

# Uitvoering met ambitie.nl

## Bestuurlijke ronde januari-juli 2011

---

Bevindingen en aanbevelingen

Sybilla M. Dekker, Bestuurlijk Boegbeeld

Datum: 29 juni 2011

Versie: Definitief

Programma Uitvoering met Ambitie is een samenwerking tussen:





## **Inhoudsopgave**

- 1 Inleiding**
- 2 Opdracht**
- 3 Verantwoording, werkwijze en aanpak**
- 4 Opbouw advies**
- 5 Analyse en aanbevelingen algemeen**
  - 5.1 Inleiding**
  - 5.2 Analyse**
  - 5.3 Aanbevelingen**
- 6 Analyse en aanbevelingen provincies**
  - 6.1 Analyse**
  - 6.2 Aanbevelingen**
- 7 Tot slot**

### Bijlagen:

- A: Bevindingen en aanbevelingen per provincie
- B: Basispresentatie
- C: Overzicht bezochte organisaties en personen
- D: Overzicht relevante documenten

## 1 Inleiding

Veel regelgeving op het gebied van Bouwen, Ruimte en Milieu wordt in medebewind uitgevoerd door gemeenten en provincies. Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) spelen daarbij een belangrijke rol. De commissie Mans concludeerde in haar rapportage 'De tijd is rijp' van juli 2008 dat uit onderzoek is gebleken dat 'de kwaliteit van de uitvoering van deze taken te wensen overlaat'. Als oorzaken worden onder andere genoemd: de fragmentatie van de handhaving over bijna 500 bestuursorganen, de vrijblijvende samenwerking en de gebrekkige afstemming en informatie-uitwisseling tussen OM/Politie en Bestuur.

In de brief van 6 november 2008 schetste het kabinet Balkenende IV in reactie op verschillende adviezen (Oosting, Lodders, d'Hondt, Mans) het gewenste eindbeeld van de uitvoering van het omgevingsrecht. De belangrijke elementen:

- De vorming van een beperkt aantal (25) Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die geografisch congruent zijn aan de veiligheidsregio's. Deze diensten werken als *shared services* voor de 'ingelegene' gemeenten en provincies. De hoofdtaken van de RUD's: adviseren over vergunningverlening, het uitvoeren van toezicht en het uitvoeren van de handhaving op het gebied van Bouwen, Ruimte en Milieu.  
Doel: door bundeling van VTH-capaciteit, kennis en kunde ontstaat naast een betere vergunning ook een betere afstemming tussen OM/Politie en Bestuur. Ook de uitwisseling van (toezicht) informatie zal verbeteren. Uitgangspunt is dat een kwalitatief goede, naleefbare vergunning belangrijke input is voor goed toezicht en goede handhaving. Gelijke behandeling van bedrijven in het hele land is daarbij een belangrijk punt. De bereidheid tot naleving door vergunninghouders wordt sterk bevorderd bij een level playing field.
- Verdere decentralisatie van de bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving van provincies naar gemeenten.  
Doel: minder bestuurlijke drukte; de bevoegdheidsverdeling binnen de Wabo wordt eenduidiger en eenvoudiger.
- Versobering en decentralisatie van Interbestuurlijk toezicht. Hier is verbetering van de kwaliteit van het uitvoerende apparaat essentieel.  
Doel: vereenvoudiging van de uitvoering.
- Verschuiving van handhaving van de strafrechtkolom naar bestuurlijke afdoening van zaken.  
Doel: meer ruimte bij OM/Politie voor de bestrijding van zwaardere milieudelicten.

De realisatie van bovenstaande elementen van het kabinetsbesluit zijn in juni 2009 verwoord in de 'package deal'. De package deal is een overeenkomst tussen het Rijk (BZK, IenM en VenJ), de koepelorganisatie van de provincies, IPO, en de koepelorganisatie van de gemeenten, VNG. Naast de realisatie van bovenstaande doelen is in de package deal tevens afgesproken dat de provincies de regie voeren op de realisatie van de overeenkomst. De waterschappen zijn geen ondertekenaars van de

package deal, maar nemen wel deel aan de programmaorganisatie. Elk waterschap bepaalt uiteindelijk zelf zijn deelname.

Conform de package deal zouden de RUD's er op 1 januari 2012 zijn. Als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen in 2010, de motie Huijbregts-Schiedon c.s. van 23 maart 2010 en de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2011 is het proces met een jaar vertraagd. De motie in de Eerste Kamer op 23 maart 2010 van mevrouw Huijbregts-Schiedon c.s., die onder andere ging over de autonomie van de gemeenten ten aanzien van de verplichte deelname aan een gemeenschappelijke regeling, heeft geleid tot een belangrijke verandering in de wijze waarop de programmadoelen worden gerealiseerd. Er ontstond meer ruimte voor regionaal maatwerk, het zogenaamde bottom-up proces. Het bottom-up proces werd voorzien van een richtinggevend kader, namelijk de landelijke kaders. Binnen die kaders dient de realisatie van de package deal te worden georganiseerd. Op deze kaders wordt gestuurd vanuit de Stuurgroep, waarin op hoog ambtelijk niveau de voornaamste ketenpartners (IenM, IPO, VNG, UvW, VenJ, OM en BZK) zijn vertegenwoordigd. Ter ondersteuning van dit proces is het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMa) ingericht. De bestuurlijke betrokkenheid is een essentieel onderdeel van PUMa en om die reden is een Bestuurlijk Boegbeeld aangesteld. Bestuurders van de betrokken partijen zijn georganiseerd in het Bestuurlijk Overleg (BO) dat wordt voorgezeten door de staatssecretaris van IenM.

Het BO stemde op 24 juni 2010 in met de aanstelling van een Bestuurlijk Boegbeeld in de persoon van mevrouw Sybilla M. Dekker, voormalig minister van VROM. Als minister van VROM heeft zij in 2005/2006 aan de wieg gestaan van de Wabo (integrale vergunningverlening). De Wabo heeft een directe binding met PUMa.

Het Boegbeeld is in november 2010 aan de slag gegaan. Na een brede oriëntatie op het dossier heeft zij in de periode van januari 2011 tot mei 2011 een bestuurlijke ronde langs de provincies gemaakt. Enerzijds met de opdracht om bestuurlijk commitment te krijgen voor het proces. Anderzijds om de noodzaak tot de realisatie van programmadoelen te benadrukken.

De bevindingen van de bestuurlijke ronde worden weergegeven in deze rapportage, die bedoeld is voor de staatssecretaris van IenM als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg. Het doel van deze rapportage is aanbevelingen te doen voor het vervolgtraject met als uiteindelijk doel dat per 1 januari 2013 alle RUD's robuust en in werking zijn.

## **2 Opdracht**

De formele opdracht die aan het Boegbeeld is meegegeven, komt kort samengevat neer op onderstaande (uitgangs)punten. Het Boegbeeld:

- verbindt zich aan de uitvoering van de 'package deal';
- treedt op als het gezicht van het programma;
- verbindt organisaties (provincies, gemeenten, waterschappen, OM en Politie) met het programma;

- treedt op als ambassadeur namens de gezamenlijke partijen (Rijk, IPO, VNG, UvW);
- voelt zich medeverantwoordelijk voor de resultaten van het programma als geheel.

Het werkerrein is het bestuurlijke netwerk waarbinnen het programma zich afspeelt. De te boeken resultaten zijn hieronder weergegeven. Het Boegbeeld:

- voorkomt stagnatie en escalatie (is daarmee eerste escalatieniveau);
- functioneert als een fluwelen breekijzer;
- bindt mensen (bestuurders en ketenpartners) en organisaties aan de doelen van het programma.

### 3 Verantwoording, werkwijze en aanpak

Vanaf de start van de ronde is uitdrukkelijk gefocust op een bestuurlijke aanpak die gekoppeld is aan een brede oriëntatie in de keten en bij de ketenpartners. De ondersteuning is geregeld vanuit het programmabureau. Voor elke bijeenkomst werden de betrokkenen door het bureau voorzien van alle relevante documenten. In bijlage C is een uitgebreid overzicht van de bezochte organisaties en personen opgenomen. Het overzicht met relevante documenten is opgenomen in bijlage D.

Een overzicht van de aanpak:

- Stap 1: Uitgebreide deskresearch op basis van alle relevante documenten (bijlage D).
- Stap 2: Brede inhoudelijke oriëntatie op het onderwerp. Bezoek aan milieudiensten (3), VNO/NCW, Shell, de koepelorganisaties (IPO, UvW, VNG), ambtelijk VenJ en lenM.
- Stap 3: Brede bestuurlijke verkenning. Bezoek aan bestuurlijke portefeuillehouders van de koepels, de minister en staatssecretaris van lenM, portefeuillehouders van de koepelorganisaties (gedeputeerde Van Heijningen namens het IPO en burgemeester Aalderink namens de VNG), de commissarissen van de koningin en de heer Mans.
- Stap 4: Gesprekken met (een representatieve afspiegeling van) de bestuurlijke verantwoordelijken per provincie (CdK's, gedeputeerden, wethouders, vertegenwoordigers van de waterschappen en burgemeesters) in de provinciale bijeenkomsten.

Het bezoek aan een provincie startte met een voorgesprek met de CdK en daarop aansluitend een gesprek met de regiegroep van de provincie. In deze gesprekken werd het beeld dat in de provincie leefde over de RUD-vorming besproken. Vervolgens werd in aanwezigheid van alle bestuurlijk betrokkenen naar aanleiding van de basispresentatie (bijlage B) gediscussieerd. De presentatie eindigde met het beeld van de provincie op dat moment. Het programmabureau had deze bevindingen vooraf afgestemd met de provinciale regisseurs.

Op basis van de presentatie werd er openhartig over de RUD gesproken met de aanwezigen. Enerzijds werden de programmadoelen en het gebruik van de landelijke kaders uitdrukkelijk benadrukt. Anderzijds werd de nadruk sterk gelegd op de verantwoordelijkheid van de bestuurders in dit proces. Zij werden uitdrukkelijk uitgenodigd stappen te ondernemen die de RUD-vorming dichterbij zouden brengen.

Ondersteund door het stappenplan van de staatssecretaris (brief van 21 februari 2011) en de brief van PUmA van 29 april 2011 is er beweging gekomen in het gevoel voor urgentie. Ook is helder geworden dat een belangrijk bestuurlijk commitment noodzakelijk is en blijft om binnen dit programma succesvol te komen tot Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

#### **4 Opbouw advies**

In hoofdstuk 5 is een algemene analyse met daarbij aanbevelingen opgenomen. De analyse en het advies op hoofdlijnen voor de provincies en gemeenten als geheel is te vinden in hoofdstuk 6. De uitgewerkte bevindingen en aanbevelingen per provincie zijn te vinden in bijlage A. Bij deze aanbevelingen per provincie is het uitgangspunt dat ze betrokken worden bij de reactie van de staatssecretaris op het (eind)bericht dat elke provincie voor 1 juni 2011 heeft ingediend.

De verslagen van de bezoeken aan de provincies zijn beschikbaar bij het programmabureau PUmA en zullen ook aan de provincie beschikbaar worden gesteld. De verslagen zijn vertrouwelijk ter inzage en worden niet gepubliceerd of verspreid.

#### **5 Analyse en aanbevelingen algemeen**

##### **5.1 Inleiding**

In vervolg op de verbeteringen die de Wabo heeft gebracht wat betreft de integrale vergunningverlening, is vastgesteld dat er tevens een duidelijke behoefte bestaat aan een goed functionerende backoffice voor de voorbereiding en afstemming tussen de betrokken instanties. Op dit laatste richt zich de vorming van de RUD's in de provincies. De bezoeken aan de provincies hebben geleid tot een breed inzicht in de stand van zaken in het land. Het is duidelijk geworden welke opvattingen bestuurders hebben ten aanzien van het programma en wat de impact is die het programma heeft op de betrokken organisaties en mensen. Gaandeweg is ook een aantal inzichten veranderd. Regionale verschillen in risico's en economische signatuur per provincie/regio vragen om een zekere ruimte bij de vormgeving van de RUD's. Veelgehoorde uitspraken van bestuurders ten aanzien van de organisatievorm was: 'vorm volgt inhoud' en 'er zijn meer oplossingen voor een probleem denkbaar'. In die zin is ten aanzien van de vormgeving en structuur van de organisatie ruimte genomen door (én ruimte gegeven aan) de provincies en gemeenten. Bestuurders willen graag verantwoordelijkheid nemen voor oplossingen die in hun omgeving tegemoet komen aan het risicoprofiel van de regio (BRZO en IPPC), het type inrichtingen en bedrijven en de gewenste ketensamenwerking met OM en Politie. De wijze van deelname aan de RUD's door de waterschappen wordt tevens meegenomen.

##### **5.2 Analyse**

De gepresenteerde bevindingen zijn het resultaat van het inzicht dat is ontstaan gedurende de ronde langs de provincies. De uitgewerkte analyse wordt hier niet weergegeven, wel de uitkomsten ervan.

### **Ten aanzien van bestuurders:**

- Politiek/Bestuurlijk commitment en leiderschap is onmisbaar in dit programma. Zonder die betrokkenheid en mensen 'die hun nek uitsteken' is de kans op succes klein.
- Er blijken bij bestuurders nog veel misverstanden over de RUD te zijn. Dit betreft de bevoegdheden, het stellen van prioriteiten, de organisatie, het mandaat van de RUD, de overdracht van personeel, middelen, etc.
- Het behoud van de rol van bevoegd gezag als bestuurder, moet blijvend worden benadrukt.
- Het nabijheidsprincipe is voor veel bestuurders een kritische succesfactor. Een veel voorkomend signaal is het gevoel bij bestuurders dat de RUD erg op afstand komt te staan en zij geen zicht hebben op het werkelijke besluit en/of advies.
- Bestuurders hebben niet de vanzelfsprekende neiging om de problemen te benaderen vanuit de ketensamenwerking. Het was opvallend dat nog steeds wordt geredeneerd vanuit de gedachte dat de gemeentegrens gelijk is aan de grens van het probleem, terwijl juist de grensoverschrijdende problematiek de basis is van het onvoldoende werken van het systeem, dus de keten als geheel.
- Niet iedere bestuurder is er van overtuigd dat de huidige situatie problematisch is (sense of urgency). 'Waarom doen we dit, het gaat toch goed?'
- Bestuurders willen vrijheid in de vorm van de organisatie en zij zijn bereid die vorm te realiseren binnen de landelijke kaders.
- Eerdere ervaringen met gemeenschappelijke regelingen veroorzaken veel weerstand bij bestuurders. Voor de juridische totstandkoming van de samenwerking is dit in enkele gevallen een belemmering.
- De samenwerking is vaak broos en gebaseerd op algemene uitgangspunten en goede wil. Het risico bestaat dat in het vervolgtraject veel tegenstellingen weer zullen opspelen.
- Er wordt sterk getwijfeld aan de budgettaire neutraliteit van de oprichting van de dienst. Efficiëntiewinst en budgettaire neutraliteit zijn nog niet zichtbaar.
- Enerzijds zijn er bestuurders die vragen om een helder standpunt van de staatssecretaris. Anderzijds zijn er bestuurders die dit met klem afwijzen.
- De verschuiving van de invoeringsdatum van 1 januari 2012 naar 1 januari 2013 wordt als realistisch ervaren en draagt bij aan het draagvlak.

### **Ten aanzien van de ketenpartners:**

- De inbreng van ketenpartners Politie en Openbaar Ministerie is nog beperkt. Gedeeltelijk is de oorzaak hiervan dat de samenwerking nog niet gezien wordt als een essentieel onderdeel in het besluitvormingsproces om te komen tot de RUD.
- De waterschappen zijn beperkt aangesloten op de RUD-vorming.
- Vertegenwoordigers van OM, Politie en de waterschappen waren nauwelijks aanwezig op de provinciale bijeenkomsten.
- Het bedrijfsleven is niet betrokken bij de opzet en inrichting van de RUD's, terwijl zij uiteindelijk in alle gevallen te maken hebben met de resultaten van de RUD's.

### Ten aanzien van de organisatie:

- De samenwerking tussen provincie en gemeenten kan en moet in een aantal provincies beter.
- Een beperkt aantal gemeenten wenst niet deel te nemen aan een RUD (witte vlekken). Daarnaast opteert een beperkt aantal gemeenten voor een contractrelatie met de RUD (geen deelname aan de gemeenschappelijke regeling).
- Er is geen gecoördineerde sturing vanuit de VNG op de deelname van de gemeenten in de RUD's.
- Er is vooral bij gemeenten veel behoefte aan vrijheid in de keuze van de organisatievorm van de RUD (netwerkmodel, nevenvestigingen, contractgemeenten, beperkte tot geen deelname provincie in sommige RUD's).
- Er is nauwelijks aandacht voor samenwerkingsmogelijkheden met andere RUD's en de mogelijke voordelen die daar te behalen zijn. Het proces is vaak erg naar binnen gericht. Dat geldt in elk geval sinds de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in veel mindere mate voor de BRZO-taken. De inrichting van de samenwerking bij de uitvoering van die taken richt zich echter nog te weinig op de gebieden waar de BRZO-bedrijven vooral gevestigd zijn.

### Ten aanzien van de landelijke kaders:

- De landelijke kaders worden breed geaccepteerd, maar ook ruim geïnterpreteerd.
- De zelfevaluatietool wordt als ingewikkeld ervaren en onvoldoende als een handreiking gezien, mede daarom wordt de tool nog beperkt gebruikt. Het invullen is tijdrovend en wordt beschouwd als vrijblijvend.
- Het basistakenpakket wordt in Noord-Brabant niet geheel gevolgd. Er wordt gewerkt vanuit een Brabantse Maat (zie ook bijlage A).
- Niet overal wil men een gemeenschappelijke regeling. Andere genoemde vormen zijn: centrumgemeente (Groningen en Friesland), bestuurlijke overeenkomst (Overijssel en Noordoost-Brabant) en samenwerkingsverband (Noord-Holland-Noord).
- Een alternatief voor een gemeenschappelijke regeling wordt niet gemist, hoewel er onder voorwaarden ruimte voor is gegeven in de package deal.

### 5.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- **Zorg voor blijvende en intensieve (politiek-) bestuurlijke betrokkenheid en monitoring**

Het is gebleken dat de successen in het proces te danken zijn aan het feit dat in de provincies de bestuurders verantwoordelijkheid hebben genomen om de samenwerking en de RUD-vorming van de grond te krijgen. Dit ligt voor de hand omdat bestuurders doorzettingsmacht en -kracht hebben. De samenwerking in veel provincies moet nog verder worden uitgewerkt (veelal een ambtelijk proces) en blijkt in een aantal provincies nog broos. Het is om die reden aan te bevelen om zowel landelijk als regionaal bestuurlijk de vinger aan de pols te houden. De gekozen

structuur met een Boegbeeld dat de bestuurlijke contacten over de voortgang onderhoudt met provinciale en gemeentelijke bestuurders kan hiervoor worden benut. Feitelijk is de basisinfrastructuur hiervoor het afgelopen halfjaar gelegd. De bestuurlijke betrokkenheid zou zich ook moeten vertalen naar bestuurlijke monitoring van geboekte resultaten. In vervolg op de periodieke rapportage over de afgesproken mijlpalen bij de vorming van de RUD's, verdient het daarom aanbeveling dat provincies de resultaten in een jaarlijkse monitoringsrapportage bekendmaken, bijvoorbeeld aan een nog in te stellen onafhankelijke monitoringcommissie.

- **Bied ruimte aan een aanpak per provincie**

Elke provincie en regio heeft een eigen traject te doorlopen. De ene RUD is een samenvoeging van een bestaande milieudienst met provincietaken, de andere RUD moet opgericht worden in een regio zonder een bestaand samenwerkingsverband. Tempo, fases en besluitvormingsprocessen zullen hierdoor verschillen - bied die ruimte. Het advies is de voortgang meer per provincie te monitoren, waarbij uiteraard de einddatum van 1 januari 2013 wel vaststaat. De regionale verschillen en maatwerk in de aanpak komen tegemoet aan de eigen signatuur en economische structuur van iedere provincie. Niet de centrale behoefte aan sturing, maar de regionale kwaliteit en de risicokaart van de provincie zijn essentieel in het proces om te komen tot RUD's. Daarvoor is nog wel een slag nodig met betrekking tot het op het netvlies zetten van de risico's in de provincie bij de betrokken besturen. Per provincie worden afspraken gemaakt over mijlpalen.

- **Werk samen op onderwerpen als bedrijfsvoering en specialismen**

Het valt op dat de vorming van RUD's in veel provincies zich richt op de eigen RUD. In het vervolgtraject is het advies om te bezien of er meer kan worden samengewerkt op diverse terreinen. Neem die samenwerkingsmogelijkheden op in elk realisatieproces. Wellicht kunnen hiermee kansen worden benut die leiden tot een efficiënt en effectief systeem van samenwerkende RUD's.

- **Zet toezicht en handhaving expliciet op de agenda en betrek Openbaar Ministerie en Politie intensief bij de RUD-vorming**

Een van de belangrijkste aanleidingen tot de RUD-vorming is de noodzaak de handhaving op een hoger niveau te brengen (Mans: 'De tijd is rijp'). Om dat te kunnen doen is enerzijds bundeling van kennis, kunde en capaciteit nodig. Hiertoe worden de RUD's opgericht. Anderzijds is het noodzakelijk dat de samenwerking met ketenpartners sterk verbetert en opnieuw gestalte krijgt gekoppeld aan de RUD-structuur. Tot nu toe heeft dit onderwerp nog nauwelijks op de agenda gestaan. In het vervolgtraject zal de ketensamenwerking uitdrukkelijk moeten worden geagendeerd, zodat de goede samenwerking en informatie-uitwisseling wezenlijk onderdeel worden van de verbeterde systeemwerking.

- **Neem de waterschappen op in de RUD-vorming**

De waterschappen zijn nog beperkt aangesloten, terwijl ze een goede aanvulling bieden aan het takenpakket van de RUD. Zorg ervoor dat ze aan tafel komen en mee gaan denken over een verdere integratie van hun taken met de RUD-taken. Elk waterschap is natuurlijk autonoom in het maken van keuzes ten aanzien van de deelname.

- **Betrek het bedrijfsleven op bestuurlijk niveau nauwer bij het RUD-proces**

Bedrijven zijn object in het VTH-stelsel. Zij worden geconfronteerd met bepalingen, wetten, regels, normen, boetes, strafzaken, etc. en moeten uiteindelijk voldoen aan wat de overheden hebben vastgelegd in wetten en regels. Vergroten van de (bereidheid tot) naleving is een van de belangrijke programmadoelen. Het is belangrijk om de inzichten van het bedrijfsleven daar bij te betrekken. Het advies is dan ook om dit in alle geledingen van het programma te doen. Maak van het bedrijfsleven een ketenpartner en laat het meedenken in het proces om te komen tot een uitvoerbare VTH-structuur. Naast straffen bij niet naleven is belonen een belangrijk middel om de nalevingsbereidheid te bevorderen (wederkerigheid). Het bedrijfsleven vraagt om deskundigheid en een 'countervailing power' vanuit de RUD.

- **Breng BRZO-taken op landsdelige schaal onder bij de RUD's**

BRZO-bedrijven zijn geconcentreerd in bepaalde regio's. Sluit daarbij aan bij de onderbrenging van BRZO-taken en concentreer deze daarom bij een beperkt aantal 'landsdelige' RUD's: denk bijvoorbeeld aan RUD's in de regio's Eemshaven, Rijnmond/Westbrabant/Vlissingen-Terneuzen, Eindhoven/Chemelot en Noordzeekanaal, waarbij de vier regio's ook de nabij gelegen overige BRZO-bedrijven omvatten .

Overweeg of er daarnaast binnen één RUD deskundigheid/professionaliteit wordt geconcentreerd ter ondersteuning van de landsdelige 'BRZO-RUD's'. Zorg er tevens voor dat gemeenten zaken kunnen blijven doen met 'hun' eigen RUD; met andere woorden, het is aan de betreffende RUD's onderling hun samenwerking op deze taken te regelen.

- **Geef meer aandacht aan de achterblijvende taken**

Zoals reeds eerder werd aangegeven is in de voorbije periode heel veel aandacht besteed aan de RUD-vorming. De RUD werd daarbij, en wordt nog steeds, gezien als hefboom voor verdere ontwikkeling naar de gewenste en vereiste kwaliteit in het VTH-stelsel als geheel. Eerder is reeds geconstateerd dat de aandacht voor de samenwerking tussen de RUD's en de samenwerking in de ketens in het vervolgtraject aandacht behoeven. Hetzelfde geldt voor de taken die achterblijven bij de gemeenten en provincies. Ook daar is die kwaliteit noodzakelijk en ontbreekt vaak.

Feitelijk besteedt enkel de provincie Overijssel aandacht aan de achterblijvende taken. De RUD's daar bestrijken immers het gehele VTH-takenpakket en zij

garanderen ook de robuustheid op de achterblijvende milieu-, bouw- en ro-taken. Het dringende advies is om de robuustheid van de achterblijvende taken prominent in het vervolgtraject te betrekken.

- **Kom met een alternatief voor de Wgr**

Er is op een aantal plekken nogal wat weerstand tegen de Wgr. Eerdere negatieve ervaringen spelen daarin een belangrijke rol. Als een Wgr de uitkomst is van een discussie en noodzakelijk is om een bepaald doel te bereiken zal hij wel worden ingezet, maar met veel tegenzin en weinig motivatie. De vraag naar een alternatief is groot. Het gerucht gaat dat er een Wgr gericht op uitvoering in de maak is. Zorg ervoor dat die er snel komt.

- **Benut bestaande kennis en ervaring bij de oprichting en inrichting van RUD's**

De kennis en ervaring die bestaande milieu- of omgevingsdiensten hebben, wordt onvoldoende benut. Breng deze kennis en ervaring samen in een 'platform RUD's' waarin bestaande organisaties en organisaties in oprichting (de kwartiermakers) participeren. Dit platform kan ook als gesprekspartner dienen bij discussies over 'RUD overschrijdende' vraagstukken. Denk daarbij aan systemen voor uitwisseling van toezichtinformatie, specialisatie, etc. Geef bestuurlijk support aan een dergelijk platform door het belang er van te onderstrepen. Faciliteer de organisatieontwikkeling van de RUD door praktijkervaringen via dat 'platform RUD's' uit te wisselen.

## **6 Analyse en aanbevelingen provincies**

De gepresenteerde bevindingen zijn het resultaat van het inzicht dat is ontstaan gedurende de ronde langs de provincies. De uitgewerkte analyse wordt hier niet weergegeven, wel de uitkomsten ervan.

### **6.1 Analyse**

- De regierol wordt door de provincies over het algemeen met verve opgepakt. In een aantal provincies is van regisseur gewisseld. Het resultaat hiervan is positief.
- Nieuwe gedeputeerden blijken een positieve impuls te geven aan het proces. De resultaten hiervan zijn positief voor Friesland, Limburg, Noord-Holland en Utrecht.
- De samenwerking met gemeenten komt steeds meer van de grond. Er is duidelijk meer sprake van partnerschap. Gemeenten zijn vertegenwoordigd in alle provinciale regiegroepen.
- De samenwerking tussen partijen is broos en vraagt voortdurend onderhoud en aandacht.
- De RUD-vorming is nog in veel situaties een naar binnen gericht proces. Dit is een natuurlijke neiging, maar het risico is dat het doel van de RUD's daarmee (tijdelijk) uit beeld verdwijnt. Daarmee kan ook de energie om er iets moois van te maken voor burgers en bedrijven verdwijnen.

- Er vinden uiteraard bij de oprichting van de RUD's veel dezelfde processen plaats. De onderlinge samenwerking vraagt meer aandacht, bijvoorbeeld ten aanzien van specialismen en bedrijfsvoering. Het is niet bij eenieder bekend dat er door koplopers al veel werk verricht is en dat hun producten beschikbaar zijn voor het eigen traject.
- Er blijkt weinig zicht te zijn op de risico's die inrichtingen en bedrijven met zich meebrengen. In de oprichting van de RUD's wordt er dan ook nog weinig geredeneerd en georganiseerd vanuit die risico's (IPPC, BRZO, agrarische bedrijven, tuinbouw, etc.).
- Het gehele proces is nog erg gericht op de RUD-vorming en er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de (her)inrichting van de achterblijvende processen. Dit is zorgelijk, omdat aangetoond is dat veel gesignaleerde problemen in het omgevingsrecht ook gelden voor de taken die buiten het basistakenpakket vallen.

## 6.2 Aanbevelingen

In het algemeen aan de provincies en gemeenten aanbevelen:

- **Organiseer meer van buiten naar binnen**

Een RUD is één met zijn omgeving. Samenwerking met de ketenpartners, de stakeholders en het bedrijfsleven is core business. Eigenaren willen efficiëntie en kwaliteit, OM en Politie willen informatie, het bedrijfsleven wil hoogwaardig advies en naleefbare vergunningen en burgers willen zich veilig en comfortabel voelen. Deze impulsen van buitenaf zijn belangrijke ingrediënten voor het bouwen van de RUD. Zorg dat 'buiten' betrokken wordt bij de opzet van de dienst.

- **Zorg voor de kwaliteit van de uitvoering van de achterblijvende taken**

De package deal is helder. Ook de achterblijvende taken dienen te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Gemeenten houden zich hier nog amper mee bezig en de focus ligt op het vormen van de RUD. De achterblijvende taken zijn omvangrijke gemeentelijke taken die niet vergeten moeten worden. Start met het nadenken over de achterblijvende taken en betrek de RUD bij de oplossing als mogelijke uitvoerder voor deze taken. Meer taken dan het basistakenpakket inbrengen in de RUD is een optie.

- **Breng meer samenhang in de realisatie van de RUD's**

Door samenwerking kunnen vermijdbare inefficiënties voorkomen worden. Dit kan bijvoorbeeld in de bedrijfsvoering of de realisatie van teveel specialismen. Dit proces is al deels op gang vanuit het programma (de regisseurs) maar zal in het vervolgtraject geïntensiveerd moeten worden.

## 7 Tot slot

De voortvarendheid waarmee de opbouw van de RUD's nu ter hand wordt genomen is zoals eerder gesteld vooral te danken aan de inzet van de provinciale en gemeentelijke bestuurders en medewerking van het ambtelijk apparaat. Daarmee, nog aangevuld met de verdere verheldering van de kaders vanuit Den Haag en met deze bestuurlijke ronde, werd duidelijk dat de betrokkenheid van bestuurders essentieel is in dit programma. Dit geldt ook voor de komende tijd. Uit de eindberichten blijkt dat de samenwerking in sommige delen van het land, zoals eerder vermeld, broos is en dat de aandacht van de centrale overheid niet mag verslappen. De rol van een Bestuurlijk Boegbeeld kan daarin een belangrijk element zijn.

Voor het vervolgtraject (tweede helft 2011) wordt de volgende aanpak voorgesteld:

- Stel vast of er voor de nieuwe fase waarin we nu terecht komen (oprichten en inrichten) nieuwe kaders noodzakelijk zijn; herijk de landelijke kaders en stel deze waar nodig bij ter ondersteuning van het proces in de provincies.
- Breng de organisatie van de RUD meer in relatie tot de risico's en professionele capaciteit die nodig is om die risico's te reduceren. Ontwerp hiervoor een standaard risicoanalyse ten behoeve van de RUD's.
- Maak een basismandaatregeling waarbinnen de directeuren adequaat kunnen functioneren en de noodzakelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen om de taken uit te voeren.
- Start met de vorming van de RUD's door de RUD een gezicht te geven. Stel per RUD kwartiermakers aan die vorm gaan geven aan de organisatie.
- Zorg voor goede aansluiting met de ketenpartners (denk ook aan Rijkswaterstaat).
- Laat zien dat het 'menens' is en dat ook het Rijk taken gaat inbrengen.
- Zorg voor een professionele en goed uitgelijnde communicatie.

Uiteraard dank aan de ambtelijke ondersteuning die de ronde heeft voorbereid en begeleid.

## **Bijlage A**

### **Bevindingen en aanbevelingen per provincie**

### **a. Groningen**

De provincie Groningen koerst op één RUD. Een prima uitgangspunt, ook in geval van een of twee nevenvestigingen. Met name het Eemshavengebied leent zich hier bij uitstek voor. Het bestaande samenwerkingsverband (DEAL-gemeenten) lijkt hier naadloos in te passen.

#### **Aanbevelingen:**

- De vorming van één RUD in de provincie Groningen is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste keuze. De Groningse RUD kan werken vanuit een of meer nevenvestigingen of filialen, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.
- Speciale aandacht vraagt in dit verband het idee van de stad Groningen om de optie van centrumgemeente te betrekken bij de opzet, omdat er in zo'n optie geen sprake is van mede-eigenaarschap van alle gemeenten en met name kleine gemeenten afhankelijk zijn en dus kwetsbaar.

### **b. Friesland**

In de provincie Friesland zijn er nog altijd verschillen tussen het beeld dat de provincie en het beeld dat diverse gemeenten van de RUD('s) hebben. Er zijn ontwikkelingen die er op wijzen dat er toch één RUD komt met een aantal nevenvestigingen. Leeuwarden had nog het idee om centrumgemeente te worden. Er is een aantal gemeenten dat nog niet mee doet in de RUD (onder meer de OWO-gemeenten).

#### **Aanbevelingen:**

- De vorming van één RUD in de provincie Friesland is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste keuze. De Friese RUD kan werken vanuit een of meer nevenvestigingen of filialen, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.
- De oplossing van de centrumgemeente is minder wenselijk, omdat er in zo'n optie geen sprake is van mede-eigenaarschap van alle gemeenten en met name kleine gemeenten afhankelijk zijn en dus kwetsbaar.
- Verzoek de provincie actief in overleg te treden met de gemeenten die nog niet meedoen, zodat deze overtuigd worden van de noodzaak van deelname in de RUD.

### **c. Drenthe**

De voortgang in Drenthe is bemoedigend; er is sprake van draagvlak en vertrouwen bij alle partners. In de provincie Drenthe ontstaat het beeld van één RUD met drie

nevenvestigingen in de stedelijke gebieden. Daarnaast is Drenthe ook op zoek naar samenwerking met andere RUD's. Risico is dat de RUD in Drenthe op een aantal terreinen niet robuust zal zijn.

**Aanbevelingen:**

- De vorming van één RUD in de provincie Drenthe is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste keuze. De Drentse RUD kan werken vanuit drie nevenvestigingen of filialen, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.

**d. Flevoland**

De situatie in de provincie Flevoland is wat problematisch. Drie gemeenten, Dronten, Noordoostpolder en Urk, doen (nog) niet mee. Ook als deze wel meedoen, zal het moeilijk worden een robuuste RUD te realiseren.

**Aanbevelingen:**

- De vorming van één RUD in de provincie Flevoland is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, de enige juiste keuze. Desgewenst kan de RUD-Flevoland werken vanuit twee vestigingen of filialen, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.
- Er zijn twijfels over de robuustheid van de RUD-Flevoland. Het verdient daarom uitdrukkelijk overweging om meer taken dan het basistakenpakket onder te brengen in deze RUD, maar ook om samenwerking te zoeken met RUD's in andere provincies op specialistische taken.
- Verzoek de provincie actief in overleg te treden met de gemeenten die nog niet meedoen, zodat deze overtuigd worden van de noodzaak van deelname in de RUD.

**e. Overijssel**

De provincie Overijssel heeft een eigen concept ontwikkeld, de netwerk-RUD. Dit concept is ontwikkeld samen met alle betrokken partners, waardoor er een groot draagvlak aanwezig is. Dit concept, dat aansluit bij het 'Nieuwe Werken', wordt in een pilotomgeving uitgetoetst. Het beslaat het volledige takenpakket van de Wabo. Overijssel geeft aan dat de 'klassieke RUD' voor alle partners een terugvaloptie is, indien de pilots niet succesvol blijken te zijn.

**Aanbevelingen:**

- Specifiek voor de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket weegt zwaar dat alle gemeenten en de provincie deelnemen in de RUD, dus 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 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.

- De robuustheid kan gegarandeerd worden als er twee Omgevingsdiensten/RUD's ontstaan. Van belang is dat de provincie zo snel mogelijk duidelijk maakt wanneer de pilots worden omgezet in echte diensten.

#### **f. Gelderland**

In Gelderland bestaat al langer overeenstemming over de oprichting van een zevental RUD's. Alle betrokken partijen hebben met elkaar afspraken gemaakt over de robuustheid van de RUD. Om versnippering van taken te voorkomen wordt er over gedacht om de provinciale taken onder te brengen in één of twee RUD's. In Gelderland wordt voortvarend aan de RUD's gewerkt. Zij worden beschouwd als een 'good practice'.

##### **Aanbevelingen:**

- Vanuit het algemene uitgangspunt dat RUD's robuust moeten zijn op de uitvoering van de basistaken, verdient de robuustheid van de RUD's de aandacht. Daarbij speelt een rol dat Gelderland met zeven RUD's op een landelijk totaal van circa dertig al aan de hoge kant zit.
- Bovendien zijn er voorzieningen nodig voor de afstemming met het OM en de Politie (één aanspreekpunt per veiligheidsregio) en de samenwerking tussen de RUD's. De zeven RUD's lopen niet parallel met de veiligheidsregio's.

#### **g. Utrecht**

In Utrecht was de situatie uiterst gecompliceerd en dreigde een situatie te ontstaan met meerdere RUD's en witte vlekken. De komst van een nieuwe gedeputeerde heeft geleid tot een nieuw bestuurlijk akkoord op de vorming van één RUD in de provincie Utrecht met voorlopig een viertal nevenvestigingen. Een goed resultaat, dat echter nog wel verder dient te worden uitgewerkt. De samenwerking lijkt nog broos: de door alle partijen nader te nemen besluiten zijn 'the proof of the pudding'.

##### **Aanbevelingen:**

- De vorming van één RUD in de provincie Utrecht voor tenminste de uitvoering van het basistakenpakket is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste keuze. De Utrechtse RUD kan werken vanuit een of meer nevenvestigingen of filialen – bijvoorbeeld bij een bestaande milieudienst -, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Daarbij zou gebruik moeten worden gemaakt van de twee milieudiensten, die hun sporen verdiend hebben in de regio. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.

## **h. Noord-Brabant**

In de provincie Noord-Brabant is uiteindelijk overeengekomen dat er drie RUD's komen die congruent zijn met de veiligheidsregio's. Alle gemeenten zijn het hier over eens. Een mooi resultaat. Ten aanzien van de landelijke kaders zijn er wel zorgen. Men gaat voor Brabants maatwerk. Dit houdt in dat het basistakenpakket niet wordt gevolgd. Een deel van het pakket wordt verplicht, een ander deel wordt slechts verplicht als een gemeente niet voldoet aan de kwaliteitscriteria. Gevolg is dat grotere gemeenten deze taken zelf blijven uitvoeren. In Noordoost-Brabant is sprake van een bestuursovereenkomst die de samenwerking regelt tussen twee bestaande organisaties. Hierdoor is het de vraag of er een samenwerkingsverband zal ontstaan dat voldoet aan de robuustheidcriteria. De provinciale taken (BRZO) worden verdeeld over twee RUD's, die wel openbare lichamen worden.

### **Aanbevelingen:**

- Het toewerken naar de vorming van drie RUD's in de provincie Noord-Brabant, één in elke veiligheidsregio, is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste benadering. Voor iedere RUD geldt dat er sprake dient te zijn van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken.
- Het is de bedoeling dat de uitvoering van de basistaken en het daarmee belaste personeel in volle omvang vanuit één punt kan worden aangestuurd en dat medewerkers een duurzaam dienstverband wordt geboden en de verbinding aan de organisatie verplichtend werkt. Daarnaast is het de bedoeling dat de bestuurs- en financieringsstructuur van de in Noordoost-Brabant voor ogen staande samenwerkingsorganisatie de continuïteit en de toekomstbestendigheid van die samenwerkingsorganisatie als zodanig waarborgen. Het is echter de vraag of een bestuursovereenkomst daaraan voldoende tegemoet komt.
- Het basistakenpakket is het minimumpakket dat landsbreed is overeengekomen en verwacht wordt dan ook dat Brabant zich hieraan conformeert, of in ieder geval aangeeft waarom daar eventueel geen sprake van is en zij denkt op een andere wijze te kunnen voldoen aan de doelen van het basistakenpakket (afstemming met het OM over het basistakenpakket en een 'level playing field' voor bedrijven, naast kwaliteit van de uitvoering).

## **i. Limburg**

In Limburg gaan de ontwikkelingen nu snel. Inmiddels heeft Zuid-Limburg te kennen gegeven om samen met de provincie één RUD te willen oprichten met drie nevenvestigingen. Tot voor kort was het beeld hier drie RUD's zonder de provincie. Ook hier hebben bestuurders hun verantwoordelijkheid genomen. Door de late besluitvorming is er wel enige achterstand ontstaan in het proces. Een aantal gemeenten dient nog overtuigd te worden dat dit een goede ontwikkeling is.

In Noord- en Midden-Limburg heeft de provincie het initiatief genomen en op 23 juni 2011 een bestuurlijke conferentie georganiseerd met als doel te komen tot één RUD Noord/Midden Limburg. Naar verluidt is dat ook de uitkomst van het overleg. Een heel mooi resultaat.

**Aanbevelingen:**

- Het is belangrijk om in Zuid-Limburg en Noord/Midden Limburg nu goed de vaart er in te houden, dat wil zeggen zo spoedig mogelijk aankoersen op bestuurlijk commitment.
- Het is toe te juichen dat er nu in Limburg wordt gekoerst op twee RUD's. De beide RUD's kunnen werken vanuit nevenvestigingen of filialen, mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken over onder meer het handhavingsbeleid. Nauwe samenwerking tussen de Noord-Limburgse RUD met de rond Nijmegen voorziene Gelderse RUD ligt voor de hand.

**j. Zeeland**

In Zeeland is op 27 mei 2011 door alle betrokken partijen (provincie, gemeenten, waterschap) een bestuurlijk akkoord ondertekend voor de vorming van één Zeeuwse RUD. Inmiddels is de kwartiermaker benoemd.

**Aanbevelingen:**

- De provincie Zeeland feliciteren met dit mooie resultaat.
- De vorming van één RUD in de provincie Zeeland is vanuit het oogpunt van robuustheid, zoals uitgewerkt in de Checklist Criteria RUD-vorming, een juiste keuze. De Zeeuwse RUD kan werken vanuit een of meer nevenvestigingen of filialen (de voorgestane samenwerkingsverbanden van gemeenten), mits er maar sprake is van één (ondeelbare) organisatie met één eindverantwoordelijke directeur. Eén ondeelbare organisatie impliceert dat er sprake is van één aanspreekpunt voor het OM, de Politie en de andere ketenpartners voor het maken van afspraken. De constructie van een RUD en regionale samenwerkingsverbanden laat onverlet dat er met betrekking tot de uitvoering van het volledige basistakenpakket sprake moet zijn van eindverantwoordelijkheid van de directeur van de RUD.
- In verband met de vereiste robuustheid, verdient het uitdrukkelijk overweging meer taken dan het basistakenpakket onder te brengen in de RUD.

**k. Zuid-Holland**

Zuid-Holland is al lang koploper. Er komen in Zuid-Holland vooralsnog vijf RUD's. Even was er stagnatie in Midden-Holland ten aanzien van de benoeming van de directeur. Dat is inmiddels opgelost. Een tweede punt was, in Haaglanden, de kwestie rond de € 100 miljoen efficiencykorting die het kabinet in het regeerakkoord had ingeboekt. Den Haag zou niet meedoen zolang die korting op tafel lag. Inmiddels is Haaglanden van start

gegaan met de RUD-vorming. Er zijn nog wel aarzelingen bij een aantal gemeenten in de Bollenstreek.

**Aanbevelingen:**

- De provincie Zuid-Holland nogmaals complimenteren met de voortvarende aanpak.
- Verzoek de provincie actief in overleg te treden met de gemeenten die nog niet meedoen, zodat deze overtuigd worden van de noodzaak van deelname in een RUD.

**I. Noord-Holland**

In de provincie Noord-Holland is de situatie gecompliceerd. In Noord-Holland-Noord wil men drie RUD's oprichten (de bestaande milieudiensten) en die in een soort bestuursovereenkomst laten samenwerken. In ieder geval is daar niet één RUD voorzien, iets dat wel in de rede zou liggen. Overigens doen niet alle gemeenten in Noord-Holland-Noord mee en dat leidt tot witte vlekken.

Rond het Noordzeekanaalgebied wil men over drie veiligheidsregio's twee RUD's vormen. De RUD Kennemerland heeft als basis de milieudienst IJmond. Deze RUD is op Haarlemmermeer na congruent aan de veiligheidsregio Kennemerland. De andere RUD is een lopend initiatief van Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer en de provincie (Velzen deed mee maar is uitgestapt en doet mee in Kennemerland) om te komen tot de RUD NZKG+. Dit initiatief is in een eerder stadium met enthousiasme ontvangen. Uit de laatste informatie blijkt dat er in het Noordzeekanaalgebied, Amsterdam, Schiphol en Haarlemmermeer één grote RUD wordt gevormd. Punt is wel dat er geen congruentie meer is in Kennemerland door het missen van Haarlemmermeer. Wat de standpunten zijn van de overige gemeenten in de veiligheidsregio's rond Amsterdam en Zaanstad is niet bekend.

De regio Gooi en Vechtstreek is niet robuust genoeg voor een eigen RUD. Er wordt dan ook gezocht naar samenwerking (opties zijn: Flevoland, Utrecht, of NZKG+). Begin juli zal duidelijk worden welke keuze de regio Gooi en Vechtstreek bestuurlijk maakt.

**Aanbevelingen:**

- Het verdient sterk aanbeveling om in de regio Noord-Holland-Noord alsnog te komen tot één RUD, met drie nevenvestigingen (i.p.v. drie RUD's met een onduidelijk samenwerkingsverband).
- Hoewel er geen bezwaar bestaat tegen de twee RUD's Kennemerland en NZKG+ (over drie veiligheidsregio's), verdient het toch nog een poging om alsnog tot één RUD te komen. Tegen deelname van Haarlemmermeer aan NZKG+ bestaat geen bezwaar gezien de unieke situatie van Schiphol. Het gemis aan volledige congruentie met de veiligheidsregio's vergt echter wel uitdrukkelijk aandacht in de afspraken met het OM en de Politie.
- Verzoek de provincie actief in overleg te treden met de gemeenten die nog niet meedoen, zodat deze overtuigd worden van de noodzaak van deelname in een RUD.



## **Bijlage B**

### **Basispresentatie**



## P U m A

Programma Uitvoering met Ambitie



### Bestuurlijk boegbeeld PUmA

- Sybilla Dekker
- Onafhankelijk
- Realisatie landelijke kaders (Package deal)
- Bestuurlijke aandacht voor traject
- Intermediair tussen alle partijen
- Stond als minister van VROM aan de wieg van de Wabo



### Startpunt: Wabo

**Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:**

- samenvoeging 25 bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen tot één omgevingsvergunning;
- één aanvraag, één procedure, één bevoegd gezag;
- aanvragen vergunningen eenvoudiger voor burgers en bedrijven, via digitale aanvraag.

Wabo = frontoffice

- behoefte aan goed functionerende backoffice



### Rapporten Mans en Oosting (2007/2008)

- Versnippering (500 betrokken instanties)
- Onvoldoende informatie-uitwisseling
- Onvoldoende samenwerking
- Onrechtvaardige verschillen in handhaving en behandeling van burgers en bedrijven
- Bestuurlijke drukte
- Gebrek aan deskundigheid en capaciteit
- **Belangrijkste uitkomsten:**
  - Krachten bundelen in een robuuste uitvoeringsstructuur
  - Gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling



### Calamiteiten en incidenten onderstrepen noodzaak ingrijpen overheid

- Enschede (vuurwerkkramp, 2000)
- Volendam (cafébrand, 2001)
- Tiel (instorten dak evenementenhal, 2002)
- Maastricht (instorten balkons, 2003)
- Schiphol (brand cellencomplex, 2005)
- Vlissingen (uitstoot Thermphos, 2010)
- Moerdijk (brand Chemie-Pack, 2011)
- Kabinet belooft actie
- Commissies Mans en Oosting



### Package deal (juni 2009)

- Rijk, VNG en IPO
- 25 Regionale Uitvoering Diensten
- Congruent aan de veiligheidsregio
- Samenwerking OM, Politie
- Provincie is regisseur
- Robuustheidscriteria
- Kwaliteitscriteria
- Basistakenpakket
- Bottom up proces



### Doelen

- Vergroten gevoel van veiligheid bij burgers
- Level playing field voor bedrijven
- Betere bestrijding milieucriminaliteit
- Toenemende bereidheid tot naleving
- Risicoreductie
- Minder bureaucratie
- Efficiënte, kundige en eigentijdse uitvoeringsorganisaties



### Bottom up, maar niet vrijblijvend: EK-motie d.d. 23 maart 2010

- **Doelstelling van de Wabo om de afhandeling van aanvragen die de fysieke leefomgeving betreffen, te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te versnellen alsmede de dienstverlening te verbeteren wordt inhoudelijk gedeeld;**
- *Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wabo ligt primair bij het lokaal en provinciaal bestuur;*
- **Gemeenten en provincies hebben daarbij tevens de verantwoordelijkheid om een goede kwaliteit van de besluitvorming inzake vergunningverlening en handhaving te waarborgen;**
- **Voor de fragmentatie bij het milieutoezicht en de milieuhandhaving en de vrijblijvendheid in de samenwerking, informatieuitwisseling en uitvoering moet een oplossing worden gevonden;**
- *Het primaat moet bij de gemeenten liggen om samen met de provincie inhoud, schaal en vorm van samenwerking, bijvoorbeeld in een RUD, te kiezen, de regering mag daar geen hypotheek op leggen;*
- *Gemeenten en provincies moet ruimte en gelegenheid worden gelaten om zelf uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheden voor de invoering van de Wabo;*
- *De vormgeving en realisatie van de RUD's dient niet bij wet te worden opgelegd.*



## Richtinggevend kader

- Robuustheidscriteria (vorm en structuur; werken en werkwijze)
- Kwaliteitscriteria / zelfevaluatiETOOL (kritieke massa; proces; inhoudelijk; prioriteiten)
- Basistakenpakket (versie 2.2. van 1 juli 2010)
- Landsdekkende structuur
- Samenwerking met de strafketen
- Gemeenschappelijke regeling



## Stappenplan

- Bestuurlijk Overleg d.d. 16 februari 2011
- Antwoordbrief Atsma aan provincies d.d. 21 februari 2011
- Voor 1 april 2011
  - Tussenbericht
  - Bestuurlijke besluitvorming
- Voor 1 juni 2011
  - Eindbericht
  - Resultaat bottom up proces
- Voor 1 juli 2011
  - Interventie afspraken
  - Per provincie



## Beeld van provincie ....

- Koers is
- Toch wel een aantal bespreekpunten:
  - Het basistakenpakket
  - De rechtsvorm vraagt speciale aandacht
  - Onderbrenging van provincie taken
  - Is er voldoende robuustheid?
  - Zijn kleinere gemeenten voldoende aangehaakt, doen ze mee?
  - Etc.



## Vragen aan Provincie

- Waar staat u in juni 2011?
- Wat is uw marsroute tot 1 januari 2013?



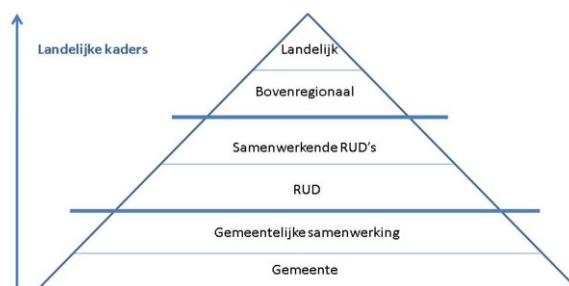
## Contact met PUmA

[www.uitvoeringmetambitie.nl](http://www.uitvoeringmetambitie.nl)

[postbus-RUD@minvrom.nl](mailto:postbus-RUD@minvrom.nl)



## Vormingsprincipe





## **Bijlage C**

### **Overzicht bezochte organisaties en personen**

Datum	Omschrijving
	<b>2010</b>
<b>Oktober</b>	
<b>28</b>	Kennismakingsgesprek met IenM: Bernard ter Haar (dgM), Harry Paul (IG) en Aart Dijkzeul (plv dBJZ)
<b>November</b>	
<b>25</b>	Kennismakingsgesprek met VenJ en OM: Arie IJerman (VenJ, plv DG Rechtspleging en Rechtshandhaving) en Albert van Wijk (OM, Hoofdofficier FP)
<b>December</b>	
<b>14</b>	Kennismakingsgesprek met Siebe Riedstra (IenM, SG)
	Werkbezoek aan directie DCMR
	Kennismakingsgesprek met UvW: Gert Verwolf (bestuur), Erik Kraaij (directeur), Frank Wesdijk (programmamanager)
<b>15</b>	Kennismakingsgesprek met programmamanagers PUmA: Harry ter Braak (IPO), Jan Wibier (VNG), Wilma Speller (VenJ)
<b>16</b>	Werkbezoek aan Stuurgroep RUD Haaglanden o.l.v. voorzitter Christiaan van der Kamp (Gemeente Midden-Delfland, wethouder)
	<b>2011</b>
<b>Januari</b>	
<b>12</b>	Kennismakingsgesprek met VNG: Henk Aalderink (bestuur), Kees Jan de Vet (directielid)
	Werkbezoek aan directie/bestuur Regionale Milieudienst West-Brabant
<b>27</b>	Kennismakingsgesprek met Erik van Heijningen (Provincie Zuid-Holland, gedeputeerde)
<b>28</b>	Werkbezoek aan Friesland: Masterclass over aspecten rond RUD-vorming met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging gemeenten; gesprek met CdK John Jorritsma; gesprek met gedeputeerde Piet Adema
<b>Februari</b>	
<b>1</b>	Gesprek met Annemarie van der Rest (Shell, Manager Health, Safety and Environmental Affairs)
<b>3</b>	Werkbezoek aan Overijssel: gesprek met CdK Ank Bijleveld; gesprek met ambtelijke vertegenwoordiging gemeenten en provincie; gesprek met leden bestuurlijke Stuurgroep w.o. gedeputeerde Gert Ranter
<b>22</b>	Kennismakingsgesprek met Annemarie Jorritsma (vz. VNG)
	Werkbezoek aan Flevoland: gesprek met gedeputeerde Anne Bliet-de Jong; gesprek met bestuurlijk en ambtelijke vertegenwoordiging gemeenten en provincie
<b>24</b>	Werkbezoek aan Zeeland: gesprek met CdK Karla Peijs en gedeputeerde Marten Wiersma;

<b>Datum</b>	<b>Omschrijving</b>
	bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie
	Kennismakingsgesprek met VNO-NCW: Bernard Wientjes (voorzitter), Cees Oudshoorn (directeur Beleid)
<b>Maart</b>	
<b>3</b>	Kennismakingsgesprek met minister Schultz van Haegen (IenM)
<b>24</b>	Kennismakingsgesprek met staatssecretaris Joop Atsma (IenM)
<b>April</b>	
<b>5</b>	Werkbezoek aan Noord-Holland: gesprek met CdK Johan Remkes en gedeputeerde Bart Heller; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie
<b>6</b>	Werkbezoek aan provincie Utrecht: gesprek met CdK Roel Robbertsen en gedeputeerde Wouter de Jong; gesprek met bestuurlijke en ambtelijke begeleidingsgroep met gemeenten en provincie; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten, milieudiensten en provincie
	Werkbezoek aan directie/bestuur Milieudienst Zuidoost-Utrecht en Noordwest-Utrecht
<b>11</b>	Werkbezoek aan Drenthe: gesprek met gedeputeerde Tanja Klip; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie
<b>15</b>	Vervolggesprek met programmamanagers PUMa, in aanwezigheid van Kitty Roozmond (IPO, directeur)
	Vervolggesprek met Arie IJzerman (VenJ)
<b>20</b>	Werkbezoek aan Groningen: gesprek met CdK Max van den Berg en gedeputeerde Mark Boumans; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie; rondleiding en gesprek in de Eemshaven met vertegenwoordiging ambtenaren en bedrijfsleven
<b>Mei</b>	
<b>4</b>	Werkbezoek aan Gelderland: gesprek met CdK Clemens Cornielje en gedeputeerde Co Verdaas; bijeenkomst met bestuurlijke Stuurgroep
<b>19</b>	Vervolggesprek met UvW: Erik Kraaij (directeur), Willem Wensink (programmamanager ad-interim)
	Vervolgbezoek aan provincie Utrecht: gesprek met gedeputeerde Ralph de Vries (opvolger Wouter de Jong)
<b>25</b>	Werkbezoek aan Limburg: gesprek met CdK Léon Frissen en gedeputeerde Antoine Janssen; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie
	Kennismakingsgesprek met Onno Hoes (Gemeente Maastricht, burgemeester)
<b>27</b>	Aanwezig bij ondertekening bestuursovereenkomst Zeeland
<b>30</b>	Kennismakingsgesprek met Jan Mans (burgemeester Gemeente Moerdijk, voormalig voorzitter Commissie Mans)
	Werkbezoek aan provincie Noord-Brabant: gesprek met CdK Wim van de Donk en gedeputeerde

<b>Datum</b>	<b>Omschrijving</b>
	Jules Iding; bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten en provincie
<b>Juni</b>	
<b>14</b>	Aanwezig bij Stuurgroep PUmA
	Kennismakingsgesprek met Jenny Thunnissen (IenM, IG)
<b>22</b>	Werkbezoek aan directie/bestuur Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
<b>29</b>	Vervolggesprek met staatssecretaris Joop Atsma (IenM)

## **Bijlage D**

### **Overzicht relevante documenten**

- Rapport Cie Oosting, 'Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen', oktober 2007
- Rapport Cie Mans (Cie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving), 'De tijd is rijp', juli 2008
- TK 22 343 nr. 15 Brief minister van VROM d.d. 6 november 2008 inzake kabinetsreactie op advies Commissie Mans
- Rapport Cie De Ridder, 'Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving', februari 2009
- TK 29 343 nr. 124 Brief minister van VROM d.d. 19 maart 2009 inzake vervolproces op kabinetsreactie
- Geconsolideerde versie Package deal IPO VNG VROM, 16 juni 2009
- TK 29 383 nr. 130 Brief minister van VROM d.d. 19 juni 2009 inzake nadere kabinetsreactie op advies Commissie Mans
- TK 29 383 nr. 130 bijlage: IPO visie op eindbeeld Wabo/Mans en invoering Wabo
- TK 29 383 nr. 236 Brief minister van Justitie d.d. 24 juni 2009 inzake beleidsreactie strafrechtelijke milieuhandhaving
- TK 29 383 nr. 132 Brief minister van VROM d.d. 3 juli 2009 inzake basistakenpakket voor Regionale Uitvoeringsdiensten
- TK 29 383 nr. 136 Brief minister van VROM d.d. 25 september 2009 inzake Package deal
- TK 29 383 nr. 136 bijlage: brief VNG d.d. 10 september 2009 inzake uitslag ledenraadpleging principeovereenkomst
- TK 29 383 nr. 26 Brief minister van VROM d.d. 27 oktober 2009 inzake stand van zaken basistakenpakket en ICT Wabo
- TK 29 383 nr. 137 Brief minister van VROM d.d. 29 oktober 2009 inzake basistakenpakket versie 2.0
- TK 29 383 nr. 137 bijlage: werkdocument basistakenpakket versie 2.0
- Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma deel A en B, versie 2.0, KPMG Advisory N.V., december 2009
- TK 29 383 nr. 143 Brief minister van VROM d.d. 12 januari 2010 inzake voortgang bottom-up proces
- TK 29 383 nr. 144 Brief minister van VROM d.d. 10 februari 2010 inzake bestuurlijk overleg d.d. 27 januari 2010
- Brieven provincies aan minister van VROM inzake principebesluit RUD-vorming (november/december 2009)
- BJZ2010003826 e.v. Brieven minister van VROM d.d. 10 februari 2010 aan provincies inzake reactie op principebesluiten en terugkoppeling bestuurlijk overleg d.d. 27 januari 2010
- EK 31 953 H Brief minister van VROM d.d. 16 maart 2010 inzake standpunt vormgeving RUD's
- EK 31 953 I Motie Huijbregts-Schiedon c.s., 23 maart 2010
- TK 31 953 nr. 34 Brief minister van VROM d.d. 20 april 2010 inzake Slotverklaring 'Zeister Beraad'
- TK 31 953 nr. 34 bijlage: Slotverklaring 'Zeister Beraad' (31 maart / 1 april 2010)
- TK 31 953 nr. 33 Gewijzigde Motie Boelhouwer c.s., 22 april 2010
- Basistakenpakket voor RUD's versie 2.1, 1 mei 2010
- TK 31 953 nr. 37 Brief minister van VROM d.d. 14 juli 2010 inzake uitkomsten bestuurlijk overleg d.d. 24 juni 2010
- Basistakenpakket voor RUD's versie 2.2, 1 juli 2010
- TK 31 953 nr. 38 Brief staatssecretaris van IenM d.d. 16 maart 2011 inzake uitkomsten bestuurlijk overleg d.d. 16 februari 2011
- Stappenplan RUD-vorming (door bestuurlijk overleg vastgesteld op 16 februari 2011)
- Checklist Criteria RUD-vorming (door bestuurlijk overleg vastgesteld op 16 februari 2011)
- Brieven provincies aan staatssecretaris van IenM inzake aanpassingen op principebesluit RUD-vorming (oktober/november 2010)

- BJZ2011034943 Brief staatssecretaris IenM d.d. 21 februari 2011 aan provincies inzake reactie op brieven provincies met aanpassingen op principebesluit RUD-vorming (oktober/november 2010)
- Brieven provincies aan staatssecretaris van IenM inzake tussenbericht RUD-vorming (maart 2011)
- BJZ2011044529 e.v. Brieven Programma Uitvoering met Ambitie d.d. 29 april 2011 aan provincies inzake reactie op tussenberichten RUD-vorming (maart 2011)
- Brieven provincies aan staatssecretaris van IenM inzake (eind)bericht RUD-vorming (juni 2011)