A decorative graphic consisting of three blue circles of varying sizes and two thin blue lines. One line starts from the top left and extends towards the middle of the page, passing near the top and middle circles. Another line starts from the top right and extends towards the bottom right, passing near the middle and bottom circles. The bottom circle is the largest and is partially cut off by the right edge of the page.

# **'Samenwerking uitvoering Omgevingsrecht<sup>plus</sup> Echt-Susteren, Maasgouw & Roerdalen'**

Plan van aanpak

# Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	2
2. Opzet en stand van zaken.....	2
Structuur volgt inhoud .....	2
Stand van zaken: de eerste samenwerkingsresultaten zijn er.....	3
3. Aanleiding .....	3
Spoor 1, de pilot Midden-Limburg.....	4
Spoor 2, het provinciale top-down proces.....	4
Spoor 3, samenwerking Echt-Susteren, Maasgouw en Roedalen.....	4
Recente landelijke en provinciale ontwikkelingen.....	4
4. Vervolgkoers .....	5
De vervolgstappen .....	5
Besluitvormingsstappen met tijdpad .....	6

# 'Samenwerking uitvoering Omgevingsrecht<sup>plus</sup> Echt-Susteren, Maasgouw & Roerdalen'

## 1. Inleiding

De colleges van Echt-Susteren, Maasgouw & Roerdalen hebben in de zomer van 2010 besloten om een proces in te gaan om te komen tot samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeenten geven nu zelfstandig uitvoering aan deze taken waarvoor het rijk kwaliteitseisen heeft opgesteld. De afzonderlijke gemeenten kunnen hieraan niet voldoen. De gemeenten hebben in elkaar een gelijkwaardige partner gevonden die de intentie heeft om door samenwerking op een zelfde wijze aan de kwaliteitseisen uitvoering te geven. Daarbij wordt samenwerking met andere partners niet uitgesloten. Met dit gezamenlijke plan van aanpak willen de gemeenten niet vrijblijvend naar elkaar uitspreken dat ze een gezamenlijke oplossing realiseren.

Eerst wordt de opzet van het gestarte samenwerkingsproces geschetst, waarbij de stand van zaken en de eerste samenwerkingsresultaten worden beschreven. Hierna wordt dieper ingegaan op de aanleiding voor de samenwerking, met daarbij de actuele landelijke en provinciale stand van zaken rondom de vorming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Tot slot wordt de vervolgkoers geschetst hoe de samenwerking vorm wordt gegeven.

## 2. Opzet en stand van zaken

Bij het deze zomer gestarte onderzoek is niet de structuur leidend. Vanuit de landelijke wens om kwaliteitsverbetering is de inhoud leidend. Niet de vraag: "Hoe geven we het vorm?", maar de vraag: "Hoe kunnen we de kwaliteit verbeteren?" en "Wat zijn daarbij de kansen voor samenwerking?" staat centraal. Het idee is dat een "organisatiestructuur" vraagstuk remmend werkt op een inhoudelijke discussie en op samenwerkingsprocessen. De "inhoud" kan het gaspedaal zijn.

### Structuur volgt inhoud

De gewenste samenwerking wordt volgens wetenschappelijke inzichten van veranderkundigen<sup>i</sup> 'vanuit de binnenkant van de organisatie' mensgericht gestart. Er zijn werkgroepen actief waarin de professionals per vakgebied worden samengebracht. Hierbij wordt van elkaar vernomen dat er een grote gelijkenis is in de manier waarop nu het werk wordt verricht. De professionals gaan daarbij aan de slag met het formuleren van kwaliteitsverbeteringen. Voor kwaliteitsverbetering wordt geredeneerd vanuit de omgeving. De omgeving bestaat uit onze inwoners die willen bouwen of ondernemers. Maar vanuit onze belangenafwegende en toezichthoudende rol redenen wij ook vanuit de vaak letterlijk daarnaast gelegen inwoners die er op mogen vertrouwen dat voldoende toezicht wordt gehouden op hun veilige leefomgeving.

De verbinding van mensgericht, naar omgevingsgericht en resultaatgericht<sup>ii</sup> samenwerken wordt gebouwd op het fundament van gelijkwaardigheid. Daarbij hebben de professionals, de inhoudsdeskundigen waarvan duidelijk is dat ze allemaal graag een inbreng leveren aan de totstandkoming van de gewenste kwaliteitsverbetering en samenwerking, het vertrouwen dat ze daarmee bouwstenen gaan leveren voor de

<sup>i</sup> 'Vanuit de binnenkant vanuit de organisatie' volgens het gedachtegoed van Professor dr. Thijs Homan, bijzonder hoogleraar Change and Implementation.

<sup>ii</sup> De omschrijvingen 'organisatie-, mens-, omgevings- en resultaatgericht' volgens het denkmodel van Professor dr. Harrie Aardema, bijzonder hoogleraar publiek management.

beantwoording van de vraag hoe de samenwerkingsorganisatie optimaal vorm kan worden gegeven. Naast onze overtuiging dat een structuur de inhoud volgt, is het vooruitlopen op een structuur ook haast onmogelijk gemaakt door de landelijke besluitvorming. U zult in een volgende paragraaf lezen dat als gevolg van diverse moties en package deals complexe ‘afspraken’ zijn gemaakt waaraan de uitvoeringsstructuur moet voldoen.

### **Stand van zaken: de eerste samenwerkingsresultaten zijn er.**

“Is dit niet te vrijblijvend?” vraagt u zich af. De eerste resultaten liggen er. Zo gaan de gebiedsgerichte<sup>iii</sup> toezichthouders al in 2011 starten met een gezamenlijke uitvoering van handhavingsthema’s die in alle drie de gemeenten een bestuurlijk speerpunt zijn. Daarbij wordt gewerkt met een gezamenlijk opgesteld plan van aanpak. Uitgangspunt is dat de gezamenlijke capaciteit wordt benut. Ook bij piekmomenten in een van de gemeenten, zoals bij evenementen, wordt de gezamenlijke capaciteit benut. Om eenheid uit te stralen hebben de gebiedsgerichte toezichthouders vanaf 2011 een identieke uitstraling. Nieuwe ontwikkelingen zijn sinds de zomer van 2010 gezamenlijk opgepakt. Het betreft de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking en het invullen van specialismen zoals de nieuwe domeinindeling voor de BOA.

De vergunning<sup>iv</sup> en objectgerichte<sup>v</sup> toezichthouders werken aan een gezamenlijk toezichtprotocol. Zo kan het bouwtoezicht en de controle van bedrijven binnen de drie gemeenten uniform gaan plaatsvinden. Er wordt dan in het samenwerkingsverband op dezelfde wijze op dezelfde aspecten gecontroleerd. Het uitgangspunt hierbij is dat de aanwezige specialismen, zoals constructieve veiligheid, worden gedeeld en benut. Ook wordt gekeken hoe de controle van brandveiligheid kan worden geïntegreerd in het vergunning en objectgerichte toezicht.

Ook voor de vergunningverlening wordt verwacht dat op korte termijn vergelijkbare resultaten worden geboekt. De resultaten, waarbij de inhoud en kwaliteitsverbetering voor de inwoners en ondernemers leidend is, kunnen worden gebruikt bij de besluitvorming over de optimale samenwerkingsvorm.

## **3. Aanleiding**

Bewust zijn we dit plan van aanpak niet begonnen met de aanleiding. Dat verhaal is klassiek. Er gebeurt een incident, een commissie wordt in het leven geroepen, wetgeving wordt voorbereid, deze leidt tot moties in de tweede kamer en de senaat en zoals zo vaak komt er dan een wettelijke structuuroplossing. U hebt het gelezen, wij brengen professionals samen die komen met voorstellen die er aan bijdragen dat bijvoorbeeld het naleefgedrag door bedrijven gaat verbeteren. Dat draagt, geredeneerd vanuit een conceptueel model, er directer aan bij dat incidenten worden beperkt, dan bij een insteek gericht op eerst structuur.

Om u het beeld te schetsen hoe de huidige samenwerkingspartners elkaar hebben gevonden, onthouden wij u niet het gedetailleerde proces zoals in de alinea hierboven samengevat. In 2009 werd wetgeving voorbereid om te komen tot 25 Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD’s) voor de uitvoering van vergunningverlenende, toezicht en handhavingstaken. Deze diensten moesten op de schaal van veiligheidsregio’s worden opgericht, één voor Zuid Limburg en één voor Midden en Noord Limburg. Aanleiding hiervoor was een rapport van de commissie Mans ‘de tijd is rijp’. Deze commissie constateerde mankementen in het systeem van toezicht en handhaving in Nederland. Onderstaand krijgt u een beschrijving van de vanaf 2009 ingang gezette sporen om te komen tot samenwerking.

<sup>iii</sup> Bij gebiedsgericht toezicht wordt toezicht gehouden in de openbare ruimte.

De gebiedsgerichte toezichthouders hebben vaak ook bijzondere opsporingsbevoegdheid (BOA)

<sup>iv</sup> De controle van bouwwerken vormt de kern van de vergunninggerichte handhaving.

<sup>v</sup> De controle van bedrijven vormt de kern van de objectgerichte handhaving.

### **Spoor 1, de pilot Midden-Limburg**

Begin 2009 is door alle Midden-Limburgse gemeenten een plan van aanpak vastgesteld. Dit plan van aanpak beschreef een pilot die er toe moest leiden dat de door de commissie Mans voorgestane kwaliteitsverbetering werd gerealiseerd. Op dat moment was er nog geen sprake van landelijke kwaliteitscriteria en de verplichtende wijze waarop de schaal van regionale samenwerking (schaal van Noord- en Midden Limburg) uitgevoerd zou moeten worden. Tot het moment van eind maart 2010 zijn de zeven gemeenten in gezamenlijkheid opgetrokken en is conform het plan van aanpak samengewerkt. In maart 2010 verzette een meerderheid van de Eerste Kamer zich tegen een bij wet opgelegde structuur van samenwerking. De kamer nam een motie aan die gemeenten de ruimte en gelegenheid gaf om zelf uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het Omgevingsrecht. Op het moment dat de verplichte structuur verviel, hebben de gemeenten Roermond en Weert aangegeven niet meer actief te zullen participeren in de pilot Midden-Limburg.

### **Spoor 2, het provinciale top-down proces**

In het najaar van 2009 leek dat de inrichting van uitvoeringsdiensten nog een verplichting te worden. Vanuit een regierol heeft de provincie een stuurgroep ingericht. Deze stuurgroep heeft opdracht verstrekt aan bureau Berenschot om een zogenoemde "Foto van Limburg" te gaan maken. Deze foto zou inzicht moeten verschaffen waar de verschillende gemeenten staan op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving, dit afgezet tegen de laatste kwaliteitscriteria. Na de besluitvorming in de Eerste Kamer, waarbij de invoering van een regionale uitvoeringsdienst niet meer verplicht werd gesteld, heeft een groot aantal gemeenten aangegeven geen direct nut meer te zien in het onderzoek van Berenschot en de hiermee samenhangende werkwijze van de provincie.

### **Spoor 3, samenwerking Echt-Susteren, Maasgouw en Roerdalen**

In de zomer van 2010 werd door de colleges van Echt-Susteren, Maasgouw en Roerdalen besloten om samen een proces in te gaan om te komen tot samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarmee invulling gevend aan de door de senaat geboden mogelijkheid om zelf uitvoering te geven aan een professionalisering van de uitvoering van het omgevingsrecht. De colleges hebben de optie opengelaten dat andere partners kunnen aansluiten.

### **Recente landelijke en provinciale ontwikkelingen**

In het nieuwe regeerakkoord/gedoogakkoord 2010 van het kabinet Rutte zijn bezuinigingen aangekondigd. Voor de uitvoering van vergunningverlenende, toezicht en handhavingstaken is vanaf 2012 een verlaging van de uitkering in het gemeentefonds aangekondigd. De verlaging van €50 miljoen wordt gemotiveerd met een besparing van kosten door de realisatie van de RUD's. Dit zou, nu een wettelijke grondslag ontbreekt, weer een koerswijziging kunnen aanduiden.

In november 2010 heeft een Limburgse bestuursconferentie plaatsgevonden. Hier werd duidelijk dat er, in lijn met de motie van de senaat, ruimte moet worden gegeven aan de bottom-up samenwerking die in Limburg ontstaat. Op basis van de voor delen beschikbare 'foto van Limburg' (bureau Berenschot) werden 7 samenwerkingsverbanden afgebakend, waaronder die van ons.

De provincie deelde tijdens de bestuursbijeenkomst het volgende vervolgtraject mede:

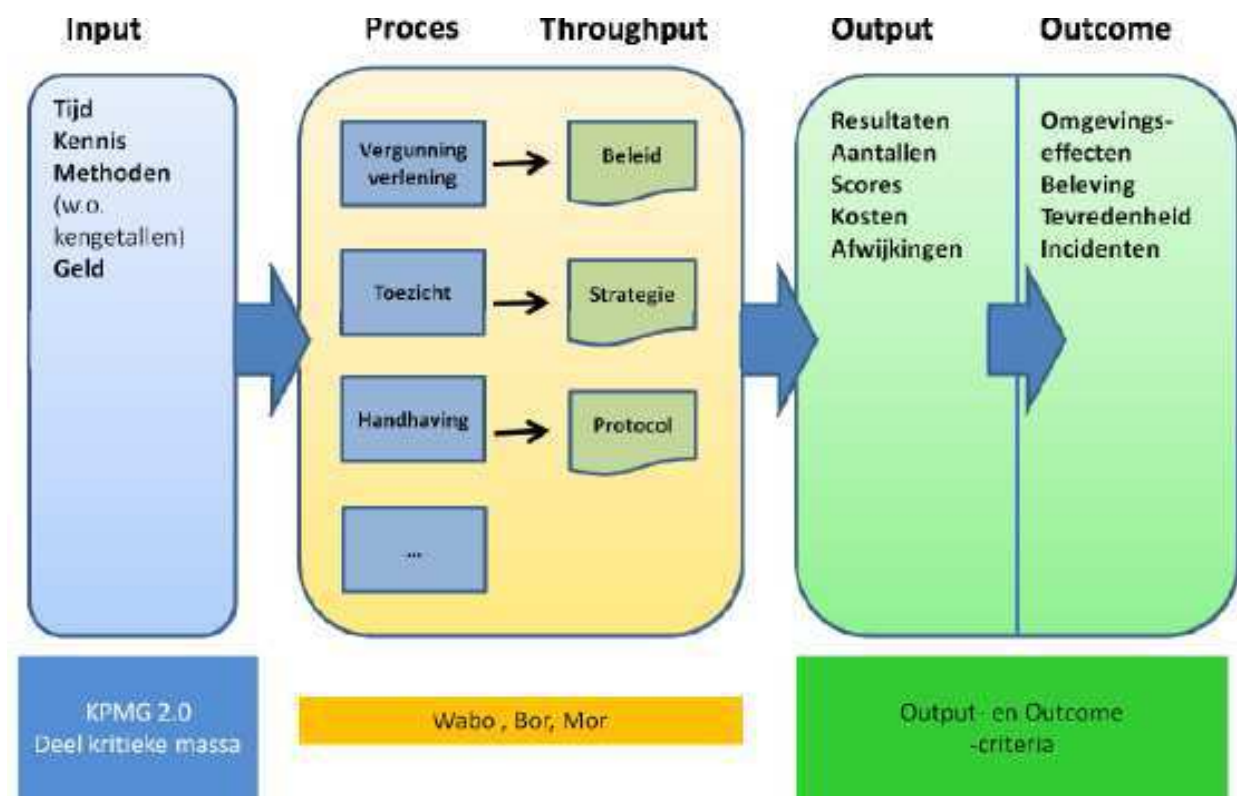
1. De samenwerking wordt uitgewerkt in plannen van aanpak (dit plan);
2. Deze moeten op 1 maart 2011 gereed zijn;
3. Hierna worden deze door een reflectiecommissie getoetst op basis van de landelijke criteria (kritische massa, robuustheid, Wabo);
4. In april 2011 is de volgende bestuursconferentie. Daar wordt verder gesproken over de plannen en de uitkomsten.

## 4. Vervolgkoers

Om niet vrijblijvend naar elkaar uit te spreken dat een gezamenlijke oplossing door de colleges wordt onderschreven is, naast dit plan van aanpak, een projectopdracht geformuleerd. Dit om met een projectmatige aanpak en projectstructuur krachtig sturing te geven op de toekomstige samenwerking. De projectopdracht kan worden gezien als formeel startdocument, waarin we gezamenlijk de doelstelling onderschrijven van de weg die we ingaan om samen te bezien op welke manier een samenwerkingsverband vorm kan krijgen. Hieronder zullen wij de vervolgstappen en het tijdspad nader toelichten.

### De vervolgstappen

Er komen op de vervolgkoers een aantal kruispunten waar besluitvorming van belang is. Het eerstvolgende cruciale besluitvormingsmoment zal komen als we weten waar we met z'n drieën staan ten opzichte van de landelijke kwaliteitscriteria. We kiezen er voor om op twee manieren na te gaan waar we staan. Allereerst aan de hand van de landelijk ontwikkelde zelfevaluatietool op grond van de landelijke kwaliteitscriteria. Ten tweede willen we een analyse laten uitvoeren op basis van door BMC (in gezamenlijkheid met de VNG) ontwikkelde outputgerichte criteria.



Bovenstaande figuur illustreert de noodzaak voor deze bredere inhoud van ons plan van aanpak. Dit conceptueel model schetst de totale samenhang die we moeten realiseren. Daarbij beperken we ons niet tot het wettelijk deel (KPMG criteria en eisen Wabo), maar laten we tevens inhoud, door output en outcome criteria, leidend zijn. Deze criteria bieden een handvat voor het bepalen van de gewenste gezamenlijke bestuurlijke doelen, ambities en koers voor de uitvoering van het omgevingsrecht.

Als we weten waar we met z'n drieën staan, zal de vraag rijzen op welke manier vervolgens voldaan kan worden aan de criteria. Voor de inhoud kan dat leiden tot gedetailleerdere opdrachten aan de werkgroepen. De structuurvraag zal mede afhankelijk zijn van de opstelling van andere overheden en de ontwikkeling van de samenwerking om ons heen. Parallel aan ons traject zijn de grotere gemeenten in Noord en Midden Limburg, eventueel samen met de provincie, aan de slag om een overkoepelende samenwerking te realiseren. Deze ontwikkelingen bieden ons een mogelijkheid voor samenwerking voor die onderdelen waar onze samenwerking niet voldoet aan de criteria.

### **Besluitvormingsstappen met tijdpad**

Op het tijdpad komt al snel een volgend ijkpunt; het door de provincie gevraagde plan van aanpak. In maart bieden wij dit plan van aanpak en de projectopdracht aan. In de periode april en mei vindt de meting plaats. In juni kan de volgende concretiseringstap worden gezet, waarbij aan de orde komt:

1. Als niet aan alle criteria wordt voldaan, wat moeten we doen om deze te bereiken?  
Denk hierbij aan samenwerking met andere partners of samenwerkingsverbanden.
2. Besluitvorming breedte van de samenwerking,  
Vooralsnog steken we in op de uitvoeringstaken vergunningverlening, toezicht en handhaving WABO-breed plus APV. Op basis van de meting kan ook besluitvorming plaatsvinden over de organisatie van de beleidsmatige kant.
3. Op welke manier richten we de samenwerking organisatorisch in?  
Bepalend zijn de (bestuurlijke) kaders en doelen, zoals het dienstverleningsconcept en de vraag wie onze mogelijke partners zijn. Op basis van een businesscase kan worden bepaald hoe we de doelen met de minste kosten (efficiënt) bereiken.

Maart 2011	Opsturen plan van aanpak naar provincie;
April/mei 2011	Uitvoering meting t.o.v. alle criteria
Juni 2011	Besluitvorming vervolgtraject
Medio 2012	Beoogde start samenwerking