

Het mes gaat in de regelgeving

Pilot in Overijssel en Taskforce in Almere

Burgers die van het kastje naar de muur worden gestuurd ingeval zij slechts een simpele vergunning willen aanvragen. Het is een bekend verschijnsel bij de overheid. De overvloed aan regels irriteert niet alleen, de eindeloze papierwinkel kost de samenleving ook nog eens onnodig miljoenen euro's.

Een pilot deregulering regelgeving in de provincie Overijssel moet het de burgers makkelijker maken en ook nog eens een besparing van zo'n 25 procent aan lastenverlichting opleveren.

Eén vergunning voor nieuwbouw of uitbreiding, het is een van de doelstellingen die het Ministerie van VROM heeft met de naar het departement genoemde VROM-vergunning. De vergunning, die naar verwachting, in 2007 wordt ingevoerd, is onderdeel van een breder actieplan van het Kabinet Balkenende II om de de administratieve lasten met 25 procent terug te dringen. Daarvoor moet het mes in de regelgeving.

Vorig jaar hebben minister Dekker en staatssecretaris Van Geel (VROM) al twintig van de vierhonderd VROM-regelingen ingetrokken of ingrijpend gewijzigd. In het eerste halfjaar van dit jaar volgen 23 regelingen, en zullen de bewindslieden nog eens vele tientallen ministeriële regelingen intrekken. Hiermee wordt het dorre hout uit de regelgeving van VROM gekapt die het er voor burgers en ondernemers niet altijd even duidelijk op maakt.

Daarom wil het kabinet minder, eenvoudiger, maar vooral effectievere regels. Met de operatie is inmiddels een derde van de bestaande 450 verschillende ministeriële regelingen komen te vervallen. De acties dienen meerdere doelen: lastenverlichting voor zowel de overheid als de markt en een effectiviteitsslag in de dienstverlening van de overheid.

Schijnsuggestie

Elke situatie wordt in web van regels gevangen; knelpunten of jurisprudentie? Geen punt, dat wordt met reparaties en aanvullende wetgeving opgelost. Het resultaat is een woud van regelgeving, waardoor door de bomen het bos niet

meer te zien is. Ook de overheid zelf mist soms het overzicht; verkokering leidt tot gebrekkige afstemming bij opstelling en uitvoering van regels.

De huidige 'stapeling' van trajecten voor rechtsbescherming kost bovendien onnodig veel tijd. Die nadelen worden ondervangen als er één traject voor in de plaats komt. Voorwaarde is wel dat dat geen afbreuk doet aan de rechtszekerheid van de belanghebbende(n). Het is een schijnsuggestie dat je problemen met regelgeving kan oplossen, stelt gedeputeerde Theo Rietkerk van de provincie Overijssel.

Mede namens de Overijsselse gemeenten heeft hij in Den Haag gepleit voor de pilot, die landelijk een voorbeeldfunctie moet krijgen. De pilot moet vooral leiden tot afschaffing van onnodige, overbodige en/of tegenstrijdige regels', vertelt projectleider Gerben Knuttel. 'Regelgeving moet bovendien efficiënter uitgevoerd worden.' Hij verwacht dat als resultaat van de pilot regels en procedures transparanter worden. 'Uiteindelijk leidt herijking tot een lastenverlichting van 25 procent.'

Het op eindresultaten afgerekend worden, noemt Knuttel dat kortweg. Hij geeft een voorbeeld: 'In plaats dat we gaan voorschrijven hoe de verwarming in een kinderdagverblijf afgeschermd moet worden, krijgt de leiding de verantwoordelijkheid om de veiligheid van de kinderen te waarborgen. Juist door het aantal regels terug te dringen, kan je als overheid heel goed de verantwoordelijkheid leggen bij groepen in de samenleving.'

Gedeputeerde Rietkerk vindt dat de overheid te veel van de burgers heeft overgenomen. 'Voor een deel moeten we dat terugdraaien.'

Volgens hem kan dat door de invoering van een moderne versie van het Thorbecke-model met daarin een opschalende gelaagdheid van verantwoordelijkheden van gemeente, naar provincie, naar Rijk.

Zijn idee daarover sluit aan op de visie van 'De andere overheid', die de zorg voor het publieke belang voor een belangrijk deel bij organisaties legt. De overheid beperkt zich tot haar kerntaken die ze beter moet uitvoeren: eenvoudiger, efficiënter, effectiever. Tegelijkertijd krijgt de samenleving meer mogelijkheden om naar eigen inzicht, direct en met minder overheidsinmenging, te functioneren.

Meldpunt

Dat de provincie Overijssel voor de pilot door het Ministerie van VROM werd aangewezen is geen toeval. 'We waren op een aantal fronten al bezig om in regels te snijden', zegt Rietkerk. 'Hij noemt desgevraagd onder meer het door de provincie ingestelde meldpunt op internet. Op www.prv-overijssel.nl kan iedereen knelpunten in de regelgeving doorgeven. 'Inmiddels heeft een groot aantal provincies eenzelfde meldpunt', weet de gedeputeerde. 'In alle andere provincies zijn er plannen om daar ook mee te beginnen.'

Nog voordat de pilot officieel van start ging, haalde Overijssel de stofkam al door de verordeningen. Een goed voorbeeld daarvan vindt Rietkerk Artikel 19. 'We hebben er inmiddels bij de

minister voor geijverd, dat het via artikel 19 niet meer nodig wordt goedkeuring te vragen voor binnenstedelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld een vervallen pand slopen voor de nieuwbouw van een school. Waarom zou eerst de provincie en daarna de minister dat moeten toetsen, dat kost alleen maar tijd en onnodig veel ambtelijk werk.'

De gedeputeerde zegt dat de provincie een zogeheten Mandaatlijst heeft opgesteld. Daarop staan voorbeelden van ontwikkelingen die volgens Artikel 19 lid 2 ook eerst goedgekeurd zouden moeten worden. 'Bijvoorbeeld een boerenbedrijf dat gesplitst gaat worden in twee of drie woningen of omgezet wordt tot een zorgboerderij. Als dat conform de nieuwe *Nota Ruimte* wordt ingepast in het landschap, kan het goedkeuringstraject komen te vervallen.'

De provincie heeft met de pilot mede het voortouw kunnen nemen vanwege een petitie die de VNG-gemeenten in Overijssel hebben aangeboden aan minister Dekker van VROM (zie kader, red.). De inzet van de Overijsselse gemeenten in het kader van de pilot, zou niet alleen gericht moeten zijn op het versneld doorlopen van procedures binnen bestaande wettelijke mogelijkheden. Inmiddels is gebleken dat niet dit haalbaar is, binnen een eventuele VROM-vergunning behoort dit naar verwachting wel tot de mogelijkheden.

Ook zullen het nut en de noodzaak van bepaalde wettelijke procedures opnieuw moeten worden gewogen, menen de ondertekenaars. In een aantal gevallen zou dat er toe kunnen leiden

AANBEVELINGEN PETITIE VNG-GEMEENTEN IN OVERIJSSEL

| | |
|--|---|
| De Overijsselse gemeenten hebben minister Dekker van VROM gevraagd ten behoeve van een slagvaardige aanpak van de pilot | gemeente waarbij een grotere rol is weggelegd voor de gemeente. |
| deregulering regelgeving de inzet te verruimen door: | 3 Harmonisatie van regelgeving waarbij Overijssel zou kunnen fungeren als de pilot voor de VROM-vergunning. |
| 1 Een versnelde uitvoering van de acht VNG-voorstellen voor een hogere bouwproductie uit de VNG-publicatie 'Tempo met regels' (zie www.vng.nl). | 4 Een praktische afstemming van de huidige en nieuwe (Europese) wet- en regelgeving zoals het Verdrag van Malta en de Watertoets. |
| 2 Terug naar de oorspronkelijke rolverdeling in bestuurlijk Nederland, namelijk de bekende driedeling Rijk, provincie en | 5 Het instellen van een fonds voor financiële ondersteuning van concrete pilotprojecten in Overijsselse gemeenten. |

dat wet- en regelgeving wordt vereenvoudigd of wordt afgeschaft, is de suggestie in de petitie die ook pleit voor het tegen het licht houden van bestuurlijke processen.

De 25 gemeenten hebben de minister in hun petitie daarom gevraagd de inzet te verruimen en niet te beperken tot de pilot in Overijssel. Beleidsmedewerkster Martha Hulshof van de VNG legt uit waarom: 'We juichen het toe dat er een herijking komt van de huidige overvloed aan regels. Omdat die doorgaans niet alleen betrekking hebben op het Ministerie van VROM pleit de VNG wel voor een verbreding naar andere departementen.'

Volgens haar past die bredere aanpak ook in het verder ontwikkelen van de één-loket-gedachte die het kabinet voorstaat. Ook de VNG is daar nadrukkelijk voor en biedt verschillende diensten om gemeenten in de uitvoering daarvan te ondersteunen', vertelt Hulshof. 'Een grotere effectiviteit in de uitvoering van de regelgeving en daardoor het verhogen van de klanttevredenheid sluit daar naadloos op aan. Maar dat kan alleen maar als de huidige inzet om regels aan te pakken niet tot één ministerie wordt beperkt. Voor het aanvragen van vergunningen heb je immers vaak met meerdere departementen te maken.'

Deelprojecten

De pilot in Overijssel bestaat uit meerdere deelprojecten en is onder deel van Programma Andere Provincie (PAP) dat aansluit op het landelijke programma 'De andere overheid' van Thom de Graaf. Het PAP schetst de toekomst', zegt projectleider Gerben Knuttel. 'Het is ons uitgangspunt voor de koers die we willen varen, het geeft aan waar we naar toe willen: een provincie zonder onnodige obstakels', zoals Knuttel dat samenvat.

De primaire doelstelling van de Overijsselse pilot deregulering en regelgeving is het terugdringen van de administratieve lasten met 25 procent. Secundair gaat het om deregulering, een efficiënte uitvoering en transparantie. De pilot heeft betrekking op alle beleidsterreinen. Stap één is het herzien van de provinciale verordeningen en reglementen (zo'n 160). De andere organisatiebrede onderdelen van het Overijsselse PAP zijn de kerntakendiscussie, gebiedsgericht werken, stroomlijning en sturing subsidierelaties, vergunningverlening en handhaving, burgerparticipatie en de e-provincie.

Bij het uitzetten van de acties in het kader van de pilot hanteert Overijssel SireO (Schatten impact van regels Overijssel). Knuttel: Het is een denkmodel dat uit drie stappen bestaat:

MAATREGELEN OVERIJSEL

- | | |
|--|--|
| <p>1 Meldpunt minder regels via de provinciale website (www.prv-overijssel.nl). Met minister De Graaf is afgesproken meldingen die de overheid aangaan aan het Ministerie van BZK door te zenden, waarna BZK het betreffende departement aanspoort iets met de melding te doen.</p> | <p>3 Versnellen woningbouwproductie: pilot gericht op het versnellen van de woningbouw-productie met het accent op het versneld doorlopen van procedures binnen bestaande wettelijke mogelijkheden, gericht op korte-termijn-resultaten.</p> |
| <p>2 Terugdringen en stroomlijnen provinciale regelgeving: herzien verschillende provinciale regelingen, zoals de Provinciale Milieuverordening, de Algemene Subsidieverordening en de Vaarwegenverordening.</p> | <p>4 Procedures ruimtelijke ordening: versnellen van procedures op het gebied van ruimtelijke ordening.</p> |
| <p></p> | <p>5 Aanjagen gemeentelijke projecten: een financiële bijdrage voor het aanjagen van gemeentelijke projecten die een concrete resultaat opleveren.</p> |

- 1 is het een overheidstaak en is overheidsbemoedienis gewenst;
- 2 wat doen andere overheden op dit gebied en hoe verhoudt zich dat tot wat de provincie doet;
- 3 hoe kunnen we het realiseren zonder overbodig bureaucratie.

‘We moeten er samen met gemeenten en (markt)partijen voor zorgen dat burgers minder last hebben van de overheid, dat de regelgeving effectiever wordt’, vat Rietkerk het belang van de pilot samen. ‘Dat laatste heeft een positief effect op de economische ontwikkeling van de provincie.’ Rietkerk verbindt aan de inspanningen van de provincie om het de burgers makkelijker te maken wel de verplichting dat zij meer verantwoordelijkheden nemen.

De projectleider noemt als een van de deelprojecten onder meer *Stroomlijning en sturing subsidierelaties*. ‘Grofweg eenderde van de provinciale begroting gaat naar subsidies. Overijssel heeft daarvoor met 100 den organisaties te maken. Nu is de subsidieverstrekking nog geënt op een vergaande specificatie van de eisen die de provincie aan de subsidieverstrekking verbindt.’

Knuttel: ‘Daar moet verandering in komen. We gaan meer sturen op prestaties.’ Dat moet volgens hem leiden tot meer transparantie. ‘En een grotere eenduidigheid in de aansturing van organisaties’, zegt hij, ‘die subsidies van de provincie ontvangen. Maar ook een betere afstemming tussen beleid, middelen en resultaat.’ Hij verwacht tevens dat daardoor de – financiële – risico’s beter beheerst kunnen worden. ‘Er zijn meerdere mogelijkheden om dat te bereiken’, zegt Knuttel. ‘Onder meer door deregulering; het vereenvoudigen en stroomlijnen van het juridische instrumentarium.’

Het voordeel daarvan vindt hij dat er daardoor ruimte kan worden gemaakt voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid van subsidieontvangers. ‘Denkbaar is gedifferentieerde verantwoording’, zegt de projectleider, ‘waarbij instellingen zich alleen op hoofdlijnen verantwoord worden enerzijds naar de provincie en anderzijds naar de gebruikers van hun diensten.’

Bij de besluitvormingsprocedure wordt ook meegenomen in hoeverre een ontvanger van subsidie een bijdrage levert aan de totstandkoming van het provinciale beleid. Knuttel geeft een voorbeeld: ‘Wanneer we een organisatie subsidie geven voor milieulessen op middelbare scholen, dan zouden we ons in de huidige situatie bijvoorbeeld ook bemoeien met de lesinhoud. In de toekomst gaat het meer om het einddoel: is die doelgroep milieubewuster geworden, één van de doelstellingen uit het provinciale beleidsplan.’

De andere deelprojecten zijn:

- 1 Vergunningverlening en handhaving: voorstellen voor verbetering moeten resulteren in een slagvaardige, transparante, eenduidig en effectieve taakuitoefening. Het gaat om integratie van de cyclus beleid – vergunningverle-



*Gouden Gehaktmolen,
wisseltrofee ingesteld
door de gemeente Almere
om suggesties voor minder
regels te belonen.
Winnaar A. de Boer,
teamleider vergunningen,
toezicht en handhaving*

- ning – preventieve handhaving (toezicht) – repressieve handhaving – monitoring en evaluatie beleid. Ook afstemming tussen organisatieonderdelen en met externe organisaties is een belangrijk aandachtspunt.
- 2 ICT: de provincie zichtbaarder, transparanter, toegankelijker en interactiever maken.
 - 3 Gebiedsgericht werken: het integraal aanpakken van problemen in een gebied, zowel wat betreft verschillende beleidsterreinen (fysiek, economisch en sociaal) als wat betreft afstemming en coördinatie tussen de verschillende bestuurslagen.
 - 4 Burgerparticipatie: het is een provinciale opgave de afstand tot burgers te verkleinen en te zorgen dat burgers ook in de provinciale thema's hun behoeften, zorgen en wensen herkennen.
 - 5 Mediation: onderhandelingen tussen partijen onder leiding van een onafhankelijke derde om tot een gemeenschappelijke oplossing te komen, met name gericht op het primaire besluitvormingstraject en bij interactieve beleidsprocessen en planvorming.
 - 6 Efficiency: processen worden organisatiebreed in kaart gebracht om ze verbeteren, te stroomlijnen en af te stemmen. Sinds 1998 is in diverse efficiency-operaties zes tot zeven procent op de formatie gekort (gevolgen gemeentelijke herindeling, opheffing flexfonds, vier maal 0,5 procent-operaties).

Quick winners

PAP ('Programma Andere Provincie'), wordt door Overijssel vertaald in concrete, relevante en meetbare prestaties. Rietkerk en Knuttel zien dat als een indicator voor het succes van genomen maatregelen. 'Een goed voorbeeld is de doorlooptijd van besluiten', zeggen ze. 'Door het ambtelijk apparaat te verplichten de behandelduur te verkorten, stimuleert dat om daadwerkelijk mogelijkheden te zoeken voor deregulering.'

'Ik ben me bewust dat het snijden in regelgeving z'n beperkingen heeft', nuanceert Rietkerk aan het einde van het gesprek. 'Veel van de regels zijn afkomstig van Rijk en Brussel. Als provincie heb je daar maar weinig invloed op.' Toch valt daar volgens hem nog veel winst te boeken, weet hij. Het Internationaal Monetair Fonds heeft berekend dat een verbetering van regelgeving op korte termijn kan leiden tot een economische groei van zeven procent en een productiviteitsstijging van drie procent.

Zo'n 14 regels uit de APV schrappen, grof-vuil eerder ophalen dan zoals nu drie weken na de melding en de paaltjes op fietspaden afschaffen. Het zijn volgens de Taskforce Deregulering een paar van de quick winners als de gemeente Almere de regelgeving gaat aanpakken. Eind vorig jaar deed een ambtelijke werkgroep aanbevelingen om het aantal lokale regels met 25

procent terug te dringen.

Toch is volgens projectmanager Marianne Matser niet alleen het schrappen in regels een belangrijke doel van de deregulering in Almere. 'Het gaat er ook om dat we naar burgers en bedrijven uitleggen wat er wel of niet mag. Dat betekent procedures vereenvoudigen en de communicatie verbeteren.'

Matser typeert zichzelf als een buitenboordmotor, de aanjager van het dereguleringsproces dat in de gemeente op gang is gezet. 'Er is nu een lijst met aanbevelingen (zie www.almere.nl) en een serie acties die we naar aanleiding daarvan gaan uitvoeren. Daarbij richten we ons onder meer op quick winners, waaronder het vereenvoudigen van de procedures voor de gronduitgifte voor bedrijven. Ook zijn we intern met deregulering gestart, zoals het efficiënter inrichten van werkprocessen.'

Hoewel de tien punten tellende lijst met quick winners op het oog relatief makkelijk uitvoerbaar lijkt, bleek de praktijk anders. Zelfs het enthousiasme waarmee burgemeester Jorritsma de plannen omarmde, werd in de kiem gesmoord toen de meest simpele actie, het weghalen van de verbodsbordjes die het fietsen in de gemeentelijke parkeergarage verbiedt, niet volgens plan werden verwijderd, maar werden vervangen door andere bordjes.

'Zonder dat wij het wisten had een overijverige ambtenaar dat voor z'n rekening genomen', zegt Matser. Dat bewijst volgens haar maar weer eens dat het lang niet zo gemakkelijk is om ideeën om te zetten in concrete acties. 'Dat was in eerste instantie ook niet het hoofddoel van de quick winners, ze waren vooral "prikkelend" bedoeld om een discussie op gang te brengen, om ambtenaren bewust te maken van het feit dat er veel kan veranderen als we wat aan de regelgeving doen.'

Zo'n zelfde stimulans moet ook uitgaan van de 'Gouden Gehaktmolen', een wisseltrofee die de gemeente Almere heeft ingesteld om suggesties voor minder regels te belonen. 'De eerste "molen" ging naar een ambtenaar die heel wat vrije uurtjes heeft gependend om de APV door een verregaande aanpassing sterk te vereenvoudigen. Naar verwachting nemen B&W dit voorstel over. Mede door zijn inzet kan een van de aanbevelingen van het Taskforce uiteindelijk tot nieuw beleid leiden. We hopen daarmee een voorbeeld voor andere gemeenten te kunnen zijn.'

Voor info:
www.prv-overijssel.nl
www.almere.nl
www.vng.nl