

Gemeentelijke inrichtingen met B&W als bevoegd gezag

VROM-Inspectie
Regio Zuid-West
Overheden-Noord

Groothandelsgebouw
Weena 723, Ingang C, 1e etage
Postbus 29036, 3001 GA Rotterdam

Telefoon 010-22 44 337
Fax 010-22 44 499
www.vrom.nl





Samenvatting

In april 2004 heeft de VROM-Inspectie regio Zuid-West (VI-ZW) het project "Gemeentelijke inrichtingen met B&W als bevoegd gezag" uitgevoerd. Doel van dit project was om in kaart te brengen hoe de gemeenten in de provincies Zuid-Holland en Zeeland omgaan met de inrichtingen die zij in eigen beheer hebben en waarvoor zij op grond van de Wm tevens het bevoegd gezag zijn.

Willekeurig zijn 35 van de in deze provincies gelegen inrichtingen geselecteerd (30 in Zuid-Holland en 5 in Zeeland). Deze inrichtingen zijn vervolgens in een periode van twee weken gecontroleerd.

Bij 78 % van de onderzochte inrichtingen zijn milieuovertredingen geconstateerd en/of blijkt de vergunnings situatie niet in orde. Bij circa de helft van de inrichtingen kon niet aangetoond worden dat deze regelmatig door de gemeente of de milieudienst gecontroleerd worden. In vier situaties is een gemeentelijke inrichting in strijd met het vigerende bestemmingsplan op de betreffende locatie gevestigd. Bouwvergunningen bleken over het algemeen wel tijdig te zijn verleend, hoewel in een enkel geval niet volgens de juiste procedures. Gebruiksvergunningen bleken voor de meeste inrichtingen niet nodig. Voor inrichtingen waar wel een gebruiksvergunning nodig was, bleek deze op een enkele uitzondering na nog niet te zijn verleend.

Naar aanleiding van dit onderzoek wordt de gemeenten aanbevolen om in 2005 bij de inrichtingen in eigen beheer na te gaan of de VROM-regelgeving correct wordt nageleefd en zonodig maatregelen te nemen als daar afwijkingen aangetroffen worden. Een tweede aanbeveling voor de gemeenten is om conform artikel 21.1 Wm de gemeenteraad in het jaarverslag actief te informeren over de wijze waarop de milieuregelgeving bij de eigen inrichtingen wordt nageleefd.





inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling	7
2	Uitvoering van het project	8
2.1	Vorbereiding	8
2.2	Aankondiging	8
2.3	Analyse vergunningen	8
2.4	Bezoeken inrichtingen	8
2.5	Terugkoppeling resultaten	9
3	Resultaten	11
3.1	Aard van de inrichtingen	11
3.2	Vergunningen	11
3.2.1	Wm-vergunning	11
3.2.2	Bestemmingsplannen	12
3.2.3	Bouw- en gebruiksvergunningen	12
3.3	Handhaving	13
3.3.1	Opleveringscontrole	13
3.3.2	Geconstateerde tekortkomingen	13
3.4	Acties van de VI-ZW	14
4	Conclusies en aanbevelingen	16
4.1	Conclusies	16
4.2	Aanbevelingen	16
	BIJLAGE 1 Checklist	17
	BIJLAGE 2 Overzicht resultaten per gemeente	21





1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor het inwerkingtreden van de Wet milieubeheer (Wm) bestond onder het regime van de Hinderwet de situatie dat inrichtingen waarvoor het college van burgemeester en wethouders (B&W) de houder was, het college van gedeputeerde staten (GS) de milieuvergunning verleende. Daar waar GS de houder was, was de Kroon de vergunningverlener.

Met het inwerkingtreden van de Wm in 1993 ontstond een andere situatie. In het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit milieubeheer is geregeld dat - afhankelijk van de activiteiten - een gemeente of provincie zichzelf een Wm-vergunning dient te verlenen.

Naast het feit dat het bevoegd gezag zichzelf een vergunning verleent, houdt zij ook het toezicht op zichzelf. Theoretisch kan het dus voorkomen dat B&W in de rol van bevoegd gezag een handhavingstraject start, omdat B&W in de rol van houder van de inrichting de vergunning niet naleeft.

In hoofdstuk 21 van de Wm is geregeld dat het bevoegd gezag de gemeenteraad of provinciale staten in een jaarverslag informeert over de wijze waarop zij met de eigen inrichtingen als het gaat om vergunningverlening en handhaving op grond van de Wm omgaan (artikel 21.1, lid 2, onder b).

In 2003 kwam er bij de VI-ZW een signaal binnen dat de aanvraag om een Wm-vergunning ten behoeve van een gemeentelijke inrichting bij een gemeente veel tijd in beslag nam. Ook bleek de naleving van de bestaande Wm-vergunning te wensen over te laten.

Een tweede signaal was dat uit intern onderzoek was gebleken, dat gemeenten over het algemeen niet voldoen aan de wettelijke verplichting (artikel 21.1 lid 2, onder b Wm) om in hun jaarverslag inzicht te geven in de wijze waarop zij met de inrichtingen in eigen beheer omgaan. Naar aanleiding van deze signalen is besloten in 2004 in de provincies Zuid Holland en Zeeland onderzoek te doen naar de vergunningverlening, handhaving en de naleving van de VROM-regelgeving bij gemeentelijke inrichtingen waar B&W zichzelf een milieuvergunning verleent. In dit onderzoek is tevens het afgeven van bouwvergunningen betrokken en is eveneens bezien of de inrichtingen binnen de vigerende bestemmingsplannen passen.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek had als doelstelling het in kaart brengen van vergunningverlening, handhaving en naleving van de VROM-regelgeving bij eigen inrichtingen van het bevoegd gezag (B&W van gemeenten in de provincies Zeeland en Zuid Holland).



2 Uitvoering van het project

2.1 Voorbereiding

Voorafgaand aan de uitvoering van het project is een checklist (bijlage 1) ontwikkeld en is een handhavingstrategie afgesproken voor geconstateerde tekortkomingen. Daartoe is onder andere in overleg getreden met het Openbaar Ministerie om afspraken te maken hoe te handelen, indien bij controles overtredingen van kernvoorschriften worden geconstateerd.

2.2 Aankondiging

Aan de gemeenten in Zuid-Holland (86) en Zeeland (13) is schriftelijk aangekondigd dat de VI-ZW steekproefsgewijs een controle naar de naleving van de VROM-regelgeving wilde uitvoeren bij de inrichtingen die gemeenten in eigen beheer hebben. Daarbij is verzocht een opgave te doen van de eigen inrichtingen waarvoor een Wm-vergunning is vereist. Deze inrichtingen zijn in dit onderzoek als doelgroep aangemerkt.

Van de gemeenten die hadden aangegeven inrichtingen binnen hun grenzen te hebben behorende tot de doelgroep, zijn er willekeurig 35 gekozen (30 in Zuid-Holland en 5 in Zeeland). Vervolgens is bij deze 35 gemeenten willekeurig één inrichting geselecteerd.

Twee dagen voordat een geselecteerde inrichting bezocht werd, is het bevoegd gezag hiervan telefonisch op de hoogte gesteld met het verzoek de vergunningen- en handhavinginformatie gereed te leggen.

2.3 Analyse vergunningen

In een periode van 2 weken zijn de 35 inrichtingen door 9 inspectie medewerkers in duo's aan de hand van de ontwikkelde checklist gecontroleerd. Voorafgaand aan de controle zijn de vergunningen en het vigerende bestemmingsplan bij het gemeentehuis bestudeerd en doorgenomen. Hierbij is in de eerste plaats nagegaan of de betreffende inrichting daadwerkelijk binnen de doelgroep viel en vervolgens of de verleende Wm-vergunning adequaat is (anciënniteit, kwaliteit, handhaafbaarheid, volledigheid).

2.4 Bezoeken inrichtingen

Aansluitend zijn de inrichtingen bezocht. Hierbij is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- adequaat zijn van de vergunningen;
- nalevingsniveau;
- eventuele ingezette handhavingstrajecten.



2.5 Terugkoppeling resultaten

De bevoegde gezagen en betrokken gemeenteraden zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van vergunningverlening, handhaving en naleving van de VROM-regelgeving bij de eigen inrichtingen. Tevens heeft het Openbaar Ministerie een afschrift van de brief ontvangen in situaties waar overtredingen werden geconstateerd.



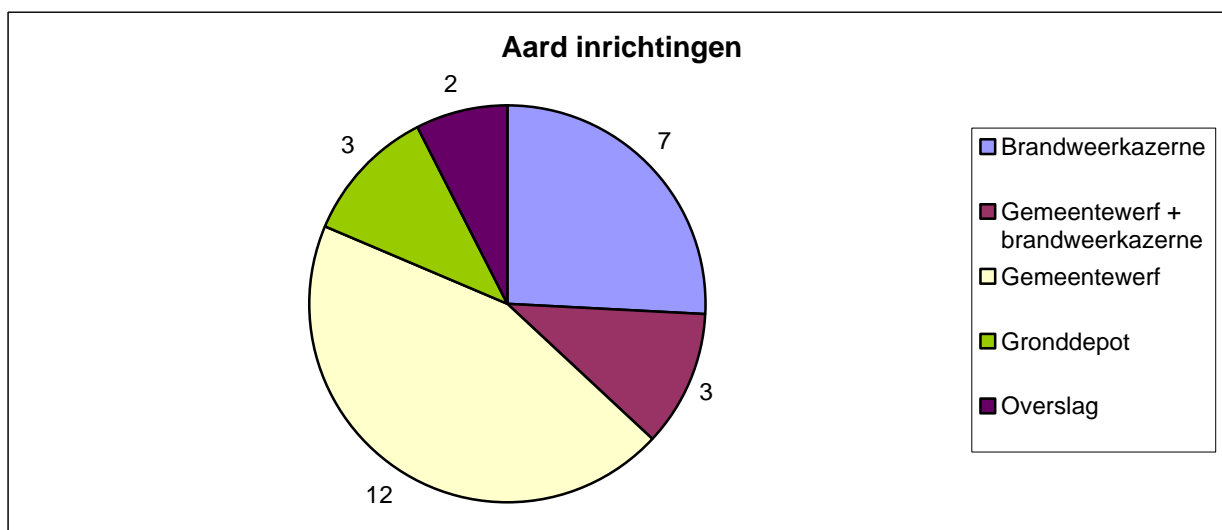


3 Resultaten

3.1 Aard van de inrichtingen

Tijdens de controles is gebleken dat vier inrichtingen gezien hun activiteiten onder een Algemene maatregel van bestuur ex artikel 8.40 Wm (Wm) vielen, drie inrichtingen onder het bevoegd gezag van de provincie en één inrichting (mortuarium) weliswaar op een gemeentelijk terrein is gevestigd (gemeentelijke begraafplaats), maar in handen is van een particuliere instelling. Dit had tot gevolg dat er in totaal acht inrichtingen buiten de scope van dit project vielen.

Het merendeel van de gecontroleerde inrichtingen bestond uit brandweerkazernes en gemeentewerven. Daarnaast zijn nog enkele gronddepots en gemeentelijke overslaginrichtingen bezocht. (figuur 1)



Figuur 1. Overzicht van de aard van de inrichtingen

3.2 Vergunningen

3.2.1 Wm-vergunning

In ongeveer de helft van de inrichtingen is een goede en adequate Wm-vergunning verleend (52 %).

Voor vier inrichtingen bleek (nog) geen Wm-vergunning te zijn verleend, waarbij voor één inrichting B&W aangegeven had geen behoefte te hebben aan een Wm-vergunning. Voor twee inrichtingen bleek de procedure voor een Wm-vergunning nog niet te zijn afgerond en voor één inrichting is een gedoogbeschikking verleend.



Bij negen inrichtingen is geconstateerd dat de vergunning niet adequaat is. Dat wil zeggen dat er sprake is van een verouderde vergunning of een situatie waarin meer activiteiten plaatsvinden dan vergund zijn, dan wel dat de activiteiten zover zijn teruggebracht dat een groot deel van de oorspronkelijke activiteiten niet meer plaatsvinden (figuur 2).

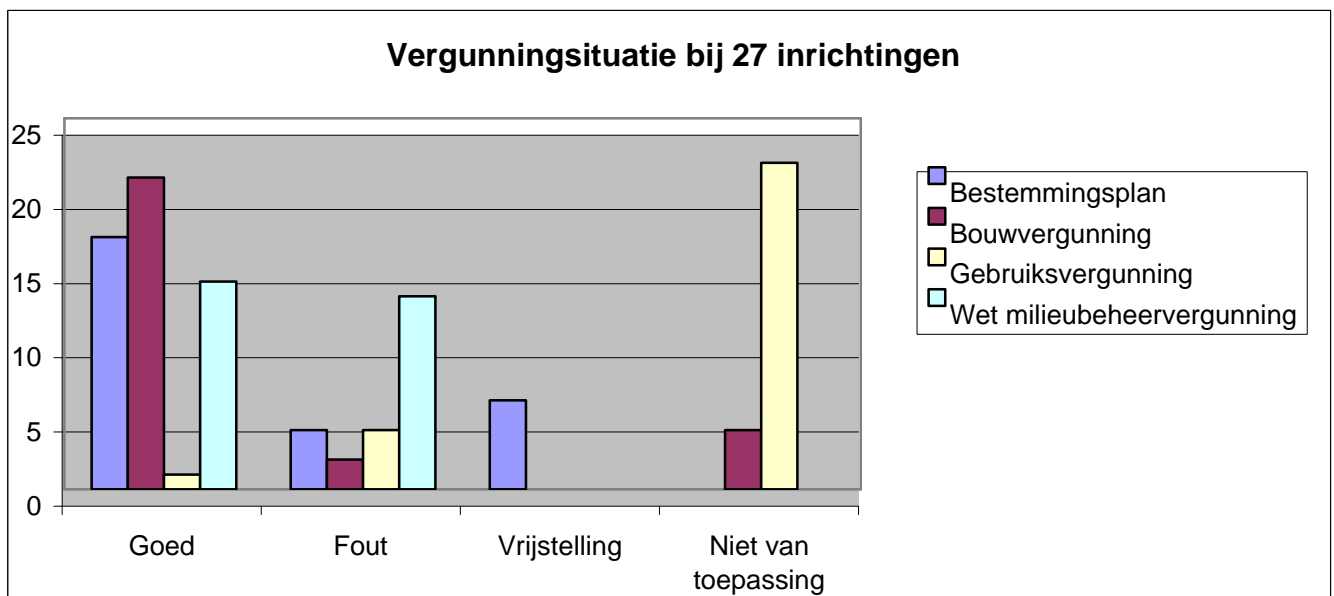
3.2.2 Bestemmingsplannen

De inrichtingen bleken over het algemeen binnen de bestemmingsplannen te passen of wel via een correct verlopen vrijstellingsprocedure (artikel 19 Wro) ingepast te zijn. Bij vier inrichtingen (18%) bleek echter dat het bestemmingsplan niet voorzag in de betreffende activiteit.

3.2.3 Bouw- en gebruiksvergunningen

Voor vier inrichtingen bleek een bouwvergunning niet noodzakelijk. Voor twee inrichtingen bleek de bouwvergunning te zijn verleend voordat een ontvankelijke aanvraag voor een vergunning op grond van de Wm was ingediend. Dit is in strijd met artikel 52, lid 1 van de Woningwet. Voor één inrichting bleek de tijdelijke bouwvergunning al meer dan een jaar te zijn verlopen. Voor alle overige inrichtingen (87%) is daar waar noodzakelijk een correcte bouwvergunning verleend. Voor het merendeel van de inrichtingen was een gebruiksvergunning niet noodzakelijk. Voor vijf inrichtingen was deze wel vereist, maar voor vier inrichtingen niet verleend. Eén was nog in procedure.

De desbetreffende gemeenten handelen hiermee in strijd met artikel 6.1.1. van de gemeentelijke bouwverordening, inhoudende dat het verboden is zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te nemen of te houden. Opmerkelijk daarbij is dat het bij twee inrichtingen ging om gebruiksvergunningen voor brandweerkazernes in gemeenten waar de brandweer zelf de taak heeft deze vergunningen te verlenen. Opgemerkt wordt dat uit eerder landelijk onderzoek is gebleken dat gemeenten achterlopen met de verlening van gebruiksvergunningen.



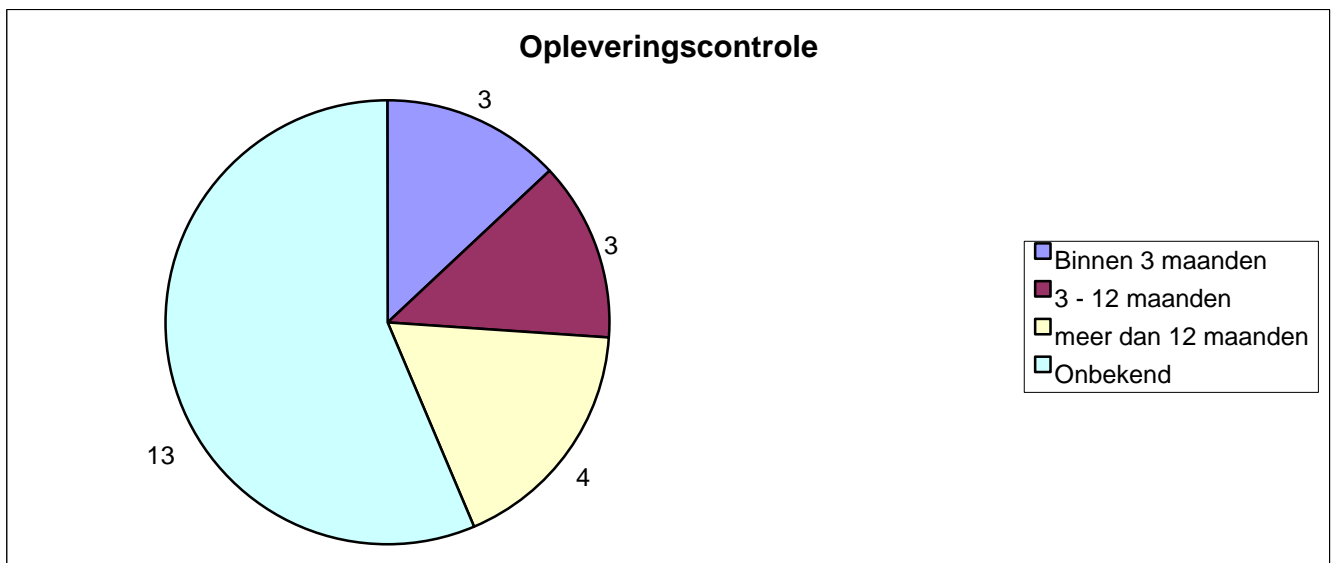
Figuur 2. Overzicht vergunningsituatie



3.3 Handhaving

3.3.1 Opleveringscontrole

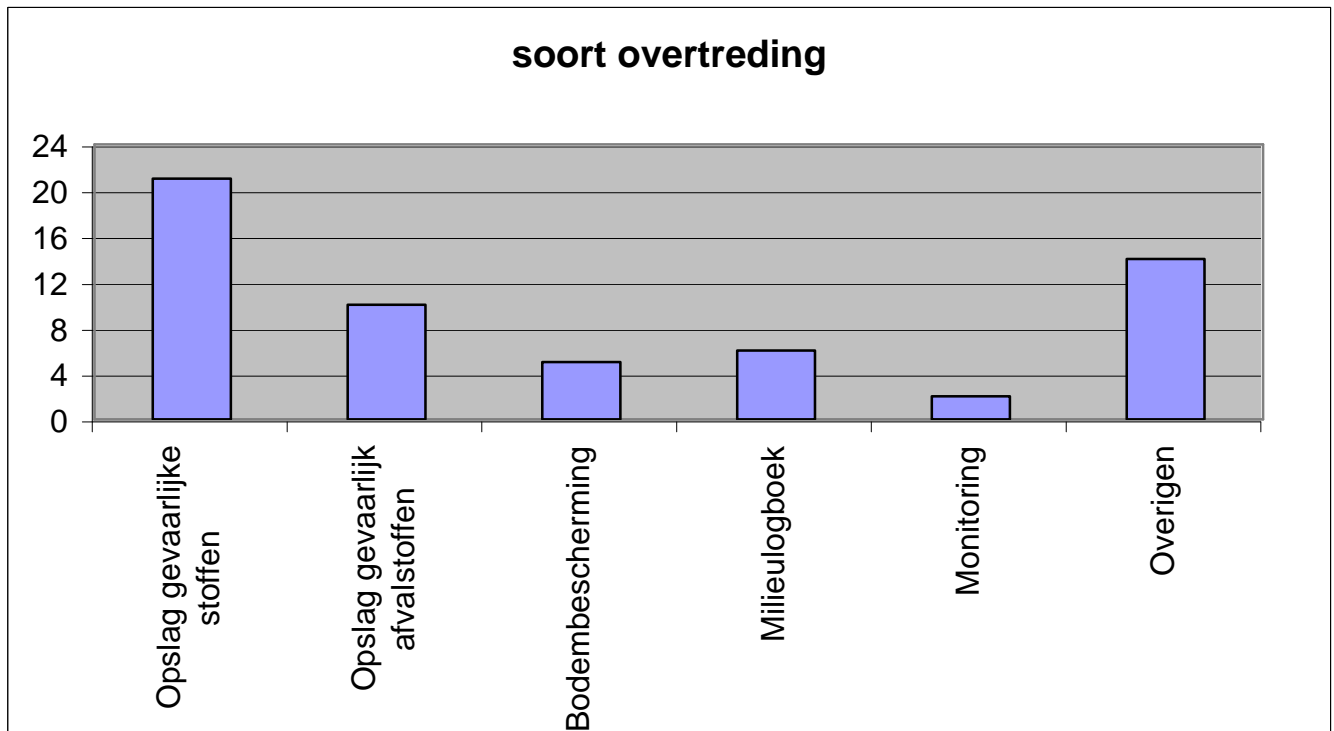
Nagegaan is in hoeverre er bij de inrichtingen een opleveringscontrole is uitgevoerd. Daar er voor vier inrichtingen *geen* Wm-vergunning was verleend, is daarbij alleen gekeken naar de 23 *overige* inrichtingen. Bij ruim de helft van de inrichtingen (56 %) bleek de opleveringscontrole niet te zijn uitgevoerd of was daarover geen informatie in de gemeentelijke dossiers opgenomen. Bij tien inrichtingen is er wel een opleveringscontrole uitgevoerd, voor het merendeel meer dan drie maanden na de vergunningverlening. Bij slechts drie inrichtingen is er binnen drie maanden nadat de Wm-vergunning was verleend een opleveringscontrole uitgevoerd (figuur 3). Overigens zij opgemerkt dat het uitvoeren van een opleveringscontrole geen wettelijk verplichting is.



Figuur 3. Overzicht tijdstip opleveringscontrole van verleende Wm-vergunningen

3.3.2 Geconstateerde tekortkomingen

Bij de controles is geconstateerd dat er bij vier inrichtingen geen Wm-vergunning aanwezig was op grond waarvan de voorschriften konden worden gecontroleerd. Bij 16 van de 23 inrichtingen die wel over een Wm-vergunning beschikken (70 %), werden 58 overtredingen aangetroffen. Dit betreft voornamelijk overtredingen van voorschriften gericht op de opslag van gevaarlijke stoffen en afvalstoffen. Hierdoor is het risico op milieuverontreiniging, veiligheid of gevaar voor de gezondheid van omwonenden hoger dan gewenst. Daarnaast bleken er in zes inrichtingen onvoldoende bodembeschermende voorzieningen te zijn aangebracht waardoor het optreden van bodemverontreiniging potentieel aanwezig was. Bij zeven inrichtingen ontbrak het milieulogboek waardoor het onvoldoende mogelijk is inzicht te krijgen in de milieuprestaties van de inrichting. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan afvalbeheer of het onderhoud van slibputten en afzuiginstallaties. Bij de overige overtredingen ging het onder andere om good house keeping, niet gekeurde brandblussers en het ontbreken van signaleringen. Bij zes inrichtingen bleek de naleving van de verleende Wm-vergunning in orde te zijn en zijn er geen tekortkomingen geconstateerd (figuur 4).



Figuur 4. Overzicht geconstateerde milieuovertredingen

3.4 Acties van de VI-ZW

Bij geconstateerde ernstige tekortkomingen is er vanuit de VI-ZW ten aanzien van twaalf inrichtingen (44 %) een verzoek tot bestuursrechtelijke handhaving aan de gemeente gezonden. Hiermee ontstond de situatie dat de gemeente zichzelf een bestuursrechtelijke maatregel zou moeten opleggen. Een afschrift van dit verzoek is gezonden aan de gemeenteraad van de betreffende gemeente en aan het Openbaar Ministerie.

Bij geconstateerde overtredingen van kernvoorschriften is door de VI-ZW een proces verbaal (twee inrichtingen) opgemaakt. Op verzoek van het Openbaar Ministerie is met betrekking tot vijf inrichtingen een proces verbaal van bevindingen opgemaakt.

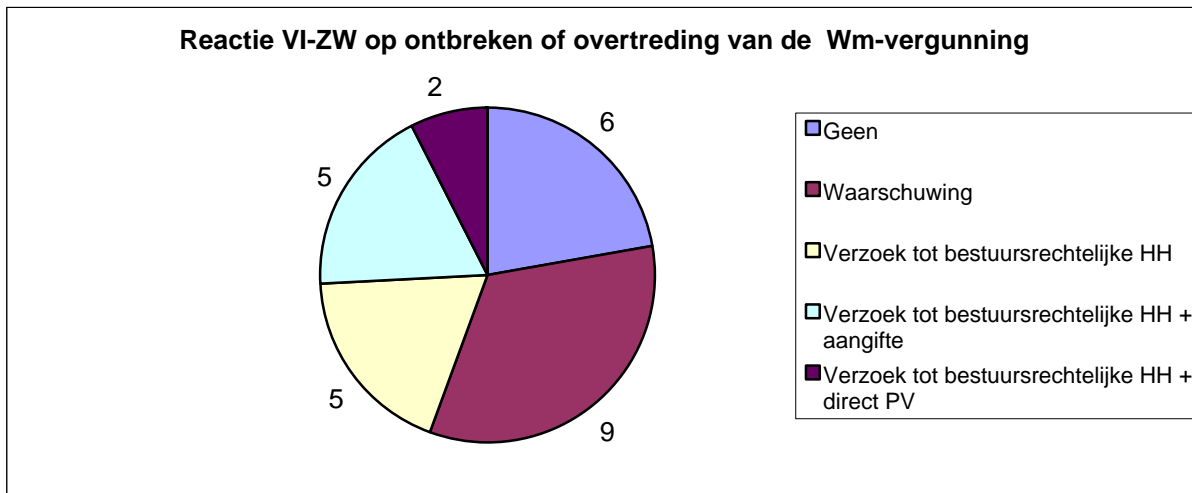
Bij de minder ernstige overtredingen is een waarschuwingsbrief gezonden waarin het bevoegd gezag gewezen is op de tekortkomingen met het dringende verzoek deze tekortkomingen ongedaan te maken (33 %). Overigens kan het Openbaar Ministerie besluiten om ook in deze gevallen aanvullend proces verbaal te laten opmaken.

Van situaties waarin vergunningen ontbraken of verouderd waren, is het bevoegd gezag hier schriftelijk op gewezen met het verzoek de vergunnings situatie zo spoedig mogelijk in orde te maken en de VI-ZW hiervan op de hoogte te houden.

Voor de vier situaties waarin de inrichting in strijd met het bestemmingsplan in werking is, is het bevoegd gezag verzocht dit zo spoedig mogelijk op te heffen door waar mogelijk een artikel 19 procedure te starten of anders de inrichting te verplaatsen (figuur 5).

Bij twee verleende bouwvergunningen waar alleen procedurele fouten zijn geconstateerd, is het bevoegde gezag verzocht daar in de toekomst zorgvuldiger mee om te gaan.

Daar waar gebruiksvergunningen ontbraken is het bevoegd gezag schriftelijk verzocht de procedure voor verlening alsnog te starten.



Figuur 5. Overzicht vervolgacties VI-ZW

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de verschillende resultaten bij de 35 bezochte inrichtingen.



4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek kan geconstateerd worden dat bij ongeveer 22 % van de gemeentelijke inrichtingen de regelgeving goed wordt nageleefd. Bij 78 % van de onderzochte inrichtingen zijn min of meer ernstige overtredingen geconstateerd en/of is de vergunnings situatie niet in orde.

Bij meer dan de helft van de inrichtingen is het niet aantoonbaar, dat er door de gemeente controles worden uitgevoerd.

In vier situaties is een gemeentelijke inrichting in strijd met het vigerende bestemmingsplan op de betreffende locatie gevestigd. Bouwvergunningen worden over het algemeen wel tijdig verleend, hoewel in een enkel geval niet volgens de juiste procedure.

Gebruiksvergunningen zijn in de meeste inrichtingen niet nodig, maar blijken, daar waar dit wel het geval is, meestal nog niet te zijn verleend.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Onder meer vanwege de voorbeeldfunctie is het essentieel dat bij het beheer van de eigen inrichtingen, zoals brandweerkazernes en gemeentewerven, er sprake is van een adequate vergunningverlening en naleving door het bevoegd gezag. Gezien de resultaten van dit onderzoek worden gemeenten in de provincies Zuid-Holland en Zeeland (en daarbuiten) daarom dan ook aanbevolen in kaart te brengen

- in hoeverre de eigen inrichtingen binnen het bestemmingsplan vallen;
- of deze over adequate vergunningen (Wm-vergunning, bouwvergunning, gebruiksvergunning) beschikken;
- of gehandeld wordt conform deze vergunningen en andere van toepassing zijnde regelgeving.

Zonodig dienen er maatregelen te worden genomen.

Aanbeveling 2

Zoals in de inleiding is aangegeven, dienen B&W op grond van de Wm (artikel 21.1, lid 2, onder b) de gemeenteraad in het jaarverslag te informeren over de wijze waarop er met de vergunningverlening en handhaving van de Wm bij de eigen inrichtingen in de gemeente om is gegaan. De gemeenten in de provincie Zuid-Holland en Zeeland (en daarbuiten) wordt aanbevolen daaraan in het jaarverslag ook daadwerkelijk aandacht te schenken.

De gemeenteraad wordt aanbevolen het eigen bestuur ook actief om deze informatie te vragen.



BIJLAGE 1 Checklist

Onderzoek uitgevoerd door:	
Datum:	
Algemene gegevens:	
Gemeente	
Contactpersonen: Bouwvergunning	
RO	
Milieu	
Inrichting	
Soort inrichting	
Adres	
Postcode	
Plaats	
Contactpersoon inrichting	

Milieuvergunning *procedureel*

Type milieuvergunning	
Datum aanvraag	
Datum afgifte	
Verlening binnen 6 maanden?	
Datum opleveringscontrole	
Is er een melding 8.19 Wm	
Datum melding	
Datum publicatie	
Status	

Milieuvergunning *inhoudelijk*

Is er een considerans?	
Kwaliteit considerans	
Is er aandacht voor de verruimde reikwijdte?	
Zo ja, welke aspecten?	
Adequate voorschriften opgenomen t.a.v.:	
Geluid	
Bodem Preventie, calamiteiten	
Lucht Afgassen/ stank	
Water Afvalwater (event. WVO)	
Veiligheid Gebruik en opslag gevaarlijke stoffen CPR 9.6/15.1	
Afval Scheiding, hygiëne, opslag, administratie	
Gevaarlijk afval (Gescheiden) opslag en afgifte administratie	



Handhaving door gemeente

Data 3 laatste controles:	Constateringen (kopieën rapporten of brieven)	Hercontroles uitgevoerd en resultaten?
Zijn er klachten?		

Bevindingen controle door VI

Aspecten	bevindingen	Kernvoorschrift
Is de inrichting qua gebruik, indeling en omvang cf. vergunning?		
Is er sprake van good housekeeping?		
Geluid		
Bodem		Preventie
Lucht		Stank
Water		
Veiligheid		CPR
Afval <ul style="list-style-type: none">- groenafval- kolkenslib- grond en puin		
Gevaarlijk afval		CPR/afgifte
Overig		

Kwaliteitsbeoordeling na controle

Vergunning op:	
Dekkendheid	
Beschermingsniveau/kwaliteitvoorschriften	
Handhaafbaarheid	
Controles door gemeente op:	
Kwaliteit controle	
Nazorg	
Naleving Wm-vergunning	



Bouwvergunningverlening/aspecten bestemmingsplan

Welke bouwvergunningen zijn verleend (data).	
Bouwvergunningen < 5 jaar opvragen. Onderzoek onderstaande aspecten:	
Datum indiening bouwaanvraag	
Toets aan Bouwbesluit uitgevoerd?	
Toets bouwverordening uitgevoerd? - Is Bodemonderzoek vereist en uitgevoerd?	
Datum verlening bouwvergunning	
Heeft toets aan het bestemmingsplan plaatsgevonden?	
Zijn de activiteiten overeenkomstig het bestemmingsplan?	
Wanneer is het bestemmingsplan vastgesteld?	
Is t.b.v. bouwvergunningen er vrijstellingsprocedure (art. 11, 15 of 19.1, 19.2, 19.3) o.g.v. WRO gevoerd?	
Zo ja, is deze gepubliceerd?	
Is er tijdens de bouw gecontroleerd?	
Bijzonderheden	

Sloopvergunning

Aanwezigheid sloopvergunningen voor sloop gebouwen (< 5 jaar)	
Datum aanvraag en verlening	
Verbonden voorschriften aan sloopvergunning	
Is er aandacht geweest voor veiligheidsaspecten?	
Is er onderzoek verricht naar de aanwezigheid van asbest?	
Is er toezicht en handhaving geweest?	
Bijzonderheden	

Gebruiksvergunning

Aanwezigheid gebruiksvergunning?	
Datum aanvraag en verlening	
Verbonden voorschriften aan gebruiksvergunning	
Voldoet inrichting aan voorschriften?	
Is er toezicht/handhaving geweest?	
Bijzonderheden	





Toelichting

Pa	=	Particulier bedrijf op gemeente grond, niet meegenomen
Pr	=	provinciaal bevoegd gezag, niet meegenomen
Amvb	=	valt onder Amvb, niet meegenomen
	=	Item niet van toepassing door ontbreken van Wm-vergunning
	=	Valt buiten het onderzoek
19	=	Artikel 19 procedure gevolgd
-	=	Niet adequaat of volgens de regelgeving
+	=	Conform regelgeving
O	=	Regelgeving niet van toepassing
Geen	=	Vergunning wel wettelijk voorgeschreven, maar niet aanwezig
IP	=	In procedure
Onb	=	Uit dossiers is niet gebleken dat er een opleveringscontrole is geweest
<3md	=	Opleveringscontrole binnen 3 maanden na vergunningverlening
< 1 jr	=	Opleveringscontrole binnen 1 jaar na vergunningverlening
> 1 jr	=	Opleveringscontrole langer dan 1 jaar na vergunning verlening
x	=	Overtreding voorschrift aangetroffen (aantal x is gelijk aan aantal overtredingen)
1)	=	Gedoogbeschikking, activiteit wordt op korte termijn beëindigd
2)	=	Nieuw bedrijf, vergunning nog in procedure
3)	=	Geen Wm-procedure gestart
4)	=	Beroep tegen vergunning ingesteld