



Bijlagen bij Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006

1	Overzicht gemeenten die in 2006 zijn onderzocht	2
2	Resultaten kwantitatief	3-16
3	Onderzoeksmethodiek	17-20



1 Overzicht gemeenten die in 2006 zijn onderzocht

Bolsward	Berkelland	Aalsmeer	Alblasserdam	Bergen (L)
Dongeradeel	Beuningen	Aikmaar	Alkemade	Deurne
Eemsmond	Dinkelland	Amersfoort	Barendrecht	Drimmelen
Emmen	Doesburg	Amstelveen	Bergambacht	Geldrop-Mierlo
Ferwerderadeel	Druten	Amsterdam Zeeburg	Giessenlanden	Gemert-Bakel
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	Spijkenisse	Sevenum
		Noorder Koggenland	Strijen	Sint Antonis
		Obdam	Tholen	Sint-Oedenrode
		Opmeer	Vlist	Stein
		Texel	Waddinxveen	Swalmen
		Urk	Zederik	Valkenburg aan de Geul
		Vianen	Zoeterwoude	Vught
		Wervershoof		Woensdrecht
		Wester Koggenland		Woudrichem
		Wieringen		Zundert
		Wognum		
		Woudenberg		
		Zeewolde		



2 Resultaten kwantitatief

2.3 Resultaten Uitvoering 2006

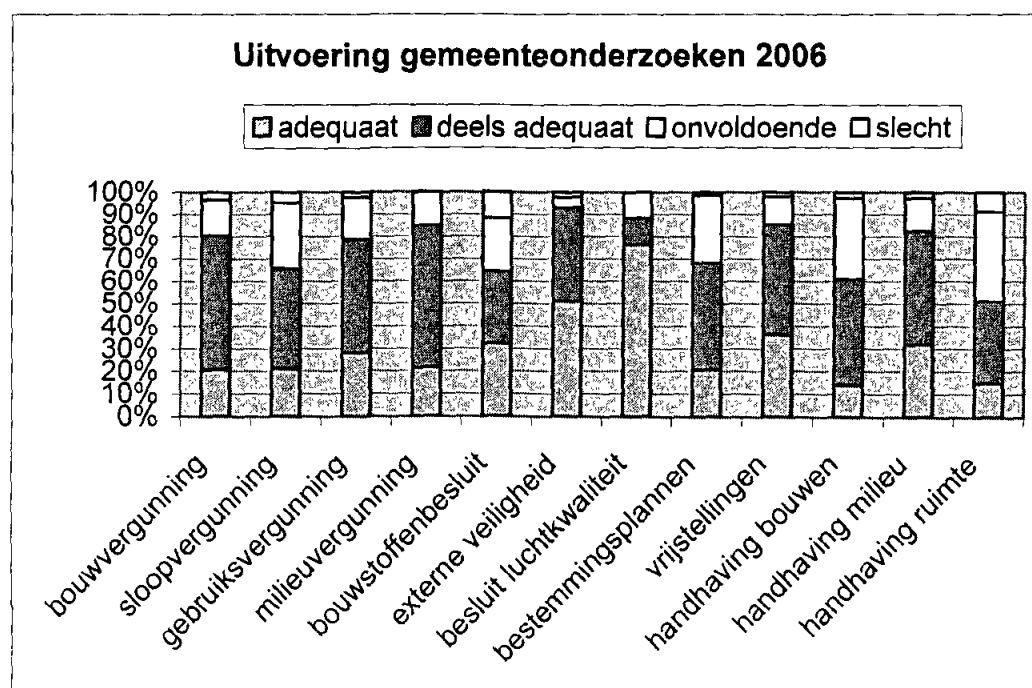
In 2006 heeft de VROM-Inspectie in 107 gemeenten onderzoeken uitgevoerd. Onderstaande tabel 2.1, alsmede figuur 2.1, geven het overzicht van de resultaten ten aanzien van de uitvoering van een aantal belangrijke (wettelijke) taken op het werkveld VROM bij de gemeenten die in 2006 zijn onderzocht.

Tabel 2.1: 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 2.1: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2006





Opvallende zaken in de uitvoeringsresultaten 2006 zijn:

ongunstig

- de hoge percentages niet adequaat (onvoldoende + slecht) bij toezicht en handhaving voor bouwen, en met name ook voor ruimte;
- de hoge percentages niet adequaat (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 1 op de 5 à 6 gemeenten onder de maat.

Toezicht en handhaving bouwen op deeltaken

Binnen het werkveld bouwen is in de gemeenteonderzoeken ook gekeken naar het toezicht en handhaving op onderdelen afzonderlijk. Toezicht op bouwen in afwijking van de bouwvergunning en op gebruik in afwijking van de gebruiksvergunning gaat bij 1 op de 3 gemeenten adequaat. Toch blijft ook 1 op de 3 gemeenten niet adequaat (onvoldoende + slecht) presteren op de toezicht en handhavingstaken bouwen.

Tabel 2.2: 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

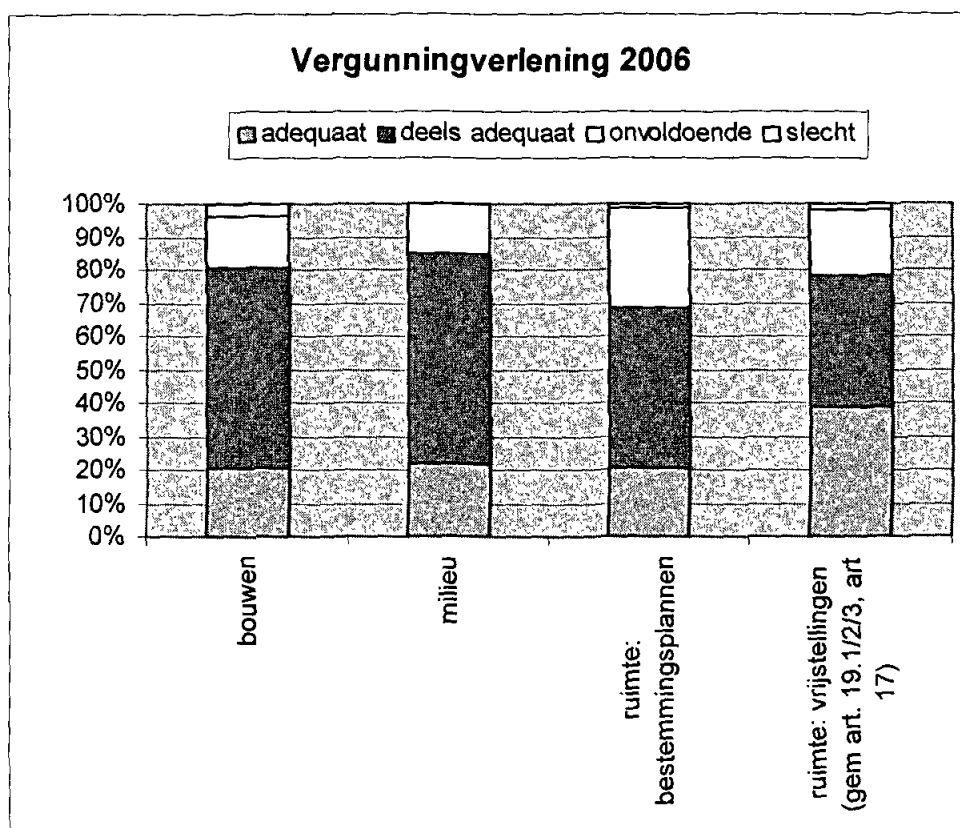


Vergunningverlening en Toezicht en handhaving

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.

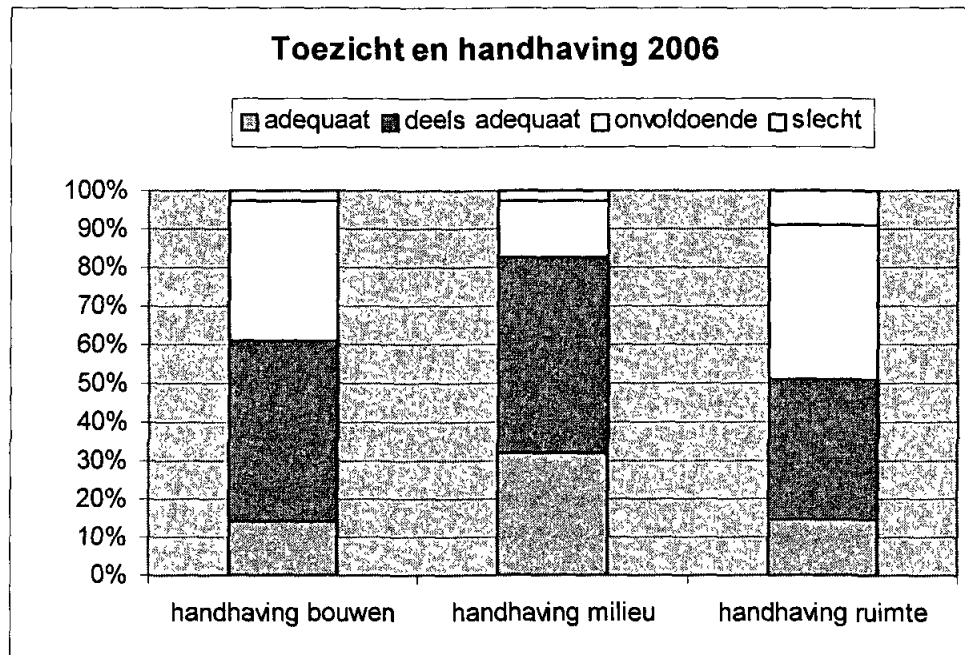
In het werkveld milieu ligt de situatie gunstiger en genuanceerder. Het percentage niet adequaat (onvoldoende en slecht) is bij toezicht en handhaving milieu aanmerkelijk lager dan bij bouwen en ruimte en slechts licht hoger dan bij vergunningverlening. Het percentage adequaat is evenwel ook hoger bij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

Figuur 2.2: Uitvoering vergunningverlening





Figuur 2.3: 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 verbetering op toezicht en handhaving des te wenselijker.



2 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 2.3):

gunstig

- de stelselmatige daling van het percentage niet adequaat 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 niet adequaat zijn van gemeenten op de taak (actualisatie van) bestemmingsplannen;
- Het hoge percentage niet adequaat zijn van toezicht en handhaving bij Bouwen en met name ook bij Ruimte, in combinatie met het laag blijvend percentage gemeenten dat adequaat scoort op deze taken.



Tabel 2.3: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2003-2006

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

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



2.3 Resultaten Beleid en Programma

Tabel 2.4 geeft een overzicht van het percentage gemeenten dat beleid heeft vastgesteld op de verschillende taakvelden en dat uitvoeringsprogramma's, resp. de administratieve organisatie op onderdelen heeft ingevoerd.

Tabel 2.4: 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
Vast gesteld 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 (ww)	70	75	82	93
Rioleringsbeheerprogramma			65	80
Programma Ruimte				
Actualiseringsprogramma bestemmingsplannen	63	78	76	79
Toezicht- en handhavingsprogramma	20	36	46	54

Tabel 2.5 geeft de resultaten op beleid en programma voor Bouwen, Milieu en Ruimte voor een drietal 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 is in 2006 de aanwezigheid van beleid op toezicht en handhaving door gestegen is naar 3 op de 4 gemeenten. Dit is ongetwijfeld mede het resultaat van de landelijke inspanningen om het Handhaven op Niveau te brengen;

ongunstig

- Gemeenten blijven achter met het vaststellen van beleid (en programma) voor de 'normale', van oudsher uitgevoerde, bouwtaken. Gemeenten zien dit blijktbaar 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 2.5: 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

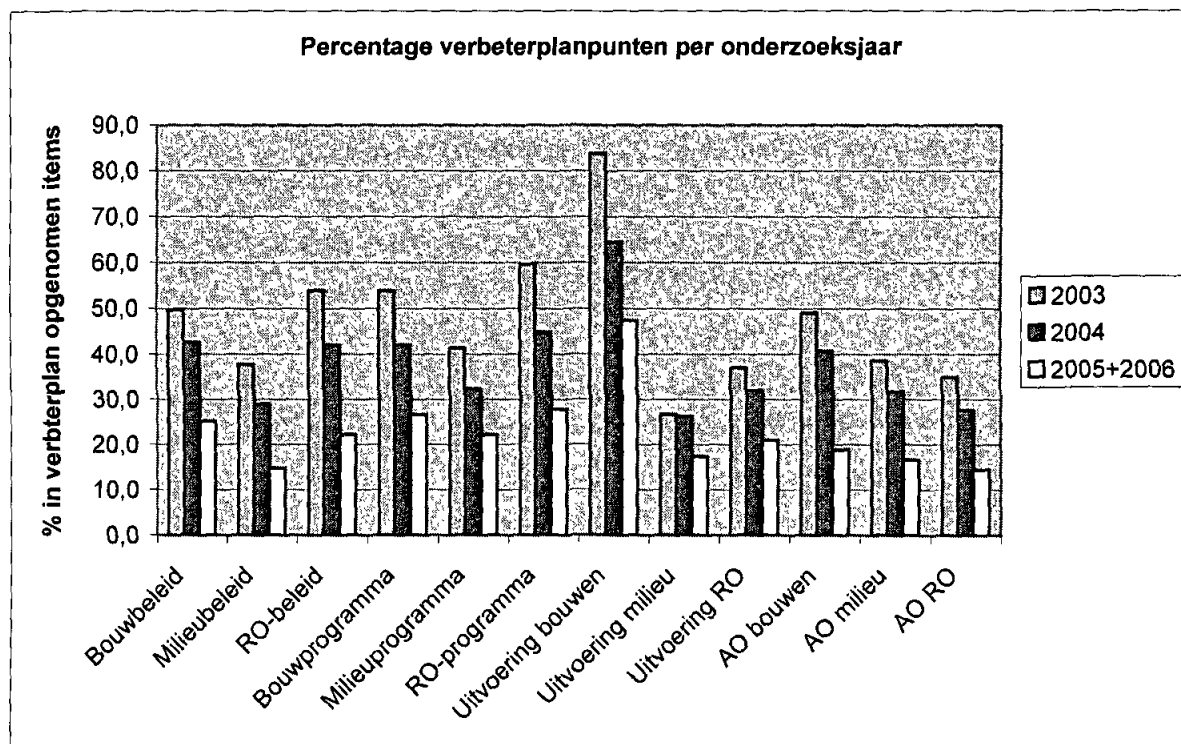
2.3 Resultaten Verbetertrajecten

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 ca 30% van de derde jaartranche (2005). Het totale traject is op 1 januari 2007 bij ca 200 gemeenten afgerond (een jaar geleden was dat bij ca 160 gemeenten het geval).

Figuur 2.2 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).

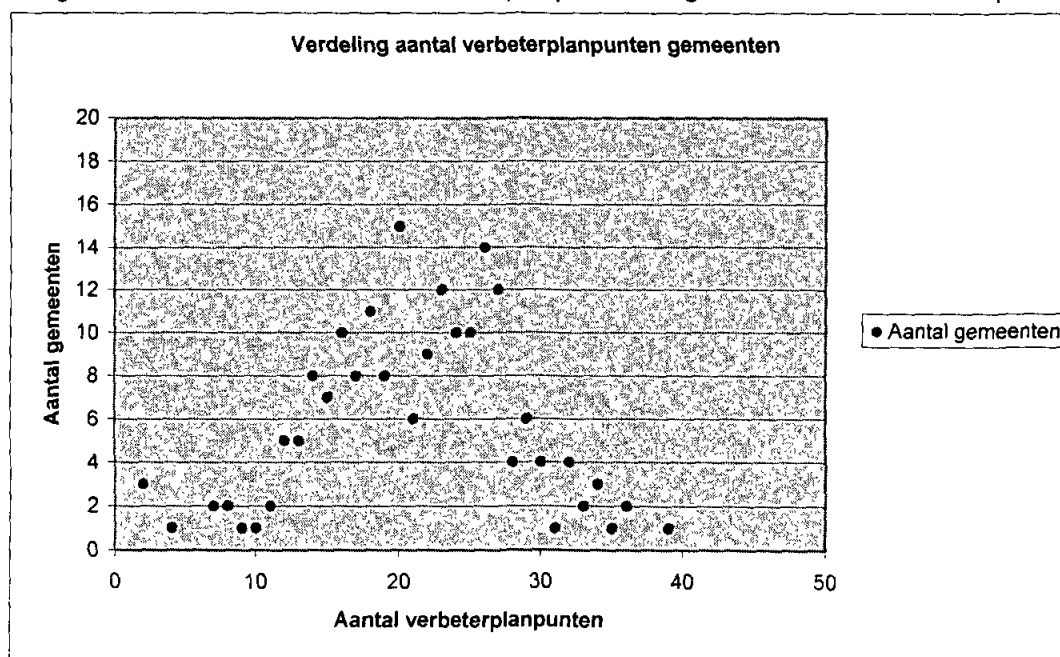


Figuur 2.2: verbeterplanpunten per onderzoeksjaar.



Figuur 2.3: Verdeling aantal verbeterplanpunten

Figuur 2.3 geeft een beeld van het aantal verbeterplanpunten dat gemeenten in hun verbeterplannen





opnemen. Gemiddeld ligt dit op ca 20 verbeterplanpunten.

In de figuren 2.4 tot en met 2.5 is een overzicht gegeven van het al dan niet (volledig) voldaan zijn aan de verbeterplanpunten op de verschillende taakonderdelen/werkvelden op 1 januari 2007.

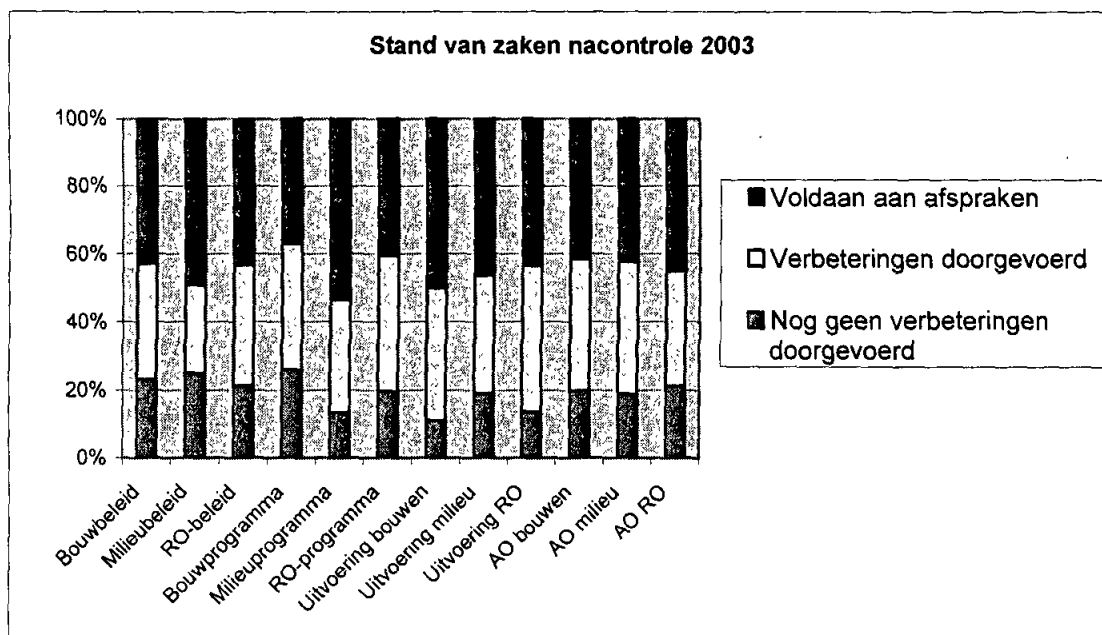
Wat opvalt in de verbetertrajecten is dat:

- het aantal verbeterplanpunten sterk is gedaald in de loop der jaren. Dit is het resultaat van de in 2005 aangepaste onderzoekswijze. 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;
- goede tweede zijn actualiseringsprogramma's bestemmingsplannen en bouwprogramma's;
- in het werkveld milieu worden de minste verbeterpunten opgesteld (zowel in uitvoering als in beleid en programma).

In de voortgang van de verbetertrajecten valt op dat:

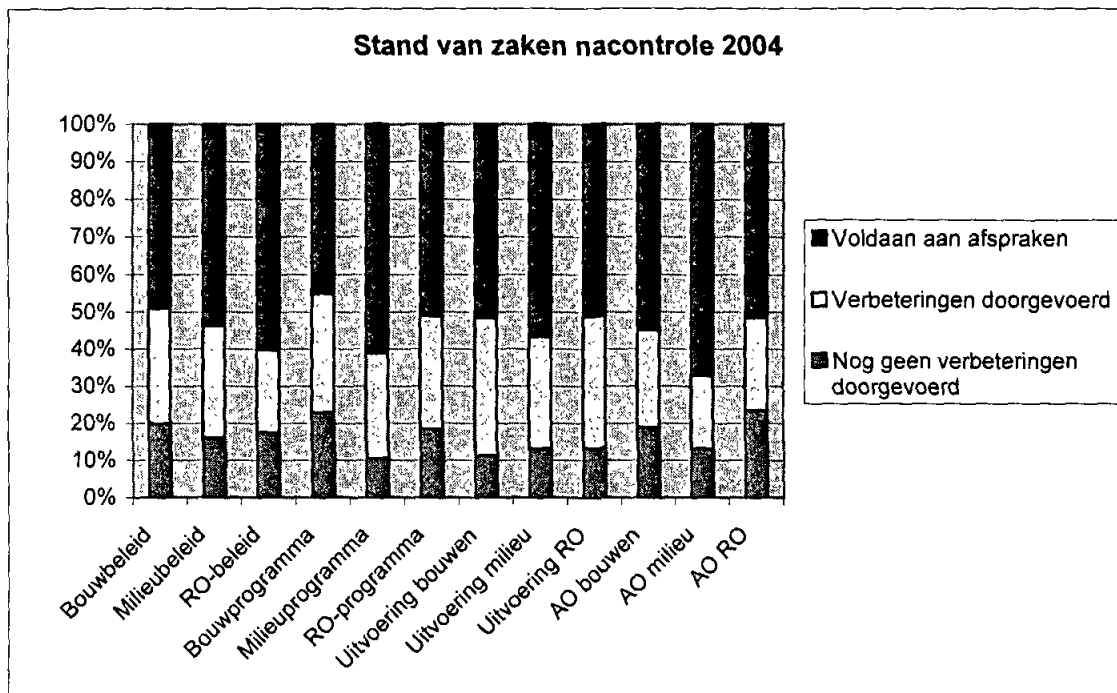
- in het algemeen worden zaken heel voortvarend opgepakt;
- het opstellen van bouwprogramma's en vervolgens ook bouwbeleid blijven achter ten opzichte van andere taken;
- de verbeteringen in 2004 sneller en verder afgerond zijn dan in 2003 (terwijl ca 40% van de gemeenten het traject nog niet volledig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

Figuur 2.4: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2003

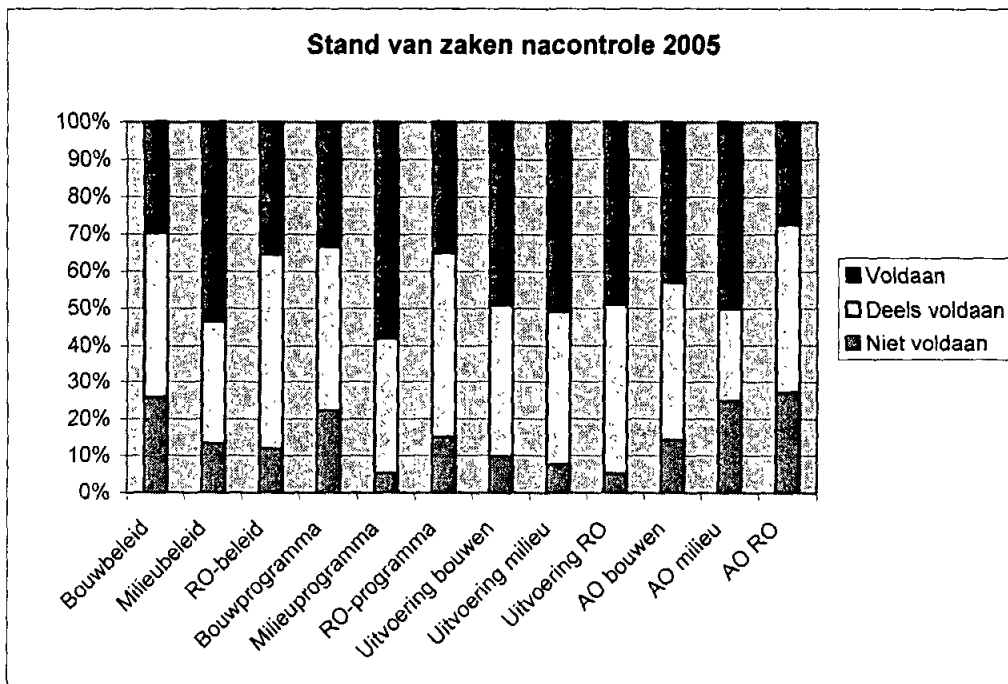




Figuur 2.5: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2004



Figuur 2.6: Realisatie verbeterplanpunten jaartranche 2005

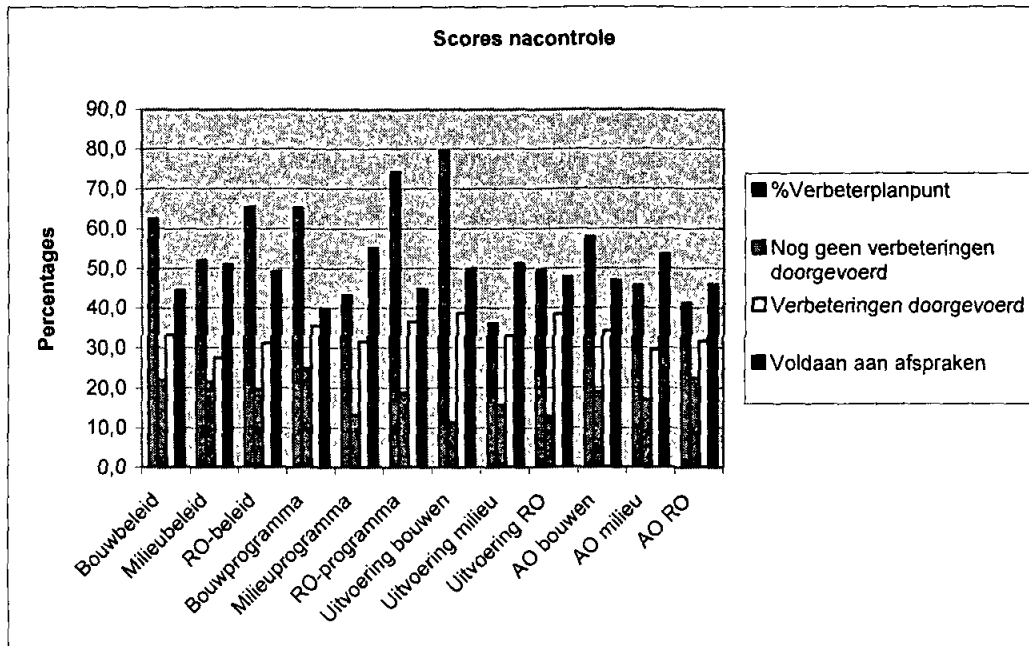




Verbeterplanpunten per werkveld

In figuur 2.7 is het aantal verbeterplanpunten te zien per taakveld-onderdeel 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.

Figuur 2.7: Verbeteringen verbeterplanpunten

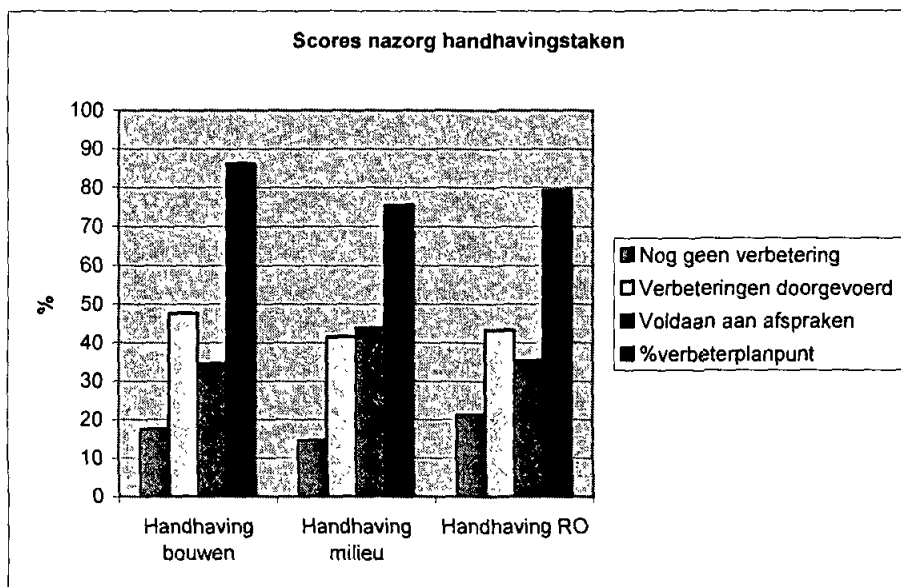


De zwarte kolommen geven aan hoe vaak de betreffende taakveldonderdelen in de verbeterplannen zijn opgenomen; dit in procenten van het aantal gemeenten. De gekleurde kolommen geven aan het verbetergedrag voor die onderdelen (opgeteld zijn de gekleurde kolommen 100%).

In figuur 2.8 is aangegeven hoe de gemeenten presteren in de verbetertrajecten specifiek op toezicht en handhaving.

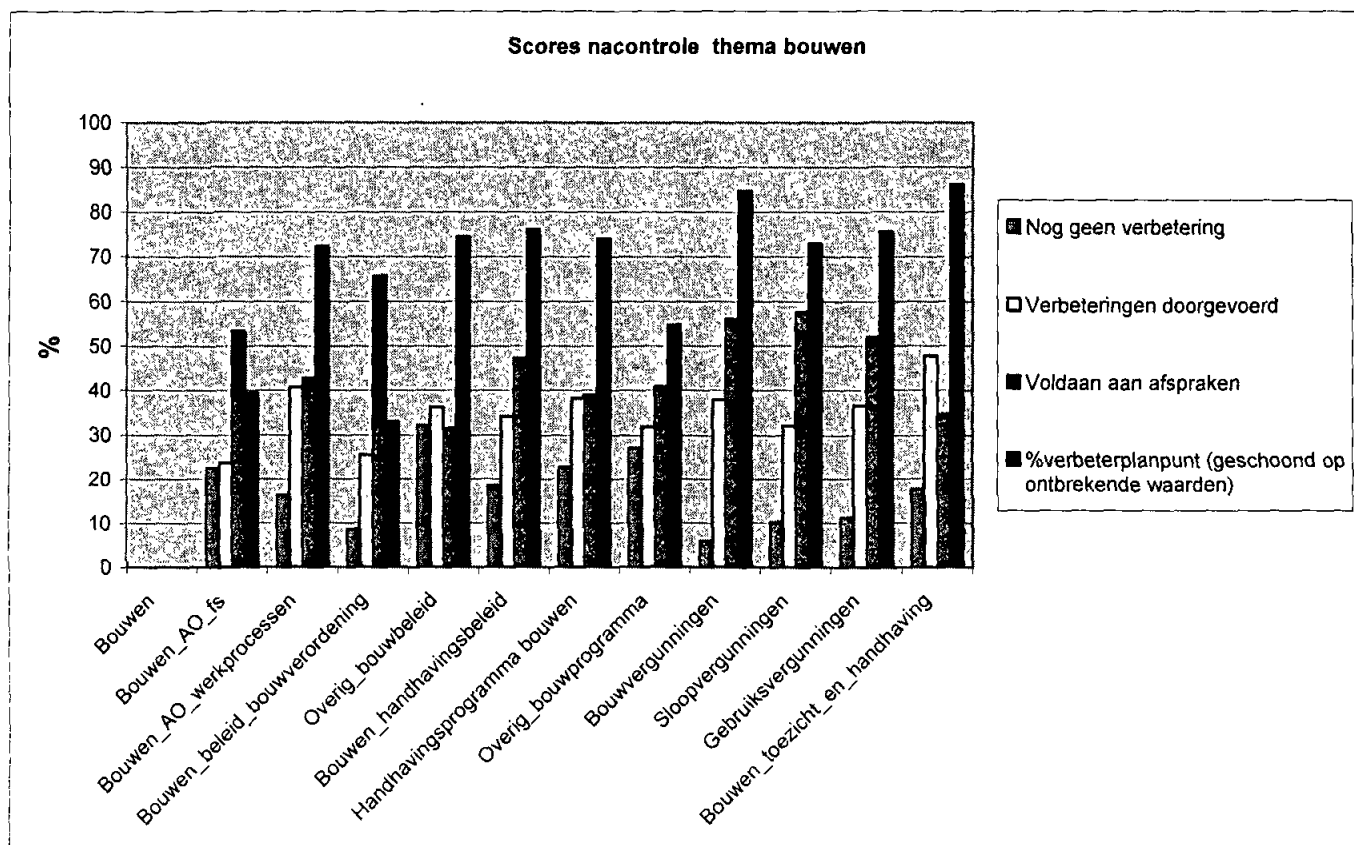


Figuur 2.8: Verbeteringen verbeterplanpunten toezicht en handhaving



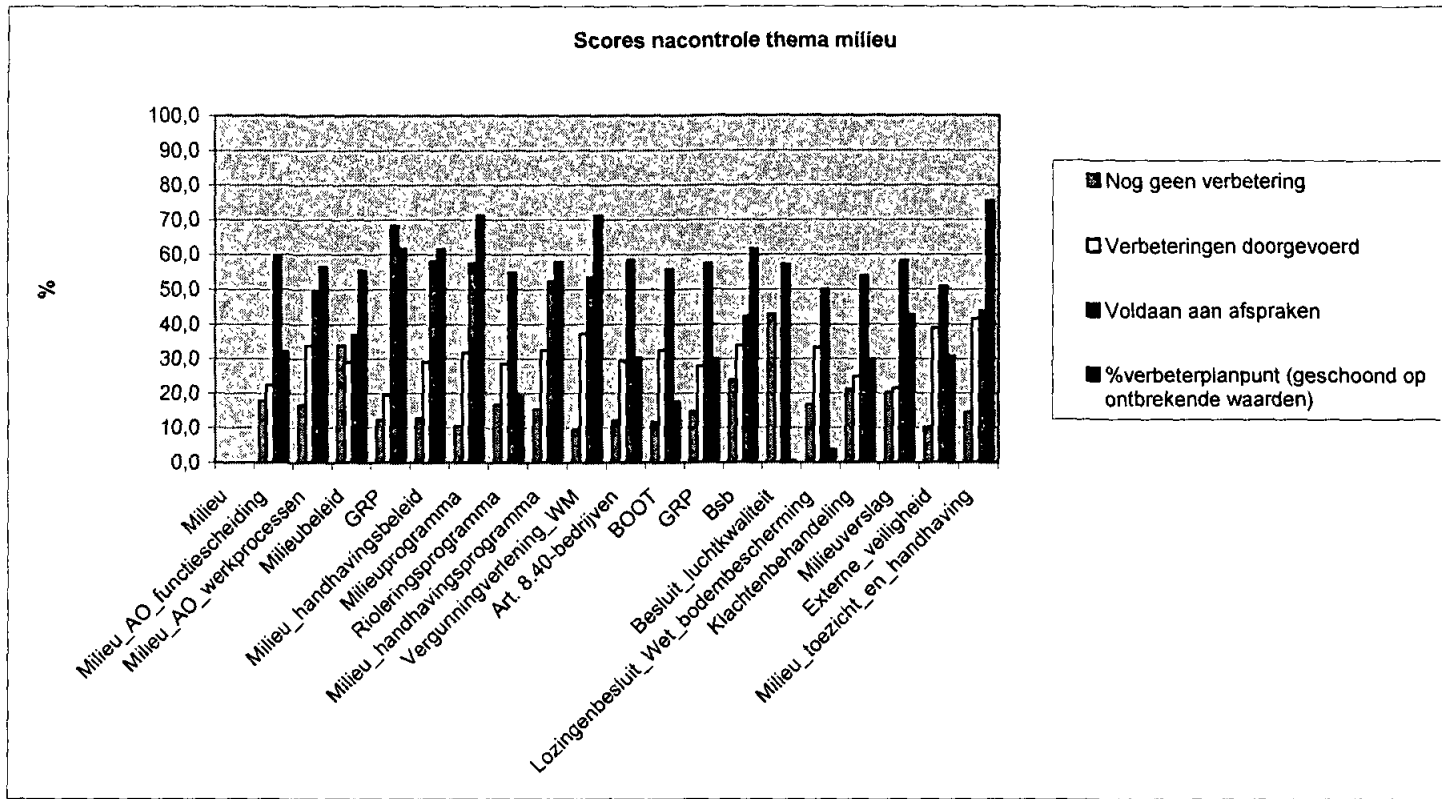
In de figuren 2.9 t/m 2.11 zijn de vorderingen te zien op de verbeterplanpunten per werkveld.

Figuur 2.9: verbeterplanpunten werkveld bouwen

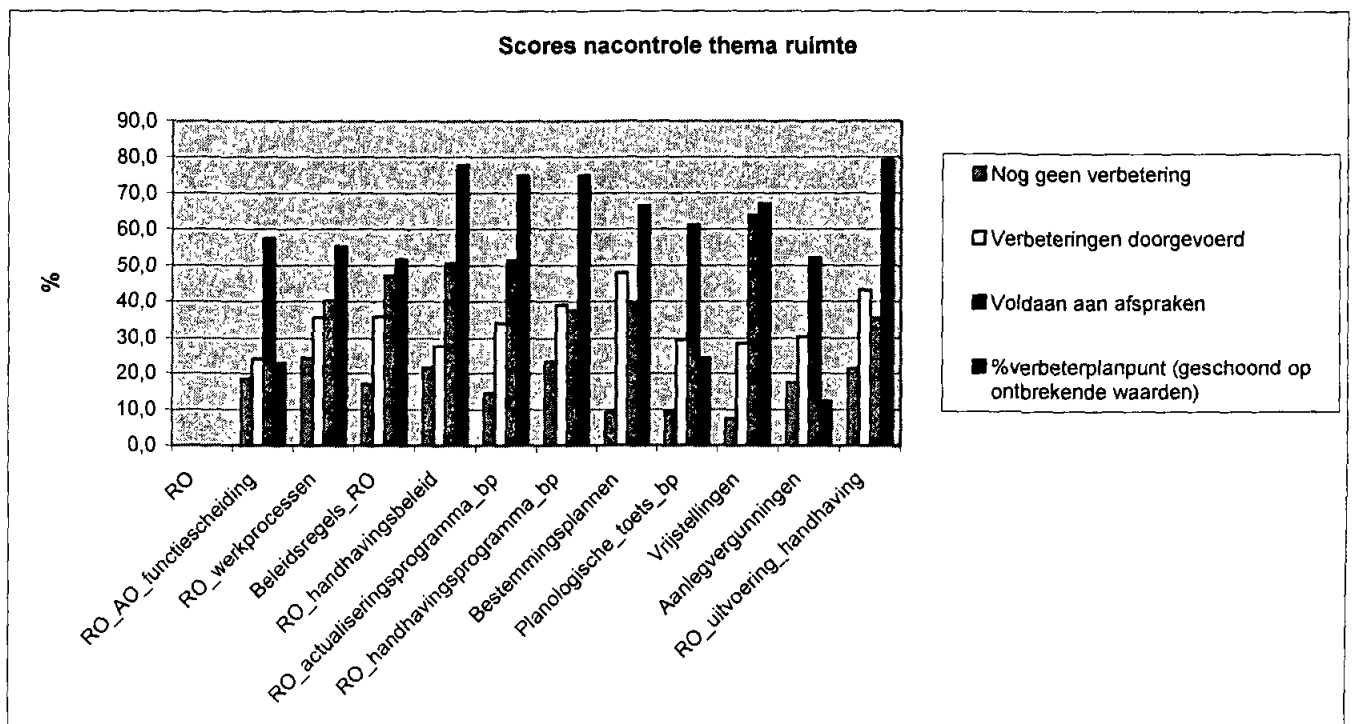




Figuur 2.10: verbeterplanpunten werkveld milieu



Figuur 2.11: 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 'nacontrole-fase' 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 betreffen 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.

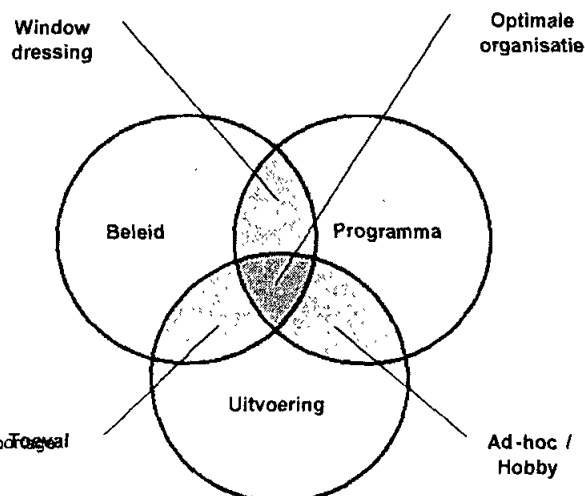
2.1 Het VROM-brede gemeenteonderzoek

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 3.1: 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 4 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.

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.

Kader

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 gemeenteonderzoeken 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 veelal

¹ Het aantal inwoners is een van de geregistreerde kenmerken van de gemeenten, die op zich los staat van het inspectieonderzoek. Uit nadere analyse is gebleken dat de grootte van de gemeente van invloed is op de resultaten (zie pm). Nadere statistische analyse wijst uit dat de jaarcohorten niet vergelijkbaar zijn.

² Staat van Bestuur 2006, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³ In 2002 het de inspectie een 35-tal gemeenten onderzocht vooruitlopend op de methodiek die in 2003 is ingevoerd.

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 Orientatie VROM-brede gemeenteonderzoeken: eindverslag, mei 2005.



meer 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 feed-back 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 bestuurlijk dimensie; niet te gedetailleerd 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 niet voldoende 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.

2.2 Het toezicht op het verbetertraject

Het VROM-brede gemeenteonderzoek wordt afgerond met een rapport dat met het College 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 'nacontrole-onderzoek' 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 ca 5 % van de onderzochte gemeenten.



Het verscherpt 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.

2.3 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 / een 0-meting 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 0-meting 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 0-meting. 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 0-meting opleveren dan gemeenten die in 2003 zijn onderzocht, omdat er inmiddels zoveel is veranderd. Veranderingen ten aanzien van regelgeving en instrumentarium, ondersteuningstrajecten op deelreinen (bijv. Handhaven op Niveau), etc. Trends in de cijfers van de 0-meting 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 0-meting. Gemeenten die in 2003 zijn onderzocht en inmiddels het verbetertraject hebben afgesloten kunnen niet zomaar worden vergeleken met gemeenten waar de 0-meting 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 gemeenteonderzoeken 2005 begonnen met het ontwikkelen van een methode -gebaseerd op de gemeenteonderzoeken (0-meting 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 bouwtaken, milieutaken, en ruimtetaken, en ook toezicht en handhavingstaken. Gelet op het feit dat de nacontrole-onderzoeken 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 gedrag⁶ en in het bijzonder op de communicatieve aspecten van interventies.

⁶ Handhaving en gedrag, dec 2007, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.