



Provincie Limburg	
Ingek.	23 FEB. 2011
DOCnr.	
Afd.	BSE

> Retouradres Postbus 20951 2500 EZ Den Haag

Aan de colleges van Gedeputeerde Staten
van de provincies

**Beleids- en
Bestuursondersteuning**
Directie Juridische Zaken

Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Mr. MG.W.M. Muiser

T 339 44 60
F 339 13 02

21 FEB. 2011

Kenmerk
BJZ2011034943

Geachte colleges,

In de maanden oktober-november 2010 hebt u mij allen geïnformeerd over de stand van zaken rond de RUD-vorming in uw werkgebied in vervolg op de afspraken in het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010.

Ik spreek bij deze, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, mijn dank en waardering daarvoor uit. Uit uw brieven blijkt uw motivatie om bij te dragen aan de verbetering van vergunningverlening en handhaving, als regisseur van en deelnemer aan de RUD-vorming. Hierbij realiseer ik mij dat de totstandbrenging van de RUD's in een bottom up proces een weerbarstig proces is dat veel tijd vraagt, zoals ook uit veel brieven blijkt. Maar ik kan in ieder geval constateren dat in de meeste provincies intensief wordt gediscussieerd over RUD's, niet alleen door provincies maar ook door gemeenten en vaak ook door waterschappen, waarbij op allerlei, soms innovatieve, manieren gebruik wordt gemaakt van de ruimte die het bestuurlijk overleg heeft geboden voor regionaal maatwerk. Dat draagt er in ieder geval aan bij dat het draagvlak bij gemeenten voor samenwerking bij de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is toegenomen.

Als ik uw brieven van december 2009 als uitgangspunt neem, dan stellen de minister van Veiligheid en Justitie en ik met genoegen vast dat met name in Zuid-Holland en Gelderland duidelijk stappen voorwaarts zijn gezet. In de meeste andere provincies lijkt echter sprake te zijn van een stap achterwaarts of van stilstand in het proces en is extra aandacht noodzakelijk.

Voordat ik dieper in ga op de vraag 'hoe verder met de RUD-vorming' en de inzet van het kabinet, vat ik de huidige situatie samen en sta ik stil bij enkele door provincies ervaren belemmeringen bij de RUD-vorming (die ook aan de orde komen in een van het IPO ontvangen brief van 19 november 2010).



Huidige situatie

Op basis van uw brieven, de brief van het IPO en berichten van de VROM-Inspectie constateer ik het volgende.

Allereerst zijn de in het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010 afgesproken termijnen niet overal gehaald. De bestuurlijke besluitvorming is in een aantal provincies niet zo ver gevorderd dat overal kan worden overgegaan tot de volgende fase: het maken van plannen van aanpak voor de oprichting van de RUD's. In een aantal provincies is nog bestuurlijke overeenstemming tussen provincie en de gemeenten nodig over afwijking van de in december 2009 ingediende voorstellen. Daarbij wordt soms gesproken over méér RUD's dan waarvan sprake was in december 2009, terwijl ook de diversiteit in organisatievormen toeneemt en soms de figuur van de gemeenschappelijke regeling ter discussie wordt gesteld. Maar daarbij staat nog niet vast of de 'alternatieve' RUD's of de contractconstructies zullen voldoen aan het criterium 'robuustheid' en aan de kwaliteitseisen uit het KPMG-rapport van december 2009. Daardoor kon in oktober 2010 en kan ook nu helaas niet de balans worden opgemaakt van het bottom up proces en het regionaal maatwerk.

Ten tweede is in de meeste provincies de afstemming tussen de toekomstige RUD's en het OM en de politie niet zichtbaar geborgd waardoor niet lijkt te worden voldaan aan een essentiële randvoorwaarde voor het regionaal maatwerk.

Ten derde is mij in uw brieven opgevallen dat nog niet alle gemeenten zijn aangehaakt bij de RUD-vorming, dat er in een aantal gevallen minder taken dan het afgesproken basistakenpakket worden overgedragen en dat een aantal provincies aangeeft dat er in 2012 geen oprichting van RUD's valt te verwachten. In dit licht stelt het IPO in zijn brief van 19 november 2010 terecht de vraag of de juiste condities aanwezig zijn om provinciale taken en medewerkers naar RUD's over te dragen en of daarna bevoegdheidsoverdracht naar de gemeenten verantwoord is. Het IPO geeft aan dat hiertoe eerst de kwaliteit van de uitvoering geborgd moet zijn.

Anderzijds kan ik gelukkig ook constateren dat er provincies zijn waarin provincie en gemeenten gezamenlijk en gestaag voortgang boeken met de uitwerking van de in december 2009 ingediende voorstellen en de overgang al hebben gemaakt naar de fase van het plan van aanpak. Daarbij is in een aantal gevallen ook sprake van het overdragen van meer taken dan alleen het basistakenpakket.
(Alle brieven zijn te raadplegen op www.uitvoeringmetambitie.nl)

Belemmeringen

Uit uw brieven komt naar voren dat de provinciale regie in de praktijk last heeft van een aantal zaken.

- Veelgenoemd is de door de Eerste Kamer op 23 maart 2010 aangenomen motie waarin een wettelijke verplichting om RUD's op te richten, is afgewezen.



- Daarnaast wordt genoemd: het ontbreken van heldere, eenduidige, richtinggevende uitspraken van het Rijk over de randvoorwaarden voor het regionaal maatwerk en het te bereiken eindbeeld.
- Verder wordt een actieve rol van het OM bij het tot stand brengen van de vereiste afstemming tussen OM en RUD's gemist.
- Ook de kosten van de RUD-vorming en de efficiencykorting van 100 miljoen van het Regeerakkoord, blijven niet onvermeld.
- Er is nog geen antwoord op de vraag welke rijkstaken worden overgedragen aan de RUD's.
- En tenslotte is er een tamelijk brede roep om instrumentarium ter ondersteuning van de regierol en om impasses te doorbreken.

Deze zaken heb ik mede betrokken in het antwoord op de vraag 'hoe verder met de RUD-vorming'

Inzet van het kabinet

Het kabinet is van mening dat het gezien het voorgaande nu absoluut noodzakelijk is om stevige stappen te zetten om de totstandkoming op afzienbare termijn van een landsdekkend beeld van robuuste RUD's te verzekeren. De brand bij Chemie-Pack in Moerdijk vormt hiervoor een extra stimulans.

Het kabinet zal uiterlijk vóór de zomer van 2011 de balans opmaken van de eindresultaten van het bottom up proces en het regionaal maatwerk. Beide kunnen immers niet oneindig duren, zoals ook tot uitdrukking komt in de in het voorjaar van 2010 in de Eerste en de Tweede Kamer aangenomen moties¹. De motie van de Eerste Kamer geeft aan dat er voor de problemen met de uitvoering van de vergunningverlening en het milieutoezicht en de milieuhandhaving een oplossing moet worden gevonden en dat het primaat bij de gemeenten in samenwerking met de provincies moet liggen. Vormgeving en realisatie van de RUD's moeten volgens de Eerste Kamer niet bij wet worden opgelegd. Net als de Eerste Kamer stelt de Tweede Kamer in zijn motie dat de problemen bij de uitvoering structureel moeten worden opgelost, waartoe een route met de koepels moest worden afgesproken. Als het bottom up proces niet tot structurele oplossing leidt, moet een wettelijke verplichting worden heroverwogen.

Het kabinet is het daarmee eens. Het Rijk wil eind juni 2011 er van zijn overtuigd dat met de RUD-vorming in de provincies een adequaat antwoord op de problemen met vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt geboden. Als die overtuiging onvoldoende is, zal per provincie worden bezien of en op welke wijze er vanuit het Rijk moet worden geïntervenieerd. Een wettelijke verplichting is dan een van de mogelijkheden.

Voor het kabinet bestaan de problemen met de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van Milieu, Ruimte en Bouw, uitdrukkelijk niet alleen uit een tekort aan capaciteit, kennis en kunde bij individuele gemeenten. Zeker zo ernstig is de vrijblijvendheid waarmee de bestuurslagen samenwerken bij de aanpak van bovenlokale vraagstukken of het gebrek aan duurzame

¹ EK 31 953, I, aangenomen op 23 maart 2010 en TK 31 953, nr. 33, aangenomen op 22 april 2010



samenwerking. Ernstig is ook de onvoldoende en vrijblijvende informatie-uitwisseling tussen milieutoezichthouders en -handhavers. Het grote aantal decentrale instanties dat zich bezig houdt met milieutoezicht en milieuhandhaving levert een onneembare barrière op voor het OM voor het aangaan van milieuhandavings-arrangementen en voor bedrijven een gebrek aan level playing field.

Deze problemen veroorzaken daarnaast onnodige bestuurlijke drukte en staan in de weg aan een goede rolverdeling tussen bestuur en OM, waarbij het bestuur zijn toezicht- en handavingsstaak zo oppakt dat het OM en de politie zich (meer) kunnen richten op de zwaardere milieucriminaliteit. Deze problemen zijn niet nieuw en waren al expliciet aan de orde in de adviezen van de Commissies Mans, Oosting en Ladders en kwamen deels ook aan de orde in het bestuurlijk overleg over de Wabo in 2007.²

Het kabinet is van mening dat een landsdekkend netwerk van een beperkt aantal robuuste RUD's en een zekere mate van uniformiteit in organisatie en werkwijze absoluut noodzakelijk zijn om deze problemen op te lossen binnen de bestaande bevoegdhedenverdeling. De inzet van het kabinet is dan ook onverminderd gericht op de spoedige totstandkoming van dat netwerk.

Hoe verder met de RUD-vorming?

Vanuit het uitgangspunt dat het Rijk vóór de tweede helft van 2011 definitief de balans wil opmaken, is op 17 januari 2011 al een stappenplan bekendgemaakt op de website www.uitvoeringmetambitie.nl. Korthedshalve verwijs ik u daar naar. Het Rijk wil, zoals eerder aangegeven, eind juni 2011 er van zijn overtuigd dat met de RUD-vorming in de provincies een adequaat antwoord op bovengenoemde problemen wordt geboden, in de vorm van een landsdekkend netwerk van een beperkt aantal robuuste RUD's. Als die overtuiging onvoldoende is, zal per provincie worden bezien of en op welke wijze er vanuit het Rijk moet worden geïntervenieerd.

Dit betekent dus dat ik aan de roep om de provinciale regierol aanvullend te ondersteunen met instrumentarium gevolg geef. Het kabinet kiest daarbij voor (bestuurlijke of wettelijke) interventie door het Rijk, in aanvulling op de provinciale regie omdat het van mening is dat het uitoefenen van regie op de bottom up processen het meest gebaat is bij overtuigingskracht en dus niet bij doorzettingsmacht, die zich minder goed laat rijmen met de andere rol van de provincie bij de RUD-vorming, te weten die van deelnemer/eigenaar. De doorzettingsmacht blijft in deze dus voorbehouden aan het Rijk.

Uiteraard kunnen de provincies bij hun regie rekenen op ondersteuning van rijkszijde waar dat wenselijk is. En daarbij zal ook sprake kunnen zijn van financiële ondersteuning, zij het dat de mogelijkheid daarvoor beperkt is. In totaal is binnen het Programma Uitvoering met Ambitie, uitsluitend in 2011 en 2012, maximaal € 4 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is vooral bestemd voor

² Zie de samenvattende beschrijving van de adviezen en ontwikkelingen met betrekking tot handhaving en uitvoering, TK 22 343, nr. 215, bijlage



**Beleids- en
Bestuursondersteuning**
Directie Juridische Zaken

Kenmerk
BJZ2011034943

zogenaamde koploper-activiteiten rond de oprichting van RUD's. Ik herinner u in dit verband aan het uitgangspunt in de package deal dat de baten de kosten compenseren: de structurele besparingen van de samenwerking in RUD's moeten de dekking vormen voor de initiële en de overgangskosten, en ik kom aan het slot van deze brief nog terug op het bestuurslastenonderzoek en de efficiencykorting van het regeerakkoord.

Binnenkort wordt de laatste hand gelegd aan de criteria voor het aanvragen en verkrijgen van financiële ondersteuning voor bedoelde koploper-activiteiten rond de oprichting van een RUD. De criteria zullen na vaststelling door de Stuurgroep Programma Uitvoering met Ambitie op de website www.uitvoeringmetambitie.nl bekend worden gemaakt.

Ook ter ondersteuning van de provinciale regisseurs en de vervolgesprekken in de regio's is binnen het Programma Uitvoering met Ambitie een 'Checklist Criteria RUD-vorming' opgesteld en op de website bekendgemaakt. Met deze Checklist wordt tevens tegemoet gekomen aan de opmerking dat het ontbreken van heldere, eenduidige en richtinggevende uitspraken van het Rijk over de randvoorwaarden voor het regionaal maatwerk een belemmering vormen bij de provinciale regie. De checklist is richtinggevend kader voor het verdere proces. Gemotiveerd afwijken met instemming van alle betrokken partners is mogelijk. Uiteraard speelt de checklist straks als toetsingskader een belangrijke rol bij het opmaken van de balans en de besluitvorming over eventueel noodzakelijke interventies.

Voorts worden dit voorjaar in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie samen met het IPO en de VNG enkele bijeenkomsten in het land georganiseerd voor alle bij de RUD-vorming betrokkenen.

Verder legt I&M de andere betrokken departementen in maart 2011 een beleidsvoorstel voor een afwegingskader met betrekking tot de uitbesteding van rijkstaken aan RUD's voor.

Tenslotte heeft het OM aangegeven beschikbaar te blijven voor het overleg met de provincies over het borgen van de afstemming en samenwerking in de regio's.

Efficiencykorting van 100 miljoen van het Regeerakkoord

De financiële bijlage van het Regeerakkoord voorziet in een verlaging van het Provincie- en/of Gemeentefonds in verband met efficiencywinst op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving door het oprichten en uitbouwen van RUD's. Daarbij is uitgegaan van een groeimodel (€ 50 miljoen in 2012, € 80 miljoen in 2013 en € 100 miljoen met ingang van 2014).

De onvrede over (het groeitempo in) deze maatregel is groot en daarvoor bestaat begrip. Het Regeerakkoord laat echter geen ruimte voor het schrappen van deze korting. Wel is hierbij van belang dat de gevolgen er van op verschillende manieren, binnen of buiten het domein van het omgevingsrecht en ontkoppeld van de RUD's, kunnen worden gedekt. De korting is momenteel onderwerp van overleg in het Overhedenoverleg.

Kosten van de RUD-vorming

Verschiedende provincies hebben aandacht gevraagd voor de met de RUD-vorming gepaard gaande initiële en overgangskosten. In de package deal is het bestaan van deze kosten onderkend. Uitgangspunt van de package deal is dat de



**Beleids- en
Bestuursondersteuning**
Directie Juridische Zaken

Kenmerk
BJZ2011034943

structurele besparingen door samenwerking de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten vormen. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt de terugverdientijd korter. In de package deal is de afspraak gemaakt dat zal worden gezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Hiertoe start op korte termijn een bestuurslastenonderzoek. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zullen vervolgens afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten. Ik ben bereid om in dat kader met IPO en VNG alle denkbare oplossingsrichtingen te verkennen maar dat laat onverlet dat voor het kabinet de uitgangspunten van de package deal en de financiële kaders van het Regeerakkoord bij het maken van afspraken gelden.

Nadere informatie

Indien deze brief u aanleiding geeft tot vragen, dan kunt u daarover contact opnemen met Wil van Delft, van het Programma Uitvoering met Ambitie (wil.van.delft@minvrom.nl) of met Monica Muiser van de directie HDBJZ van mijn departement (monica.muiser@minvrom.nl).

Hoogachtend,
DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,


Joop Atsma