

# Oplegnotitie PS2013MME13 bijlage 03

Aan: De leden van de Provinciale Staten

Van: Het college van Gedeputeerde Staten

Betreft: Historie en context RUD vorming in Utrecht

Behorend bij: Statenvoorstel 'Oprichting Regionale Uitvoeringsdienst 2.0'

Datum in PS: 9 december 2013

---

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 9 december staat behandeling van het Statenvoorstel 'Oprichting Regionale Uitvoeringsdienst 2.0' op de agenda. De RUD-vorming is een langdurig proces geweest, waarin wij u steeds bij de op dat moment actuele zaken hebben betrokken. Op 9 december wordt u gevraagd toe te stemmen in de oprichting van RUD 2.0, een belangrijk besluit. Het doel van deze oplegnotitie is het schetsen van het totale proces in vogelvlucht en het duiden van de context waarin besluitvorming van u wordt gevraagd. Deze oplegnotitie is dan ook te beschouwen als een inleiding op, of zo u wilt, achtergrondinformatie bij het voornoemde Statenvoorstel.

## **Historie: beknopte weergave van het RUD-proces tot nu toe**

Dit overzicht geeft de hoofdlijnen weer van het reeds vijf jaar durende RUD-proces in Nederland en Utrecht.

### *Aanleiding: Stelselherziening noodzakelijk*

In Nederland is de wet- en regelgeving voor het reguleren van de fysieke leefomgeving (milieu, ruimtelijke ordening, bouw- en wonen, natuur- en landschap, water) erg fragmentarisch opgebouwd en georganiseerd. Er zijn tientallen verschillende wetten en er zijn een kleine 500 verschillende instanties om voor de uitvoering te zorgen.

In 2008 hebben diverse adviescommissies geconstateerd dat dit zogenaamde VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving ) aanpassing behoeft. Gepleit werd voor een robuustere en professionelere uitvoeringsstructuur, die:

- gesignaleerde knelpunten oplost, zoals een serieus handhavingstekort;
- een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regeldruk en tot een 'level playing field' voor bedrijven;
- leidt tot vermindering van bestuurlijke drukte.

### *Uitwerking stelselherziening: PUmA*

Over de hoofdlijnen van de stelselherziening is in 2009 tussen de belangrijkste ministeries en de koepels VNG, IPO en de Unie van Waterschappen een zogenaamde "Packagedeal" afgesloten. Hierin zijn afspraken gemaakt over o.a. de komst van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), kwaliteitscriteria, informatie-uitwisseling, opbouw van kenniscentra en een veranderde verhouding bestuursrecht-strafrecht.

De afspraken zijn vervolgens met alle partijen uitgewerkt in het zogenaamde Project Uitvoering met Ambitie (PUmA). Dit project is per 1 januari 2013 formeel beëindigd. De vele resultaten worden nu geïmplementeerd. De implementatiefase staat gepland tot 2015. Dan zou het nieuwe VTH-stelsel als geheel moeten functioneren.

### *RUD-vorming: het doel*

RUD's moeten – binnen de stelselherziening - het organisatorische antwoord vormen op een groot aantal ontwikkelingen binnen de overheid met belangrijke gevolgen voor de uitvoering van het toezicht: de europeanisering van de regelgeving, de mondialisering van het bedrijfsleven, deregulering, verbetering dienstverlening en vermindering van administratieve lasten. Deze ontwikkelingen stellen zodanige eisen aan de

kennis en professionaliteit van zowel de individuele toezichthouder als die van de toezichthoudende organisatie, dat bundeling van krachten wordt gewenst. Er is daarom gekozen voor de RUD, als een organisatorische vorm waarin de krachten van gemeenten en provincies (en eventueel waterschappen) kunnen worden gebundeld, zodat sprake is van minder versnippering, een grotere mate van deskundigheid en een meer efficiënte inzet van middelen.

#### *Landelijk RUD-proces: tussentijdse verandering van spelregels*

Binnen de PUmA-afspraken kreeg het Rijk de rol om de landelijke spelregels voor het proces tot RUD-vorming te maken. De provincies kregen de rol om het proces binnen de eigen provincie te regisseren.

De landelijke spelregels werden door het Rijk aanvankelijk strak geformuleerd: Provincies en gemeenten moesten tot maximaal 25 RUD's in Nederland komen, die congruent waren met de veiligheidsregio's. De provincies konden als procesregisseur goed uit de voeten met deze strakke, maar heldere spelregels. Diverse gemeenten konden zich echter niet vinden in de strakke eisen en vonden gehoor bij de Eerste Kamer. Daarin werd op 23 maart 2010 een motie aangenomen dat het RUD-proces een "bottom-up-proces" moest zijn en niet "top down" opgelegd mocht worden. Hierdoor is onduidelijkheid ontstaan over de landelijke spelregels en werd de procesregierol van de provincies ernstig bemoeilijkt. Er ontstond landelijk een erg moeizaam proces, dat pas nu – als gevolg van landelijke afspraken over een harde deadline van RUD-vorming vóór 1 januari 2014 – tot concrete resultaten begint te leiden.

#### *RUD-proces in Utrecht: uiteenlopende beelden na een voortvarende start*

De gezamenlijke partners in Utrecht hebben het RUD-proces - onder druk van de strakke landelijke spelregels – aanvankelijk voortvarend opgepakt. Reeds in november 2009 hebben alle gemeenten en de provincie een convenant ondertekend om te komen tot één provinciebrede RUD (congruent aan de veiligheidsregio). Na de Eerste Kamer-motie is echter een streep gezet door het convenant en ontstonden tussen de betrokken partners uiteenlopende beelden over het gewenste RUD-beeld in Utrecht.

De scheiding der geesten speelde (kortweg en zonder nuances weergegeven) vooral tussen de gemeenten aangesloten bij de milieudiensten Zuidoost Utrecht en Noordwest Utrecht en de overige gemeenten plus de provincie. De betrokken gemeenten waren zeer tevreden over hun milieudiensten en wilden i.v.m. het nabijheidbeginsel, bestuurlijke invloed en mogelijke kostenverhoging het liefst een eigen RUD. De overige partners zagen in het vormen van twee RUD's in Utrecht, met weinig geografische congruentie, echter juist minder meerwaarde in vergelijking tot de reeds bestaande situatie dan het vormen van één provinciebrede RUD. O.a. om binnen deze discussie over de Utrechts RUD-vorming sterker te staan, hebben de milieudiensten Zuidoost-Utrecht en Noordwest-Utrecht in 2011 besloten te fuseren tot de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU). Deze omgevingsdienst is op 1 juli 2012 formeel gestart.

#### *Gevonden oplossing: Koersdocument*

Om uit de impasse te komen is in 2011 voor het proces externe advisering gezocht.

In mei 2011 heeft op verzoek van alle partners Deloitte onderzoek gedaan naar verschillende business cases voor één of meerdere RUD's in Utrecht. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het vormen van één RUD in Utrecht het meest efficiënte model is.

Omdat de provincie Utrecht naast procesregisseur ook één van de beoogde RUD-partners met eigen wensen over de organisatie is, is eind 2011 besloten om de provinciale rollenscheiding nog duidelijker te maken door de procesregie bij een extern ambtelijk regisseur neer te leggen (bureau SeinstravanderLaar). Daarnaast is in het voorjaar van 2012 ook de heer van Heijningen, oud-gedeputeerde van Zuid-Holland en initiator van de RUD's aldaar, als bestuurlijk regisseur ingezet.

Met deze externe hulp hebben de Utrechtse partners medio 2012 hun discussies beslecht en elkaar gevonden in een oplossing, neergelegd in het Koersdocument "Samen verder in een regionale uitvoeringsdienst voor de gehele regio Utrecht". Essentie van deze oplossing: er komt één gemeenschappelijke RUD voor het gehele Utrechtse grondgebied. De organisatorische basis van de nieuwe RUD wordt gevormd door de Omgevingsdienst Regio Utrecht.

In het najaar van 2012 hebben alle betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten de 10 hoofdlijnen van het Koersdocument – al dan niet met randvoorwaarden – goedgekeurd als basis voor de nieuw te vormen RUD.

#### *Uitwerking Koersdocument: gestrand in mei 2013*

Aan de uitwerking van het Koersdocument is door een projectorganisatie met medewerking van alle betrokken Utrechtse partijen in de eerste helft van 2013 ambtelijk en bestuurlijk hard gewerkt. Het proces tempo werd mede ingegeven door de inmiddels gemaakte afspraak met de Tweede Kamer dat alle RUD's in Nederland uiterlijk per 01-01-2014 zouden zijn gerealiseerd.

Naast het vormgeven van de eigen RUD is ook gewerkt aan het onderbrengen van onze zogenaamde BRZO-bedrijven (bedrijven met een verhoogd veiligheidsrisico) bij de speciale BRZO-RUD Noordzeekanaalgebied. Landelijk is afgesproken dat de taken rond BRZO-bedrijven van provincies en gemeenten in 6 gespecialiseerde RUD's uitgevoerd moeten worden. Utrecht, Flevoland en Noord-Holland voeren hun taken gezamenlijk uit via de BRZO-RUD Noordzeekanaalgebied. Dit is per 1 juli 2013 formeel geregeld. De provinciale taakuitvoering betreft 3 fte, die per 1-1-2014 in dienst zullen treden van de RUD Noordzeekanaalgebied.

In mei 2013 werd in de Stuurgroep RUD melding gemaakt van problemen bij de OdrU. Besloten werd om het proces tijdelijk stil te leggen en extern onderzoek te laten verrichten naar de gevolgen daarvan. Dit onderzoek leverde op, dat het onderbrengen van de taken van 27 organisaties binnen één organisatie, van alle partijen meer tijd en geld vroeg dan in 2012 was geraamd en afgesproken. Met name het financiële deel raakte de net gefuseerde OdrU-organisatie hard. Conclusie van het rapport was, dat het niet verstandig was om het gezamenlijke RUD-proces voort te blijven borduren op de grondvesten van de prille OdrU-organisatie. De gezamenlijke bestuurders hebben daarop unaniem besloten om het verdere RUD-proces eerst via 2 sporen verder te laten gaan, alvorens alsnog te komen tot één uiteindelijke RUD.

Dit 2 –sporen proces voorziet enerzijds in het afronden van de OdrU-fusie en het intern oplossen van de (financiële) problemen door de 15 OdrU-gemeenten. Anderzijds vormen de overige 11 gemeenten en de provincie een RUD, met als werktitel 2.0. Beide sporen worden via een gezamenlijk proces weer samengebracht tot één uiteindelijke provincie brede RUD voor alle betrokken gemeenten en de provincie.

Met de keuze voor dit 2-sporenbeleid is de uitgezette koers uit het Koersdocument deels is verlaten. De betrokken dagelijkse en algemene besturen zijn hierover in augustus/september op de hoogte gesteld.

## Huidige stand van zaken

### *RUD 2.0*

De 11 gemeenten en de provincie hebben alle producten gereed die nodig zijn om vóór 1 januari 2014 te kunnen komen tot de formele oprichting van een RUD 2.0. Operationalisering van deze RUD wordt voorzien per 1 juli 2014. De toetreding tot de RUD 2.0 ligt nu bij alle gemeenteraden en Provinciale Staten ter besluitvorming voor. Ziet u daarvoor het Statenvoorstel 'Oprichting Regionale Uitvoeringsdienst 2.0'. Hierna zetten wij een aantal hoofdlijnen en overwegingen voor u op een rij.

RUD 2.0 is het antwoord op de ontstane situatie dat het Rijk eist dat per 1 januari 2014 alle gemeenten en provincies deelnemen in een RUD. Zonder RUD 2.0 zouden 11 gemeenten een zogenaamde 'witte vlek' worden en dreigt overheveling van bevoegdheden op VTH-terrein naar de provincie. Vanaf het moment dat alle betrokken deelnemers hebben gekozen is voor het tweesporenbeleid is externe deskundigheid ingeschakeld om te zorgen voor een Bedrijfsplan en het voorbereiden van uniforme bestuurlijke besluitvorming over de vorming van de RUD 2.0 vóór 1 januari 2014. Gezocht is naar externe ondersteuning om in de tijd tussen de start van het 2 sporentraject en 1 januari 2014 te komen tot een gedegen RUD-voorstel. Tevens is een bestuurlijk regisseur gezocht om de samenwerking tussen RUD 2.0 en OdrU verder vorm te geven.

RUD-vorming beoogt vergroting van kwaliteit en verminderen van kwetsbaarheid op VTH-taken. Het betekent ook sturing op afstand. Gedeputeerde Staten blijven verantwoordelijk en werken met de RUD in een mandaatverhouding. De rol van Provinciale Staten is het aangeven van de beleidskaders en de controle op de financiën.

De aansturing van de RUD vindt in samenspraak plaats tussen alle partners. Gelijkwaardigheid is daarbij het uitgangspunt. Dit is tot uitdrukking gebracht in de stemverhouding. Reeds in het Koersdocument is door u gekozen voor *one man one vote*. Hieraan is vastgehouden met dien verstande dat er een correctie heeft plaatsgevonden omdat de provincie in RUD 2.0 een grotere financiële inbreng heeft dan bij RUD 1.0. De provincie heeft twee stemmen en de overige partners hebben een stem. Waar de provincie bij RUD 1.0 negen gemeenten nodig had om beslissingen te beïnvloeden die nadelig uitpakken voor de provincie, heeft zij bij RUD 2.0 maar één gemeente nodig.

De provincie Utrecht brengt de komende 2,5 jaar € 8,009 miljoen per jaar in in RUD 2.0<sup>1</sup>. In totaal wordt in die periode door alle gemeenten en de provincie samen € 11,5 miljoen per jaar ingebracht. Er worden ter voorbereiding op de RUD projectkosten van ca. € 900.000 gemaakt door alle deelnemers samen. De kostenraming van RUD 2.0 is € 11,1 miljoen per jaar voor de komende 2,5 jaar. Deze is dus lager dan de totale inbreng van alle partners. Dit komt doordat de RUD met een lagere overhead werkt dan de provincies en gemeenten nu hebben. Uit het verschil tussen de totale inbreng en de raming van de RUD worden de projectkosten terugverdiend. De terugverdientijd is geraamd op 2,5 jaar. Na 2,5 jaar (vanaf 2017) wordt goedkopere uitvoering van VTH-taken voorzien dan de kosten die nu door de provincie gemaakt worden voor de uitvoering van deze taken. Vanaf 2017 is voor de provincie Utrecht € 400.000 per jaar besparing voorzien.

De desintegratiekosten komen voor rekening van de latende organisatie. Het gaat hier om kosten die gemaakt moeten worden omdat niet alle kosten meteen vervallen bij overgang naar de RUD 2.0. Denk aan de huisvestingskosten, kosten voor ICT en ook kosten voor overheadfuncties die niet een op een overgaan naar de RUD.

#### *Desintegratiekosten*

De desintegratiekosten voor de provincie Utrecht zijn geraamd op 3,0 miljoen euro (na beheersmaatregelen). Na 2,5 jaar kan gestart worden met het terugverdienen van de desintegratiekosten, doordat een lagere bijdrage aan RUD 2.0 voorzien is. Om u het terugverdienen te laten monitoren wordt een bestemmingsreserve ingesteld. Het verschil tussen de huidige kosten voor uitvoering van VTH-taken en de kosten voor uitvoering door RUD 2.0 worden toegevoegd aan de reserve. Indien in een jaar eventueel sprake is van een positief resultaat van de VTH budgetten die bij de provincie achterblijven (bedoeld voor extra opdrachten aan de RUD en het opvangen van onvoorziene werkzaamheden die door de RUD moeten worden uitgevoerd), zal dit eveneens aan de reserve worden toegevoegd.

#### *Personeel*

Zorgvuldige overdracht van personeel is geborgd via het instellen van een Bijzondere OR (BOR). Voor het afspreken van de arbeidsvoorwaarden binnen RUD 2.0 en compensatiemaatregelen voor het personeel dat overgaat is een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) ingesteld. Aan de BOR zijn het profiel en de procedure voor werving van de directeur voorgelegd als ook het programma van eisen voor de huisvesting. Ter voorbereiding op de operationele start van RUD 2.0 wordt onder andere een inrichtingsplan opgesteld dat eveneens wordt voorgelegd aan de BOR.

De personele en organisatorische gevolgen voor de latende organisatie die via het opgestelde bedrijfsplan in beeld zijn gebracht zijn aan de individuele OR-en voorgelegd. Zo heeft de OR van de provincie een instemmingaanvraag ontvangen voor de personele en organisatorische gevolgen op basis van het bedrijfsplan dat is opgesteld voor RUD 2.0. Het personeel vormt het kapitaal van de RUD waarmee wij zorgvuldig zullen omgaan.

#### *OdrU*

De OdrU gemeenten zijn druk bezig om hun zaken op orde te brengen. Er is onder andere een nieuwe interim-directeur aangesteld en aan de betrokken gemeenten zijn voorstellen gedaan voor financiering van de ontstane tekorten.

De provincie overlegt als procesregisseur met het Ministerie van I&M over een tijdelijke RUD-status van de OdrU, onder de randvoorwaarde dat er een overkoepelend convenant komt, waarin het proces naar één gezamenlijke RUD wordt vastgelegd.

Aan de vormgeving van dit proces wordt momenteel hard gewerkt. Wij zullen u over de voortgang van dit proces periodiek informeren.

#### *Quick scan Randstedelijke Rekenkamer*

Eind oktober is het rapport 'Quick scan omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)' gepubliceerd. Dit rapport is gebaseerd op informatie van kort na de breuk met de OdrU in de periode waarin de voorbereidingen voor de vorming van RUD 2.0 nog in volle gang waren. De informatie uit het rapport is dan ook niet volledig actueel. Zo vereist de gepresenteerde verhouding tussen stemaandeel (15%) en financiële inbreng (63%) nuancering. Beslissingen over de begroting en

---

<sup>1</sup> Dit bedrag kan nog worden aangepast als er meer duidelijkheid is over de overdracht van bevoegd gezag over een deel van de bedrijven van de provincie aan de gemeenten.

bijdrageverordening die ongunstig voor de provincie uitpakken kunnen, zoals hierboven ook gesteld, door ons gewijzigd worden als wij één medestander vinden.

In de *quick scan* wordt gesteld dat niet voldaan wordt aan de eis van de 'package deal' in de zin dat het werkgebied van een RUD 2.0 niet congruent is met de Veiligheidsregio. Dit is inderdaad nu voorlopig het geval, maar deze situatie is tijdelijk. Het streven is namelijk één RUD voor het Utrechts grondgebied. Zodra die ene RUD er is, is er ook congruentie met de veiligheidsregio's. Overigens is in andere provincies ook niet altijd sprake van congruentie.

### **Tot slot**

Vanuit de hiervoor geschetste historie en binnen de aangegeven context is het Statenvoorstel 'Oprichting Regionale Uitvoeringsdienst 2.0' opgesteld. Daarin wordt u voorgesteld toestemming te verlenen aan het toetreden tot de Gemeenschappelijke Regeling 'RUD Utrecht 2.0'. De verschillende aspecten die van belang zijn voor uw besluitvorming worden nader in de toelichting gemeld.