Die Verwandlung, of: waarvoor waren RUD's ook al weer bedoeld?

John Smits (smits@arenaconsulting.nl)

Gregor Samsa

Toen Gregor Samsa die ochtend na een woelige nacht wakker werd, ontdekte hij dat hij was veranderd in een grote kever. Hij dacht en voelde nog steeds als Gregor Samsa, maar zijn uiterlijk deed in geen opzicht nog denken aan de man die de avond daarvoor naar bed was gegaan. Zijn eerste zorg was: uit bed komen. Want als kever, al liggend op je rug, rest je niet veel meer dan spartelen met je zes poten.

Voor wie dit niet kan plaatsen: zo begint het boek 'Die Verwandlung' uit 1915 van de Tsjechische schrijver Franz Kafka. Het centrale thema van zijn werk is het beste te omschrijven als 'onmacht en vervreemding': het individu dat verstrikt raakt in onbegrijpelijke bureaucratie of wakker wordt in een andere huid en daarbij als volstrekt non-existent en met een zekere walging door de omgeving wordt behandeld. In het geval van Gregor Samsa is deze omgeving zijn familie: financieel afhankelijk van hem, maar onderwijl geen moeite doen om hem te begrijpen, hem opsluiten in zijn kamer en hem bij gelegenheid bestoken met fruit(afval).

Als je de laatste 2-3 jaar terugblikt krijg je het gevoel dat de RUD's sinds het moment van conceptie – het rapport van de commissie Mans ('De tijd is rijp', 2008) - een zelfde lot hebben ondergaan als Gregor Samsa.

Helder probleem! Overtuigende oplossing?

De commissie Mans had in 2008 een heldere analyse van de problematiek: veel externe veiligheidsrisico's zijn onvoldoende afgedekt en er is veel te weinig zicht en grip op 'milieuboeven'. Vooral de handhaving schiet te kort en daarvoor moet je diensten oprichten. Een helder probleem en een heldere oplossing zou je zeggen. De discours die zich sindsdien heeft ontwikkeld is in die zin op zijn zachtst gezegd intrigerend.

Het begint - naar goed Nederlands gebruik – natuurlijk met de algemene onderschrijving van de analyse van Mans maar wel de kanttekening dat het in de eigen specifieke situatie toch net even anders zit. En - eveneens naar goed Nederlands gebruik - zien de pleitbezorgers van RUD's alleen hel en verdoemenis als de oplossing niet voor alle taken en overal uniform wordt doorgezet. De wereld is per slot van rekening een Smurfenland.

Van technische criteria naar bestuurlijke compromissen

De discours spitst zich al snel toe op de vraag welke eisen je dan aan zo'n dienst moet stellen. Al snel betreden de organisatie-ingenieurs de arena. Met een boekhoudkundige precisie zijn kwaliteitscriteria voor organisatie en proces en een takenpakket geformuleerd, inclusief technische rekentools. De discussie over de validiteit en nut en noodzaak van (wettelijk) criteria is uiteraard niet van de lucht.

Het geheel leidt - we blijven nog even bij de goede Nederlandse gebruiken – tot polderen met in begin 2010 een compromis. Daarbij wordt een gemêleerd 'basispakket' van *milieu*taken afgesproken dat minimaal naar de RUD's moet. Dat de Wabo op invoeren staat en juist integratie van bouw, milieu en RO beoogt, is even niet relevant. Uiteraard is deel van de discours of RUD's wettelijk verplicht moeten worden of dat ze van onderop moeten worden gevormd. Redelijk voorspelbaar wordt dit het laatste met als stok achter de deur het eerste.

Organiseren van onderop naar bovenaf

Gaandeweg – we schrijven eind 2010 – worden in het proces van onderop de contouren van de RUD's zichtbaar: een grote variëteit in motieven ('we zien het zitten en hebben er zin in' tot 'het moet nu eenmaal'), snelheden, taakstellingen (van Brabants Bont tot Wabo-breed) en organisatorische vormen (klassieke organisatie tot netwerk en alles daartussen) lopen sterk uiteen. Vaak met goede argumenten maar toch niet helemaal passend in het uniforme beeld dat de Staatssecretaris voor ogen heeft.

De discours krijgt in 2011 een wending door het opstellen van een 'informele' checklist van eisen – met een sterk accent op de repressieve handhaving - waaraan RUD's moeten voldoen. De nieuwe 'buzzwoorden' zijn 'robuustheid' en 'geen witte vlekken'. Zowel de KPMG-kwaliteitscriteria als de checklist gelden in toenemende mate als 'harde en objectieve maatlat' waaraan de RUD's moeten voldoen: de RUD's mogen alle kleuren aannemen, als ze maar blauw zijn. De gemeentesecretarissen zijn inmiddels ook toegetreden tot de arena. In de discours speelt nu immers ook mee of de Staatssecretaris zich wel op dat niveau (dwingend) met de interne huishouding van gemeenten en provincie mag bemoeien.

Een tussentijdse bypass

Terwijl de regio's de inrichting van de RUD's uitwerken, wordt landelijk afgesproken dat de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij de meest risicovolle (BRZO)bedrijven centraal moeten worden georganiseerd. Na enig polderen worden dit in principe zes gespecialiseerde RUD's. Prima zaak voor het borgen van expertise maar nog een behoorlijke organisatiekundige puzzel: leidt het tot uitholling van de 'gewone' RUD's? Leidt dit tot veel meer coördinatielasten? Hoe regel je de Wabo-integratie? Hoe borg je dan externe veiligheid in brede zin? (want EV is meer dan VTH).

De (staatsrechtelijke grenzen van de) druk op de ketel

Door het rijk wordt de gehele discours politiek en bestuurlijk kracht bij gezet door de voorbereiding van - en toenemende dreiging met – wetgeving. Als gemeenten niet participeren in een RUD of niet minimaal het landelijke basistakenpakket inbrengen, of als de RUD niet 100% voldoet aan de checklist, volgt een aanwijzing. Daarbij wordt ook fijntjes (natuurlijk niet formeel) in stelling gebracht dat een BRZO-RUD aan provincies onthouden kan worden. De communicatie hierover uiteraard midden in het zomerreces. Dit met als gevolg de nodige lokaal politieke en bestuurlijke verontwaardiging en het ontstaan van een juridische discours over de vraag of een en ander staatsrechtelijk wel zindelijk is.

Staan de kosten nog wel in verhouding tot de baten?

Met het opstellen van de bedrijfsplannen komen in de loop van 2011 en 2012 voor het eerst de financiële consequenties duidelijker in beeld. Deze zijn voor veel gemeenten slikken: fikse aanloop- en frictie-kosten en vaak bijleggen ten opzichte van de huidige situatie. Het besluit van het Kabinet om 100 miljoen aan efficiëntiekorting toe te passen op het Gemeentefonds vanwege de RUD-vorming, helpt de acceptatie niet. De kosten-batenvraag (ook in termen van nut en noodzaak) en de (financiële) haalbaarheidsvraag van de RUD's staan na 2 jaar weer vol op de agenda. In de context van de algemene financiële taakstellingen leidt dat in menige regio tot een pas op de plaats en uitstel van de besluitvorming. In andere regio's krijgen de RUD´s, nog voor ze goed en wel van start zijn gegaan, een financiële taakstelling 'aan de broek'. In de arena zijn nu ook de controllers én de lokale politiek nadrukkelijk in beeld.

Mensen, mensen

De bedrijfsplannen maken ook inzichtelijk wat de personele consequenties zijn. De discussie verschuift dus ook naar de vraag hoe het zit met de waarborgen voor het personeel. Daarbij speelt op de achtergrond ook een heel andere discussie: kan de RUD een middel zijn om de afslanking van de eigen organisatie te realiseren en personeel op een nette manier te laten afvloeien? Vakbonden en OR-en betreden de RUD-arena en krijgen een flinke stem in de besluitvormingsagenda. Ook op het niveau van de vorm van de organisatie van de RUD.

Is het probleem van de commissie Mans opgelost?

In de tweede helft van 2012 gaat het bij de RUD-vorming vooral om de strakke bedrijfsvoering (kosten) bij de uitvoering van VTH-taken in het algemeen, een ordentelijke omgang met personeel en het bestuurlijk grip houden op organisatie (en financiën) van de RUD's. De centrale thema's van Mans – externe veiligheid en de aanpak van milieucriminaliteit – spelen hoogstens op de achtergrond een rol. Natuurlijk, voor de meest risicovolle bedrijven is een bypass via BRZO-RUD's uitgevoerd. Maar die bypass had natuurlijk ook vier jaar geleden kunnen worden uitgevoerd, zonder de vele discussies, (verloren) tijd en geld. Bovendien 'mist' deze bypass vooralsnog het bredere perspectief van externe veiligheid: dat betreft meer dan BRZO.

Wat betreft het andere speerpunt van Mans, de aanpak van milieucriminaliteit, zie je dat de vraag 'wat is nu precies het probleem? hoe zit dit in elkaar? en wat moeten we organiseren om er meer zicht en grip op te krijgen?', nog zeer rudimentair en weinig concreet en gedifferentieerd is uitgewerkt (de aanpak van de asbestproblematiek is echt wel een andere opgave dan de illegale handel in gevaarlijk afval). Bovendien is er – bestuurlijk en strafrechtelijk - nog weinig aansluiting bij de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in het algemeen.

Als we deze twee dossiers dan afpellen van de reguliere RUD's, kan de conclusie niet anders zijn dan dat deze nu worden ingericht juist voor die zaken die Mans het minst belangrijk vond. Dat geeft te denken. Temeer daar 'die Verwandlung' zich ogenschijnlijk ongemerkt heeft voltrokken.

Waar was de regie?

Hoe heeft dat kunnen gebeuren? Een belangrijke factor is ongetwijfeld de onvoldoende focus. Deze was en is zeer breed en 'technocratisch' uitgewerkt: probeer maar eens in één zin aan een

buitenstaander uit te leggen hoe het landelijke basistakenpakket in elkaar zit en waar de echte milieuwinst zit. Met de kernpunten van Mans lukt dat prima. Daarnaast is er landelijk ook weinig oog geweest voor de grote verschillen in inhoudelijke problematiek tussen regio's. De opgaven en eisen die deze stellen aan de uitvoeringsorganisatie liggen toch echt anders Drenthe dan in West-Brabant. Het gaat in dat opzicht nog interessant worden hoe het uniformiteitsdenken rond de RUD-vorming zich gaat verhouden tot de beginselen van de nieuwe Omgevingswet.

De belangrijkste factor voor 'die Verwandlung' is echter hoe de regievoering heeft gefunctioneerd de afgelopen jaren.

Het rijk heeft gekozen voor een technisch-legislatieve stijl: vooral sturend op kengetallen, kwaliteitscriteria en bestuurlijk-juridische 'incentives'. De boodschap was daarbij vaak multi-interpretabel en weinig consistent: informele checklists worden tot harde kaders, eisen worden steeds verder aangescherpt, trajecten die lange tijd (stilzwijgend) goedkeuring krijgen worden van de ene op de andere dag onaanvaardbaar verklaard. De korting van 100 miljoen en het steeds nieuwe elementen in de discours in te brengen (criteria, onderwerpen, eisen, procedures) hebben daarbij veel ruis veroorzaakt. De communicatie bestond vooral uit het in omfloerste taal toewerpen van (steeds wisselende) eisen. De regie van het rijk vertoont in dat opzicht onmiskenbaar een aantal trekjes van de familie van Gregor Samsa.

Maar ook de gemeenten zijn veelal niet bij machte gebleken om binnen de eigen regio de regie goed te organiseren. Gemeenten zaten te vaak in de stand 'eerst zien en dan geloven' en 'afwachten tot de staatsecretaris of de provincie duidelijkheid geven'. Er was zeker in de beginfase weinig eigen initiatief en/of eigen motief om na te denken over de inrichting van een RUD. Het ging vaak om het zo minimalistisch mogelijk voldoen aan wat het rijk wil. Eigenlijk overkwam veel gemeenten het inrichtingsproces van de RUD's zoals het Gregor Samsa – na een woelige nacht – overkwam. En in dat opzicht zijn de strategie en stijl van het rijk zelfs ook nog begrijpelijk.

En de provincies? Zij worstel(d)en zeer met hun dubbele rol als deelnemer in de RUD en als regisseur van het proces. Soms als Gregor Samsa die een – deels niet zelf verkozen - transformatie onderging. Soms als de familie van Gregor die in hun ogen gedrochten van RUD's zagen ontstaan waar ze weinig anders mee konden dan uitsluiten (en ook af en toe voorzien van een salvo fruit).

Lessen geleerd?

De terugblik baart zorgen. Niet eens zozeer wat betreft de uitvoering van de VTH-taken. De echte risico's zitten in naar schatting 10-20% van de dossiers (laten we zeggen, de bedrijven die nog een milieuvergunning nodig hebben en de handel en wandel met afval, asbest, grond en gevaarlijke stoffen). Daar moet uiteraard een goede organisatie op zitten. En die komt er ook wel. De rest kan natuurlijk professioneler, maar zal door de bank genomen ook bij de huidige uitvoering niet tot wezenlijk meer calamiteiten leiden als bij uitvoering door RUD's. Daar worden de RUD's niet gemist.

De zorg zit vooral in wat we moeten concluderen (en vrezen) uit de wijze waarop het proces is verlopen. De komende jaren zullen er ingrijpende decentralisaties worden doorgezet in werk en zorg (Awbz, Jeugdzorg en Wwnv).

De contouren van de voorziene transities in de sociale dossiers vertonen echter grote overeenkomsten met die van het dossier RUD en VTH-taken:

- Decentralisatie van taken van rijk en provincie naar gemeenten
- Transitie en transformatie van organisatie én aanpak
- Min of meer verplichting tot samenwerking
- Het stellen van kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering
- Flinke korting op de financiële middelen
- Grote tijdsdruk op het dossier
- Transitie van onderop maar met een stok achter de deur.

De decentralisaties van de Jeugdzorg, Awbz en Wwnv zijn bestuurlijk, financieel en organisatorisch gezien vele malen complexer dan het dossier VTH en de RUD-vorming. Maar bovenal is menselijk gezien de impact veel groter: het (be)treft direct de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Gregor Samsa had grote moeite zich om te draaien toen hij op de bewuste ochtend als kever ontwaakte. Ik vrees dat hij zich – want hij overleefde uiteindelijk zijn transformatie niet – met gemak in zijn graf omdraait bij de gedachte dat de regie over de decentralisaties van de sociale dossiers op een vergelijkbare wijze gaat als de RUD-vorming.