

Vergaderjaar 2010–2011

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2011

In vervolg op mijn brief van 16 maart 2011, TK 31 953, nr. 38, informeer ik uw Kamer, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, over de stand van zaken rond de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Met deze brief informeer ik u ook over de door de provincies voorgestane organisatie van de gemeentelijke en provinciale BRZO-taken in een beperkt aantal gespecialiseerde RUD's, overeenkomstig mijn toezegging aan uw Kamer in het AO van 23 maart 2011 over de brand bij Chemie-Pack.

Stand van zaken van de RUD-vorming

(Eind)berichten van de provincies

In mei en juni 2011 hebben alle provincies mij conform afspraak geïnformeerd door middel van (eind)berichten over de stand van zaken van de RUD-vorming in hun provincie. De stand van zaken is als volgt:

- Eindberichten zijn ontvangen van Drenthe, Gelderland, Utrecht, Flevoland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. Ik heb voorlopige berichten ontvangen van Groningen, Overijssel, Friesland en Limburg die hebben aangegeven een dezer dagen hun eindbericht te sturen. Ik ontving van de provincie Noord-Holland een voorlopig bericht met de mededeling dat de eindrapportage in het najaar zal volgen.
- Er bestaan duidelijke en concrete plannen tot vorming van RUD's overeenkomstig de bestuurlijk vastgestelde randvoorwaarden in Drenthe (één RUD), Gelderland (zeven RUD's), Groningen (één RUD), Overijssel (twee RUD's), Utrecht (één RUD), Zeeland (één RUD) en Zuid-Holland (vijf RUD's), alhoewel de samenwerking tussen de provincies en de gemeenten soms, zoals in Utrecht, broos oogt en sommige RUD's nog aan robuustheid zouden kunnen winnen, zoals in Zeeland en Gelderland.

- Ook Limburg kan worden toegevoegd aan het lijstje van provincies met concrete en duidelijke plannen, na het succesvolle bestuurlijk overleg op 23 juni jl. over de vorming van één RUD in Noord- en Midden-Limburg (in vervolg op het eerdere bestuurlijk overleg op 25 mei 2011 over de vorming van één RUD in Zuid-Limburg).
- In Noord-Brabant bestaan eveneens duidelijke en concrete plannen tot vorming van drie RUD's. In deze provincie wordt echter met instemming van de provincie door een aantal gemeenten afgeweken van het landelijk afgesproken basistakenpakket. Ik kom daar later in deze brief op terug.
- Een goede uitkomst is nog niet zeker in Flevoland (plannen voor één RUD), Friesland (plannen voor één RUD) en Noord-Holland (plannen voor twee tot mogelijk vijf RUD's). In deze provincies zijn extra stappen, leidend tot bestuurlijke besluitvorming, nodig waartoe ik de provincies heb opgeroepen in mijn reactie op hun (eind)berichten.
- In enkele provincies vindt discussie plaats over de vorm van de RUD's of zijn er individuele gemeenten die hebben aangegeven niet te willen deelnemen aan de RUD of daarover nog geen uitspraak hebben gedaan. Ik kom daar later in deze brief op terug.
- Het aantal RUD's zal naar de huidige inzichten dus circa 30 bedragen. De brieven van de provincies zijn gepubliceerd op www.uitvoeringmetambitie.nl.

Bevindingen en aanbevelingen van mw. Sybilla Dekker, bestuurlijk boegbeeld

Op 29 juni 2011 heeft mw. Sybilla Dekker, het bestuurlijk boegbeeld en ambassadeur van het Programma Uitvoering met Ambitie, mij haar rapport aangeboden met de conclusies en aanbevelingen van haar bestuurlijke ronde door het land in de eerste helft van 2011. U treft haar rapport in de bijlage bij deze brief aan.¹

Mw. Dekker geeft in haar rapport een analyse ten aanzien van de bestuurders, de ketenpartners, de organisatie en de landelijke kaders en doet vervolgens (in paragraaf 5.3) de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor blijvende en intensieve (politiek) bestuurlijke betrokkenheid en monitoring, bijvoorbeeld met behulp van een onafhankelijke monitoringscommissie.
- Bied ruimte aan een aanpak per provincie, waarbij de regionale kwaliteit en een «risicokaart» de vertrekpunten zijn.
- Werk samen op onderwerpen als bedrijfsvoering en specialismen. Daarmee worden kansen geboden voor een efficiënt en effectief systeem van samenwerkende RUD's.
- Zet toezicht en handhaving expliciet op de agenda en betrek OM en politie intensief bij de RUD-vorming. Ketensamenwerking moet uitdrukkelijk worden geagendeerd.
- Neem de waterschappen op in de RUD-vorming.
- Betrek het bedrijfsleven op bestuurlijk niveau nauwer bij het RUD-proces.
- BRZO-bedrijven zijn geconcentreerd in bepaalde regio's. Sluit daarop aan bij de onderbrenging van BRZO-taken en concentreer deze bij een beperkt aantal »landsdelige» RUD's.
- Geef meer aandacht aan de achterblijvende taken.
- Kom met een alternatief voor de Wgr. De vraag daar naar is groot.
- Benut de bestaande kennis en ervaring met het oprichten van de RUD's en breng deze samen in een RUD-platform.

Het rapport bevat daarnaast een analyse ten aanzien van en aanbevelingen aan de provincies in het algemeen (in paragraaf 6) en per provincie (in bijlage A).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik heb de aanbevelingen van mw. Dekker waar mogelijk betrokken in mijn reacties aan de provincies. Met de uitvoering van andere aanbevelingen ga ik deze zomer van start.

IPO-standpunt over de uitvoering van de BRZO-taken

Het IPO heeft mij in zijn brief van 20 juni 2011 geïnformeerd over het IPO-standpunt over de uitvoering van de BRZO-taken. Daarin kiest het IPO voor landsdelige BRZO-samenwerking, waarbij op landelijk niveau het beleid bestuurlijk wordt bepaald door de betrokken bevoegde gezagen en uitgewerkt in vier landsdelige inspectieprogramma's van de toezichthouders van I&M, ELI, BZK, SZW, provincies, gemeenten, waterschappen en het Veiligheidsberaad (brandweer). Per landsdeel worden de betrokken managers gebonden aan landelijke afspraken over de voorbereiding en uitvoering van de BRZO-taken. Ook de programmering en afstemming met onder andere OM en politie vindt op landsdelig niveau plaats.

Over de uitvoering van de (gemeentelijke en provinciale) BRZO-taken hebben de provincies geconcludeerd dat deze in principe in één RUD per provincie worden ondergebracht, die moet voldoen aan de kwaliteitcriteria, inclusief de criteria voor een BRZO-maatlatorganisatie. Het IPO geeft aan dat de provincies bewust hebben gekozen om de BRZO-RUD's niet verder op te schalen naar vier landsdelen. Het IPO acht het namelijk van groot belang dat kennis van de regionale economische ontwikkeling en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en veiligheid in relatie tot de ontwikkeling van bedrijven op provinciale schaal bij elkaar komen. Door de BRZO-expertise te bundelen op provinciale schaal, blijft de expertise van de betrokken medewerkers volgens het IPO inzetbaar op andere taken uit de Wet milieubeheer (Wm). De beschikbare expertise voor de BRZO-taken is deels dezelfde als voor niet-BRZO-bedrijven, zoals IPPC-bedrijven, waaronder grote afvalverwerkers. Opschaling naar vier landsdelige diensten zou volgens het IPO een uitholling van de capaciteit voor andere categorieën complexe bedrijven betekenen, terwijl ook voor deze bedrijven dezelfde belangen van een gelijk level playing field gelden. Door de samenwerking binnen RUD's en de uitstraling van een BRZO-RUD naar de andere RUD's kan deze werkwijze een voorbeeld vormen voor andere bedrijfscategorieën. Bij opschaling naar landsdelen verdwijnt dit effect volgens het IPO. De provincies zijn daarbij zeer gemotiveerd om de samenwerking verder invulling te geven. De RUD-structuur schept hiertoe nieuwe kansen. Het IPO heeft voorts besloten om een gezamenlijke handhavingsstrategie voor de BRZO-milieu-taken te ontwikkelen. Provincies beogen daarmee een stevig mandaat neer te kunnen leggen bij de RUD's, opdat overal in Nederland vanuit dezelfde strategie wordt opgetreden en eensluidende afspraken kunnen worden gemaakt met politie en OM. Ik stel mij voor bovenstaand standpunt van het IPO mede in relatie tot de aanbeveling van mw. Dekker om meer aan te sluiten bij de gebieden waarin de BRZO-bedrijven zijn geconcentreerd, deze zomer nader te bespreken met alle betrokkenen.

Reactie op de (eind)berichten

Naar aanleiding van de ontvangen (eind)berichten heb ik iedere provincie bij brief bericht over de beoordeling van de stand van zaken in de provincie, zoals geschetst in het bericht van de provincie en aan de orde in het rapport van mw. Dekker. Voorts heb ik de koers voor de komende maanden vastgesteld en de nieuwe ijkmomenten voor alle provincies aangegeven:

- Vóór 1 oktober 2011 moeten de concrete stappenplannen gereed zijn, gericht op realisatie van de RUD's per uiterlijk 1 januari 2013; daarbij heb ik expliciete aandacht gevraagd voor de (inrichting en organisatie van de) handhaving als zodanig en voor de afstemming tussen de RUD en het OM, de waterschappen en de besturen. Handhaving en afstemming met de partners en de besturen hebben tot nog toe onvoldoende aandacht gehad, zoals ook mw. Dekker heeft geconstateerd, en moeten vanaf nu duidelijk zichtbaar op de agenda staan.
- Vóór 1 januari 2012 moeten de missie, de visie, het besturingsconcept, de structuur op hoofdlijnen, de inrichting en de organisatie van de handhaving en de borging van de afstemming met het OM en de waterschappen voor iedere RUD bestuurlijk zijn vastgesteld door de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten en het college van GS.

Omdat in sommige provincies de juridische vormgeving van de RUD's nog onderwerp van discussie is en er in een aantal provincies sprake is van «witte vlekken» (individuele gemeenten die hebben aangegeven niet te willen deelnemen aan de RUD of daarover nog geen uitspraak hebben gedaan), heb ik die provincies daarover het volgende meegegeven.

Met betrekking tot de juridische vorm

In lijn met de package deal kan, met overeenstemming van alle betrokken overheden en binnen de in de package deal van 19 juni 2009 aangeduide randvoorwaarden, die nader zijn uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een gelijkwaardig alternatief voor de instelling van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden gekozen.

Dat neemt niet weg dat naar mijn mening voor de regeling van de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket eigenlijk uitsluitend «het openbaar lichaam» volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen in aanmerking komt. Ten eerste omdat in zijn algemeenheid het uitgangspunt geldt dat gemeenten waar dat mogelijk is, kiezen voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke. De Wet gemeenschappelijke regelingen is bij het uitstrek het kader voor de vormgeving van interbestuurlijke samenwerking bij publiekrechtelijke taken.

Specifiek voor de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket weegt zwaar dat alle gemeenten deelnemen in de RUD, dat wil zeggen mede-eigenaar worden van de RUD en daarmee mede-verantwoordelijkheid dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de RUD. De uitvoering van de basistaken en het daarmee belaste personeel moet daarbij in volle omvang vanuit één punt (kunnen) worden aangestuurd. Medewerkers moet een duurzaam dienstverband worden geboden en de verbinding aan de organisatie moet verplichtend werken. Het openbaar lichaam komt dan het meest in aanmerking.

Ik heb aangegeven bereid te zijn mij door provincies te laten overtuigen van de gelijkwaardigheid van eventuele alternatieven, maar vooralsnog heb ik daar vraagtekens bij gezet omdat van de tot dusverre genoemde alternatieven niet zichtbaar is hoe wordt voldaan aan een aantal belangrijke robuustheidscriteria.

Het is mij bekend dat sommige gemeenten kritisch zijn ten opzichte van samenwerking op het gebied van uitvoering en/of bedrijfsvoering binnen de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen. De analyse van mw. Dekker bevestigt dit. Bij de RUD's gaat het om het op afstand plaatsen en professionaliseren van uitvoerende processen en dus niet om regelingen waarbij beleid of bevoegdheden worden overgedragen. Binnen het Programma Uitvoering met Ambitie wordt momenteel gewerkt aan een model-gemeenschappelijke regeling die is toegesneden op een beleids-

arm en «slank» openbaar lichaam. Daarnaast werkt de minister van BZK aan een voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen met het doel om de werking van publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden beter te faciliteren door introductie van een «lichtere» bestuurlijke samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid. Deze nieuwe samenwerkingsvorm zal bij uitstek geschikt zijn voor gemeenschappelijke regelingen die zijn gericht op bedrijfsvoering en/of uitvoerende taken, zoals de RUD's.

Met betrekking tot de witte vlekken

Ik beschouw de gemeenten die hebben aangegeven niet te willen deelnemen in een RUD voornamelijk als «witte vlekken» in het tot stand te brengen landsdekkende stelsel van RUD's. In verband daarmee heb ik de betrokken provincies verzocht om in actief overleg met de betrokken gemeenten deze alsnog te overtuigen van de noodzaak van deelname in de RUD met betrekking tot het basistakenpakket. Die noodzaak wordt niet alleen ingegeven door de kwaliteit van de uitvoering door die gemeenten maar ook door de bestuurlijke versnippering van de milieuhandhaving over honderden bestuursorganen. Hierdoor is het onmogelijk voor het OM en de politie om met gemeenten (zo uniform mogelijke) milieuhandhavingsarrangementen aan te gaan en is ook niet mogelijk om een level playing field voor het bedrijfsleven te garanderen.

Ik heb ten behoeve van het overleg met de gemeenten ondersteuning vanuit het Programma Uitvoering met Ambitie aangeboden en er op aangedrongen om tot het uiterste te voorkomen dat er richting deze gemeenten moet worden geïntervenieerd.

De interventie die ik onverhoopt uiteindelijk zal moeten plegen, bestaat uit het tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur verschuiven van de belangrijkste gemeentelijke bevoegdheden die behoren bij het basistakenpakket, naar de provincie. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot activiteiten in meldingsplichtige en omgevingsvergunningplichtige inrichtingen.

In verband hiermee heb ik de betrokken provincies gevraagd om een opgave per 31 juli 2011 van de gemeenten die zich dan onverhoopt nog niet bestuurlijk hebben uitgesproken voor deelname in «hun» RUD of voor inbreng van het basistakenpakket en die zich niet van de noodzaak daartoe (hebben) laten overtuigen. Ik zal de betrokken gemeenten deze zomer in een brief aankondigen dat mij dan helaas niets anders rest dan het tijdelijk verschuiven van bovenbedoelde bevoegdheden om de provincies in staat te stellen de uitvoering van de betreffende taken alsnog te organiseren in de RUD. De betreffende algemene maatregel van bestuur zal ik op 1 oktober 2011 in procedure brengen.

Ik acht deze interventie passend omdat deze selectief is: alleen de gemeenten die zich aan de afspraken onttrekken, worden er door geraakt. Daarbij grijpt deze maatregel aan op de problematiek: het leidt er toe dat taken waarvoor geconstateerd is dat ze op bovenregionaal niveau moeten worden uitgevoerd, ook daadwerkelijk op dat niveau worden uitgevoerd. De provincie Noord-Brabant heb ik verzocht mij te informeren over de redenen waarom de provincie heeft ingestemd met afwijking van het landelijk overeengekomen basistakenpakket en over de wijze waarop de provincie waarborgen denkt te hebben ingebouwd om tegemoet te komen aan de onmogelijkheid voor het OM en de politie om met gemeenten milieuhandhavingsarrangementen aan te gaan en het gebrek aan level playing field voor het bedrijfsleven. De noodzaak van deelname in de RUD met betrekking tot het basistakenpakket wordt immers zeker niet alleen ingegeven door de kwaliteit van de uitvoering door de gemeenten.

Kwaliteitscriteria

Tenslotte kan ik u als volgt informeren over de stand van zaken rond de kwaliteitscriteria.

In mijn brief aan uw Kamer van 16 maart 2011 ben ik ingegaan op de bestuurlijke afspraak met de VNG over de door alle gemeenten uit te voeren zelfevaluatie van de kwaliteit van de met name de bij de gemeenten achterblijvende taken aan de hand van de eind 2009 vastgestelde kwaliteitscriteria. Met betrekking tot de uitvoering van die afspraak is een kentering merkbaar. Na een aarzelend begin eerder dit jaar, pakken steeds meer gemeenten de zelfevaluatie op. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot het inzicht dat niet alleen de kwaliteit van de uitvoering van het basistakenpakket, maar ook van de bij de gemeenten achterblijvende taken, gediend is bij regionale samenwerking, al dan niet in RUD-verband. Daar waar de toepassing van de zelfevaluatie achterblijft, zal ik de komende maanden samen met het IPO en de VNG de noodzaak hiertoe nog eens nadrukkelijk onder de aandacht brengen.

Voor het najaar van 2011 staat de evaluatie van de kwaliteitscriteria gepland. Dit kan leiden tot aanpassingen. Na vaststelling van de definitieve set realistische kwaliteitscriteria (uiterlijk december 2011), volgt het traject om deze, al dan niet wettelijk, te borgen.

Tevens zal ik dit najaar, samen met gemeenten en provincies, starten met de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de realisatie van dit kwaliteitssysteem, in de loop van 2012, wordt de basis gelegd voor een continue kwaliteitsbewaking van de uitvoering van de genoemde taken, zowel in RUD-verband als bij de gemeenten en provincies.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma