

**Vermindering van de
administratieve lasten
Provincie Utrecht**

*Inventarisatie onder de
Utrechtse gemeenten*

Sophie Overbosch MA
in opdracht van VNG
afdeling Utrecht
April 2009

Aanleiding

Eind 2007 zijn de eerste stappen door het Utrechtse college van Gedeputeerde Staten gezet om deregulering van subsidies en vermindering van regelgeving en bureaucratie te realiseren voor de Utrechtse gemeenten. Het uitgangspunt dat het college heeft gesteld in het dereguleringsprogramma is dat "de provincie alleen autonoom normen stelt waar dit strikt noodzakelijk is". In de samenwerkingsagenda tussen het college van GS en de VNG afdeling Utrecht van februari 2008 en in het bestuurlijke overleg van 25 november 2008 is afgesproken dat de VNG afdeling Utrecht een onderzoek zal starten naar de huidige knelpunten en concrete ervaringen van de gemeenten met betrekking tot de administratieve lasten.

In dit verslag zijn de resultaten beschreven van de inventarisatie die onder de Utrechtse gemeenten is gehouden.

Vragen onderzoek

In november 2008 heeft het bestuur van de VNG afdeling Utrecht per brief aan alle Utrechtse gemeenten drie vragen gesteld:

1. Wat zijn de ervaringen met en wat is uw visie op de administratieve lastendruk vanuit de provincie Utrecht?
2. Welke provinciale (delen van) regelingen of subsidies leveren voor uw gemeente een onevenredige administratieve lastendruk op?
3. Wat zijn mogelijke suggesties en visies voor verbetering voor de administratieve lasten (eventueel bundeling van regelingen).

Van de 29 Utrechtse gemeenten hebben er 11 gereageerd op deze vragen.

- Amersfoort	- De Bilt	- Houten	- Leusden
- Lopik	- Maarssen	- Soest	- Utrecht
- Utrechtse Heuvelrug	- Woudenberg	- De Ronde Venen	

Zij hebben deze vragen beantwoord redenerend vanuit hun eigen organisatie. De uitwerking van deze reacties is aan de hand van bovengestelde vragen beschreven.

Bevindingen: ervaringen en visies

Positieve ervaring

Voorop kan worden gesteld dat de helft van de gemeentelijke reacties uiting geeft aan positieve ervaringen met de provincie Utrecht. Zo wordt er door enkele gemeenten aangegeven dat de regeldruk in principe mee valt. Heel grote problemen of knelpunten zijn nog niet ervaren. Veelal zijn de regels duidelijk en de procedures niet onnodig belastend. Ook merkt één gemeente op dat “in het kader van subsidies en budgetten de verantwoordingslasten niet als bureaucratisch worden beschouwd. Men acht het acceptabel.”

Wanneer wordt gekeken naar de betrekking tussen de provincie en de gemeenten blijkt dat de laatste jaren merkbare verbeteringen zijn waargenomen in de samenwerking tussen gemeentelijke en provinciale overheid.

Gezien het aantal reacties van de gemeenten - het is een interpretatie waard - zou geconcludeerd mogen worden dat niet bij elke gemeente de ‘sense of urgency’ is gevoeld om knelpunten of oplossingen aan te dragen. Het zou kunnen betekenen dat men er niet voor kiest deze informatie via een dergelijke weg naar buiten te willen brengen. Aan de andere kant is hieruit af te leiden dat er geen dusdanige urgente zaken zijn die meegenomen zouden moeten worden binnen het kader van deregulering.

Verantwoordingsdruk (↔)

De regeldruk die in eerste instantie lijkt mee te vallen, krijgt tegenwicht doordat het merendeel van de gemeenten - die hun reactie hebben ingestuurd - aangeeft wel degelijk een verantwoordingsdruk te ervaren. Voornamelijk bij (subsidie-)aanvragen is de klacht dat er veel tijd wordt en *moet* worden besteed aan de rapportage. Vanuit de provincie lijkt er een grote behoefte – of zoals de gemeenten het ervaren: eis – te zijn om te komen met gedetailleerde en omvangrijke rapportages. De gemeenten ondervinden hier een tweeledig, maar samenhangend, nadeel van. Zo kost het de gemeente feitelijk veel tijd, geld en capaciteit. Tegelijkertijd zorgt dat er ook voor dat het doen van aanvragen een last wordt en niet laagdrempelig is. Het gevolg is zelfs dat een gemeente onnodige afwegingen gaat maken op het moment dat een eventuele aanvraag in de lucht hangt. Een voorbeeld is de afweging tussen het uitgebreide papierwerk en de mogelijke toekenning van extra gelden.

Met deze ervaren verantwoordingsdruk wordt er naar de mening van enkele gemeenten voorbij gegaan aan het motto: 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'. Naast het feit dat de provincie een bepaald niveau van details vereist bij aanvragen e.d., blijkt ook uit enkele voorbeelden dat de provincie zelf tot op detailniveau op- en aanmerkingen plaatst bij (ruimtelijke) plannings. Wanneer gemeenten niet overeenkomstig dit detailniveau de zaken afstemmen, wordt goedkeuring onthouden. In sommige gevallen gaat dit te ver, zeker kijkend naar het beleidsuitgangspunt van het college van GS van 2007 "dat de provincie alleen autonoom normen stelt waar dit strikt noodzakelijk is". De vraag van één van de gemeenten is nu of, met ingang van de nieuwe Wro, de gemeenten op een visie van de provincie kunnen rekenen die ruimte laat aan lokale opvattingen of dat heel strak het Streekplan zal worden gevolgd?

Lokaal vs. Provinciaal

In het verlengde van de ervaren verantwoordingsdruk (stapels papierwerk), is gebleken dat er nog steeds te weinig ruimte is voor de lokale context. Vanuit het provinciale beleid en de concrete toepassing van dit beleid lijkt de gemeentelijke context niet leidend te zijn. Enerzijds geven gemeenten aan dat de doelstellingen tussen gemeenten en provincie op zichzelf al (te) sterk verschillen. Anderzijds is

de provincie te rigide in het handhaven van de provinciale normen. Norm is norm en daarmee is het klaar. Een versterkte handhaving lijkt bij de provincie voorop te staan. Goed gemotiveerde afwijkingen die, volgens de gemeenten, zouden passen binnen de doelstelling van de regelgeving/subsidie worden regelmatig afgewezen. Dat betekent soms terugbetaling en/of herhaaldelijk een aanvraag van nieuw budget of subsidie.

Hieruit kan opgemaakt worden dat er aan de kant van de gemeenten een kloof wordt ervaren bij het inlevingsvermogen van de provincie in de gemeentelijke contexten. Hieruit vloeit voort dat er bijvoorbeeld beperkingen worden ondervonden bij de verstrekking van subsidiegelden. "De toch al beperkte beleidsvrijheid die gemeenten toekomt om beleidsthema's af te stemmen op de lokale behoefte, wordt door al te stringente voorwaarden nog verder teruggedrongen".

Bevindingen: regelingen en subsidies

De knelpunten en het type regelingen en subsidieaanvragen waar men tegen aan loopt verschillen per gemeente. Enkele gemeenten ondervinden bij dezelfde regeling of subsidieaanvraag problemen. De voorbeelden die onderstaand genoemd worden, ondersteunen de algemene ervaringen en visies die eerder al beschreven staan.

Regeling Cultuurhuizen

Rondom deze regeling komt in twee reacties de kritiek naar voren dat 'het niet meevalt om de subsidies voor deze regeling binnen te halen'. Het formulier dat voor de aanvraag nodig is, vereist dat de gemeente dit zeer uitgebreid en gedetailleerd invult. Dit terwijl de subsidiecriteria niet altijd even duidelijk zijn en vervolgens strikt gehanteerd worden door de provincie.

Rondom de aanvraag ondervinden de organisaties een grote last door het vereiste van regelmatige en omvangrijke correspondentie. Deze correspondentie loopt uiteen van convenanten, projectplannen en begrotingen. Vanaf het moment

dat de subsidie wordt toegekend is vervolgens veel tijd gemoeid met tussentijdse verantwoording (toelichtingen of accountantsverklaringen). De opvatting over het verloop van dit proces is dat de kosten, die rondom een aanvraag gemaakt worden, niet in verhouding staan tot de hoogte van de subsidie. Voornamelijk voor de kleinere, wellicht ook wel middelgrote, gemeenten zal dit ontmoedigend werken

Natuur & landschap

Op het terrein van het landschap komen verschillende knelpunten naar voren. Een eerste voorbeeld, dat door twee gemeenten wordt aangekaart, gaat over het vraagstuk rondom het aanbrengen van reclamebakken, sandwich- en driehoeksborden buiten de bebouwde kom. In de landschapsverordening zijn hiervoor vergunningsstelsels en ontheffingsstelsels opgenomen die bepalen dat dit daar niet is toegestaan. De verordening wordt door de provincie strikt nageleefd. Tot nu toe is de provincie ondanks diverse overleggen met de één van die gemeenten niet geweken van de feitelijke toepassing van de verordening. Dit ondanks het feit dat, bijvoorbeeld in Leusden, de bebouwde kom-grens in het midden van provinciale wegen loopt. Het resultaat is dat er bij één van de wegen bijvoorbeeld aan de ene kant wel en aan de andere kant géén reclame lichtbakken mogen worden opgenomen. Dit zorgt voor een opmerkelijke gewaarwording langs de weg. Bovendien is dit lastig uit te leggen aan adverteerders die graag reclame zouden willen maken. Een ander voorbeeld is dat de plaatsing van een aankondigingsbord niet toegestaan werd door de provincie, ondanks de nadruk op het tijdelijke karakter. De mogelijkheid om ander beleid te volgen, dan wel de verordening aan te passen, zijn niet zaken waar de provincie voor open lijkt te staan.

Beide gemeenten komen met het voorstel om meer ruimte binnen de verordening voor gemeenten te creëren door het instellen van algemene regels. Dat maakt het mogelijk om dergelijke borden op vooraf aangewezen plekken te plaatsen. Het eigenlijke doel wordt daarmee niet aangetast, zorgt voor minder administratieve lasten (niet constant overleg) en de reikwijdte van de regeling wordt eenduidiger.

Een ander knelpunt dat een gemeente tegenkomt is gerelateerd aan de lappendeken en veelheid aan gebiedsindelingen. Zowel andere als de eigen gemeentelijke grenzen, regels en bestuurlijke gremia zorgen voor complexiteit en 'bestuurlijke drukte'. Een gemeente moet rekening houden met de Landinrichtingsgebieden, Reconstructiegebieden, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Agenda Vitaal Platteland (AVP)-gebieden. Deze gevarieerdheid kan zorgen voor een stroperig proces wanneer projecten worden ingezet voor o.a. de landschapsinrichting.

Inhakend op de AVP gebieden en de leaderprogramma's die daar deel van uitmaken, loopt één van de gemeenten tegen enkele lasten en verplichtingen aan in relatie tot de provincie. Op het moment dat er projecten vanuit de AVP en de Leader worden ingediend, stapelt het papierwerk zich onmiddellijk op. Dit wordt door een andere gemeente ook onderschreven. Volgens hen is het programma onduidelijk met enkele slecht geformuleerde punten. Evenzo is het onduidelijk welke posten en dan ook in welke mate subsidiabel zijn en in welke vorm de onderbouwing moet. Vervolgens blijkt de toets door de provincie zwaar te zijn met een termijn van minimaal 13 weken (en mogelijk nog eens 13 weken verlenging). Voor de gemeente is dit niet flexibel. Bovendien frustreert dit langdurige proces de vergunningverlening en afstemming met andere samenhangende processen. Daar komt bij dat de toets op het Leaderprogramma nog zwaarder is. De eis dat er bij particuliere initiatieven een verplichte publieke cofinanciering geldt van 1 op 1, zorgt voor een extra barrière. De neveneffecten die hiervan worden ervaren zijn terug te zien in het particuliere en burger initiatief, iets wat juist binnen het Leaderprogramma zo van belang is.

Specifiek wordt door nog één gemeente de distelverordening genoemd die voor onnodige administratieve lasten zorgt. Deze verordening moet overlast voorkomen door pluizen van – slechts 2 soorten - distels bij de landbouw. Wanneer de gemeente klachten ontvangt moet men, voordat er opgetreden kan worden, eerst de soort distel worden gecontroleerd en wordt de eigenaar aangeschreven. Echter voordat het proces kan worden gestart is het zaad van de distel al verspreid. Bovendien wordt de gemeente beperkt bij de uiteindelijke

verwijdering doordat de flora en faunawet belet dat beschermde planten mee worden gemaaid. De gemeente doet het voorstel om de verordening af te schaffen, evenals in de meeste andere provincies.

Ruimtelijke plannen

Eerder kwam al naar voren dat de relatie tussen de gemeente en de provincie scherpe randjes kent als het gaat om de ruimtelijke plannen. De condities waaraan een ruimtelijk plan moet voldoen zijn vergaand. Eén van de gemeente ondervindt dergelijke problemen als het gaat om het opnemen van open plekken binnen de planologische bestemming 'Bosgebied'. Of een ander voorbeeld de breedte van een fietspad, die tot in detail vastgelegd zou moeten worden. Dit doet echter – volgens die gemeenten – geen recht aan de waarborgen en uitgangspunten die al zijn geformuleerd in de Streekplannen. De provincie lijkt te veel richtinggevende en verplichtende uitspraken te doen naar de gemeenten toe. De ruimte tussen beleid en uitvoering wordt hiermee wel erg nauw.

Bouwen & Woningbouw

Rondom projecten voor de stedelijke bouw loopt één van de gemeenten tegen de lastendruk aan rondom aanvragen. Zo hebben zij een aanvraag gedaan voor het fonds 'Stedelijk bouwen en wonen'. Na het indienen van de aanvraag bleek dat de gemeente niet in aanmerking kwam voor deze subsidie. De desbetreffende gemeente meent dat de eisen die werden gesteld niet hard waren en dus veel ruimte boden. Wanneer de eisen voor de aanvraag concreter waren geweest, had deze gemeente geen of een gericht verzoek ingediend. Een ander voorbeeld is het papieren aanvraagformulier voor de inventarisatie van woningbouwprojecten dat de gemeente met de hand dient in te vullen. In deze tijd is dat niet meer effectief en zou een digitaal invoersysteem veel minder tijd vragen van de gemeente.

Door twee gemeenten wordt de kwestie rondom het woningbouwprogramma gemeld als lastendruk. De provincie Utrecht kent een Aanjaagteam voor de woningbouw, de Bestuurs Regio Utrecht heeft een actieprogramma en het rijk en de Stichting Regioplatform Woningcorporaties Utrecht-midden (RWU) zijn

hierbij betrokken. Echter van onderlinge afstemming tussen deze spelers om de woningbouw beter te coördineren is weinig te merken zeggen beide gemeenten. Afspraken ontbreken die duidelijk maken wie wat oppakt.

De slechte afstemming binnen de provincie komt ook naar voren bij het aanjaagteam woningbouw wanneer zij bij de gemeente aanklopt om te vragen of ze mee willen werken aan een bouwinitiatief binnen de Amstelhoek. Echter deze locatie ligt buiten de rode contour en is in strijd met het Groene Hart beleid. Dit zorgt dat voor onnodige lasten in tijd en moeite bij beide partijen.

Provincie: interne en externe communicatie

De wijze van communiceren van de provincie richting gemeenten zorgt in enkele gevallen voor onhelderheden en onevenredige lasten.

De afdoeningstermijnen die in de Algemene wet bestuursrecht staan beschreven worden niet altijd door de provincie gehaald. Deze vertraging zorgt tegelijkertijd voor extra administratieve lasten, omdat andere processen of handelingen ook in de wacht worden gezet of niet op elkaar kunnen worden afgestemd. Zo geeft een gemeente aan dat de ervaring is dat plantoetsers te weinig tijd hebben. Adviezen komen bij gemeenten dus te laat binnen wat leidt tot vertragingen. Een voorbeeld dat wordt aangedragen betreft de aanvraag van een ontgrondingsvergunning. De tijd die heeft gezeten tussen de aanvraag en de uiteindelijke verlening van die vergunning is *tien* maanden geweest. Dat is een forse termijnoverschrijding en een grote last voor de gemeente.

Een andere kwestie waar een gemeente bij de provinciale organisatie tegenaan loopt is organisatorisch van aard. Voor gemeenten is het niet altijd even helder welke functionaris(sen) verantwoordelijk is/zijn voor specifieke zaken. De coördinatie binnen de provinciale organisatie lijkt niet goed gecommuniceerd te worden richting de gemeenten. Het kost de ambtenaren tijd en aandacht om voor een gemeentelijk project de juiste mensen om tafel te krijgen. Dit bemoeilijkt de inzet van een integrale aanpak waardoor de vooruitzichten op snelle uitkomsten en betere resultaten minder worden.

De communicatie vanuit de provincie naar gemeentelijke diensten als de afdelingen stedenbouw en planologie lijkt ook te kort te schieten. Deze afdelingen werken met grote regelmaat aan en met de aanvragen van 'groene'

subsidies. Hoewel de provinciale communicatie naar de particulieren met behulp van het subsidieloket op orde lijkt te zijn, geldt dat niet voor deze gemeentelijke afdelingen. Voor hen is de provincie betreffende dit onderwerp nog niet transparant genoeg. Veelal zijn de concrete condities waar de aanvraag vanuit de gemeente aan moet voldoen niet duidelijk. Snel en efficiënt werken met de aanvragen lukt tot op heden niet. Een digitale kalender kan uitkomst bieden. Een digitale kalender zou bijvoorbeeld kunnen zorgen voor meer transparantie. In een dergelijke kalender is informatie nodig als naam subsidie, datum inschrijven, doel en criteria, contactpersoon, gegeven die verstrekt moeten worden en de datum afhandeling PS/GS.

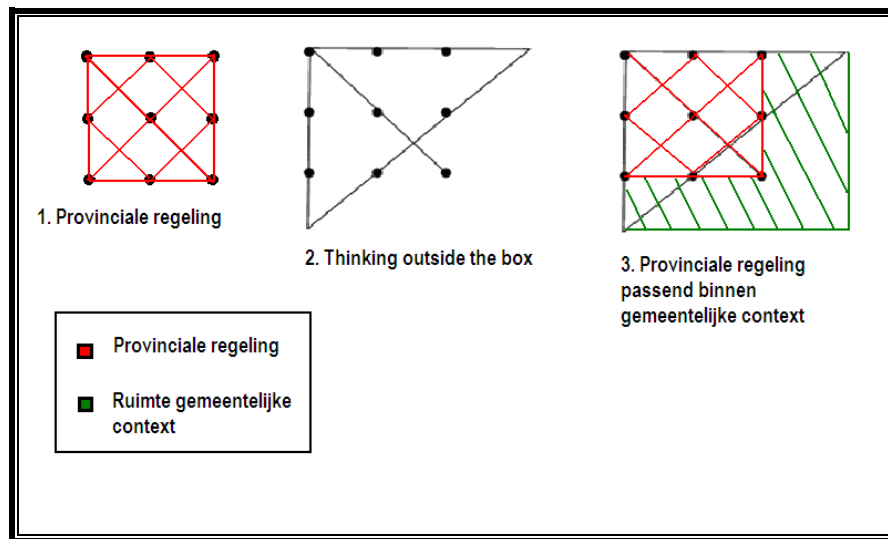
Tenslotte geeft een gemeente aan dat hun brandweer het als moeilijk ervaart om met de provincie afspraken te maken over het gezamenlijk optrekken bij toezicht en handhaving. Men denkt dat dit komt door de grootschaligheid van en fysieke afstand tot het provinciehuis. Een betere samenwerking op dit gebied zou de lasten voor zowel de gemeente als de betrokken bedrijven bij toezicht en handhaving kunnen verlagen.

Deze elementen vallen onder een meer gemeentegerichte provinciale benadering.

Voorstellen: aanbevelingen

□ *More thinking outside the box:*

Er moet meer op toe worden gezien dat de lokale context ruimte krijgt binnen de vastgestelde provinciale regelingen. Meer algemene beleidsregels en minder een volledig bindende stelsel. Dat betekent: minder in hokjes denken (bureaucratie) en meer ruimte voor verantwoorde afwijkingen die in de geest van een regeling of subsidie passen. Concreet zou dat kunnen inhouden dat algemene regels de vergunnings- en meldingsstelsels (deels) vervangen. Of dat er meer bevoegdheden bij de gemeente komen te liggen, bijvoorbeeld als de Wabo in 2010 in werking gaat treden. Waar nodig zouden uitvoerende provinciale afdelingen/ambtenaren meer handelingsruimte moeten krijgen.



□ *Transparantie:*

Zorgen voor zichtbare coördinatie binnen en vanuit de provincie. Voor een gemeente moet het helder zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Wanneer de interne afstemming bij de provincie helder is voor de gemeentelijke organisatie, zal dit in tijd en capaciteit schelen. Ook als het gaat om een integrale aanpak - waar de provincie van deel uit maakt, zoals bij het woningbouwprogramma of de Groen Blauwe Structuur - moet het helder zijn wie wat oppakt. Een tweede

punt is het verbeteren van de transparantie rondom verwachtingen die provincies hebben naar gemeenten toe. Zie er op toe dat gemeenten meer direct en zichtbaar kunnen zien waaraan aanvragen moeten voldoen (data, documenten, etc.).

Een meer gemeentegerichte provinciale organisatie in combinatie met een daarop afgestemde wijze van communiceren zowel bestuurlijk als ambtelijk verdient aanbeveling.

□ *Minder finesse:*

Het detailniveau van de aanvragen door gemeenten dient afgezwakt te worden. Daarenboven zouden de reacties op gemeentelijk (ruimtelijke) plannen vanuit de provincie minder gedetailleerd moeten zijn. Minder finesse bij de benadering van gemeenten en minder details vragen aan de gemeenten zal een verlichting van de lasten betekenen. Dit zal ook leiden tot een verlaging van de drempel bij het aanvragen van subsidies. De gemeenten hoeven dan geen onnodige afwegingen meer te maken. Een concreet voorbeeld is een algemene accountantstoets in plaats van de accountantstoetsen die nu per project/aanvraag subsidie worden uitgevoerd.