

**Intentieverklaring tot uitwerking van de
uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht
te tekenen exemplaar**

**Utrecht,
19 november 2009**

Bijgevoegd

Advies bij de intentieverklaring,
Intentieverklaring zelf

Bijlagen:

1. Bestuurlijke uitgangspunten 25 maart en 23 september 2009
2. Brief van de minister van VROM betreffende de **packagedeal**
3. Verslag van ambtelijke bijeenkomst d.d. 26 en 27 augustus 2009
4. Advies van Advies van gemeentesecretarissen over het gevraagde besluit tot ondertekening van een intentieverklaring om te komen tot oprichting van één regionale uitvoeringsdienst (RUD) in de provincie Utrecht.
 - 4a. opdracht gemeentesecretarissen
 - 4b. brief d.d. 27 oktober aan Tweede Kamer over basistakenpakket en ICT-Wabo

Intentieverklaring tot uitwerking van de uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht 23 september 2009

De ondergetekenden,
namens de Utrechtse gemeenten, waterschappen en de provincie,

Overwegende dat:

- het IPO, de VNG en het Rijk op 24 september 2009 overeenstemming hebben bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken (packagedeal) om de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering van omgevingsrecht te realiseren;
- in 2009 kwaliteitscriteria voor de uitvoering van alle WABO-taken worden ontwikkeld, waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen;¹
- in de provincie Utrecht een proces op gang is gekomen waarbij gemeenten, provincie en waterschappen de vorming van een regionale uitvoeringsorganisatie verkennen, gericht op het verbeteren van effectiviteit en de kwaliteit van (WABO) dienstverlening naar burgers en bedrijven;
- de provincie voor 1 januari 2010 een door alle partijen bestuurlijk geaccordeerd voorstel voor een juridische vorm en het werkgebied van de uitvoeringsorganisatie dient aan te leveren;
- de provincie afwijkingen van de territoriale congruentie met het gebied van de politie- en veiligheidsregio voor 1 december gemotiveerd dient aan te leveren.

Gelet op:

- de uitgangspunten zoals deze op 25 maart 2009 tijdens het Bestuurlijk Overleg Verkenning Omgevingsdiensten zijn vastgesteld;
- de inhoud van de packagedeal, waarbij de diensten de juridische vorm van een openbaar lichaam krijgen zoals bedoeld in de Wet op de Gemeenschappelijke regelingen, er territoriale congruentie bestaat met het gebied van de politie- en veiligheidsregio's en waarbij de uitvoeringsdiensten minstens worden belast met het basistakenpakket zoals vastgelegd in bijlage 1 bij de packagedeal;
- de huidige uitvoeringsstructuur, bestaande uit provincie, waterschappen, gemeenten als opdrachtgever naar milieudiensten, drie milieudiensten en gemeenten die zelfstandig WABO taken uitvoeren.

Verklaren partijen:

- te kiezen voor de juridische vorm van één openbaar lichaam op grond van één gemeenschappelijke regeling met territoriale congruentie met de politie- en veiligheidsregio en daartoe de noodzakelijke besluiten binnen de eigen organisatie te nemen;
- onder procesregie van de provincie gezamenlijk te bouwen aan één uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht, met tenminste als territoir de politie- en veiligheidsregio Utrecht;
- dat de keuze of taken centraal of decentraal binnen de uitvoeringsorganisatie worden uitgevoerd plaatsvindt op basis van een inhoudelijke afweging, waarbij in nadere uitwerking wordt geanticipeerd op de landelijk vast te stellen kwaliteitscriteria;

¹ De genoemde proceduredata zijn gebaseerd op hetgeen in de packagedeal is afgesproken. De data zouden kunnen wijzigen.

-dat de keuze om al dan niet overige uitvoeringstaken neer te leggen bij de uitvoeringsorganisatie gelijktijdig in het proces wordt betrokken;

-dat de bestaande inrichting van de frontoffices bij gemeenten, gericht op de beste integrale dienstverlening naar burgers en bedrijven, en de verdere ontwikkeling van de frontoffices (ICT, kennis, snelheid) een belangrijk uitgangspunt vormt bij het inrichten van backoffice taken in de uitvoeringsorganisatie;

-dat de “goede”elementen uit de bestaande structuur bij gemeenten, waterschappen, provincie en milieudiensten worden betrokken bij de afweging hoe taken optimaal uitgevoerd kunnen worden, maar geen belemmering mogen vormen bij het optimaal en (kosten)effectief inrichten van de uitvoeringsorganisatie;

-dat wat betreft taken en organisatie uitgegaan wordt van een ontwikkelmodel;

-dat de bestuurlijke aansturing van de totale uitvoeringsorganisatie zich primair richt op het bewaken van een verantwoorde bedrijfsvoering, waarin planning en control, waaronder kostenbeheersing, professionaliteit, kwaliteit, en continuïteit centraal staan en dat hiertoe een Algemeen en Dagelijks bestuur wordt geformeerd;

- de gemeentelijke en provinciale bestuurlijke verantwoordelijkheid voor af te nemen producten (waaronder vergunningverlening, toezicht, handhavingsadviezen, adviezen voor bezwaar en beroep, beleidsadviezen) die in een productencatalogus kunnen worden vastgelegd, geborgd zullen worden in dienstverleningsovereenkomsten en werkprogramma's,;

- mee te werken aan de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling waarbij een regionale uitvoeringsorganisatie als openbaar lichaam wordt ingesteld, waartoe de besluitvorming uiterlijk 1 januari 2011 wordt afgerond en de uitvoeringsorganisatie uiterlijk op 1 januari 2012 operationeel zal zijn.

Advies bij de intentieverklaring tot oprichting van een uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht

Dit advies is gebaseerd op de inhoud van de zgn. “Packagedeal”, zoals afgesproken tussen Rijk, IPO en VNG op 19 juni 2009 (zie bijlage 2)

Dit advies is tevens gebaseerd op de resultaten die zijn bereikt tijdens een tweedaagse ambtelijke bijeenkomst (26 en 27 augustus jl.) waaraan de Utrechtse gemeenten (inclusief Scherpenzeel), waterschappen, milieudiensten, veiligheidsregio Utrecht, inspectie VROM en de provincie Utrecht hebben deelgenomen. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage 3 bijgevoegd.

Ten slotte is bij dit advies betrokken het advies van gemeentesecretarissen over het gevraagde besluit tot ondertekening van de intentieverklaring van 2 november 2009. (bijlage 4)

Korte historie

Naar aanleiding van de adviezen van meerdere landelijke adviescommissies (o.a. Mans, Oosting en Lodders) heeft het Kabinet in de herfst van 2008 besloten tot oprichting van 25 “omgevingsdiensten” op het schaalniveau van de politie- cq veiligheidsregio’s. IPO en VNG konden zich hierin niet vinden en hebben vervolgens van het Kabinet de ruimte gekregen om gezamenlijk vóór 1 april 2009 via een bottom-up proces te komen met constructieve tegenvoorstellen. In Utrecht zijn in een bestuurlijke bijeenkomst van 25 maart 2009 over dit onderwerp bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd (zie bijlage 1). Toen bestond de gedachte dat er vrijheid zou zijn om aan de toekomstige organisatie van omgevingsdienst(en) vorm te geven. Doordat IPO en VNG landelijk echter niet tijdig tot een gezamenlijk advies konden komen, heeft de minister van VROM partijen aan tafel gevraagd en is er onderhandeld over de invulling van de gewenste organisatieopzet c.a. Daaruit is in juni 2009 een packagedeal voortgekomen (zie bijlage 2).

Onderdeel van de packagedeal vormt het vormen van zgn “uitvoeringdiensten”, met de volgende landelijke uitgangspunten:

Er wordt één uitvoeringdienst ingericht op het niveau van de veiligheidsregio/politieregio conform het principe van een openbaar lichaam volgens de Wet Gemeenschappelijke Regeling. Er zal daarbij geen sprake zijn van overdracht van bevoegdheden. Rijksoverheden, provincie en gemeenten dragen verplicht de taken zoals bedoeld in de package deal, over aan deze uitvoeringsdienst. Rijksoverheden, provincie, gemeenten en waterschappen kunnen ook overige (niet-verplichte) taken in deze uitvoeringsdienst onderbrengen.

Alle betrokken instanties zijn verzocht om per provincie voor de oprichting van de uitvoeringsdienst voor 1 januari 2010 een intentiebesluit te nemen. Wil men afwijken van de landelijke uitgangspunten, dan dient vóór 1 december een gemotiveerd besluit tot afwijking te worden ingediend. Het Rijk besluit hierover vóór 1 januari 2010. Nemen de betrokken instanties het gevraagde intentiebesluit niet, dan voorziet de packagedeal in een verplicht opgelegde organisatiestructuur conform de landelijke uitgangspunten.

Intentieverklaring

Bijgevoegd is een intentieverklaring betreffende de opzet van de Utrechtse uitvoeringsorganisatie vergunningverlening en handhaving. Deze intentieverklaring richt zich op het volgende.

De gemeenten en de waterschappen in de provincie Utrecht alsmede de provincie Utrecht, verklaren gezamenlijk een uitvoeringsstructuur in de provincie in het leven te roepen voor vergunningverlening toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt daarvoor is één uitvoeringsorganisatie met het territorium gelijk aan de veiligheidsregio/politieregio en belast met minimaal het zgn. (landelijke) basistakenpakket. Daarvoor wordt de juridische vorm van een openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen gekozen. De omvang en opbouw van de uitvoeringsorganisatie zijn object van nadere uitwerking, waarbij de uitkomsten van de kwaliteitscriteria, de omvang van het basistakenpakket zoals omschreven in de Packagedeal en eventuele facultatieve taken en de huidige uitvoeringspraktijk leidend zijn. U wordt verzocht de nadere uitwerking op te dragen aan de ambtelijk vertegenwoordigers van de deelnemende partijen.

De provincie zal over alle aspecten van de uitwerking van de intentieverklaring de regie voeren.

Proces tot vaststelling

Aan de Utrechtse gemeenten, de Utrechtse waterschappen en de provincie Utrecht is in gezamenlijk bestuurlijk overleg op 23 september gevraagd om met deze intentieverklaring in te stemmen.

Aan het gevraagde besluit lag het ambtelijke advies ten grondslag (zie bijlage 3), dat er:

1. geen argumenten zijn, om in de provincie Utrecht meerdere uitvoeringsdiensten in het leven te roepen;
2. geen aanleiding is om de begrenzing van de uitvoeringsorganisatie te laten afwijken van de Veiligheidsregio Utrecht.

De bestuurders hebben besloten om - alvorens te besluiten over de intentieverklaring - nog te bezien of landelijke ontwikkelingen rond het basistakenpakket en de kwaliteitscriteria en /of aanvullend onderzoek van de gemeentesecretarissen nog zou leiden tot aanpassing van de eerdere advisering.

Om de minister van VROM van het Utrechtse standpunt tijdig op de hoogte te stellen is afgesproken dat deze verklaring op 19 november 2009 aan de bestuurlijk vertegenwoordigers van de betrokken partijen ter ondertekening wordt voorgelegd.

De bestaande situatie

De huidige uitvoeringsstructuur binnen de provincie ziet er als volgt uit.

Er zijn 3 milieudiensten die in het algemeen de uitvoering verzorgen van relevante milieuwetgeving en andere omgevingstaken. Hierbij zijn in totaal 24 Utrechtse gemeenten aangesloten. Zij hebben de uitvoering van hun gemeentelijke taken opgedragen aan de door hen opgerichte milieudiensten, die hun organisatie zodanig hebben aangepast dat ze WABO-proof zijn.

Vijf Utrechtse gemeenten verzorgen hun VTH-taken zelfstandig. Dit zijn de gemeenten Utrecht, Nieuwegein, Houten, IJsselstein en Lopik. Zij hebben hun organisatie ook inmiddels zodanig ingericht dat er gesproken kan worden van een integrale aanpak (WABO-proof).

En de provincie Utrecht verzorgt de provinciale taken.

Landelijke en provinciale uitgangspunten.

Van de landelijk gestelde uitgangspunten zijn vooral de ontwikkelingen rond het basistakenpakket en de kwaliteitscriteria van belang voor het gevraagde intentiebesluit.

Basistakenpakket

In juni van dit jaar was er landelijk een concept-basistakenpakket. Deze taken zouden verplicht uitgevoerd dienen te worden via een RUD. De personele omvang van dit pakket was voor de Utrechtse situatie berekend op circa 145 fte.

De VNG is echter niet akkoord gegaan met dit basistakenpakket en heeft een alternatief pakket voorgesteld. Dit alternatieve pakket is qua formatie voor Utrecht berekend op circa 60 fte, waarvan 45 fte samenhangend met provinciale taken. De minister van VROM heeft bij brief van 25 september aangegeven dat het 'voorstel van de VNG op hoofdlijnen kan worden gevolgd'.

Inmiddels hebben de betrokken partijen zich gevonden in een "werkdokument", dat verder inhoud geeft aan het basistakenpakket. Dit pakket moet nog worden afgerond.

Op basis van de ons nu bekende gegevens is dit pakket voor de Utrechtse situatie formatief nog niet concreet te berekenen, maar een globale eerste inschatting komt uit op een formatie omvang van 80-90 fte. Het zou gaan om circa 30% van het totale inrichtingenbestand.

Dit is hiermee een beduidend kleiner basistakenpakket dan aanvankelijk werd aangenomen zoals tijdens de ambtelijke bijeenkomst in augustus.

Kwaliteitscriteria

KPMG heeft 1 oktober een concept-set met kwaliteitscriteria gepubliceerd, met criteria voor het proces en de organisatie, voor de inhoud en voor de kritieke massa. VROM heeft de maand oktober uitgetrokken om deze concept-criteria aan een "check" te onderwerpen. Wat vindt Nederland ervan? De reacties zijn

duidelijk: uit oogpunt van denken over optimale kwaliteit zijn de kwaliteitscriteria inhoudelijk over het algemeen goed, al moeten op diverse punten inhoudelijke aanpassingen komen. Aan het realiteitsgehalte voor invoering ervan wordt echter massaal getwijfeld. De kwaliteitscriteria voor proces, organisatie en inhoud worden grosso modo wel als realistisch beschouwd. De criteria voor de kritieke massa allerminst. Niet inhoudelijk en ook niet qua plaats en planning in het landelijke proces.

Als resultaat van de checkfase zal aan VROM, IPO en VNG daarom voorgesteld worden om vooralsnog alleen de criteria voor proces, organisatie en inhoud in een redelijk strak tempo in te voeren. Voor het invoeren van de criteria voor de kritieke massa wordt voorgesteld om eerst een verkennende landelijke 0-meting te houden, die moet leiden tot landelijk inzicht in de gevolgen en een discussie over de wenselijkheid daarvan. Pas daarna kan worden beslist welk kwaliteitsniveau qua kritieke massa moet worden bereikt en in welk tempo. Daarbij wordt dan eerder gedacht aan een implementatietermijn van 5 jaar, dan aan de implementatietermijn van 1 jaar zoals nu genoemd in de packagedeal.

Naast de landelijke uitgangspunten zijn voor de specifiek Utrechtse situatie door de betrokken bestuurders op 25 maart een negental bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd (zie bijlage 1 van de intentieverklaring). Deze bestuurlijke uitgangspunten zijn op 23 september aangevuld met de volgende uitgangspunten:

- De package-deal en de relevante kwaliteitscriteria zijn in beginsel leidend, dat wil zeggen, één uitvoeringsorganisatie die de juridische vorm krijgt van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Voorts is er in beginsel territoriale congruentie met de Veiligheidsregio/politieregio Utrecht.
- Daarnaast wordt algemeen gedeeld dat de bestuurlijke drukte zo laag mogelijk moet worden gehouden, maar bestuurlijke invloed dient wel te worden gewaarborgd.
- De op te zetten organisatie is voldoende robuust om de vereiste kwaliteit nu en in de toekomst te kunnen leveren.
 - De daarbij te hanteren criteria worden aangegeven door de nu nog in ontwikkeling zijnde landelijke kwaliteitseisen inclusief eisen aan een minimale kritische massa;
 - Borging van kwaliteit op het gebied van dienstverlening integraliteit, proces en continuïteit;
 - Behoud van de goede elementen van de huidige Utrechtse uitvoeringspraktijk;
 - De te leveren kwaliteit van de toekomstige organisatie dient minstens gelijk te zijn aan de huidige en de kosten daarvan moeten gelijk zijn of minder worden.²
 - Wat betreft taken en organisatie wordt uitgegaan van een toekomstbestendig model.
- Het frontoffice op gemeentelijk niveau dient van hoge kwaliteit te zijn. De burger zou van de schakeling tussen frontoffice en BackOffice weinig moeten merken.
- Lokaal waar mogelijk en centraal waar nodig.

Juridische vorm van de uitvoeringsorganisatie

In de packagedeal wordt ervan uitgegaan dat de uitvoeringsorganisatie wordt opgericht als openbaar lichaam volgens de Wet Gemeenschappelijke Regeling. Rijksoverheden, provincie en gemeenten dragen verplicht de taken als bedoeld in de package deal, over aan deze uitvoeringsdienst. Rijksoverheden, provincie en gemeenten kunnen ook overige (niet-verplichte) taken in deze uitvoeringsdienst onderbrengen. Omdat de aard en omvang van de over te dragen taken door gemeenten, waterschappen en provincie nu niet duidelijk is, wordt rekening gehouden met de meest uitgebreide bestuurlijke basis. Dat betekent dat zowel de dagelijkse als de algemene besturen en daarnaast ook de burgemeesters, de commissaris van de Koningin en de voorzitters van de waterschappen formeel zullen worden betrokken in de volgende fase van deze besluitvorming, wanneer het gaat om de concrete in- en oprichting van een gemeenschappelijke regeling..

Organisatiestructuur

Het is nu nog te vroeg om te bepalen hoe de op te zetten organisatie het best kan worden ingericht.

² De invloed van de vast te stellen kwaliteitscriteria is in deze uitspraak niet meegenomen

De keuze in hoeverre de uitvoeringsorganisatie wordt ingericht met een centrale en een of meerdere decentrale eenheden is onderwerp van nadere uitwerking. Daarbij is van belang aansluiting te hebben bij de lokale situatie. Bij de afweging daaromtrent spelen de landelijk vast te stellen kwaliteitscriteria, waaronder de criteria voor robuustheid een belangrijke rol. Ook zullen de eerder genoemde uitgangspunten daarbij leidend zijn.

De organisatie dient zodanig te zijn ingericht dat er een goede samenwerking is tussen frontoffice en backoffice. Een samenwerking die de burger het idee geeft dat de uitvoeringsorganisatie als een “eigen” eenheid van het desbetreffende bevoegde gezag kan worden gezien.

De meeste (alle?) provincies zijn momenteel met dit proces aan de slag. In het vervolgproces kunnen we goede initiatieven vanuit andere regio's in ons proces meenemen.

Bestuurlijke aansturing van de uitvoeringsorganisatie

Dit aspect zal na de eerste besluitvorming één van de onderwerpen zijn die nader uitgewerkt zullen worden. Uitgangspunt dat hierbij gehanteerd zal gaan worden betreft het zo beperkt mogelijk houden van de “bestuurlijke drukte”. Het is hierbij van belang te bedenken, dat het gaat om een organisatie die zich primair richt op uitvoering. De bestuurlijke invloed van gemeenten en provincie op de uitvoering van taken wordt gewaarborgd op basis van dienstverleningsovereenkomsten en werkprogramma's met keuzemogelijkheden wat betreft inhoud en ambitie, met het niveau van het basistakenpakket als ondergrens.

De bestuurlijke aansturing van de uitvoeringsorganisatie richt zich primair op het bewaken van een verantwoorde bedrijfsvoering waarin planning en control, waaronder kostenbeheersing professionaliteit, kwaliteit en continuïteit centraal staan.

Vervolg proces

De provincie zal de regie op zich nemen om in gezamenlijkheid met de betrokken partijen alle noodzakelijke initiatieven te ontwikkelen die nodig zijn om tot de gewenste uitvoeringsorganisatie te komen.

Onderwerpen die in dat proces onder andere aan de orde zullen komen zijn:

- Bestuur
- Inrichting van de nieuwe organisatie
- Personeel/rechtspositie
- Juridische zaken
- Financiën
- Communicatie
- Taakafbakening, samenwerking en mandaat
- Uitwerken van dienstverleningsovereenkomsten
- Medezeggenschap/Inspraak personeel
-
-

Kosten

De kosten die rechtstreeks samenhangen met het invullen van de regierol worden gedragen door de provincie. Kosten die verbonden zijn aan het leveren van personele inzet van betrokken partijen blijven voor de inbrengende partij.

Advies gemeentesecretarissen

De Utrechtse gemeentesecretarissen hebben door hun ambtenaren nog onderzoek laten doen naar de gevolgen voor de achterblijvende organisaties bij het oprichten van een regionale uitvoeringsorganisatie. Hun advies is neergelegd in bijlage 4
Samengevat luidt hun conclusie als volgt.

We hebben een verkenning gedaan inzake de gevolgen voor de achterblijvende organisaties bij het oprichten van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Er is op dit punt nog veel in beweging. Uitgaande van de voorstellen zoals ze nu bekend zijn ten aanzien van het basistakenpakket en de kwaliteitscriteria, ontstaat er een RUD met een beperkte omvang en een hoge specialistische kwaliteit. De gevolgen van de vorming van zo'n RUD zijn voor de achterblijvende

organisaties relatief beperkt. Dit constaterende is er geen reden af te wijken van één WGR RUD conform het werkgebied van de politie en veiligheidsregio. Een belangrijke vaststelling is dat de vorming van een RUD volgens een dergelijke gemeenschappelijke regeling meerdere opties voor een nadere uitwerking van de organisatie open laat.

Bijlage 1

Bestuurlijke uitgangspunten 25 maart 2009

- gemeenten zijn de eerste ingang voor burger en bedrijfsleven (frontoffice);
- de dienstverlening aan burger/bedrijf staat centraal;
- alleen uitvoering, geen beleid (uit de discussie blijkt dat er wel behoefte bestaat om de uitvoering meer te uniformeren, er moet dus ruimte zijn voor uitvoeringsbeleid);
- doet recht aan de optimale schaalgrootte, waarbij geldt: lokaal wat lokaal kan; bovenlokaal wat bovenlokaal moet; (bovenlokaal omvat daarbij alle denkbare niveaus van samenwerking en bundeling: regionaal, provinciebreed, bovenprovinciaal, landelijk);
- Aantoonbare meerwaarde in termen van kwaliteit, effectiviteit en/of efficiency;
- De bestuurlijke aansturing moet geborgd zijn (in die zin dat de bestuurders van de bevoegde gezagen verantwoordelijk blijven voor en voldoende invloed kunnen uitoefenen op de taakuitvoering);
- Primair gericht op de integrale Wabotaakuitvoering; zoeken naar groeimodel (de term: “minimaal inrichtingsgebonden” leidt tot verwarring en wordt geschrapt);
- De te ontwikkelen landelijke kwaliteitseisen inclusief eisen aan een minimale kritische massa zijn uitgangspunt voor de verdere discussie (waarbij voor sommige processen – zoals ketenhandhaving – naar verwachting specifieke eisen zullen gaan gelden);
- Het proces wordt ingezet met een toekomstgerichte blik (niet alleen hoe goed of slecht het nu gaat is uitgangspunt, ook de toekomstige ontwikkelingen – zoals vervanging vergunningverlening door algemene regels – worden in de overwegingen meegenomen).

Toegevoegd worden per 23 september 2009:

- De package-deal is in beginsel leidend, dat wil zeggen, één uitvoeringsorganisatie die de juridische vorm krijgt van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Voorts is er in beginsel territoriale congruentie met de Veiligheidsregio Utrecht.
- Daarnaast wordt algemeen gedeeld dat de bestuurlijke drukte zo laag mogelijk moet worden gehouden.
- De op te zetten organisatie is voldoende robuust om de vereiste kwaliteit nu en in de toekomst te kunnen leveren.
 - o De daarbij te hanteren criteria worden aangegeven door de nu nog in ontwikkeling zijnde landelijke kwaliteitseisen inclusief eisen aan een minimale kritische massa;
 - o Borging van kwaliteit en continuïteit;
 - o Behoud van het goede;
 - o De te leveren kwaliteit van de toekomstige organisatie dient minstens gelijk te zijn aan de huidige en de kosten daarvan moeten gelijk zijn of minder worden.
 - o Wat betreft taken en organisatie wordt uitgegaan van een toekomstbestendig model.
- Het frontoffice op gemeentelijk niveau dient van hoge kwaliteit te zijn. De burger zou van de schakeling tussen frontoffice en BackOffice weinig moeten merken.
- dient van de schakeling tussen frontoffice en BackOffice weinig te merken.
- Lokaal waar mogelijk en centraal waar nodig.

Bijlage 2 Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer betreffende “nadere kabinetsreactie handhavingsstructuur en eindbeeld Mans/ WABO/ Oosting”

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
Der Staten Generaal

Datum: 19 juni 2009

Onderwerp: Nadere kabinetsreactie handhavingsstructuur en eindbeeld
Mans/ WABO/ Oosting

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister voor WWI, de nadere kabinetsreactie over de handhavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting aan, in vervolg op mijn brieven van 6 november 2008³ en 19 maart 2009⁴.

Samenvatting

Het IPO, de VNG en het Rijk hebben recent overeenstemming bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken (**hierna aangeduid als package deal**) om de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. Met deze afspraken wordt enerzijds recht gedaan aan de in de brief van 6 november 2008 beschreven inzet van het kabinet op dit punt en anderzijds zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan belangrijke zorgen en knelpunten die het IPO en de VNG de afgelopen maanden naar voren hebben gebracht. De kern van pakket aan afspraken is dat:

- alle partijen aangeven en uitdragen dat zij de belangrijkste, hierna beschreven, hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt Mans/eindbeeld/Wabo, onderschrijven;
- alle partijen toezeggen de uitvoering van dit kabinetsstandpunt actief te ondersteunen en actief mee te werken aan de implementatie;
- in de Wabo wordt geregeld dat het bevoegd gezag voor de provinciale inrichtingen overgaat naar de gemeenten met uitzondering van de BRZO- en de IPPC-bedrijven. Tot het moment dat de regionale uitvoeringsorganisaties operationeel zijn, houden de provincies een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning;
- alle partijen toezeggen zich tot het uiterste te zullen inspannen om de Wabo per 1 januari 2010 met succes van kracht te laten worden, ervan uitgaande dat het Rijk en het IPO vóór 1 juli 2009 de discussie over de bestuurslasten van de Wabo hebben afgerond.

De package deal waarin de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie waren beschreven, is door de VNG en het IPO op bestuurlijk niveau geaccepteerd. De VNG heeft de package deal met een positief advies aan haar leden voorgelegd. De uitkomsten van deze ledenraadpleging worden in de eerste helft van juli verwacht.

Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering

In lijn met de voorstellen van IPO en VNG worden nog in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan vóór 1 januari 2011 wordt besloten dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. Deze criteria betreffen zowel het proces, de inhoud als de kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.

Proces van onderop, met heldere spelregels

De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de

³ Kamerstukken II, 22 343, nr. 215

⁴ Kamerstukken II, 29 383, nr. 124

samenwerkingverbanden. Dit *bottom up* proces wordt van harte toegejuicht. Om het proces te richten, te versterken en te ondersteunen, legt het kabinet de volgende spelregels en kaders vast.

De gemeenten en de provincies richten samen regionale uitvoeringsdiensten op en belasten deze met de uitvoering van een basistakenpakket. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten.

- De regionale uitvoeringsdiensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Vóór 1 januari 2010 wordt per regio een besluit genomen over de juridische vorm. Bij het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken overheden over een eventuele andere organisatievorm, wordt een openbaar lichaam ingesteld.
- Territoriale congruentie van de regionale diensten met de werkgebieden van de politie- en veiligheidsregio's is hierbij het leidende principe maar geen dogma. Afwijking van de territoriale congruentie is dus mogelijk. Hiervoor zal vóór 1 december 2009 een gemotiveerd voorstel moeten worden gedaan. Het Rijk zal vóór 1 januari 2010 beoordelen of met de voorgestelde afwijking kan worden ingestemd en zal daarbij rekening houden met alle betrokken belangen. De regionale uitvoeringsdiensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (de colleges van B&W en het college van GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.
- Het basistakenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.
- Taken van de gemeenten die in het basispakket worden opgenomen, betreffen alleen milieutaken: het milieutoezicht op activiteiten met een bovenlokale dimensie of complexe activiteiten en het voorbereiden van het milieudeel van de omgevingsvergunningen voor IPPC- en BRZO-bedrijven. Het verlenen van de overige gemeentelijke vergunningen en het toezicht en de handhaving ten aanzien van bouwen, wonen en ruimtelijke ordening vormen geen onderdeel van het basistakenpakket.
- Taken van de provincies die in het takenpakket worden opgenomen, betreffen het voorbereiden van alle omgevingsvergunningen waarvoor het college van GS thans op grond van de Wet milieubeheer bevoegd gezag is en het toezicht op en de handhaving van de VROM-wet- en regelgeving. Dit betreft alle omgevingsaspecten. Onder het takenpakket vallen ook de omgevingsvergunningen waarbij voor de verwezenlijking van een project van provinciaal belang van het bestemmingsplan wordt afgeweken.
- Het Rijk zal voor 1 januari 2010 nagaan welke vergunning- en toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Hierbij kan er voor gekozen om de taken in kwestie op te dragen aan één of enkele regionale diensten.
- De diensten zijn uiterlijk 1 januari 2012 operationeel.

Provincie als regisseur

Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria. Zij beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket of andere taken waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, onder te brengen bij de regionale diensten.

Decentralisatie

Als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, zal de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt bij de inwerkingtreding van de Wabo een tijdelijke voorziening getroffen; het college van B&W wordt op dat moment bevoegd gezag maar het college van GS behoudt een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning voor de

niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen. Daarnaast behoudt het college van GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen.

Baten compenseren de kosten

Uitgangspunt is dat het eindbeeld in de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.

Het realiseren van het eindbeeld zal initiële kosten en overgangskosten met zich meebrengen. Daar staat tegenover dat structurele besparingen door de samenwerking kunnen worden bereikt. Deze structurele besparingen vormen de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend, zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt de terugverdiendtijd korter.

Zodra er een helder beeld is van de inrichting van de uitvoeringsstructuur (medio 2010) zal worden bezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Ook wordt dan bezien of het voorgenomen beleid toch blijkt te leiden tot bepaalde nieuwe taken of extra kwaliteitseisen die verder gaan dan gevegd zou mogen worden. Mocht daar inderdaad sprake van zijn dan zal de noodzaak van dit bijkomend effect van het voorgenomen beleid moeten worden bezien, of zullen daarover nadere afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Wettelijke borging

Het kabinet zet zich ervoor dat het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, vóór 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

1. Voorgeschiedenis

In reactie op het advies van de commissie Mans heeft het kabinet op 6 november 2008 een standpunt aan uw Kamer kenbaar gemaakt, met een eindbeeld op de uitvoering van de VROM-wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Kort gezegd heeft het kabinet zich daarbij ten doel gesteld dat er:

- een oplossing komt voor het kwaliteitstekort in de uitvoering van de VROM-wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- een robuuste landsdekkende structuur van regionale uitvoering van bepaalde taken uit die wet- en regelgeving ontstaat;
- een betere rolverdeling tussen gemeenten en provincies tot stand komt door een decentralisatie van bepaalde bevoegdheden;
- een meer effectieve en efficiënte afstemming plaatsvindt tussen overheden, het OM en de politie.

Parallel aan de aanbieding van deze kabinetsreactie is in de Eerste Kamer bij de behandeling van de Wabo een motie aanvaard van het lid Huijbregts-Schiedon c.s.⁵ met als strekking dat er geen sprake mag zijn van een verplichte oprichting van regionale omgevingsdiensten.

Tijdens het AO Handhavingsstructuur van 3 december 2008 is de kabinetsreactie besproken met uw Kamer. Daarbij is door diverse fracties benadrukt dat er ruimte moet worden geboden aan een proces van onderop en tevens dat er voortgang moet worden geboekt bij het oplossen van de knelpunten zoals genoemd in het advies van de commissie Mans.

In een bestuurlijk overleg op 12 februari 2009 hebben het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in de analyse van de knelpunten, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt van 6 november 2008. De bestuurlijke partners zien ook de noodzaak in dat deze knelpunten worden opgelost. In dat kader hebben het IPO en de VNG tijdens het overleg aangeboden om in april 2009 een alternatief voorstel te doen voor een gezamenlijk uitvoeringsprogramma. De beoogde inhoud daarvan stond op hoofdlijnen beschreven in een gezamenlijke notitie van het IPO en de VNG. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd bij mijn eerdergenoemde brief van 19 maart 2009.

⁵ Kamerstukken I, 30 844, nr. 1

Het is het IPO en de VNG in de weken daarna echter niet gelukt om met elkaar tot overeenstemming te komen over de uitwerking van hun notitie. Beide organisaties hebben ieder hun eigen visie over het eindbeeld en over de invoering van de Wabo aan mij en mijn betrokken ambtgenoten aangeboden. De brieven van het IPO en de VNG zijn als bijlage 1 en 2 bij deze brief gevoegd.

Het kabinet heeft vervolgens de balans opgemaakt en intensief overleg gevoerd met het IPO en de VNG over de belangrijkste onderdelen van de beleidslijn die het kabinet voorstaat. Dit overleg heeft op 9 juni 2009 geresulteerd in een finaal voorstel voor een package deal van het Rijk. De package deal, waarin de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie waren beschreven, is door de VNG en het IPO op bestuurlijk niveau geaccepteerd. De VNG heeft de package deal met een positief advies aan haar leden voorgelegd. De uitkomsten van deze ledenraadpleging worden in de eerste helft van juli verwacht.

In deze brief wordt beschreven op welke wijze de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht gerealiseerd zullen worden. Bij die realisatie wordt enerzijds recht gedaan aan de in de brief van 6 november 2008 beschreven inzet van het kabinet en anderzijds zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan belangrijke door het IPO en de VNG naar voren gebrachte voorstellen, zorgen en knelpunten.

Het kabinet heeft bij het opmaken van de balans tevens de reacties van het VNONCW en de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie op het voorstel van de VNG bij brieven van 3 april 2009, resp. 19 april 2009 betrokken. Beide organisaties geven aan dat het milieubeleid gediend is met deskundige handhavers en vergunningverleners, georganiseerd conform de voorstellen van de commissie Mans. Het VNO-NCW heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie.

2. Nadere kabinetsreactie eindbeeld Mans/Wabo/Oosting

De in paragraaf 1 samengevatte doelstellingen uit het kabinetsstandpunt van 6 november 2008 staan nog steeds overeind. De knelpunten rond de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de VROM-wet- en regelgeving en de noodzaak dat deze worden opgelost, doen zich immers nog steeds voor. Het IPO, de VNG en het Rijk hebben gelijklopende opvattingen over de wijze van realisatie ervan:

- kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving,
- regionale uitvoering van een basistakenpakket, bestaande uit toezicht op de naleving van en handhaving van de krachtens de Wabo gestelde milieuvoorschriften en van de milieuwet- en regelgeving alsmede de voorbereiding van complexe omgevingsvergunningen,
- landelijk gestuurde infrastructuren voor informatie-uitwisseling en aan informatie gerelateerde bedrijfsprocessensystemen voor toezicht en handhaving,
- verbeterde afstemming tussen het bestuur en het OM/de politie, en
- decentralisatie van bevoegdheden binnen de Wabo en in het interbestuurlijk toezicht.

Ten behoeve van de uitvoering van deze onderwerpen starten VROM en Justitie met een implementatieprogramma (zie paragraaf 4). Het IPO en de VNG hebben toegezegd de uitvoering van dit kabinetsstandpunt actief te ondersteunen en actief mee te werken aan de implementatie.

In de volgende paragrafen van deze kabinetsreactie worden de verschillende hierboven genoemde elementen uitgewerkt.

2.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

De ontwikkeling en toepassing van integrale kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, het toezicht op en de handhaving van de VROM-wet- en regelgeving (door Rijk, provincies en gemeenten) is in gang gezet. De criteria moeten kort na de zomer beschikbaar komen en worden nog in 2009 vastgesteld. Aan de colleges van GS van de provincies wordt gevraagd om in samenwerking met de gemeenten en het Rijk er voor zorg te dragen dat de taakuitvoering door de gemeenten uiterlijk op 1 januari 2011 aan de ontwikkelde kwaliteitscriteria voldoet. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan een gemeente vóór 1 januari 2011 besluit dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. De kwaliteitscriteria gelden voor die taken dan vanaf de

overdracht, uiterlijk per 1 januari 2012. De kwaliteitscriteria betreffen zowel het proces, de inhoud als de kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.

In de Wabo zal worden vastgelegd dat het college van GS de uitvoering van de kwaliteitscriteria door de gemeenten coördineert (regierol). Deze coördinatietaak van GS laat onverlet dat iedere gemeente er zelf verantwoordelijk voor is dat een behoorlijke uitvoering van de kwaliteitscriteria blijvend gewaarborgd is. Om deze verantwoordelijkheid te benadrukken, wordt het college van B&W verplicht om regelmatig de gemeenteraad te informeren of van een behoorlijke uitvoering sprake is en om - als zou worden vastgesteld dat daarvan geen sprake is - het besluit te nemen de betreffende taken voortaan door een regionale uitvoeringsdienst te laten uitvoeren. Voor het geval een gemeente hierin te kort zou schieten, beschikt het college van GS op grond van artikel 124 van de Gemeentewet over doorzettingsmacht om in plaats van en op kosten van de gemeente de gemeenteraad te informeren terzake van de uitvoering van de kwaliteitscriteria, en te besluiten dat de taken in kwestie worden overgedragen aan een regionale dienst. Op het vormen van deze diensten ga ik hierna in.

2.2 Regionale uitvoering van een bovenlokaal basistakenpakket

Een belangrijk onderdeel van het advies van de commissie Mans en van het kabinetsstandpunt van 6 november 2008 betreft de oprichting van regionale (uitvoerings)diensten. Het is de bedoeling dat deze diensten bepaalde taken ten behoeve van in elk geval de provincies en de gemeenten gaan vervullen, een landsdekkend geheel vormen, als samenhangend geheel gaan functioneren en zo worden gestructureerd dat een goede afstemming met het OM en de politie verzekerd is.

De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden. Dit *bottom up* proces wordt van harte toegejuicht. Om het proces te richten, te versterken en te ondersteunen, heeft het kabinet met het IPO en de VNG de volgende spelregels vastgelegd.

Instelling van regionale diensten

Voorop staat dat de gemeenten en de provincies samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. De provinciale besturen voeren de regie op de instelling. De diensten moeten uiterlijk 1 januari 2012 operationeel zijn. Dit is mogelijk omdat kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen rond regionale samenwerking die de afgelopen maanden in alle provincies op gang zijn gekomen of in een stroomversnelling zijn geraakt. De regionale diensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (de colleges van B&W en het college van GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.

Juridische vorm van de diensten

In beginsel krijgen de diensten de juridische vorm van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een openbaar lichaam is een effectieve en efficiënte organisatievorm en is een bewezen vorm van samenwerking tussen verschillende overheden, zoals tussen grote en kleine gemeenten en provincies en eventueel waterschappen en onderdelen van de rijksoverheid. De vormgeving van de regionale dienst als openbaar lichaam is uiteraard geen belemmering voor huisvesting van de dienst op meer locaties.

Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Dit betreft met name: landsdekkend, geborgde continuïteit en kwaliteit, mogelijkheid tot deelname van andere overheden in het samenwerkingsverband (noodzakelijk voor het overhevelen van onder meer provinciale maar ook rijkstaken naar de uitvoeringsorganisatie) en een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie. Vóór 1 januari 2010 wordt per regio een besluit genomen over de juridische vorm van de uitvoeringsdienst. Bij het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken overheden over een eventuele andere organisatievorm, wordt een openbaar lichaam ingesteld.

De gemeenschappelijke regelingen waarbij de diensten als openbaar lichaam of in een andere vorm worden ingesteld, worden uiterlijk 1 januari 2011 getroffen. Het bestuur en het beleid van het openbaar lichaam wordt door de deelnemende overheden gezamenlijk uitgeoefend en bepaald, overeenkomstig de daarvoor in de gemeenschappelijke regeling op te nemen voorschriften.

Werkgebieden van de diensten

Bij het bepalen van het werkgebied van de regionale uitvoeringsdiensten is de territoriale congruentie met de werkgebieden van de politie- en veiligheidsregio's leidend principe maar geen dogma. Afwijking van de territoriale congruentie is dus mogelijk. Hiervoor zal vóór 1 december 2009 een gemotiveerd voorstel moeten worden gedaan. Het Rijk zal vóór 1 januari 2010 beoordelen of met de voorgestelde afwijking kan worden ingestemd en zal daarbij rekening houden met alle betrokken belangen. Het Rijk zal dus in het bijzonder de voor de motivering van de afwijking naar voren gebrachte belangen afwegen tegen het belang van een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de regionale en interregionale milieuteams van de politie. Indien dat door het IPO en de VNG wenselijk wordt gevonden, zal het Rijk in overleg met het IPO en de VNG beleidsregels vaststellen om van te voren duidelijk te maken hoe deze beoordeling van belangen haar beslag zal krijgen.

Samenvattend zijn er per 1 januari 2010 per regio besluiten genomen over de juridische vorm en het werkgebied van de regionale uitvoeringsdienst.

Basistakenpakket van de regionale diensten

Het basistakenpakket omvat de omgevingsvergunningverlening (in zijn geheel), het toezicht en de handhaving met betrekking tot activiteiten waarvoor de provincies nu bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer zijn. Dat zijn de relatief grote inrichtingen, maar ook projecten van provinciaal belang die als zodanig worden aangemerkt op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

Op gemeentelijk niveau gaat het om in de eerste plaats om het milieudeel van vergunningen voor complexe en risicovolle bedrijven, zoals de BRZO- en IPPC-inrichtingen. Het gaat op gemeentelijk niveau in de tweede plaats om het milieutoezicht bij complexe en risicovolle activiteiten en bij activiteiten die een bovenlokale aanpak vergen omdat er ketenhandhaving nodig is, zoals ten aanzien van afvalstoffen, grondstromen, etc. Het betreft hier niet alleen activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is, maar ook inrichtingen en handelingen waarvoor algemene regels gelden, zoals bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit bodemkwaliteit op grond van de Wet bodembescherming. De gemeentelijke taken die in opdracht van het bevoegd gezag door de regionale diensten worden uitgevoerd, betreffen dus niet bouwen, wonen en ruimtelijke ordening.

De met het milieutoezicht belaste ambtenaren van de regionale dienst worden toezichtbevoegd op het gehele Nederlandse grondgebied omdat het in belangrijke mate om ketenhandhaving gaat.

De package deal bevatte al een voorzet voor het basistakenpakket die in overleg met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen nog nader wordt ingevuld en verfijnd.

Uiteraard zijn gemeenten vrij om andere taken uit te laten voeren door de regionale uitvoeringsdiensten, bijvoorbeeld in verband met de naleving van de kwaliteitscriteria of uit overwegingen van kostenefficiëntie van de regionale uitvoering (zie paragraaf 5). Dat kan toezicht en handhaving van de ruimtelijke en de bouwregelgeving betreffen, maar te denken valt ook aan uitvoeringstaken op het gebied van bodemsanering. De regionale diensten kunnen bovendien taken uitvoeren ten behoeve van waterschappen. In diverse regio's wordt deze optie reeds verkend. Het ligt dan voor de hand dat ook die waterschappen worden betrokken bij de instelling van de regionale dienst. Evenzeer kunnen provincies toezichts- en handhavingstaken in de sfeer van natuurbeschermingswetgeving bij de diensten onderbrengen. In lijn met de kabinetsreactie van november 2008 zal het Rijk voor 1 januari 2010 nagaan welke vergunning- en toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Hierbij kan er voor gekozen om de taken in kwestie op te dragen aan één of enkele regionale diensten. Eenzelfde lijn zal worden gevolgd met betrekking tot het BRZO-toezicht door de gemeenten en de provincies. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 6 november 2008, is de doelstelling om voor de uitvoering van de BRZO-taken te komen tot vier bovenprovinciaal werkende samenwerkingsverbanden die samen landelijk dekkend zijn. Bij de ontwikkeling van deze

samenwerkingsverbanden zal worden gezien op welke wijze deze zullen worden ingebed in het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten.

Aldus kan per regio een optimaal takenpakket worden samengesteld, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de regio en de voor de regionale dienst benodigde kritische massa. Het kabinet blijft beleidsmatig inzetten op een meeromvattend takenpakket voor de regionale diensten.

Het gaat bij het basistakenpakket uitdrukkelijk niet om de besluitvorming door het gemeente- of provinciebestuur. Het takenpakket betreft de *ambtelijke voorbereiding en uitvoering* van bestuursbeslissingen. Gemeente- en provinciebesturen behouden al hun bestuursrechtelijke bevoegdheden. Desgewenst kunnen zij bij de gemeenschappelijke regeling bepaalde bevoegdheden overdragen aan de regionale dienst, maar dan moet daarbij ook de verhouding van de overgedragen bevoegdheden tot die van de deelnemende besturen worden geregeld (artikel 54 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Relatie met het Wabo-loket en de concernbenadering

De instelling van de regionale diensten doet geen afbreuk aan het 1-loket-principe dat ten grondslag ligt aan de Wabo. Een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt bij het college van B&W ingediend (of bij het college van GS indien deze het bevoegd gezag is).

De instelling van de regionale diensten ondersteunt ook de concernbenadering voor landelijk opererende bedrijven zoals die inmiddels bijvoorbeeld bij Vitens en Gasunie wordt toegepast. Kern van de concernbenadering is dat kennis over bepaalde activiteiten wordt gebundeld en dat de bestuursorganen werken met standaarden voor toezicht en vergunningverlening. Met de komst van de omgevingsdiensten kan deze bundeling van kennis en coördinatie van werkzaamheden goed worden neergelegd bij een of enkele gespecialiseerde regionale diensten. Dat gebeurt nu al. Zo besteedt het Concernloket van Gasunie activiteiten uit aan enkele bestaande milieudiensten. Dit soort ontwikkelingen zijn er ook bij de grote chemie- en afvalbedrijven en bij het BRZO-toezicht (waar wordt toegewerkt naar het organiseren van het toezicht door vier bovenprovinciaal werkende uitvoeringsorganisaties). In de huidige situatie met het Concernloket van Gasunie stellen de afzonderlijke bevoegde bestuursorganen de vergunning op en voeren het toezicht uit. In de situatie met regionale uitvoeringsdiensten is het aantal organisaties dat de vergunningen opstelt en het toezicht uitvoert, beperkt. Dit is voor de betreffende bedrijven een duidelijk voordeel.

De regionale diensten vergemakkelijken dus de concernbenadering zoals die nu bij Gasunie en Vitens wordt gevolgd. Naar mate de regionale diensten zelf meer als samenhangend geheel gaan functioneren zullen veel meer bedrijven en instanties, kunnen profiteren van de verbeterde coördinatie, grotere deskundigheid en kwaliteitsverbetering, meer uniformering van de verlangde informatie en een level playing field.

Wettelijke borging

Het kabinet zet zich er voor in dat het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, vóór 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. De gemeenten worden daarin niet alleen verplicht om mee te werken aan de instelling bij gemeenschappelijke regeling van de regionale uitvoeringsdiensten, maar ook om hun taken die behoren tot het basistakenpakket door die uitvoeringsdiensten uit te laten voeren. Het college van GS beschikt op grond van artikel 124 van de Gemeentewet over de bevoegdheid om zelf te voorzien in de uitvoering van wettelijke taken van het gemeentebestuur als dat wettelijk gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt. GS kunnen dus zonodig in de plaats van een gemeente een opdracht aan de regionale dienst geven om de taken voor die gemeenten uit te voeren. Evenzo kunnen GS zonodig in de plaats van een gemeente beslissen tot toetreding door die gemeente tot een gemeenschappelijke regeling waarbij de regionale dienst wordt ingesteld. De kosten blijven uiteraard voor rekening van de gemeente in kwestie.

2.3 Informatiehuishouding en -uitwisseling

Informatie is een onmisbaar element in het toezichts- en handavingsproces. De verzameling en beoordeling van informatie met het oog op de beoordeling van de naleving van de regelgeving door de rechtssubjecten, behoort dus tot de kern van het primaire toezichtsproces. Eenzelfde positie neemt de

verzameling en beoordeling van informatie in het opsporingsproces in. Alleen met de juiste informatie kunnen toezicht en handhaving effectief en efficiënt worden uitgevoerd.

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt informatie vooral voor eigen gebruik verzameld door de overheidsdiensten (circa 500) en naar eigen inzicht geregistreerd. De inzet is er echter op gericht dat de regionale uitvoeringsdiensten onderling en met landelijke inspectiediensten, de politiekorpsen en het Functioneel Parket informatie gaan uitwisselen. In de gewenste situatie wordt informatie niet langer vooral voor eigen gebruik verzameld, maar evenzeer voor gebruik door andere betrokken overheidsdiensten. Dit betekent dat er aanzienlijke veranderingen nodig zijn met betrekking tot de wijze van registratie en ontsluiting van informatie in de bestaande praktijk.

Bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten staat dan ook mede de vraag centraal hoe deze bezien vanuit de optiek van de informatiehuishouding en met welke mate van standaardisatie georganiseerd moeten worden. Daarbij wordt onder informatiehuishouding verstaan: de opslag, het beheer en de verstrekking van gegevens binnen een organisatie en in samenwerking met anderen. Dit kan al dan niet geautomatiseerd verlopen. Het gaat met name om informatie-uitwisselingsinfrastructuren en bedrijfsprocesssystemen.

Met de gedachtevorming over de inrichting van de informatiehuishouding van de regionale uitvoeringsdiensten en de informatie-uitwisseling met de relevante omgeving is reeds begonnen. De inzet is een ingerichte informatiehuishouding, met inbegrip van informatie-uitwisseling, voor de regionale diensten per 1 januari 2012.

Om te komen tot een goed functionerende uniforme informatiehuishouding van de toekomstige diensten en een goede informatie-uitwisseling, is minimaal het standaardiseren van de gebruikte gegevens cruciaal, zowel in de primaire functies, toezicht en handhaving, als in de ondersteunende functies, bijvoorbeeld ten behoeve van het afleggen van verantwoording. De mate van harmonisatie van de gebruikte processen en systemen zal op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid worden bepaald. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van regionale opschaling van bewezen praktijkcases. De gekozen oplossingen zullen door middel van centraal gefinancierde pilots worden beproefd. Zodoende kunnen ze als “goed voorbeeld” een katalyserende functie vervullen in het totale verandertraject. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de aanpassingen aan systemen van partijen met wie de regionale diensten vanaf 1 januari 2012 informatie gaan uitwisselen.

2.4 Verbeterde afstemming tussen bestuur en OM/politie

De uitoefening van toezicht- en handhavingstaken door de regionale uitvoeringsdiensten en de daarmee toenemende professionaliteit en deskundigheid bieden de mogelijkheid om de taakverdeling tussen het bestuur en het OM te herzien. Inzet is daarbij dat tegen veel milieuovertredingen in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. In de kabinetsreactie van 6 november 2008 was aangegeven dat voor sommige overtredingen de bestuurlijke boete volgens de Algemene wet bestuursrecht effectief kan zijn, voor andere overtredingen van de VROM-wet- en regelgeving krijgt het bestuur de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid op grond van de Wet OM-afdoening.

Momenteel wordt reeds gewerkt aan de ‘omzetting’ van het Transactiebesluit milieudelicten in een Besluit bestuurlijke strafbeschikking. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit besluit met ingang van 1 januari 2012 wanneer ook de regionale uitvoeringsdiensten gerealiseerd zijn.

Voor de tussenliggende periode wordt de optie verkend om het Transactiebesluit milieudelicten te actualiseren en landelijk in te voeren voor provincies, waterschappen en Rijksinspecties. Het door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) voorbereide rapport over een boetebevoegdheid voor het bestuur biedt hiervoor een goede basis. In beide situaties stellen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) bij het bestuur de noodzakelijke processen-verbaal op.

De inzet van het OM en de regionale en interregionale milieuteams van de politie kan wanneer het bestuur meer zaken zelf af zal gaan doen – zoveel mogelijk – worden gereserveerd voor middelzware en zware criminaliteit. In verband hiermee zal conform het advies van de commissie Mans in de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving de verplichting worden vastgelegd voor de regionale uitvoeringsdiensten om voldoende deskundige (milieu)boa's in dienst te hebben.

Met het oog op de verbetering van de afstemming tussen OM, politie en bestuur worden in de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving verplichtingen vastgelegd met betrekking tot de informatie-uitwisseling, de te hanteren handhavingsstrategie, een geregeld overlegkader voor afstemming van het optreden in concrete zaken en de gezamenlijke regie door het college van GS en het Functioneel Parket op onder meer de prioriteitstelling. Dit laatste is noodzakelijk om te waarborgen dat er op regionaal niveau voldoende capaciteit wordt ingezet voor bovenregionale/landelijke handhavingsprioriteiten.

In het licht van de op stapel staande veranderingen in de milieuhandhavingsstructuur en de ontwikkelingen bij de Rijksinspecties zullen de betrokken ministers zich in de tweede helft van dit jaar beraden op de vraag of, en zo ja in welke vorm, het nog nodig is om een overleg als het LOM te laten voortbestaan.

2.5 Decentralisatie van bevoegdheden

In het in november 2008 geschetste eindbeeld van het kabinet is sprake van een toedeling van de provinciale vergunningverlenende bevoegdheden uit de Wabo aan de gemeenten. De VNG is voorstander van deze decentralisatie, terwijl het IPO dit aanvankelijk pas wilde laten plaatsvinden nadat de robuuste uitvoeringsstructuur daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit laatste was aanvankelijk ook het standpunt van het kabinet.

In het kader van de package deal hebben het kabinet, het IPO en de VNG op dit punt afgesproken om, als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen over te dragen aan het college van B&W. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt bij de inwerkingtreding van de Wabo een tijdelijke voorziening getroffen; het college van B&W wordt op dat moment bevoegd gezag, maar het college van GS behoudt voor deze niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. De deelbevoegdheid van het college van GS heeft niet alleen betrekking op het al dan niet verklaren dat het college geen bedenkingen heeft tegen het verlenen van een omgevingsvergunning, maar ook op het deelnemen aan (het niet wettelijk geregelde) vooroverleg over en het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Naast deze deelbevoegdheid heeft het college van GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen.

Als op 1 januari 2012 ook de provinciale deelbevoegdheid voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen aan de gemeenten wordt overgedragen, wordt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het betrokken personeel van de provincies overgedragen aan en geregeld in de gemeenschappelijke regelingen van de regionale diensten.

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de taakuitvoering door de gemeenten wordt overeenkomstig de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting⁶, overgedragen aan de provincies op het moment waarop de kwaliteit van de uitvoering voldoende is geborgd, uiterlijk op 1 januari 2012. De reeds door de VROM-Inspectie ingezette versoering van het IBT wordt verder doorgezet.

3. Strafrechtelijke aanpak milieudelicten

Met betrekking tot de strafrechtelijke milieuhandhaving heeft mijn ambtgenoot van Justitie u tijdens het AO Handhavingsstructuur op 3 december 2008 toegezegd dat uw Kamer in het voorjaar van 2009 nader zal worden geïnformeerd over de WODC-evaluatie van de milieutaak van het OM en de politie en de aanpak van de milieucriminaliteit die het kabinet voorstaat. De evaluatie, die inmiddels is afgerond, heeft betrekking op de onderbrenging van het grootste deel van de milieutaak van het OM bij het Functioneel Parket en de vorming van Regionale en Interregionale Milieuteams bij de politie. Mijn ambtgenoot van

⁶ Brief van 23 april 2008, 31 200 VII, nr. 61

Justitie informeert u bij afzonderlijke brief over de uitkomsten van de evaluatie en in samenhang daarmee over de aanpak van de internationale, georganiseerde milieucriminaliteit. Zoals op 6 november 2008 al aan uw Kamer gemeld, lopen de meningen over de noodzaak van een versterking op landelijk niveau niet uiteen. Daarmee is er een basis voor de verdere uitwerking van de vorm en de mate waarin de landelijke voorziening gestalte moet gaan krijgen.

4. Implementatie

De activiteiten die nodig zijn voor de uitvoering van de kabinetsreactie worden ondergebracht in een onder mijn regie en in nauwe samenwerking met mijn ambtgenoot van Justitie op te zetten en uit te voeren implementatieprogramma.

Deelprojectleiders afkomstig van het IPO, de VNG en het Rijk zullen worden belast met de uitvoering van de verschillende programmaonderdelen.

Het implementatieprogramma bevat landelijke en regionale componenten. De landelijke componenten zijn:

- Ontwikkeling en wettelijke vastlegging van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waaronder die voor milieuboa's (onder leiding van VROM deels uit te voeren door de provincies en Justitie).
- Ontwikkeling van een landelijk kader voor het stelsel van regionale diensten ter waarborging van eenduidigheid, effectiviteit en efficiëntie (onder leiding van VROM).
- Ontwikkeling en bouw van de informatiehuishouding/ bedrijfsprocessensysteem ten behoeve van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten en technische en juridische voorwaarden voor informatie-uitwisseling met o.a. rijksinspecties, politiekorpsen en OM (onder leiding van Justitie).
- Ontwikkeling van een landelijk kader voor de toekomstige verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht (onder leiding van Justitie).
- Communicatie (onder leiding van VROM).

De regionale componenten omvatten:

- Implementatie van de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van toereikende voorzieningen voor samenwerking en afstemming tussen de regionale uitvoeringsdiensten en de regionale politiekorpsen en tussen het bestuurlijk bevoegd gezag en het Functioneel Parket (onder leiding van de provincies).

In de tweede helft van 2009 wordt de programmastructuur opgezet en worden de verschillende deelprojecten uitgewerkt. In de daarop volgende twee jaar worden de deelprojecten feitelijk uitgevoerd door de betrokken departementen samen met de andere overheden. Zij worden uiterlijk op 1 januari 2012 afgerond.

Het spreekt voor zich dat de andere overheden zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau nauw zullen worden betrokken bij de opzet en uitvoering van het implementatieprogramma.

Over de voortgang van het programma zal ik uw Kamer periodiek informeren.

5. Financiële aspecten en gevolgen

De realisatie van deze nadere kabinetsreactie kent een aantal financiële aspecten en gevolgen.

Uitgangspunt in de meergenoemde package deal is dat het eindbeeld in de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.

Het realiseren van het eindbeeld zal initiële kosten en overgangskosten met zich meebrengen. Daar staat tegenover dat structurele besparingen door de samenwerking kunnen worden bereikt. Deze structurele besparingen vormen de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten. Hierbij heeft het kabinet mede betrokken dat het regionale takenpakket zich op uitdrukkelijk verzoek van de VNG beperkt tot een basispakket. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt

de terugverdiëntijd korter.

Zodra er een helder beeld is van de inrichting van de uitvoeringsstructuur (medio 2010) zal worden bezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Ook wordt dan bezien of het voorgenomen beleid toch blijkt te leiden tot bepaalde nieuwe taken of extra kwaliteitseisen die verder gaan dan gevegd zou mogen worden. Mocht daar inderdaad sprake van zijn dan zal de noodzaak van dit bijkomend effect van het voorgenomen beleid moeten worden bezien, of zullen daarover afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Een andere belangrijke kostenpost betreft de totstandbrenging van een uniforme informatiehuishouding ten behoeve van de opslag, het beheer en de verstrekking van handhavings- en toezichtsinformatie binnen de regionale diensten en in samenwerking met andere overheidsinstanties (zie paragraaf 2.3). Door een aantal deskundigen is een inschatting gemaakt van de kosten voor de ontwikkeling en de bouw van het systeem, ter grootte van €7,5 mln, onder de aanname dat sprake is van daadwerkelijke opschaling van bestaande oplossingen en uitgaande van circa 5.000 eindgebruikers. Dit bedrag heeft geen betrekking op de exploitatie- en beheerskosten. De hard- en softwarekosten voor de basiswerkplek van gebruikers zijn in deze berekening niet meegenomen omdat de medewerkers van de diensten immers een bestaande werkplek hebben.

De ontwikkelkosten van €7,5 mln zullen worden gedekt vanuit het Rijk (VROM, Justitie en EZ). Dit wordt bij de Najaarsnota 2009 verwerkt. Wanneer de voorziening is opgeleverd, komen de exploitatie- en beheerskosten voor rekening van de regionale uitvoeringsorganisaties. Ook in de huidige situatie maken gemeenten en provincies kosten voor de opslag, het beheer en de verstrekking van informatie binnen hun organisatie aan anderen, als onderdeel van de normale bedrijfsvoering bij het toezicht en de handhaving. Genoemde kosten voor de exploitatie en het beheer van de nieuwe voorziening komen hiervoor ten dele in de plaats. Bovendien zal sprake zijn van een kostenbesparing door het schaalvoordeel van de regionale uitvoeringsdienst.

Hoogachtend,
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Dr. Jacqueline Cramer

Bijlage 3 bij advies inrichten uitvoeringsstructuur provincie Utrecht

Verslag van de tweedaagse bijeenkomst Uitvoeringsdiensten provincie Utrecht d.d. 26 en 27 augustus 2009

Deelnemers:

- provincie Utrecht (zowel als bevoegd gezag als proces regisseur)
- vrijwel alle gemeenten
- Milieudienst Noordwest Utrecht
- Milieudienst Zuidoost Utrecht
- Servicebureau Gemeenten (voorheen gewest Eemland)
- Waterschappen (behalve rivierenland)
- Veiligheidsregio Utrecht
- VROM-Inspectie

Doel bijeenkomst:

Ambtelijk advies ontwikkelen voor de bestuurlijke bijeenkomst op 23 september 2009.

Het verloop van de eerste dag.

In het eerste deel van de bijeenkomst bleek er behoefte om de situatie zoals die zich heeft ontwikkeld te bespreken en daarover het ongenoegen te laten blijken. Een aantal deelnemers namens verschillende gemeenten beschreef het als een nog niet afgesloten 'rouwproces'. Daarbij werd vooral ingegaan op de volgende zaken:

- het basistakenpakket is te uitgebreid (vooral als het gaat over agrarische inrichtingen en garagebedrijven)
- De tijd tot aan 1 december 2009 is te kort
- De spelregels zijn nog in de maak (beleidsregels VROM/Jus over afwijken van veiligheidsregio, opstellen kwaliteitscriteria) terwijl de wedstrijd al wordt gespeeld.

Over deze onderwerpen zal vanuit de gemeenten nog een statement (wellicht via VNG) afgegeven worden.

Nadat hierover voldoende was gesproken, werd de omschakeling gemaakt naar het bespreken van analyses die gemaakt zijn door enkele deelnemers van de modellen die tijdens bestuurlijk overleg van 25 maart 2009 als mogelijke oplossingen voor de Utrechtse situatie waren vastgelegd.

Vanuit verschillende partijen (provincie, gemeente aangesloten bij MD, 'zelfstandige' gemeente en een MD) werden de voor- en nadelen van deze modellen bekeken en werd gekeken naar de voorkeuren.

De tussenconclusie na de discussie over de 4 modellen en de presentaties waren:

- er wordt uitgegaan van één WGR
- één formele organisatie
- uitvoeringsdienst met een expertisecentrum en meerdere werkeenheden
- ontwikkelmodel
- basistaken (provinciaal in het expertisecentrum en gemeentelijk in expertisecentrum of werkeenheden)
- Wabo-taken; cafetariamodel aangeboden voor uitvoeringsdienst

In het avondprogramma zijn de ins en outs van de wgr besproken en de verschillende varianten van organisatieopzet.

De dag werd afgesloten met een lachspieroefening.

Het verloop van dag 2

Dag 2 begon met een herhaling van de tussenconclusie van dag 1. Er was overeenstemming over de hoofdlijnen van het model. De inrichting ervan ligt nog open.

Discussie focust zich met name op:

- Wat breng je onder in het expertisecentrum?
- Hoe organiseer je de werkeenheden?
- Hoe is de bestuurlijke aansturing?

In 4 werkgroepen werd vervolgens een aantal nieuwe modellen die tijdens dag 1 naar voren kwamen bekeken. De resultaten van deze discussies werden vervolgens bijeen gelegd voor een uiteindelijke conclusie over de 2 dagen.

Gemeenten gaven aan het belangrijk te vinden lokale invloed te behouden. Conclusie was dat dit mogelijk is via:

- dienstverleningsovereenkomsten
- beleidskeuzes; waarbij een discussiepunt is of er een bepaalde ondergrens moet komen (welke taken moet een gemeente in ieder geval afnemen?)

Een verder idee is een productencatalogus waaruit de bestuurders dan kunnen kiezen voor lokaal maatwerk.

Conclusie aan eind bijeenkomst

Aan het eind van de bijeenkomst bleek dat de partijen elkaar op hoofdlijnen hadden gevonden:

- Er wordt gekozen voor de juridische vorm van één openbaar lichaam op grond van één gemeenschappelijke regeling met territoriale congruentie met de politie- en veiligheidsregio en daartoe de noodzakelijke besluiten binnen de eigen organisatie te nemen voor 15 november 2009,
- bestuurders in een aantal gemeentes zal daar door de ambtenaren nog van overtuigd moeten worden; de deelnemers zagen echter geen argumenten om voor meerdere GR's te kiezen)
- een openbaar lichaam.
- De 'zelfstandige' gemeentes (Utrecht, Houten, Nieuwegein, IJsselstein en Lopik) doen graag mee in algemeen verband en zien het niet als optie om deel te nemen in een aparte eenheid "centrumgemeente" (zgn. model centrumgemeente)
- de bestuurlijke aansturing van de totale uitvoeringsorganisatie richt zich primair op het bewaken van professionaliteit, kwaliteit, kosten en kostenbeheersing en hiertoe wordt een Algemeen en Dagelijks bestuur geformeerd.
- dat de gemeenten en provincies bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor af te nemen producten (waaronder vergunningverlening, toezicht, handhavingsadviezen, adviezen voor bezwaar en beroep, beleidsadviezen) die in een productencatalogus zullen worden vastgelegd. De individuele invloed van gemeenten wordt geborgd in dienstverleningsovereenkomsten en werkprogramma's,
- Behoud van het goede;
De ervaringen met de huidige milieudiensten zijn goed. Deze kwaliteit wil men graag behouden. De gemeenten gaven aan dat dit niet per se hoeft te betekenen dat er 3 werkeenheden (analoog aan de bestaande MD's) komen. De MD's hadden hier wat meer moeite mee, maar gingen wel akkoord.
- Ten aanzien van de regierol is afgesproken dat de directeurs van de milieudiensten hun bestuurders zullen adviseren hun bestuurlijke rondes bij de gemeenten die naast het door de provincie aangestuurde proces lopen te beëindigen en voluit aan te sluiten op het door de provincie aangestuurde proces.
- meerdere werkeenheden binnen één uitvoeringsorganisatie is mogelijk.

Men neemt graag de tijd om dit het aankomende jaar verder uit te werken. Via een inhoudelijke discussie en met kennis van de nu nog in ontwikkeling zijnde kwaliteitscriteria moet dan

uiteindelijk blijken met welke taken de uitvoeringsorganisatie zal worden belast waaruit ook kan volgen hoe zij eruit zal moeten/ kunnen gaan zien.

- Mogelijkheid om in de werkeenheden plustaken (buiten basistaken) uit te laten voeren.
- Centraal wat moet, decentraal wat kan
- de bestaande inrichting van de frontoffices bij gemeenten, gericht op de beste integrale dienstverlening naar burgers en bedrijven, en de verdere ontwikkeling van de frontoffices (ICT, kennis, snelheid) vormt een belangrijk uitgangspunt bij het inrichten van backoffice taken in de uitvoeringsorganisatie,
- er moet een mogelijkheid worden opgehouden om eventuele rijkstaken binnen de uitvoeringsdienst op te kunnen pakken. Dit zal ongetwijfeld één van de elementen van de verdere uitwerking zijn.
- onder procesregie van de provincie wordt gezamenlijk gebouwd aan één uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht, waarbij de uitvoeringsorganisatie bestaat uit één centrale werkeenheden en een of meer decentrale werkeenheden,

Verdere proces

Op 23 september aanstaande vindt een bestuurlijke bijeenkomst plaats. Aan de bestuurders zal een voorstel worden voorgelegd met de bovenstaande elementen.

Primair gaat het om de constatering dat we provinciebreed instemmen met het vormen van een openbaar lichaam ingevolge de WGR en dat dit openbaarlichaam als werkgebied de gehele provincie Utrecht heeft (congruent aan de politie- en veiligheidsregio). Voorts zal aan de bestuurders de opdracht gevraagd worden het voorstel verder uit te werken. Hiervoor zal een proceslijn voor de aankomende 1,5 a 2 jaar worden geschetst door de provincie. Het eerste jaar zal met name draaien om uitwerking van het voorstel; het tweede jaar om effectuering. Doel is dat 1 januari 2012 de uitvoeringsorganisatie operationeel is.

Bijlage 4

Advies van gemeentesecretarissen over het gevraagde besluit tot ondertekening van een intentieverklaring om te komen tot oprichting van één regionale uitvoeringsdienst (RUD) in de provincie Utrecht.

Samenvattend advies:

We hebben een verkenning gedaan inzake de gevolgen voor de achterblijvende organisaties bij het oprichten van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Er is op dit punt nog veel in beweging. Uitgaande van de voorstellen zoals ze nu bekend zijn ten aanzien van het basistakenpakket en de kwaliteitscriteria, ontstaat er een RUD met een beperkte omvang en een hoge specialistische kwaliteit. De gevolgen van de vorming van zo'n RUD zijn voor de achterblijvende organisaties relatief beperkt. Dit constaterende is er geen reden af te wijken van één WGR RUD conform het werkgebied van de politie en veiligheidsregio. Een belangrijke vaststelling is dat de vorming van een RUD volgens een dergelijke gemeenschappelijke regeling meerdere opties voor een nadere uitwerking van de organisatie open laat.

Mogelijke gevolgen van het oprichten van een uitvoeringsdienst in Utrecht

Op verzoek van de vergadering van gemeentesecretarissen d.d 18 september 2009 is door ondergetekenden onderzoek gedaan naar de gevolgen van het oprichten van een uitvoeringsdienst vergunningverlening en handhaving voor milieudiensten en de daaraan verbonden gemeenten en voor de niet aan een milieudienst verbonden gemeenten.

Het resultaat van het onderzoek is samengevat in onderstaande 13 punten:

Algemeen

1. Als het gaat om de gevolgen voor de achterblijvende organisaties dan is het beeld divers. Er zijn nog een aantal onzekerheden ten aanzien van de omvang van het basistakenpakket en de kwaliteitscriteria. Daarnaast hangen de gevolgen samen met de volgende punten:
 - a. verschillen tussen gemeenten in de mate waarin taken nu al dan niet zelf worden uitgevoerd, zoals wel of niet aangesloten zijn bij een milieudienst;
 - b. verschillen tussen gemeenten qua schaalgrootte, niet alleen naar het aantal inwoners, maar ook naar het soort bedrijven dat in de gemeente is gevestigd.

De ontwikkeling van een RUD betekent wel dat er hoe dan ook een knip komt, omdat er verplicht taken bij de Regionale uitvoeringsdienst ondergebracht moeten worden. Dit is uiteindelijk ook de achtergrond van de hele operatie, namelijk dat bepaalde specialismen een bepaalde schaalgrootte vereisen. Als we uitgaan van de nu bepaalde omvang van het basistakenpakket met de daarvoor benodigde formatie (een RUD van circa 90 fte), dan zijn de gevolgen voor de achterblijvende organisaties relatief beperkt. Deze stap is ook tegenover de achterblijvende organisaties te verantwoorden. Aandachtspunt is wel dat de ontwikkeling van 2010 en verder een dynamiek zal kennen, waarop actief moet worden ingespeeld om de balans tussen kosten en baten blijvend goed te houden. Er kan immers, na de oprichting en het onderbrengen van het basistakenpakket, een discussie gaan ontstaan over het onderbrengen van ook andere taken. Bijvoorbeeld als het pakket dat achterblijft bij de latende organisatie te klein is geworden om uit oogpunt van kwaliteit of efficiency zelf te doen. Gezien het blijvende belang van de frontoffice en het betrekken van de lokale omstandigheden is dit een aspect om alert op te zijn en om actief op in te spelen.

2. De vraag of de milieudiensten in hun geheel opgaan in de Wgr RUD is een bestuurlijke en bedrijfsmatige keuze die pas bij de verdere uitwerking in 2010 aan de orde komt. Binnen de intentieverklaring zijn immers modellen denkbaar waarbij naast een kleine RUD een of meerdere milieu/-omgevingsdiensten kunnen blijven bestaan.

Efficiency en kosten

3. Of een uitvoeringsdienst zal leiden tot een efficiencyslag kan voor de Utrechtse

situatie niet op voorhand worden gezegd. Deloitte heeft een rekenmodel ontwikkeld dat zich richt op gemeenten van verschillende grootte en daaraan gekoppelde kostenkennallen. Doorrekening van de Utrechtse situatie met de kennallen van Deloitte o.b.v. de uitgangssituatie van afgelopen juni leidde voor de totale Utrechtse situatie tot een theoretische kostenbesparing in 2015 van niet meer dan circa 2%. Dit is gezien de foutenmarges een verwaarloosbaar percentage.

Het is niet de verwachting dat er aanmerkelijke schaalvoordelen gaan ontstaan. De opgave is vooral het realiseren van de beoogde kwaliteitsverbetering met beschikbare middelen.

(Deze bevinding heeft betrekking op de overheveling van taken van het basistakenpakket en staat los van de landelijke discussie over de kwaliteitsverbetering (Wabo-breed) aan de hand van de kwaliteitscriteria.)

4. Voor enkele gemeenten zal het onderbrengen van het smalle takenpakket (milieu) wel leiden tot een schaalvoordeel, doordat specialistische medewerkers efficiënter kunnen worden ingezet. Voor integraal handhaven kan de uitvoeringsdienst ook een verlies betekenen, omdat de integraliteit wordt beperkt tot de onderwerpen van het basispakket. Als het basistakenpakket breder zou worden kan er weer een nadeel ontstaan in de (geografische) nabijheid ten opzicht van de kleinere bedrijven. Daarvoor wordt juist sterk de behoefte gevoeld voor een specifiek afgestemde aanpak (couleur locale).

Als samenvattende conclusie kan worden gezegd dat het onderbrengen bij de RUD van het nu beperkte takenpakket leidt tot een praktijk waarin zich geen noemenswaardige problemen zullen voordoen. Als uitbreiding van het pakket wordt overwogen zal, tegen de achtergrond van hetgeen hierboven is opgemerkt, één en ander steeds opnieuw dienen te worden afgewogen.

5. Overigens kan worden opgemerkt dat eventuele voordelen met name verwacht kunnen worden bij de bundeling van specialistische taken waarvoor slechts beperkte formatie beschikbaar is en in mindere mate bij generalistische taken.

Dienstverlening

6. Hieronder wordt verstaan: 1 loket, integrale aanpak, lage lasten en regeldruk.

De 1 loketgedachte blijft overeind als er een RUD is. In feite hebben de gemeenten die gekoppeld zijn aan een milieudienst deze ervaring ook nu al. Daarin zal niet echt iets veranderen.

Er zal wel een helder werkproces tussen loket en RUD afgesproken moeten worden.

Als het takenpakket van de RUD breder wordt, zullen ook de eisen aan de loketkwaliteit toenemen. Bij het smalle basistakenpakket is de integraliteit uiteraard minder. Bij een grotere RUD is juist extra aandacht nodig voor de kwaliteit van de integrale dienstverlening, omdat met spreiding van het takenpakket binnen de RUD gereguleerde processen opgeknipt zullen worden over meerdere medewerkers.

Hoe meer dat zal gebeuren, hoe meer afstemming zal moeten plaatsvinden. Dit effect is klein bij het huidige smalle basistakenpakket, maar zal toenemen naarmate het pakket breder wordt.

Lokale/ regionale binding

7. Het is belangrijk dat voor basale taken de burger of het kleine bedrijf dichtbij kan worden geholpen. Dat moet niet over allerlei schijven moeten lopen. Het huidige basistakenpakket lijkt hieraan te voldoen.

In het algemeen kan worden gezegd dat bij toename van de schaalgrootte de specialistische inhoudelijke kwaliteit kan verbeteren, terwijl de kennis van de lokale en omgevingsaspecten in principe minder zal zijn. Dit is voor de kwaliteit van advisering zeker wel van belang.

Frichtiekosten

8. Er zullen zich zeker frictiekosten gaan voordoen. Welke omvang deze zullen hebben valt nog niet in te schatten. Het hangt van vele factoren af: moeten functies worden geknipt waarbij een deel achterblijft en een deel naar de RUD wordt overgeheveld. In hoeverre kunnen

leegvallende werkplekken snel worden bezet. Een geleidelijke groei van een RUD kan kostenbeperkend werken.

Overigens mag worden aangenomen dat ICT-kosten tot de belangrijkste frictiekosten zullen gaan behoren.

Personele aspecten

9. Voor de medewerkers heeft een RUD mogelijkheden om door te groeien en meer op niveau te blijven. Voor integraal georiënteerde medewerkers kan een RUD juist betekenen dat ze zich meer beperkt gaan voelen. Voor andere medewerkers is dit juist weer een vooruitgang, doordat ze zich dan beter kunnen verdiepen in een “zaak”.

Er zullen in ieder geval andere werkwijzen zijn, waaraan men zeker moet wennen.

Bestuurlijke drukte

10. Bestuurlijke drukte wordt primair bepaald door de gekozen aansturingsmodellen. De bestuurlijke drukte kan worden beperkt door er te kiezen voor een smal wgr-bestuur dat alleen de organisatorische zaken aanstuurt. De inhoudelijke wisselwerking moet geregeld worden in het bilaterale verkeer tussen RUD en gemeenten via dienstverleningsovereenkomsten.

Overhead

11. Doordat taken en ook medewerkers overgaan naar een RUD zal de overhead bij de achterblijvende organisaties iets hoger worden.

Voor de RUD is de omvang het meest bepalend voor de overhead. We hebben nu de kans om de RUD “lean” op te bouwen en dus kostenbesparende oplossingen te zoeken en voor schaalgrootte oplossingen te zoeken in samenwerking met omliggende veiligheidsregio’s.

Front office

12. De frontoffice-taak zal altijd een goed kennisniveau vragen. Zelfs meer als het niet mogelijk is om direct even een specialist erbij te roepen. Er wordt dan inhoudelijk meer kennis aan het loket gevraagd, zodat de kwaliteit en dus de kostprijs omhoog zal gaan. Voor specialistische kennis zullen afspraken met de klant moeten worden gemaakt. Voor de “kleine” zaken is dit onhandig en niet klantgericht. Die zouden dus gewoon bij de gemeente moeten blijven (en dat is ook zo). De uitdaging is om de kennis vanuit de RUD in de frontoffice te betrekken. Het snel beschikbaar krijgen van specialistische kennis vanuit de RUD is een kwaliteitseis aan de RUD.

Bestuurlijke advisering

13. De bestuurlijke advisering betreft de advisering over (met name) de moeilijke dossiers waarover het bevoegd gezag moet besluiten. De advisering vanuit het RUD zal zoveel mogelijk direct en ten behoeve van het lokaal bestuur moeten geschieden, tegelijkertijd rekening moeten houden met en zich voegen in de lokale advisering en besluitvorming. De huidige praktijk met milieudiensten heeft geleerd dat deze afstemming het nodige vraagt van de bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren en tegelijkertijd dat met moderne informatie systemen en casemanagement zowel aan de noodzakelijk integratie als lokale inbedding goed inhoud gegeven kan worden. Voor het operationeel beleid, de programmering en prioritering, zal tussen RUD en gemeenten moeten worden samengewerkt. Hierin zal nadrukkelijk de ruimte gevonden moeten worden om het lokaal bestuur de regie te laten voeren.

Conclusie

Zie begin van de notitie (samenvattend advies)

Utrecht, 2 november 2009,

Evert van Kuilenburg, gemeenten Utrecht

Ellen van Dijk, gemeente Utrecht

Nienke Hanselaar, Milieudienst Zuidoost Utrecht

Henk Huitink, gemeente Amersfoort

Hein Jaarsma, gemeente Amersfoort
Alina Kuiper, gemeente Vianen
Peter Paap, gemeente Vianen
Emma de Lange, gemeente Ronde Venen
Nico Röling, gemeente Ronde Venen
Jeroen van Delden, gemeente IJsselstein
Henny Hoogstraten, gemeente IJsselstein
Jan Herman de Baas, provincie Utrecht
Franz Kluitmans, provincie Utrecht
Hans Hazenbosch, provincie Utrecht

Bijlagen:

a) opdracht gemeentesecretarissen
brief d.d. 27 oktober aan Tweede Kamer over basistakenpakket en ICT-Wabo

Bijlage a bij bijlage 4

Oprichtingsformulering wat betreft het uitvoeren van een analyse naar de gevolgen voor latende organisaties (gemeenten, milieudiensten en provincie) bij het instellen van 1 uitvoeringsdienst (cfm intentieverklaring) in de provincie Utrecht.

Op **18 september 2009** heeft het secretarissenoverleg een aantal leden van dat overleg verzocht om, met ondersteuning van deskundigen een onderzoek/ analyse uit te voeren naar de gevolgen voor de gemeenten, de milieudiensten en de provincie van het oprichten van een regionale uitvoeringsdienst vergunningeverlening en handhaving in de provincie Utrecht.

Ter uitwerking daarvan is op **30 september** een bespreking belegd waarin de precieze formulering van de onderzoeksopdracht is besproken.

Bij deze bespreking waren de secretarissen dhr. Huitink (Amersfoort), mw. De Lange (De Ronde Venen), dhr. van Delden (IJsselstein) en mw. Kuiper (Vianen) en dhr. De Baas (provincie Utrecht) aanwezig. Zij werden vergezeld door de heren Jaarsma, Röling, Hoogstraten, Paap en Kluitmans.

De opdrachtformulering:

Maak de vergelijking tussen uitgangssituatie, zoals uitgewerkt te Woudschoten met

- afgeslankte situatie, zoals die zich nu uitkristalliseert n.a.v. actuele besluitvorming rijk;
- en met de gevolgen van de kwaliteitscriteria;
- en een doorgroeimodel,

en breng zo goed mogelijk de gevolgschade in beeld.

Betrek in de vergelijking de gevolgen voor:

- de dienstverlening;
- frictiekosten;
- personele verantwoordelijkheid;
- bestuurlijke drukte
- regionale betrokkenheid - d.w.z. de afstand waarop de uitvoeringsdienst staat van de bestuurslaag van de gemeente (vooral bij basis-plus pakket belangrijk).

Beschrijf welke aspecten aan de orde zijn:

- nu (besluitvorming dit najaar);
- de uitwerking van de RUD in 2010/11;
- mogelijke verdere fasen in een groeimodel.

Schets daarbij de mogelijke impact van de kwaliteitscriteria.

Geef een beeld van de voor- en nadelen voor de overhead bij de verschillende organisaties.

Betrek het opdrachtgeverschap en de bestuurlijke advisering die bij de gemeente achterblijft in de analyse.

Wat zijn de kosten/ gevolgen voor front-office? Wijkt dit af van de huidige situatie, en zo ja hoe?

Aanpak:

Deze ("oogharen")analyse wordt primair getrokken door de deskundigen van Amersfoort, De Ronde Venen, IJsselstein, Vianen, Utrecht en de provincie. Er wordt inbreng gevraagd van een van de milieudiensten (de werkgroep).

Ieder koppelt terug binnen zijn eigen regio-gemeenten.

De werkgroep rondt het resultaat van de analyse uiterlijk eind oktober af met een rapportage, zodat uiterlijk 1 november het advies aan alle secretarissen kan worden voorgelegd.

Utrecht, 6 oktober 2009

F. Kluitmans

Bijlage b bij bijlage 4

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum

Betreft Stand van zaken van het basispakket uitvoeringsorganisaties en van het
Omgevingsloket online

Geachte Voorzitter,

Bij brief van 8 oktober 2009 heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht om uw Kamer uiterlijk 27 oktober 2009 te informeren over de taken die onder het basistakenpakket van de uitvoeringsdiensten zullen vallen en welke bedrijven dit betreft, alsmede over de stand van zaken op ICT-gebied waar het betreft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit in verband met mijn toezeggingen tijdens het Algemeen Overleg van 30 september 2009 inzake de handhaving van het omgevingsrecht en de invoering van de Wabo. Op beide onderwerpen ga ik achtereenvolgens in.

1. Basistakenpakket regionale uitvoeringsdiensten

Tijdens het Algemeen overleg handavingsstructuur op 30 september 2009 heb ik toegezegd uw Kamer in oktober 2009 te informeren over de taken die onder het basistakenpakket, bedoeld in de package deal, vallen en de bedrijven die dit betreft.

Vooruitlopend daarop breng ik in herinnering dat ik bij brief aan uw Kamer van 3 juli 2009⁷ de voorlopige opzet van het basistakenpakket heb beschreven. Daarin heb ik aangegeven dat het basistakenpakket zal bestaan uit milieugerelateerde taken die complex en bovenlokaal zijn. Daarna heeft de VNG mij in haar brief van 10 september 2009 voorgesteld om het basistakenpakket voor wat betreft het gemeentelijk milieutoezicht te beperken. Het VNG-voorstel is besproken tijdens bestuurlijk overleg op 24 september 2009. Afgesproken is om met betrekking tot onderdeel 1 van het basistakenpakket⁸ uit te werken welke onder algemene regels⁹ vallende bedrijven onder het basistakenpakket zouden moeten vallen.

Daarmee zijn de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, en het Rijk (waaronder het OM) aan de slag gegaan, samen met enkele deskundigen van buiten de overheid (zoals het VNO-NCW en de Metaalunie). Dat heeft geleid tot een gedetailleerd overzicht van meldingsplichtige activiteiten die als complex, als niet-complex of als complex bij overschrijding van drempelwaarden zouden moeten worden aangemerkt. Hierbij zijn de niet-meldingsplichtige amvb-activiteiten buiten beschouwing gelaten: deze zijn niet complex en het milieutoezicht daarop kan bij de gemeenten blijven. Ook zijn de amvb-activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt¹⁰ buiten beschouwing gelaten: deze zijn namelijk reeds als complex aangemerkt en het milieutoezicht daarop komt onder de RUD's te vallen.

In vervolg daarop wordt het activiteitenoverzicht momenteel vertaald naar het benodigde overzicht van bedrijven en branches. Het basistakenpakket moet immers zo helder en eenvoudig mogelijk worden beschreven en er mag straks geen onzekerheid bestaan over de vraag of bedrijven nu onder het milieutoezicht van de RUD of van de gemeente vallen. Zowel het VNO-NCW en

⁷ 29 383, nr. 132

⁸ Het milieutoezicht op bedrijfsmatige niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten

⁹ Activiteitenbesluit, het Besluit landbouw, het Besluit glastuinbouw en het Vuurwerkbesluit

¹⁰ Zie de lijst van vergunningplichtige inrichtingen in bijlage 1 bij het Activiteitenbesluit.

**Portefeuille
Plaatsvervangend
Secretaris-Generaal**
Omgevingsvergunning
Wettelijk Kader

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
www.vrom.nl

Uw kenmerk
Wabo 2009059541

Kopie aan
de Voorzitter van de Eerste
Kamer der Staten-Generaal
Bijlage(n)
Risicoanalyse VKA

MKB Nederland als het College van procureurs-generaal hebben hier met klem op aangedrongen¹¹. Daarbij wordt ook gezien welke amvb-bedrijven in verband met het ketengerelateerde milieutoezicht tot het basistakenpakket van de RUD's moeten behoren.

Overeenkomstig mijn tijdens het Algemeen Overleg gedane toezegging zal ik uw Kamer nog in oktober 2009 een richtinggevend document betreffende het basistakenpakket, inclusief de daaronder vallende amvb-bedrijven, toezenden. Dat richtinggevende document is nodig om tot RUD's te kunnen komen. De provincies en de gemeenten hebben houvast nodig om de regionale uitwerking met elkaar te kunnen bespreken.

Het is zeker niet de bedoeling om het basistakenpakket in beton te gieten. Het is in mijn ogen niet alleen onmogelijk maar ook ongewenst om het basistakenpakket van bovenaf messcherp te scheiden van de taken die bij de gemeenten kunnen blijven. Wel zal het een voldoende stevig pakket moeten zijn om tot goed functionerende RUD's te kunnen komen en daarmee de door de Commissie Mans geconstateerde fragmentatie aan te kunnen pakken. Het basistakenpakket zal met achtneming van dit uitgangspunt worden vastgesteld in het bestuurlijk overleg dat voor het eind van dit jaar zal plaatsvinden. Over ongeveer een jaar zullen de ontwikkelingen in de praktijk worden geëvalueerd en pas daarna zal een begin met de wettelijke regeling van het basistakenpakket worden gemaakt.

2. Voortgang ICT-project Wabo

Inhoud project

Het ICT-project van de Wabo omvat het ontwikkelen en invoeren van een elektronisch loket (Omgevingsloket online). Met dit loket kunnen alle burgers en ondernemers nagaan of, en zo ja voor welke onderdelen van hun activiteiten een Omgevingsvergunning nodig is. Vervolgens kunnen zij deze Omgevingsvergunning digitaal aanvragen. Het digitale loket wordt tevens ontwikkeld voor alle overheden zodat het bevoegd gezag een digitale aanvraag kan ontvangen en de bijlagen kan bekijken. Tevens kunnen het bevoegd gezag en adviseurs met het loket gezamenlijk aan de behandeling van de vergunning werken.

Uitgangspunten voortgangsrapportage

Om uw Kamer goed te kunnen informeren heb ik overeenkomstig uw verzoek ook dit jaar een risicoanalyse laten uitvoeren. VNG en IPO zijn door het bureau betrokken bij het opstellen van de analyse.

Daarnaast hebben gemeenten (VNG) en provincies (IPO) in de maanden september en oktober 2009 de reeds beschikbare versies van het loket als toekomstige gebruikers getest. Hierbij is zowel gekeken naar de aanvraag als de behandelkant van het loket.

Constateringen VKA

De onafhankelijke risicoanalyse is door het bureau Verdonck, Klooster & Associates B.V. (VKA) uitgevoerd. Centraal stond een tijdige afronding van het Omgevingsloket online. Het rapport is als bijlage bijgevoegd.

De analyse is uitgevoerd in de periode juni tot en met september 2009 en had betrekking op de volgende elementen. Voorbereiding op de invoering, oplevering en gebruik van het Omgevingsloket, werking en beheer en informatiebeveiliging. Ik constateer dat de risico's die door VKA in beeld zijn gebracht geen nieuwe punten opleveren. Zij zijn onderkend en er zijn inmiddels maatregelen op genomen. Het belangrijkste risico ten aanzien van het ontwikkelproces is het strakker inrichten van de sturing op de releaseplanning. Dit is inmiddels gerealiseerd hetgeen door VKA als positief wordt beoordeeld. Ten aanzien van de beheerorganisatie geeft VKA aan het essentieel te vinden dat het hoge tempo met betrekking tot de inrichting wordt voortgezet. VKA beoordeelt de genomen maatregelen als positief. Ten aanzien van het aansluiten beveelt VKA allerlei communicatieactiviteiten aan zowel vanuit VROM als vanuit IPO en VNG. Deze activiteiten zullen vanuit mijn ministerie worden opgepakt en gestimuleerd. Door het uitstel van de Wabo met enkele maanden is hiervoor meer tijd beschikbaar.

¹¹ Brief van VNO-NCW en MKB Nederland van 24 september 2009 aan onder meer de fractievoorzitters in de Tweede Kamer, de betrokken ministers en de voorzitters van de VNG en het IPO en brief van het College van PG's van 8 oktober 2009 aan de minister van Justitie.

Resultaten testen door IPO en VNG

VNG en IPO zijn door de in september en oktober 2009 uitgevoerde testen tot de conclusie gekomen dat er voldoende vertrouwen is in de realisatie van het Omgevingsloket online in december 2009. Daarbij geldt wel dat alsdan de door beide organisaties genoemde opmerkingen zijn verwerkt. Dit wordt haalbaar geacht.

Hierbij geldt nog één kanttekening. Het is mogelijk dat in het eerste kwartaal nog gewerkt zal dienen te worden aan het onderdeel van het loket waarmee bouwtekeningen digitaal kunnen worden gelezen en becommentarieerd. Dit onderdeel werkt nu voor een deel goed maar op punten van praktische bruikbaarheid (zoals de tussentijdse archivering) dienen nog verbeteringen te worden aangebracht. Dit staat het inregelen en het oefenen niet in de weg. Hiermee kunnen gemeenten en provincies vanaf 1 januari 2010 voluit aan het werk.

Overeenkomstig het gestelde in mijn brief van 29 september 2009 (kamerstukken II 2009/10, 31953, nr. 25) zullen de uitvoerende overheden en adviseurs nog oefen- en inregeltijd voor het ICT-instrument nodig hebben. De inhoud van het loket (vragenboom en formulier) omvat dermate veel regelgeving dat het ongetwijfeld zo is dat het oefenen en inregelen van de voorziening in de praktijk nog wel kleinere kinderziekten aan het licht zal brengen en ongetwijfeld tot aanvullende wensen zal leiden. Daarom is al begonnen met een beheerorganisatie die vakkundig en snel met deze praktijksignalen om kan gaan. VROM, VNG en IPO zullen daarnaast gezamenlijk gemeenten en provincies blijven ondersteunen en stimuleren om het loket op tijd in gebruik te nemen zodat in de eerste maanden van 2010 voldoende ervaring kan worden opgedaan.

Conclusie

Mijn conclusie is dat de betrokken organisaties van IPO en VNG er vertrouwen in hebben dat het Omgevingsloket online eind dit jaar gereed zal zijn voor het inregelen en oefenen in de eigen organisatie. Ook het door mij in de brief van 29 september 2009 voorziene tijdstip van inwerkingtreding van de Wabo 3 maanden na publicatie van de benodigde wetgeving in het Staatsblad geeft meer zekerheid dat de Wabo echt gebruiksklaar is op het moment van invoeren. Ik ben me er wel van bewust dat de laatste maanden van dit jaar en de eerste van volgend jaar de inspanningen die afgelopen jaar zijn geleverd, moeten worden doorgezet. De constatering uit de testen en de aanbevelingen van de risicoanalyse vormen hiervoor het kader.

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Dr. Jacqueline Cramer