



VROM-Inspectie

Regio Noord-West

Afd. Amsterdam, Utrecht en Flevoland

Kennemerplein 6-8

Postbus 1006

2001 BA Haarlem

Telefoon 023-5150700

Fax 023-5150777

www.vrom.nl

Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006





Inhoud

1	Inleiding	5
2	Verantwoording	7
2.1	Waarom gemeenteonderzoeken?	7
2.2	Gemeenteonderzoeken 2002-2006: doorlichting en verbetertraject	8
2.3	Interbestuurlijk toezicht vanaf 2007	9
3	Bespreking van de resultaten	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Bouwen	11
3.3	Milieu	17
3.4	Ruimte	23
4	Beschouwing	29
4.1	Hoe doen de gemeenten het?	29
4.2	Ruimte en Toezicht en handhaving zijn zorgenkindjes	33
4.3	Toekomstige ontwikkelingen?	34
Bijlagen		
1.	Overzicht gemeenten die in 2006 zijn onderzocht	36
2.	Resultaten kwantitatief	37
3.	Onderzoeksmethodiek	50





1 Inleiding

De VROM-Inspectie heeft in 2006 de laatste tranche gemeenteonderzoeken uitgevoerd in het kader van het interbestuurlijk toezicht. In dit rapport worden de resultaten hiervan gerapporteerd, alsmede de resultaten van de verbetertrajecten bij gemeenten die in eerdere jaren zijn onderzocht.

De Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006 kent naast de inleiding drie hoofdstukken. Allereerst gaat hoofdstuk 2 in op de vraag met welk doel de VROM-Inspectie de afgelopen jaren prioriteit aan gemeenteonderzoeken heeft gegeven en wordt een doorkijk gegeven op de invulling van interbestuurlijk toezicht vanaf 2007. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de resultaten van de gemeenteonderzoeken in 2006 besproken. Hoofdstuk 4 geeft een beschouwing van de resultaten in een breder perspectief. Hierin worden de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten in eerdere jaren. Ook worden in dit hoofdstuk de belangrijkste werkvelden besproken waar de Inspectie de grootste achterstanden signaleert en worden de resultaten geplaatst in het licht van belangrijke toekomstige ontwikkelingen.

Onderzoeksmethodiek en veel van de kwantitatieve resultaten zijn opgenomen in de bijlagen.

Voor een goede lezing van het rapport is van belang te weten dat de VROM-Inspectie in de gemeenteonderzoeken gebruik maakt van een 4-puntsschaal voor de beoordeling van de gemeentelijke taken:

- **adequaat:** aan alle eisen van het adequaat niveau wordt voldaan;
- **deels of gedeeltelijk adequaat:** aan de meeste eisen van het adequaat niveau wordt voldaan;
- **onvoldoende:** aan veel van de eisen van het adequaat niveau wordt niet voldaan;
- **slecht:** aan geen of slechts een enkele eis van het adequaat niveau wordt voldaan.

In het rapport wordt verder de verzamelcategorie 'inadequaat' gebruikt voor gemeenten die onvoldoende of slecht scoorden.

In de nacontroleonderzoeken hanteert de Inspectie drie mogelijke beoordelingen:

- voldaan (het verbeterplanpunt is volledig gerealiseerd);
- gedeeltelijk voldaan (aan het verbeterplanpunt is gedeeltelijk voldaan);
- niet-voldaan (aan het verbeterplanpunt is (nog) niet voldaan).





2 Verantwoording

2.1 Waarom gemeenteonderzoeken?

Interbestuurlijk toezicht¹ vormt een essentieel onderdeel van de VROM-sturingsfilosofie en -beleidscyclus. Het borgt de adequate uitvoering van de taken door de decentrale overheden. Het goed functioneren van eerstelijns bevoegde organen is voor de naleving van groot belang.

De wet- en regelgeving op het VROM-domein bevat relatief veel interbestuurlijke toezichtarrangementen omdat veel taken in medebewind aan decentrale overheden zijn gegeven. Dit zijn taken waarvoor op rijksniveau beleidsdoelstellingen in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en waarvan de uitvoering en handhaving aan gemeenten of provincies is opgedragen. De bewindspersonen van VROM zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen, sterk afhankelijk van een adequate taakuitvoering bij gemeenten en provincies. De VROM-brede gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie worden in dit kader ingezet in het verlengde van de implementatie van (nieuwe) wet- en regelgeving vanuit het beleid. Door middel van de gemeenteonderzoeken/IBT kunnen de ministers:

- zicht krijgen op de realisatie van beleidsdoelen en zonodig interveniëren;
- verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer en de EU;
- inzicht krijgen in de effectiviteit van het beleid en zonodig het beleid bijstellen;
- een goede taakuitvoering door de decentrale overheden bevorderen;
- patstellingen, belangenverstrengeling en conflicten voorkomen.

De VROM-Inspectie heeft in de periode 2002-2006, in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de VROM-wet- en regelgeving door andere overheden, onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de uitvoering van de taken op het gebied van bouwen, milieu en ruimte bij alle gemeenten in Nederland. De VROM-brede gemeenteonderzoeken behoren tot de kerntaken van de VROM-Inspectie en vormen een belangrijk instrument die de VROM-Inspectie (verder Inspectie in dit rapport) inzet in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) door de minister van VROM.

De Inspectie rapporteert over de (jaarlijkse) resultaten van de gemeenteonderzoeken aan de Tweede Kamer².

1 Interbestuurlijk toezicht (IBT) wordt gedefinieerd als het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging (zowel specifieke taken als kwaliteit van het bestuur) van de lagere door de hogere overheden.
2 Eerdere rapportages: Landelijke Rapportage VROM-Brede gemeenteonderzoeken 2003 en 2004, uitgebracht medio 2005 en Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005, uitgebracht medio 2006.



2.2 Gemeenteonderzoeken 2002-2006: doorlichting en verbetertraject

Voor de vorming van de VROM-Inspectie voerden de Inspectie Volkshuisvesting (bouwregelgeving), Inspectie Ruimtelijke ordening en de Inspectie Milieuhygiëne afzonderlijk onderzoeken uit naar de wijze waarop gemeenten (en provincies) de taken op het VROM-terrein uitvoerden. In 2002 is begonnen met een VROM-brede doorlichting bij een beperkte groep gemeenten (35 in totaal). In de periode 2002-2006 zijn alle gemeenten doorgelicht (jaarlijks zijn ruim 100 gemeenten onderzocht). Begin 2007 heeft in alle gemeenten deze doorlichting plaats gevonden.

Het gemeenteonderzoek is een systeemonderzoek waarin gekeken wordt naar hoe de taken structureel worden uitgevoerd en hoe ze zijn ingebed in beleid, begroting en organisatie. Het onderzoek kent twee fasen: het eigenlijke gemeenteonderzoek (de doorlichting of nulmeting) en het nacontroleonderzoek ter afsluiting van het verbetertraject van de gemeente ongeveer een jaar na vaststelling van het verbeterplan van de gemeente. Tijdens de nacontrole gaat de Inspectie na aan welk deel van het door de gemeente zelf opgestelde verbeterplan de gemeente inmiddels (geheel of gedeeltelijk) voldoet. Is er voldoende voortgang en is er voldoende borging van de verdere uitvoering dan sluit de Inspectie het onderzoekstraject met de gemeente af.

In deze rapportage wordt geschetst wat de uitkomsten van de doorlichtingen in 2006 zijn en hoe die variëren ten opzichte van eerdere jaren. Daarnaast zijn ondertussen in circa 200 gemeenten de verbetertrajecten afgerond, die de gemeenten op basis van de uitkomsten van eerdere gemeenteonderzoeken zijn gestart. De Jaarrapportage gemeente-onderzoeken 2006 geeft de resultaten van zowel de uiteindelijke verbeteringen bij de gemeenten (die eerder zijn onderzocht) als de onderzoeksresultaten van de doorlichtingen van de gemeenten die in 2006 zijn onderzocht.

VROM-breed gemeenteonderzoek in 2006

In 2006 is bij 107 gemeenten het VROM-brede gemeenteonderzoek uitgevoerd. Een overzicht van de in 2006 onderzochte gemeenten is opgenomen in bijlage 1.

Per 31 december 2006 is bij 90% van de gemeenten in het jaarcohort 2003 en bij circa 60% van de gemeenten in het jaarcohort 2004 het toezicht op het verbetertraject afgerond³. Van de in 2005 onderzochte gemeenten is bij 30% sprake van afronding van het traject. In totaal is begin 2007 bij circa 200 gemeenten het volledige traject afgerond.

De gemeenteonderzoeken worden niet alleen gebruikt door de VROM-Inspectie. De rapporten worden gebruikt door de gemeenteraden in hun horizontale verantwoording van de uitvoering van de VROM-taken door gemeenten. Ook vormen de gemeente-onderzoeken voor verschillende Commissarissen van de Koningin een belangrijke informatiebron over het reilen en zeilen in bepaalde gemeenten. In de gemeenteonderzoeken wordt gekeken naar de uitvoering van taken t.a.v. brandveilig gebruik. Dit is met name voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid relevante informatie.

In 2006 zijn de gemeenteonderzoeken ook gebruikt door verschillende onafhankelijke onderzoekers. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft bijvoorbeeld het gemeenteonderzoek Haarlemmermeer betrokken bij zijn onderzoek naar de Schipholbrand. Op verzoek van de gemeente Amsterdam deed de commissie-De Boer onderzoek naar de dreigende instorting van gebouwen aan het Bos en Lommerplein. Deze commissie maakte niet

³ In 2002 zijn 35 gemeenten onderzocht; in 2003 109, in 2004 123 en in 2005 103 gemeenten.



alleen uitgebreid gebruik van informatie naar aanleiding van het gemeenteonderzoek Bos en Lommer, maar ook van de gemeenteonderzoeken in andere Amsterdamse stadsdelen en van het gemeenteonderzoek Rotterdam.

2.3 Interbestuurlijk toezicht vanaf 2007

De Inspectie sluit bij de invulling van het interbestuurlijk toezicht in de komende jaren aan op de regeringsvisie op het toezicht. Het perspectief van burgers, bedrijven en organisaties staat daarin centraal en ingezet wordt op minder toezicht en meer effect. Selectiever en effectiever: kiezen voor zaken waar de meeste winst is te behalen in termen van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Toezicht moet zo min mogelijk overlast geven bij de ontvanger van het toezicht. Dit geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht, waarvoor binnenkort de commissie-Oosting (die zich bezighoudt met de doorlichting van interbestuurlijke toezichtarrangementen) komt met aanbevelingen en voorstellen voor vereenvoudiging en vermindering van het toezicht vanuit de insteek: horizontale verantwoording waar het kan, verticaal toezicht waar het moet.

Toezicht focussen op echte knelpunten en risico's (selectief), meer oog hebben voor de oorzaken van niet-naleven en de interventie daarop afstemmen (slagvaardig) en zoveel mogelijk samenwerken met andere inspecties.

Uit deze rapportage wordt duidelijk welke verbeteringen er op dit moment op de verschillende VROM-terreinen te zien zijn in de uitvoering van de gemeentelijke taken. Begin 2007 heeft de Inspectie alle gemeenten doorgelicht en is bij circa 200 gemeenten het verbetertraject afgerond. Bij circa 250 gemeenten is het verbetertraject nog gaande. Na medio 2008 verwacht de Inspectie te kunnen rapporteren over de eindresultaten van de gemeenteonderzoeken.

De Inspectie zal het instrument van systeemonderzoek de komende jaren niet meer structureel inzetten. Een nieuwe cyclus gemeenteonderzoeken zou ook niet effectief zijn, aangezien er dankzij de onderzoeken in de afgelopen jaren een goed beeld is van de prestatieniveaus van de gemeenten. Via doelgericht accountmanagement zijn van daaruit verdere verbeteringen te ondersteunen. Maatwerk richting gemeenten: van koplopers leren, achterblijvers stimuleren en corrigeren en het peloton ondersteunen. Daarnaast zal er meer themagericht geïntervenieerd worden. Minder automatisch zal daarbij het vizier op de gemeenten worden gericht; ook andere partijen in de ketens zullen vaker dan tot nu toe daarbij worden betrokken ter vergroting van de effectiviteit van het toezicht.

Heeft de Inspectie zich in de afgelopen jaren via het interbestuurlijk toezicht vooral ingezet voor verbetering van de uitvoering en handhaving door andere overheden (via de systeemonderzoeken), in de toekomst zal de focus meer worden gericht op andere schakels in de ketens omdat daar waarschijnlijk meer winst te boeken is⁴. Bovendien zal waar het toezicht van de Inspectie gericht is op overheden, dit minder gebeuren vanuit alleen het beoordelen van de taakuitvoering door andere overheden en meer vanuit het bevorderen van een goede taakuitvoering. Het instrument systeemonderzoek zal nog wel incidenteel ingezet worden bij structureel zwak functionerende gemeenten. Daarnaast kan het instrument ingezet worden op verzoek (bijv. van de gemeenten zelf).

4 Zie Plan van Aanpak Constructieve veiligheid in de bouw



Minder systeemonderzoek hoeft niet te betekenen dat de Inspectie in de toekomst een minder goed beeld gaat hebben van de kwaliteit van de uitvoering van de VROM-taken. Via themaonderzoeken en bijvoorbeeld het beoordelen van de wettelijk verplichte handhavingsjaarverslagen verwacht de Inspectie ook in de toekomst een goed beeld te hebben van hoe gemeenten presteren op het VROM-domein.



3 Bespreking van de resultaten

3.1 Inleiding

In 2006 heeft de Inspectie de vierde en laatste jaartranche gemeenten VROM-breed onderzocht. Daarnaast zijn in 2006 de verbetertrajecten naar aanleiding van de VROM-brede gemeenteonderzoeken (bij de gemeenten die in eerdere jaartranches zijn onderzocht) gemonitord en waar mogelijk afgerond. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten per werkveld besproken, als eerste voor het werkveld bouwen, daarna voor milieu en voor ruimte. Binnen de werkvelden wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de aangetroffen situatie bij de onderzochte gemeenten. Vervolgens wordt ingegaan op de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving en tot slot op enkele meer specifieke onderdelen per werkveld.

3.2 Bouwen

Algemeen

In het werkveld bouwen valt als eerste op dat de aandacht van gemeenten vooral uitgaat naar (de verbetering van) de uitvoering van de (wettelijke) taken. Verbeterpunten in deze categorie worden vlot opgepakt. Over het algemeen blijkt bij nacontrole dat de gemeenten een slag hebben gemaakt in professionalisering van de uitvoering van de wettelijke taken. Checklisten zijn bijvoorbeeld ingevoerd waarop kan worden aangegeven waaraan is getoetst en of en hoe toezicht is gehouden op de uitvoering van de bouwvergunning. Of de uitvoering ook daadwerkelijk is aangepast aan het doel van de checklisten, namelijk bewust omgaan met risico's en een daarop gebaseerde selectie van toetspunten, en de uitvoering ook correct plaatsvindt, heeft de Inspectie – in het kader van deze onderzoeks cyclus – nog onvoldoende kunnen verifiëren. Sturing van de uitvoering door beleid en programmering schiet er juist in het werkveld bouwen nog regelmatig bij in. Bouwen blijft in dit opzicht achter bij de werkvelden milieu en ruimte. Slechts een op de vier van de in 2006 onderzochte gemeenten heeft een vastgesteld beleidskader voor bouw taken en twee op de vijf een vastgesteld uitvoeringsprogramma voor bouwen en slopen. Goede uitzondering vormt het specifieke taakveld brandveiligheid: brandveiligheidsbeleid en uitvoeringsprogramma gebruiksvergunningen zijn in driekwart van de onderzochte gemeenten wel vastgesteld. Ook voor toezicht en handhaving begint het percentage gemeenten dat beleid en programmering heeft vastgesteld, toe te nemen. In 2006 is een verdere stijging van vastgestelde documenten waar te nemen (ten opzichte van eerdere jaren). Drie op de vier van de onderzochte gemeenten hebben handhavingsbeleid vastgesteld en bijna een op de twee heeft een programma voor toezicht en handhaving vastgesteld. De Inspectie constateert wel dat een omslag gaande is op het punt van sturing (en programmering)



binnen het werkveld bouwen. Diverse incidenten in het verleden hebben ervoor gezorgd dat de uitvoering van de bouwtaken bij gemeenten meer en meer in het politieke gezichtsveld komen. Gemeentebestuurders zien steeds meer in dat een efficiënte en effectieve toetsing van de bouwvergunning en toezicht en handhaving op het bouwen nodig is en dat daarvoor beleidskaders vastgesteld moeten worden. Veel gemeenten zijn hiermee in 2006 bezig en maken daarbij gebruik van het CKB-Toetsprotocol dat in 2006 aan het ministerie van VROM is overhandigd door de Vereniging BWT Nederland die het protocol heeft ontwikkeld.

Toetsprotocol aanvragen bouwvergunningen

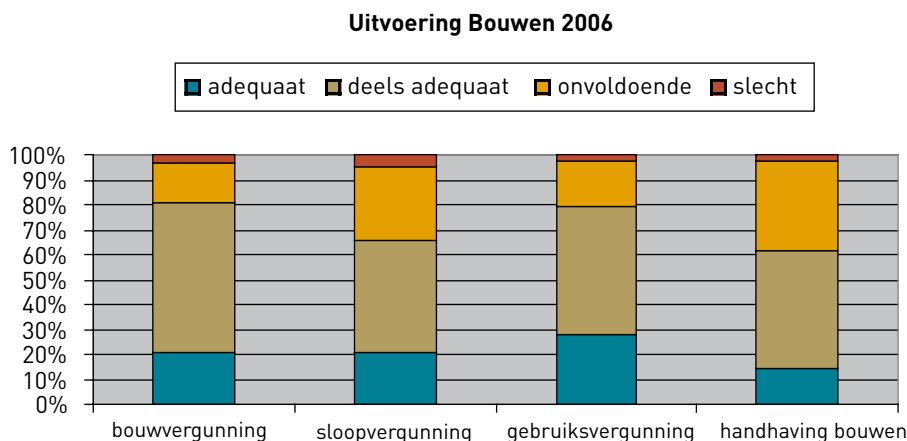
Een grote groep gemeenten is in 2004 begonnen aan het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB). Onder de vlag van de Vereniging BWT Nederland is in de loop van 2006 een operationele versie gelanceerd; het Toetsprotocol CKB-online© (www.ckb-online.nl). Het toetsprotocol kan worden gebruikt om sturing te geven aan de wijze waarop een gemeente aanvragen om een bouwvergunning toetst, biedt mogelijkheden om daar beter verantwoording over af te kunnen leggen en resulteert in een grotere transparantie in de uitvoering.

Naast de waargenomen toename van de bewustwording bij gemeenten (ook bestuurlijk) en de concrete vorderingen bij het vaststellen van kaders en instrumenten, ziet de Inspectie voor de gemeenten nog een stevige weg te gaan. Naast beleid is ook een goede programmering noodzakelijk. Complexere gebouwen en complexere bouwmethoden (en dus complexere rekenopgaven) vragen om voldoende deskundigheid en capaciteit bij gemeenten en op dat punt heeft de Inspectie veel minder duidelijke signalen van een omslag gezien.

In het werkveld bouwen is de uitvoering van de taken op het gebied van toezicht en handhaving duidelijk nog niet op orde. Bijna twee op de vijf gemeenten worden nog als inadequaat (onvoldoende en slecht) beoordeeld op toezicht en handhaving bouwen⁵. Eén op de drie gemeenten scoort nog inadequaat op het toezicht tijdens de bouw.

Ook in de verbeterprogramma's is (kwantitatief) veel aandacht voor toezicht en handhaving opgenomen. Toch wordt maar in een op de drie gemeenten aan de verbeterafspraken op het gebied van toezicht en handhaving bouwen volledig voldaan.

Figuur 3.1: Uitvoering bouwen 2006 (gemeenten onderzocht in 2006)



⁵ Toezicht en handhaving bouwen omvat diverse deeltaken zoals toezicht tijdens de bouw of toezicht op gebruik in afwijking van de gebruiksvergunning; zie bijlage 2, tabel 2.



Van de 87 op dit onderdeel in 2006 onderzochte gemeenten voert 19% de taken bij de bouwvergunning-verlening onder de maat uit. Vier op de vijf gemeenten voeren deze taak (deels) adequaat uit: 21% is volledig adequaat en 60% is deels adequaat (nog voldoende). Vooral de toets aan het Bouwbesluit leidt ertoe dat niet meer gemeenten volledig adequaat scoren. Uit de dossiers is vaak niet op te maken of en zo ja, hoe aan het Bouwbesluit is getoetst, terwijl de overige aspecten (o.a. welstands- en planologische toets) van de vergunningverlening wel goed worden uitgevoerd. Als gevolg van het niet, respectievelijk onvoldoende, toetsen van de bouwvergunningen kunnen risico's ontstaan voor de veiligheid (brand, constructie) en de gezondheid (binnenklimaat) van personen in en om de gebouwen en bouwwerken. Daarnaast kan het niet, respectievelijk niet goed, toetsen van de vergunningaanvraag effecten hebben op de duurzaamheid van het bouwwerk (zoals gebruik materialen, energieprestatie e.d.). De Inspectie hecht om die reden aan een inzichtelijke toets. De Inspectie verwacht dat het CKB-toetsprotocol zal leiden tot meer sturing in de uitvoering van de toetsing van de vergunning-aanvragen door gemeenten en daarmee de kwaliteit van de uitvoering zal bevorderen.

Het moeilijk kunnen verkrijgen van voldoende (gekwalificeerd) personeel voor de uitvoering van de bouwtaken is overigens een steeds vaker gehoord signaal. Ook de complexiteit van de materie neemt toe en daarmee de deskundigheid die nodig is om de toets aan het Bouwbesluit inhoudelijk goed te kunnen doen. Veel gemeenten besteden mede om die redenen de werkzaamheden in het kader van de toets aan het Bouwbesluit uit. In het bijzonder de constructieve toets wordt vaak uitbesteed. Aandachtspunt hierbij is weer de aansturing van de toetsbureaus door de gemeenten. Uitbesteden kan niet betekenen dat gemeenten de toets volledig overlaten aan de bureaus. Ook in die situaties zijn het de gemeenten die de kaders voor het toetsen zullen moeten aangeven. Ook zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden op welke wijze de resultaten van de toets worden vastgelegd.

Woningwet gewijzigd

Per 1 april 2007 is een wijziging van de Woningwet in werking getreden (Stb. 2007, 27).

De wijziging heeft vooral tot doel de naleving, handhaving en handhaafbaarheid van de bouwregelgeving te verbeteren. Burgers en bedrijven krijgen daarnaast meer zelf verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels.

Een belangrijk onderdeel van de wijzigingen betreft de invoering van een handhavings-beleid- en verslagleggingsplicht voor het college van burgemeester en wethouders. Het toezicht op de naleving en de handhaving van de bouwregelgeving richt zich op de drie levensfasen van een bouwwerk: de bouw-, de gebruiks- en de sloopfase. Om zijn handhavingstaak te vervullen beschikt het college over de nodige toezicht- en sanctiebevoegdheden. Het college dient daar letterlijk met beleid mee om te gaan. Natuurlijk kan niet altijd en overal en alles tot in detail worden gecontroleerd. Daarvoor ontbreekt de capaciteit. Er moeten prioriteiten worden gesteld en keuzen worden gemaakt. Het is de taak van het college om dit in beleid vast te leggen.

Welke bouw- en sloopplaatsen worden in elk geval gecontroleerd en op welke momenten in de bouw- of sloopfase? Welke bouwwerken worden tijdens het gebruik gecontroleerd, hoe vaak en hoe intensief? Welke sancties worden opgelegd bij welke overtredingen? Dankzij dit beleid is de handhaving planmatiger aan te pakken en krijgt het ambtelijk apparaat de nodige politieke rugdekking bij handhavingsacties. Over de uitvoering legt het college jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad. Zo heeft de raad een betere mogelijkheid om het college te controleren.



Toezicht en handhaving

Het toezicht op het bouwen in afwijking van de bouwvergunning (het toezicht tijdens de bouw) is in 2006 bij een op de drie gemeenten volledig adequaat beoordeeld. Daar staat tegenover dat deze taak ook nog bij een op de drie gemeenten inadequaats (onvoldoende of slecht) scoort. Bij veel gemeenten is inmiddels gewerkt aan het verder professionaliseren van het toezicht en de handhaving. Vooruitlopend op de wettelijke verplichting van het hebben van een handhavingsbeleid bouwen zijn veel gemeenten aan de slag gegaan mede op basis van de door VROM (in het kader van Servicegericht Werken) ontwikkelde handreiking 'Handhaven bouwregelgeving', en het bijbehorend risicoanalysemodel (zie www.vrom.nl/bouwregelgeving, onder publicaties). Bij drie op de vier gemeenten is er inmiddels handhavingsbeleid vastgesteld en bij de meeste gemeenten is inmiddels de organisatorische scheiding tussen vergunning-verlening en handhaving (op persoonsniveau) aangebracht.

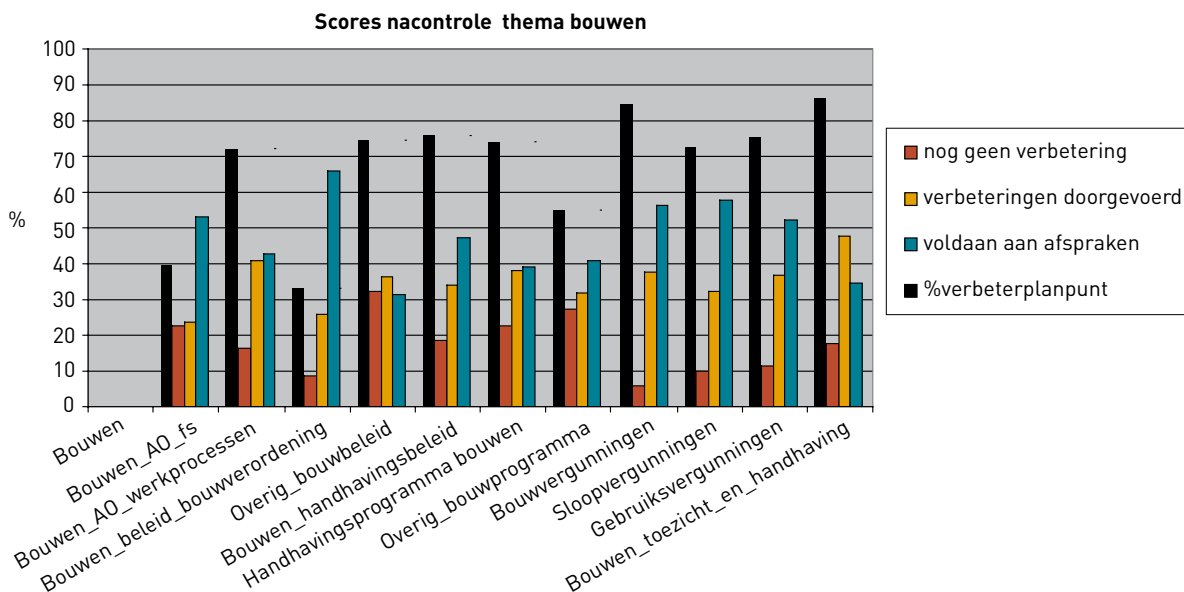
Ook het begin 2006 uitgebrachte en mede met steun van het ministerie van VROM door de Vereniging BWT Nederland ontwikkelde Landelijk Toezichtprotocol biedt gemeenten een goed instrument om invulling te geven aan zowel de beleidsbepaling (vastleggen prioriteiten) als de uitvoering. In 2007 wordt inmiddels door partijen gewerkt aan verbreding van het Landelijk Toezichtprotocol naar de omgevingsvergunning, het Gebruiksbesluit en het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer. Het doel is een professioneel werkinstrument voor integraal toezicht (milieu, bouw- en woningtoezicht en brandveiligheid). Dit wordt des te belangrijker gegeven de ontwikkeling richting een omgevingsvergunning enerzijds en de ontwikkeling richting meer algemene regels (minder vergunningen, meer direct werkende voorschriften) anderzijds. Een verdere professionalisering van een (integraal) toezicht- en handhavingspraktijk is – gelet op het huidige gemeten uitvoeringsniveau – volgens de Inspectie noodzakelijk.

Plan van aanpak Constructieve Veiligheid

Inadequaats toezicht door bevoegd gezag vormt een wezenlijk risico in het bouwproces. Met name voor de constructieve veiligheid is het samenhangend functioneren van de schakels in de keten van opdrachtgever, architect, constructeur, uitvoerend bouwbedrijf en vergunningverlenend en toezicht-houdend bevoegd gezag essentieel. De Inspectie heeft in 2006 samen met de Betonvereniging het initiatief genomen om te komen tot een Plan van aanpak Constructieve Veiligheid dat op 30 oktober 2006 is gepresenteerd. Het plan beschrijft de verantwoordelijkheden in het ontwerp- en bouwproces en geeft aan waar risico's liggen als de verantwoordelijkheden niet goed worden ingevuld. De regelgeving geeft bijvoorbeeld aan dat de constructieve gegevens op een samenhangende wijze moeten worden ingediend bij de gemeente (op grond van Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning). Hoe dat gebeurt is de verantwoordelijkheid van de aanvrager. Een hoofd- of coördinerend constructeur kan voor deze eis een goede oplossing zijn. De Inspectie zal de komende tijd haar aandacht meer dan tot nu toe richten op de andere partijen in de keten, dan gemeentelijk bouw- en woningtoezicht.



Figuur 3.2: Verbeterplanpunten werkveld bouwen



Slopen en asbest

De uitvoering van de gemeentelijke taken bij het verlenen van sloopvergunningen is bij een op de drie in 2006 onderzochte gemeenten onvoldoende tot slecht. Ook met het toezicht en de handhaving op de uitvoering van slopen met asbest is het slecht gesteld: een op de twee gemeenten scoort onvoldoende (36%) of slecht (14%) op deze taak. Gemeenten blijken deze taak ook niet goed op te pakken in de verbetertrajecten. Daarmee is slopen het slechtst scorende onderdeel van het werkveld bouwen. De gemeenten houden niet of nauwelijks toezicht of gecertificeerde bedrijven de inventarisatie en verwijdering van asbest uitvoeren. Wanneer een niet-gecertificeerd bedrijf asbest inventariseert en verwijdert, ontstaan risico's ten aanzien van de volksgezondheid in de directe omgeving van de te slopen bouwwerken.

Uit de uitvoeringsprogramma's bouwen blijkt dat gemeenten de slooptaken ten opzichte van de reguliere bouw-vergunning-taken minder belangrijk achten. De uitvoering van deze taken neemt een ondergeschoven positie in de organisatie in en de slooptaken waarbij asbestregelgeving is betrokken wordt nog steeds door veel gemeenten als ingewikkeld gezien. Voor veel gemeenten heeft een goede vergunningverlening en toezicht en handhaving ten aanzien van slopen geen (bestuurlijke) prioriteit. Er wordt 'geleund' op de uitvoerende bedrijven zonder dat er zicht op is of de prestaties van deze bedrijven van dusdanig niveau zijn dat dit zonder risico's kan.

LOM: handhaving asbestverwijdering laat te wensen over

Op basis van ketenonderzoek en uitgevoerde controles op slooplocaties door gemeentelijke en andere toezichthouders constateert ook het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) dat de handhaving van de regels over asbestverwijdering te wensen overlaat. De tekortkomingen betreffen een gebrekkige samenwerking tussen gemeentelijke handhavers van bouw- en woningtoezicht en milieu, alsmede de geringe prioriteit die het onderwerp bij menige gemeente heeft.



De Inspectie is in 2007 gestart met een themaproject Ketenhandhaving asbest 2007, als onderdeel van de LOM-interventiestrategie asbest (2005), om te bevorderen dat gemeenten hun taken op dit vlak beter gaan uitvoeren (Compliance Assistance). In de asbestketen is het vooral belangrijk te voorkomen dat asbest bij de sloop van een gebouw in het puin terecht komt. Dit gaat alleen goed als de gemeentelijke sloopvergunning en het toezicht hierop in orde zijn. In het nieuwe Asbestverwijderingsbesluit 2005 (van kracht per 1 maart 2006) is de gemeentelijke taak rond sloopvergunning van asbesthoudende gebouwen sterk vereenvoudigd (is een vooral procedurele en administratieve taak geworden). Met het themaproject wil de Inspectie de gemeenten helpen om deze taak en het toezicht en de handhaving goed uit te voeren.

In de asbestverwijderingsketen zijn overigens meer partijen werkzaam alsmede ook andere certificeringinstanties – naast gemeenten – die toezien op de naleving van regels. Ook bij deze partijen in de keten moeten verbeteringen plaatsvinden om te komen tot een beter nalevingsniveau.

Gebruiksvergunning

Het merendeel van de gemeenten is een heel eind op weg met de afronding van de inhaalslag van het verlenen van de gebruiksvergunningen. Dit taakveld is een goed voorbeeld dat aantoont dat het werken met beleid en programmering – voorafgaand aan de uitvoering – werkt.

Bij de uitvoering van de taken voor het verlenen van gebruiksvergunningen voldoet 28% van de in 2006 onderzochte gemeenten volledig aan het adequaat niveau; 21%, een op de vijf van die gemeenten, scoort nog inadequaats (onvoldoende + slecht).

De afronding van de inhaalslag lijkt enigszins te stagneren onder meer als gevolg van het feit dat nu de gebouw-eigenaren resteren waarmee minder makkelijk afspraken zijn te maken over vergunningvoorwaarden. Vanuit de Inspectie wordt richting gemeenten aangegeven dat in eerste instantie de ondernemer verantwoordelijk is voor het op orde brengen van het gebouw. Indien de ondernemer geen mogelijkheden heeft om het gebouw aan te passen aan het gewenste gebruik dan kan een vergunning met beperkingen ten aanzien van het gebruik afgegeven worden. De Inspectie is van mening dat gemeenten nadrukkelijker hierop moeten aankoersen om langslappende vergunningsprocedures te voorkomen. Wel wijst de Inspectie erop dat een ander wel in de praktijk gehanteerd model (een vergunning onder voorwaarden die daarna nog gerealiseerd moeten worden) niet de gewenste werkwijze is. Dit doet immers de oplossing naar achteren schuiven en vraagt van gemeenten een aanvullende inspanning op toezicht en handhaving op de naleving van de voorwaarden die aan een vergunning zijn gesteld.

Themaonderzoeken

De systeemonderzoeken geven een beeld van de wijze waarop gemeenten vergunningverlening en toezicht en handhaving structureel uitvoeren. Soms is een beter inzicht in de feitelijke uitvoering van bepaalde taken gewenst. Op dat moment kan de Inspectie overgaan tot een themagericht onderzoek waarin met meer inhoudelijke diepgang en ook breder, bijvoorbeeld meer ketengericht, ook gericht op andere partijen in de ketens, zaken kunnen worden onderzocht.

Een voorbeeld is het themaonderzoek veiligheid en gezondheid bij discotheken (zie www.vrom.nl/pagina.html?id=22731). Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste discotheken voor een groot deel aan de regelgeving op het gebied van veiligheid en gezondheid voldoen, ondanks dat er tekortkomingen zijn bij meer dan de helft van de discotheken. Bij twee van de onderzochte discotheken was door de opeenstapeling van tekortkomingen een onveilige situatie ontstaan en was direct ingrijpen nodig.



De capaciteit bij gemeenten is op dit moment nog vooral gericht op de inhaalslag vergunningverlening. De overgang naar een fase waarin de inspanningen op dit vlak worden gericht op toezicht en handhaving is nog lang niet bij alle gemeenten een feit. Toezicht en handhaving wordt met de komst van het Gebruiksbesluit (Besluit brandveiligheid gebruik bouwwerken) voor het bevoegd gezag belangrijker. Het accent wordt gelegd op de achterkant van het proces. Het voortraject van de vergunningverlening wordt dan grotendeels gemist, waardoor via toezicht (en zonodig handhaving) een voldoende niveau van brandveiligheid moet worden geborgd.

Gebruiksbesluit

Gemeentelijke bouwverordeningen bevatten uiteenlopende voorschriften over het brandveiligheid gebruik van bouwwerken. Om een eind te maken aan lokale verschillen regelt het Gebruiksbesluit een landelijke uniformering. De algemene regels in het Gebruiksbesluit gelden rechtstreeks. Daarnaast is aangegeven voor welke gevallen een gebruiksvergunning of -melding nog nodig is.

Gemeenten hebben deze taak na de rampen in Volendam en Enschede, overigens in de afgelopen jaren goed opgepakt met beleid en programmering en een uitvoering veelal op regionaal niveau via de brandweerregio's. Deze taak leende zich blijkbaar goed voor een opschaling van de uitvoering. Ook de komende jaren zal permanent aandacht, tijd en geld nodig blijven om de uitvoering van deze taken op niveau te houden. De Inspectie ziet dat dit voor de inhaalslag ten aanzien van de vergunningverlening vaak projectmatig is geregeld. Voor de structurele taakuitvoering na afronding van de inhaalslag, het toezicht en de handhaving, is vaak nog weinig geregeld.

3.3 Milieu

Algemeen

Het eerste dat opvalt op het werkveld milieu is dat dit taakveld over het algemeen redelijk goed scoort, een enkele uitzondering daargelaten (Bouwstoffenbesluit). Het taakveld milieu heeft lang veel aandacht gevraagd en gekregen. Onder meer via de BUGM/VOGM-regelingen is veel bereikt in het verleden, en meer recent dankzij het professionaliseringstraject milieuhandhaving. Elk nieuw thema in dit werkveld vraagt telkens opnieuw ook weer veel aandacht. De onderwerpen zijn veelal niet eenvoudig en ook de regelgeving niet; ook implementatie van regelgeving gaat niet vanzelf. De laatste tijd ziet de Inspectie dat de aandacht van gemeenten ook gericht wordt op andere prioriteiten dan milieu, zowel binnen als buiten het VROM-domein. Daarnaast is een ontwikkeling naar verdere integratie van beleid en uitvoering de toekomst: zowel aan de voorkant (vergunningverlening; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) als aan de achterkant (toezicht en handhaving; integraal handhavingsbeleid) van de betrokkenheid van bevoegd gezag. De resultaten 2006 zijn ten opzichte van bouwen en ruimte aan de goede kant. Vergunningverlening blijkt zich te bevinden op een niveau waarbij een op de zes gemeenten die in 2006 zijn onderzocht, dat inadequaat is. Daar staat tegenover dat een op de vijf van die gemeenten volledig adequaat worden beoordeeld, de rest is deels adequaat (nog voldoende). Toezicht en handhaving heeft zich door de jaren heen verbeterd naar een niveau waarop een op de vijf van de onderzochte gemeenten nog inadequaat is en een op de drie volledig adequaat. Dit laatste is ten opzichte van toezicht en handhaving op de taakvelden bouwen en ruimte aanmerkelijk gunstiger. In de handhaving moeten de gemeenten nog vaak de slag maken van op orde 'op papier' (resultaat van de professionalisering van de handhaving) naar op orde 'in de praktijk'. Gemeenten die nog inadequaat zijn op vergunningverlening blijken te worstelen met de meer ingewikkelde bedrijven en regelgeving.



Activiteitenbesluit Wet milieubeheer

Het nieuwe Besluit algemene regels voor inrichtingen Wet milieubeheer (dat naar verwachting per 1 januari 2008 in werking treedt) zal gaan betekenen dat het aantal bedrijven dat over een milieuvergunning zal moeten beschikken, verder wordt beperkt. Voor zo'n 37.000 bedrijven in Nederland gaat de verplichting van een milieuvergunning vervallen. Deze bedrijven zullen vallen onder algemene milieuregels en zullen afhankelijk van het type activiteit al dan niet een melding dienen te doen. De taken van een gemeente veranderen hierdoor: van minder aandacht voor het voortraject van vergunningverlening en meldingen beoordelen naar meer aandacht voor toezicht op de naleving (en zondig handhaving).

De huidige elf 8.40 AMvB's beslaan elk een eigen branche. In de nieuwe AMvB is gekozen voor een opzet met voorschriften per activiteit. De nieuwe AMvB geeft meer eenheid en duidelijkheid. Er gaat gehandhaafd worden op de voorschriften uit de AMvB. Deze voorschriften zijn opgedeeld in inrichtingsgerelateerde en activiteitengerelateerde voorschriften. Zoveel mogelijk zijn deze geformuleerd in milieuprestaties die een bedrijf moet leveren. Daarbij is ook een aantal 'erkende maatregelen' geformuleerd. De nieuwe AMvB kent minder onderzoeksverplichtingen en keuringsfrequenties.

Op beleid en programma scoort milieu behoorlijk goed, hoewel er nog altijd een op de twee in 2006 onderzochte gemeenten het niet nodig vindt een milieubeleidsplan op te stellen. Veel gemeenten kiezen ervoor zich te beperken tot het uitvoeren van landelijk en provinciaal beleid en zien ervan af zelf milieumambities uit te werken.

Milieuvergunning

In het werkveld milieu blijft vergunningverlening een aandachtspunt. Hoewel vijf op de zes gemeenten een voldoende scoren (deels adequaat of adequaat) presteert nog een op de zes gemeenten onvoldoende op dit taakveld en nog altijd slechts een op de vijf (22%) van de onderzochte gemeenten volledig adequaat. Het verwerken van nieuwe regelgeving in de vergunningen blijkt niet altijd goed en snel te worden opgepakt.

Onderzoek implementatie IPPC

In 2006 hebben de VROM-Inspectie en de Inspectie van Verkeer en Waterstaat een landelijk onderzoek uitgevoerd bij provincies, gemeenten, waterschappen en regionale diensten van Rijkswaterstaat. Dit in vervolg op een eerder gehouden onderzoek (in 2004).

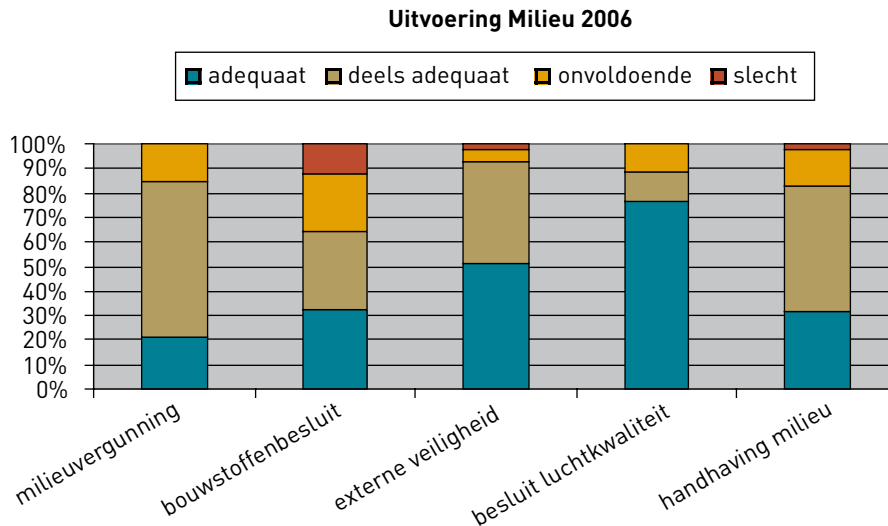
De Europese IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention Control) is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en in de Wet verontreiniging oppervlaktewater. De richtlijn is bedoeld om milieuverontreiniging door grote industrieën en intensieve veehouderijen te voorkomen en te bestrijden. Uiterlijk voor 31 oktober 2007 moeten alle vergunningen van inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen, voldoen aan de eisen die de richtlijn stelt. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat 10% van de IPPC-inrichtingen niet door het bevoegd gezag is geregistreerd. Ongeveer de helft van alle IPPC-inrichtingen zal naar verwachting tijdig over een vergunning beschikken die IPPC-proof is.

De Inspectie van Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie ontwikkelen een nalevings- en interventiestrategie gericht op een betere naleving. De inspecties participeren actief in het EU-netwerk IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law) in deze en zullen na de genoemde datum waarop alle vergunningen van inrichtingen IPPC-proof dienen te zijn, opnieuw gezamenlijk onderzoek doen.



Oorzaken van dit toch nog tegenvallende beeld zijn dat gemeenten onvoldoende financiële middelen, menskracht en deskundigheid beschikbaar (kunnen) stellen. In de praktijk blijkt de range aan specifieke kennis vaak zodanig breed te zijn dat daarmee niet alles kan worden opgelost. Ook heeft het werkveld milieu steeds meer te kampen met tekorten op de arbeidsmarkt.

Figuur 3.3: Uitvoering milieu (gemeenten onderzocht in 2006)



Samenwerking op het milieudomein, in de vorm van bijvoorbeeld regionale milieudiensten of anderszins, wordt over het algemeen – ook door de Inspectie – als gunstige factor gezien voor een verbeterende milieuvergunningverlening (en ook voor verbetering op toezicht en handhavingstaken). De verdere afbakening van de vergunningverlening tot de echte 10% complexe inrichtingen zal de noodzaak om te komen tot opschaling van deze taak op een bovengemeentelijk niveau nog verder doen toenemen.

Toezicht en handhaving

Duidelijk is dat de inspanningen in het kader van de professionalisering handhaving hebben gewerkt. De score op dit taakveld is positief te noemen, zeker in vergelijking met de situatie bij bouwen en ruimte: vier op de vijf gemeenten scoren hier in de uitvoering adequaat of deels adequaat. Bij de overige gemeenten verwacht de Inspectie nog een verbeteringslag. Het effect van de professionalisering op de uitvoering moet hier nog volgen. Keuzes in beleid en programma moeten bij die gemeenten nu worden omgezet in capaciteit en implementatie in de uitvoering.

De Inspectie ziet op dit moment dat veel gemeenten in het kader van prioriteitstelling het toezicht op de lagere (milieu)categorieën bedrijven afbouwen, zonder dat hier een gedegen risicobenadering vanuit naleefgedrag aan ten grondslag ligt. Prioriteitstelling ook in toezicht en handhaving is nodig. Deze dient te worden gebaseerd op een risicogerichte benadering. 'Zo maar' afzien van toezicht (en handhaving) is onverstandig. De trend naar integrale handhaving biedt een kans om ook bij de lichtere categorie bedrijven een of andere vorm van toezicht overeind te houden.

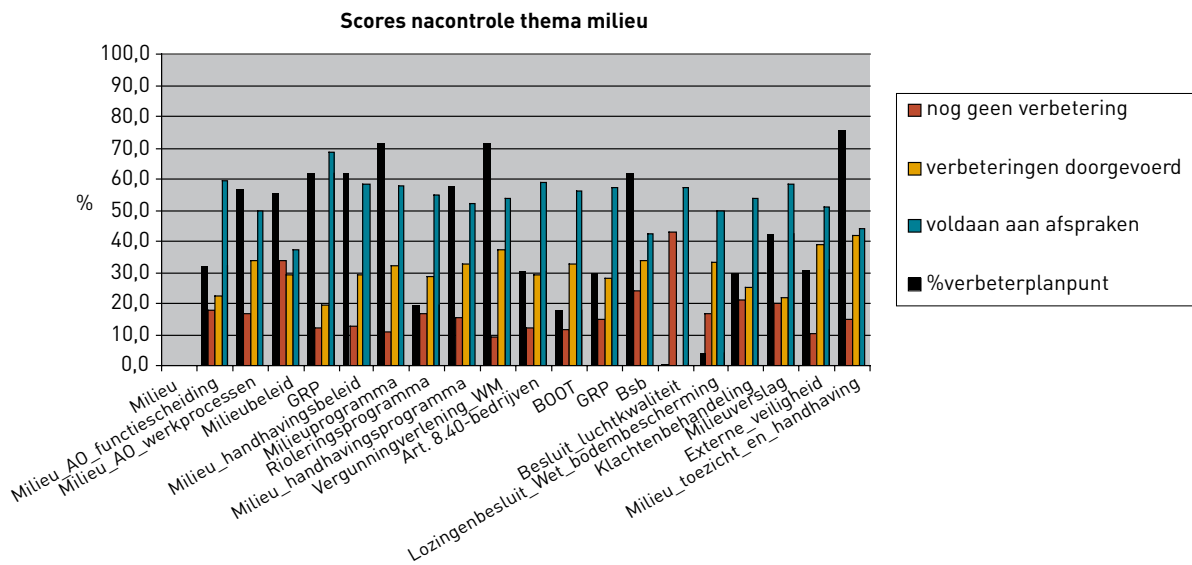
De trend die de Inspectie ziet bij gemeenten om – onder invloed van nieuwe regelgeving (wettelijke regels om te komen tot handhavingsbeleid (Woningwet en Wro) en de Wabo) – steeds integraler te willen gaan werken (bij vergunningverlening en handhaving), maakt het enigszins onzeker in welke richting de gemeenten zich de komende tijd zullen ontwikkelen. Ligt de nadruk van de verbeterinspanning op het 'erbij' trekken van de professionalisering in de handhaving op de andere werkvelden bouwen en ruimte óf



op het alsnog op niveau krijgen van de uitvoering en borging van de handhaving milieu? Op de langere termijn zijn vanzelfsprekend beide verbeterrichtingen noodzakelijk.

Vanwege bovengenoemde trend naar een integrale werkwijze staan gemeenten het komende jaar voor de vraag hoe zij in de toekomst de veranderingen vormgeven in de organisatie van de werkzaamheden. De Inspectie ziet dat gemeenten in de praktijk de laatste tijd creatief en actief bezig zijn om samenwerking te zoeken met andere gemeenten in de regio op allerlei terreinen, waaronder binnen het VROM-domein. Ze zijn daarbij op zoek naar voldoende deskundigheid en weerbaarheid om de steeds complexere en specifiekere onderwerpen professioneel te kunnen behandelen. Voldoende schaalniveau is daarbij essentieel⁶.

Figuur 3.4: Verbeterplanpunten werkveld milieu



Bouwstoffenbesluit

Eén op de drie onderzochte gemeenten voert het Bouwstoffenbesluit adequaat uit en ruim een op de drie scoort onvoldoende of slecht (nog steeds meer dan 10% van de gemeenten scoort slecht). Daarmee is het Bouwstoffenbesluit het slechts scorende onderdeel van het werkveld milieu. Gemeenten hebben duidelijk moeite met deze taak. De uitvoering van dit besluit krijgt onvoldoende prioriteit en een goede uitvoering vraagt gerichte kennis. Ook de regelgeving wordt als ingewikkeld ervaren. Veel gemeenten hebben nog weinig tot geen zicht op de toepassing van grond en bouwstoffen bij werken. Hierdoor lopen gemeenten het risico om in de toekomst met nieuwe problemen geconfronteerd te worden.

Op het moment dat gemeenten prioriteit geven aan de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit slagen ze er overigens wel in de taak (deels) adequaat uit te voeren. Vorderingen worden door gemeenten met name geboekt met het in kaart brengen van de bodemgesteldheid (bodemkwaliteitskaarten). Hiermee hebben gemeenten meer zicht op de mogelijke risico's bij het toepassen van grond en bouwstoffen bij werken. Het uitvoeren van het nodige toezicht daarop en het afwikkelen van meldingen moet dan vervolgens wel plaatsvinden. De verwachtingen omtrent het nieuwe Besluit bodemkwaliteit (verwachte inwerkingtreding 1 juli 2007) zijn hooggespannen bij de gemeenten die de stap naar een adequate uitvoering nog niet hebben gezet.

⁶ Rapport 'Kritische massa in beeld', onderzoek naar de inzet van maatlaten van vergunningverlening en handhaving Wet milieubeheer, Berenschot, zoals dat in juni 2007 zal verschijnen.



Besluit bodemkwaliteit en Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer

De nieuwe besluiten bodemkwaliteit en bodembeheer bevatten onder meer milieuhygiënische regels voor de toepassing van grond, bagger en bouwstoffen. Ze omvatten ook regels voor de borging van de kwaliteit en integriteit van instanties die kritische bodemactiviteiten uitvoeren, zoals bodemonderzoek en -sanering. Deze laatstgenoemde activiteiten mogen alleen nog worden uitgevoerd door erkende instanties. Anders dan onder het Bouwstoffenbesluit zijn straks alle schakels in de keten van producent-leverancier-aannemer-opdrachtgever verantwoordelijk voor de naleving.

De invoering van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer zal een impuls geven aan de kwaliteit van het bodembeheer. De Inspectie heeft in de nieuwe regelgeving de rol van de ketenhandhaver toegewezen gekregen. In 2006 is gestart met het project Implementatie Bodemtaken gericht op de nieuwe taken van de Inspectie. Voor aanzienlijke delen van de keten, waaronder de aannemers, zijn de Inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag. Lokaal bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor vergunningverlening en het toezicht en de handhaving gericht op de opdrachtgevers.

Om ketenhandhaving goed te organiseren, zetten genoemde inspecties samen een toezichtloket op om de handhaving te optimaliseren en worden voor verschillende ketens interventiestrategieën uitgewerkt ter vergroting van de efficiency en de effectiviteit van de handhaving.

Externe veiligheid (EV)

Ook in 2006 is door de Inspectie gekeken naar de aandacht voor het onderwerp externe veiligheid bij gemeenten. De externe veiligheid bij inrichtingen, bedrijven, transportroutes van gevaarlijke stoffen, buisleidingen en vuurwerkbedrijven: gemeenten scoren vrij goed bij het in beeld brengen van activiteiten en inrichtingen die risico's met externe veiligheid met zich meebrengen. Dit betreft overigens veelal het in kaart brengen van de afzonderlijke risico's van de activiteiten en bedrijven. Cumulatie van mogelijke risico's is veelal nog nauwelijks onderzocht. Gemeenten zijn bezig met het aanpakken van knelpunten (met name lpg-tankstations). De Inspectie constateert via de plantoetsing voorts dat de doorwerking in bestemmingsplannen (van de verkregen inzichten in de situering van externe veiligheidsrisico's) nog regelmatig achterblijft.

Externe Veiligheid

De uitvoering van EV-taken door gemeenten met betrekking tot Bevi-inrichtingen (Besluit externe veiligheid inrichtingen) en transportroutes is nog onvoldoende. Het naleeftekort en de risico's zijn volgens de vigerende VROM-Inspectie Nalevingsstrategiescores hoog. De tekortkomingen zijn divers, maar liggen vooral op het terrein van ruimtelijke ordening. De borging in bestemmingsplannen is een zwak punt. Ook de handhaving ervan moet nog een belangrijke slag maken. Gemeenten houden bovendien te weinig rekening met transporten over hun grondgebied. De routing in de gemeente is vaak niet-actueel. Vooral (de vele) kleinere gemeenten hebben moeite met de uitvoering van hun EV-taken. Gemeenten realiseren zich vaak niet dat ze het niet aankunnen. Ook bestuurders hebben vaak geen notie van de problematiek. De Inspectie wil gemeenten helpen de geconstateerde veiligheidsknelpunten te doen oplossen en is daartoe in 2007 een themaonderzoek gestart. Er zal een landelijk beeld worden gegeven van de uitvoering van de taken en feedback naar beleidsdirecties inzake eventueel gewenste verbeteringen in het rijksbeleid EV. Ook zal worden aangesloten bij de audit-wens zoals verwoord in AO van 4 april 2007.



Besluit luchtkwaliteit

De Inspectie heeft de afgelopen jaren vooral gekeken of gemeenten eventuele luchtkwaliteitsproblemen hebben geïnventariseerd en daarover hebben gerapporteerd. Het overgrote deel van de gemeenten heeft deze taak adequaat uitgevoerd. Ook vanuit de plantoetsing neemt de Inspectie waar dat gemeenten adequater aandacht besteden aan de luchtkwaliteitsaspecten. Het risico dat gemeenten lopen bij bestemmingsplanprocedures – vernietiging door de Raad van State – indien ze onvoldoende aandacht aan het onderwerp hebben geschonken, stimuleert blijkbaar in sterke mate. De Inspectie en de provincies proberen in voorkomende gevallen gemeenten ook te wijzen op deze (proces)risico's en gemeenten zo mogelijk te helpen in het zoeken van oplossingen. De Inspectie signaleert nog wel dat gemeenten achterblijven in een meer beleidsmatige aanpak van het onderwerp. Een aanpak die verder reikt dan het betreffende plangebied waarvan de ontwikkeling op zeker moment doorgang moet vinden. Een meer beleidsmatige aanpak sluit ook beter aan op de nieuwe regelgeving voor luchtkwaliteit.

Regeling saldering luchtkwaliteit 2005

Op 17 maart 2006 is de Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 in werking getreden. De regeling werkt de regels uit voor saldering volgens het Besluit luchtkwaliteit 2005. Saldering is de mogelijkheid om ruimtelijke plannen uit te voeren in gebieden waar te veel fijn stof en stikstofdioxide in de lucht zit. Het gaat daarbij om plannen die de luchtkwaliteit ter plekke iets kunnen verslechteren, maar in een groter gebied per saldo verbeteren.

De regeling stelt eisen aan overheden om ruimtelijke besluiten goed te onderbouwen en te motiveren. De regeling bevat zowel 'inhoudsvereisten' als 'motiveringseisen'

Wetsvoorstel Wet luchtkwaliteit

Het wetsvoorstel bevat een gebiedsgerichte aanpak via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. De programma-aanpak zorgt voor een flexibele koppeling tussen ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen. Rijk, provincies en gemeenten werken in het programma samen om gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit niet worden gehaald (overschrijdingsgebieden) de luchtkwaliteit te verbeteren.

3.4 Ruimte

Algemeen

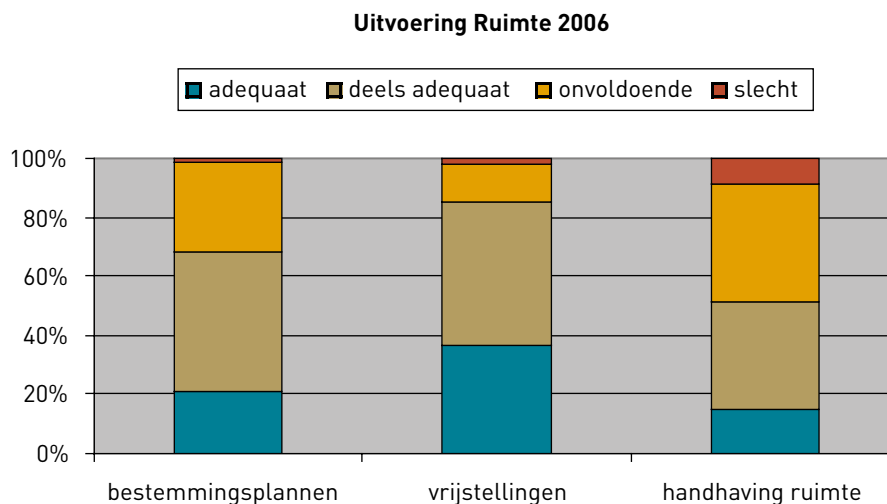
In het werkveld ruimte is de situatie ronduit ongunstig. Ongeveer een op de drie gemeenten scoort onvoldoende ten aanzien van het actualiseren van bestemmingsplannen. Dit houdt in dat die gemeenten niet over actuele bestemmingsplannen beschikken en ook geen goede programmering hebben voor die opgave. Zelfs is een op de twee gemeenten onvoldoende tot slecht beoordeeld op het gebied van toezicht en handhaving. Eén op de twee gemeenten doet niet of nauwelijks aan toezicht en handhaving op voorschriften volgens de bestemmingsplannen. Mogelijke gevolgen van een dergelijk uitvoeringsniveau zijn bijvoorbeeld verrommeling en verstening van het buitengebied.



Bestemmingsplannen

Eén op de drie gemeenten laat dus een onvoldoende voortgang zien ten aanzien van de actualisatie van bestemmingsplannen. Van de andere kant: circa twee derde van de onderzochte gemeenten beschikt voor een groot deel van het grondgebied wel over een actueel bestemmingsplan⁷ en voor de rest van het gebied over een voldoende geborgde programmering. Het al langer intensief aandacht schenken aan de uitvoering van de actualisering van bestemmingsplannen door gemeenten vanuit de Inspectie en ook de provincies heeft daar zeker aan bijgedragen.

Figuur 3.5: Uitvoering ruimte (gemeenten onderzocht in 2006)



De Inspectie constateert dat intussen drie op de vier van de in 2006 onderzochte gemeenten werken met een programmatische aanpak voor de actualisering van bestemmingsplannen, waarin aandacht is besteed aan menskracht en middelen. In de praktijk blijken plannings echter niet altijd gehaald te worden. De weerbarstige materie is daar mede debet aan, evenals het gegeven dat gemeenten liever werken aan nieuwe initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen dan aan vastleggen van (on)mogelijkheden in geactualiseerde bestemmingsplannen. Individuele burgers en bedrijven verwachten van gemeenten dat zij snel planologische medewerking verlenen aan nieuwe initiatieven. Ook deze trajecten kosten veel tijd en capaciteit. Dit gaat veelal ten koste van actualiseringsprogramma's van de gemeenten. Bovendien leveren nieuwe initiatieven de gemeente over het algemeen geld op (leges), terwijl actualisatie de gemeenten geld kost.

De Inspectie constateert voorts dat gemeenten het actualiseringsproces aangrijpen om tegelijkertijd een slag te maken naar uniforme en digitale plannen. Dit extra ambitieniveau vraagt ook meer tijd om het einddoel te bereiken.

⁷ Actueel naar datum maar ook naar normering (zoals luchtkwaliteit en externe veiligheid en landelijk en provinciaal beleid, zoals Nota Ruimte).



Als een gemeente na veel inspanning een bestemmingsplan actueel heeft, is vervolgens vaak praktijk dat de gemeente even snel weer meewerkt aan afwijkingen van het plan via vrijstellingen om nieuwe ontwikkelingen of initiatieven mogelijk te maken.

Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het ruimtelijk beleid enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds. Gemeenten (hetzelfde geldt voor provincies en rijk) dienen hun beleid neer te leggen in een of meer structuurvisies. Het bestemmingsplan wordt verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kunnen gemeenten kiezen om een beheersverordening te maken in plaats van een bestemmingsplan. Bestemmingsplannen hoeven niet langer te worden goedgekeurd door provincies. Provincie en rijk geven zoveel mogelijk van tevoren aan welke provinciale en nationale belangen doorwerken richting de gemeente. Een bestemmingsplan/beheersverordening moet eens in de 10 jaar gecontroleerd worden op actualiteit. Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om de bestemmingsplanprocedure gefaseerd te doorlopen. Het projectbesluit moet wel worden gevolgd door aanpassing van het bestemmingsplan. Bij gebreke waarvan geen leges kunnen worden geheven in het betreffende plangebied.

Feit is dat bestemmingsplantrajecten op zichzelf lang duren. De procedure is opgedeeld in meer stappen die alle voorzien zijn van inspraakmogelijkheden. Zonder een goede procesregie dreigt snel vertraging en de waan van de dag doet een continu en luid beroep op de beperkt beschikbare capaciteit.

Gemeenten lijken zich weinig rekenschap te geven van het feit dat hun plannen niet-actueel zijn. Als straks onder de nieuwe Wro de sanctie is dat bij het werken met niet-actuele plannen er geen leges mogen worden geheven op bouwplannen in het betreffende gebied, gaat de gemeente het in haar portemonnee voelen als ze niet 'bij' is. Ook vanuit andere ontwikkelingen komt de opdracht voor actuele bestemmingsplannen op gemeenten af. Met name de Wabo en DURP vragen om (digitaal) inzicht en transparantie in de regelgeving voor de burger.

Gemeenten lijken in die zin aan te sluiten op de mogelijkheden die de nieuwe Wro gaat bieden. Voor gebieden waar geen ontwikkelingen te verwachten zijn, kan met een beheersverordening worden volstaan waarmee een actualiseringsprocedure achterwege zou kunnen blijven.

Dat het tekort aan actualiteit van bestemmingsplannen in de praktijk wel degelijk wringt in gebieden waar wel 'harde' grenzen gelden, blijkt onder meer uit onderzoeken waar bovenlokale ruimtelijke thema's spelen:

- themaonderzoek Groene Hart;
- themaonderzoek Ecologische Hoofdstructuur (EHS);
- themaonderzoek Ruimte voor de Rivier.



Onderzoek actualiteit en handhaving bestemmingsplannen Groene Hart

Uit onderzoeken door de VROM-Inspectie in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart komt naar voren dat naar schatting 50 tot 70% van de oppervlakte van het grondgebied belegd is met actuele plannen. Het overige deel daarmee dus nog niet. Met een actueel bestemmingsplan kan de gemeente snel medewerking verlenen aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen ongewenste ontwikkelingen geweerd worden. Voor de bestemmingsplannen in het Groene Hart, met inbegrip van de actuele plannen, geldt dat ze zodanig zijn opgesteld dat ze weinig bescherming bieden. Voor zover er actuele plannen zijn, ontbreekt een goede handhaving van de plannen.

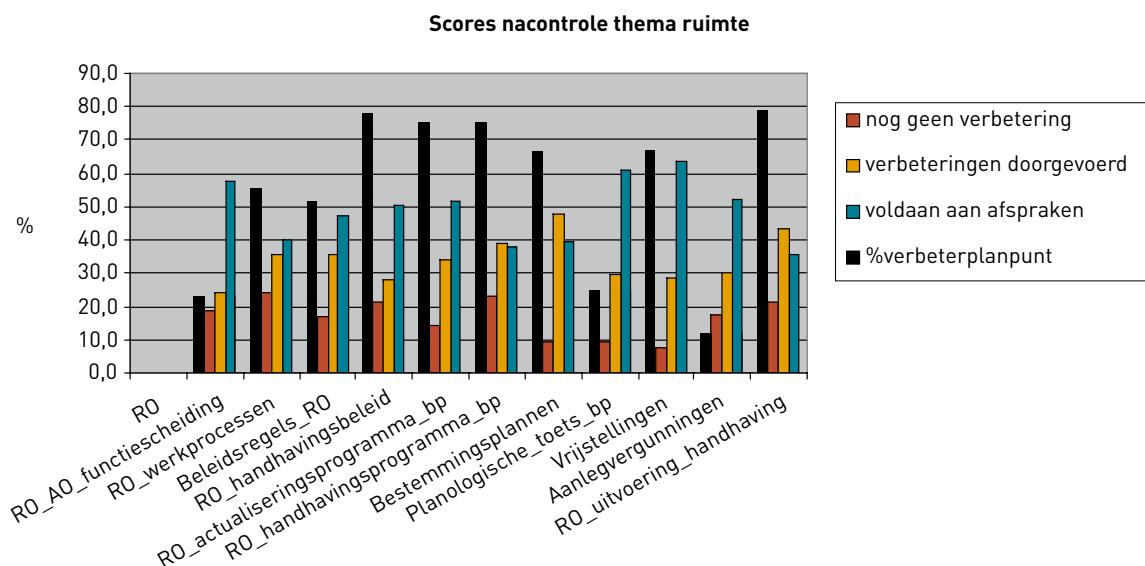
Vooralsnog blijft de Inspectie richting gemeenten onder meer via de nog lopende verbetertrajecten aansturen op actualisering van de bestemmingsplannen. En met name ook op het opstellen van een goede programmering en vervolgens op een geborgde uitvoering van het programma. De nacontroleonderzoeken van de Inspectie bevestigen het beeld dat de verbeterpunten op dit vlak (leidend tot een actuele voorraad bestemmings-plannen) in het algemeen niet in een jaar tijd gerealiseerd kunnen worden. Belangrijk is voorts dat gemeenten die de slag hebben gemaakt, voor het actueel houden van hun bestemmingsplannen in organisatie en begroting vaste formatiecapaciteit creëren.

Toezicht en handhaving

Driekwart van de gemeenten beschikt intussen over een toezicht- en handhavingbeleid ruimte. Toch is het met de uitvoering van toezicht en handhaving op het gebied van ruimte niet goed gesteld: een op de twee van de in 2006 onderzochte gemeenten scoort onvoldoende (40%) tot slecht (9%) op deze taak. Blijkbaar is goed uitvoering geven aan handhavingbeleid op het werkveld ruimte een lastige zaak. Bovendien zijn overtredingen van gebruiksvoorschriften in het bestemmingsplan vaak minder makkelijk te constateren.

De aandacht van gemeenten voor de handhaving van de voorschriften in het bestemmingsplan is veelal gekoppeld aan bouw-vergunningaanvragen. In de praktijk is bij veel gemeenten de buitendienstmedewerker van bouw- en woningtoezicht degene die daarbij ook het toezicht en de eventuele handhaving op de ruimtelijke gebruiksvoorschriften meeneemt. Deze medewerkers zijn primair bezig met bouw- en woningtoezicht en niet met het toezicht op specifieke ruimtelijke regelgeving.

Figuur 3.6: Verbeterplanpunten werkveld ruimte





In veel gevallen blijft het toezicht dan toch vooral gericht op bouwactiviteiten. Wijzigingen in gebruik die geen bouwaanvraagprocedures vragen, blijven in die situatie veelal onopgemerkt. Worden ze toch geconstateerd dan krijgen ze vaak geen vervolg in de handhaving door gebrek aan capaciteit of – wat ook voorkomt – door een verschil in prioriteitsstelling tussen afdelingen van gemeenten. De Inspectie acht deze situatie inadequaat.

Gemeenten maken wel steeds meer gebruik van modernere methoden voor uitvoering van toezicht, zoals luchtfoto's waarmee veranderingen in situaties makkelijker zijn te constateren. Een actueel bestemmingsplan biedt een betere basis voor handhaving. Voorafgaand aan de actualisatie brengt de gemeente eerst de bestaande situatie van het plangebied in beeld (de zogenaamde retrospectieve toets). In de praktijk gaan gemeenten (zeer) ruimhartig om met de daarbij geconstateerde overtredingen (ze worden veelal gelegaliseerd); de oogst van structureel te weinig toezicht en handhaving in eerdere jaren. Een en ander leidt aldus tot sluipende veranderingen, die bij een adequatere uitvoering van de ruimtelijke taken en bij een actievere sturing via een helder ruimtelijk en handhavingsbeleid en programmering beter gestuurd of voorkomen hadden kunnen worden. Verrommeling van landschap door gewijzigd gebruik van percelen (bedrijvigheid, detailhandel, opslag, paardenbakken, ander gebruik/bewoning in schuren of caravans e.d.) in het buitengebied of ongewilde ontwikkelingen op bedrijventerreinen zijn daarvan regelmatig het gevolg.

Vrijstellingen

De in 2006 onderzochte gemeenten voerden de vrijstellingverlening over het algemeen geheel of gedeeltelijk adequaat uit. Slechts 15% scoort onvoldoende of slecht.

Van de onderzochte gemeenten voert 36% deze taak geheel adequaat uit. Bij 49% van de gemeenten is de score gedeeltelijk adequaat. Onder meer scoort een gemeente gedeeltelijk adequaat als de vrijstelling niet voorzien is van de vereiste ruimtelijke onderbouwing. Dit vereiste is in de wet opgenomen⁸ in het verlengde van de vrijheid die aan gemeenten is gegeven om meer zaken zonder bemoeienis van het rijk of de provincie af te kunnen doen. Daarin behoort de gemeente voor een ieder/de burger inzichtelijk te maken hoe de vrijstelling zich verhoudt tot de geldende en toekomstige bestemming van het gebied. Hieronder valt ook een motivering van de inpasbaarheid aan beleid van rijk en provincie en actuele wettelijke normen (denk ook aan luchtkwaliteit, externe veiligheid).

Het komt regelmatig voor dat gemeenten toepassing geven aan de 'verkeerde' vrijstellingsprocedure; populair zijn dan artikel 19 lid 3 Wro voor zogenaamde kruimelgevallen en de provinciale circulaire op basis van artikel 19 lid 2 van de Wro. Deze procedures kunnen – in tegenstelling tot de 'zwaardere' zelfstandige projectprocedure op basis van artikel 19, lid 1 Wro – zonder een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten worden toegepast. De mogelijkheden om vrijstelling te verlenen zonder provinciale instemming zijn in de kruimellijst en in de provinciale circulaire limitatief omschreven, maar gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toepassen van de juiste vrijstellingsprocedures. In gemeenteonderzoeken beoordeelt de Inspectie achteraf of de gemeente de juiste werkwijze heeft gehanteerd. Als dit niet het geval is maar er slechts sprake is van kleine verschillen in interpretatie, scoort de gemeente gedeeltelijk adequaat. Wordt structureel of bewust toepassing gegeven aan een 'lichtere' procedure, dan scoort de gemeente onvoldoende.

⁸ Bij 19 lid 1 en 19 lid 2 Wro-vrijstellingen



Onderzoek VROM-Inspectie regio Oost 'Het toepassen van artikel 19, lid 2 Wro door gemeenten'

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten gemakkelijk omgaan met het afgeven van vrijstellingen ex artikel 19, lid 2 Wro. Zij handelen veelvuldig niet conform wet- en regelgeving bij het toepassen van de artikel 19 lid 2-procedure. Onder meer blijkt dat de onderzochte gemeenten niet op alle aspecten in de ruimtelijke onderbouwingen ingaan. Met name de aspecten externe veiligheid en luchtkwaliteit worden niet altijd meegenomen. Daarnaast is de toets aan de algemene voorwaarden van de provinciale vrijstellingslijst niet altijd voldoende inzichtelijk. Als factoren die een rol spelen bij deze werkwijze worden genoemd de complexiteit van de ruimtelijke onderbouwing en de geringe tijd die hiervoor beschikbaar is. Deze complexiteit draagt niet bij aan een vermindering van de werklast voor de gemeenten (en burgers). De bestuurslast voor de provincies is daarentegen wel teruggedrongen. De indruk wordt gewekt dat de oorzaken van het niet-naleven van de regels vooral liggen in gebrekkige kennis, kosten-batenanalyse, mate van acceptatie en gebrek aan informele controle.

De Inspectie overweegt een themagericht vervolgonderzoek naar de toepassing van artikel 19 lid 2 Wro door gemeenten met de nadruk op de inhoudelijke onderbouwingen.

Onder het regime van de nieuwe Wro wordt het bestemmingsplan ge(her)positioneerd als het centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening voor de gemeente. Onder de nieuwe Wro vinden gemeenten zoals het er nu naar uitziet wederom de diverse vrijstellingsmogelijkheden terug in de vorm van een ontheffingsregime.

Voor de inzichtelijkheid in het geldende planologische regime geldt onder de huidige Wro de verplichting om de verleende vrijstellingen bij het bestemmingsplan te voegen, zodat een ieder direct inzicht heeft in het geldende planologische regime.





4 Beschouwing

Hoe kijkt de Inspectie vanuit een breder perspectief aan tegen de resultaten van de gemeenteonderzoeken 2006? Een perspectief waarin wijzigingen meespelen ten aanzien van de visie op de rol van de (terugtrekende) rijksoverheid, op nut en noodzaak van interbestuurlijk toezicht en horizontale verantwoording, op modernisering van de regelgeving e.d.

Hieronder worden vanuit een aantal invalshoeken de resultaten van het landelijk programma gemeente-onderzoeken 2006 in een breder kader beschouwd.

4.1 Hoe doen de gemeenten het?

Bij het beantwoorden van deze vraag kan worden gekeken naar de resultaten van de nulmetingen (situatie van de gemeenten voorafgaand aan het verbetertraject) en naar de resultaten van de nacontroleonderzoeken (waarbij het verbetertraject voor een belangrijk deel is uitgevoerd).

I. De nulmeting 2003-2006

De resultaten van de doorlichting in de jaren 2003-2006 (4 jaarcohorten van steeds verschillende gemeenten waar een nulmeting is gedaan) laten een aantal opvallende zaken zien (zie bijlage 2, tabel 3.):

- het betrekkelijk lage percentage gemeenten dat adequaat scoort op de 'primaire' taken aan de voorkant van gemeentelijke betrokkenheid (vergunningverlening): slechts een op de vijf gemeenten scoort adequaat;
- het betrekkelijk hoge percentage inadequaar bij de achterkant van gemeentelijke betrokkenheid (toezicht en handhaving), met name bij bouwen en ruimte (een op de twee à drie gemeenten scoort inadequaar) en tegelijkertijd de betere prestaties voor toezicht en handhaving milieu van gemeenten die in de jaren 2005 en 2006 zijn onderzocht (een op de vier à vijf gemeenten scoort inadequaar in combinatie met een op de drie gemeenten adequaat);
- de relatief goede prestaties van gemeenten in het snel oppakken van enkele taakvelden waarop (hernieuwde) bestuurlijke prioriteit is gelegd, zoals de gebruiksvergunning (de inhaalslag) en externe veiligheid en luchtkwaliteit (het in kaart brengen van de problematiek);
- het hoge percentage inadequaar op enkele specifieke taakvelden (slopen, Bouwstoffenbesluit) en het blijvend hoge percentage inadequaar van gemeenten voor het actualiseren van bestemmingsplannen (een op de drie gemeenten scoort inadequaar);



Primaire taken tabel 2006	Bouwen	Milieu	Ruimte	Bouwen	Milieu	Ruimte
	adequaat	adequaat	adequaat	inadequaat	inadequaat	inadequaat
Voorkant						
Vergunningverlening	1 : 5	1 : 5	1 : 3	1 : 5	1 : 6	1 : 6
Bestemmingsplannen			1 : 5			
Achterkant						
Toezicht en handhaving	1 : 6	1 : 3	1 : 6	1 : 3	1 : 5	1 : 2
kleurcode:						
relatief gunstig	1 : x betekent 1 op de x gemeenten is (in)adequaat					
relatief ongunstig						

- uit de primaire taken tabel 2006 blijkt het werkveld ruimte (bestemmingsplannen en toezicht en handhaving) en toezicht en handhaving (bouwen en ruimte) als de minst goede taakvelden er uit te springen. Vrijstellingverlening (ruimte) en toezicht en handhaving milieu vallen op als de betere taakvelden;
- het toezicht- en handhavingsbeleid voor bouwen en ruimte groeit sterk door: drie op de vier gemeenten hebben inmiddels vastgesteld beleid en ook de programmering van het toezicht en de handhaving op bouwen en ruimte neemt gestaag toe (nu bij een op de twee gemeenten aanwezig). Milieu scoort op beleid en programmering bijna 100%.

In de Jaarrapportage gemeenteonderzoeken 2005 was de conclusie dat er in 2005 ten opzichte van de jaren 2003 en 2004 minder achterblijvers waren maar dat de kopgroep (de gemeenten die aan alle criteria voldeden) nauwelijks toenam. In 2006 valt te zien dat de kopgroep toch ook iets groeit; dit ten koste van het peloton. De achterhoede blijft op hetzelfde te omvangrijke niveau op toezicht en handhaving milieu na, waarvan de achterhoede wel significant is verkleind. Dit laatste is ongetwijfeld het effect van de jarenlange inspanningen in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving.

II. De verbetertrajecten

Bij circa 200 gemeenten is het onderzoekstraject van de Inspectie inmiddels afgerond met een nacontrole-onderzoek op het gemeentelijke verbetertraject. Uit de resultaten van de nacontroleonderzoeken blijkt (zie bijlage 2, figuren 6 en 7) dat de gemeenten eind 2006 de verbeterpunten van de verbeterplannen voor 50% geheel, en voor nog eens circa 20-30% gedeeltelijk hebben uitgevoerd. Dit zijn de resultaten bij de gemeenten die in 2003 en 2004 zijn doorgelicht. Medio volgend jaar verwacht de Inspectie de nacontrole bij alle gemeenten te hebben afgesloten. Dan kan ook het eindresultaat van het totale traject van de systeemonderzoeken (individuele doorlichtingen op systeemniveau) worden gegeven.

Met name de verbeterpunten in de uitvoering worden door de gemeenten over het algemeen snel opgepakt. Soms zijn dit betrekkelijk eenvoudig door te voeren maatregelen zoals het invoeren van een checklist. Niet in alle gevallen is in het nacontroletraject vast te stellen dat ook de toepassing van de checklist vervolgens correct plaatsvindt. Veelal hebben gemeenten meer tijd nodig om de toepassing van dergelijke nieuwe instrumenten succesvol te implementeren. De verbeterpunten voor de uitvoering van de handhaving blijken in vergelijking met de andere uitvoeringsonderdelen weer iets minder goed te worden opgepakt. Gemeenten die 80 tot 90 procent van hun verbeterplanpunten hebben doorgevoerd zullen een wezenlijke stap hebben gezet op weg naar een adequaat niveau van functioneren. Het zal evenwel nog niet betekenen dat alle gemeenten dan volledig adequaat scoren. Vaak zijn nog verdere



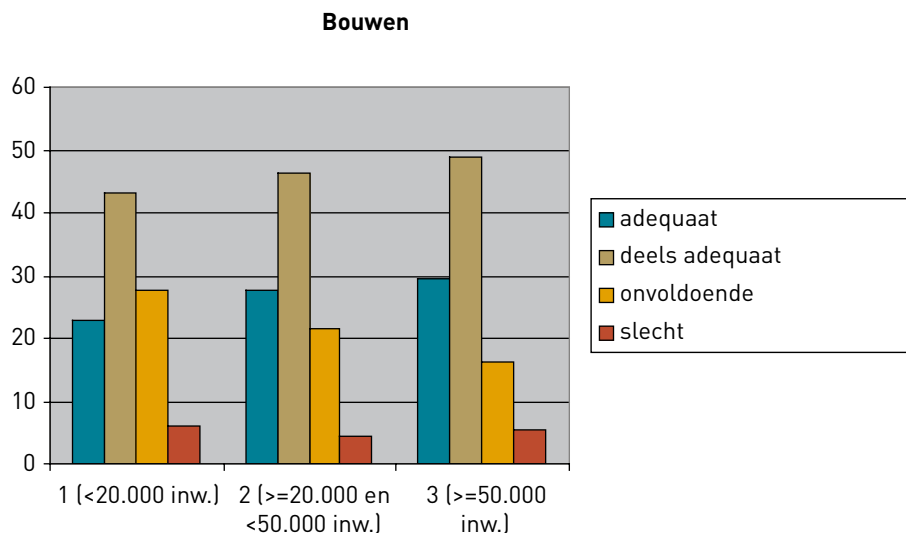
vervolgstappen nodig (verdere implementatie van genomen maatregelen) en blijven andere randvoorwaarden van invloed op het actuele prestatieniveau, zoals bestuurlijke ingrepen (bijv. bezuinigingen), reorganisaties, personeelwisselingen e.d.

De Inspectie zal het interbestuurlijk toezicht in de komende jaren anders gaan invullen. Door haar aandacht ook meer te richten op andere partijen in de keten zal de effectiviteit van het toezicht kunnen worden vergroot en de toezichtlast van de gemeenten kunnen worden verkleind. Daarnaast zal de Inspectie haar inzet richting gemeenten meer richten op het bevorderen van een goede uitvoering en minder op het beoordelen van de taakuitvoering.

III. Grote versus kleine gemeenten

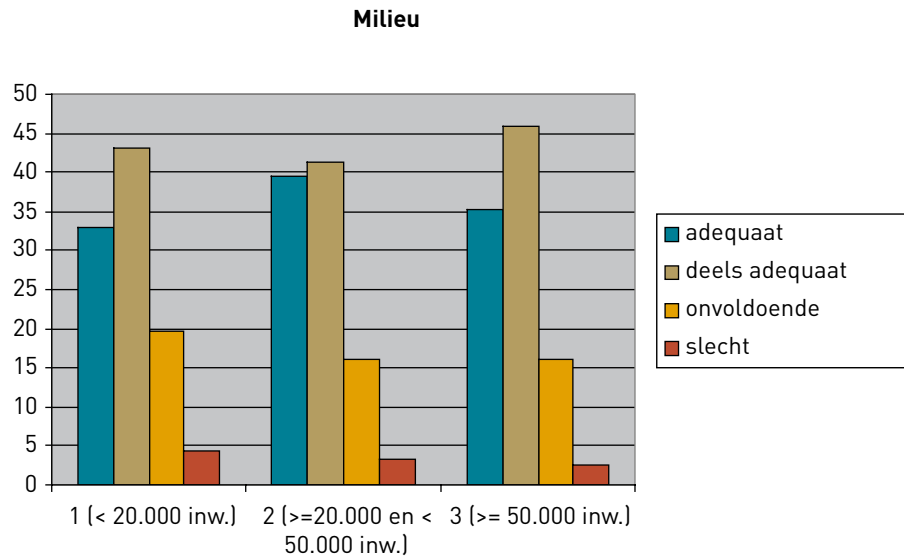
In 2006 heeft de Inspectie de laatste tranche gemeenteonderzoeken doorgelicht. In onderstaande figuren 4.1 t/m 4.3 zijn de resultaten gegeven per VROM-domein van de oordelen op alle taken (beleid, programma en uitvoering) van alle gemeenten in Nederland, verdeeld in drie categorieën: gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners, gemeenten groter dan 20.000 en kleiner dan 50.000 inwoners, en gemeenten groter dan 50.000 inwoners.

Figuur 4.1: Oordelen domein Bouwen 2003-2006



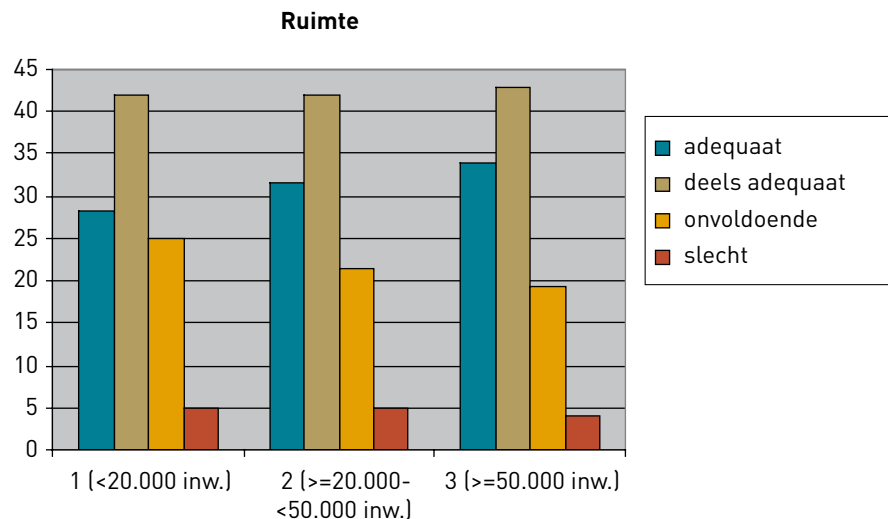


Figuur 4.2: Oordelen domein Milieu 2003-2006



Uit de grafieken blijkt dat de kleine gemeenten over het algemeen minder goed scoren op de doorlichting en de grotere gemeenten over het algemeen beter. Dit geldt voor alle drie VROM-domeinen⁹.

Figuur 4.3: Oordelen domein Ruimte 2003-2006



In de rapportage over de gemeenteonderzoeken in 2005 is gerapporteerd dat grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) sneller in staat blijken om verbeteringen door te voeren dan de kleinere gemeenten. De analyse van de verbetertrajecten is op dit moment niet goed te maken aangezien circa 250 gemeenten nog met de trajecten bezig zijn en een tussenstand een vertekend beeld kan opleveren. In de eindrapportage die na medio volgend jaar is voorzien, zal een meer uitgebreide analyse van de verschillen tussen grote en kleine gemeenten plaatsvinden.

⁹ Alleen het verschil voor het domein milieu tussen grote en middelgrote gemeenten is minder duidelijk.



4.2 Ruimte en Toezicht en handhaving zijn zorgenkindjes

Toezicht en handhaving

Kijkend naar het takenpakket van de gemeenten op het VROM-domein kan worden geconstateerd dat gemeenten 'de voorkant' (vergunningverlening, vrijstellingen) meer prioriteit geven dan 'de achterkant'. Daar ligt de prioriteit naar de burgers en het bedrijfsleven en daar ook gelden veelal fatale termijnen in procedures. Gemeenten hebben het, als gevolg van de vele wijzigingen in de VROM-regelgeving in de afgelopen en ook komende jaren, overigens moeilijk genoeg met deze taak. De complexiteit en dynamiek in regelgeving alsmede de dynamiek en omvang van de projecten in het VROM-domein vraagt een (omvang en range van) deskundigheid bij gemeenten die lang niet altijd beschikbaar is. Schaalvergroting door gemeentelijke samenwerking in regionaal verband is een oplossing die zich in het verleden met name op het milieudomein bewezen heeft.

De achterkant van het bouwwerk, het toezicht houden en waar nodig ingrijpen, is duidelijk een taakveld waar gemeenten minder op natuurlijke wijze hun verantwoordelijkheden nemen. Te meer speelt dit waar de te beschermen belangen op een hoger schaalniveau liggen dan lokaal. Gemeenten zijn ook niet uit op de schaduw van de hinder-macht. Toch zijn adequaat toezicht houden en handhaven onmisbare elementen in het sturings-bouwwerk op het VROM-domein. Individuele burgers en bedrijven hebben regelmatig de neiging om de grenzen van wat mag en niet mag op te zoeken en te overschrijden. Als een gemeente die grenzen niet trekt en niet af en toe laat zien dat ze bereid is die ook te verdedigen (niet om het verdedigen maar om de kwaliteit van de leefomgeving (veilig, gezond en duurzaam) die daarmee wordt bewaakt te handhaven) dan kan de situatie uit de hand lopen. Regelmatig neemt de Inspectie waar hoe moeilijk het is om eenmaal scheefgegroeide situaties te corrigeren.

De laatste jaren is er vanuit allerlei invalshoeken sterk ingezet op verbetering van de handhaving. Een verbetering die ook in de onderzoeken van de Inspectie is waar te nemen, maar dan vooral op randvoorwaardelijk gebied. Als het echt om de uitvoering gaat is de praktijk vaak weerbarstig. De Inspectie neemt waar dat door haar onderzoeken ook de verbetering van de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten weer wordt opgepakt. Anderzijds leert de ervaring dat gevreesd moet worden dat zulke effecten ook makkelijk weer kunnen inzakken.

Ruimte

De uitvoering van de gemeentelijke taken op het ruimtedomein blijft achter bij de andere VROM-domeinen. De actualisering van de bestemmingsplannen en toezicht en handhaving scoren opvallend laag. Vrijstellingverlening op bestemmingsplanvoorschriften ligt daarentegen op het niveau dat ook bij bouw- en milieuvergunningverlening wordt gemeten.

De bestemmingsplannen nemen een centrale plaats in het regelgevingsbouwwerk in het domein ruimte. Naast lokale kwaliteitsaspecten wordt ook bovenlokaal beleid verankerd in de bestemmingsplannen. Afgelopen jaren is vanuit de Inspectie met name om die reden sterk ingezet op het actueel krijgen van bestemmingsplannen. Om nieuw nationaal beleid en regelgeving in de lokale afwegingen meegewogen te krijgen dienen de bestemmingsplannen actueel te zijn. Gemeenten hebben op dit vlak al veel bereikt en in gang gezet, maar nog steeds blijkt de praktijk weerbarstig. Een op de drie gemeenten scoort in de nulmeting inadequaat en heeft nog geen actuele bestemmingsplannen en een goede programmering voor die opgave. Een op de vijf gemeenten is volledig adequaat op dit punt.



Hoewel bestemmingsplannen het instrument zijn waarmee 'hogere' belangen worden geborgd en ontwikkelingen worden 'gestuurd' (wat mag er in principe niet en wat wel), wordt in de dagelijkse praktijk lokaal vaak maximaal gezocht naar vrijstelling van bestemmingsplanvoorschriften om afwijkende (ruimtelijke en economische) ontwikkelingen mogelijk te maken. Actueel houden van bestemmingsplannen is ook nodig om effectief te kunnen handhaven op gebruik(svoorschriften).

Bestemmingsplannen zijn dus gewenst om lokale maar ook bovenlokale belangen te borgen en als effectieve basis te dienen voor de handhaving. De uitvoering ligt evenwel in handen van de lokale bestuurders die veelal de druk van de lokale belangen directer ervaren dan dat ze de noodzaak voelen om de nationale belangen in een concreet geval te verdedigen of de noodzaak om in het geweer te komen tegen een incidentele overtreding van ook weer zelf opgestelde bestemmingsplanvoorschriften.

Een bijkomend probleem voor gemeenten is dat aan het begin van het opstellen van een nieuw bestemmingsplan de bestaande situatie van het plangebied eerst nader in beeld wordt gebracht en daarbij vaak de oogst van jaren niet-gestructureerd toezicht wordt geoogst in de vorm van een lange lijst van handhavingsituaties. Gemeenten gaan daar in het algemeen (zeer) ruimhartig mee om al is het maar om de beschikbare capaciteit niet daaraan alleen al kwijt te zijn.

Kortom: op het domein ruimte lijkt nog geen goedlopend mechanisme werkzaam te zijn, eerder het tegendeel lijkt de situatie. Vele obstakels moeten overwonnen worden om de hoeksteen van het bouwwerk actueel te krijgen (en te houden!) en als eenmaal de basis er ligt, blijft toezicht en handhaving op gebruikaspecten op weinig impliciete nut en noodzaak te kunnen rekenen.

4.3 Toekomstige ontwikkelingen?

Even los van de nog lopende verbetertrajecten in het kader van de doorlichtingen door de Inspectie zijn er diverse ontwikkelingen gaande die van invloed zullen zijn op het toekomstig presteren van gemeenten op het VROM-domein:

- integrale(re) vergunningverlening en handhaving;
- meer algemene regels en minder (specifieke) vergunningen;
- eenduidige communicatie.

Integrale(re) vergunningverlening en handhaving

Gemeenten zijn onder invloed van nieuwe regelgeving bezig werkzaamheden op het VROM-domein te reorganiseren en streven daarbij naar verdere professionalisering van zowel vergunningverlening als handhaving. Daarbij gaat het om het doorvoeren van functiescheiding, het vastleggen van beleids-prioriteiten in toetsing van de aanvragen en toezicht op de verleende vergunningen, het opstellen van handhavingsprogramma's, het opstellen van jaarverslagen voor het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en een meer integrale uitvoering van de werkzaamheden met name in de handhaving. Gemeenten gaan nu al uit efficiencyoverwegingen en moeilijk te verkrijgen capaciteit samenwerkingsverbanden aan of werken integraler, om de taken toch uitgevoerd te krijgen.

De komst van de omgevingsvergunning enerzijds en de wettelijke verplichtingen die in zowel de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening als in de recente wijzigingen van de Woningwet zijn opgenomen ten aanzien van handhavingsbeleid en verslaglegging anderzijds, zijn voor vele gemeenten de aanleiding om nu stappen te zetten om te komen tot een hoger niveau van uitvoering.



De Inspectie zet zich samen met het projectteam Omgevingsvergunning in op het ondersteunen van gemeenten die de stap vooruit willen maken en zal gemeenten die dat niet doen met extra aandacht blijven volgen. De verbreding van het Landelijk Toezichtsprotocol van alleen bouwen naar ook andere VROM-beleidsvelden, is in dit kader ook een positieve ontwikkeling.

Meer algemene regels en minder (specifieke) vergunningen

Het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer en het Gebruiksbesluit Woningwet zijn ontwikkelingen op wetgevingsgebied in het VROM-domein die zullen leiden tot minder vergunningverlening. Meer bedrijven zullen op basis van algemene regels (AMvB's) van start gaan. Dus minder betrokkenheid van bevoegd gezag aan de voorkant vraagt om meer aandacht van bevoegd gezag aan de achterkant. Via regulier toezicht en handhaving zullen eventuele nalevingsgebreken van op basis van algemene regels startende bedrijven dienen te worden rechtgezet.

Veel gemeenten zijn actief bezig met alle veranderingen die op het VROM-domein op gemeenten af komen. Ook zijn er nog veel gemeenten die moeite hebben om alle veranderingen succesvol te implementeren. De Inspectie zal in haar activiteiten de komende jaren in het bijzonder ook alert zijn op de gevolgen van stelselwijzigingen die verschuiven van voor- naar achterkant van het regelgevingsbouwwerk.

Eenduidige communicatie

In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving lopen er tal van wetgevingstrajecten die uiteindelijk grote gevolgen zullen hebben voor de gemeentelijke taakuitvoering. Het ministerie van VROM kiest er daarbij voor om deskundigen uit de gemeentelijke praktijk te betrekken bij het opstellen van de betreffende wet- en regelgeving. Ook wordt er vroegtijdig gecommuniceerd over de aankomende wetwijzigingen zodat de gemeenten zich daar op kunnen voorbereiden.

In 2006 is bij twee belangrijke wetgevingstrajecten (Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning en Gebruiksbesluit) de voortgang gestagneerd. Doordat er vervolgens onvoldoende duidelijk naar de gemeenten over is gecommuniceerd, ontstonden er onduidelijkheden voor de lokale uitvoerders. Over de datum van inwerkingtreding van de Wabo (formeel nog steeds 1 januari 2008) wordt alleen gecommuniceerd dat deze 'onder druk staat'. De Inspectie krijgt veelvuldig vragen uit het veld van de gemeenten of die datum nog wel realistisch is. Het uitblijven van een duidelijke toelichting op de mogelijkheden hoe die datum nog steeds kan worden gehaald werkt in de praktijk averechts. De Inspectie ziet het enthousiasme bij gemeenten om te anticiperen op veranderingen als gevolg hiervan stagneren. Omdat veel gemeenten veranderingsprocessen gekoppeld hebben aan de invoering van de omgevingsvergunning stagneren daardoor ook verbeterprocessen bij gemeenten.

Een ander voorbeeld zijn berichten in de media over een conceptversie van het Gebruiksbesluit, waarin werd gemeld dat VROM het aantal gebouwen waarvoor een gebruiksvergunning nodig is, zal gaan beperken omdat VROM brandveiligheid niet meer belangrijk vindt. De VROM-Inspectie heeft zich erover verbaasd dat vanuit VROM geen tegengeluid is gekomen waarin duidelijk werd gemaakt dat het vergunningstelsel werd vervangen door een stelsel van algemene regels, waarop nog steeds gehandhaafd moet worden.

Er komt alleen al in het VROM-domein de komende jaren veel op gemeenten af. Zorgvuldige en tijdige communicatie over alle ontwikkelingen zal een goede implementatie van veranderingen bevorderen bij gemeenten, wat noodzakelijk is voor een goede naleving van regelgeving. De Inspectie zal de komende jaren haar bijdrage mede daarop afstemmen en waar nodig een ondersteunende bijdrage leveren aan de implementatie.



Bijlage 1

Overzicht gemeenten die in 2006 zijn onderzocht

Bolsward	Berkelland	Aalsmeer	Alblasserdam	Bergen (L)
Dongeradeel	Beuningen	Alkmaar	Alkemade	Deurne
Eemsmond	Dinkelland	Amersfoort	Barendrecht	Drimmelen
Emmen	Doesburg	Amstelveen	Bergambacht	Geldrop-Mierlo
Ferwerderadeel	Druten	Amsterdam	Giessenlanden	Gemert-Bakel
		Zeeburg		
Franekeradiel	Geldermalsen	Andijk	Jacobsvoude	Goirle
Heerenveen	Haaksbergen	Anna Paulowna	Kapelle	Heusden
het Bildt	Heerde	Baarn	Katwijk	Kessel
Menaldumadeel	Neerijnen	Bennebroek	Korendijk	Laarbeek
	Olst-Wijhe	De Bilt	Leiderdorp	Landerd
	Raalte	Heemstede	Liemeer	Maasbree
	Scherpenzeel	Heiloo	Oegsgeest	Mook en
				Middelaar
	Tiel	Hilversum	Oud-Beijerland	Nederweert
	Tubbergen	Huizen	Papendrecht	Noord-Beveland
	Wijchen	Laren	Reimerswaal	Nuth
	Zaltbommel	Lelystad	Ridderkerk	Oisterwijk
	Zevenaar	Loenen	Rotterdam	Schinnen
		Montfoort	Spijkennisse	Sevenum
		Noorder	Strijen	Sint Antonis
		Koggenland		
		Obdam	Tholen	Sint-Oedenrode
		Opmeer	Vlist	Stein
		Texel	Waddinxveen	Swalmen
		Urk	Zederik	Valkenburg aan de
				Geul
		Vianen	Zoeterwoude	Vught
		Wervershoof		Woensdrecht
		Wester		Woudrichem
		Koggenland		
		Wieringen		Zundert
		Wognum		
		Woudenberg		
		Zeewolde		



Bijlage 2

Resultaten kwantitatief

Resultaten uitvoering 2006

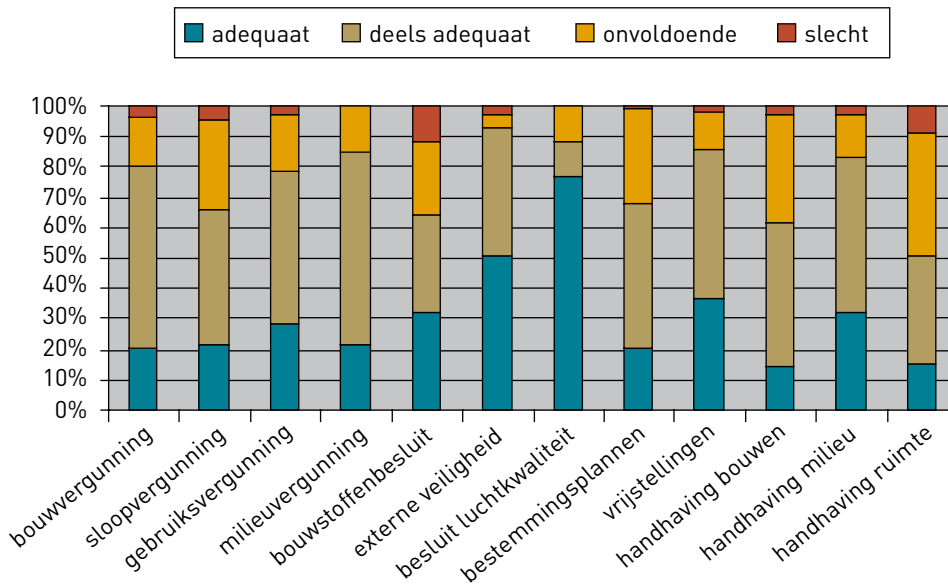
In 2006 heeft de VROM-Inspectie in 107 gemeenten onderzoeken uitgevoerd. Onderstaande tabel 1 en figuur 1, geven het overzicht van de resultaten ten aanzien van de uitvoering van een aantal belangrijke (wettelijke) taken op het VROM-werkveld bij de gemeenten die in 2006 zijn onderzocht.

Tabel 1: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2006

Gemeenteonderzoeken 2006 (n=107)				
	adequaat	deels adequaat	onvoldoende	slecht
Bouwen	%	%	%	%
Bouwvergunning (87)	21	60	16	3
Sloopvergunning (85)	21	45	29	5
Gebruiksvergunning (85)	28	51	19	2
Milieu				
Milieuvergunning (87)	22	63	15	0
Meldingen (art 8.19/8.40) (35/42)	49/55	42/36	9/9	0/0
Bouwstoffenbesluit (59)	32	32	24	12
Externe veiligheid (43)	51	42	5	2
Besluit luchtkwaliteit (34)	76	12	12	0
Ruimte				
Bestemmingsplannen (82)	21	48	30	1
Vrijstellingen (55)	36	49	13	2
Toezicht en Handhaving				
Bouwen (78)	14	47	36	3
Milieu (75)	32	51	15	3
Ruimte (80)	15	36	40	9
(xx) = aantal gemeenten dat over dit item is onderzocht (n max = 107)				



Figuur 1: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2006



Opvallende zaken in de uitvoeringsresultaten 2006 zijn:

ongunstig

- de hoge percentages inadequaar (onvoldoende + slecht) bij toezicht en handhaving voor bouwen, en met name ook voor ruimte;
- de hoge percentages inadequaar (onvoldoende + slecht) voor verlening sloopvergunning, taken Bouwstoffenbesluit en de (actualisatie van) bestemmingsplannen.

gunstig

- relatief goede prestaties van gemeenten in het snel oppakken van enkele taakvelden waarop (hernieuwde) bestuurlijke prioriteit is gelegd, zoals de gebruiksvergunning (de inhaalslag) en de externe veiligheid en luchtkwaliteit (het in kaart brengen van de problematiek). De gemeenten doen dit naar verhouding goed;
- de verlening van milieuvergunning, bouwvergunning en vrijstellingen Wet ruimtelijke ordening liggen voor maar een op de vijf à zes gemeenten onder de maat.

Toezicht en handhaving bouwen op deeltaken

Binnen het werkveld bouwen is in de gemeenteonderzoeken ook gekeken naar toezicht en handhaving op onderdelen afzonderlijk. Toezicht op bouwen in afwijking van de bouwvergunning en op gebruik in afwijking van de gebruiksvergunning gaat bij een op de drie gemeenten adequaat. Toch blijft ook een op de drie gemeenten inadequaar (onvoldoende + slecht) presteren op de toezicht en handhavingstaken bouwen.



Tabel 2: Resultaten toezicht en handhaving bouwen

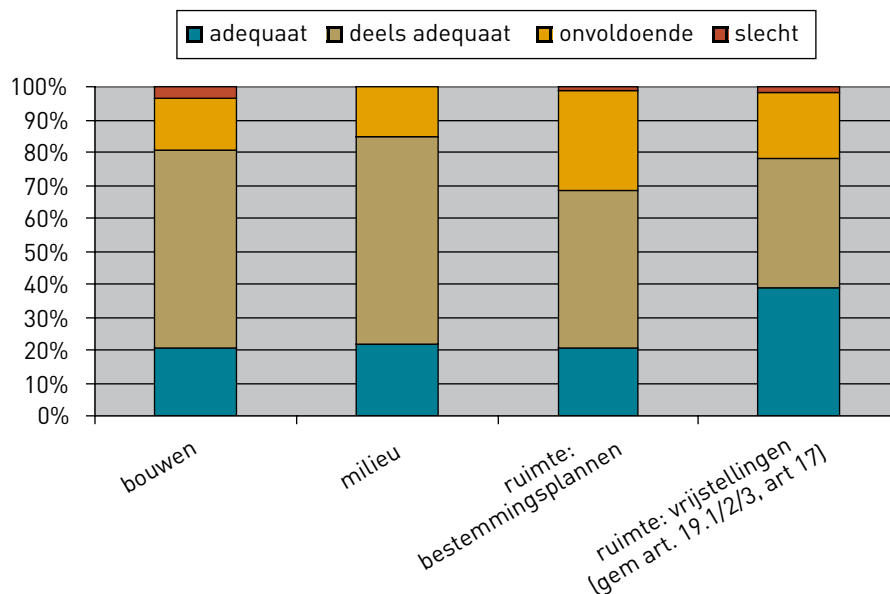
Toezicht en handhaving bouwen	adequaat	deels adequaat	onvoldoende	slecht
bestaande voorraad (43)	19	39	33	9
bouwen in afwijking van de bouwvergunning (78)	35	32	31	2
slopen in afwijking van sloopvergunning/-melding (66)	20	30	36	14
gebruik in afwijking van gebruiksvergunning (70)	33	40	19	8
bouwen zonder bouwvergunning (50)	20	42	34	4
slopen zonder sloopvergunning (39)	20	31	36	13
gebruik zonder gebruikersvergunning (42)	29	40	21	10
Totaal oordeel toezicht en handhaving bouw (89)	14	47	36	3

Vergunningverlening en Toezicht en handhaving

Gemeenten scoren op de werkvelden bouwen en ruimte beter op de uitvoering van de vergunningverlening dan op de uitvoering van toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving bouwen en ruimte ligt bij 40 tot 50 procent van de gemeenten op een onvoldoende tot slecht niveau.

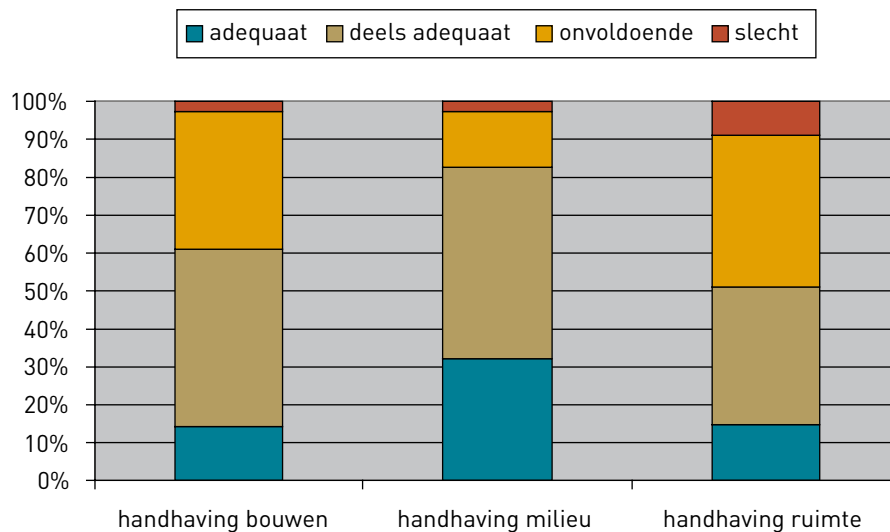
In het werkveld milieu ligt de situatie gunstiger en genuanceerder. Het percentage inadequaat (onvoldoende en slecht) is bij toezicht en handhaving milieu aanmerkelijk lager dan bij bouwen en ruimte en slechts licht hoger dan bij vergunningverlening. Het percentage adequaat is evenwel ook hoger bij toezicht en handhaving milieu dan bij vergunningverlening.

Figuur 2: Uitvoering vergunningverlening





Figuur 3: Uitvoering toezicht en handhaving



Duidelijk is dat de inspanningen in de afgelopen jaren op het gebied van de professionalisering van de handhaving milieu effect hebben gehad.

De Inspectie neemt waar dat gemeenten ook bezig zijn met professionalisering van het toezicht en de handhaving op de werkvelden bouwen en ruimte. De wettelijke verplichting om jaarlijks programma en verslag te doen over de handhaving van de bouwregelgeving en ook de komst van de Wabo heeft vele gemeenten aangezet om op een meer integrale wijze met (vergunningverlening en) toezicht en handhaving aan de slag te gaan. Wat de precieze effecten daarvan zullen zijn is moeilijk te voorspellen. Duidelijk is wel dat er nog een hele weg te gaan is. Minder betrokkenheid van het lokale bevoegde gezag bij de vergunningverlening maakt de noodzaak van de verbeterslag op toezicht en handhaving des te wenselijker.

Resultaten uitvoering 2002-2006

Hoewel voorzichtig moet worden omgegaan met de interpretaties van de resultaten over verschillende jaren heen, vallen wel enkele zaken op in het overzicht van de resultaten van de uitvoeringstaken in de vier jaren 2002-2006 (zie tabel 3):

gunstig

- de stelselmatige daling van het percentage inadequaat bij toezicht en handhaving milieu. Ongetwijfeld zijn hierin de inspanningen terug te vinden van het professionaliseringstraject milieuhandhaving in de periode 2002-2005;
- het relatief hoge percentage adequate uitvoering van het verlenen van vrijstellingen WRO;
- de relatief goede prestaties van gemeenten op taakvelden als gebruiksvergunningen (inhaalslag) en externe veiligheid (inventarisatie risicovolle objecten en transportroutes en doorwerking daarvan in bestemmingsplannen) en luchtkwaliteit (rapportageplicht en aanpak knelpuntsituaties).



ongunstig

- het hoge percentage inadequaaf zijn van gemeenten op de taak (actualisatie van) bestemmingsplannen;
- het hoge percentage inadequaaf zijn van toezicht en handhaving bij bouwen en met name ook bij ruimte, in combinatie met het laagblijvend percentage gemeenten dat adequaat scoort op deze taken.

Tabel 3: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2003-2006

VI Jaarrapportage 2006 (%)	adequaat						deels adequaat						inadequaat												
	2003		2004		2005		2006		2003		2004		2005		2006		2003		2004		2005		2006		
																				3- punts	4- punts				
Uitvoering bouwen																									
verlenen bouwvergunning (87)	15	12	16	21	69	69	75	60	16	19	24	9	19	16	19	24	9	19	19	24	9	19	24	9	19
verlenen sloopvergunning (85)	16	18	27	21	56	55	49	45	28	27	30	24	34	28	27	30	24	34	27	30	24	34	24	34	
verlenen gebruiksvergunning (85)	18	30	36	28	54	56	51	51	28	14	31	13	21	28	14	31	13	21	28	14	31	13	21	21	
Uitvoering milieu																									
verlenen milieuvergunning (87)	19	20	16	22	52	60	69	63	29	20	35	15	15	29	20	35	15	15	29	20	35	15	15	15	
meldingen (art 8.19/8.40) (35/42)	39	32	55/42	49/55	51	58	35/47	42/36	10	10	31	10/12	9/9	10	10	31	10/12	9/9	10	10	31	10/12	9/9	9/9	
bouwstoffenbesluit (59)	15	24	25	32	40	43	30	32	45	33	48	45	36	45	33	48	45	36	45	33	48	45	36	36	
externe veiligheid (43)	32	42	43	51	54	52	42	42	14	6	26	15	7	14	6	26	15	7	14	6	26	15	7	7	
besluit luchtkwaliteit (34)			68	76			11	12				20	12				20	12					12	12	
klachtenbehandeling (29)	30	62	57	55	55	33	33	38	15	5	16	10	7	15	5	16	10	7	15	5	16	10	7	7	
Uitvoering ruimte																									
bestemmingsplannen (82)	12	10	11	21	51	56	55	48	37	34	40	34	31	37	34	40	34	31	37	34	40	34	31	31	
vrijstellingen (55)	17	23	44	36	74	68	52	49	9	9	16	4	15	9	9	16	4	15	9	9	16	4	15	15	
aanlegvergunningen (14)	31	47	80	57	50	39	13	29	19	14	15	7	14	19	14	15	7	14	19	14	15	7	14	14	
Toezicht en handhaving																									
bouwen (78)	7	9	11	14	56	56	70	47	37	35	52	19	39	37	35	52	19	39	37	35	52	19	39	39	
milieu (75)	14	23	18	32	44	59	56	51	42	18	40	25	18	42	18	40	25	18	42	18	40	25	18	18	
ruimte (80)	3	7	16	15	57	63	44	36	40	30	55	40	49	40	30	55	40	49	40	30	55	40	49	49	

(xx) = aantal malen dat item is onderzocht (n max 2006 = 107)



Resultaten beleid en programma

Tabel 4 geeft een overzicht van het percentage gemeenten dat beleid heeft vastgesteld op de verschillende taakvelden en dat uitvoeringsprogramma's, respectievelijk de administratieve organisatie op onderdelen heeft ingevoerd.

Tabel 4: Overzicht beleid, programmering en administratieve organisatie 2003-2006

Onderdeel	Vastgestelde documenten beschikbaar (%)			
	2003	2004	2005	2006
Vastgesteld beleid Bouwen				
Gemeentelijke bouwverordening	100	100	100	
waarvan actueel			64	73
Algemeen beleid voor bouwtaken	18	21	16	27
Brandveiligheidsbeleid	68	75	74	82
Toezicht- en handhavingsbeleid	40	53	62	73
Vastgesteld beleid Milieu				
Milieubeleidsplan	41	54	50	50
Toezicht- en handhavingsbeleid	62	68	83	96
Gedoogbeleid	37	43	73	87
Vastgesteld beleid Ruimte				
Beleidsregels Wro-vrijstellingen	64	67	56	61
Toezicht- en handhavingsbeleid	36	66	65	75
Programma's bouwen				
Uitvoeringsprogramma bouw / sloop	13	25	25	41/37
Uitvoeringsprogramma gebruik			72	69
Toezicht- en handhavingsprogramma	15	35	45	47
Programma's Milieu				
Uitvoeringsprogramma (wv)	70	75	82	93
Rioleringspbeheerprogramma			65	80
Programma Ruimte				
Actualiseringsprogramma bestemmingsplannen	63	78	76	79
Toezicht- en handhavingsprogramma	20	36	46	54

Tabel 5 geeft de resultaten op beleid en programma voor bouwen, milieu en ruimte voor drie groepen taken:

- de (algemene) beleidstaken: taken van een gemeente aan de voorkant van het proces waarvoor bevoegd gezag verantwoordelijk is (vergunningverlening);
- de toezicht en handhavingstaken
- de uitvoeringsprogramma's.



Wat opvalt in de resultaten beleid en programma is dat:

gunstig

- in de sector bouwen en in ruimte in 2006 de aanwezigheid van beleid op toezicht en handhaving doorgestegen is naar drie op de vier gemeenten. Dit is ongetwijfeld mede het resultaat van de landelijke inspanningen om het handhaven op niveau te brengen.

ongunstig

- gemeenten achterblijven met het vaststellen van beleid (en programma) voor de 'normale', van oudsher uitgevoerde, bouwtaken. Gemeenten zien dit blijkbaar als werkzaamheden die vraaggestuurd plaatsvinden en achten het niet opportuun hiervoor vooraf plannings te maken en keuzes qua uitvoering (wat is belangrijk en wat niet in het toetsen van een bouwvergunning) te doen.

Tabel 5: Beleid en programma bij Bouwen, Milieu en Ruimte

Vastgestelde documenten beschikbaar (%)				
	2003	2004	2005	2006
Algemeen beleid				
Bouwtaken	18	21	16	27
Milieutaken	41	54	50	50
Ruimtetaken: vrijstellingen	64	67	56	61
Toezicht- en handhavingsbeleid				
Bouwen	40	53	62	73
Milieu	62	68	83	96
Ruimte	36	66	65	75
Programma				
Bouwen en slopen,	13	25	25	41/37
en gebruik			72	69
Milieu	70	75	82	93
Ruimte (actualiseringsprogramma bp'en)	63	78	76	79

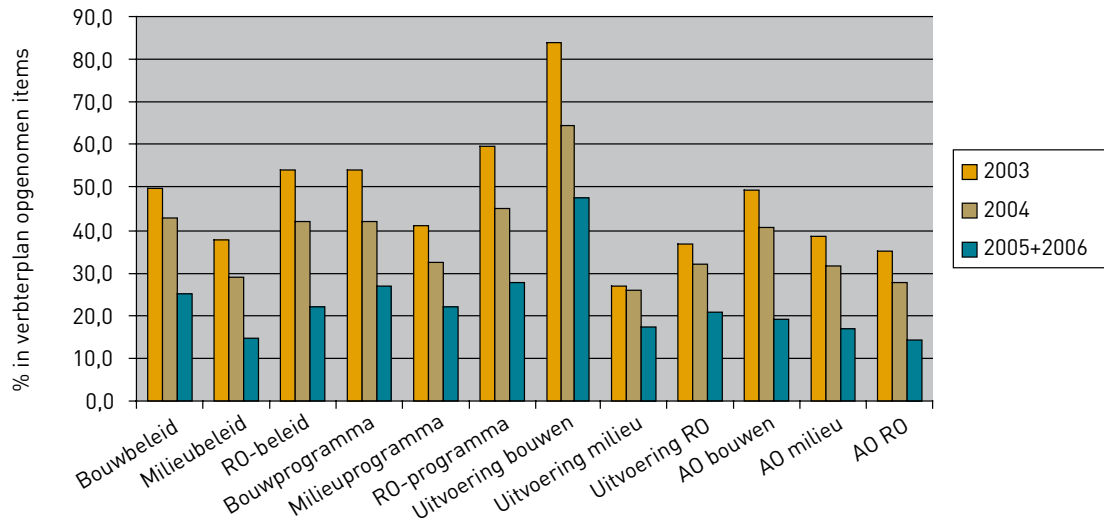
Resultaten verbetertrajecten

Op 1 januari 2007 heeft de Inspectie het toezicht beëindigd bij 90% van de verbetertrajecten (gemeenten) van de eerste jaartranche (2003), bij circa 60% van de tweede jaartranche (2004) en bij circa 30% van de derde jaartranche (2005). Het totale traject is op 1 januari 2007 bij circa 200 gemeenten afgerond (een jaar geleden was dat bij circa 160 gemeenten het geval).

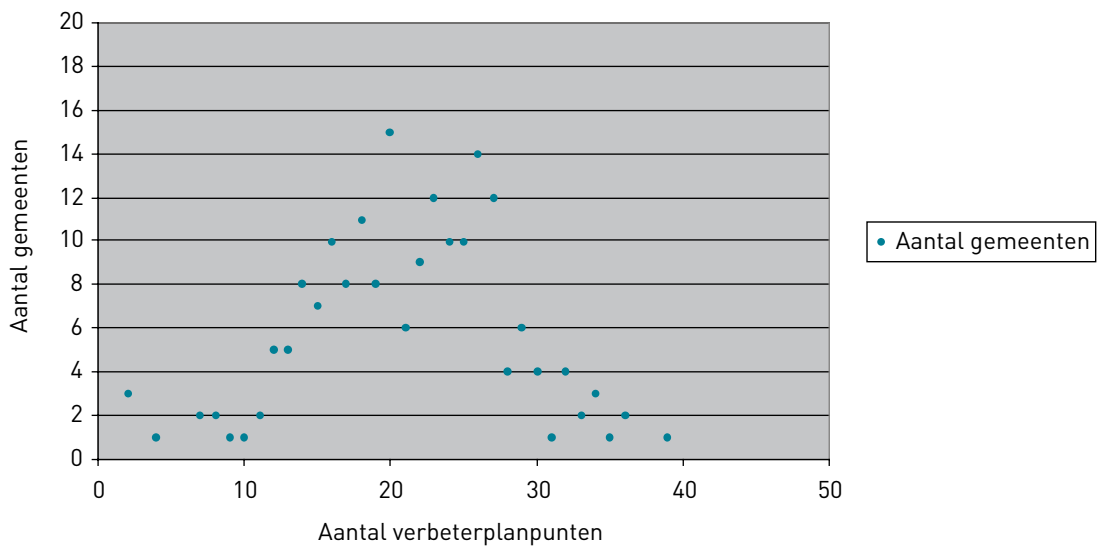
Figuur 4 geeft inzicht in het aantal verbeterplanpunten dat per jaar per taakonderdeel in de gemeentelijke verbeterplannen is opgenomen. Duidelijk is te zien dat het aantal verbeterplanpunten afneemt met name in de periode 2005 en 2006. De Inspectie schrijft dit toe aan de in 2005 aangepaste werkwijze. De werkwijze is in 2005 aangepast op basis van een overleg met bestuurders van gemeenten (zie bijlage 3).



Figuur 4: Verbeterplanpunten per onderzoeksjaar



Figuur 5: Verdeling aantal verbeterplanpunten



Figuur 5 geeft een beeld van het aantal verbeterplanpunten dat gemeenten in hun verbeterplannen opnemen. Gemiddeld ligt dit op circa 20 verbeterplanpunten.

In de figuren 6 t/m 8 is een overzicht gegeven van het al dan niet (volledig) voldaan zijn aan de verbeterplanpunten op de verschillende taakonderdelen/werkvelden op 1 januari 2007.

Wat opvalt in de verbetertrajecten is dat:

- het aantal verbeterplanpunten sterk is gedaald in de loop der jaren. Dit is het resultaat van de in 2005 aangepaste onderzoekswerkwijze. Niet alle taken worden meer standaard onderzocht. Er wordt een focus aangebracht op die onderwerpen die relevant zijn voor die gemeente. Dit resulteert ook in een meer op maat opgesteld verbeterpuntenpakket;
- de meeste verbeterafspraken worden gemaakt in het werkveld uitvoering bouwen;

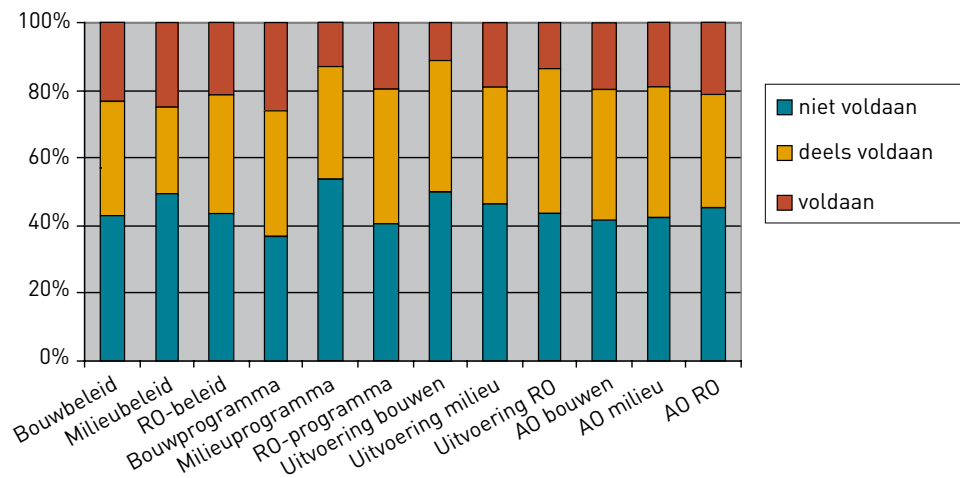


- actualiseringsprogramma's bestemmingsplannen en bouwprogramma's goede tweede zijn;
- in het werkveld milieu de minste verbeterpunten worden opgesteld (zowel in uitvoering als in beleid en programma).

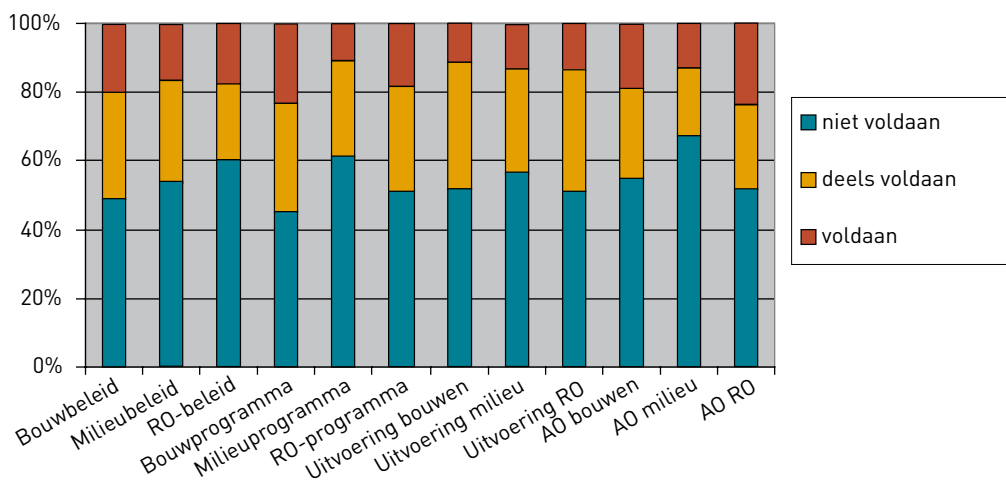
In de voortgang van de verbetertrajecten valt op dat:

- in het algemeen zaken heel voortvarend worden opgepakt;
- het opstellen van bouwprogramma's en vervolgens ook bouwbeleid achterblijven ten opzichte van andere taken;
- de verbeteringen in 2004 sneller en verder afgerond zijn dan in 2003 (terwijl circa 40% van de gemeenten het traject nog niet volledig hebben afgerond).

Figuur 6: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2003

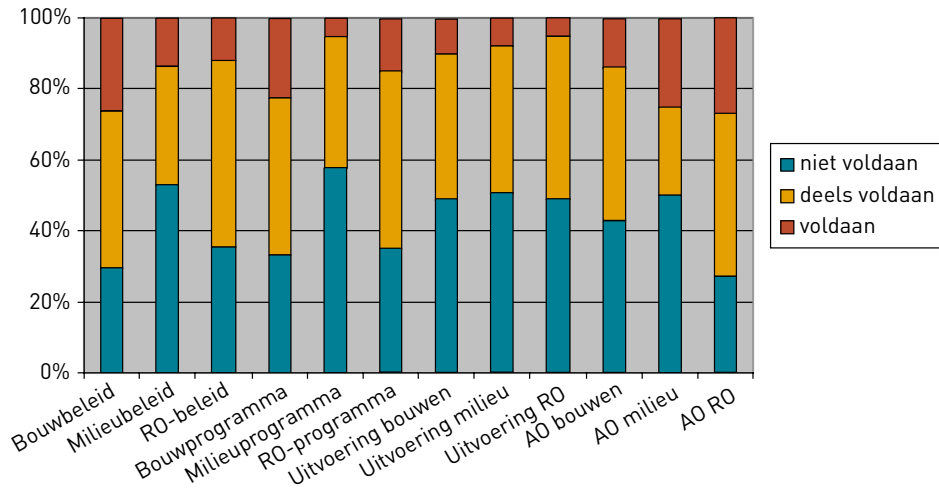


Figuur 7: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2004





Figuur 8: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2005

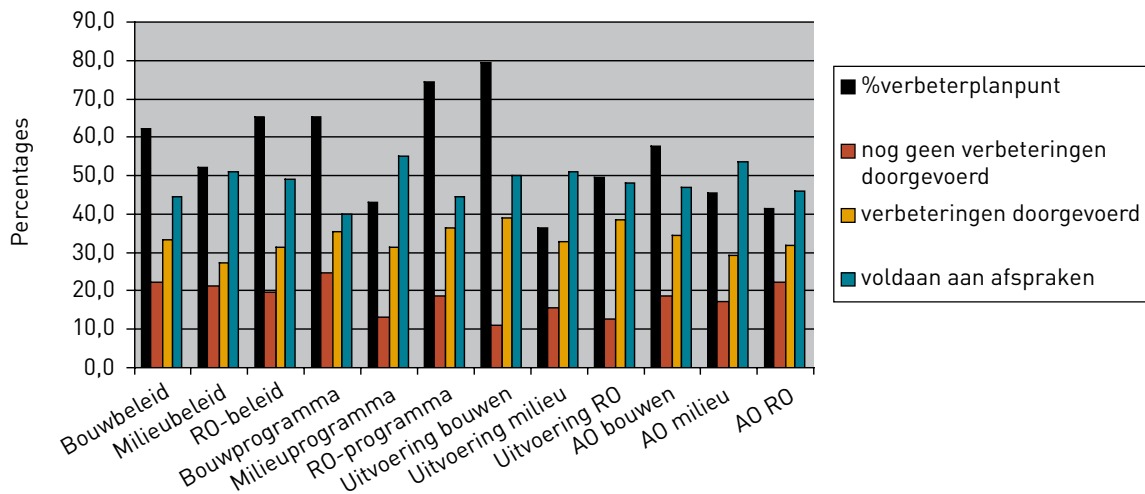


Verbeterplanpunten per werkveld

In figuur 9 is het aantal verbeterplanpunten te zien per taakveldonderdeel dat gemeenten hebben opgenomen in hun plannen, plus de voortgang in de uitvoering van de verbeteringen die zijn geconstateerd per 1 januari 2007. Duidelijk blijkt uit de figuur dat de wettelijke taken (uitvoering bouwen, milieu en ruimte en milieuprogramma) door de gemeenten het beste worden opgepakt. Voorts blijkt dat de meeste verbeterplanpunten op het vlak van uitvoering in het werkveld bouwen liggen. Ook programmering in het werkveld ruimte scoort hoog.

De zwarte kolommen geven aan hoe vaak de betreffende taakveldonderdelen in de verbeterplannen zijn opgenomen; dit in procenten van het aantal gemeenten. De gekleurde kolommen geven aan het verbetergedrag voor die onderdelen (opgeteld zijn de gekleurde kolommen 100%).

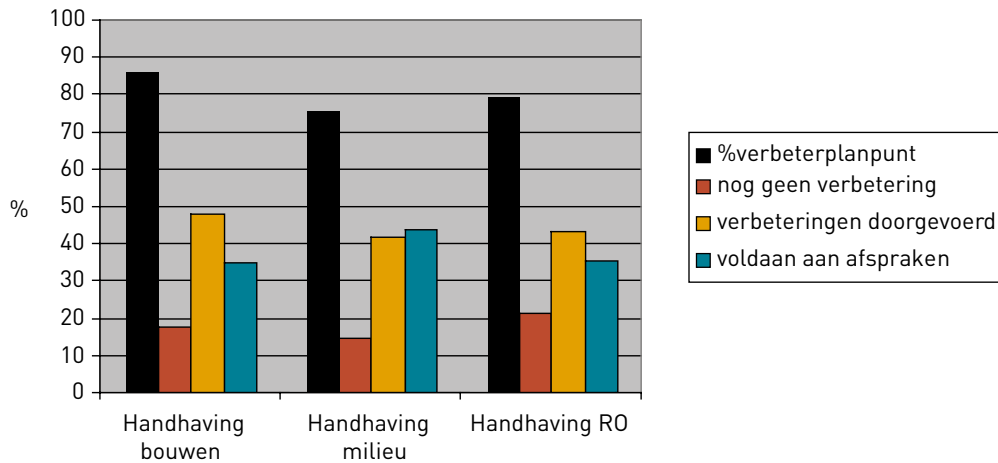
Figuur 9: Verbeteringen verbeterplanpunten





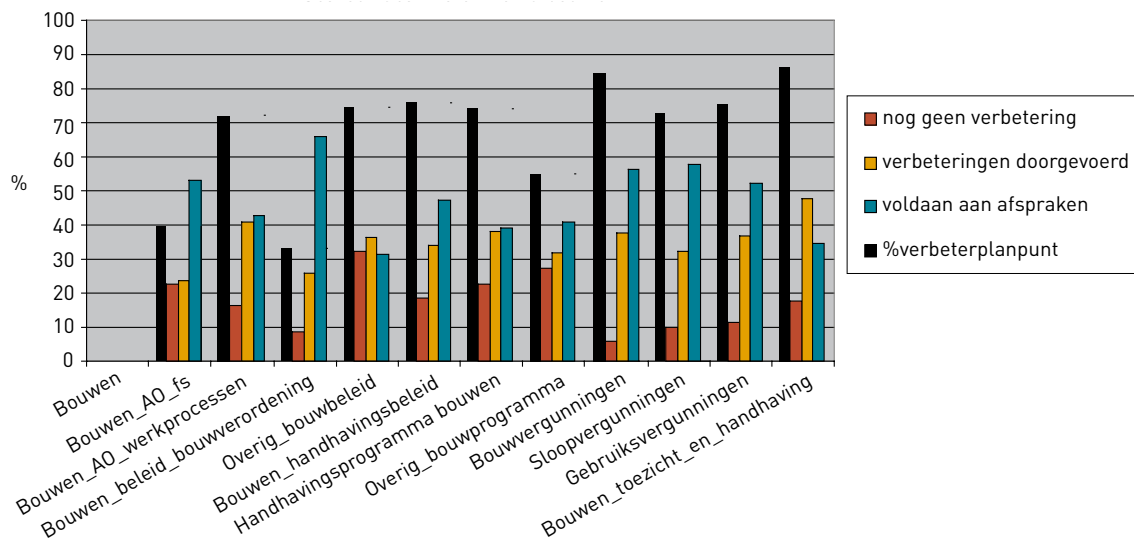
In figuur 10 is aangegeven hoe de gemeenten presteren in de verbetertrajecten specifiek op toezicht en handhaving.

Figuur 10: Verbeteringen toezicht en handhaving



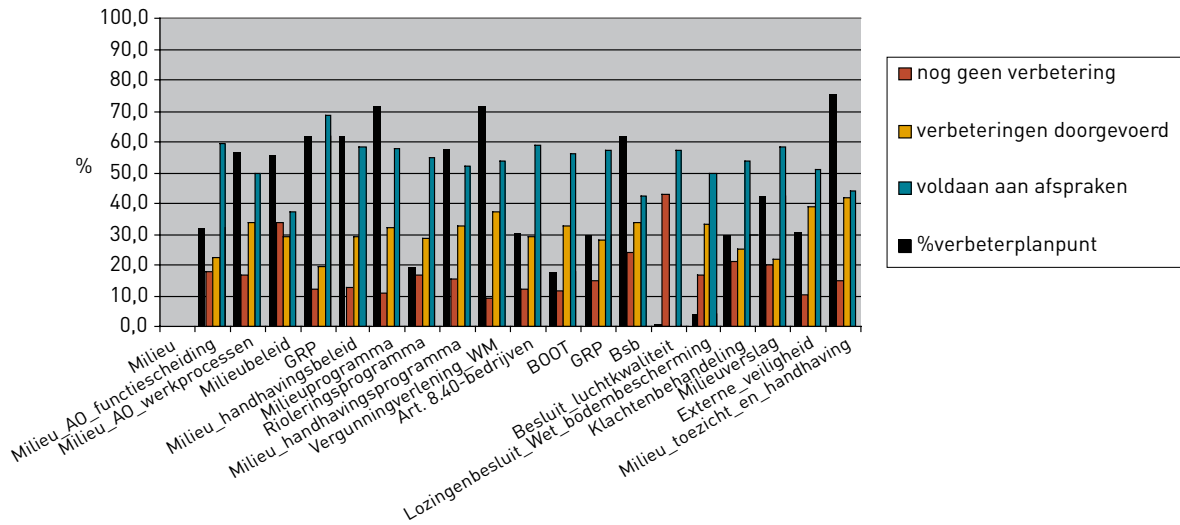
In de figuren 11 t/m 13 zijn de vorderingen te zien op de verbeterplanpunten per werkveld.

Figuur 11: Verbeterplanpunten werkveld bouwen

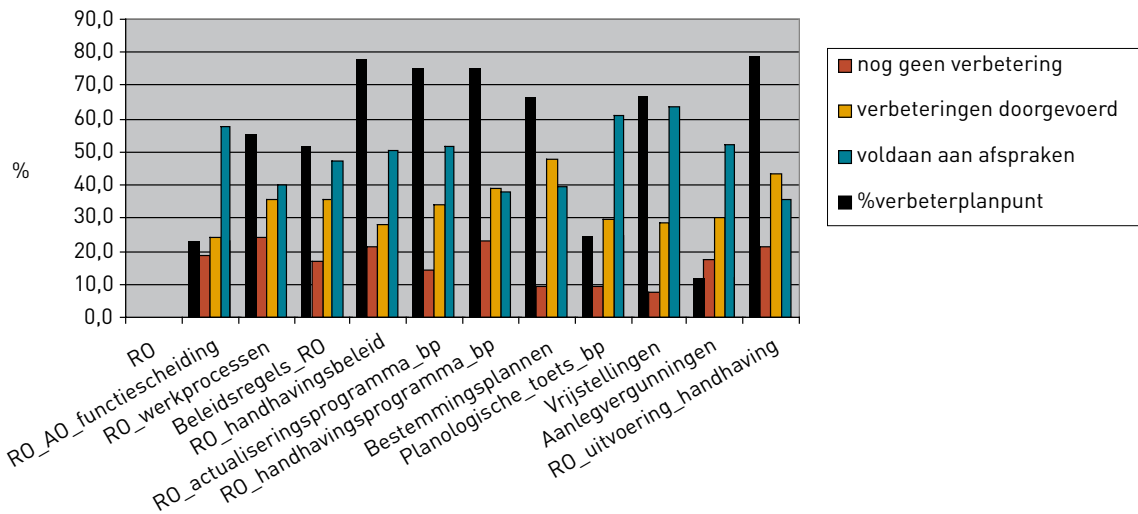




Figuur 12: Verbeterplanpunten werkveld milieu



Figuur 13: Verbeterplanpunten werkveld ruimte





Bijlage 3

Onderzoeksmethodiek

De VROM-brede gemeenteonderzoeken geven inzicht in de uitvoering van de VROM-taken bij de gemeenten en de punten waarop verbetering nodig is. Gemeenten stellen vervolgens verbeterplannen op die aan de Inspectie worden voorgelegd. De Inspectie monitort het verbetertraject en doet na circa een jaar een hercontrole. Deze 'nacontrolefase' maakt integraal onderdeel uit van de aanpak van de Inspectie.

Medio 2005 is de werkwijze in het onderzoek, mede op basis van een werkconferentie met bestuurders van gemeenten die eerder onderzocht zijn, aangepast aan de ervaringen in de jaren 2003 en 2004. De aanpassingen betroffen op hoofdlijnen:

- meer ruimte voor maatwerk, focussen van het onderzoek op taakvelden die in een gemeente in het bijzonder spelen en risico's kunnen inhouden;
- meer aandacht voor de adviserende rol naast de toezichhoudende rol van de Inspectie;
- een intensievere betrokkenheid op bestuurlijk niveau vanuit de gemeenten bij het onderzoek, zodat de resultaten van het onderzoek optimaal benut worden.

Het VROM-brede gemeenteonderzoek

De Inspectie hanteert een onderzoeksmethodiek waarmee gericht gezocht wordt naar die zaken die binnen een gemeente relevant zijn en risicovol kunnen zijn. Dit houdt in dat de onderwerpen waarop het onderzoek zich richt per gemeente kunnen verschillen. Primair wordt gekeken naar hoe de uitvoering van de (wettelijke) VROM-taken op die terreinen er structureel bij staat. Daarnaast wordt ook naar de randvoorwaarden gekeken waaronder de uitvoering in een gemeente plaatsvindt. Belangrijke randvoorwaarden zijn: vastgesteld beleid en programmering en een goed functionerende administratieve organisatie.

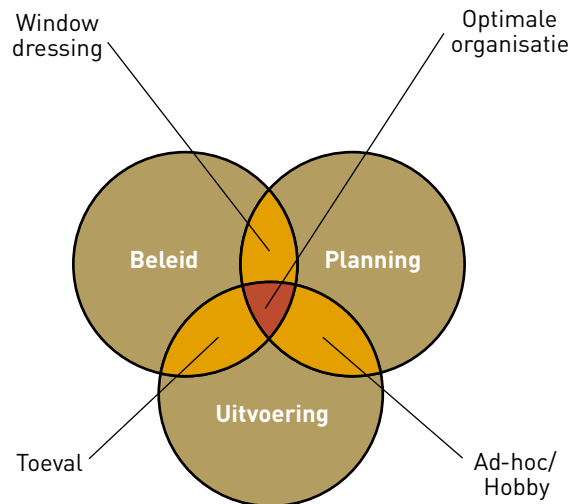
In de gemeenteonderzoeken 2006 heeft de Inspectie gekeken naar de uitvoering van de taken door de gemeenten zoals die in 2005 heeft plaatsgevonden (2005 is het verificatiejaar). Bij het doen van voorstellen voor verbetering houdt de Inspectie in voorkomende gevallen rekening met mogelijke verbetertrajecten die de gemeente in 2006 zelf al heeft gestart.

Samenhang tussen beleid, programmering en uitvoering is van groot belang voor het ook op langere termijn goed uitvoeren van de VROM-taken. Borging van de uitvoering vindt plaats door vastgelegd beleid, in een goede programmering van de uitvoering en in goede werkprocessen. Zonder geformuleerde beleidskaders zal de uitkomst van de uitvoering in zekere mate ongewis



zijn. Zonder programmering wordt het risico gelopen dat bepaalde taken niet worden uitgevoerd. Cruciaal zijn – naast een deskundig en goed georganiseerd ambtenarenapparaat – een heldere aansturing op basis van een duidelijke visie waar het bestuur op wat langere termijn naar toe wil (beleidsdoelen), alsmede een uitgewerkt (werk)plan langs welke weg (prioriteitstelling in activiteiten) de doelen bereikt kunnen worden en met inzet van welke middelen (geld en menskracht).

Figuur 1: Schematische weergave onderzoeksfilosofie



Jaartranches

2006 is het vierde (en laatste) jaar van een cyclus waarin de Inspectie alle gemeenten in Nederland onderzoekt. De jaartranches zijn onderling niet zo maar te vergelijken (zijn niet aselekt getrokken). Uit een nadere (statistische) analyse, waarin gemeenten naar grootte waren onderverdeeld in vier categorieën, bleken de jaartranches niet vergelijkbaar¹.

onderzoeksjaar	gemeenten onderzocht	gemiddeld aantal inwoners in cohort	gemiddeld in Nederland ²
2002 ³	35	45527	32469
2003	109	21428	
2004	123	45298	
2005	103	34424	
2006	107	31038	35666

Bij de start van de gemeenteonderzoeken in 2002 waren er 492 gemeenten; per 1 januari 2007 zijn er in Nederland nog 443 gemeenten. Met de 14 stadsdelen in Amsterdam erbij zijn er op dit moment 457 bevoegde gezagen op gemeentelijk niveau.

- 1 Het aantal inwoners is een van de geregistreerde kenmerken van de gemeenten, die op zich los staat van het Inspectie-onderzoek. Uit nadere analyse is gebleken dat de grootte van de gemeente van invloed is op de resultaten.
- 2 Staat van Bestuur 2006, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 3 In 2002 heeft de Inspectie een 35-tal gemeenten onderzocht vooruitlopend op de methodiek die in 2003 is ingevoerd.



Adequaat niveau

Om tot een oordeel te komen over de prestaties van gemeenten, is voor ieder taakveld een toetsingskader vastgesteld, het zogenaamde adequaat niveau. Het adequaat niveau voor de uitvoering van de VROM-taken vindt zijn basis in wet- en regelgeving. Voor de onderdelen beleid, programmering en administratieve organisatie ontbreekt een wettelijke grondslag⁴. Deze onderdelen zijn evenwel essentieel voor de borging van een goede uitvoering van de VROM-taken. Ook hiervoor heeft de Inspectie een adequaat niveau beschreven.

Oordelen

In de onderzoeksrapportages maakt de Inspectie gebruik van een beoordeling op een 4-puntsschaal:

- **adequaat:** aan alle eisen van het adequaat niveau wordt voldaan;
- **deels of gedeeltelijk adequaat:** aan de meeste eisen van het adequaat niveau wordt voldaan;
- **onvoldoende:** aan veel van de eisen van het adequaat niveau wordt niet voldaan;
- **slecht:** aan geen of slechts een enkele eis van het adequaat niveau wordt voldaan.

Aanpassing van de werkwijze in 2005

Op basis van de resultaten van een werkconferentie met bestuurders⁵ in 2005 is de werkwijze in de onderzoeken op een aantal belangrijke punten geactualiseerd. Gemeentebestuurders bleken de gemeente-onderzoeken door de Inspectie op zich op prijs te stellen. De Inspectie wordt gezien als een onafhankelijke instantie en hoeder voor het algemeen belang binnen het VROM-terrein. Niet dat gemeenten altijd staan te juichen als de Inspectie haar onderzoek aankondigt, maar dat heeft veeleer te maken met het moment van aankondiging en de korte termijn waarop het onderzoek vervolgens plaatsvindt, dan dat het een kwestie is van nut of noodzaak. Er was kritiek op de toon en de mate van gedetailleerdheid in de rapportages van de Inspectie. De Inspectie zou ook meer moeten prioriteren in haar aanpak (maatwerk).

Gemeentebestuurders gaven aan dat de Inspectie meer een adviserende en faciliterende opstelling zou kunnen innemen. Meer opereren vanuit een partnerrol; als ondersteuner van gemeenten in haar taakuitoefening. Bijvoorbeeld: uitwisselen van good practices en meer accent op feedback naar beleid over in de gemeentelijke praktijk slecht uitvoerbare VROM-regelgeving. Geadviseerd is om meer communicatie/interactie gedurende het onderzoekstraject mogelijk te maken, zodat de bevindingen ook beter landen in de gemeentelijke organisatie en het onderzoek ook aansluit bij die zaken die binnen een gemeente actueel zijn.

De werkwijze van de Inspectie is naar aanleiding van, onder meer, de resultaten van de werkconferentie op een aantal punten aangescherpt:

- naast toezichthouder richt de Inspectie zich ook meer op de rol van adviseur voor de gemeenten (Compliance Assistance). Dit kan zich uiten in het doorgeven van oplossingen die bij andere gemeenten voor bepaalde problemen zijn gevonden, of in een praktisch hanteerbaar geformuleerd verbeterpunt of aanbeveling;
- het onderzoek wordt meer toegesneden op de bestuurlijke dimensie, niet te gedetailleerd

4 Uitzondering hierop vormen de bouwverordening, welstand, het gemeentelijk rioleringsplan en het milieuprogramma die wel wettelijk verplicht zijn.

5 28 April 2005: werkconferentie met bestuurders van gemeenten waar een VROM-breed gemeenteonderzoek is uitgevoerd in 2003 of 2004. Vastlegging Project Externe Oriëntatie VROM-brede gemeenteonderzoeken: eindverslag, mei 2005.



en met oog voor de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van gemeentebesturen om afwegingen te maken;

- meer aandacht voor de managementsamenvatting in het rapport;
- de uitvoering staat centraal: onderzoek naar en beoordeling van beleid, programmering en administratieve organisatie in een gemeente gebeurt in deze context;
- onderzoek is maatwerk: op basis van een analyse van omgevingsfactoren die al dan niet in een gemeente aan de orde zijn, wordt de focus van het onderzoek bepaald op die onderwerpen die voor de gemeente van belang zijn en de onderwerpen waar mogelijke risico's spelen. Dus niet meer vooral kijken naar zaken die niet goed gaan, maar het onderzoek richten op zaken die relevant zijn in die gemeente en die al dan niet goed lopen;
- meer evenwicht in de rapportage. De vinger op de zere plek blijft waar nodig centraal staan, maar er is ook plaats voor zaken die een gemeente goed uitvoert;
- de inspectie voert het onderzoek servicegericht uit met een zo laag mogelijke belasting van het gemeentelijk apparaat;
- meer betrokkenheid van gemeenten op bestuurlijk niveau gedurende het onderzoek om de interactie zo goed mogelijk te laten plaatsvinden, zodat aldus het eindresultaat optimaal door de gemeente kan worden benut.

Kortom: Het onderzoek wordt meer gericht op de zaken die er werkelijk toe doen in een gemeente en waar serieuze risico's kunnen spelen indien VROM-taken onvoldoende adequaat worden uitgevoerd. Tijdens het onderzoek vindt een open communicatie plaats zodat de resultaten op hun plek vallen en een plaats krijgen in een door de gemeente op te stellen verbetertraject. Vanaf medio 2005 is met de nieuwe werkwijze gewerkt.

Het toezicht op het verbetertraject

Het VROM-brede gemeenteonderzoek wordt afgerond met een rapport dat met het college van burgemeester en wethouders wordt besproken. In dat gesprek worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de gemeente met de verbeterpunten (t.a.v. de wettelijke taken) en de aanbevelingen (t.a.v. de niet-wettelijke taken) om zal gaan. In verreweg de meeste gevallen stelt de gemeente een plan van aanpak op. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek en de afspraken die met het college gemaakt zijn (het gemeentelijk plan van aanpak), zal de Inspectie in het jaar na het onderzoek nog een 'nacontroleonderzoek' uitvoeren. In dat onderzoek worden de vorderingen op de verbeterpunten (en aanbevelingen) in kaart gebracht. Indien er voldoende voortgang kan worden geconstateerd en er tevens vertrouwen is dat het verbetertraject tot een goed einde wordt gebracht, beëindigt de Inspectie het onderzoek. In een minderheid van de gevallen besluit de Inspectie het traject voort te zetten.

In het meest gunstige geval is er geen (monitoring van een) verbetertraject nodig. De gemeente presteert op adequaat niveau op de meeste VROM-terreinen. Dit komt evenwel slechts beperkt voor: gemiddeld bij circa 5% van de onderzochte gemeenten.

Het verscherpte toezicht dat de Inspectie in eerdere jaren heeft ingesteld bij een beperkt aantal gemeenten die in 2003 of 2004 zijn onderzocht, is inmiddels opgeheven op basis van de bereikte voortgang in die gemeenten. In 2005 en 2006 zijn er geen nieuwe gemeenten met verscherpt toezicht bij gekomen. De Inspectie acht dit mede een resultaat van de aangepaste werkwijze waarin meer maatwerk en communicatie, met name ook op bestuurlijk niveau, plaatsvindt.



Verantwoording rapportage

Deze rapportage is gebaseerd op de analyse van de resultaten van de onderzoeken van de Inspectie. Ten eerste de resultaten van de VROM-brede gemeenteonderzoeken waarvan onder meer de oordelen van de Inspectie over de uitvoering van de gemeentelijke taken zijn bijgehouden in een database en ten tweede de resultaten van de hercontroles (bijgehouden in de VROM-Inspectie Database). Aanvullend op deze kwantitatieve informatie is in een ronde langs de regiokantoren verificatie gezocht van de duiding van de resultaten.

In 2006 is de laatste tranche van de gemeenten onderzocht. Dit betekent dat de Inspectie nu een doorlichting / nulmeting van de complete populatie heeft en uitspraken kan doen over de stand van zaken bij gemeenten op het VROM-terrein. Toch is op dit punt een kanttekening te plaatsen. Omdat de nulmeting is verricht in een periode van 2002-2006 en gemeenten die in het begin zijn onderzocht vervolgens met de verbeterpunten aan de slag zijn gegaan is de werkelijke situatie bij de gemeenten in Nederland niet correct beschreven met de resultaten van de nulmeting. Om goed de stand van zaken per 1 januari 2007 weer te kunnen geven dienen de resultaten van de verbetertrajecten meegenomen te worden. Ook is het zo dat gemeenten die in 2006 zijn onderzocht waarschijnlijk een ander resultaat qua nulmeting opleveren dan gemeenten die in 2003 zijn onderzocht, omdat er inmiddels zoveel is veranderd. Veranderingen ten aanzien van regelgeving en instrumentarium, ondersteuningstrajecten op deelterreinen (bijv. handhaven op niveau), etc. Trends in de cijfers van de nulmeting moeten met andere woorden met grote omzichtigheid worden behandeld.

Ook moet om dezelfde redenen voorzichtig worden omgegaan met het onderling vergelijken van gemeenten op basis van de nulmeting. Gemeenten die in 2003 zijn onderzocht en inmiddels het verbetertraject hebben afgesloten kunnen niet zomaar worden vergeleken met gemeenten waar de nulmeting net is uitgevoerd en het verbetertraject nog moet beginnen. De Inspectie is naar aanleiding van de vragen en moties in de Tweede Kamer bij de behandeling van de Rapportage gemeente-onderzoeken 2005 begonnen met het ontwikkelen van een methode – gebaseerd op de gemeenteonderzoeken (nulmeting en nacontroles) – die een vergelijking van de gemeenten onderling mogelijk moet maken. Daarbij wordt op dit moment gedacht aan een onderverdeling in koplopers, achterblijvers en peloton op enkele deelwerkterreinen, zoals uitvoering bouw-, milieu- en ruimtetaken, en ook toezicht- en handhavingstaken. Gelet op het feit dat de nacontroleonderzoeken op dit moment nog maar voor de helft van de gemeenten (voldoende succesvol) afgesloten zijn, zal de Inspectie dit jaar (2007) benutten om de methode en de procedure te vervolmaken en om een onderbouwde keuze te maken op welke wijze de resultaten het beste kunnen worden ingezet en gecommuniceerd richting de gemeenten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van recente inzichten op het gebied van handhaving en gedrag en in het bijzonder op de communicatieve aspecten van interventies.