

Verslag bestuursconferentie uitvoeringssamenwerking in Limburg 24 november 2010

Dagvoorzitter Marjanne Wassink heet iedereen welkom en opent de conferentie. Vervolgens geeft zij de voorzitter van de Stuurgroep RUD, gedeputeerde Driessen, het woord om de denklijn toe te lichten die de stuurgroep heeft gemaakt op basis van de resultaten van de regionale bestuurlijke bijeenkomsten die medio november hebben plaatsgevonden. Gedeputeerde Driessen begint met een korte terugblik op het proces dat we in Limburg sinds de vorige bestuursconferentie in oktober 2009 zijn ingegaan. Toen is in lijn met het landelijke RUD-proces geconstateerd dat er in Limburg twee RUD's (regionale uitvoeringsdiensten) zouden moeten komen in de vorm van openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Voor het oprichten van deze uitvoeringsorganisaties is de Stuurgroep RUD ingericht, die het proces in Limburg heeft opgepakt. In het voorjaar ontstond landelijk discussie die uiteindelijk heeft geleid tot moties in de Eerste en Tweede Kamer die resulteerden in een ommezwaai naar een bottom up proces. Hierdoor ontstond enerzijds een beeld van "vrijheid blijheid", maar het bood ook ruimte om vrijer te denken over de organisatie van de uitvoeringssamenwerking. De stuurgroep is gestart met het op gang brengen van het proces met als uitgangspunten kwaliteit, robuustheid en efficiency. De eerste stap in dit proces is een inventarisatie, de Foto van Limburg. Met deze foto wil de stuurgroep een beeld krijgen hoe we er voor staan in Limburg, gematcht met de kwaliteitscriteria. In verschillende regio's is in de tussentijd in pilots geoefend met samenwerkingsvormen.

De stuurgroep constateert dat er in Limburg inmiddels een beweging is ingezet om te komen tot samenwerkingsvormen en waardeert dit positief. De stuurgroep wil nu niet "im Voraus" aangeven hoe het eindplaatje er uit moet zijn, maar wil graag bekijken welke bewegingen op natuurlijke wijze kunnen worden ingezet. Zij wil de verdere uitwerking concretiseren via plannen van aanpak en toetsbaar maken aan de hand van de kwaliteitscriteria. Nu tekenen zich zeven samenwerkingsvormen af en een enkele gemeente geeft aan dat zij de uitvoering geheel zelf wil organiseren.

De provincie gaat haar eigen ambtelijke uitvoeringsorganisatie niet in zoveel delen knippen. Eén zou optimaal zijn vanuit het oogpunt van kwaliteit van de provinciale taakuitvoering, maar een opsplitsing in twee delen (één in de regio Noord- en Midden-Limburg en één in de regio Zuid-Limburg) is binnen de kaders alleszins denkbaar. De provincie wil deze handreiking dan ook doen in de richting van de gemeenten.

Vervolgens geeft de heer Beemer van bureau Berenschot een toelichting op de Foto van Limburg die Berenschot in opdracht van de Stuurgroep RUD heeft gemaakt. Hij constateert dat het een hele klus is geweest om de gang er in te houden. En er is nog steeds beweging: de gemeenten Beesel en Peel en Maas worden in ieder geval nog op de foto gezet en ook de gegevens van Vaals worden nog verwerkt. De Foto van Limburg laat een beeld zien van de handhaving en vergunningverlening in Limburg en levert bouwstenen voor samenwerkingsscenario's. De bij de gemeenten geïnventariseerde gegevens zijn per regio verwerkt in de foto, niet per individuele gemeente. Tot nu toe zijn de gegevens van 29 gemeenten plus die van de provincie in de foto verwerkt. Voor de resterende vijf gemeenten is voorlopig gerekend met "de gemiddelde Limburgse gemeente".

Berenschot concludeert dat samenwerking meerwaarde biedt wanneer partners een gezamenlijke opgave hebben en/of wanneer zij complementaire kwaliteiten hebben (uitwisselen van expertise). Kansen voor samenwerking zijn te vinden in het gezamenlijk organiseren van capaciteit en kwaliteit, in het onderling uitruilen van capaciteit en kwaliteit en in het benutten van de specifieke competenties van de provincie. Op het punt van kwaliteit constateert Berenschot dat de beleidscyclus over het algemeen op orde is, dat de kritische massa die nodig is om de generieke taken uit te voeren over het algemeen op orde is, maar dat bezetting en ervaring van specialismen kwetsbaar is. Geen enkele gemeente is robuust op alle specialismen.

Op gewestelijk niveau is het merendeel van de regio's robuust. De vraag is hoe je kwaliteit kunt organiseren; kan dat in de regio of moet dat in een groter verband? Een optie is het om kwaliteit te organiseren door middel van poolen van capaciteit. In tegenstelling tot het inhuren van capaciteit, wat nu nog regelmatig gebeurt, levert dit quick wins op in de vorm van kostenvoordelen en structurele kwaliteitsverbetering. Je kunt een aardige RUD vormen met wat nu wordt ingehuurd in Limburg, zo stelt de heer Beemer.

Berenschot heeft bij het maken van de foto geconstateerd dat er in Limburg een aantal bestuurlijke overwegingen worden gedeeld: kwaliteitsverbetering is nodig en samenwerking helpt daarbij, de eigen en gezamenlijke ambities moeten leidend zijn, handhaving leent zich voor uitvoering op (enige) afstand, klanten moeten geen last hebben van de samenwerking (zo min mogelijk loketten, de gemeente is het logische loket, geen kostenverhogingen) en de samenwerking moet Wabo-breed zijn (en dus niet alleen het basistakenpakket). Ook wordt gedeeld dat gemeenten hun beleidsmatige autonomie moeten behouden, dat het passende samenwerkingsmodel volgt uit de inhoudelijke analyse van (gezamenlijke en individuele) risico's, knelpunten en kansen en is de bestuurlijke overweging in een aantal gebieden verknoopt met de ontwikkeling van een bredere samenwerkingsambitie op andere terreinen.

Er zijn ook bestuurlijke overwegingen waar de meningen over verdeeld zijn: nabijheid en kennis van de context is van belang versus nabijheid kan compromitterend werken, vergunningverlening moet te allen tijde bij de gemeente blijven versus vergunningverlening kan worden ondergebracht bij de RUD en ook is er geen overeenstemming over de schaal van de samenwerking.

Vervolgens laat de heer Beemer een overzicht zien van de besparingen, de kosten en de terugverdientijd in de zeven hoofdscenario's. De Foto van Limburg geeft een beeld wat je zelf kan doen, wat je samen kan doen, wat je elders moet halen; het is nu de uitdaging om dit aan elkaar te verbinden. Tot slot doet Berenschot suggesties voor het vervolg. Voorgesteld wordt om de samenwerking te organiseren rond de opgave en om te redeneren vanuit kansen van samenwerking. De eerste stap is om de opgave voor de komende periode in beeld te brengen, die te matchen met de bestaande situatie (staat in de Foto van Limburg), het resultaat hiervan regionaal te delen en tot slot bovenregionaal te verbinden.

Robert van de Bogert, de landelijke portefeuillehouder RUD van de VROM-Inspectie en regiodirecteur VROM-Inspectie in de regio's oost en noord, vertelt hoe het rijk dit proces ziet. Desgevraagd of ons Limburgs proces in het landelijke proces past, start hij met het schetsen van een beeld waarom we met z'n allen in dit proces zitten. De start is gemaakt met advies van de Commissie Mans in 2008, waarna het kabinet een verbreding maakte naar het advies van de Commissie Oosting (interbestuurlijk toezicht), naar de Wabo en naar vergunningverlening. Dit werd als een overval ervaren: de VROM-Inspectie heeft sinds 2000 gemeente- en provincieonderzoeken uitgevoerd, en de resultaten hiervan waren toch goed? De inspectie constateerde echter dat de individuele taakuitvoering veelal niet goed genoeg was. Ook Mans constateerde hierin tekorten. Mans heeft ook geconstateerd dat we een structureel probleem hebben omdat er tekorten zitten in het systeem van handhaven en de wijze waarop het stelsel in elkaar zit en hoe

dat functioneert. De discussie gaat nu over hoe je de kwetsbaarheid van de eigen organisatie kunt verkleinen door samenwerking, over het oplossen van individuele kwetsbaarheid. De andere problemen die Mans heeft geconstateerd (zoals bijvoorbeeld bij ketentoezicht) los je alleen op door het inrichten van robuuste organisaties.

De heer Van de Bogert is bevreesd dat we op dit moment niet toewerken naar 25 RUD's in Nederland, zoals de Commissie Mans dat heeft geadviseerd, maar dat er een nog grotere lappendeken aan het ontstaan is van gemeenten, provincies en uitvoeringsdiensten. Dat is een stap achteruit, ondanks dat hij zich goed kan voorstellen dat het voor de individuele overheid goed voelt dat de eigen kwetsbaarheid wordt opgelost. Hij doet een appèl op de bestuurders om het rapport van de Commissie Mans nog eens te lezen en dan met name de eerste drie hoofdstukken (het vierde hoofdstuk gaat over stelselwijziging). De problemen die hierin gesignaleerd worden, kunnen worden aangepakt door met elkaar robuuste grotere eenheden in te richten, door expertise bij elkaar te brengen waardoor grip ontstaat op schakels en op ketentoezicht.

Tot slot geeft hij aan dat maatwerk uiteraard mogelijk is, maar dat niet alle maatwerk acceptabel is. Afwijkingen van de landelijke lijn zijn mogelijk maar alle partners in een gebied moeten de gekozen oplossing gezamenlijk dragen. De VROM-Inspectie ziet op dit moment minimaal 60 tot 70 RUD's ontstaan in plaats van de 25 tot 30 RUD's die het kabinet voorstaat. Hij roept op om zoveel mogelijk bundeling en robuustheid te creëren en in lijn met het advies van de Commissie Mans te blijven. Op de vraag hoe Limburg hierin past, antwoordt hij dat het rijk zal toetsen aan de kritische massa. Het kabinetsstandpunt geldt nog steeds. Het bottom up proces dat nu loopt, lijkt vooral te zijn ingegeven door de wijze waarop de problemen van de individuele gemeenten kunnen worden opgelost door samenwerking en niet door de problemen die zijn geconstateerd door de Commissie Mans.

De heer Gelissen, hoofd handhavingseenheid openbaar ministerie 's Hertogenbosch / officier van justitie wil graag als betrokken belanghebbende een bijdrage aan de discussie leveren en het standpunt van het openbaar ministerie in dit proces toelichten. Hij constateert dat er problemen zijn bij overdrachtsmomenten in ketens en dat er sprake is van een enorme fragmentatie doordat er ruim 500 bevoegde gezagen betrokken zijn bij toezicht en handhaving. Dit maakt overleggen moeilijk voor het openbaar ministerie. De heer Gelissen steekt de hand in eigen boezem: OM en politie hebben te weinig getoond wat er in het strafrecht aan de hand is. Hij verzoekt de bestuursrechtelijke partners om hun verantwoordelijkheid voor de organisatie van uitvoeringstaken te nemen. Politie en OM hebben na een reorganisatie 10 parketten en 10 politiediensten gerealiseerd. Bestuurlijk is er nog steeds sprake van een lappendeken. Dit bemoeilijkt de afstemming tussen strafrecht en bestuursrecht. Hij heeft ideeën over punten in de samenwerking – schaal, informatie-uitwisseling en eisen daaraan, aantal boa's – en wil hier graag met de bestuursrechtelijke partners over praten.

Burgemeester Cox is het niet eens met de wijze waarop de discussie wordt aangezet door rijk en openbaar ministerie. Gemeenten worden geconfronteerd met een efficiencykorting door het rijk, maar er zijn nog steeds geen wettelijke kwaliteitscriteria, en ook is nog geen uitspraak gedaan over ketensamenhang. Hij accepteert niet dat we niet goed met elkaar bezig zouden zijn. Hij gelooft in de samenwerking in de regio Westelijke Mijnstreek en op de schaal Zuid-Limburg. Hij is er voorstander van om door te gaan op de weg die we hebben ingezet, en daarnaast te bekijken hoe we ketensamenwerking kunnen organiseren. Hij stelt voor om dit te bespreken in de stuurgroep.

Wethouder IJff acht het van belang dat de lokale overheid het primaat houdt. Soms kan opschalen naar een landelijke dienst aan de orde zijn, in principe is handhaving en vergunningverlening een lokale aangelegenheid. Roermond zit qua efficiency aan de maat, zo deelt hij mede.

Burgemeester Van de Tillaar constateert dat de discussie in alle regio's vanuit inhoud gevoerd wordt. Er wordt gekeken waar het knelt, naar eigen kwetsbaarheden, maar vooral ook naar gezamenlijke kansen en vervolgens hoe dit gezamenlijk kan worden aangepakt in de regio. Vanuit de inhoud is hij blij met de opmerking over ketensamenwerking, dit is een goede aanvulling. De aandacht hiervoor is weg aan het glijden. Hij doet daarom de suggestie om de inhoudelijke discussie van onderop door te zetten, en te redeneren vanuit kansen, kwetsbaarheid en ketensamenwerking.

Burgemeester Evers is van mening dat we in Limburg los van de opvattingen in Den Haag een kwaliteitsslag kunnen maken. Dat kunnen we slim aanpakken door bijvoorbeeld op thema's samen te werken. Hij had persoonlijk het liefst een RUD op het niveau van Noord- en Midden-Limburg gezien, maar krijgt dit alleen niet voor elkaar. Weert, Nederweert en Leudal zijn inmiddels met elkaar in gesprek, en ook met Peel en Maas en Cranendonck wordt nog overleg gevoerd. Hij ziet dat er gezamenlijk voordelen zijn te behalen bij de specialismen, deze kunnen stukken beter en slimmer worden georganiseerd.

Burgemeester Van Rooij beaamt dat we samen verder moeten. De volgende stap is, dat we in de regio's met elkaar verder in discussie gaan en met elkaar gaan vergelijken. Deze impuls is er in Noord-Limburg. Hij wil OM en VROM-Inspectie graag uitdagen om samen met gemeenten en provincie de problemen op te lossen. De Foto van Limburg laat schaalvoordelen zien door samenwerking. Hij gelooft niet dat we met het oprichten van 25 RUD's het ketenprobleem oplossen. Dat is een tweede spoor naast het proces van onderop dat nu loopt.

Burgemeester Bogman geeft als woordvoerder van de regio Parkstad aan dat de gemeenten in deze regio al een aantal jaren in Parkstadverband samenwerken. Zij hebben onderzocht of zij een RUD kunnen realiseren op Parkstadniveau. Uit een quickscan en een onderzoek dat is uitgevoerd door PWC blijkt dat dit mogelijk is. Parkstad heeft besloten om een Parkstad-RUD op te richten, maar wil dit niet met oogkleppen op doen: zij kunnen zich voorstellen om specialismen te organiseren met andere partners en iedereen wordt van harte uitgenodigd om aan te sluiten bij de Parkstad-RUD. Ook dienstverlenings-overeenkomsten zijn mogelijk en Parkstad is graag bereid om te praten over het oplossen van de problemen bij ketensamenwerking. Mevrouw Wassink informeert of dit kan leiden tot één RUD in Zuid-Limburg. Burgemeester Bogman wil hier nu niet op focussen, hij acht dit nu nog een brug te ver. Hij acht het op dit moment meer van belang om te zorgen voor afstemming tussen de RUD's die gaan ontstaan. In Parkstad is nu gekozen voor deze constructie, die goed realiseerbaar is. Als de Parkstad-RUD draait, kan er gepraat worden over eventuele uitbreiding.

Wethouder Bijen meldt dat er in de regio Westelijke Mijnstreek bestuurlijk overleg is gevoerd over een RUD op het niveau van de Westelijke Mijnstreek en dat de bestuurlijke wil om door te zetten zeker aanwezig is. Hij stelt voor om de (sub-)regionale RUD's bovenregionaal te verbinden. Een constructie van subregionale RUD's met een koepel erboven, die een samenbindende functie heeft en is gekoppeld met de Noord- en Zuid-diensten van de Provincie, is goed voorstelbaar. De Westelijke Mijnstreek wil deze mogelijkheid graag openhouden op Zuid-Limburgs niveau. Deze koepel wil de Westelijke Mijnstreek graag samen organiseren in overleg met de Provincie; wethouder Bijen nodigt Parkstad graag uit om hier bij aan te sluiten.

De heer Ens wil graag een verbinding naar het strafrecht maken. Hij geeft aan dat de politie in de opsporing blijft zoeken naar de verbinding met gemeenten voor informatie-uitwisseling; de strafrechtelijke partners zijn afhankelijk van informatie van gemeenten. Het RMT biedt ook voordelen aan gemeenten en provincies: via het RMT kunnen zaken snel worden opgeschaald in de landelijke politielijn. De heer Dehing geeft aan dat het in de discussie tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners niet gaat om een structuurdiscussie, maar dat we met elkaar de processen goed moeten uitlijnen en organiseren. Hij is hiertoe graag bereid.

Wethouder Guyt waarschuwt dat we de realiteit niet uit het oog moeten verliezen. Als het rijk zodadelijk besluit dat er inderdaad 25 regionale uitvoeringsdiensten moeten komen, waar liggen dan de marges voor het inrichten van onze eigen structuur? We zitten niet te wachten op mammoetorganisaties op afstand. Wij willen samenwerken om betere kwaliteit te kunnen realiseren, maar dan wel in ons tempo. Hij stelt voor om het proces dat nu al in gang is gezet aan termijnen te koppelen. Een hybride model, waarbij (sub)regio's worden gekoppeld aan noord/zuid is denkbaar. Inhoudelijk kan bekeken worden welke (sub)regio welk gespecialiseerd is op welk thema. In de (sub)regio's regel je de primaire taken. We krijgen waarschijnlijk te maken met zes of zeven (sub)regio's op Limburgse schaal. De Provincie heeft aangegeven dat ze overweegt om vanuit twee diensten te gaan werken. Het is wenselijk dat deze worden gekoppeld aan de regio's.

In reactie op de voorgaande sprekers geeft de heer Van de Bogert aan dat hij blij is met deze discussie. Hij stelt dat je helaas niet helemaal ontkomt aan een structuurdiscussie. Het zou goed zijn als niet alleen gekeken wordt wat men wil en kan doen om in samenwerking problemen op te lossen, maar ook bekeken wordt hoe je daarmee een oplossing kunt vinden voor de overige problemen die de Commissie Mans heeft geconstateerd. Wij zijn allemaal spelers op hetzelfde schaakbord waar bedrijven zitten die de regels niet willen naleven.

Gedeputeerde Driessen stelt een tussenstap voor. Hij constateert dat we in Limburg willen gaan voor kwaliteit. Wat is dat? Je hebt robuustheid (uit onderzoek van Deloitte blijkt ongeveer 250 fte) en kritische massa nodig. Hebben we in de regio's voldoende kritische massa? En wat kunnen we op regionale schaal organiseren? De Haagse bezuinigingen komen vooral op het bordje van de gemeenten, het is goed om te kijken naar efficiency. De stuurgroep heeft geconstateerd dat er beweging in het bottom up proces zit. Hij stelt voor om deze beweging nu concreter te maken en af te zetten tegen het scenario veiligheidsregio Noord c.q. veiligheidsregio Zuid. Toetsing hiervan vindt vervolgens plaats door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van enkele gemeenten, de provincie, openbaar ministerie en VROM-Inspectie, aan de hand van de randvoorwaarden kwaliteit, kritische massa, bestuurbaarheid en efficiency. Dit helpt om de discussie te voeren en te objectiveren.

Burgemeester Cox constateert dat er een spanningsveld is tussen enerzijds de 10 regio's waarin de strafrechtelijke partners werken en anderzijds de versterking van het plaatselijk niveau. Hij constateert dat er een enorme inzet is om de uitvoeringssamenwerking goed te organiseren. Er is in Limburg en zeker ook in de Westelijk Mijnstreek in de afgelopen maand een gigantisch proces op gang gekomen, het probleem is erkend, en iedereen wil robuustheid en kwaliteit realiseren. Wat nog blijft is de uitdaging om ketensamenwerking te organiseren.

Burgemeester Hanselaar informeert welke kwaliteitscriteria de commissie zal hanteren als beoordelingskader. Hierbij wordt de landelijke lijn gehanteerd: de KPMG-criteria worden gebruikt. De stuurgroep is content met de ontwikkelingen in Limburg; we zitten in een sfeer van veel meer samen doen. Deze goede beweging moeten we doorzetten.

Wethouder Busser constateert dat er een paar gemeenten in Noord-Limburg zijn die nog niet op de foto staan. Hij is er geen voorstander van om de maat te nemen op basis van incomplete gegevens. De Foto van Limburg moet eerst worden aangevuld.

De heer Gelissen geeft aan dat hij als betrokken buitenstaander, met respect voor het proces, graag een bijdrage wil leveren voor wat betreft de afstemming met openbaar ministerie en politie. Hij wil graag praten over hoe dit het beste kan worden georganiseerd.

De volgende afspraken worden aan het eind van de conferentie gemaakt:

De Foto van Limburg wordt verder uitgewerkt en opgewerkt. Iedere regio gaat hun scenario in een plan van aanpak uitwerken. De basis hiervoor is de Foto van Limburg. De plannen van aanpak moeten gereed zijn vóór 1 maart 2011. Hier wordt het scenario veiligheidsregio Noord / veiligheidsregio Zuid bij betrokken. Bekeken moet worden hoe de (sub)regionale aanpakken hiermee in verband kunnen worden gebracht. Een reflectiecommissie toetst de plannen in verband met het objectiveren van de discussie op de aspecten kwaliteitscriteria (met name kritische massa), robuustheid, bestuurbaarheid en efficiency. Actuele elementen (landelijke ontwikkelingen) krijgen uiteraard een plek in de beoordeling. De reflectiecommissie bestaat uit vertegenwoordigers van enkele gemeenten, de provincie, de VROM-Inspectie en het Openbaar Ministerie/politie. In april 2011 komen we weer bij elkaar in een bestuursconferentie om af te spreken hoe we de uitvoeringssamenwerking organiseren. Het is de bedoeling om de dan gemaakte keuzes operationeel te maken per 1 januari 2012 (dat is nog steeds de landelijk geldende termijn).