

Vergaderjaar 2011–2012

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 128

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2012

Met het oog op het algemeen overleg dat ik op 27 juni 2012 met de Vaste Commissie voor IenM voer, wil ik uw Kamer met deze brief informeren over de volgende onderwerpen:

- Stand van zaken RUD-vorming;
- De BRZO-toezichtsstructuur;
- Financiële aspecten rond vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Hiermee geef ik invulling aan een aantal eerder aan uw Kamer gedane toezeggingen.

Stand van de RUD-vorming

De stand van de RUD-vorming is momenteel dat er van de 28 te vormen RUD's inmiddels 5 RUD's zijn opgericht. Van de 28 RUD's hebben zes RUD's een specialisatie in BRZO-taken. Op deze BRZO-RUD's kom ik later in deze brief terug. De bedrijfsplannen van acht RUD's zijn gereed voor of in bestuurlijke besluitvorming; voor negen andere RUD's geldt dat de bedrijfsplannen in concept gereed zijn en voor de resterende zes RUD's geldt dat er nog wordt gewerkt aan het opstellen van een concept-bedrijfsplan.

De meeste (concept-)bedrijfsplannen vormen een voldoende solide basis voor de oprichting van de RUD's, al zijn er – inherent aan het bottom up proces – wel verschillen tussen de regio's. De bedrijfsplannen worden nu uitgewerkt in inrichtingsplannen aan de hand van een format van het IPO. Verder coördineert het IPO de organisatie en ontwikkeling van de ICT die nodig is voor de bedrijfsvoering van de RUD's, alsmede de nagestreefde regionale aanpak van de handhaving in samenwerking met de ketenpartners.

Ik verwacht dat alle RUD's per 1 januari 2013 zijn opgericht.

Juridische vorm

Met uitzondering van de RUD's Twente, IJsselland en Limburg Noord is overal gekozen voor de verankering van de RUD's in een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In Overijssel hebben de gemeenten en provincie van meet af aan met ambitie en niet vrijblijvend ingezet op het model van een netwerk-RUD. Er is een vergaande vorm van standaardisatie van producten en diensten – Wabo-breed – en van kostenverrekening ontwikkeld waarover stevige afspraken zijn gemaakt. Qua organisatie is sprake van een eenhoofdige aansturing door de directeur van de RUD van tenminste de uitvoering van het basistakenpakket en er is één aanspreekpunt voor OM en politie. Voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria o.a. door te werken met kennispunten waarin bepaalde specialistische activiteiten worden gebundeld. Op papier voldoen de Overijsselse RUD's over het algemeen aan de checklist criteria RUD-vorming. Of dat in de praktijk ook zo zal zijn, moet blijken. Daarom is afgesproken om na één jaar de werking van de RUD's in de praktijk te evalueren en om dan zo nodig te besluiten om alsnog over te stappen op het model van klassieke RUD in de vorm van een openbaar lichaam.

In Limburg Noord is sprake van een enigszins vergelijkbare situatie, zij het dat de ontwikkelingen daar minder ver zijn. Begin juni hebben mw. Sybilla M. Dekker en vertegenwoordigers van IenM en OM met een Limburgse delegatie overleg gevoerd over de RUD voor Noord- en Midden-Limburg. Hierbij is een aantal aandachtspunten benoemd dat nog verder uitgewerkt moet worden.

Naar aanleiding van mijn standpunt over de Overijsselse RUD's hebben IPO en ik wel geconcludeerd dat het voor andere regio's geen haalbare en acceptabele optie is om alsnog -in afwijking van de eerdere bestuurlijke besluitvorming- over te schakelen op het model van een netwerk-RUD. De VNG deelt deze conclusie.

Witte vlekken

Er is nog steeds sprake van een beperkt aantal zogenaamde witte vlekken, dat wil zeggen gemeenten die de uitvoering van hun basistaken niet willen inbrengen in de RUD. Deze witte vlekken variëren van «niet bereid zijn de uitvoering door de RUD te laten plaatsvinden» tot «niet bereid zijn deel te nemen in een gemeenschappelijke regeling maar wel bereid zijn om een contract met de RUD aan te gaan». Ter voorkoming van de eerstgenoemde situatie is de in mijn brief aan uw Kamer van 31 januari 2012 bedoelde amvb tijdelijke overdracht bevoegdheden in voorbereiding. Bovendien is de VNG actief om de betreffende gemeenten er alsnog van te overtuigen hun basistaken door de RUD te laten uitvoeren. Gezien de resultaten die de inspanningen van de VNG opleveren, spreek ik de verwachting uit dat ik na de zomer van 2012 zal kunnen constateren dat de amvb er niet meer hoeft te komen.

Voor de tweede situatie, waarin een gemeente alleen een contract wil afsluiten met de RUD, wordt momenteel een specifieke op de betreffende gemeenten gerichte aanpak ontwikkeld. Onderdeel daarvan is een onderzoek gericht op de motieven om niet te willen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling en overleg over de wijze waarop aan bezwaren tegen deelname tegemoet kan worden gekomen. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan kan ook hier de AMvB tijdelijke overdracht bevoegdheden worden ingezet.

Mede om te voorkomen dat gemeenten na 1 januari 2013 besluiten om de basistaken voortaan weer zelf uit te voeren, is een wetsvoorstel in voorbereiding. Met het wetsvoorstel wordt de uitvoering van de afspraken die in 2009 met IPO en VNG zijn gemaakt, geborgd. In het voorstel worden

bepalingen opgenomen om de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de vergunning-, handhavings- en toezichtstaken (VTH-taken) in het algemeen en voor de BRZO-taken in het bijzonder, wettelijk te kunnen verankeren. Tevens wordt een basis gelegd voor de verankering van de informatie-huishouding en -uitwisseling. Het wetsvoorstel is voor consultatie aan IPO en VNG toegezonden. Mijn streven is om het ontwerp wetsvoorstel na de zomer voor advies aan de Raad van State te sturen.

De BRZO-toezichtsstructuur

Zoals uw Kamer bekend is, heeft het IPO mij op 30 januari 2012 het Plan van aanpak BRZO-infrastructuur toegezonden. Bij brief van 13 februari 2012 heeft het IPO de zes RUD's (inclusief hun verzorgingsgebieden) benoemd die zich zullen specialiseren in de uitvoering van de Wabo- en BRZO-taken voor de BRZO- en IPPC-categorie 4-bedrijven¹.

In vervolg daarop heeft het IPO een advies opgesteld. Dit advies wordt op 28 juni 2012 besproken in het bestuurlijk overleg dat ik samen met de minister van Veiligheid en Justitie en het OM voer met IPO, VNG en UvW. Na de bespreking van het advies zal ik uw Kamer het advies en mijn reactie hierop doen toekomen.

Zonder vooruit te willen lopen op de bespreking van het advies in het bestuurlijk overleg, wil ik hier één essentiële eis aan de BRZO-RUD's benoemen. Deze betreft het toekennen van handhavingsbevoegdheden aan de directeurs van de BRZO-RUD's door de gemeenten en de provincies met BRZO-inrichtingen. Die toekenning van bevoegdheden is noodzakelijk om de onafhankelijkheid van het Wabo-toezicht van de RUD's op de BRZO-bedrijven zo veel mogelijk te garanderen en om de directeur (onder voorwaarden) de ruimte te geven voor het maken en uitvoeren van landelijke en regionale afspraken. Alleen als de directeurs van de BRZO-RUD's bevoegd zijn om te handhaven, bijvoorbeeld op grond van een stevig mandaat, kan daadwerkelijk verschil worden gemaakt ten opzichte van de bestaande situatie. Het mandaat laat onverlet dat het bevoegd gezag de gemandateerde bevoegdheid kan blijven uitoefenen.

Bij de beoordeling van het advies zijn verder de aan mij gerichte aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 van belang. In mijn brief van 28 februari 2012² aan uw Kamer ben ik al ingegaan op deze aanbevelingen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen merk ik op dat de opdracht aan de BRZO-RUD's ziet op een professionele uitvoering van de Wabo- en BRZO-taken milieu/externe veiligheid van gemeenten en provincies. Daarmee dragen BRZO-RUD's bij aan het bereiken van de gewenste «staat van veiligheid» bij de BRZO-bedrijven³. Hierbij wordt bewust gesproken over «dragen bij aan», omdat de BRZO-bedrijven in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de «staat van veiligheid». De BRZO-RUD's, de Inspectie SZW (die het BRZO-toezicht op het gebied van de arbeidsveiligheid uitvoert) en de Veiligheidsregio (voert het BRZO-toezicht op het gebied van de brandveiligheid en -bestrijding uit) bevorderen door hun optreden een goede «staat van veiligheid».

In mijn brief van 28 februari 2012 heb ik toegezegd om in april 2012 overeenkomstig aanbeveling 4 van de Onderzoeksraad bekend te maken met welke maatstaven in de aangekondigde evaluatie⁴ van de (BRZO-) RUD's geoordeeld zal worden, zodat er volstreekte helderheid vooraf is over het programma van eisen. Ter uitvoering van deze toezegging informeer ik u hierbij over bedoelde maatstaven. Het gaat tenminste om:

- Het fungeren als het decentrale WABO-loket voor de BRZO-bedrijven, waarin de BRZO-taken milieu/externe veiligheid en Wabo-taken worden uitgevoerd en waarbij de BRZO-RUD directeur aanspreekbaar is op de uitvoering van de WABO- en BRZO-taken overeenkomstig de

¹ Het plan van aanpak en de brief van 13 februari 2012 zijn aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van de staatssecretaris van IenM van 28 februari 2012.

² TK 26 956, nr. 118.

³ Inclusief de chemische bedrijven IPPC-categorie 4.

⁴ Evaluatie in 2014 van het succes van de RUD's waarom is verzocht in de motie Houwers, Leegte en Van der Werf, TK 33 000 XII, 33 000 A, nr. 19.

landelijk door de betrokken partijen vastgestelde toezichtprogrammering en vergaand gemandateerd is op basis van de bestuurlijk vastgestelde handhavings- en interventiestrategie.

- Gelijke behandeling van gelijke gevallen (level playing field) door toepassing van een uniforme handhavings- en interventiestrategie en standaarden voor vergunningverlening (zoals BBT, IPPC, BREF, NEC, NER).
- Zo onafhankelijk mogelijk optreden door scheiding van vergunningverlening enerzijds en anderzijds handhaving/toezicht en door de toekenning van handhavingsbevoegdheden aan de BRZO-RUD-directeuren.
- Effectief en doortastend optreden, waarbij de mate van inzet en gebruik van de handhavingsmiddelen een goede maatlat vormen.
- Kwaliteit en deskundigheid door te voldoen aan de vastgestelde kwaliteitseisen. Ik noem hier in het bijzonder de door het LAT-rb (Landelijke Aanpak Toezicht risicovolle bedrijven) ontwikkelde integrale Maatlatcriteria voor de uitvoering van het complete takenpakket gericht op BRZO- en IPPC-4-bedrijven. Deze maatlat is op enkele details na gereed.
- Transparantie en verantwoording door vastlegging en presentatie van toezichts- en handhavingsinformatie en monitoringsrapportages (incl. rapportages over ongevallen/incidenten en de veiligheidsperformance van de BRZO-bedrijven) door de zes BRZO-RUD's.
- Coördinatie en samenwerking: iedere BRZO-RUD zal zorg moeten dragen voor een goede verbinding van betreffende BRZO-RUD met de veiligheidsregio's en de waterschappen in de BRZO-regio, alsmede met de betrokken rijksinspecties, het OM en de politie (en vice versa). Overigens zal daarbij van het beleggen van rijksinspectietaken op het gebied van BRZO bij de BRZO-RUD's geen sprake zijn.

Bij de evaluatie in 2014 zal uiteraard ook worden gezien of de knelpunten bij de uitvoering van de VTH-taken bij risicovolle bedrijven afdoende zijn opgelost.

In dit verband is ook van belang dat de minister van SZW in het vragennummer van 22 mei 2012¹ in antwoord op vragen van mw. Dijkers van de PvdA-fractie heeft aangegeven dat de minister van SZW en ik direct na de zomer in gesprek zullen gaan met de provincies en de gemeenten om te bezien hoe we bij de BRZO-bedrijven één integrale inspectie kunnen doen ten behoeve van de veiligheid.

Tenslotte merk ik over de BRZO-toezichtsstructuur nog het volgende op. De structuur die in het IPO-advies wordt uitgewerkt, lost belangrijke knelpunten bij de uitvoering van de VTH-taken bij risicovolle bedrijven op. Wat echter blijft bestaan, is de situatie dat ik geen uitvoeringsverantwoordelijkheid heb, maar wel regelmatig, ook door uw Kamer, wordt aangesproken op individuele casuïstiek. Ik beschouw dit als een politiek gegeven en wil om die reden onderzoeken op welke wijze ik – anders dan via mijn stelselverantwoordelijkheid – meer mogelijkheden kan krijgen om de verantwoordelijkheid met betrekking tot de veiligheids-handhaving bij de risicovolle bedrijven waar te kunnen maken. Dit naast de al eerder genoemde «no regret» maatregelen zoals onder andere het wettelijk borgen van een handhavings- en nalevingsstrategie. In het bestuurlijk overleg op 28 juni wil ik daar met de andere betrokken partijen over in gesprek gaan.

Financiën

In het algemeen overleg van 6 maart 2012 (kamerstuk 26 956, nr. 121) is van de kant van uw Kamer aandacht gevraagd voor de financiële aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het algemeen en de vorming van de RUD's in het bijzonder. Daarbij zijn onder meer genoemd

¹ Handelingen II, 2011/12, nr. 85, item 7, blz. 11.

de ontwikkeling van de kosten van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het algemeen, de kosten en de baten van de RUD-vorming en de programmagelden voor Externe Veiligheid.

Financiën VTH-stelsel algemeen

In het kader van PUmA heeft het adviesbureau CEBEON in 2011 een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de kosten van de VTH-taken op het gebied van het «fysieke milieu» zoals die voor een belangrijk deel bij de RUD's worden ondergebracht in relatie tot de daarvoor in het Gemeentefonds en Provinciefonds beschikbare middelen. Op basis van het onderzoek moet worden geconstateerd dat het bijzonder lastig is om daarvan een betrouwbaar beeld te krijgen.

Dit enerzijds omdat de financiële middelen in de fondsen vrij besteedbaar zijn en anderzijds omdat de registratie van de uitgaven voor taken binnen het fysieke domein niet is toegespitst op het maken van een onderscheid tussen de «Wabo-VTH-taken» en andere taken die onder deze noemer vallen. Om deze reden maar ook vanwege ontwikkelingen die de afgelopen jaren een grote invloed hebben gehad op de werkzaamheden van gemeenten en provincies (introductie omgevingsvergunning, meer algemene regels in plaats van vergunningen) is het niet goed mogelijk om de ontwikkeling van de uitgaven op het gebied van VTH in de afgelopen jaren in beeld te brengen.

Uit het oriënterende onderzoek zijn geen indicaties naar voren gekomen die er op wijzen dat er in de fondsen onvoldoende rekening wordt gehouden met deze taken.

Kosten en baten RUD-vorming

De financiële aspecten van de RUD-vorming zijn de afgelopen maanden samen met de betrokken koepelorganisaties in beeld gebracht. Het beschikbare materiaal indiceert dat er met de vorming van de RUD's aanzienlijke initiële kosten en achterblijvende kosten gemoeid zijn. Bij de initiële kosten gaat het bijvoorbeeld om projectkosten en de ontwikkeling van ICT-systemen; bij achterblijvende kosten om onder meer de tijdelijke leegstand van kantoorruimte en de kosten van het sociaal plan. Bij het vaststellen van de exploitatiekosten is gerekend met de extra kosten die voortkomen uit het voldoen aan kwaliteitscriteria, een adequaat systeem van kennismanagement en het informatie-uitwisselingssysteem voor toezichts- en handhavingsinformatie. Hiertegenover staan besparingen vanwege een (in de tijd toenemend) efficiencyvoordeel van de schaalvergroting en de in het algemeen lagere overhead van RUD's in vergelijking met provinciale en gemeentelijke organisaties. Deze besparingen zijn zodanig dat de initiële kosten en achterblijvende kosten in een periode van circa zes jaar worden terugverdiend. In de berekeningen is uitgegaan van een over het gehele land gemiddelde situatie. Individuele gevallen zullen een ander beeld opleveren.

Over de resultaten van het onderzoek en de conclusies die daaruit getrokken moeten worden, voer ik op 28 juni 2012 bestuurlijk overleg met IPO en VNG.

Versterking brede externe veiligheidsbeleid

In het AO van 6 maart 2012 is ook gesproken over de programmagelden voor externe veiligheid. Deze zogenoemde programmafinanciering is tot en met 2014 via een decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds toegevoegd. Met deze gelden (jaarlijks € 20 mln.) is het externe veiligheidsbeleid en de uitvoering van dit beleid bij provincies en gemeenten versterkt. Het gaat hierbij om een wijde range aan activiteiten, variërend van het incorporeren van het externe veiligheidsbeleid in de ruimtelijke

besluitvorming en de uitvoering van het beleid rondom vuurwerk tot VTH-taken bij BRZO-bedrijven.
Inzet van provincies, gemeenten en het rijk op het gebied van externe veiligheid blijft noodzakelijk. De dagelijkse praktijk (ChemiePack, Odfjell) onderstreept het belang van versterking van de aandacht voor een adequate uitvoering en handhaving van externe veiligheidstaken door het bevoegd gezag. Ik zal de komende tijd in overleg met het IPO, de VNG en het Veiligheidsberaad en in de context van de vorming van de RUD's bezien hoe deze versterking op het brede gebied van de externe veiligheid na 2014 vorm te geven en te financieren, voor zover de aan de versterking verbonden kosten niet al zijn meegenomen in de hiervoor genoemde kosten/batenanalyse van de VTH taken.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma