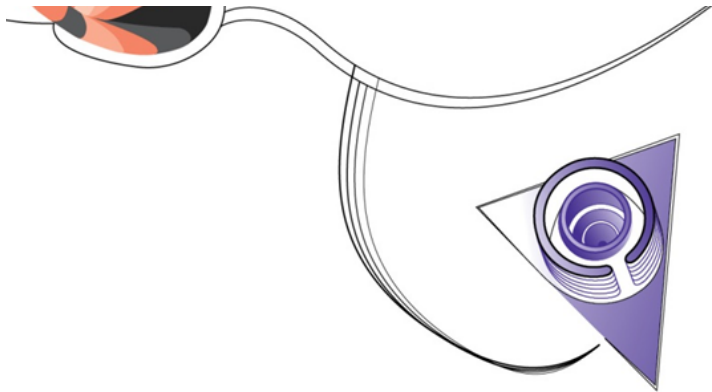


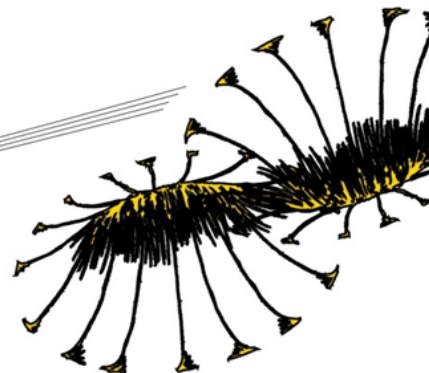
EVALUATIE NETWERK-RUD LIMBURG NOORD



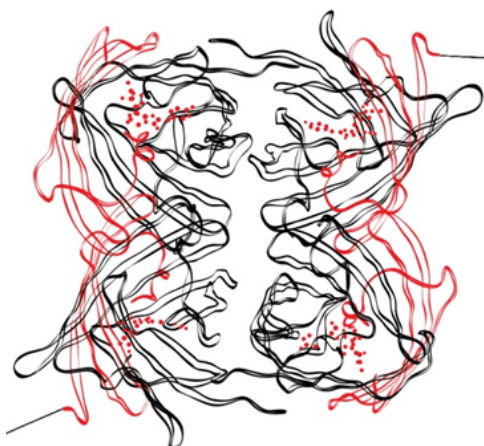
27 augustus 2014



Prof.dr. Marcel Boogers
Dr. Thomas Hoppe



UNIVERSITEIT TWENTE



Evaluatie RUD-vorming netwerk-RUD Limburg Noord

Augustus 2014

Prof. dr. Marcel Boogers
Dr. Thomas Hoppe

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Ontwerp van evaluatiecriteria.....	6
3. RUD Limburg Noord.....	11
4. Evaluatie.....	12
5. Besluit.....	18
 Bijlage A: Achtergrond en context RUD-vorming.....	21
Bijlage B: Ontwerp van evaluatiecriteria netwerk-RUD's	30
Bijlage C. Resultaten van de medewerkersenquête.	40
Bijlage 4: Lijst gesprekspartners	46

1. Inleiding

Aanleiding

De RUD Limburg Noord heeft (samen met de RUD's van Twente en IJsselland) de Universiteit Twente gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de inrichting en functioneren van de RUD Limburg Noord. In het bijzonder is daarbij aandacht gevraagd voor de veronderstelde meerwaarde van de organisatorische vorm als 'netwerk-RUD' (in tegenstelling tot de elders in den lande gehanteerde vorm als 'klassieke RUD'-organisatie).

Net als in de rest van het land, is in Noord-Limburg een regionale uitvoeringsdienst (RUD) gevormd waarin gemeenten en Provincie samenwerken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).¹

In tegenstelling tot andere RUD's die openbare lichamen zijn op grond van de WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen), kennen de RUD's van Limburg Noord, Twente en IJsselland een bijzondere organisatorische vormgeving als zogenaamde 'netwerkorganisaties'. In de RUD Limburg Noord participeren alle vijftien Noord- en Midden-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg. De veertien Twentse gemeenten en de Provincie Overijssel vormen de RUD Twente. De elf IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel vormen de RUD IJsselland.

In zijn brief aan de TK² van 26-06-2012 liet de staatssecretaris van I&M weten dat de drie netwerk-RUD's na een jaar zouden worden geëvalueerd. Op grond van deze evaluatie zou dan worden bepaald of deze RUD's hun bijzondere organisatievorm zouden kunnen behouden, of dat ze alsnog zouden moeten overstappen naar de conventionele RUD-organisatievorm als openbaar lichaam ex WGR.

Bij de genoemde evaluatie dienen de zogenaamde 'checklist-criteria' centraal te staan. Deze checklist-criteria RUD-vorming gelden voor alle RUD's, en bevatten kwaliteitscriteria die betrekking hebben op deelnemende partners, het basistakenpakket, de robuustheid van de organisatievorm en –structuur, de robuustheid en werkwijze, alsmede de afstemming met het Openbaar Ministerie en de politie. In de genoemde Kamerbrief wordt vastgesteld dat de netwerk-RUD's op papier aan deze criteria voldoen, maar dat de evaluatie moet uitwijzen of dat in de praktijk ook het geval is. De operationalisering van deze evaluatiecriteria is nog in ontwikkeling. Dit geldt in het bijzonder voor de definiëring van de VTH-criteria, en de zogenaamde 'output'- en 'outcome'-criteria. In zijn algemeenheid gaat het om de mate waarin de RUD's erin slagen 1) de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven en belanghebbenden te verbeteren bij de uitvoering van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) en 2) de kwaliteit, veiligheid en gezondheid van de leefomgeving weten te verbeteren.

Probleemstelling

Doelstellingen:

1. Evaluatie van de netwerk-RUD's Limburg Noord, IJsselland en Twente op basis van de kwaliteitscriteria RUD-vorming.

¹ In Bijlage A worden de achtergronden van de RUD-vorming in Nederland nader toegelicht.

² Brief over Stand van zaken RUD-vorming, de BRZO-toezichtsstructuur en financiële aspecten

2. Opstellen van checklist-criteria om netwerk-RUD's te kunnen evalueren rekening houdende met hun specifieke netwerkkarakter.
3. Ontwikkeling en toepassing van een evaluatieprotocol voor netwerk-RUD's.

Probleemstelling:

Hoe presteert de netwerk-RUD (NRUD) Limburg Noord (en die van IJsselland en Twente) op de kwaliteitscriteria RUD-vorming?

Onderzoeksvragen en afbakening

Onderzoeksvragen (en beantwoording per projectonderdeel):

1. Hoe kunnen de kwaliteitscriteria RUD-vorming (de zgn. 'checklist-criteria') worden toegesneden op het specifieke netwerk-karakter van de drie te evalueren RUD's?
2. Hoe presteren de drie NRUD's op de checklist-criteria als rekening wordt gehouden met hun status als jonge organisaties, zowel intern (de NRUD-organisatie in enge zin) als extern (het netwerk van organisaties met wie de NRUD's hulpbronnen uitwisselen en in interactie staan)?
3. Hoe kan de evaluatie van de drie NRUD's worden gezien wanneer rekening wordt gehouden met een dynamische beleidscontext?

In deze rapportage zullen deze vragen alleen voor Limburg Noord beantwoord worden. In de conclusies zal worden aangegeven hoe evaluatie-resultaten van Limburg Noord zich verhouden tot die van de andere twee NRUD's in Overijssel.

Onderzoek

Het uitgangspunt is dat de onderzoeksaanpak voor de evaluatie van de NRUD Limburg Noord en de Overijsselse NRUD's recht doet aan het bijzondere (netwerk-) karakter van deze organisaties. Hoewel het helder is aan welke eisen de RUD's officieel dienen te voldoen (checklist-criteria RUD-vorming, d.d. januari 2011; ofwel de zgn. 'robuustheidscriteria'), is het zaak deze evaluatiecriteria te vertalen naar de praktijk van de genoemde NRUD's. Daartoe is een gefaseerd projectplan opgesteld dat bestaat uit: (a) evaluatie van netwerkorganisaties, (b) evaluatie van de drie NRUD's als jonge organisaties, en (c) evaluatie van de drie organisaties in een dynamische beleidscontext. Deze werkwijze lichten wij als volgt toe:

a) Evaluatie van NRUD's als netwerk-organisaties:

Ten eerste moet rekening worden gehouden met het feit dat het om zogenaamde 'netwerkorganisaties' gaat. Voor de evaluatie van de genoemde NRUD's moet daarom worden nagedacht hoe de checklist-criteria kunnen worden toegesneden op het specifieke netwerk-karakter van deze NRUD's. Een robuuste organisatievorm betekent voor een netwerkorganisatie immers iets anders dan voor een openbaar lichaam, en datzelfde geldt ook voor veel andere checklist-criteria. Dit betekent dat de invulling van de checklistcriteria en de toetsing ervan in de praktijk specifieke eisen stellen aan het evaluatieonderzoek.

b) Evaluatie van de drie NRUD's als jonge organisaties:

De tweede bijzonderheid waar bij de evaluatie rekening moet worden gehouden, is dat het om jonge organisaties gaat die pas kort operationeel zijn. Net zo min als van klassieke RUD's, mag ook van NRUD's niet worden verwacht dat ze volledig voldoen aan de checklistcriteria. In plaats daarvan zal gekeken moeten worden naar ontwikkeltendensen en het potentieel

om aan de gestelde criteria te voldoen. Dit betekent dat bij de invulling van de evaluatiecriteria en bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek ook recht moet worden gedaan de groei en ontwikkeling die de NRUD's doormaken. Vervolgens zal ook moeten worden bekeken in hoeverre de drie NRUD's voldoen aan de onder (a) ontwikkelde kwaliteitscriteria voor NRUD's (met nadruk op het netwerkarakter).

c) Evaluatie van organisaties in een dynamische beleidscontext:

De laatste bijzonderheid geldt voor alle RUD's, en heeft betrekking op het gegeven dat de beleidscontext van RUD's nog volop in beweging is: de Omgevingswet is nog niet voltooid, evenals de gedachtevorming over de taken en bevoegdheden van omgevingsdiensten. Daarnaast kunnen ontwikkelingen op het gebied van omgevingsbeleid en milieubeleid van invloed zijn op de eisen waaraan RUD's moeten voldoen en de voorwaarden waaronder zij moeten functioneren.

Om recht te doen aan deze bijzonderheden, zal de operationalisering van de evaluatiecriteria en de toepassing ervan hierop worden toegesneden. De operationalisering van de criteria en het formuleren van een hierbij passende gegevensverzameling, hebben daarom integraal onderdeel uitgemaakt van het evaluatieonderzoek.

2. Ontwerp van evaluatiecriteria

Om NRUD's te kunnen evalueren, zijn er evaluatiecriteria nodig. Vanwege het specifieke karakter van NRUD's (zoals die voor komen in de regio's IJsselland, Limburg-Noord en Twente) kan niet zo maar volstaan worden met de zogenaamde robuustheidscriteria die landelijk ontwikkeld zijn voor monitoring en evaluatie van RUD's. Hoewel deze criteria wel degelijk van toepassing zijn op alle vormen van RUD's, vraagt het specifieke karakter van netwerk-RUD's om een uitgebreidere set van evaluatiecriteria die rekening houdt met het netwerk zijn van een publiek netwerksamenwerkingsverband. Op basis van dit gegeven is in de wetenschappelijke literatuur een basis gevonden voor het opstellen van criteria die gehanteerd kunnen worden bij de evaluatie van publieke netwerksamenwerkingsverbanden, zoals NRUD's. Op basis van deze criteria is – met aanvulling van de robuustheidscriteria RUD-vorming – een lijst met evaluatiecriteria opgesteld die gehanteerd is bij de evaluatie van de NRUD Limburg Noord (en de genoemde andere twee NRUD's). Naast het opstellen van de lijst met evaluatiecriteria is er ook een onderzoeksmethodiek ontwikkeld die kan worden toegepast op de evaluatie van de drie afzonderlijke NRUD's als publiek netwerksamenwerkingsverband. Deze methodiek is naast de lijst met evaluatiecriteria uitgewerkt tot een evaluatieprotocol.³

Conceptualisering en operationalisatie evaluatiecriteria voor netwerk-RUD's

Evaluatiecriteria zijn ontwikkeld en omvatten in brede zin de volgende categorieën: kwaliteit netwerksamenwerking, positie partners, robuustheid, effectiviteit.

Kwaliteit netwerksamenwerking

- *Gezamenlijke visie:* hebben de NRUD-partners (op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau) eenduidige opvattingen over doelstellingen, ideeën over hoe deze te bereiken, en zijn zij wanneer het er op aankomt bereid om individuele hulpbronnen in te zetten om collectief gemaakte afspraken na te komen? Staan de “neuzen dezelfde kant op (ook wanneer men op de proef wordt gesteld)?” Is er overeenkomst in de doelen die de partners (gemeenten en Provincie) nastreven, volgen zij dezelfde strategie en zijn zij bereid individueel te investeren wanneer dat nodig is? Heel belangrijk hierbij is de mate waarin de partners elkaar vertrouwen. Indien het onderling vertrouwen niet groot is, zal het maken van afspraken niet gemakkelijk gaan en is de naleving van afspraken niet vanzelfsprekend.
- *Reikwijdte van aangeboden diensten door NRUD:* reikwijdte van diensten verleend aan cliënten door partners die aangesloten zijn de NRUD (en diensten die NRUD-partners onderling uitwisselen). Het gaat om het aanbod van verschillende (VTH-)diensten die NRUD-partners kunnen aanbieden aan cliënten (burgers en bedrijven). De veronderstelling is dat door samen te werken in netwerkverband individuele partners competenties die zij zelf niet hebben kunnen inkopen bij andere netwerkpartners. Daarmee wordt de reikwijdte aan aangeboden diensten verbreed (van basistaken naar Wabo en wellicht vergunningstelsels die buiten het Leefomgevingsrecht vallen, zoals de Drank- en horecawetgeving). Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?
- *Kwaliteit van afstemming tussen partners netwerksamenwerking:* tevredenheid partners met afstemming van vraag en aanbod van diensten, coördinatie en naleving van taken binnen

³ Zie voor een nadere toelichting op deze wetenschappelijke benadering: Bijlage B.

samenwerkingsverband. Zijn de partners tevreden met de wijze waarop taken worden afgestemd binnen het NRUD-samenwerkingsverband en waar blijkt dat uit? En welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op dit gebied?

- *Formele vastlegging van gemaakte afspraken:* vastlegging van collectief in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken in contracten, in beleid of op andere formele wijze. Worden afspraken die worden gemaakt tijdens overleggen in NRUD-verband wel genotuleerd en anderzijds vastgelegd opdat zij niet vergeten worden, en kunnen partners zich er later op beroepen wanneer andere zich niet aan deze afspraken houden? En welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?
- *Kwaliteit verrekeningssystematiek* vraag en aanbod van diensten tussen partners NRUD: de kwaliteit van de systematiek die de kosten verrekent van de uitwisseling van personeel en organisatiekosten tussen partners binnen het samenwerkingsverband (op eerlijke wijze, zodat er geen winnaars en verliezers zijn; 'positive sum'). Wat vinden partners van de NRUD van de wijze waarop in het samenwerkingsverband de uitwisseling van (personeels-) capaciteit wordt verrekend tussen partners? Is het transparant, werkt het tijdig, is het onderhoudsgevoelig, en wordt een eerlijke verdeling tussen de partners gerealiseerd? Is de ondersteunende infrastructuur (ICT) op tijd in werking getreden? Wat zijn ervaringen hiermee en welke ontwikkelingen zijn er op dit gebied opgetreden?
- *Ontwikkeling, functioneren en onderhoud van het NRUD-samenwerkingsverband:* ontwikkelingen in het functioneren en het onderhoud van het NRUD-samenwerkingsverband met nadruk op de rol van de centraal coördinerende (en partners) ondersteunende netwerkorganisatie en ondergebracht is bij een gastheerorganisatie (eveneens een partner). Hoe wordt het functioneren van de NRUD ondersteund en onderhouden en welke ontwikkelingen zijn hierin opgetreden? Wie zijn de centrale actoren in het netwerk, gastheerorganisatie(s) die hulpbron-uitwisseling (zoals informatiestromen, taken, geldstromen), coördinatie en afstemming uitvoert en hoe doen zij dat? Met welke systemen worden zij ondersteund, waar lopen zij tegen aan en wat wordt daarmee gedaan?
- *Reflexief vermogen:* vermogen van actoren binnen het netwerksamenwerkingsverband om eigen prestaties te monitoren en daar kritisch op te kunnen reflecteren, daar vervolgens gezamenlijk lessen uit te trekken, en als verbeterpunten toe te passen in een vernieuwde aanpak. De vraag die hier centraal staat, is in hoeverre wordt de vinger aan de pols gehouden ten aanzien van de eigen prestaties als netwerk en zijn de partners van de NRUD (maar ook de directeur, het coördinatiecentrum en het Bestuurlijk overleg) in staat de ondervonden problemen te doorgronden en daar gezamenlijk lessen uit trekken? Durven zij in de spiegel te kijken? Belangrijk is ook een goed functionerende medezeggenschap (BOR) die serieus wordt genomen door bestuurders en medewerkers.
- *Efficiency publieke dienstverlening:* aantoonbare verbetering in doelmatigheid dienstverlening door partners sinds zij zijn gaan samenwerken in NRUD-verband. Werken de partners nu (individueel) efficiënter dan zij deden voordat zij gingen samenwerken in NRUD-verband? Dit zou moeten blijken uit financieel-economische rapportages (jaarverslagen e.a.) waarin financiële gegevens zijn opgenomen over de VTH-dienstverlening van deze partners.

Positie van partners binnen netwerksamenwerkingsverband

- *Doelen deelname partners* aan het netwerksamenwerkingsverband: de reden(en) die gemeenten en Provincie ('partners') gemotiveerd hebben om deel te nemen in een NRUD-

samenwerkingsverband. Er kunnen verschillende redenen zijn, maar voor de hand liggende redenen zijn overlevingsdrang, legitimiteit, verwachte kostenbesparingen, verbeterde kwaliteit van dienstverlening, en verbeterde toegang tot hulpbronnen (geld, kennis, competenties). In welke mate komen de doelen van de partners overeen? In welke mate zijn ze gerealiseerd en hebben zich hier ontwikkelingen in voorgedaan?

- *Zichtbaarheid van de NRUD onder partners:* de mate waarin de NRUD zichtbaar is onder haar partners (in het bijzonder onder de uitvoerders van haar publieke diensten). Is de NRUD zichtbaar, herkend en erkend onder haar partners, en zo ja/nee, hoe komt dat tot uitdrukking? Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn bijvoorbeeld of de uitvoerende ambtenaren binnen de gemeenten (en Provincie) zich bewust zijn van mogelijkheden die het NRUD-samenwerkingsverband ze biedt? Of merken deze ambtenaren niets van de RUD-vorming en kunnen ze gewoon verder gaan met de uitvoering van taken waar ze toch al mee bezig waren?
- *Zich thuis voelen in het NRUD-samenwerkingsverband:* de mate waarin NRUD partners (en de medewerkers die daar werkzaam zijn) zich identificeren met de NRUD en daar naar handelen (hetgeen naar voren komt in de samenwerking met andere RUD-partners). Herkennen partners zich in het samenwerkingsverband NRUD? Hebben zij vertrouwen in het samenwerkingsverband en de leden ervan? Voelen zij zich op hun gemak in het NRUD-samenwerkingsverband? En welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?
- *Tevredenheid partners met samenwerken in NRUD-verband:* De ervaringen die de partnerorganisaties hebben met het samenwerken in NRUD-verband. Het gaat hier om de ervaringen, de beleving en de waardering van samenwerken in NRUD-verband door de verschillende organisatie elementen (in het bijzonder de medewerkers, de lijnmanagers ende gemeentesecretarissen van partners die betrokken zijn in VTH-dienstverlening. Welke ontwikkelingen hebben zich op deze gebieden voorgedaan?

Kwaliteitscriteria RUD-vorming ('robuustheidscriteria')

- *Kritische massa:* voldoende mate van vakmanschap. Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa formuleren dit vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om kwalitatief goede producten te leveren. Voorbeelden zijn eisen aan deskundigheid in constructieve veiligheid en bodem en bouwstoffen. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?
- *Procescriteria:* condities die garant staan voor inbedding en borging van VTH-dienstverlening in de 'klassieke' beleidscyclus (agendering, beleidsagenda, implementatie, monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling van beleid, borging). De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten cyclus, die begint met het opstellen van het beleid (het strategisch beleidskader) en via de uitvoering eindigt met het bijstellen van beleid. Voorbeelden zijn een strategisch beleidskader voor prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen voor toezicht en handhaving en het borgen van personele en financiële middelen. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

- *Inhoud en prioriteiten*: vastlegging van een inhoudelijke ondergrens van beleidsinhoud en -prioriteiten (bijvoorbeeld in protocollen of beleidsregels). Voor inhoud en prioriteiten is een inhoudelijke ondergrens vastgesteld, waarmee de criteria een bepaalde robuustheid is gegeven. De kwaliteitscriteria voor de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten zijn verwerkt in de procescriteria. Voorbeelden zijn een toets- en toezichtprotocol BWT en landelijke prioriteiten.

Effectiviteit

- *Kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving*: aantoonbare verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. De leefomgeving is een veelzijdig, veelgebruikt concept. Het is niet gemakkelijk de kwaliteit van de leefomgeving met een of een klein aantal indicatoren te meten. Volgens het Planbureau van de Leefomgeving gaat het er bij (fysieke) 'leefomgeving' om dat bewoners en gebruikers van de openbare ruimte hun leefomgeving als schoon en aantrekkelijk ervaren, zodat ze er graag wonen, werken en verblijven. Daarbij gaat het om milieuaspecten, zoals geluid- en stankoverlast, de aanpak van bodemvervuiling, veiligheidsrisico's van bedrijvigheid en afvalinzameling, maar ook over de aanwezigheid en kwaliteit van groen in de leefomgeving. Verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is als hoofddoel genoemd van de RUD-vorming.
- *Kwaliteit dienstverlening als ervaren door de 'klant' (burgers en bedrijven)*: de mate waarin (VTH) dienstverlening van de NRUD tegemoet komt aan de behoeften van haar klanten. Is vraag van de cliënt naar tevredenheid en adequaat behandeld? Het gaat hier om ervaringen van klanten met 'front office' VTH-dienstverlening, zoals de intake vergunningaanvragen, persoonlijke benadering, adequate en tijdige correspondentie, transparantie van afhandeling aanvraag, (on-) zichtbaarheid 'back office' (daar "wil de klant niet mee lastig gevallen worden"), gelijke hoogte bedragen leges tussen gemeenten NRUD, behandeling tijdens toezichthouden. En welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op dit gebied?

Onderzoeksmethodiek evaluatie netwerk-RUD's

Het onderzoeken van een NRUD (of eigenlijk elke publiek netwerksamenwerkingsverband) is geen sinecure. Het gaat niet om een eenvoudig beleidsmodel waarbij sprake is van een beleidsvoerende instantie, een instantie die verantwoordelijk is voor beleidsuitvoering en een doelgroep. In het geval van een netwerksamenwerkingsverband is het met name in de beleidsuitvoering anders geregeld. Dit geschiedt niet door een organisatie, maar door meerdere, wederzijds van elkaar afhankelijke publieke organisaties. Tussen deze organisaties vindt op basis van behoefte en gelijkwaardigheid uitruil van kennis en diensten plaats. Om afstemming en coördinatie van deze organisaties te ondersteunen is er vanuit het netwerk ondersteuning nodig door een centraal coördinerende instantie. Aan deze persoon of organisatie is het om de 'neuzen' van de verschillende organisaties binnen het netwerk dezelfde kant op te krijgen en hen als het ware te 'orkestreren' naar een werkmodel waarmee publieke doelstellingen in de maatschappij kunnen worden gerealiseerd. Dit is in de regel een grote uitdaging, en vergt veel proces- en netwerkmanagement.

Het meten op welke wijze een dergelijk publiek samenwerkingsverband (zoals de netwerk-RUD) functioneert is geen sinecure. Naast het evalueren van diens beleidsprestaties en de opzet van programmabureau en bedrijfsvoering, is het nadrukkelijk van belang in beeld te brengen hoe de verschillende netwerkleden een rol spelen binnen het netwerk. Wat is hun beeldvorming over het netwerk als geheel, wat is hun rolopvatting, delen zij ideeën rond opvattingen met andere leden van het netwerk en komen zij op netwerkniveau gemaakte afspraken na wanneer puntje bij paaltje

komt? Wat verder niet vergeten moet worden is dat een publieksamenwerkingsverband veel meer dan in een eenvoudig beleidsuitvoeringsmodel het geval is, beschikt over een groot scala van bestuurders, alsmede uitvoerende ambtenaren die vanuit verschillende partners opereren, maar tevens gezamenlijk actief zijn in het publieke netwerksamenwerkingsverband. De ervaringen en beeldvorming van deze personen zullen ook moeten worden meegenomen in de gegevensverzameling. Ofwel: van iedere speler of overlegstructuur in het netwerk zullen gegevens moeten worden verzameld.

In sommige gevallen zal dat het beste met bilaterale interviews kunnen (bijvoorbeeld met een gemeentesecretaris in het geval van een NRUD). In andere gevallen zijn focusgroepinterviews meer voor de hand liggend (bijvoorbeeld met een MT, de BOR of een lijnmanagersoverleg). Om ook een betrouwbaar beeld van de beeldvorming en ervaringen onder medewerkers te krijgen (en die wel eens zou kunnen afwijken van die van de bestuurders) kan het een enquête-instrument worden ingezet. Uitgaand van een gemiddeld van 178 medewerkers per RUD is het ondoenlijk om een betrouwbaar beeld van deze groep te verkrijgen wanneer alleen maar met (focusgroep-)interviews gegevens worden verzameld. Naast de genoemde methoden van gegevensverzameling kunnen workshops worden gebruikt om personen te laten reflecteren op tussenresultaten of op bepaalde stellingen die van belang zijn om het functioneren van een publiek samenwerkingsverband inzichtelijker te maken voor de onderzoekers.

Gegevensanalyse heeft plaatsgevonden door gebruik te maken van de meest geëigende onderzoeksmethoden die er bestaan voor analyse van de verzamelde gegevens, maar in ieder geval een *'casestudy'* van de onderzochte publieke netwerkorganisatie. Dit houdt in: een beschrijving van de samenstelling van het netwerk, structurele samenstelling en opzet van het netwerk, de doelgroep, de publieke doelstelling van het netwerk, de ingezette strategie (en instrumenten) van de netwerkpartners, een chronologie van de belangrijkste ontwikkelingen, en een beschrijving van hoe met de ingezette strategie de publieke doelstellingen van het netwerk bereikt zijn. Binnen de *'case study'*-methodiek kunnen analyseresultaten van deelstudies (zoals medewerkers enquête, workshops of focusgroepsinterviews) worden meegenomen. Zij bieden complementaire inzichten die bijdragen aan het compleet krijgen van de *'puzzel'* van de *casestudy*. Van primair belang voor invulling van de case study en daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen, is dat de onderzoekers een tabel maken en daarin per evaluatiecriterium aangeven in hoeverre deze scoort. In veel gevallen vindt meting plaats door kwalitatieve gegevens (vanuit interviews) mee te nemen, maar in andere gevallen is kwantificering ook mogelijk (door bijvoorbeeld met Likert-schalen te werken, of een rapportcijfer voor tevredenheid van partners met het functioneren van het netwerk te vragen; natuurlijk aangevuld met kwalitatieve motivering).

Aanpak

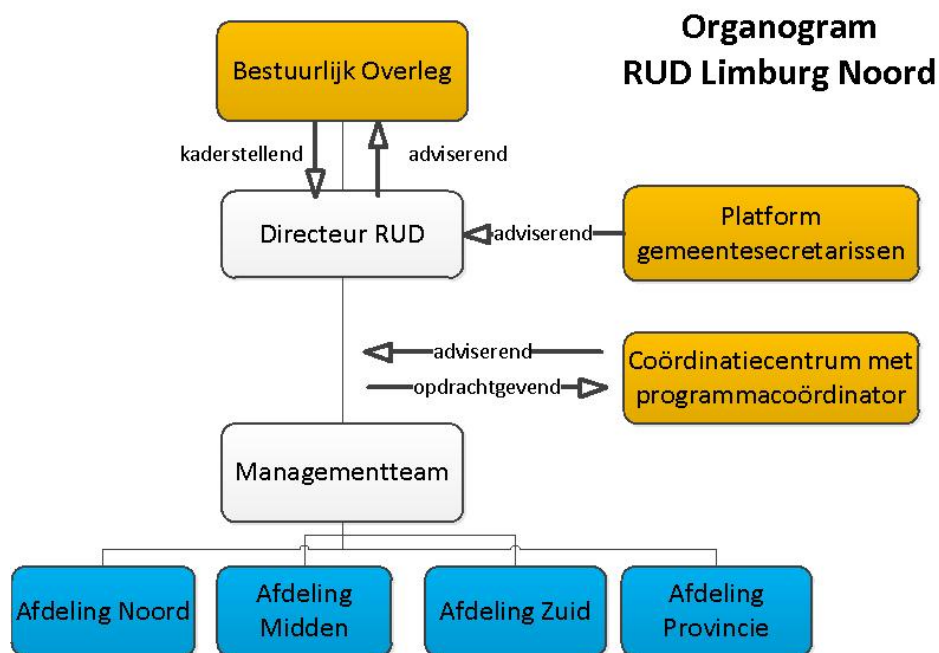
In het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de drie netwerk-RUD's is gekozen voor de volgende aanpak.

- Bestudering beleidsnotities, voortgangsrapportages, verbeterplannen en zelfevaluaties van de RUD Limburg Noord;
- Gesprekken met vertegenwoordigers van een representatief aantal van de lagen, onderdelen en overlegstructuren binnen de NRUD. Doel is om een compleet beeld te krijgen van de structurele samenstelling van de NRUD.
- Een medewerkersenquête onder alle medewerkers van RUD Limburg Noord. De enquête werd ingevuld door 78 medewerkers.

3.RUD Limburg Noord

De RUD Limburg Noord is een samenwerkingsverband van de 15 Noord- en Midden-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg. De RUD Limburg Noord voert taken uit zoals die landelijk zijn vastgelegd in het zogenaamde basistakenpakket. Per 1 januari 2015 zullen de taken, voor een deel van de partners, WABO-breed worden uitgevoerd. Voor de meest complexe en risicovolle bedrijven (BRZO) worden (in lijn met landelijke besluiten) door de betreffende partners afspraken gemaakt met een andere RUD, de RUD Zuid-Limburg.

De RUD Limburg Noord is vanaf januari 2013 operationeel. Vanwege de uitgestrektheid van het werkgebied is gekozen voor een gelaagde netwerkorganisatie waarbij het netwerk is opgedeeld in vier afdelingen: een functionele afdeling voor de provinciale VTH-taken die in de RUD zijn ingebracht en drie geografische afdelingen. Deze geografische afdelingen zijn: Noord (met de gemeenten Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Venray), Midden (Beesel, Peel en Maas, Roermond, Venlo) en Zuid (Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Weert). Iedere afdeling wordt geleid door een afdelingsmanager die met de lijnmanagers van de aangesloten partners de taakuitvoering aansturen en coördineren. De facilitering van het netwerk vindt plaats in een klein coördinatiecentrum, dat wordt geleid door de programmacoördinator. De functie van directeur wordt ingevuld door de gemeentesecretaris van de gemeente Venray, die de gastheerorganisatie is van het coördinatiecentrum. Samen met de afdelingsmanagers en de programmacoördinator vormt deze het managementteam van de RUD Limburg Noord.



Het bestuur van de RUD Limburg Noord wordt gevormd door het bestuurlijk overleg, waarin alle gemeenten en de Provincie zijn vertegenwoordigd. Het bestuur stelt het regionaal uitvoeringsprogramma vast, alsmede de bestuursovereenkomst, de dienstverleningsovereenkomst en het mandaatbesluit. Ambtelijke afstemming vindt plaats in het platform gemeentesecretarissen. . Verder is het platform verantwoordelijk voor de ambtelijke leiding van de RUD: het platform gemeentesecretarissen kiest uit haar midden een directeur, zoals gezegd is dat momenteel de gemeentesecretaris van Venray.

4.Evaluatie

Kenmerken van het netwerksamenwerkingsverband

Gezamenlijke visie

- RUD Limburg Noord heeft als missie geformuleerd a) het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening bij de uitvoering van VTH-taken en b) het verbeteren van de kwaliteit van de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. Hiervan zijn de volgende hoofddoelstellingen afgeleid:
 1. Het uitvoeren van wettelijke (basis-) taken op het gebied van VTH die voldoen aan wettelijke kwaliteitscriteria
 2. Het zorgen voor uniformiteit op het gebied van VTH voor inwoners en bedrijven ('level playing field')
 3. Het verkrijgen van draagvlak bij bestuurders en medewerkers
 4. Bijdragen aan de efficiency van de taakuitvoering.
- Hoewel gemeenten enigszins verschillen in het gewicht dat zij toekennen aan de genoemde hoofddoelstellingen, bestaat er een grote mate van consensus over de doelstellingen van de RUD en de wijze waarop die moeten worden bereikt. Dat geldt in mindere mate voor de Provincie Limburg, die zich als RUD-partner meerdere malen kritisch heeft uitgelaten over de gekozen organisatievorm. De doelstellingen van de RUD worden ondersteund door de provincie, wat niet geldt voor de wijze waarop deze door een netwerksamenwerking worden bereikt. Dit zorgt soms voor wat wantrouwen van gemeenten richting de Provincie, maar heeft aan de andere kant als voordeel dat het de gemeentelijke partners extra motiveert om van de netwerk-RUD een succes te maken.
- Na een aarzelende start is er sprake van een grote bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten en de Provincie bij het functioneren van de RUD. Deze betrokkenheid is positief: niet het tegengaan van voor de gemeente ongewenste ontwikkeling staat voorop, maar het bereiken van gezamenlijke doelstellingen op het gebied van VTH taken.
- De afspraken die in het kader hiervan worden gemaakt, worden over het algemeen goed nageleefd. Dat blijkt ook uit de medewerkersenquête⁴: bijna 80% van de medewerkers ervaart dat afspraken goed worden nagekomen (provinciale RUD-medewerkers denken hier overigens wat kritischer over).
- De naleving van afspraken wordt strak gemonitord en is vast bespreekpunt in het platform gemeentesecretarissen. Om afspraken te kunnen handhaven is een escalatieladder afgesproken die van de afdelingsmanagers via het MT van de RUD loopt naar het platform gemeentesecretarissen en het bestuurlijk overleg. Tot nu toe zijn de hoogste treden van deze escalatieladder nooit bereikt.

Reikwijdte van aangeboden diensten door de netwerk-RUD

- De gezamenlijke taakuitvoering en dienstverlening in de NRUD betreft vooral het wettelijke VTH-basistakenpakket. Over het op korte termijn onderbrengen van andere, niet basistaken, bestaat bij de partners enig verschil van inzicht. Bij enkele gemeenten bestaat de voorkeur voor een gezamenlijke uitvoering van deze taken met een of meerdere buurgemeenten. Er is consensus over de overdracht aan de RUD van niet-basistaken die door individuele partners niet volgens de (nog niet wettelijk verankerde) VTH-kwaliteitscriteria kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent dat alle specialistische taken in de netwerk-RUD worden ingebracht.

⁴ Meer gegevens uit de medewerkersenquête in Bijlage C.

- Met het oog op de taakoverdracht van andere WABO-taken per 1 januari 2015 heeft het bestuur een in 2014 een nieuwe WABO-brede producten- en dienstencatalogus vastgesteld. De doorgroei naar een WABO-brede taakuitvoering zal in stappen geschieden. Het streven is dat vanaf 2015 voldoende partners WABO-breed taken inbrengen om te kunnen voldoen aan criteria voor kritische massa; overige partners brengen gefaseerd hun WABO taken in de NRUD in.
- Toch blijft de samenwerking binnen de NRUD niet hiertoe beperkt. Zo is besloten de gemeentelijke verbeterplannen gezamenlijk in NRUD-verband op te stellen. Dit naar aanleiding van de gemeentelijke zelfevaluatie eind 2013 naar de mate waarin de gemeentelijke VTH-taken voldoen aan kwaliteitscriteria. In het kader hiervan wordt ook een gezamenlijke risico-inventarisatie verricht. Verder wordt het opleiden en trainen van gemeentelijke en provinciale medewerkers met VTH-taken door de NRUD gefaciliteerd. Het netwerk heeft zo twee hoedanigheden: naast een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is het ook een netwerk dat samenwerking bevordert.
- In enkele gevallen komt daar nog een derde hoedanigheid bij: die van marktplaats voor de uitwisseling van heel andere specialismen. Vooral omdat hier gemakkelijk gebruik kan worden gemaakt van de kostenverrekeningsystematiek die binnen de NRUD is ontwikkeld (waarover hierna meer).

Kwaliteit van afstemming tussen partners in de netwerksamenwerking

- De afstemming tussen de partners en uitwisseling van specialismen is langzaam op gang gekomen. Omdat de wettelijke verankering van de VTH-kwaliteitscriteria langer op zich laat wachten dan verwacht, verdween de ervaren noodzaak voor samenwerking in RUD-verband kort na de start wat naar de achtergrond. Na een half jaar werd geconstateerd dat partners te weinig verbinding met en betrokkenheid bij de RUD hadden en dat het uitvoeren van werkzaamheden voor elkaar nog te beperkt op gang was gekomen. Om deze problemen aan te pakken, is in de zomer van 2013 besloten om samenwerking tussen medewerkers van verschillende partners te stimuleren, meer uitwisselingen tussen medewerkers te organiseren en meer te investeren in een 'wij-gevoel'. Dat heeft effect gesorteerd. Partners weten elkaar sneller en gemakkelijker te vinden en er wordt meer en vaker gebruik gemaakt van elkaars specialismen.
- Om ervoor te zorgen dat VTH-medewerkers van verschillende gemeenten en de provincie elkaar beter leren kennen worden er medewerkersbijeenkomsten gehouden en is er een smoeienboek. Verder wordt er gewerkt aan een database met de ervaringsprofielen (EVP's) van medewerkers, waardoor het beter mogelijk wordt de juiste medewerker bij de juiste taak te vinden.
- Verder zijn rondom logische thema's kennisgroepen gecreëerd. Aan het begin van dit jaar zijn bij twee afdelingen de toezichthouders samengebracht om, met als basis het uitvoeringsprogramma, een gezamenlijke werkverdeling te maken.
- Voor de bundeling van specialismen wordt gebruik gemaakt van de gelaagde structuur van de NRUD. Specialismen worden eerst binnen een geografische afdeling gebundeld (Noord, Midden, Zuid); als binnen dit verband niet kan worden voorzien in de behoefte aan capaciteit wordt deze RUD-breed gebundeld.
- Het streven is die bundeling van specialismen verder te intensiveren, ook met het oog op de (zich ontwikkelende) landelijke VTH-kwaliteitscriteria. Om het gezamenlijk kwaliteitsverbeterplan te kunnen realiseren wordt voorgesteld om taken te verschuiven naar een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties.
- De afstemming tussen gemeenten en Provincie in RUD-verband gaat verder dan de uitwisseling van specialistische kennis en capaciteit. De RUD-partners hebben afspraken gemaakt over uniforme methodes voor probleemanalyse, risicoanalyse, prioriteitstelling en programmering van basistaken.

- De afstemming en informatie-uitwisseling tussen de NRUD-partners wordt enigszins gehinderd door praktische en technische problemen. Hierbij gaat het om soms nog ontbrekende gegevensstandaarden en ICT-problemen. Voor beiden zijn verbeterplannen opgesteld.
- Uit de medewerkersenquête blijkt een grote tevredenheid met de afstemming tussen RUD-partners. Medewerkers ervaren weinig bestuurlijke drukte (een indicatie dat men positief is over de afstemming en coördinatie in de netwerk-RUD). Ook hebben zij niet het gevoel dat er zowel door hun organisatie als door de RUD aan hen getrokken wordt. Dat zij aangeven voldoende tijd te hebben voor bovenlokale RUD-taken, onderstreept dat nog eens.

Formele vastlegging van gemaakte afspraken

- De collectief in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst RUD Limburg-Noord. Deze wordt periodiek aangepast aan nieuwe omstandigheden en opgedane leerervaringen. In mei 2014 is versie 3.0 vastgesteld.
- Afgeleid hiervan zijn mandaatbesluit en mandaatregelingen, waarin mandaat, volmacht en machtiging, vanuit gemeenten en Provincie naar de RUD directeur is geregeld. Ook de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten zijn een uitwerking van de bestuursovereenkomst.
- De NRUD wordt tijdens de overleggen ondersteund door de programmacoördinator. De secretaris draagt zorg voor de agenda en de vergaderstukken en de verslaglegging, hierin wordt duidelijk aandacht besteed aan het vastleggen van de gemaakte afspraken. De formele vastlegging van de afspraken is goed georganiseerd.

Kwaliteit verrekeningsystematiek

- Ondanks aanvankelijke problemen met betrekking tot de BTW voor diensten die gemeenten en Provincie elkaar leveren, is het gelukt een kostenverrekeningsystematiek te ontwikkelen die de uitwisseling van personeel en diensten ondersteunt. Deze is enerzijds gebaseerd op een Productdienstencatalogus (PDC) voor VTH-taken, die steeds wordt verbeterd. Daarnaast is de kostenverrekening gebaseerd op een set van vaste tarieven en kengetallen. Zoals boven aangegeven wordt incidenteel hier ook gebruik van gemaakt voor de uitwisseling van andere (niet-VTH) specialismen.

Ontwikkeling, functioneren en onderhoud van het N-RUD-samenwerkingsverband

- Het coördinatiecentrum draagt zorg voor het functioneren, de ontwikkeling en het onderhoud van de netwerkorganisatie. Het is een kleine staf onder leiding van een programmacoördinator die kwaliteitseisen actueel houdt en bewaakt, partners aanspreekt op de naleving ervan, de robuustheid van de samenwerking monitort en innovatie van taakuitvoering ondersteunt.
- Het coördinatiecentrum is ondergebracht bij de gemeente Venray, die optreedt als gastheerorganisatie. Een belangrijk deel van de coördinatie wordt decentraal op het niveau van de afdelingen uitgevoerd door de afdelingsmanagers, die in overleg met gemeentelijke lijnmanagers afspraken maken over de inzet van personeel. Hierdoor is de taakbelasting van het coördinatiecentrum wat geringer dan die in IJsselland en Twente. Het coördinatiecentrum van RUD Limburg Noord kan zich hierdoor meer richten op kwaliteitsverbetering en innovatie.
- Bijkomend voordeel van de coördinatie in geografische afdelingen is dat hiermee 'dubbele petten problematiek' voorkomen wordt: waar bij andere NRUD's de gemeentelijke

lijnmanagers vaak een spanning ervaren tussen lokale belangen en bovenlokale RUD-belangen, hoeven de afdelingsmanagers in Limburg Noord zich alleen te richten op het vinden van een goede afstemming tussen beide belangen.

- De doorontwikkeling van de NRUD als netwerkorganisatie is nauw verbonden met de discussie over de taakontwikkeling (WABO-breed). Onder leiding van de directeur van RUD Limburg Noord worden momenteel een aantal scenario's hiervoor uitgewerkt.
- Een apart punt is de positie van de Provincie als partner in de RUD. Momenteel zijn de provinciale VTH-medewerkers die de basistaken uitvoeren gedetacheerd bij de RUD Zuid-Limburg. Het is de bedoeling dat deze op (korte) termijn in dienst treden bij de RUD Zuid-Limburg (die net als de meeste RUD's een openbaar lichaam is). Vanaf dat moment gaat de RUD Zuid-Limburg in feite ook in enige vorm onderdeel uitmaken van het netwerk dat de RUD Limburg Noord. Of dit organisatorische complicaties gaat opleveren is onbekend.

Reflexief vermogen

- De RUD Limburg Noord definieert zichzelf als een organisatie in ontwikkeling. Om de voortgang van deze organisatieontwikkeling te kunnen monitoren, wordt gebruik gemaakt van het Overheidsontwikkelmodel (OOM). In het najaar van 2013 is bij wijze van nulmeting een eerste audit uitgevoerd op de verschillende onderdelen van dit overheidsorganisatiemodel (beleid & strategie, management, medewerkers, financiën, informatie, processen, resultaatgebieden, bedrijfsvoering).
- Daarnaast worden periodiek voortgangsrapportages en verbeterplannen opgesteld. Het platform gemeentesecretarissen evalueert het functioneren van de samenwerking en rapporteert daarover aan het bestuurlijk overleg.
- Door medewerkers van de NRUD (vertegenwoordigd in de BOR) geregeld te consulteren over hun ervaringen, konden organisatorische en praktische problemen snel worden opgelost. Behalve dat dit het lerend vermogen van de NRUD versterkt heeft, had dit als bijkomend voordeel dat dit bijdroeg aan de betrokkenheid van medewerkers bij de NRUD.

Efficiency publieke dienstverlening

- Het ontbreekt aan een globaal overzicht waaruit blijkt in welke mate de samenwerking in RUD-verband voor de partners kostenbesparingen oplevert. Losse gegevens laten zien dat dit wel het geval is. Door de gezamenlijke ontwikkeling van specialismen hebben gemeenten samen een half miljoen euro bespaard op de inhuur van externen. Ook de gezamenlijke inkoop op opleidingen, het gezamenlijk opstellen van verbeterplannen en gezamenlijke hebben kostenbesparingen opgeleverd.

Positie van partners binnen netwerksamenwerkingsverband

Doelen deelname partners aan het netwerksamenwerkingsverband

- Theoretisch gezien kunnen gemeenten en de Provincie verschillende redenen hebben gehad om toe te treden tot het RUD-samenwerkingsverband: kwaliteitsverbetering, verminderen kwetsbaarheden, vergroten klantvriendelijkheid of kostenbeheersing. De praktijk is dat de partners weinig keuze hadden: de gezamenlijke uitvoering van VTH-taken is immers wettelijk verplicht. Vanuit verschillende overwegingen hebben de gemeenten en de Provincie in Limburg Noord (zoals gezegd net als in IJsselland en Twente) gekozen voor samenwerking in een netwerkorganisatie.
- Door de uitvoering van VTH-taken in eigen huis te houden zouden gemeenten en Provincie meer grip kunnen houden op de kosten en kwaliteit ervan. In het verlengde hiervan was een

andere overweging dat met netwerksamenwerking de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten kon worden gegarandeerd.

- Dankzij deze betrokkenheid van gemeentebesturen en het Provinciebestuur was er een grote bereidheid om zich gezamenlijk in te zetten voor de verbetering van de gemeentelijke en provinciale VTH-taken. Waar in andere delen van het land de uitvoering van VTH-taken 'op afstand' is geplaatst in een openbaar lichaam (RUD of omgevingsdienst), wordt hier de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit ervan sterker ervaren. Wat daarbij helpt, is dat de landelijke en (en soms ook: provinciale) overheid haar reserves heeft uitgesproken over deze organisatievorm. Dit motiveert de deelnemende gemeenten extra om van de NRUD een succes te maken.

Zichtbaarheid van de NRUD onder partners

- Zoals hiervoor al is aangegeven heeft het enige tijd geduurd voordat de NRUD zichtbaar en herkenbaar was bij de verschillende partners. Door te investeren in gezamenlijke ontmoetingen, het ontwikkelen van een smoelenboek en de vorming van kennisgroepen is de zichtbaarheid van de NRUD bij de verschillende partners vergroot. Ook het intranet voor RUD-medewerkers heeft hieraan bijgedragen. Uit gesprekken blijkt dat deze zichtbaarheid zich verder ontwikkelt.

Zich thuis voelen in het netwerk-RUD-samenwerkingsverband

- In het verlengde van het voorgaande zijn gemeentelijke en provinciale VTH-medewerkers zich meer en meer gaan identificeren met de RUD en zijn daar naar gaan handelen. Dat blijkt onder meer uit de animo om deel te nemen aan kennisgroepen en aan de groeiende deelname aan medewerkersbijeenkomsten.
- Blijkens de medewerkersenquête voelt een grote meerderheid van de gemeentelijke medewerkers zich thuis in de RUD.

Tevredenheid partners met samenwerken in N-RUD-verband

- De deelnemende gemeenten en de Provincie zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in RUD-verband. Voor zover er verbeteringen noodzakelijk zijn (zoals onlangs vastgesteld in het kwaliteitsverbeterprogramma 2014-2016) levert dat geen twistpunten op.
- Een ruime meerderheid van de gemeentelijke RUD-medewerkers geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn met het functioneren van de RUD.

Kwaliteitscriteria RUD-vorming ('robuustheidscriteria')

Kritische massa

- Zoals de zelfevaluaties in het najaar van 2013 aangaven, scoren de meeste partners voor de meeste basistaken een voldoende op het punt kritische massa. Dat geldt veel minder voor niet-basistaken. Om achterstanden en kwetsbaarheden op dit punt weg te nemen, is een kwaliteitsverbeterplan- en programma vastgesteld.
- Een onderdeel hiervan is het verder bundelen van specialismen in een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties. Een andere onderdeel is het in kaart brengen van de kennis en ervaring van medewerkers (de zgn. EVP's). RUD Limburg Noord loopt hierin voorop in Nederland⁵, samen met de netwerk-RUD IJsselland overigens. Hoewel de

⁵ Gesprekken met medewerkers Omgevingsdienst.nl en Libereaux (landelijk adviesbureau op gebied van deskundigheidsbevordering medewerkers).

verantwoordelijkheid voor de opleidingsplannen bij de gemeenten en de Provincie blijven liggen, faciliteert de RUD het gezamenlijk opleiden en trainen van medewerkers.

Procescriteria

- Naar aanleiding van de eerdergenoemde gemeentelijke zelfevaluaties in 2013, hebben de partners afgesproken gezamenlijk te werken aan verbeterplannen op het punt van procescriteria. Er is een uit gemeentelijke specialisten een tijdelijke kennisgroep procescriteria gevormd die een voorstel heeft gemaakt voor een goed sluitende beleids- en uitvoeringscyclus. Hoewel dit eigenlijk een verantwoordelijkheid van partners is, zijn de verbeterplannen op het gebied van procescriteria door de RUD gefaciliteerd.

Effectiviteit

Kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving

- Het is lastig vast te stellen of er sprake is van een aantoonbare verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Als hiervoor heldere indicatoren zouden bestaan, ontbreekt het aan een nulmeting die aangeeft wat de uitgangssituatie was toen de RUD van start ging. En zelfs als er duidelijke ontwikkelingen op dit gebied te constateren zijn, is het moeilijk om te bepalen in welke mate de RUD hieraan heeft bijgedragen. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving is verslechterd.
- Gelet op de investeringen die zijn gedaan in de kwaliteit van de VTH-taakuitvoering, zou eerder een verbetering te verwachten zijn, maar zoals gezegd kan dat niet objectief worden vastgesteld. De verwachtingen op dit punt zijn in ieder geval positief: de meeste medewerkers geven in de medewerkersenquête aan dat zij op termijn een verbetering van de omgevingskwaliteit verwachten van de RUD-samenwerking.
- Het OM en waterschappen (Peel en Maasvallei; Roer & Overmaas) hebben zich in het verleden kritisch uitgelaten over de kwaliteit van de gemeentelijke VTH-dienstverlening. Dat het debat hierover sinds de vorming van de RUD Limburg Noord is verstomd, kan natuurlijk duiden op gewijzigde beleidsprioriteiten, maar ook op een verbetering van de kwaliteit op dit punt. In dat kader moet ook worden vastgesteld dat het overleg tussen de Limburgse RUD's en de waterschappen, politie en OM inmiddels verder wordt geïntensiveerd.

Kwaliteit dienstverlening als ervaren door de 'klant' (burgers en bedrijven)

- Wat hiervoor is gezegd over de bijdrage van de RUD aan de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving, geldt ook voor de kwaliteit van de dienstverlening: de mate waarin deze is toegenomen door RUD-samenwerking kan niet worden vastgesteld.
- Duidelijk is wel dat Limburgse ondernemers bij monde van VNO/NCW in het verleden veel kritiek hebben geuit op de grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Verder hadden zij ook kritiek op de gebrekkige kennis op milieugebied bij sommige gemeenten. Het eerste kritiekpunt heeft de RUD voor een belangrijk deel weggenomen door de uitvoering van VTH-taken te uniformeren en standaardiseren; voor het tweede kritiekpunt heeft de RUD sterk geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering van medewerkers en ontwikkeling van specialismen.
- Voor de dienstverlening op zichzelf is in deze fase van de RUD-ontwikkeling nog weinig aandacht geweest. De focus heeft vooral gelegen op organisatieontwikkeling en het voldoen aan kwaliteitscriteria. In de volgende fase zal meer aandacht komen voor dienstverlening en klanttevredenheid, zo geven meerdere gesprekspartners aan.
- Medewerkers herkennen dat beeld, zo blijkt uit de medewerkersenquête. Bijna de helft is van mening dat de VTH-dienstverlening sinds het van start gaan van de RUD niet is verbeterd. Hier tegenover staat dat een overgrote meerderheid verwacht dat de kwaliteit van de VTH-dienstverlening in de toekomst zal toenemen.

5. Besluit

Als alle bevindingen van alle evaluatiecriteria op een rij worden gezet, ontstaat het volgende beeld.

CRITERIUM	Aspect	Oordeel
KWALITEIT NETWERKSAMENWERKING	Gezamenlijke visie	<i>Goed, positieve ontwikkeling</i>
	Kwaliteit afstemming	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Reikwijdte aangeboden diensten	<i>Goed, positieve ontwikkeling</i>
	Vastlegging gemaakte afspraken	<i>Goed</i>
	Ondersteuning en onderhoud samenwerkingsverband	<i>Goed, positieve ontwikkeling</i>
	Reflexief vermogen	<i>Goed</i>
	Verrekensystematiek	<i>Goed</i>
	Efficiency	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
POSITIE PARTNERS	Doelen deelname	<i>Goed</i>
	Zichtbaarheid RUD in eigen organisatie	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Zich thuis voelen in samenwerkingsverband	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Tevredenheid partners met samenwerkingsverband	<i>Goed, positieve ontwikkeling</i>
ROBUUSTHEID	Kritische massa	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Procescriteria	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Inhoud en prioriteiten	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
EFFECTIVITEIT	Kwaliteit en veiligheid leefomgeving	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>
	Kwaliteit dienstverlening/ klantvriendelijkheid	<i>Voldoende, positieve ontwikkeling</i>

Op de meeste punten scoort de netwerk RUD Limburg Noord een goed, daar waar slechts een voldoende wordt gescoord is een positieve ontwikkeling te zien. Vergeleken met de andere twee NRUD's (Twente en IJsselland) zijn de evaluatieresultaten op een paar punten wat positiever. Dat geldt vooral voor de verschillende aspecten van de kwaliteit van de netwerksamenwerking. De gelaagde afdelingenstructuur van Limburg Noord blijkt een aantal duidelijke voordelen te hebben. Waar in de andere NRUD's de vestigingsmanagers kampen met een 'dubbele petten'-probleem omdat zij lokale belangen en regionale RUD-belangen moeten afwegen, kunnen de afdelingsmanagers in Limburg Noord zich richten op het verbinden van beide belangen. Een ander voordeel is dat zij het coördinatiecentrum ontlasten, waardoor het in tegenstelling tot de andere NRUD's nauwelijks capaciteitsproblemen kent. Wat verder verschilt, is dat er in Limburg Noord wat meer is geïnvesteerd in het betrekken van de RUD-medewerkers bij de verbetering van de organisatie en werkwijze van de NRUD. Behalve dat onzekerheid bij medewerkers over de gevolgen van RUD-vorming zo kon worden weggenomen, had dit vooral als voordeel dat de ervaringen van de werkvloer snel konden worden benut bij de bestuurlijke besluitvorming over de ontwikkeling van de

NRUD. De tevredenheid van de partners met het functioneren van het NRUD-samenwerkingsverband is om beide redenen wat hoger dan bij de andere twee NRUD's. Voor de meeste andere criteria zijn er geen grote verschillen. Een interessante leerervaring uit de RUD IJsselland is dat hier met succes ook andere taken op het gebied van de Drank- en Horecawet bij de RUD zijn ondergebracht. Voor de ontwikkeling van de RUD Limburg Noord kan dat een perspectief bieden.

Hoewel geen onderzoek is uitgevoerd bij RUD's die een traditionele organisatievorm (openbaar lichaam) kennen en dus geen vergelijkingen kunnen worden gemaakt, kan op basis van gesprekken en rapportages hierover⁶ wel worden opgemerkt dat de kwaliteit (op het gebied van robuustheid en effectiviteit) van de RUD-Limburg Noord niet onder doet voor die van andere RUD's. Dat is te danken aan een aantal begunstigende omstandigheden. De eerste is dat door de lichtheid van de organisatievorm snel en tegen weinig organisatie- en frictiekosten van start kon worden gegaan. Hierdoor kon meteen ervaring worden opgedaan met de gezamenlijke uitvoering van VTH-taken. Bij RUD's met een traditionele organisatievorm, waar het inrichten van de organisatie meer tijd vergde, kwam men daar pas veel later aan toe. De lichtheid van de organisatievorm had verder als voordeel dat de deelnemende gemeenten betrokken bleven en zich verantwoordelijk bleven voelen voor de kwaliteitsverbetering van de VTH-taken. Ook dat is een belangrijk verschil met de meeste andere RUD's, waar de ervaren afstand tussen gemeente en Provincie en RUD groter is. Niettemin moet ook genoemd worden dat de keuze te gaan werken in een netwerkorganisatie ook uitdagingen met zich meebrengt die typerend zijn voor dit model: dit geldt in het bijzonder de kwaliteit van de afstemming tussen de netwerkpartners en de technische- (ICT) en gegevens-infrastructuur die daarvoor nodig is. Dit blijft een aandachtspunt. De in de tabel gepresenteerde oordelen moeten verder ook nadrukkelijk in het licht worden gezien van de NRUD als jonge organisatie. De keuze voor een netwerksamenwerkingsverband in plaats van een traditionele organisatie in de vorm van een fysieke RUD heeft er enerzijds toe geleid dat er zoals gezegd sneller voortgang kon worden geboekt, maar anderzijds dat een nog onbegaan pad is ingeslagen, waarbij succesvolle strategieën niet op voorhand duidelijk waren. Uit de evaluatie blijkt dat de ingeslagen weg geen gemakkelijke keuze was, maar dat hierbij (al anderhalf jaar na operationeel te zijn geworden) belangrijke ervaringen zijn opgedaan, en dat een brede set aan innovatieve producten en diensten zijn ontwikkeld. Met deze lessen, producten en diensten kunnen naast de RUD Limburg Noord ook andere RUD's hun voordeel doen. Daarnaast kan gesteld worden dat ervaringen die zijn opgedaan door de RUD Limburg Noord waardevol zijn en in principe niet beperkt hoeven te blijven tot het takenpakket van milieu-, of Leefomgevingsbeleid. De lessen met de NRUD als publiek netwerkverband zijn ook waardevol voor toepassing op andere beleidsterreinen, met name degene waar decentrale overheden in Nederland thans en in de komende jaren voor gesteld worden (bijvoorbeeld zorg, afvalbeheer en energietransitie).

Verder moeten de resultaten van de evaluatie van de RUD Limburg Noord ook worden gezien in het licht van een dynamische beleidscontext. Tijdens de geëvalueerde periode is er veel gebeurd op het gebied van de ontwikkeling van de Leefomgevingswet. Zo zijn er meer bevoegdheden op het terrein van het Leefomgevingsrecht overgeheveld naar gemeenten (en moesten provincies bevoegdheden

⁶ Gesprekken met medewerkers Omgevingsdienst.nl en adviesbureau Libereaux (talentontwikkeling); provinciale voortgangsrapportages RUD-vorming 2010-2013.

en budgetten aan gemeenten afstaan). Ook werden gemeenten in de geëvalueerde periode geconfronteerd met kabinetsbeleid waarin zij voor de uitdaging werden gesteld meer taken op zich te nemen, terwijl zij tegelijkertijd werden geacht te bezuinigen. Kortom, de dynamische beleidscontext heeft RUD-vorming in Limburg Noord bepaald niet vergemakkelijkt. Tegen die achtergrond zijn de behaalde resultaten als een goede prestatie te zien.

Bijlage A: Achtergrond en context RUD-vorming

Aanleiding RUD-vorming

Op 10 juli 2008 bood de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, beter bekend als de commissie-Mans, haar rapport 'De tijd is rijp' aan de minister van VROM aan.

De aanleiding voor het Onderzoek door de Commissie Mans was de constatering dat er bepaalde – soms zeer hardnekkige – knelpunten waren op het gebied van handhaving in het omgevingsrecht: de kwetsbaarheid van individuele organisaties (onvoldoende aandacht, menskracht, kennis en deskundigheid), het (soms) ontbreken van een professionele, op handhaving gerichte cultuur, samenwerkingsproblemen, te weinig probleemgerichtheid, onvoldoende aansluiting van de bestuursrechtelijke handhaving op de strafrechtelijke handhaving en de complexiteit van de regelgeving (in relatie tot de beschikbare deskundigheid). Mede gelet op de voorgenomen verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van het omgevingsrecht, onder meer door de Wabo, de schaalvergroting bij bedrijven en de toenemende europeanisering en internationalisering van de VROM-regelgeving, zag de minister aanleiding om onderzoek te laten doen naar de houdbaarheid van het bestaande toezichts- en handhavingstelsel op de langere termijn en de aanpassingen die nodig zijn in het belang van een effectieve, efficiënte en doelgerichte handhaving van de VROM-regelgeving (milieu, bouwen en ruimte).

Op basis van haar onderzoek stelde de Commissie Mans dat er een handhavingstekort was op het terrein van het omgevingsrecht ondanks de vele inspanningen die er voor 2008 al waren geweest om dit te verbeteren. Bekend was dat de omgevingsrechtelijke handhavingstructuur wordt gekenmerkt door grote bestuurlijke fragmentatie en 'drukte': bij benadering landelijk meer dan 500 verschillende bestuursorganen op verschillende bestuurlijke niveaus (voor bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving). Verder constateert de Commissie mans de volgende gebreken:

- (i) handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van effectieve, efficiënte, en een voor burgers en bedrijven zo min mogelijke belastende nalevingsstrategie,
- (ii) de handhaving is in het bijzonder niet toereikend waar het complexe bedrijfsprocessen betreft met hoge en middelhoge risico's,
- (iii) geen toereikende handhaving waar het gaat om bedreigingen vanuit mobiele bronnen en ketens, en;
- (iv) de handhaving in de hoogste segmenten van de 'handhavingspiramide' is niet of nauwelijks van de grond gekomen. Het niet tot stand kunnen brengen van de vereiste professionaliteit bij de handhaving, met name op gemeentelijk niveau, wordt als belangrijkste oorzaak van de eerste twee gebreken beschouwd.

De commissie concludeert meer in het bijzonder dat:

- (i) het werken met meer dan 500 organisaties het onmogelijk maakt 'kritische massa' te organiseren;
- (ii) dat er ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven is;

- (iii) dat de fragmentatie het moeilijk maakt om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, in het bijzonder mobiele en ketenactiviteiten, en;
- (iv) dat fragmentatie en gebrekkige informatie-uitwisseling grote barrières vormen voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

De hoofdconclusie uit het rapport luidde dat het de hoogste tijd was voor de verplichte invoering in het gehele land van regionale omgevingsdiensten voor de uitvoering van de handhaving. Daarnaast wordt een beperkte herschikking van taken en bevoegdheden voorgesteld en werden aanbevelingen gedaan om tot een 'robuustere' samenwerking tussen bestuurlijke en justitiële instanties te komen.

Het kabinet heeft de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Mans in grote lijnen overgenomen en in reactie een eindbeeld geschetst van de uitvoering van het omgevingsrecht, waarin ook de Wabo en het interbestuurlijk toezicht zijn meegenomen. Het eindbeeld bestond uit een ingrijpende, belangrijke institutionele herziening van (de organisatie van) de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht, in het bijzonder het voorstel tot het instellen van verplichte RUD's.

Voorstel RUD vorming

De RUD, zoals voorgesteld door de Commissie Mans, is een wettelijke verankerde organisatie van samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen die namens deze partijen het toezicht op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uitvoert en eventuele sancties voorbereid. Volgens het advies van de commissie Mans zou er per veiligheidsregio één RUD moeten komen, en maximaal 25 in Nederland. De RUD neemt geen bevoegdheden van gemeenten, provincie en waterschappen over. Het advies van Commissie Mans is met enkele wijzigingen overgenomen door de VNG, het IPO en zoals eerder al opgemerkt de Minister van VROM (thans de Minister van IenM). Opvallend is dat het niet is gebleven bij het overnemen van de adviezen van de Commissie Mans ten aanzien van toezicht en handhaving, maar dat ook vergunningverlening van het omgevingsrecht is meegenomen.

Vanuit het IPO, de VNG en de Eerste Kamer was er aanvankelijk weerstand tegen het voorstel van RUD-vorming van het kabinet. Zo hebben het IPO en de VNG een convenant voorgesteld waarmee decentrale overheden de kans zouden krijgen op tijd aan robuustheidscriteria te voldoen. Het kabinet heeft dit voorstel echter niet overgenomen. Ook een bedachtzame, gefaseerde aanpak - met eerst een goed functionerend basistakenpakket handhaving en pas daarna invoering van Wabo-vergunningverlening (zoals voorgesteld door Blomberg, 2009) in verplicht tot stand gekomen RUD's, is niet overgenomen. Er is gekozen voor een 'hoge drukpanconstructie', waarbij op korte termijn veel gerealiseerd moet worden. Het hiermee gepaard gaand afbreukrisico (vooral wat betreft draagvlak en commitment onder decentrale overheden die verplicht worden mee te doen) was hierbij ingecalculerd.

'Package Deal'

Naar aanleiding van onder meer het advies "De tijd is rijp" hebben het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de

handhaving (hierna genoemd: VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. In deze zogeheten 'package deal' (september 2009) hebben VROM, IPO en VNG overeenstemming bereikt over de vorming van zogenaamde 'uitvoeringsdiensten'. Er is afgesproken dat de vorming van 25 RUD's op het schaalniveau van de 25 veiligheidsregio's zou gaan plaatsvinden. Afwijking hiervan zou onder voorwaarden mogelijk zijn. De te vormen regionale uitvoeringsdiensten kregen in beginsel de juridische vorm van openbaar lichaam, zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een andere organisatievorm was mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor een robuuste uitvoeringsstructuur op landsniveau. Verder was er een basistakenpakket geformuleerd. Het zogenaamde 'Basistakenpakket' is een overzicht met taken die vanaf de vorming van regionale uitvoeringsdiensten (verplicht) door de diensten uitgevoerd moeten worden. Het betrof taken die destijds nog uitgevoerd werden door gemeenten, provincies, waterschappen en milieudiensten. In de packagedeal zijn de partijen eveneens overeengekomen dat er kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de taken opgesteld moeten worden.

Het eindbeeld van het kabinet laat zich samenvatten door de volgende geformuleerde doelstellingen:

1. Een vermindering van de bestuurlijke en ambtelijke drukte;
2. Een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering;
3. Een verder gaande decentralisatie van bevoegdheden en van een versobering van het interbestuurlijk toezicht;
4. Een heldere rolverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten;
5. Een professionalisering van de uitvoeringspraktijk die ook een basis biedt voor minder gedetailleerde regelgeving.

Kwaliteitscriteria

KPMG heeft in samenwerking met gemeenten en provincie kwaliteitscriteria ontwikkeld voor de uitvoering van de VTH-taken. Daarbij is het KPMG-rapport 'Ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma 2.0' van december 2009 is gebruikt als referentiekader voor de beoordeling of een RUD voldoende massa heeft. Na een evaluatie van de criteria zijn de criteria bijgesteld en hebben het Rijk, IPO en VNG eind juni 2012 gezamenlijk een geactualiseerde, aangepaste set VTH-kwaliteitscriteria '2.1' vastgesteld.

Doelstellingen en criteria RUD

De vorming van RUD's heeft als doelstelling het verbeteren van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving, waarbij de dienstverlening aan burgers en ondernemers centraal staat. Uitgangspunt hierbij is dat RUD's 'shared services-diensten' gaan uitvoeren en geen nieuwe bestuurslaag vormen, maar gericht zijn op de uitvoering. De colleges van B&W blijven derhalve (meestal) als zo danig bevoegd gezag. De directeur van de RUD kan wel gemandateerd worden om namens de colleges bepaalde besluiten te kunnen nemen. De RUD's moeten voldoen aan vastgelegde kwaliteitscriteria. Er zijn algemene kwaliteitscriteria en VTH-kwaliteitscriteria.

De algemene kwaliteitscriteria RUD's hebben tot doel:

1. Het realiseren van een kostenbesparing;
2. Het vergemakkelijken van samenwerking met het OM;

3. Het voorkomen van versnippering van kennis en expertise (t.b.v. het behalen van schaalvoordelen);
4. Het gemakkelijker maken om te voldoen aan de kwaliteitseisen voor de uitvoering van de VTH-taken.

De RUD's moeten voldoen aan de VTH- (vergunningverlening, toezicht handhaving) kwaliteitseisen. De kwaliteitscriteria gaan over:

- vakmanschap ('kritieke massa');
- transparantie en bestuurlijke vastlegging ('procescriteria'), en;
- de minimale ondergrens binnen werkprocessen ('inhoudelijke eisen en prioriteitstelling').

Checklist criteria RUD-vorming

Om het verloop van de RUD-vorming te kunnen polsen hebben de stuurgroep en het bestuurlijk overleg van het "Programma Uitvoering met Ambitie" in 2011 een checklist criteria RUD-vorming opgesteld. De Checklist Criteria RUD-vorming vormen een richtinggevend kader voor het verdere proces. Afwijken is alleen mogelijk met instemming van de betrokken partijen.

Op hoofdlijnen zijn de criteria RUD-vorming gecategoriseerd naar de volgende werkvelden:

- Deelname door gemeenten, provincies, waterschappen aan de RUD('s);
- Basistakenpakket RUD('s);
- Robuustheid van vorm en structuur van de RUD('s);
- Robuustheid van werken en werkwijze van de RUD('s);
- Afstemming tussen de RUD's en het OM en de politie;

Regionale Uitvoeringsdiensten in 2014

Hoewel in eerste instantie de ambitie was om de RUD's vanaf 1 januari 2011 operationeel te laten zijn, is de uiteindelijke datum 1 januari 2013 geworden. Vanaf die datum zijn er 28 RUD's opgericht (of nog in oprichting). Van de 28 RUD's zijn er 25 die gekozen hebben voor de verankering van de RUD's in een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er zijn drie RUD's die volgens een bestuursovereenkomst samenwerken. Twee derde van de RUD's voert alleen de basistaken uit. Eén derde van de RUD's voert meer taken uit dan degene die passen in het basistakenpakket.

Voor de handhaving rondom bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken (BRZO-bedrijven) zijn er zes gespecialiseerde RUD's. De zes BRZO-RUD's zijn: BRZO Brabant, BRZO DCMR, BRZO Groningen, BRZO Limburg, BRZO NZKG en BRZO Nijmegen.

De RUD's zijn veelal nog bezig met het inrichten van de eigen organisatie en de afstemming met de opdrachtgevers. Vanaf eind 2014 wordt het functioneren van de RUD's door het Rijk geëvalueerd.

Wettelijke verankering

De huidige wettelijke basis voor de uitvoering van de VTH taken door omgevingsdiensten is te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarin gekoppelde wet- en regelgeving, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling

omgevingsrecht (Mor). Het basistakenpakket, de kwaliteitscriteria en de oprichting van RUD's hebben nog geen wettelijke verankering. De Wabo wordt verder ingevuld door het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Het wetsvoorstel is begin februari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de Wet VTH wordt het volgende vastgelegd:

- verankering kwaliteitscriteria 2.1;
- wettelijke basis van RUD;
- het landelijke basistakenpakket (versie 2.3);
- onderlinge gegevensverstrekking;
- aanwijzing van gespecialiseerde Brzo-RUD's.

Kritiek op wetsvoorstel

De verwachte invoeringsdatum van de wet is 1 januari 2015. Er is echter vanuit de VNG kritiek geuit op het wetsvoorstel en de VNG vraagt in een brief om uitstel van de Wet.

Het VNG uit onder andere kritiek op de sterke top-down sturing waar het wetsvoorstel van uit gaat. Aan de ene kant leidt het wetsvoorstel formeel gezien tot een forse uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de college van burgemeester en wethouders. Het college wordt formeel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH-taken. Aan de andere kant wordt de invulling van deze taken grotendeels bepaald bij de omgevingsdiensten via mandaten, opgelegd door het Rijk.

Verstikkende top-down sturing tijdens en achteraf door het instellen van verticaal toezicht. Waarbij de wet voorschrijft dat het college jaarlijks onderzoek moet doen naar de doelmatigheid van de uitvoering en de handhaving en dit aan de gemeenteraad moet rapporteren. De staatssecretaris kan hierbij bepalen welke onderwerpen het college moet onderzoeken. Het college wordt daarnaast in de gaten gehouden door een groot aantal partijen.

Ook de verplichte winkelnering bij Omgevingsdiensten stuit op kritiek van de VNG. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten om een omgevingsdienst als openbaar Wgr-lichaam in te stellen. Deze diensten moeten door het Kabinet (later nog te bepalen) taken uitvoeren. Dit gebeurt op basis van mandaat. Het college blijft wel verantwoordelijk voor de uitoefening van de taken.

Het wetsvoorstel zou niet bijdragen aan het verminderen van de regeldruk; er is bijvoorbeeld een AMVB opgesteld van 119 pagina's. Het kabinet zou het wettelijk borgen van de 'input'- en 'throughput'-kwaliteitscriteria volgens de VNG nog eens moeten heroverwegen.

Professor Elzinga heeft in zijn rapport "Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep" (april 2014) het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving in het licht van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet revitalisering generiek toezicht bestudeerd en kwam onder meer tot de volgende conclusies:

- Het verplichtend karakter van RUD's staat haaks op gedachte vrijwillige samenwerking. Elzinga stelt onder meer dat het wetsvoorstel Wet VTH een

verplichtend karakter heeft dat haaks staat op de gedachte van (vrijwillige) samenwerking van gemeenten en andere decentrale overheden.

- Verplichte samenwerking en wijze van uitvoering geeft Rijk onwenselijke sturingspositie; Door de verplichting ontstaan bovendien ongewenste dubbele sturingsposities. Het Rijk kan dusdanige verplichtingen voor samenwerkingsvormen en de aansturing daarvan in een wet opnemen, dat het te veel gaat bepalen hoe lokaal beleid moet worden uitgevoerd. Daarmee beperkt het Rijk de sturingsmogelijkheden van het lokaal bestuur. Volgens Elzinga zou de minister van Binnenlandse Zaken moeten toetsen welke gevolgen regelgeving heeft voor het openbaar bestuur, en zo nodig moeten interveniëren om onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling te voorkomen.
- Precedentwerking voor andere terreinen (zorg); Bovendien kan het wetsvoorstel Wet VTH volgens Elzinga een ongewenste precedentwerking hebben. Want als in het fysieke domein verplichtingen worden opgelegd aan samenwerkingsverbanden die van onderop zijn ontstaan, zou dat ook kunnen gebeuren met bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden die gemeenten hebben gevormd op het gebied van werk, zorg en jeugd. Dat zou grote gevolgen hebben voor decentrale overheden.
- Problemen met controle door de gemeenteraad.

Wetsvoorstel VTH en Openbaar Lichaam

In het wetsvoorstel wordt het Openbaar Lichaam als de organisatievorm voor omgevingsdiensten gesteld. In de memorie van toelichting wordt dit verder toegelicht. Er wordt aangegeven dat er op dit moment met toestemming van de minister netwerk RUD's zijn opgericht en dat na een jaar deze worden geëvalueerd. Dit neemt niet weg dat zoals de wet nu is opgesteld na de invoering van de wet VTH het instellen van Openbaar Lichaam verplicht kan worden gesteld.

RUD in veranderende omgeving

Naast het wetsvoorstel VTH zijn er op het speelveld van de RUD nog verschillende andere ontwikkelingen te benoemen, die invloed hebben op de RUD. Onderstaand een opsomming van relevante recente wetswijzigingen en voorgenomen wetswijzigingen.

Decentralisatie VTH

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is per 1 januari 2014 gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit heeft staatssecretaris Wilma Mansveld (IenM, PvdA) besloten, ondanks het verzoek van het IPO om de decentralisatie tot 1 juli 2014 uit te stellen. Met de decentralisatie worden provinciale bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven overgedragen naar gemeenten. Wel blijven provincies verantwoordelijk voor de VTH bij bedrijven die grootschalig met gevaarlijke stoffen werken en/of met hoge emissies (BRZO- en IPPC-bedrijven).

Daarnaast wordt hiervoor een bedrag van het provinciefonds overgeheveld naar het gemeentefonds. Pas met de komende decembercirculaire is bekend om welke bedragen het per gemeente en provincie gaat en kunnen er (nieuwe) werkafspraken en jaarprogramma's voor 2014 worden voorgelegd aan de gemeenteraden en Provinciale Staten . De

staatssecretaris adviseert gemeenten om de gelden die zij via het gemeentefonds ontvangen voor 2014 wel 1 op 1 over te maken naar de regionale uitvoeringsdiensten.

Wet revitalisering Generiek Toezicht

De Wet Revitalisering Generiek Toezicht is op 1 oktober 2012 in werking getreden. De wet vereenvoudigt het stelsel van interbestuurlijk toezicht waarbij ervan wordt uitgegaan dat de desbetreffende volksvertegenwoordiging de wettelijke medebewindstaken van haar eigen bestuur zoveel als mogelijk zelf controleert. Hiermee wordt het verticaal toezicht van het Rijk en provincies op gemeenten aanzienlijk verminderd. Uitgangspunt hierbij is dat de provincie in principe de enige verticale toezichthouder op de gemeente is. Aan de wijziging van het interbestuurlijk toezicht zijn twee belangrijke randvoorwaarden verbonden: de controlerende positie van de raad moet in zijn kracht gezet worden en de verantwoording moet zoveel mogelijk transparant en openbaar zijn. Dit is niet nieuw, met de dualisering van de gemeentewet is de controlerende rol van de raad al een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsstructuur van de gemeente. Juist met deze wijzigingen in het toezicht wordt er nu gerekend op de kracht van de controlerende rol van de raad.

In een nieuw artikel 124 van de gemeentewet is opgenomen dat aan GS de bevoegdheid wordt gegeven om in plaats te treden van B&W

Nieuwe Natuurbeschermingswet

Er wordt gewerkt aan een nieuwe Natuurbeschermingswet, hierin worden de huidige wetten voor natuurbescherming samengevoegd tot 1 wet. Het wetsvoorstel is op 18 juni 2014 naar de Tweede kamer gestuurd.

Voor gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten is de belangrijkste wijziging dat er bij een project waarbij sprake is van locatie gebonden activiteiten met gevolgen voor beschermde natuurmonumenten, Natura- 2000 gebieden of beschermde soorten en waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd de natuurbeschermingsvergunning verplicht moet worden aangehaakt

Het normaliter op grond van de natuurwetgeving bevoegde gezag – gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – is verantwoordelijk voor de natuurtoets en voor de vraag of op basis daarvan een omgevingsvergunning wel of niet kan worden verleend en of aan de omgevingsvergunning nadere voorwaarden en beperkingen uit een optiek van bescherming van de betrokken natuurwaarden moeten worden verbonden. Deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld door middel van de door dit bevoegd gezag aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning af te geven verklaring van geen bedenkingen.

Voor de omgevingsdiensten is het van belang dat de kennis van natuurwetgeving voldoende geborgd is. Al hoeven gemeenten en omgevingsdiensten overeenkomstig het wetsvoorstel niet zelf een natuurtoets uit te voeren – dat blijft de verantwoordelijkheid van de provincies en in sommige gevallen van het Rijk – zij moeten wel kunnen onderkennen dat een natuurtoets aan de orde is en bij de handhaving kunnen constateren of er sprake is van strijdigheid met voorwaarden die uit een oogpunt van natuurbescherming aan de omgevings- vergunning zijn verbonden.

Private kwaliteitsborging

In 2008 heeft de commissie Fundamentele Verkenning Bouw, onder voorzitterschap van mevrouw Dekker, op verzoek van het toenmalige kabinet Balkenende-IV onderzoek gedaan naar de rol van de wetgeving in het gehele bouwproces. Het kabinet vond het tijd voor een fundamentele herbezinning op het gehele complex van bouwregelgeving en de mogelijkheden hierin om tot een vermindering van de regeldruk en vergunningenlast te komen.

Vanuit de sturingsfilosofie 'Privaat wat kan, publiek wat moet' kwam de commissie Dekker onder andere met de aanbeveling de gemeentelijke preventieve toets op de Bouwbesluitvoorschriften bij de vergunningverlening af te schaffen. Volgens de commissie is de markt zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk en daarmee ook aan het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit gebeurt.

Minister Blok heeft in de brief aan de Kamer uiteengezet wat het plan is om de kwaliteitsborging van nieuwe bouwwerken te verbeteren. Dit wil de minister doen door de bouwplantoetsing en het bouwtoezicht door gemeenten (als onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning) vanaf 2016 te vervangen door private kwaliteitsborging bij ontwerp en realisatie van een bouwwerk. De opdrachtgever moet zelf aantonen dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. De opdrachtgever doet dit door een instrument in te zetten dat is goedgekeurd voor private kwaliteitsborging. Er zal sprake zijn van een gefaseerde waarbij de eenvoudige bouwwerken met weinig risico eerst aan de private markt wordt overgelaten. Op 25 juni 2014 is het wetsvoorstel voor consultatie openbaar gemaakt.

Private kwaliteitsborging gaat over het privaat uit laten voeren van bouwplantoetsing en –toezicht. Bij omgevingsdiensten die alleen milieutaken uitvoeren is deze ontwikkeling niet/of minder relevant. Voor omgevingsdiensten die ook bouwtaken uitvoeren hebben de plannen wel gevolgen. Er zal op termijn een deel van de taken van vergunningverleners (bouwplantoetsers) en toezichthouders bouw en specialistische deskundigheid door de markt worden uitgevoerd. Hiermee bestaat de kans dat het voldoen aan de kwaliteitscriteria niet meer haalbaar is. Tevens zal er sprake zijn van boventalligheid van personeel. De plannen moeten nog verder worden uitgewerkt.

Landelijke handhavingsstrategie

In 2014 volgt een landelijke strategie voor vergunningverlening en toezicht.

Aanleiding voor een landelijke VTH-strategie is de uitgesproken wens van alle betrokkenen om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De Landelijke Handhavingsstrategie geeft inhoud aan deze wens door:

- het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties met een beginselplicht tot handhaven

- die passend interveniëren bij iedere bevinding, dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden
- en die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen

De Landelijke Handhavingsstrategie biedt een breed toepasbaar kader voor handhaving, waaronder specifieke handhavingsstrategieën kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld.

De eindversie van de Landelijke Handhavingsstrategie is op 3 juni 2014 door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad. De implementatie start in de loop van het tweede kwartaal van 2014 en houdt in dat de afzonderlijke bevoegde overheden - in het bijzonder provincies, gemeenten en waterschappen - de strategie ook zelf vaststellen en dat handhavingsinstanties de strategie gaan toepassen. (bron: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>)

Indien de opdrachtgevers van de omgevingsdienst de landelijke handhavingsstrategie vaststellen dient de omgevingsdienst deze ook toe te passen.

Bijlage B: Ontwerp van evaluatiecriteria netwerk-RUD's

Om netwerk-RUD's (NRUD's) te kunnen evalueren, zijn er evaluatiecriteria nodig. Vanwege het specifieke karakter van NRUD's (zoals die voor komen in de regio's IJsselland, Limburg-Noord en Twente) kan niet zo maar volstaan worden met de zogenaamde robuustheidscriteria die landelijk ontwikkeld zijn voor monitoring en evaluatie van RUD's. Hoewel deze criteria weldegelijk van toepassing zijn op alle vormen van RUD's, zijn wij van mening dat netwerk-RUD's, gelet op hun karakter, een uitgebreider set van evaluatiecriteria moet hebben, in het bijzonder rekening houdende met het zijn van een publiek netwerkverband. Op basis van dit gegeven is in de wetenschappelijke literatuur een basis gevonden voor het opstellen van criteria die gehanteerd kunnen worden bij de evaluatie van publieke netwerkverbanden, zoals NRUD's. Op basis van deze criteria is – met aanvulling van de robuustheidscriteria RUD-vorming – een lijst met evaluatiecriteria opgesteld die gehanteerd is tijdens de evaluatie van de NRUD's IJsselland, Limburg-Noord en Twente. Naast het opstellen van de lijst met evaluatiecriteria is er ook een onderzoeksmethodiek ontwikkeld die kan worden toegepast op de evaluatie van de drie afzonderlijke RUD's als publiek netwerkverband. Deze methodiek is naast de lijst met evaluatiecriteria ondergebracht in een evaluatieprotocol.

Theoretische achtergrond van evaluatiecriteria publieke netwerksamenwerkingsverbanden

Binnen het onderzoek naar de uitvoering van beleid ontstond aan het begin van de jaren '90 het inzicht dat naast hiërarchische sturing horizontale contacten tussen de overheid en maatschappelijke actoren van belang waren. Centraal staat de nadruk op non-hiërarchisch veronderstelde, inter-organisationale structuren als basis voor kwaliteit van publieke dienstverlening. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken wordt daarbij gezocht in beleid gericht op netwerksamenwerking tussen organisaties, zowel publiek, semipubliek als privaat. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'netwerkmanagement'.

Kenis en Schneider (1991) definiëren een beleidsnetwerk als: (a) een stabiele set van publieke en private actoren, (b) de aanwezigheid van verbindingen tussen deze actoren – die dienen als kanalen voor communicatie, expertise, vertrouwen, en andere beleidshulpbronnen –, en (c) het ontstaan van grenzen die resulteren uit een proces van wederzijdse erkenning afhankelijk van de functionele relevantie en de structurele mate van inbedding. Klijn (1996) definieert een beleidsnetwerk op een eenvoudiger manier: als meer of minder duurzame patronen van sociale patronen tussen wederkerig afhankelijke actoren die zich rondom beleids- of andere maatschappelijke problemen clusteren. Deze zijn geformuleerd, worden onderhouden en veranderd door een serie van opeenvolgende 'spelen' (ofwel besluitvormingsronden waarbij de inzet van verschillende beleidsactoren is om hun individuele of collectieve doelen te bereiken).

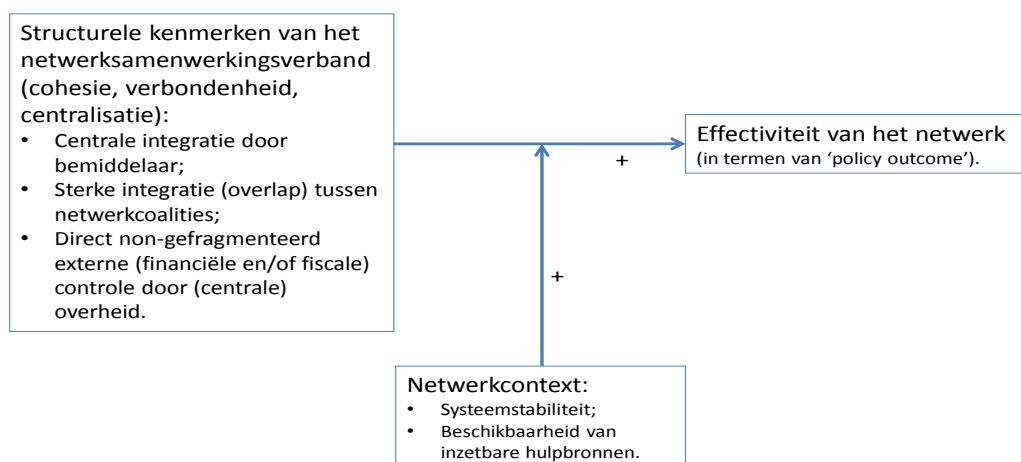
Vooraf in de jaren '90 en de eerste jaren na de millenniumwisseling is er in Nederland veel aandacht geweest voor beleidsnetwerken, het managen van complexe netwerken in het bijzonder (c.f. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, 1995; Kickert et al., 1997, 2003). Met netwerkmanagement wordt beoogd de collectieve output te maximaliseren terwijl wordt voorkomen dat individuele belangen van betrokken actoren worden geschaad. In deze

normatieve benadering wordt gebruik gemaakt van speltheoretische inzichten. De doelstelling is daarbij dat actoren in een beleidsimplementatiecontext samenwerken en regels navolgen waarbij het collectieve belang voorop staat. Netwerkmanagement impliceert de inzet van verschillende tactieken (bijvoorbeeld initiëren, mediëren, verbinden, schakelen of de spelregels beïnvloeden die van betekenis zijn voor de wijze waar actoren binnen een netwerk met elkaar omgaan).

Hoewel doelmatigheid van publieke dienstverlening voor vestigingen zoals gemeenten van groot belang is, moet niet worden vergeten dat het zelden de enige doelstelling is. Te veel nadruk op efficiency komt de kwaliteit van publieke dienstverlening zelden ten goede (c.f. Klijn en Koppenjan, 2012). Enkel op basis van financieel-economische vergezichten geschetste verwachtingen passen ook niet bij het karakter en de historische totstandkoming en uitvoering van een groot aantal overheidstaken (in het bijzonder toezicht en handhaving in relatie tot kwaliteit leefomgeving/milieu en externe veiligheid). Door in netwerkverband samen te gaan werken, kunnen publieke dienstverleners voordelen behalen, en in zekere zin op termijn doelmatiger functioneren (door specialisatie als gevolg van betere uitwisseling van kennis, competenties, kunde en informatie zouden op termijn met minder capaciteit dezelfde kwaliteit dienstverlening kunnen worden gehandhaafd).

Sinds de introductie van het begrip netwerkmanagement is er veel aandacht geweest voor de effecten die netwerkmanagement teweeg brengt. Zo onderzochten Provan en Milward (1995) het effect van netwerkmanagement op publieke dienstverlening in de drugsverslaafdenzorg. Deze studie, die als mijlpaal in het disciplinaire veld wordt gezien, leidde tot het inzicht dat effecten van het netwerk (als 'policy outcome') worden verklaard door twee factoren: (a) structurele kenmerken van het netwerkverband (zoals graad van cohesie of verbondenheid tussen de netwerkpartners), en (b; als intermediaire variabele) de context waarin het netwerk opereert. Figuur 1 biedt een grafische weergave van dit model.

Figuur 1: grafische weergave van theoretische factoren die het functioneren van een publiek netwerkverband verklaren (Provan en Milward, 1995; Sebastian en Milward, 1998).



Onafhankelijke variabelen

Afhankelijke variabele

Aan de hand van studies die Provan en Milward later hebben uitgevoerd, hebben zij het hun model uit 1995 bijgesteld. In 2001 publiceerden zij een artikel waarin een model presenteren dat ook geschikt zou moeten zijn om beleid uitgevoerd door publieke netwerkverbanden mee te kunnen evalueren. Het model onderscheidt drie analytische niveaus: gemeenschap (ofwel doelgroep), netwerk, en organisatie van de netwerkpartners (of in RUD-terminologie: 'vestigingen'). Vervolgens onderscheiden zij per niveau groepen van kernactoren en effectiviteitscriteria die gebruikt kunnen worden voor evaluatiedoeleinden.

Op *gemeenschapsniveau* zijn er (niet-uitputtend) de actoren burgers, bedrijven, actiegroepen. Evaluatie kan plaatsvinden op de volgende terreinen: kosten voor de gemeenschap, bijdrage aan het oplossen van een probleem dat voor de gemeenschap als probleem wordt ervaren, en bijdragen aan welzijn van doelgroepen. Op *netwerkniveau* zijn de actoren de netwerkpartners en de coördinerende organisatie, als wel actoren die het netwerk van financiering voorzien of reguleren. Typische evaluatiecriteria voor op netwerkniveau zijn (niet-uitputtend): de toename van leden van het netwerk, toename van (soorten) verleende diensten, voorkomen van overlap tussen taken in publieke dienstverlening door netwerkpartners, ontwerp en onderhoud van het netwerk door een centraal coördinerende organisatie, en naleving door netwerkpartners van collectief gemaakte afspraken binnen het netwerk. Op het *niveau van de organisaties van de netwerkpartners* zijn de actoren de medewerkers, klanten, bestuur en (middel-)management van de uitvoerende instanties. Evaluatiecriteria op dit niveau zijn onder meer: toegang tot dienstverlening, voortbestaan van de dienst/vestiging, acquisitie van hulpbronnen, toegenomen legitimiteit en kostenbeheersing van publieke dienstverlening.

Ten aanzien van het evalueren van het functioneren van publieke netwerkverbanden zijn in het laatste decennium veel ervaringen opgedaan. Zo blijkt het moeilijk de objectieve 'outcomes' van dienstverlening door publieke netwerken te meten (Klijn et al., 2010). Om dit enigszins in goede banen te leiden, maken Klijn et al. (2010) een onderscheid tussen inhoudelijke 'outcome'-indicatoren (bijvoorbeeld het naleven van wettelijke voorwaarden ex Wet geluidhinder) en 'procesmatige'-outcome'-indicatoren (bijvoorbeeld het in stand houden van samenwerkingsverbanden tussen partners in een netwerk of het stimuleren van innovatieve samenwerkingsvormen). Verder is het belangrijk in de evaluatie van publieke netwerken rekening te houden met wat Turrini et al. (2009) 'buffering instability' en 'nurturing stability' noemen. Om van een publiek netwerkverband effect te mogen verwachten, is het nodig dat het netwerk structureel stabiel is. Daarbij is het noodzaak dat er een flinke basis van vertrouwen bestaat tussen de netwerkpartners. Ook moet het netwerk actief, prudent, maar niet te vrijblijvend bestuurd worden (maar wel rekening houdend met het non-hiërarchische karakter van een netwerk) door een centraal coördinerende 'netwerkmanager' (of in NRUD-terminologie: directeur). Bij niet naleving van collectief gemaakte afspraken moeten sancties worden toegepast om normovertreders te bestraffen. Ook moet er een transparante verrekeningsystematiek operationeel zijn die kosten en baten tussen netwerkleden vereffent, opdat er geen 'winnaars' en 'verliezers' komen. De uitkomst van netwerktransacties moet per definitie 'positive sum' zijn.

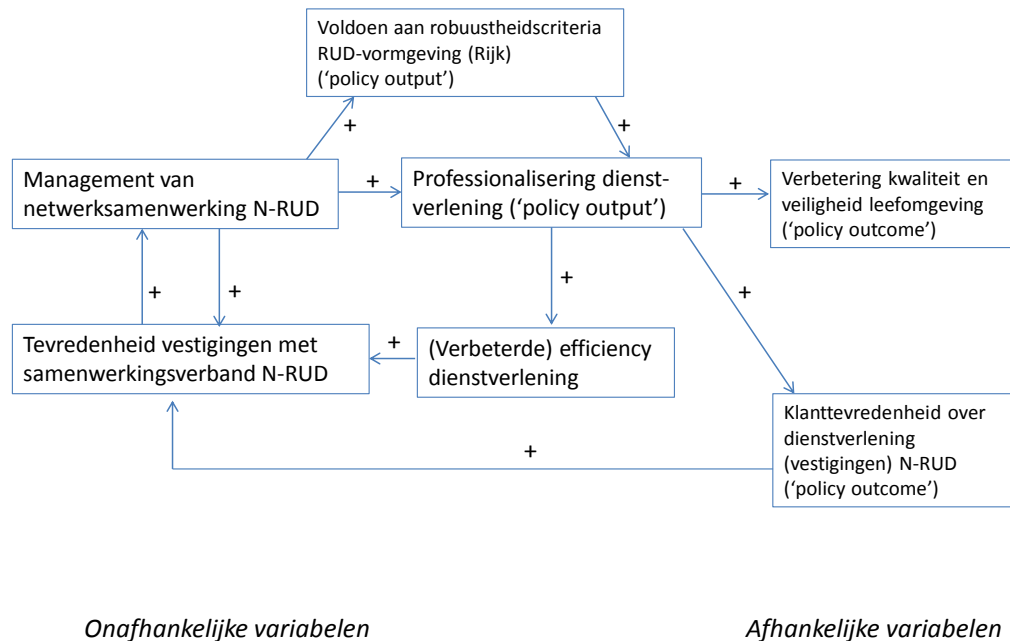
Verscheidene auteurs (O'Toole, Weiner et al., Agranoff and McGuire, Vidal) stellen dat: "Wanneer managers die een netwerk coördineren niet het vertrouwen genieten hun

verplichtingen na te kunnen komen, en geen actie ondernemen om vertrouwen te wekken of normen te doen naleven, de uitkomst van sociale netwerkinteracties nul zal zijn.” Dit geldt ook voor het creëren van ‘commitment’ door de verschillende netwerkpartners/vestigingen (‘mobiliseren’). Een netwerkmanager wordt derhalve geacht actief te sturen; ofwel een visie, doelen en een strategie te creëren, en op gezette tijdstippen interventies durven plegen om netwerkpartners “bij de les te houden”. Uit de literatuur blijkt ook dat simpelweg een bedrijfsplan formuleren en verwachten dat het wel los loopt in de praktijk niet werkt binnen publieke netwerken. Als er een (bedrijfs-/netwerk-)plan is, dan is het voor de netwerkmanager ook nodig om onpartijdig te zijn, de juiste competenties en hulpbronnen binnen het netwerk te ‘activeren’ om iets voor elkaar te krijgen, en netwerkdoelstellingen aan te passen aan wisselende externe omstandigheden (‘resilience’). Ofwel: een netwerkmanager moet niet alleen “op de winkel passen”.

Wat verder ook belangrijk is, betreft het vermogen van het netwerk om te kunnen reflecteren op prestaties (zowel behaalde successen, als ervaren hobbels). Een netwerk (en in belangrijke mate de netwerkmanager, de coördinerende instantie van het netwerk en de bestuurlijk verantwoordelijken voor het functioneren van het netwerk) zal zich frequent de “spiegel” moeten voorzetten en bepalen of het nog op koers ligt om de gezamenlijke inspanningen te maken en de publieke diensten naar verwachting en kwaliteitsniveau te leveren. Daarbij moet nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan thema’s zoals bestuurlijke fragmentatie, gebrek aan gedeelde werkprocessen en een gedeeld informatiesysteem.

Op basis van inzichten uit zowel de ‘beleidsnetwerken’-literatuur als de praktijk van de NRUD’s hebben wij het volgende evaluatiemodel opgesteld (zie figuur 2). In de volgende paragraaf wordt nader gespecificeerd hoe wij de verschillende elementen van het model vertalen naar een set geconceptualiseerde en meetbare evaluatie indicatoren.

Figuur 2: grafische presentatie van theoretisch model dat ten grondslag ligt aan de evaluatiecriteria N-RUD.



Conceptualisering en operationalisatie evaluatiecriteria voor netwerk-RUD's

Evaluatiecriteria zijn ontwikkeld en omvatten in brede zin de volgende categorieën: kenmerken van het netwerkverband, tevredenheid van partners (ook wel 'vestigingen' genoemd in NRUD-verband), kwaliteitscriteria RUD-vorming, uitkomstcriteria ('policy outcome'), (externe) klantbeoordeling.

Kenmerken van het netwerkverband

Reikwijdte van aangeboden diensten door NRUD als zo danig: reikwijdte van diensten verleend aan cliënten door vestigingen die aangesloten zijn de N-RUD (en diensten die N-RUD-vestigingen onderling uitwisselen). Het gaat om het aanbod van verschillende (VTH-)diensten die RUD-vestigingen kunnen aanbieden aan cliënten (burgers en bedrijven). De veronderstelling is dat door samen te werken in netwerkverband individuele partners competenties die zij zelf niet hebben kunnen inkopen bij andere netwerkpartners. Daarmee wordt de reikwijdte aan aangeboden diensten verbreed (van basistaken naar Wabo en wellicht vergunningsstelsels die buiten het Leefomgevingsrecht vallen, zoals de Drank- en horecawetgeving). Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

Kwaliteit van afstemming tussen vestigingen netwerksamenwerking: tevredenheid partners met afstemming van vraag en aanbod van diensten, coördinatie en naleving van taken binnen samenwerkingsverband. Zijn de partners tevreden met de wijze waarop taken worden afgestemd binnen het N-RUD-samenwerkingsverband en waar blijkt dat uit? En welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op dit gebied? Zijn de partners tevreden met

de wijze waarop taken worden afgestemd binnen het N-RUD-samenwerkingsverband en waar blijkt dat uit? En welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op dit gebied?

Formele vastlegging van gemaakte afspraken: Vastlegging van collectief in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken in contracten, in beleid of op andere formele wijze. Worden afspraken die worden gemaakt tijdens overleggen in N-RUD-verband wel genotuleerd en anderzijds vastgelegd opdat zij niet vergeten worden, en kunnen partners zich er later op kunnen beroepen wanneer andere zich niet aan deze afspraken houden? En welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

Commitment en naleving van afspraken: hebben de NRUD-vestigingen (op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau)eenduidige opvattingen over doelstellingen, ideeën hoe deze te bereiken, en zijn zij wanneer het er op aankomt bereid om individuele hulpbronnen in te zetten om collectief gemaakte afspraken na te komen? Staan de “neuzen dezelfde kant op (ook wanneer men op de proef wordt gesteld)?” Is er overeenkomst in de doelen die de partners (gemeenten) nastreven, volgen zij dezelfde strategie en zijn zij bereid individueel te investeren wanneer dat nodig is? Heel belangrijk hierbij is de mate waarin de partners elkaar vertrouwen. Indien het onderling vertrouwen niet groot is, zal het maken van afspraken niet gemakkelijk gaan en is de naleving van afspraken niet vanzelfsprekend. Belangrijk is te letten of er op dit gebied ontwikkelingen zijn opgetreden.

Ontwikkeling, functioneren en onderhoud van het N-RUD-samenwerkingsverband: ontwikkelingen in het functioneren en het onderhoud van het N-RUD-samenwerkingsverband met nadruk op de rol van de centraal coördinerende (en vestigingen) ondersteunende netwerkorganisatie en ondergebracht is bij een gastheerorganisatie (eveneens vestiging). Hoe wordt het functioneren van de NRUD ondersteund en onderhouden en welke ontwikkelingen zijn hierin opgetreden? Wie zijn de centrale actoren in het netwerk, gastheerorganisatie(s) die hulpbron-uitwisseling (zoals informatiestromen, taken, geldstromen), coördinatie en afstemming uitvoert en hoe doen zij dat? Met welke systemen worden zou ondersteund, waar lopen zij tegen aan en wat wordt daarmee gedaan?

Reflexief vermogen: Vermogen van actoren binnen het netwerksamenwerkingsverband om eigen prestaties te monitoren en daar kritisch op te kunnen reflecteren, daar vervolgens gezamenlijk lessen uit te trekken, en als verbeterpunten toe te passen in een vernieuwde aanpak. De vraag die hier centraal staat, is in hoeverre wordt de vinger aan de pols gehouden ten aanzien van de eigen prestaties als netwerk en zijn de vestigingen van de NRUD (maar ook de directeur, ICS, de coördinerend secretaris en het Bestuursoverleg) in staat de ondervonden problemen te doorgronden en daar gezamenlijk lessen van trekken? Durven zij in de spiegel te kijken? Belangrijk is ook een goed functionerende medezeggenschap (OR) die serieus wordt genomen door bestuurders en medewerkers.

Kwaliteit verrekeningssystematiek vraag en aanbod van diensten tussen vestigingen NRUD: de kwaliteit van de systematiek die verrekening kosten en baten van hulpbronnuitwisseling tussen vestigingen binnen het samenwerkingsverband verrekent (op eerlijke wijze, zodat er geen winnaars en verliezers zijn; ‘positive sum’). Wat vinden partners van de N-RUD van de wijze waarop in het samenwerkingsverband hulpbronnuitwisseling wordt verrekend tussen

vestigingen? Is het transparant, werkt het tijdig, is het onderhoudsgevoelig, en wordt een eerlijke verdeling tussen de partners gerealiseerd? Is de ondersteunende infrastructuur (ICT) op tijd in werking getreden? Wat zijn ervaringen hiermee en welke ontwikkelingen zijn er op dit gebied opgetreden?

Efficiency publieke dienstverlening: aantoonbare verbetering in doelmatigheid dienstverlening door partners sinds zij zijn gaan samenwerken in NRUD-verband. Werken de vestigingen nu (individueel) efficiënter dan zij deden voordat zij gingen samenwerken in NRUD-verband? Dit zou moeten blijken uit financieel-economische rapportages (jaarverslagen e.a.) waarin financiële gegevens zijn opgenomen over de VTH-dienstverlening van deze partners.

Beoordeling kwaliteit samenwerking door vestigingen binnen NRUD-netwerksamenwerkingsverband: mate van tevredenheid vestigingen met functioneren samenwerkingsverband NRUD (integraal).

Tevredenheid van partners/vestigingen binnen netwerkverband

Grondslagen voor deelname vestiging in het netwerksamenwerkingsverband: de reden(en) die gemeenten en provincie ('vestigingen') gemotiveerd hebben om deel te nemen in een NRUD-samenwerkingsverband. Er kunnen verschillende redenen zijn, maar voor de hand liggende redenen zijn overlevingsdrang, legitimiteit, verwachte kostenbesparingen, verbeterde kwaliteit van dienstverlening, en verbeterde toegang tot hulpbronnen (geld, kennis, competenties).

Zichtbaarheid van de NRUD onder vestigingen: de mate waarin de RUD zichtbaar is onder haar vestigingen (in het bijzonder onder de uitvoerders van haar publieke diensten). Is de NRUD zichtbaar, herkend en erkend onder haar vestigingen, en zo ja/nee, hoe komt dat tot uitdrukking? Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn bijvoorbeeld of de uitvoerende ambtenaren binnen de gemeenten (en provincie) zich bewust van mogelijkheden die het NRUD-samenwerkingsverband ze biedt? Of merken deze ambtenaren niets van de RUD-vorming en kunnen ze gewoon verder gaan met de uitvoering van taken waar ze toch al mee bezig waren?

Zich thuis voelen in het NRUD-samenwerkingsverband: de mate waarin NRUD vestigingen (en de medewerkers die daar werkzaam zijn) zich identificeren met de NRUD en daar naar handelen (hetgeen naar voren komt in de samenwerking met andere RUD-partners). Herkennen partners zich in het samenwerkingsverband NRUD? Hebben zij vertrouwen in het samenwerkingsverband en de leden ervan? Voelen zij zich op hun gemak in het NRUD-samenwerkingsverband? En welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

Ervaringen van de vestigingen met samenwerken in NRUD-verband: de ervaringen die de vestigingsorganisaties hebben met het samenwerken in NRUD-verband. Het gaat hier om de ervaringen, de beleving en de waardering van samenwerken in NRUD-verband door de verschillende organisationele elementen (in het bijzonder de medewerkers, de afdelingshoofden, de gemeentesecretarissen en de vestigingsmanagers) van vestigingen die

betrokken zijn in VTH-dienstverlening. Welke ontwikkelingen hebben zich op deze gebieden voorgedaan?

Tevredenheid van vestigingen (organisaties) met het functioneren van het NRUD-samenwerkingsverband: heeft te maken met de vraag of de behoeften van en gewekte verwachtingen (over het NRUD-samenwerkingsverband) onder vestigingsorganisaties naar tevredenheid wordt waar gemaakt en of draagvlak voor samenwerking op termijn blijft bestaan als resultante daarvan.

Kwaliteitscriteria RUD-vorming ('robuustheidscriteria')

Kritieke massa: voldoende mate aan vakmanschap. Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa adresseren dit vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om kwalitatief goede producten te leveren. Voorbeelden zijn eisen aan deskundigheid in constructieve veiligheid en bodem en bouwstoffen. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

Procescriteria: condities die garant staan voor inbedding en borging van VTH-dienstverlening in de 'klassieke' beleidscyclus (agendering, beleidsagenda, implementatie, monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling van beleid, borging). De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten cyclus, die begint met het opstellen van het beleid (het strategisch beleidskader) en via de uitvoering eindigt met het bijstellen van beleid. Voorbeelden zijn een strategisch beleidskader voor prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen voor toezicht en handhaving en het borgen van personele en financiële middelen. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

Inhoud en prioriteiten: Vastlegging van een inhoudelijke ondergrens van beleidsinhoud en -prioriteiten (bijvoorbeeld in protocollen of beleidsregels). Voor inhoud en prioriteiten is een inhoudelijke ondergrens vastgesteld, waarmee de criteria een bepaalde robuustheid is gegeven. De kwaliteitscriteria voor de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten zijn verwerkt in de procescriteria. Voorbeelden zijn een toets- en toezichtprotocol BWT en landelijke prioriteiten.

Uitkomstcriteria ('policy outcome')

Kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving: aantoonbare verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. De leefomgeving is een veelzijdig, veelgebruikt concept. Het is niet gemakkelijk de kwaliteit van de leefomgeving met een of een klein aantal indicatoren te meten. Volgens het Planbureau van de Leefomgeving gaat het er bij (fysieke) 'leefomgeving' om dat bewoners en gebruikers van de openbare ruimte hun leefomgeving als schoon en aantrekkelijk ervaren, zodat ze er graag wonen, werken en verblijven. Daarbij gaat het om milieuaspecten, zoals geluid- en stankoverlast, de aanpak van bodemvervuiling, veiligheidsrisico's van bedrijvigheid en afvalinzameling, maar ook over de aanwezigheid en

kwaliteit van groen in de leefomgeving. Verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is als hoofddoel genoemd van de RUD-vorming in Overijssel (dus hoofddoel voor zowel de RUD IJsselland als de RUD Twente).

Kwaliteit dienstverlening als ervaren door de 'klant' (burgers en bedrijven): de mate waarin (VTH) dienstverlening van de NRUD tegemoet komt aan de behoeften van haar klanten. Is vraag van de cliënt naar tevredenheid en adequaat behandeld? Het gaat om de waardering door cliënten (burgers en bedrijven) van VTH-dienstverlening door NRUD-partners (over behandeling, wachttijd, transparantie van proces, en blijk van kwaliteit afhandeling gevraagde dienst). En welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op dit gebied? Speciale aandacht wordt hierbij geschonken aan ervaringen met de front office van de NRUD door burger en bedrijf: Ervaring van klanten met de 'front office' van de NRUD bij haar vestigingen. Het gaat hier om de ervaring van klanten met het 'loket' van de RUD bij een van diens vestigingen, een van de bij de RUD aangesloten gemeenten. Het gaat hier om ervaringen van klanten met 'front office' VTH-dienstverlening, zoals de intake vergunningaanvragen, persoonlijke benadering, adequate en tijdige correspondentie, transparantie van afhandeling aanvraag, (on-) zichtbaarheid 'back office' (daar "wil de klant niet mee lastig gevallen worden"), gelijke hoogte bedragen leges tussen gemeenten NRUD, behandeling tijdens toezichthouden.

Onderzoeksmethodiek evaluatie netwerk-RUD's

Het onderzoeken van een NRUD (of eigenlijk elke publiek netwerkverband) is geen sinecure. Het gaat niet om een eenvoudig beleidsmodel waarbij er sprake is van een beleidsvoerende instantie, een instantie die verantwoordelijk is voor beleidsuitvoering en een doelgroep. In het geval van een netwerksamenwerkingsverband is het met namen in de beleidsuitvoering anders geregeld. Dit geschiedt niet door een organisatie, maar door meerdere, wederzijds van elkaar afhankelijke publieke organisaties. Tussen deze organisaties vindt op basis van behoefte en gelijkwaardigheid uitruil van kennis en diensten plaats. Om afstemming en coördinatie van deze organisaties te ondersteunen is er vanuit het netwerk ondersteuning nodig door een centraal coördinerende bemiddelingsinstantie. In deze persoon of organisatie is het om de 'neuzen' van de verschillende organisaties binnen het netwerk dezelfde kant op te krijgen en hen te als het ware te 'orkestreren' naar een werkmodel waarmee publieke doelstellingen in de maatschappij kunnen worden gerealiseerd. Dit is in de regel een grote uitdaging, en vergt veel proces- en netwerkmanagement.

Naast het evalueren van diens beleidsprestaties en de opzet van programmabureau en bedrijfsvoering, is het nadrukkelijk van belang in beeld te brengen hoe de verschillende netwerkleden een rol spelen binnen het netwerk. Wat is hun beeldvorming over het netwerk als geheel, wat is hun rolopvatting, delen zij ideeën rond opvattingen met andere leden van het netwerk en komen zij op netwerkniveau gemaakte afspraken na wanneer puntje bij paaltje komt? Wat verder niet vergeten moet worden dat een publieksamenwerkingsverband veel meer dan in een eenvoudig beleidsuitvoeringsmodel het geval is, beschikt over een groot scala van bestuurders, alsmede uitvoerende ambtenaren die vanuit verschillende vestigingen opereren, maar tevens gezamenlijk actief zijn in het publieke netwerksamenwerkingsverband. De ervaringen en beeldvorming van deze

personen zullen ook moeten worden meegenomen in de gegevensverzameling. Ofwel: van iedere speler of overlegstructuur in het netwerk zullen gegevens moeten worden verzameld.

In sommige gevallen zal dat het beste met bilaterale interviews kunnen (bijvoorbeeld met een coördinerend secretaris in het geval van een N-RUD). In andere gevallen zijn focusgroepinterviews meer voor de hand liggend (bijvoorbeeld met een MT, een secretarissenberaad of een vestigingsmanagersoverleg). Omdat er ook een betrouwbaar beeld van de beeldvorming en ervaringen onder medewerkers (en die wel eens heel erg zou kunnen afwijken van die van de bestuurders) kan het een enquête-instrument worden ingezet. Uitgaand van een gemiddelde van 178 medewerkers per RUD is het ondoenlijk om een betrouwbaar beeld van deze groep te verkrijgen wanneer alleen maar met (focusgroep-)interviews gegevens worden verzameld. Naast de genoemde methoden van gegevensverzameling kunnen workshops worden gebruikt om personen te laten reflecteren op tussenresultaten of op bepaalde stellingen die van belang zijn om het functioneren van een publiek samenwerkingsverband inzichtelijker te maken voor de onderzoekers.

Gegevensanalyse vindt plaats door gebruik te maken van de meest geëigende onderzoeksmethoden die er bestaan voor analyse van de verzamelde gegevens, maar in ieder geval een 'case study' van de onderzochte publieke netwerkorganisatie. Dit houdt in: een beschrijving van de samenstelling van het netwerk, structurele samenstelling en opzet van het netwerk, de doelgroep, de publieke doelstelling van het netwerk, de ingezette strategie (en instrumenten) van de netwerkpartners, een chronologie van de belangrijkste ontwikkelingen, en een beschrijving van hoe met de ingezette strategie de publieke doelstellingen van het netwerk bereikt zijn. Binnen de 'case study'-methodiek kunnen analyseresultaten van deelstudies (zoals medewerkers enquête, workshops of focusgroepsinterviews) worden meegenomen. Zij bieden complementaire inzichten die bijdragen aan het compleet krijgen van de 'puzzel' van de case study. Van primair belang voor invulling van de case study en daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen, is dat de onderzoekers een tabel maken en daarin per evaluatiecriterium per evaluatiecriterium aangeven in hoeverre deze scoort. In veel gevallen vindt meting plaats door kwalitatieve gegevens (vanuit interviews) mee te nemen, maar in andere gevallen is kwantificering ook mogelijke (door bijvoorbeeld met schalen te werken, of een rapportcijfer voor tevredenheid van vestigingen met het functioneren van het netwerk te vragen; natuurlijk aangevuld met kwalitatieve motivering).

Bijlage C. Resultaten van de medewerkersenquête.

Deel A. Tabel met frequenties beantwoording vragen medewerkersenquête

1. Ik voel mij thuis in het netwerk-rud-samenwerkingsverband.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
helemaal mee oneens	6	7,7	8,1	8,1
mee oneens	8	10,3	10,8	18,9
deels mee eens	26	33,3	35,1	54,1
mee eens	20	25,6	27,0	81,1
helemaal mee eens	14	17,9	18,9	100,0
Total	74	94,9	100,0	
Missing				
System	4	5,1		
Total	78	100,0		

2. Ik krijg binnen mijn gemeente voldoende ruimte aan (bovenlokale) taken voor andere rud-partners te werken.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
helemaal mee oneens	1	1,3	1,7	1,7
mee oneens	2	2,6	3,4	5,1
deels mee eens	7	9,0	11,9	16,9
mee eens	30	38,5	50,8	67,8
helemaal mee eens	19	24,4	32,2	100,0
Total	59	75,6	100,0	
Missing				
System	19	24,4		
Total	78	100,0		

3.Ik heb het gevoel dat tussen rud-partners gemaakte afspraken goed worden nageleefd.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	1	1,3	1,7	1,7
	mee oneens	12	15,4	20,0	21,7
	deels mee eens	20	25,6	33,3	55,0
	mee eens	22	28,2	36,7	91,7
	helemaal mee eens	5	6,4	8,3	100,0
	Total	60	76,9	100,0	
Missing	System	18	23,1		
Total		78	100,0		

4.Er wordt goed gecommuniceerd tussen ICS en mijn organisatie.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	2	2,6	3,6	3,6
	mee oneens	12	15,4	21,4	25,0
	deels mee eens	17	21,8	30,4	55,4
	mee eens	22	28,2	39,3	94,6
	helemaal mee eens	3	3,8	5,4	100,0
	Total	56	71,8	100,0	
Missing	System	22	28,2		
Total		78	100,0		

**5.Ik ervaar dat er aan twee kanten aan mij getrokken wordt: enerzijds door mijn rud en
anderzijds door mijn eigen organisatie..**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	17	21,8	23,9	23,9
	mee oneens	33	42,3	46,5	70,4
	deels mee eens	8	10,3	11,3	81,7
	mee eens	9	11,5	12,7	94,4
	helemaal mee eens	4	5,1	5,6	100,0
	Total	71	91,0	100,0	
Missing	System	7	9,0		
Total		78	100,0		

**6.Er is te veel bestuurlijke drukte in het rud-samenwerkingsverband. Er wordt te veel
overlegd en te weinig gedaan.**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	5	6,4	8,6	8,6
	mee oneens	23	29,5	39,7	48,3
	deels mee eens	14	17,9	24,1	72,4
	mee eens	13	16,7	22,4	94,8
	helemaal mee eens	3	3,8	5,2	100,0
	Total	58	74,4	100,0	
Missing	System	20	25,6		
Total		78	100,0		

7.De netwerk-RUD is een samenwerkingsvorm met toekomst.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	7	9,0	9,2	9,2
	mee oneens	9	11,5	11,8	21,1
	deels mee eens	16	20,5	21,1	42,1
	mee eens	21	26,9	27,6	69,7
	helemaal mee eens	23	29,5	30,3	100,0
	Total	76	97,4	100,0	
Missing	System	2	2,6		
Total		78	100,0		

**8.Ik ben voorstander van het organiseren van een rud in een gemeenschappelijke regeling
(een fysieke rud) zoals elders in Nederland het geval is.**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	33	42,3	45,8	45,8
	mee oneens	17	21,8	23,6	69,4
	deels mee eens	9	11,5	12,5	81,9
	mee eens	7	9,0	9,7	91,7
	helemaal mee eens	6	7,7	8,3	100,0
	Total	72	92,3	100,0	
Missing	System	6	7,7		
Total		78	100,0		

**9.Door samen te werken in rud-verband kan op termijn een verbetering in VTH-
dienstverlening worden verwacht.**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	mee oneens	5	6,4	6,6	6,6
	deels mee eens	20	25,6	26,3	32,9
	mee eens	35	44,9	46,1	78,9
	helemaal mee eens	16	20,5	21,1	100,0
	Total	76	97,4	100,0	
Missing	System	2	2,6		
Total		78	100,0		

10. Door samen te werken in rud-verband wordt op termijn een efficiëncyslag bewerkstelligd.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	1	1,3	1,4	1,4
	mee oneens	12	15,4	16,7	18,1
	deels mee eens	24	30,8	33,3	51,4
	mee eens	29	37,2	40,3	91,7
	helemaal mee eens	6	7,7	8,3	100,0
	Total	72	92,3	100,0	
Missing	System	6	7,7		
Total		78	100,0		

11. Door samen te werken in rud-verband kan op termijn een verbetering in de leefomgevingskwaliteit tegemoet worden gezien.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	helemaal mee oneens	4	5,1	6,7	6,7
	mee oneens	14	17,9	23,3	30,0
	deels mee eens	16	20,5	26,7	56,7
	mee eens	23	29,5	38,3	95,0
	helemaal mee eens	3	3,8	5,0	100,0
	Total	60	76,9	100,0	
Missing	System	18	23,1		
Total		78	100,0		

Descriptive Statistics

12.VTH-dienstverlening is verbeterd sinds de netwerk-rud van start is gegaan op 1 januari

2013.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
helemaal mee oneens	8	10,3	15,7	15,7
mee oneens	17	21,8	33,3	49,0
deels mee eens	14	17,9	27,5	76,5
mee eens	11	14,1	21,6	98,0
helemaal mee eens	1	1,3	2,0	100,0
Total	51	65,4	100,0	
Missing				
System	27	34,6		
Total	78	100,0		

13.Ik ben tevreden met hoe mijn rud momenteel functioneert.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
helemaal mee oneens	7	9,0	10,6	10,6
mee oneens	16	20,5	24,2	34,8
deels mee eens	20	25,6	30,3	65,2
mee eens	22	28,2	33,3	98,5
helemaal mee eens	1	1,3	1,5	100,0
Total	66	84,6	100,0	
Missing				
System	12	15,4		
Total	78	100,0		

Deel B. Beschrijvende statistiek: beantwoording van vragen

Sleutel bij antwoordcategorieën:

5 = Helemaal mee eens;

4 = Mee eens;

3 = Deels mee eens;

2 = Mee oneens;

1 = Helemaal mee oneens.

Bijlage 4: Lijst gesprekspartners

Karel Joosten, *directeur, gemeentesecretaris Venray*

Ike Busser, *voorzitter bestuur, wethouder Venray*

Coördinatiecentrum:

Suzanne Gielkens, *programmacoördinator*

Rutger Vloet

Marloes Schuurman

Sef Valentijn

Natascha de Klein

Afdelingsmanagers:

Maurice Heijnen

Geer Broen

Sjaak van Meijel

Raymond Steenkamp, *Libereaux B.V.*

Ronald Bakker, *projectleider deskundigheid omgevingsrecht Omgevingsdienst.nl*

BOR:

Marianne Halmans (*ambtelijk secretaris*)

Maria Verheijen (*voorzitter*)

Rianne Bongers

Frits Brugmans

Elly Hunnekens

Pier Ketellapper

Hugues von Schwartzenberg

Perry Timmermans

Michiel Wientjes

Ellen van Giezen

Henk Mensink, *gemeentesecretaris Peel en Maas*

Ad de Kroon, *secretaris Provincie Limburg*

