



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Uitvoering VROM-regelgeving door de gemeente Tynaarlo

Ambtelijk verslag

Datum 18 mei 2009
Status Definitief

Colofon

T 050-5992700
F 050-5992699
VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Regionale Afdeling Noord
Cascadeplein 10
Postbus 30020
9700 RM Groningen

Auteurs

H.M. Jongsma
R. Auwema
H. Nieken

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Eerdere onderzoeken	7
1.3	Onderzoeksaanpak	9
1.4	Opzet ambtelijk verslag	10
2	Kenschets gemeentelijke organisatie	11
2.1	Bestuurlijke organisatie	11
2.2	Ambtelijke Organisatie	11
3	Beleid	13
3.1	Algemeen	13
3.2	Beleid Milieu	14
3.3	Beleid Bouwen	15
3.4	Beleid Ruimtelijke Ordening	17
3.5	Conclusies beleid	18
4	Programmering	20
4.1	Milieu	20
4.2	Bouwen	21
4.3	Ruimtelijke Ordening	22
4.4	Conclusies programmering	22
5	Uitvoering	25
5.1	Administratieve organisatie	25
5.1.1	Werkprocessen	25
5.1.2	Functiescheiding	26
5.1.3	Dossiervorming	27
5.1.4	Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen Administratieve Organisatie	27
5.2	Uitvoering milieutaken	29
5.2.1	Vergunningen en meldingen	29
5.2.2	Toezicht en handhaving milieu	31
5.2.3	Overige milieutaken	32
5.2.4	Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen uitvoering milieu	34
5.3	Uitvoering bouwen	37
5.3.1	Bouw en sloopvergunningen	37
5.3.2	Gebruiksvergunningen	40
5.3.3	Toezicht en handhaving	42
5.3.4	Conclusies, aanbevelingen en verbeterpunten Uitvoering Bouwen	45
5.4	Uitvoering Ruimtelijke Ordening	47
5.4.1	Actualiteit bestemmingsplannen	47
5.4.2	Vergunningen en vrijstellingen	48
5.4.3	Toezicht en handhaving	49
5.4.4	Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen Uitvoering RO	49
5.5	Integraal toezicht en handhaving	50

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De VROM-Inspectie (verder Inspectie) heeft in februari en maart 2009 onderzoek gedaan naar de uitvoering van VROM-regelgeving door de gemeente Tynaarlo (verder gemeente). Dit onderzoek is gedaan op verzoek van de gemeente naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek dat de Inspectie in 2008 heeft uitgevoerd naar de gemeentelijke uitvoering van VROM-taken bij de scheepswerf Beuving in De Punt. Uit dat onderzoek was gebleken dat de gemeente qua vergunningverlening en handhaving tekort was geschoten. De Inspectie heeft vervolgens de aanbeveling gedaan om dit breder te onderzoeken. Eind 2008 heeft de gemeente besloten om de Inspectie te vragen dit onderzoek in 2009 uit te voeren. Dit verslag bevat de uitkomsten van dat onderzoek.

1.2 Eerdere onderzoeken

In 2003 is door de Inspectie bij de gemeente een breed onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van VROM-regelgeving. De gemeente scoorde daarbij matig tot voldoende. Er was sprake van een serieuze taakopvatting, een hoog ambitieniveau en voldoende deskundigheid, maar de uitvoering bleef daarbij achter.

Met name de volgende taken behoeften meer aandacht:

- a. Milieuvergunningen: het bijhouden van het inrichtingenbestand, de actualisatie van de vergunningen, de kwaliteit van de vergunningen;
- b. Bouwstoffenbesluit: uitvoering van de wettelijke taken;
- c. BOOT: inventariseren in gebruik zijnde ondergrondse tanks;
- d. Bouwvergunningen: de toets aan het Bouwbesluit en bouwverordening;
- e. Sloopvergunning: de volledigheid van de aanvraag en de inzichtelijkheid van de toetsing (met daarbij aandacht voor het aspect asbest);
- f. Gebruiksvergunningen: grote achterstanden, daarbij aandacht voor correct doorlopen van de procedures en het stellen van de juiste voorschriften;
- g. Toezicht en de handhaving: uitvoering van preventief en reactief toezicht en het volgen van handhavingprocedures (met name bij milieu).

Naar aanleiding van het onderzoek zijn met het college van burgemeester en wethouders de volgende afspraken gemaakt:

- de milieuvergunning van het enige bedrijf dat in de zwaarste categorie valt zal nog in 2003 worden gecontroleerd;
- de gebruiksvergunningplichtige gebouwen in de zwaarste categorieën (1 en 2) zullen uiterlijk 1 maart 2004 zijn voorzien van een gebruiksvergunning;
- een beleidsplan Bouwstoffenbesluit wordt uiterlijk 1 februari 2004 vastgesteld.

Door het college van burgemeester en wethouders is vervolgens een verbeterplan opgesteld dat er toe moet leiden, dat de VROM-taken op adequaat niveau uitgevoerd worden. Dit heeft er toe geleid dat de Inspectie in augustus 2005 het nazorgtraject bij Tynaarlo formeel heeft afgesloten.

In 2004 is een onderzoek gedaan naar de brandveiligheid van een feestzaal. Daaruit bleek dat de gemeente qua vergunningverlening en toezicht tekort schoot. Er is vervolgens een verbetertraject ingezet en er zijn maatregelen getroffen om de kwaliteit van de gebruiksvergunningverlening en het toezicht en de handhaving daarvan te verbeteren.

In 2008 is naar aanleiding van de brand bij de scheepswerf in De Punt onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente uitvoering heeft gegeven aan haar VROM-taken bij de scheepswerf. Uit dat onderzoek is gebleken dat de gemeente qua vergunningverlening en handhaving tekort was geschoten. De Inspectie heeft vervolgens de aanbeveling gedaan om dit breder te onderzoeken.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 9 februari en 6 maart 2009. Er is een selectie van vergunningen- en handavingsdossiers uit de periode januari 2007 tot en met april 2008 bekeken. Daarnaast is er kennis genomen van beleidsnotities en diverse gemeentelijke documenten zoals afdelingsprogramma's en begrotingen. Tevens zijn er gesprekken gevoerd met diverse medewerkers en is er een schouw van het gemeentelijke grondgebied uitgevoerd. Bij het onderzoek is gekeken naar proces en inhoud. De focus was daarbij gericht op vergunningverlening en toezicht en handhaving. Daarbij vormde veiligheid een nader aandachtspunt.

Namens de Inspectie is het onderzoek uitgevoerd door de heren H. Nieken, R. Auwema en H.M. Jongsma. Vanuit de gemeente waren de heer R. Mienstra en mevrouw I. Scholing de contactpersonen voor de Inspectie. De Inspectie is zeer tevreden over de medewerking van de gemeente.

1.4 Opzet ambtelijk verslag

Dit verslag betreft een feiten overzicht waarin voor de disciplines milieu, bouwen en ruimtelijke ordening achtereenvolgens de bevindingen op het vlak van beleid, programmering en uitvoering uiteen worden gezet. Dit verslag vormt de basis voor een bestuurlijk rapport. Na overeenstemming over de bevindingen in dit verslag zal een bestuurlijk rapport aan het college van burgemeester en wethouders worden aangeboden. In het bestuurlijke rapport zullen de hoofdlijnen van de belangrijkste bevindingen worden weergegeven.

2 Kenschets gemeentelijke organisatie

2.1 Bestuurlijke organisatie

Het college van burgemeester en wethouders telt naast burgemeester F. A. van Zuilen, drie wethouders: H. Kosmeijer (PvdA), H.H. Assies (Groen Links) en J.D. Frieling (VVD). Voor dit onderzoek zijn met name de portefeuilles van wethouder Kosmeijer (onder meer ruimtelijke ordening, bouwen en wonen), wethouder Assies (o.a. Milieu) en van burgemeester Van Zuilen (o.a. Veiligheid en integrale handhaving) van belang.

De gemeenteraad van Tynaarlo bestaat uit 23 leden, verdeeld over 8 fracties: PvdA (6 zetels), VVD (4), Groen Links (3), Gemeentebelangen (3), Leefbaar Tynaarlo (3), CDA (2), Christenunie (1) en D66 (1).

2.2 Ambtelijke Organisatie

Het zwaartepunt van de VROM-taken bij de gemeente is ondergebracht bij de afdelingen Bouwen, Milieu en Veiligheid (BMV) en Beleid & Projecten.

De afdeling BMV bestaat uit drie teams.

Het team Bouw- en Woningtoezicht (BWT) is verantwoordelijk voor het verlenen van bouw- en sloopvergunningen en vrijstellingen/ontheffingen. Daarnaast is dit team verantwoordelijk voor het bouwtoezicht en de handhaving van bouwregelgeving en ruimtelijke ordening.

Het team milieu is verantwoordelijk voor het verlenen van milieuvergunningen en meldingen. Daarnaast verzorgt dit team het toezicht en handhaving van milieuwetgeving.

Het team veiligheid houdt zich onder andere bezig met verlenen van gebruiksvergunningen en het toezicht daarop.

De afdeling Beleid & Projecten bestaat uit drie teams waarvan het team fysiek beleid voor de uitvoering van VROM-taken het meest van belang is. Dit team is verantwoordelijk voor het gemeentelijk VROM-beleid en de bestemmingsplannen.

3 Beleid

3.1 Algemeen

Mede naar aanleiding van het VROM onderzoek in 2003 is de gemeente aan de slag gegaan met integrale handhaving. In december 2006 is een *Beleidsplan integrale handhaving* vastgesteld. Met het integrale beleid wil de gemeente meer samenhang in de handhaving brengen en daarnaast de kwaliteit van handhaving vergroten. Een ander doel is het gemeentelijk optreden meer inzichtelijk te maken. In het beleidsplan staat omschreven wat de handhavingstaken van de gemeente zijn, hoe de verschillende disciplines gezamenlijk kunnen opereren en een oog- & oorfunctie voor elkaar kunnen vervullen.

De notitie gaat ook in op hoe de gemeente omgaat met gedogen. Overtredingen worden alleen (tijdelijk) gedoogd wanneer er sprake is van overgangs- en overmachtsituaties en bij zeer uitzonderlijke omstandigheden. Gedogen wordt altijd schriftelijk met voorwaarden vastgelegd. Dit is in overeenstemming met het landelijk gedoogkader.

Om prioriteiten te stellen is een risicoanalyse uitgevoerd. In een risicomatrix is aangegeven bij welke onderwerpen er sprake kan zijn van een hoog risico. Een heldere doorwerking naar programma's en ook de uitvoering is nog onvoldoende. Daarvoor zal de risicomatrix concreter moeten worden geformuleerd. Om de integrale handhaving een impuls te geven heeft de gemeente een juridisch handhavingsscoördinator aangesteld.

In 2008 heeft de gemeente met ondersteuning vanuit het provinciaal steunpunt Externe Veiligheid een *Visie op Externe Veiligheid* vastgesteld. Daarin zijn de aanwezige risico's benoemd en de gemeentelijke ambities verwoord. Het college geeft aan een veilige en duurzame gemeente te willen zijn. In de notitie is een tweetal knelpunten (LPG-tankstations) benoemd. Deze knelpunten blijken inmiddels te zijn opgelost (1 knelpunt is gestopt met de verkoop van LPG, het andere knelpunt heeft zijn afleverzuil en het vulpunt verplaatst). Aan de visie is een globaal uitvoeringsprogramma gekoppeld.

3.2 Beleid Milieu

De gemeente heeft een *Milieubeleidsplan 2008-2011* vastgesteld. Het beleidsplan is onderdeel van de integrale visie vastgelegd in een Structuurplan. In het milieubeleidsplan zijn een zestal beleidsgebieden benoemd:

- bebouwde omgeving;
- bedrijventerreinen;
- verkeer en vervoer;
- natuur;
- recreatie;
- landschap.

Het beleidsplan is vastgesteld door het college en de Raad. Het beleidsplan beschrijft voor deze zes deelgebieden de acties en ambities van het college. Per deelgebied is aangegeven wat de doelstellingen zijn. Bijvoorbeeld bij bebouwde omgeving wordt o.a. aangegeven dat geluidsniveau, luchtkwaliteit en bodemkwaliteit moet worden meegenomen.

Bij bedrijventerreinen wordt onder andere ingezet op het actueel houden van het vergunningenbestand. Een koppeling met het Activiteitenbesluit wordt daarbij echter niet gelegd. Bij verkeer en vervoer wordt ingegaan op gevelbelasting, geluidsniveaus en luchtkwaliteit. Voor natuur, recreatie en landschap worden enkele landelijke doelstellingen overgenomen.

Voor de uitvoering van de *verbetering bodemkwaliteit* heeft de gemeente aangegeven nog een gemeentelijk bodembeleid op te zullen stellen. Daarnaast wordt gemeld dat de afdeling Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk is voor het opnemen van een bodem/lucht paragraaf bij de ruimtelijke plannen. Wettelijke taken worden niet expliciet benoemd. Het college heeft ervoor gekozen om haar ambitieniveau niet te koppelen aan de wettelijke taken.

Er wordt elk jaar een *veiligheidsbeleidsplan* vastgesteld. Dit plan is een samenwerking tussen de politie, openbaar ministerie en de gemeente. Het plan gaat met name in op openbare orde en veiligheid en heeft één hoofdstuk milieu.

De gemeente heeft geen specifiek *geluidbeleid*. Wel is in het college afgesproken dat alle horeca inrichtingen waar klachten zijn of zijn geweest nadere eisen worden opgelegd. Deze nadere eisen bevatten een tweetal voorschriften die de handhaafbaarheid vergroten. Echter in 2004 is deze wijze van opleggen van nadere eisen door de Raad van State niet akkoord bevonden en is het besluit van het college hiervoor vernietigd. Het is opmerkelijk dat de afdeling milieu ook na 2004 de nadere geluidseisen blijft opleggen.

3.3 **Beleid Bouwen**

De gemeente hanteert de *gemeentelijke bouwverordening*. Daarbij wordt het model dat door de VNG wordt aangeboden gevolgd. De bouwverordening was tijdens de onderzoeksperiode actueel (de gemeenteraad heeft respectievelijk op 14 december 2006 de 11^e serie wijzigingen en op 12 juni 2007 de 12^e serie wijzigingen vastgesteld).

Ten tijde van de onderzoeksperiode was de *welstandsnota* die op 1 juli 2004 was vastgesteld van kracht. Op 14 oktober 2008 is na evaluatie van de oude welstandsnota een nieuwe welstandsnota vastgesteld door de gemeenteraad.

Op 8 februari 2005 heeft het college het (*handhavings*)*beleid brandpreventie* vastgesteld. In deze nota is globaal vastgelegd bij welke bouwaanvragen de brandweer om advies moet worden gevraagd. Binnen het team Veiligheid is dat verder uitgewerkt in een lijst van soorten bouwplannen. Ook is in deze nota aangegeven op welke punten de gemeente een hoger niveau eist dan het niveau voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit.

Daarnaast geeft de nota aan binnen welke termijn de inhaalslag met betrekking tot de verlening van gebruiksvergunningen gerealiseerd zal zijn (eind 2005 waarbij voor gebouwen in categorie 4 naar vrijstelling gestreefd zal worden). In het collegeprogramma 2006-2010 is deze beleidsuitspraak verder aangescherpt. Volgens het collegeprogramma moeten in 2007 namelijk alle panden waarbij dat vereist is over een gebruiksvergunning beschikken. Ten aanzien van de controle op afgegeven gebruiksvergunningen is zowel in de nota als in het collegeprogramma aangegeven dat daarbij de PREVAP-systematiek (gemiddeld 1 keer per jaar controle) gehanteerd zal worden.

Op 8 maart 2005 heeft de gemeenteraad de *handhavingsnota bouwregelgeving* 'Handhaving in Tynaarlo – consequent maar op maat' vastgesteld. In deze nota is uitgewerkt op welke momenten het toezicht op verleende bouw- en sloopvergunningen plaats moet vinden. Daarnaast zijn op basis van een risico-inschatting de handhavingstaken geprioriteerd. Met betrekking tot sloopactiviteiten lijken er daarbij tegenstrijdigheden te zitten tussen de tekst en deze risicomatrix.

In de handhavingsnota bouwregelgeving is ook het *toezichtsbeleid bestaande bouw* opgenomen. In de tekst is daarbij aangegeven dat de gemeente géén actief toezicht houdt op de bestaande bouw. Ook dit lijkt in tegenspraak met de risicomatrix in diezelfde nota waarin de controle van de staat van bestaande gebouwen een hoge prioriteit heeft gekregen.

Voor de *toetsing van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit* heeft de gemeente geen beleid vastgesteld. Wel heeft het team BWT in 2006, in samenwerking met een extern bureau, het 'Werkplan Team BWT' opgesteld. Hierin is een matrix opgenomen waarin per onderscheiden type bouwwerk is vastgelegd met welke diepgang aan het Bouwbesluit getoetst moet worden. Dit werkplan is besproken met de portefeuillehouder, maar niet door het college vastgesteld. Ondertussen is het werkplan wel aangepast (heet nu kwaliteitshandboek) en wordt er gewerkt volgens de daarin opgenomen nieuwe matrix. Ook deze is tot nu toe echter niet door het college vastgesteld.

3.4 **Beleid Ruimtelijke Ordening**

Gemeente heeft in 2006 een *structuurplan* vastgesteld. In dat plan is de gemeentelijke visie op ruimtelijke ontwikkelingen voor de middellange termijn vastgelegd. Het meest belangrijke thema daarin is landschap. Daarnaast zijn groene long, verkeer en geluid als centrale thema's benoemd.

Het structuurplan fungeert als onderlegger voor nog te herziene bestemmingsplannen en voor een nog op te stellen *landschapsontwikkelingsplan* (LOP). De gemeentelijke ambities inzake landschap zullen in dit LOP nader worden geconcretiseerd. Het LOP zal medio 2009 in de inspraak worden gebracht.

De gemeente beschikt ook over *vrijstellingenbeleid*. Dit beleid is tot stand gekomen naar aanleiding van het inspectieonderzoek in 2003. Het gaat in op hoe de gemeente omgaat met het verlenen van vrijstellingen. Naar aanleiding van de nieuwe Wro die in 2008 van kracht is geworden zal dit beleid worden aangepast.

3.5 **Conclusies beleid**

De gemeente heeft haar visie en beleidsuitgangspunten op het VROM-terrein vastgelegd in diverse beleidsplannen. De gemeente heeft hierin duidelijk aangegeven wat haar ambities en doelen zijn. Hiermee is een solide basis gelegd voor de werkzaamheden voor de komende jaren. Het is duidelijk dat de gemeente op dit punt een verbeteringslag heeft gemaakt ten opzichte van het Inspectie onderzoek in 2003.

Het milieubeleidsplan zou completer zijn door daar ook de visie van het college in op te nemen voor wat betreft de omgang met de wettelijk taken. Deze worden wel uitgeschreven in de onderliggende programma's.

De prioritering bij de toetsing aan het Bouwbesluit is wel in het werkplan opgenomen, maar is deze tot nu toe niet bestuurlijk vastgesteld. Daarnaast is niet formeel vastgesteld in welke gevallen externe adviseurs zullen worden ingeschakeld. Ten aanzien van het handhavingsbeleid voor bouwen moet geconstateerd worden dat in sommige gevallen de beschreven inzet in tegenspraak lijkt met de risicomatrix.

4 Programmering

4.1 Milieu

De gemeente maakt jaarlijks een *Milieuprogramma*. De programma's voor 2007 en 2008 zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgangspunt voor de programma's is (naast de wettelijke taken) het ambitieniveau van het college. Het college heeft vastgelegd op het gebied van duurzame ontwikkeling koploper in Drenthe te willen worden.

De programma's geven duidelijke milieudoelen weer. Zo worden er doelen gesteld voor vergunningverlening en handhaving, bodem, geluid, gemeentelijke interne milieuzorg (GIM) en verslaglegging. In de programma's wordt duidelijk aandacht gevraagd voor (het naleefgedrag van) de gemeentelijke inrichtingen. Het beleid van het college is hier ook in meegenomen.

In de programma's is een planning opgenomen van het aantal te verlenen milieuvergunningen. In de planning is rekening gehouden met de actualisatie van de vergunningen. De gemeente geeft aan dat ze verwacht dat het merendeel van de aanvragen onder de werking van de AMvB's/Activiteitenbesluit zal vallen. In het programma van 2007 heeft de gemeente nog opgenomen dat ze 20 vergunningen wil verlenen. Uit het verslag over 2007 blijkt dat er 3 vergunningen zijn verleend in 2007. In het programma van 2008 is dit dan ook bijgesteld. Onduidelijk is wat er met de uren is gedaan die voor de vergunningverlening waren gereserveerd. Het is aannemelijk dat de uren zijn opgegaan aan de inpassing van het Activiteitenbesluit. Uit het programma blijkt niet welke bedrijven onder de categorie indeling van het Activiteitenbesluit vallen. Wel is op ambtelijk niveau getracht om een inschatting te maken van deze indeling.

De gemeente neemt in haar handhavingsprogramma op welke branche ze willen controleren dat jaar. In het jaarprogramma wordt de capaciteit vervolgens gekoppeld aan een taak. In de risicomatrix uit het beleidsplan integrale handhaving is een onderscheid gemaakt naar de diverse branches. De controles zijn gekoppeld aan de daaruit voortvloeiende prioritering.

4.2 Bouwen

Ten aanzien van de verlening, toezicht en handhaving van *bouw- en sloopvergunningen* is in de afdelingsplannen 2007 en 2008 van de afdeling BMV een uitvoeringsprogramma opgenomen. Dit uitvoeringsprogramma is echter op hoofdlijnen. Aangegeven is hoeveel vergunningen er verleend moeten worden, hoeveel controles er uitgevoerd moeten worden en hoeveel handhavingzaken afgehandeld moeten worden. De genoemde aantallen hebben echter een vrij hoog abstractieniveau (sloopvergunningen, lichte bouwvergunningen en reguliere bouwvergunningen worden allemaal bij elkaar opgeteld). Ook blijkt uit de afdelingsplannen niet waarop de verwachte aantallen in een jaar gebaseerd zijn waardoor het realiteitsgehalte niet is in te schatten.

Naast de geprogrammeerde aantallen wordt in de afdelingsplannen per medewerker capaciteit toebedeeld aan de diverse bwt-taken.

Ook de verlening en controle van *gebruiksvergunningen* zijn in de afdelingsplannen 2007 en 2008 van de afdeling BMV geprogrammeerd. De planning gaat er vanuit dat alle gebouwen waarbij dat vereist is over een gebruiksvergunning beschikken en dat alle permanente en tijdelijke gebruiksvergunningen jaarlijks gecontroleerd worden.

Voor wat betreft het oppakken en realiseren van nieuwe initiatieven zijn de afdelingsplannen voor de teams BWT en Veiligheid vrij ambitieus, maar afgevraagd moet worden in hoeverre ze ook realistisch zijn. Zo is bijvoorbeeld zowel in het afdelingsplan voor 2007 als voor 2008 aangegeven dat het huidige handhavingsbeleid bwt uit 2005 aangepast en vastgesteld zou worden. Tot nu toe is dat echter nog niet gebeurd. Ook is in beide afdelingsplannen aangegeven dat het kwaliteitshandboek (waarin alle werkprocessen voor bwt-taken zijn beschreven) vastgesteld zou worden. De praktijk laat zien dat ook dat nog niet gerealiseerd is.

4.3 Ruimtelijke Ordening

De programmering van RO-taken is terug te vinden in de afdelingsprogramma's en de programmabegroting. De begroting geeft de grote lijnen aan en in de afdelingsprogramma's vindt de nadere detaillering plaats in de vorm van een urenraming per medewerker op de verschillende taken en onderwerpen. Voor het aantal te verlenen vrijstellingen/ontheffingen, aanlegvergunningen worden geen concrete aantallen genoemd.

Voor de actualisering van bestemmingsplannen is in 2003 een programma opgesteld. Jaarlijks wordt de voortgang in beeld gebracht en wordt de stand van zaken aan de gemeenteraad gerapporteerd.

4.4 Conclusies programmering

De gemeente werkt met diverse (afdelings)programma's. Alleen voor milieu geldt dat het over de onderzoeksperiode om een wettelijke verplichting gaat en daaraan voldoet de gemeente. Inmiddels is programmering (en verslaglegging) van (de handhaving van) ruimtelijke ordening en bouwen en wonen ook in de wet opgenomen als verplichting.

Voor dat programma is het echter aan te bevelen om een overzicht te maken van de gemeentelijke inrichtingen met hun status van tekortkomingen op het gebied van de VROM-regelgeving, het naleefgedrag en de inspanningen op het gebied van energiebesparing. Daarnaast is het aan te bevelen dat bijvoorbeeld de gemeentelijke milieuambities ook doorwerken in de afdelingsprogramma's en uiteindelijk in de prioritering op de werkvloer tot uiting komen.

Het is van belang dat de gemeente de impact van het Activiteitenbesluit voor haar organisatie goed in beeld te brengt. Een analyse van het bedrijvenbestand en inzicht in de werklast en de hiervoor benodigde capaciteit en kennis zijn de basis voor herijking van het toezichtbeleid, het vergunningenbeleid en mogelijk het dienstverleningsconcept.

Het programma ten aanzien van het onderdeel bouwen zou verder uitgewerkt kunnen worden. Zo zou er onderscheid gemaakt kunnen worden naar typen vergunningen en daarnaast zou inzichtelijker gemaakt kunnen worden op basis waarvan de verwachte aantallen vergunningen en controles in de afdelingsplannen tot stand zijn gekomen.

Daarnaast zou ook meer aandacht besteed moeten worden aan de haalbaarheid van diverse onderdelen van de afdelingsplannen, zoals bijvoorbeeld het aantal controles van gebruiksvergunningen en het actualiseren en vaststellen van diverse beleidsstukken en procesbeschrijvingen.

5 Uitvoering

5.1 Administratieve organisatie

5.1.1 *Werkprocessen*

Het team BWT heeft in 2006 het 'Werkplan Team BWT' opgesteld. In dit werkplan is de gehele procedure rond de bouwvergunningverlening en het toezicht en handhaving daarop vastgelegd. Ook zijn procedures voor vrijstellingen/ontheffingen en de toets aan het bestemmingsplan daarin opgenomen. Naast een beschrijving van de gehele procedure zijn daarin ook diverse checklisten (ontvankelijkheid, toetsing Bouwbesluit, toezicht tijdens bouw) opgenomen. In de praktijk blijkt echter dat er ondertussen diverse nieuwere varianten van checklisten in omloop zijn. Een soortgelijke procesbeschrijving is niet voor sloopaanvragen opgesteld. Ook voor wat betreft asbestbranden en illegale asbestverwijdering beschikt de gemeente niet over een protocol of stappenplan.

Het team Veiligheid hanteert voor de verlening en de controle van gebruiksvergunningen de nota '(handhavings)beleid brandpreventie'. Hierin is ook een stappenplan opgenomen voor het verlenen van een gebruiksvergunning en het toezicht en de handhaving daarop. Daarnaast is binnen het team Veiligheid de eerder genoemde lijst van soorten bouwplannen de leidraad voor het adviseren over bouwaanvragen.

Voor de uitvoering van de milieuvergunningverlening zijn werkprocessen niet uitgeschreven. Er is dan ook geen structurele aandacht voor het uitvoeren van een handhavingstoets, een collegiale toets, een juridische toetsing en ontbreekt termijnbewaking. Tijdens de gesprekken met medewerkers wordt wel aangegeven dat voor de toetsing wel gebruik wordt gemaakt van het vier ogen principe. Dit is echter geen officiële werkwijze en in de dossiers is er niets over terug te vinden.

5.1.2 *Functiescheiding*

In het collegeprogramma 2006-2010 is aangegeven dat eind 2006 beslissingen genomen zullen worden over, onder andere, de invoering van een scheiding tussen bouwvergunningverlening en toezicht/handhaving.

Binnen het team BWT was de functiescheiding tussen (bouw- en sloop)vergunningverlening en toezicht/handhaving tijdens de onderzoeksperiode volledig doorgevoerd.

Binnen het team Veiligheid was in de onderzoeksperiode nog geen sprake van een functiescheiding tussen het verlenen van gebruiksvergunningen en de controle daarop. In 2009 zal die functiescheiding waarschijnlijk wel worden doorgevoerd op het moment dat het team wordt uitgebreid met een extra toezichthouder.

Bij milieu is er sprake van functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving. Wat betreft de meldingen is deze gewenste scheiding niet aan de orde. De meldingen worden namelijk afgehandeld door een toezichthouder.

5.1.3 *Dossiervorming*

Veel dossiers van *bouwvergunningen* zijn onvolledig of onvoldoende inzichtelijk. Uit de dossiers blijkt in veel gevallen niet dat gebruik is gemaakt van checklisten (toets volledigheid en Bouwbesluit) of checklisten worden niet volledig ingevuld. Daarnaast ontbreken in sommige bouwdoSSIERS stukken. In sommige gevallen betreft het de door welstand gewaarmerkte tekeningen, in andere gevallen het planologisch vrijstellingsbesluit. Hoewel dit in 2003 ook reeds is geconstateerd is er op dit vlak geen verbetering opgetreden.

Ook in de milieudossiers ontbreken zaken zoals de bevindingen van controles en bieden dossiers geen inzicht of een handhavingszaak is afgerond doordat brieven of notities ontbreken.

De gemeente heeft ervoor gekozen om de dossiers niet te koppelen aan een locatie of perceelsnummer. Hierdoor wordt de overzichtelijkheid van de stand van zaken per inrichting of bouwlocatie niet verbeterd. In het digitale bestand is wel na te gaan wanneer er een controle is uitgevoerd, maar op inrichtingendossier is dit niet na te gaan. Door ook de meldingen in de handhavingdossiers te stoppen raakt het overzicht verloren.

Tijdens het onderzoek is gemeente overigens wel in staat gebleken om de gevraagde dossiers binnen de verzochte termijn aan te leveren.

5.1.4 *Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen Administratieve Organisatie*

Met het beschrijven van het gehele werkproces rond de bouw- en gebruiksvergunningverlening, het maken van keuzes met betrekking tot de toetsing aan het Bouwbesluit/bouwverordening en het vaststellen van checklisten maakt de gemeente inzichtelijk op welke wijze zij haar taken uitvoert. Deze procesbeschrijvingen zouden echter uitgebreid moeten worden tot alle taken van de afdeling BMV (dus ook voor bijvoorbeeld de milieuvergunningen en meldingen) daarnaast moeten de keuzes die daarbij worden gemaakt bestuurlijk worden vastgesteld.

Functiescheiding bij de gebruiksvergunningen is niet aan de orde en zal moeten worden ingevoerd. Ook bij de afhandeling van milieumeldingen zal functiescheiding moeten worden doorgevoerd. De meldingen moeten niet langer door een toezichthouder worden afgehandeld.

De dossiervorming behoeft nadrukkelijk aandacht. De indeling van de dossiers is niet altijd logisch en het is niet altijd duidelijk waar precies welke informatie wordt opgeslagen, maar dat is een gemeentelijke keuze. Veel belangrijker is dat de dossiers compleet zijn en dat blijkt in veel gevallen niet zo te zijn. De dossiers geven vaak onvoldoende inzicht in hoe besluiten omtrent vergunningen en handhavingszaken tot stand zijn gekomen. Ook blijkt uit de klachten- en handhavingdossiers niet altijd of een zaak is afgehandeld.

5.2 Uitvoering milieutaken

5.2.1 Vergunningen en meldingen

De gemeente heeft een actueel *inrichtingenbestand*. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal inrichtingen. De gemeente hanteert nog de "oude" categorie indeling. De gemeente heeft nog geen overzicht welke bedrijven onder de vergunningplicht blijven vallen en welke bedrijven er onder type A, B of C van het Activiteitenbesluit vallen.

Overzicht inrichtingenbestand

	Cat 1	Cat2	Cat3	Cat4	Totaal
	297	370	110	1	784

In de onderzochte dossiers inzake *vergunningverlening* is de considerans vaak mager. Van een integrale toets is meestal geen sprake. Met name op het aspect van externe veiligheid kan door de Inspectie niet met zekerheid gezegd worden of er een goede toets is geweest. Hiervoor ontbreekt de juiste informatie in het dossier. Zo kan bij de zonering rondom een LPG-tankstation niet worden nagegaan welke afweging inzake het groepsrisico de gemeente heeft gemaakt. In de gesprekken met de medewerkers geven zij aan dat er wel een mondelinge afstemming is met de andere collega's.

De voorschriften zijn grotendeels volledig en toereikend. De juiste procedures worden gevolgd. De beleidsuitgangspunten van het college worden niet aantoonbaar gekoppeld aan de vergunningen.

Het doen van *oplevercontroles* wordt in het milieuprogramma als taak wel benoemd, maar blijkt in de praktijk niet te worden uitgevoerd. In de onderzochte dossiers is geen opleveringscontrole aangetroffen. Ook worden de oplevercontroles niet als een overdrachtsmoment van vergunningverlening naar toezicht gezien en wordt geen gezamenlijke controle uitgevoerd.

Bij de onderzochte *meldingen ex artikel 8.19 Wm* kon niet worden afgeleid of de gemeente een goede afweging heeft gemaakt. Met name het accepteren van een 8.19 melding voor het verplaatsen van een LPG vulpunt en afleverzuil is onduidelijk beoordeeld. Wel heeft de gemeente de melding schriftelijk bevestigd en geaccepteerd.

Meldingen op grond van AMvB's ex. art. 8.40 Wm worden door de milieutoezichthouders afgehandeld. Een transparant werkproces hiervoor heeft de gemeente niet opgesteld. Net als bij de vergunningen worden bij geaccepteerde meldingen geen oplevercontroles uitgevoerd.

Het *opleggen van nadere eisen* gebeurt beperkt. Er is door het college besloten dat bij horecagelegenheden die geluidsoverlast veroorzaken er enkele eisen kunnen worden opgelegd. Deze nadere eisen bevatten een tweetal voorschriften die de handhaafbaarheid vergroten. Echter in 2004 is deze wijze van opleggen van nadere eisen door de Raad van State niet akkoord bevonden en is het besluit van het college hiervoor vernietigd. Het is opmerkelijk dat de afdeling milieu ook na 2004 de nadere geluidseisen blijft opleggen en er zelfs een dwangsomprocedure aan verbindt.

De gemeente is momenteel bezig met het doorlichten van haar inrichtingen bestand in relatie tot *het Activiteitenbesluit*. De gemeente heeft tot nu toe geen beleid of werkwijze vastgelegd waar de prioriteiten liggen van deze toetsing.

Wel beschikken de toezichthouders bij hun werk over een checklist Activiteitenbesluit waarin kan worden aangegeven of de inrichting een type A, B of C inrichting wordt.

5.2.2 *Toezicht en handhaving milieu*

Op het punt van *toezicht en handhaving* heeft de gemeente sinds 2003 een stap voorwaarts gemaakt. In het milieuprogramma worden de controles gepland. Ze worden per bedrijfsgroep aangegeven. In het milieuverslag wordt verantwoording afgelegd over deze controles. Hieruit blijkt dat de gemeente haar vooraf gestelde doelstellingen haalt. Voor 2007 en 2008 wordt de planning van uit te voeren controles, zoals vastgelegd in de beleidsnotitie "Handhaving op adequaat niveau" grotendeels gehaald. Zowel in het verslag van 2007, als in het programma van 2008 wordt hier ook aandacht aan besteed. Wel blijkt dat de gemeente de hercontroles ook meetelt als controle eenheid. De hercontroles maken echter onderdeel uit van één handhavingsprocedure.

Het blijkt dat de controles niet altijd even diepgaand worden uitgevoerd. Dit heeft soms te maken met themaonderzoeken en soms kijkt een toezichthouder niet overal naar. De tekortkomingen worden in een brief teruggekoppeld aan de geïnspecteerde.

Er zijn geen checklisten aangetroffen die inzichtelijk maken hoe diep en compleet een controle is geweest. Als er wel een brede controle is geweest wordt dit soms vastgelegd in een controlememo, dat aan het dossier wordt toegevoegd. Bij het merendeel van de onderzochte dossiers is een dergelijke memo niet aangetroffen.

In veel van de onderzochte dossiers ontbrak een afrondende brief. Veel dossiers stoppen met een aankondigingsbrief voor een hercontrole of bestuursdwang. Onduidelijk is wat er met deze acties is gebeurd. In sommige gevallen pakt de gemeente dezelfde overtreding een jaar later weer op.

Enkele onderzochte dossiers hebben betrekking op gemeentelijke inrichtingen of inrichtingen die geheel of gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid vallen van het gemeentebestuur zoals zwembaden, sporthal en dorps huis. Het college heeft in haar beleidsvisie uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeentelijke inrichtingen worden doorgelicht en voldoen aan wet- en regelgeving. Daarnaast heeft het college aangegeven om duurzaamheid en energieverbruik bij gemeentelijke inrichtingen in kaart te brengen. In een aantal van de dossiers worden tekortkomingen geconstateerd o.a. met betrekking tot brandveiligheid en constructieve elementen. Het blijkt niet wat er verder mee gedaan is. Dit strookt niet met de gemeentelijke beleidsuitgangspunten. Deze informatie was niet bekend bij het college waardoor het college de raad niet goed heeft kunnen informeren.

Doordat er in de afgelopen jaren handhavingstrajecten niet zijn doorgezet zal dit op termijn meer inzet vergen dan volgens het beheersniveau als norm gehanteerd wordt.

5.2.3 *Overige milieutaken*

Om het college van B&W te informeren maakt de afdeling BMV gebruik van managementrapportages (MARAP's). Het betreft een cijfermatige rapportage over de uitvoering. Deze MARAP's worden tevens gebruikt als input bij het maken van het milieuverslag. Dit milieuverslag is naast cijfermatig ook een beleidsmatige rapportage van het college aan de raad over de uitvoering van milieutaken.

Het *milieuverslag* 2007 is summier, maar voldoet aan de minimale ondergrens. Het wettelijke vereiste staat vermeld. De afdeling geeft aan dat in verband met de personele bezetting dit verslag het maximaal haalbare was.

In de verslaglegging wordt gerefereerd aan een uitgevoerde inventarisatie van het naleefgedrag van gemeentelijke inrichtingen.

Een actuele stand van zaken is niet voorhanden. In het verslag vindt een minimale terugkoppeling plaats van de ambities van het college. De doorwerking van het beleid van het college en de raad wordt wel meegenomen in de programma, maar komt summier of niet terug in de verslaglegging. Ook in 2003 is geconstateerd dat de gemeente haar beleid wel doorvertaald naar de programmering, maar dat doorvertaling naar de feitelijke uitvoering achterwege blijft. Het verslag is ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Uit de raadsstukken blijkt dat de raad niet of nauwelijks opmerkingen maakt over het verslag.

Het project *Besluit Opslag in Ondergrondse Tanks* (BOOT) is afgerond door de gemeente. Incidenteel duikt er nog een ondergrondse tank op. Deze tanks worden dan gesaneerd conform de eisen van het BOOT. Opvallend in deze lijst waren de veel ondergrondse tanks die worden genoemd en die in gebruik zijn/waarsamen bij bedrijven. Volgens de lijst voldoen vele van deze tanks niet aan de keuringsdata. Deze tekortkomingen worden niet meegenomen bij de milieucontroles. De situaties die wel worden opgemerkt worden tot een goed einde gebracht.

Mede ten behoeve van het *Bouwstoffenbesluit en de Vrijstellingsregeling Grondverzet* heeft de gemeente een Bodembeheerplan en Bodemkwaliteitskaart vastgesteld. Het bodembeheersplan heeft uitsluitend betrekking op hergebruik van grond als bodem en is niet van toepassing op waterbodems en grondwater. Binnen de gemeente vinden er niet veel werken plaats waar grondverzet een grote rol speelt.

Bij de *behandeling van klachten* lijkt de gemeente niet consequent te opereren. Zo wordt in enkele gevallen geen brief gezonden aan de klager. Zowel geen ontvangstbevestiging als geen afrondingsbrief. Uit de gesprekken blijkt dat er wel wordt gereageerd op de klachten, maar dat dit niet structureel wordt vastgelegd en gearhiveerd. Enkele klachten blijken hardnekkig en daarbij blinkt de gemeente niet uit in doortastendheid.

5.2.4 *Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen uitvoering milieu*

De *doorwerking van het beleid naar de uitvoering* lijkt niet gewaarborgd. Ook andersom, de *terugkoppeling van de uitvoering naar beleid en bestuur*, lijkt een punt van zorg te zijn. Dit blijkt onder andere uit dat de beleidsuitgangspunten van het college niet worden gekoppeld aan de vergunningen.

Waar het gaat om de prestaties van *gemeentelijke inrichtingen* worden doelstellingen niet gehaald en wordt daarover niet gerapporteerd.

Een ander treffend voorbeeld in dit verband betreffen de *aanvullende geluidseisen*. Deze eisen worden ondanks een negatieve uitspraak van de Raad van State in 2004 toch nog door de gemeente opgelegd. Dit gebeurt kennelijk buiten medeweten van het college.

Wat betreft de ambities qua prestaties van de gemeentelijke inrichtingen dient daarnaast nog te worden gemeld dat de gemeente qua veiligheid bij enkele dossiers niet goed scoort. Dit doet afbreuk aan de voorbeeldfunctie die de gemeente heeft.

Bij de *vergunningverlening en de afhandeling van meldingen* zijn er nog enkele zaken die nadrukkelijk aandacht behoeven. Zo is een kwaliteitsslag gewenst bij het opstellen van de considerans bij de milieuvergunningverlening. Ook het toepassen van een collegiale toets bij vergunningverlening en afhandeling AMvB's zal de kwaliteit ten goede kunnen komen.

Daarnaast dient een functiescheiding te worden toegepast bij toezicht en vergunningverlening met betrekking tot AMvB/Activiteitenmeldingen. Naar de mening van de Inspectie ligt het afhandelen van een melding in het verlengde van het verlenen van een milieuvergunning. Immers het afhandelen van een melding houdt in dat er een afweging plaatsvindt van onder andere de entree-eisen (wel/niet AMVB bedrijf of vallen onder het Activiteitenbesluit), de noodzaak tot indienen van akoestische en/of bodemonderzoeksrapporten, de noodzaak tot en het stellen van nadere eisen en onderzoek naar oude vergunningvoorschriften die rechtsgeldig blijven. In het kader van objectiviteit dient dit naar de mening van de Inspectie door een functionaris te gebeuren die geen relatie heeft met het toezicht op het bedrijf. Ook op dossierniveau moet er onderscheid worden gemaakt tussen meldingen en toezicht. Het zou juister zijn om de meldingen en de eventuele aanvullende voorwaarden te koppelen aan het vergunningendossier.

De gemeente is bezig met het Activiteitenbesluit, maar is daar laat mee begonnen. De gemeentelijke organisatie lijkt niet voldoende toegerust om pro-actief te anticiperen op veranderende wetgeving. Het Activiteitenbesluit kent een overgangsrecht van drie jaar. Binnen deze tijd zouden de noodzakelijke acties gepland en uitgevoerd moeten worden. De door VROM ontwikkelde maatlat "Gemeentelijke uitvoeringspraktijk Activiteitenbesluit" kan een nuttig zelftoetsinstrument zijn.

De gemeente hanteert een risicomatrix voor het prioriteren van haar controles. Er wordt echter geen duidelijkheid geboden over de toezichtsfrequentie. De matrix is opgenomen in het milieuprogramma en het beleidsplan integrale handhaving. Onduidelijk is hoe deze risicomatrix tot stand is gekomen.

Tijdens het onderzoek in 2003 is geconstateerd dat de toezicht en handhavingdossiers niet altijd op een correcte manier worden afgesloten. Dit blijkt nog steeds het geval te zijn. Hetzelfde geldt voor klachtendossiers. Eventuele communicatie tussen gemeente en klager dient in het dossier te zitten. Het is aan te bevelen de klager een ontvangstbevestiging te sturen en van een gemeente mag worden verwacht dat de bevindingen en resultaten aan de klager worden gemeld.

Aanbevolen wordt om de checklisten van integraal toezicht in de dossiers te voegen, hetzij digitaal hetzij op papier. Daarnaast is het voor de gemeente misschien te overwegen om te gaan werken met checklisten op basis van het Integrale Toezichtprotocol.

Uit de raadsstukken blijkt dat de raad niet of nauwelijks opmerkingen maakt over het verslag. Vanaf 2009 moet er ook een verslag worden opgesteld ook voor bouwzaken en ruimtelijke ordening. De jaarlijkse behandeling van het verslag inzake VROM-taken in de gemeenteraad is een belangrijk instrument voor een gemeenteraad om invulling te geven aan horizontaal toezicht.

Ondanks een opmerking in 2003 over BOOT is de gemeentelijke werkwijze sindsdien niet veranderd. Het toezicht op ondergrondse tanks kan intensiever en worden gekoppeld aan de controlefrequenties van de betreffende bedrijven. Daarnaast is het te overwegen om de lijst met ondergrondse tanks te integreren met de vergunningendossiers.

5.3 Uitvoering bouwen

5.3.1 *Bouw en sloopvergunningen*

Wekelijks wordt een lijst van ingekomen aanvragen voor *bouwvergunningen* vanuit het team BWT naar alle andere teams gezonden. Op basis van die lijst kunnen andere teams aangeven of zij over een bouwaanvraag willen adviseren (bijvoorbeeld team Veiligheid ten aanzien van brandveiligheid). Via deze werkwijze wordt de verantwoordelijkheid voor het al dan niet geven van adviezen geheel bij die andere teams neergelegd. Vanuit het team BWT is er in de rest van de procedure geen check meer of er wel of geen advies van een ander team vereist was.

Bij iedere aanvraag wordt een ontvangstbevestiging verstuurd en wordt de aanvraag gepubliceerd. Voor de toetsing van de volledigheid van de aanvraag heeft de gemeente een checklist ontwikkeld. In de onderzochte dossiers zijn deze checklisten echter niet terug te vinden. Dat er wel getoetst wordt op de volledigheid van de aanvraag blijkt echter uit een aantal onderzochte dossiers waarbij aanvullende stukken zijn opgevraagd.

Alle aanvragen worden voor advies voorgelegd aan de welstandscommissie "Het Drents Plateau" die wekelijks bij de gemeente langskomt om de plannen te beoordelen.

Meegeleverde *bodemonderzoeken* worden voor advies voorgelegd aan het team Milieu. In alle onderzochte dossiers waar een bodemonderzoek vereist was, was het resultaat daarvan in het dossier terug te vinden.

Uit de dossiers blijkt onvoldoende op welke wijze wordt getoetst aan het *Bouwbesluit*. Weliswaar beschikt het team BWT over checklisten, maar in geen van de onderzochte dossiers zijn deze aangetroffen. Ook in het digitale registratiesysteem Provas zijn geen inhoudelijke toetsen aan het Bouwbesluit aangetroffen. Provas kent alleen de mogelijkheid om procedureel aan te geven of er getoetst is aan het Bouwbesluit.

Vanuit het oogpunt van veiligheid zijn de twee belangrijkste aspecten bij het verlenen van een bouwvergunning de toetsing aan *constructieve veiligheid* en de *brandveiligheid*. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de gemeente bij de vergunningverlening inhoudelijk voldoende aandacht voor deze twee aspecten heeft.

- Ten aanzien van de constructieve veiligheid heeft het team BWT in het werkplan er voor gekozen om bij drie van de vijf onderscheiden soorten bouwwerken de sterkte van de bouwconstructie integraal te toetsen aan het Bouwbesluit. Daarbij wordt deze constructieve toets uitbesteed aan een externe constructeur. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat in die gevallen dat ook daadwerkelijk plaats heeft gevonden.
- Ook ten aanzien van de brandveiligheid is gekozen voor een integrale toetsing aan het Bouwbesluit bij deze drie soorten bouwwerken. Het team Veiligheid heeft de onderverdeling in vijf soorten bouwwerken weer vertaald in een uitgebreidere lijst van bouwplannen waarover geadviseerd moet worden. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de toetsing door het team Veiligheid uitgebreid plaatsvindt op basis van een checklist brandveiligheid Bouwbesluit en dat deze checklist zowel elektronisch als op papier wordt bewaard. Indien van toepassing voorziet het team Veiligheid het team BWT daarbij van tekstvoorstellen.

Uit de onderzochte bouwvergunningen blijkt dat de gemeente geen oneigenlijke voorwaarden stelt in de vergunning.

Aan de aanvragers van een *sloopvergunning* wordt een ontvangstbevestiging gestuurd. De aanvragen worden bij binnenkomst op ontvankelijkheid getoetst. Een concrete neerslag van deze toets is echter niet in de onderzochte dossiers terug te vinden.

Vanuit het oogpunt van veiligheid is de aandacht voor *asbest* bij sloopwerkzaamheden het belangrijkste aspect. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de gemeente zeer consequent is met betrekking tot indiening van de verplichte asbestinventarisatierapporten. Op het moment dat deze ontbreekt bij een aanvraag wordt deze alsnog opgevraagd. Daarnaast wordt consequent getoetst of de asbestinventariseerder gecertificeerd is.

De voorwaarden die in de onderzochte sloopvergunningen zijn opgenomen betreffen voornamelijk standaardvoorwaarden die daardoor niet altijd relevant zijn voor de individuele sloopaanvraag (bijvoorbeeld als voorwaarde stellen dat er een asbestvrijverklaring aangeleverd moet worden terwijl het asbestinventarisatierapport aantoonde dat er geen sprake was van asbest). Daarnaast horen een groot aantal 'voorwaarden' niet in de vergunning thuis. Het gaat daarbij om rechtstreeks werkende verplichtingen. Deze horen in feite thuis in een algemeen informatieblad dat verstrekt zou moeten worden als bijlage de sloopvergunning.

Gebleken is dat tijdens de onderzoeksperiode de gemeente diverse varianten van aanvraagformulieren heeft ontvangen en geaccepteerd. Niet in alle gevallen waren dat aanvraagformulieren die in overeenstemming waren met het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en de 11^e serie wijzigingen van de bouwverordening. Ondertussen heeft de gemeente een nieuw aanvraagformulier opgesteld. Na bestudering daarvan blijkt dat deze ook nog niet op alle punten conform de actuele wet- en regelgeving is. Zo ontbreekt onder andere een vraag naar de exacte aanduiding van het te slopen deel van het bouwwerk en wordt geen onderscheid gemaakt in bouwwerken van vóór en na 1994.

5.3.2 *Gebruiksvergunningen*

Wat betreft *gebruiksvergunningen* werd in het gemeenteonderzoek uit 2003 nog gevreesd dat de planning met betrekking tot de inhaalslag voor het verlenen van gebruiksvergunningen niet gehaald zou worden. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de gemeente in 2003 en 2004 een grote inhaalslag heeft gepleegd. Voor zover bekend beschikten dan ook alle gebouwen die daarvoor in aanmerking komen tijdens de onderzoeksperiode over een gebruiksvergunning of was de vergunningaanvraag in behandeling. Tijdens de onderzoeksperiode zelf zijn maar een beperkt aantal nieuwe gebruiksvergunningen verleend.

De in het verleden verleende gebruiksvergunningen zijn de basis waarop ook tijdens de onderzoeksperiode controles zijn uitgevoerd. Om die reden is ook inhoudelijk gekeken naar een aantal gebruiksvergunningen die verleend zijn tijdens deze inhaalslag. Uit de onderzochte dossiers blijkt echter dat de 'haast' bij de verlening van gebruiksvergunningen in sommige gevallen wel ten koste is gegaan van de kwaliteit van de gebruiksvergunning.

Zo zijn de gebruiksvergunningen in die tijd verleend onder standaardvoorwaarden (die vaak niet zijn toegespitst op de feitelijke situatie) en zijn in een aantal gevallen tekeningen geaccepteerd die onvoldoende of onjuiste informatie bevatten (zo zijn niet altijd brandscheidingen volledig weergegeven op tekening en ontbreken brandscheidingen van subbrandcompartimenten). Daarnaast blijkt uit geen van de onderzochte dossiers op welke wijze de aanvraag beoordeeld is. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van welk type (brandmeld- en ontruimings)installatie vereist is en welke type daadwerkelijk aanwezig is.

Zoals eerder aangegeven zijn tijdens de onderzoeksperiode zelf maar een zeer beperkt aantal gebruiksvergunningen verleend. Uit één van de onderzochte dossiers uit die periode blijkt dat de verlening niet heeft plaatsgevonden binnen de in de bouwverordening vastgestelde termijn van 12 weken. Ook blijkt niet dat de beslissing is verdaagd. In tegenstelling tot de tijdens de inhaalslag verleende gebruiksvergunningen blijkt uit dit dossier wel op welke wijze de aanvraag beoordeeld is op de brandveiligheidsaspecten (vluchtwegen, brandscheidingen, ontruimingsplan, installaties, etc). In tegenstelling tot de tijdens de inhaalslag verleende gebruiksvergunningen worden de voorwaarden bij de gebruiksvergunning nu ook meer toegespitst op de feitelijke situatie.

Uit een ander dossier van een vergunningaanvraag die tijdens de onderzoeksperiode in behandeling was, blijkt dat de gemeente moeite heeft met daadkrachtig optreden. Het gaat daarbij om een dossier dat al sinds 2005 in behandeling is. Bijna 4 jaar later is de gebruiksvergunning echter nog steeds niet verleend. Dit wordt veroorzaakt doordat het bouwwerk op een aantal punten nog steeds niet voldoet en de eigenaar tot nu toe onvoldoende actie heeft ondernomen om de tekortkomingen te verhelpen. In al die tijd is er echter nog steeds geen formeel handhavingstraject ingezet en zijn geen beperkingen aan het gebruik opgelegd. Het betreft een inrichting waar de gemeente zowel eigenaar, als vergunningverlener en toezichthouder is.

Op dit moment worden eenmaal verleende gebruiksvergunningen niet geactualiseerd naar aanleiding van gewijzigde wet- en regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot brandmeld- en ontruimingsinstallaties).

5.3.3 *Toezicht en handhaving*

Voor het *toezicht op verleende bouwvergunningen* is in de handhavingsnota bouwregelgeving een controlefrequentie per type bouwvergunning (regulier, licht of vergunningsvrij) vastgesteld. Uit gesprekken met de toezichthouders blijkt echter dat er niet volledig volgens deze systematiek wordt gewerkt. Er wordt op twee verschillende manieren invulling gegeven aan het toezicht tijdens de bouw. Voor het nieuwbouwproject Ter Borch (circa 90 verleende vergunningen in 2007) is één toezichthouder fulltime beschikbaar. Voor de rest van de gemeente (circa 650 verleende vergunningen in 2007) zijn twee toezichthouders fulltime beschikbaar. In Ter Borch gaat het wel om (veel) meer dan 90 bouwwerken, omdat daar in een aantal gevallen meerdere bouwwerken zijn vergund met één bouwvergunning. Toch kan hieruit duidelijk opgemaakt worden dat de systematiek en intensiteit van het bouwtoezicht tussen Ter Borch en de rest van de gemeente verschilt. In principe wordt op elke bouwvergunning in Ter Borch constant toezicht gehouden tijdens de bouw. Voor de rest van de gemeente is het toezicht tijdens de bouw minder intens. Alleen bij grotere bouwwerken worden vooraf concreet afspraken gemaakt met de bouwer over op welke momenten tijdens de bouw de toezichthouder aanwezig wil zijn. Voor de overige bouwwerken wordt een systematiek gehanteerd waarbij per kern verleende bouwvergunningen worden gecontroleerd.

Het gevolg hiervan is dat vooral kleinere bouwwerken (zoals aanbouwen, bijgebouwen, etc.) pas na het gereedkomen voor het eerst worden gecontroleerd.

De toezichthouders maken bij het toezicht op de bouw gebruik van registratieformulieren die aan het bouwdoossier toegevoegd behoren te worden. In geen van de onderzochte bouwdoSSIERS zijn deze registratieformulieren echter aangetroffen. Daarnaast kunnen de bevindingen in Provas ingevoerd worden. Het is echter persoonsafhankelijk in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Door de toezichthouders bwt worden jaarlijks een groot aantal *handhavingszaken* met betrekking tot bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning zelf ontdekt. Daarnaast worden handhavingszaken op dit terrein aangedragen door omwonenden en zoals hiervoor aangegeven als gevolg van de integrale handhaving door alle toezichthouders.

De voortgang van de handhavingszaken wordt wekelijks besproken in het constateringsoverleg van team BWT. Het dossier wordt na constatering door de toezichthouder overgedragen aan de juridisch medewerker die een handhavingsbrief opstelt. De juridisch medewerker bewaakt daarbij de termijn en stelt na afloop van de termijn het dossier weer ter beschikking aan de toezichthouder. De gemeente streeft er daarbij naar om binnen twee weken een hercontrole uit te voeren. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de meeste handhavingszaken die worden opgepakt netjes en snel worden afgehandeld, zonder dat een sanctietraject ingezet hoeft te worden.

In de handhavingsnota bouwregelgeving heeft de *controle op sloopactiviteiten* in de risicomatrix een hoge prioriteit gekregen, uit de tekst van de handhavingsnota blijkt echter dat het toezicht op sloopactiviteiten voor een groot deel bepaald wordt door enerzijds het al dan niet melden van de aanvang van de sloopactiviteiten en anderzijds de 'reputatie' van de uitvoerder. In de praktijk blijken de toezichthouders nauwelijks toezicht te houden op sloopactiviteiten.

Uit de onderzochte sloopdossiers blijkt ook niet wat er na de vergunningverlening verder administratief gebeurt. Namen van sloopbedrijven (die vaak nog ontbreken op het aanvraagformulier), meldingen van de start van sloopactiviteiten, asbestvrijverklaringen en eventuele bevindingen van toezicht tijdens de sloopactiviteiten ontbreken in de dossiers. Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat bijvoorbeeld asbestvrijverklaringen wel worden opgevraagd maar het onduidelijk is waar deze worden gearhiveerd.

Voor het *toezicht op en handhaving van gebruiksvergunningen* is in de afdelingsplannen voor 2007 en 2008 aangegeven dat elk gebouw met een permanente of tijdelijke gebruiksvergunning (volgens de gemeentelijke opgave circa 250 in totaal) jaarlijks gecontroleerd moet worden. Zowel in 2007 als in 2008 wordt dit streven echter niet gehaald. In beide jaren is circa 70% van alle gebruiksvergunningen gecontroleerd. Daarbij heeft de toezichthouder, in overleg met het afdelingshoofd en de portefeuillehouder, een nadere prioritering aangebracht in de te controleren gebruiksvergunningen. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat bij elke controle consequent het door de gemeente ontwikkelde opnamerapport wordt ingevuld en zowel door de toezichthouder als de eigenaar wordt ondertekend.

Uit de onderzochte dossiers en de gesprekken is ook gebleken dat geen vervolg aan controles wordt gegeven op het moment dat er tekortkomingen worden geconstateerd. De geconstateerde tekortkomingen worden wel schriftelijk meegedeeld aan de eigenaar van het bouwwerk en er wordt een termijn gesteld, maar daarna vindt er geen hercontrole plaats.

Uit de onderzochte toezichtsdossiers blijkt dan ook geregeld dat het jaar daarop weer dezelfde tekortkomingen worden geconstateerd.

5.3.4 *Conclusies, aanbevelingen en verbeterpunten Uitvoering Bouwen*

Evenals bij milieu lijkt bij sommige taken inzake bouwen de *doorwerking van het beleid naar de uitvoering* en de *terugkoppeling van de uitvoering naar beleid en bestuur* niet gewaarborgd.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit dat de toezichthouders bwt werken volgens een andere systematiek dan is vastgesteld in de handhavingsnota. Het gevolg van de nu gehanteerde werkwijze is dat met name het *toezicht tijdens de bouw* van (veelal) kleinere bouwwerken vaak niet plaatsvindt.

Een ander voorbeeld in dit verband betreft het *toezicht op gebruiksvergunningen*. In beide onderzoeksjaren is gebleken dat het streven om alle gebruiksvergunningen jaarlijks te controleren niet gehaald wordt. Het gevolg daarvan is dat het team Veiligheid zelf prioriteiten stelt die niet bestuurlijk zijn afgedekt. Daarnaast lijkt het erop dat kwantiteit boven kwaliteit gesteld wordt, doordat nauwelijks vervolg wordt gegeven aan geconstateerde tekortkomingen. Een duidelijke prioriteitsstelling gebaseerd op een risicoafweging is nodig om te bepalen welke vergunningen ten minste wel jaarlijks moeten worden gecontroleerd en welke minder van belang zijn.

Het lijkt er op dat de gemeente een verbetering heeft doorgemaakt ten aanzien van het in *behandeling nemen van bouwaanvragen*. Tijdens het vorige gemeenteonderzoek moest nog geconstateerd worden dat veel aanvragen onvolledig in behandeling werden genomen en dat daardoor achteraf in de vergunning nog veel technische voorwaarden moesten worden opgenomen. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat bij een groot aantal onderzochte dossiers aanvullende gegevens zijn opgevraagd en uit de verleende vergunningen blijkt dat er geen aanvullende technische voorwaarden meer worden gesteld.

Bij de *beoordeling van bouwaanvragen* wordt voldoende aandacht besteed aan, de vanuit het oogpunt van veiligheid belangrijkste aspecten, constructieve veiligheid en brandveiligheid. Wel zou binnen het team BWT beter geborgd moeten worden dat alle interne adviezen, die noodzakelijk zijn voor de verlening van een bouwvergunning, ook daadwerkelijk gegeven worden. Op dit moment wordt de verantwoordelijkheid voor het al dan niet verlenen van adviezen geheel bij andere teams neergelegd.

Bij de *sloopvergunningverlening* heeft de gemeente inhoudelijk voldoende aandacht voor het aspect asbest. Daarmee laat de gemeente een duidelijke verbetering zien ten opzichte van het eerdere gemeenteonderzoek in 2003. Procedureel kan echter nog wel het een en ander verbeterd worden. Het gaat daarbij met name om de inzichtelijkheid en volledigheid van de sloopdossiers, de volledigheid van het aanvraagformulier en het stellen van voorwaarden in de vergunning.

De tijdens de inhaalslag in 2003 en 2004 verleende *gebruiksvergunningen* lijken vrij haastig te zijn verleend waardoor de kwaliteit in een aantal gevallen te wensen overlaat. Daarnaast worden eenmaal verleende gebruiksvergunningen niet geactualiseerd. De gemeente zal dan ook een nieuwe actualisatieronde van de verleende gebruiksvergunningen moeten opstarten. De tijdens de onderzoeksperiode verleende gebruiksvergunningen zijn kwalitatief beter en meer toegespitst op de feitelijke situatie. Er is echter één dossier waar de gemeente reeds te lang mee bezig is.

Omdat het een gemeentelijke inrichting betreft en er veiligheidsaspecten in het geding zijn doet dit afbreuk aan de voorbeeldfunctie die de gemeente heeft.

De gemeente pakt handhavingszaken met betrekking tot bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning over het algemeen goed op.

Net als bij het toezicht op kleinere bouwvergunningen moet geconstateerd worden dat door de toezichthouders bwt nauwelijks tussentijds toezicht plaatsvindt op sloopwerkzaamheden.

Ten opzichte van het vorige gemeenteonderzoek, waarbij geconstateerd werd dat er geen controles van verleende gebruiksvergunningen plaatsvonden, heeft de gemeente wel een stap voorwaarts heeft gemaakt door nu structureel gebruiksvergunningen te willen controleren en de bevindingen vast te leggen.

5.4 Uitvoering Ruimtelijke Ordening

5.4.1 Actualiteit bestemmingsplannen

Sinds 2003 is de gemeente actief aan de slag met de actualisering van bestemmingsplannen. Inmiddels zijn alle grote kernen voorzien van een actueel plan. Voor de recreatieterreinen is een plan in procedure. Dit plan is onder meer van belang in verband met de handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Voor de kleine kernen komt een gezamenlijk plan dat dit jaar in procedure zal worden gebracht.

De plannen zijn wat betreft toelichting en voorschriften/compleet. Bij bijvoorbeeld LPG-tankstations zijn de juiste zoneringen opgenomen en is een afweging inzake het groepsrisico opgenomen.

De plannen bevatten geen handhavingsparagraaf waarin het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke aanpak wordt weergegeven. Dit is echter geen wettelijke verplichting.

Het bestemmingsplan buitengebied was niet in het actualiseringsproject opgenomen. Het grootste deel van de plannen die gelden in het buitengebied is niet actueel. In 2005 is voor het buitengebied van de voormalige gemeente Zuidlaren een plan in procedure gebracht. Dit is echter niet voortgezet. De gemeente heeft ervoor gekozen om een plan te maken dat het gehele buitengebied omvat. Dit zal projectmatig worden aangepakt. Daarmee is inmiddels een begin gemaakt.

5.4.2 Vergunningen en vrijstellingen

Bij het verlenen van bouwvergunningen wordt de toets aan het bestemmingsplan niet inzichtelijk uitgevoerd. Uit dossiers blijkt niet altijd dat de toets is gedaan, of er staat slechts dat het plan voldoet. Er is een checklist beschikbaar. Deze is in de meeste dossiers wel terug te vinden, maar wordt niet of nauwelijks ingevuld. Gebleken is echter dat de bekeken vergunningen wel voldoen qua bestemmingsplan en dat de toets wel goed is uitgevoerd.

Het verlenen van vrijstellingen/ontheffingen gebeurt veelal op de juiste wijze. In de meeste gevallen is de ruimtelijke onderbouwing voldoende en worden benodigde onderzoeken uitgevoerd. Ook procedureel zijn geen onvolkomenheden geconstateerd.

De aanlegvergunningen worden op goede wijze verleend. Er wordt zorgvuldig aan het bestemmingsplan getoetst en de juiste procedure wordt gevolgd.

5.4.3 *Toezicht en handhaving*

De gemeente pakt veel zaken op naar aanleiding van klachten, maar signaleert zelf ook veel. De gemeente doet niet aan periodiek gebiedsgericht toezicht, maar signaleert wanneer men voor toezicht op de bouw of voor milieutoezicht op pad gaat (zie integraal toezicht).

De meeste zaken worden conform een stappenplan goed en inzichtelijk afgewikkeld. Bij een deel van de zaken blijkt uit het dossier niet hoe ze zijn afgehandeld. Het dossier stopt zonder dat er sprake is van een duidelijke beëindiging van een zaak. Vaak zijn die zaken wel afgewikkeld, maar ontbreekt de administratieve afhandeling in de vorm van een brief of een telefoonnotitie. Soms zit dit wel bij de behandelend ambtenaar in de computer, maar soms weet alleen de behandelend ambtenaar ervan en is er niks vastgelegd.

Enkele zaken (veelal van minder betekenis) zijn blijven liggen door een gebrek aan capaciteit. Dit zal echter dit voorjaar veranderen omdat er een nieuwe medewerker voor handhaving RO zal worden aangetrokken.

5.4.4 *Conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen Uitvoering RO*

Het merendeel van de bestemmingsplannen is actueel, maar een groot deel van het buitengebied beschikt niet over een actueel bestemmingsplan. Het is daarom van belang dat de gemeente snel een nieuw plan buitengebied maakt om daarmee een actuele en uniforme regeling voor het buitengebied te hebben. Het is aan te bevelen om in dat plan een handhavingsparagraaf op te nemen.

De afhandeling van handhavingszaken is niet altijd inzichtelijk. Het is aan te bevelen om handhavingszaken zorgvuldig af te handelen en dit ook te registreren en archiveren.

5.5 **Integraal toezicht en handhaving**

De afdeling BMV geeft sinds 2007 uitvoering aan het beleidsplan integrale handhaving. Dit houdt in dat alle toezichthouders van de gemeente oog- en oorfuncties vervullen voor de andere disciplines. Er is een integrale checklist ontwikkeld waarop een toezichthouder bij een controle kan aanvinken als er onregelmatigheden worden geconstateerd voor andere VROM-aspecten. Dit wordt dan bij het desbetreffende team gemeld en daar wordt het verder opgepakt. Op het moment dat bijvoorbeeld de toezichthouder milieu iets constateert ten aanzien van het aspect bouwen wordt dat geregistreerd. Daarop krijgt de toezichthouder bwt opdracht om de zaak ter plekke te controleren. Veel handhavingszaken blijken uit deze werkwijze voort te komen.

De integrale manier van werken wordt gestimuleerd door de beschikbare checklisten. Hierover wordt ook gerapporteerd aan het college. Deze manier van werken lijkt vruchten af te werpen. In 2007 zijn 499 integrale checklisten ingevuld en in 2008 400. Bij de onderzochte dossiers zijn echter geen integrale checklisten aangetroffen. De checklisten worden wel door de juridisch handavingscoördinator in een excellbestand geregistreerd. Het is daarnaast aan te bevelen de formulieren bij het toezichtsdossier te voegen.