

Pilotproject Gasunie II, stand van zaken dno 22-03-2006

13652

3284

BESLUITNOTA

- **Dienstbesluit**
- **AMT besluit**
- **B en W besluit**
- **Raadsvoorstel**



Inliggende registratienrs.

Registratienr. MD 05.18481

Overleg gepleegd met

- dienst(en)
- sectoroverleg
- portefeuillehouder
- overig

Datum 17-03-2006
 Dienst/afdeling MD/Milieubeheer
 Opsteller 5.1.2e
 Telefoon
 E-mail

Raadsc commissie

datum

Raad

datum

evt. fatale datum

Publiciteit

○ **PB**
persbericht

○ **PC**
persconferentie

○ **APC**
aparte persconferentie

○ **NP**
niet publicabel

Onderwerp

Pilotproject Gasunie II (coördinatie op provinciale schaal i.v.m. milieu en RO); stand van zaken

Conceptbesluit

Het MTMD

neemt kennis van inliggende notitie i.v.m. de inbreng vanuit de Vereniging van Groninger Gemeenten.

Toelichting:

- De MD vertegenwoordigt sinds kort de VGG in de projectgroep.
- Achtergrondinformatie is gegeven in de bijgevoegde nieuwsbrief van de projectgroep.
- Communicatie met de VGG-leden vindt plaats d.m.v. ledenbrieven. Bijgevoegd is het concept voor zo'n brief, dat op 20 maart aan het VGG-bestuur is voorgelegd.
- Het eindrapport van de projectgroep zal in juni aan minister Dekker van VROM worden overhandigd.

MTMD22103106

9. Pilotproject Gasunie II, stand van zaken

MT neemt kennis van initiatief.

Ondertekening directeur(en)

5.1.2e

Datum

Paraaf

Datum

Paraaf

Datum

dir mbh

200306

Voorstel voor agendering (directiesecretaris) ○ conform

○ discussie

B en W besluit

Besluit

Datum

Nr

gemeentesecretaris

Paraaf

Datum

○ conform ○ discussie

Datum

burgemeester

Paraaf

Datum

wethouder(s)

Paraaf

Datum

Raadsvoorstel

Datum

Nr

Afgehandeld en naar archief

5.1.2e

Datum

23163106

Classificatienr.

-1.

Z 12.000.1.04

Gasunie pilot II 'concernbenadering'

Nieuwsbrief Nr 2, Januari 2006

- Vergunningproblematiek Gasunie
- Vergunningproblematiek Overheid
- Bijeenkomsten met bestuurders in Groningen
- Concernbenadering als oplossing

Organisatie:

Servicepunt Overheid
Servicepunt Gasunie

Instrumententen:

Model-vergunningprocedure
"Multi analyse"-methodiek

- Meeliften met de AMvB algemene regels
- Meer informatie?

Vergunningproblematiek Gasunie

Gasunie beschikt in de provincie Groningen over een kleine 100 installaties en ruim 1000 km gasleiding voor de distributie van aardgas. Zij heeft voor de aanleg en het gebruik daarvan toestemming nodig van diverse overheden. In de provincie Groningen alleen al heeft Gasunie te maken met zo'n vijftig vergunningverlenende instanties (zoals gemeenten, de provincie Groningen, brandweer, etc.), vijftig handhavende instanties en vijf centrale inspectiediensten. Deze zijn in principe alle autonoom (d.w.z.: ze kunnen onafhankelijk van elkaar beslissen). Het gevolg is dat de vergunningverlening niet gestandaardiseerd is, dat sprake is van een verscheidenheid aan vergunningvoorschriften, dat er onvoldoende coördinatie is tussen bevoegde gezagen en dat er onvoldoende onderlinge uitwisseling van informatie door de bevoegde gezagen plaatsvindt.

Daarnaast is uit onderzoek van de projectgroep gebleken dat de betrokken bevoegde gezagen vaak niet de kennis hebben om de complexe processen en activiteiten van Gasunie te beoordelen. Dit heeft o.a. lange doorlooptijden van vergunningprocedures tot gevolg (deze kunnen oplopen tot zo'n 36 maanden). Deze lange doorlooptijd conflicteert met de liberalisering van de gasmarkt. Deze markt verlangt van Gasunie een 'vlotte bediening'. Een veilig en betrouwbaar gastransportsysteem is hiervoor onmisbaar. De enorme fluctuaties in de marktvraag en -aanbod, het veranderen van traditionele gasstromen door bijvoorbeeld het leegraken van gasvelden en de nog steeds toenemende behoefte aan energie zorgen ervoor dat de vraag naar transportcapaciteit toeneemt. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving is te star om snel op deze veranderingen in te kunnen springen of om deze te kunnen faciliteren.

Vergunningproblematiek Overheid

De projectgroep heeft een interviewronde gehouden langs de gemeenten in de provincie Groningen (andere bevoegde gezagen volgen nog). In vrijwel alle gevallen werd gebrek aan kennis over Gasunie als knelpunt gesignaleerd. De betrokken gemeentelijke organisaties zijn over het algemeen klein van omvang, waardoor simpelweg de tijd ontbreekt voor de benodigde kennisontwikkeling. Om dezelfde reden geven gemeenten bij bedrijfsbezoeken/-controles voorrang aan toezicht op de kleinere bedrijven (speerpuntbeleid), en vertrouwen de gemeenten er op dat het 'bij Gasunie wel in orde zal zijn'.

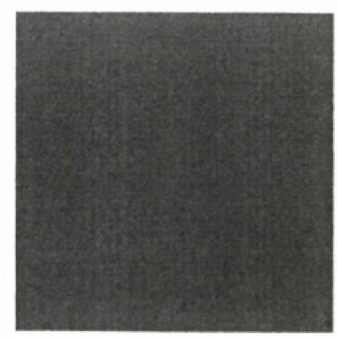
Daarnaast is een duurzame ruimtelijke inpassing van Gasunie-objecten niet altijd gewaarborgd. Situaties rondom Gasunie-locaties en -leidingen wijzigen in de loop van de tijd door bijvoorbeeld oprukkende bebouwing. Dit brengt veiligheidsrisico's met zich mee en is dus niet wenselijk. Kortom, hier zijn nog grote slagen te maken.

Bijeenkomsten met bestuurders in Groningen

Na de Startbijeenkomst van 19 oktober 2005 zijn op 16 en 21 december 2005 bijeenkomsten gehouden met bestuurders in de provincie Groningen. De projectgroep bracht de bovengeschetste problematiek hierbij onder de aandacht. Betrokken bestuurders bleken niet op de hoogte van de bestaande problematiek en verklaarden zich alleszins bereid medewerking te verlenen aan de Gasunie pilot II. De pilot staat ook op de agenda van de VGG (Vereniging Groninger Gemeenten)-meeting voor Groningse bestuurders op 25 januari 2006. Tot nu toe is ongeveer 70% van de Groningse bestuurders bereikt.

Concernbenadering als oplossing

Uit onderzoek van de projectgroep blijkt dat het kennisniveau van het bevoegd gezag in het algemeen onvoldoende is en dat daaraan risico's verbonden zijn. Daarnaast zijn de lange doorlooptijd van procedures en de hoge administratieve lasten redenen om de organisatie op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht veel efficiënter en effectiever in te richten.



De meest vergaande oplossing zou zijn om de wet aan te passen en een 'Omgevingsvergunning op concernniveau' mogelijk te maken, dat wil zeggen: één overkoepelende vergunning voor alle Gasunie-installaties en -leidingen in de provincie Groningen. Omdat dit buiten de door Staatssecretaris van Geel gestelde kaders valt, heeft de projectgroep een alternatieve oplossing uitgewerkt, die een flinke efficiëncyslag kan opleveren. Het gaat hierbij dus niet om een 'concernvergunning', maar om een 'concernbenadering'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de organisatorische respectievelijk instrumentele kant van de concernbenadering.

Organisatie:

- **Servicepunt Overheid**

De projectgroep heeft aan de bestuurders voorgesteld om in eerste instantie een 'Bestuursakkoord' (intentieverklaring) te sluiten tussen de betreffende bevoegde instanties (niet alleen de gemeenten, maar ook andere betrokken instanties, zoals waterschappen, Brandweer, Arbeidsinspectie, etc). Daarin worden afspraken gemaakt over het inrichten van een gezamenlijk 'servicepunt' en de taken daarvan. Dit servicepunt zal een coördinerende functie krijgen en zal als back-office fungeren voor de diverse bevoegde instanties. Daaronder valt ook het beheersen van procedures.

- **Servicepunt Gasunie**

Een dergelijk servicepunt zal ook aan de zijde van Gasunie worden ingericht. Het overleg tussen Gasunie en de betrokken bevoegde instanties over vergunningaangelegenheden etc. zal geheel en uitsluitend tussen deze twee servicepunten plaatsvinden. Zie het 'Schema Organisatie' op de volgende bladzijde.

Instrumenten:

- **Model-vergunningprocedure**

Gasunie heeft een modulair opgebouwde vergunningaanvraag (conform het 'ladenkastmodel') ontwikkeld, in nauw overleg met de provincie en VROM-Inspectie Noord. Naast deze modelaanvraag wordt een richtlijn opgesteld door de provincie en VROM-Inspectie, waarin het toetsingskader wordt vastgelegd (kortom: waar moet een Gasunie-object aan voldoen). Op basis van deze twee basiselementen kunnen de gestandaardiseerde vergunning-aanvragen snel, efficiënt en deskundig worden behandeld door het overheidsservicepunt en worden klaargemaakt voor finale goedkeuring door het desbetreffende bevoegd gezag. Eventueel overleg gebeurt door of via de servicepunten.

- **'Multi analyse'-methodiek**

De 'Multi analyse' is gebaseerd op de ISO 14001-systematiek, maar heeft als belangrijke uitbreiding dat het meer aspecten meeneemt dan milieu alleen. Zo wordt volgens deze methodiek tevens een analyse uitgevoerd voor ruimtelijke orderingsaspecten. Het analysemodel is zodanig van opzet dat in de toekomst op eenvoudige wijze meer aspecten kunnen worden toegevoegd. (bijv. van de waterschappen, brandweer en arbeidsinspectie).

De 'Multi analyse' wordt een belangrijk instrument waarbij overheid en bedrijf gezamenlijk criteria vaststellen. Gasunie doet de analyse, de overheid controleert en toetst aan de eerder vastgestelde criteria. Het wordt zodoende een instrument waardoor alle partijen een goed inzicht verkrijgen in de stand van zaken van diverse aspecten rondom Gasunie-onderdelen. Met name in de beheersfase (periode na aanleg of oprichting) is het van groot belang dat overheden en bedrijven rekening blijven houden met elkaar bij het ontwikkelen van activiteiten of plannen. Dit aspect is vooral van belang bij ruimtelijke ontwikkelingen in een gemeente. Op dit moment is dat er onvoldoende.

Met de introductie van de 'Multi analyse' wordt deze gesignaleerde leemte opgevuld, zowel voor wat betreft de installaties als de leidingen. Alle Gasunie-onderdelen zullen op termijn in de 'Multi analyse' worden meegenomen. Zo ontstaat op termijn een actueel inzicht in diverse aspecten van deze onderdelen (milieu, RO, externe veiligheid etc.) De 'Multi analyse' zal gebruikt worden bij de aanvraag van een vergunning en bij de beheersfase van een Gasunie-onderdeel. Het bevoegd gezag zal het gebruiken bij het toezicht en de handhaving.

De 'Multi analyse' resulteert in een verbeteringsplan. De verbeteringen kunnen van toepassing zijn op Gasunie, maar ook op de overheid (bijv. leidingen staan niet in een bestemmingsplan en ontberen daarmee planologische bescherming). Voordeel is verder dat met bevoegde gezagen vooraf overeenstemming bestaat over de criteria waaraan zal worden getoetst. Dit bevordert uiteraard een eenduidige uitleg/toepassing van wet- en regelgeving. E.e.a. zal verlopen via de servicepunten.

Gasunie Pilot II

Vanuit VGG-standpunt bezien: Wat is het probleem en hoe kan de oplossing eruit zien?

In de uitwerking sluit ik aan bij het gesprek dat op 10 februari plaatsvond tussen **5.1.2e**, **5.1.2e** en een VGG-vertegenwoordiging (**5.1.2e** VGG-bestuurslid en lid van de Begeleidingscommissie, **5.1.2e**, gem. Groningen, en ik).

Probleem-elementen vanuit Gasunie-standpunt

- a) Veelheid en diversiteit aan bevoegde gezagen
 1. Geen standaardisering van formulieren, voorschriften, toezichtsuitvoering.
 2. Gebrek aan coördinatie en informatie-uitwisseling tussen bevoegde gezagen.
- b) Gebrek aan kennis bij de bevoegde gezagen over Gasunie-installaties, - processen en -activiteiten.
- c) Lange doorlooptijd van procedures (en daardoor inkomstenderving) a.g.v. huidige stelsel van wetgeving en a.g.v. a) en b).
- d) Hoge administratieve lasten a.g.v. a) en b).
- e) Door de inrichting-gerichte aanpak bij vergunningverlening ontbreekt de basis voor optimale milieu-investeringen binnen het concern.

Kanttekeningen bij de probleem-elementen

* In de provincie Groningen heeft Gasunie de volgende inrichtingen/leidingen (bron: presentatie **5.1.2e** van 20-12-2005), waarvoor jaarlijks gemiddeld het aantal aangegeven procedures nodig is (gegevens van Gasunie):

Soort	Aantal	Proc./jr
<i>Wm-verg.plichtig:</i>		
Compressorstation	1	totaal ca. 20
LNG	0	verg. proce-
Meet & Regelstation	5	dures en ca.
Kantoorgebouw	1	10 meldin-
Gasontvangstation	0	gen
Research-faciliteit	1	
Exportstation	1	
<i>Inrichtingen onder AMvB:</i>		
Kantoorgebouw	1	totaal ca. 30
Exportstation	0	meldingen
Reduceerstation	4	
Gasontvangstation	81	
<i>Leidingvergunningen:</i>		
Permanent	1.900	ca. 100 lei-
Tijdelijk (t.b.v. aanleg, ver-	p.m	dingen per
legging e.d.)		jaar

- * In de projectgroep is geconcludeerd dat de ruimtelijke ordeningsprocedures de meeste vertraging opleveren.
- * De wet RO is per 1-1-2006 gewijzigd. Dat biedt mogelijkheden voor procedurele winst.
- * De herijkingsoperatie van VROM (Activiteiten-AMvB, WABO) resulteert erin dat waarschijnlijk alleen het Compressorstation in Spijk (naast Gasunie Research) als vergunningplichtige inrichting overblijft; de overige inrichtingen vallen onder algemene regels met standaard pakketten..

Organisatie Gasunie

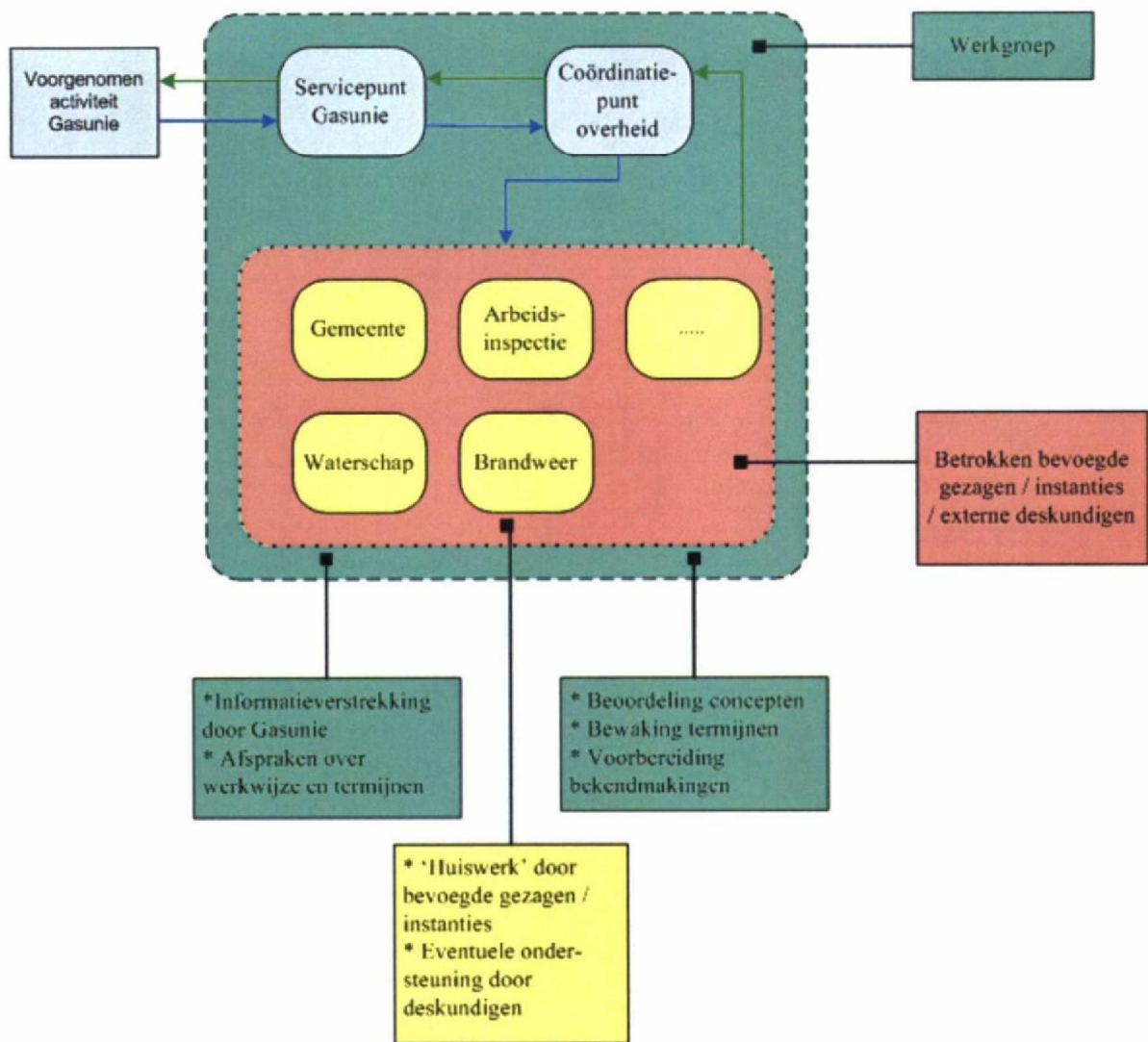
- * Servicepunt per 1 april 2006.
- * 'Ladenkast' met informatie-op-maat t.b.v. de overheid.
- * Multi-analyse-systeem (ISO 14001) voor analyse en beheersing i.v.m. veiligheid, gezondheid, milieu en RO.

Aandachts- cq uitgangspunten voor een coördinatiepunt bij de overheid

- * In het kader van dit project gaat het om een coördinatiepunt op provinciale schaal.
- * Zoveel mogelijk aansluiten op relevante ontwikkelingen:
 - I.v.m. de WABO worden bij overheidsorganisaties constructies bedacht en procesaanpassingen doorgevoerd om de benodigde coördinatie en afstemming te realiseren (in Groningen wordt het bestaande bedrijvenloket omgebouwd tot een adequate frontoffice/backoffice-constructie). Die aanpassingen werken ook door voor AMvB-inrichtingen (bv. in relatie tot bouwvergunningen). E.e.a. wordt ondersteund door ICT-ontwikkelingen (digitale formulieren, standaardisering van voorschriften, gegevensuitwisseling e.d.).
 - Op het gebied van toezicht en handhaving is steeds meer sprake van samenwerking. Die komt tot uiting in structureel overleg en in gezamenlijke toezichtsacties in projecten (branche-, aspect- of keten-gericht) op gemeentelijke en provinciale schaal. Indien nodig vindt vooraf specifieke scholing plaats.
 - Met rijksmiddelen worden in 2006 externe veiligheidsdeskundigen aangesteld bij de provincie, de brandweer en de gemeenten, t.b.v. een kwaliteitsslag in vergunningverlening, ruimtelijke ordening en toezicht.
- * De nieuwe wet RO biedt meer mogelijkheden om de ruimtelijke planprocedures toe te snijden op de Gasunie-belangen.
- * Bij de VROM-Inspectie loopt een project Toezicht Buisleidingen.
- * N.a.v. een VROM-project 'Gecertificeerde Toets' (gecertificeerde ingenieursbureaus dienen een bouwvergunningaanvraag in, die al is getoetst aan het Bouwbesluit; het bevoegd gezag kan dan volstaan met een toets op hoofdlijnen) zou voor concerns als Gasunie (met ver ontwikkelde milieumanagement- en kwaliteitssystemen) ook een certificaat mogelijk moeten worden, dat maakt dat vergunningaanvragen en meldingen minder tijd vragen.

Ideeën over een overheidscoördinatiepunt

- * Functie:
 - Kontaktpunt (frontoffice) voor het Gasunie Servicepunt.
 - Kontaktpunt voor de bevoegde gezagen (backoffice).
 - Coördinator en procesbewaker i.v.m. procedures (vooroverleg, aanvragen, voorbereiding beschikkingen, eventueel bezwaar en beroep).
 - Kontaktpunt voor afstemming van toezichtsacties.
 - Facilitator van de bevoegde gezagen (formulieren, documenten, informatie).
 - Stimulator van verbeteringen in de werkwijze.



* De praktijk:

a) Vergunningverlening, RO-procedures e.d.:

- Onderscheid maken tussen soorten inrichtingen cq leidingen: gasontvangstations (AMvB-inrichtingen) kunnen gestandaardiseerd worden behandeld, een vergunningplichtige inrichting vraagt om meer overleg, het aanleggen van een leiding is weer iets anders.
- De werkwijze en rolverdeling kunnen in beginsel steeds dezelfde zijn:
 - Het Gasunie-servicepunt neemt contact op met het overheids-coördinatiepunt. Het initiatief wordt besproken en vastgesteld wordt welke beschikkingen en procedures aan de orde zijn en welke instanties zijn betrokken.
 - Het overheids-coördinatiepunt legt contact met de betrokken instanties en formeert een werkgroep, met vertegenwoordigers van de betrokken instanties (het te sluiten bestuursakkoord is daarvoor de basis). ICT-ondersteuning is daarbij belangrijk. Elke instantie levert één vertegenwoordiger. Het Gasunie-servicepunt is ook vertegenwoordigd. Het coördinatiepunt verzorgt het voorzitterschap en het secretariaat.
 - Specifieke deskundigheid kan zonodig worden ingebracht door deskundigen van de provincie, een grotere gemeente, de brandweer e.d.. Het coördinatiepunt beschikt over

een netwerk waaruit kan worden geput (het te sluiten bestuursakkoord moet daarin voorzien).

- De bevoegde gezagen regelen zelf bekendmakingen en nemen zelf de beschikkingen, op basis van de producten van de werkgroep en binnen de overeengekomen planning.
- Het coördinatiepunt neemt contact op met de verantwoordelijke bestuurder als een instantie uit de pas loopt.
- Het overheids-coördinatiepunt en het Gasunie-servicepunt evalueren de ervaringen in zo'n werkgroep en verwerken die eventueel in verbeterpunten en, periodiek, in een rapportage voor de partners bij het Bestuursakkoord.

b) Toezicht en handhaving:

- Afspraken over de wijze van toezicht voor de onderscheiden Gasunie-objecten en activiteiten en de planning van de toezichtsacties kunnen worden gemaakt in afstemming met het bestaande handhavingsoverleg op provinciale schaal. Handhavingsactiviteiten worden projectmatig uitgevoerd.
- De bevindingen worden periodiek geëvalueerd en met Gasunie besproken.

Opmerkingen bij de ideeën over het overheids-coördinatiepunt

- * Het voorstel resulteert in een flexibele organisatie (maatwerk per geval), met toch de nodige continuïteit via het Gasunie-Servicepunt en het overheids-coördinatiepunt.
- * Het overheids-coördinatiepunt kan klein blijven (coördinator, met een vervanger, en secretariaële ondersteuning). Daardoor blijven de kosten beperkt en zal de kostendekking geen belemmering behoeven te vormen.
- * De constructie kan worden gezien als een groei-model: uitbouw is mogelijk naar andere concerns.
- * Het voorstel past bij de aangegeven ontwikkelingen (wetgeving, werkwijze, deskundigheid).
- * De voorgestelde opzet zal geen weerstand ontmoeten bij gemeenten (gelet ook op de reacties van gemeenten bij gesprekken over het onderwerp).
- * De beoogde werkwijze vraagt wel om goede afspraken en bestuurlijke accordering daarvan via het bestuursakkoord.
- * Het voorstel kan, in samenhang met andere ontwikkelingen (wetgeving c.a.) een goede oplossing bieden voor een groot deel van het eerder omschreven probleem.
- * De plek van het overheidscoördinatiepunt moet zodanig worden gekozen dat de beste aansluiting wordt verkregen met de meest betrokken partners in het bestuursakkoord.

Praktijksimulaties

Door de projectgroep is afgesproken dat enkele praktijkgevallen worden gesimuleerd, waarbij volgens bovenstaand model en m.b.v. de Gasunie-instrumenten ('ladenkast', management-systeem) wordt gewerkt. Er is mee ingestemd dat één van die simulaties een project in de stad Groningen betreft, met het oog op de loketten die we hebben en de verbeterslag die is gemaakt bij RO/EZ in de voorbereiding van bestemmingsplannen. De simulaties zijn voorzien in april.

VGG-communicatie

Volgens afspraak met de VGG-vertegenwoordiger in de begeleidingsgroep stellen wij een brief op van het VGG-bestuur aan de leden (de colleges van B&W van de Groninger gemeenten) met de stand van zaken en over de VGG-inbreng.