

Aan de leden van Provinciale Staten

1 Inleiding

Aanleiding RUD-vorming

Rijk, IPO en VNG hebben in 2009 afspraken gemaakt om de kwaliteit van milieuvergunningverlening en -handhaving te verbeteren. Onderdeel van deze "package-deal" is het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), waarin minimaal het basistakenpakket van milieutaken zal worden ondergebracht. Het Rijk gaf daarbij de voorkeur aan voor RUD's op het niveau van veiligheidsregio's. De ambitie is om op 1 januari 2013 te kunnen starten. Ook is afgesproken dat de RUD's de vorm hebben van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en voldoen aan de kwaliteitscriteria die landelijk zijn opgesteld. Wanneer het niet lukt om vrijwillig landsdekkend RUD's op te richten of indien er "witte vlekken" zijn van gemeenten die voor wat betreft de basistaken niet deelnemen aan een RUD, zal de staatssecretaris wettelijke maatregelen nemen, waarmee het beoogde doel alsnog wordt bereikt. De provincie zal dan verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de basistaken van de betreffende gemeente.

Gelders maat

De provincie en de Gelderse gemeenten hebben in 2009 gekozen voor de "Gelderse Maat": zeven RUD's die qua gebied vergelijkbaar zijn met de zes Wgr-regio's in Gelderland. De regio Arnhem/Nijmegen is gesplitst in twee regio's: Arnhem en Nijmegen. De uitvoering van taken wordt zo dicht mogelijk bij het lokaal bestuur gelegd. U bent in de Statenvergadering van 9 november 2011 over de stand van zaken geïnformeerd. Om de voorbereidingen te faciliteren is een voorbereidingskrediet van € 2,5 miljoen ter beschikking gesteld.

De relevante stukken ten aanzien van de vorming van de RUD's zijn in SIS opgenomen. Het gaat om:

- Intentieverklaring Gelderse maat die op 27 januari 2010 door u voor kennisgeving is aan genomen (PS2009-965);
- Beschikbaarstellen van voorbereidingskrediet en stand van zaken vorming regionale uitvoeringsdiensten in Gelderland (10 november 2011, PS2011-598)

Inhoud Statenvoorstel

Wij zijn voornemens om samen met de gemeenten in de betreffende regio's gemeenschappelijke regelingen aan te gaan voor de oprichting van de RUD's. Alvorens wij definitief hiertoe over gaan vragen wij uw Staten, conform de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen, om toestemming voor het aangaan van deze regelingen. Tevens leggen wij uw Staten ook een begrotingsvoorstel voor om deelname financieel mogelijk te maken.

In deze notitie wordt het toekomstig functioneren van de afzonderlijke RUD's toegelicht, het stelsel van de RUD's en wordt een samenvatting gegeven van wat in de gemeenschappelijke regelingen wordt vastgelegd. De personele en financiële consequenties worden toegelicht en tot slot wordt het vervolgtraject geschetst. Met de vorming van de RUD's zoals nu is afgesproken met de Gelderse gemeenten kan een adequate uitvoering van de provinciale milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden gerealiseerd.

2 Oprichting RUD's

Inhoudelijke en bestuurlijke voorbereiding

Binnen en tussen de regio's is intensief overleg gevoerd over de inbreng van de taken, het al dan niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria, de gewenste bedrijfsvoering, de benodigde en beschikbare middelen en de wijze waarop gewerkt gaat worden in de RUD's.

De resultaten zijn vastgelegd in de bedrijfsplannen van de regio's. De bedrijfsplannen dienen als onderlegger van de verschillende gemeenschappelijke regelingen te worden beschouwd en zijn ter informatie in SIS geplaatst. Zij vormen geen onderdeel van de besluitvorming. De bedrijfsplannen zijn in een latere fase het vertrekpunt voor de nadere uitwerking van de RUD's die in de inrichtingsplannen wordt vastgelegd.

In de meeste regio's is de besluitvorming afgerond en worden voorstellen in procedure gebracht. Analoot aan ons voorstel aan uw Staten zullen de colleges van B&W een voorstel aan de Gemeenteraden voorleggen.

In de regio's Arnhem (MRA), Nijmegen (ORN) en de Achterhoek is de voorbereiding nog niet zover. De verwachting is dat eind mei/begin juni in de regio's overeenstemming wordt bereikt over bedrijfsplannen en concept gemeenschappelijke regelingen. Dit kan betekenen dat in een aantal gemeenten de Raden pas na het zomerreces de toestemming zullen geven. In dit geval zullen wij voor deze regio's in een later stadium met een nieuw statenvoorstel richting uw Staten komen.

Tempoverschillen

Wij willen de voortgang van de RUD-vorming niet belemmeren door met de besluitvorming te wachten totdat in alle regio's op regionaal niveau overeenstemming is bereikt. Het aangaan van de gemeenschappelijke regeling is een belangrijke stap om de RUD verder te kunnen opbouwen. Pas dan kunnen een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur worden benoemd die de zaken voorbereiden. Voor de start van de nieuwe organisatie zijn middelen nodig om het voorbereidingswerk uit te voeren en zo nodig een kantoor te huren en in te richten. De beoogde startdatum van 1-1-2013 is zeer dichtbij en uitstel brengt de beoogde startdatum van een RUD in gevaar.

Uitvoering van de provinciale taken

Het basistakenpakket van de provincie bestaat uit het verlenen van de omgevingsvergunning (Wabo) en het toezicht en de handhaving van de daaraan gerelateerde regelgeving. Ook de provinciale taken op het gebied van vuurwerk worden ingebracht en het toezicht en de handhaving van bodemsaneringen. In totaal gaat het om ca. 86 fte en ca. 100 medewerkers.

De RUD's zijn uitvoeringsdiensten met mandaat voor de directeur om de uitvoering van vergunningverlening en handhaving efficiënt en kwalitatief hoogwaardig te kunnen organiseren. Bevoegdheden worden niet overgedragen. Het mandaat dat de directeur van de RUD krijgt zal vergelijkbaar zijn met het mandaat dat de managers van de afdelingen Vergunningverlening en Handhaving in de huidige situatie hebben.

Het provincieloket, de eerste ingang voor bedrijven en burgers blijft bij de provincie. In de paragraaf waar het stelsel wordt toegelicht wordt aangegeven hoe de afstemming tussen de RUD's onderling en de verschillende partners wordt vormgegeven.

De Staatssecretaris heeft aangegeven dat op het moment dat de RUD's in Nederland operationeel zijn een deel van de provinciale bevoegdheden naar de gemeenten overgaan. In dat geval zal de provincie geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) op milieugebied meer op hoeven stellen. De benodigde milieukennis is dan immers binnen de RUD's aanwezig. Over de veranderingen in de middelenstroom van het provinciefonds naar het gemeentefonds wordt nog overleg gevoerd tussen het Rijk, IPO en VNG.

Groeimodel

Bij de start van de RUD brengen de deelnemers minimaal de basistaken in. Welke taken hieronder vallen is vastgelegd door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Er zijn ook deelnemers die bij de start een uitgebreider takenpakket inbrengen, bijvoorbeeld de volledige Wabotaken (bouwen).

Het stelsel van de RUD's in Gelderland zoals dat nu in de steigers is gezet zal de komende tijd verder ontwikkelen. Gemeenten en provincie kunnen besluiten extra uitvoeringstaken toe te voegen aan de RUD's. Gedacht kan worden aan de overige taken die de provincie heeft op het gebied van vergunningverlening en handhaving voor de fysieke leefomgeving, die vooralsnog bij de provincie blijven. Het gaat daarbij om de overige bodemtaken, zwemwater en grondwater, wegen, luchtvaart, ontgrondingen en natuur. Ook ten aanzien van deze taken wordt onderzocht of samenwerking en uitvoering van taken via RUD's zinvol is. Uiterlijk 1 januari 2014 wordt hierover een besluit genomen. Samenwerking met buurprovincies is ook één van de mogelijkheden die wordt verkend.

3 Gelders stelsel

De zeven regio's hebben onderling een taakverdeling afgesproken om de meer specialistische taken effectief en efficiënt uit te kunnen voeren. In deze paragraaf worden de taken en taakverdeling toegelicht. De in het gebied werkzame uitvoeringsdienst is het aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de werkzaamheden voor de bedrijven in de regio.

Complexe taken

Kwaliteit

Een van de belangrijkste redenen om over te gaan tot het oprichten van uitvoeringsdiensten in Nederland is om de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving te verbeteren. Om kwaliteit te objectiveren zijn er door KPMG kwaliteitscriteria ontwikkeld op basis waarvan beoordeeld wordt of een regio voldoende capaciteit en kennis heeft om de taken uit te voeren en of er een voldoende aantal bedrijven aanwezig is. Het al dan niet voldoen aan deze kwaliteitscriteria heeft consequenties of een regio al dan niet robuust is.

Robuust

De provinciale regisseur heeft per regio nagegaan wat de omvang van het bedrijvenbestand is in relatie tot de benodigde capaciteit (zowel kwalitatief als kwantitatief). Deze inventarisatie heeft geleid tot de zogenaamde regionale maatlaten. De conclusie hiervan was dat in Gelderland de zeven uitvoeringsdiensten het merendeel van de werkzaamheden zelf kunnen uitvoeren. Voor een aantal taken is een aantal regio's niet robuust genoeg. De betreffende uitvoeringsdiensten hebben onderling afspraken gemaakt zodat de taken robuust kunnen worden uitgevoerd tegen een redelijke prijs. Dit gebeurt door dat werk in één RUD uit te voeren.

Vergunningverlening en handhaving bij complexe bedrijven

In de kwaliteitscriteria is vastgelegd bij welke bedrijven vergunningverlening en handhaving complex is. Geen enkele Gelderse RUD is robuust voor vergunningverlening bij complexe bedrijven. De ORN gaat de complexe vergunningverlening uitvoeren voor alle RUD's in Gelderland. De regio's Vallei, Noord-Veluwe en Veluwe IJssel zijn niet robuust voor handhaving bij complexe bedrijven. De complexe handhaving voor regio's die hiervoor niet robuust zijn, inclusief de werkzaamheden van bureau milieumetingen, vuurwerk en het toezicht op de bodemsaneringen, wordt uitgevoerd in de MRA. Over de "breedte" van de uitvoering van deze taken worden nadere inhoudelijke en financiële afspraken tussen de regio's gemaakt.

De beschrijving van de wijze waarop de bovenregionale handhaving en vergunningverlening van de complexe bedrijven wordt uitgevoerd, zal worden geïnitieerd door de MRA en de ORN.

Brzo-taken

Vanuit het Rijk is er extra aandacht voor de kwaliteit van Wabo-brede vergunningverlening, toezicht en handhaving van majeure risicobedrijven. Het IPO heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld en het Ministerie komt nog met een programma van eisen. In Gelderland werken de gemeenten en de provincie al vanaf 2007 samen bij de uitvoering van de handhaving van Brzo-taken. In 2009 is de samenwerking uitgebreid met Flevoland, Overijssel en Utrecht.

De Brzo-taken bij majeure risicobedrijven worden uitgevoerd door de Brzo-inspectiepool Gelderland. Vanaf 2013 worden voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving landelijk 6 RUD's aangewezen voor deze risicovolle bedrijven. Vanaf dat moment zal zowel de vergunningverlening als de handhaving worden uitgevoerd door één verantwoordelijke RUD in de regio Oost. De verantwoordelijkheid voor uitvoerende taken wordt belegd bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Bovenregionale taken

De gemeenten en provincie hebben ervoor gekozen om aanvullend op het voorgaande nog een aantal bovenregionale taken in samenhang uit te voeren. Met deze onderlinge stelselafspraken wordt zowel tegemoet gekomen aan het principe van nabijheid en efficiency, als ook aan samenhang en kwaliteit van de RUD's. De hoofdlijnen zijn hieronder toegelicht.

Kwaliteit en coördinatie van het Gelders stelsel

Om het Gelders stelsel van zeven uitvoeringsdiensten blijvend, op een kwalitatief goed niveau te laten functioneren is het van groot belang om duurzaam met elkaar in gesprek te zijn. De uitvoeringsdienst in de Vallei zal daarover de regie voeren en de agenda ten behoeve van dat gesprek coördineren.

Kennis- en Portaalfunctie

De regio Veluwe en IJssel is verantwoordelijk voor de opzet van een kennis- en portaalfunctie. De opzet zal in eerste aanleg bescheiden van karakter zijn. Voldoende dient geborgd te zijn dat externe kennis- en ketenpartners hun weg kunnen vinden in het Gelders Stelsel. Afgesproken is dat de regio Veluwe en IJssel initiatief neemt om, in overleg met de regio's, tot een beschrijving van de portaal- en kennisfunctie te komen. Daarbij dient helderheid te komen over de invulling van de functie, verschillende verwachtingen, rollen en afbakening met betrekking tot andere taken.

Ketentoezicht

De regio Rivierenland zal een programmateam voor het ketentoezicht voor de handhaving inrichten. Dit programmateam is verantwoordelijk voor de analyses, de keuze van de ketens en de uitvoeringsplanning. De ketenprogramma's worden uitgevoerd in samenwerking met de overige RUD's. De regio Rivierenland zal bezien in hoeverre binnen de uitwerking van dit thema een deel van de bestaande toezichtinspanningen kan worden vervangen door deze vorm van toezicht. In het Gelders stelsel heeft ketentoezicht prioriteit.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de RUD's, de deelnemende gemeenten en de meer specialistische taken die de betreffende RUD's uit gaan voeren. De aantallen fte's zijn afgerond, indicatief en exclusief overhead.

Regio	Gemeenten	Omvang Provinciaal fte	Extra taak
(ODR) Omgevingsdienst Rivierenland	Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaai, Neder-Betuwe, Neerijnen, Maasdriel, Tiel, West Maas& Waal, Tiel, Zaltbommel	8	Ketentoezicht
(OVIJ) Omgevingsdienst Veluwe IJssel	Apeldoorn, Brummen, Epe, Voorst	2	Kennismakelaar en Portaal voor OM/FP en handhavingpartners
Vallei	Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen	2	Coördinatie kwaliteit en samenwerking stelsel

Noord-Veluwe	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattum, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Putten	2	
(ORN) Omgevingsdienst regio Nijmegen	Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Nijmegen, Ubbergen, Wijchen	34	Complexe vergunningen VV+HH Brzo
MRA	Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar	30	Complexe HH die niet robuust in regio kan plaatsvinden, Vuurwerk HH-bodemsanering Bureau milieumetingen
Achterhoek	Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, <i>Lochem (1)</i> , Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Montferland, Winterswijk, <i>Zutphen (1)</i>	8	

(1) De gemeenten Lochem en Zutphen (Veluwe IJssel) hebben besloten zich aan te sluiten bij de RUD Achterhoek. De problematiek en beoogde werkwijze sluiten beter aan bij de wensen van deze gemeenten. De regio's vallen binnen dezelfde veiligheidsregio, zodat er op dit gebied geen belemmeringen zijn voor deze overstap.

Informatievoorziening en -uitwisseling

Op landelijk niveau worden er standaarden afgesproken en is men bezig om in de nabije toekomst toe te werken naar uniformering van informatievoorziening. Dit proces zal een aantal jaren in beslag nemen en de inschatting is dat dit niet voor 2016 afgerond zal zijn. Op 1-1-2013 zullen de uitvoeringsdiensten van start gaan in Gelderland. De regie op de vorming van de regionale uitvoeringdiensten zal voor 1-1-2013 een oplossing voor de informatievoorziening moeten hebben geformuleerd om de kwaliteit van de uitvoering te garanderen en de informatie uitwisseling in het stelsel van de 7 RUD's en de uitwisseling met externe partners zoals OM/Politie en veiligheidsregio's te borgen.

De regie heeft de taak om uniformiteit op de informatievoorziening in het stelsel van RUD's te stimuleren waardoor kwaliteit van uitvoering gegarandeerd blijft en het werk bovendien in een samenhangend hangend stelsel gedaan wordt. Een financiële prikkel versnelt het proces alleen al doordat de 56 gemeenten worden beïnvloed. Het risico is momenteel namelijk aanwezig dat één of meerdere regio's voor een langere termijn kiezen voor hun eigen informatiesysteem. Veel gemeenten hebben een eigen systeem en worden dus geconfronteerd met desinvesteringkosten. Een aantal gemeenten hebben de neiging om hun "eigen" systeem te upgraden naar de RUD-omgeving. Dit wordt versterkt omdat bestuurders over het algemeen terughoudend zijn zich te verbinden aan omvangrijke informatietrajecten. Daardoor Zonder regie (inclusief financiële prikkel) zal het bottom-up proces er onherroepelijk toe leiden dat er verschillende VTH-systemen in de RUD's gaan ontstaan.

De afgelopen maanden is intensief met alle partners overleg gevoerd over de informatiearchitectuur, met als resultaat dat alle partijen mogelijk op termijn over willen stappen naar een duurzame oplossing voor de RUD's. Daarbij ligt het nog open of die één of meerdere informatiesystemen zullen zijn.

De voor- en nadelen zijn door Deloitte doorgerekend in een businesscase. Voordelen van één informatiesysteem zijn onder andere:

- De structurele kosten voor één gezamenlijk informatiesysteem zijn 20% minder dan in de huidige situatie, waarin gemeenten en provincie afzonderlijke systemen hebben. Bij 7 verschillende systemen die aan elkaar worden verbonden zijn de kosten ongeveer gelijk aan de huidige situatie. Dit houdt in dat één gezamenlijk informatiesysteem de maximale besparing geeft en jaarlijks ongeveer 1200 euro per RUD-formatieplaats voordeliger is dan 7 systemen;
- Met het slechts verbinden van de diverse systemen middels "verlengde kabels" of werken op locatie met de eigen systemen zijn de geplande efficiëntieslagen op zowel de primaire als de ondersteunende processen, zoals opgenomen in de bedrijfsplannen, moeilijk te behalen. De geplande efficiëntie in het primaire proces van 10% zal voor de complexe taken alleen maar haalbaar zijn als er één stelsel systeem komt.

Het doel is dus om één toekomstbestendig systeem voor Gelderland te realiseren en dit zo snel mogelijk in te voeren om risico's te vermijden.

De provincie als partner in de uitvoering van vergunningverlening- en handhavingstaken heeft groot belang bij één uniform systeem voor heel Gelderland. Op dit moment zit de inhoudelijke en sturingsinformatie van deze bedrijven binnen de provincie in één systeem (MPM). In de nieuwe situatie zit die informatie over de 7 regio's verspreid en blijft het van belang dat bij bijvoorbeeld bij een calamiteit het bevoegd gezag direct informatie beschikbaar heeft. De provincie hecht eraan dat de kwaliteit van de huidige dienstverlening ook na 1-1-2013 op minimaal hetzelfde niveau blijft. Dit is het best mogelijk indien er één systeem voor heel Gelderland zal functioneren. Om hierop sturend richting te geven en dus de deelnemende gemeenten in een regio te bewegen samen met de provincie de informatievoorziening te uniformeren, is een financiële prikkel nodig.

Gelet op het vorenstaande hebben wij als partner de meeste baat bij een snelle invoering van één systeem. Dit betekent dat wij de voorgestelde voorfinanciering nu als bijdrage beschikbaar willen stellen. We nemen daar wel bij in aanmerking dat in de bedrijfsplannen van de RUD's ook een investering is opgenomen en dat die investeringen aanvullend moet worden gedaan op de bijdrage van de provincie. Bovendien zijn wij van plan om de bijdrage beschikbaar te stellen als de regio zich committeert aan het systeem en dit direct samen met de provincie wil invoeren. Naarmate regio's er langer over willen doen zal dit ook consequenties hebben voor de bijdrage die zal afnemen.

4 Gemeenschappelijke regelingen

Collegeregeling

De RUD's worden ingesteld om te voorzien in de taakuitoefening ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het gaat daarbij om bevoegdheden die op grond van de verschillende wetten bij de Gedeputeerde Staten of colleges van burgemeester en wethouders liggen. De gemeenschappelijke regelingen worden om die reden getroffen door Gedeputeerde Staten en de betreffende colleges van burgemeester en wethouders. Uw Staten noch de Gemeenteraden zijn partij bij het treffen van de gemeenschappelijke regelingen omdat die regelingen niet worden getroffen in verband met Staten- of Gemeenteraadsbevoegdheden.

Bevoegdheden Provinciale Staten

Uw Staten hebben niettemin op een aantal manieren betrokkenheid bij en controle op (het functioneren van) de RUD's. Aan uw Staten wordt vooreerst gevraagd om toestemming te verlenen voor het treffen van de gemeenschappelijke regelingen waarbij de RUD's worden ingesteld.

Zonder uw toestemming, die is geregeld in de Wgr, zijn wij niet bevoegd de gemeenschappelijke regelingen te treffen. De Wgr bepaalt in artikel 51, tweede lid, dat toestemming slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Voorts hebben uw Staten betrokkenheid bij de begroting van iedere RUD. Op grond van de Wgr is het Algemeen Bestuur van een openbaar lichaam bevoegd tot het vaststellen van de begroting. Uw Staten hebben in verband daarmee op grond van de Wgr het recht om zienswijzen in te dienen op de ontwerpbegroting. Daarnaast hebben uw Staten te allen tijde het recht om inlichtingen te verkrijgen en verantwoording te verlangen over het gevoerde bestuur. Op die wijzen voorziet de Wgr in controlemogelijkheden op onder meer de uitgaven van de RUD en het gevoerde bestuur.

Behartiging belang

Ter uitvoering van artikel 10, eerste lid, van de Wgr wordt in een regeling het belang vermeld ter behartiging waarvan zij is getroffen. Het begrip omgevingsrecht is in deze omschrijving ruim bedoeld en omvat op grond daarvan niet alleen het milieurecht, maar ook bouwrecht, ruimtelijke ordeningsrecht, natuurbeschermingsrecht en dergelijke. Vanwege het belang van alle deelnemers bij een goed werkend Gelders stelsel, in verband waarmee er relaties ontstaan tussen de omgevingsdienst en andere omgevingsdiensten bijvoorbeeld op het punt van complexe of bovenregionale taken, wordt onder de belangen van de deelnemers tevens begrepen het belang van een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Gelderland.

Bevoegdheden

Een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, moet aangeven welke bevoegdheden de besturen van de deelnemers aan het bestuur van het openbaar lichaam overdragen. Vanwege het uitgangspunt dat in het kader van de RUD-vorming geen bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen, is in de voorgenomen regelingen bepaald dat geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen. De bevoegdheid om te beslissen over vergunningverlening en handhaving blijft zodoende bij de colleges. De RUD's voeren uitsluitend taken uit in verband met die bevoegdheden, zonder die bevoegdheden zelf te ontvangen. In het verlengde daarvan en in overeenstemming met de bestuurlijke afspraken is bepaald dat de deelnemers zelf beslissen over het verlenen van mandaat (en volmacht) aan het openbaar lichaam. De reikwijdte van het mandaat en de daarbij eventueel te geven instructies worden zodoende door alle deelnemers afzonderlijk bepaald, in overeenstemming met de keuzes die de betreffende colleges op dat punt willen maken.

Verder bevatten alle voorgenomen regelingen beperkingen in de privaatrechtelijke bevoegdheden van de RUD's, die erop neerkomen dat voor zaken als het oprichten van rechtspersonen, het verwerven van onroerende zaken of het geven van garanties de instemming van alle deelnemers aan de regeling vereist is.

Openbaar lichaam

Het is de bedoeling dat de RUD's het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de taken zelf in dienst neemt. Daarnaast moet iedere RUD als uitvoeringsdienst zelfstandig aan het maatschappelijke verkeer kunnen deelnemen, bijvoorbeeld door te beslissen over huisvesting, ICT en andere zaken die direct samenhangen met de taakuitvoering. Om die reden zullen alle RUD's de juridische vorm van een openbaar lichaam in de zin van de Wgr krijgen. Dat is in overeenstemming met de bestuurlijke kaders van de Staatssecretaris.

Bestuur

De RUD's hebben op grond van de Wgr een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een voorzitter. Per RUD wordt voorts een directeur benoemd. Het algemeen bestuur wordt gevormd door leden van de colleges (van Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders) van de deelnemers.

Leden van ons college zullen op grond van de Wgr in alle RUD's zitting nemen in het Algemeen Bestuur. Wij hebben bestuurlijk aangegeven zitting te willen nemen in het Dagelijks Bestuur van de regio's Rivierenland, de MRA en de ORN, omdat de inbreng van de provincie in deze RUD's relatief groot is. In een door ons nog te nemen besluit wordt vastgelegd welke collegeleden zitting zullen nemen in de AB's. Een en ander zal worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. In geen van de voorgenomen regelingen is de situatie aan de orde dat het AB en het DB dezelfde samenstelling hebben. Dat was in verband met de gemeenschappelijke regeling Projectbureau herstructurering glastuinbouw Bommelerwaard voor de minister van BZK aanleiding aan te dringen op wijziging van die regeling, hetgeen vervolgens ook is gebeurd.

Stemverhouding in de besturen

De stemverhouding in het AB wordt gebaseerd op de (financiële) inbreng van de deelnemers bij start van de RUD. Desgewenst is een gestaffelde stemverhouding afgesproken om de besluitvorming rechtvaardig te laten verlopen. Alleen in Rivierenland is gelet op de min of meer gelijkwaardige deelname van de deelnemers gekozen voor één stem per deelnemer.

Financiële bijdrage van de deelnemers

De deelnemers dragen bij aan de kosten van het openbaar lichaam naar rato van de bij het openbaar lichaam ondergebrachte taken. Deelnemers dragen er zorg voor dat de gemeenschappelijke regeling aan de verplichtingen jegens derden kan voldoen. Wanneer deelnemers uit willen treden wordt hiervoor een financiële regeling getroffen.

Verankeren stelselafspraken

Een zeker voor de provincie essentieel onderdeel van de Gemeenschappelijke regeling is het vastleggen van de stelselafspraken: de afspraken die ervoor zorgen dat de RUD's gezamenlijk de taken effectief en efficiënt uit kunnen voeren. De stelselafspraken hebben betrekking op de uitvoering van de complexe taken en de bovenregionale taken, de samenwerking tussen de RUD's door op voorzittersniveau en op directorenniveau regelmatig te overleggen en afspraken over informatievoorziening. Over de uitvoering van deze complexe taken en de bovenregionale taken zullen nadere afspraken worden gemaakt tussen de RUD's onderling. Die afspraken, in samenhang met de basisafspraken over het stelsel in de gemeenschappelijke regelingen, zijn de waarborg voor de werking van het stelsel.

Overige bestanddelen voorgenomen gemeenschappelijke regelingen

De Wgr schrijft voor dat een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld bepalingen dient te bevatten over onder meer:

- wijziging, opheffing, toetreding en uittreding;
- de inrichting en de samenstelling van het bestuur;
- de (statutaire) vestigingsplaats;
- informatie- en verantwoordingsverplichtingen jegens de Colleges en de gekozen volksvertegenwoordiging.

Aan deze en andere verplichtingen van de Wgr wordt in de voorgenomen regelingen voldaan. Wij zien vooralsnog geen aanleiding voor het instellen van bestuurscommissies voor de RUD's. De mogelijkheid voor het AB van een RUD om dergelijke commissies in te stellen hebben wij dan ook niet geopend.

Verschillen tussen de thans voorgestelde regelingen

Wij hebben ons ingezet om voor alle RUD's eensluidende regelingen overeen te komen. Dat is in belangrijke mate gelukt, doordat wij hebben aangedrongen op het werken vanuit een model dat is ontwikkeld voor de RUD's en waarin wij ook elementen van andere (Gelderse) provinciale gemeenschappelijke regelingen hebben opgenomen. De onvermijdelijke verschillen die zijn opgetreden als gevolg van de keuze om gemeenten intensief bij de RUD-vorming te betrekken en de inzichten die zij daarbij inbrachten, zijn beperkt.

Risico's op afstand plaatsen taken

In het algemeen gesproken loopt de provincie meer risico bij het op afstand plaatsen van een taak ten opzichte van de eigen uitvoering. De inrichting van de functies moet immers sporen met de gewenste stijl van besturen voor de maatschappelijke opgaven. Het maakt voor de bedrijfsvoering nogal een verschil of je alles zelf wil en kan doen, dan wel dat taken in regionaal verband worden ingebracht. In de stresstest van lokale overheden zijn de verbonden partijen ook een belangrijke indicator.

In het geval van de regionale uitvoeringsdiensten spelen er voor de provincie een tweetal bijzondere risico's. Ten eerste is dat ten aanzien van het Gelders stelsel. De stelselafspraken zijn vastgelegd en de coördinatie daarop is afgesproken maar niet altijd volledig afdwingbaar. Ten tweede is dat ten aanzien van elk van de RUD's waarin de provincie participeert. De gemeenschappelijke regeling regelt de afspraken op hoofdlijnen maar denkbaar is dat er in de inrichtingsfase nog details opduiken waarbij de andere partners een andere mening dan de provincie zijn toegedaan. Dan is het niet onmogelijk dat het bestuur de provincie niet geheel volgt. Wij zullen in de gebruikelijke risicoverantwoording van rekening en begroting jaarlijks verantwoording doen van de risico's die ons college ziet bij de uitvoeringsdiensten zowel over de financiën als over de taakrealisatie.

5 Personele gevolgen

Provinciale medewerkers zullen hun taken naar de RUD's volgen. De wijze waarop dit gebeurt, vraagt om een zorgvuldig proces, dat al eerder in gang is gezet. Waar mogelijk zijn taken van medewerkers herschikt ter voorbereiding van de overgang naar één van de RUD's. Achterblijvende taken en taken die in een latere fase overgaan, worden herbelegd, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de regelingen en afspraken in het kader van het Topbedrijf.

Inmiddels hebben wij in overleg met de overige deelnemers de nodige inspanning geleverd om te komen tot één Gelders Sociaal Plan. De provincie streeft als goed werkgever ernaar om in dit sociaal plan de gevolgen van de RUD-vorming op zorgvuldige wijze te regelen en afspraken te realiseren over plaatsing, arbeidsvoorwaarden, arbeidsvoorwaardelijke garanties en de realisatie van één arbeidsmarkt.

Voor het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) is een werkgeversdelegatie benoemd, waar de gedeputeerde P&O van de provincie, de heer Markink, deel van uitmaakt.

De werkgeversinzet is ontwikkeld en door de werkgeversdelegatie vastgesteld. Een overleg met de vakorganisaties hierover is gepland in de maand mei. Op grond van deze planning wordt verwacht dat medio juli een akkoord ligt over het Gelders Sociaal Plan.

Het is de bedoeling om een langere looptijd van het Gelders Sociaal Plan af te spreken, zodat het sociaal plan ook van toepassing zal zijn op het personeel, dat in een later stadium overgaat naar een van de RUD's.

Hoewel er tempoverschillen kunnen optreden in de vorming van de RUD's blijft het streven om per 1 januari 2013 over te gaan tot plaatsing van alle medewerkers in de RUD's.

Rol van de OR

De WOR-bestuurder van de provincie is met de Ondernemingsraad voortdurend in gesprek geweest over het proces van de RUD-vorming. Het voornemen tot vaststelling van een gemeenschappelijke regeling omvat ook het voornemen tot overdracht van taken, die de provincie in de regeling inbrengt. En hoewel het besluit tot taakoverdracht valt onder het politiek primaat, wordt aan de OR advies gevraagd op grond van artikel 25 WOR over de personele gevolgen van de voorgenomen taakoverdracht. De WOR-bestuurder heeft tegelijkertijd met ons voorstel aan uw Staten formeel advies gevraagd aan de OR. Wij zullen uw Staten informeren over de strekking van het advies.

Gedeconcentreerd werken en detachering

Vastgelegd is dat de aansturing van het personeel vanuit één punt gebeurt om kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren. Personeel van de RUD kan evenwel gedeconcentreerd in de gemeentehuizen de werkzaamheden verrichten. De RUD-directeur is als hoofd van de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor de volledige en eenduidige aansturing van de medewerkers.

Wij zijn niet van plan medewerkers te detacheren bij de RUD's, behoudens uitzonderingssituaties in het kader van de afspraken in het Sociaal Plan.

6 Financiële aspecten

In ons voorstel aan uw Staten (PS2011-598) hebben wij een prognose gegeven van de kosten voor het oprichten van de RUD's in Gelderland. Naast het voorbereidingskrediet kwam de inschatting toen uit op € 7 miljoen incidentele kosten. Op basis van de nu voorliggende bedrijfsplannen stellen wij deze prognose bij. Wij merken hierbij wel op dat deze voor een groot deel ook thans nog op aannames berust. Immers het sociaal plan moet nog worden afgesloten en de plaatsing van de medewerkers moet nog invulling krijgen. Derhalve kunnen we niet uitsluiten op een later moment de ramingen nog te moeten bijstellen.

Algemeen

Op dit moment voert de provincie de operationele taken die straks naar de RUD's gaan zelf uit. Het beleggen van deze taken bij de RUD's heeft zijn doorwerking in de provinciale begroting. Aan de hand van de taken die ondergebracht worden bij de RUD's is doorgerekend welke directe personeelskosten en programmatische budgetten hiermee gepaard gaan. Wij stellen u voor deze budgetten, zoals aangegeven in de 19e begrotingswijziging, vanaf 2013 beschikbaar te stellen als bijdrage aan de gemeenschappelijke regelingen. Afgerond gaat dat over € 6,0 miljoen¹. Voor de goede orde, in dit bedrag is de verlaging van de bezuinigingstaakstelling van 10% die u besloten hebt als gevolg van de korting op het provinciefonds, verwerkt.

Naast de bijdrage voor het primaire proces zullen de RUD's nog een vergoeding in rekening brengen voor de personele en materiële overhead. Wij ramen dit bedrag op afgerond € 3,2 miljoen waarvan wij u voorstellen deze budgetten in onze begroting bij de leidinggevende en ondersteunende functies af te ramen. Voor meer dan de helft (afgerond € 1,7 miljoen) kan dat direct met ingang van 2013, voor een deel (afgerond € 1,5 miljoen) is dat als taakstelling bij die afdelingen neergelegd. Dat veroorzaakt desintegratiekosten waar we hieronder op terug komen. Over de voortgang van de realisatie van deze taakstelling zullen wij u rapporteren in de reguliere budgetcyclus (begroting, voorjaarsnota en jaarrekening) samen met de andere bezuinigings- en ombuigingsmaatregelen.

Samengevat betekent dit dat de provincie per jaar € 9,2 miljoen investeert in vergunningverlening en handhaving via de RUD's. In elk van de bedrijfsplannen voor de zeven RUD's is een doelstelling opgenomen om de taakuitvoering efficiënter uit te gaan voeren. Deze efficiency wordt bereikt door een strakkere aansturing van werk en productie, meer specialismevorming (minder uitzoeken en ieder voor zich het wiel opnieuw uitvinden), betere opvang van gaten in de capaciteit, een efficiëntere inrichting van de ondersteuning en uiteindelijk daardoor ook minder kosten voor externe inhuur. Per regio wordt de mate waarin efficiency mogelijk is verschillend ingeschat variërend van 5% te bereiken in 5 jaar tot 10% te bereiken in 3 jaar. Het provinciaal aandeel van deze efficiencywinst wordt voor de 7 RUD's geraamd op € 400.000,- (1^e jaar € 80.000,- en jaarlijks groeiend met € 80.000,- tot € 400.000,- in 2017 structureel). Wij hebben in deze raming ook die RUD's betrokken waarvoor nog geen definitief bedrijfsplan beschikbaar is.

¹ Dit is inclusief € 0,18 mln programmatische middelen en € 0,14 mln bovenregionale taken

Door de RUD's worden de provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken op afstand van de organisatie geplaatst. Dit brengt een nieuwe relatie met zich mee tussen enerzijds de provincie, als opdrachtgever voor het uitvoeren van deze taken en anderzijds de RUD, als opdrachtnemer hiervan. Deze nieuwe rol moet nog worden vorm gegeven, maar gedacht wordt aan extra taken, zoals de juridische en financieel relatiebeheer, kwaliteitsbewaking etc. De kosten hiervan worden geraamd op € 150.000,-- waarvan wij voorstellen deze te dekken uit voornoemde efficiencytaakstelling.

Op deze manier is het gelukt om de taak op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht binnen de bestaande structurele budgetten onder te brengen bij de RUD's.

Kredietaanvraag

- a Opstartkosten
Het oprichten van de RUD's veroorzaakt in 2012 bij de partners (gemeenten en onze provincie) incidentele kosten. Dat betreft onder meer de kosten van de kwartiermaker, opleiding, informatievoorziening en facilitaire aanloopkosten. Aangezien het in te brengen takenpakket bij diverse partners nog beperkt aan wijzigingen onderhevig is staat ons aandeel nog niet geheel vast. Wij ramen dit onderdeel thans op € 1,4 miljoen inclusief € 100.000 onvoorzien.
- b Sociaal plan-kosten
De plaatsing van medewerkers gebeurt op basis van een Gelders Sociaal Plan. Voor de medewerkers die overgaan naar de RUD's kunnen er verschillen bestaan tussen de huidige arbeidsvoorwaarden bij de provincie en de arbeidsvoorwaarden die de RUD's bieden. Een belangrijk element hiervan is de garantietoelage die een aantal medewerkers bij de provincie heeft wegens de overgang enkele jaren geleden naar een nieuw functiewaarderingssysteem (Fuwaprov). Deze kosten moeten worden afgekocht bij de RUD's maar daar staat tegenover dat de provincie deze kosten ook bij in dienst blijven van de medewerker had betaald. Een andere belangrijke maar onzekere kostenpost in dit kader is de reiskosten, aangezien nog niet bekend is op welke locaties de RUD's zich vestigen. Wij ramen de sociaal plankosten thans op € 1,5 miljoen.
- c Verlofuren
Wij sluiten niet uit dat in het Gelders Sociaal Plan de mogelijkheid wordt geboden om een deel van het opgebouwde verlof mee te nemen naar de nieuwe werkgever. De compensatie zal voor de provincie in 2012 een last vormen, die wij ramen op € 500.000,--.
- d Frictiekosten
De frictiekosten voor achterblijvend personeel hebben wij zoveel als mogelijk beperkt door pro-actief personeelsbeleid. Bij het ontstaan van vacatures zijn bijvoorbeeld geen nieuwe medewerkers meer geworven. Wij ramen de frictiekosten voor achterblijvend personeel thans voor de jaren 2013 en 2014 op € 650.000.
- e Desintegratiekosten
Voor de desintegratiekosten bij de overhead (ondersteunende functies) is eveneens zoveel als mogelijk geanticipeerd op de nieuwe situatie. Zo is bijvoorbeeld in het plan voor de Revitalisatie provinciale huisvesting (PS2011-826) al rekening gehouden met een kleinere behoefte aan kantoorruimte. De financiële taakstelling die bij de afdelingen wordt neergelegd (zie hiervoor) krijgt zo spoedig mogelijk concrete invulling door maatregelen maar het zal toch enige tijd nemen alvorens deze geheel zijn uitgevoerd. Deze periode moet worden overbrugd met incidentele middelen. Onze raming voor de desintegratiekosten bedraagt voor de jaren 2013 en 2014 € 600.000.

f Informatievoorziening

In uw Besluit van 10 november 2011 (PS2011-598) hebben uw Staten ingestemd met het toekennen van € 1 mln in 2012 ten behoeve van onderzoekskosten, kosten voor opzet van uniform zaakgericht werken. Hierbij is aangegeven dat er in 2012 naar een structurele oplossing zou worden gezocht in de vorm van een uniform informatiesysteem. De kosten hiervoor werden geraamd op €3 miljoen, waarbij is aangegeven dat de provincie deze zou kunnen voorfinancieren. De aanbesteding voor een uniform informatiesysteem is voorzien in 2012.

Totdat dit systeem operationeel is moeten de deelnemers hun eigen systemen zo veel mogelijk aan elkaar koppelen. Om het belang van de provinciale partner te benadrukken en om dit proces te bespoedigen wordt PS voorgesteld om de € 3 miljoen, die aanvankelijk bedacht was als voorfinanciering, als eenmalige bijdrage beschikbaar te stellen.

g Frictiekosten voor opbouw opdrachtgeverschap

Zoals aangegeven komt de provincie in een nieuwe rol voor de taken die bij de RUD's worden belegd. Waar deze voorheen direct konden worden aangestuurd moet dat nu via besturen van een gemeenschappelijke regeling en dienstverleningsovereenkomsten. Na verloop van tijd komt dat in een standaardproces maar die routine moet worden opgebouwd. We denken hierbij aan kwaliteitsbewaking en juridische en financiële ondersteuning. Onze raming voor dit onderdeel bedraagt voor 2012 € 184.000 en voor 2013 € 188.000.

Samengevat ziet de bijgestelde raming (afgerond) er als volgt uit:

a	partnerbijdrage in de eenmalige oprichtingskosten	€ 1,4 miljoen
b	afkoop van de kosten verbonden aan het sociaal plan	€ 1,5 miljoen
c	meenemen verlofsaldo naar nieuwe werkgever	€ 0,5 miljoen
d	frictiekosten voor personeel wat achterblijft, afbouw kosten in twee jaar	€ 0,6 miljoen
e	desintegratiekosten (kosten doorlopende overhead), afbouw kosten in twee jaar	€ 0,6 miljoen
f	informatievoorziening	€ 3,0 miljoen
g	frictiekosten voor opbouw opdrachtgeverschap	€ 0,4 miljoen
Totaal		€ 8,0 miljoen

Omdat een deel van de incidentele kosten zich al in 2012 voordoen (zoals afkoopkosten in sociaal plan en partnerbijdrage in oprichtingskosten) stellen wij u voor ook tot kredietverlening over te gaan. Verdeeld over de jaren ramen wij de bedragen als volgt.

	2012	2013	2014	Totaal
Incidentele kosten i.v.m. vorming RUD's	€ 3,6 mln	€ 3,9 mln	€ 0,5 mln	€ 8,0 mln

Dekking

Zoals aangegeven in Statenvoorstel PS2011-598 kunnen de eenmalige kosten voor de vorming van de RUD's gedekt worden uit de reserve "Overbrugging korting en frictiekosten nieuw profiel". Bij de Voorjaarsnota 2012 is dit onderdeel overgegaan naar de Reserve Algemene Bedrijfsvoering.

Mogelijke Inkomsten

Bij enkele RUD's wordt erover gedacht dat één van de partners als gastorganisatie fungeert. Naast de huisvesting kan die partner tevens de andere bedrijfsvoeringselementen aanbieden. Dat heeft tot gevolg dat de gastorganisatie geen of nauwelijks frictie- of desintegratiekosten heeft terwijl de andere partners die des te meer ervaren. Voor de provincie betekent dit, dat er geen plaatsingsmogelijkheden zijn voor overheadpersoneel. Van de gastorganisatie zal dan worden gevraagd een bijdrage te leveren in de frictie- en desintegratiekosten van de partners. Ook onze provincie zal dan worden gecompenseerd door de gastorganisatie. Deze inkomsten kunnen dan bovenstaande incidentele kosten deels compenseren. Indien een dergelijke situatie zich voordoet zullen we de opbrengst ten goede doen komen van de Reserve Algemene Bedrijfsvoering.

7 Vervolg besluitvorming

Consequentie van tempoverschillen

Het is niet uitgesloten dat er verschillen ontstaan tussen de regio's in het tijdstip dat de RUD daadwerkelijk van start kan gaan. Ook nadat er regionaal overeenstemming is en er toestemming is gekregen om de gemeenschappelijke regeling aan te gaan, moet er nog veel werk worden verzet voordat een RUD operationeel is. Er wordt daarom rekening gehouden met tempoverschillen tussen de startdatum van de RUD's.

Gezien de wederzijdse afhankelijkheid en zorgvuldige overdracht van taken en mensen hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten:

- taken en mensen blijven bij de provincie totdat de RUD daadwerkelijk van start kan gaan;
- alleen de taken die robuust en kwalitatief goed kunnen worden uitgevoerd door de RUD gaan over;
- de provinciale organisatie houdt er rekening mee dat overdracht van taken en mensen gefaseerd kan plaatsvinden.

Binnen het stelsel is afgesproken dat de regio-RUD verantwoordelijk is voor de (coördinatie van) de uitvoering. Wanneer een RUD de uitvoering van bepaalde taken bij een andere RUD moet beleggen (omdat deze niet robuust is), wordt dit deel van het takenpakket en de bijbehorende middelen nog niet overgeheveld als deze andere RUD nog niet functioneert. De taken en bijbehorende middelen blijven voornamelijk bij de provincie. Een voorbeeld: de regio Rivierland is robuust voor complexe handhaving, maar niet voor complexe vergunningverlening. Deze taak zal door de ORN worden uitgevoerd. Als Rivierland van start gaat, worden de complexe vergunningverleningstaken nog niet overgedragen. Deze blijven bij de provincie totdat de ORN van start gaat. De provincie kan ook tijdelijk de complexe vergunningverlening die door de gemeenten worden ingebracht coördineren of uitvoeren, mits hiervoor middelen beschikbaar worden gesteld door de betreffende gemeenten.

Opdrachtgeverschap

Wij blijven bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de uitvoering. De provincie zal als opdrachtgever zorgen voor een heldere contractering van werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de RUD's.

In deze rol bewaken wij de kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van de afgesproken producten en diensten in termen van volume, kosten en nader overeengekomen prestatie-indicatoren. Hiervoor is transparantie en openheid nodig. Via DVO's (dienstverleningsovereenkomsten) worden de prestatieafspraken over en weer vastgelegd.

Gemeenschappelijke regelingen overige regio's

Het overleg met de regio's MRA, Achterhoek en ORN is in een vergevorderd stadium en de verwachting is dat in mei overeenstemming wordt bereikt. Het voorgenomen besluit om de overige gemeenschappelijke regelingen aan te gaan zal zo spoedig mogelijk via een Statenvoorstel voor toestemming aan u worden voorgelegd. Wellicht gebeurt dit voordat de vergadering van de Sta-

tencommissies in juni plaatsvindt. Wij zullen u dan in overweging geven om deze gemeenschap-
pelijke regeling in samenhang met de hier voorliggende stukken te behandelen.

8 Advies

Wij geven u in overweging te besluiten overeenkomstig het bijgevoegde ontwerpbesluit.

Arnhem, .. mei 2012 - zaaknummer 2010-016435

Gedeputeerde Staten van Gelderland
C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koningin
drs. P.P.L. van Kalmthout - secretaris

+ + + + +