



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

Uitvoering VROM-regelgeving door de gemeente Tynaarlo

Bestuurlijke rapportage

Datum 18 mei 2009
Status Definitief

Colofon

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

Auteurs

drs. H.M. Jongsma

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Eerdere onderzoeken	7
1.3	Onderzoeksaanpak	8
1.4	Opzet rapportage	8
2	Algemeen oordeel, verbeterpunten en aanbevelingen	9
2.1	Algemeen	9
2.2	Beleid	9
2.3	Programma	10
2.4	Uitvoering	10
2.4.1	Administratieve organisatie	10
2.4.2	Uitvoering Milieu	11
2.4.3	Uitvoering Bouwen	12
2.4.4	Uitvoering Ruimtelijke Ordening	13

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 rapport bevat de hoofdlijn van 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 moest leiden, dat de VROM-taken op adequaat niveau uitgevoerd worden. Uiteindelijk heeft de Inspectie in augustus 2005 het nazorgtraject bij de gemeente formeel 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, 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 rapportage

Dit rapport betreft een bestuurlijk rapport waarin de hoofdlijn van de bevindingen en conclusies op het vlak van beleid, programmering en uitvoering voor de disciplines milieu, bouwen en ruimtelijke ordening uiteen worden gezet. Een overzicht van de onderzoeksbevindingen waarop dit rapport is gebaseerd is op 7 mei 2009 besproken met een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente. Daarbij zijn enkele feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Over de onderliggende feiten, waarop dit rapport is gebaseerd, is ambtelijke overeenstemming.

2 Algemeen oordeel, verbeterpunten en aanbevelingen

2.1 Algemeen

De gemeente heeft sinds 2003 op veel punten een duidelijk waarneembare verbetering gemaakt. Zo is er voor veel VROM-aspecten *beleid* geformuleerd en heeft de *programmering van VROM-taken* een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Ook in de uitvoering zijn er positieve ontwikkelingen op te merken. Zo geeft de gemeente invulling aan integraal toezicht. Daarnaast is het verlenen van bouwvergunningen aanzienlijk verbeterd en is de actualisering en digitalisering van bestemmingsplannen voortvarend opgepakt.

Dit neemt niet weg dat er nog wel zaken te verbeteren vallen. Zo lijkt in sommige gevallen de *doorwerking van het beleid naar de uitvoering* niet gewaarborgd. Ook andersom, de *terugkoppeling van de uitvoering naar beleid en bestuur*, lijkt nog aandacht nodig te hebben. Voorbeelden die in dit verband genoemd moeten worden zijn het niet doorwerken van beleidsprioriteiten in de milieuvergunningen, het niet waarmaken van de ambities inzake gemeentelijke inrichtingen, het opleggen van nadere geluidseisen die door de Raad van State zijn afgekeurd, het hanteren van een afwijkende systematiek bij het bouwtoezicht en het niet waarmaken van de ambities voor het toezicht op gebruiksvergunningen.

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

Een ander aandachtspunt is de dossiervorming. Ondanks opmerkingen in 2003 blijft nog steeds dat dossiers vaak niet volledig zijn.

De hoofdlijn van de bevindingen over beleid, programmering en uitvoering zullen in de volgende paragrafen aan de orde komen.

2.2 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 verbetering heeft gemaakt ten opzichte van het Inspectie onderzoek in 2003.

Het *milieubeleidsplan* zou completer zijn door daar ook de visie van het college en de raad in op te nemen voor wat betreft de omgang met de wettelijk taken. In het onderliggende milieuprogramma worden deze overigens wel beschreven.

Voor het *beleid inzake bouwen* geldt dat de prioritering bij de toetsing aan het Bouwbesluit wel in het werkplan is opgenomen, maar deze tot nu toe niet bestuurlijk is 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.

2.3 Programma

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 *het milieuprogramma* is het 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* kan verder uitgewerkt 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. Tevens kan meer aandacht worden besteed 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.

2.4 Uitvoering

De bevindingen die betrekking hebben op de uitvoering gaan in op de algemene aspecten over de administratieve organisatie en achtereenvolgens meer specifiek over milieu, bouwen en ruimtelijke ordening.

2.4.1 Administratieve organisatie

Bij administratieve organisatie is gekeken naar dossiervorming, werkprocessen en functiescheiding.

Tijdens het onderzoek in 2003 is geconstateerd dat dossiers niet altijd op een correcte manier worden afgesloten. De *dossiervorming* heeft nog steeds 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 handhavingzaken tot stand zijn gekomen. Ook blijkt uit de klachten- en handavingsdossiers niet altijd of een zaak is afgehandeld. 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.

Functiescheiding bij de gebruiksvergunningen is niet aan de orde en zal moeten worden ingevoerd. 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 juist zijn om de meldingen en de eventuele aanvullende voorwaarden te koppelen aan het vergunningendossier.

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.

2.4.2 *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 nog enige aandacht nodig te hebben. Dit blijkt 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, maar daarover wordt 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 het niet goed doet. Het gaat om gemeentelijke inrichtingen of inrichtingen die geheel of gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid vallen van het gemeentebestuur zoals zwembaden, sporthal en dorpshuis. 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 gevallen worden tekortkomingen geconstateerd o.a. met betrekking tot brandveiligheid en constructieve elementen. Het is niet helder wat er verder mee gedaan is. Dit strookt niet met de gemeentelijke beleidsuitgangspunten en het doet afbreuk aan de voorbeeldfunctie die de gemeente heeft. Voorts was deze informatie niet bekend bij het college waardoor het college de raad niet goed heeft kunnen informeren.

Uit de raadsstukken blijkt dat de raad niet of nauwelijks opmerkingen maakt over *het milieuverslag*. 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. Vanaf 2009 moet er ook een verslag worden opgesteld voor bouwzaken en ruimtelijke ordening.

Bij de *vergunningverlening en de afhandeling van meldingen* zijn er nog enkele zaken die 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 van AmvB-meldingen zal de kwaliteit ten goede kunnen komen.

De gemeente is bezig met het *Activiteitenbesluit*, maar is daar vrij 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 *milieucontroles*. De matrix is opgenomen in het milieuprogramma en het beleidsplan integrale handhaving. Er wordt geen duidelijkheid geboden over de toezichtsfrequentie. Ook is niet duidelijk hoe deze risicomatrix tot stand is gekomen.

Ondanks een opmerking in 2003 over *Besluit Opslag Ondergrondse Tanks (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.

2.4.3 *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 het feit dat de toezichthouders van bouw- en woningtoezicht (bwt) werken volgens een andere systematiek dan in de handavingsnota is vastgesteld. 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 vervolgd 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. Ten opzichte van het vorige gemeenteonderzoek, waarbij geconstateerd werd dat er geen *controles van verleende gebruiksvergunningen* plaatsvonden, heeft de gemeente echter wel een duidelijke stap voorwaarts gemaakt door nu structureel gebruiksvergunningen te willen controleren en de bevindingen vast te leggen.

De gemeente heeft ook een verbetering 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 onderzoek in 2003. Procedureel kan echter nog wel het een en ander verbeterd worden. Het gaat met name om de inzichtelijkheid en volledigheid van de sloopdossiers, de volledigheid van het aanvraagformulier en het stellen van voorwaarden in de vergunning. Daarnaast vindt er nog te weinig *toezicht op sloopwerkzaamheden* plaats.

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.

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

2.4.4 *Uitvoering Ruimtelijke Ordening*

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.