

# VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid

Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving





***VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid***

**Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving**



Rapport van de Commissie voor de Evaluatie van de RUD's  
in opdracht van de VNG

Aleid Wolfsen (voorzitter)  
Sjraar Cox  
Erik van Heijningen  
Cees Vermeer  
Bart Claassen  
Martijn van der Steen  
Eva Hillen (secretaris, VNG)

Foto omslag: 123rf.com

september 2014

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
Het vth-stelsel in ontwikkeling, maar ook vol in bedrijf	9
Een tussentijdse evaluatie van het stelsel	10
Aanscherping van de vraagstelling in het licht van ontwikkelingen	11
Opbouw van het rapport	12
<b>2. Volgens afspraak: inrichting conform de package deal</b>	<b>17</b>
De package deal: VNG, IPO en het rijk	17
Uitvoering van de package deal, Financiële beperkingen en BRZO inrichting	19
<b>3. Begripsverheldering: rollen en verantwoordelijkheden</b>	<b>23</b>
Gemeente als opdrachtgever voor RUD ofwel bevoegd gezag	27
<b>4. Signalen vanuit het veld: knelpunten in het stelsel</b>	<b>33</b>
1. Tempo vasthouden	33
2. Geen druk 'van boven', vasthouden aan ontwikkeling 'van onderop'	33
3. Financiën	34
4. Variatie en Kwaliteit	34
5. BRZO als aparte categorie	35
6. (On)heldere bestuurlijke rolverdeling	37
7. Inbreng vanuit anderen dan provincie en gemeenten	37
<b>5. Analyse: twee soorten signalen</b>	<b>39</b>
5.1 Tijdelijke kwesties: wat met tempo, ruimte, scherpste en volharding opgelost wordt	39
5.2 Structurele kwesties: waar externe interventie nodig is	41

<b>6. Aanbevelingen: vertrouwen, tempo en helderheid</b>	<b>45</b>
1. Los de onhelderheid ten aanzien van de BRZO-taken op door een gerichte en relatief eenvoudige aanpassing in het systeem	45
2. Zorg voor vertrouwen, ruimte en tempo voor het systeem om zich verder te ontwikkelen	46
3. Heldere communicatie over rollen en bevoegdheden: rolbesef en rolvastheid verder ontwikkelen, ook vanuit VNG en naar gemeenten	48
4. Maak werkafspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk	49
5. Betrek raadsleden meer bij de vth-taken en de RUD's	49
6. Activeer de rol van BZK als hoeder van het bestuurlijk stelsel	50
7. Benut de ervaringen met de RUD's als les voor de zich nu ontwikkelende praktijk van de decentralisaties in het sociale domein	51
8. Helderheid over inbreng van derden bij de RUD's	52
9. Pas het wetsvoorstel vth aan	53
 <b>Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden</b>	 <b>55</b>

# Voorwoord

Geachte leden van het bestuur van de VNG,

Hierbij bied ik u het rapport 'Vertrouwen, Tempo en Helderheid' aan. Daarin hebben we op uw verzoek onderzoek gedaan naar het functioneren van de RUD's. We stellen een aantal verbeteringen voor; geen totale herziening van het systeem.

Begin dit jaar verzocht de VNG mij om in commissieverband onderzoek te doen naar de RUD's. De reden was dat, ook al was er inmiddels een nagenoeg landsdekkend netwerk ontstaan, veel gemeenten toch problemen ondervonden met de RUD's. Er werd een commissie samengesteld bestaande uit Sjraar Cox, Erik van Heijningen, Cees Vermeer, Bart Claassen, Martijn van der Steen en mijzelf. Wij kregen van u de volgende opdracht: de ervaren knelpunten van gemeenten met de RUD's en mogelijke oplossingen te benoemen en tevens een lange termijn visie voor de VNG te schetsen voor de vergunningverleningstaken, het toezicht en de handhaving in het ruimtelijk domein.

De urgentie van dit onderzoek werd verhoogd doordat tijdens de opstart van de commissie, de staatssecretaris van I&M een voorstel tot wijziging van de Wabo naar de Tweede Kamer stuurde met als doel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren, waarmee de afspraken van de package deal wettelijk verankerd zouden worden.

Bestudering van het wetsvoorstel maakte duidelijk dat de staatssecretaris daarmee verder gaat dan de afspraken van de packagedeal. Dat raakt de vrijheid van gemeenten bij de uitvoering van hun taken. Feitelijk gaat dat zover dat we durven stellen dat er bij volledige doorvoering van het wetsvoorstel in feite sprake is van functioneel bestuur in plaats van het bedoelde verlengd lokaal bestuur van de RUD's. Wij besloten daarom onze onderzoeksvragen aan te passen. Dit heeft geresulteerd in een onderzoek waarin de juiste rolverdeling tussen de verschillende bestuurslagen centraal staat en ook kritisch gekeken is naar mogelijke aanpassingen van het wetsvoorstel. Dat de RUD's wel een wettelijke verankering verdienen is onomstreden.

Tijdens de vele interviews met gemeentelijke en provinciale bestuurders, rijksvertegenwoordigers, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en RUD-directeuren, merkten wij dat allen zeer betrokken zijn bij de RUD's. Het is een onderwerp dat velen in het openbaar bestuur na aan het hart ligt. Begrijpelijk en hoopgevend tegelijk, omdat het hier kerntaken van de overheid betreft; bescherming van het milieu en veiligheid.

Onze conclusies en de daaruit volgende aanbevelingen zijn tot stand gekomen op basis van een vooronderzoek van de NSOB, de gevoerde gesprekken met betrokkenen, maar ook op onze eigen ervaringen in het openbaar bestuur en met de RUD's. Bovendien zijn wij zeer geholpen door het advies van Douwe Jan Elzinga over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, dat tussentijds in opdracht van de VNG geschreven is. Met dit advies is er onzes inziens een solide juridische basis onder onze aanbevelingen gelegd.

Ik denk dat er uit het 'RUD-dossier' lessen getrokken kunnen worden die van nut zijn voor de decentralisaties in het sociale domein. Het Rijk is namelijk in het fysieke- en veiligheidsdomein bezig met het (re-)centraliseren van taken (denk naast de vth-wet c.a. aan de ontwikkelingen in veiligheidsregio's en bij de politie), terwijl het in het sociale domein juist weer aan het decentraliseren is. Daar worden taken zoals de jeugdzorg en de WMO gedecentraliseerd naar gemeenten. Toch zien we ook daar nu al weer vormen van re-centralisatie. Bijvoorbeeld verplichte vormen van samenwerking en detailbemoeyenis met de wijze waarop het (nieuwe) gezag uitvoering dient te geven aan die taken.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Als er daarbinnen taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen gaat dat begrijpelijk altijd gepaard met wrijving en het opnieuw zoeken naar de juiste verhoudingen en balans. Het is daarbij wel zaak steeds goed in het vizier te houden hoe de basisstructuur van het openbaar bestuur in elkaar zit. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat de een de beleidsvrijheid van de ander onnodig beperkt, te voorkomen dat er sluipenderwijs nieuwe vormen van (feitelijk) functioneel bestuur worden geïntroduceerd en misschien ook om te voorkomen dat er zoveel taken van gemeenten worden ondergebracht in allerlei wisselende vormen van bovenregionale samenwerking dat het echt integraal af kunnen wegen van alle belangen en prioriteiten in de colleges van B&W en de



raad feitelijk illusoir wordt... Dat kan alleen als alle betrokken instanties bij decentralisaties ook dat steeds in het oog houden. Dat betekent dat dit type discussie niet alleen binnen een sector kan worden gevoerd. Daar lijkt ons ook een belangrijke taak weggelegd voor de VNG en voor de minister van BZK.

Ik vond het een genoegen en een eer dit onderzoek te mogen doen.

Aleid Wolfsen  
september 2014



# 1. Inleiding

## *Het vth-stelsel in ontwikkeling, maar ook vol in bedrijf*

Sinds 1 juli 2014 worden taken rond vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth) van het omgevingsrecht overal in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)<sup>1</sup> uitgevoerd. Daarmee is het in 2009 door het rijk, IPO en VNG afgesproken landsdekkende netwerk van RUD's gerealiseerd. Het vth-stelsel is daarmee de afgelopen jaren sterk veranderd en verbeterd. Gemeenten hebben tempo gemaakt en zijn (inmiddels) op snelheid.

Zoals indertijd door het rijk, IPO en VNG in de zogenaamde package deal is overeengekomen is die verandering vooral vanuit een bottom-up-proces tot stand gebracht, met lokale ruimte om tot voor de regionale samenstelling passende RUD's te komen. Die ontwikkeling van onderop betekent ook dat er lokale verschillen tussen RUD's bestaan. Hoewel alle RUD's werken vanuit een basistakenpakket en minimale kwaliteitsstandaarden is er daarnaast wel variëteit. Bijvoorbeeld in de aanvullende taken die de RUD uitvoert, de procedures die men volgt, de werkwijze die men hanteert en de maximale kwaliteit die men nastreeft en levert. Dat de RUD's nagenoeg overal operationeel zijn betekent niet dat ze overal hetzelfde en even goed werken.

Het stelsel is bovendien niet 'af'. Soms omdat gemeenten nog bezig zijn met het vormgeven aan de samenwerking, vaak ook omdat de RUD's nog volop bezig zijn met het verbeteren van hun werkwijze, het vergroten van de kwaliteit en het versterken van de capaciteit. Het stelsel is thans bezig met een proces van verdere ontwikkeling en verbetering. Tegelijkertijd voltrekt dat proces zich in een domein waarin er weinig foutmarge is. Zeker in het geval van BRZO-taken zijn er grote risico's in het geding en moet het vth-proces goed verlopen. Het ontwikkelingsproces is aan de gang, maar tegelijkertijd zijn de RUD's vol in bedrijf en moet er kwaliteit geleverd worden om risico's te beperken.

---

<sup>1</sup> In dit rapport wordt de term RUD gebruikt. In de praktijk wordt een RUD ook vaak een omgevingsdienst genoemd, maar er is hier voor gekozen om de term uit de package deal aan te houden.

## ***Een tussentijdse evaluatie van het stelsel***

Omdat het grootste deel van de RUD's nog relatief kort operationeel is, is het te vroeg voor een finale evaluatie ervan. Tegelijkertijd is het wel een goed moment om in beeld te brengen hoe de ontwikkeling van de RUD's verloopt en welke knelpunten, complicaties en uitdagingen daarin nu al zichtbaar zijn. Het is te vroeg voor een evaluatie van het succes van de operatie, maar het moment is goed voor een onderzoek naar de stand van zaken en eventueel de mogelijkheden voor verbetering. Het is belangrijk om tussentijds zicht te hebben op de stand van zaken in de praktijk van de RUD's, de belangrijkste kwesties die daar spelen en de mogelijke oplossingen die daarvoor vanuit de RUD's zelf, maar ook vanuit de VNG, het IPO en het rijk mogelijk zijn. Daar komt bij dat een ontwikkeling een bepaalde richting op beweegt. De RUD's zijn samenwerkingsverbanden tussen verschillende bestuurslagen en verschillende bestuurlijke entiteiten. In de RUD's zijn zaken samengebracht die eerst verspreid waren over meer partijen. Het is de vraag hoe dat uitpakt, zowel in de praktijk van de RUD's zelf als in de relaties van de betrokkenen daarmee – denk aan de colleges van B&W, Gedeputeerde Staten, de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

Om op deze vragen inzicht en antwoorden te formuleren heeft het VNG-bestuur een Commissie onder leiding van Aleid Wolfsen ingesteld. De Commissie is gevraagd om onderzoek te doen naar de stand van zaken in de RUD's. Daarvoor golden de volgende onderzoeksvragen:

### **Onderzoeksvragen evaluatie RUD's:**

1. Wat zijn de knelpunten die gemeenten ervaren bij de RUD's?
2. Wat zijn oplossingsrichtingen voor deze knelpunten?
3. Hoe moeten vth-taken in het ruimtelijk domein op de lange termijn eruitzien?

Kort na aanvang van het onderzoek werd door de staatssecretaris van I&M en de minister van V&J een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) hierna te noemen wetsvoorstel vth, naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup> Hiermee zouden de afspraken van de package deal wettelijk ver-

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 2

anekerd worden. Er blijken echter ook elementen in te zitten die verder gaan. Het leek eenvoudig, als een bekrachtiging van wat er toch al was, maar het wetsvoorstel dreigt bedoeld of onbedoeld een wezenlijke verschuiving in de balans in het stelsel te bewerkstelligen. Gemeenten zijn, als het voorstel zou doorgaan, onder meer wettelijk verplicht om te voldoen aan op detailniveau geformuleerde verplichtingen, die bovendien gelden voor alle taken, inclusief de taken, die niet in een RUD ondergebracht zijn. Daarmee worden de RUD's de facto uitvoeringsorganisaties van het rijk, in die zin dat wethouders en gedeputeerden bij de taakuitvoering niet of nauwelijks ruimte meer hebben voor eigen invulling. Dit terwijl ze politiek wel volledig verantwoordelijk zijn en blijven. Feitelijk wordt de uitvoering van de vth-taken dan een vorm van functioneel bestuur. Er is vanuit de gemeenten veel verzet tegen die plannen.

### ***Aanscherping van de vraagstelling in het licht van ontwikkelingen***

Vanuit die achtergrond heeft de vraagstelling van de Commissie een extra dimensie gekregen en is het onderzoek nog scherper gericht op de toekomst van het vth-stelsel als geheel. De Commissie heeft zich niet alleen gericht op de praktische knelpunten die zich nu in het stelsel voordoen, maar heeft bovendien onderzocht wat houdbare optie zijn voor een goed functionerend vth-stelsel. Zodoende heeft de Commissie de vraagstelling als volgt verbreed:

- Hoe kan het vth-stelsel zodanig worden ingericht dat er sprake is van een optimale borging van bestuurlijke verantwoordelijkheid én optimale garantie voor kwaliteit van de taakuitvoering?
- Welke rolverdeling tussen rijk, gemeentebesturen en provinciebesturen is daarvoor het best passend?
- Welke stappen zijn er nu van wie nodig om tot die rolverdeling te komen?
- Welke gevolgen zou dat moeten hebben voor het wetsvoorstel vth?

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Commissie een aantal onderzoeksactiviteiten ondernomen. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft voor de Commissie twee achtergrondstudies verricht. Allereerst is er een uitvoerige documentenstudie verricht waarin beleidsdocumenten uit het proces van de totstandkoming van de RUD's zijn bestudeerd.<sup>3</sup> In een

<sup>3</sup> Zie beleidsanalyse in NSOB, Achtergrondstudie VTH: Vertrouwen, Tempo, Helderheid. Achtergrond op het rapport van de Commissie voor de evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG.

tweede uitgevoerde documentenanalyse analyseren de onderzoekers alle mediaberichten van de afgelopen jaren over RUD's (en gerelateerde zoektermen). Hiermee wordt inzichtelijk langs welke lijnen en onderwerpen media-aandacht en maatschappelijk debat rond vth-taken ontstaan.<sup>4</sup> Ten derde heeft de Commissie een uitgebreide gespreksronde gevoerd, waarbij individuele interviews en groepsinterviews van Commissieleden met relevante respondenten uit het veld zijn gehouden. De Commissie heeft daarbij respondenten uit alle verschillende gremia rond de vth-taken gesproken en tevens rekening gehouden met een zekere spreiding over het land.<sup>5</sup> Vervolgens heeft de Commissie in een aantal vergaderingen het materiaal geanalyseerd en een eerste conceptrapport geschreven. Op basis van dit rapport zijn nog enkele aanvullende gesprekken gevoerd, die hebben geleid tot aanpassingen. Het rapport dat voor u ligt vormt de finale analyse van de Commissie met conclusies en aanbevelingen.

### ***Opbouw van het rapport***

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel – de hoofdstukken 2, 3 en 4 – is meer beschrijvend van aard en legt de voorgeschiedenis van het huidige stelsel uit (hoofdstuk 2) en beschrijft zo precies mogelijk de huidige ordening binnen het stelsel (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 zet de signalen op een rij die in de interviews naar voren zijn gekomen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van stand van zaken van het stelsel en de belangrijke knelpunten die daarin gezien worden.

Het tweede deel – de hoofdstukken 5 en 6 – is analytisch en concluderend van aard. De Commissie analyseert hier de bevindingen en komt op basis daarvan tot conclusies en aanbevelingen.

Wellicht komt ingewijden in de materie de beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden in het bestaande stelsel bekend voor. Echter, het is de Commissie tijdens het onderzoek in het bijzonder opgevallen dat juist over deze formele aspecten, maar ook over de historie, nogal verschillende

---

<sup>4</sup> Zie media analyse NSOB, Achtergrondstudie VTH: Vertrouwen, Tempo, Helderheid. Achtergrond op het rapport van de Commissie voor de evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG.

<sup>5</sup> Zie bijlage 1 voor een lijst van de door de Commissie geïnterviewde personen.

beelden bestaan en dat mede daardoor het vth-stelsel op velerlei manieren wordt uitgelegd door betrokkenen. Omwille van begripsverheldering raadt de Commissie lezers aan om juist ook kennis te nemen van het eerste deel van het rapport.

### **Samenvatting**

De door de Commissie gevonden signalen in het vth-stelsel vallen in twee hoofdcategorieën uiteen. De eerste groep problemen is volgens de Commissie op termijn van 3 tot 5 jaar door ontwikkeling van onderop, vanuit de bestaande RUD's, tot een oplossing te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de transitiekosten en de kwaliteitsverbetering. Gemeenten maken tempo om die problemen op te lossen. Deze kwesties vereisen geen externe interventie, maar hebben tijd en ruimte nodig om het ontwikkelingsproces dat is ingezet nu door te zetten en te versnellen. Luwte en vertrouwen, in combinatie met scherpte in de aansturing van het bestuur en de ambtelijke leiding van de RUD's, zijn nodig om dit proces verder te brengen. Nieuwe veranderingen en interventies halen het tempo juist uit het proces. De Commissie benoemt hierbij wel voorwaarden en vereisten die richting moeten geven aan dit ontwikkelproces en het voorbij vrijblijvendheid trekken.

Een tweede groep problemen is niet oplosbaar door tempo maken, ruimte bieden en ontwikkeling van onderop. Het gaat om vraagstukken die inherent zijn aan het zich ontwikkelde stelsel. Er zijn overlappende verantwoordelijkheden in het stelsel en die overlap knelt in de praktijk. Hier is een keuze vereist: opnieuw herordening al dan niet met wettelijke verankering, óf het maken van gedeelde werkafspraken om met de overlap om te gaan. De Commissie kiest voor het tweede, dus niet voor het opnieuw herinrichten van stelsel. Nu opnieuw herinrichten ondermijnt de gedane investering en werpt het stelsel jaren terug, zonder directe operationele verbeteringen. De Commissie stelt een eenmalig georganiseerd overleg tussen rijk, VNG en IPO voor om tot werkafspraken te komen, zoals dat in een aantal andere domeinen ook is gebeurd. Denk bijvoorbeeld aan de Wassenaar-afspraken die gemaakt zijn in het domein van de politie, tussen de Minister van V&J en de burgemeesters. De overlap in het stelsel wordt daarmee niet uit het systeem verwijderd, maar de betrokkenen spreken hun onderlinge omgangsvormen af. Door de verantwoordelijkheden meer te expliciteren wordt het voor alle betrokkenen scherper en dat leidt tot verbetering. De Commissie ziet in de explicitering van de verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen – en de periodieke herijking daarvan – een interventie die het vth-stelsel duurzaam sterker zal maken. Belangrijk is ook dat deze stijl van interveniëren past in de afspraken en de geest van het vth-stelsel tot nu toe. Het vth-stelsel is en blijft decentraal, het gaat om verlengd lokaal bestuur: Het gezag zit en blijft bij de colleges.

De Commissie ziet op één punt wel reden tot een verbetering en vervolmaking van het stelsel. Uit de analyse blijkt dat met name de BRZO-taken tot politieke, bestuurlijke en maatschappelijke discussie leiden. Voor deze taken ziet de Commissie winst in het geheel onderbrengen van deze BRZO-taken



onder het bevoegd gezag van een bestuursorgaan, te weten van het college van Gedeputeerde Staten, óók van de gemeentelijke BRZO-taken. Een meerderheid van deze grote risico-bedrijven zit al bij de provincie. Omwille van de grote maatschappelijke urgentie die aan de BRZO-problematiek wordt gegeven en vanuit begrip voor de zorgen die er omtrent BRZO-bedrijven zijn, adviseren wij om deze taken over te hevelen aan het provinciaal gezag. Zo kan het rijk dan vanuit de interbestuurlijke toezichhoudende rol ook, en veel beter, toezicht houden op de uitoefening van het gezag met betrekking tot alle BRZO-bedrijven. De minister wordt interbestuurlijke toezichhouder op de provincies voor de taken met betrekking tot alle BRZO-bedrijven, hetgeen daarmee eenduidig en helder is belegd. De provincie wordt op deze manier verlost van de dubbelrol die zij nu heeft met betrekking tot BRZO-taken; vaak bevoegd gezag en soms interbestuurlijk toezichhouder op gemeentelijk gezag. De Commissie ziet deze interventie nadrukkelijk als een verbetering van het stelsel zonder over te gaan tot een herordening van het totale stelsel. Hiermee wordt de constitutionele ordening van het openbaar bestuur ook een stuk helderder. De Commissie roept betrokkenen op om hiertoe op korte termijn actie te ondernemen: de Commissie ziet ook graag daar tempo en stelt als ingangsdatum 1 januari 2015 voor.

Het conceptwetsvoorstel vth zoals dat nu bij de Tweede Kamer ligt zou op de volgende punten aangepast moeten worden: voor de vth-taken die vallen onder het gemeentelijke (Wabo-) bevoegd gezag dient uitgegaan te worden van het afgesproken, bottom-up proces in plaats van het centraal tot in detail vastleggen van uniforme kwaliteitscriteria, organisatievorm, overleggremia en informatieverplichtingen. Daarbij is het in beginsel voldoende het huidige vth-regime uit de Wabo te handhaven en om wettelijk vast te leggen dat er kwaliteitscriteria moeten zijn die (eventueel voor een bepaalde datum) door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het is dan aan gemeenten om te bepalen hoe aan deze door de raad vastgestelde criteria moet worden voldaan en met welke gemeenten daarvoor wordt samengewerkt. Daarbij kan de huidige lijst met kwaliteitscriteria dienen zoals die bedoeld is: als handreiking / model voor gemeenten om de eigen kwaliteitscriteria op te baseren. Uiteraard is het wel wenselijk dat er per RUD op zijn minst uniform een kwaliteitsniveau bepaald wordt. De directeur van de RUD zou een rol kunnen vervullen door daarover een voorstel te doen aan de betrokken gemeenten en de provincie kan in haar coördinerende rol uniformiteit bewerkstelligen. Conform afspraak wordt wettelijk vastgelegd dat gemeenten deze milieutaken uit het basispakket uit laten voeren door een RUD. Deze RUD's kunnen de juridische vorm van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aannemen of gelijkwaardig. Netwerk RUD's zijn dus toegestaan zolang zij op een gelijkwaardige manier als een reguliere RUD de taken uitvoeren. De bepalingen

over kwaliteitscriteria, de RUD's en de informatieverplichtingen uit de concept-wet-vth dienen beperkt te worden tot alle BRZO- (en IPPC) instellingen, waarbij het Wabo-bevoegd gezag voor alle BRZO-instellingen wordt neergelegd bij de provincie.

Dit rapport gaat over de RUD's en over de vth-taken. Tegelijkertijd gaat het ook over bestuurlijke inrichting en de opbouw van het bestuurlijk stelsel. In dat kader is het de Commissie opgevallen dat de discussie over de inrichting van het stelsel sterk sectoraal wordt gevoerd. Er wordt gedacht vanuit inhoudelijke argumenten omtrent vth-taken, zonder expliciete aandacht voor de wijze waarop het stelsel past en functioneert binnen het gehele openbaar bestuur. Terwijl dat een onderwerp én argument op zichzelf is. De discussie over de inrichting van het vth-stelsel kan nooit alleen een discussie zijn binnen die bewuste sector, maar is altijd ook en vooral een discussie over de verhouding tussen rijk, gemeenten en provincie, over mengvormen die tussen die drie bestuurslagen worden ingericht en de betekenis van dat alles op het bestuurlijke stelsel als geheel. Die argumenten zijn volgens de Commissie nagenoeg afwezig. De Commissie roept het Ministerie van BZK op om zich actiever in die discussie te mengen en meer systematisch gewicht te geven aan de deugdelijke inrichting en het behoud van het bestuurlijk stelsel. Het lijkt er nu op dat aan het Huis van Thorbecke alles vergunningsvrij aangebouwd, heringericht, afgebroken en uitgebreid mag worden; de ervaring met vth leert dat hier juist grote zorgvuldigheid gevraagd is.

## 2. Volgens afspraak: inrichting conform de package deal

### *De package deal: VNG, IPO en het rijk*

De basis van het huidige vth-stelsel is in 2009 gelegd. Toen werd als stap in een proces van discussie over de invulling van de taken rond vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht door rijk, VNG en IPO de zogeheten *package deal* gesloten (De NSOB heeft een voorstudie gedaan met een beleidsanalyse en een media-analyse waarin een uitgebreide beschrijving wordt gegeven van de totstandkoming van de afspraken). Aan het sluiten van de package deal gingen onderzoeken, brieven aan de Tweede Kamer, discussies en conclusies van uiteenlopende commissies vooraf, die alle wezen op de noodzaak om het vth-stelsel anders in te richten. *Mans* concludeerde dat er flink wat schortte aan de handhaving in Nederland, *'d Hondt* concludeerde dat verdergaande decentralisatie naar gemeenten onvermijdelijk was, *Lodders* deed onderzoek naar de taken van provincies en kwam tot de conclusie dat deze met name lagen op het fysieke terrein, waar de provincie een coördinerende functie moet vervullen. Tot slot kwam *Oosting* met een aanbeveling voor een versobering van het interbestuurlijk toezicht.

De package deal heeft als dragend principe dat de vth-taken **lokaal bestuur** blijven, dat het gezag volledig intact blijft en de uitoefening daarvan niet wordt gedelegeerd, maar dat de uitvoering (dat wil zeggen, de ambtelijke ondersteuning) regionaal in mandaat plaatsvindt, en onder bepaalde voorwaarden staat. Het is in dat opzicht een "deal", waarin alle partijen een deel van hun belang gerealiseerd krijgen en een ander deel aan anderen laten. De onderdelen van de package deal zijn:

### **1 Kwaliteitscriteria als basis voor een goede uitvoering**

De partijen stellen kwaliteitscriteria vast waar het nieuwe vergunningverlening, toezicht en handhaving stelsel (vth-stelsel) aan moet voldoen. De operatie moet leiden tot kwaliteitsverbetering in de taakuitvoering.

## 2 Bottom-up proces

Gemeenten en provincies zijn samen verantwoordelijk voor de oprichting van de RUD's. De RUD's worden belast met de uitvoering van een basistakenpakket, met daarnaast de mogelijkheid voor partijen om aanvullende taken naar keuze in te brengen.<sup>6</sup> De juridische vorm van de diensten is in eerste instantie een *openbaar lichaam*, zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een andere vorm is mogelijk, maar de randvoorwaarden<sup>7</sup> moeten gelijkwaardig invulling krijgen. De vorm is dus per regio open en zelf te bepalen, zolang aan de geformuleerde randvoorwaarden wordt voldaan. De samenstellingen van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van een RUD is steeds regionaal maatwerk.

## 3 De provincie als regisseur van het proces

Provincies nemen het voortouw in de vorming van de RUD's.<sup>8</sup> Een logische rol aangezien zij al vanuit de Wabo een coördinerende taak hebben ten aanzien van de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving. De waterschappen zijn verder geen onderdeel van de package deal, maar nemen deel aan de programmaorganisatie. Zij bepalen zelf hun deelname in de RUD's.

## 4 Verdergaande decentralisatie

Wanneer de RUD's zijn gerealiseerd en kwaliteit is bewerkstelligd, zal de bevoegdheid, die de Wabo met zich meebrengt en waar nu nog Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor is voor een groot aantal provinciale instellingen, worden gedecentraliseerd naar B en W. Uitzondering hierop zijn de provinciale BRZO/IPPC bedrijven. Het rijk zegt toe ook na te gaan welke vth-bevoegdheden zij eventueel kan overdragen aan de RUD's. De RUD's zijn een stap in een grotere decentralisatie-beweging en niet het eindstation van de ontwikkeling.

## 5 Financiën: baten compenseren kosten

Gemeenten en provincies worden de primaire opdrachtgever van de RUD's

---

6 Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer, Nadere kabinetsreactie handavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting, 19 juni 2009, Kenmerk BJZ2009038984.

7 Randvoorwaarden: landsdekkend, geborgde continuïteit en kwaliteit, mogelijkheid tot deelname van andere overheden in het samenwerkingsverband en een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie. Uit VNG-Ledenbrief 09/080: uitvoering Wabo en handhaving VROM-taken van 19 juni 2009.

8 Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer, Nadere kabinetsreactie handavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting, 19 juni 2009, Kenmerk BJZ2009038984.

en zullen dus ook in eerste instantie de primaire financiers zijn van deze opdrachten. Dat betekent dat er in de geldstromen geschoven moet worden tussen deze bestuurslagen voor zover er bevoegdheden verschoven worden. De baten van de operatie zouden de kosten ervan moeten dragen. Er wordt geen extra geld beschikbaar gesteld.

## 6 Wettelijke borging

De Wabo zal de beleidslijn op termijn wettelijk borgen.<sup>9</sup> In de package deal is dus expliciet vastgesteld dat er verdere wetgeving volgt.

### *Uitvoering van de package deal, Financiële beperkingen en BRZO inrichting*

In 2010 treedt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. In de Wabo worden regels voor de omgevingsvergunning en regels voor de bestuursrechtelijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving vastgesteld: "één omgevingsvergunning leidt tot de invoering van (...) één bevoegd gezag (één aanspreekpunt) (...) en één handhavend bestuursorgaan".<sup>10</sup>

In 2010 start het bestuurlijke *Programma Uitvoering met Ambitie* (PUmA), dat de afspraken uit de package deal van 2009 ten uitvoer gaat brengen. In het programma werken IPO, VNG, de UvW en het rijk samen aan "de versterking van de vergunningverlening, de verbetering van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke milieuhandhaving en de afstemming tussen beide handavingskolommen."<sup>11</sup> Daarnaast start ook het strafrechtelijke Programma Versterking Strafrechtelijke Milieuhandhaving.

Het doel van PUmA is het *vth-stelsel zo in te richten dat serieuze knelpunten kunnen worden opgelost*. De grootste ervaren knelpunten zijn op dat mo-

---

9 Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer, Nadere kabinetsreactie handavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting, 19 juni 2009, Kenmerk BJZ2009038984.

10 Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, p.3

11 VNG-Ledenbrief 10/079 : Stand van zaken regionale uitvoeringsdiensten

ment een handhavingstekort, hoog ervaren regeldruk, en teveel versnipperd toezicht. Diverse programma's en projecten worden door de betrokken partijen IPO, VNG, OM, Unie van Waterschappen en de ministeries V&J, I&M en BZK gestart. Doel van het programma is om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. De deelprogramma's van PUmA zijn kennisinfrastructuur, arbeidsmarkt & deskundigheid, PIM (programma informatie-uitwisseling milieuhandhaving), kwaliteit, samenwerking Bestuur – OM en financiën.

Naar aanleiding van het algemeen overleg op *27 januari 2010* wordt op 10 februari 2010 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd door minister Cramer. Bij deze brief wordt het basistakenpakket in een "2.0-werkdocument" aan de Tweede Kamer verzonden. In dit document wordt het basistakenpakket van de RUD's benoemd. Daarnaast benoemt dit document de kwaliteitscriteria voor de taakuitvoering, die worden overgenomen uit het onderzoek dat KPMG hiertoe heeft gedaan. Een veelgehoorde kritiek van gemeentebestuurders op deze inputcriteria is dat ze te gedetailleerd ingaan op hoe een taak precies ingevuld moet worden. De VNG pleit voor meer output-georiënteerde criteria en ontwikkelt ook een handleiding voor gemeenten om te komen tot output en outcomecriteria.<sup>12</sup>

Belangrijk is ook dat het kabinet de financiële randvoorwaarden van de operatie wijzigt. In het regeerakkoord van 2010 gaat het nieuwe kabinet Rutte uit van een efficiencyslag door de vorming van RUD's (waarbij er vanuit wordt gegaan dat gemeenten alle Wabo-taken in zullen brengen, wat geenszins de afspraak uit de package deal was). Bij voorbaat korten zij daarom het gemeentefonds met 100 miljoen als gevolg hiervan. De in de package deal afgesproken norm van 'baten dekken de kosten' wordt nu extra belast. Ook al werd de korting na veel overleg tussen VNG en kabinet een algemene korting, toch had de oorspronkelijke 'RUD-korting' een negatieve invloed op de vorming van de diensten. Ook de financiering van de transitiekosten legt het kabinet in eerste instantie bij de medeoverheden neer. Uiteindelijk komt het rijk met een eenmalige tegemoetkoming van 25 miljoen voor de transitiekosten bij gemeenten en provincies. Een derde financiële kwestie moet uitein-

---

<sup>12</sup> Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer, kenmerk BJZ2010004068

delijk ook nog opgelost worden. Per 1 januari 2014 moet er een verschuiving plaats vinden tussen provinciefonds en gemeentefonds als gevolg van de inwerkingtreding van de volgende afspraak uit de package deal: op 1 januari 2014 schaft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. Het gevolg van deze wijzigingen is dat de gemeenten volgens afspraak per 1 januari 2014 volledig bevoegd gezag zijn voor alle voormalige provinciale bedrijven met uitzondering van de provinciale IPPC- en de BRZO-bedrijven.<sup>13</sup> De uitvoering van deze taak is dan al bij de RUD's belegd.

In 2011 ontstond een discussie over de uitvoering van het besluit risico zware bedrijven (BRZO). Staatssecretaris Atsma liet de Tweede Kamer weten dat hij voornemens was de toezichts- en handhavingstaken op de BRZO-bedrijven centraal te beleggen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Hier konden de VNG, IPO en VNO-NCW zich niet in vinden. Regionale uitvoering van deze taken vonden zij efficiënter, en beter voor de afstemming tussen bedrijven en toezichthouders. Er volgde een gezamenlijk voorstel om vijf gespecialiseerde RUD's voor deze taken in te richten. Uiteindelijk werden het er zes: In Zuid-Holland de DCMR, die ook de BRZO-taken uitvoert voor de bevoegde gezagen uit de provincie Zeeland. In Groningen voert de omgevingsdienst BRZO-taken ook uit voor de bevoegde gezagen van provincies en gemeenten van Friesland en Drenthe. In Nijmegen voert de omgevingsdienst de BRZO-taken uit voor de bevoegde gezagen van de provincies Gelderland, Overijssel. Zuid-Limburg voert ook taken uit voor Noord-Limburg, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voor Utrecht en Brabant heeft ook een eigen BRZO-RUD gekregen. Er is een structureel overleg tussen deze zes BRZO-RUD's ontstaan en voor BRZO-taken is bijvoorbeeld ook een handhavingstrategie ontwikkeld die door alle zes gehanteerd wordt. Alles uiteraard onder volle verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In totaal zijn er ruim 400 BRZO-bedrijven, waarvan de meerderheid onder provinciaal bevoegd gezag valt en de rest onder bevoegdheid van de gemeente.

In 2013 wordt in het bestuurlijk overleg van het programma uitvoering met ambitie een *stelselnotitie* vastgesteld die betrekking heeft op vergun-

---

<sup>13</sup> <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/menu/nieuws/vvgb-milieu-vervalt/>

ningverlening, toezicht en handhaving (vth) van het fysieke domein. De belangrijkste ambities voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn samengevoegd in vijf overkoepelende begrippen: professioneel, onafhankelijk, eenvoudig, betrouwbaar en gezamenlijk. De stelselbeschrijving uit de stelselnotitie heeft een drietal functies: het zorgt voor [1] generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren (bestuurlijk en organisatorisch), [2] onderlinge afstemming en effectief handelen van het bevoegd gezag en het krachtenveld daaromheen en [3] het toezien daarop.

In de stelselnotitie worden drie relevante rollen binnen het vth-stelsel vastgesteld: die van *stelselverantwoordelijke*, die van *bevoegd gezag* en de rol van RUD *eigenaar*. De stelselnotitie legt zo de verdeling van rollen en bevoegdheden vast. In de volgende paragraaf gaan we nader op die verdeling in.

Meteen al na de start van de RUD's ontstond er druk op de gekozen vorm. Onder druk van een aantal incidenten bij met name BRZO-bedrijven en kritische onderzoeksrapporten naar aanleiding daarvan, was er in de Tweede Kamer de roep om aanscherping van het stelsel. Inzet daarvan was de versterking van de positie van de bewindspersoon als stelselverantwoordelijke en de mogelijkheid om via de Inspectie (ILT) meer direct te kunnen ingrijpen in bedrijven. Daarmee ging de Tweede Kamer volledig voorbij aan de verantwoordelijke bevoegd gezagen van de gemeente en/of de provincie. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om geen nieuwe wettelijke interventiebevoegdheden voor het rijk te creëren, voordat de geplande evaluatie van de RUD's in 2014 is afgerond.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Kamerstuk 26956, nr. 189



### 3. Begripsverheldering: rollen en verantwoordelijkheden

In Nederland zijn er binnen het openbaar bestuur drie bestuurslagen, te weten de gemeenten, de provincies en het rijk. Hieronder wordt per overheid beschreven waar deze bevoegd gezag voor is, waarbij specifiek ingezoomd wordt op het onderwerp waarover dit onderzoek gaat: vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht. De RUD's spelen daar een speciale rol in de uitvoering van taken onder het bevoegd gezag van B en W en GS. In artikel 21 van de Grondwet staat de *zorgplicht* van de overheid voor milieu vermeld. De gezamenlijke overheden hebben daarom hier een taak te vervullen. De instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht geven hier, naast andere instrumenten, invulling aan.<sup>15</sup>

De Wet milieubeheer geldt sinds 1993 en is bedoeld om hinder te voorkomen maar gaat ook over de bescherming van het milieu. De vergunningplicht op basis van de Wet milieubeheer is per 1 oktober 2010 overgegaan naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Doel van de Wabo is een eenvoudigere en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo introduceert hiervoor de omgevingsvergunning. De belangrijkste uitvoeringsregelingen van de Wabo zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Met de Wabo en de komst van de regionale uitvoeringsdiensten is er een nieuw vth-stelsel in Nederland ontstaan. Hieronder wordt zo goed als mogelijk beschreven wie nu precies waarover gaat en voor welk deel verantwoordelijkheid draagt. Welke taak hoort bij welke overheid en hoe verhoudt zich dat tot elkaar?

Het vth-stelsel is ingericht langs de onderstaande hoofdlijnen (zie box 1). In dit hoofdstuk gaan we in op de details van de rollen en bevoegdheden.

---

<sup>15</sup> Kwaliteitscriteria 2.1. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, 7 september 2012, p 5.

### **Box 1: hoofdlijnen van rollen en bevoegdheden rond vth**

De Minister van I&M is systeemverantwoordelijke voor het vth-stelsel en draagt zorg voor een deugdelijk wettelijk kader en de beschikbaarheid van afdoende middelen.

Voor de reguliere vth-taken is het gemeentebestuur **bevoegd gezag**.

Voor de **BRZO-taken** geldt dat voor de vth-taken ten aanzien van de Provinciale BRZO-bedrijven het provinciaal bestuur bevoegd gezag is. Voor de gemeentelijke BRZO-bedrijven is het gemeentebestuur bevoegd gezag. Er is een lijst met daarop precies aangegeven welke bedrijven en/of objecten tot de provinciale of gemeentelijke BRZO-verantwoordelijkheden behoren.

Tot slot zijn provincies nog bevoegd gezag voor de zogenaamde IPPC-bedrijven.

Voor de gemeentebesturen die hun vth-taken hebben ondergebracht in een openbaar lichaam op grond van de Wgr geldt dat het lokaal bestuur en het provinciaal bestuur van de deelnemende partijen de rol van eigenaar vervult. Het openbaar lichaam heeft een Dagelijks Bestuur (DB) en een Algemeen Bestuur (AB), waarin deze rol belegd is. Het AB benoemt uit zijn midden een DB. Ook is het mogelijk om een niet-bestuurder lid te maken van het DB, zolang deze niet-bestuurlijke leden geen meerderheid in het bestuur vertegenwoordigen. Het is dus bijvoorbeeld mogelijk om een ambtenaar (bv. Gemeentesecretaris) tot lid van een DB te benoemen.

De provincie is steeds verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving.

### **3.1 De gemeente**

De gemeenten hebben als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht, de meeste taken. Dat is logisch, omdat het gaat om taken die direct in de buurt van bedrijven en bewoners spelen. In de meeste gevallen is het gemeentebestuur (college van B en W) bevoegd gezag voor inrichtingen die onder de Wet milieubeheer vallen. Deze taak voert de gemeente uit in medebewind. Dit gezag is bevoegd tot verlening van de omgevingsvergunning, handhaving en handelingen op grond van het Activiteitenbesluit. Vanuit de package deal zijn gemeenten verplicht om een bepaald deel van de vth-taken in RUD's te laten uitvoeren, namelijk als deze complex en van bovenlokaal en daarmee regionaal belang zijn. Hier vallen ook de gemeentelijke BRZO-taken onder. Die taken worden aldaar onder **mandaat** uitgevoerd; het bevoegd gezag blijft in volle omvang bij het college

van B en W. Voor de burger, dan wel het bedrijf zou er weinig veranderen, het oorspronkelijke doel uit de package deal was dat het Wabo-loket bij de gemeente zou blijven. In de meeste gevallen is dat ook zo.

Door het (overeengekomen) instellen van RUD's en het mandateren van bevoegdheden daaraan ontstaat de situatie dat de bevoegdheden van het bevoegd gezag door de RUD in naam van dit bevoegd gezag worden uitgeoefend. Door de expertise te bundelen bij de RUD kan dit leiden tot een betere bevoegdheidsuitoefening door de bevoegde gezagen die hun bevoegdheden hebben gemandateerd.

De gemeente heeft er met deze nieuwe organisatie van taken meerdere rollen bij gekregen. Naast bevoegd gezag is het gemeentebestuur nu ook *eigenaar* van de RUD (in geval van de keuze voor de vorm van een openbaar lichaam in de zin van de Wgr), maar ook die van *opdrachtgever* van de dienst.

#### *Gemeentebestuur als (mede)eigenaar RUD*

Gemeentebesturen hebben in hun regio samen met de besturen van buurgemeenten en het provinciebestuur een RUD opgericht voor de uitvoering van basistaken en soms nog aanvullende taken. Dat wil zeggen, het *basistakenpakket* is de door het rijk, IPO en VNG opgestelde lijst met taken die de RUD moet uitvoeren. In beginsel kunnen de bevoegde gezagen de uitoefening van deze taken ook zelf blijven doen, maar 'slechts' de afhandeling overdragen, hetgeen nu eenmaal eigen is aan de vorm van mandaat. Daarnaast kan het gemeentebestuur uiteraard bepalen dat ook andere aanvullende taken door de RUD namens het bevoegd gezag worden uitgevoerd, via dezelfde weg van mandatering; in de praktijk gebeurt dat ook op verschillende plekken voor overige milieutaken en/of bouwtaken. Over de inhoud en de omvang van het mandaat en eventuele instructies voor de uitoefening daarvan dient elk bestuursorgaan zelf te beslissen.

In geval van de vorm van een RUD als openbaar lichaam in de zin van de Wgr, is het gemeentebestuur (samen met andere gemeenten of provincie) eigenaar van de RUD. De eigenaarsrol richt zich op het besturen van een organisatie die nu en in de toekomst met voldoende kwaliteit in staat is aan de vereisten van het bevoegd gezag te voldoen; dit betreft dus het beheer van de organisatie. De eigenaar is verantwoordelijk voor de beschikbaarstelling van

voldoende middelen, de manier waarop de RUD bestuurd wordt, de (strategische) ruimte die een RUD krijgt, de risico's die de dienst mag lopen, de kaders voor de interne organisatie en het voorzien in afstemming en overleg met de handhavingpartners.<sup>16</sup> Het gemeentebestuur is eigenaar; de portefeuillehouder zorgt voor verantwoording aan de Gemeenteraad en de Gemeenteraad kan de portefeuillehouder aanspreken op de wijze waarop hij binnen dat openbaar lichaam invulling geeft aan zijn beheerverantwoordelijkheden

Nagenoeg alle RUD's zijn nu een openbaar lichaam in de zin van de Wgr, met uitzondering van de twee RUD's in Overijssel en die in Limburg-Noord. Dit zijn zogeheten *netwerk-RUD's*: medewerkers van deze RUD's blijven in dienst van deelnemende gemeenten en provincies. Samenwerking geschiedt op basis van een bestuursovereenkomst.<sup>17</sup> Ook daar kan de raad de wethouder aanspreken op de wijze waarop hij invulling geeft aan de uitvoering van die overeenkomst. Een openbaar lichaam heeft per definitie één of meer eigenaren. De eigenaren zijn in het geval van de RUD's de deelnemende gemeentebesturen en de provinciebesturen; het eigenaarschap verloopt via een zogeheten 'collegeregeling' wat betekent dat de portefeuillehouders uit de colleges het eigenaarschap dragen. Samen vormen zij het Algemeen Bestuur (AB), dat uit zijn midden een Dagelijks Bestuur (DB) aanwijst. Het is mogelijk om ook een niet-bestuurder lid te maken van het DB, zolang deze niet-bestuurlijke leden geen meerderheid in het bestuur vertegenwoordigen. De leden van het DB leggen verantwoording af aan het AB. Elk *lid* van het AB dient aan zijn *eigen* college van B en W en Gemeenteraad verantwoording af te leggen en inlichtingen te geven. Het AB is als orgaan geen verantwoording verschuldigd, maar dient desgevraagd wel inlichtingen te verstrekken. Leden van het AB zijn doorgaans de wethouders die Omgevingstaken in hun portefeuille hebben. Verantwoording vindt dus via hen plaats, niet via het orgaan waarvan zij deel uit maken. In de package deal is afgesproken, dat zolang de netwerk-RUD's gelijkwaardig hun taken uitvoeren als een 'gewone' RUD die een gemeenschappelijke regeling is, zij voor deze vorm mogen kiezen.

---

<sup>16</sup> Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de wabo. Vastgesteld BO 11 april 2013, p.5.  
<sup>17</sup> Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de wabo. Vastgesteld BO 11 april 2013.

### ***Gemeente als opdrachtgever voor RUD ofwel bevoegd gezag***

De RUD voert de taken uit die het gemeentebestuur aan de dienst heeft gemandateerd, ten minste de overeengekomen basistaken. Voor alle taken daarbuiten bepaalt het gemeentebestuur zelf of het deze zelfstandig of in een RUD wil uitvoeren. Ook al voert de RUD deze taken uit voor de gemeente, het gemeentebestuur blijft bevoegd gezag en daarmee volledig verantwoordelijk voor deze taken, net als voor de andere niet-gemandateerde taken. Uit deze vorm vloeit voor het college de rol van opdrachtgever voor de RUD voort.<sup>18</sup>

In de RUD's wordt zo goed als uitsluitend gewerkt met mandatering, waarbij het bevoegd gezag mandaat geeft aan de uitvoeringsdienst om tot actie te kunnen komen. Er zijn drie vormen van mandaat, te weten beslismandaat, uitvoeringsmandaat, en ondertekeningsmandaat. Bij de RUD's zoals bedoeld in de package deal gaat het primair om *uitvoeringsmandaat*<sup>19</sup>; de RUD voert namens het bevoegd gezag de ingebrachte taken uit, waarbij het bevoegd gezag onverminderd verantwoordelijk blijft via – in dit geval – het college van B&W voor de gemeente en GS voor de provincie. De primaire verantwoordingsrelatie is die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan; het horizontale toezicht (de gemeenteraad voor de gemeente en PS voor de provincie).

Het bevoegd gezag legt primair verantwoording af aan het eigen democratische controlerend orgaan. In het geval dat het college van B&W bevoegd gezag is, is dit dus de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft ten aanzien van de vth-taken dezelfde controlerende rol en bevoegdheid als ten aanzien van andere bevoegdheden die door het college worden uitgeoefend, ongeacht de plaats waar de (feitelijke) uitvoering ervan is belegd; het gaat dus om verantwoording van het door het college gevoerde bestuur, dus de wijze van bevoegdheidsuitoefening door het college (gegeven dat er sprake is van mandaat).

Als het bevoegd gezag zijn taak verwaarloost of in strijd met het recht handelt kan door middel van *interbestuurlijk toezicht* worden ingegrepen; het zo-

---

<sup>18</sup> Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de wabo. Vastgesteld BO 11 april 2013, p.5.  
<sup>19</sup> Prof. Mr. D.J. Elzinga, mr. R.J.M.H. de Greef en mr. Dr. S.A.J. Munneke, Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep, 17-4-2014, p 19.

genoemde verticale toezicht.<sup>20</sup> Let wel, het interbestuurlijk toezicht gaat dus niet over de vraag of de RUD wel goed genoeg werkt, maar om de vraag hoe het bevoegd gezag de medebewindstaken uitvoert. Niet de (gemandateerde) RUD, maar het bevoegd gezag zelf (het gemeentebestuur) is onderwerp van het interbestuurlijk toezicht. In de praktijk is dat onderscheid minder scherp, omdat bij een slecht presterende RUD het gemeentebestuur weliswaar formeel wordt aangesproken, maar indirect de RUD dus ook onderwerp van interbestuurlijk toezicht is.

We laten de toetsende rol van de rechter verder onbesproken.

### **3.2 Provincie: uiteenlopende rollen in het stelsel**

Het college van Gedeputeerde Staten (GS) is bevoegd gezag voor een bedrijf als dit een provinciaal BRZO<sup>21</sup>-bedrijf is of een bedrijf is waarin een IPPC<sup>22</sup>-installatie staat en waarvoor het Besluit omgevingsrecht (Bor) GS als bevoegd gezag aanwijst. Daarnaast is het provinciebestuur bevoegd gezag voor een activiteit in, op, onder of over een gesloten stortplaats.<sup>23</sup> De omgevingsvergunningverlening door het provinciebestuur aan zogenaamde IPPC- en BRZO-bedrijven heeft een bredere reikwijdte dan milieu en betreft ook bijvoorbeeld bouw, ruimtelijke ordening, monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water. Zoals al eerder aangegeven zijn er ook gemeentelijke BRZO-bedrijven. Hiervoor geldt hetzelfde. De meerderheid van de 400 BRZO-bedrijven valt echter onder bevoegd gezag van de provincies. Op basis van de grootte van het BRZO-bedrijf is bepaald of het onder bevoegd gezag van de gemeente dan wel de provincie valt. Het was niet te achterhalen hoe dit onderscheidende criterium destijds bepaald is, waarbij bovendien opviel dat ook niemand van de geïnterviewden dit paraat had.

Buiten de rol als bevoegd gezag voor de hiervoor genoemde taken, heeft het provinciebestuur nog een reeks andere taken en rollen: mede-eigenaar van

---

20 Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de wabo. Vastgesteld BO 11 april 2013.

21 Het Besluit Risico's Zware Ongevallen '99 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. Het BRZO integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in een juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. In het Besluit wordt geregeld hoe de overheid daarop moet toezien.

22 en IPPC-installatie is een installatie waarin een of meerdere activiteiten uit bijlage I van de Richtlijn industriële emissies plaatsvinden.

23 Zie artikel 3.3 lid 4 van het Bor; zie voor een afbakening van de BRZO-taken die lokaal of provinciaal belegd zijn: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/Hoofdstuk3/Artikel33/geldigheidsdatum\\_14-07-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/Hoofdstuk3/Artikel33/geldigheidsdatum_14-07-2014)

de RUD, opdrachtgever, interbestuurlijk toezichthouder op de uitvoering van de gemeentelijke taken, en regisseur van het proces van de RUD-vorming. De provincie is bovendien coördinator voor de bestuurlijke handhaving. Deze bevoegdheid komt voort uit de Wabo. We bespreken de belangrijkste rollen hier kort.

#### *Provinciebestuur als opdrachtgever RUD ofwel bevoegd gezag*

Het provinciebestuur heeft een aantal taken belegd bij de RUD, maar blijft net als de gemeente zelf bevoegd gezag voor deze taken. Uit de verantwoordelijkheid als bevoegd gezag vloeit de rol als opdrachtgever voor de RUD voort.

#### *Provinciebestuur als (mede)eigenaar RUD*

Net als het gemeentebestuur is het provinciebestuur in de meeste gevallen ook mede-eigenaar van de RUD op haar grondgebied (in geval van een als openbaar lichaam ingerichte RUD). Deze taak van eigenaar is een andere dan de coördinerende taak die de provincie ook heeft op het gebied van bestuurlijke handhaving.

#### *Provinciebestuur als interbestuurlijk toezichthouder*

Het provinciebestuur heeft naast bovengenoemde taken ook nog een interbestuurlijk toezichtstaak op gemeenten bij ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken. Sinds 1 oktober 2012 geldt de Wet Revitalisering Generiek Toezicht, hierdoor is het toezicht eenvoudiger en transparanter geworden. Het interbestuurlijk toezicht door het provinciebestuur is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Of deze taken in de uitvoering belegd zijn bij een RUD of door een gemeente zelf worden uitgevoerd is niet van belang. Dat werkt dus soms verwarrend – zo is gebleken – aangezien de provincie ook taken belegd heeft bij diezelfde RUD. De praktijk moet uitwijzen of hier daadwerkelijk problemen door ontstaan.

### **3.3 Rijk-stelselverantwoordelijkheid**

Vershillende ministeries spelen een rol in het stelsel van vth. Het vakdepartement dat het meest ermee te maken heeft is het huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Het ministerie van I&M is *stelselverantwoor-*

*delijke* voor het vth-stelsel en draagt zorg voor een deugdelijk wettelijk kader en de beschikbaarheid van afdoende middelen. Voorts is de staatssecretaris interbestuurlijk toezichthouder op de provinciale taken. Momenteel heeft de staatssecretaris dit dossier in portefeuille.

Daarnaast heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris - een rol.

Andere ministeries die een rol spelen zijn het ministerie van Sociale Zaken, vanuit de verantwoordelijkheid voor de Inspectie SZW. Het ministerie van Veiligheid en Justitie speelt natuurlijk een rol. Samen met het OM gaat dit ministerie over de strafrechtelijke kant van vth. Het ministerie van Economische Zaken is bevoegd gezag voor een aantal echt grote BRZO inrichtingen. Hieronder worden de verschillende rollen van deze rijkspartijen toegelicht. Tot slot is er een cruciale rol weggelegd voor het ministerie van Binnenlandse Zaken als hoeder van het openbaar bestuur, onder andere als – om in deze vth-termen te blijven – systeemverantwoordelijke voor de organisatie en inrichting van het openbaar bestuur als geheel binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Let wel, stelselverantwoordelijkheid wordt weliswaar tegenwoordig veel gebruikt, maar als juridisch begrip is het een lastige term. Het is onduidelijk wat er wel en niet mee wordt bedoeld. Als algemeen uitgangspunt geldt dat een verantwoordelijkheid als zodanig nog geen bevoegdheid geeft tot ingrijpen in concrete kwesties. Die bevoegdheid zal afzonderlijk in de wet moeten zijn opgenomen.

#### *I&M: stelselverantwoordelijkheid vth*

Het ministerie is zelf bevoegd gezag voor defensie-inrichtingen en inrichtingen in zee. Daarnaast heeft het ministerie als meest betrokken rijkspartij stelselverantwoordelijkheid. Dit is de verantwoordelijkheid voor de inrichting en goede werking van het vth-stelsel als geheel. Dit houdt overigens niet in dat het ministerie – anders dan door middel van de uitoefening van interbestuurlijk toezicht – kan treden in de bevoegdheden van de andere bestuursorganen. Ook heeft het ministerie een verantwoordelijkheid voor de afstemming met andere relevante bevoegdhedenstelsels, bijvoorbeeld met het strafrechtelijke stelsel en het stelsel van arbeidswetgeving.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de wabo. Vastgesteld BO 11 april 2013, p.5.



### *ILT*

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert de taken uit waar het ministerie van I&M bevoegd gezag voor is. Vergelijkbaar met de RUD's is ook dit via mandaat geregeld. Er is niet in de wet vastgelegd hoe de ILT dat precies moet doen en aan welke kwaliteitseisen daarbij voldaan moet worden. Daarnaast heeft de ILT, feitelijk als adviseur van de minister, een interbestuurlijke toezichtrol op de taken van provinciebesturen op het gebied van vth. Het rijk is namelijk toezichthouder op provinciebesturen als het gaat om provinciale medebewindstaken. In dit geval gaat het dus om de BRZO- en IPPC-taken van de provincies en om de invulling van de coördinerende rol. Voorts heeft de ILT een 'eigen' opsporingsdienst die werkt onder de verantwoordelijkheid van het OM.

### *Veiligheid en Justitie*

De minister van V en J is verantwoordelijk voor het stelsel van strafrechtelijke handhaving. Waar het gaat om de afstemming tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving is dus sprake van een gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid. In die hoedanigheid is deze minister ook medeondertekenaar van de vth-wet.

### *OM*

Het Openbaar Ministerie is het strafrechtelijk bevoegd gezag. Afstemming tussen de bestuurlijke (rijk, provincies en gemeenten) en strafrechtelijk bevoegde gezagen is essentieel voor een goede handhaving.

### *Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Voor het stelsel van naleving van de arbeidsomstandighedenregelgeving is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk. Met name het BRZO regelt samenwerking bij het milieutoezicht, het arbo-toezicht en het brandveiligheidstoezicht op daaronder vallende bedrijven. De Inspectie SZW voert de bovengenoemde taken voor het Ministerie van SZW uit.

### *Economische Zaken*

Het ministerie van Economische Zaken is bevoegd gezag voor mijnbouwwerken en stelselverantwoordelijke voor natuurtaken.

### *Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

De minister van BZK heeft een stelselverantwoordelijkheid als het gaat om het gehele openbaar bestuur. Daarnaast is deze minister bijvoorbeeld op basis van de artikelen 116 en 117 van de gemeentewet belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt en dient hij de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur en de decentralisatie ten behoeve van de gemeente te bevorderen. De inrichting en verhoudingen binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat vormen de basis onder het overeengekomen en beschreven stelsel voor vth binnen de Wabo.

## 4. Signalen vanuit het veld: knelpunten in het stelsel

De Commissie heeft gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen uit de praktijk van de RUD's, zowel vanuit de RUD's zelf als uit gemeenten, provincies, ministeries, en andere betrokken partijen. Daarnaast zijn er enkele gesprekken gevoerd met de partijen die als cliënt diensten afnemen van de RUD's en/of onder toezicht staan.<sup>25</sup> Op basis van die gesprekken en op basis van eigen ervaringen komt de Commissie tot de volgende observaties.

### **1. Tempo vasthouden**

In de RUD's wordt hard gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit. De verankering en verinnerlijking van de regionale werkwijze is onderweg. Tegelijkertijd is dat proces niet af. De RUD's hebben, zo is het signaal uit het veld, ruimte nodig om het tempo vast te houden. De stofwolken van de vorming zijn nog amper neergedaald, de reorganisaties zijn nog niet helemaal of pas net afgerond. Laat nu even ruimte aan partijen om zich verder te ontwikkelen. Organisaties moeten hun vorm nog vinden, net zoals het bevoegd gezag tijd nodig heeft om zijn rol in de nieuwe verhoudingen te nemen. In dat kader is het te vroeg voor een oordeel. De Commissie heeft geen signalen gevonden die wijzen op een tekort aan intrinsiek vermogen van RUD's om te verbeteren. Als RUD's de tijd krijgen dan krijgt kwaliteitsverbetering zijn beslag en ontstaat meer stroomlijning. Tussentijdse veranderingen halen het tempo eruit.

### **2. Geen druk 'van boven', vasthouden aan ontwikkeling 'van onderop'**

Gemeenten en RUD's geven een krachtig signaal af rond de inbreng van aanvullende taken. De teneur in het veld is dat wanneer er dwang komt tot het inbrengen van meer taken dan het basistakenpakket daar grote weerstand tegen zal zijn vanuit de gemeenten. Gemeenten zullen dat ervaren als een beroving ofwel als het uitkleden van het lokaal bestuur. Daar staat tegenover, zo is de inschatting van de Commissie, dat wanneer de dwang er niet is, de

---

<sup>25</sup> Zie bijlage 1 voor de lijst met geïnterviewde personen.

meeste gemeenten op termijn van enkele jaren vele tot (soms) alle aanvullende vth-taken in zullen brengen, vanwege de voordelen die er voor hen zijn. Van bovenaf geforceerde versnelling zal echter leiden tot feitelijke vertraging.

### **3. Financiën**

Gemeenten worstelen met de bezuinigingen op de vth-taken. Bezuinigingen op het Gemeentefonds en de kosten van de transitie drukken stevig op de begroting van gemeenten. Synergievoordelen van het samengaan zijn voorlopig nog niet te behalen, die hebben tijd nodig. Maar ze zijn al wel ingeboekt in de bezuiniging. Daardoor ligt nu de nadruk bij gemeenten en RUD's vooral op het uitvoeren van de vth-taken op de gebruikelijke manier. Innovatie, verbetering en vernieuwing krijgen nog beperkt aandacht. Tegelijkertijd geven gemeenten het signaal af dat dit probleem tijdelijk van aard is. Het is sterk gekoppeld aan de transitie en als de organisaties verder zijn ingeregeld wordt het mogelijk om meer aan innovatie en verbetering te doen. Door processen anders in te richten, informatiesystemen op elkaar af te stemmen, capaciteit slimmer in te zetten, en andere organisatorische –of keten-interventies kan efficiënter en effectiever gewerkt worden. In nagenoeg alle RUD's worden hiervoor plannen gemaakt. Het signaal vanuit het veld is dus dat financiële problematiek drukt op de kwaliteit van de RUD's, maar dat dit probleem tijdelijk van aard is. Gemeenten leggen géén claim op aanvullend budget.

### **4. Variatie en Kwaliteit**

Er is een landsdekkend netwerk van RUD's, maar daarmee zijn RUD's niet overal in het land hetzelfde. Integendeel, er is nog de nodige variëteit. De term RUD staat voor een grote bandbreedte van zelfstandige RUD's tot netwerk-RUD's. Sommige diensten bestaan al jaren en stammen al van ver voor de "RUD-vorming". Een aantal RUD's functioneert prima, bij andere is de zoektocht groter. Daarbij geldt ook dat regionale bundeling in de praktijk betekent dat nog dezelfde mensen als eerst dezelfde taken uitvoeren, alleen regionaal gebundeld in één organisatie. Het signaal vanuit gemeenten is dat dit verschil een bedoeld gevolg is van de keuze voor ontwikkeling van onderop en dat men hecht aan de mogelijkheid tot lokale verschillen. Het signaal is óók dat de verschillen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit die geleverd wordt en dat het tijd is voor meer eenduidigheid en eenvormigheid in procedures, werkwijze en kwaliteit. Er zijn weliswaar gedeelde kwaliteit-

seisen, maar er kan vanuit het veld zelf veel meer gedaan worden om die te meten en leidend te maken in de werkprocessen.

Een belangrijk signaal is ook dat er geen feitelijke gegevens bestaan over hoe goed – of hoe slecht – de RUD's presteren en wat de feitelijke kwaliteit van de vth-taken is. Een gedeelde methode voor het meten, vergelijken en systematisch verbeteren van kwaliteit is hard nodig. Niet alleen voor verantwoording over de inzet van de RUD's, maar ook als interne motor van het verbeteringsproces. Daarmee verbetert de kwaliteit en ontstaat ook meer eenduidigheid in de werkwijze. Hier is het signaal opnieuw dat een dergelijk systeem van binnenuit en van onderop zou moeten ontstaan. Er is gewezen op het belang van het ontwikkelen van een goede benchmark, zodat er vormen van collegiale toetsing ontstaan en er onderlinge competitie rond standaarden kan ontstaan. Van binnenuit en van onderop betekent hier concreet dat ze kunnen worden ontwikkeld vanuit de RUD's zelf, maar ook kunnen worden aangereikt door de VNG. Voorts is hier aanvullend een taak weggelegd voor de provincie in haar coördinerende rol en voor de horizontale en interbestuurlijke toezichthouders. De commissie zou het bijvoorbeeld verstandig en logisch vinden als de staatssecretaris als interbestuurlijk toezichthouder periodiek overleg zou voeren met alle gedeputeerden/portefeuillehouders. die gedeputeerde kan dat dan weer vanuit dezelfde verantwoordelijkheid met alle wethouders/portefeuillehouders in die provincie doen. Een veelgehoorde suggestie is om de groei van onderop te combineren met de idee van "dwang" onder elkaar. Om te kunnen groeien van onderop zijn tijd en ruimte nodig en vertrouwen, maar dat moet verdiend worden door een systematiek waarin RUD's laten zien wat er goed gaat, wat niet, en hoe dat beter kan. Zo gaat het behoud van de mogelijkheid tot lokale verschillen gepaard met verdere stroomlijning en transparantie over hoe er gewerkt wordt en wat dat oplevert.

Voorts valt op dat gemeenteraden erg wisselend zijn aangesloten op deze discussie en dit onderwerp en dat zij ook niet of nauwelijks dit onderwerp zelf agenderen.

## **5. BRZO als aparte categorie**

Er zijn in Nederland zes BRZO-RUD's. Deze voeren ook voor de bevoegd gezagen buiten hun gebied de BRZO taken uit. Het gaat daarin zowel om gemeentelijke als provinciale BRZO-bedrijven/objecten. Dat de BRZO goed geregeld

moet worden is voor iedereen evident; het gaat om de meest gevoelige en zelfs gevaarlijke activiteiten. Juist hier moet de dienstverlening excellent zijn. In de praktijk is de samenwerking op het gebied van BRZO vaak al verder dan bij de 'gewone' vth-taken. Wel kan het level playing field voor bedrijven nog verbeterd worden: bedrijven die op meer locaties in het land werken worden geconfronteerd met te grote en niet te verklaren – en niet uit te leggen – verschillen in de werkprocessen. Het gebeurt nog dat de ene BRZO-RUD een ander werkproces voor hetzelfde geval hanteert als een andere. Een krachtig signaal is dat die werkprocessen beter op elkaar moeten worden afgestemd en zoveel mogelijk gelijk getrokken moeten worden, in ieder geval op aspecten die voor bedrijven van belang zijn (doorlooptijden, kosten, stappen in het proces).

Hoewel de kwaliteit van de taakuitvoering ten aanzien van BRZO volgens onze gesprekspartners goed is, is tegelijkertijd een feit dat de meeste zorgen op rijksniveau deze bedrijven betreffen. De debatten in de Tweede Kamer en de kritische berichten over de RUD's hebben zo goed als uitsluitend betrekking op deze categorie bedrijven. De analyse van mediaberichtgeving - zie de media-analyse uit de voorstudie van de NSOB - toont aan dat de belangrijkste 'kritische draden' in de berichtgeving betrekking hebben op de taakuitvoering ten aanzien van BRZO, hoewel die term in het bericht zelf vaak niet gebruikt wordt. Dat is ook begrijpelijk. De objecten waarop men toezicht houdt zijn gevaarlijker en vormen een groter risico voor de omgeving. Het onderscheid tussen BRZO en vth-taken vanwege de Omgevingswet verdwijnt in de medialogica, met als gevolg dat kwesties rond BRZO tot de RUD's als geheel worden veralgemeniseerd.

Behalve de aard van de instellingen is er nog een tweede factor die de aandacht voor taakuitvoering van BRZO verklaart. Het signaal is ook dat de onrust mede komt doordat de bestuurlijke verhoudingen rond BRZO-taken meer gemengd zijn dan voor reguliere vth-taken. Wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is, is niet altijd direct helder voor iedereen. Het belang dat aan de BRZO-taken gehecht wordt is dus zeer groot, terwijl het bestuurlijk minder eenduidig geregeld is. Dat is een belangrijke bron van zorg, én van kritiek, op het vth-stelsel als geheel. De zorgen rond BRZO stralen af op het stelsel als geheel.

## **6. (On)heldere bestuurlijke rolverdeling**

Een krachtig signaal uit het veld is dat er onhelderheid heerst over de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rollen en taken. Zo leven er in de praktijk vragen over informatiestromen in het licht van de bestuurlijke verhoudingen. Heel concreet: 'wie mag aan wie over welk onderwerp informatie opvragen?' Dat zijn basiskwesties die voor een goed functionerend stelsel helder moeten zijn. En niet alleen op papier, maar verinnerlijkt bij de betrokken partijen. Ook zijn er voorbeelden van rechtstreekse ambtelijke lijnen vanuit het ministerie naar RUD's met voorbijgaan aan de bestuurlijke verhoudingen. Hier is ordening nodig. Niet alleen op papier (hoe zijn formele verhoudingen) maar ook in de achterliggende bestuurlijke praktijk en de werkpraktijk in en tussen de organisaties.

Ook zijn er zorgen geuit over de manier waarop het college van B en W in gemeenten zijn rol van bevoegd gezag waarmaakt en over hoe de relatie met de gemeenteraad invulling krijgt. Men lijkt zoekend naar de juiste verhoudingen en naar de manier om daar invulling aan te geven. Tegelijkertijd ontwikkelen de RUD's als ambtelijke werkorganisatie door en is het de vraag hoe de relatie met het gemeentehuis zich ontwikkelt.

De (dubbel)rol van de provincie is één van de bronnen van gevoelde onhelderheid in rollen en verhoudingen: de provincie is de interbestuurlijke toezichthouder op de gemeentelijke medebewindstaken, maar ook de mede-eigenaar van de RUD, bevoegd gezag voor bepaalde taken (waaronder het merendeel van de BRZO-bedrijven) en coördinator voor de bestuurlijke handhaving.

De Commissie ziet in deze signalen twee lijnen terug: Er is behoefte aan begripsverheldering bij partijen, zodat ze beter weten wat de posities en rollen zijn en van daaruit ook hun rol in het stelsel beter kunnen invullen. Daarnaast zijn er ook zorgen over de indeling van het stelsel. Daar gaat het niet over informatie of begripsverwarring, maar over indeling en ordening.

## **7. Inbreng vanuit anderen dan provincie en gemeenten**

Waterschappen zijn op sommige plekken ook betrokken, in Zeeland levert het waterschap zelfs de voorzitter van de RUD. Elders is de betrokkenheid veel beperkter. Er is geen duidelijke positie over de wenselijkheid van meer inbreng of betrokkenheid van waterschappen. Dit signaal is in diverse gesprekken teruggekomen.

Hetzelfde geldt voor de relatie tot de Veiligheidsregio. Het is in de praktijk

vaak onduidelijk hoe Veiligheidsregio en RUD zich tot elkaar verhouden. Terwijl er een groot belang is in goede samenwerking en afstemming tussen die twee. Ook het OM heeft belang bij een heldere en goede relatie met de veiligheidsregio. Het OM is over het geheel genomen tevreden met het afgenomen aantal gesprekspartners en ondersteunt de vorming van de RUD's. Voor alle betrokkenen ligt er dus een belang om deze relatie te verhelderen. Een signaal dat steeds terugkomt is onvrede over de beperkte inbreng van rijkstaken in de RUD's. Het rijk heeft in de package deal op zijn minst verwachtingen gewekt, maar die zijn niet geëffectueerd, zo zijn althans de gevoelens in het veld. Dat steekt bij een groot aantal gesprekspartners, zeker nu het rijk zich met het wetsvoorstel vth en met uitspraken in en richting de Tweede Kamer nadrukkelijker manifesteert. Feit is dat dit signaal sterk leeft en moet worden opgelost.



## 5. Analyse: twee soorten signalen

De Commissie ziet twee soorten signalen uit het veld.

Een deel van de signalen wijst op knelpunten die **tijdelijk** zijn. Met een continuering van de inspanningen binnen de bestaande verhoudingen kunnen en zullen ze tot een oplossing komen. Kort gezegd, deze kwesties worden op termijn van enkele jaren door betrokkenen zelf opgelost. Dat betekent niet dat het **vanzelf** gaat, of dat er geen enkele actie voor nodig is. De kern van deze categorie is dat er binnen het veld, binnen het bestaande stelsel, voldoende vermogen aanwezig is om het probleem op eigen kracht op te lossen. De oplossing voor deze problemen komt vanuit het veld zelf, interventies van buiten moeten er op gericht zijn om dat vermogen tijd en ruimte te geven, in combinatie met scherpste in de aansturing door het bevoegd gezag en door de leiding van de RUD's en middelen voor onderlinge vergelijking.

Een ander deel van de signalen gaat over kwesties die volgens de Commissie **structureel** zijn. Dit zijn kwesties die inherent zijn aan het systeem en die daarom niet door partijen binnen dat systeem op eigen kracht kunnen worden opgelost. De oplossing moet komen door een interventie van buitenaf, door een optreden van alle bevoegde gezagen gezamenlijk en door een fine-tuning door de wetgever in de opbouw van het systeem zelf. Bijvoorbeeld door duidelijker afspraken te maken, wettelijke bepalingen te veranderen, of verantwoordelijkheden anders te beleggen.

### ***5.1 Tijdelijke kwesties: wat met tempo, ruimte, scherpste en volharding opgelost wordt***

**Transitieproblematiek:** alle partijen zijn druk met de opbouw en overgang. Dat proces nadert zijn afronding en de opstartproblemen ebbten weg. Het merendeel van de overgangsproblemen is op termijn van enkele jaren door de betrokken partijen zelf opgelost. Tijd en ruimte om die ingezette ontwikkeling af te maken is nodig. Nieuwe grote systeemwijzigingen zorgen voor

nieuwe transitiekosten en zetten de klok terug. Ze halen alle tempo uit het proces, terwijl er juist versnelling nodig is.

**Financiën:** hoewel er onvrede is over de bezuinigingen zijn deze inmiddels ingeboekt en hebben de verschillende organisaties deze geacommodeerd. Gemeenten hebben hun verlies genomen. Pas de komende jaren zullen de in de bezuiniging al opgenomen efficiency en synergievoordelen behaald worden en zijn de financiële gevolgen van de reorganisaties uit de begroting. De financiële problemen lossen zich op termijn op. Hier is geen externe interventie nodig, maar wel de ruimte voor gemeenten en RUD's om de efficiencyvoordelen in de praktijk te behalen.

**Inbreng van taken:** niet alle gemeenten brengen naast de basistaken ook aanvullende taken onder bij de diensten. De pakketten wisselen per RUD en per gemeente. Hoe meer taken er ingebracht worden bij de RUD's hoe groter de efficiencyvoordelen zullen zijn. Dit is echter conform de afspraak uit de package deal, gemeenten hebben de vrijheid om zelf de inbreng van taken in de RUD's te bepalen. De verplichting tot eenduidige inbreng zou wellicht meer eenduidigheid scheppen in het totale stelsel. Toch ziet de Commissie, ingegeven door de gesprekken met betrokkenen, dat anders. Betrokkenen geven aan dat zonder dwang dit probleem zich vanzelf oplost. Het inbrengen van taken in de RUD is uiteindelijk voor alle gemeenten aantrekkelijk. Per slot van rekening blijven zij bevoegd gezag voor de taken ook al is de uitvoering hiervan belegd bij een RUD. Maar juist ook omdat ze bevoegd gezag blijven is het primair aan hen om te bepalen hoe e.e.a. lokaal wordt georganiseerd. Als ze de tijd en ruimte krijgen om dit in hun eigen tempo te doen, is de verwachting dat het uiteindelijk snel gaat. Externe interventie – bijvoorbeeld uitbreiding van het basistakenpakket, of anderszins verplichte inbreng van meer taken – werkt averechts. Geforceerde versnelling leidt hier tot vertraging.

**Kwaliteitsverschil is (te) groot:** een signaal uit het veld is dat er nog steeds grote verschillen bestaan tussen hoe RUD's taken aanpakken en de kwaliteit die zij daarbij leveren. Wat het verschil precies is, is bovendien niet te meten, want er zijn geen instrumenten om diensten te vergelijken op de afgesproken kwaliteitsstandaarden. Dit is een belangrijk punt, want het was juist om de kwaliteit begonnen. De Commissie meent dat dit probleem van binnenuit kan

worden opgelost, omdat juist de partijen in het veld hier het vermogen voor hebben. Zij kunnen de verbeteringen doorvoeren. Als betrokken partijen hier actief mee aan de slag te gaan, samen standaarden en werkwijzen afspreken, een gemeenschappelijke benchmarking afspreken en daar ook zelf druk en dwang op zetten, dan kan de kwaliteitsslag van binnenuit worden ingezet. Standaardisering en uniformering zijn nodig om tot kwaliteitsverbetering te komen, maar die zal alleen goed werken als deze vanuit het systeem zelf komt. Daarin kunnen platforms zoals de VNG, KING of omgevingsdienst.nl een belangrijke organiserende en faciliterende rol spelen. Voorts is ook hier een taak weggelegd voor de provincie in haar coördinerende taak en voor de horizontale en interbestuurlijke toezichthouders. Dit zou ook een belangrijk punt kunnen en moeten zijn in het vaste overleg dat de commissie adviseert in te stellen tussen de interbestuurlijk toezichthouders en de bestuursorganen waarop toezicht wordt gehouden; de staatsecretaris met de gedeputeerden en de gedeputeerde met de wethouders. Ook hier hebben de RUD's dus tijd en ruimte nodig, maar gecombineerd met scherpste in wat ze moeten bereiken en de instrumenten om inzichtelijk te maken hoe ze het zelf en in verhouding tot anderen doen. Dit lost ook het probleem op van verschillende werkprocessen, wachttijden, doorlooptijden, etc. De Commissie onderkent dat er altijd lokale verschillen zijn, maar die beperken zich tot een bandbreedte van afgesproken kwaliteit. Als die bandbreedte helder én in gedeelde systemen verankerd is, dan kunnen deze verschillen snel worden opgelost, zodat bedrijven die met meerdere RUD's te maken hebben er geen hinder van ondervinden. Ook de nu nog vaak afwezige gemeenteraden zouden hier een belangrijke rol in kunnen vervullen.

## ***5.2 Structurele kwesties: waar externe interventie nodig is***

**Bestuurlijke onhelderheid:** er is onhelderheid over de betekenis en de inhoud van de oorspronkelijke afspraken van de package deal en de verdeling van rollen en bevoegdheden. Over wie waarvoor bevoegd gezag is, maar zelfs over het verschil tussen mandaat en delegatie en wat dat voor partijen betekent. Die onhelderheid gaat niet vanzelf weg. Deels is het een probleem van kennis en beeldvorming. Omdat betrokkenen niet altijd precies weten hoe verhoudingen formeel-juridisch écht liggen, of wat de werkelijke afspraken uit de package deal écht waren, ontstaan er uiteenlopende verhalen over. Dat

deel is op te lossen door waar nodig verheldering aan te brengen, zoals wij in hoofdstuk 3 hebben geprobeerd te doen. Nog belangrijker is dat eenieder zelf organiseert dat deze onhelderheid verdwijnt. Ook daar zou de VNG bij kunnen faciliteren. Dat neemt echter niet weg dat er een ander deel is waar er formeel-juridische onhelderheid bestaat over hoe taken en rollen zijn belegd. Daar is de onhelderheid “echt” en moeilijk te beëindigen (zeker voor niet-ingevoerden) en deze laat zich in de praktijk voelen. Uiteindelijk is elke handeling die in een RUD wordt ondernomen wel te herleiden tot een bevoegd gezag ergens, maar dat maakt het stelsel nog niet helder, overzichtelijk en eenvoudig uitlegbaar voor buitenstaanders. Zeker in het geval van beeldbepalende incidenten (zie ook het volgende punt) leidt dat tot zorg en irritatie van de buitenwereld. Zoals bij de signalen aangegeven geldt dit probleem vooral ten aanzien van de BRZO-taken. Daarom is de Commissie van mening dat de onhelderheid die daar aan de orde is het beste verholpen kan worden door de inrichting van het stelsel zelf hier helderder en logischer te maken. In de praktijk kan dat het beste door de BRZO-taken van Provincie én gemeente onder één bevoegd gezag te plaatsen. Daarmee is de onhelderheid over ‘wie waarover gaat’ voor die categorie bedrijven/instellingen verholpen. Het bevoegd gezag voor deze inrichtingen is dan altijd de provincie en dat maakt dat de interbestuurlijk toezichthouder voor alle BRZO-bedrijven altijd het rijk is.

**Medialogica en aandacht Kamer:** de analyse van de mediaberichten laat zien dat het merendeel van de aandacht voor RUD's voortkomt uit zorgen omtrent BRZO-bedrijven. Die term wordt daarbij lang niet altijd gebruikt, de discussie wordt vaak in meer algemene termen gevoerd, maar in de praktijk gaat het om een beperkt deel van de bedrijven. De Commissie meent dat de aandacht voor die categorie bedrijven zal blijven, omdat er nu eenmaal altijd aandacht zal zijn voor risico's en incidenten. De aandacht zal naar verwachting eerder toenemen dan afnemen, dat is althans hoe medialogica doorgaans werkt. Dat zal gebeuren aan de hand van *incidenten*, ongelukken of bijna-ongelukken, vermeende handhavingstekorten, berichten van klokkenluiders of zorgen van omwonenden. In het huidige tijdperk van sociale media en snelle technologie, gecombineerd met grote gevoeligheid voor mogelijke risico en onveiligheid, zal de aandacht blijven: die aandacht richt zich op de categorie bedrijven die de grootste risico's met zich meebrengen (BRZO), waarover bovendien

de meeste bestuurlijke onhelderheid bestaat (zie vorige punt). De Commissie meent dat die combinatie ongezond is. BRZO-bedrijven zijn en blijven risicovolle instellingen, waarop de aandacht zich zal richten. Los van hoe het precies georganiseerd is zal ook de Tweede Kamer daar een actieve speler in blijven, ongeacht de precieze bevoegdheden van het rijk op dat vlak. De medialogica en de aandacht voor deze bedrijven kan niet worden afgevlakt, daarover gaan media en belangstellenden zelf. Wat wel mogelijk is, is om in ieder geval de bestuurlijke helderheid te vergroten en daarmee één angel uit de discussie weg te nemen.

1. Tempo, Ruimte, Scherpste en Instrumentarium	2. Externe interventie, aanpassing van het stelsel
<p>Vermogen voor oplossing is in het veld aanwezig.</p> <p>Interventies gericht op het creëren van ruimte om dat vermogen te activeren, en het versterken van dat vermogen door helderheid over wat wordt verwacht en instrumentarium dat meetbaar, transparant en vergelijkbaar maakt.</p>	<p>Het vermogen voor oplossing is niet in het veld aanwezig, omdat het gaat om de inrichting van het stelsel.</p> <p>Interventie moet er op gericht zijn om de belemmering in de inrichting van het stelsel weg te nemen.</p>
<p>Oplossing voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• transitieproblematiek</li> <li>• financiën</li> <li>• inbreng van taken</li> <li>• kwaliteitsverschil, verschil in werkprocessen en dienstverlening</li> </ul>	<p>Oplossing voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bestuurlijke onhelderheid</li> <li>• kritische berichtgeving en maatschappelijke zorg over BRZO-bedrijven: 'is het wel goed geregeld'</li> </ul>



## 6. Aanbevelingen: vertrouwen, tempo en helderheid

De Commissie doet op basis van het voorgaande de volgende aanbevelingen.

### *1. Los de onhelderheid ten aanzien van de BRZO-taken op door een gerichte en relatief eenvoudige aanpassing in het systeem*

De meeste onhelderheid over de bevoegdheden en taken doet zich voor ten aanzien van BRZO-bedrijven. Let wel, we zeggen niet dat het bij deze taken het minst goed gaat of dat de problemen het grootst zijn, maar dat het debat en de zorgen hierover het grootst zijn. Die onhelderheid is niet goed van binnenuit op te lossen en vereist een externe interventie. De Commissie beveelt daarom aan de BRZO-taken te beleggen bij één bestuurslaag, in plaats van een verdeling over drie bestuurslagen (nu: rijk via stelsel en als interbestuurlijk toezichthouder op het merendeel van de BRZO-bedrijven, provincie via provinciale gezag BRZO-bedrijven en interbestuurlijk toezichthouder op de gemeentelijke BRZO en andere vth-taken, gemeenten via gezag gemeentelijke BRZO-bedrijven; provincie en gemeente via eigenaar van BRZO-RUD's). Omwille van de bestuurlijke helderheid stelt de Commissie voor om de BRZO-taken die nu onder het bevoegd gezag van de colleges van B&W vallen over te dragen aan het bevoegd gezag van colleges van GS van de provincies. Een meerderheid van deze grote risicobedrijven zit namelijk al bij de provincie. Omwille van de grote maatschappelijke urgentie die aan de BRZO-problematiek wordt gegeven en vanuit begrip voor de zorgen die er omtrent BRZO-bedrijven zijn stelt de commissie voor om deze taken over te hevelen naar het provinciaal gezag. Het rijk wordt daardoor de interbestuurlijke toezichthouder op de uitoefening van het gezag met betrekking tot *alle* BRZO-bedrijven. De provincie wordt verlost van de dubbelrol die zij nu heeft met betrekking tot BRZO-taken: vaak bevoegd gezag en soms interbestuurlijk toezichthouder op gemeentelijk gezag. De colleges van GS van de provincie worden bevoegd gezag voor alle BRZO-taken. De uitvoering blijft onveranderd in de BRZO-RUD's. Zo ontstaat een helder belegde verantwoordelijkheid voor de

BRZO-taken. Dat schept ook duidelijkheid voor de agenda van het overleg dat wij adviseren in te stellen tussen de interbestuurlijke toezichthouders en de bestuursorganen waarop toezicht wordt gehouden. Daar kan dan – in de landelijke variant – ook worden gesproken over alle BRZO-bedrijven.

De Commissie ziet deze interventie nadrukkelijk als een verbetering van het stelsel zonder over te gaan tot een herordening van het totale stelsel. Het verbetert de constitutionele ordening van het bestuurlijk stelsel, een urgente kwestie waarvoor recent onder andere nog door professor Elzinga op is gewezen. Ook aanbeveling 6 heeft hierop betrekking.

In overleg tussen rijk, IPO en VNG moeten de voor- en nadelen van overdracht naar provincie of gemeente in beeld worden gebracht. De Commissie roept hen op om op de kortst mogelijk termijn het gesprek hierover aan te gaan, zodat deze overdracht per 1 januari 2015 kan plaatsvinden. Dat schept duidelijkheid.

## ***2. Zorg voor vertrouwen, ruimte en tempo voor het systeem om zich verder te ontwikkelen***

Het merendeel van de in het veld gesignaleerde knelpunten betreft volgens de Commissie kwesties die oplossen van onderop. Hiervoor is geen interventie in de structuur van het stelsel nodig. Integendeel, de Commissie meent juist dat er maximaal moet worden ingezet op het oplossend vermogen dat in het veld aanwezig is. Een aantal condities moet zijn geborgd om dat vermogen optimaal te benutten. Er is ruimte nodig zodat het tempo vastgehouden kan worden en hier en daar zelfs kan versnellen. De RUD's en de verhoudingen van RUD's met de andere betrokken partijen moeten kunnen groeien. Ruimte is dus een eerste voorwaarde voor verdere ontwikkeling van onderop. Daarnaast is het nodig om meer scherp te brengen in wat van wie verwacht wordt, in de aansturing dus. Verder zijn instrumenten nodig die gemeenten en RUD's kunnen inzetten om hun kwaliteit te meten, te monitoren, onderling te vergelijken en zo een cyclus van verbetering in te zetten. Hier roept de Commissie partijen dus op om geen nieuwe herinrichting van het systeem door te zetten, maar ruimte, scherp te brengen en instrumentarium te bieden zodat het tempo vastgehouden kan worden. We gaan hier meer concreet op in.



### **Inbreng van taken**

De Commissie raadt externe druk of aanvullende verplichting over de inbreng van taken ten zeerste af. Het oordeel van de Commissie is dat op termijn gemeenten uit eigen beweging steeds meer taken zullen inbrengen, simpelweg omdat het loont. De Commissie verwacht hier de komende tijd versnelling. Het moet wel uit eigen beweging gebeuren. Omdat ze bevoegd gezag zijn en blijven is het primair aan hen om te bepalen hoe e.e.a. lokaal wordt georganiseerd. Externe dwang werkt averechts. Het werpt het proces terug in plaats van vooruit.

### **Verbetering van kwaliteit**

De Commissie ziet een grote noodzaak voor instrumentarium voor de verbetering van kwaliteit. In het verlengde hiervan zal volgens de Commissie ook de uniformiteit verbeteren, zodat storende verschillen niet meer optreden (waarbij er ook ruimte voor eigen invulling blijft). Er zijn nu al kwaliteitscriteria, maar het ontbreekt aan instrumentarium om daarop te sturen, om zichtbaar te maken wat er gebeurt, wat de kwaliteit is en hoe die zich tot elders verhoudt. Dat biedt twee volgens de Commissie cruciale mogelijkheden: Allereerst kunnen Colleges van B en W veel scherper en gericht sturen als inzichtelijk is wat de RUD's doen. Scherpe en gerichte sturing draagt bij aan verbetering van de prestaties van de RUD's. Colleges van B en W moeten kunnen beoordelen of hun RUD de minimale kwaliteit levert – en wat nog daar bovenop – en daarop kunnen sturen. Ten tweede biedt helderheid over prestaties de mogelijkheid tot vergelijkbaarheid. RUD's kunnen dan van elkaar leren. Ze nemen kennis van elkaars praktijken en kunnen elkaar opstuwen in het kwaliteitsniveau. RUD's die achterblijven kunnen daar door colleges van B en W (of GS) op worden aangesproken, maar kunnen ook elkaar aanspreken. Voorts kunnen gemeenteraden zo veel beter hun controlerende taken gaan uitoefenen.

### **Van onderop, ondersteund door de VNG**

De Commissie meent dat de VNG aan een dergelijk systeem actief kan bijdragen, door de afspraken over standaardisering en uniformering (ten behoeve van kwaliteitsverbetering) te ondersteunen. Kwaliteit moet zichtbaar zijn, net zoals een eventueel gebrek daaraan. Zij zijn daar in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor, maar kunnen worden geholpen door de VNG en door een platform als Omgevingsdienst.nl.

### **Kwaliteitseisen nu niet in vth-wet vastleggen**

De Commissie raadt af om kwaliteitseisen nu voor alle taken in een vth-wet vast te leggen. Daarmee worden de bestuurlijke verhoudingen in het stelsel feitelijk te zeer verlegd en het draagt niet bij aan de ontwikkeling van onderop die volgens de Commissie de basis van kwaliteitsverbetering is.

### ***3. Heldere communicatie over rollen en bevoegdheden: rolbeseft en rolvastheid verder ontwikkelen, ook vanuit VNG en naar gemeenten***

Het is de Commissie gebleken dat zelfs voor veel direct betrokkenen onduidelijk is hoe de rollen en bevoegdheden precies belegd zijn: dat gaat om bestuurlijke rollen, maar zelfs om verschillen tussen mandaat en delegatie, tussen beheer en gezag, en de werking van het interbestuurlijk toezicht. Op papier is het helder, zo laat hoofdstuk 3 zien, maar in de praktijk circuleren er verschillende beelden over wie waarover gaat, wie wie informeert, wie waarop kan bevragen, en hoe de onderlinge lijnen lopen. Dat belemmert niet alleen de werkpraktijk, maar leidt ook tot een beeld van onhelderheid bij de buitenwereld. Dat staat verdere ontwikkeling van goede verantwoording en onderlinge relaties in de weg, en zorgt voor verkeerde beeldvorming (en irritaties) over en weer.

### **Begripsverheldering**

De Commissie ziet een noodzaak voor begripsverheldering. Die moet leiden tot verbeterd rolbeseft en vervolgens van daaruit ook rolvastheid. Dit rapport biedt een eerste verduidelijking van de rollen en bevoegdheden. Het is belangrijk dat partijen blijven werken aan heldere communicatie over wie nu waarover gaat.

### **Een actieve rol van de VNG**

Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de VNG het voortouw neemt in de verbetering van het rolbeseft en de rolvastheid bij gemeenten. Door heldere communicatie, actieve inzet met bijvoorbeeld een programma van opleidingen en trainingen, en andere vormen van informatievoorziening draagt de VNG bij aan het vermogen van gemeenten om rolvast te opereren. Dat komt de prestaties van het stelsel als geheel ten goede.

#### ***4. Maak werkafspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk***

De Commissie beveelt voorts aan om de onhelderheid op te lossen in heldere werkafspraken over de verdeling en invulling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen. Hoewel de structurele interventie ten aanzien van BRZO een deel van de onhelderheid oplost, blijven er in dit systeem altijd grijze gebieden bestaan. Waar eindigt bijvoorbeeld de stelselverantwoordelijkheid en begint het gemeentelijke bevoegd gezag? Dat is op papier helder, maar ook vatbaar voor interpretaties en nooit helemaal vrij van overlap. De Commissie ziet geen nut in een stelselwijziging waarbij al die grijze gebieden geheel uit elkaar worden gehaald. Beter is volgens de Commissie om hierover onderlinge werkafspraken te maken, zoals ook bijvoorbeeld bij de inrichting van de Nationale Politie tussen de Minister van V&J en de burgemeesters is gebeurd inzake gezag en beheer: het samen afspreken hoe partijen met elkaar omgaan en hoe de afspraken zijn, ook door middel van concrete casuïstiek. Wie is wanneer aan zet, wie spreekt op welk moment met wie, wat zijn de afspraken als zich een incident voordoet, wie legt waarover verantwoording af? Partijen kunnen met elkaar in gesprek treden en komen tot een 'akkoord'. Dat akkoord kan dienen als format voor hoe partijen zich de komende tijd tot elkaar gaan verhouden. Waar de helderheid niet volledig vanuit de inrichting van het systeem kan komen, kunnen partijen met elkaar zelf ook afgesproken helderheid creëren. Bij het stellen van raadvragen en Kamervragen kan daar bijvoorbeeld aan worden gerefereerd. De Commissie roept de partijen op om daarover snel met elkaar in gesprek te treden.

#### ***5. Betrek raadsleden meer bij de vth-taken en de RUD's***

Het valt de Commissie op dat veel raadsleden het lastig vinden om hun rol en positie in het nieuwe vth-stelsel te vinden. Dit is hiervoor ook al een aantal keren aangestipt. Dat is in belangrijke mate een probleem van kennis en informatie: ze weten niet goed wat ze precies kunnen, wat ze van het stelsel kunnen verwachten en wat hun mogelijkheden zijn. Dat is deels een eigen verantwoordelijkheid voor hen, maar ook van het college van B en W. Het college kan de raadsleden meer actief meenemen in het proces, om zo het debat over de vth-taken ook op een hoger niveau te brengen. Op langere termijn is

het stelsel daarbij gebaat. Sterker nog, het is volgens de Commissie een noodzaak omdat het democratisch proces op lokaal niveau vitaal moet blijven.

De Commissie ziet hierin een opdracht aan raadsleden zelf, maar dus ook aan colleges van B en W. De VNG zou hier volgens de Commissie het voortouw moeten nemen, zowel op de concrete informatie voor raadsleden, als voor het samenspel tussen raad en college omtrent vth-taken.

Voorts kan de wetgever het proces hier helpen door bijvoorbeeld de raad te verplichten een- of meerjaarlijks het vth-beleidsplan vast te stellen.

## ***6. Activeer de rol van BZK als hoeder van het bestuurlijk stelsel***

De Commissie meent dat er op dit moment te weinig aandacht gericht is op het bestuurlijk stelsel als geheel. De Commissie onderschrijft daarmee de zorg die door Elzinga is geuit over de vele sectoraal gedreven verbouwingsoperaties die in het Huis van Thorbecke worden gepleegd.<sup>26</sup> Er wordt vanuit sectoraal perspectief, vanuit sectorale overwegingen, gekeken naar de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij staat de inhoud centraal: het verrichten van een taak of het voorzien in een bepaalde publieke waarde. Maar tegelijkertijd is er volgens de Commissie ook aandacht nodig voor het stelsel op zich, voor de optelsom van en de verhoudingen tussen alle sectorale oplossingen die worden bedacht.

Het Ministerie van BZK is daarvoor volgens de Commissie de aangewezen partij, in dit dossier, maar ook in andere vergelijkbare operaties waarbij via de weg van sectorale 'inhoud' ingrijpende verbouwingen aan het bestuurlijk stelsel worden ondernomen. Dat zou zo concreet kunnen zijn als dat het Ministerie van BZK medeondertekenaar is van afspraken zoals de 'package deal', en dat hij als stelselverantwoordelijke voor het gehele openbare bestuur wetgeving die gemeenten raakt mede ondertekent. De minister van V&J is al medeondertekenaar, omdat het vth-stelsel ook raakt aan het strafrechtelijke stelsel. Formeel is de minister van BZK al op basis van de artikelen 116 en 117 van de gemeentewet belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt en dient hij de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur en de

---

<sup>26</sup> Prof. mr. D.J. Elzinga, mr. R.J.M.H. de Greef en mr. dr. S.A.J. Munneke, Omgevings-diensten onder de bestuurlijk-juridische loep, 17-4-2014.

decentralisatie ten behoeve van de gemeente te bevorderen. Dat is niet alleen een advies bedoeld om zo de kwaliteit en houdbaarheid van het bestuurlijk stelsel als geheel te waarborgen. Via het stelsel is ook altijd inhoud aan de orde: een met zorg onderhouden bestuurlijk stelsel is uiteindelijk ook goed voor de sectorale inhoud die daarin wordt geproduceerd.

### ***7. Benut de ervaringen met de RUD's als les voor de zich nu ontwikkelende praktijk van de decentralisaties in het sociale domein***

Dit rapport gaat over de vth-taken. Maar tegelijkertijd is de inrichting van die taken volgens de Commissie exemplarisch voor de vormen die we in andere velden zien. In het sociale domein wordt gedecentraliseerd, maar worden inmiddels tegelijkertijd eisen gesteld aan de manier waarop gemeenten die taken uitvoeren. Ook daar ontstaan vragen over wie waarvoor bevoegd gezag is, hoe dat zich verhoudt tot stelselverantwoordelijkheid op rijksniveau, en hoe het interbestuurlijk toezicht is georganiseerd. Ook daar lijken soms omvangrijke grijze gebieden te ontstaan rond vragen als bevoegd gezag, verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid. Taken in het sociale domein worden gedecentraliseerd, maar het rijk is en blijft zeer actief. Ook daar doet de vraag zich voor of er werkelijk sprake is van decentralisatie, van mogelijk verlengd lokaal bestuur, of dat het rijk zijn stelselverantwoordelijkheid uiteindelijk oprekt tot het feitelijk bewerkstelligen van diverse/nieuwe vormen van functioneel bestuur. Dan dreigt vervolgens ook daar het gevaar van gedetailleerd meebesturen op lokaal niveau.

De regionale samenwerkingsverbanden domein variëren bovendien per onderwerp. Door deze regionale variëteit wordt een integrale afweging in colleges van B en W steeds moeilijker, terwijl dit juist het territoriale bestuur is waar die integrale weging van alle belangen en prioriteiten dient plaats te vinden.

De Commissie meent dat het niet lang zal duren voordat ook in het sociale domein de spanning rond de 'grijze gebieden' zal ontstaan, en dat het lastig zal blijken om te komen tot heldere informatielijnen en verantwoordingsmechanismen. Enerzijds is dit inherent aan ons bestuurlijke stelsel binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zeker als daarbinnen verantwoordelijkheden en taken worden overgedragen. Maar anderzijds lijkt het niet overbodig te waarschuwen dat ook daar een ieder scherp oog dient te

houden voor hoe het stelsel van het binnenlands bestuur in elkaar zit. De aanbevelingen van tijd, ruimte, scherpte en instrumentering zou daar wat ons betreft goed op van toepassing zijn. Het vermogen in het veld zelf – bij gemeenten en hun partners – om tot oplossingen te komen moet ruimte krijgen. Informatiesystemen en kwaliteitsnormen kunnen vervolgens dienen voor scherpe sturing door het bevoegd gezag, tot verantwoording en tot verdergaande verbetering van kwaliteit. Net als bij het vth-stelsel is het raadzaam als het rijk en de gemeenten met elkaar afspraken maken over hoe zij zich tot elkaar verhouden in het gedecentraliseerde sociaal domein, waar de rijksoverheid onvermijdelijk zal worden geconfronteerd met casuïstiek of ontwikkelingen waarop men direct – al dan niet onder druk van Tweede Kamer en/of media - wil interveniëren. Hoe verloopt de interactie dan? De korte periode waarin de RUD's operationeel zijn heeft geleerd dat die spanningen tussen het rijk en het lokaal bestuur er onvermijdelijk zullen komen en dat ze eenvoudig kunnen escaleren. De Commissie beveelt het rijk, de VNG en het IPO dan ook nadrukkelijk aan om nu snel met elkaar af te spreken hoe de omgangsvormen in het grijze gebied zullen zijn.

### ***8. Helderheid over inbreng van derden bij de RUD's***

Het rijk heeft in het laatste bestuurlijk overleg aangegeven dat er op dit moment geen taken zijn die vanuit het rijk in aanmerking komen om over te hevelen aan de RUD's. De verwachting leeft echter nog steeds bij betrokkenen in het veld. Daarom is het belangrijk dat er gezamenlijk wordt vastgesteld of de afspraken hierover in de package deal inmiddels zijn uitgevoerd of niet en daar dan vervolgens samen eenduidig over te communiceren.

Een andere partij die zijdelings betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de RUD's zijn de waterschappen. Nu verschilt het erg per gebied hoe de waterschappen betrokken zijn. Helderheid over de positie van de waterschappen zou het stelsel ook helpen.

Tot slot moet ook de relatie tussen de RUD's en de veiligheidsregio's verduidelijkt worden. Dat kan worden bewerkstelligd in een overleg tussen beide partijen.

## 9. Pas het wetsvoorstel vth aan

Dat de RUD's een wettelijke verankering verdienen is onomstreden. Hetzelfde geldt voor de kwaliteitseisen voor de BRZO-taken.

Voorgaande signalen vanuit het veld, de analyse en de aanbevelingen dienen echter naar het oordeel van de Commissie tot slot wel te leiden tot aanpassingen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) op de volgende punten:

Voor de vth-taken die vallen onder het gemeentelijke (Wabo-) bevoegd gezag dient uitgegaan te worden van het afgesproken bottom-up proces in plaats van het centraal tot in detail vastleggen van uniforme kwaliteitscriteria, organisatievorm, overleggremia en informatieverplichtingen. Dat overlegvormen niet in de wet staan wil niet zeggen dat er niet overlegd moet worden, integendeel. Een concrete suggestie van de Commissie daarbij is dat de staatssecretaris als interbestuurlijk toezichthouder een of tweemaal per jaar met alle verantwoordelijke gedeputeerden spreekt over een goede uitvoering van de BRZO-taken. Op diezelfde manier kan de verantwoordelijk gedeputeerde als interbestuurlijk toezichthouder het gesprek aangaan in zijn/haar provincie met de verantwoordelijke wethouders over de gemeentelijke vth-taken en onder andere de kwaliteitsverbetering op de agenda zetten.

Daarbij is het in beginsel voldoende het huidige VTH-regime uit de Wabo te handhaven en om wettelijk vast te leggen dat er kwaliteitscriteria moeten zijn die (eventueel voor een bepaalde datum) door de gemeenteraad worden vastgesteld. Zie hiervoor ook aanbeveling 5. Het is dan aan gemeenten om te bepalen hoe aan deze door de raad vastgestelde criteria moet worden voldaan en met welke gemeenten daarvoor wordt samengewerkt. Daarbij kan de huidige lijst met kwaliteitscriteria dienen zoals die bedoeld is: als handreiking / model voor gemeenten om de eigen kwaliteitscriteria op te baseren. Uiteraard is het wel wenselijk dat er per RUD op zijn minst uniform een kwaliteitsniveau bepaald wordt. De directeur van de RUD zou een rol kunnen vervullen door daarvoor een voorstel te doen aan de betrokken gemeenten en de provincie kan in haar coördinerende rol uniformiteit bewerkstelligen. Alleen milieu-gerelateerde gemeentelijke vth-taken zijn opgenomen in het basispakket (zoals nu al is afgesproken in de package deal): het milieutoezicht op activiteiten met een bovenlokale dimensie of complexe activiteiten. De af-

spraak om deze milieutaken uit het basispakket uit te laten voeren door een RUD, kan wat de commissie betreft wel wettelijk worden vastgelegd. Deze RUD's kunnen de juridische vorm van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aannemen of worden behandeld op een wijze die daaraan gelijkwaardig is.

De bepalingen over kwaliteitscriteria, de RUD's en de informatieverplichtingen uit de conceptwet-vth dienen beperkt te worden tot alle BRZO- (en IPPC) instellingen, waarbij:

- het Wabo-bevoegd gezag voor alle BRZO-instellingen wordt neergelegd bij de provincie,
- gespecialiseerde RUD's worden belast met de vth voor (deze) BRZO- (en IPPC) bedrijven, en de later centraal bij Amvb vast te stellen kwaliteitscriteria alleen van toepassing zijn op deze vth-taken.

De Commissie adviseert de VNG om hierover in gesprek te gaan met het ministerie van I&M en de overige betrokken partijen en spoedig tot finale en gedragen afspraken te komen.



## Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Naam	Functie
Peter Bareman	Speerpuntmanager Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij VNCI
Jan Bessebinders	oud wethouder Stadskanaal
Arno Bonte	raadslid GroenLinks Rotterdam
Gert-Jan Buitendijk	directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties at Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Sybilla Dekker	oud-ambassadeur Programma Uitvoering met Ambitie
Isabelle Diks	wethouder Leeuwarden
Bob Duindam	wethouder Woerden
Willem Ginjaar	lid dagelijks bestuur Waterschap Scheldestromen en voorzitter RUD Zeeland
Martin Gravelotte	interim-directeur Omgevingsdienst Regio Utrecht
Jan van den Heuvel	directeur DCMR Milieudienst Rijnmond
Hendrik Hoeksema	wethouder Oss
Rik Janssen	gedeputeerde Zuid-Holland
Karel Joosten	directeur RUD Limburg-Noord en gemeentesecretaris Venray
Tjibbe Joustra	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Ludmilla Kobes	directeur RUD Zuid-Limburg
Ben Kokx	KokxDeVoogd
Chris Kuijpers	directeur-generaal Milieu en Internationaal, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Wilma Mansveld	staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Erwin Muller	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Dagmar Oudshoorn	burgemeester Uithoorn
Febo Perdok	gemeentesecretaris Heerenveen

Naam	Functie
Rob de Rijck	landelijk coördinerend milieuofficier van justitie Functioneel Parket
Wilma van der Rijt	wethouder Heeze-Leende
Anne Schippers	directeur Omgevingsdienst Rivierenland
Jean-Pierre Schouw	wethouder Etten-Leur
Paul Schuurmans	directeur Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek en voorzitter vereniging Omgevingsdienst.nl
John Stuurman	oud wethouder Teylingen
Jenny Thunissen	inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
Hans van der Vlist	oud secretaris-generaal Ministerie van VROM
Johan Vogelaar	directeur RUD Drenthe
Marinus van der Wal	directeur FUMO (Friese RUD)
Tjeerd van der Wal	algemeen directeur Flevoland
Theo Weterings	burgemeester Haarlemmermeer
Reinout Woittiez	directeur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Pieter-Jan van Zanten	directeur RUD IJsselland



