vier sporen van het programma

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vier sporen van het programma. We werken eerst elk van de vier sporen nader uit. Vervolgens benoemen we een aantal rode lijnen over de vier sporen heen. Tot slot gaan we in op de doorlooptijd en de opbrengsten van het programma (en de risico's indien het programma niet wordt uitgevoerd).

4.2 Competenties TAU: spoor 1

Het doel van spoor 1 is een plan van aanpak te ontwikkelen en uit te voeren zodat de RUD zo snel mogelijk het basistakenpakket conform de principes (competenties) uit de TAU variant uit kan voeren.⁵ Dit plan van aanpak bestaat uit een aantal lijnen. Allereerst wordt direct aansluiting gezocht bij het Implementatieprogramma Omgevingswet dat door de RUD wordt uitgevoerd. De analyse van de werkgroep is dat de *competenties* die nodig zijn voor een goede uitvoering van de Omgevingswet aansluiten bij de TAU-variant. Implementatie van de Omgevingswet (meer in het bijzonder: het *project Leren en Ontwikkelen*) levert daarmee automatisch een bijdrage aan de implementatie van de TAU variant. Een meer diepgaande analyse moet uitwijzen of deze interpretatie juist is en aansluit bij de verwachtingen van de deelnemers.

De werkgroep constateert dat de TAU-variant daarnaast vraagt om twee rollen die nu niet bij de RUD belegd zijn en geen onderdeel zijn van het Implementatieprogramma Omgevingswet. Daarbij gaat het om een *omgevingsmanager* en een *casemanager*. De verdere uitwerking van het spoor focust daarop. Wanneer de deelnemers deze analyse delen, wordt in dit spoor verder uitgewerkt wat deze rollen precies inhouden, welke functies (nieuw of bestaand) deze in kunnen gaan vullen, om hoeveel uur dit exact gaat, enzovoorts. Vervolgens kan de (interne of externe) werving ter hand genomen worden. In de bijlage is een nadere beschrijving van deze twee rollen terug te vinden.

Als derde lijn wordt in dit spoor onderzocht welke (primaire) *processen* aangepast moeten worden, wat de gevolgen voor de PDC zijn, langs welke lijnen de financiering verzorgd kan worden en wat de ontwikkelopgave is aan de kant van de deelnemers. Op voorhand is de verwachting dat een eenmalige investering nodig is voor de inrichting van deze twee rollen in 2021 en 2022. Na 2022 worden zij onderdeel van de reguliere PDC. Dit betekent dat deze dienstverlening (uren) integraal onderdeel wordt van de uitvoeringsplannen van de deelnemers, waardoor de deelnemers die deze diensten nodig hebben deze kunnen gaan afnemen.⁶

Spoor 1 bestaat dus kort samengevat uit drie onderdelen: competenties, twee nieuwe rollen en aanpassing van de processen. Deze drie onderdelen grijpen in op elkaar. De twee nieuwe rollen zullen onderdeel worden van de aangepaste processen én onderdeel zijn van de meerjarige inspanning vanuit het al lopende Omgevingswet programma om de cultuur van de (rest van de) RUD organisatie zodanig te veranderen dat deze Omgevingswet proof wordt (en daarmee in lijn is met de TAU variant). Anders gezegd wordt met deze twee nieuwe rollen 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.

Eventuele frictiekosten die de verandering met zich mee brengt zijn niet meegenomen in zowel het Omgevingswet programma als het programma Samen op weg.⁷

⁵ Bijlage 1 van het programmaplan bevat een nadere uitwerking van de TAU variant.

⁶ Net als voor de uitvoeringsplannen in het algemeen geldt, geldt ook voor deze diensten dat de vraag vanuit een deelnemer van jaar op jaar kan variëren.

⁷ Hierbij verwijzen naar een Berenschot berekening van 6 mei 2020.

4.3 Plustaken TAU: spoor 2

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.

Dit proces – dat nog verdere uitwerking behoeft – bestaat in hoofdlijnen uit drie stappen (bouwstenen). Kort samengevat ziet dit proces er als volgt uit:⁸

- Bouwsteen 1: Periodiek stelt de RUD een overzicht op potentiële plustaken. Dat kunnen bijvoorbeeld taken zijn die de RUD – aanvullend op het basistakenpakket – nu al (projectmatig) uitvoert of taken die volgen uit nieuwe ontwikkelingen. Dit overzicht kan uiteraard ook door de deelnemers worden gevoed.
 - Na bouwsteen 1 besluiten de deelnemers samen met de RUD expliciet welke taken uit het overzicht concreet worden uitgewerkt.
- Bouwsteen 2: In een business case werken de deelnemers en de RUD de taak vervolgens verder uit waarin onder andere de uitvoering van de taak, financiering en randvoorwaarden aan de orde komen.
 - Na bouwsteen 2 volgt weer expliciete besluitvorming over deelname aan bouwsteen 3 'Implementatie van de plustaak'.
- Bouwsteen 3: In de laatste fase 'implementatie van de plustaak' wordt een kwartiermaker / projectleider benoemd die alle voorbereidingen treft voor de daadwerkelijke uitvoering van de plustaak. Denk aan het maken van de werkprocessen, inrichten van een pilot, zorgdragen voor uitvoeringscapaciteit etc. Een deel van de (project)kosten die in de laatste fase van implementatie van een plustaak worden gemaakt zullen gedragen worden door de deelnemers die die plustaak gaan afnemen.
 - Na bouwsteen 3 volgt weer een besluitvormingsmoment en gaat de RUD over tot implementatie en uitvoering.

Bouwsteen 1 en 2 worden gefinancierd door de inzet van een *account manager*⁹ plustaken (zie hieronder) en geleverde inspanningen door zowel de RUD als de deelnemers. Voor fase 3 zullen voor alle plustaken uniforme afspraken moeten worden gemaakt over de financiering. Wanneer niet alle deelnemers participeren speelt daarbij de vraag hoe de investeringsafspraken worden verdeeld en – in een later stadium – op welke wijze eventuele latere toetreders bijdragen aan de eerder gemaakte investeringskosten. De reguliere afname van de taak wordt gefinancierd langs de gebruikelijke lijnen van de PDC.

Het periodiek doorlopen van dit proces vraagt volgens de werkgroep om het aanstellen van een *account manager 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 deelnemers om de account manager inhoudelijk te voeden, de business cases te beoordelen en de besluitvorming in de eigen organisatie te ondersteunen.

De bijlage bevat een nadere uitwerking van de rol van accountmanager plustaken.

Tot slot merken we op dat nog steeds aanvullende opdrachten mogelijk blijven voor de deelnemers.

⁸ Er is een meer gedetailleerde uitwerking van dit proces beschikbaar. Om dit programmaplan zo beknopt als mogelijk te houden, hebben we deze uitwerking hier niet opgenomen.

⁹ De accountmanager heeft een coördinerende functie. Om mogelijke verwarring met de coördinatorfunctie binnen de RUD organisatie te vermijden wordt de term 'accountmanager' gebruikt. Deze benaming sluit meer aan bij de rol die de accountmanagers nu al hebben binnen de RUD.

4.4 Harmonisatie uitvoeringsbeleid: spoor 3

Als doel van spoor 3 heeft de werkgroep het volgende vastgesteld: *'Samenwerking op het vormen van een uitvoeringsstrategie op de basistaken zodat dit uitvoeringsbeleid geharmoniseerd is en eenduidig door de RUD kan worden uitgevoerd (90% harmonisatie). Voldoende ruimte laten voor couleur locale (10%).'*

Het eerste voorstel ten aanzien van spoor 3 is om –in navolging van andere omgevingsdiensten– een overkoepelende uitvoeringsstrategie te laten maken waarin missie, visie, doelen en uitgangspunten voor de RUD zijn geformuleerd. Hier kunnen ook de wettelijk verplichte vergunningenstrategie en de algemene handhavingstrategie (inclusief risicoanalyse), waar ook vanuit IBT op wordt gewezen, een plaats in krijgen. Dat alles uiteraard Omgevingswetproof.

Er zijn bij de deelnemende gemeenten diverse documenten beschikbaar die als basis kunnen dienen. Zo heeft de gemeente Utrecht een algemene handhavingstrategie vastgesteld en is het vergunningenbeleid (ver) in ontwikkeling. Regionaal is een risicoanalyse op milieugebied in de afrondende fase. Deze documenten helpen om snel een gezamenlijk overkoepelend uitvoeringsbeleid te ontwikkelen dat niet alleen van toepassing is op het basistakenpakket maar – zowel inhoudelijk als procesmatig – ook op de plustaken.

Het voorstel van de werkgroep is het opstellen van deze uitvoeringsstrategie te beleggen bij een extern bureau om zo snel tot resultaat te komen. 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. De bijlage bevat een nadere uitwerking van de rol van de *accountmanager harmonisatie*.

Belangrijk onderdeel van de voorgestelde aanpak is om optimaal aan te sluiten bij de al bestaande regionale VTH-samenwerking. Deze heeft namelijk ook als doel om de uitvoeringsstrategie af te stemmen, maar dan 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. Wij zouden onze opdracht dus zo kunnen opvatten dat wij hiervoor doorbraakmechanismen gaan ontwerpen. We dubbelen dan niet het werk van de al bestaande regionale beleidsgroep, maar proberen hun taak gemakkelijker te maken vanuit een meer procesmatige rol.

4.5 Governance: spoor 4

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.

De mijlpalen om het gewenste resultaat van dit spoor te bereiken zijn:

- Analyseren wat er aan de huidige governance structuur zou moeten veranderen om de gewenste opbrengsten te realiseren. Het gaat dan met name om:
 - Welke aandachtspunten er zijn in de driehoek van (collectieve) eigenaar, (collectieve) opdrachtgever en opdrachtnemer. Het gaat dan zowel om het bestuurlijke als het ambtelijke perspectief.
 - Welke aandachtspunten er zijn in de aansluiting ambtelijk-bestuurlijk bij de deelnemers.
 - De mate waarin de huidige governance structuur in staat is om realisatie van de doelstellingen van de eerste drie sporen te ondersteunen.
- Deze analyse resulteert in een aantal aandachtspunten. De volgende stap is om oplossingsrichtingen te formuleren voor deze aandachtspunten, bijvoorbeeld aanpassingen in het sturingsmodel. Voor mogelijke oplossingsrichtingen willen we (onder meer) kijken naar inspirerende voorbeelden uit het land.

Bij de eerste drie sporen van het programma hebben we aangegeven dat aan de kant van de RUD extra rollen nodig zijn om het programma tot een succes te maken. Maar ook aan de kant van de deelnemers is voldoende expertise en capaciteit randvoorwaardelijk voor het slagen van het programma Samen op weg. In het hoofdstuk met de benodigde middelen is aangegeven welke tijd benodigd is vanuit de deelnemers. Daarnaast is het voorstel dat er een programmacoördinator Samen op weg komt, die -samen met de spoortrekkers- ervoor zorgt dat het programma tot een succes gemaakt wordt.¹⁰ Deze programmacoördinator wordt geleverd vanuit één van de deelnemers (en niet vanuit de RUD).

4.6 Rode lijnen van de vier sporen

Als we over de vier sporen heen kijken, zien we een aantal rode lijnen qua inhoud en qua proces. Dat is het onderwerp van deze paragraaf.

Rode lijnen qua inhoud

De focus bij het schrijven van dit programmaplan lag op het proces. Dat neemt niet weg dat specifiek bij de eerste drie sporen reeds een eerste inhoudelijke analyse heeft plaatsgevonden. Als we dit samenvatten over deze drie sporen heen, zien we het volgende:

- Er zijn vier nieuwe rollen benoemd bij de RUD. Het gaat dan om een casemanager, omgevingsmanager (spoor 1), account manager plustaken (spoor 2) en account manager harmonisatie (spoor 3). Deze vier rollen hebben overlap. De rode lijn in deze vier rollen is dat ze alle vier gericht zijn op een betere verbinding van het primair proces bij de deelnemers met het primair proces bij de RUD. Dat betekent dat één functionaris (mogelijk) meerdere rollen zou kunnen vervullen.
- Er ligt een (verander)opgave bij de deelnemers zelf, vanuit alle sporen. Hier ligt een verbinding met spoor 4 inzake de governance. Deze opgave zit op twee niveaus:
 - Het goed en robuust invullen van het (collectieve) opdrachtgeverschap is een aandachtspunt.
 - Verder zal het leveren van een actieve bijdrage aan het programma tijd en aandacht kosten, wat in de huidige situatie beperkt aanwezig is bij diverse deelnemers. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beoordelen van business cases voor mogelijke opdracht van plustaken (spoor 2) en vertalen van de consequenties van geharmoniseerd uitvoeringsbeleid naar de eigen context (spoor 3). Om de beschikbare capaciteit aan de kant van de deelnemers te vergroten is het voorstel om een rol in te

¹⁰ De programmacoördinator kan bijvoorbeeld ook een rol vervullen bij het informeren van de gemeenteraden en PS over het programma Samen op weg.

richten die zorgt voor coördinatie van regievoering vanuit de deelnemers. Deze rol zal tevens als programmacoördinator van het programma Samen op weg optreden.¹¹

Dit betekent dat er door alle partijen geïnvesteerd zal moeten worden in zowel de RUD als de organisatie van de deelnemer. Deze investering sluit aan bij de behoefte van deelnemers aan een kwaliteitsimpuls bij de RUD. Tegelijkertijd is deze investering nodig om aan de Omgevingswet/ Wabo (IBT) te kunnen voldoen. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de financiering voor deze investering proportioneel wordt verdeeld over de deelnemers (volgens de reguliere kostenverdeelsleutel).

Rode lijnen qua proces

De fasering van de sporen is vergelijkbaar. Er zijn namelijk steeds twee fasen te onderkennen. Per spoor is (uiteraard) de exacte invulling en planning per fase verschillend. We werken beide fasen nu verder uit.

Fase 1. Concretiseren en toetsen analyse

Fase 1 in de verschillende sporen betreft een nadere inhoudelijke analyse en toetsing van de eerste resultaten die voortkomen uit het schrijven van dit programmaplan. Dan wordt ook scherper wat de consequenties van elk spoor zijn:

- voor de RUD qua formatie, financiën en veranderopgave;
- voor de deelnemers in de rol van opdrachtgever en eigenaar.

De uitkomsten van deze analyse worden -zoveel als mogelijk geaggregeerd over de sporen heen- voorgelegd aan het AB ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. Dat betekent dat er op dat moment een bestuurlijk go/ no go moment is ten aanzien van de inhoudelijke voorstellen.

Fase 2. Implementatie

In fase 2 wordt vervolgens -na besluitvorming van het AB- de veranderopgave concreet gerealiseerd.

4.7 Doorlooptijd en evaluatie van het programma

De doorlooptijd van elk spoor, en daarmee van het programma, is van een aantal variabelen afhankelijk. Op hoofdlijnen kan het volgende aangegeven worden wat betreft de doorlooptijd:

- Bij spoor 1 wordt 2021 benut voor werving, oftewel invulling van de twee nieuwe rollen, en aanpassing van de werkprocessen (waarin deze rollen een plek hebben in de lijn van de Omgevingswet¹²). 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 gewinning en wijzigingen van de werkprocessen vergen. Daarna (dus vanaf 2023) zouden beide rollen onderdeel moeten worden van de reguliere productie, dus gefinancierd vanuit de DVO. Het is immers verschuiving van werk.
- 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 adviseren wij om het daadwerkelijk komen tot plustaken, via de bouwstenen 2 en 3, pas op te starten vanaf 2022.

¹¹ Ter toelichting op deze rol nog het volgende. Als er via de hiervoor beschreven vier nieuwe rollen bij de RUD meer uren voor het programma beschikbaar zijn, is er een risico dat de deelnemers, en dan specifiek de RVO leden, het niet 'bij kunnen benen' als er aan de kant van de deelnemers ook niet meer capaciteit qua uren beschikbaar is. Het idee is daarom om aan de kant van de deelnemers een halve fte beschikbaar te hebben die de RVO leden ondersteunt bij het werk wat voortvloeit uit het programma Samen op weg. Waar deze rol precies belegd zou moeten worden, moet nog worden bepaald. Denkbaar is dat dit vanuit een van de deelnemers gebeurt.

¹² Bij uitstel van invoering van de Omgevingswet kan deze planning -mogelijk- aangepast worden.

- Voor wat betreft spoor 3 kan de start snel kan gaan. Het voorstel is namelijk een extern bureau opdracht te geven om een overkoepelend document opleveren. De totale doorlooptijd van spoor 3 is circa twee jaar. Uiteindelijk ligt er dan een proces van samenwerking waarmee de RUD (maar ook de regio) verder kan.
- 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.

Evaluatie van het programma

Omdat het programma meerdere jaren beslaat is het voorstel om eind 2021 en eind 2022 een evaluatie uit te voeren waar het programma staat. Op basis van deze evaluatie kunnen dan opzet, aanpak en benodigde middelen heroverwogen worden. Voorsnog is de verwachting dat begin 2023 het programma afgesloten wordt. Tegelijkertijd zullen de lopende activiteiten van de eerste drie sporen wel door blijven lopen, deze worden dan onderdeel van het reguliere samenspel van RUD en deelnemers.

4.8 Opbrengsten van het programma (en risico's indien het programma niet wordt uitgevoerd)

De gewenste opbrengsten van het programma (en risico's indien het programma niet wordt uitgevoerd) staan samengevat weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Spoor	Voordelen van het programma/ spoor	Risico als het programma niet wordt uitgevoerd
Programma	<p>Het gecombineerd effect van de vier sporen zou (naast de onderstaande punten) moeten zijn dat de RUD een aantrekkelijker werkgever wordt, die beter in staat is om talenten te binden en te boeien</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De RUD komt niet in de samenwerkingsfase terecht; er wordt -onder meer wegens tijdgebrek- weinig progressie geboekt en talenten verlaten de organisatie • Door het niet kunnen binden en boeien van talenten worden ook op andere gebieden (bijvoorbeeld ICT en IV) onvoldoende progressie geboekt
Spoor 1	<p>Invulling van de twee nieuwe rollen (omgevingsmanager en casemanager) levert het volgende op voor de deelnemers in de RUD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De casemanager zorgt voor meer regie op het proces, wat leidt tot betere afstemming en betere borging van het halen van de termijnen. Voor opdrachtgevers is er één aanspreekpunt voor complexere aanvragen (waarbij vanuit de RUD diverse specialismen betrokken zijn). • De omgevingsadviseur is een communicatief vaardige adviseur die in gesprek kan gaan met bewoners, bestuurlijk sensitief is en gevoeligheden kent en daarmee om kan gaan. Het is een generalist die op strategisch niveau mee kan denken over de aanpak in complexe dossiers. <p>Deze twee rollen (in combinatie met aangepaste processen) zorgen daarmee voor een belangrijke 'boost' voor de gewenste ontwikkeling naar de TAU variant.</p> <p>Daarnaast levert spoor 1 een bijdrage aan de ontwikkeling richting voldoende (andere) medewerkers bij de RUD die beschikken over de gewenste TAU competenties (die ook gevraagd worden vanuit de Omgevingswet).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstverlening van de RUD wordt ervaren als onvoldoende politiek-bestuurlijk sensitief • Complexe dossiers worden niet naar wens afgewikkeld. • Er ontstaat regelmatig bestuurlijk en/ of ambtelijk 'gedoe' rondom de RUD • De totale kosten van het VTH werk lopen op als gevolg van niet effectief en efficiënt kunnen samenwerken
Spoor 2	<p>Benutten schaalvoordelen op overgedragen plustaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minder kwetsbaarheid bij de betreffende deelnemers op overgedragen plustaken • Meer kwaliteit: er is meer kennis beschikbaar en meer specialisatie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwetsbaarheid en minder kwaliteit bij middelgrote en kleinere deelnemers op (potentiële) plustaken • Relatief hoge uitvoeringskosten
Spoor 3	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoen aan wettelijke vereisten inzake harmonisatie uitvoeringsbeleid • Besparing realiseren van circa €30.000 tot €70.000 per deelnemer door gezamenlijke beleidsontwikkeling in het kader van IBT en de Omgevingswet¹³ • De RUD kan efficiënter en effectiever werken 	<ul style="list-style-type: none"> • Deelnemers voldoen niet aan de wet; blijvend toezicht vanuit IBT • Een goede gedeelde basis voor de samenwerking ontbreekt; verschillen van inzicht blijven en werken negatief door in de samenwerking, met hogere kosten en lagere ervaren kwaliteit tot gevolg • Risico dat uitvoering van het basistakenpakket niet in lijn is met de aanbevelingen van de commissie van Aartsen

¹³ In het kader van IBT en de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht om het beleid te actualiseren. Door actualisatie van beleid op te nemen als onderdeel van het programma Samen op weg (oftewel mee te liften) wordt een besparing bereikt voor elke deelnemer. Individueel dit beleid ontwikkelen zou een investering vergen van circa €30.000 tot €70.000 (voor uitgebreide nota's) per deelnemer.

Spoor	Voordelen van het programma/ spoor	Risico als het programma niet wordt uitgevoerd
Spoor 4	<ul style="list-style-type: none"> • Meer focus op collectiviteit vanuit de rol als eigenaar en opdrachtgever, en zowel ambtelijk als bestuurlijk • Betere verbinding ambtelijk-bestuurlijk bij de deelnemers, waardoor de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer focus op individueel opdrachtgeverschap, waardoor de RUD minder efficiënt kan werken en er meer kans is op 'gedoe' • De verhouding tussen de RUD en de deelnemers kan onder druk komen te staan; datzelfde geldt voor de verhoudingen tussen de deelnemers • Ontwikkelingen gaan langzamer dan noodzakelijk is voor een goede uitvoering van het werk

Het programma Samen op weg zorgt daarmee voor meer 'basis op orde' bij de RUD vanuit het perspectief van de gewenste ontwikkelrichting richting de TAU variant en het voldoen aan wettelijke vereisten (bijvoorbeeld vanuit de Omgevingswet). Tegelijkertijd is het van belang op te merken dat het programma Samen op weg *niet* inspeelt op *alle* ontwikkelingen die spelen inzake de RUD. In dit programma is bijvoorbeeld niet of nauwelijks aandacht voor het steeds meer informatiegestuurd uitvoeren van werkprocessen, bijvoorbeeld risicogestuurd handhaven. Het is daarom van belang om te beseffen dat er -naast Samen op weg- meer ontwikkelingen nodig zijn om de RUD organisatie 'toekomstproof' te krijgen en te houden.

5. Governance van het programma

5.1 Inleiding

Wat betreft de governance van het programma besteden we aandacht aan de volgende thema's:

- De besluitvorming binnen het programma.
- De rol van het spoortrekkersoverleg en de bestuurlijke trekkers.
- Het in te stellen escalatieplatform.

5.2 Besluitvorming binnen het programma

Uitgangspunten voor de besluitvorming binnen het programma zijn:

- De spoortrekkers zijn integraal verantwoordelijk voor oplevering van resultaten binnen hun spoor. De spoortrekker informeert gedurende het proces regelmatig de betrokken bestuurlijke trekker. Na instemming gekregen te hebben van de bestuurder brengt de spoortrekker afgeronde voorstellen in in het overleg van spoortrekkers.
- Het overleg van spoortrekkers heeft tot doel coördinatie en afstemming, niet besluitvorming. Het overleg bespreekt de raakvlakken van het voorstel met de (belangen van de) andere sporen, dit leidt zonodig tot aanpassingen onder regie van de spoortrekker.
- De spoortrekker brengt vervolgens een nieuwe versie in bij het RVO wat hiertoe wordt uitgebreid met (nader te bepalen) RUD sleutelfiguren.
- Het RVO (in meerderheid) stelt het definitieve voorstel op wat naar het AB wordt gestuurd (via het DB).
- Het AB besluit over de voorstellen.

5.3 Rol van het spoortrekkersoverleg

De rol van het spoortrekkersoverleg is coördinatie/ afstemming over de vier sporen heen inzake:

- Planning van de besluitvorming in het DB en AB, gericht op gefaseerde besluitvorming (over tussentijdse mijlpalen van de vier sporen), zodat er niet vele besluiten in één keer genomen moeten worden.
- Het verandervermogen van de RUD en de deelnemers, gericht op gefaseerde verandering (niet alle veranderingen in één keer).
- Wijze van betrekken van de stakeholders bij de RUD en de deelnemers (die te maken hebben met meerdere sporen).
- Communicatie-activiteiten.
- Stand van zaken ten aanzien van financiën.
- Relevante ontwikkelingen in de omgeving/ context die impact kunnen hebben op meerdere sporen.

Het spoortrekkersoverleg wordt voorgezeten door de programmacoördinator.

5.4 Rol van de bestuurlijke trekkers

Met de bestuurlijke trekkers zal periodiek geklankbord worden over de ontwikkelingen binnen het eigen spoor. Verder krijgen de bestuurlijke trekkers een rol in het in de volgende paragraaf te beschrijven escalatieplatform.

5.5 Escalatieplatform

Het risico bestaat dat er geen consensus wordt bereikt bij conflicterende belangen *tussen* de sporen of tussen deelnemers *binnen* een spoor. Als beheersmaatregel voor dit risico wordt een escalatieplatform ingesteld. Deze bestaat uit:

- De voorzitter van het AB en de directeur van de RUD;
- de bestuurlijke trekker en de spoortrekker waar het bespreekpunt over gaat;
- de manager van de RUD die inhoudelijke kennis heeft van het bespreekpunt;
- zonodig aangevuld met andere sleutelfiguren met inhoudelijke kennis (zoals leden van het betreffende spoor);
- ondersteunt met advies van een inhoudsdeskundige vanuit Berenschot; penvoering bij de betrokken Berenschot adviseur.

6. Benodigde middelen van het programma

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de benodigde middelen voor het programma (financiële paragraaf).

6.2 Vijf nieuwe rollen

Voor het succes van het programma is het van belang dat er *aan de kant van de RUD* een viertal (structurele) nieuwe rollen komen die ervoor gaan zorgen dat het voor het betreffende spoor benodigde werk wordt uitgevoerd (aan de kant van de RUD). Het gaat dan om:

- spoor 1: de rollen van casemanager en omgevingsmanager;
- spoor 2: account manager plustaken;
- spoor 3: account manager harmonisatie.

In de bijlage zijn deze rollen nader uitgewerkt. Meerdere rollen kunnen gecombineerd worden in één functie. Denkbaar is bijvoorbeeld dat voor de rollen van accountmanager plustaken en accountmanager harmonisatie één functie wordt gecreëerd.

Daarnaast is *aan de kant van de deelnemers* een (vijfde) rol nodig die als programmacoördinator van Samen op weg zal optreden.

Mate van structureel zijn van de rollen

De vraag is in hoeverre de vijf nieuwe rollen structureel zijn. Deze vraag beantwoorden we als volgt:

- Voor spoor 1 geldt dat deze twee rollen vanaf 2023 onderdeel worden van de reguliere productie, dus gefinancierd vanuit de DVO.
- Voor de accountmanager plustaken (spoor 2) en de accountmanager harmonisatie (spoor 3) geldt dat dit structurele rollen zijn. Er zullen namelijk altijd wetswijzigingen en andere veranderingen blijven. Bij de ODRU is te zien dat beide rollen structureel zijn.
- Het programma is eindig. Zoals eerder aangegeven is de verwachting begin 2023. Daarmee is ook de rol van de programmacoördinator (spoor 4) eindig. Waarschijnlijk is dan wel professionalisering in regievoering vanuit de deelnemers nodig. Dit nemen we mee als onderdeel van spoor 4 én in de evaluatie eind 2021 en eind 2022. Vooralsnog zien we daarmee ook deze rol als een structurele investering.

6.3 Benodigde structurele en incidentele investering in het programma

Invulling van deze vijf rollen betreft de structurele investering die voortvloeit uit het programma. Daarnaast zijn er ook incidentele out-of-pocket kosten. De nu volgende tabel geeft een overzicht van de benodigde structurele en incidentele investering in het programma.¹⁴

¹⁴ De benodigde investering voor de vijf nieuwe rollen is voor het jaar 2021 voor 50% meegerekend, vanuit de gedachte dat de personen die deze rollen gaan invullen eerst nog geworven en ingewerkt moeten worden. Daarnaast is van belang op te merken dat bij de (indicatieve) schalen die genoemd staan bij de rollen er nog een nadere functieomschrijving en functiewaardering zal moeten komen. De uiteindelijke schaal kan daardoor anders uitkomen.

Onderdeel programma	Post	Berekening	2021	2022	Structureel (vanaf 2023)
Spoor 1	Casemanager	0,5 fte schaal 10-11 (€ 100k p.j.)	€ 25.000	€ 50.000	Onderdeel DVO
	Omgevingsmanager	0,5 fte schaal 11 (€ 100k p.j.)	€ 25.000	€ 50.000	Onderdeel DVO
Spoor 2	Accountmanager plustaken	0,5 fte schaal 11 (€ 100k p.j.)	€ 25.000	€ 50.000	€ 50.000
	Ondersteuning Berenschot	13 adviesdagen	€ 18.200		
Spoor 3	Accountmanager harmonisatie	0,5 fte schaal 11 (€ 100k p.j.)	€ 25.000	€ 50.000	€ 50.000
	Externe ondersteuning bij opstellen uitvoeringsstrategie en daarvan afgeleide werkprocessen	Stelpost opgenomen	€ 75.000		
	Ondersteuning Berenschot		PM		
	<i>Dekking uit bestaande accountmanagement functie</i>	<i>0,2 fte (€ 100k p.j.)</i>	<i>-€ 20.000</i>	<i>-€ 20.000</i>	<i>-€ 20.000</i>
Spoor 4	Programmacoördinator Samen op weg/ regievoering	0,5 fte schaal 11 (€ 100k p.j.)	€ 25.000	€ 50.000	€ 50.000
	Ondersteuning Berenschot	20 adviesdagen	€ 28.000		
Programma	Controller	Door RUD geleverd			
	Communicatie adviseur	2 uur per week	€ 7.680	€ 7.680	
	Ondersteuning Berenschot	20 adviesdagen	€ 28.000		
	Onvoorzien (10%)		€ 26.188	€ 23.768	
Totaal			€ 288.068	€ 261.448	€ 130.000

Het voorstel is om de bedragen in bovenstaande tabel te dekken uit de begroting van de deelnemers (en dus niet uit de lopende begroting van de RUD). Zonder deze additionele investering zal het namelijk heel lastig worden om aan de kant van de RUD én aan de kant van de deelnemers voldoende capaciteit te hebben om het programma goed te kunnen 'draaien' (en daarmee de gewenste opbrengsten te realiseren).

6.4 Benodigde uren voor ambtelijke inzet in het programma

Een inschatting van het benodigde aantal uren voor ambtelijke inzet in het programma staat weergegeven in de nu volgende tabel. Daarnaast zullen ook de hiervoor benoemde vijf rollen een belangrijke rol spelen in de per spoor uit te voeren activiteiten.

Spoor	Spoortrekker	Spoorlid ¹⁵	RUD	Toelichting
Spoor 1	4 uur per week	2 uur per week	4 uur per week	Inschatting voor Q1 en Q2 2021
Spoor 2	6 uur per week	4 uur per week		Inschatting voor Q1 en Q2 2021
	8 uur per week	4 uur per week		Inschatting voor Q3 en Q4 2021
Spoor 3	4 uur per week	4 uur per week		
Spoor 4	4 uur per week	1 à 2 uur per week		
Programma-overstijgend	2 uur per week			

¹⁵ Dit betreft zowel RVO leden als sleutelfiguren vanuit de RUD (behalve spoor 1).

7. Gevraagd besluit aan AB

7.1 Inleiding

Het gevraagde besluit aan het AB valt uiteen in twee onderdelen:

1. Vaststellen van het programmaplan en het in te zetten proces (per spoor).
2. Vaststellen van de benodigde (structurele en incidentele) middelen voor het programma, inclusief de benodigde uren voor ambtelijke inzet in het programma.

7.2 1. Vaststellen van het programmaplan en in te zetten proces

In de eerste plaats wordt aan het AB gevraagd om het programmaplan vast te stellen. Het gaat dan om het volgende:

- de opzet van de vier sporen qua inhoud en proces;
- het voorstel voor de governance van het programma;
- een evaluatie van het programma eind 2021 en eind 2022.

7.3 2. Vaststellen van de benodigde (structurele en incidentele) middelen voor het programma

Het tweede beslispunt is het vaststellen van de benodigde (structurele en incidentele) middelen voor het programma. Het gaat dan om:

- De structurele investering die voortvloeit uit het programma en de incidentele out-of-pocket kosten. Het voorstel is dat deze bedragen gedekt worden uit de begroting van de deelnemers (en dus niet uit de lopende begroting van de RUD).
- De benodigde aantal uren voor ambtelijke inzet in het programma. Dit betreft zowel uren aan de kant van de deelnemers als aan de kant van de RUD.

Bijlage. Uitwerking rollen sporen 1, 2 en 3

Inleiding

Deze bijlage bevat een uitwerking van de nieuwe rollen van de sporen 1, 2 en 3.

Spoor 1: Casemanager

De Omgevingswet beoogt een nieuwe manier van werken. Integraal, participatief en gebiedsgericht. Dit vraagt om regie die in de rol als casemanager ingevuld kan worden.

Een casemanager draagt als regisseur van besluitvormingsprocessen zorg voor een integrale en volledige afhandeling van de vraag. Om integrale besluitvormingsprocessen goed te kunnen doorlopen, is het noodzakelijk dat betrokken partijen op het juiste moment beschikken over de juiste informatie. Dat betekent dat zij weten wat er van hen verwacht wordt, dat zij deadlines halen en het overzicht bewaken. Onder de Omgevingswet is er een duidelijkere scheiding tussen de rol van casemanagement en vergunningverlening. De casemanager ontwikkelt zich onder de Omgevingswet meer naar de voorkant van het proces en zorgt -waar nodig- voor afstemming met ketenpartners zoals bijvoorbeeld het waterschap (oppervlaktewater), provincie (grondwater) en GGD (gezondheidseffect). Vergunningverlening beperkt zich dan tot de daadwerkelijke beoordeling van de vergunningaanvraag.

Gemeenten zijn in het kader van de Wabo al gewend aan de inzet van een casemanager. Dit omdat er vanzelfsprekend input nodig is uit diverse hoeken van de organisatie en daarbuiten. Denk hierbij aan interne advisering vanuit Ruimtelijke Ordening, Monumenten, Verkeer, Bouw maar ook buiten de organisatie zoals provincie, waterschap en de Omgevingsdienst (milieu). Dit alles vergt een strakke termijnbewaking (zeker straks onder de Omgevingswet) en integrale afstemming van de adviezen. Vergunningaanvragen worden hiermee een soort van integrale projecten.

De rol van casemanager levert de deelnemers het volgende op: betere regie op een goed proces, betere afstemming en het halen van de termijnen is beter geborgd. Voor opdrachtgevers is er één aanspreekpunt in complexere aanvragen waarbij diverse specialismen betrokken zijn.

Spoor 2: Omgevingsadviseur

De Omgevingsadviseur is een generalistische adviseur die de vertaling maakt van de specialistische kennis voor het bestuur en/of omgeving. De omgevingsadviseur zit bij gemeenten aan de omgevingstafel en is aanwezig bij bijvoorbeeld bewonersavonden. De specialisten beschikken over kennis over een bepaald onderwerp. De omgevingsadviseur heeft enige kennis van de verschillende onderwerpen en weet wie hij moet betrekken voor meer informatie. De omgevingsadviseur heeft een open houding, is bestuurlijk sensitief en beschikt over uitstekende adviesvaardigheden. De Omgevingsadviseur is een communicatief vaardige adviseur die in gesprek kan gaan met bewoners, bestuurlijk sensitief is en gevoeligheden kent en daarmee om kan gaan. Het is een generalist die op strategisch niveau mee kan denken over de aanpak in complexe dossiers. Zo is de adviseur in staat om een duidelijk verhaal neer te zetten en is tegelijkertijd opgewassen tegen een groot en soms mondig publiek.

Spoor 2: Accountmanager plustaken

Bij de doorontwikkeling van de RUD moet het eenvoudiger en natuurlijker mogelijk zijn voor deelnemers / eigenaren om een extra taak bij de RUD te beleggen. Nu kan dat al in de vorm van een aanvullende opdracht of een project. Ook wordt erop dit moment wel een extra taak ontwikkeld die in de PDC terecht komt. Dit kan echter gestructureerder, eenduidiger en eenvoudiger.

Om dit mogelijk te maken wordt binnen spoor 2 een eenduidig proces ontwikkeld welke doorlopen kan worden om tot een plustaak te komen. Om dit proces van de grond te krijgen en te bewaken is de rol van 'accountmanager plustaken' benodigd. Een rol die binnen andere Omgevingsdiensten, zoals de ODRU, ook al bestaat.

De taken van een accountmanager plustaken bestaan uit:

- het maken van de inventarisatie voor plustaken
- contacten onderhouden binnen de RUD en met de deelnemers
- het monitoren van beleidsontwikkelingen (binnen Omgevingsdiensten, op Rijksniveau, op het gebied van de leefomgeving en toezicht & handhaving)
- Het begeleiden van de besluitvorming over de plustaken na het doorlopen van de diverse bouwstenen
- Het opzetten van de businesscase om een plustaak verder uit te werken

Competenties:

- Beleidscompetenties
- Netwerken / contact maken
- Stevige inhoudelijke kennis van het taakveld VTH
- Strategisch denken
- Bedrijfsmatig denken

Spoor 3: Accountmanager harmonisatie

Bij de doorontwikkeling van de RUD moet de RUD zijn uitvoering voor op zijn minst de basistaken kunnen baseren op een geharmoniseerd uitvoeringskader. In eerste instantie op een vrij hoog abstractieniveau voor de basistaken. Later ook op een meer uitvoerend niveau voor een breder pakket aan taken.

Het harmoniseren van beleid is een continu proces op basis van veranderende wettelijke kaders, landelijke beleidsontwikkelingen en nieuw uit te voeren taken door de RUD. Om dit mogelijk te maken moet de rol van 'accountmanager harmonisatie' in worden gevuld.

De taken van de accountmanager harmonisatie bestaan uit:

- het monitoren van beleidsontwikkelingen (binnen Omgevingsdiensten, op Rijksniveau, op het gebied van de leefomgeving en toezicht & handhaving)
- onderzoeken of en wanneer beleidsharmonisatie gewenst is op de diverse thema's
- Het inhoudelijk begeleiden van beleidsharmonisaties vanuit de RUD
- Het begeleiden van de besluitvorming van geharmoniseerd beleid

Competenties:

- Beleidsmatige achtergrond
- Netwerken / contact maken
- Stevige inhoudelijke kennis van het taakveld VTH
- Bestuurlijke sensitiviteit