

**REGELZUCHT >**

*Minder wet- en regelgeving moet het werk in de gemeentehuizen slagvaardiger en eenvoudiger maken. Jan Fraanje, gemeentesecretaris in Boxtel, maakt de balans op: 'Het gaat drie stappen vooruit en dan één stap terug.'*

8 mei 2009 / week 19

Foto &gt; Verbeeld

**Gemeentesecretaris Jan Fraanje: 'De verplichtingen en voorschriften stapelen zich op'**

HENK BOUWMANS

**J**an Fraanje loopt net zijn werkkamer binnen in het gemeentehuis van Boxtel. De gemeentesecretaris heeft enkele gesprekken achter de rug als tijdelijk hoofd Burgerzaken en Welzijn van de Brabantse gemeente. Wat hij als secretaris al wist, ziet hij op die plek nog duidelijker.

Boxtel moet zoals alle 441 gemeenten werken aan de totstandkoming van de basisregistratie voor adressen

en gebouwen (BAG). 'Onze basisadministratie met drie bestanden, bevolking, adressen en gebouwen, moet dan helemaal kloppen zodat we gegevens snel kunnen koppelen. We hebben vuistdikke handboeken om het systeem in te voeren en het moet voor 1 juli klaar zijn. En als dat het enige zou zijn... Daarnaast zijn we bezig met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet en de

# Het regent regels

lijke vernieuwing Thom de Graaf over de stortvloed aan regelgeving, die vaak niet op elkaar was afgestemd. Fraanje vroeg om meer speelruimte voor gemeenten. Vervolgens presenteerden de VGS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 12 mei 2004 een manifest voor een slagvaardiger overheid. Sindsdien is de lokale overheid herontdekt en is vermindering van regelgeving en het terugdringen van administratieve lasten een hoofdpunt geworden, ook voor het kabinet. Ziet de wereld er nu, vijf jaar later, zonniger en minder bureaucratisch uit op de gemeentelijke werkvloer?

**Opgejaagd** Om met het slechte nieuws te beginnen: op het terrein van ruimtelijke ordening worden gemeenten nog steeds overspoeld met nieuwe regels. Fraanje, die met twintig gemeentesecretarissen de VGS-commissie dienstverlening en bedrijfsvoering vormt: 'We worden opgejaagd en uitgedaagd om vergunningenprocedures zo kort mogelijk te maken en slagvaardig te werken voor burgers en bedrijven. Maar in de ruimtelijke hoek stapelen de verplichtingen zich op: bouwregelgeving wordt gevolgd door regels voor fijn stof, geluid, bodem, water, externe veiligheid, flora en fauna, archeologie, enzovoort. Dit gevoegd bij allerlei toetsen voor bijvoorbeeld energie en het politiekeurmerk veilig wonen, maakt het lastig om snel resultaat te boeken.

'En het blijft maar doorgaan. Onlangs is de gezondheidseffectrapportage gelanceerd en als de voor tekens niet bedriegen worden we binnenkort opgezadeld met een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Van dit soort regels heb je twee keer last: zowel bij het maken van het plan, als bij toetsing van de vergunningaanvraag. En je moet voor al die verschillende onderdelen te biecht bij allerlei verschillende clubs, variërend van het waterschap en het ministerie van LNV tot de veiligheidsregio. Voeg dit bij de procedures die er zijn voor rechtsbescherming en de bij tijd en wijle minutieuze toetsing door rechters, en het is dan eigenlijk een wonder dat er in dit land nog iets tot stand komt. Versnelling van projecten is niet mogelijk zonder dit probleem aan te pakken.'

Een voorbeeld waar de strijdigheid van regels hoogst actueel is, is de kwestie of LPG-installaties bij benzine-stations binnen de bebouwde kom mogen blijven. De geest van de vuurwerkramp in Enschede uit 2001 doet hier zijn werk: elk risico op een mogelijke ramp moet uitgesloten worden. Het gevolg: spanning tussen de wens om stedelijke uitbreiding te voorkomen en de mogelijkheid om binnen bestaand bebouwd gebied te bouwen. 'We moeten grote cirkels maken om de stations heen zodat daarbinnen niet wordt gebouwd. Dit werkt belemmerend op de mogelijkheden van de gemeente om te bouwen. Het geldt dat er is voor externe veiligheid, gaat vooral op aan bureaucratie. Terwijl je met dat geld ook de LPG-stations in woonwijken daadwerkelijk zou kunnen saneren.'

Wat Fraanje maar wil zeggen, het ontbreekt in Den Haag nog steeds aan een goede bestuurlijke regie om inhoudelijke voorschriften en de wens om de burger snel en modern te bedienen op elkaar af te stemmen. 'Het ministerie van Economische Zaken daagt ons uit om de administratieve lasten kleiner te maken voor bedrijven, het ministerie van Binnenlandse Zaken wil dat we de lasten verminderen voor burgers. Door de Wet dwangsom die er aan komt, worden we gedwon-

digitalisering van bestemmingsplannen. Er is sprake van een grote samenloop van ruimtelijke projecten die door dezelfde mensen gedaan moeten worden.'

Vijf jaar geleden stond Fraanje aan de wieg van de strijd van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) tegen overbodige regelgeving en overdadige verantwoording. De Boxtelse gemeentesecretaris klaagde zich bij de toenmalige minister voor bestuur-

'Het is een wonder dat in dit land nog iets tot stand komt'

8 mei 2009 / week 19

gen sneller te werken, maar aan de andere kant stapelen de planverplichtingen en vergunningvoorschriften zich op, vooral in de ruimtelijke sector. Europese regelgeving wordt in Den Haag vrolijk vertaald in concrete zaken, maar betekent wel weer extra voorschriften.'

**Eenvoud** Fraanje bepleit op het ruimtelijk terrein een terugkeer naar de eenvoud, 'back to basics'. De invoering van de omgevingsvergunning is een kans, maar dan graag wel met dereguleringsstoets. De nota Ruimte ademt de goede sfeer: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Er is een nieuwe algemene maatregel van bestuur (amvb) Ruimte in de maak. 'Het positieve is dat over de inhoud ervan tegenwoordig tussen Den Haag en gemeenten overleg wordt gepleegd.'

Daarnaast zijn veel provincies bezig om verordeningen te maken. Fraanje vreest dat daardoor weer een juridisch bouwwerk ontstaat dat veel gelijkenissen toont met de oude Wet ruimtelijke ordening. 'Zo belanden we van de regen in de drup. En dat terwijl het zo eenvoudig kan zijn. Als rijk en provincies hun belang terughoudend formuleren en vastleggen op een digitale kaart, hebben gemeenten vervolgens een uitstekende basis voor hun bestemmingsplannen. Via de regels rondom de digitale uitwisseling van ruimtelijke plannen (DURP) spreken de overheden één taal. Als je van DURP goed gebruik maakt, krijg je andere wetgeving dan de nu beoogde wetgeving, omdat je dan met een oogopslag kunt zien waar de conflicten zitten. Over die conflicten moet je dan bestuurlijk overleg plegen.'

Fraanje stelt vast dat op het terrein van de maatschappelijke wetgeving grote stappen vooruit zijn gezet. De decentralisatie van beleid via de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning, geeft gemeenten speelruimte om maatwerk te leveren en snel te handelen. Probleem is dat er weer meer regels komen en het aantal voorgeschreven verordeningen weer groeit. Den Haag heeft kennelijk de onbedwingbare neiging om – bij alle afspraken in bestuursakkoorden om gemeenten speelruimte te geven – zelf te blijven sturen op de inhoud van uitvoeringsregels.

Fraanje: 'Je ziet het nu weer met de Wet WIJ (een werkleerrecht voor jongeren tot 27 jaar om zo hun arbeidsparticipatie te vergroten, red.). Waarom moet hiervoor een aparte wet gemaakt worden met alle uitvoeringsvoorschriften van dien? Het had toch ook gewoon binnen de uitvoering van de Wet werk en bijstand overgelaten kunnen worden aan de gemeenten? Ik zou zeggen: geef gemeenten de instrumenten in handen om maatwerk te leveren. Dat past ook bij de rol van de gemeente als eerste overheid.'

**Dialoog** Heeft vijf jaar lobby en discussie om de overheid slagvaardiger te maken dan geen enkele verbetering opgeleverd? Dat spreekt Fraanje met klem tegen. 'Het bestuursakkoord *Samen aan de slag* geeft gemeenten veel speelruimte. Departementen zijn terughoudender in het ontwerpen van nieuwe wet- en regelgeving geworden. Vroeger werd een wet gemaakt op het departement, nu is er meer overleg met de andere overheden en met de VNG. Er is ook de bereidheid bij een aantal ambtenaren in Den Haag om serieus met gemeenten samen iets te ontwikkelen om als overheid slagvaardiger op te treden, maar er is nog een lange weg te gaan. Al bij al moet je vaststellen dat het drie stappen vooruit gaat en dan één stap terug.'

'Om het probleem op te lossen, moeten we waarschijnlijk

## Bureaucratie : daden na dromen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) formuleerden op 12 mei 2004 tien actiepunten. Zij kregen voor hun manifest *De slagvaardige overheid: perspectief op prestaties* applaus van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vijf jaar later blijkt de werkelijkheid weerbarstig.

1. **Beperk administratieve lasten:** veel wet- en regelgeving is sinds 2004 geschrapt, maar er is nieuwe wet- en regelgeving gekomen op het terrein van dualisme, veiligheid, controle- en verantwoording;
2. **Schrapp specifieke uitkeringen:** het aantal specifieke uitkeringen daalt;
3. **Schrapp zoveel mogelijk planverplichtingen** zodat de gemeente baas in eigen huis is: de nota Ruimte en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bieden een kans op een slagvaardiger overheid, maar daarnaast zijn er veel nieuwe verplichtingen ontstaan;
4. **Leg slechts één keer verantwoording af** via de *single audit*, *single information-systematiek*: alle verantwoording gaat tegenwoordig via de jaarrekening;
5. **Schrapp toezicht en inspecties:** ondanks de rapporten van de commissie-Alders en de commissie-Oosting is er een voortdurende neiging van het rijk tot toezicht, controle en verantwoording; het doorvoeren van vereenvoudiging verloopt moeizaam;
6. **Kom tot één accountantsverklaring:** deze verklaring is een flinke stap dichterbij door de *single-audit*-aanpak, maar tegelijkertijd zijn gemeenten 'verblijfd' met de *letter of representation* en de rechtmatigheidstoets;
7. **Ga anders om met risico's en aansprakelijkheid:** de angst om te falen en afgerekend te worden zit er diep in en wordt nog versterkt als bestuurders en ambtenaren strafrechtelijk vervolgd kunnen worden;
8. **Verkort stroperige procedures:** op veel terreinen is de gemeente inmiddels 'baas in eigen huis', maar op ruimtelijk terrein is nog geen concreet resultaat geboekt;
9. **Neem specifieke maatregelen:** ministeries en gemeenten hebben veel wet- en regelgeving doorgelicht en dor hout weggekapd en zijn terughoudender met nieuwe regelgeving, maar op het terrein van aanbesteden, ruimtelijk beleid en veiligheid groeit het aantal regels;
10. **Doe aan zelfcontrole:** de koudwatervrees van gemeenten om de eigen prestaties te laten meten neemt af, ook het 'monitoren' door ministeries neemt af.

**Bron:** *De gemeente als hét loket van de overheid*, VGS-commissie Dienstverlening en Bedrijfsvoering, 2009

lijk nog een slag dieper. Het gaat dan om het aanpakken van het sturen op incidenten, de verkokerde aanpak van wetgeving, de neiging alles te willen controleren en alle risico's uit te sluiten, het gebrek aan vertrouwen en de juridisering van de samenleving. Dat zijn geen natuurverschijnselen, maar maatschappelijke trends die je kunt beïnvloeden. Anders dan bij de invoering van het dualisme, zou een staatscommissie hier goede diensten kunnen bewijzen en het probleem bij de wortel kunnen aanpakken. Pas dan ontstaat er zicht op een werkelijk slagvaardige overheid met een sterkere bestuurlijke regie die ruimte geeft aan decentrale overheden om maatwerk te leveren en problemen op te lossen.'

Fraanje wil de moed niet verliezen. Hij noemt het experiment met regelvrije zones, waarvoor Utrecht en de Achterhoek in beeld zijn, een interessante nieuwe ontwikkeling om echt vooruitgang te boeken. 'Misschien kunnen we heel Nederland wel regelvrij maken', zegt Fraanje met een knipoog naar Den Haag. 'Maar het belangrijkste wat moet gebeuren, is dat het kabinet voor een betere bestuurlijke regie zorgt, zodat decentrale overheden kansen kunnen benutten en problemen goed, snel en slagvaardig kunnen oplossen.' ◉

'Het geld voor veiligheid gaat op aan bureaucratie'