



Naar een toekomstbestendige RUD

Berenschot

Toekomstverkenning RUD Utrecht

61679 – Vertrouwelijk

9 oktober 2019

Berenschot

Naar een toekomstbestendige RUD

Toekomstverkenning RUD Utrecht

André Oostdijk
Daniël Huisman
Pepijn van der Beek

9 oktober 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor de toekomstverkenning	4
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Onze werkwijze	4
1.4 Opbouw van de toekomstverkenning	5
Deel 1 Bedrijfsvoering en governance nader bezien	6
2. Bedrijfsvoering en governance beoordeeld	7
2.1 Redeneer vanuit een breder perspectief!	7
2.2 Bedrijfsvoering	8
2.3 Governance: kwetsbare randvoorwaarden hinderen samenwerking in praktijk	10
3. Oplossingsrichtingen	13
Deel 2 Onderbouwing van de analyse	18
4. RUD als uitvoeringsorganisatie (bedrijfsvoering)	19
4.1 Hoe is het geregeld?	19
4.2 Hoe gaat het in de praktijk?	24
5. Samenwerking in rol van opdrachtgever en eigenaar (governance)	28
5.1 Hoe is het geregeld?	28
5.2 Hoe gaat het in de praktijk?	31
Bijlage 1. Analyse kader	35
Bijlage 2. Overzicht van onderzochte documenten	41
Bijlage 3. Arena-leermodel	42
Bijlage 4. Resultaten samenwerkingsscan	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de toekomstverkenning

De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) is een samenwerkingsverband tussen elf gemeenten (waaronder de gemeente Utrecht) en de provincie Utrecht. Daarbij is de RUD de uitvoeringsorganisatie (opdrachtnemer) en zijn de elf gemeenten samen met de provincie Utrecht de opdrachtgevers. De RUD werkt aan een gezonde en veilige leefomgeving. Dit doet de RUD door uitvoering te geven aan taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu. De manier waarop de RUD en zijn opdrachtgevers samenwerken, en de verdeling van taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling RUD Utrecht. De RUD is opgericht op 1 juli 2014 en wordt gezien als een organisatie in ontwikkeling.

De afgelopen jaren heeft de RUD-organisatie veel kritiek van de deelnemers uit het samenwerkingsverband gehad. De kritiek betrof met name de onduidelijkheid over de geleverde producten, het gebrek aan politieke sensitiviteit bij de uitvoering en de te hoge kosten voor de producten (bron: Kadernota 2019). Gevolg hiervan is dat deelnemers – zoals de provincie en de gemeente Utrecht – twijfelen of de RUD-organisatie 'de basis wel op orde heeft' en klaar is voor de toekomst.

Deze twijfel vormt de directe aanleiding voor dit onderzoek.

1.2 Doel- en vraagstelling

De provincie Utrecht en de gemeente Utrecht hebben Berenschot gevraagd om inzicht te geven in de bedrijfsvoering en kwaliteit van de RUD-organisatie. In aanvulling daarop is ons verzocht om een reflectie op de eigen rolinvulling en (op hoofdlijnen) in te gaan op de uiteenlopende wensen en belangen van de andere deelnemers. Dit inzicht moet leiden tot een heldere positionering van de gemeente en de provincie Utrecht in de lopende toekomstdiscussie ("Kleur Bekennen") over de RUD die uitmondt in een nieuw koersdocument.

In het onderzoek hebben we de volgende vraagstelling gehanteerd.

1. Wat zijn de sterke punten en zwakke punten van de RUD op het gebied van de governance, bedrijfsvoering en kwaliteit van de uitvoering?
2. In hoeverre en waarin verschillen de wensen, ambities en verwachtingen van deelnemers met betrekking tot de organisatie van de RUD en de taakuitvoering?
3. Wat zijn mogelijke denkrichtingen om de samenwerking binnen en met de RUD te verbeteren?

1.3 Onze werkwijze

De onderzoeksvragen zijn in een – met de begeleidingsgroep besproken – analysekader verder uitgewerkt (zie bijlage 1). Vervolgens hebben we een samenwerkingsscan uitgevoerd om een eerste beeld te krijgen van de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband (zie bijlage 4 voor de uitkomsten). De uitkomsten hiervan zijn indicatief en dienden primair als input voor de documentenanalyse en de interviewronde.

De documentenanalyse (zie bijlage 2 voor een overzicht) had als doel om een eerste inzicht te krijgen in de RUD-organisatie, de bedrijfsvoering en de werking van de governancestructuur. In een serie interviews hebben we inzichten uit de documentenstudie geverifieerd en aangevuld. We hebben gesprekken gevoerd met de vertegenwoordigers van de organisaties die deel uitmaken van het dagelijks bestuur (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk), met de gemeente Utrecht en de RUD-organisatie. Voor de aanscherping van onze analyse en de formulering van verbeterrichtingen hebben we een workshop verbeterrichtingen georganiseerd. Aansluitend hebben we voorliggende rapportage opgesteld.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke begeleidingsgroep, gevormd door twee ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie Utrecht en twee ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht. De begeleidingsgroep heeft het proces van het onderzoek begeleid en is meerdere malen bijeen geweest om de voortgang van het onderzoek te bespreken.

1.4 Opbouw van de toekomstverkenning

Wij hebben onze toekomstverkenning verdeeld in twee delen.

Deel 1 bevat een analyse van de bedrijfsvoering en de governance (H2) en verbeterrichtingen voor de lopende toekomstdiscussie met daarbij aandacht voor de positionering van de gemeente en de provincie Utrecht (H3).

In onze analyse van de bedrijfsvoering gaan we in op de RUD als uitvoeringsorganisatie en in onze analyse van de governance gaan we in op de RUD als samenwerking, met aandacht voor de aspecten opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Deze analyse vormt de basis voor de oplossingsrichtingen.

Deel 2 bevat een uitgebreide onderbouwing van de analyse van de bedrijfsvoering en de governance (H4). In onze beschrijving maken we onderscheid tussen feiten en meningen.

Bij het lezen van het rapport zal blijken dat de invalshoeken 'bedrijfsvoering' en 'governance' op onderdelen overlappen. In de hoofdstukken lijkt dan ook hier en daar sprake van een dubbeling. Dat is echter een bewuste keuze van onze kant.

NB. Wanneer wij vanaf nu in de rapportage spreken over 'de RUD', dan bedoelen we de uitvoeringsorganisatie (tenzij anders genoemd).

Deel 1 Bedrijfsvoering en governance nader bezien

2. Bedrijfsvoering en governance beoordeeld

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de bedrijfsvoering en de governance. We starten met een samenvattende analyse, waarna we vervolgens dieper ingaan op de aspecten bedrijfsvoering (RUD als uitvoeringsorganisatie) en governance (samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar).

2.1 Redeneer vanuit een breder perspectief!

Gedurende het onderzoek hebben we een breed scala aan rapporten en documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met een groot aantal bij de RUD betrokken partijen (deelnemers en de RUD-organisatie). Wat ons daarbij opgevallen is, is dat de RUD-samenwerking vanuit sterk wisselende perspectieven wordt beoordeeld. Er zijn deelnemers die tevreden zijn met de huidige situatie en deelnemers – zoals de gemeente en de provincie Utrecht – die dat heel duidelijk *niet* zijn. We merken daarbij op dat deze ontevredenheid niet alleen gaat over de feitelijke taakuitvoering, maar dat er dieperliggende emoties zijn die het oordeel over de samenwerking kleuren. Deze emoties constateren wij met name bij de provincie en de gemeente Utrecht.

De gemeente Utrecht stelt na enkele jaren nog steeds het bestaansrecht van de samenwerking op zich ter discussie. De gemeente zou het liefste de klok terug willen draaien en de milieutaken weer in eigen beheer uitvoeren. Utrecht spreekt zelfs van een 'rouwproces' als gevolg van de verplichting om taken over te dragen aan de RUD. De provincie is – in verhouding tot de gemeente Utrecht – meer geëngageerd aan de samenwerking, maar is ontevreden over de kwaliteit van de taakuitvoering. Daarbij vinden beide deelnemers dat de RUD zich te reactief opstelt en te veel 'mooi weer' speelt.

Ons valt op dat de deelnemers met name vanuit (individueel) *opdrachtgeverschap* redeneren. 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. Daarmee willen we geenszins afbreuk doen aan de negatieve gevoelens die hierdoor opgeroepen worden. Integendeel! Wij stellen vast dat 'het dossier RUD' met uiteenlopende emoties is omgeven en dat er sprake lijkt te zijn van een vicieuze cirkel van ontevredenheid.

In het verlengde hiervan stellen we vast dat er geen structuur is ingericht waarin de deelnemers en de RUD open met elkaar van gedachten kunnen wisselen over wederzijdse verwachtingen en ervaringen. Er is wel een regievoerdersoverleg (RVO) met de deelnemers en één op één stemmen regievoerders (deelnemers) en accounthouders (RUD-organisatie) wel met elkaar af. Er is echter geen gremium waar regievoerders en accounthouders met elkaar open en in collectief verband van gedachten kunnen wisselen en wederzijdse verwachtingen en ervaringen kunnen expliciteren. Dat geldt zowel voor het opdrachtgever- als eigenaarschap.

Deze situatie leidt in onze beleving tot een patstelling die de samenwerking op slot zet. Wij hebben de indruk dat onze analyse niet nieuw is en juist bestaande inzichten en indrukken bevestigt. Tijdens de – in het kader van dit onderzoek uitgevoerde – workshop oplossingsrichtingen, waar regievoerders van de provincie en de gemeente Utrecht en accounthouders van de RUD-organisatie aanwezig waren, hebben wij gemerkt dat het expliciteren van wederzijdse verwachtingen en het benoemen van emoties mogelijk al een deel van de oplossing kán zijn. Dit neemt niet weg dat de deelnemers en de RUD-organisatie nog wel serieuze puzzels hebben te leggen.

Wij pleiten daarom voor het verbreden van het perspectief. Uitgangspunt daarbij is dat het fenomeen regionale uitvoeringsdiensten in de wet is verankerd. Het is niet te verwachten dat de regelgeving op dit gebied gaat veranderen. Sterker nog: wij zien eerder een verzwaring van de rol van de omgevingsdiensten, mede in het licht van de Omgevingswet en de energietransitie. Het terugnemen of elders beleggen van taken is derhalve geen optie.

In onze beleving zijn de klachten symptomen van een dieperliggend probleem. Oplossingsrichtingen voor de klachten zijn primair op dit dieperliggende niveau te vinden. Wij zien als dieperliggend probleem in de huidige situatie dat er sprake is van een wisselend ingevuld opdrachtgeverschap en een gefragmenteerd eigenaarschap. De collectiviteit kan met andere woorden aan kracht winnen. Daarvoor staan alle deelnemers en de RUD zelf nadrukkelijk aan de lat. Zoals een gesprekspartner het verwoordde: “We vragen om een chique diner à la carte, maar we betalen voor een fastfoodrestaurant”. Hiermee bedoelde de gesprekspartner dat aan de RUD-organisatie opdrachten worden verstrekt die door de organisatie in de huidige vorm niet waar gemaakt kunnen worden.

Wij constateren daarbij dat dit leidt tot een principiële vraag en ook bij uitstek politieke vraag: moeten de deelnemers hun verwachtingen bijstellen en – om in de bovenstaande terminologie te praten – vragen om een hamburgermenu in plaats van een chique diner à la carte (adviesvaardigheden en afwikkeling van complexe casussen)? Of moeten de deelnemers investeren in een organisatie die de juiste competenties heeft om ‘een diner à la carte te bereiden’? Een vraag die in collectief verband beantwoord moet worden.

2.2 Bedrijfsvoering

Ten aanzien van de bedrijfsvoering concluderen wij in de eerste plaats dat de RUD ‘in control’ is en de bedrijfscyclus van de RUD op orde is. Tegelijkertijd constateren wij in het onderzoek dat er regelmatig ‘gedoe’ is tussen de RUD en deelnemers over (onder meer) de geleverde prestaties; verderop in deze paragraaf gaan wij daar nader op in.

Wat betreft het personeelsbestand en het loongebouw van de RUD zijn onze bevindingen.

- 71% van de medewerkers in het primair proces werkt langer dan 10 jaar voor de RUD (of één van de voorlopers); voor de RUD als totale organisatie is dit 66%; 56% van de medewerkers in het primair proces is ouder dan 50 jaar; voor de RUD als totale organisatie is dit 52%.
- Bij de start van de RUD zijn relatief veel medewerkers overgekomen in hoge schalen, tegen het einde van de trede en met een garantietoelage. Dat zorgt ervoor dat:
 - het verloop relatief laag is¹
 - de RUD relatief duur is en steeds duurder wordt: dit vertaalt zich weer in een steeds hoger uurtarief.
- Doordat er weinig personeelsverloop is, zal het enige jaren duren voordat er ‘vers bloed’ kan instromen met andere competenties (procesregisseurs, bestuurlijke sensitiviteit, adviesvaardigheden en dergelijke). Om beweging te krijgen in het personeelsbestand zijn vanuit de RUD overigens wel diverse acties in gang gezet.

Wat betreft de ervaren (kwaliteit van) dienstverlening constateren wij het volgende.

- De RUD presteert goed op ‘standaard’ vraagstukken, waarbij -vanuit technische expertise- de focus ligt op toepassen van de regels. Er is hiervoor voldoende inhoudelijke (technische) kennis aanwezig. Deelnemers (gemeenten) die alleen ‘standaard’ werk hebben belegd bij de RUD zijn dan ook tevreden over het functioneren van de RUD.

¹ De RUD is gestart met 73 medewerkers in het primaire proces (over gekomen vanuit de deelnemers). Hiervan zijn er per heden nog 63 werkzaam bij de RUD. Dit betekent dus een uitstroom van gemiddeld 2 medewerkers per jaar vanaf de oorspronkelijke start.

- De RUD is kwetsbaar qua benodigde competenties voor complexe *bestuurlijke* dossiers. Het gaat dan om competenties als bestuurlijke sensitiviteit, procesvaardigheden, omgevingsbewustzijn, projectmanagement, adviesvaardigheden en dergelijke².
- Ook ten aanzien van de (beleids)adviestaken is de RUD relatief kwetsbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om de competentie om bestuurders te adviseren.
- Een hieraan gerelateerde competentie is een klantgerichte invulling van het opdrachtnemerschap. Het gaat hierbij onder meer om het maken van de vertaling van de klantvraag naar de te leveren dienstverlening (vanuit de roloppvatting dat de RUD een verlengde afdeling is van de deelnemer). Volgens een aantal betrokkenen beroept de RUD zich vooral op de onafhankelijkheid. In onze visie gaat het om een effectieve verbinding van deze twee waarden.
- Verschillen tussen overgedragen takenpakket, wijze van aansturing en verwachtingen vanuit de deelnemers hebben een negatief effect op de ervaren kwaliteit van de bedrijfsvoering van de RUD.
 - Sommige gemeentelijke deelnemers hebben de adviestaken wél overgedragen en andere niet.
 - Verder hebben sommige deelnemers wél complexe dossiers, en andere niet.
 - Het takenpakket wat voor de provincie wordt uitgevoerd verschilt sterk van dat van de gemeenten, waardoor dit als maatwerk gezien zou kunnen worden.
 - Sommige deelnemers willen inhoudelijk goed weten wat de RUD doet, en hebben daar ook intern mensen met expertise voor beschikbaar. Deze deelnemers willen dan vaak ook frequentere en meer uitgebreide rapportages, met meer analyses en duiding van ontwikkelingen die in de rapportages naar voren komen. Andere deelnemers hebben deze behoefte niet.
 - De RUD krijgt van de deelnemers veel extra opdrachten buiten de DVO om. Dit heeft verschillende effecten op de bedrijfsvoering. Omdat het gaat om incidenteel geld kan de RUD hiervoor geen mensen aannemen. Het worden dan inhuurkrachten, die steeds weer geworven en ingewerkt moeten worden.

Voortvloeiend uit de vorige punten komt in dit onderzoek naar voren dat er regelmatig 'gedoe' is tussen de RUD en deelnemers (het gaat dan met name om de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht) over de kwaliteit van de geleverde prestaties inzake (met name) complexe bestuurlijke dossiers, de voor de dienstverlening in rekening gebrachte kosten en de mate waarin de deelnemers hierop kunnen sturen. Deze discussiepunten geven indicaties van:

- Aan de kant van de RUD: dat de bedrijfscyclus van de RUD op specifieke onderdelen niet op orde is en/of de contactpersonen vanuit de RUD richting de betreffende deelnemers niet in staat zijn om de discussiepunten zodanig te adresseren dat deze niet escaleren.
- Aan de kant van de betreffende deelnemers: dat er beperkt vertrouwen in de RUD is die 'het beste' voorheeft met de deelnemers als opdrachtgever.
- Dat er wederzijds sprake is van 'wij-zij' denken.

Tot slot merken we op dat de in deze paragraaf beschreven bevindingen reeds (min of meer) bekend zijn bij deelnemers als de provincie Utrecht, gemeente Utrecht en de RUD. In die zin hebben wij niet de verwachting dat we met heel nieuwe inzichten zijn gekomen. Er lijkt sprake van een 'viciuze cirkel van ontevredenheid' tussen sommige deelnemers en de RUD, die niet 'zomaar' te doorbreken is. Er is met andere woorden sprake van een patstelling. De vraag is dan vooral welke dieperliggende oorzaken aan deze patstelling ten grondslag liggen (op basis waarvan vervolgens bepaald kan worden met behulp van welke oplossingsrichtingen deze doorbroken kunnen worden). De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

² Bij de RUD is dus wel inhoudelijke (technische) deskundigheid beschikbaar voor complexe *technische* dossiers.

2.3 Governance: kwetsbare randvoorwaarden hinderen samenwerking in praktijk

In de Wet VTH en de Wabo is op hoofdlijnen vastgelegd langs welke lijnen de Gemeenschappelijke Regeling RUD Utrecht zou moeten functioneren. Zo is vastgelegd welke taken in ieder geval door de RUD uitgevoerd dienen te worden (*Basistakenpakket*), zijn er kwaliteitsregels geformuleerd (*Kwaliteitscriteria*) en procescriteria opgesteld voor het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus. De deelnemers leggen dit vast in een – op het niveau van de RUD – uniforme verordening.

In grote lijnen redenerend komt het erop neer dat de deelnemers tijdens het doorlopen van de beleidscyclus opdrachten formuleren aan de RUD-organisatie. Het is vervolgens aan de RUD-organisatie om deze opdrachten in de uitvoeringscyclus te vertalen in een concreet uitvoeringsplan met bijbehorende activiteiten. De voortgang en de resultaten dient de organisatie vervolgens te rapporteren aan de deelnemers. Die kunnen bepalen of hun beleidsdoelen zijn gerealiseerd en nieuwe opdrachten formuleren aan de RUD-organisatie. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat deelnemers zowel opdrachtgever als eigenaar zijn. Zij dienen er met andere woorden voor te zorgen dat de RUD als organisatie in staat is om de opdrachten uit te voeren.

Het goed inrichten van de beleids- en uitvoeringscyclus is dan een eerste vereiste. Dan gaat het onder meer om het goed beleggen van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol, het inrichten van de diverse onderdelen van de beleids- en uitvoeringscyclus en ervoor zorgdragen dat beide optimaal op elkaar aansluiten. Dat kan worden gezien als de *harde kant* van de samenwerking. Samenwerking kent echter ook een *zachte kant*. Dan gaat het onder meer over de samenwerking en de interactie tussen de deelnemers en de RUD. En dat niet alleen redenerend vanuit het opdrachtgever- en eigenaarschap maar ook vanuit het individuele en collectieve perspectief. Dan gaat het om governance en de samenwerkingsprocessen. Daarvoor zijn een gedeelde gerichtheid en goede competenties noodzakelijk.

Hieronder geven we onze analyse van zowel de harde als de zachte kant van de RUD-samenwerking.

De opdrachtgevers- en eigenaarsrol zijn niet bij iedere deelnemer optimaal verbonden

Wij constateren dat de deelnemers zich bewust zijn van het onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, maar dat er in de praktijk met name wordt gestuurd vanuit de opdrachtgeversrol. Omdat de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol in de praktijk nauw met elkaar samenhangen, worstelen deelnemers in de praktijk ook met het expliciet scheiden van de rollen. Ons beeld is dat de verwachtingen hierover bovendien uiteenlopen. De ene deelnemer is actief op zoek naar een balans tussen beide rollen, terwijl de andere deelnemer de noodzaak er niet direct van inziet. Het gevolg is dat deelnemers de afname van hun eigen producten en diensten financieren (opdrachtgeversrol). Aan de andere kant zijn ze terughoudend in het investeren in een robuuste organisatie (eigenaarsrol).

De werking van de beleidsvormende cyclus leidt tot te veel uiteenlopende opdrachten

Wij constateren dat de verschillende verwachtingen die voortvloeien uit de beleidsvormende cycli van de deelnemers leiden tot uiteenlopende opdrachten aan de RUD-organisatie. Een belangrijke oorzaak is dat de beleidsvormende cyclus bij de deelnemers ligt en elke deelnemer ook te maken heeft met een eigen lokale of provinciale problematiek. Gevolg is dat de RUD-organisatie uiteenlopende opdrachten krijgt. De organisatie zou in principe in staat moeten zijn om per deelnemer in aantallen uiteenlopende producten te leveren. Zij heeft immers een Producten en Dienstencatalogus (PDC), ook wel de menukaart van de RUD genoemd. In de praktijk vragen deelnemers echter ook om maatwerk in de uitvoering van producten en diensten, waardoor harmonisatie en standaardisatie ingewikkeld is.

De verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus hapert

De deelnemers en de RUD-organisatie lijken moeite te hebben met het maken van een goede verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus. Een belangrijke oorzaak is dat de deelnemers verschillende beelden hebben over wat een goede verbinding is en hier ook verschillend op sturen (vanuit de opdrachtgeversrol én de eigenaarsrol). Enerzijds verstrekken de deelnemers vanuit de opdrachtgeversrol uiteenlopende opdrachten en hebben zij ook uiteenlopende verwachtingen van welke kwaliteit er van de RUD verwacht kan worden. Deze uiteenlopende verwachtingen vertalen zich in wisselende beelden over de prestaties van de RUD. De kleinere deelnemers zijn vaak positief over de RUD, terwijl de grotere deelnemers (provincie Utrecht en gemeente Utrecht) om verschillende redenen vaak ontevreden zijn.

Uiteenlopende verwachtingen vanuit de eigenaarsrol liggen ten grondslag aan de uiteenlopende verwachtingen vanuit de opdrachtgeversrol. Omdat er geen collectieve visie op eigenaarschap is, is het onduidelijk wat de deelnemers gezamenlijk van de RUD verwachten. De ene deelnemer stuurt vanuit de eigenaarsrol op een organisatie die zo efficiënt mogelijk de basistaken uitvoert. De andere deelnemer stuurt vanuit de eigenaarsrol op een organisatie die, naast een efficiënte uitvoering van de basistaken, ook in staat is een adviesrol te vervullen op de complexere casussen en input te leveren om tot beter beleid te komen. Algemeen wordt erkend dat de RUD onvoldoende tot dat laatste in staat is. Tegelijkertijd verwachten sommige deelnemers wel dat de RUD dat laatste zou moeten kunnen. Dit zorgt uiteindelijk voor spanning. Enerzijds ontbreekt het bij de deelnemers aan collectief eigenaarschap om te sturen op een oplossing. Anderzijds heeft de RUD moeite met het vormen van een gedegen onderbouwing voor wat de organisatie nodig heeft om tot een robuuste organisatie te komen. Gevolg is dat het probleem wel geadresseerd wordt, maar dat er vanuit de deelnemers en de RUD niet proactief gestuurd wordt op een oplossing.

De inrichting van de samenwerking faciliteert het gesprek over elkaar en niet met elkaar

We stellen vast dat er geen structuur is ingericht waarin de deelnemers en de RUD-organisatie open met elkaar van gedachten kunnen wisselen over de wederzijdse verwachtingen en ervaringen. Er is wel een RVO met de deelnemers en één op één stemmen regievoerders (deelnemers) en accounthouders (RUD-organisatie) met elkaar af. Tijdens de workshop over verbeteringen, waar regievoerders van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht en accounthouders van de RUD-organisatie aanwezig waren, kwam echter naar voren dat er in de betreffende samenstelling niet eerder van gedachten is gewisseld. Het is daardoor ingewikkeld om als samenwerking een collectief eigenaarschap en opdrachtgeverschap te ontwikkelen waar de perspectieven van de deelnemers gezamenlijk en de RUD-organisatie bij elkaar worden gebracht.

De huidige inrichting is te verklaren omdat de RUD-organisatie zich in de huidige inrichting als *onafhankelijk* opstelt en de deelnemers van de RUD als *uitvoerder* zien. De deelnemers zijn daarnaast niet goed in staat om collectiviteit te organiseren, waardoor de nadruk op één op één contact tussen deelnemers en de organisatie een logisch gevolg is. Gevolg is dat de vergaderingen op bestuurlijk (AB en DB) en ambtelijk (RVO) niveau primair in het teken staan van het verdedigen van individuele belangen. Een bestuurder zei treffend:

“In het AB zit elke bestuurder met een eigen annotatie die hij of zij dan opleest.”

Deze annotatie is dan vanuit het belang van de individuele deelnemer geschreven, maar naar collectiviteit wordt vervolgens niet actief gestreefd.

Een verscheidenheid aan belangen, ervaringen en emoties belemmert een gedeeld beeld over de samenwerking

Binnen de RUD-samenwerking leeft er een verscheidenheid aan perspectieven op de samenwerking. Hieraan ligt een verscheidenheid aan belangen, ervaringen en emoties ten grondslag. We benoemen de belangrijkste perspectieven die wij zien.

Als we ons focussen op de twee grootste deelnemers, de provincie en de gemeente Utrecht, dan ziet de provincie een groot belang bij een succesvolle samenwerking vanwege haar verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel op provinciaal niveau. De gemeente Utrecht ziet daarentegen geen groot belang bij een succesvolle samenwerking, omdat zij liever de VTH-taken zelfstandig uitvoert. Gezien de verplichting om samen te werken, ziet de gemeente Utrecht wel een ander belang: het ondervinden van 'weinig gedoe' als gevolg van de samenwerking.

Het succes van de samenwerking wordt wisselend ervaren. De oordelen hierover lopen binnen de RUD-samenwerking uiteen: een aantal deelnemers is tevreden en hooguit positief kritisch, terwijl de grootste deelnemers (de gemeente en de provincie Utrecht) ronduit negatief zijn. De provincie en de gemeente Utrecht hebben de ervaring 'minder te krijgen voor meer geld', terwijl de (kleinere) deelnemers een vooruitgang zien omdat zij voor de oprichting van de RUD niet altijd goed in staat waren tot een kwalitatieve uitvoering van taken.

Wij zien dat er veel spanning op de samenwerking zit. Zo heeft – dat is althans onze indruk – de gemeente Utrecht het gevoel binnen de RUD-samenwerking meer te brengen dan te halen en wordt dat onvoldoende onderkend. Bestuurlijk vindt de gemeente Utrecht het bijvoorbeeld hinderlijk dat er in het AB herhaaldelijk wordt gezinspeeld op een grotere bijdrage, terwijl de gemeente de ervaring heeft al een (te) grote bijdrage te doen. De provincie Utrecht heeft het gevoel dat de RUD-organisatie het ongenoegen van de provincie bagatelliseert. De provincie ervaart dat de RUD-organisatie een rooskleuriger beeld van de prestaties schetst dan in werkelijkheid het geval is. In de gesprekken die wij gevoerd hebben, worden hier diverse voorbeelden van aangehaald. Uiteraard vindt de RUD hier ook het nodige van. Maar – zoals eerder opgemerkt – tot een goed gesprek komt het onvoldoende.

3. Oplossingsrichtingen

Op basis van de analyse van de bedrijfsvoering en governance formuleren wij in deze paragraaf oplossingsrichtingen. Wij doen de volgende aanbevelingen om de samenwerking binnen en met de RUD te verbeteren.

Aanbeveling 1. Maak in de lopende toekomstdiscussie onderscheid tussen verschillende oplossingsniveaus (richten, inrichten, verrichten).

Aanbeveling 2. Besteed expliciet aandacht aan de verschillende belangen, ervaringen en emoties die spelen.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een verbeteragenda waarin de drie oplossingsniveaus en de relevante (politiek, bestuurlijke en ambtelijke) actoren worden geadresseerd.

Aanbeveling 4. Richt een *gezamenlijk proces* in om dit te realiseren.

Wij adviseren de provincie en de gemeente Utrecht (en de overige deelnemers van de RUD) het voorgestelde proces in te bedden in het traject 'Kleur Bekennen' en op korte termijn de volgende concrete acties te ondernemen.

1. Bespreek in alle openheid en transparantie de rapportage met de eigen organisatie intern, met de andere deelnemers en de RUD-organisatie. Biedt de rapportage daarbij niet alleen ter kennisgeving aan, maar organiseer ook één (gezamenlijk) of meerdere (individuele) moment(en) om de rapportage toe te lichten.
2. Stel aan de andere deelnemers en de RUD-organisatie voor om het voorgestelde proces te verbinden met het traject 'Kleur Bekennen' en stel met de andere deelnemers een onafhankelijke procesregisseur aan die de verschillende partijen begeleidt in het te doorlopen proces.
3. Stel met de andere deelnemers tijdens het traject 'Kleur Bekennen' een tijdelijke ambtelijke en bestuurlijke kerngroep in die het *gezamenlijke proces*, om te komen tot een toekomstbestendige RUD, stimuleert. Wij adviseren om in deze kerngroepen een doorsnee met sleutelfiguren van de samenwerking vertegenwoordigd te hebben. De ambtelijke kerngroep is daarbij expliciet niet het RVO, maar bestaat als tijdelijke structuur *naast* het RVO. Hierin nemen idealiter de verantwoordelijke Mt-leden van de deelnemende gemeenten en provincie plaats.
4. Informeer, samen met de andere deelnemers, alle relevante actoren (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) over het te doorlopen proces. En expliciteer de rollen en verantwoordelijkheden die elke actor heeft.
5. Expliciteer, samen met de deelnemers en de RUD-organisatie, hoe medewerkers van de RUD-organisatie vanaf dag één worden meegenomen in het veranderingsproces. Hoewel wij adviseren om eerst op het niveau van de samenwerking (richten) oplossingsrichtingen te formuleren, is het net zo belangrijk dat op het niveau van de RUD als uitvoeringsorganisatie (inrichten) en de dagelijks praktijk (verrichten) medewerkers vanaf het eerste moment worden betrokken. Oplossingen op het niveau van de samenwerking moeten namelijk landen op het niveau van inrichten en verrichten en dienen ook in samenhang benaderd te worden.
6. Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat op de langere termijn een fusie met de ODRU mogelijk aan de orde is. Echter, wij adviseren om tijdens de lopende toekomstdiscussie de focus te leggen op het verbeteren van de samenwerking *binnen* de RUD en pas vanuit een gedeelde gerichtheid na te denken over de voor- en nadelen van een fusie met de ODRU.

Hierna lichten wij onze aanbevelingen verder toe en hebben wij tot slot, als schot voor de boeg, een aantal vragen opgesteld die kunnen helpen bij het formuleren van oplossingsrichtingen.

Aanbeveling 1. Maak in de lopende toekomstdiscussie onderscheid tussen verschillende oplossingsniveaus (richten, inrichten, verrichten).

Aanbeveling 2. Besteed expliciet aandacht aan de verschillende belangen, ervaringen en emoties die spelen.

Onze **eerste aanbeveling** is om tijdens het traject 'Kleur Bekennen' en het verdere vervolg van de samenwerking onderscheid te maken tussen 'richten', 'inrichten' en 'verrichten'. Hierdoor is het beter mogelijk onderscheid te maken tussen de verschillende niveaus van (on)tevredenheid en gerichte interventies te doen om de samenwerking te verbeteren. Met richten, inrichten en verrichten bedoelen we het volgende.

- *Verrichten*. Dit het niveau van de dagelijkse praktijk. De symptomen van (on)tevredenheid (wat gaat er zichtbaar goed en niet goed) uiten zich op dit niveau. Voorbeelden zijn 'gedoe' over facturen en bestuursrapportages.
- *Inrichten*. Dit is het niveau van de RUD als organisatie. Op dit niveau kunnen we verklaringen (oorzaken) vinden waarom bepaalde symptomen optreden en zijn met name het management van de RUD en het Dagelijks Bestuur (deelnemers in de rol van eigenaar) aan zet.
- *Richten*. Dit is het niveau van de RUD als samenwerking. De dieperliggende oorzaken van (on)tevredenheid zijn op dit niveau zichtbaar. Op dit niveau gaat het namelijk over de koers van de RUD, het takenpakket en de dienstverleningsfilosofie, maar ook over de samenwerking en de interactie tussen de deelnemers en de RUD. De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de koers van de RUD licht bij de deelnemers: de eigenaren en opdrachtgevers.

De volgende tabel vat het bovenstaande samen. De tabel laat de samenhang tussen de symptomen en de dieperliggende oorzaken van (on)tevredenheid zien. De tabel laat ook zien waar de (eerder geconstateerde) patstelling vandaan komt.

Niveau van analyse	Geconstateerde problemen	Niveau van ontevredenheid
<i>Verrichten</i> Dagelijkse praktijk	<ul style="list-style-type: none"> • De RUD is niet in staat om aan de uiteenlopende verwachtingen van de deelnemers te voldoen. 	Gevolgen van een probleem (symptoomniveau)
<i>Inrichten</i> RUD als uitvoeringsorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> • De RUD beschikt over onvoldoende competenties voor complexe dossiers en (beleids)advisering. • De RUD beschikt over medewerkers die al lang voor de RUD werkzaam zijn en – vanuit een onafhankelijke rolopvatting – de focus leggen op het toepassen van regels en minder op de hierboven genoemde competenties. 	Balanceert tussen de gevolgen en de oorzaak/kern van een probleem
<i>Richten</i> RUD als samenwerking (in de rol van opdrachtgever en eigenaar)	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen gedeeld opdrachtgeverschap en eigenaarschap. • De deelnemers hebben verschillende perspectieven op de samenwerking. 	Oorzaak/kern van een probleem

Een omgeving waarin deelnemers en de RUD-organisatie met elkaar oplossingen formuleren op alle niveaus ontstaat niet zomaar: het vraagt openheid van alle betrokkenen. Tijdens de workshop verbeterrichtingen zei een deelnemer iets wat heel 'basaal' en tegelijkertijd cruciaal was:

“Ik wil dat we met z’n allen gewoon weer fijn gaan samenwerken”

Hieruit spreekt dat dit nu niet het geval is, omdat er nog – volledig verklaarbaar – emoties zijn die op individueel en collectief niveau de samenwerking bemoeilijken. Onze **tweede aanbeveling** is om tijdens het traject ‘Kleur Bekennen’ expliciet aandacht te besteden aan de verschillende belangen, ervaringen en emoties die spelen. Onuitgesproken belangen, ervaringen en emoties kunnen namelijk het proces van richten, inrichten en verrichten (de zogeheten ‘bovenstroom’) in de weg staan.

De zogeheten ‘onderstroom’ van belangen, ervaringen en emoties laat zich minder makkelijk ‘vastpakken’ dan de ‘bovenstroom’. Toch staan de deelnemers en de RUD voor de uitdaging de ‘onderstroom’ met de ‘bovenstroom’ te verbinden. Wat in onze ervaring helpt is het creëren van ontmoetingen om inzicht te krijgen in elkaars perspectieven en belangen. Dit stimuleert de deelnemers en de RUD om *met* elkaar te praten in plaats van (*tegen*)over elkaar. Deze ontmoetingen kunnen formeel (dus ingebed in de structuur van de samenwerking), maar ook informeel van aard zijn.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een verbeteragenda waarin de drie oplossingsniveaus en de relevante (politiek, bestuurlijke en ambtelijke) actoren worden geadresseerd

Aanbeveling 4. Richt een *gezamenlijk proces* in om dit te realiseren.

Onze **derde aanbeveling** is om het traject ‘Kleur Bekennen’ te gebruiken voor het opstellen van een verbeteragenda waarin de drie oplossingsniveau en de relevante (politiek, bestuurlijke en ambtelijke) actoren worden geadresseerd.

Wij adviseren om eerst op het niveau van de samenwerking (richten) oplossingsrichtingen te formuleren, omdat het hierdoor eenvoudiger wordt om oplossingsrichtingen op het niveau van de RUD als uitvoeringsorganisatie (inrichten) en de dagelijks praktijk (verrichten) te formuleren. Omdat er geen gedeeld opdrachtgeverschap en eigenaarschap is en de deelnemers verschillende perspectieven op de samenwerking hebben, blijven de problemen namelijk nu op het niveau van ‘inrichten’ en ‘richten’ steken. Het risico bestaat dat oplossingsrichtingen op het niveau van ‘richten’ en ‘verrichten’ vooral het karakter hebben van ‘symptoombestrijding’.

De ‘bal’ ligt hiermee dus primair bij de deelnemers (en dus niet bij de RUD). Dit betekent overigens niet dat er op het niveau van de RUD als uitvoeringsorganisatie geen verbeteringen noodzakelijk zijn. Eerst hebben de deelnemers echter als collectief de volgende principiële (en bij uitstek politieke vraag) te beantwoorden:

Moeten de deelnemers hun verwachtingen bijstellen of moeten de deelnemers investeren in een organisatie die de juiste competenties heeft op het gebied van adviesvaardigheden en de afwikkeling van complexe casussen?

Het is de bedoeling dat oplossingen op het niveau van richten worden vertaald naar én in samenhang staan tot oplossingen op het niveau van inrichten en verrichten. Alle relevante politieke, bestuurlijke en ambtelijke actoren hebben hierin een eigen taak, omdat op elk niveau verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd moeten worden. Het gaat dan om:

- Op het politieke niveau (raden en Provinciale Staten) vindt het richten plaats.
- Op het bestuurlijke niveau (AB en DB) vindt het richten en inrichten plaats.
- Op het ambtelijke niveau (organisaties deelnemers en RUD) vindt de inrichting en de verrichting plaats.

Met name de bestuurders van de deelnemers hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in de besluitvorming over de richting van de RUD, omdat zij een schakel vormen tussen het politieke en het ambtelijke niveau. Het beeld dat een bestuurder schetst over de samenwerking en/of het (gebrek aan) commitment dat een bestuurder toont om van de samenwerking een succes te maken kent daardoor een groter bereik.

Het bepalen van de toekomst van de RUD zien wij als een 'complex vraagstuk'. Wij kwalificeren het vraagstuk als complex, omdat de deelnemers wisselende perspectieven op de samenwerking hebben waar een verscheidenheid aan belangen, ervaringen en emoties aan ten grondslag ligt. Overeenstemming vinden tussen de deelnemers is daarmee vooral een kwestie van elkaars belangen, ervaringen en emoties leren kennen. Onze **vierde aanbeveling** is om een proces in te richten, waarbij de deelnemers in een proces van overleg en onderhandeling tot overeenstemming moeten komen, waarbij de belangen van iedere deelnemer worden gerespecteerd. Dit betekent dat:

- er vooraf tussen de betrokken partijen (deelnemers én de RUD) afspraken worden gemaakt over de manier waarop de oplossingsrichtingen worden bepaald³
- deze procesafspraken voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte moeten bieden om de eigen belangen te dienen
- de focus in eerste instantie *niet* ligt op de inhoud van de oplossingsrichting, maar op de manier c.q. het proces waarop de partijen hierover tot overeenstemming komen.

De uitkomst van dit proces kan zijn:

- Consensus: alle deelnemers (en de RUD) zijn het met elkaar eens over de toekomstrichting en de weg om daar te komen.
- Commitment: een deelnemer committeert zich aan het resultaat, maar niet op basis van inhoudelijke gronden.
- Tolereren: een deelnemer committeert zich niet aan het resultaat, maar gaat het ook niet blokkeren of hinderen. In dit geval ben je het met elkaar eens dat je het met elkaar oneens bent.

Wij adviseren een onafhankelijke procesregisseur aan te stellen, die de verschillende partijen begeleidt in het te doorlopen proces. Vaardigheden die deze onafhankelijke procesregisseur zou moeten bezitten zijn⁴:

- onderhandelvaardigheden en conflicthantering
- kennis van groepsdynamica en gevoel voor menselijke verhoudingen
- inzet van participatieve werkvormen en interventietechnieken
- sociale vaardigheden
- communicatievaardigheden, waaronder gespreks- en interviewtechnieken
- monitoring- en evaluatietechnieken.

Daarnaast adviseren wij om -samen met de andere deelnemers- een tijdelijke ambtelijke en bestuurlijke kerngroep in te stellen die het gezamenlijke proces, om te komen tot een toekomstbestendige RUD, faciliteert. Wij adviseren om in deze kerngroepen een doorsnee met sleutelfiguren van de samenwerking vertegenwoordigd te hebben. Het ligt daarbij voor de hand dat in ieder geval de provincie en de gemeente Utrecht hierin zitting hebben, maar wij adviseren ook om deelnemers die andere belangen en perspectieven vertegenwoordigen een plaats te geven in de kerngroepen. In de ambtelijke kerngroep nemen idealiter de verantwoordelijke Mt-leden van de deelnemende gemeenten plaats. De ambtelijke kerngroep is daarbij expliciet niet het RVO, maar bestaat als tijdelijke structuur naast het RVO.

Een separate aanbeveling ten aanzien van het RVO is om separate momenten in te plannen om *het goede gesprek* (over bijvoorbeeld het organiseren van collectief eigenaarschap) met elkaar te voeren.

³ De procesafspraken kunnen volledig worden geëxpliciteerd en geformaliseerd, maar kunnen ook informeel van aard zijn.

⁴ Gebaseerd op de publicatie "Strategisch beïnvloeden in veranderprocessen" (2018) geschreven door Joris de Bie (Berenschot) en Frank Wijnands (WUR)

Tot slot: stel vanuit een gedeelde gerichtheid de juiste vragen om tot oplossingsrichtingen te komen.

Tot slot adviseren wij om vanuit een gedeelde gerichtheid oplossingsrichtingen in de 'bovenstroom' te formuleren. Als schot voor de boeg hebben wij enkele vragen opgesteld om tot oplossingsrichtingen per niveau te komen. Wij adviseren daarbij om te starten bij de vragen op het niveau van de samenwerking (richten).

Niveau van analyse	In het proces te beantwoorden vragen
<p><i>Verrichten</i></p> <p>Dagelijkse praktijk</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hoe richten we de rapportages en de bijbehorende gesprekken zodanig in dat elke deelnemer voldoende 'grip' ervaart, en mogelijke geschilpunten vroegtijdig worden opgespoord en op een constructieve manier worden besproken? Wat gebeurt er als medewerkers van de RUD niet uitkomen met het kengetal wat voor een bepaalde activiteit staat?
<p><i>Inrichten</i></p> <p>RUD als uitvoeringsorganisatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wat voor type organisatie is nodig om de verwachtingen van de deelnemers in te kunnen vullen? Wat is de gewenste rolopvatting van medewerkers van de RUD (onafhankelijk versus meedenkend) en wat voor houding & gedrag past hierbij? Wat voor type medewerkers met welke competenties heeft de RUD nodig om de gewenste dienstverlening te kunnen leveren? En hoe kan dit vertaald worden in het breed op te stellen strategisch personeelsplan. Hoe richten we het relatiebeheer tussen de deelnemers en de RUD zodanig in, dat potentieel 'gedoe' zoveel als mogelijk voorkomen wordt? Wat is de optimale verhouding tussen de uitvoeringsopdracht in de DVO en aanvullende opdrachten? Wat is de optimale vorm van de DVO in relatie tot de aanvullende opdrachten?
<p><i>Richten</i></p> <p>RUD als samenwerking (in de rol van opdrachtgever en eigenaar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Welke taken brengen we onder bij de RUD⁵? In hoeverre kunnen hierbij verschillen tussen deelnemers bestaan? Wat mogen we verwachten van de dienstverlening? In hoeverre mogen opdrachtgevers competenties voor complexe casussen en (bestuurs)advisering verwachten? Of accepteren we dat deze competenties maar beperkt aanwezig zijn bij de RUD en organiseren de betreffende deelnemers dit zelf ⁶? Wanneer is het 'goed'? Welke kwaliteitseisen hebben we? Welke budget past bij de besturing die we wensen? Welke investeringen zijn (mogelijk) nodig en welke investeringen zijn we bereid om te doen?

⁵ Mede gezien de ontwikkelingen rondom Omgevingswet, bodem, energietransitie, etc.

⁶ Bijvoorbeeld door zelf de projectleider te leveren voor een complex dossier, die vervolgens de benodigde inhoudelijke kennis van de RUD benut.

Deel 2 Onderbouwing van de analyse

4. RUD als uitvoeringsorganisatie (bedrijfsvoering)

4.1 Hoe is het geregeld?

Het eerste onderwerp van deze paragraaf is de bedrijfscyclus van de RUD. Vervolgens gaan we in op het personeelsbestand en het loongebouw van de RUD.

Bedrijfscyclus van de RUD is op orde

Om te beoordelen in hoeverre de RUD Utrecht 'in control' is, hebben we een analysekader (toetsingskader) ontwikkeld. Aan de hand van dit toetsingskader hebben we getoetst in hoeverre de RUD Utrecht in de huidige situatie de bedrijfscyclus op orde heeft. De volgende feiten geven aanleiding om te veronderstellen dat dit het geval is:

- De P&C cyclus voldoet aan de wettelijke verplichtingen.
- De begroting is meerjarig in evenwicht.
- In de bestuursrapportage wordt gerapporteerd op indicatoren zoals vastgesteld in de programmabegroting. Deze indicatoren zijn samen met de deelnemers ontwikkeld. Twee van de indicatoren staan op rood; de overige indicatoren staan op oranje of groen.
- De jaarrekeningen laten afwisselend relatief beperkte overschotten en tekorten zien. De nu volgende tabel bevat een analyse van de laatste drie jaar.

Boekjaar	Overschot/ tekort	Belangrijkste oorzaak (bron: betreffende jaarrekening)
2016	€ 306.261 overschot	Aantal incidentele meevallers in de lastensfeer
2017	€ 353.000 tekort	Aantal eenmalige kosten: extra inhuur op ICT als gevolg van ziekte, extra inzet op financiën t.b.v. invoering output financiering, hogere materiële kosten (die doorbelast kunnen worden)
2018	€ 615.000 overschot	Achterblijvende investeringen (als gevolg van de nog te maken ICT-keuzes) en lagere huisvestingslasten (voornamelijk i.v.m. de lagere afrekening servicekosten 2017)

- De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven op de jaarrekeningen van de RUD sinds de start. In de managementletter van de accountant komen geen grote, dringende risico's naar voren.
- Er is een producten- en dienstencatalogus (PDC). De deelnemers kunnen via de afname van producten- en diensten sturen op wat de RUD Utrecht voor de betreffende deelnemer doet. Deze afspraken worden vastgelegd in DVO's. Onderlegger voor de DVO is het uitvoeringsprogramma, waarin de aantallen in te zetten uren en de planning is vastgelegd.
- Er is sprake van outputfinanciering. De inzet voor elke deelnemer wordt vastgelegd in uren. Vanuit het motto "niet geschreven = niet betaald" wordt door het management er strak op gestuurd dat de medewerkers elke week hun uren schrijven. Citaat uit de jaarrekening 2018:

Het afgelopen jaar is de RUD Utrecht voor het eerst afgerekend op basis van de afgenomen producten en diensten. Daarmee is de financiering transparanter en eerlijker gemaakt. Om deze stap te kunnen maken, hebben we in 2018 binnen de organisatie strak toegezien op tijdschrijven en efficiënt werken. De opdrachtgevers betalen voor wat ze gekregen hebben en dit is in 2018 succesvol verlopen.

- De geschreven uren worden afgezet tegen de norm. Om het verschil tussen de feitelijk geschreven uren en de normuren voor een bepaalde dienst te kunnen te monitoren is een dashboard beschikbaar. Daar waar grote afwijkingen zijn tussen de norm en de feitelijk geschreven uren gaat de coördinator in gesprek met de betreffende medewerker. Elk kwartaal worden de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van het uitvoeringsprogramma met elke deelnemer besproken.
- Er is een verplichtingenadministratie⁷.
- De RUD werkt met een risicomangementsysteem. In het kader hiervan zijn de belangrijkste risico's geïdentificeerd. Door de koppeling van het risicomangementsysteem aan de P&C cyclus van de RUD Utrecht wordt drie keer per jaar over de risico's gerapporteerd. Dat is bij de programmabegroting, de bestuurlijke voortgangsrapportage (alleen significante afwijkingen) en de jaarrekening.
- Voor wat betreft de capaciteits-, ervarings- en kenniscriteria van de kwaliteitscriteria geldt dat de RUD Utrecht hieraan voldoet sinds 2017.
- De RUD Utrecht is bezig met strategisch personeelsplanning. In de jaarstukken 2018 lezen wij hierover het volgende:

Vanuit de strategische personeelsplanning (SPP) is er aandacht voor het thema opleiden en ontwikkelen. Aan alle RUD-ers is gevraagd na te denken over hun ontwikkeling, competenties en talenten. Deze punten worden besproken in het goede gesprek, CAO 2017-2018, tussen de medewerker en de leidinggevende. Op deze manier krijgen we steeds beter zicht op welke talenten we in huis hebben, zodat we die in kunnen zetten.

Ook is er vanuit SPP continu aandacht voor duurzame inzetbaarheid, instroom van nieuwe medewerkers en kennisbehoud. Gesprekken met het Georganiseerd Overleg (GO) hebben geleid tot een akkoord over een generatiepact en de regeling is opgesteld. Het doel van het generatiepact is de duurzame inzetbaarheid van de oudere medewerkers te vergroten en daarbij ruimte te creëren voor de instroom van nieuwe medewerkers.

Gezien deze feiten is onze conclusie dat de bedrijfscyclus van de RUD op orde is. Tegelijkertijd constateren wij in het onderzoek dat er regelmatig 'gedoe' is tussen de RUD en deelnemers (het gaat dan met name om de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht) over de kwaliteit van de geleverde prestaties inzake (met name) complexe bestuurlijke dossiers, de voor deze dienstverlening in rekening gebrachte kosten en de mate waarin de deelnemers hierop kunnen sturen. In de volgende paragraaf ('Hoe gaat het in de praktijk') gaan wij hier nader op in.

Opbouw personeelsbestand RUD

In deze paragraaf geven we inzicht in het personeelsbestand van de RUD⁸, zowel op het niveau van het primair proces als ook RUD-breed. De nu volgende tabel laat het aantal het dienstjaren zien van de formatie van de RUD, ingedeeld naar primair proces en totale formatie.

⁷ Via een verplichtingenadministratie heeft een organisatie meer grip op c.q. inzicht in aangegane verplichtingen, waardoor betere budgetbewaking mogelijk is.

⁸ Deze cijfers ((en de andere cijfers in deze paragraaf) zijn aangeleverd door de RUD.

Dienstjaren	Primair proces		Totale formatie	
	Aantal medewerkers	Procentueel	Aantal medewerkers	Procentueel
0-9 jaar	28	29%	43	34%
10-19 jaar	22	23%	30	24%
20-29 jaar	26	27%	28	22%
30-40 jaar	15	15%	18	14%
40+ jaar	6	6%	6	5%
Totaal	97	100%	125	100%

De nu volgende tabel laat de verdeling van de medewerkers over de verschillende leeftijdscategorieën zien voor wat betreft het primair proces en de hele RUD; dit wordt afgezet tegen het gemiddeld aantal dienstjaren.

Leeftijdscategorie	Primair proces			Totale formatie		
	Aantal medewerkers	Gem. aantal dienstjaren	% van totaal	Aantal medewerkers	Gem. aantal dienstjaren	% van totaal
20-29 jaar	4	2,2	4%	8	2,1	6%
30-39 jaar	19	6,5	20%	22	5,8	18%
40-49 jaar	20	13,4	21%	30	12,5	24%
50-59 jaar	36	24,6	37%	46	23,6	37%
60+ jaar	18	32,5	19%	19	31,3	15%
Totaal	97	19,1	100%	125	17,3	100%

De conclusies die we uit deze tabellen kunnen trekken ten aanzien van aantal jaren dienstverband en leeftijdsopbouw zijn:

- 71% van de medewerkers in het primair proces werkt langer dan 10 jaar voor de RUD (of één van haar voorlopers), voor de RUD als totale organisatie is dit 66%.
- 56% van de medewerkers in het primair proces is ouder dan 50 jaar, voor de RUD als totale organisatie is dit 52%.

Opbouw loonopbouw van de RUD

Wij presenteren nu een aantal tabellen die inzicht geven in de opbouw van het loonopbouw van de RUD. In deze analyse is gekeken naar de schalen waarin de medewerkers zitten, de tredes en het aantal medewerkers met een garantietoelage. Hierbij is steeds de vergelijking gemaakt van de situatie bij de start van de RUD en de huidige situatie. We sluiten dit onderdeel af met cijfers inzake het personeelsverloop.

De navolgende tabel geeft inzicht in de *schaalopbouw* bij de start van de RUD in vergelijking met de huidige situatie. Dit betreft de verdeling in het primaire proces (de uitvoerders en bepalend voor het uurtarief).

Schaal	Type functie	Start RUD	Huidige situatie
7	Ondersteuning	4%	6%
8	Ondersteuning	4%	3%
9	C functie	14%	10%
10	B functie	45%	49%
11	A functie	33%	31%
		100%	100%

We lichten de verschillende schalen als volgt toe. Een C-functie is voor minder ervaren medewerkers die in principe op termijn moeten doorgroeien naar een B-functie. De A functies zijn bedoeld voor specialisten en eventuele coördinatoren. De tabel laat zien dat er relatief veel medewerkers in (de hoogste) schaal 11 zitten. Deze medewerkers zaten reeds in deze schaal voordat ze overkwamen van de gemeenten/provincie. Dit was -naar wij hebben begrepen- vaak niet gerelateerd aan het daadwerkelijke werk dat ze uitvoerden.

De nu volgende tabel laat de *tredes* (periodieken) zien (binnen de schaal) bij de start en per heden⁹.

	Start RUD		Huidige situatie	
RSP	Aantal medewerkers	% van totaal	Aantal medewerkers	% van totaal
75	1	1%	1	1%
85	3	4%	5	4%
90	2	3%	2	3%
95	4	5%	6	5%
100	63	86%	83	86%
Totaal	73	100%	97	100%

De tabel laat zien dat bij de start van de RUD Utrecht 86% van de medewerkers in het primaire proces reeds op de hoogste trede zat. Inmiddels is dat 86%. De trend doortrekkend zit over 5 jaar 99% van de medewerkers op het einde van de schaal. Door het relatief lage verloop van personeel (zie verder) is dat geen onrealistisch scenario.

Daar bovenop hadden een aantal medewerkers persoonlijke toeslagen of een salaris dat schaal 11 te boven ging, waardoor de RUD Utrecht ze met een persoonlijke toeslag moest compenseren. De nu volgende tabel laat zien dat er in het primaire proces 29 medewerkers waren met een persoonlijke toeslag bij de start: daar zijn er nu nog 27 van over.

	Start RUD	Huidige situatie
Aantal medewerkers met garantietoelage	29	27

⁹ RSP 100 houdt in dat een medewerker het maximale salaris in de schaal krijgt. Gebruikelijk is dat een medewerker per jaar 3% omhoog gaat; bij zeer goed functioneren kan dit 6% zijn. Dus als een medewerker in 2014/2015 met RSP 90 is gestart, is dit 90% van de schaal. Na maximaal 4 jaar zit deze medewerker op 100% en dus het einde van de schaal (en het maximale salaris.)

De conclusies die we uit de vorige analyse kunnen trekken zijn:

- Bij de start van de RUD zijn relatief veel medewerkers overgekomen in hoge schalen, tegen het einde van de trede (RSP 100) en met een garantietoelage. Dat zorgt ervoor dat:
 - Het verloop relatief laag is.
 - De RUD relatief duur is en steeds duurder wordt. Dit vertaalt zich weer in een steeds hoger uurtarief.
- Doordat er weinig personeelsverloop is, zal het enige jaren duren voordat er 'vers bloed' kan instromen met andere competenties (procesregisseurs, bestuurlijke sensitiviteit, adviesvaardigheden en dergelijke).

Personeelsverloop (onder medewerkers en teamleiders)

Ten aanzien van het personeelsverloop onder *medewerkers* hebben wij de volgende cijfers gekregen vanuit de RUD:

- De RUD is gestart met 73 medewerkers in het primaire proces (over gekomen vanuit de deelnemers). Hiervan zijn er per heden nog 63 werkzaam bij de RUD. Dit betekent dus een uitstroom van gemiddeld twee medewerkers per jaar vanaf de oorspronkelijke start.
- De RUD Utrecht is de laatste jaren gegroeid, waardoor er meer nieuwe instroom is (dan slechts vervanging van de 10 uitgestroomde medewerkers). Zie ook de eerdere tabellen. De eerste nieuwe medewerkers zijn echter vooral geselecteerd op de benodigde competenties voor de wettelijke taken van de RUD Utrecht (toepassen van regels). De laatste 1,5 tot 2 jaar is hierin een verschuiving te zien.

We hebben tevens het verloop onder *teamleiders* uitgevraagd. De teamleiders hebben -zo hebben wij begrepen uit de gesprekken- een belangrijke rol in het onderhouden van de contacten met de deelnemers op ambtelijk niveau. Een analyse van het verloop onder de teamleiders laat zien dat dit relatief gezien hoger ligt dan bij de medewerkers:

- Van de zes teamleiders bij de start is er nog één teamleider werkzaam bij de RUD.
- Van de acht teamleiders die na de start in dienst zijn gekomen, zijn er nog drie werkzaam bij de RUD.

Daarnaast is in 2018 voor het onderhouden van de contacten met deelnemers een accountmanagement-pilot gestart met drie adviseurs accounthouders (0,5 fte per adviseur; 1,5 fte in totaal). Uiteindelijk zijn er twee medewerkers eind 2018 benoemd (voor 2 fte). Hiervan is één medewerker nog steeds in dienst; de andere adviseur is vertrokken en inmiddels opgevolgd.

Conclusie

De conclusie die wij uit de analyse van het medewerkersbestand en het loongebouw trekken is dat een groep van ruim 60 medewerkers in het primair proces relatief lang in dienst is van de RUD (en voorlopers) en in relatief hoge schalen zit; dit laatste punt is een mogelijke verklaring voor het relatief lage verloop.

Hierbij merken wij op dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt dat (een deel van) de medewerkers van de RUD een rolopvatting hebben waarin de waarde 'onafhankelijkheid' belangrijk is. Vanuit deze rolopvatting wordt het -vanuit het eigen perspectief- op basis van technische deskundigheid zo goed mogelijk toepassen van de regels belangrijk geacht. Door een aantal deelnemers, zoals de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, worden echter (aanvullend en toenemend) andere kernwaarden, rolopvattingen en competenties verwacht van de medewerkers. Het gaat hierbij om begrippen als bestuurlijke sensitiviteit, klantgerichtheid in de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, procesvaardigheden en creatieve, oplossingsgerichte samenwerking met andere organisaties. Deze ontwikkeling past ook in het gedachtegoed van de Omgevingswet.

Ondanks dat wij in het kader van deze opdracht geen cultuuronderzoek hebben gedaan bij de RUD, willen wij wel als werkhypothese poneren dat -gezien de opbouw van het medewerkersbestand- de ontwikkeling van een

andere cultuur op de werkvloer van de RUD (naar de genoemde andere kernwaarden, rolopvatting en competenties) een uitdaging is.

In de situatie van de RUD heeft het middenmanagement een belangrijke rol in het onderhouden van de contacten met de deelnemers. Een analyse van het verloop onder de teamleiders laat zien dat dit relatief hoger ligt dan bij de medewerkers. Dit relatief hoge verloop heeft -zo blijkt uit gesprekken- tot gevolg dat de continuïteit van de samenwerking richting de ambtelijke contactpersonen bij de deelnemers onder druk staat; de relaties en werkafspraken moeten immers steeds opnieuw worden opgebouwd. Daarnaast is onze veronderstelling dat dit relatief hoge verloop het (extra) lastig maakt om nieuwe kernwaarden, rolopvattingen en competenties 'werkend' te krijgen in de cultuur op de werkvloer.

Acties vanuit de RUD

Het is op deze plaats van belang op te merken dat -om beweging te krijgen in het personeelsbestand- vanuit de RUD Utrecht diverse acties in gang zijn gezet. Er is vorig jaar een generatiepact afgesloten met het GO (de vakbonden) waarvan medewerkers steeds actiever gebruik gaan maken. De vrijkomende ruimte wordt ingevuld met nieuwe (jonge) medewerkers. Om deze jonge medewerkers te boeien en binden is een young professional programma opgezet in 2019. Voor de werving en selectie van jonge medewerkers is de RUD-partnerships aangegaan met partijen die deze groep weet te bereiken.

4.2 Hoe gaat het in de praktijk?

De beleving die we opgehaald hebben uit de interviews is als volgt.

Standaard vraagstukken gaan in de regel goed

De RUD presteert goed op 'standaard' vraagstukken waarbij de focus ligt op toepassen van de regels vanuit inhoudelijke (technische) deskundigheid, zo blijkt uit de interviews. Er is hiervoor voldoende inhoudelijke (technische) kennis aanwezig. Deelnemers (gemeenten) die alleen 'standaard' werk hebben belegd bij de RUD zijn dan ook tevreden over het functioneren van de RUD. Citaten uit deze gesprekken zijn:

"De uitvoering van de klassieke milieutaken is gewoon goed". "Ik ben erg tevreden over de huidige dienst. Het gaat er nu over: hoe kan het beter."

De RUD is kwetsbaar qua benodigde competenties voor complexe dossiers

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat de RUD kwetsbaar is qua benodigde competenties voor complexe *bestuurlijke* dossiers. Op het moment dat het gaat om (handhaving bij) complexere bestuurlijke dossiers worden namelijk andere, niet alleen inhoudelijke competenties (vanuit technische deskundigheid toepassen van de regels) gevraagd. Het gaat dan om competenties als bestuurlijke sensitiviteit, procesvaardigheden, omgevingsbewustzijn, projectmanagement, adviesvaardigheden en dergelijke. Een citaat uit de brief van de provincie aan de RUD van 16 april 2019 illustreert dit:

“We ontvangen van diverse medewerkers, waaronder de medewerkers van de opdrachtgeversunit maar ook van inhoudelijke beleidsmedewerkers op het gebied van milieu, bodem en boa-taken, signalen over een structureel gebrek aan kwaliteit. Het meest acute onderwerp voor de provincie is de taakuitvoering van de RUD Utrecht rondom het bedrijf Van De Groep (VDG) uit Bunschoten.”

Voor ons is duidelijk geworden dat de RUD Utrecht op dit moment onvoldoende in staat is een complex dossier als VDG te behandelen. De afgelopen maanden is gebleken dat de kwaliteit bij de RUD onvoldoende is om in control te komen op het dossier en dat dit de integrale aanpak negatief beïnvloedt. Daarnaast is gebleken dat de RUD voor de uitvoering van diverse provinciale taken zowel tekortschiet op het gebied van kwaliteit en competenties van het personeel als van de bedrijfsvoering (zoals monitoring en verslaglegging).

Dit wordt zowel aan de kant van de deelnemers (niet alleen de provincie, maar ook die gemeenten die beschikken over complexe bestuurlijke dossiers) als aan de kant van de RUD zelf onderkend. Vanuit de RUD wordt hierover het volgende aangegeven.

Vanuit de RUD is het bekend dat er tekortschietende competenties zijn op dit gebied. Er is gekozen om alleen ‘platte’ uitvoeringscapaciteit over te brengen naar de nieuwe organisatie, met vooral inhoudelijk vaardige en competente medewerkers. De RUD Utrecht heeft vanaf het begin geen projectleiders en procesvaardige medewerkers met bredere competenties die nodig zijn om te ‘verbinden’ en vaardig zijn om te kunnen omgaan met complexe dossiers. Dit resulteert er in dat de basis van onze uitvoering op voldoende niveau functioneert, maar de RUD niet goed genoeg in staat is om complexere opgaven op een voldoende niveau uit te voeren. Deze constatering is door de RUD vanaf oktober 2016 meerdere malen neergelegd bij het AB van de RUD Utrecht.

RUD is kwetsbaar qua competenties voor (beleids)adviesing

Ook ten aanzien van de (beleids)adviestaken is de RUD relatief kwetsbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om de competentie om bestuurders te adviseren. Bij de RUD verschilt het sterk per deelnemer in welke mate de adviestaken zijn overgedragen. Bijvoorbeeld:

- De provincie geeft aan dat destijds niet alleen medewerkers zijn overgedragen, maar ook vacature ruimte met een doelstelling voor beleidsadviesing.
- De grootste gemeentelijke deelnemer in de RUD, de gemeente Utrecht, heeft de adviestaken niet overgedragen. De gemeente Utrecht wil bijvoorbeeld invoering van de Omgevingswet zelf oppakken (en hiervoor in RUD verband niet meebetalen), terwijl andere deelnemers hiervoor wel budget ter beschikking willen stellen aan de RUD.

Een hieraan gerelateerde competentie is een klantgerichte invulling van het opdrachtnemerschap. Het gaat hierbij onder meer om het maken van de vertaling van de klantvraag naar de te leveren dienstverlening (vanuit de rolopvatting dat de RUD een verlengde afdeling is van de deelnemer). Volgens een aantal betrokkenen beroept de RUD zich vooral op de onafhankelijkheid. In onze visie gaat het om een effectieve verbinding van deze twee waarden.

Voor wat betreft de adviestaken wordt de samenwerking gezocht met de ODRU, die hierin beter ontwikkeld zou zijn, zo wordt in diverse gesprekken aangegeven¹⁰. De ODRU heeft namelijk relatief veel middelgrote en kleinere deelnemers die een beroep doen op (beleids)adviesing vanuit de ODRU¹¹.

¹⁰ In combinatie daarmee zou het ook gaan om competenties als klantgerichtheid, bestuurlijke sensitiviteit en projectmatig werken. De ODRU hebben wij overigens in het kader van dit onderzoek niet gesproken.

¹¹ Hierbij merken we op dat de ODRU, gezien het karakter van deze Omgevingsdienst, naar wij hebben begrepen net als de RUD Utrecht ook niet (of beperkt) over de competenties beschikt voor *complexe bestuurlijke dossiers*.

Verschillen tussen deelnemers hebben een negatief effect op de ervaren kwaliteit van de bedrijfsvoering

Verschillen tussen overgedragen takenpakket, wijze van aansturing en verwachtingen vanuit de deelnemers hebben een negatief effect op de ervaren kwaliteit van de bedrijfsvoering van de RUD. De volgende punten zijn in het onderzoek naar voren gekomen:

- Zoals hiervoor aangegeven hebben sommige gemeentelijke deelnemers de adviestaken wél overgedragen en andere niet. Verder hebben sommige deelnemers wél complexe dossiers, en andere niet.
- Het takenpakket wat voor de provincie wordt uitgevoerd verschilt sterk van de gemeenten.
- De provincie en sommige gemeentelijke deelnemers willen inhoudelijk goed weten wat de RUD doet, en hebben daar ook intern mensen met expertise voor beschikbaar.

Deze deelnemers willen dan vaak ook frequentere en meer uitgebreide rapportages, met meer analyses en duiding van ontwikkelingen die in de rapportages naar voren komen. Zie bijvoorbeeld ook eerdergenoemd citaat uit de brief van de provincie aan de RUD. De RUD kan dit (vaak) niet op de gewenste wijze leveren, wat het wantrouwen richting de RUD voedt.

Diverse andere gemeenten die wij hebben gesproken hebben deze behoefte niet, getuige bijvoorbeeld het volgende citaat uit een gesprek bij een gemeente:

“De RUD is eigenlijk een verlengde afdeling van je organisatie, die moet je niet gaan controleren op alles. Dat doe je ook niet bij al je eigen afdelingen.”

- De praktijk is dat gedurende het jaar de RUD van de deelnemers veel aanvullende opdrachten krijgt buiten de DVO om. De omvang hiervan verschilt per deelnemer. Dit heeft verschillende effecten op de bedrijfsvoering. We noemen:
 - Omdat het gaat om incidenteel geld kan de RUD hiervoor geen mensen aannemen. Het worden dan inhuurkrachten, die steeds weer geworven en ingewerkt moeten worden. Het draagt daardoor niet bij aan het oplossen van de geconstateerde kwetsbaarheden van de RUD. Ook is de vraag in hoeverre dit een houdbaar model is bij de huidige (krappe) arbeidsmarkt.
 - De realisatie (jaarrekening) valt veel hoger uit dan de begroting. Dat kan -bij sleutelfiguren die verder op afstand staan van de RUD- vragen oproepen of de RUD wel ‘in control’ is.
 - Doordat de vaste kosten (overhead) voornamelijk worden berekend over de uitvoeringsopdracht in de DVO ontstaat er een scheefgroei in de bekostiging van de vaste kosten¹².

In het volgende hoofdstuk zullen wij dieper ingaan op dit thema (verschillen tussen de deelnemers in de wijze van omgaan met de RUD).

Er is regelmatig ‘gedoe’ tussen de RUD en deelnemers

Voortvloeiend uit de vorige punten komt in dit onderzoek naar voren dat er regelmatig ‘gedoe’ is tussen de RUD en deelnemers (het gaat dan met name om de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht) over de kwaliteit van de geleverde prestaties inzake (met name) complexe bestuurlijke dossiers, de voor de dienstverlening in rekening gebrachte kosten en de mate waarin de deelnemers hierop kunnen sturen. Discussiepunten (klachten/frustraties) zijn bijvoorbeeld de vraag wanneer een taak als ‘complex’ kan worden gekwalificeerd (complex heeft tot gevolg

¹² Daarnaast zou dit kunnen leiden tot de perverse prikkel voor deelnemers om de taken in het DVO (met relatief hoge tarieven, gezien de opslag voor de vaste kosten) zo beperkt mogelijk te houden en de omvang van de aanvullende opdrachten zo groot mogelijk te maken. Om deze prikkel tegen te gaan is de afspraak dat alleen incidentele opdrachten als aanvullende opdracht kunnen worden ingediend bij de RUD. Structureel werk moet ondergebracht worden in de DVO.

dat de RUD meer uren kan schrijven voor een bepaalde taak), de afrekening van de spoedlocaties en de mate waarin gestuurd kan worden op kentallen.

Wij hebben er in dit onderzoek *niet* voor gekozen elk discussiepunt in detail te gaan onderzoeken. Dit zou namelijk vereisen dat we -per discussiepunt- een 'waarheidsvinding' onderzoek zouden moeten uitvoeren door de feiten op een rij te zetten en vervolgens hoor- en wederhoor toe te passen. Een dergelijk onderzoek op symptoomniveau zou -naar onze inschatting- niet helpen om de hiervoor geschetste problemen en de dieperliggende oorzaken op te lossen. Deze discussiepunten geven wel indicaties van:

- Aan de kant van de RUD: dat de bedrijfscyclus van de RUD op specifieke onderdelen niet op orde is en/of de contactpersonen vanuit de RUD richting de betreffende deelnemers niet in staat zijn om -vanuit een klantgerichte houding- de discussiepunten zodanig te adresseren dat deze niet escaleren.
- Aan de kant van de betreffende deelnemers: dat er beperkt vertrouwen in de RUD is die 'het beste' voorheeft met de deelnemers als opdrachtgever.
- Dat er wederzijds sprake is van 'wij-zij' denken.

Er lijkt sprake te zijn van een patstelling

Tot slot merken we op dat de in dit hoofdstuk beschreven bevindingen reeds (min of meer) bekend zijn bij deelnemers als de provincie Utrecht, gemeente Utrecht en de RUD. In die zin hebben wij niet de verwachting dat we met heel nieuwe inzichten zijn gekomen. Er lijkt sprake van een 'viciuze cirkel van ontevredenheid' tussen sommige deelnemers en de RUD, die niet 'zomaar' lijkt te doorbreken. Er is met andere woorden sprake van een patstelling. De vraag is dan vooral welke dieperliggende oorzaken aan deze patstelling ten grondslag liggen (op basis waarvan vervolgens bepaald kan worden met behulp van welke oplossingsrichtingen deze doorbroken kunnen worden). Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

5. Samenwerking in rol van opdrachtgever en eigenaar (governance)

De provincie, de gemeente Utrecht en de andere deelnemers hebben in de RUD een bestuurlijk en een financieel belang. Sturen op deze belangen kan op verschillende manieren, waarbij we ons beperken tot de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol. Daaronder verstaan wij het volgende:

1. In de rol van **eigenaar** sturen de deelnemers op de langetermijndoelen van de RUD en bewaken zij de (financiële) continuïteit van de organisatie.
2. Als **opdrachtgevers** formuleren de deelnemers de inhoudelijke opdracht aan de RUD en bewaken zij de uitvoering van deze opdracht op de korte termijn.

De eigenaarsrol en opdrachtgeversrol kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het zijn weliswaar twee verschillende 'petten', maar in de praktijk hangen ze nauw samen. In de praktijk is het cruciaal dat 'eigenaren' en 'opdrachtgevers' niet alleen binnen de eigen organisatie interacteren, maar dat ook tussen de deelnemers naar een gezamenlijk standpunt wordt gezocht. In die zin gaat het ook om een samenwerkingsvraagstuk en is het belangrijk om te inventariseren wat de positie van de andere deelnemers is. In dit hoofdstuk beschrijven we de samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar. Daarbij maken we onderscheid tussen feiten en meningen.

5.1 Hoe is het geregeld?

In deze paragraaf brengen we de feiten over de samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar naar voren.

Borging opdrachtgeversrol en eigenaarsrol

De gemeente Utrecht maakt in haar beleid¹³ geen onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. De provincie Utrecht doet dat wel¹⁴. De provincie maakt het volgende onderscheid:

*De **opdrachtgeversrol** kenmerkt zich door o.a. het formuleren en uitzetten van opdrachten, opstellen prestatie-indicatoren, maken van rapportageafspraken, bewaken van levering en budgetten, inhoudelijke afstemming en inhoudelijke ontwikkelingen. Bij een aantal verbonden partijen is dit de belangrijkste rol.*

*De **eigenaarsrol** kenmerkt zich door de focus op de continuïteit en toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de verbonden partij. Denk hierbij o.a. aan het wijzigen van de GR of statuten, uittreden uit of opheffen van de verbonden partij, werking van rechts- en/of samenwerkingsvorm, organisatieontwikkeling en de P&C-cyclus (toetsen en goedkeuring van begroting en jaarrekening). Bij grote risico's en belangen is het van belang om de rollen van opdrachtgever en eigenaar ambtelijk te scheiden.*

Kijkend naar de andere deelnemers is het beeld wisselend. Er zijn een aantal deelnemers die in hun beleid wel onderscheid maken tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, maar er zijn ook evenveel deelnemers die dat niet doen. Uit de gesprekken blijkt overigens wel dat alle deelnemers zich in de praktijk bewust zijn van het onderscheid tussen de twee rollen.

¹³ Nota verbonden partijen gemeente Utrecht (2015)

¹⁴ Nota verbonden partijen provincie Utrecht (2017)

Het expliciet beleggen van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol is eerder uitzondering dan regel. De provincie Utrecht is de uitzondering op de regel. Zij heeft de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, in relatie tot de RUD Utrecht, zowel ambtelijk als bestuurlijk bij verschillende personen belegd. Ook heeft zij de afstemming tussen 'eigenaren' en 'opdrachtgevers' van de RUD Utrecht intern georganiseerd. De andere deelnemers die wij hebben gesproken, waaronder de gemeente Utrecht, hebben de rollen ambtelijk en bestuurlijk niet bij verschillende personen belegd.

Werking beleidsvormende cyclus

Het VTH-beleidsplan en het werkprogramma vormen de primaire sturingsinstrumenten van elke deelnemer (opdrachtgeversrol).¹⁵ Conform de Wabo heeft elke deelnemer een vierjarig beleidsplan opgesteld. De deelnemers concretiseren het beleidsplan in een werkprogramma. Deelnemers die dat willen kunnen het opstellen van hun werkprogramma beleggen bij de RUD Utrecht. Deelnemers die zelf een werkprogramma opstellen stemmen de uitvoerbaarheid van de inhoud af met de RUD.

Omdat de deelnemers verschillende opgaven hebben zijn er uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de uitvoering van taken (opdrachtgeversrol). De RUD onderscheidt in zijn ontwikkelplan¹⁶ drie type verwachtingen die wij hieronder weergeven.

(1) Voor de gemeente Utrecht is er voornamelijk de behoefte dat de RUD het werk zo efficiënt mogelijk uitvoert. Er wordt om een functionele organisatie gevraagd, waarbij in het primair proces soortgelijke werkzaamheden bij elkaar zijn gebracht. Er wordt weinig gevraagd op het gebied van ondersteuning op beleid. [...]

(2) De provincie Utrecht heeft andere en meer gebiedsgerichte opgaven. Deze opgaven vragen juist om meer samenwerking op beleidsniveau om zo effectief mogelijk de uitvoering in te kunnen zetten. [...] In gesprek wordt invulling gegeven aan de keuzes voor de uitvoering.

(3) De gemeente Amersfoort vraagt steeds vaker een adviesrol waarbij we in staat zijn om complexe integrale opgaven op te pakken. De verwachting is dat deze variant, naar de Omgevingswet toe, steeds meer gaat voorkomen. Er wordt daarbij meer een houding van nee tenzij, naar ja mits verwacht, waarbij er rekening wordt gehouden met de lokale afwegingsruimte. [...]

N.B. hierboven beschrijven wij type verwachtingen. De verwachtingen die de gemeente Utrecht en/of de gemeente Amersfoort heeft kunnen bijvoorbeeld ook gelden voor de provincie Utrecht.

Verbinding beleids- en uitvoeringscyclus

De deelnemers hebben een gezamenlijke missie geformuleerd (eigenaarsrol). Deze missie is vastgelegd in het bedrijfsplan en staat hieronder weergegeven. De missie is niet verder geconcretiseerd door middel van gezamenlijke doelstellingen¹⁷.

¹⁵ Bedrijfsplan RUD Utrecht 2.0 (16 oktober 2013)

¹⁶ Ontwikkelplan RUD Utrecht (2017)

¹⁷ Met gezamenlijke doelstellingen bedoelen wij in dit geval een gewenste situatie – met betrekking tot een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving – die de deelnemers in gezamenlijkheid bepaald hebben. Deze gezamenlijke doelstellingen kunnen bijvoorbeeld landen in een VTH-beleidsplan en worden geconcretiseerd in een werkprogramma.

De RUD Utrecht 2.0 staat voor het waarborgen en ontwikkelen van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Aan opdrachtgevers wordt doelgericht maatwerk geleverd, op tijd en van een passende prijs/kwaliteitsverhouding'. Onder passend wordt hierbij verstaan: voldoen aan de normen zoals de wettelijke kwaliteitseisen.

Deelnemers nemen producten en diensten van de RUD af door dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) af te sluiten (opdrachtgeversrol).¹⁸ De DVO's bevatten onder andere het afgesproken (verschillende) kwaliteitsniveau in de uitvoering van de basistaken in de eerste jaren en de plustaken die door de betreffende deelnemer worden ingebracht c.q. afgenomen. Ook wordt de bijdrage in de kosten van het basispakket dienstverlening en de kosten voor de levering van de afgesproken plustaken in de DVO van de betreffende deelnemer opgenomen.

De Producten en Dienstencatalogus (PDC) vormt de basis voor de afspraken die worden gemaakt in de DVO. De PDC kan worden gezien als de menukaart van de RUD Utrecht en geeft inzicht in welke producten en diensten er (kunnen) worden geleverd en wat hieronder wordt verstaan. Wanneer er specifieke wensen zijn vanuit de opdrachtgever dan kunnen deze worden afgenomen via een aanvullende opdracht.

De deelnemers sturen op basis van outputfinanciering (opdrachtgeversrol). De deelnemers zijn in 2018 overgegaan naar outputfinanciering, dit is een financieringsvorm waarin per geleverde dienst of product wordt afgerekend.

Deelnemers stellen gezamenlijke resultaten vast in de kadernota en de programmabegroting (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). De gezamenlijke resultaten¹⁹ zijn er op dit moment met name op gericht op het gebied van ICT en VTH 3.0 stappen te zetten, de focus op een kwalitatief goede uitvoering aan de VTH-taken te leggen en de 'basis op orde' te brengen.

De bestuurlijke besluitvorming vindt plaats binnen het AB en DB, de ambtelijke afstemming vindt plaats binnen het regievoerdersoverleg (RVO) (eigenaarsrol en opdrachtgeversrol). Bestuurlijk zijn het AB en DB de gremia voor besluitvorming. Het AB bepaalt de richting van de RUD Utrecht. Het DB is bevoegd tot de dagelijkse aansturing van de RUD Utrecht. In het AB staan primair de belangen van de deelnemers voorop, rekening houdend met de belangen van de RUD en de andere deelnemers. In het DB staat het belang van de RUD voorop, rekening houdend met de belangen van de deelnemers.²⁰ De ambtelijke afstemming tussen de deelnemers vindt plaats in het regievoerdersoverleg (RVO). Het RVO is bedoeld om:²¹

- AB-vergaderingen voor te bereiden
- Opdrachtgeversrol gezamenlijk in te vullen
- Eigenaarsrol gezamenlijk in te vullen
- Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving te bespreken.

De RUD heeft de verantwoording per deelnemer en voor de samenwerking als geheel georganiseerd (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Periodiek stelt de RUD een rapportage per deelnemer op waarin verantwoording wordt afgelegd over de geleverde prestaties. Ook stelt de RUD een breed jaarverslag op waarin de geleverde prestaties per opdrachtgever staan. Naast de bespreking van de rapportages vindt er ten minste eenmaal per jaar overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de deelnemer en de RUD. Hierdoor hebben de individuele deelnemers zicht op welke financiële middelen er nodig zijn voor een goede taakuitvoering. Het stelt de deelnemers bovendien in staat om bij te sturen indien financiën en de (kwalitatieve) uitvoering van taken niet in verhouding zijn.

¹⁸ Bedrijfsplan RUD Utrecht 2.0 (16 oktober 2013)

¹⁹ Kadernota 2019, 2020 RUD Utrecht; Programmabegroting 2018, 2019, 2020

²⁰ Bedrijfsplan RUD Utrecht 2.0 (16 oktober 2013)

²¹ MMERKS, Samen regievoeren (31 maart 2016)

Dit gebeurt dan in de vorm van een aanvullende opdracht en daarmee een verhoging van de variabele bijdrage. Voor de samenwerking als geheel stelt de RUD bestuursrapportages en jaarstukken op. Hierin legt de RUD verantwoording af over de prestaties die in de kadernota en programmabegroting vastgesteld zijn.

De deelnemers sturen via de vaste bijdrage op de continuïteit van de organisatie (eigenaarsrol). De RUD Utrecht heeft een duaal financieringssysteem. De vaste kosten (bedrijfsvoering en directe vaste kosten van de programma's) worden middels een vaste bijdrage vergoed. De overige kosten in de primaire programma's worden middels een variabele bijdrage op basis van levering van producten en diensten gedekt. De vaste bijdrage is bedoeld om de financiële continuïteit en de robuustheid van de organisatie te waarborgen.

5.2 Hoe gaat het in de praktijk?

In deze paragraaf brengen we de meningen over de samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar naar voren.

Borging opdrachtgeversrol en eigenaarsrol

Deelnemers zijn wisselend enthousiast over het scheiden van de rollen en het afzonderlijk beleggen ervan (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Er zijn deelnemers die het wenselijk vinden om bij grote risico's en belangen de rollen van opdrachtgever en eigenaar te scheiden, maar uit de gesprekken komt naar voren dat er ook deelnemers zijn die hier de toegevoegde waarde niet van inzien. Ook zijn er deelnemers die aangeven de rollen te scheiden uit praktische overwegingen, omdat de werklast hierdoor verdeeld kan worden.

Werking beleidsvormende cyclus

De meeste deelnemers en de RUD ervaren een aantal knelpunten ten aanzien van de harmonisatie en standaardisatie van beleid (opdrachtgeversrol). In de kadernota 2019 komen er een aantal knelpunten in het samenwerkingsverband en de opdrachten die daaruit voortkomen naar voren. Deze knelpunten komen ook veelvuldig aan bod in de gesprekken. Deze staan hieronder beschreven.

Eenvoud versus lokale keuzes. De RUD Utrecht wil voorkomen dat het beeld van 'willekeurig handelen' ontstaat in de samenleving. [...] Vandaar dat ze werkt op basis van uitvoeringsstrategieën, zoals de Landelijke Handhavingsstrategie. Deze strategieën zijn door de opdrachtgevers vastgesteld, maar lokaal niet allemaal hetzelfde uitgewerkt. Dat maakt de uitvoering complex omdat de RUD Utrecht bovenlokaal werkt. [...]

Maatwerk versus efficiency. De RUD Utrecht is bezig om taken, op het gebied van registraties en interne werkprocessen, in samenhang en uniform te organiseren. Ze blijft echter op verzoek van de opdrachtgevers ook maatwerk toepassen bij de uitvoer van producten en diensten. Dit heeft als voordeel dat het de mogelijkheid biedt om in te spelen op de lokale situatie. Het blijft echter op gespannen voet staan met de voordelen van uniformering: efficiency en kostenbeheersing.

Commitment versus minimale samenwerking. Om een optimale kwaliteit te kunnen leveren in de uitvoerende taken, zoekt de RUD Utrecht aansluiting bij de koplopers in de uitvoering van VTH-taken. Dat kunnen opdrachtgevers of externe partijen zijn. [...] Daarbij is het dilemma dat een aantal opdrachtgevers zich terughoudend opstelt in het meedenken en doen, waardoor de kans bestaat dat zij onvoldoende kunnen aanhaken bij nieuwe ontwikkelingen.

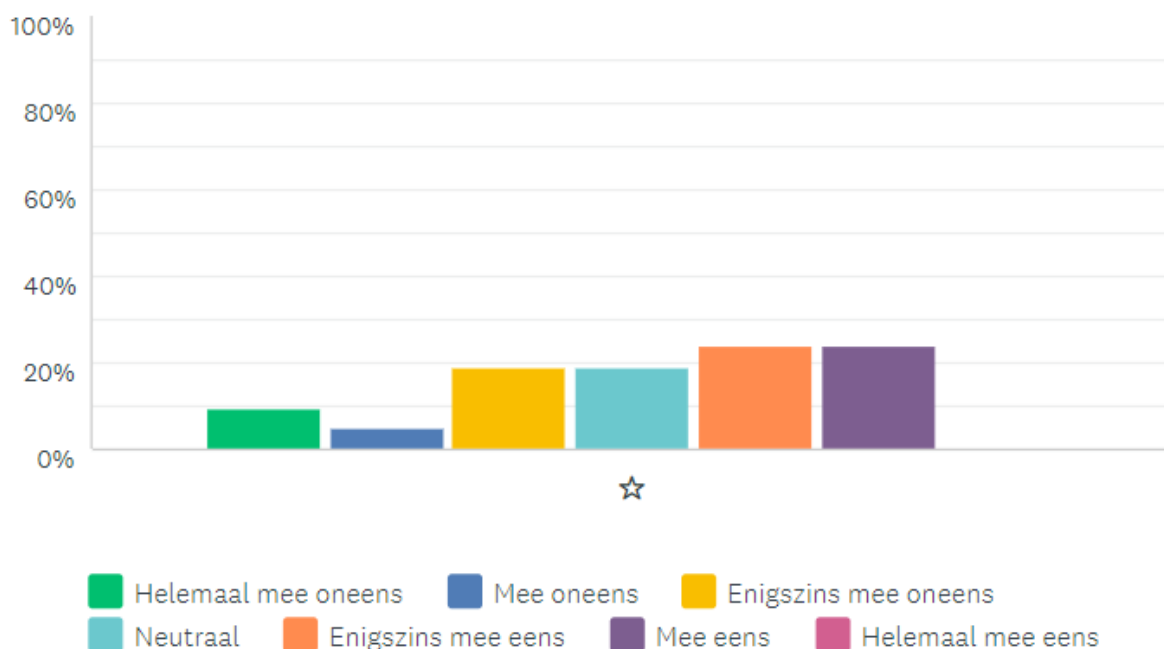
Verbinding beleids- en uitvoeringscyclus

De deelnemers zijn wisselend tevreden over de prestaties van de RUD Utrecht (opdrachtgeversrol). Twee oorzaken die in de gesprekken veelvuldig aan bod komen beschrijven wij hieronder. Aan beide oorzaken ligt een verschil in verwachting ten grondslag.

- De kleinere deelnemers hebben andere verwachtingen dan de grotere deelnemers. Uit de gesprekken komt naar voren dat de kleine deelnemers, uitzonderingen daargelaten, tevreden zijn over de prestaties van de RUD. De kleinere deelnemers waren voor de oprichting niet altijd in staat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te waarborgen, terwijl de uitvoering met de komst van de RUD veel robuuster georganiseerd is. De grotere deelnemers zijn daarentegen vaak erg kritisch en soms zelfs ontevreden over de prestaties van de RUD. Uit de gesprekken komt naar voren dat hieraan ten grondslag ligt dat de grotere deelnemers voor de oprichting vaak al een 'stevige' eigen dienst (afdeling) voor de uitvoering van taken hadden, en met de komst van de RUD geen verbetering menen te zien. Dit geldt met name voor de gemeente Utrecht. De gemeente is kritisch op de prestaties van de RUD, omdat zij vindt dat de eigen organisatie beter in staat is tot een goede taakuitoefening. De gemeente ervaart nu eerder 'gedoe' dan een structurele verbetering van de uitvoering van taken. Uit de gesprekken komt naar voren dat er bij de deelnemers en de RUD begrip is voor de houding van de gemeente Utrecht, maar tegelijkertijd is men ook erg kritisch op de relatief beperkte participatie ten aanzien van de samenwerking.
- De deelnemers nemen verschillende soorten producten en diensten af. Uit de gesprekken blijkt dat de RUD, uitzonderingen daargelaten, de basistaken naar tevredenheid uitvoert. De RUD heeft daarentegen moeite met zijn adviesrol ten aanzien van complexere opgaven en het leveren van input voor de beleidscyclus van de individuele deelnemers. Dit geldt met name voor de provincie Utrecht. De provincie is kritisch op de prestaties van de RUD, omdat zij een groot aantal producten en diensten afneemt waarin de adviesrol en het leveren van input voor de beleidscyclus een belangrijke rol spelen. De provincie vindt dat de RUD deze taken niet goed genoeg uitvoert. Uit de gesprekken komt overigens naar voren dat de RUD zich hier bewust van is. Dit hebben we nader toegelicht in het vorige hoofdstuk. De meeste overige deelnemers snappen de ontevredenheid van de provincie, maar zijn tegelijkertijd ook kritisch op de verwachtingen die de provincie heeft. Ten aanzien van dit laatste punt houden de overige deelnemers zichzelf overigens ook een kritische spiegel voor. Ze vragen zich af of ze soms niet te veel van de RUD vragen.

Uit de samenwerkingsscan komt naar voren dat het wisselend wordt ervaren of de RUD voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van taken heeft. Het bovenstaande ligt hieraan ten grondslag.

Stelling: De RUD heeft voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van de taken.



Deelnemers en de RUD zijn positief kritisch over het sturen op basis van outputfinanciering (opdrachtgeversrol). Uit de gesprekken komt naar voren dat de stap naar outputfinanciering er in positieve zin voor heeft gezorgd dat de deelnemers en de RUD een beter gesprek kunnen voeren over de kwalitatieve uitvoering van taken. Het heeft zakelijkheid in de verhoudingen gebracht en de deelnemers ervaren hierdoor meer grip op de uitvoering. Uit de gesprekken komt tegelijkertijd naar voren dat de sturing op basis van outputfinanciering ook zorgt voor minder flexibiliteit. Hierdoor bestaat het gevaar dat de sturing op output eerder als een doel op zich wordt beschouwd dan als een middel om een gewenst effect te realiseren.

De deelnemers en de RUD spreken van rolversmelting ten aanzien van de sturing op de uitvoering van taken (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Feitelijk staan in het AB primair de belangen van de deelnemers voorop (opdrachtgeversrol) en in het DB het belang van de RUD (eigenaarsrol). Het RVO is in feitelijke zin bedoeld om de beide rollen ambtelijk gezamenlijk in te vullen. Uit de gesprekken krijgen wij mee dat het RVO met name ingezet wordt om de besluitvorming in het AB voor te bereiden. Primair vanuit de eigen opdrachtgeversrol en secundair vanuit de eigenaarsrol. Ook horen wij dat met name in het DB vaak al snel “de AB-pet” wordt opgezet en dat tijdens deze vergaderingen overwegend de belangen van de individuele deelnemers voorop staan (in plaats van het belang van de RUD Utrecht).

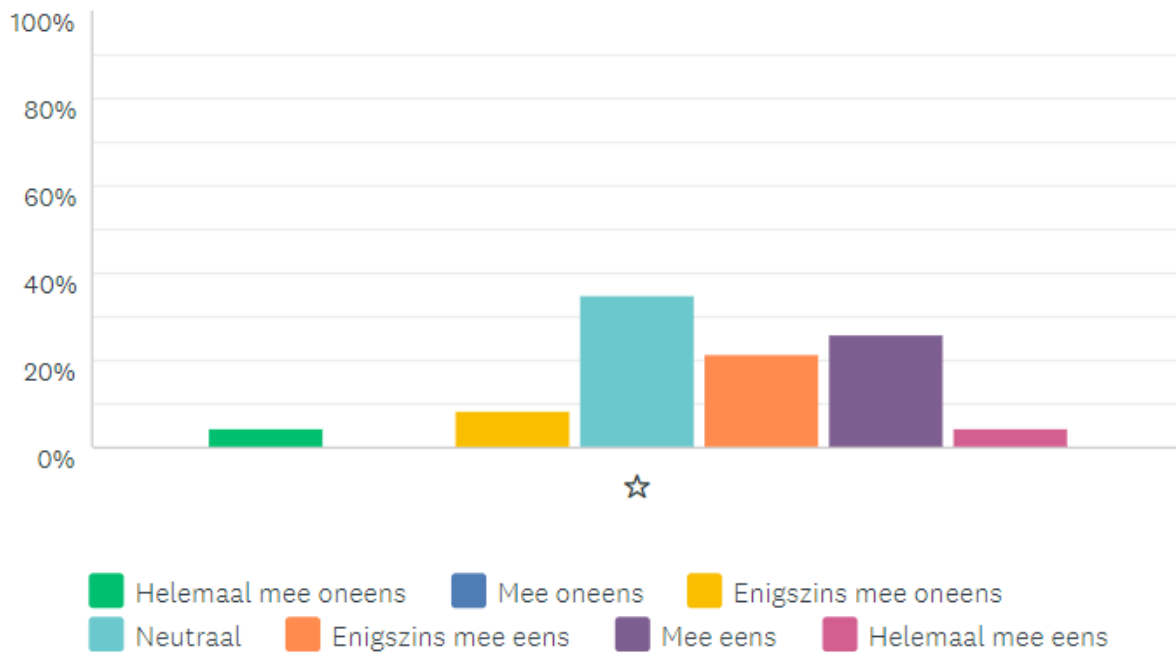
Deelnemers hebben wisselende beelden over hoe de verantwoording vanuit de RUD eruit hoort te zien (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Uit de gesprekken komt naar voren dat de onderbouwing en de uitgangspunten van de verantwoording, uitzonderingen daargelaten, in orde zijn. Wel zijn met name de provincie en de gemeente Utrecht kritisch op hoe de verantwoording eruit hoort te zien, maar hebben ze tegelijkertijd ook tegengestelde verwachtingen van wat een goede verantwoording inhoudt. Wij horen dat de provincie relatief kritisch op de kwaliteit van de verantwoording is en uitgebreidere rapportages met een betere inhoudelijke toelichting verwacht. De gemeente Utrecht daarentegen vindt dat de verantwoording vaak te veel en te gedetailleerd is.

Deelnemers zijn kritisch over de rolinvulling van de provincie en de gemeente Utrecht, maar zijn ook kritisch op zichzelf (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). Uit de gesprekken komt naar voren dat de provincie zich als eigenaar in positieve zin committeert aan de samenwerking, maar dat de provincie vanuit dit commitment soms ook tot in detail ideeën heeft over hoe de RUD zou moeten functioneren. Wij krijgen mee dat de gemeente Utrecht zich daarentegen – in de rol van eigenaar – veel terughoudender opstelt, terwijl de andere deelnemers en de RUD een actievere inspanning wensen. Deelnemers en de RUD zien ook kansen in een intensievere samenwerking met de gemeente Utrecht.

De andere deelnemers die wij gesproken hebben zijn overigens ook kritisch op de eigen rolinvulling. Zij erkennen in algemene zin dat het belang van de opdrachtgever vaak boven het belang van de eigenaar wordt gesteld. Een voorbeeld dat wordt genoemd is dat de deelnemers relatief veel met aanvullende opdrachten werken en dat deze soms niet meer in verhouding staan tot wat er in de DVO's afgesproken is.

De middelen zijn toereikend om de opdrachten van de deelnemers uit te voeren, maar voor verdere investeringen in de robuustheid van de organisatie geldt dit niet (opdrachtgeversrol en eigenaarsrol). De meeste deelnemers die wij gesproken hebben vinden dat de RUD voldoende financiële middelen heeft voor de uitvoering van taken. Dit beeld komt ook naar voren uit de samenwerkingsscan.

Stelling: Er zijn bij de RUD voldoende financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van de taken.



Deelnemers zijn daarentegen overwegend kritisch over de beschikbare middelen voor innovatie en de ontwikkeling van de organisatie op de lange termijn.

De deelnemers sturen niet actief op het ontwikkelen van een robuuste organisatie (eigenaarsrol). Uit de gesprekken komt naar voren dat er soms irritatie en onbegrip tussen RUD en sommige deelnemers is ontstaan, omdat de RUD niet altijd kan leveren wat de deelnemers wensen. Zowel de deelnemers als de RUD onderschrijven dat de organisatie beperkt competenties in huis heeft voor het voeren van regie op complexe dossiers, invulling van de adviesrol en het leveren van input voor beleid. De RUD adresseert dit probleem wel, maar het stoort sommige deelnemers dat de RUD 'om een zak geld vraagt' zonder met een gedegen plan te komen. Uit de gesprekken komt naar voren dat de houding van de RUD vaak eerder reactief en "nee, tenzij" dan proactief en "ja, mits" is. Andere kant van het verhaal is dat de deelnemers die wij gesproken hebben aangeven dat zij vanuit hun eigenaarsrol ook niet actief sturen op het ontwikkelen van een robuuste organisatie.

Bijlage 1. Analyse kader

Voor het onderzoek hebben we een analysekader ontwikkeld waarin we de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2) operationaliseren. In het analysekader belichten we drie invalshoeken:

1. RUD als uitvoeringsorganisatie (kwaliteit en bedrijfsvoering).
2. Samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar (governance).
3. Verbeterrichtingen en de positie/rol van de provincie en de gemeente Utrecht daarin.

Deze drie invalshoeken staan uiteraard niet op zichzelf. Zo beïnvloedt het functioneren van de RUD de wijze waarop de governance invulling krijgt. We hanteren daarbij de Big-8 als verbindend principe in het onderzoek. Het analysekader hebben we daarom ook opgebouwd langs de lijn van de Big-8.

Het evaluatiekader (analysekader) bestaat uit drie onderdelen (onderzoekslijnen):

1. Onderzoekslijn 'Kwaliteit en bedrijfsvoering' waarin we de RUD als uitvoeringsorganisatie belichten (kwaliteit en bedrijfsvoering). De onderzoekslijn Kwaliteit en bedrijfsvoering richt zich primair op de operationele cyclus van de Big-8. Daarbij is wel van belang dat vanuit de strategische cyclus van de Big-8 vanuit de deelnemers naar de RUD werkbare kaders worden meegegeven.
2. Onderzoekslijn 'Governance' waarin we de samenwerking in de rol van opdrachtgever en eigenaar belichten (governance). De onderzoekslijn Governance richt zich met name op de *strategische* cyclus van de Big-8.
3. Voor de derde onderzoekslijn 'Verbeterrichtingen' verifiëren we de uitkomsten uit de eerste twee onderzoekslijnen door een aantal thema-overstijgende vragen in het evaluatiekader op te nemen. De onderzoekslijn Verbeterrichtingen richt zich op verbeterrichtingen en de positie/rol van de provincie en de gemeente Utrecht daarin.

Wij hebben het evaluatiekader breed ingestoken; het is daarmee nadrukkelijk geen checklist. Wij steken het evaluatiekader breed in om zo de kans op eventuele blinde vlekken te minimaliseren. Tegelijkertijd brengen we focus aan door de Big-8 als verbindend principe in het onderzoek te hanteren. Wij analyseren relevante documentatie en voeren de gesprekken langs de vragen uit het evaluatiekader.

1. Onderzoekslijn Kwaliteit en bedrijfsvoering

De onderzoekslijn Kwaliteit en bedrijfsvoering richt zich primair op de *operationele* cyclus van de Big-8. Daarbij is wel van belang dat vanuit de *strategische* cyclus van de Big-8 vanuit de deelnemers naar de RUD werkbare kaders worden meegegeven.

De nu volgende tabel bevat vragen die afgeleid zijn van de eisen die -in onze visie- aan een volwassen uitvoeringsorganisatie gesteld mogen worden.

Categorie	Vragen
Programma & organisatie / doelen	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn de strategische doelen van de RUD afgeleid van de doelen van de opdrachtgevers in het operationeel beleidskader? • In hoeverre zijn de doelen van de opdrachtgevers in het operationeel beleidskader zoveel als mogelijk geharmoniseerd? • In hoeverre zijn de strategische doelen van de RUD uitgewerkt in operationele doelen c.q. te realiseren output (voor de teams en de individuele medewerker)? • In hoeverre zijn er -samen met de opdrachtgevers- duidelijke doelen geformuleerd en uitgewerkt in KPI's? • Is de P&C cyclus ingericht conform de wettelijke voorschriften van een gemeenschappelijke regeling? • In hoeverre stuurt het management erop dat teams en individuele medewerkers gericht zijn op het realiseren van de met de opdrachtgevers afgesproken output? • In hoeverre monitort de RUD ontwikkelingen in de omgeving (bijvoorbeeld de Omgevingswet) en zorgt voor een adequate voorbereiding? En in hoeverre stellen de deelnemers in de rol van eigenaren hiervoor budget beschikbaar?
Programma & organisatie / tijdschrijven	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een tijdschrijfsysteem (met name voor medewerkers waarvoor de uren worden verrekend met de opdrachtgevers)? • Bewaakt het management dat medewerkers elke week tijdschrijven? • Is er een norm vastgesteld voor het aantal productieve (declarabele) uren die een medewerker moet realiseren? Zo ja, wat is deze norm (per functie)? • In hoeverre is er bij deze norm voldoende ruimte voor ontwikkeling van de medewerker? • Is een eventuele norm voor het aantal productieve uren afgestemd met de opdrachtgevers? • In hoeverre stuurt het management erop dat medewerkers de norm voor het aantal productieve uren realiseren?
Programma & organisatie / financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Is de begroting van de RUD meerjarig in evenwicht? • Laat de jaarrekening van de afgelopen twee jaren beperkte tekorten of overschotten zien (minder dan € 100.000)? • Is er een verplichtingenadministratie? • In hoeverre stuurt het management erop dat de uitgaven binnen de budgettaire kaders vallen? • Heeft de jaarrekening van de RUD sinds de start steeds een goedkeurende verklaring van de accountant gekregen? • Onderzoekt de RUD periodiek in hoeverre de hoogte van de uurtarieven vergelijkbaar is met andere omgevingsdiensten? • Onderzoekt de RUD periodiek in hoeverre de opdrachtgevers/eigenaren een goede prijs/kwaliteitverhouding krijgen voor de dienstverlening?
Programma & organisatie / risicomanagement bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre wordt er gewerkt met een risicomanagementsystematiek (voor de bedrijfsvoering), waarbij risico's zijn geïdentificeerd en beheersmaatregelen zijn geformuleerd én geïmplementeerd? • In hoeverre wordt aan de eigenaren gerapporteerd over de mate waarin risico's zich manifesteren, welke acties zijn genomen en wat het effect was van deze acties? • Heeft de accountant in de afgelopen twee jaar in de managementletter gerapporteerd over cruciale risico's in de bedrijfsvoering? Zo ja, welke risico's betrof het en welke acties heeft de RUD hierop genomen? • Wordt er gewerkt met de 'three lines of defense' systematiek van control, waarbij de focus ligt op het beheersen van risico's in het primair proces (1^e lijn)?

Categorie	Vragen
Voorbereiden / uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre voldoet de RUD aan de kwaliteitscriteria? • In hoeverre wordt er gewerkt aan de hand van een jaarlijks geactualiseerd uitvoeringsprogramma? • Gebruikt de RUD een set van vastgestelde strategieën (voor vergunningverlening, toezicht, handhaving en gedogen)?
Uitvoeren / levering producten en diensten	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn er met de opdrachtgevers afspraken vastgelegd over standaard- en maatwerkproducten en diensten (bijvoorbeeld via een PDC en DVO)? • In hoeverre hebben de opdrachtgevers de mogelijkheid om maatwerk te vragen van de RUD? Hoe wordt de prijs berekend die voor het maatwerk bij de betreffende deelnemer in rekening wordt gebracht?
Uitvoeren / processen	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn de processen zodanig ingericht dat de met de opdrachtgevers afgesproken doelen zo effectief en efficiënt mogelijk gerealiseerd kunnen worden? • In hoeverre zijn de processen beschreven en up-to-date? In hoeverre zijn de primaire, besturings- en de ondersteunende processen en de onderlinge samenhang vastgelegd? In hoeverre wordt in de praktijk gewerkt conform de procesbeschrijvingen? • Zijn er voor de verschillende processen proceseigenaren benoemd? • Is -daar waar één proces uitgevoerd wordt door meerdere teams/afdelingen- geborgd dat er een soepele overgang is van het ene naar het andere team? • In hoeverre heeft de RUD tijd en middelen beschikbaar voor verbetertrajecten? Worden er regelmatig onderzoeken uitgevoerd, bijvoorbeeld audits o.b.v. het lean gedachtegoed, om te analyseren in hoeverre processen verbeterd kunnen worden (lerende organisatie)? Zo ja, wat wordt met de onderzoeksresultaten gedaan?
Uitvoeren / kwaliteit van de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er met de opdrachtgevers afspraken vastgelegd over de kwaliteit van diensten en producten? Zijn kwaliteitsdoelen vertaald in normen en indicatoren? Is er een systeem ingericht voor kwaliteitsmonitoring? In hoeverre worden de prestaties gemonitord en vergeleken met de kwaliteitsdoelen? Worden uit deze vergelijking lessen getrokken voor verbetering (lerende organisatie)? • In hoeverre laten de prestaties van de RUD qua kwaliteit van de uitvoering progressie zien sinds de start van de RUD Utrecht? • Wordt de ervaren kwaliteit van dienstverlening periodiek gemeten? Het gaat dan met name om de klanttevredenheid van klanten én van opdrachtgevers. • Vinden periodiek onderzoeken plaats naar de beleving/tevredenheid van de medewerkers? • In hoeverre zijn de verschillende onderzoeken een belangrijke bron van verbetering en vernieuwing (lerende organisatie)? • Hoe zorgt de RUD voor voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van de verschillende (meer of minder complexe, uitvoerende en advies)taken? In hoeverre beschikt de RUD Utrecht over de competenties om integraal te kunnen adviseren?

Categorie	Vragen
Uitvoering / kwetsbaarheid versus continuïteit	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er eenpitters in de organisatie of is elke functie dubbel uitgevoerd? • Daar waar sprake is van kwetsbare functies, wordt dan gewerkt met slimme samenwerkings-of uitbestedingsconstructies? • Zit het ziekteverzuimpercentage in de laatste twee jaar op het landelijk gemiddelde van gemeenten (of lager)? • Zit het personeelsverloop in de laatste twee jaar op het landelijk gemiddelde (of lager)?
Uitvoering / overhead	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is de omvang van de overhead genormeerd, door deze te relateren aan de omvang van het primair proces? • In hoeverre wordt periodiek onderzoek gedaan naar de omvang en inrichting van de overhead, bijvoorbeeld door deze te vergelijken met die van andere uitvoeringsorganisaties?
Monitoren	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt er meerdere keer per jaar gemonitord in hoeverre de met de opdrachtgevers afgesproken doelen en prestaties worden gerealiseerd? • Wordt deze monitoringinformatie gerapporteerd aan de verschillende gremia (bestuur en ambtelijke organisatie van de deelnemers), waarbij op een begrijpelijke wijze realisatiecijfers vergeleken worden met de doelstellingen? • Indien blijkt dat de afgesproken prestaties niet gerealiseerd worden, vindt dan: <ul style="list-style-type: none"> - Een analyse plaats van de oorzaken? - Informeren van de betreffende deelnemer? - Afspraken met de betreffende deelnemer over de te nemen acties? • Is de benodigde monitoringinformatie zoveel als mogelijk digitaal beschikbaar? In hoeverre zijn de gegevens (in de informatiesystemen) op orde? • In hoeverre is de informatie om te kunnen monitoren up-to-date beschikbaar in één (managementinformatie)systeem? Hebben zowel managers, medewerkers als opdrachtgevers toegang tot dit systeem?

2. Onderzoekslijn Governance

De onderzoekslijn Governance richt zich met name op de *strategische* cyclus van de Big-8. Navolgende tabel bevat het evaluatiekader voor deze onderzoekslijn.

Categorie	Vragen
Algemeen	<p><i>Opdrachtgeversrol en eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welk onderscheid maken de deelnemers tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol? • Hoe hebben de deelnemers de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol belegd binnen de organisatie? En hoe werkt dat in de praktijk? • Hoe hebben de deelnemers intern de afstemming tussen de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol georganiseerd? • Hoe zien de deelnemers de invulling van de opdrachtgeversrol en eigenaarsrol van de andere deelnemers? In hoeverre zijn ze hier wel of niet tevreden over? • Hoe maken de deelnemers gebruik van hun stemrecht in het AB en DB? In hoeverre maken zij onderscheid tussen de verschillende 'petten'? • Hoe vindt de afstemming tussen de deelnemers plaats? Welke gremia zijn hiervoor ambtelijk en bestuurlijk georganiseerd? <p><i>Eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe sturen de deelnemers vanuit hun eigenaarsrol op een robuuste organisatie?
Strategisch en operationeel beleidskader	<p><i>Eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke meerjarige doelstellingen hebben de deelnemers samen vastgesteld? • Hoe sturen de deelnemers op de realisatie van de meerjarige doelstellingen? • In hoeverre zijn de deelnemers tevreden over de prestaties op de lange termijn? <p><i>Opdrachtgeversrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke bestuurlijke prioriteiten hebben de deelnemers op de korte termijn? • Hoe sturen de deelnemers op deze bestuurlijke prioriteiten? • Hoe stemmen de deelnemers hun bestuurlijke prioriteiten met elkaar af? • In hoeverre wordt er bijvoorbeeld gestreefd naar harmonisatie en standaardisatie? • In hoeverre zijn de deelnemers tevreden over de prestaties op de korte termijn? <p><i>Opdrachtgeversrol en eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhouden de bestuurlijke prioriteiten van 'de opdrachtgever' zich tot de meerjarige doelstellingen van 'de eigenaar'? • In hoeverre zijn er conflicterende doelstellingen vanuit de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol? • Hoe stemmen de deelnemers de bestuurlijke prioriteiten van 'de opdrachtgever' en de meerjarige doelstellingen van 'de eigenaar' intern en onderling met elkaar af?

Categorie	Vragen
Programma & organisatie	<p><i>Opdrachtgeversrol en eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre stellen de deelnemers voldoende middelen beschikbaar om de ambities (meerjarige doelstellingen en bestuurlijke prioriteiten) te realiseren? • Hoe hebben de deelnemers zicht op welke financiële middelen (geld, zekerheden) nodig zijn voor een goede taakuitoefening op de korte én de lange termijn? • Hoe sturen de deelnemers bij indien financiën en de (kwalitatieve) uitvoering van taken niet in verhouding zijn? • Hoe kijken de deelnemers naar hun eigen inzet? • Hoe ervaren de deelnemers de inzet van de andere deelnemers? <p><i>Eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe sturen de deelnemers op de financiële continuïteit van de organisatie? • Hoe hebben de deelnemers eventuele financiële risico's in beeld? • Hoe sturen de deelnemers op het beheersen van deze financiële risico's?
Rapportage & evaluatie	<p><i>Opdrachtgeversrol en eigenaarsrol</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe evalueren de deelnemers periodiek de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking?

3. Onderzoekslijn Verbeterrichtingen

De onderzoekslijn Verbeterrichtingen richt zich op verbeterrichtingen en de positie/rol van de provincie en de gemeente Utrecht daarin.

Categorie	Vragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre voldoet de RUD aan de verwachtingen van de deelnemers? • Wat is volgens de deelnemers de meerwaarde van de RUD? • Welke zorgen hebben de deelnemers over de toekomst van de RUD? Welke oorzaken liggen aan deze zorgen ten grondslag? • Welke verbeterrichtingen zien de deelnemers? Hoe kunnen deze verbeterrichtingen gerealiseerd worden? • Welke ontwikkelingen komen er op de RUD af? Hoe zou de RUD hier mee moeten omgaan?

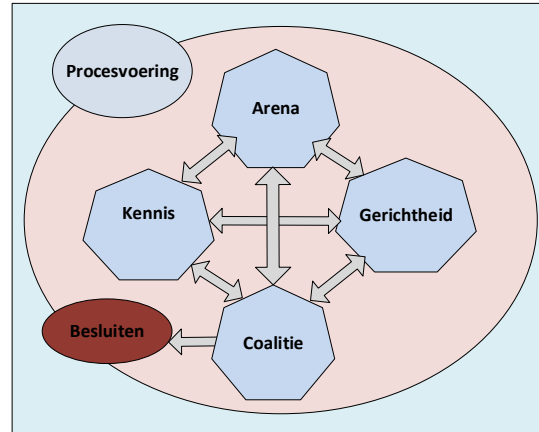
Bijlage 2. Overzicht van onderzochte documenten

- Bedrijfsplan RUD Utrecht 2.0 (2013)
- Bestuursrapportages RUD Utrecht (2014 t/m 2018)
- Brief van de provincie Utrecht aan de RUD Utrecht over de kwaliteit van de RUD (6 juni 2019)
- Brieven van de gemeente Utrecht aan de RUD Utrecht over de zienswijze op de programmabegroting en de kadernota 2020
- Concept-ontwikkelplan RUD Utrecht (2017)
- DVO's 2018-2021 van alle deelnemers
- Gemeenschappelijke Regeling RUD Utrecht
- Jaarstukken RUD Utrecht (2014 t/m 2018)
- Kadernota's RUD Utrecht (2016 t/m 2020)
- Nota externe partijen gemeente Amersfoort (2018)
- Nota sturen op regionale samenwerking gemeente Houten (2017)
- Nota verbonden partijen gemeente Utrecht (2015)
- Nota verbonden partijen provincie Utrecht (2017)
- Organisatie-en functieboek RUD Utrecht (2014)
- Organisatieplaat RUD Utrecht
- Organogram RUD Utrecht
- Producten- en dienstencatalogus RUD Utrecht (2018)
- Programmabegrotingen RUD Utrecht (2018 t/m 2020)
- Rapport Samen regievoeren (2016)
- Uitvoeringsplan 2019 gemeente Utrecht met actualisatie

Bijlage 3. Arena-leermodel

Het feit dat er meerdere actoren (willen) sturen en nodig zijn binnen een samenwerking, maakt dat betrokken actoren met elkaar impliciet of expliciet hun handelen bepalen. Met het woord arena bedoelen we de governance van waaruit gewerkt en gestuurd wordt. In die arena's vinden (wederom impliciet of expliciet) ontwikkelprocessen plaats. Schematisch zijn de volgende processen cruciaal²²:

1. **Arena.** Met de term 'arena' bedoelen we de governance van waaruit gewerkt en gestuurd wordt. Het gaat daarbij om de verhoudingen die tussen stakeholders gelden en om de afspraken over hoe gewerkt en besloten wordt.
2. **Kennis.** Met de term 'kennis' bedoelen we de data en informatie die over de opgave beschikbaar is én bedoelen we het inzicht dat beschikbaar is over vergelijkbare opgaven.
3. **Gerichtheid.** Met de term 'gerichtheid' bedoelen we de perspectieven die de betrokken stakeholders op de opgaven hebben. Dit betreft de wijze waarop zij denken over doelen, resultaten en activiteiten én het betreft de wijze waarop ze denken over elkaar.
4. **Coalitie.** Met de term 'coalitie' bedoelen we de mate waarin stakeholders een gedeeld beeld hebben over wat relevante doelen en verstandige bijpassende resultaten en activiteiten zijn.
5. **Besluiten.** Met de term 'besluiten' bedoelen we de keuzes die gemaakt worden over de inrichting van de samenwerking. Dit betreft dus de keuzes over wat publieke waarde is, over welke legitimerende omgeving vereist is en over hoe de operationele capaciteit in te richten.
6. **Procesvoering.** Met de term 'procesvoering' bedoelen we de wijze waarop gestuurd wordt op de totstandkoming van de coalitie. Dit betreft dus de wijze waarop de arena wordt ingericht en de wijze waarop aan kennis en gerichtheid wordt gewerkt. Hierin is de fasering (wat eerst en wat later) cruciaal.



²² Het model is ontwikkeld door Roeland Stolk en Henk Wesseling (Berenschot).

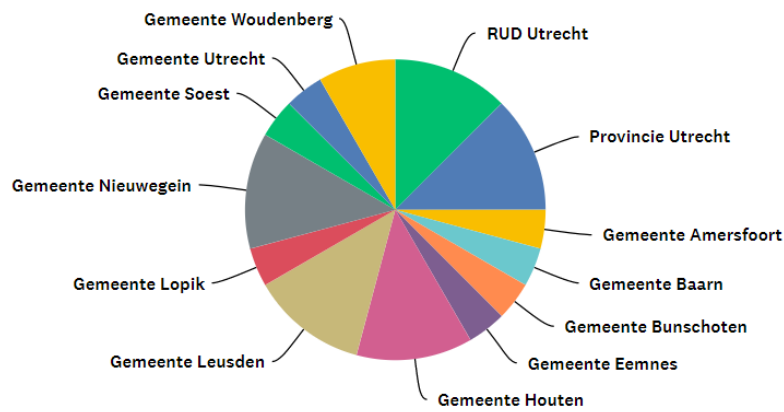
Bijlage 4. Resultaten samenwerkingscan

Inleiding

Vraag 1

Voor welke organisatie bent u werkzaam?

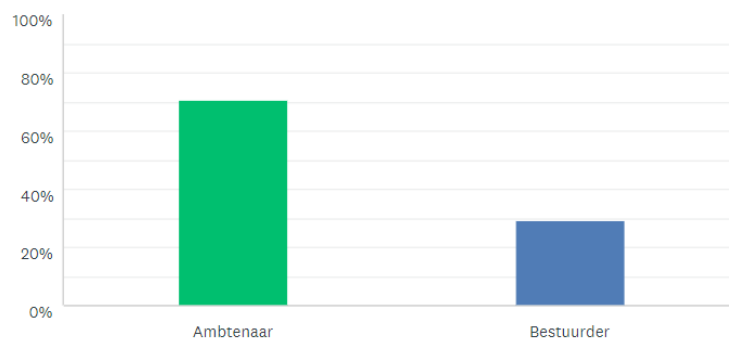
Answered: 24 Skipped: 0



Vraag 2

Bent u ambtenaar of bestuurder?

Answered: 24 Skipped: 0

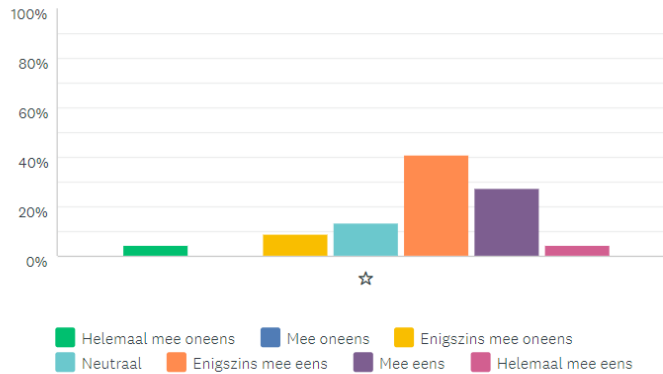


Organisatie, resultaten en aansturing

Vraag 3

De opdracht vanuit de deelnemers aan de RUD biedt voldoende houvast voor de uitvoering van de taken.

Answered: 22 Skipped: 2

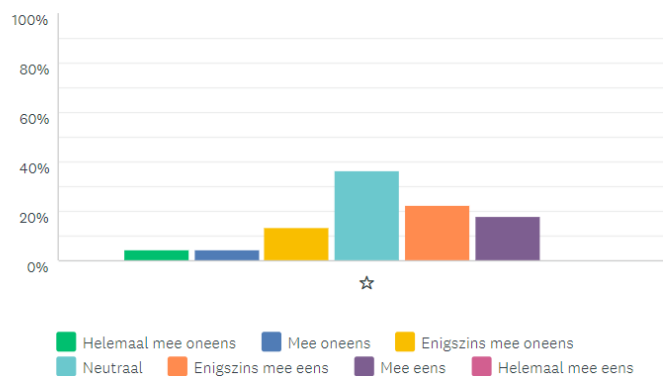


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,55% 1	0,00% 0	9,09% 2	13,64% 3	40,91% 9	27,27% 6	4,55% 1	22	4,86

Vraag 4

De deelnemers en de RUD voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het takenpakket dat bij de RUD is belegd.

Answered: 22 Skipped: 2

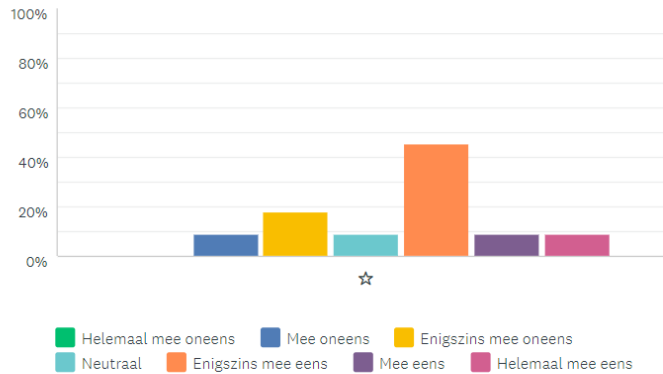


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,55% 1	4,55% 1	13,64% 3	36,36% 8	22,73% 5	18,18% 4	0,00% 0	22	4,23

Vraag 5

De deelnemers sturen wanneer nodig bij door het beleid of de opdracht aan te passen.

Answered: 22 Skipped: 2

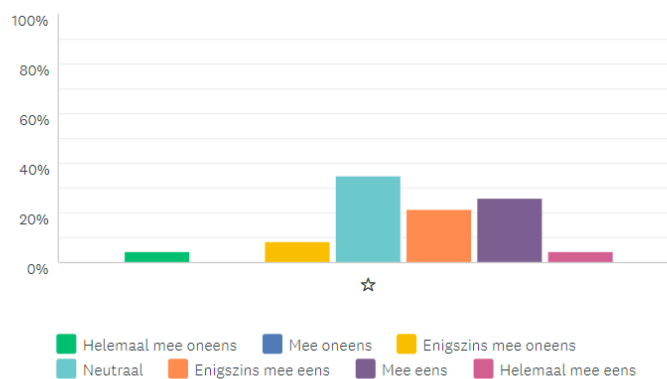


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	9,09% 2	18,18% 4	9,09% 2	45,45% 10	9,09% 2	9,09% 2	22	4,55

Vraag 6

Er zijn bij de RUD voldoende financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van de taken.

Answered: 23 Skipped: 1



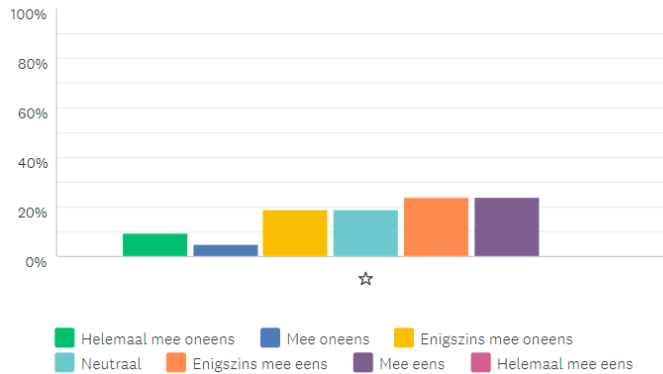
	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,35% 1	0,00% 0	8,70% 2	34,78% 8	21,74% 5	26,09% 6	4,35% 1	23	4,65

Kennen en kunnen

Vraag 8

De RUD heeft voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van de taken.

Answered: 21 Skipped: 3

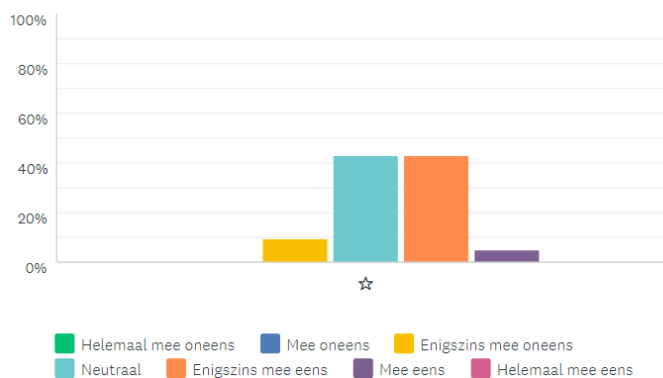


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	9,52% 2	4,76% 1	19,05% 4	19,05% 4	23,81% 5	23,81% 5	0,00% 0	21	4,14

Vraag 9

De deelnemers hebben voldoende kennis en competenties voor goed opdrachtgeverschap.

Answered: 21 Skipped: 3

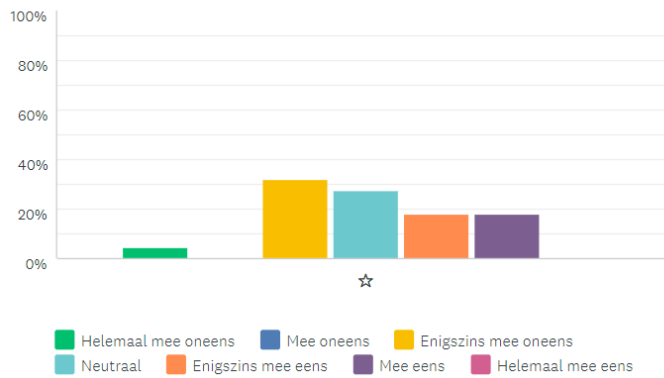


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	0,00% 0	9,52% 2	42,86% 9	42,86% 9	4,76% 1	0,00% 0	21	4,43

Vraag 10

Er is bij de RUD voldoende capaciteit (menskracht) beschikbaar voor de uitvoering van de taken.

Answered: 22 Skipped: 2

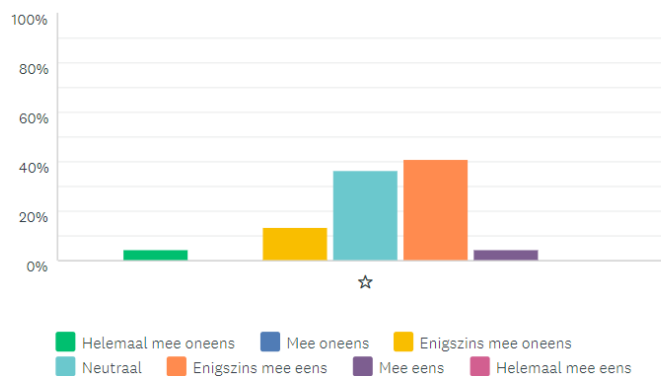


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,55% 1	0,00% 0	31,82% 7	27,27% 6	18,18% 4	18,18% 4	0,00% 0	22	4,09

Vraag 11

Er is bij de deelnemers voldoende capaciteit (menskracht) beschikbaar voor opdrachtgeverschap.

Answered: 22 Skipped: 2



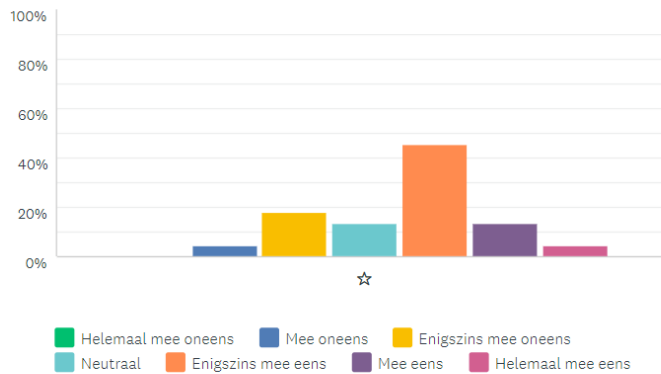
	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,55% 1	0,00% 0	13,64% 3	36,36% 8	40,91% 9	4,55% 1	0,00% 0	22	4,23

Voorspelbaarheid en verwantschap

Vraag 13

De deelnemers en de RUD komen afspraken na.

Answered: 22 Skipped: 2

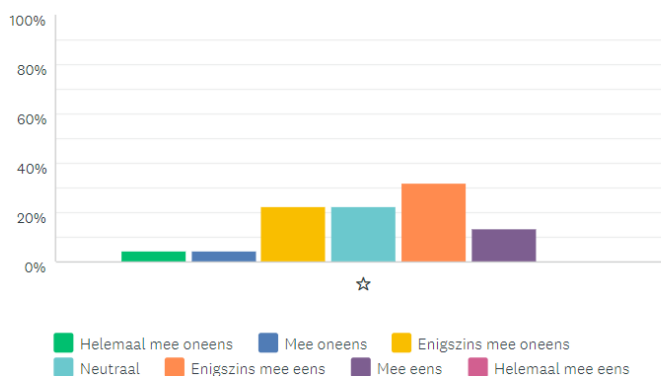


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	4,55% 1	18,18% 4	13,64% 3	45,45% 10	13,64% 3	4,55% 1	22	4,59

Vraag 14

De deelnemers en de RUD hebben inzicht in elkaars belangen en standpunten.

Answered: 22 Skipped: 2

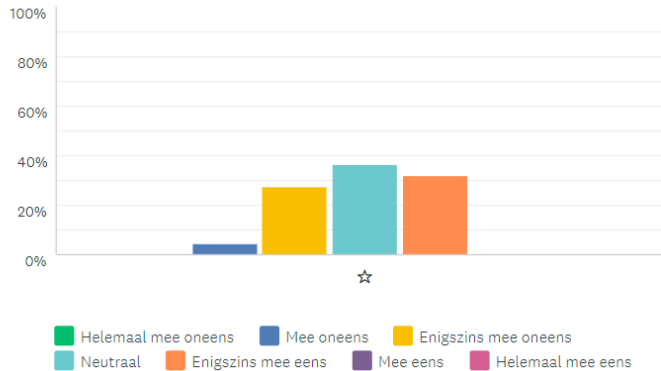


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	4,55% 1	4,55% 1	22,73% 5	22,73% 5	31,82% 7	13,64% 3	0,00% 0	22	4,14

Vraag 15

De deelnemers en de RUD weten wat zij kunnen verwachten van elkaar.

Answered: 22 Skipped: 2

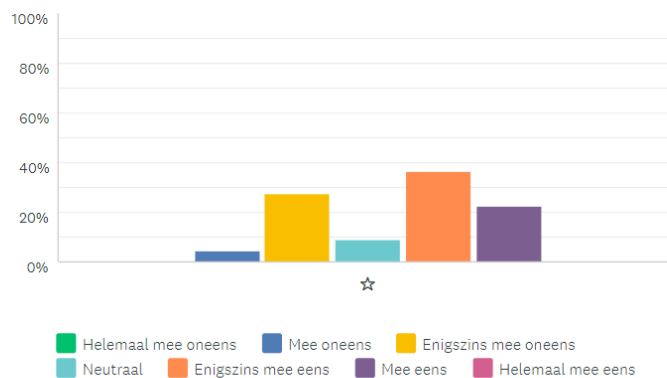


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	4,55% 1	27,27% 6	36,36% 8	31,82% 7	0,00% 0	0,00% 0	22	3,95

Vraag 16

De deelnemers en de RUD maken gevoelige zaken bespreekbaar.

Answered: 22 Skipped: 2



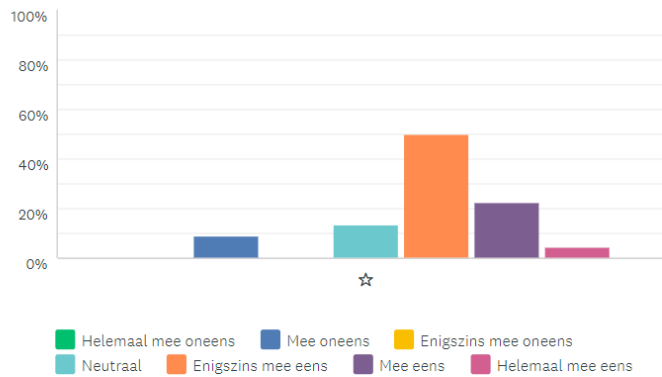
	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	4,55% 1	27,27% 6	9,09% 2	36,36% 8	22,73% 5	0,00% 0	22	4,45

Evenwaardigheid

Vraag 18

De deelnemers en de RUD luisteren naar elkaars mening.

Answered: 22 Skipped: 2

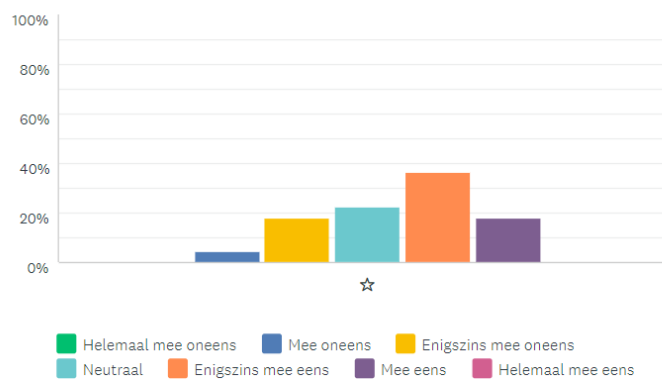


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	9,09% 2	0,00% 0	13,64% 3	50,00% 11	22,73% 5	4,55% 1	22	4,91

Vraag 19

De deelnemers en de RUD wisselen op transparante wijze informatie uit. (NB het gaat hier niet om IT-systemen, maar om houding en gedrag.)

Answered: 22 Skipped: 2

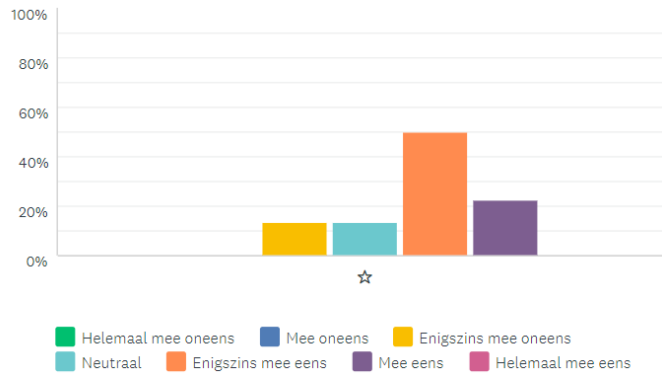


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	4,55% 1	18,18% 4	22,73% 5	36,36% 8	18,18% 4	0,00% 0	22	4,45

Vraag 20

De deelnemers geven de RUD gelegenheid om vanuit uitvoeringsexpertise invloed uit te oefenen op de opdracht.

Answered: 22 Skipped: 2

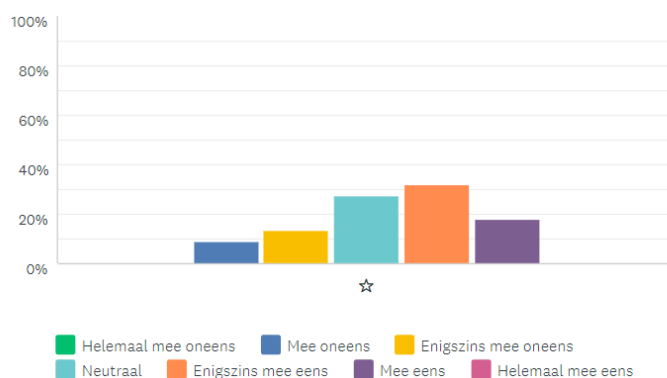


	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	0,00% 0	13,64% 3	13,64% 3	50,00% 11	22,73% 5	0,00% 0	22	4,82

Vraag 21

De RUD geeft de deelnemers gelegenheid om vanuit hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag invloed uit te oefenen op de uitvoering van de taken door de RUD.

Answered: 22 Skipped: 2



	HELEMAAL MEE ONEENS	MEE ONEENS	ENIGSZINS MEE ONEENS	NEUTRAAL	ENIGSZINS MEE EENS	MEE EENS	HELEMAAL MEE EENS	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
☆	0,00% 0	9,09% 2	13,64% 3	27,27% 6	31,82% 7	18,18% 4	0,00% 0	22	4,36