

Managementletter VROM onderzoek

Februari/Maart 2009

Mei 2009

Inge Scholing

Afdelingshoofd BMV

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding	3
Kenschets omgeving	4
<i>Externe ontwikkelingen</i>	
<i>Interne ontwikkelingen</i>	
Algemene bevindingen	6
Uitgewerkte bevindingen	7
<i>Beleid</i>	
<i>Programmering</i>	
<i>Uitvoering</i>	
Wat doen we met de bevindingen?	10
<i>Proces ontwikkelplan</i>	
<i>Hoofdpijnen ontwikkelplan</i>	

Inleiding

De VROM-inspectie heeft in februari en maart 2009 onderzoek gedaan naar de uitvoering van VROM-regelgeving door de gemeente Tynaarlo. We hebben de Inspectie verzocht het onderzoek te doen in verband met de uitkomsten van het onderzoek dat de inspectie in 2008 heeft uitgevoerd bij scheepswerf Beuving in De Punt. Op 9 mei 2008 kwamen bij een brand drie brandweermannen om het leven. Het onderzoek bij Beuving en het onderzoek in 2003 waren voor de Raad aanleiding om vergunningverlening en handhaving in de breedte te laten onderzoeken door de VROM-Inspectie.

De inspectie heeft na het onderzoek een bestuurlijk rapport gemaakt waarin de hoofdlijnen van de bevindingen van het onderzoek staan. Het bestuurlijk rapport wordt aangeboden aan het college van B&W.

De bevindingen van het VROM onderzoek zijn of worden besproken met betrokkenen, waaronder het college van B&W, de medewerkers van de afdeling BMV en Beleid & Projecten.

In deze managementletter geven we een kenschets van de omgeving waarin de afdeling BMV functioneert. De conclusies en aanbevelingen van de Inspectie zijn overgenomen in deze managementletter. Tot slot geven we op hoofdlijnen aan wat we met de bevindingen gaan doen en geven we aan hoe we tot een ontwikkelplan komen.

We zijn zeer tevreden over de samenwerking met de VROM Inspectie.

Kenschets omgeving

De uitkomsten van het VROM-onderzoek staan niet op zichzelf, maar spelen zich af in een krachtenveld van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Onderstaand vindt u een schets van de belangrijkste externe ontwikkelingen en de betekenis voor de afdeling BMV. Ook gaan wij in op een tweetal interne ontwikkelingen.

Externe ontwikkelingen

Eisen vanuit burgers en bedrijven

Vanuit de maatschappij wordt er scherp gelet op het presteren van de overheid. De verhoogde media-aandacht voor deze prestatie versnelt dit proces. Burger en bedrijven zijn mondiger geworden en weten makkelijker de weg te vinden naar en binnen de overheid.

Betekenis voor de afdeling.

Het vereist voor gemeenten een oriëntatie op dienstverlening waarin de burger centraal staat en blijft staan. In relatie tot vergunningverlening en handhaving vraagt het bezinning op de eigenstandige verantwoordelijkheid van de overheid voor het algemene belang versus klantgerichtheid in het individuele belang. Er moeten (bestuurlijke) prioriteiten worden gesteld. Medewerkers moeten om kunnen gaan met uiteenlopende eisen.

Toenemende juridisering

Ondanks de roep om deregulering zijn er veel wetten en regelingen en ze wijzigen snel, zoals de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Waterwet. Burgers en bedrijven komen daarnaast steeds vaker langs de juridische weg hun gelijk halen. Een beroepsbestendige toepassing van de regels is van belang. Gemeenten moeten daarnaast EU-wetgeving implementeren. Er dient kennis te zijn van Europese regelgeving, bijvoorbeeld de Europese aanbestedingsregels.

Betekenis voor de afdeling.

Juridisering vereist het snel kunnen beschikken over specialistische kennis. Voor gemeenten betekent deze ontwikkeling dat zorgvuldig met aansprakelijkheid om moet worden gegaan en dat er steeds meer zorg moet worden gedragen voor procedurele juistheid. Daarnaast is er het financiële en bestuurlijke risico om bij de diverse rechtsprekende instanties fouten te maken. Voor het proces vergunningverlening en handhaving is een integrale aanpak nodig, waarin de diverse risico's inzichtelijk zijn.

De werking van de netwerkeconomie

De tijd dat de overheid dicteert en regels uitvaardigt ligt ver achter ons. Nederland heeft al lang een traditie van overlegdemocratie. Door de liberalisering ligt er meer macht bij de marktpartijen. De overheid werkt veelvuldig samen met tal van partijen, bijvoorbeeld in PPS-constructies. De burger stelt daarnaast diverse eisen aan een gemeente, die soms moeilijk verenigbaar zijn (diverse rollen).

Betekenis voor de afdeling.

De koerswijziging van de gemeente is te duiden van opleggen naar overleggen. Dit betekent dat de gemeente zich niet opstelt als een partij die aangeeft wat en hoe iets moet gebeuren, maar een gemeente die zaken in samenwerking met diverse stakeholders realiseert. Voor handhaving betekent dat bijvoorbeeld vooraf draagvlak krijgen voor normen waarop wordt gehandhaafd. Maar, soms moet iets ook gewoon.

Digitalisering

Er is sprake van digitalisering van informatiestromen, deze is tweeledig. Enerzijds zijn er de informatiestromen van initiatiefnemers en/of burgers naar gemeenten, anderzijds zijn er de informatiestromen vanuit de gemeente naar de eigen organisatie en naar buiten toe. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kosten voor digitalisering relatief hoog zijn, naarmate de gemeente kleiner is. Het rijk wil dat gemeenten in 2015 het loket van de overheid zijn: gedigitaliseerd of niet.

Betekenis voor de afdeling.

Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat de gemeenten in toenemende mate moeten handelen en denken in termen van flexibilisering. Digitalisering betekent immers, dat er behoefte is aan informatiestromen die door verschillende afdelingen gaan.

Ontwikkelingen op het taakveld

Diverse nieuwe wetten stellen andere eisen aan de overheid. Denk aan de omgevingsvergunning, de nieuwe WRO, het Activiteitenbesluit en het Gebruiksbesluit.

De ontwikkeling van de omgevingsdienst, die meer de indeling van de veiligheidsregio's volgt, loopt. Op het moment van schrijven heeft de commissie Mans haar advies gegeven en bevindt deze ontwikkeling zich in het krachtenveld tussen VNG/IPO en kabinet.

Interne ontwikkelingen

Sleutelfiguren

Een aantal sleutelfiguren van de afdeling is intensief betrokken(geweest) in de nasleep van de brand op 9 mei 2008. De inzet van sleutelfiguren heeft effect (gehad) op sturing van de afdeling BMV.

Vacatures

Daarnaast was een tweetal cruciale functies vacant: teamcoördinator BWT en Milieu. Deze vacatures zijn inmiddels ingevuld, wat een positief effect heeft op het bouwen van de afdeling.

Algemene bevindingen

In het bestuurlijke rapport zijn de volgende hoofdlijnen in bevindingen opgenomen:

- De gemeente heeft sinds 2003 op veel punten een duidelijk waarneembare verbetering gemaakt, o.a.:
 - a. Er is voor veel VROM-aspecten beleid geformuleerd.
 - b. Programmering van VROM taken heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt.
 - c. Positieve ontwikkelingen in de uitvoering (invulling aan integraal toezicht, verlenen bouwvergunningen aanzienlijk verbeterd, actualisering/digitaliseren van bestemmingsplannen voortvarend opgepakt).

- Een aantal zaken valt te verbeteren:
 - a. Doorwerking van beleid naar uitvoering lijkt in sommige gevallen niet gewaarborgd.
 - b. Aandacht voor terugkoppeling van uitvoering naar beleid en bestuur (niet doorwerken van beleidsprioriteiten in de milieuvergunningen, niet waarmaken van de ambities inzake gemeentelijke inrichtingen, het opleggen van nadere geluidseisen, hanteren afwijkende systematiek bouwtoezicht, niet waarmaken van de ambities voor het toezicht op gebruiksvergunningen).
 - c. De gemeente heeft qua ambities de veiligheid in gemeentelijke inrichtingen bij enkele dossiers onvoldoende gewaarborgd.
 - d. Aandacht voor dossiers die soms niet compleet zijn.

Uitgewerkte bevindingen

Het bestuurlijke rapport is gebaseerd op het feitenrapport. Het feitenrapport geeft de conclusies weer op de volgende gebieden:

1. Beleid
2. Programmering
3. Uitvoering

Conclusies Beleid

Op het beleidsterrein VROM zijn de volgende conclusies getrokken:

- a. We hebben onze visie en beleidsuitgangspunten op het VROM-terrein vastgelegd in diverse beleidsplannen. We geven hierin duidelijk aan wat onze ambities en doelen zijn. Hiermee is een solide basis gelegd voor de werkzaamheden voor de komende jaren.
- b. Het milieubeleidsplan is completer door ook de visie van het college daarin op te nemen voor wat betreft de omgang met de wettelijke taken. Deze worden overigens wel uitgeschreven in de onderliggende programma's.
- c. De prioritering bij de toetsing aan het Bouwbesluit is in het werkplan opgenomen, maar nog niet bestuurlijk vastgesteld.
- d. Er is niet formeel vastgesteld in welke gevallen externe adviseurs worden ingeschakeld.
- e. Het handhavingsbeleid bouwen lijkt in sommige gevallen in tegenspraak met de beschreven inzet in de risicomatrix.

Conclusies Programmering

Ten aanzien van programmering komt de Inspectie tot onderstaande conclusies en aanbevelingen:

- a. We werken met diverse (afdeling)programma's. Voor milieu was het reeds een wettelijke verplichting. Inmiddels is programmering en verslaglegging een wettelijke verplichting voor ruimtelijke ordening en bouwen en wonen.
- b. Aanbeveling is een overzicht te maken van gemeentelijke inrichtingen met hun status van tekortkomingen op het gebied van VROM regelgeving, het naleefgedrag en de inspanningen op het gebied van energiebesparing
- c. Aanbeveling is de gemeentelijke milieuambities door te laten werken in afdelingsprogramma's en prioritering op de werkvloer
- d. De impact van het Activiteitenbesluit goed in beeld brengen. Een analyse van het bedrijvenbestand en inzicht in de werklust en de hiervoor benodigde

capaciteit en kennis zijn de basis voor herijking van het toezichtbeleid, het vergunningenbeleid en mogelijk het dienstverleningsconcept.

- e. Het programma ten aanzien van bouwen kan verder uitgewerkt worden. Er kan onderscheid worden gemaakt naar typen vergunningen. Ook inzicht is de totstandkoming van verwachte aantallen vergunningen en controles in de afdelingsplannen is wenselijk.
- f. Besteed aandacht aan de haalbaarheid van diverse onderdelen in de afdelingsplannen. Te denken valt aan het aantal controles gebruiksvergunningen en het actualiseren van diverse beleidsstukken en procesbeschrijvingen.

Conclusies Uitvoering

De conclusies voor uitvoering zijn verdeeld in:

1. Administratieve organisatie
2. Uitvoering milieutaken
3. Uitvoering bouwen
4. Uitvoering ruimtelijke ordening
5. Integraal toezicht en handhaving

Conclusies administratieve organisatie

De volgende conclusies en aanbevelingen worden gedaan:

- a. De bestaande procesbeschrijvingen uitbreiden naar alle taken van de afdeling BMV en keuzes bestuurlijk vastleggen
- b. Functiescheiding bij gebruiksvergunningen en milieumeldingen invoeren
- c. Compleet maken van dossiers (inzicht in hoe besluiten omtrent vergunningen en handhavingzaken tot stand komen. Archiveren of klachten- en handhavingdossiers zijn afgehandeld).

Conclusies uitvoering milieutaken

De Inspectie geeft onderstaande conclusies en aanbevelingen:

- a. Waarborgen van doorwerking van het beleid naar uitvoering en van de terugkoppeling van uitvoering naar beleid en bestuur (o.a. beleidsuitgangspunten college koppelen aan vergunningen en prestaties gemeentelijke inrichtingen vooral op gebied van veiligheid).
- b. Kwaliteitsslag bij vergunningverlening en afhandeling van meldingen (o.a. kwaliteitsslag in het opstellen van de considerans bij milieuvergunningen en het toepassen van een collegiale toets bij vergunningverlening en afhandeling AMvB's).

- c. Functiescheiding bij toezicht en vergunningverlening m.b.t. AMvB/Activiteitenmeldingen
- d. Effecten Activiteitenbesluit in beeld brengen binnen 3 jaar.
- e. Duidelijkheid in de totstandkoming van de risicomatrix/toezichtfrequentie
- f. Afsluiten van handhaving- en klachtendossiers. De klager een ontvangstbevestiging sturen en bevindingen en resultaten aan de klager melden.
- g. Checklisten van integraal toezicht in de dossiers toevoegen (digitaal of op papier).
- h. Het verslag ook opstellen voor bouwzaken en ruimtelijke ordening.
- i. Toezicht op ondergrondse tanks intensiveren en koppelen aan controlefrequenties van de betreffende bedrijven. Lijst met ondergrondse tanks integreren met de vergunningendossiers.

Conclusies uitvoering bouwen

Op het terrein bouwen zijn de volgende conclusies en aanbevelingen gedaan:

- a. Waarborgen van doorwerking van het beleid naar uitvoering en van de terugkoppeling van uitvoering naar beleid en bestuur (mn toezicht tijdens de bouw van andere dan kleinere bouwwerken en toezicht op gebruiksvergunningen)
- b. We hebben een verbeter slag gemaakt in de beoordeling van bouw aanvragen.
- c. We hebben een verbeter slag gemaakt in sloopvergunningverlening. Procedureel kunnen we hierin nog een slag maken (o.a. volledigheid sloopdossiers en aanvraagformulier en het stellen van voorwaarden in de vergunning).
- d. Actualiseren van de verleende gebruiksvergunningen.
- e. We pakken handhavingzaken m.b.t. bouwen over het algemeen goed op. We kunnen een verbeter slag maken in toezicht op sloopwerkzaamheden.
- f. We hebben een verbeter slag gemaakt in het structureel willen controleren van gebruiksvergunningen en het vastleggen van de bevindingen.

Conclusies ruimtelijke ordening

Op gebied van ruimtelijke ordening komen de volgende conclusies en aanbevelingen naar voren:

- a. Het merendeel van de bestemmingsplannen is actueel, behalve voor het buitengebied. Aanbeveling is in dat plan een handhavingparagraaf op te nemen.

- b. Handel handhavingzaken zorgvuldig af en registreer/archiveer de handhavingzaken.

Integraal toezicht en handhaving

Tot slot komt de Inspectie op gebied van integraal toezicht en handhaving tot de volgende conclusie en aanbeveling:

- a. De integrale manier van werken wordt gestimuleerd door een integrale checklist en er wordt gerapporteerd aan het college hierover. Deze manier van werken lijkt vruchten af te werpen.
- b. Voeg integrale checklisten toe aan de dossiers.

Wat gaan we doen met de bevindingen?

In deze paragraaf gaan we in op de hoofdconclusies van het VROM rapport (bestuurlijke rapportage).

We geven prioriteit aan:

1. Behoud van de inhaalslag en kwaliteit die we hebben gemaakt sinds het VROM onderzoek in 2003.
2. Het verbeteren van de doorwerking van het beleid naar uitvoering en van de terugkoppeling van uitvoering naar beleid en bestuur.
3. Het sturen op risico's (waar gemeentelijke gebouwen een onderdeel van is).
4. Het verbeteren van de Administratieve Organisatie, vooral het compleet maken van dossiers.

De wijze waarop en de zwaarte waarin wij investeren in deze aanbevelingen komt naar voren in het ontwikkelplan.

Proces ontwikkelplan

We vinden het van belang om samen een ontwikkelplan te maken. De werkwijze is daarom:

- a. Presentatie van de uitkomsten van het VROM onderzoek aan de afdeling door het afdelingshoofd (gerealiseerd).
- b. Werksessie afdelingshoofd BMV, teamcoördinatoren BMV en juridisch handhavingcoördinator (gerealiseerd):
 - Uitkomsten VROM onderzoek eigen maken
 - Draagvlak
 - Eerste aanzet tot ontwikkelplan bespreken
- c. Werksessie per team in aanwezigheid van de juridische handhavingcoördinator (gerealiseerd):
 - Uitkomsten VROM onderzoek eigen maken
 - Draagvlak
 - Nadere uitwerking van het ontwikkelplan maken
 - Voorzet in het doorrekenen van het ontwikkelplan op personele en financiële consequenties
 - Planning: uiterlijk begin juni 2009 (gerealiseerd)
- d. Ontwikkelplan aanbieden aan College en Raad (en vervolgens rapportage hierover in de p+c cyclus) Planning: derde kwartaal 2009

Hoofddijnen ontwikkelplan

Een aantal zaken is al in gang gezet of is besproken in de werksessie tussen afdelingshoofd, teamcoördinatoren BMV en juridisch handhavingcoördinator.

Het betreft de volgende punten:

Sturen op risico's:

- a. Actualisatie van de risicomatrix 2006
 - Voorstel in het college (april 2009/gerealiseerd)
 - Bespreken met individuele portefeuillehouders: bestuurlijke effecten van het voorstel in beeld brengen (derde kwartaal 2009)
 - Bespreken per team: uitvoeringseffecten van het voorstel in beeld brengen (derde kwartaal 2009)
 - Uitkomsten besprekingen bestuur en medewerkers naast elkaar leggen (derde kwartaal 2009)

- b. Vrije ruimte in het afdelingsplan vanaf 2010 (5 % per medewerker als pilot)
Doel:
 - Inspelen op risicosturing en hieraan vrije capaciteit verbinden
 - Inspelen op actualiteiten (bijvoorbeeld gedrag van een ondernemer)

- c. Er komt een lijst met gemeentelijke gebouwen met daarin de status van vergunningverlening en handhaving. Als er aanleiding toe is, wordt in overleg met de portefeuillehouder actie bepaald. De lijst met contactpersonen gemeentelijke gebouwen wordt geactualiseerd en integraal gemaakt (gerealiseerd).

- d. Op 7 april 2009 heeft het college een besluit genomen over de werkwijze in relatie tot het Activiteitenbesluit. De komende drie jaar worden de inrichtingen minimaal 1 keer bezocht, waarbij per inrichting de risicomatrix wordt ingevuld. Hieruit volgt een classificatie en een basis controle frequentie.

- e. Over de functiescheiding bij milieu hebben we de volgende opmerking: de handhavers helpen ondernemers regelmatig bij het invullen van de digitale module voor meldingen Activiteitenbesluit. Daarmee vervullen zij een belangrijke adviesfunctie. Het helpt de ondernemer ook om te begrijpen wat diverse voorschriften in zijn bedrijfsvoering inhouden. Het gaat dus niet alleen om helpen bij een administratieve handeling. Indien vervolgens de opleveringscontrole door een vergunningverlener moet worden gedaan in het kader van de functiescheiding, dan komen we al heel gauw capaciteit tekort. Dit punt wordt meegenomen in de werksessie van het team milieu.

- f. De functiescheiding op het gebied van het Gebruiksbesluit wordt verder doorgevoerd. De komst van de integrale handhaver veiligheid per 1-4-2009 is een belangrijke factor hierin.

Het verbeteren van de doorwerking van het beleid naar uitvoering en van de terugkoppeling van uitvoering naar beleid en bestuur.

- a. Uitkomsten VROM onderzoek is onderdeel van de gesprekscyclus (vanaf 2009 aangekondigd, vervolg vanaf 2010)
- b. Sessie professionaliteit en integriteit met medewerking van Oene Bouwman (januari 2009)
- c. Opleiding: inhoud, houding, gedrag en vaardigheden. We onderzoeken met de BAN de mogelijkheden voor een opleiding, waarin de uitkomsten van het onderzoek worden meegenomen (bijvoorbeeld bestuurlijke sensitiviteit). De offerte is onderdeel van doorrekenen financiële en personele consequenties (zie boven).
- d. Denktank collegeprogramma 2010-2014
- Vertalen van het collegeprogramma 2010-2014 naar effecten op uitvoering en overige taakvelden binnen BMV
 - Uren hiervoor reserveren in het afdelingsplan 2010 (tc's)
 - Namen wie meedoen in de denktank (tc's)
 - Trekker denktank (voorstel: tc's)

Het verbeteren van de Administratieve Organisatie, vooral het compleet maken van dossiers.

- a. Sommige dossiers zijn niet compleet, terwijl er actie plaats heeft gevonden. We gaan inzetten op het compleet maken van dossiers door:
- Bewustwording hiervan via het afdelingsoverleg en de teamoverleggen
 - Sturing hierop van het afdelingshoofd en de tc's. In hoeverre hiervoor aanvullende instrumenten nodig zijn, bijvoorbeeld een checklist, wordt bepaald na de werksessies met de teams (zie stuk ontwikkelplan)

Namens de afdeling BMV,
Inge Scholing
Afdelingshoofd