

## GEVRAAGD: ZENDINGSWERK EN BEDRIJFSMATIGE AANPAK

MR. FRISO DE ZEEUW  
Senior-adviseur  
bureau Berenschot

# Management van gemeentelijk m

*... veel gemeenten staan ze te trappelen om een dynamisch milieubeleid van de grond te tillen, maar dat moet wèl worden georganiseerd.*

*Management is niet steeds de sterkste kant van het openbaar bestuur, hoewel 'management' in feite hetzelfde betekent als 'bestuur'. De VNG bracht op 24 april een 'Kaderplan van aanpak NMP' uit met hiervoor de nodige handreikingen. Extern projectleider van dit kaderplan Friso de Zeeuw licht de betekenis toe. Naast een bedrijfsmatige aanpak wordt zendingswerk gevraagd.*

**R**egelmatig krijgen gemeenten een vloedgolf aan nieuw beleid te verwerken. In de jaren zeventig was het de welzijnsgolf en in de jaren tachtig de werkgelegenheidsgolf. En nu, begin jaren negentig, zijn het er twee tegelijk: de intensivering van het milieubeleid en de sociale vernieuwing.

Bij de invoering van het nieuwe gemeentelijke welzijns- en werkgelegenheidsbeleid zijn de organisatie en de managementkant onderbelicht gebleven. Aan doelstellingen en ambities mankeerde het niet. Maar in de daadwerkelijke uitvoering is veelal een wildwest-aanpak gevolgd, ten nadele van de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

## INTENSIVERING

Het Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten gaat uitvoerig in op de werkwijze en organisatie

van de intensivering van het gemeentelijke milieubeleid. Meer dan de helft van het kaderplan is aan deze materie gewijd. Enkele elementen uit dit deel van het kaderplan wil ik in dit artikel bespreken.

Het kaderplan neemt als startpunt dat gemeenten het 'adequate uitvoeringsniveau' voor vergunningverlening en handhaving hebben gerealiseerd, zoals aangegeven in de BUGM-regeling (Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid). Dat is theorie: zo is momenteel volgens gegevens van VROM 40% van de daarvoor in aanmerking komende inrichtingen nog niet voorzien van een toereikende Hinderwetvergunning (ROM 6/1991, blz. 28). De meeste gemeenten werken hard aan verbetering van deze situatie. Per 1 januari 1995 moet het 'adequate uitvoeringsniveau' zijn bereikt.

Het kaderplan doet nog een schep bovenop de eisen van de BUGM-regeling. Bijvoorbeeld: de opnemings- en vergunningen van nieuwe eisen voor de uitstoot van bepaalde stoffen en verdubbeling van de controlefrequentie van de zwaarste categorieën inrichtingen. Het wegwerken van een soms forse achterstand loopt dus in komende jaren parallel met de invoering van nieuwe eisen.

De gemeentelijke milieusector staat voor een veelzijdige opdracht:

- omzetten van landelijke, provinciale en gemeentelijke beleidslijnen in concrete gemeentelijke activiteiten;
- versterken van een planmatige manier van werken;
- opvang van een grote instroom van nieuwe milieumedewerkers;
- zendingswerk (tegenwoordig aangeduid met communicatie om de tweezijdigheid van het proces te benadrukken) naar de politieke arena, de ambtelijke organisatie en naar de doelgroepen van het milieubeleid;
- actieve deelname in de uitbouw van de intergemeentelijke milieusamenwerking.

# het milieubeleid

Deze opeenstapeling van opgaven trekt een zware wissel op de leidinggevenden en medewerkers van de milieusector. Zij moeten in hoog tempo op meer borden tegelijk schaken.

De vraag komt dan al snel op wat eerst moet: de opstelling van een doortimmerd aangepast werkprogramma (bijvoorbeeld in de vorm van een herziening van het Milieu-uitvoeringsprogramma) of onmiddellijk de intensivering van de uitvoering ter hand nemen? Al klinkt het een beetje laf, het antwoord is een *en-en-benadering*, waarbij men aan de hand van een globale visie de meest urgente knelpunten te lijf gaat en tegelijkertijd een deugdelijke uitvoeringsplanning voorbereidt.

## ONMISBAAR

Voor de managementkant moet in de milieusector meer capaciteit beschikbaar komen, in tijd, vooral in kwaliteit. Niet alleen omdat deze sector gewoonweg omvangrijker wordt, maar ook omdat bijvoorbeeld voor de doorwerking van het milieubeleid in de andere gemeentelijke beleidssectoren vaardigheid tot samenwerking en onderhandeling onmisbaar is. Extra moeilijkheid is daarbij dat een uitdijende milieusector een beroep doet op de medewerking van taakvelden die wegens de bezuinigingen moeten inkrimpen; dat is niet echt sfeerverhogend.

'Ondanks aanvullende managementtrainingen zullen niet alle chefs deze veranderingen mee kunnen maken' staat in het kaderplan. Een passage die tot nu toe met instemming is begroet (wellicht omdat de betrokkenen denken dat het over iemand anders gaat en niet over hem/haarzelf).

Het is zaak voor bestuur en vooral de ambtelijke topleiding tijdig de situatie grondig te verkennen en de nodige maatregelen nemen. Anticiperen is hier beter dan ingrijpen als zich vastlopers hebben geopenbaard.

De *organisatorische opbouw* en structurering van de milieusector zijn in sterke mate afhankelijk van de gemeente (het kaderplan geeft overigens een uitgebreide omschrijving van het vage begrip 'milieusector'). Schaalaspecten spelen daarbij een belangrijke rol. Aan de organisatiestructuur wordt soms nog wel eens een overtrokken belang gehecht, waarover stammenoorlogen worden uitgevochten, een betere zaak waardig.

Voor de gewenste interne organisatie van de gemeentelijke milieusector volsta ik dan ook met enkele kerntips:

– Maak, als het even kan, een herkenbare *unit* (dienst, afdeling of bureau) *Milieu*. Indien minder dan circa 5 formatieplaatsen voor de milieusector beschikbaar zijn verdient inbedding in een groter geheel aanbeveling, omdat anders de kwetsbaarheid te groot wordt.

– Bundel beleidsvoorbereiding en uitvoering in één organisatorisch verband, een inmiddels wat belegen aanbeveling. Op z'n minst is organisatorische bundeling van technische en juridisch-administratieve capaciteit wenselijk.

– De milieusector kan het best worden aangestuurd vanuit een *bestuurlijke portefeuillehouder*. Ambtelijke en bestuurlijke bundeling bevordert de samenhang in het milieubeleid. En dat weegt op tegen het voordeel van spreiding, namelijk draagvlakverbreding. 'Verdelen' leidt hier waarschijnlijk niet tot 'heersen'.

Ter voorkoming van misverstand: niet alle taakvelden die met milieu te maken hebben hoeven organisatorisch te worden verenigd. Zo kunnen groenbeheer en afvalinzameling best apart, zeker in grotere gemeenten.

## IN HET DIEPE

De *personele bezetting* van de milieusector is ongetwijfeld een probleem. Dat goed opgeleide, laat staan ervaren milieumedewerkers momenteel nauwelijks te krijgen zijn weet iedereen.

## KADERPLAN VAN AANPAK NMP VOOR GEMEENTEN

Het *Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten* is opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van VROM. Het geeft aan welke consequenties het NMP(+) heeft voor de intensivering van het gemeentelijk milieubeleid. Het plan is geen blauwdruk voor gemeentelijke milieutaken. Dat kan niet omdat daarvoor de verschillen tussen de gemeenten onderling te groot zijn. Het is wel bedoeld als leidraad bij de beleidsintensivering. Het is tevens een toetsingskader voor de uitvoeringswijze en de voortgangsbepaling van gemeentelijke NMP-taken.

Een en ander betekent dat gemeenten met het plan in de hand zelf moeten bepalen wat voor hen wel en wat niet relevant is. Zij moeten de beleidsintensivering uit het Kaderplan verwerken in het eigen milieubeleid. Alle mogelijke gemeentelijke activiteiten zijn opgenomen in een checklist. Deze lijst bevat per item verwijzingen naar de plaatsen van bespreking in het kaderplan, het NMP en andere nota's zoals het Natuurbeleidsplan en de nota Duurzaam Bouwen. Waar mogelijk geeft de lijst ook een indicatie van de capaciteit gemeoid met de uitvoering van het item (de milieumaatregel).

Het is geen puur willekeurige opsomming, want het plan geeft aan met welke (clusters van) activiteiten het beste kan worden begonnen. Ook wordt een basispakket van maatregelen onderscheiden, die:
 

- wettelijk verplicht zijn;
- voor nagenoeg alle gemeenten relevant zijn;
- praktisch goed uitvoerbaar zijn wegens de aansluiting op BUGM-taken en wegens de kosten die ermee gemeoid zijn.

Het Kaderplan geeft ook handreikingen voor de werkwijze bij een organisatie van milieutaken. Veel aandacht gaat daarbij uit naar integratie van milieubeleid in andere sectoren en naar intergemeentelijke samenwerking. Als hulpmiddel bij de bepaling van de benodigde capaciteit – en dus bij de bepaling van de inrichting van een organisatie – geeft het plan per milieumaatregel een kengetal. Dat is een soort omrekeningsfactor waarmee gemeenten de benodigde menskracht en geld kunnen berekenen.

*Het Kaderplan is te bestellen via de boekhandel of rechtstreeks bij VNG-Uitgeverij, postbus 30435, 2500 GK Den Haag, telefoon 070-373 88 88. ISBN 90 322 2646 0. Prijs f 29,50.*