

2009MME59 bijlage

Pythagoraslaan 101  
Postbus 80300  
3508 TH Utrecht

Aan:  
IPO  
t.a.v. de heer mr. F.D. van Heijningen  
Postbus 16107  
2500 BC Den Haag

Tel. 030-2589111  
Fax 030-2583140  
www.provincie-utrecht.nl

Datum	7 april 2009	Team	
Nummer	2009INT240313	Referentie	M. Hofstee
Uw brief van		Doorkiesnummer	030-2582214
Uw nummer		Faxnummer	
Bijlage	geen	E-mailadres	marieke.hofstee@provincie-Utrecht.nl
		Onderwerp	Rapportage verkenning omgevingsdiensten in de provincie Utrecht

***Op weg naar een Utrechts Voorstel***

De Utrechtse bijdrage aan het debat over omgevingsdiensten.

Geachte heer van Heijningen,

**1. Aanleiding**

Het Kabinet heeft in 2008 aangekondigd dat het de ambtelijke en bestuurlijke drukte wil verminderen en de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving van het omgevingsrecht wil verbeteren. Dit naar aanleiding van adviezen van verschillende commissies (Mans, Oosting, Ladders) en in relatie met de invoering van de Wabo. Dit voornemen valt samen met lopende ontwikkelingen binnen het stelsel, waaronder het in het kader van deregulering vervangen van vergunningen door meldingen. Daarnaast heeft het Kabinet het voornemen om provinciale taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving te decentraliseren van provincies naar gemeenten. Het integraal bestuurlijk toezicht zou dan worden gedecentraliseerd van Rijk naar provincies.

Deze lopende ontwikkelingen en de nieuwe ambities betekenen een ingrijpende herijking van het stelsel van vergunningverlening en handhaving. Om aan deze ontwikkelingen en ambities te kunnen voldoen, zou volgens het kabinet de uitvoering moeten worden opgeschaald. Aanvankelijk was het voornemen om te komen tot 25 omgevingsdiensten op het niveau van de veiligheidsregio's. VNG en IPO hebben gepleit voor een proces van onderaf om zo beter te kunnen aansluiten bij de specifieke situatie en behoeften van elke provincie. Daar heeft de minister mee ingestemd. In deze brief rapporteren wij hoe het Utrechtse proces is verlopen en hoe wij het vervolg zien.

**2. Proces**

Wij ondersteunen de bottom up aanpak van harte en hebben daarom het initiatief genomen om te komen tot een gedragen Utrechts voorstel dat recht doet aan de specifieke Utrechtse situatie én past binnen het landelijk kader. Gezien de complexiteit van het onderwerp en de aard van het proces kan er in april alleen sprake zijn van een momentopname. Die biedt naar onze mening voldoende houvast om uitspraken te kunnen doen over het vervolg.

In Utrecht hebben wij het proces als volgt ingericht. In november 2008 heeft een oriënterende bestuurlijke bijeenkomst plaatsgevonden. Deze bijeenkomst had vooral een informeren karakter. Gemeenten hebben de provincie daar gevraagd de regie te nemen over het proces. De vervolgstap heeft bestaan uit een gespreksronde met

individuele gemeenten en 4 expertmeetings voor hoofden Vergunningverlening en Handhaving en Milieudiensten. Wij hebben dit gedaan omdat wij vooral de opgave vanuit de inhoud willen benaderen. Pas als duidelijk is wat de specifieke taakvelden zijn, wat de omvang is van die taken en hoe men denkt over de uitvoering van die taken kan zinvol worden nagedacht over waar schaalvergroting wel en niet op zijn plaats is en zo ja, in welke vorm. De resultaten van deze expertmeetings zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk in klein verband besproken ter voorbereiding van een tweede bestuurlijke bijeenkomst op 25 maart. Op de uitkomsten van deze bijeenkomst wordt hieronder nader ingegaan.

Kijkend naar het karakter van het proces constateren wij dat de nadruk in deze fase heeft gelegen op agendasetting. Voor veel gemeenten was de structuurdiscussie een nog onbekend fenomeen en was er nog geen gevoel van urgentie. De eerste prioriteit voor gemeenten lag en ligt bij een snelle en goede invoering van de Wabo; er is angst dat deze discussie dat in de weg staat. Men is er verder niet in alle opzichten van overtuigd dat opschaling en structuraanpassingen de belangrijkste sleutel zijn naar kwaliteitsverbetering en men ervaart ook niet de noodzaak van minder bestuurlijke drukte. De analyse van de praktijk heeft ertoe geleid dat er overeenstemming is over het probleem (kwaliteitsverbetering) maar nog niet over de oplossing. In dat licht is er wel oriënterend gesproken over mogelijke scenario's maar zijn hierover nog geen besluiten genomen. De Utrechtse partners hebben afgesproken na het zomerreces een vervolgbijeenkomst te beleggen. In de periode voor het zomerreces zal de voorbereiding daarvan plaatsvinden.

### **3. Uitkomsten Utrechtse Praktijk**

Om de Utrechtse Praktijk in beeld te brengen, zijn in totaal 4 expertmeetings georganiseerd waar 19 van de 29 gemeenten en de 3 Milieudiensten aan hebben deelgenomen. De bijeenkomsten zijn in een goede sfeer verlopen en hebben meer inzicht gegeven in de opgave (zonder dat dit hiermee overigens uitspraken kunnen worden gedaan over individuele gemeenten). Belangrijke uitkomsten zijn:

- a) Voor het vakgebied vergunningverlening en handhaving laat de provincie Utrecht zich als volgt kenmerken: veel dienstverlening; weinig (zware) industrie; relatief veel grote infrastructurele projecten (knooppunt); relatief veel afvalverwerkende bedrijven; bepaalde delen plattelandsg gebied; in bepaalde delen veel monumenten, cultuurhistorie en archeologische vindplaatsen. Er is 1 Veiligheidsregio; 2 grote steden (> 100.000 inwoners) 3 gemeenten > 50.000 inwoners en 12 gemeenten < 20.000 inwoners. Er zijn 5 gemeenten die niet deelnemen aan structurele milieusamenwerking via een van de 3 milieudiensten.
- b) De vakgebieden van bouwen en wonen enerzijds en milieu anderzijds zijn te kenschetsen als 2 werelden op zich. Er liggen kansen om de goede voorbeelden uit te wisselen en meer samen te werken.
- c) Gemeenten zijn op grond van de Wabo druk bezig met een integratieslag binnen het gemeentelijk apparaat. Vergunningverlening en handhaving worden gebundeld en er worden frontoffices ingericht.
- d) Er wordt relatief veel op structurele basis ingehuurd; percentages van 20% zijn normaal.
- e) Voor ondersteunende advisering over lucht, geluid, bodem, externe veiligheid, energie, archeologie/monumenten vindt al enige mate van uitwisseling plaats. De kritische massa lijkt op veel van deze thema's een reëel punt van aandacht. Op het gebied van bouwen en wonen is er nog weinig sprake van samenwerking. Voor bijvoorbeeld het maken van constructieberekeningen en het toetsen van bouwplannen liggen mogelijkheden als het gaat om uitwisselen van expertise en werkzaamheden. Op het gebied van natuur en landschap kan de expertise van de provincie beter worden benut.
- f) Op het gebied van bouwen en wonen valt vooral op dat over het algemeen weinig capaciteit beschikbaar is voor de handhaving in de gebruiks- en sloopfase. Dit heeft de afgelopen tijd minder bestuurlijke prioriteit gehad. De verwachting is dat hier een opgave ligt in het kader van de op te stellen landelijke kwaliteitscriteria.
- g) Milieuvergunningverlening is bij gemeenten een schaars specialisme aan het worden. Gemiddeld heeft elke gemeente hiervoor nog slechts 1 fte beschikbaar. Uit oogpunt van kritische massa roept dit vragen op. Speciaal aandachtspunt zijn de IPPC/BRZO bedrijven. De vergunningverlening van deze inrichtingen vergt specifieke deskundigheid. Een deel (20) valt onder provinciaal bevoegd gezag een ander deel (43) onder het bevoegd gezag van 17 verschillende gemeenten. Zowel als het gaat om de totale omvang van deze complexe bedrijven als om de versnippering over provincie/verschillende gemeenten, zijn vraagtekens te plaatsen uit oogpunt van kritische massa.
- h) Door de invoering van algemene regels voor provinciale inrichtingen (naar verwachting in 2011/2012) blijven zoals het er nu uitziet 100 (inclusief IPPC/BRZO) van de 275 inrichtingen vergunningplichtig; de overige 175

kunnen dan volstaan met een melding. Ook bij de provincie vermindert het aantal vergunningen daarmee aanzienlijk; het probleem met de kritische massa speelt hier niet zozeer bij de vergunningverlening zelf, maar bij de ondersteunende advisering (bijvoorbeeld op het terrein van geluid). Het is interessant om de (on)mogelijkheden voor bundeling op dit werkveld nader te bekijken.

- i) Omdat relatief veel provinciale inrichtingen afvalverwerkende bedrijven zijn, ligt er een duidelijke koppeling tussen de vergunningverlening voor deze bedrijven en ketenhandhaving. Deze koppeling is er ook tussen handhaving in de sloopfase en ketenhandhaving. Ketenhandhaving wordt overigens ook in relatie gebracht met het onderwerp grondstromen.

#### **4. Bestuurlijke bijeenkomst 25 maart 2009**

Op 25 maart heeft een bestuurlijke bijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens de bijeenkomst zijn de uitkomsten uit de 'Utrechtse Praktijk' besproken, zijn bestuurlijke uitgangspunten benoemd en is oriënterend gesproken over mogelijke scenario's. De bijeenkomst is druk bezocht (42 deelnemers van gemeenten, waterschappen, en Veiligheidsregio) en de sfeer was constructief. Het heeft duidelijk meerwaarde om met elkaar om de snelle ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening en handhaving omgevingsrecht en de organisatie daarvan te bespreken. De noodzaak tot regie op het proces is onderstreept. Gemeenten willen nadrukkelijk een bottom up proces; van onderaf en samen optrekken.

Inhoudelijk heeft de bijeenkomst tot de onderstaande bevindingen geleid:

- a) De Utrechtse gemeenten ondersteunen het uitgangspunt dat de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving in het omgevingsrecht (VTH) verbeterd moet worden. Ook is er begrip voor een landsdekkende aanpak.
- b) De bevindingen uit de expertmeetings over de 'Utrechtse Praktijk' worden grotendeels herkend. Per gemeente zijn er echter verschillen die kunnen afwijken van de grote lijn. Dit vraagt om een nadere analyse. Bovendien is het naar de mening van gemeenten van belang dat er landelijke maatlaten voor kwaliteit beschikbaar komen zodat ook toetsbaar is wat kwaliteit precies inhoudt.
- c) Uit de 'Utrechtse Praktijk' wordt bevestigd dat er inderdaad sprake is van een belangrijk onderscheid tussen complexe/minder frequent voorkomende en eenvoudige/veel voorkomende werkzaamheden. In aantallen uitgedrukt, maken de eenvoudige/veel voorkomende werkzaamheden 80% uit van de totale hoeveelheid werk.
- d) Binnen de milieuvergunningverlening neemt de categorie IPPC/BRZO inrichtingen een aparte plaats in vanwege het complexe en specifieke karakter. Op dit moment vallen deze inrichtingen deels onder provinciaal en deels onder gemeentelijk bevoegd gezag. Wat de provincie betreft is bij de nadere uitwerking een bundeling van de uitvoering, wellicht samen met alle overblijvende milieuvergunningverlening een belangrijk besprekingspunt.
- e) De Utrechtse gemeenten zijn het erover eens dat de ketenhandhaving beter georganiseerd moet worden, deels op provinciale schaal, mogelijk zelfs op landelijke schaal. Bij ketenhandhaving gaat in Utrecht vooral over grondstromen, afvaltransporten en asbest. Gemeenten benadrukken dat er op dit thema meer nodig is dan alleen een structuuroplossing. Daarbij wordt ook een nauwere samenwerking met Politie en Openbaar Ministerie genoemd.
- f) De taakanalyse uit de 'Utrechtse Praktijk' geeft een eerste beeld van taken die in eerste instantie op lokaal, regionaal of provinciaal niveau kunnen worden uitgevoerd. Denkrichting is dat de taken op het gebied van bouwen en wonen voornamelijk op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd; milieuvergunningverlening is een dermate specifieke en schaarse expertise dat de vraag naar opschaling, wellicht naar provinciale schaal, daar nadrukkelijk aan de orde is. Gemeenten willen zich hier nu nog niet over uitspreken. Een nadere verdieping is nodig, onder meer aan de hand van de nog op te stellen landelijke kwaliteitscriteria.
- g) Er zijn bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld voor het beoordelen van scenario's. Benadrukt is dat het bij het ontwerpen van scenario's van belang is om toekomstgericht te kijken. De uitgangspunten zijn na bespreking als volgt:
  - Gemeenten zijn eerste ingang voor burger en bedrijfsleven (frontoffice);
  - De dienstverlening aan burger/bedrijf staat centraal;
  - alleen uitvoering, geen beleid (wel moet er een goede afstemming zijn met het beleid);

- doet recht aan de optimale schaalgrootte; waarbij geldt: lokaal wat lokaal kan; bovenlokaal wat bovenlokaal moet (waarbij punt van nadere uitwerking is of dit een regionale of provinciale samenwerking is);
  - aantoonbare meerwaarde in termen van kwaliteit; effectiviteit en/of efficiency;
  - hevoegd gezag moet sturend kunnen zijn tegenover de uitvoeringsorganisatie;
  - het gaat in eerste instantie primair om de integrale uitvoering van Wabo-taken; als dat nodig wordt geacht zijn andere taken denkbaar;
  - voldoet aan de nog op te stellen landelijke kwaliteitseisen.
- h) Er is oriënterend gesproken over 4 mogelijke scenario's. Gemeenten hebben aangegeven dat bij de verdere uitwerking van scenario's het onderwerp kwaliteit het belangrijkste uitgangspunt is. Belangrijk onderscheidend element in deze scenario's is de positie van milieuvergunningverlening en (keten)handhaving. Uitgesproken is dat het voor de hand ligt om na te gaan of kan worden aangesloten bij de huidige samenwerkingsverbanden van de 3 Milieudiensten. Gemeenten vinden echter ook dat afhankelijk van de kwaliteitscriteria alle overige opties, waaronder een uitvoeringsorganisatie op provinciale schaal, denkbaar zijn. Belangrijk criterium verder is dat het moet gaan om een eenvoudige structuur met zo min mogelijk afstemmingsproblemen. Ook andere opties van onderlinge samenwerking moeten in dit stadium worden meegenomen.
- i) De Veiligheidsregio Utrecht geeft aan kansen te zien voor synergie in relatie tot hun eigen taak om de brandveiligheid op regionaal niveau (is: schaal provincie) te organiseren.
- j) Mocht er sprake zijn van overdracht van provinciale bevoegdheden naar gemeenten dan wil de provincie die, gezien de kritische massa, alleen gebundeld aan één uitvoeringsorganisatie overdragen, zodat de taken niet versnipperd hoeven te worden.

## 5. Eerste conclusies

VNG en IPO hebben de gelegenheid gekregen om een bottom up proces te voeren ten aanzien van de totstandkoming van omgevingsdiensten. Op dit moment is dat proces nog volop gaande en kunnen wij een momentopname geven.

Naar onze mening heeft de bottom up aanpak meerwaarde. Gemeenten en provincie vinden het van belang om samen te zoeken naar een eigen, Utrechtse maat. Gezien de complexiteit van het onderwerp en de aard van het proces heeft het accent in deze fase vooral gelegen op agendasetting en probleemanalyse. Er zijn nog geen concrete besluiten genomen over specifieke scenario's en naar onze mening is dat ook niet realistisch in het licht van de opgave. Vraag is nu of het proces voldoende 'gezekerd' is om eind 2009 tot besluitvorming over een scenario te komen. Gezien de ervaringen van de afgelopen periode kunnen wij daar op dit moment nog geen definitief uitsluitsel over geven. Vanwege de broosheid van het proces is er meer landelijke regie zeer wenselijk. De volgende zaken zijn randvoorwaardelijk om volgens planning tot een goed eindresultaat te kunnen komen:

- o De landelijke kwaliteitscriteria moeten voor de zomer beschikbaar komen. Deze criteria vormen een belangrijke graadmeter voor het definitief analyseren van de huidige situatie ten opzichte van de gewenste situatie en zijn bepalend voor de mate van robuustheid van de uitvoeringsorganisaties. De criteria moeten niet alleen gaan over procesbeschrijvingen maar ook uitspraken doen over capaciteit en schaalgrootte.
- o Het bottom up proces per provincie moet worden ondersteund door landelijke ijkmomenten in te bouwen zodat duidelijk is wat de verwachtingen zijn, en ieder daar op eigen wijze naar toe kan werken.
- o Er moet een realistisch tijdpad komen voor de implementatiefase. Er moet rekening worden gehouden met een groeimodel van bijvoorbeeld 4 jaar. Voorkomen moet worden dat er een slepend proces ontstaat met alle onduidelijkheid van dien voor de medewerkers. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de inspanningen voor gemeenten en provincie die gepaard gaan met de invoering van de WABO.
- o Er zijn principeafspraken nodig over de financiering van het proces en de implementatie tussen Rijk, VNG en IPO.
- o Tot slot hebben wij de indruk dat ten aanzien van ketenhandhaving meer nodig is dan alleen een structuurraanpak. Nauwere samenwerking met Politie en Openbaar Ministerie, afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht en de koppeling tussen landelijk en provinciaal niveau is hier nadrukkelijk aan de orde. Hierover dienen nadere afspraken te worden gemaakt.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht

Voorzitter,

Secretaris,