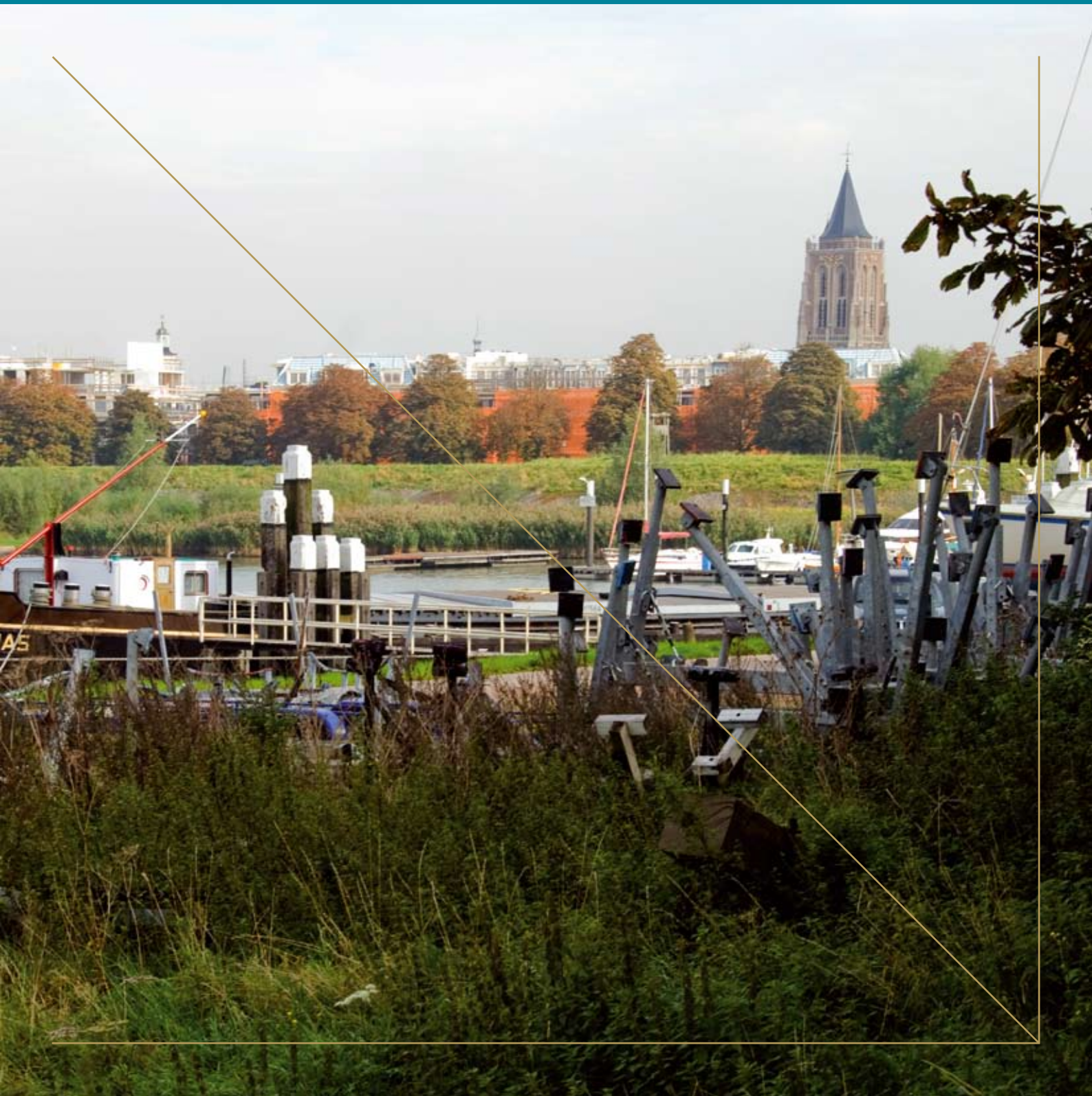
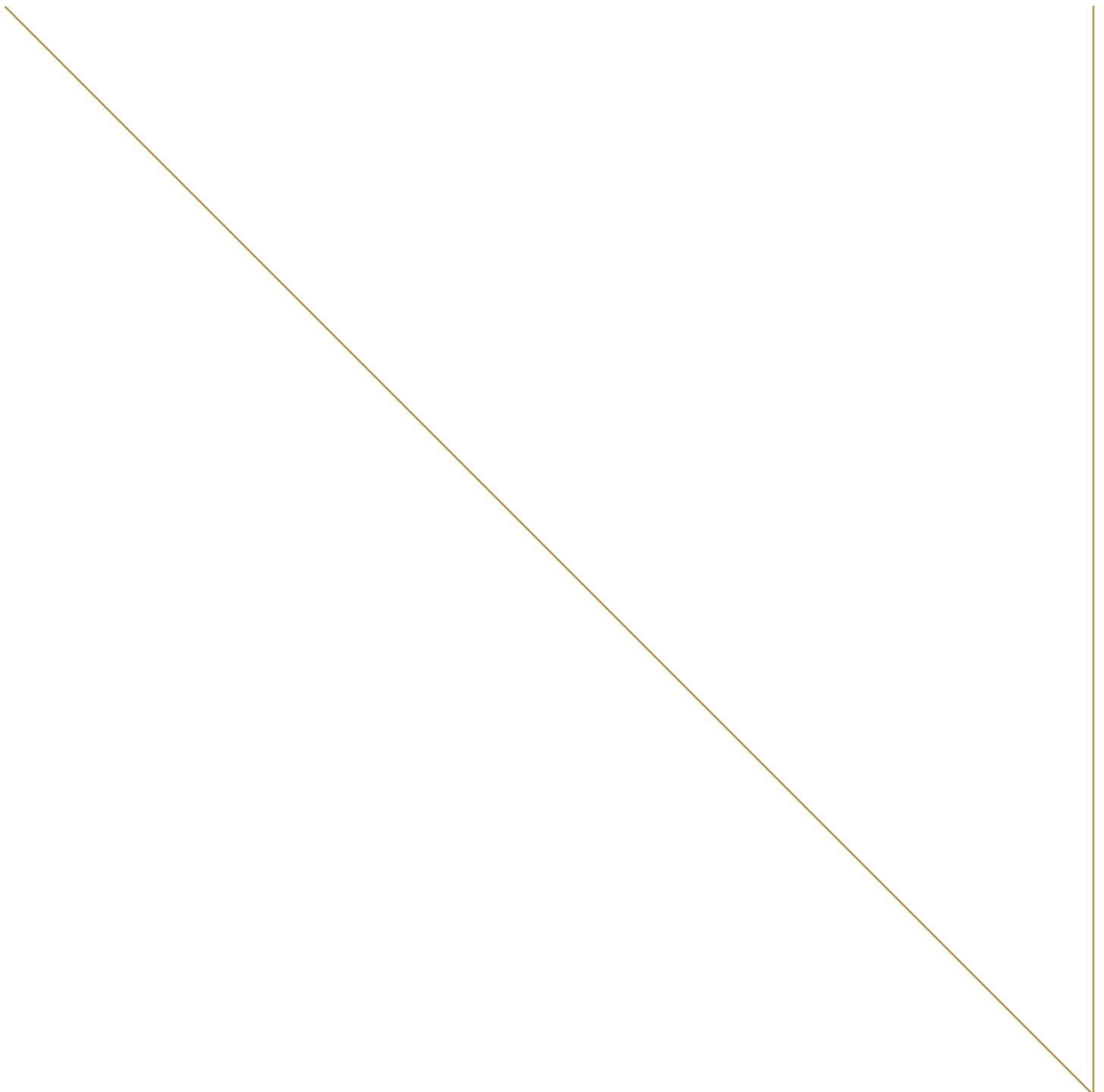


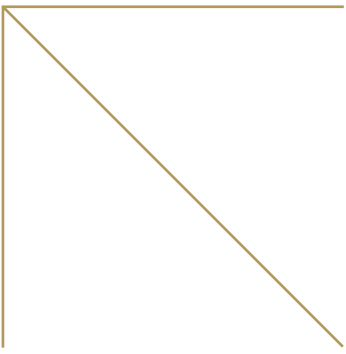
Landelijke eindrapportage VR0M- brede Gemeenteonderzoeken 2003-2008





Landelijke eindrapportage VROM-
brede Gemeenteonderzoeken
2003-2008







Voorwoord

Gemeenten leveren via vergunningverlening en toezicht en handhaving een belangrijke bijdrage aan de naleving van de wet- en regelgeving van VROM. Daarmee dragen ze ook bij aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. De VROM-Inspectie heeft stevig ingezet op het verbeteren van de uitvoering van de VROM-taken door gemeenten.

De taakuitvoering door gemeenten is in die jaren duidelijk verbeterd. Gemeenten hebben de verbeteradviezen van de VROM-Inspectie over het algemeen snel en actief opgepakt. Na ruim een jaar bleek de helft van de gemeentelijke actiepunten gerealiseerd en was met overige punten een begin gemaakt. De VROM-Inspectie blijft aandacht besteden aan de achterblijvers.

De onderzoekscyclus had als doel om in 2010 het niveau van de taakuitvoering door gemeenten voor 90% op orde te hebben. In de onderzoeksjaren is dit naleefniveau toegenomen van 20-30% bij aanvang tot 60-65% begin 2008. Deze percentages voldoen net aan de streefwaarde voor 2007 (60-80%), maar zijn nog ver verwijderd van de beleidsdoelstelling van 90% voor 2010. Er resteert dus nog een stevige opgave voor de gemeenten. In het verlengde van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen heeft het ministerie van VROM een kwaliteitsimpuls voor gemeentelijke organisaties in gang gezet¹.

De VROM-Inspectie stopt met het stelselmatig uitvoeren van gemeenteonderzoeken. Aan de ene kant is dit een gevolg van de maatschappelijk en politiek breed gedragen wens tot vermindering van de toezichtlasten, aan de andere kant komt dit ook omdat de methode voor het laatste deel van de verbeteropgave niet als de meest effectieve weg wordt gezien. De grove kam heeft gewerkt, nu is behoefte aan maatwerk. De VROM-Inspectie zal zich in de komende jaren meer thematisch gaan richten op de echte knelpunten en risico's. Hierbij wordt de focus gericht op de hele keten en daarbinnen op de actoren, branches en doelgroepen die voor de oplossing relevant zijn.

De rol van de VROM-Inspectie in het interbestuurlijk toezicht verandert. Het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten gaat op termijn en onder de voorwaarde van een goede uitvoeringskwaliteit naar de provincies. De Inspectie zal onderzoek blijven doen naar risico's in de leefomgeving en naar oorzaken en oplossingen.

De gemeenten hebben het onderzoek en de adviezen van de VROM-Inspectie over het algemeen gewaardeerd. Het heeft bij de meeste gemeenten geleid tot een bewustwording van het belang van een goede taakuitvoering, zowel bij de (leiding van) de ambtelijke organisatie als bij de bestuurders. De VROM-Inspectie is gematigd positief over de inzet van de gemeenten om te komen tot een verdere professionalisering van de taakuitvoering in het VROM-domein. Op het gebied van regelgeving verandert veel. Gemeenten worden uitgedaagd, maar krijgen tegelijkertijd kansen. De VROM-Inspectie ziet dat de meeste gemeenten deze kansen ook willen benutten. Samenwerking en professionalisering spelen hierbij een belangrijke rol.

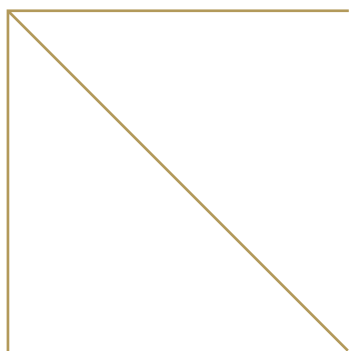
Dr. Ir. Harry Paul
Inspecteur-Generaal VROM-Inspectie

¹ Transitieprogramma Werk in uitvoering.

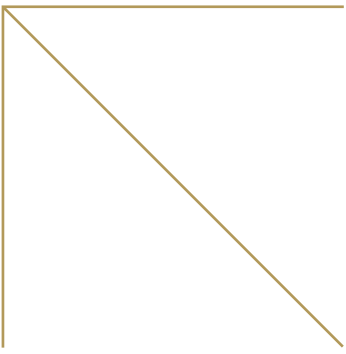


Inhoudsopgave

1	Samenvatting	07
2	Inleiding	10
3	Verantwoording	11
3.1	Waarom gemeenteonderzoeken?	11
3.2	Gemeenteonderzoeken 2003-2008: doorlichting en verbetertraject	11
3.3	Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten	12
3.4	Beperken van interbestuurlijk toezicht	14
4	Hoe doen de gemeenten het?	16
4.1	Nulmeting en verbetertraject	16
4.2	Achterblijvers	20
4.3	Mogelijke succes- en faalfactoren	20
4.3.1	Gemeentegrootte	20
4.3.2	Overige mogelijke succes- en faalfactoren	23
4.4	Conclusies en aanbevelingen	24
5	De taakuitvoering op het domein Bouwen	26
5.1	Algemeen	26
5.2	Taakuitvoering op enkele onderdelen	27
5.3	Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen	28
5.4	Conclusies	33
6	De taakuitvoering op het domein Milieu	34
6.1	Algemeen	34
6.2	Taakuitvoering op onderdelen	35
6.3	Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen	37
6.4	Conclusies	39
7	De taakuitvoering op het domein Ruimte	40
7.1	Algemeen	40
7.2	Taakuitvoering op onderdelen	42
7.3	Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen	42
7.4	Conclusies	46
8	Wat heeft de interventie opgeleverd?	47
8.1	Algemeen	47
8.2	Beleidsdoelstelling adequaat niveau bij gemeenten	47



9	Beschouwing	50
9.1	Inleiding	50
9.2	Verbetering taakuitvoering door gemeenten	50
9.3	Hoe nu verder?	50
9.4	Beschouwing per domein	52
9.5	De Wabo	53
10	Bijlagen	55
10.1	Bijlage 1: de resultaten	55
10.1.1	De doorlichting	55
10.1.2	De nacontrole	64
10.2	Bijlage 2: De onderzoeksmethodiek	69
10.2.1	Het VROM-brede gemeenteonderzoek	69
10.2.2	Het toezicht op het verbetertraject	72
10.2.3	Verantwoording rapportage	72
10.2.4	Verantwoording beoordeling door Inspectie	72
10.3	Bijlage 3: De naleefindicator	74
10.3.1	De naleefindicator	74
10.3.2	percentages adequaat niveau	76



1. Samenvatting

Maar 5% van alle gemeenten had de kwaliteit van haar vergunningverlening en toezicht en handhaving volledig op orde. De afgelopen jaren is hierop door de gemeenten snel en actief gereageerd. Het naleefniveau is tussen 2003 en 2008 meer dan verdubbeld. Dit blijkt uit de gemeenteonderzoeken die de VROM-Inspectie tussen 2003 en 2006 heeft uitgevoerd.

VROM wilde graag weten hoe de gemeenten hun taken uitvoerden op de gebieden Bouwen, Milieu en Ruimtelijke Ordening. Een goede uitvoering van deze taken levert immers een belangrijke bijdrage aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Daarom werd in 2003 begonnen met de gemeenteonderzoeken. In vier jaartranches werden alle gemeenten in Nederland doorgelicht.

Onderzoeken

In de periode 2003-2006 zijn alle gemeenten in Nederland doorgelicht: de zogenaamde nulmeting. Elke gemeente kreeg hierna voorstellen hoe zij haar taakuitvoering kon verbeteren. Deze adviezen werden goed opgepakt: bijna elke gemeente maakte een plan van aanpak. Van 2004 tot 2008 checkte de VROM-Inspectie wat met deze plannen was gebeurd. Binnen 1,5 jaar bleek de helft van de verbeteracties gerealiseerd.

Opvallend was dat de prestaties op het gebied van de voorkant-taken (vergunningverlening) relatief beter uit de bus kwamen dan de prestaties op het gebied van de achterkant-taken (toezicht en handhaving). Bij slechts 20 à 30% van de taken kreeg de uitvoering het stempel 'adequaat'. Eenzelfde percentage kreeg het predikaat 'onvoldoende' of zelfs 'slecht'. De overige taken werden beoordeeld als 'gedeeltelijk adequaat'. Slechts 5% van alle gemeenten had haar zaakjes volledig op orde.

Taken Bouwen

In het domein Bouwen bleken de zaken bij aanvang het slechtst op orde. In minder dan één op de vijf gemeenten kreeg een taakuitvoering hier het stempel 'adequaat'. Is er ook een zonzijde? Ja. Op het domein Bouwen zijn de meeste verbeteringen behaald. Incidenten op het vlak van veiligheid en gezondheid lijken in de hele bouwketen, inclusief de gemeenten, tot het besef te hebben geleid dat het beter moet. De inzet van alle betrokkenen in het bouwproces is nodig om de kansen op verbetering te benutten. De VROM-Inspectie zal zich vooral in het domein Bouwen meer gaan richten op de doelgroepen en branches.

Taken Milieu

De taakuitvoering in het domein Milieu is aanmerkelijk beter dan in de andere twee domeinen, Bouwen en Ruimte. Eén op de drie milieutaken werd als 'adequaat' beoordeeld. Dit komt doordat jarenlang stevig is geïnvesteerd in de taakuitvoering. Toch is de voorsprong wel lichtelijk afgenomen. Hoe komt dit nu? Waarschijnlijk heeft het domein Milieu last van de wet van de remmende voorsprong. De gemeenten hebben hun aandacht verschoven naar andere domeinen.

Sinds begin 2008 vallen meer bedrijven onder de algemene milieuregels. Dit komt door het Activiteitenbesluit. Hierbij is vaker geen vergunning vooraf meer nodig. Wat kunnen hiervan de gevolgen zijn? Blijft of er nog voldoende kritische massa over voor een goede vergunningverlening? Leidt dit tot een schaalvergroting via meer samenwerking? Of gaan gemeenten deze taak juist structureel uitbesteden?

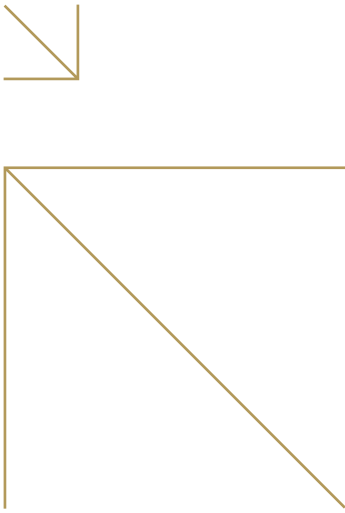
Hoe gaan gemeenten het toezicht en de handhaving inrichten zonder voorinformatie uit vergunningverleningprocedures. De VROM-Inspectie let er goed op dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid hierin correct oppakken.

Taken Ruimte

In het domein Ruimte is het beeld het minst gunstig. Bij de taak toezicht en handhaving scoort slechts één op de zeven gemeenten 'adequaat' en bij de taak bestemmingsplannen is dit zelfs maar één op de tien. Van alle VROM-taken is dit verreweg de laagste score. Ook de verbeterprestaties blijven achter. Hoe kan dit nu? Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te voeren. Naast lokale belangen spelen in ruimtelijke afwegingsprocessen ook (inter)nationale belangen een rol. Ook kost de ontwikkeling van bestemmingsplannen gemeenten veel tijd en zijn deze plannen moeilijk te beheersen. De complexiteit van de regelgeving, de vele inspraakreacties en de verplichting tot uitgebreid onderzoek spelen daar ook een grote rol in. Daarom leveren de pogingen om verouderde bestemmingsplannen te actualiseren nog onvoldoende resultaat op.

Verbetertraject

De adviezen van de VROM-Inspectie werden door gemeenten goed opgepakt. Iedere gemeente maakte een plan van aanpak. Had dit resultaat? Gelukkig wel. Binnen 1,5 jaar brachten de gemeenten de helft van de verbeteracties tot een goed einde, terwijl met de meeste overige acties was begonnen. Hoewel de plannen van aanpak dus hun vruchten af lijken te werpen, zijn we



er echter nog niet. Een groot deel van de gemeenten heeft het verbetertraject nog niet volledig afgerond. Bij ongeveer 10% van de gemeenten is nog onvoldoende verbetering te zien. Deze achterblijvers zullen de komende tijd worden ondersteund en gemonitord door de Inspectie.

Er is nog een positief punt te melden. Tussen 2004 en 2008 bleek de naleefindicator², een waarde die het naleefniveau van de taakuitvoering door gemeenten op landelijk niveau weerspiegelt, flink te zijn toegenomen. Begin 2008 is de indicator berekend op 60 à 65%. Dit is dus een ruime verdubbeling, vergeleken met de nulmeting in 2003, toen de onderzoeken net waren gestart. Bij de Bouwtaken zijn de grootste resultaten geboekt. Hier is maar liefst een stijging te zien van 40% ten opzichte van de eerste nulmeting. Voor Ruimte- en Milieutaken is de toename iets meer dan 30% (zie figuur).

De streefwaarde voor VROM voor 2007 was een naleefniveau van 60-80%. De waarden van begin 2008 liggen net binnen deze streefwaarde. Er moet echter nog veel gebeuren, wil het naleefniveau voor 2010 (90%) worden bereikt.

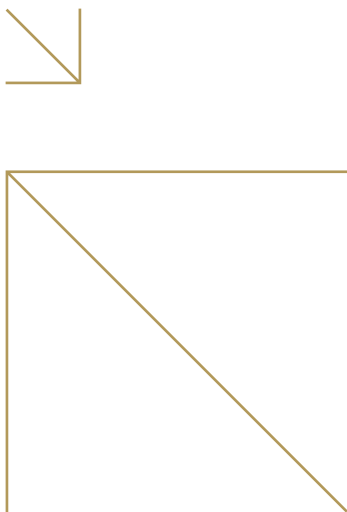
Hoe nu verder?

Het kabinet streeft naar decentralisatie, minder regelgeving, minder toezichtlast en heldere interbestuurlijke verhoudingen. Hierdoor verandert de rol en positie van gemeenten en van de VROM-Inspectie. Het Activiteitenbesluit (Wet Milieubeheer) en het Gebruiksbesluit (Woningwet) zijn voorbeelden van regelgeving die tot minder toezichtlast (in de vorm van minder vergunningverlening) leiden.

Wat zijn hier nu de gevolgen van? De rol van de gemeenten verschuift van de voorkant (vergunningverlening) naar de achterkant (toezicht en handhaving). De voorkanttaak zal alleen nog worden beperkt tot de moeilijke gevallen die zich niet in algemene regels laten vatten. Vergunningverlening wordt hierdoor steeds specialistischer, waardoor toezicht en handhaving automatisch ook mee veranderen. Dit, bijvoorbeeld, als gevolg van het ontbreken van informatie uit het voortraject.

2 Naleefindicator Adequaate Niveau Gemeenten





Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de wijziging Woningwet (die verplicht tot het hebben van handhavingsbeleid) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hebben gevolgen voor de verandering van de gemeentelijke taakuitvoeringen. Vooral de Wabo gaat hierin veel betekenen. Veel gemeenten beschouwen de Wabo als een kans om de uitvoering te professionaliseren. De Inspectie ziet dat zij die kans dan ook actief oppakken.

Niet alleen voor gemeenten gaat er veel veranderen. Ook de VROM-Inspectie krijgt een nieuwe rol en positie. Op het gebied van interbestuurlijk toezicht verandert veel, nu het kabinet zich achter het advies van de commissie Oosting (Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen) heeft geschaard. Uitgangspunten hiervan zijn minder interbestuurlijke toezichtlast en vertrouwen in de taakuitvoering door de decentrale overheden. De implementatie van het advies vraagt vooral voor het VROM-domein een noodzakelijke verbetering van de uitvoeringskwaliteit door gemeenten. Het ministerie van VROM is al begonnen met een kwaliteitsimpuls voor gemeenten. Deze richt zich onder andere op verdere professionalisering van de werkprocessen en versteviging van de kritische massa. De VNG en het IPO zijn hierin partners.

Interbestuurlijke toezichttaken zullen overgaan van de Inspectie naar de provincies. De Inspectie blijft onderzoek naar risico's, oorzaken en oplossingen doen, eventueel met hulp van de provincies in hun nieuwe rol.

Komt er nog een vervolg op de gemeenteonderzoeken? Nee. De VROM-Inspectie heeft besloten hiermee te stoppen. Nu het instrument heeft gewerkt, wil men meer maatwerk leveren. Alleen op verzoek of bij zwakke gemeenten wordt het instrument nog ingezet. Uiteraard zullen zwakke gemeenten in 2008 en 2009 wel via accountmanagement nog worden ondersteund, om zo de noodzakelijke verbetering te bereiken. Verder zal de Inspectie haar interventies vooral richten op de echte knelpunten en risico's. Daarbij richt ze zich op de gehele keten. Per onderwerp wordt de focus gericht op de relevante actoren, doelgroepen en branches, en niet meer automatisch in eerste instantie op de taakuitvoering door bevoegd gezag.

2. Inleiding

De VROM-Inspectie onderzocht van 2003 tot 2008 alle gemeenten in Nederland in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Het onderzoek startte bij iedere gemeente met een doorlichting (nulmeting), waarin is gekeken naar de taakuitvoering op voor de gemeente relevante VROM-taken. Het onderzoek eindigde met een nacontroleonderzoek circa 1 á 2 jaar na de doorlichting. Daarin werd gekeken of er inderdaad vorderingen waren op de verbeterpunten.

Dit rapport bevat het eindverslag van de resultaten van alle gemeenteonderzoeken en gaat in op de effecten van deze interventie op de naleving. Ook wordt hier besproken hoe de gemeenten hun taken uitvoeren op de domeinen Bouwen, Milieu en Ruimte. De resultaten en stand van zaken worden in het licht geplaatst van veranderingen bij de regelgeving op de VROM-domeinen, de ontwikkelingen bij interbestuurlijk toezicht en de rol van de VROM-Inspectie daarin.

Naast de inleiding bestaat deze rapportage uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag waarom de VROM-Inspectie de afgelopen jaren prioriteit aan gemeenteonderzoeken heeft gegeven. Ook worden de ontwikkelingen rondom het interbestuurlijk toezicht besproken. Wat betekent dit voor de inzet van de VROM-Inspectie? Hoofdstuk 4 behandelt de resultaten vanuit de vraag 'Hoe doen de gemeenten het?'. In hoofdstuk 5 t/m 7 bespreken we de resultaten per domein (Bouwen, Milieu en Ruimte). Hoofdstuk 8 gaat in op het effect van de interventie op de naleving. Tot slot geeft hoofdstuk 9 een beschouwing van de resultaten in een breder perspectief.

In de bijlagen kunt u meer vinden over de onderzoeksmethodiek en kwantitatieve resultaten.

Voor een goede lezing van het rapport is het handig te weten dat de VROM-Inspectie de gemeentelijke taken beoordeelde op een vierpuntsschaal:

- **adequaat:** er wordt aan alle eisen van het adequaat niveau³ voldaan;
- **deels of gedeeltelijk adequaat:** er wordt aan de meeste eisen van het adequaat niveau voldaan;
- **onvoldoende:** er wordt aan veel eisen van het adequaat niveau niet voldaan;
- **slecht:** er wordt niet of nauwelijks aan de eisen van het adequaat niveau voldaan.

De verzamelcategorie 'niet adequaat' wordt hier gebruikt voor gemeenten die onvoldoende of slecht scoorden.

Naar aanleiding van de doorlichtingsresultaten stelde elke gemeente haar eigen verbeterplan op. Bij de nacontroleonderzoeken bekeek de Inspectie in welke mate dit plan is gerealiseerd. Daarbij heeft de Inspectie niet opnieuw een volledige beoordeling van de betrokken taken op adequaat niveau uitgevoerd.

In de nacontroleonderzoeken maakt de Inspectie gebruik van drie mogelijke beoordelingen:

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

De werkwijze van de Inspectie impliceert dat gedurende de interventie twee soorten metingen zijn verricht. Eén meting op het adequaat niveau van taakuitvoering en één meting op de verbeterafspraken. Deze tweede meting is geen tweede ijkpunt voor het adequaat niveau van de taakuitvoering. De Inspectie gaat ervan uit dat een gemeente haar taken beter op adequaat niveau kan uitvoeren, na realisatie van de verbeterpunten. De belangrijkste randvoorwaarden zijn daartoe over het algemeen gecreëerd. In het algemeen zal een langere periode van implementatie van de verbeterpunten nodig zijn, om de taakuitvoering volledig op adequaat niveau te brengen.

³ De VROM-Inspectie heeft voor ieder taakveld een toetsingskader vastgesteld: het adequaat niveau. Het adequaat niveau voor de uitvoering van de VROM-taken vindt zijn basis in wet- en regelgeving. Voor de onderdelen beleid, programmering en administratieve organisatie ontbreekt soms een wettelijke grondslag. Omdat deze onderdelen essentieel worden geacht voor de borging van een goede uitvoering heeft de Inspectie ook hiervoor een adequaat niveau beschreven.

3. Verantwoording

3.1 Waarom gemeenteonderzoeken?

Interbestuurlijk toezicht⁴ is een essentieel onderdeel van de VROM-sturingsfilosofie en -beleidscyclus. Het draagt bij aan een adequate uitvoering van de taken door de decentrale overheden. Het is belangrijk dat eerstelijns bevoegde organen goed functioneren. Zo kan de wet en -regelgeving van VROM goed worden nageleefd, en dit draagt weer bij aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

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

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

De VROM-Inspectie heeft in de periode 2003-2008, in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de VROM wet- en regelgeving door andere overheden, onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de taakuitvoering op het gebied van Bouwen, Milieu en Ruimte bij alle gemeenten in Nederland. De VROM-brede gemeenteonderzoeken behoorden tot voor kort tot de kerntaken van de VROM-Inspectie (verder Inspectie in dit rapport) en waren een belangrijk instrument in het kader van het interbestuurlijk toezicht op gemeenten door de minister van VROM.

De Inspectie rapporteerde eerder over de (jaarlijkse) resultaten van de gemeenteonderzoeken aan de Tweede Kamer⁵.

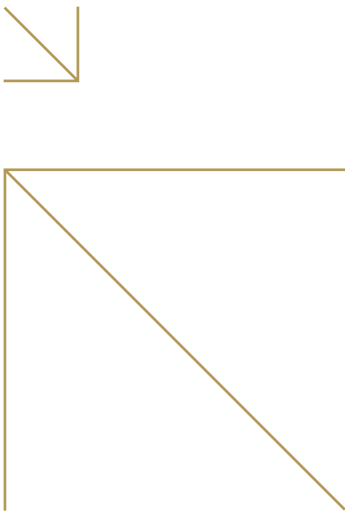
3.2 Gemeenteonderzoeken 2003-2008: doorlichting en verbetertraject

Voor de vorming van de VROM-Inspectie in 2002 deden de Inspectie Volkshuisvesting (bouwregelgeving), de Inspectie Ruimtelijke Ordening en de Inspectie Milieuhygiëne afzonderlijke onderzoeken naar de manier waarop gemeenten (en provincies) de VROM-taken uitvoerden. In 2002 begon de Inspectie met een VROM-brede uitvoering van de onderzoeken bij 35 gemeenten en is een nieuwe geïntegreerde onderzoeksmethode ontwikkeld. In de periode 2003-2006 zijn alle gemeenten met die werkwijze doorgelicht (jaarlijks ruim 100 gemeenten). De methode van de Inspectie kent, naast de doorlichting, ook een nacontroleonderzoek. Bij de nacontrole onderzoekt de Inspectie circa één à twee jaar na de doorlichting de vorderingen op de verbeterpunten uit het gemeentelijke verbeterplan.

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

⁴ Interbestuurlijk toezicht (IBT) wordt gedefinieerd als het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehandling (zowel specifieke taken als kwaliteit van het bestuur) van de lagere door de hogere overheden.

⁵ Eerdere rapportage: Landelijke Rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2003 en 2004, uitgebracht medio 2005, Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005, uitgebracht medio 2006 en Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006, uitgebracht mei 2007.



Belangrijk om te weten is, dat de Inspectie bij de nacontrole geen nieuwe beoordeling van de taakuitvoering heeft uitgevoerd. De Inspectie heeft bij de nacontrole alleen beoordeeld of de gemeente de actiepunten, die ze zelf opstelde na het inspectieonderzoek, ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd. De Inspectie heeft dus aan het begin van het interventietraject de gemeente vakinhoudelijk beoordeeld en aan het eind van het traject heeft de inspectie de gemeente beoordeeld op de mate waarin ze haar verbeterpunten heeft uitgevoerd, respectievelijk zich in (blijft) zet(ten) om die uit te voeren.

Begin 2008 heeft in alle gemeenten de doorlichting plaats gevonden en is bij meer dan 375 gemeenten de nacontrole afgerond. In 2008 worden de nacontroletrajecten bij de resterende gemeenten afgerond. Dit zijn nog ongeveer 60 gemeenten.

In 2007 is bij circa 175 gemeenten nacontrole op de verbeterplannen uitgevoerd door de Inspectie. Bij circa 120 gemeenten is in 2007 de nacontrole afgerond. In totaal is begin 2008 bij meer dan 80% van de gemeenten het volledige traject afgerond⁶.

De gemeenteonderzoeken worden niet alleen gebruikt door de VROM-Inspectie. De rapporten worden bijvoorbeeld ook gebruikt door de gemeenteraden in hun controlerende rol op de gemeentebesturen. Ook gemeentelijke rekenkamers maken gebruik van de VI-rapporten. De gemeente-onderzoeken vormen voor verschillende Commissarissen van de Koningin een belangrijke informatiebron over het reilen en zeilen in bepaalde gemeenten. Ook worden de resultaten op regelmatige basis uitgewisseld met de provinciale regisseurs voor de professionalisering van de handhaving. In de gemeenteonderzoeken wordt ook gekeken naar de uitvoering van taken t.a.v. brandveilig gebruik. Dit is vooral voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid relevante informatie.

De VI-onderzoeken worden ook gebruikt door verschillende onafhankelijke onderzoekers. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft bijvoorbeeld het gemeenteonderzoek Haarlemmermeer betrokken bij haar onderzoek naar de Schipholbrand. Op verzoek van de gemeente Amsterdam deed de commissie De Boer onderzoek naar de dreigende instorting van gebouwen aan het Bos en Lommerplein. Deze commissie maakte niet alleen uitgebreid gebruik van informatie naar aanleiding van het gemeente-onderzoek Bos en Lommer, maar ook van de

gemeente-onderzoeken in andere Amsterdamse stadsdelen en van het gemeenteonderzoek Rotterdam.

3.3 Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten

Om het effect van de interventie van de systeemgerichte gemeenteonderzoeken op het niveau van de naleving van de taakuitvoering door gemeenten te kunnen monitoren, is een Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten ontwikkeld. Met deze indicator wordt nagegaan of de doelstelling van het interbestuurlijk toezicht door de Inspectie (verhoging adequaat niveau van de taakuitvoering door gemeenten) is bereikt. De doelstelling is als volgt gekwantificeerd⁷:

In 2010 functioneert 90% van de gemeenten en provincies op adequaat niveau voor wat betreft de uitvoering en handhaving van de VROM wet- en regelgeving.

Voor 2007 is ook een **tussendoel** geformuleerd. Voor 2007 is de streefwaarde voor de naleving **60 – 80%**.

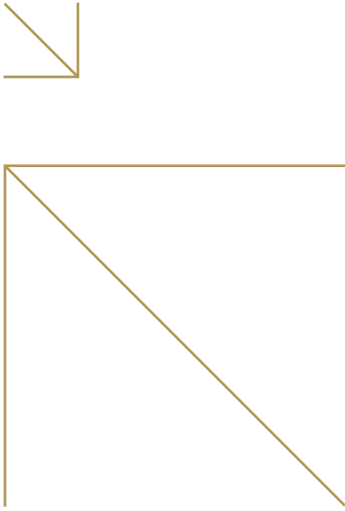
De naleefindicator wordt berekend uit de 'adequaat' scores in de nulmetingen in het jaar waarover de indicator wordt berekend en de 'voldaan' scores van de overige gemeenten in hun verbetertrajecten. Een uitgebreidere toelichting op de naleefindicator is te vinden in bijlage 3.

3.4 Beperken van interbestuurlijk toezicht

De Inspectie sluit bij de invulling van het interbestuurlijk toezicht in de komende jaren aan op de regeringsvisie op het toezicht. Het perspectief van burgers, bedrijven en organisaties staat daarin centraal. Ingezet wordt op minder toezicht en meer effect. Selectiever en effectiever: kiezen voor zaken waar de meeste winst valt te behalen in termen van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Toezicht focussen op echte knelpunten en risico's (selectief), meer oog hebben voor de oorzaken van niet-naleven en de interventie daarop afstemmen (slagvaardig). Dit betekent ook: oog hebben voor de relevante schakels in de ketens en niet

⁶ Inclusief de 5% gemeenten waar geen verbetertraject nodig was.

⁷ Als onderdeel van de operationele doelstellingen binnen het werkveld Handhaving en toezicht (artikel 12) van de begrotingen van VROM (2005, 2006, 2007).



meer primair kijken naar de rol van de andere overheden. En daarbij zoveel mogelijk samenwerken met andere inspecties: Toezicht met effect (zie kader).

In haar reactie op het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezicht-arrangementen, de commissie Oosting (zie kader rechts), onderschrijft het Kabinet de analyse en de aanbevelingen van de commissie grotendeels. Het rapport sluit aan bij de weg van decentralisatie die het kabinet heeft ingeslagen. Decentrale overheden zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke omgangsvormen. Dat betekent ook, dat niet onnodig wordt ingegrepen in de beleidsvrijheid van medeoverheden. Niet vooraf en ook niet achteraf door middel van teveel specifiek toezicht.

Toezicht met Effect

Selectief

De VROM-Inspectie is selectief door haar focus te verschuiven van systeemtoezicht naar het toezicht op prioritaire thema's en onderwerpen. Thema's worden samen met beleidsdirecties van VROM uitgekozen op basis van (inter)nationale politieke en maatschappelijke belangen, met een hoog naleeftekort en de grootste risico's.

Doelgericht

Het realiseren van VROM-doelstellingen staat voorop. Daarbij staan gezondheid, veiligheid en duurzaamheid en de 'sociale' factor (wat vinden burgers belangrijk?) centraal. Er komt meer aandacht voor andere interventies, waarbij de focus wordt verlegd naar de totale keten. De VROM-Inspectie zorgt voor een heldere en expliciete terugkoppeling naar beleid. Alle spelers in een keten worden bekeken.

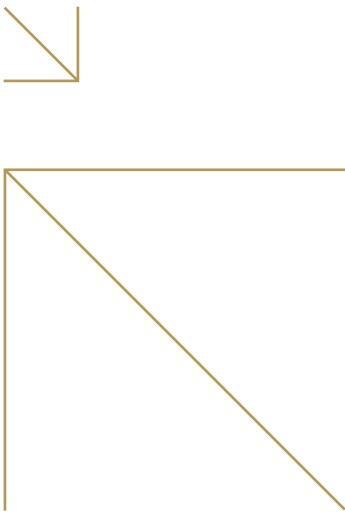
Rapport Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (commissie Oosting)

Uitgangspunten: interbestuurlijke verhoudingen en dualisering

- De drie bestuurslagen in Nederland zijn zelfstandige bestuurslagen met vrijheid van handelen;
- Gemeenten en provincies oefenen het overgrote deel van hun taken in medebewind uit. Mede hierdoor brengt decentralisatie in de uitvoeringspraktijk differentiatie en prioritering met zich mee;
- In het interbestuurlijk toezicht is de balans doorgeslagen naar het bewaken van eenheid in uitvoering (en daarop ingerichte specifieke toezicht-arrangementen);
- Met de dualisering zijn de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten versterkt en de rijksoverheid moet daarmee bij de invloeduitoefening op provincies en gemeenten rekening houden (dus zich terughoudend opstellen).

Advies:

- De invloeduitoefening op de uitvoering van medebewindstaken moet primair uitgaan van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders;
- Volstaan kan worden met generieke instrumenten, op voorwaarde dat deze waar nodig worden herrijkt en gerevitaliseerd;
- Specifiek interbestuurlijk toezicht kan sterk worden verminderd;
- Horizontale vormen van toezicht moeten de plaats innemen van verticaal toezicht;
- Op een aantal terreinen (waaronder die van VROM) is eerst een inhaalslag bij de decentrale overheden noodzakelijk ten aanzien van de uitvoeringskwaliteit;
- Er zijn 3 uitzonderingen bij het afschaffen van specifiek toezicht. Eén daarvan is het in gebreke blijven van decentrale overheden in de uitvoering van handhaving;
- Dit advies heeft geen betrekking op de andere taken die de Inspectie uitvoert, zoals nalevingstoezicht, oog en oor voor minister, in kaart brengen van specifieke problemen en monitoring van beleidsdoelstellingen.



De uitwerking en implementatie van het kabinetsstandpunt wordt voor VROM verwerkt in een Transitieprogramma 'Werk in uitvoering' met daarin de volgende onderdelen:

- Het doorlichten van de VROM-regelgeving op het aanwezig zijn van specifieke IBT-instrumenten, het inventariseren van situaties waar, vanwege de afschaffing van het specifieke interbestuurlijk toezicht, het opstellen of aanvullen van (proactieve) beleidskaders (2009) nodig is en het indienen van wetgeving waarmee het specifieke interbestuurlijk toezicht wordt geschrapt (2010);
- Het op orde brengen van de uitvoeringskwaliteit en de rechts-handhaving bij de decentrale overheden van de medebewindstaken via professionalisering van de werkprocessen en via versteviging van de kritische massa⁸ (IPO en VNG nemen het initiatief);
- Het opstellen van een VROM-beleidskader, samen met de provincies, over de toepassing van het (gerevitaliseerde) generieke instrumentarium;
- Het opzetten van een landelijk uniform informatiearrangement voor de gegevens-uitwisseling tussen overheidsinstanties;
- Het opstellen van een voorstel over de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten van de VROM-Inspectie geheel of gedeeltelijk aan de provincies wordt overgedragen (werkgroep van VROM, BZK en IPO)⁹;
- Een bijdrage leveren aan (het beter functioneren van) horizontale verantwoordings-mechanismen van het bevoegd gezag richting gemeenteraden en provinciale staten, adequate systemen van intern toezicht (lokale rekenkamers) en kwaliteitsborging, visitaties, benchmarking, monitoring, horizontale auditing, enzovoorts.

In 2008 rondt de Inspectie de nacontroles af van de laatste gemeenteonderzoeken, ongeveer 60 in totaal. Daarmee komt een einde aan dit interbestuurlijk traject dat in 2003 is gestart en waarin alle gemeenten zijn doorgelicht en geadviseerd over de uitvoering van de VROM-taken. Inmiddels wordt het instrument van systeemonderzoek voor gemeenten niet meer structureel door de VROM-Inspectie ingezet. Alleen voor achterblijvende gemeenten en op eigen (gemeentelijk) verzoek voert de Inspectie nog systeemgericht onderzoek uit.

De Inspectie anticipeert aldus op de ontwikkelingen rondom het interbestuurlijk toezicht. Een belangrijk deel van de taakstelling van de Inspectie (inkrimping ambtenarenapparaat) is ingevuld met de omslag in het interbestuurlijk toezicht. De Inspectie acht

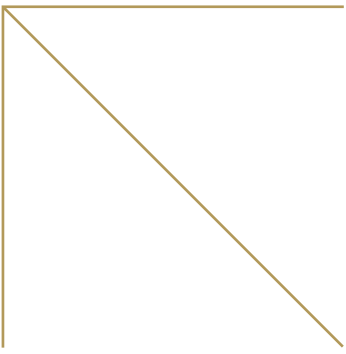
een nieuwe cyclus van gemeenteonderzoeken overigens ook niet effectief. Dankzij de onderzoeken in de afgelopen jaren is het gevormde beeld van de gemeentelijke prestatieniveaus goed genoeg. Via doelgericht accountmanagement wordt dit beeld actueel gehouden en worden verdere verbeteringen bij gemeenten ondersteund¹⁰. Daarnaast legt de Inspectie haar focus, zoals gezegd, de komende jaren op het toezicht op prioritaire thema's en onderwerpen en op totale ketens en daarbinnen, voor de oplossing van naleeftekorten, relevante branches, doelgroepen en actoren.

De afgelopen jaren is door de Inspectie naast de systeemonderzoeken bij gemeenten al in toenemende mate ook themagericht onderzoek uitgevoerd. In dit eindrapport over de resultaten van de gemeenteonderzoeken wordt ook ingegaan op de relatie en samenhang tussen het systeemonderzoek en het themagericht onderzoek op basis van Toezicht met Effect.

⁸ Aanwezigheid van voldoende kennis en capaciteit.

⁹ Van een daadwerkelijke overdracht zal pas sprake zijn wanneer de kwaliteitsverbetering op het vlak van de Wabo-vergunningverlening, de VROM-handhaving en de bestemmingsplannen voldoende is gewaarborgd.

¹⁰ Selectief en doelgericht accountmanagement is maatwerk richting gemeenten: van koplopers leren, achterblijvers stimuleren en corrigeren en het peloton ondersteunen.



4. Hoe doen de gemeenten het?

Voor het antwoord op de vraag 'Hoe doen de gemeenten het?' kijken we achtereenvolgens naar de resultaten van de nulmetingen (uitgevoerd in de jaren 2003-2006) en naar de resultaten van de gemeentelijke verbetertrajecten (nacontroles uitgevoerd in de jaren 2003-2008). Inzicht in de succes- en faalfactoren leert iets over het risico dat bij gemeenten de uitvoeringskwaliteit weer kan terugvallen.

4.1 Nulmeting en verbetertraject

De VROM-Inspectie heeft alle gemeenten in de periode 2003-2006 individueel doorgelicht en voorzien van een verbeteradvies. Daarbij heeft ze de gemeenten op vele taken beoordeeld. Zoveel mogelijk is daarbij de focus gelegd op voor die gemeente relevante taken. Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving maakten een vast onderdeel uit van het onderzoek. Alle gemeenten die op één of meerdere onderdelen onvolledig adequaat scoorden hebben vervolgens een nacontrolebezoek gehad, waarbij de Inspectie beoordeelde in hoeverre de gemeenten de door henzelf opgestelde verbeterplannen hebben uitgevoerd. Een klein aantal gemeenten presteerde op het overgrote deel van de VROM-taken voldoende adequaat. Dit betrof minder dan 5% van de onderzochte gemeenten.

De Inspectie heeft bij de nacontrole de taakuitvoering op zich niet opnieuw beoordeeld. Gemeenten die het overgrote deel van de verbeteringen hebben doorgevoerd, hebben een wezenlijke stap gezet op weg naar een adequaat functioneringsniveau. Vaak zijn daarmee de (belangrijkste) randvoorwaarden voor voldoende adequaat functioneren gecreëerd. Soms is dit voldoende om de taken vanaf dat moment adequaat uit te voeren, soms ook is dit het begin van het verbetertraject dat over een langere periode moet worden volgehouden om de taakuitvoering op adequaat niveau te brengen.

De figuren 1 en 2 geven de belangrijkste resultaten grafisch weer voor enerzijds de taken aan de 'voorkant' van de gemeentelijke betrokkenheid (Vergunningverlening) en anderzijds aan de 'achterkant' van de gemeentelijke betrokkenheid (Toezicht en Handhaving).

De Primaire taken tabel (zie blz. 19) vat de opvallendste resultaten nog eens samen:

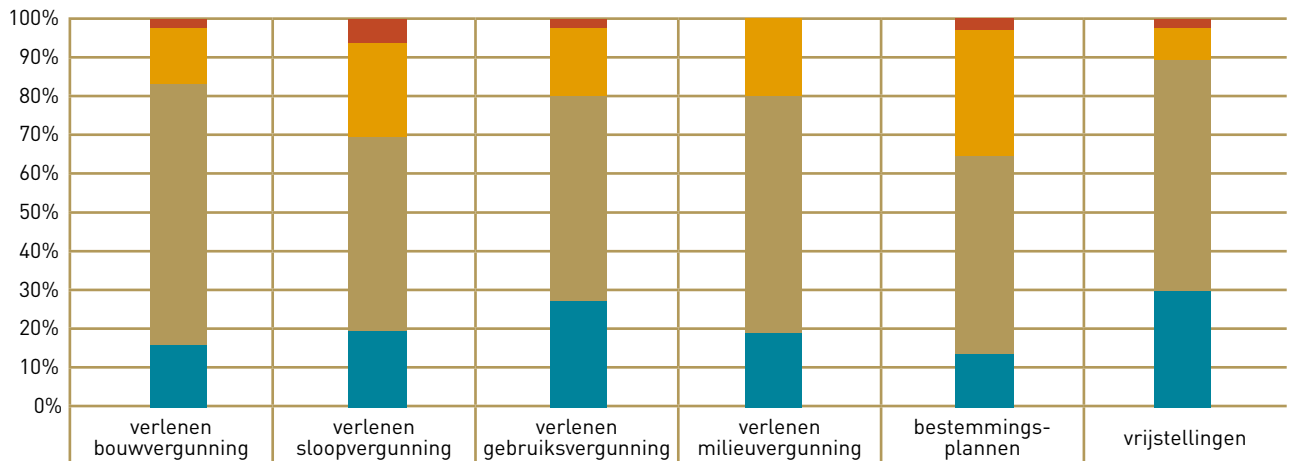
Voor een overzicht van alle resultaten wordt verwezen naar:

- Bijlage 1 tabel B1: uitvoeringstaken bij de nulmeting, gemiddeld over de jaren 2002-2006;
- Bijlage 1 figuur B4: de verbeterresultaten, gemiddeld over alle gemeenten waar het verbetertraject tot een afronding is gekomen¹¹.

¹¹ Begin 2008 zijn bij ongeveer 60 gemeenten de verbetertrajecten nog niet afgerond.

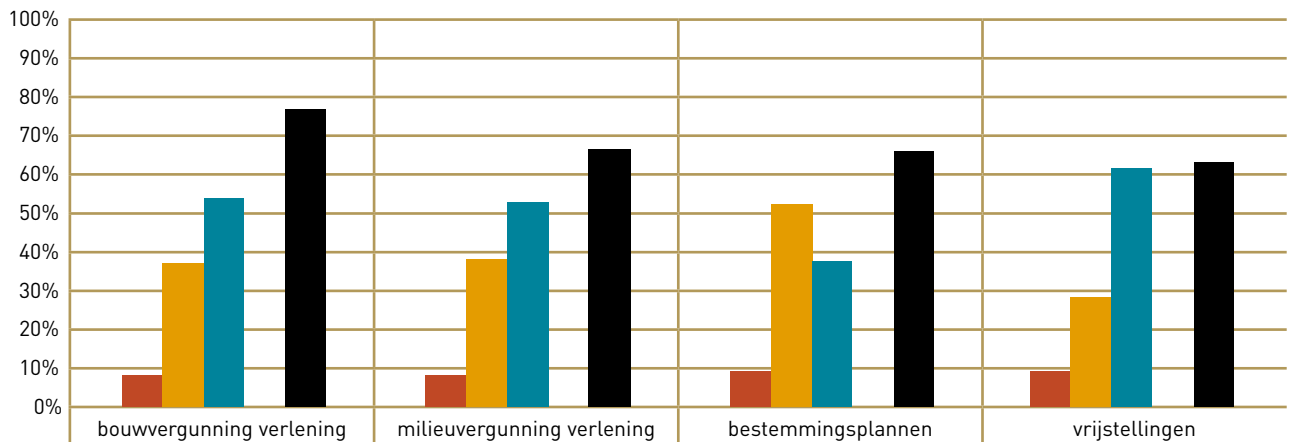
¹² De zwarte kolom in de figuur met de verbeterprestaties geeft aan in hoeveel % van de gemeenten een verbeterpunt op deze taak was geformuleerd. De gekleurde kolommen geven aan in hoeveel % van de gevallen de verbeterpunten voldaan, gedeeltelijk voldaan of niet voldaan scoorden.

Figuur 1: Uitvoering Vergunningen

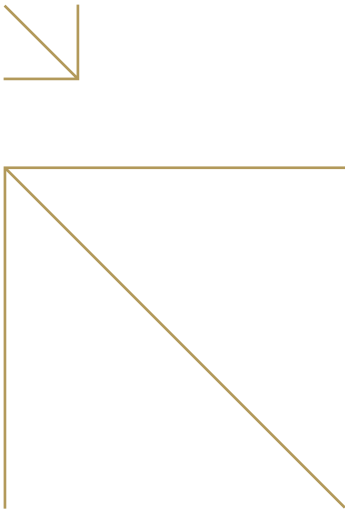


■ slecht	2	6	2	0	3	2
■ onvoldoende	15	26	18	20	33	9
■ deels adequaat	68	51	53	60	52	61
■ adequaat	16	21	28	19	14	30

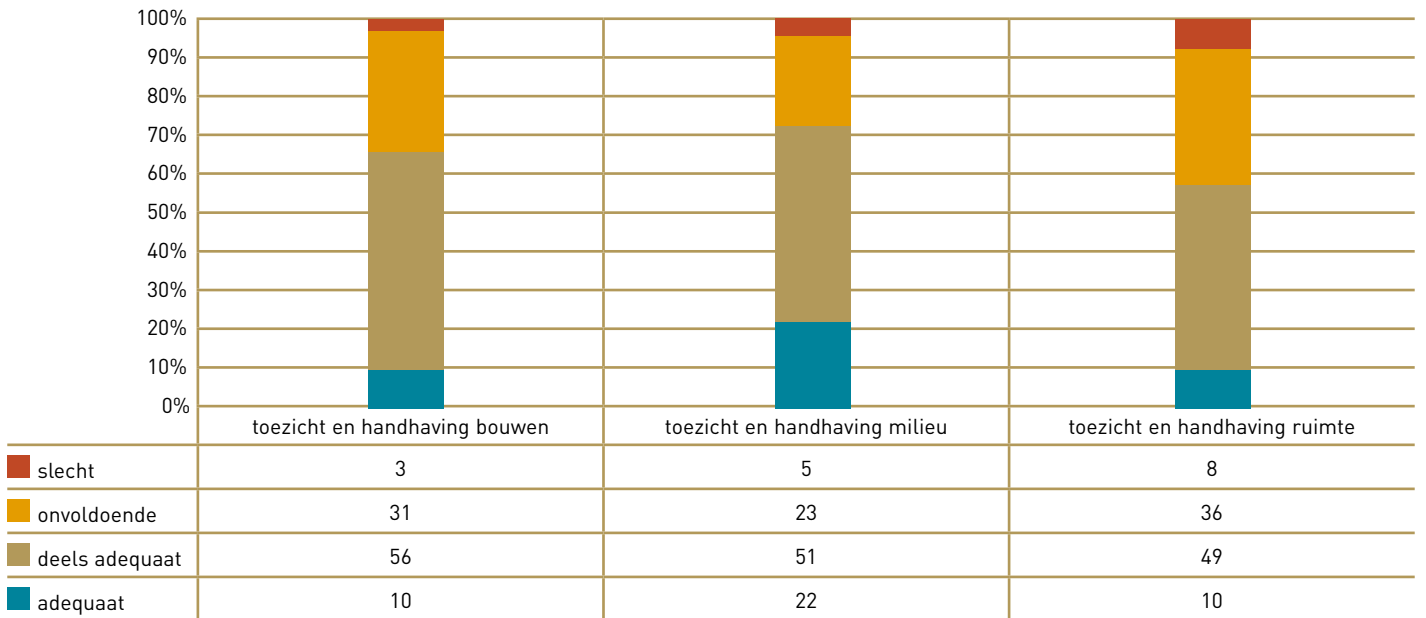
Verbeterprestaties Vergunningverlening¹²



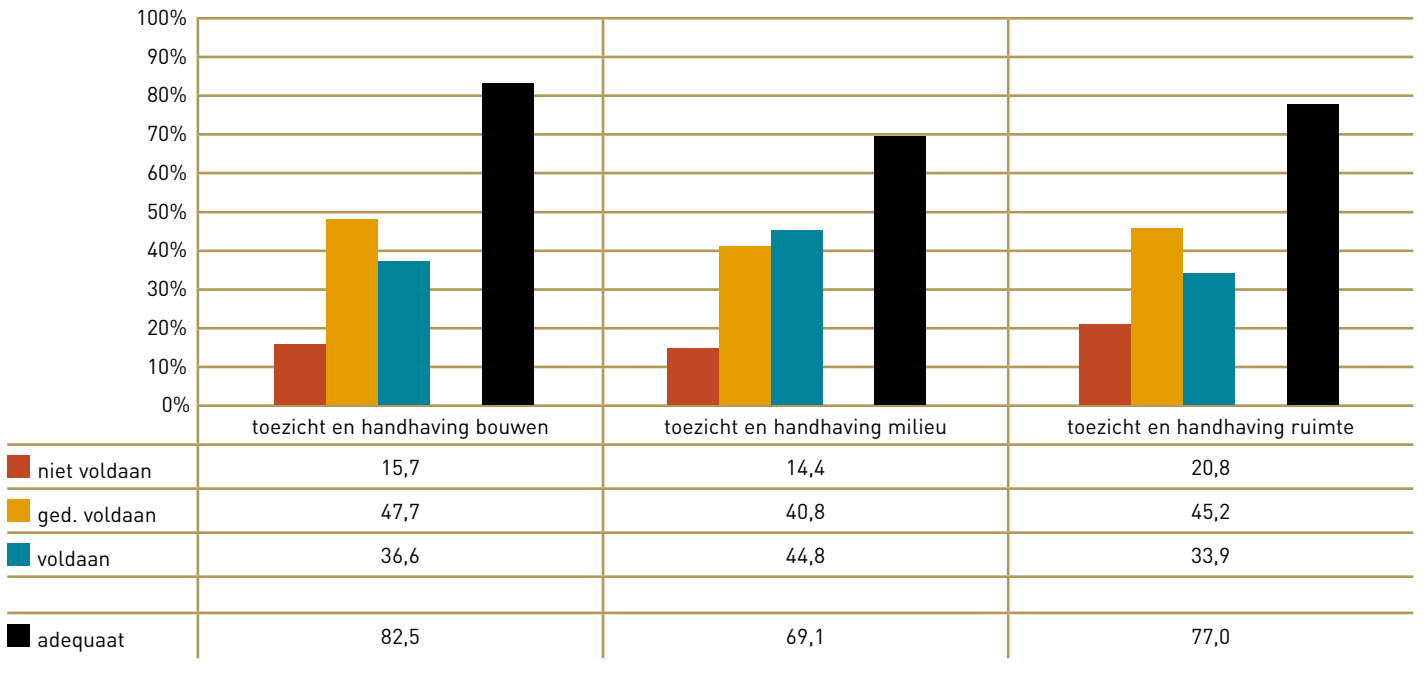
■ niet voldaan	8,4	8,3	9,4	9,4
■ ged. voldaan	37,3	38,3	52,9	28,3
■ voldaan	54,2	53,4	37,7	62,2
■ verbeterpunt	77,3	67,2	66,3	63,4



Figuur 2: Uitvoering Toezicht en Handhaving



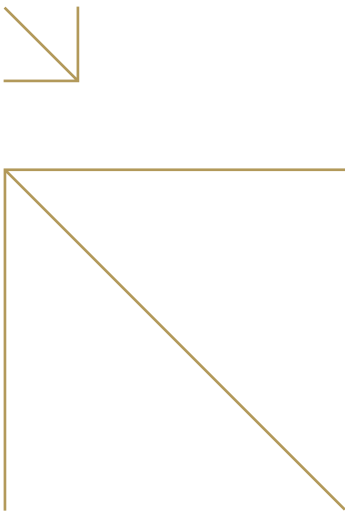
Verbeterprestaties Handhaving¹²



Primaire taken tabel

	Nulmeting						Verbetertraject		
	Bouwen	Milieu	Ruimte	Bouwen	Milieu	Ruimte	Bouwen	Milieu	Ruimte
	adequaot			inadequaot			voldaan		
Vergunningverlening	1:6	1:5	1:3	1:6	1:5	1:10	1:2	1:2	3:5
Bestemmingsplannen			1:7			1:3			1:3
Toezicht en Handhaving	1:10	1:5	1:10	1:3	1:4	1:2/3	2:5	1:2	1:3
Relatief ongunstig	n : x betekent: n op de x gemeenten is (niet) adequaat of voldaan								
Relatief gunstig									

- Een vrij laag percentage gemeenten scoorde adequaat op de 'primaire' taken aan de voorkant van gemeentelijke betrokkenheid (Vergunningverlening, Bestemmingsplannen). Slechts één op de vijf à zes gemeenten scoorde adequaat. Voor Bestemmingsplannen scoorde gemiddeld slechts één op de zeven gemeenten adequaat en ook in de verbetertrajecten vallen de prestaties op de taak Bestemmingsplannen tegen. Slechts één op de drie gemeenten heeft de verbeterpunten op dit onderwerp uitgevoerd. In vergelijking met de andere taken is dit laag.
 - Een betrekkelijk hoog percentage gemeenten scoorde in de nulmeting inadequaot (onvoldoende of slecht) aan de achterkant van gemeentelijke betrokkenheid (Toezicht en Handhaving). Vooral bij Bouwen en bij Ruimte: één op de twee à drie gemeenten scoort inadequaot. Dit bovendien in combinatie met een laag percentage adequaat: één op de tien gemeenten scoorde adequaat bij Bouwen en Ruimte. Ook in de verbetertrajecten valt met name de prestatie op toezicht en handhaving bij Ruimte tegen: één op de drie gemeenten voldeed aan de verbeterpunten.
 - Uit de primaire taken tabel blijkt dat de werkvelden Ruimte (Bestemmingsplannen en Toezicht en Handhaving) en Toezicht en Handhaving (Bouwen en Ruimte) eruit springen als de slechtste taakvelden;
 - Vrijstellingverlening (Ruimte) en Toezicht en Handhaving Milieu vallen op als de relatief betere taakvelden.
- Verder valt uit de nulmetingen nog op dat (zie genoemde bijlagen):
- Gemeenten relatief goed presteerden in het snel oppakken van enkele taakvelden waarop (hernieuwde) bestuurlijke prioriteit is gelegd, zoals de gebruiksvergunning (de inhaalslag) en externe veiligheid en luchtkwaliteit (het in kaart brengen van de problematiek);
 - Gemeenten op enkele specifieke taakvelden een hoog percentage inadequaot scoorden (Slopen, Bouwstoffenbesluit). Ook scoorden gemeenten een blijvend hoog percentage inadequaot voor het actualiseren van bestemmingsplannen (één op de drie gemeenten).



Uit de resultaten van de verbetertrajecten (zie figuur B4) valt verder op dat:

- De verbeterprestaties op de uitvoeringstaken niet veel uit elkaar lopen tussen de werkvelden Bouwen, Milieu en Ruimte. De percentages niet voldaan zijn voor deze drie werkvelden zelfs exact gelijk. Het percentage voldaan is voor Milieu iets hoger dan voor Bouwen en Ruimte;
- Zowel bij Bouwen als bij Ruimte de verbeteringen op beleid en programma achterblijven bij Milieu;
- De verbeteringen ten aanzien van de taak Bestemmingsplannen minder goed zijn dan van de andere taken aan de 'voorkant';
- De verbeteringen ten aanzien van Toezicht en Handhaving over de hele linie lager liggen dan bij Vergunningverlening; Toezicht en Handhaving Ruimte scoorde hierbinnen weer het laagst.

4.2 Achterblijvers

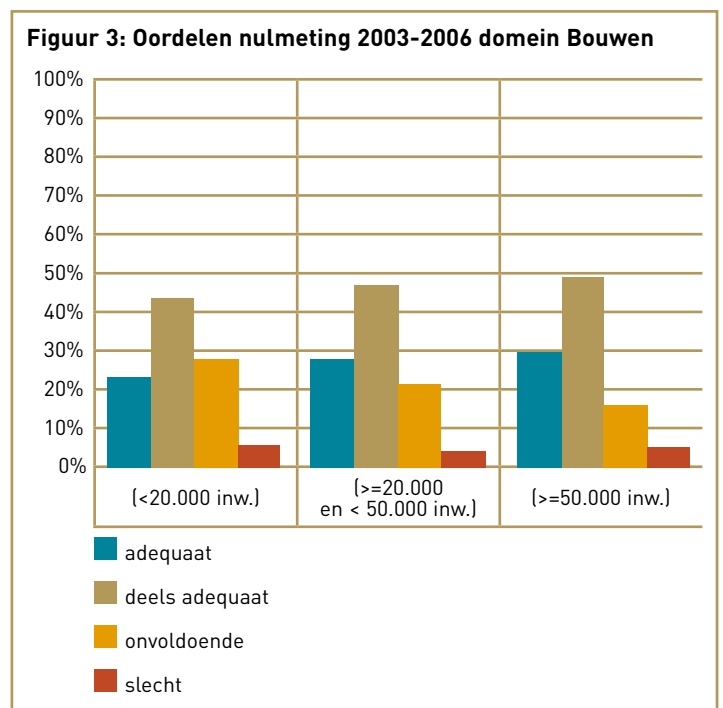
De Inspectie heeft de interventie gemeenteonderzoeken uitgevoerd over een periode van zes jaar. Sommige gemeenten zijn meer in het begin van deze periode aan de beurt geweest, bij andere gemeenten loopt het traject nog door in 2008. Het beeld uit de nacontroles laat zien dat de gemeenten bij de nacontrole over het algemeen nog niet klaar zijn met de verbeterplannen. Gemiddeld was de helft van de verbeterpunten gerealiseerd. Van de rest was het merendeel al deels gerealiseerd en een klein deel niet gerealiseerd. De Inspectie gaat ervan uit dat de gemeenten de (bestuurlijk vastgestelde) plannen tot een goed einde brengen en blijft dit waar mogelijk ook monitoren. Om aan te kunnen geven hoeveel gemeenten op peildatum begin 2008 nog onvoldoende vorderingen lieten zien op de verbeterafspraken en nog steeds onder de maat scoren op de uitvoering van de VROM-taken, heeft de Inspectie aanvullend een exercitie uitgevoerd. In deze exercitie is, door middel van een toets in de Inspectieregio's, vastgesteld welke gemeenten bij de taakuitvoering begin 2008 nog onder de maat scoren. Dit is enerzijds gedaan op basis van de onderzoeksresultaten per gemeente en anderzijds op basis van overige, recentere gegevens en beelden over de gemeenten bij de gemeenteaccounts van de Inspectie. Daarbij is als criterium gekeken naar gemeenten die op minstens twee VROM-domeinen na de interventie als niet adequaat (onvoldoende of slecht) worden beoordeeld door de Inspectie.

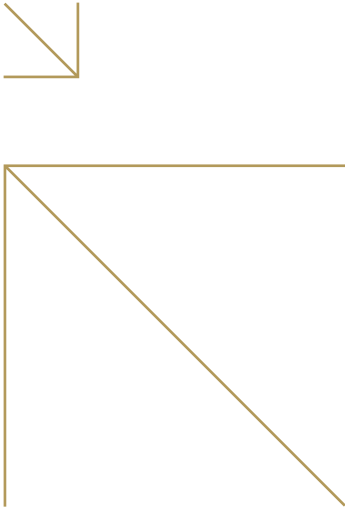
Uit deze exercitie blijkt dat het aantal gemeenten dat de VROM-taken nog op een onvoldoende adequaat niveau uitvoert is afgenomen tot een kleine 10%. Nog slechts een kleine 10% van de gemeenten in Nederland wordt op dit moment door de Inspectie als achterblijver aangemerkt. Via accountmanagement ondersteunt de Inspectie deze gemeenten de komende tijd in hun traject ter verbetering van de taakuitvoering.

4.3 Mogelijke succes- en faalfactoren

4.3.1 Gemeentegrootte

De Inspectie heeft nader gekeken of de omvang van de gemeenten een belangrijke factor is geweest voor de gemeten resultaten. In de volgende drie onderstaande figuren zijn de resultaten gegeven voor de nulmetingen; in de daarop volgende drie figuren de resultaten voor de gemeten verbeterprestaties. De gemeenten in Nederland zijn verdeeld in drie categorieën: gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners, gemeenten groter dan 20.000 en kleiner dan 50.000 inwoners, en gemeenten groter dan 50.000 inwoners.

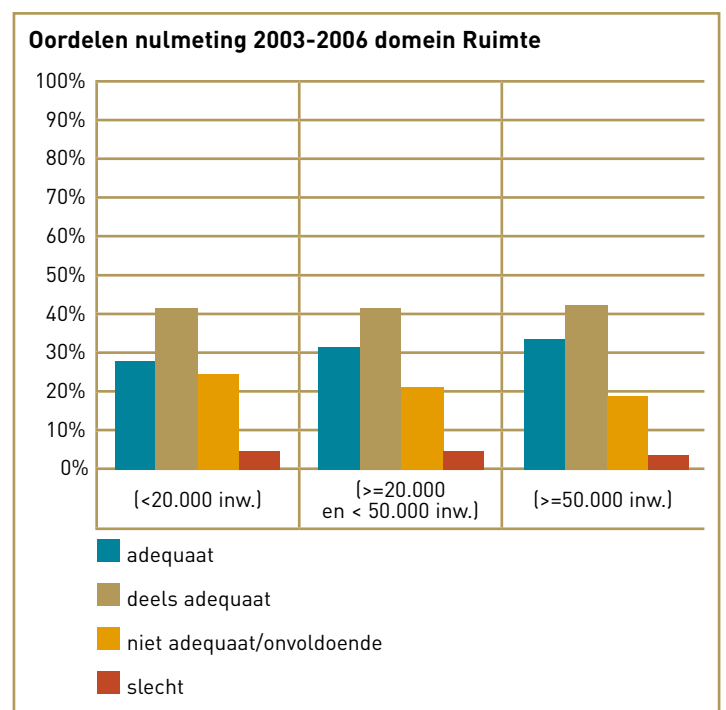
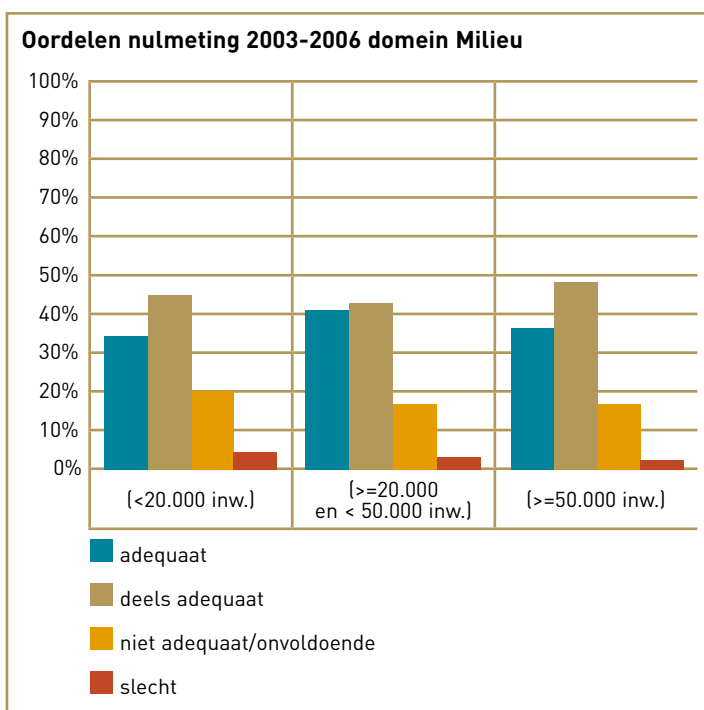




Uit de grafieken blijkt dat de kleine gemeenten over het algemeen iets minder goed scoren in de nulmetingen en de grotere gemeenten over het algemeen iets beter. Dit geldt voor alle drie de VROM-domeinen.

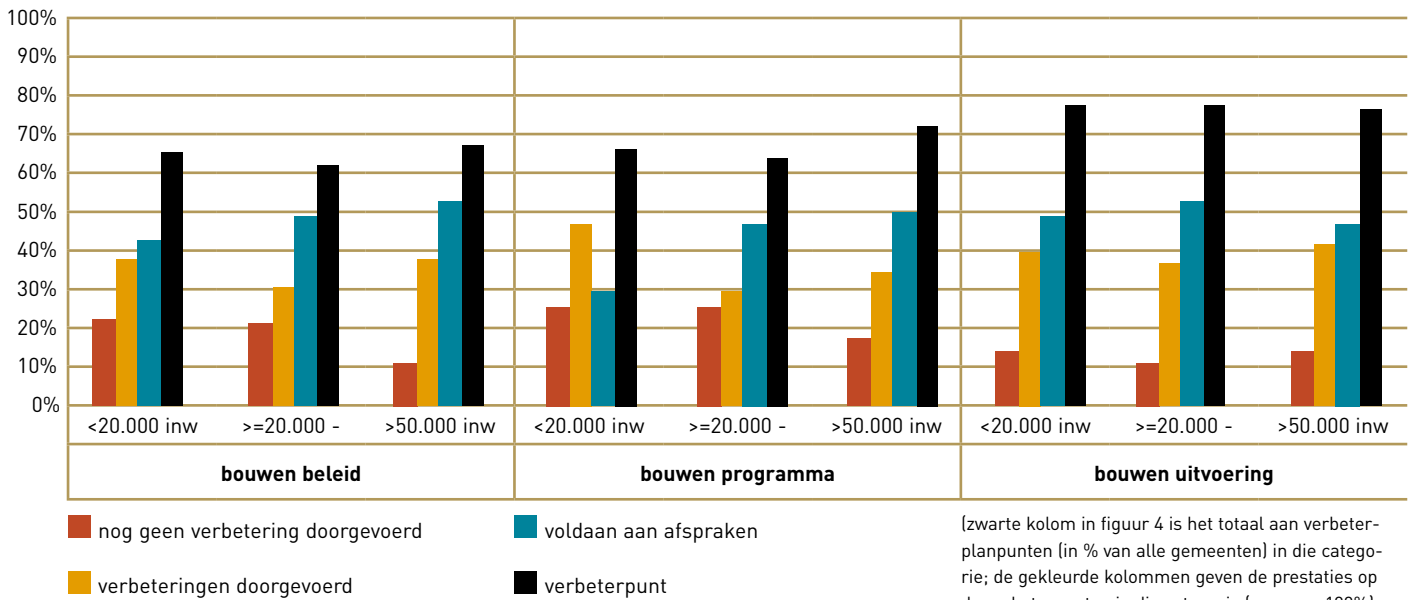
Er zijn geen opvallende verschillen in het aantal verbeterpunten tussen de drie gemeentecategorieën (zie figuur 4). Bij de grote gemeenten komen iets meer verbeteringen op programmataken voor. Op de uitvoeringstaken is nauwelijks verschil te zien in het aantal verbeterpunten tussen de categorieën.

Figuur 4: Verbeterpunten Bouwen, Milieu en Ruimte (zie volgende bladzijde)

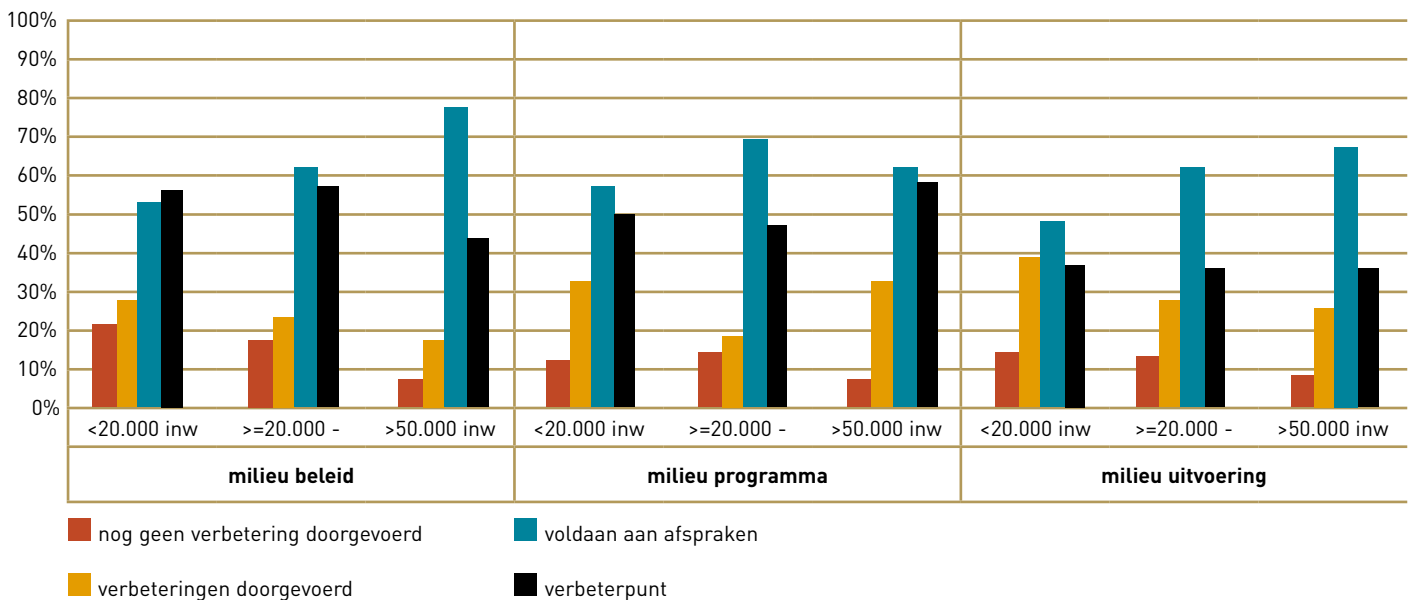


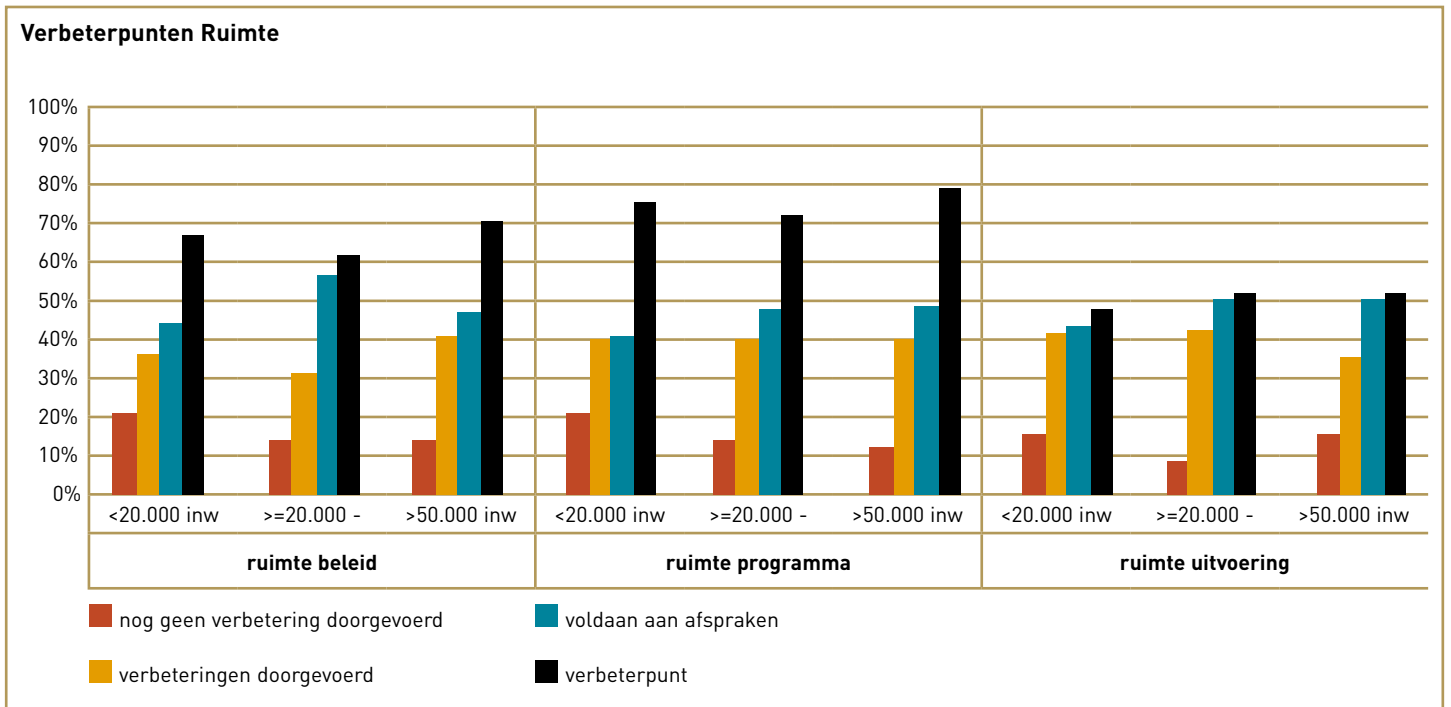
Figuur 4: Verbeterpunten Bouwen, Milieu en Ruimte

Verbeterpunten Bouwen



Verbeterpunten Milieu





Hebben kleine gemeenten het nu moeilijker dan (middel)grote gemeenten met het realiseren van verbeterpunten? Deze vraag kan over het algemeen met ja worden beantwoord, hoewel de verschillen niet erg groot zijn.

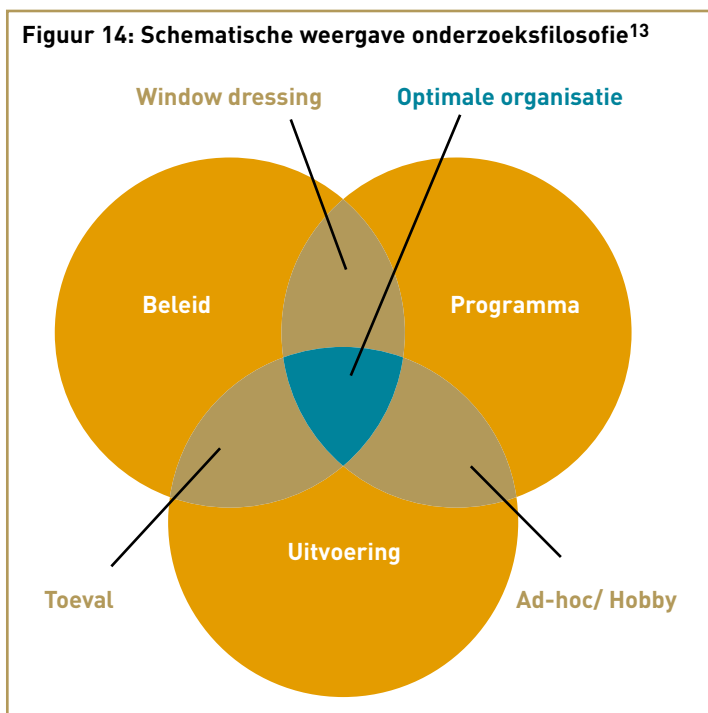
- Voor het werkveld Milieu is het veronderstelde effect het duidelijkst aanwezig, zowel ten aanzien van de beleidstaken, als voor de programma- en uitvoeringstaken.
- Voor Bouwen geldt hetzelfde voor de beleids- en programma-taken, maar opvallend genoeg niet voor de uitvoeringstaken.
- Voor Ruimte lijken juist de middelgrote gemeenten het iets beter te doen dan de kleine en grote gemeenten.

4.3.2 Overige mogelijke succes- en faalfactoren

Naast de factor gemeentegrootte bemerkte de Inspectie ook regelmatig andere oorzaken voor het afwijkend presteren. Deze oorzaken zijn behoorlijk divers. Ze lopen uiteen van ontwikkelingen rondom samenwerkingsconstructies of zelfs fusies tussen gemeenten of interne reorganisatieperikelen, bestuurscultuur, kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie, onvoldoende transparantie in management (programmering én verslaglegging over uitvoering van taken), onvoldoende aansluiting tussen ambities

en middelen, in het verleden gegroeide problematiek (financieel, organisatorisch), enzovoorts. Ook is een gemeente voor bepaalde specifieke taken soms gewoon te klein of komen bepaalde taken door de aard van een gemeente te weinig voor (te weinig kritische massa).

Natuurlijk is het zo dat dit soort oorzaken bij alle gemeenten wel eens in meer of mindere mate spelen. Waarom gaat het dan bij de ene gemeente wel goed en bij een andere gemeente niet? Hierbij blijkt in de praktijk vaak de betrokkenheid en inzet van één persoon het verschil te kunnen maken. Overigens kan dit op alle niveaus voorkomen. Is er een gedreven bestuurder, dan kan dat aanleiding zijn tot een sprong in de prestaties (dankzij extra middelen voor extra prioriteiten en ambities). Is er een gedreven manager, dan kan dat leiden tot een goed draaiende club mensen, die met een duidelijke opdracht (programma) resultaatgericht aan de slag gaat. En ook op werkvloerniveau kan een gedreven inzet op een taakveld veel betekenen voor de uitvoeringskwaliteit.



Om minder afhankelijk te worden van dit soort kwetsbare toevaligheden blijft de VROM-Inspectie de nadruk leggen op het hebben van:

- Bestuurlijk vastgesteld beleid:
 - keuzes maken, wat doen we wel en wat niet?;
- Een goede en volledige programmering:
 - wat is de werkvoorraad en hoeveel middelen hebben we daarvoor beschikbaar?;
 - een goede verslaglegging en verantwoording (zodat tekorten worden teruggelegd naar het gemeentebestuur en de gemeenteraad, en bij bezuinigingen duidelijk kan worden gemaakt wat er dan niet kan worden uitgevoerd);
- Een goede administratieve organisatie ter ondersteuning van de Uitvoeringstaken:
 - beschrijven hoe bepaalde uitvoeringstaken worden aangepakt;
 - beschrijven welke systemen daarbij worden gebruikt.

Al met al betekent dit dat de situatie bij een gemeente, en zeker bij de wat kleinere gemeenten, het ene moment nog op orde kan zijn en het volgende moment onder druk kan komen te staan.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

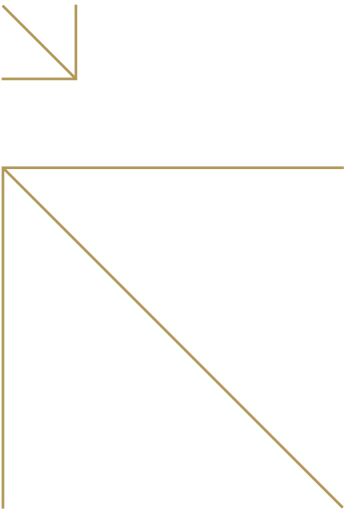
Conclusies:

- De situatie die de Inspectie aantrof bij de meeste gemeenten voldeed voor een belangrijk deel niet aan het adequate niveau en de taakuitvoering was op onderdelen ronduit zorgwekkend. Slechts circa 5% van de gemeenten bleek de taken dusdanig adequaat uit te voeren dat geen verbetertraject nodig was. De meeste gemeenten hebben de verbeterpunten in de afgelopen jaren actief opgepakt.
- De Inspectie heeft het interventietraject bij het overgrote deel van de gemeenten af kunnen sluiten in de wetenschap dat de weg omhoog was ingeslagen en dat er bij de gemeente (op dat moment) voldoende draagvlak aanwezig was om het verbetertraject te vervolgen en zo mogelijk af te ronden.
- Bij een kleine 10 % van de gemeenten - niet de gemeenten waar het verbetertraject begin 2008 nog loopt - moest de Inspectie constateren dat er geen vooruitzicht is op voldoende verbetering. De Inspectie blijft deze gemeenten via accountmanagement ondersteunen om zich te verbeteren.
- De taakuitvoering aan de 'voorkant' (Vergunningverlening) is gemiddeld beter op orde dan de taakuitvoering aan de 'achterkant' (Toezicht en Handhaving).
- Het domein Ruimte scoort relatief het minst goed. De taak Bestemmingsplannen scoort het minst goed aan de voorkant en de taak Toezicht en Handhaving Ruimte scoort het minst goed aan de achterkant (ten opzichte van Toezicht en Handhaving binnen de domeinen Milieu en Bouwen).
- De domeinen Bouwen en Ruimte blijven achter op de beleid- en programmataken (ten opzichte van het domein Milieu).
- Kleine gemeenten doen het over het algemeen iets minder goed en grote gemeenten over het algemeen iets beter.

Aanbevelingen:

- De kwaliteit van de taakuitvoering is kwetsbaar. Borging van de uitvoering in beleid, programmering en in werkprocessen, deskundigheden en registratiesystemen draagt bij aan continuïteit.
- Vreemde ogen dwingen en gemeenten willen steeds meer kwaliteit leveren. De interventie van de Inspectie viel in vruchtbare grond en er is door gemeenten veel gedaan. De buit is

¹³ Zie Bijlage 2.



echter nog niet binnen. Bovendien komt er veel op gemeenten af en zijn de omstandigheden niet altijd gemakkelijk om kwaliteit te leveren. De Inspectie beveelt gemeenten aan om zelf te organiseren dat de taakuitvoering regelmatig wordt getoetst of wordt vergeleken met andere gemeenten (toepassing maatlaten en benchmarken e.d.).

5. De taakuitvoering op het domein Bouwen

5.1 Algemeen

Bouwen is het taakveld waar de gemeenten de afgelopen jaren de grootste verbetering hebben gemaakt, maar waar ook de aangetroffen kwaliteit in de taakuitvoering het minst op orde was. Gemiddeld werd in de nulmeting door de jaren heen slechts bij een kleine 20% van de bouwtaken een adequate uitvoering geconstateerd. Begin 2008 is daarnaast de naleefindicator uitvoeringstaken Bouwen op 61% berekend¹⁴.

Figuur 5 geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten (gemiddeld over alle gemeenten) **in de nulmeting** van enerzijds de taakuitvoering aan de voorkant van de overheidsbetrokkenheid (Vergunningverlening) en anderzijds de taakuitvoering aan de achterkant van de overheidsbetrokkenheid (Toezicht en Handhaving).

- Slechts bij één op de zes gemeenten werd de bouwvergunningverlening adequaat uitgevoerd, terwijl daarnaast ook bij één op de zes gemeenten de uitvoering onvoldoende tot slecht was;

- Voor de sloopvergunning-verlening is het resultaat nog zorgwekkender: bij één op de drie gemeenten was de taakuitvoering onvoldoende tot slecht;
- De taakuitvoering aan de achterkant van de gemeentelijke betrokkenheid, Toezicht en Handhaving, lag op een (nog) lager niveau dan bij Vergunningverlening: slechts één op de tien gemeenten presteerde adequaat, terwijl één op de drie gemeenten onvoldoende tot slecht scoorde.

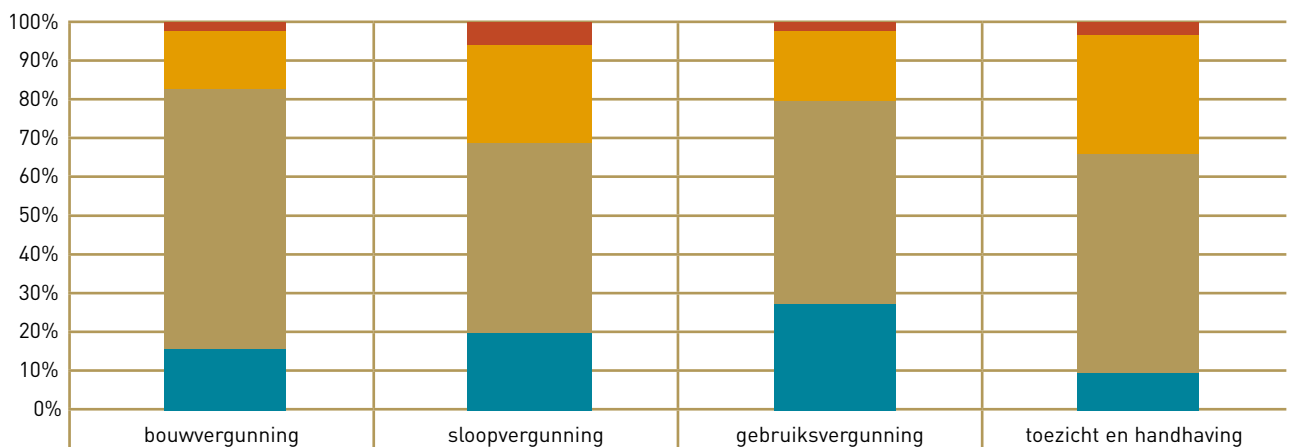
De prestaties van de gemeenten **in de verbetertrajecten** op het gebied van Bouwen wijken wat betreft de uitvoeringstaken niet af van de taakvelden Milieu en Ruimte.

- Aan ruim 50% van de verbeterpunten is voldaan bij de nacontrole (35% deels voldaan en zo'n 15% niet voldaan);
- De verbeterpunten aan de voorkant (Vergunningverlening) zijn beter opgepakt dan de verbeterpunten aan de achterkant (Toezicht en Handhaving)¹⁵. Voor Toezicht en Handhaving

¹⁴ Voor een toelichting op de naleefindicator zie hoofdstuk 7; zie voor de genoemde percentages de figuren 11, 12 en 13 in hoofdstuk 7.

¹⁵ zie ook bijlage 1 de figuren B4 en B8.

Figuur 5: Uitvoering Bouwen



■ slecht

2

6

2

3

■ onvoldoende

15

26

18

31

■ deels adequaat

68

51

53

56

■ adequaat

16

21

28

10

wordt in een kleine 40% voldaan aan de verbeterpunten (in ongeveer 50% deels voldaan en in 15% niet voldaan);

- De verbeterpunten op beleids- en programmataken zijn op bouwgebied iets minder goed opgepakt dan de verbeterpunten op uitvoeringstaken (zie Bijlage 1, figuur B4).

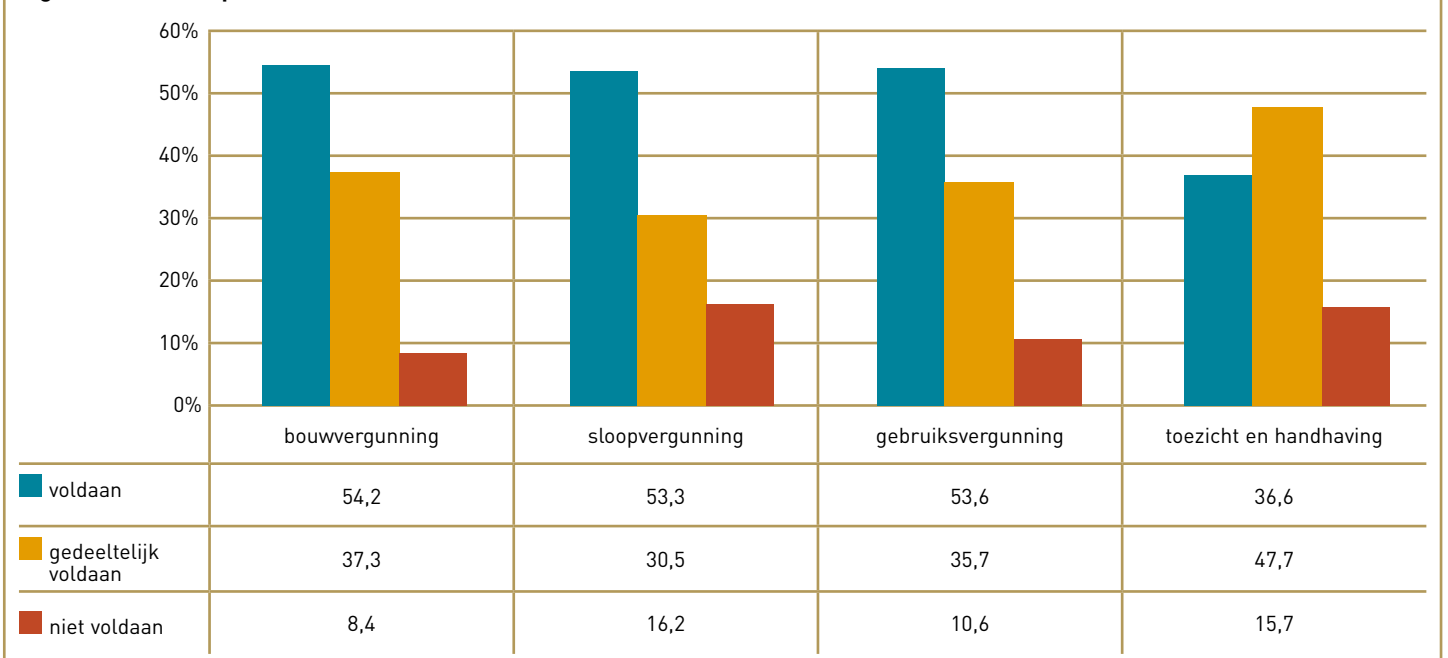
5.2 Taakuitvoering op enkele onderdelen

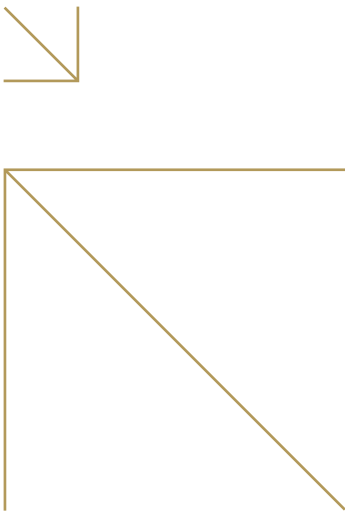
Bouwvergunningverlening

Vooral de toets aan het Bouwbesluit leidt ertoe dat niet meer gemeenten volledig adequaat scoren bij bouwvergunningverlening. Uit de dossiers is vaak niet op te maken of - en zo ja, hoe - aan het Bouwbesluit is getoetst. Overige aspecten van de vergunningverlening worden beter uitgevoerd (welstand en planologische toets). Als gevolg van het niet, respectievelijk onvoldoende, toetsen van bouwvergunningen kunnen risico's ontstaan voor de veiligheid (brand, constructie) en de gezondheid (binnenklimaat) van personen in en om de gebouwen en bouwwerken. Daarnaast kan het niet, respectievelijk niet goed, toetsen van de vergunningaanvraag negatieve effecten hebben op het energieverbruik van bouwwerken (het niet voldoen aan de geëiste energieprestatie). De Inspectie hecht om die reden aan een inzichtelijke toets (en overigens ook aan een inzichtelijk toezicht op de uitvoering).

Met de uitvoering van de gemeentelijke taken bij het verlenen van sloopvergunningen, evenals bij het toezicht en handhaven op het

Figuur 6: Verbeterprestaties Bouwen





slopen (met asbest) is het slecht gesteld: één op de drie gemeenten scoort onvoldoende of slecht op de taak Sloopvergunning en één op de twee op de taak Toezicht en Handhaving Slopen. Daarmee is slopen het slechts scorende onderdeel van het werkveld Bouwen. De gemeenten houden niet of nauwelijks toezicht of gecertificeerde bedrijven de inventarisatie en verwijdering van asbest uitvoeren. Wanneer een niet-gecertificeerd bedrijf asbest inventariseert en verwijdert, ontstaan risico's voor de volksgezondheid in de directe omgeving van de te slopen bouwwerken.

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

Gebruiksvergunningverlening

De meeste gemeenten zijn een heel eind op weg met de afronding van de inhaalslag van het verlenen van de gebruiksvergunningen. Gemeenten hebben deze taak na de rampen in Volendam en Enschede goed opgepakt met beleid en programmering en een uitvoering vaak op regionaal niveau via de brandweerregio's. Deze taak leende zich blijkbaar goed voor een opschaling van de uitvoering. Ook de komende jaren blijft permanent aandacht, tijd en geld nodig om de uitvoering van deze taken op niveau te houden. De Inspectie ziet dat voor de inhaalslag ten aanzien van de vergunningverlening de middelen vaak projectmatig zijn geregeld. Voor de structurele taakuitvoering na afronding van de inhaalslag en voor het toezicht en de handhaving, is vaak nog weinig geregeld. Toezicht en Handhaving worden met de komst van het Gebruiksbesluit (Besluit brandveiligheid gebruik bouwwerken) voor het bevoegd gezag belangrijker. Met dit besluit wordt het accent meer gelegd op de achterkant van het proces. Het voortraject van de vergunningverlening wordt dan grotendeels gemist, waardoor via toezicht (en zonodig handhaving) een voldoende brandveiligheidsniveau moet worden geborgd door bevoegd gezag.

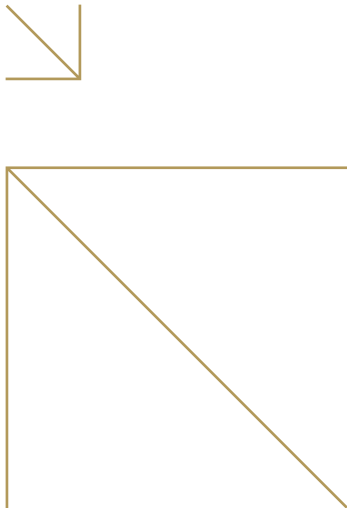
De Inspectie heeft kunnen constateren dat gemeenten de afgelopen jaren een slag hebben gemaakt in de professionalisering van hun taakuitvoering, ook op het gebied van Bouwen. Dit valt bijvoorbeeld te zien in de functiescheiding tussen uitvoering Taken Vergunningverlening en Taken Handhaving. Ook vinden gemeenten steeds beter hun weg in het programmatisch werken op het gebied van Bouwen. De Inspectie ziet in de in 2007 inwerking getreden wijziging van de Woningwet, die een handhavingsbeleid en verslagleggingplicht voor Burgemeester en Wethouders over de naleving en handhaving van de bouwregelgeving met zich meebrengt, een kansrijke impuls om in de komende jaren een verdere verbetering van de Toezicht- en Handhavingstaak bij gemeenten te bereiken.

De Inspectie constateert bovendien dat een omslag gaande is op het punt van sturing (en programmering) binnen het werkveld Bouwen. Diverse incidenten in het verleden hebben ervoor gezorgd dat de uitvoering van de bouwtaken bij gemeenten meer en meer in het politieke gezichtsveld komt. Gemeentebestuurders beseffen steeds meer dat een efficiënte en effectieve toetsing van de bouwvergunning en uitvoering van toezicht en handhaving op het bouwen nodig is en dat daarvoor beleidskaders moeten worden vastgesteld.

5.3 Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen

Gemeenten zijn de afgelopen jaren actief bezig met de ontwikkeling, invoering en toepassing van **instrumenten** om de taakuitvoering effectiever en efficiënter te maken. Zo is in de loop van 2006 onder de vlag van de Vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland het Toetsprotocol CKB-online[®] gelanceerd (zie kader). Dit is een methode waarmee gemeenten het toetsen van bouwvergunningaanvragen aan het Bouwbesluit transparant kunnen maken en kunnen afstemmen op landelijk afgesproken collectieve toetsniveaus. Het toetsprotocol wordt door sommige gebruikers als te gedetailleerd en tijdrovend gezien. De VROM-Inspectie adviseert voldoende aandacht aan de gebruiksvriendelijkheid te besteden.

Ook op het gebied van het toezicht tijdens de bouw is een landelijk protocol ontwikkeld. Eind 2007 maken 74 gemeenten zowel incidenteel als structureel gebruik van het toetsprotocol en 114 gemeenten van het toezichtsprotocol.



Toetsprotocol CKB-online® en Landelijk Toezichtsprotocol

Uit de gegevens van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) blijkt dat er eind 2007 74 gemeenten het Toetsprotocol CKB-online® hebben aangeschaft. Met dit protocol kunnen gemeenten het toetsingsproces van bouwvoorvragen aan de eisen van het Bouwbesluit transparanter maken en achteraf aantonen wat er is getoetst en met welke diepgang. Het instrument is als webapplicatie bereikbaar via Internet en kan worden gekoppeld aan de gemeentelijke software. De gemeente kan een eigen beleid vaststellen door te variëren in de (vier) toetsingsniveaus.

De Vereniging BWT Nederland beheert de systematiek en zorgt ervoor dat de database met toetsregels periodiek wordt aangepast aan de wijzigende wet- en regelgeving. Zo blijft het Toetsprotocol CKB-online altijd actueel.

Om te voorzien in toezichts- en handhavingsbeleid bouwen is het Landelijk Toezichtprotocol© ontwikkeld door de VBWTN met ondersteuning van het ministerie van VROM. Uit de gegevens van de VBWTN blijkt dat eind 2007 114 gemeenten gebruik maakten van het Toezichtsprotocol, al dan niet op PDA (personal digital assistant). Het protocol beschrijft transparant wat een toezichthouder moet controleren. Hiervoor worden objectieve criteria gegeven en de resultaten van de controles worden traceerbaar vastgelegd.

Kenmerkend is de keuze voor prioriteiten: belangrijke zaken krijgen veel aandacht en minder belangrijke minder. Het gemeentebestuur kan zelf deze prioriteiten bepalen. Een digitale versie op PDA's is inmiddels beschikbaar met extra's als digitale koppeling met gemeentelijke software, fotocamera en draadloze communicatie.

De Inspectie vindt wel dat sommige onderdelen, zoals eisen op grond van gezondheid en energie, in de collectieve niveaus van toetsing en toezicht te weinig gewicht krijgen.

De Vereniging BWT Nederland is (samen met het Platform Milieuhandhaving Grote Gemeenten, het Landelijk Netwerk Brandpreventie en het ministerie van VROM) in 2007 ook gestart met de ontwikkeling van een Integraal Toezichtprotocol. Deze doorontwikkeling van het Landelijk Toezichtprotocol-BWT richt zich op gecoördineerd toezicht voor BWT, milieu en brandweer. Het doel is een praktisch werkinstrument, waarmee toezicht-houders BWT, milieu en brandweer inzicht krijgen in elkaars werkzaamheden en bevindingen en waarmee een integrale aanpak van toezicht en handhaving mogelijk is. Naast aanleidingen zoals de komst van Activiteitenbesluit, Gebruiksbesluit en Omgevingsvergunning is verbetering van toezicht en handhaving door samenwerking de belangrijkste drijfveer voor dit project.

Ook op het gebied van de **regelgeving** vinden ontwikkelingen plaats die de taakuitvoering Bouwen van gemeenten beïnvloeden. Per 1 oktober 2008 treedt naar verwachting het Gebruiksbesluit in werking. In het Gebruiksbesluit worden op landelijk niveau regels gesteld over het brandveilig gebruik van bouwwerken. Voor veel situaties waar nu nog een gebruiksv vergunning is vereist, is dit straks niet meer nodig. Vaak kan ook worden volstaan met een melding. Naar verwachting vermindert het aantal vergunningen met 80 %.

Verder zijn voorbereidingen gaande om gebruikseisen, bouwtechnische eisen en installatie-eisen op het gebied van brandveiligheid in één geïntegreerde AMvB onder te brengen. Deze verdere vereenvoudiging van de bouwregelgeving krijgt naar verwachting in de tweede helft van 2009 zijn beslag.

Ook wordt een wijziging van de Woningwet voorbereid om de bouwplantoetsing door een gecertificeerd bureau mogelijk te maken (zie kader).

Gecertificeerde bouwplantoetsing

Eind 2007 is de Tweede Kamer geïnformeerd door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de resultaten van de praktijkproef gecertificeerde bouwplantoetsing (brief DBO2007072593 van 31-10-2007). Enkele constatering waren:

- Het systeem van certificatie blijkt voldoende waarborgen te bieden voor de kwaliteit van de toets en de onafhankelijkheid van de gecertificeerde bureaus;
- De communicatie tussen gemeenten en gecertificeerde toetsers bleek soepel te verlopen;
- De resultaten van de gemeentelijke toets en de gecertificeerde toets bleken op hoofdlijnen overeen te komen;
- Gemeenten waarderen het toetsingsrapport, waarin de bevindingen van de toetsers worden vastgelegd, als een zeer complete en adequate wijze van bouwvergunningaanvraag.

Gemeenten en marktpartijen hebben positief gereageerd op het voorstel om certificatie een rol te geven bij de bouwplantoetsing. De minister vindt dat deze nieuwe manier van toetsen een bredere toepassing verdient. Ze heeft daarom het voornemen om de certificatie wettelijk te implementeren. Een aantal marktpartijen heeft inmiddels een intentieverklaring ondertekend, waarmee ze verklaren de toepassing actief uit te gaan dragen en te ondersteunen. Het ministerie zoekt naar gemeenten en marktpartijen die willen meewerken aan verdere praktijkproeven van onder certificaat getoetste bouwplannen. Ook is de wettelijke implementatie inmiddels opgepakt. Het is daarbij overigens niet de bedoeling het gebruik te verplichten, maar wel de acceptatie van een aanvraag onder certificaat door de gemeente. Het uiteindelijke doel is om certificering als volwaardig alternatief naast de bouwplantoets door de gemeente mogelijk te maken.

De gecertificeerde bouwplantoets kan een goede invulling betekenen van het advies van de commissie Dekker over een fundamentele herziening van de bouwregelgeving. De commissie adviseert om de preventieve bouwtechnische toets door de gemeente af te schaffen en de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de regelgeving nog duidelijker dan nu bij de bouwende partijen te leggen.

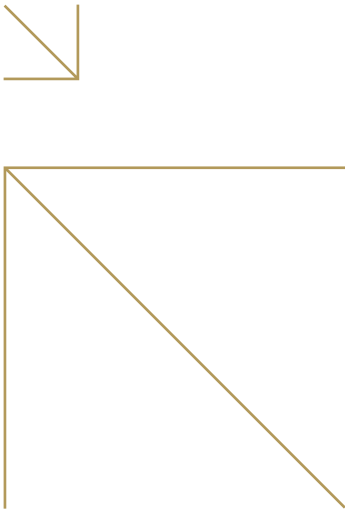
De **beschikbaarheid** van voldoende en voldoende **gekwalificeerd personeel** begint een steeds nijpender knelpunt voor gemeenten te vormen. De Inspectie heeft daar naar aanleiding van allerlei signalen recent een arbeidsmarktonderzoek naar uitgevoerd¹⁶. De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn:

- Acht van de tien gemeenten hebben moeite bij het vervullen van vacatures voor VROM-taken. Deze situatie is ongunstig in vergelijking met andere terreinen van de arbeidsmarkt;
- De problemen spelen vooral op het terrein van Bouwen en Ruimtelijke Ordening en in het bijzonder voor Handhaving en Toezicht. Het probleem is minder groot op het terrein van Milieu en bij de regionale milieudiensten;
- Het vacatureprobleem leidt volgens gemeenten onder meer tot langere wachttijden voor vergunningen, minder controles en een slechtere uitvoering van de VROM-taken;
- Openstaande vacatures leiden bij kleine gemeenten tot meer problemen omdat het om een groter deel van een hun formatie gaat;
- Gemeenten hebben het moeilijk met de concurrentie op de arbeidsmarkt. Ze ondervinden veel concurrentie van detacheringbureaus en architectenbureaus, maar ook van andere (grotere) gemeenten;
- Gemeenten zoeken nu oplossingen, onder meer door het uitbesteden van werk en door meer salaris te bieden. Voor de toekomst noemen gemeenten oplossingen zoals aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, een eigen opleidingstraject en een beter imago.

De uitkomsten van het onderzoek worden meegenomen in het Transitieprogramma Werk in Uitvoering. Met dit programma geeft VROM een gecoördineerde uitwerking aan een aantal dossiers waarin kwaliteit en de organisatie van de uitvoering van medebewindstaken een rol spelen.

Overigens geldt het tekort aan (gekwalificeerd) personeel ook voor de bouwsector als geheel. De sector wijst in recente persberichten op een forse daling van het aantal leerlingen Bouwonderwijs op vmbo en mbo en op het feit dat de instroom van jongeren achterblijft bij de uitstroom van ouder personeel. Het aantal 55-plussers in de bouwsector is tussen 1999 en 2003 met 45% gegroeid, terwijl het aantal werknemers jonger dan 30 jaar met 18% is gedaald.

¹⁶ Arbeidsmarkt VROM-taken: Stagnatie rond de vacaturevervulling bij gemeenten, Veldkamp april 2008.



Aanvragers van een bouw-, sloop- of gebruiksvergunning zijn natuurlijk in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de aanvraag en de uitvoering van het werk. Door de gemeentelijke betrokkenheid in de vorm van Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving worden de publieke belangen (minimumeisen ten aanzien van veiligheid, gezondheid en energiezuinigheid) bewaakt.

De Inspectie heeft in de afgelopen jaren primair geïnvesteerd in de kwaliteitsbevordering van de taakuitoefening van de gemeenten als primair bevoegd gezag ten aanzien van de bouwregelgeving. Daarnaast heeft de Inspectie zich de laatste jaren steeds meer gericht op de nalevingstekorten en risico's ten aanzien van meer specifieke thema's en onderwerpen. Voorbeelden liggen op het vlak slopen en asbest, bouwen en constructieve veiligheid en bouwen en brandveiligheid (zie kader Bouwen en constructieve veiligheid).

Ook op het gebied van bouwen en gezondheid heeft de Inspectie inmiddels enkele heikele punten aangekaart (zie kader Bouwen en gezondheid). In de komende jaren richt de Inspectie haar focus minder op de gemeenten (interbestuurlijk toezicht) en meer op dit soort prioritaire problemen in het werkveld: de onderwerpen met grote (inter)nationale politieke en maatschappelijke belangen, waar grote nalevingstekorten spelen en de risico's het grootst zijn.

Bouwen en constructieve veiligheid

Inadequaat toezicht vormt een groot risico in het bouwproces. Vooral voor de constructieve veiligheid is het belangrijk dat alle schakels in de keten van opdrachtgever, architect, constructeur, uitvoerend bouwbedrijf en vergunningverlenend en toezichthoudend bevoegd gezag hun verantwoordelijkheid adequaat invullen. De Inspectie is gestart met het 'Ketenproject constructieve veiligheid', dat als ambitie heeft om op zoveel mogelijk knelpunten samen met de bouwwereld snel verbeteringen in gang te zetten. Eind 2007 heeft de Inspectie daartoe een discussiestuk opgesteld ('Kasteel of Kaartenhuis: een discussiestuk over constructieve (on)veiligheid' VROM 7457, oktober 2007) en aan de hand daarvan een aantal expertmeetings georganiseerd. Binnenkort wordt de daaruit voortgekomen 'actieagenda' gepubliceerd.

Ook andere partijen, uit de bouwwereld zelf en ook vanuit het bouwtoezicht, hebben initiatieven genomen om de constructieve veiligheid te verbeteren. Zo heeft in 2006 de Betonvereniging met steun van de Inspectie het Plan van Aanpak Constructieve Veiligheid gepubliceerd, met daarin een beschrijving van de verantwoordelijkheden van alle partijen in de keten en manieren om daar (beter) invulling aan te geven. Dit Plan van Aanpak wordt momenteel geactualiseerd tot de Aanpak Constructieve Veiligheid. In 2004 is de CUR (Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving) gestart met het project 'Leren van instortingen'. Uit dit project is begin 2008 het Platform Constructieve Veiligheid voortgekomen. Onderdeel van dit platform is het opzetten van een registratie- en analysesysteem van bouwkundige incidenten, zodat daadwerkelijk van fouten kan worden geleerd. Momenteel loopt hiermee een pilot.

Bouwen en gezondheid

In het Bouwbesluit zijn voorschriften opgenomen die er op zijn gericht een gezond binnenmilieu te garanderen. De gemeente moet bouwvergunningaanvragen ook aan deze voorschriften toetsen. De Inspectie constateert dat dit vaak niet gebeurt. Op de checklisten ter toetsing van de bouwaanvraag werden gezondheids-items, naast ook duurzaamheidsitems, niet afgevinkt, of hadden ze weinig prioriteit.

Verder constateert de Inspectie op basis van twee themaonderzoeken, dat de nieuwbouw in Nederland het volgens het Bouwbesluit vereiste kwaliteitsniveau op de binnenmilieu- en energieaspecten vaak niet haalt. Het merendeel van de nieuwbouwwoningen voldoet op het moment van oplevering al niet aan de gezondheids- en energie-eisen¹⁷.

Op 2 januari 2008 heeft de minister van Wonen, Wijken en Integratie de Kamer geïnformeerd over de gezondheidskundige kwaliteit van woningen in Nederland. Hoewel de gezondheidskundige kwaliteit van de woningvoorraad in Nederland door de jaren heen op enkele belangrijke aspecten, zoals geluidhinder, vocht en schimmels, duidelijk is verbeterd, blijken zich echter ook knelpunten voor te doen.

- In de woningbouw blijken de concentraties van enkele schadelijke stoffen in de binnenlucht (zoals formaldehyde, benzene en vluchtige organische stoffen) de buitenluchtnormen of -advieswaarden te overschrijden;
- In ongeveer 12% van de woningvoorraad is een afwijking van de voorschriften betreffende de gas- en elektravoorziening geconstateerd;
- Bij recent gebouwde nieuwbouwwoningen zijn diverse binnenmilieugerelateerde gebreken geconstateerd. Zo voldoet meer dan 50% van de nieuwbouwwoningen niet aan de voorgeschreven energieprestatie-coëfficiënt. In ongeveer 50% voldoet de afvoercapaciteit niet aan de minimumventilatie-eis en in 29% van de woningen wordt de geluidwering van de gevel niet gehaald.

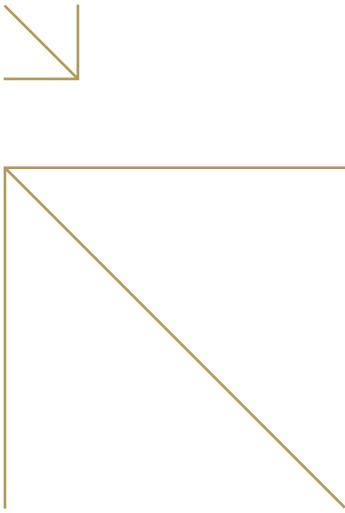
In haar brief geeft de minister verder aan wat ze wil doen om de knelpunten weg te werken. Inzetten op verbetering van de naleving door bouwbedrijfsleven en de handhaving door gemeenten is één van de voornemens. Ook wil de minister de komende jaren voorlichting geven aan burgers, verhuurders, bedrijfsleven en gemeenten over de verbetering van de gezondheidskundige kwaliteit van woningen.

In 2007 is onderzoek verricht naar de kwaliteit van het binnenmilieu in scholen¹⁸. Het binnenmilieu in basisscholen laat veel te wensen over. De belangrijkste knelpunten zijn: de luchtkwaliteit (vooral in het stookseizoen), geluidsoverlast en te hoge temperaturen in de zomer. Omdat de scholen meestal wel voldoen aan de (lagere) eisen voor bestaande bouw, zijn verbeteringen niet af te dwingen via wettelijke eisen. Daarom gaan het Rijk en de betrokken partijen in 2008 een convenant afsluiten voor de aanpak van de problemen. Onder meer worden afspraken gemaakt over het op de agenda zetten van binnenmilieu bij renovatie en nieuwbouw en over naleving en toezicht op nieuwbouw en renovatie. Ook wordt een toolkit samengesteld waarmee slimme, eenvoudige oplossingen kunnen worden bedacht.

De VROM-Inspectie gaat gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van hun taken die een goede naleving op dit vlak beogen (Vergunningverlening en Handhaving). Verder gaan GGD-medewerkers scholen bezoeken in het stookseizoen 2008-2009, om te adviseren over het verbeteren van de luchtkwaliteit.

¹⁷ Rapport 'Eindrapportage: Woonkwaliteit Binnenmilieu in Nieuwbouwwoningen', november 2007, zie vrom.nl.

¹⁸ 'Onderzoek naar de kwaliteit van het binnenmilieu in basisscholen', LBP rapport en samenvatting (februari 2008).



Gemeentelijke experimenten met bouwvergunningen

De afgelopen jaren zijn bij de Inspectie diverse gemeentelijke experimenten bekend geworden met een vereenvoudigde procedure voor bouwvergunningverlening. Sommige daarvan hebben uitgebreid de pers gehaald, zoals de gemeente Boekel met de baliebouwvergunning. De Inspectie volgt deze experimenten nauwgezet en voert evaluaties uit.

De Inspectie juicht het toe als gemeenten proberen de (interne) procedures voor toetsing en toezicht te stroomlijnen om daarmee versnelling van de vergunningverlening te bereiken. De procedures volgens de Woningwet moeten echter uitgangspunt blijven en een onafhankelijke toets op de conformiteit van het bouwplan aan de technische eisen van het Bouwbesluit is onontbeerlijk, zeker gelet op de vele bouwkundige incidenten in de verslagperiode. Een eigen verklaring van de architect of aannemer dat hij conform het Bouwbesluit zal bouwen, is dan ook niet genoeg. Zie ook de brief van minister Winsemius aan de Tweede Kamer over de toekomst van de bouwregelgeving van 10 november 2006 (DBO 2006276065)

De Inspectie neemt waar dat het overgrote deel van de gemeenten de Wabo als kans benut om te komen tot een verdere professionalisering van hun taakuitvoering.

De Inspectie ziet dat andere actoren in de keten van het bouwproces initiatieven nemen - vooral op het vlak van constructieve veiligheid - om te komen tot een structurele verbetering van de kwaliteit van het bouwproces.

De Inspectie blijft deze initiatieven ondersteunen.

De Inspectie gaat zich vooral in dit domein meer richten op de actoren/ doelgroepen en branches. Prioriteiten daarbij zijn veiligheid, gezondheid en klimaat (energie).

5.4 Conclusies

Domein Bouwen: momentum

Van de drie domeinen bleek de taakuitvoering binnen het domein Bouwen het slechtst op orde. Anderzijds zijn juist tijdens de VI-interventie in dit domein de meeste verbeteringen gerealiseerd. In dit domein lijkt bij alle actoren, inclusief de gemeenten (zowel bestuurlijk als ambtelijk), momentum te ontstaan om tot verdere kwaliteitsverbetering in het bouwproces te komen. Incidenten op het vlak van veiligheid (constructieve en brandveiligheid) en gezondheid, en onderzoek naar de kwaliteit van nieuwbouw op het gebied van de energiebesparing en binnenmilieu, leren dat het met de naleving van bouwtechnische eisen op dit moment nog matig is gesteld. Inzet van alle betrokkenen in het bouwproces is nodig om de kansen op verbetering te benutten. De Wabo wordt als belangrijke katalysator gezien voor verdere professionalisering van de rol van de gemeenten in het bouwproces.

6. De taakuitvoering op het domein Milieu

6.1 Algemeen

Milieu is het taakveld waar de gemeenten relatief het beste scoorden: gemiddeld scoorden de gemeenten bij de nulmeting ruim 30% adequaat. Ook na het verbetertraject (gemeten met de naleefindicatoren) houdt Milieu een voorsprong op de taakvelden Bouwen en Ruimte. De naleefindicator uitvoeringstaken Milieu 2007 bedraagt 65%¹⁹.

Figuur 7 geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten (gemiddeld over alle gemeenten) in de nulmeting van enerzijds de taakuitvoering aan de voorkant van de overheidsbetrokkenheid (Vergunningverlening) en anderzijds de taakuitvoering aan de achterkant van de overheidsbetrokkenheid (Toezicht en Handhaving) op het werkveld Milieu.

- Eén op de vijf gemeenten scoorde adequaat op zowel Vergunningverlening als Toezicht en Handhaving;
- Ook één op de vijf gemeenten scoorde inadequaar (onvoldoende) voor Vergunningverlening;
- Ruim één op de vier gemeenten scoorden inadequaar (onvoldoende of slecht) voor Toezicht en Handhaving.

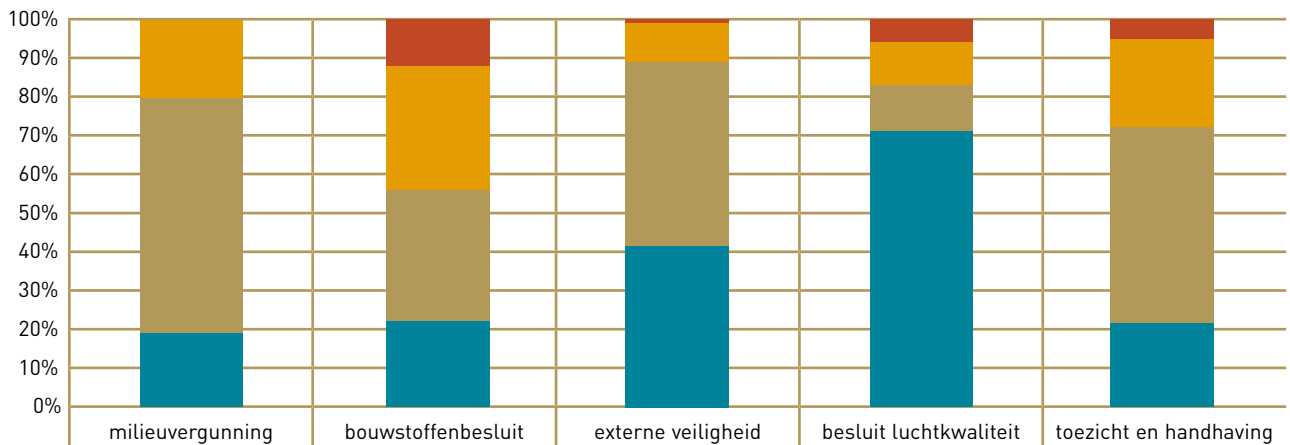
De prestaties van de gemeenten in de verbetertrajecten (zie figuur 8) op het gebied van Milieu wijken wat betreft de uitvoeringstaken niet af van de taakvelden Bouwen en Ruimte:

- Aan zo'n 50% van de verbeterpunten is voldaan bij de nacontrole (35-40% gedeeltelijk voldaan en zo'n 10-15% niet voldaan);
- De verbeterpunten aan de voorkant (Vergunningverlening) zijn beter opgepakt dan de verbeterpunten aan de achterkant (Toezicht en Handhaving);
- De verbeterpunten op beleids- en programmataken zijn op milieugebied net zo goed opgepakt als de verbeterpunten op uitvoeringstaken²⁰.

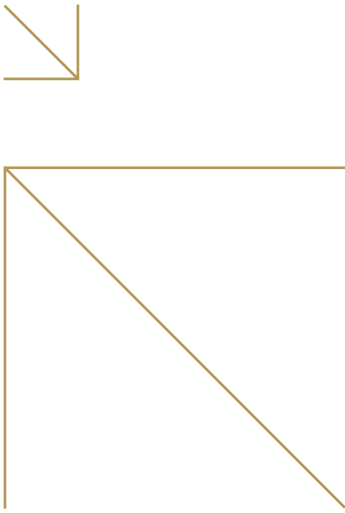
¹⁹ Voor een toelichting op de naleefindicator zie hoofdstuk 7; zie voor de genoemde percentages de figuren 11, 12 en 13 in hoofdstuk 7.

²⁰ zie ook bijlage 1 de figuren B4 en B9.

Figuur 7: uitvoering Milieu bij de nulmeting



■ slecht	0	13	1	6	5
■ onvoldoende	20	34	10	11	23
■ deels adequaat	60	36	48	12	51
■ adequaat	19	24	42	72	22



6.2 Taakuitvoering op onderdelen

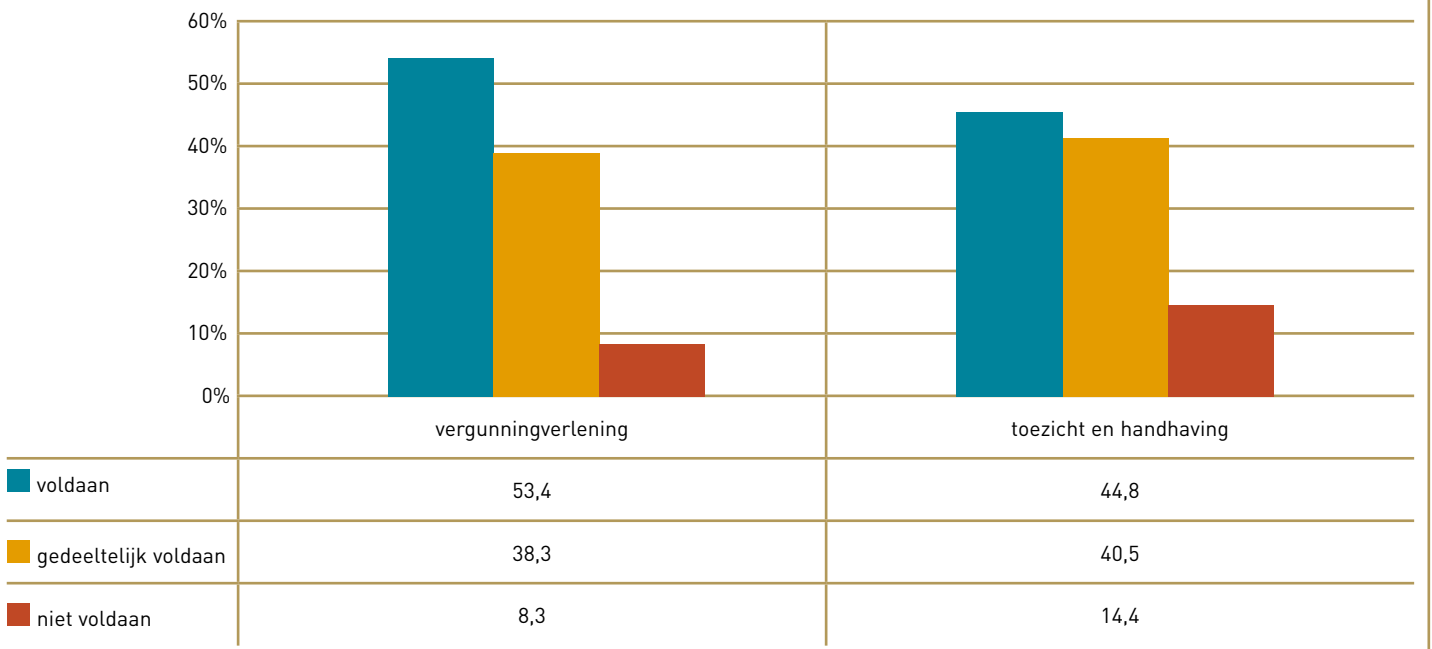
In het werkveld Milieu gaat veel aandacht van gemeenten uit naar de vergunningverlening en de uitvoering van het toezicht en de handhaving in het kader van de Wet milieubeheer. Nieuwe thema's (externe veiligheid en luchtkwaliteit) worden over het algemeen goed opgepakt. Nieuwe thema's in dit werkveld vragen telkens ook weer veel tijd en aandacht. De onderwerpen zijn vaak niet eenvoudig en de regelgeving ook niet. De implementatie van die regelgeving gaat niet vanzelf. De achterlopende naleving van de Europese richtlijn IPPC (Integrated Pollution Prevention Control) is een sprekend voorbeeld hiervan, hoewel hier ook het laat beschikbaar komen van regelgeving op onderdelen debet aan is. Ook het bouwstoffenbesluit was een onderwerp waar gemeenten het moeilijk mee hebben (gehad). Nieuwe regelgeving op dit onderwerp biedt een perspectief op verbetering (zie kader Kwalibo).

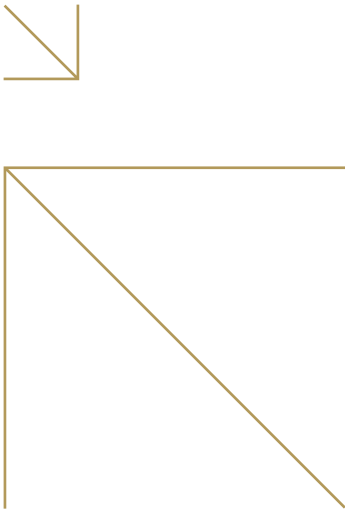
Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008 wordt de uitvoeringstaak Vergunningverlening voor gemeenten binnen het werkveld Milieu drastisch teruggebracht.

Zo'n 37.000 extra bedrijven zullen onder algemene regels gaan vallen en kunnen afhankelijk van het type activiteiten dat wordt uitgevoerd volstaan met een melding. De gemeentetaken veranderen hierdoor: van minder aandacht voor het voortraject van vergunningverlening naar meer aandacht voor toezicht op de naleving en handhaving. De vraag is op welke manier gemeenten ook in deze gewijzigde situatie nog kunnen zorgen voor voldoende kritische massa voor de uitvoering van haar taken (vooral Vergunningverlening).

De Inspectie verwacht dat schaalvergroting via samenwerking, bijvoorbeeld in regionale milieudiensten, een veel gezochte en kansrijke route zal zijn voor veel gemeenten. De Inspectie heeft in samenwerking met VNG en IPO onderzoek verricht naar de kritische massa voor een adequate uitvoering van vergunningverlening en handhaving van de inrichtinggebonden milieutaken voor gemeenten en provincies (zie kader).

Figuur 8: Verbeterprestaties Milieu





Kwaliteit Bodembeheer (Kwalibo)

Vanaf 1 oktober 2006 is de Kwalibo-regelgeving gefaseerd in werking getreden. Kwalibo geeft regels voor de uitvoering van werkzaamheden in de bodem- en bouwstoffensector en stelt eisen aan de uitvoerders. Doel hiervan is de kwaliteitsverhoging van de uitvoering en verbetering van de integriteit van de uitvoerders. Kwalibo voert ook een aantal maatregelen door, waarmee de handhaving van regelgeving in de bodem- en bouwstoffensector sterk wordt verbeterd. Dit wordt onder andere bewerkstelligd door het verlenen van bevoegdheden aan de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat om direct toezicht uit te oefenen op alle partijen die bepaalde werkzaamheden in de bodemsector uitvoeren.

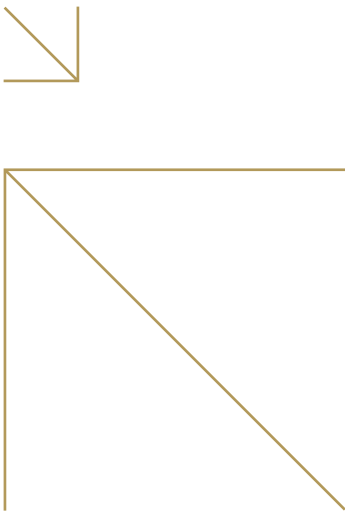
In maart 2008 heeft de landelijke nalevingsweek Kwaliteit Bodembeheer (Kwalibo) plaatsgevonden. Hoe is het gesteld met het naleefgedrag van overheden en bedrijven op het gebied van bodembeheer? Naast het in kaart brengen van de naleving, had deze week tot doel een signaal af te geven aan de bodembranche en bevoegde gezagen dat de Inspecties handelend optreden tegen overtredingen van het besluit. Praktisch betekent dat volgens Kwalibo alleen erkende bedrijven en personen bepaalde werkzaamheden mogen uitvoeren. De erkenningen worden afgegeven door de ministeries van VROM en Volksgezondheid en Welzijn. De VROM-Inspectie en IVW zijn bevoegd gezag om handhavend op te treden bij het werken zonder erkenning of wanneer erkende bedrijven het Besluit bodemkwaliteit overtreden. In tweeënhalve week controleerden ongeveer 23 inspecteurs (waarvan 8 van de IOD) 60 saneringslocaties.

De Inspectie houdt via dit soort themaonderzoeken de vinger aan de pols om na te gaan of de naleving op het niveau komt dat onder het Bouwstoffenbesluit niet werd bereikt.

Maatlatten Milieuvergunningverlening en Handhaving VROM heeft eind 2007 - begin 2008 samen met actoren in de sector gewerkt aan maatlatten die voor milieuvergunningverlening en handhaving kunnen worden ingezet. Deze maatlatten kunnen worden ingezet als zelfevaluatie-instrument voor gemeenten om te beoordelen of de uitvoeringsorganisatie van een bevoegd gezag beschikt over 'voldoende kritische massa'. Het gaat daarbij om het toetsen van een aantal organisatorische randvoorwaarden, te weten:

- het takenpakket van de betreffende provincie/gemeente;
- het prestatieniveau waarop deze taak moet worden uitgevoerd;
- de noodzakelijke kennis en vaardigheden om de taak uit te voeren;
- de organisatorische borging ervan en de noodzakelijke capaciteit in fte.

De maatlatten zijn getoetst in de praktijk. In het kader van het transitieprogramma 'Werk in uitvoering' is geconstateerd dat ook op andere terreinen maatlatten zijn ontwikkeld (bijvoorbeeld externe veiligheid) en dat de maatlatten nog niet het hele werkterrein dekken. Hieruit komt de behoefte voort een Wabo-brede, overkoepelende maatlat te ontwerpen.



6.3 Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen

Via themaonderzoeken blijft de Inspectie verder aandacht schenken aan relevante onderwerpen op milieuterrein. Regelmatig blijkt immers uit dit soort onderzoeken dat aan de naleving nog veel schort en ook dat gemeenten daarbij nog regelmatig hun taken niet naar behoren uitvoeren.

Toezicht op eigen inrichtingen

Hoe staat het met de naleving van de VROM-wetten bij bedrijven waarvan de gemeente zelf eigenaar of beheerder is? En hoe goed houden gemeenten toezicht op hun eigen inrichtingen?

De Inspectie heeft hier de afgelopen jaren onderzoek naar gedaan omdat toezicht een 'dubbele pet'-probleem kan opleveren: de gemeente als eigenaar/beheerder van het bedrijf en de gemeente als toezichthouder. Gemeenten hebben daarnaast ook een voorbeeldfunctie naar andere bedrijven. De gemeenteraad heeft hier een controlerende functie.

Het beeld dat naar voren komt uit een steekproef van 30 gemeenten is zeer divers²¹. Enkele conclusies zijn:

- Er wordt slecht gerapporteerd over naleving en toezicht bij gemeentelijke inrichtingen;
- Er is geen 'dubbele petten'-probleem;
- De gemeente geeft niet altijd het goede voorbeeld. Het naleefgedrag bij de 60 gecontroleerde gemeentelijke bedrijven is matig;
- Beheerders voelen zich onvoldoende verantwoordelijk voor de naleving;
- De gemeenteraad heeft geen of weinig interesse voor de naleving door gemeentelijke inrichtingen;
- Zowel de naleving als de verslaglegging (verantwoording) heeft verbetering nodig.

De Inspectie beveelt onder meer aan dat:

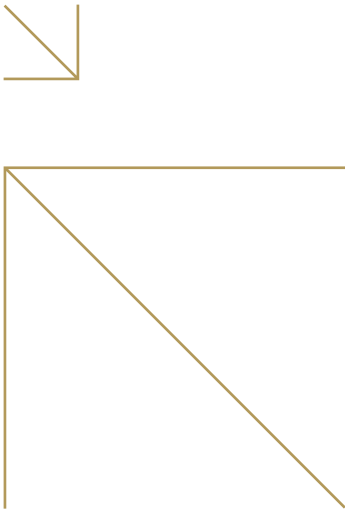
- De gemeenteraad haar verantwoordelijkheid neemt voor het interne toezicht;
- B&W jaarlijks een verslaglegging aan de Raad verzorgt (voor Milieu en Bouwhandhaving wettelijk verplicht);
- De gemeentesecretaris extra aandacht schenkt aan de beheerders van gemeentelijke bedrijven.

Externe Veiligheid

Externe Veiligheid is een taakveld waar gemeenten nog de nodige problemen mee ondervinden, ondanks dat uit het systeemgerichte onderzoek naar voren kwam dat veel gemeenten deze taak in eerste instantie goed oppakten. Het werkveld Externe Veiligheid is dusdanig complex en lastig dat gemeenten het er vaak moeilijk mee hebben. Ook voor het werkterrein van de Externe Veiligheid is door het ministerie een maatlat kritische massa ontwikkeld. Het ligt in de bedoeling van de VNG om deze binnenkort op dezelfde manier als de maatlat Milieuvergunningverlening en Handhaving beschikbaar te stellen aan gemeenten. Verder heeft de VNG voor gemeenten een Handreiking Externe Veiligheid opgesteld (zie kader).

²¹ 'Voorbeeldige' gemeentelijke inrichtingen: Onderzoek naar naleving en toezicht bij gemeentelijke inrichtingen, feb. 2008, rapport 8072 VROM-Inspectie.

Handreiking Externe Veiligheid - samenwerking staat centraal
 Hoe beschermt een gemeente haar inwoners tegen ongevallen en rampen met gevaarlijke stoffen? Welke wet- en regelgeving geldt op het terrein van externe veiligheid? Welke taken en verantwoordelijkheden vloeien daaruit voort voor gemeenten? Welke lessen kunnen worden getrokken uit ervaringen van gemeenten met de organisatie en handhaving van externe veiligheid? En hoe vindt de bestuurlijke afweging van risico's en maatregelen plaats? De publicatie van VNG gaat in op deze en andere vragen. Het woord 'samenwerking' staat centraal. Samenwerking tussen bijvoorbeeld de gemeentelijke afdelingen Milieu, Veiligheid en Ruimtelijke Ordening, binnen de veiligheidsregio, regionale brandweer, de provincie en ondernemers. Het biedt handvatten voor bestuurders en raadsleden om het complexe thema externe veiligheid vorm te geven.



De Inspectie is zelf eind 2007 een project gestart, dat als doel heeft een completer beeld te verwerven van de uitvoeringspraktijk en, vooral ook, van daaruit de uitvoering te bevorderen en gemeenten te helpen noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Uit diverse praktijksignalen maakt de VROM-Inspectie op dat de uitvoering van externe veiligheidstaken door gemeenten als lastig wordt ervaren en aandacht nodig heeft. Een goed beeld van de huidige stand van zaken ontbreekt echter. Om deze reden is de VROM-Inspectie het themaproject 'Externe veiligheid bij gemeenten' gestart. In zo'n honderd casussen wordt begin 2008 bij 30 gemeenten de uitvoering van het EV-beleid getoetst aan de wettelijke criteria. Een casus is bijvoorbeeld een Wro-procedure (plan) of Wm-procedure (vergunning) waar externe veiligheid aan de orde is ten aanzien van inrichtingen (in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen), transportroutes (weg, rail, water) of buisleidingen. Het onderzoek is zodanig opgezet dat de belasting voor de betrokken gemeente tot een minimum wordt beperkt.

Elke betrokken gemeente ontvangt een rapportage in de vorm van een brief. Daarnaast worden de resultaten in een landelijk rapport gepubliceerd. Op basis van dit rapport worden zo mogelijk algemene aanbevelingen voor verbeteringen gecommuniceerd.

Het algemene uitgangspunt van het project is adviseren, stimuleren en ondersteunen. Alleen als een risicovolle situatie wordt geconstateerd met een directe bedreiging van de veiligheid, die bovendien onvoldoende wordt aangepakt, intervineert de VROM-Inspectie direct.

Een project als Hi-Ex (zie kader) leert dat het soms lang kan duren voordat lessen die geleerd kunnen worden uit eerdere rampen doorwerken in een verbeterde naleefsituatie. Ook leert dit project dat het soms slimmer is om de interventie te richten op een specifieke actor in de keten en niet (min of meer automatisch) op het bevoegd gezag.

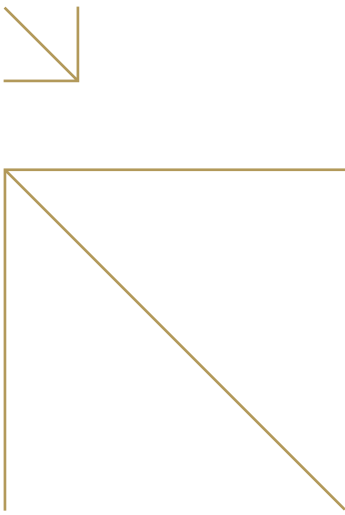
Hi-Ex

De brandveiligheid bij grote opslagen van gevaarlijke stoffen is vaak onvoldoende. Deze conclusie trekt de VROM-Inspectie op basis van recent uitgevoerd onderzoek bij 26 bedrijven. Uit het onderzoek blijkt dat bij de onderzochte bedrijven de veilige werking van de brandblusinstallatie vaak onvoldoende zeker is gesteld. Vaak zijn de vergunningen voor deze bedrijven niet in orde. In het onderzoek is gekeken naar diverse soorten bedrijven met een zogeheten hi-ex inside air brandblusinstallatie (een type automatische schuimblusinstallatie).

De milieuvergunningen zijn op diverse punten niet in orde en de installaties vertonen diverse gebreken. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de brandblusinstallaties in de helft van de gevallen niet of onvoldoende worden geïnspecteerd. Daarnaast wordt geconstateerd dat de brandblusinstallatie niet effectief kan werken omdat het schuim onvoldoende kan worden verspreid in de opslagruimte, of er weer uit kan stromen. Ook blijkt dat er vaak onvoldoende vluchtvoorzieningen zijn, zodat bij het plotseling in werking treden van de blusinstallatie levensgevaarlijke situaties kunnen ontstaan voor aanwezige personen.

Hi-ex inside air brandblusinstallaties zijn automatische schuimblusinstallaties, die speciaal geschikt zijn om branden van grote hoeveelheden van bepaalde gevaarlijke stoffen in opslagloodsen te blussen. Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de brand bij het afvalbedrijf ATF in Drachten, waar is aangetoond dat een dergelijk type brandblusinstallatie niet altijd effectief is omdat sommige stoffen het blussen van de brand ernstig kunnen hinderen. Deze brand vond plaats op de dag voor de ramp in Enschede, op 12 mei 2000.

Uit analyse van de keten blijkt dat er slechts twee leveranciers van schuimen zijn. Vervolgacties zijn daarom niet opnieuw gericht op de gemeenten, maar op die leveranciers. Door via de leveranciers de afnemers te benaderen, kan de Inspectie veel gemakkelijker en sneller een veilige situatie creëren.



Geluid

Geluid is een thema dat altijd hoog scoort op naleeftekort en prioriteit. In 2008 is de Inspectie nagegaan hoe bevoegd gezag (gemeenten) om is gegaan met de verplichtingen voortvloeiend uit de Europese Richtlijn Omgevingslawaai. Deze is in Nederland opgenomen in de Wet geluidhinder en omvat het volgende:

- Vaststellen van de blootstelling aan omgevingslawaai door middel van geluidbelastingkaarten;
- Vaststellen van actieplannen;
- Voorlichting aan de bevolking.

In 2007 moeten deze drie acties uitgevoerd zijn in zes agglomeraties (met meer dan 250.000 inwoners). De VROM-Inspectie heeft in 2008 onderzocht in hoeverre de Nederlandse bevolking bekend is met de geluidbelastingkaarten, of de geboden informatie voldoende duidelijk is, en hoe de communicatie kan worden verbeterd. Bekendheid bij het publiek draagt immers bij aan het horizontaal toezicht door burgers en hun vertegenwoordigers in de gemeenteraad.

Het onderzoek heeft ten eerste uitgewezen dat de betrokken overheden aan hun wettelijke verplichtingen hebben voldaan. Uit interviews met bewoners in geluidbelaste gebieden en met vertegenwoordigers van belangengroepen is gebleken dat vrijwel niemand op de hoogte is van het bestaan van de geluidbelastingkaarten. Na kennis te hebben genomen van de geluidbelastingkaart van de eigen woonomgeving vindt men de kaart over het algemeen begrijpelijk. Wel zijn er nog enkele verbeterpunten, bijvoorbeeld de betekenis van de decibellen ofwel inzicht in de ernst van de situatie.

De Inspectie heeft op basis van het onderzoek aanbevelingen gedaan voor de overheden ter verbetering van de communicatie. Deze aanbevelingen zijn ook bruikbaar voor de volgende fase, waarin agglomeraties met meer dan 100.000 inwoners de acties moeten uitvoeren.

6.4 Conclusies

Domein Milieu: meer algemene regels, dus minder invloed vooraf

In de taakuitvoering in het domein Milieu is jarenlang stevig geïnvesteerd. De gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie tonen aan dat de taakuitvoering in het domein Milieu beter is dan in de beide andere domeinen, Bouwen en Ruimte. De voor-sprong is wel aan het afnemen. Het domein Milieu lijkt last te hebben van de wet van de remmende voorsprong. De aandacht lijkt inmiddels deels verschoven naar andere domeinen of onderwerpen.

Begin 2008 is in de regelgeving een belangrijke verandering doorgevoerd. Met het Activiteitenbesluit vallen meer bedrijven onder algemene milieuregels. Daarbij is vaker geen vergunning vooraf meer nodig van bevoegd gezag. Hoe gemeenten de gevolgen hiervan gaan oppakken is nog onzeker. Blijft er nog voldoende kritische massa over bij de gemeenten voor een goede vergunningverlening in deze nieuwe situatie? Leidt het tot een schaalvergroting via meer samenwerking of gaan gemeenten deze taak structureel uitbesteden? Gemeenten moeten zich daarnaast beraden op de inrichting van effectief toezicht (en handhaving) op bedrijven waarmee vaker geen vergunningverleningprocedure vooraf is doorlopen.

De Inspectie zal erop toezien hoe gemeenten hun verantwoordelijkheid in deze nieuwe situatie gaan oppakken.

De Inspectie zal het gebruik van de maatlatten Externe Veiligheid en Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving Milieu bepleiten, dan wel de Wabo-brede maatlat die in het kader van het Transitieprogramma 'Werk in uitvoering' wordt ontwikkeld..

7. De taakuitvoering op het domein Ruimte

7.1 Algemeen

Ruimte is het taakveld waar het beeld het minst gunstig is. Gemeenten hebben weliswaar goed gepresteerd in de verbetertrajecten - de naleefindicator 2007 voor ruimte bedraagt 60%²² - maar de uitvoering op twee van de drie primaire taken (Bestemmingsplannen en Toezicht en Handhaving) blijft bij teveel gemeenten onder de maat. Voor Vrijstellingverlening (en ook voor de planologische toets) scoren gemeenten gunstiger.

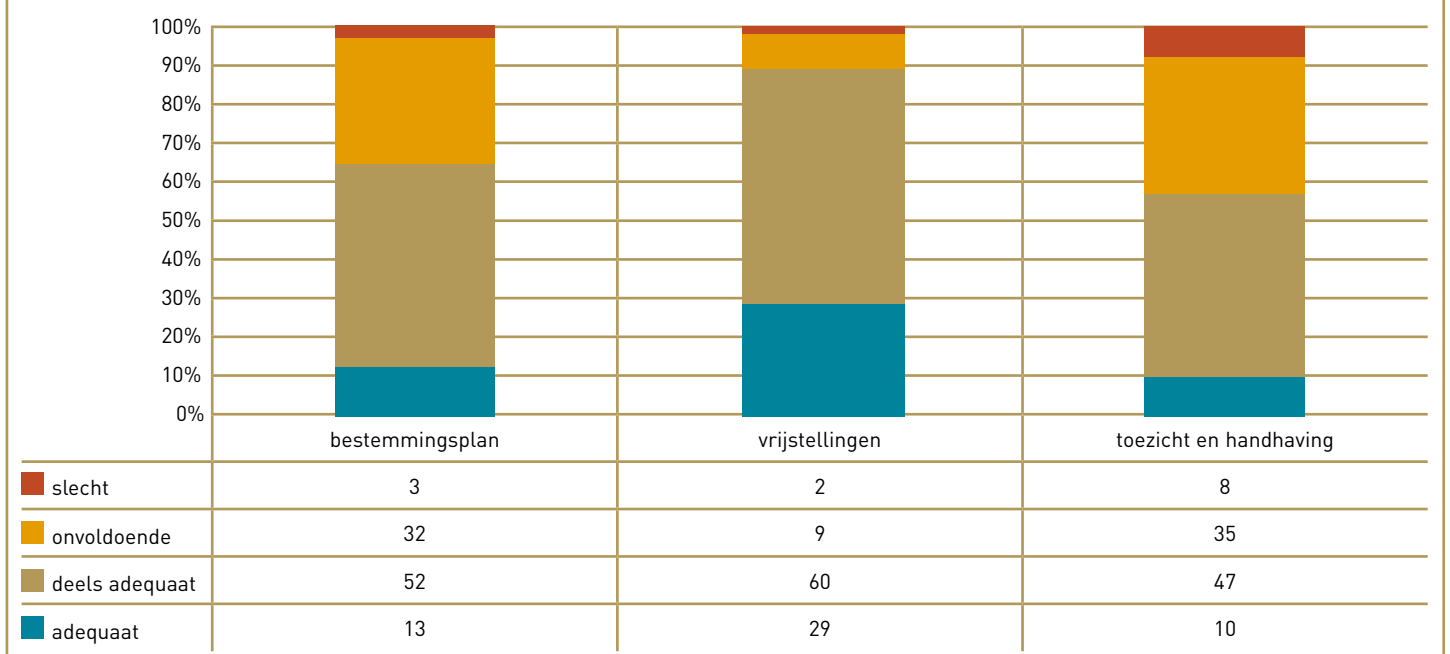
- Bij één op de drie gemeenten was het bestemmingsplannenbestand ten tijde van het onderzoek onvoldoende tot slecht op orde. De bestemmingsplannen waren onvoldoende actueel en er was geen goede programmering voor die opgave;
- Bijna één op de twee gemeenten scoorde in het onderzoek daarnaast onvoldoende tot slecht op het gebied van toezicht en handhaving. Één op de twee gemeenten deed daarmee niet of nauwelijks aan toezicht en handhaving op de voorschriften van de eigen bestemmingsplannen.

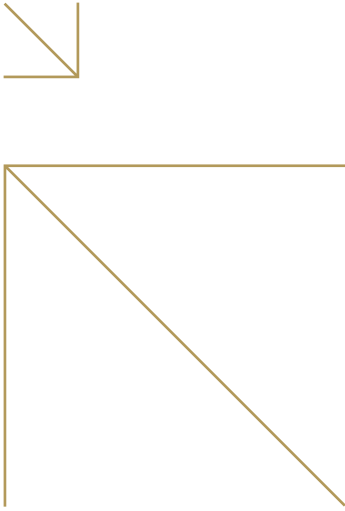
In de daaropvolgende verbetertrajecten zijn vooral afspraken gemaakt over de actualisering van bestemmingsplannen en het toezicht en de handhaving, zowel in de uitvoering als in de programmerings- en beleidssfeer. Met de onderzoeken heeft de Inspectie bereikt dat de meeste gemeenten deze taak weer goed in het vizier hebben en hiervoor de randvoorwaarden (capaciteit en middelen) hebben georganiseerd. De actualisering van bestemmingsplannen vordert langzaam, vaak geflankeerd door de aanwezigheid van een actualiseringsprogramma. In de uitvoering van toezicht en handhaving zit slechts matig tot geen vooruitgang. Hoewel de helft van de gemeenten al beschikte over een handhavingbeleid, staat dit niet gelijk aan voldoende prioriteit en capaciteit voor het aanpakken van overtredingen op ruimtelijk gebied.

Doordat zowel Bestemmingsplannen als Toezicht en Handhaving laag adequaat scoren, komt het werkveld Ruimte er ongunstig uit. Opmerkelijk is dat het opstellen van bestemmingsplannen

²² Voor een toelichting op de naleefindicator zie hoofdstuk 7; zie voor de genoemde percentages de figuren 8 en 9 in hoofdstuk 7.

Figuur 9: uitvoering Ruimte bij de nulmeting



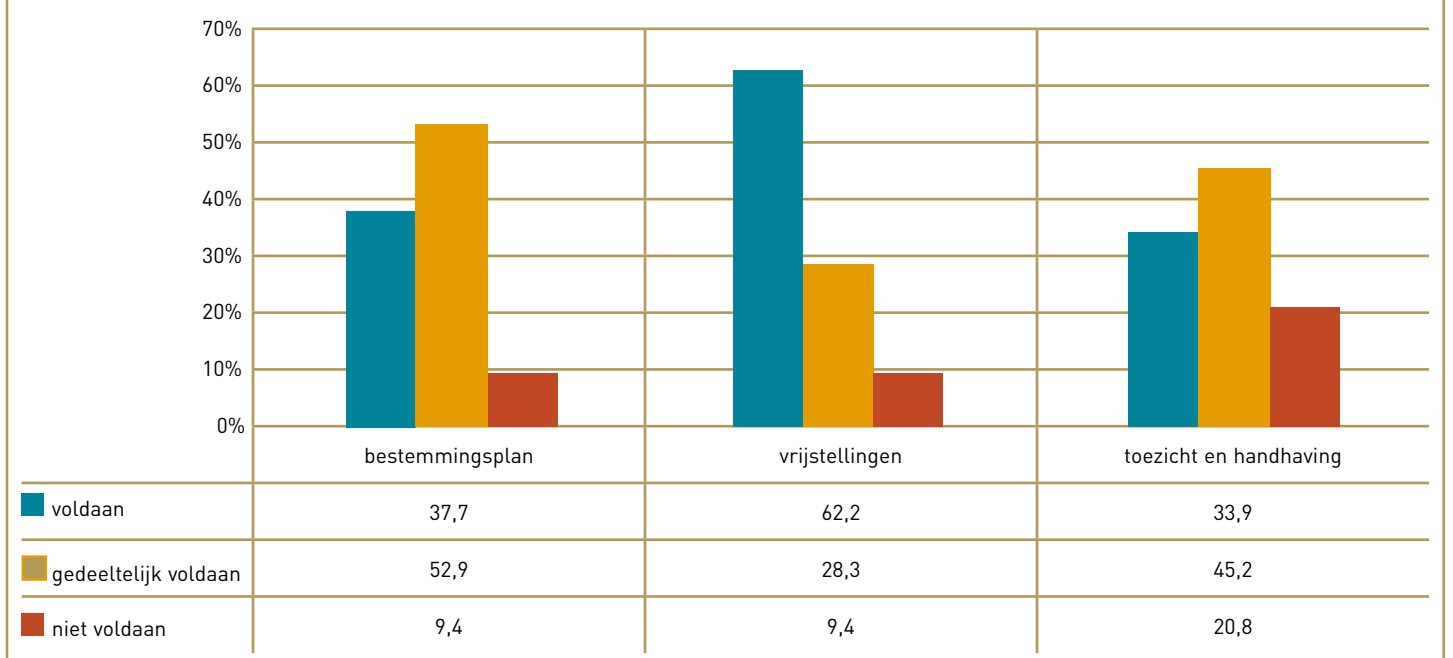


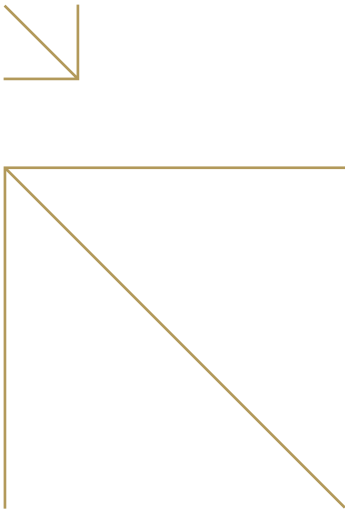
een taak aan de 'voorkant' is en toch laag scoort: het scoort zelfs het meest onvoldoende binnen alle VROM-werkvelden.

De Inspectie blijft vooralsnog met thematische onderzoeken de aandacht vragen voor het belang van bestemmingsplannen, vrijstellingen en toezicht/handhaving voor een goede ruimtelijke ordening. Via signalen uit de regio's volgt zij daarnaast of het toezicht op en de handhaving van ruimtelijke regelgeving wordt opgepakt.

Er zijn ook 'goede' gemeenten, die als voorbeeld kunnen dienen voor andere gemeenten. De Inspectie zal gemeenten ook attenderen op het gebruik van de - in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening vastgelegde - verplichting om handhavingsverslagen van B&W openbaar te maken aan de Raad. Dit verslag kan dienen als interne verantwoording maar ook als zelfevaluatie-instrument, om te bekijken in hoeverre het handhavingsbeleid effect heeft gehad. De Inspectie zal ook verder nagaan in hoeverre de nieuwe Wet ruimtelijke ordening effect heeft (op het naleefgedrag bij gemeenten).

Figuur 10: Verbeterprestaties Ruimte





7.2 Taakuitvoering op onderdelen

Bestemmingsplannen

De aansporing om te komen tot actuele plannen is al vaak geuit. Via de uitvoering van de milieutaken werden gemeenten begin jaren '90 met financiële middelen (BUGM/VOGM) gestimuleerd om onder meer de bestemmingsplannen voor het buitengebied op te pakken. Daarnaast hebben verschillende provincies deze stimulerende taak ook op zich genomen.

Één op de drie gemeenten scoorde tijdens het onderzoek onvoldoende tot slecht op de bestemmingsplannen. De Inspectie constateert dat na afloop van de verbetertrajecten bijna twee op de vijf gemeenten geheel heeft voldaan aan de afspraken en beschikt over een actueel bestemmingsplannenbestand. Dat wil zeggen dat het grootste deel van het grondgebied is voorzien van actuele bestemmingsplannen. Driekwart van de gemeenten werkt intussen met een programmatische aanpak voor de actualisering van bestemmingsplannen, waarin aandacht is besteed aan capaciteit om deze opgave te realiseren. Deze programma's blijken echter niet altijd toereikend om alle relevante delen van het grondgebied binnen afzienbare termijn te actualiseren. Daarnaast bleef - en blijft - het vaak bij een eenmalige actualiseringslag.

Een groot deel van de gemeenten beschikt intussen - na afloop van de verbetertrajecten - wel over een passend actualiseringsprogramma en is daarmee op weg naar actuele bestemmingsplannen. Deze trajecten kosten echter tijd.

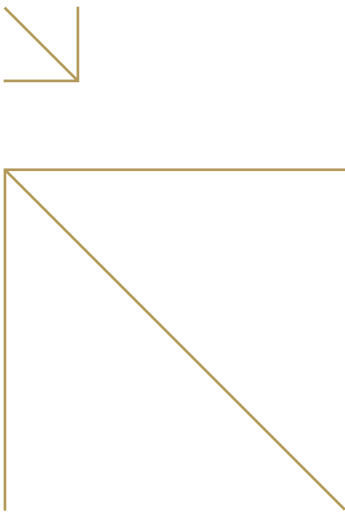
Er is een steeds kleiner deel van de gemeenten dat helemaal achterblijft in de aanpak van oude plannen door geen programma hiervoor op te stellen. Zelfs de gemeenten uit het nieuwe land (Flevoland), met wellicht naar gevoel nog geen 'oude' plannen, hebben een actualiseringsprogramma opgesteld.

Wet ruimtelijke ordening (Wro): hele grondgebied

De nieuwe Wro gaat er van uit dat gemeenten straks voor het gehele grondgebied beschikken over actuele bestemmingsplannen. Zij hanteert daarbij - wederom - een actualiteitstermijn van tien jaar. Bestemmingsplannen die nu ouder zijn, moeten binnen vijf jaar worden herzien. Door het uit de procedure halen van de goedkeuringsbevoegdheid door de provincie, valt straks een procedurele tijdswinst te boeken. Daarnaast kan de gemeenteraad een besluit nemen om de geldigheidsduur van een bestemmingsplan te verlengen. Ook wordt de beheersverordening geïntroduceerd: een eenvoudiger instrument, waar gemeenten in gebieden waar zij vrijwel geen ontwikkelingen verwachten, gebruik van kunnen maken - in plaats van het bestemmingsplan. Nieuw is dan als gezegd wel de verplichting om voor het gehele grondgebied, en niet alleen voor het buitengebied, over een actueel plan (of beheersverordening) te beschikken.

Als een gemeente niet voldoet aan de actualiseringsplicht is de sanctie tweeërlei: zij mag geen leges meer innen in het betreffende plangebied én zij moet een publicatie van 'oudheid' van het plan doen.

De Inspectie vraagt zich af of de sanctie(s) die in de nieuwe Wro worden geïntroduceerd, voldoende soelaas zullen bieden. De huidige praktijk leert dat gemeenten graag meewerken aan nieuwe ruimtelijke initiatieven en dat een verouderd plan daaraan niet in de weg hoeft te staan. De opbrengsten die met de ontwikkeling uit het initiatief voortkomen, lijken op te kunnen wegen tegen het verlies aan leges dat de gemeente voor haar rekening moet nemen vanwege het verouderde plan. De praktijk onder de nieuwe Wro moet uitwijzen of dit bewaardheid wordt. De Inspectie zal blijven aandringen op de actualiteit van bestemmingsplannen, vooral omwille van de inhoudelijke actualiteit, maar ook om de toegankelijkheid ervan voor de burger.



De Inspectie constateert dat ondanks alle inspanningen het waarmaken van de plannings tot actualisering problematisch is en blijft. De redenen daarvoor zijn vooral dat (project)initiatieven vóór het actualiseringsproces gaan. Daarnaast kosten de bestemmingsplantrajecten op zichzelf veel tijd en zijn zij moeilijk te beheersen. Dit komt doordat er én veel inspraak op wordt geleverd én omdat ze een hele (onderzoeks)inspanning vragen: van inventarisatie van het plangebied tot een onderzoek naar flora, fauna, water, luchtkwaliteit, enzovoorts. Er is een veelheid en complexiteit aan (Europese) regelgeving, waar op het moment van planvaststelling aan moet worden voldaan. Deze zijn op het terrein van bestemmingsplannen - waar 't even kan - eerder een prikkel om niet te voldoen aan de actualiseringsverplichting dan een stimulans er wel aan te voldoen.

Onderdeel van de nieuwe Wro is dat bestemmingsplannen niet alleen actueel moeten zijn, maar ook digitaal beschikbaar. Uit het oogpunt van dienstverlening naar de burger toe vormt de digitalisering een belangrijke impuls. Voor gemeenten betekent dit echter een omvangrijke inspanning en investering. Ook deze ontwikkeling is mede de oorzaak dat gemeenten de slag naar actuele - en tegelijkertijd digitale - plannen nog niet hebben geslagen. Invoering van deze verplichting vindt dan wel gefaseerd plaats, maar uiteindelijk is het de bedoeling dat gemeenten hun digitale plannen beschikbaar stellen vanaf 1 juli 2009. Een actueel (en digitaal toegankelijk) ruimtelijk bestand kan daarna wel haar vruchten afwerpen voor een goede vergunningverlening en handhaving.

7.3 Themaonderzoeken en overige ontwikkelingen

Waar gemeenten nog een harde dobber hebben aan het actualiseren van bestemmingsplannen, is voor de VROM-Inspectie vooral van belang wat deze verandering betekent voor het rijks- en provinciaal ruimtelijk beleid. In dat beleid staan grenzen en normen die zij graag vertaald ziet in bindende regelgeving voor burgers, bedrijven en overheden. De afgelopen jaren heeft de Inspectie niet alleen via de inspraak in de reguliere bestemmingsplanprocedures, maar ook via thematische onderzoeken de naleving hiervan onderzocht. Ook daaruit blijkt dat het met de doorvertaling daarvan naar bestemmingsplannen nog niet goed is gesteld.

Onderzoek actualiteit en handhaving bestemmingsplannen Groene Hart

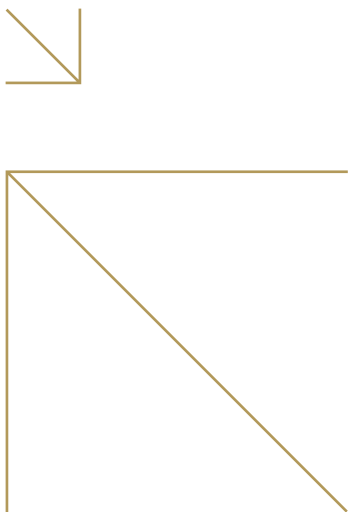
Uit onderzoeken door de VROM-Inspectie in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart komt naar voren dat naar schatting 50 tot 70% van het grondgebied is belegd met actuele plannen. Het overige deel daarmee dus nog niet. Met een actueel bestemmingsplan kan de gemeente snel medewerking verlenen aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen ongewenste ontwikkelingen worden geweerd. Voor de bestemmingsplannen in het Groene Hart, met inbegrip van de actuele plannen, geldt dat ze zodanig zijn opgesteld dat ze weinig bescherming bieden. Voor zover er actuele plannen zijn, ontbreekt een goede handhaving hiervan. De Inspectie constateert dat gemeenten zich nog (te) weinig rekenschap geven van het belang van de bescherming van deze gebieden. De Inspectie blijft zowel via het reguliere planproces als via thematische onderzoeken de vinger aan de pols houden.

Mooi Nederland

In het programma 'Mooi Nederland' werkt minister Cramer samen met collega-ministers aan een goede balans tussen een bloeiende economie, bereikbaarheid, woningbouw en een duurzame leefomgeving. Nog altijd verdwijnt onnodig veel groen en open ruimte en komt er te vaak lelijkheid voor terug. Gemeenten en provincies moeten de spelregels rond bouwen en het groen scherper hanteren. Zonodig moeten regels ook strenger worden. Het streven is dat Nederlanders in 2011 meer tevreden zijn over het landschap. De beleidsdoelen zijn om Nederland op duurzame wijze bestand te maken tegen klimaatverandering en verrommeling tegen te gaan. De Inspectie voert in 2008, onder de paraplu Mooi Nederland, ook een aantal projecten uit, zoals onderzoek naar bouwplannen in Nationale Landschappen en ontwikkelingen in rijksbufferzones. Dit om inzicht te krijgen in casuïstiek en factoren die de uitvoering van het rijksbeleid op lokaal niveau beïnvloeden.

AMvB's in de nieuwe Wro

Voor wat betreft de doorwerking van het rijks- en provinciaal beleid is de volgende ontwikkeling van belang. Het nieuwe kader van de Wro gaat er van uit dat het (hogere) ruimtelijke beleid straks wordt opgenomen in AMvB's, die doorwerken in bestemmingsplannen. In de AMvB's kan worden aangegeven wat er geregeld moet worden in bestemmingsplannen. Dit



moet dan binnen een aangegeven termijn, bijvoorbeeld één jaar, worden vertaald in bestemmingsplannen. Voor provincies staat een vergelijkbare mogelijkheid open met de provinciale verordening. Rijk en provincie kunnen gebruik maken van de mogelijkheid tot die tijd een (voorbereidings)bescherming in het leven te roepen, om te voorkomen dat (bouw)plannen de werking van het nieuwe beleid dwarsbomen. Bij de doorwerking van de AMvB's in de plannen, kan het zo zijn dat deze de gemeente nopen tot het schrappen van bouwmogelijkheden, met mogelijke schadeclaims van dien.

De Inspectie neemt waar dat het nieuwe stelsel er wederom, en zelfs nog sterker, van uitgaat dat gemeenten overgaan tot het actualiseren van de bestemmingsplannen. Momenteel is het actualiseringsproces bezwaard met inspanningsverplichtingen om te voldoen aan (Europese) regelgeving en onderzoeksverplichtingen. De tijd moet uitwijzen of een effectief werkend stelsel kan ontstaan voor de doorwerking van (rijks-, provinciaal- en gemeentelijk) beleid.

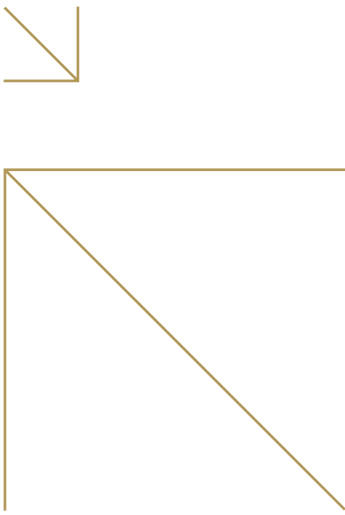
Er zijn gemeenten waar het ruimtelijk beleid via het handhavingsspoor wel prioriteit krijgt en effect heeft. Één er zijn overtredingen die het aanpakken kennelijk waard zijn. Deze zouden een voorbeeld moeten zijn voor de vele andere. Meestal is overtreding van de ruimtelijke regelgeving op zichzelf echter voor de meeste gemeenten geen reden om tot handhaving over te gaan. Wellicht is dit mede het gevolg van de onzekere uitkomsten van het juridische traject. Legalisering is eerder regel en moet dan weer - een keer - leiden tot actualisering van het bestemmingsplan. Ook hier blijkt dat de gemeente liever medewerking verleent aan een - ook illegaal begonnen - initiatief dan daartegen op te treden. Dat laatste maakt het bestuur wellicht minder populair.

Case gemeente Meijel

Eind 2003 heeft de VROM-Inspectie Zuid in de gemeente Meijel een VROM-breed gemeentebestemmingsonderzoek uitgevoerd. Daaruit bleek dat er illegaal was gebouwd, vooral in het buitengebied, en dat de gemeente daar onvoldoende op controleerde. De gemeente beschikte niet over een handhavingsbeleid hiervoor. De Inspectie heeft toen afspraken gemaakt met het toenmalige college om het illegale bouwen aan te pakken. Het college heeft dit voortvarend opgepakt door in juli 2004 handhavingsbeleid vast te stellen en vervolgens de uitvoering van bouwcontroles op te pakken. Het resultaat was een overzicht van overtredingen waartegen handhavend werd opgetreden (aanschrijvingen tot afbreken bouwsels en opleggen van een dwangsom). Het college nam nadrukkelijk haar verantwoordelijkheid en dit was voor de VROM-Inspectie reden om het verbetertraject van het VROM-brede gemeentebestemmingsonderzoek in de gemeente Meijel te beëindigen. In de oppositie van de gemeenteraad zaten echter voorstanders van een niet-handhavend optreden tegen de overtreders.

In 2006 werden de gemeenteraadsverkiezingen gewonnen door de oppositie. Één van de overtreders werd wethouder. De nieuwe gemeenteraad wilde niet handhavend optreden tegen de illegale bouwsels in het buitengebied. Zij gaven een extern bureau opdracht te onderzoeken hoe de overtreden situaties alsnog konden worden gelegaliseerd. Uitkomst van dit onderzoek is dat hiervoor het bestemmingsplan moet worden aangepast en dat dit dient als toetsingskader voor de bestaande overtredingsgevallen. Zolang dit toetsingskader niet gereed is, wordt door de gemeente niet handhavend opgetreden tegen de bestaande overtredingen. Dit heeft geleid tot het opschorten van de lopende handhavingsprocedures en het opschorten van de handhaving van nog niet in procedure gebrachte overtredingen.

Deze situatie schept onduidelijkheid, zorgt voor rechtsongelijkheid en leidt mogelijk tot schade aan het vertrouwen van de burger in het goed functioneren van het gemeentelijk bestuur. De VROM-Inspectie heeft in oktober 2007 een brief aan het college van B&W van Meijel geschreven met het verzoek om opheldering. De Inspectie heeft het signaal ook bij de provincie neergelegd, die een rol heeft bij het al dan niet overgaan tot legalisering van de situaties.



Ook de handhaving verandert in het kader van de nieuwe Wro. Zo krijgt de Minister van VROM een vorderingsbevoegdheid: zij kan in de plaats van de gemeente treden om tegen een situatie handhavend op te treden. De provincie krijgt daarnaast de bevoegdheid om handhaving te verzoeken bij gemeenten, mits daarbij een provinciaal belang is gediend.

Als de inzet op toezicht en handhaving door gemeenten blijft zoals het is, verandert er niet veel. De grootste verbeteringslag die nog te maken valt, is dat gemeenten zelf toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving tot prioriteit maken en uit oogpunt van risicobenadering het aspect Ruimte hoger inschalen. Dit is echter een taak waar veel werk mee is gemoeid en die duidelijk nog geen onderdeel uitmaakt van het beheersproces. Gekoppeld aan actuele en digitaal beschikbare plannen, is het wellicht gemakkelijker deze taak uit te voeren. Een betere en actuele scan van het grondgebied (retrospectieve toets) maakt de taakuitvoering gemakkelijker. Wel blijft inherent aan de regelgeving dat sluipende en minder zichtbare veranderingen, moeilijker waar zijn te nemen en dus ook moeilijker op zijn te pakken. Ook blijft het een feit dat gemeenten zich met het afwijzen van initiatieven minder geliefd maken bij de initiatiefnemer. Voor veel anderen is echter het handhaven van deze (spel)regels wel zo fair uit oogpunt van bijvoorbeeld eerlijke concurrentie. Met Mooi Nederland in gedachten is het daarnaast ook de moeite waard om over die ene situatie heen te kijken en vast te houden aan het eigen (bestemmingsplan)beleid.

Nieuw in de nieuwe Wro is de verplichting voor gemeenten om ook jaarlijks een handhavingsverslag vast te stellen en zo verantwoording af te leggen aan de Raad.

Vrijstellingen

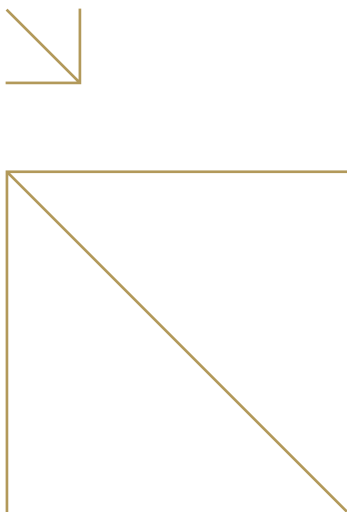
Veel inspanningen op het gebied van Ruimte komen ten goede aan de taak vrijstellingen. Dit is de taak, die naast de toets van bouwplannen aan bestemmingsplannen, een goede score boekt op het terrein van Ruimte.

Bij slechts 15% van de gemeenten constateerde de Inspectie dat de uitvoering van vrijstellingen onvoldoende tot slecht was. Bij de steekproefsgewijze controle van de vrijstellingendossiers bleek de uitvoering bij de meeste gemeenten geheel of gedeeltelijk adequaat te zijn.

Tot nu toe is de staande praktijk, dat als een bestemmingsplan actueel is vastgesteld, er even goed weer van wordt afgeweken via het verlenen van vrijstellingen. De huidige Wro vraagt van gemeenten dan wel een overzicht van deze vrijstellingen in een bijlage bij het plan te voegen. De Inspectie constateert dat dit geen staande praktijk is. Overzichten met verleende vrijstellingen zijn wel (geautomatiseerd) aanwezig, maar worden niet zo uitgedraaid dat per plangebied een actueel overzicht voorhanden is bij de balie. Ook vraagt dit om continue actualisering van de lijst. De opzet van de nieuwe Wro is dat (een deel van) de vrijstellingen de vorm krijgen van ontheffingen. Het zelfstandige projectbesluit blijft in stand, met dien verstande dat dit binnen een jaar in een nieuw bestemmingsplan moet worden opgenomen. Daarin past - wederom - een actueel overzicht van verleende ontheffingen.

Vrijstellingen/ontheffingen

De huidige opzet is zo dat artikel 19 lid 1 is bedoeld voor 'grote' ontwikkelingen. Deze vrijstelling wordt ook wel het zelfstandige projectbesluit genoemd. Deze moet zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en kent een uitgebreide en daarmee lange procedure, omdat onder meer een verklaring van geen bezwaar van de provincie is vereist, met een verplicht advies van de Inspectie. Voor de 'kleine' gevallen is de zogenaamde kruimellijst opgesteld. Dit zijn de vrijstellingen genoemd in artikel 19 lid 3. Deze vrijstellingsmogelijkheden zijn limitatief opgesomd als een lijst in artikel 20 van het Bro. Onder lid 2 is aan provincies, in overeenstemming met de Inspectie, de mogelijkheid gegeven om in een circulaire de 'grotere' gevallen te omschrijven waaraan gemeenten medewerking kunnen verlenen, al dan niet met een vooraf vereiste verklaring van geen bezwaar van de provincie. De vrijstellingen uit lid 2 en 3 krijgen straks de vorm van ontheffingen en worden grotendeels vastgelegd in het nieuwe Bro.



In de gemeenteonderzoeken worden bij vrijstellingen nog altijd wel opmerkingen geplaatst. Of een vrijstelling correct is verleend, hangt ervan af of het bouwplan voldoet aan de objectief beschreven criteria. Alleen dan hebben gemeenten de vrijheid om op eenvoudige wijze toestemming te verlenen. Er kunnen interpretatieverschillen optreden bij de beoordeling van de criteria. Ook kan een gemeente bewust de ruimte opzoeken en initiatieven ten onrechte onder het vrijstellingenregime scharen. In bijna 90% van de gevallen worden de verbeterafspraken hierover wel opgepakt. Belanghebbenden en belangengroeperingen kunnen zich in de procedure mengen en zo een rechterlijke uitspraak over de correcte interpretatie ontlokken. De Inspectie blijft in ieder geval steekproefsgewijs door het oppakken van regiosignalen toezien op een correcte uitvoering van deze regelgeving.

Voor wat betreft de vrijstellingen uit lid 1, is dit een taak die niet te licht moet worden opgevat waar het gaat om de inspanning die dit van een gemeente vraagt. Aan een projectbesluit als genoemd in artikel 19 lid 1 wordt uit het oogpunt van (Europese) regelgeving dezelfde eisen gesteld als aan een bestemmingsplan: aan de onderzoeksverplichtingen moet worden voldaan. In tegenstelling tot bij het actualiseren van bestemmingsplannen kan en gaat de gemeente hier niet omheen, omdat het die concrete ruimtelijke ontwikkeling is die zij waar wil maken. Die vormt voor haar de prikkel. Uit de rechtspraak blijkt intussen dat het om harde normen gaat. De rechterlijke toets is dusdanig scherp, dat gemeenten weten dat zij beslagen ten ijs moeten komen willen zij de toets der kritiek kunnen doorstaan. Gevolg is anders, zoals op het punt van luchtkwaliteit, dat het besluit wordt vernietigd.

In het kader van de onderzoeken door de VROM-Inspectie bekijkt de Inspectie slechts summier of een ruimtelijke onderbouwing en een verklaring van geen bezwaar aanwezig zijn. Aan de ruimtelijke onderbouwing schort nog wel eens het één en ander. Juist door de scherpe rechterlijke toets, verwacht de Inspectie dat hier wel verbetering in zit. Via thematische onderzoeken zal de Inspectie de naleving hiervan volgen.

Voor het projectbesluit is in de nieuwe Wro vastgelegd dat hiervoor - binnen een jaar - een ontwerpbestemmingsplan moet zijn vastgesteld. De leges kunnen pas worden geïnd als het bestemmingsplan definitief is vastgesteld. Dit is een gevolg van het feit dat onder de nieuwe Wro het bestemmingsplan (weer 'puur') de centrale figuur is. In de huidige Wro is in 2000 artikel 19 vernieuwd met daarin het zelfstandige projectbesluit én de afzonderlijke lid 2

en lid 3-vrijstellingen. Een vrijstelling moest tot die tijd altijd worden opgevolgd door een nieuw bestemmingsplan én de vrijstelling volgde altijd de (uitgebreide) artikel 19-procedure. In de praktijk volgde het nieuwe bestemmingsplan vaak niet én was de verkorte artikel 19-procedure praktijk²³.

7.4 Conclusies

Domein Ruimte: hoeksteen van de regelgeving blijft moeizaam tot stand komen, nieuwe impulsen dankzij Wro

Ruimtelijke ordening is een proces waarin veel zeer uiteenlopende informatie wordt betrokken in een bestuurlijk afwegingsproces, zonder dat op voorhand 'harde' criteria beschikbaar zijn om voorstellen goed of af te keuren. Ruimtelijke ordening is bij uitstek een aangelegenheid van de (decentrale) overheid. Naast lokale belangen moeten ook (inter)nationale belangen worden meegewogen. Het bestemmingsplan is de hoeksteen van de regelgeving, maar het is eigenlijk al heel lang niet goed gesteld met de bestemmingsplannen in Nederland. Veel bestemmingsplannen zijn verouderd en allerlei inspanningen om dit te verbeteren leveren slechts beperkt resultaat op. Bestemmingsplantrajecten kosten veel tijd en zijn niet gemakkelijk te beheersen. Oorzaken zijn onder meer de uitgebreide onderzoeksverplichtingen, de veelheid aan inspraakreacties en de complexiteit van (sectorale) regelgeving. Toezicht en Handhaving op (verouderde) bestemmingsplannen is een taakveld waar gemeenten al jarenlang matig op presteren. Ook in de nieuwe Wro blijft het hebben van actuele bestemmingsplannen een belangrijk uitgangspunt; nu zelfs voor het gehele grondgebied van een gemeente. Wel is de mogelijkheid voor een eenvoudiger instrument, de beheersverordening (mét onderzoeksverplichtingen), als alternatief voor actualisatie, ingevoerd. Ook worden in de nieuwe Wro de (inter)nationale belangen via algemene regels (AMVB's) geborgd (duidelijkheid vooraf) en worden de procedures gestroomlijnd (minder heen en weer geschuif tussen bestuurslagen), wat de transparantie ten goede komt. De Inspectie verwacht dat de digitaliseringsslag van bestemmingsplannen van grote betekenis is voor het draagvlak van het instrument en voor de ruimtelijke dienstverlening naar individuele burgers en bedrijven.

De Inspectie zal haar adviserende rol in de plantoetsing blijven spelen.

²³ Op het werkkterrein van ruimte is relevant dat ook het projectbesluit te zijner tijd onder de Wabo komt te vallen.

8. Wat heeft de interventie opgeleverd?

8.1 Algemeen

De gemeenteonderzoeken zijn de interventies van de Inspectie in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door gemeenten van het VROM-beleid en de VROM wet- en regelgeving. Dit interventietraject had drie doelen:

1. Een beter beeld krijgen van de kwaliteit van de taakuitvoering in het algemeen;
2. Gemeenten individueel een spiegel voorhouden en de gelegenheid bieden zich te verbeteren op basis van de onderzoeks-aanbevelingen;
3. Ook ten aanzien van het effect van de interventie op de nalevingstekorten bij de gemeenten (mate van adequate taakuitvoering) is een doelstelling geformuleerd (zie paragraaf 8.2).

Zijn genoemde doelen bereikt?

Ad 1: Het beeld van de kwaliteit van de uitvoering wordt in dit rapport geschetst (zie vooral hoofdstuk 4).

Ad 2: Alle gemeenten hebben het traject doorlopen (in 2008 worden de laatste trajecten, ongeveer 60, afgerond). De meeste gemeenten hebben de resultaten van het onderzoek aangepakt om een verbetertraject in te gaan. Bij het overgrote deel heeft dit tot goede resultaten geleid; bij slechts een klein percentage (minder dan 10%) van de gemeenten komt de Inspectie tot de conclusie dat de gemeente zich onvoldoende heeft verbeterd en dat een aanvullend traject is gewenst. Daarnaast zijn de meeste gemeenten nog niet klaar met de verbetertrajecten (ongeveer de helft van de verbeterpunten zijn voldaan, de andere helft is gedeeltelijk of helemaal niet uitgevoerd).

Ad 3: Zie paragraaf 8.2.

8.2 Beleidsdoelstelling adequaat niveau bij gemeenten

De interventie gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie staat in de VROM-begroting als prestatie geboekt ten behoeve van de beleidsdoelstelling op interbestuurlijk toezicht. Om het effect van de ingezette prestaties op de beleidsdoelen te kunnen meten zijn in het kader van de begroting indicatoren ontwikkeld. Voor de interventie gemeenteonderzoeken is de Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten ontwikkeld.

Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten

Gemeenten (en provincies) spelen een belangrijke rol bij de zorg voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van, en het toezicht op, een aanzienlijk deel van de regelgeving op het gebied van Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De VROM-Inspectie ziet erop toe dat de andere overheden, waaronder de gemeenten, deze verantwoordelijkheid goed oppakken. Het interventietraject gemeenteonderzoeken, uitgevoerd in de periode 2003 - 2008, is ingezet om gemeenten te helpen de taakuitvoering op adequaat niveau te brengen. Adequate taakuitvoering door gemeenten is van belang voor een goede naleving van de VROM-wet- en regelgeving.

Om het effect van de interventie gemeenteonderzoeken te kunnen meten heeft de Inspectie de Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten ontwikkeld. Met deze indicator monitort de Inspectie de beleidsdoelstelling²⁴ op het gebied van interbestuurlijk toezicht: **“In 2010 functioneert 90% van de gemeenten en provincies op adequaat niveau voor wat betreft de uitvoering en handhaving van de VROM-wet- en regelgeving”**.

Voor 2007 is als tussendoelstelling een streefwaarde voor de naleving geformuleerd van 60-80%.

De Naleefindicator Adequaat Niveau Gemeenten is nader geoperationaliseerd als ‘het percentage van de onderzochte VROM-taken bij gemeenten dat de beoordeling **adequaat** heeft gekregen bij de nulmeting en **voldaan aan verbeterpunt** na het nacontroletraject’.

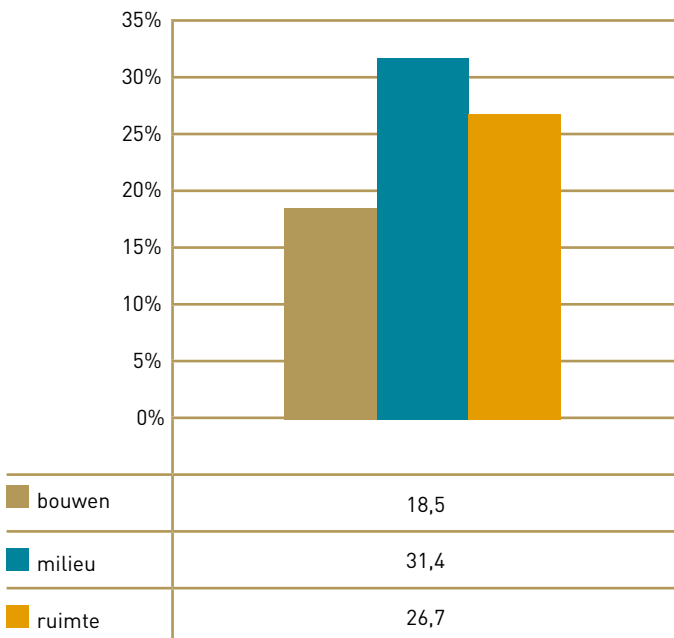
Voor de naleefindicatoren voor de drie VROM-wetten Woningwet, Wet milieubeheer en Wet ruimtelijke ordening zijn berekeningsformules opgesteld²⁵. Als input voor de gegevens voor de berekeningen zijn de resultaten van de gemeente-onderzoeken (nulmetingen) en de nacontrole-onderzoeken gebruikt.

Aangetroffen adequaat niveau bij de nulmeting

In figuur 11 is aangegeven wat het percentage taken is dat bij de nulmeting adequaat scoorde (op de drie werkvelden). De bouwta-ken scoorden hier duidelijk het laagst, de milieutaken het hoogst. Deze percentages weerspiegelen de aangetroffen uitvoeringskwaliteit. De Inspectie hanteert de gemiddelde waarde over deze percentages als vertrekpunt voor de effectbepaling van de interventie gemeenteonderzoeken.

²⁴ Zie begrotingen VROM 2005, 2006 en 2007.

²⁵ In Bijlage 3 wordt de berekening van de naleefindicator nader uitgewerkt.

Figuur 11: Percentages 'adequaat' in de nulmeting

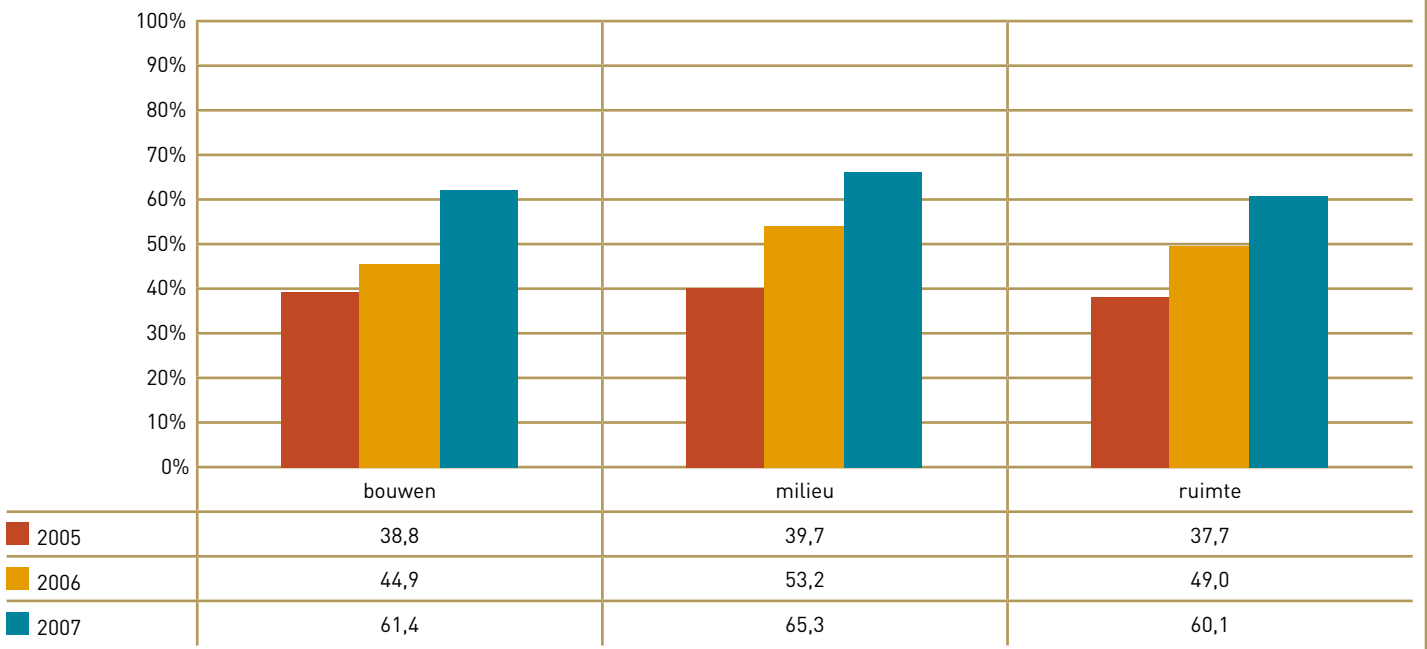
De genoemde percentages zijn gemiddelde waarden over de vier onderzoeksjaren. In bijlage 3 zijn in figuur B17 de waarden opgenomen van de vier samenstellende jaren. De lage scores in de eerdere jaren van het onderzoek verklaart de Inspectie vanuit het gegeven dat het onderzoek is gestart met de gemeenten waarvan men vermoedde dat het met de taakuitvoering niet best was gesteld.

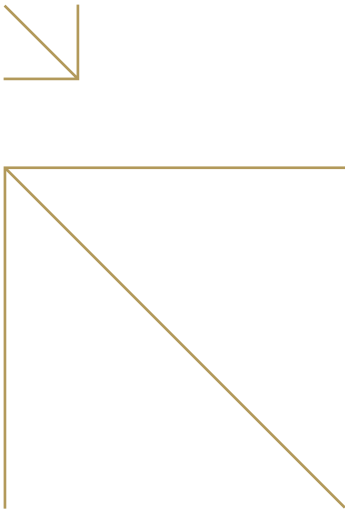
Ontwikkeling in taakuitvoering gemeenten volgens de naleef-indicatoren

De volgende twee figuren (figuur 12 en 13) geven de naleefindicatoren voor de drie domeinen voor de jaren 2005 tot en met 2007²⁶. Figuur 12 geeft de indicatoren voor de uitvoeringstaken; figuur 13 geeft de indicatoren voor alle taken (uitvoeringstaken plus beleids- en programmataken).

Te zien valt dat de naleefniveaus 2007 uitvoeringstaken Bouwen en Ruimte juist boven de 60% liggen, terwijl het naleefniveau

²⁶ In 2005 is begonnen met de monitoring van de naleving van de taakuitvoering door gemeenten.

Figuur 12: Naleefindicatoren voor de Uitvoeringstaken



Milieu op 65% ligt. Voor alle taken (dus ook de beleids- en programma-taken) ligt het naleefniveau 2007 tussen de 60 en 70%.

Conclusie 1

Op basis van de Naleefindicatoren Adequaat Niveau Gemeenten kan worden vastgesteld dat juist wordt voldaan aan de tussenbeleidsdoelen 2007, zoals geformuleerd in de VROM-begroting. De streefwaarde voor 2007 is namelijk 60-80%.

Het verschil tussen de percentages adequaat bij de nulmeting (figuur 11) en de naleefindicatoren (figuur 12 en 13) vormt het effect van de Inspectie-interventie .

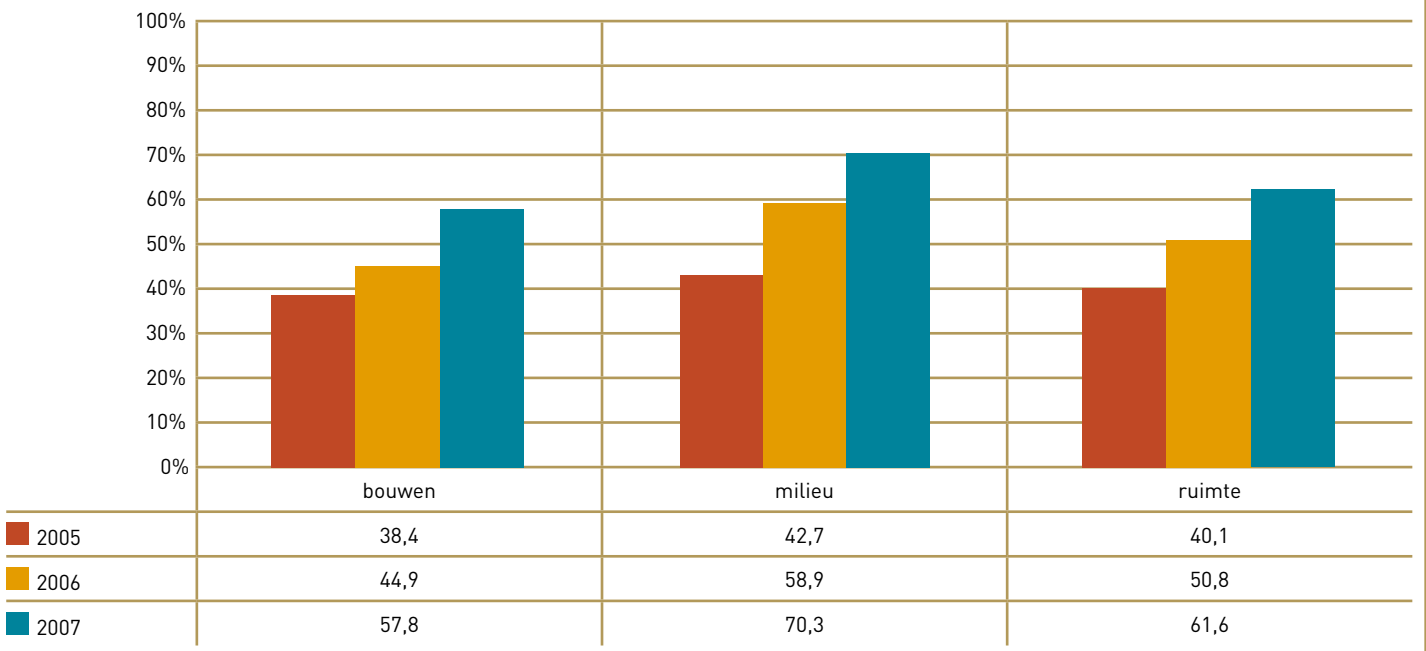
Conclusie 2

Het naleefniveau in de taakuitvoering door gemeenten is in de periode van de interventie gemeente-onderzoeken verhoogd met circa 35% (voor Milieu en Ruimte) á circa 40 á 45% (voor Bouwen). Deze percentages zijn het verschil per domein tussen de percentages in figuur 11 en de percentages in figuur 12 (kolom 2007).

Bij het voorgaande passen een tweetal kanttekeningen:

1. De nulmeting is verricht in de periode 2003-2006. De nacontroles zijn uitgevoerd in de periode 2004-2008. Voor een deel van de gemeenten is de verzamelde informatie inmiddels verouderd. Deze gemeenten kunnen sindsdien hun prestaties verder hebben verbeterd, maar ook is het mogelijk dat de prestaties weer zijn ingezakt.
2. De aanname dat taken adequaat worden uitgevoerd nadat een gemeente aan de verbeterpunten heeft voldaan is een optimistische. Feitelijk heeft de Inspectie vastgesteld in de nacontrole dat de gemeente verbeteringen in haar werkwijze heeft doorgevoerd die het haar mogelijk maakt de taak/taken adequaat uit te voeren. De randvoorwaarden daartoe zijn feitelijk gecreëerd. Soms is dit voldoende om een taak vanaf dat moment adequaat uit te voeren, soms is daarmee niet meer dan een eerste begin gemaakt van een adequate uitvoering. Een omslag die nog over een langere periode moet worden volgehouden, voordat van een adequate uitvoering kan worden gesproken.

Figuur 13: Naleefindicatoren voor Beleids-, Programma- én Uitvoeringstaken



9. Beschouwing

9.1 Inleiding

De VROM-Inspectie heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op verbetering van de taakuitvoering door gemeenten. Een adequate uitvoering van de taken van bevoegd gezag levert een belangrijke bijdrage aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Op dit moment verandert er veel in en buiten het VROM-domein. Veranderingen die gevolgen hebben voor rol en positie van de gemeenten en van de Inspectie.

9.2 Verbetering taakuitvoering door gemeenten

Vergunningverlening en toezicht zijn instrumenten voor het bevoegde gezag om maatschappelijke activiteiten in goede banen te leiden. Initiatiefnemers van die activiteiten (bedrijven en burgers die gebouwen willen (ver)bouwen, bedrijven willen oprichten of veranderen, of locaties voor bepaalde doeleinden willen gebruiken) zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de naleving van de wetgeving om zo een bijdrage te leveren aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Gemeenten (en provincies) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van, en het toezicht op, een aanzienlijk deel van de regelgeving op het gebied van Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Zij verlenen bouwen- en milieuv vergunningen en geven zonodig vrijstelling op bestemmingswijzigingen. Verder zien zij toe op het (ver)bouwen, de naleving van de milieuvorschriften en de (gebruiks)vorschriften in bestemmingsplannen. Zonodig handhaven zij ook.

De VROM-Inspectie ziet erop toe dat gemeenten (en provincies) deze taken goed uitvoeren. Het Interventietraject Gemeenteonderzoeken, uitgevoerd in de periode 2003 - 2008, heeft de Inspectie ingezet om gemeenten te helpen de taakuitvoering op adequaat niveau te brengen. Via systeemgericht en VROM-breed onderzoek (inclusief advies en nacontrole) zijn alle gemeenten individueel en op dezelfde manier benaderd en waar nodig gestimuleerd hun taakuitvoering systematisch te verbeteren. Naast het systeemgerichte spoor zet de Inspectie ook in op het themagerichte spoor, waar de focus is gericht op specifieke knelpunten en risico's en oorzaken van niet-naleving. In dit themagerichte spoor is het oog meer gericht op de totale keten van activiteiten die leiden tot een niveau van naleving en op de daarbinnen, voor de oplossing van naleeftekorten, meest relevante actoren/branches/doelgroepen. De focus van de Inspectie is in dit spoor niet primair gericht op de gemeenten.

De VROM-Inspectie heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op verbetering van de taakuitvoering door gemeenten. Uit de resultaten blijkt dat de VI-interventie heeft gewerkt. Maar ook blijkt dat we er nog niet zijn.

- Slechts 5% van de gemeenten had de zaakjes goed voor elkaar. Het overgrote deel van de rest van de gemeenten heeft de interventie actief opgepakt en is aan de slag gegaan met de adviezen en verbeterpunten;
- Een kleine 10% van de gemeenten is er met dit traject niet in geslaagd zich voldoende te verbeteren en presteert ook na de interventie nog onder het minimum;
- Het percentage gemeenten dat de taakuitvoering VROM-breed op (volledig) adequaat niveau heeft gebracht, blijft beperkt;
- Lag het niveau van de adequate taakuitvoering bij de start van de interventie gemiddeld op 20 à 30% (gemiddeld werd 20 á 30% van de taken door de gemeenten adequaat uitgevoerd), begin 2008 is het naleefniveau gestegen naar ongeveer 60 à 65 % en ligt daarmee juist binnen het tussendoel voor 2007²⁷;
- De uiteindelijke beleidsdoelstelling, 90% adequate naleving van de taakuitvoering in 2010, vereist nog een stevige kwaliteitsslag.

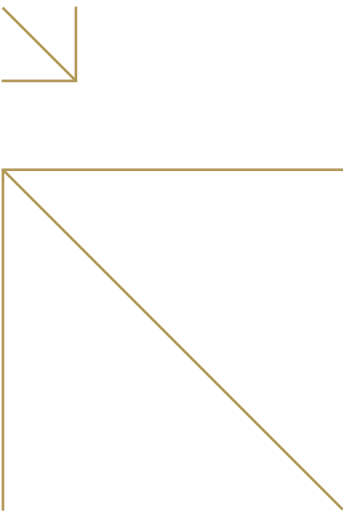
9.3 Hoe nu verder?

Als resultaat van een kabinetsbeleid dat streeft naar decentralisatie ('centraal wat moet en decentraal wat kan'), vermindering regelgeving, vermindering toezichtslast en heldere interbestuurlijke verhoudingen, verandert de rol en positie van de gemeenten en ook de rol en positie van de Inspectie.

Meer algemene regels (en dus minder vergunningen vooraf) gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, instellingen en burgers. In het VROM-domein zijn het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer (2008) en het Gebruiksbesluit Woningwet (2008) voorbeelden van regelgeving die tot minder toezichtslast (in de vorm van minder vergunningverlening) leiden. Dit heeft tot gevolg dat:

- De rol van de gemeenten als bevoegd gezag van de 'voorkant' (vergunningverlening) naar de 'achterkant' (toezicht en handhaving) verschuift;

²⁷ Begroting VROM 2005: naleefindicatoren Bouwen, Milieu en Ruimte. Tussendoel 2007: 60-80%; einddoel 2010: 90%.



- De voorkanttaak zich gaat beperken tot de moeilijke gevallen, die zich niet in algemene regels laten vatten;
- Vergunningverlening hierdoor steeds specialistischer wordt; elke vergunning vraagt maatwerk. Toezicht en Handhaving verandert ook als gevolg van het ontbreken van de informatie uit het voortraject.

De resultaten van de gemeenteonderzoeken tonen aan dat het presteren van gemeenten op de voorkanttaken beter is dan op de achterkanttaken. Nu al is het zo dat bij kleine gemeenten bepaalde taken op onvoldoende schaal voorkomen en daardoor onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar is. Door genoemde verschuiving van taken kan de schaalgrootte steeds vaker een probleem worden.

Sowieso is in het VROM-domein sprake van een grote mate van vernieuwing van regelgeving met gevolgen voor de taakuitvoering door gemeenten. Het hierboven al genoemde Activiteitenbesluit en de Besluiten bodemkwaliteit en Uitvoeringskwaliteit bodembeheer op basis van de Wet milieubeheer (2008), de wijziging Woningwet (2007), de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2009) vormen een onvolledige maar bijzonder indrukwekkende lijst veranderingen met gevolgen voor de taakuitvoering van gemeenten.

Voor de Wabo gaat veel betekenen voor de organisatie van de taakuitvoering van gemeenten en ook voor kwaliteit van de taakuitvoering (integrale aanpak, optimale samenwerking binnen gemeenten en tussen bestuurslagen, transparantie naar burgers en bedrijfsleven, harde wettelijke termijnen voor procedures). De Wabo (zie ook paragraaf 9.5) wordt door veel gemeenten gezien als kans voor een verdere professionalisering van de uitvoering en het overgrote deel van de gemeenten pakt die kans actief op.

Ook op het gebied van het interbestuurlijk toezicht gaat er veel veranderen. Het kabinet heeft zich achter het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (zie Oosting²⁸) geschaard. Uitgangspunten zijn een vermindering van de interbestuurlijk toezichtlast en het vertrouwen in de taakuitvoering door de decentrale overheden. Tegelijk vraagt de implementatie van het advies op sommige terreinen eerst een noodzakelijke verbetering van de actuele kwaliteit van de uitvoering. In het bijzonder geldt dit voor het VROM-domein. Het ministerie van VROM is op basis hiervan inmiddels bezig

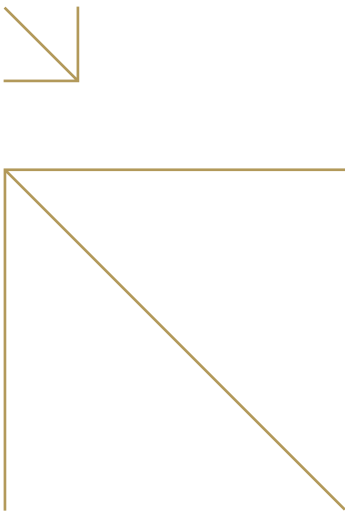
met een kwaliteitsimpuls voor gemeentelijke organisaties (het Transitieprogramma 'Werk in uitvoering'), gericht op onder meer verdere professionalisering van de werkprocessen (borging) en versteviging van de kritische massa door samenwerking. VNG en IPO zijn hier actief bij betrokken en zullen onder meer met voorstellen komen om de uitvoeringskwaliteit omhoog te krijgen. Naar verwachting spelen hierin ook de implementatie van de maatlatten Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (milieu) en de maatlat Externe Veiligheid een rol.

Ook voor de Inspectie betekent het advies een verandering van rol en positie. Als aan de voorwaarden wordt voldaan dat gemeenten er in slagen een kwaliteitssprong te maken in de uitvoering en provincies dezelfde kwaliteit kunnen bieden als de Inspectie, dan gaan op termijn interbestuurlijk toezichttaken van de Inspectie over naar de provincies. Oosting maakt in zijn advies een principieel onderscheid tussen (interbestuurlijk) toezicht en beleidsmonitoring. Is het eerste gericht op individuele gemeenten (en provincies), beleidsmonitoring is het onderzoek naar naleving en nalevingstekorten (en oorzaken). De Inspectie blijft onderzoek doen naar risico's in de leefomgeving, oorzaken en oplossingen. Daarbij moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met de nieuwe constellatie (de provincies uitvoerder van het interbestuurlijk toezicht). Dit kan bijvoorbeeld door de provincie te betrekken bij onderzoek waarin het van belang is te weten hoe (adequaat) een gemeente haar taken voor het betreffende onderwerp of beleidsterrein uitoefent, of door gebruik te maken van de rol van de provincie als de gemeente mede de oorzaak van naleeftekorten is.

De Inspectie

- De Inspectie heeft eerder al besloten om het instrument gemeenteonderzoeken niet langer structureel in te zetten. Enerzijds anticipeert de Inspectie hiermee op bovengenoemde ontwikkelingen, anderzijds acht de Inspectie een herhaling van de cyclus ook niet effectief. Het instrument heeft gewerkt. Om verder te komen moet meer met maatwerkarrangementen worden gewerkt. Alleen op verzoek en bij zwakke gemeenten zet de Inspectie het instrument nog in. Verder blijft de Inspectie in 2008 en 2009 via accountmanagement zwakke gemeenten ondersteunen om zich te verbeteren.

²⁸ 'Van specifiek naar generiek', Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen, september 2007.



- De Inspectie richt haar interventies meer en meer op echte knelpunten en risico's. Daarbij is de focus gericht op de hele keten en, daarbinnen, op de voor de oplossing relevante actoren, branches en doelgroepen (en niet meer automatisch in eerste instantie op het bevoegd gezag).

De gemeenten

- Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het mechanisme van 'vreemde ogen dwingen' werkt. De taakuitvoering op het VROM-domein is voor veel gemeenten 'going-concern'. Vanuit de politiek is hiervoor in het algemeen weinig aandacht. Het interventietraject van de VROM-Inspectie is door gemeenten in veel gevallen opgepakt om hun presteren op dit domein te verbeteren.
- Ook heeft het interventietraject duidelijk gemaakt dat de uitvoering borging nodig heeft en dat de uitvoering zonder voldoende borging door allerlei oorzaken ineens sterk in kwaliteit kan teruglopen.
- Om dezelfde reden is de Inspectie voorstander van instrumenten als benchmarken en auditten (onderlinge vergelijken en bevragen). Ook de maatlatten die in het kader van milieu zijn/worden ontwikkeld (voor eisen aan werkprocessen en kritische massa) bieden gemeenten de mogelijkheid bij zich zelf na te gaan hoe de uitvoering ervoor staat en waar eventuele verbeterpunten mogelijk zijn.
- Verbreding van deze maatlatten naar de Wabo is gewenst. Het initiatief van de Vereniging BWT Nederland (VBWTN) om het toezichtsprotocol BWT te verbreden tot het Wabo-domein wordt door de Inspectie om dezelfde reden ondersteund.

9.4 Beschouwing per domein

Domein Bouwen: momentum

Van de drie domeinen bleek de taakuitvoering binnen het domein Bouwen het slechtst op orde. Anderzijds zijn juist tijdens de VI-interventie in dit domein de meeste verbeteringen gerealiseerd. In dit domein lijkt bij alle actoren, inclusief de gemeenten (zowel bestuurlijk als ambtelijk), momentum te ontstaan om tot verdere kwaliteitsverbetering in het bouwproces te komen. Incidenten op het vlak van veiligheid (constructieve en brandveiligheid) en gezondheid, en onderzoek naar de kwaliteit van nieuwbouw op het gebied van de energiebesparing en binnenmilieu leren dat het met de naleving van bouwtechnische eisen

op dit moment nog matig is gesteld. Inzet van alle betrokkenen in het bouwproces is nodig om de kansen op verbetering te benutten. De Wabo wordt als belangrijke katalysator gezien voor verdere professionalisering van de rol van de gemeenten in het bouwproces.

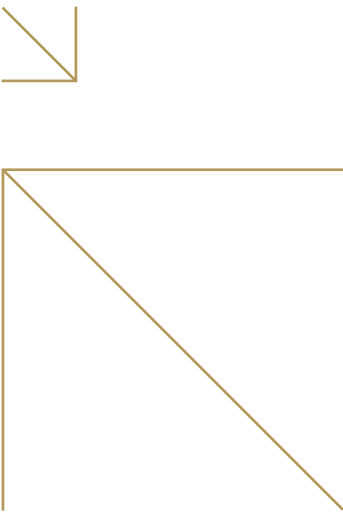
- De Inspectie neemt waar dat het overgrote deel van de gemeenten de Wabo als kans benut om te komen tot een verdere professionalisering van de taakuitvoering.
- De Inspectie ziet dat andere actoren in de keten van het bouwproces initiatieven nemen - vooral op het vlak van constructieve veiligheid - om te komen tot een structurele verbetering van de kwaliteit van het bouwproces.
- De Inspectie blijft deze initiatieven ondersteunen.
- De Inspectie gaat zich vooral in dit domein meer richten op de actoren/doelgroepen en branches. Prioriteiten daarbij zijn veiligheid, gezondheid en klimaat (energie).

Domein Milieu: meer algemene regels, dus minder invloed vooraf

In de taakuitvoering in het domein Milieu is jarenlang stevig geïnvesteerd. De gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie tonen aan dat de taakuitvoering in het domein Milieu beter is dan in de beide andere domeinen, Bouwen en Ruimte. De voor-sprong is wel aan het afnemen. Het domein Milieu lijkt last te hebben van de wet van de remmende voorsprong. De aandacht lijkt inmiddels deels verschoven naar andere domeinen of onderwerpen.

Begin 2008 is in de regelgeving een belangrijke verandering doorgevoerd. Met het Activiteitenbesluit vallen meer bedrijven onder algemene milieuregels. Daarbij is vaker geen vergunning vooraf meer nodig van bevoegd gezag. Hoe gemeenten de gevolgen hiervan gaan oppakken is nog onzeker. Blijft er nog voldoende kritische massa over bij de gemeenten voor een goede vergunningverlening in deze nieuwe situatie? Leidt het tot een schaalvergroting via meer samenwerking of gaan gemeenten deze taak structureel uitbesteden? Gemeenten moeten zich daarnaast beraden op de inrichting van een effectief toezicht (en handhaving) op bedrijven waarmee vaker geen vergunningverleningprocedure vooraf is doorlopen.

- De Inspectie zal erop toezien hoe gemeenten hun verantwoordelijkheid in deze nieuwe situatie gaan oppakken.



- De Inspectie zal het gebruik van de maatlatten Externe veiligheid en Vergunningverlening en Toezicht en handhaving milieu bepleiten, dan wel de Wabo-brede maatlat die in het kader van het Transitieprogramma 'Werk in uitvoering' wordt ontwikkeld.

Domein Ruimte: hoeksteen van de regelgeving blijft moeizaam tot stand komen, nieuwe impulsen dankzij Wro

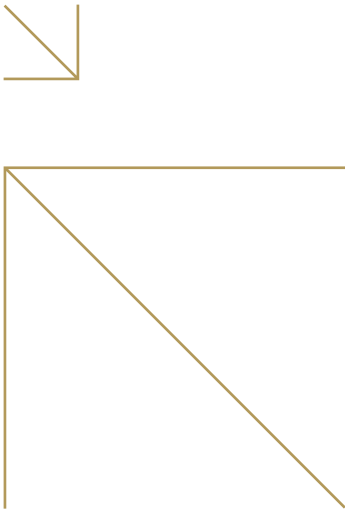
Ruimtelijke ordening is een proces waarin veel zeer uiteenlopende informatie wordt betrokken in een bestuurlijk afwegingsproces zonder dat op voorhand 'harde' criteria beschikbaar zijn om voorstellen goed of af te keuren. Ruimtelijke ordening is bij uitstek een aangelegenheid van de (decentrale) overheid. Naast lokale belangen moeten ook (inter)nationale belangen worden meegewogen. Het bestemmingsplan is de hoeksteen van de regelgeving, maar het is eigenlijk al heel lang niet goed gesteld met de bestemmingsplannen in Nederland. Veel bestemmingsplannen zijn verouderd en allerlei inspanningen om hierin verbetering aan te brengen leveren slechts beperkt resultaat. Bestemmingsplantrajecten kosten veel tijd en zijn niet gemakkelijk te beheersen. Oorzaken zijn onder meer de uitgebreide onderzoeksverplichtingen, de veelheid aan inspraakreacties en de complexiteit van (sectorale) regelgeving. Toezicht en handhaving op (verouderde) bestemmingsplannen is een taakveld waar gemeenten al jarenlang matig op presteren.

Ook in de nieuwe Wro blijft het hebben van actuele bestemmingsplannen een belangrijk uitgangspunt, nu zelfs voor het gehele grondgebied van een gemeente. Wel is de mogelijkheid voor een eenvoudiger instrument, de beheersverordening (mét onderzoeksverplichtingen), als alternatief voor actualisatie, ingevoerd. Ook worden in de nieuwe Wro de (inter)nationale belangen via algemene regels (AMvB's) geborgd (duidelijkheid vooraf) en worden de procedures gestroomlijnd (minder heen en weer geschuif tussen bestuurslagen), wat de transparantie ten goede komt.

- De Inspectie verwacht dat de digitaliseringslag van bestemmingsplannen van grote betekenis is voor het draagvlak van het instrument en voor de ruimtelijke dienstverlening naar individuele burgers en bedrijven.
- De Inspectie blijft haar adviserende rol in de plantoetsing spelen.

9.5 De Wabo

Een belangrijke ontwikkeling die qua regelgeving op gemeenten afkomt, is natuurlijk de Omgevingsvergunning (zie kader Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Veel verschillende bestaande vergunningen voor Wonen, Milieu, Ruimte en Bouwen worden zoveel mogelijk samengevoegd in één nieuwe Omgevingsvergunning. Deze kan in één keer, bij één loket en volgens één procedure, worden aangevraagd. Vooral voor de gemeenten betekent dit nogal wat. Er moet één loket worden ingericht, aanvragen moeten digitaal kunnen worden ontvangen, één geïntegreerde vergunning moet kunnen worden afgegeven, gecoördineerd toezicht moet kunnen worden georganiseerd en er moet als één bestuursrechtelijk handhavingorgaan kunnen worden opgetreden. Belangrijk is te beseffen dat het daarbij gaat om alle betrokken wetten (bijvoorbeeld: Wro, Wet milieubeheer, Woningwet). Veel gemeenten zijn zich actief aan het voorbereiden op de nieuwe werkwijze.



Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Na inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; de datum van inwerkingtreding is nog onduidelijk, maar dit wordt naar verwachting 1 januari 2010) kan één Omgevingsvergunning worden aangevraagd voor 25 vergunningen en toestemmingen op het gebied van natuur, milieu, bouwen en ruimte. Er komt één integraal en digitaal aanvraagformulier dat bij één loket wordt ingediend. Achter dat loket moet binnen en tussen overheden worden samengewerkt om te komen tot één besluit. Er is één beroepsgang en één bevoegd gezag dat verantwoordelijk wordt voor de coördinatie van toezicht en handhaving.

Ook komen er kwaliteitseisen voor handhavingsorganisaties, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Minimumeisen waaraan elke professionele handhavingsorganisatie moet voldoen zijn:

- Een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitvoering van de handhaving;
- Transparantie en een systematische manier van werken;
- Een werkwijze waarbij bestuurders kunnen sturen op prioriteiten en beschikbare capaciteit en achteraf verantwoording kunnen afleggen.

Vanaf 1 februari 2008 is de VROM-Inspectie het eerste aanspreekpunt voor de gemeenten en provincies voor de implementatie van de Omgevingsvergunning. Ook monitort de Inspectie de implementatie bij gemeenten en ondersteunt zij de gemeenten, in het bijzonder de achterblijvers bij de implementatie.

De Inspectie constateert dat gemeenten over het algemeen actief bezig zijn met de voorbereidingen op de Wabo. De Wabo wordt gezien als kans om de werkzaamheden naar een hoger en professioneler uitvoeringspeil te trekken. Een klein deel blijft achter, wat betekent dat ze hun projectorganisatie begin 2008 nog niet op orde hebben.

10. Bijlagen

10.1 Bijlage 1: de resultaten

10.1.1 De doorlichting

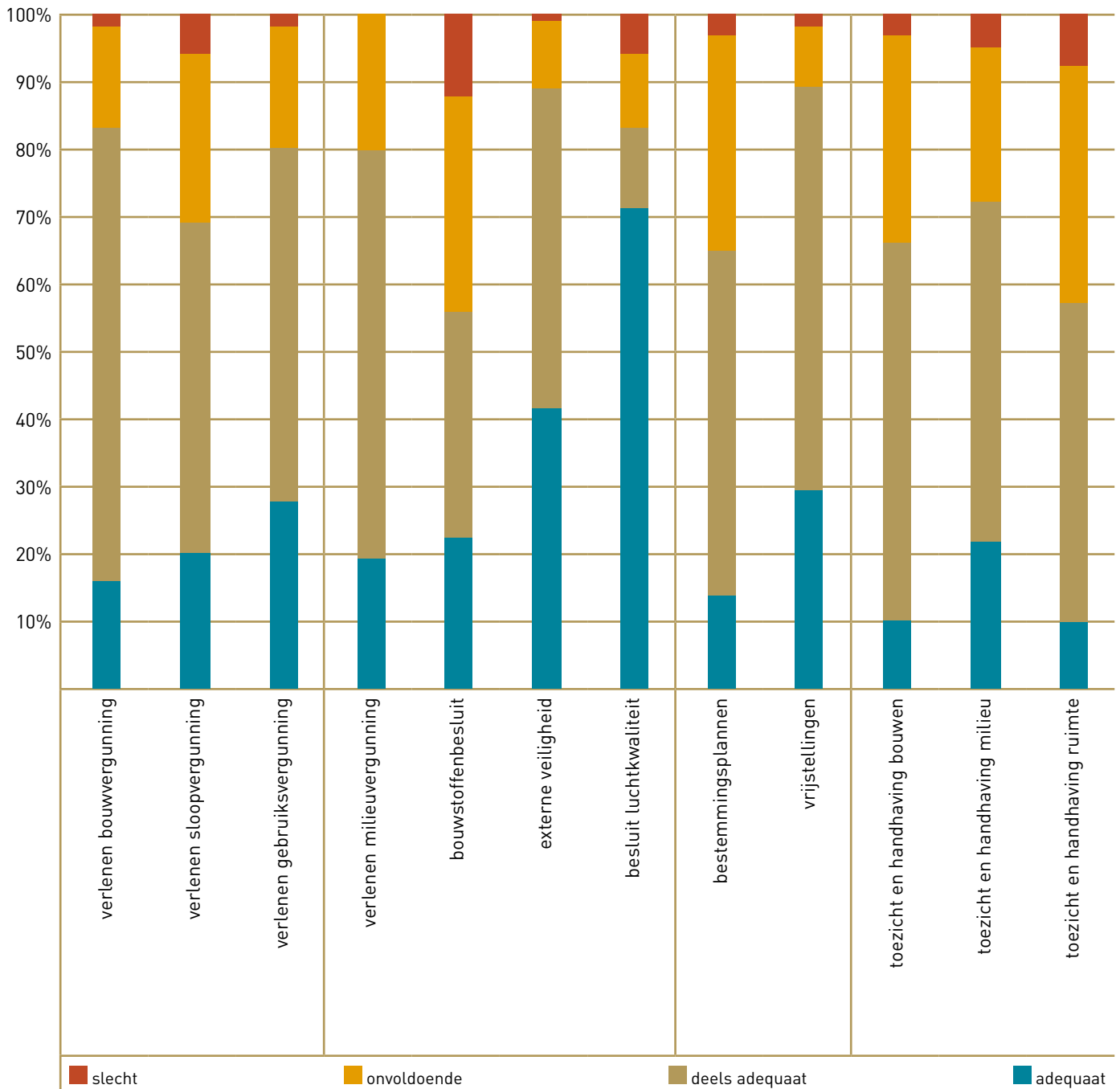
Resultaten doorlichting uitvoering VROM-taken door gemeenten

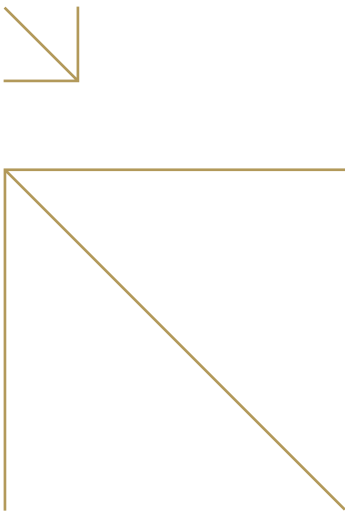
De VROM-Inspectie heeft alle gemeenten tussen 2003 en 2006 doorgelicht en beoordeeld. Onderstaande tabel B1 en figuur B1 geven een overzicht van de totaalresultaten van de doorlichting (nulmeting) op de uitvoering van een aantal belangrijke (wettelijke) taken op het VROM-werkveld bij de gemeenten.

Tabel B1: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken (nulmeting)

	adequaat %	deels adequaat %	onvoldoende %	slecht %
Uitvoering bouwen				
Verlenen bouwvergunning	16	68	15	2
Verlenen sloopvergunning	21	51	26	6
Verlenen gebruiksvergunning	28	53	18	2
Uitvoering milieu				
Verlenen milieuvergunning	19	60	20	0
Bouwstoffenbesluit	24	36	34	13
Externe Veiligheid	42	48	10	1
Besluit Luchtkwaliteit	72	12	11	6
Uitvoering Ruimte				
Bestemmingsplannen	14	52	33	3
Vrijstellingen	30	61	9	2
Toezicht en handhaving				
Bouwen	10	56	31	3
Milieu	22	51	23	5
Ruimte	10	49	36	8

Figuur B1: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken





Het eerste dat opvalt, is dat het percentage gemeenten dat adequaat scoort op de meeste taken onder de 20% ligt. Dit betekent dat minder dan één op de vijf gemeenten de taken volledig adequaat uitvoert. Verder opvallende zaken uit het totaaloverzicht zijn:

Ongunstig

- De hoge percentages niet adequaat (onvoldoende + slecht) voor verlening sloopvergunning, taken Bouwstoffenbesluit en de (actualisatie van) bestemmingsplannen;
- De hoge percentages niet adequaat (onvoldoende + slecht) bij toezicht en handhaving voor met name Ruimte en voor Bouwen. Eén op de twee (Ruimte) en één op de drie (Bouwen) gemeenten presteren in de doorlichting onder de maat;

Gunstig

- Relatief goede prestaties van gemeenten in het snel oppakken van enkele taakvelden waarop (hernieuwde) bestuurlijke prioriteit is gelegd, zoals de gebruiksvergunning (de inhaalslag) en de externe veiligheid en luchtkwaliteit (het in kaart brengen van de problematiek). De gemeenten doen dit naar verhouding goed;

- De verlening van milieuvergunning, bouwvergunning en vrijstellingen Wet ruimtelijke ordening ligt voor één op de vijf à zes gemeenten onder de maat, terwijl tevens eenzelfde aantal op adequaat niveau deze taken uitvoert. Dit is relatief gunstig.

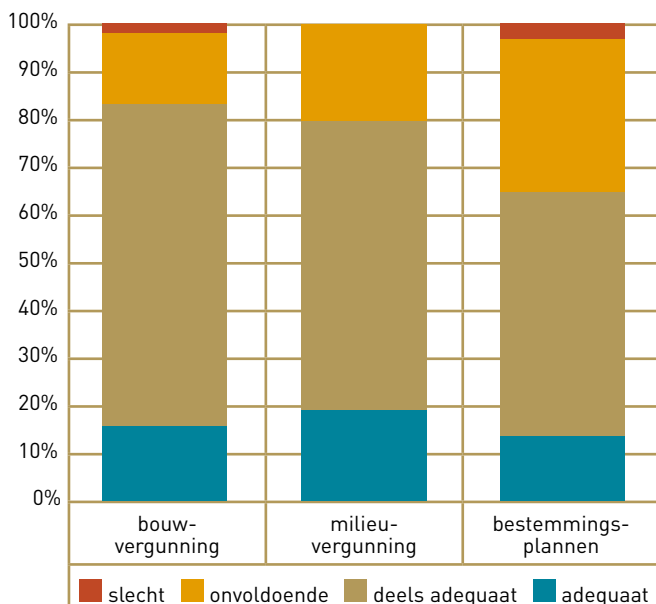
Vergunningverlening en Toezicht en handhaving

Zie figuren B2 en B3

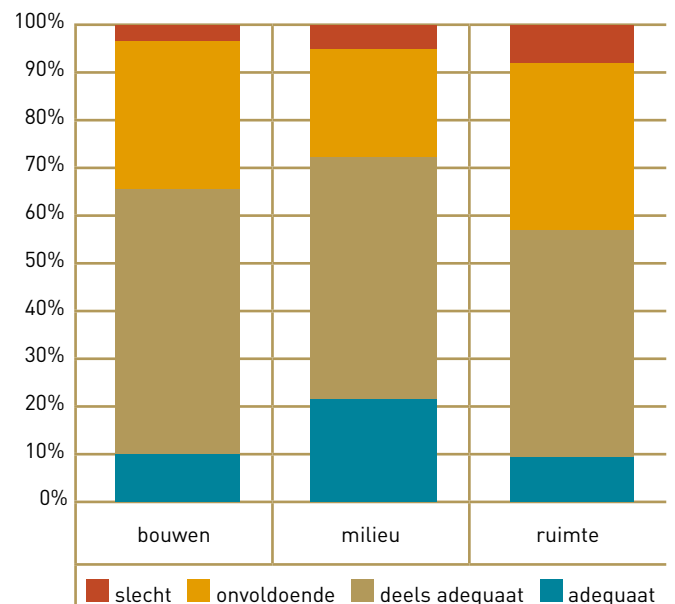
Gemeenten scoren beter op de uitvoering van Vergunningverlening dan op de uitvoering van Toezicht en Handhaving. In het werkveld Milieu is dit verschil het kleinst. Het aandeel niet adequaat (onvoldoende en slecht) bij Vergunningverlening ligt op het niveau van één op de vijf tot één op de drie (Ruimte); bij Toezicht en Handhaving ligt het aandeel niet adequaat op het niveau van één op de drie tot bijna één op de twee (Ruimte) gemeenten.

Het werkveld Ruimte scoort overall lager dan de beide andere werkvelden. Het percentage niet adequaat (onvoldoende en slecht) is het hoogst. Ook is het percentage adequaat het laagst bij Vergunningverlening én Toezicht en Handhaving in het ruimtelijk werkveld.

Figuur B2: Uitvoering vergunningverlening/bestemmingsplannen



Figuur B3: Uitvoering Toezicht en Handhaving



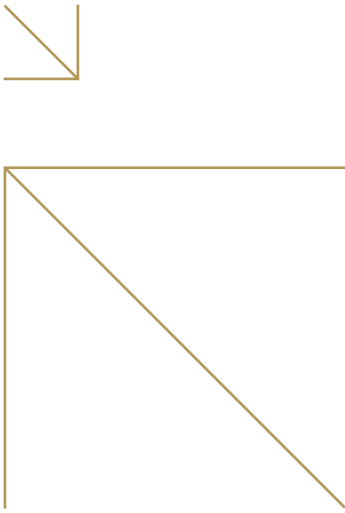
Tabel B2: Resultaten uitvoering (wettelijke) taken 2003-2006

VI Eindrapportage gemeenteonderzoeken (%)										
Onderdeel	adequaat					deels adequaat				
	2003	2004	2005	2006	gemiddeld	2003	2004	2005	2006	gemiddeld
Uitvoering Bouwen										
Verlenen bouwvergunning	15	12	16	21	16	69	67	75	60	68
Verlenen sloopvergunning	16	18	27	21	21	56	55	49	45	51
Verlenen gebruiksvergunning	18	30	36	28	28	54	55	51	51	53
Uitvoering Milieu										
Verlenen milieuvergunning	19	20	16	22	19	52	55	69	63	60
Bouwstoffenbesluit	15	24	25	32	24	40	43	30	32	36
Externe Veiligheid	32	42	43	51	42	54	52	42	42	48
Besluit Luchtkwaliteit	(-)	(-)	68	76	72	(-)	(-)	11	12	12
Uitvoering Ruimte										
Bestemmingsplannen	12	10	11	21	14	51	53	55	48	52
Vrijstellingen	17	23	44	36	30	74	68	52	49	61
Toezicht en handhaving										
Bouwen	7	9	11	14	10	56	49	70	47	56
Milieu	14	23	18	32	22	44	52	56	51	51
Ruimte	3	7	16	15	10	57	58	44	36	49

*) Niet adequaat in 2003 en 2004 (3-puntsschaal); onvoldoende in 2006 en 2006 (4-puntsschaal)

- = niet gemeten

Vervolg VI Eindrapportage gemeenteonderzoeken (%)										
Onderdeel	niet adequaat/onvoldoende *)					slecht				
	2003	2004	2005	2006	gemiddeld	2003	2004	2005	2006	gemiddeld
Uitvoering Bouwen										
Verlenen bouwvergunning	16	19	8	16	15	(-)	(-)	1	3	2
Verlenen sloopvergunning	28	27	18	29	26	(-)	(-)	6	5	6
Verlenen gebruiksvergunning	28	14	12	19	18	(-)	(-)	1	2	2
Uitvoering Milieu										
Verlenen milieuvergunning	29	20	15	15	20	(-)	(-)	0	0	0
Bouwstoffenbesluit	45	33	32	24	34	(-)	(-)	13	12	13
Externe Veiligheid	14	6	15	5	10	(-)	(-)	0	2	1
Besluit Luchtqualiteit	(-)	(-)	9	12	11	(-)	(-)	11	0	6
Uitvoering Ruimte										
Bestemmingsplannen	37	34	29	30	33	(-)	(-)	5	1	3
Vrijstellingen	9	9	3	13	9	(-)	(-)	1	2	2
Toezicht en handhaving										
Bouwen	37	35	17	36	31	(-)	(-)	2	3	3
Milieu	42	18	18	15	23	(-)	(-)	7	3	5
Ruimte	40	30	33	40	36	(-)	(-)	7	9	8



Milieu scoort op Toezicht en Handhaving beter dan beide andere VROM-werkterreinen. Het deel adequaat is groter en het deel niet adequaat (onvoldoende en slecht) is kleiner dan bij Toezicht en Handhaving in beide andere VROM-werkvelden. Duidelijk is dat de inspanningen van de afgelopen jaren op het gebied van de professionalisering van de handhaving milieu effect hebben gehad.

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

Resultaten doorlichting beleid en programma VROM-taken door gemeenten

Tabel B3 geeft een overzicht van het percentage gemeenten dat beleid heeft vastgesteld op de verschillende taakvelden en dat uitvoeringsprogramma's op taakvelden heeft ingevoerd.

Tabel B4 geeft de resultaten op beleid en programma voor Bouwen, Milieu en Ruimte voor drie groepen taken:

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

Wat opvalt in de resultaten beleid en programma is dat:

Gunstig

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

Tabel B4: Beleid en programma bij Bouwen, Milieu en Ruimte

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

Tabel B3: Overzicht beleid, programmering en administratieve organisatie 2003-2006

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

Ongunstig

- Gemeenten achterblijven met het vaststellen van beleid (en programma) voor de 'normale', van oudsher uitgevoerde, bouwtaken. Gemeenten zien dit blijkbaar als werkzaamheden die vraaggestuurd plaatsvinden en achten het niet opportuun hiervoor vooraf plannings te maken en keuzes qua uitvoering (wat is belangrijk en wat niet in het toetsen van een bouwvergunning) te doen. De Inspectie neemt overigens de laatste tijd wel een kentering waar op dit punt. Gemeenten zijn sinds de verplichting om toezicht en handhavingbeleid (in Woningwet sinds april 2007) te hebben voor bouwtaken wel actiever geworden op dit punt.

10.1.2 De nacontrole

Resultaten onderzoek verbetertrajecten (2003-2007)

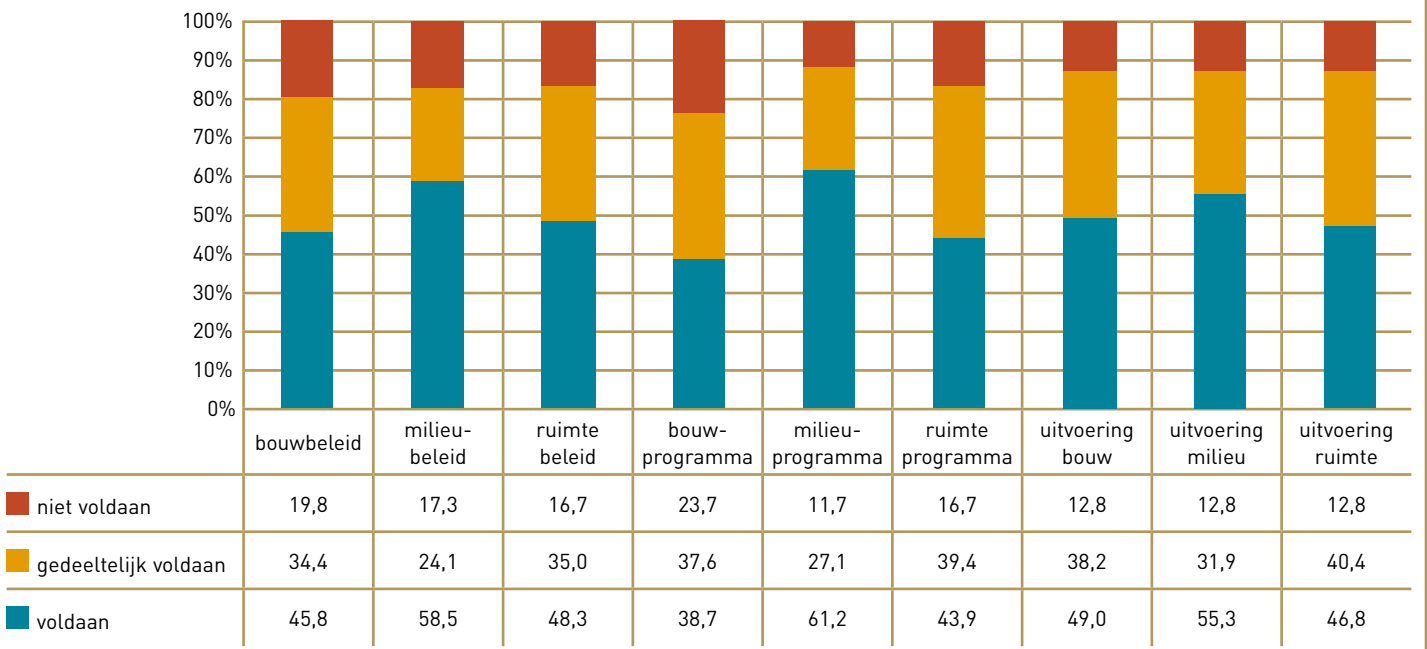
Begin 2008 heeft de Inspectie het interventietraject 'gemeenteonderzoek' bij ongeveer 380 gemeenten afgerond. In 2008 worden de nacontroleonderzoeken bij de laatste groep van ongeveer 60 à 70 gemeenten²⁹ afgerond. Figuur B4 geeft de prestaties in de verbetertrajecten per domein en voor beleids-, programma- en uitvoeringstaken.

Figuur B5 geeft inzicht in het aantal verbeterplanpunten dat per jaar per taakonderdeel in de gemeentelijke verbeterplannen is opgenomen. Duidelijk is te zien dat het aantal verbeterplanpunten afneemt, vooral in de periode 2005 en 2006. De Inspectie schrijft dit toe aan de in 2005 aangepaste werkwijze. De werkwijze is in 2005 aangepast op basis van een overleg met bestuurders van gemeenten (zie bijlage 2).

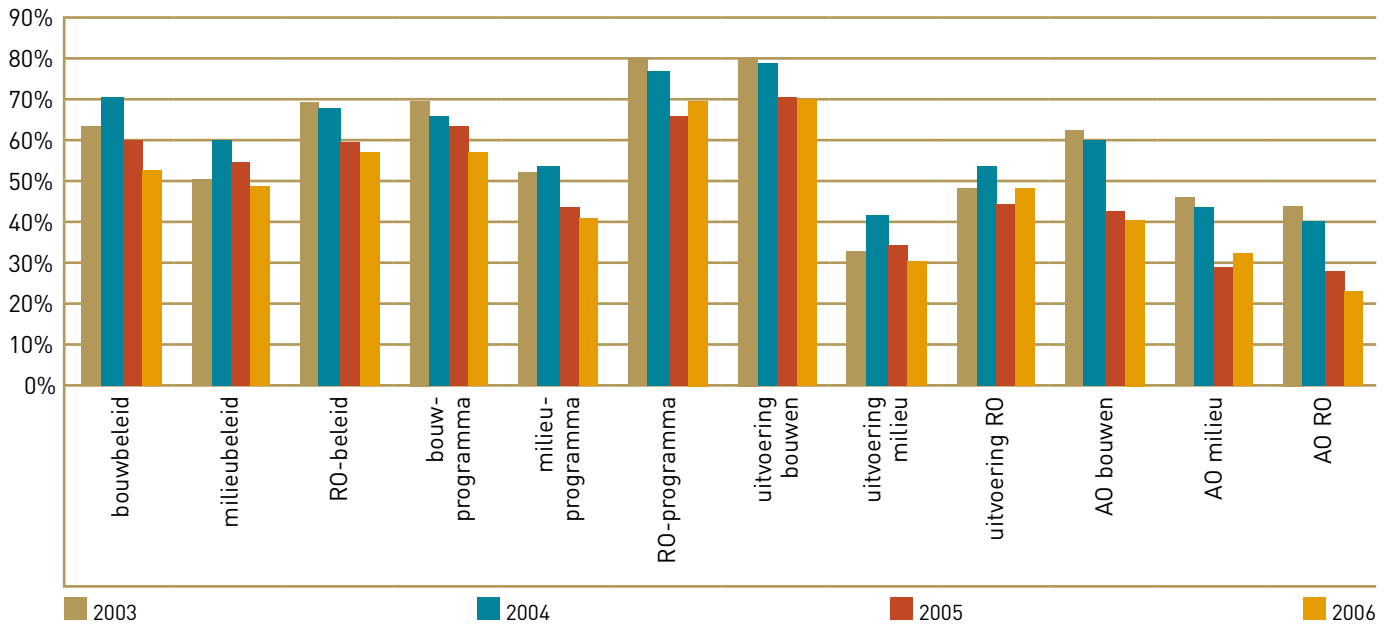
Figuur B6 geeft een beeld van het aantal verbeterplanpunten dat gemeenten in hun verbeterplannen opnemen. Gemiddeld ligt dit op ongeveer 20 verbeterplanpunten.

²⁹ Inclusief de 14 stadsdelen van Amsterdam.

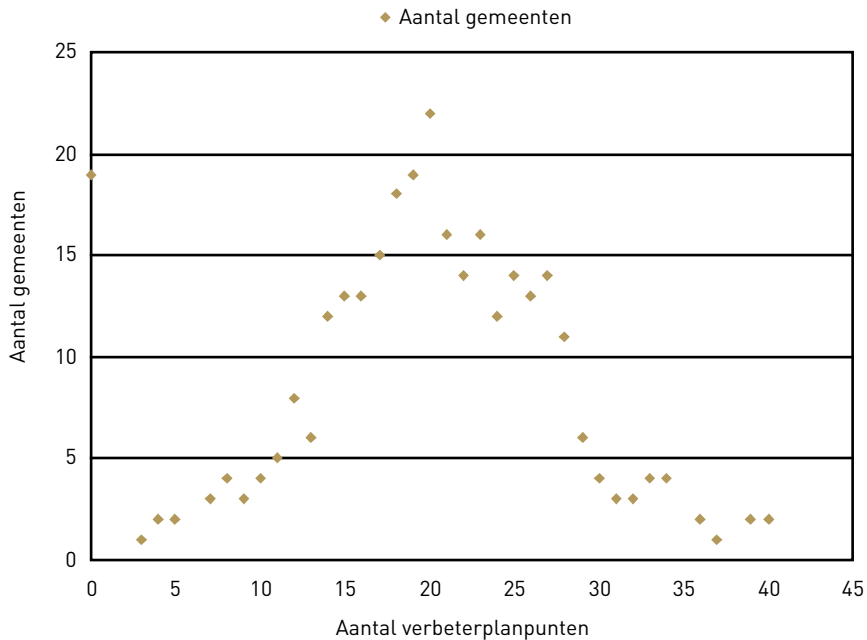
Figuur B4: prestaties verbetertrajecten

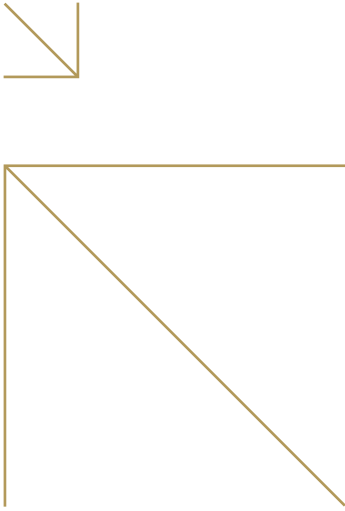


Figuur B5: Aantal verbeterplanpunten per onderzoeksjaar (in % van alle gemeenten)



Figuur B6: Verdeling aantal verbeterplanpunten





Verbeterplanpunten per werkveld

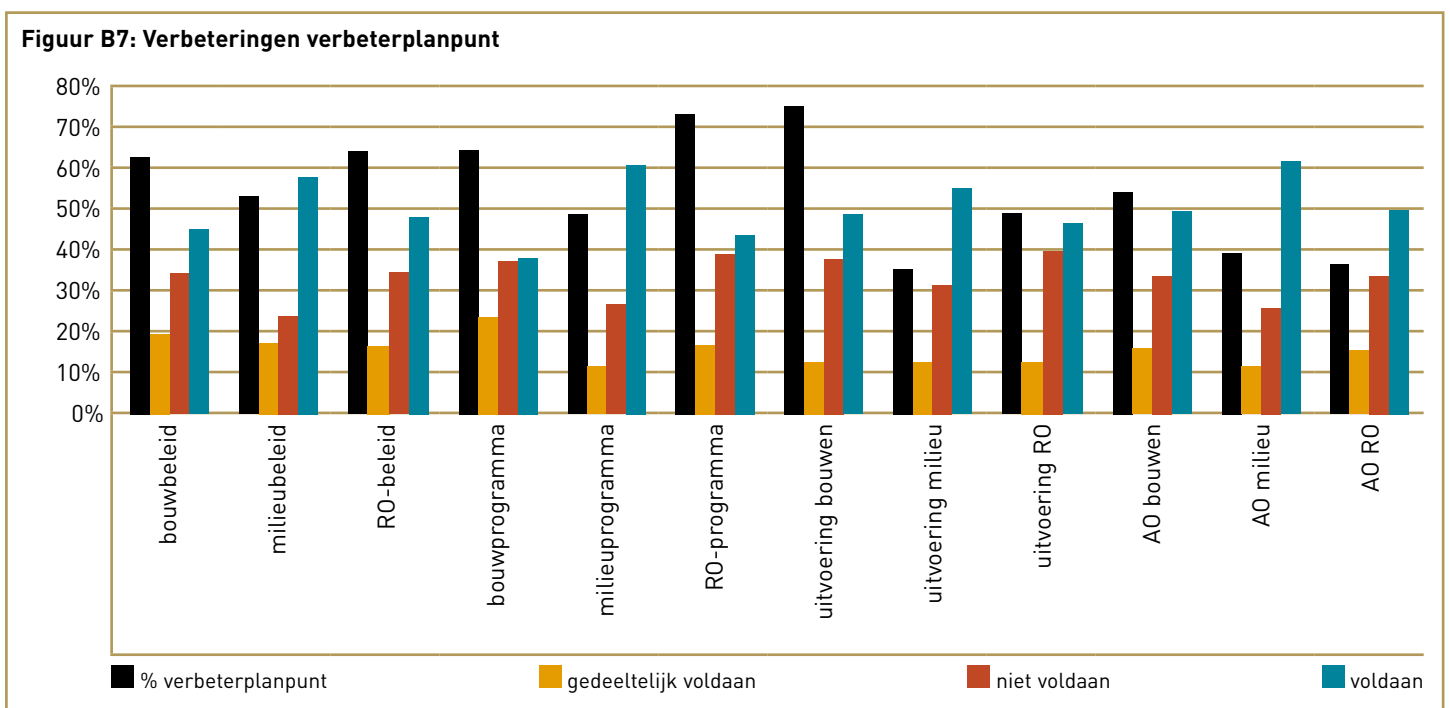
In figuur B7 is het aantal verbeterplanpunten te zien per taakveldonderdeel dat gemeenten hebben opgenomen in hun plannen, plus de voortgang in de uitvoering van de verbeteringen die zijn geconstateerd per 1 januari 2008. Duidelijk blijkt uit de figuur dat de wettelijke taken (uitvoering bouwen, milieu en ruimte en milieuprogramma) door de gemeenten het beste worden opgepakt.

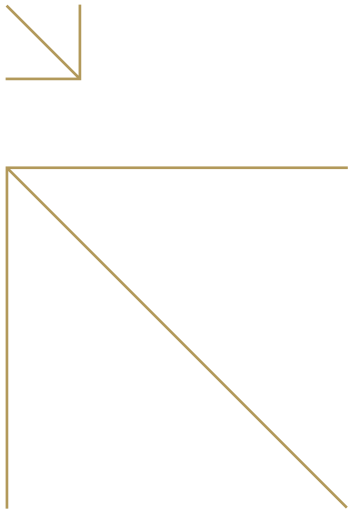
Verder blijkt dat de meeste verbeterplanpunten op het vlak van uitvoering in het werkveld bouwen liggen. Ook programmering in het werkveld ruimte scoort hoog.

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

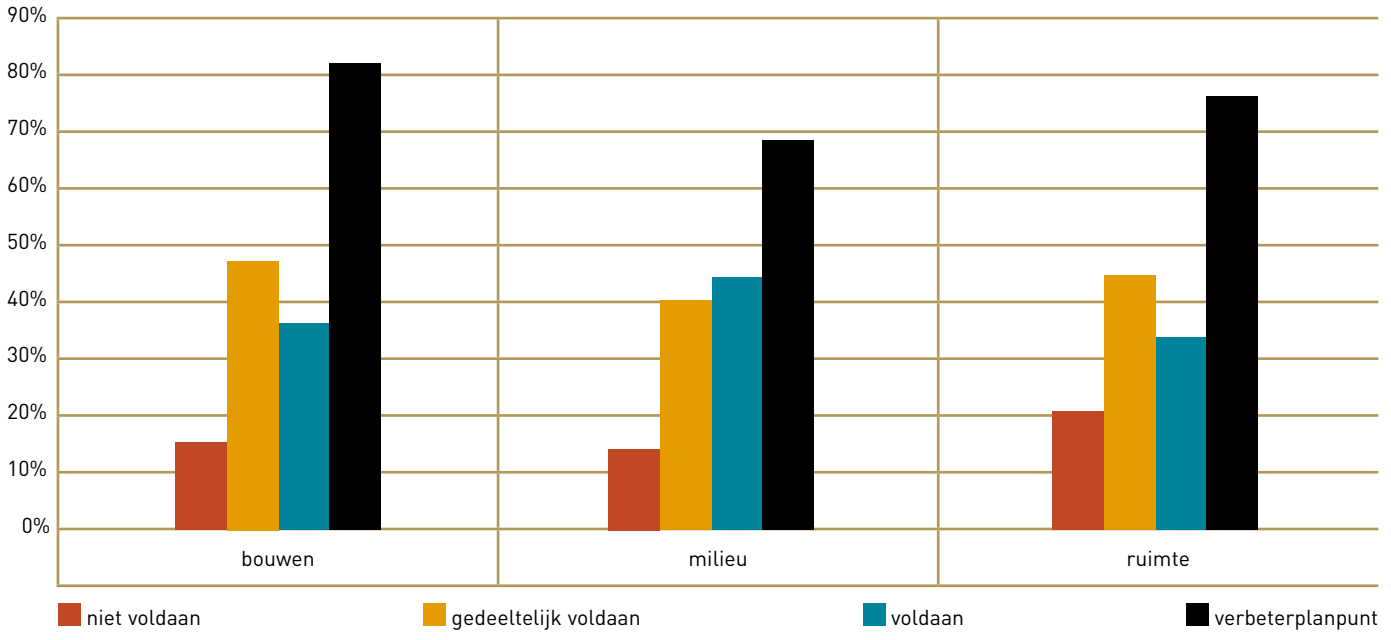
In Figuur B8 is aangegeven hoe de gemeenten presteren in de verbetertrajecten specifiek op Toezicht en Handhaving.

In de figuren B9 t/m B 110 zijn de vorderingen te zien op de verbeterplanpunten per werkveld.

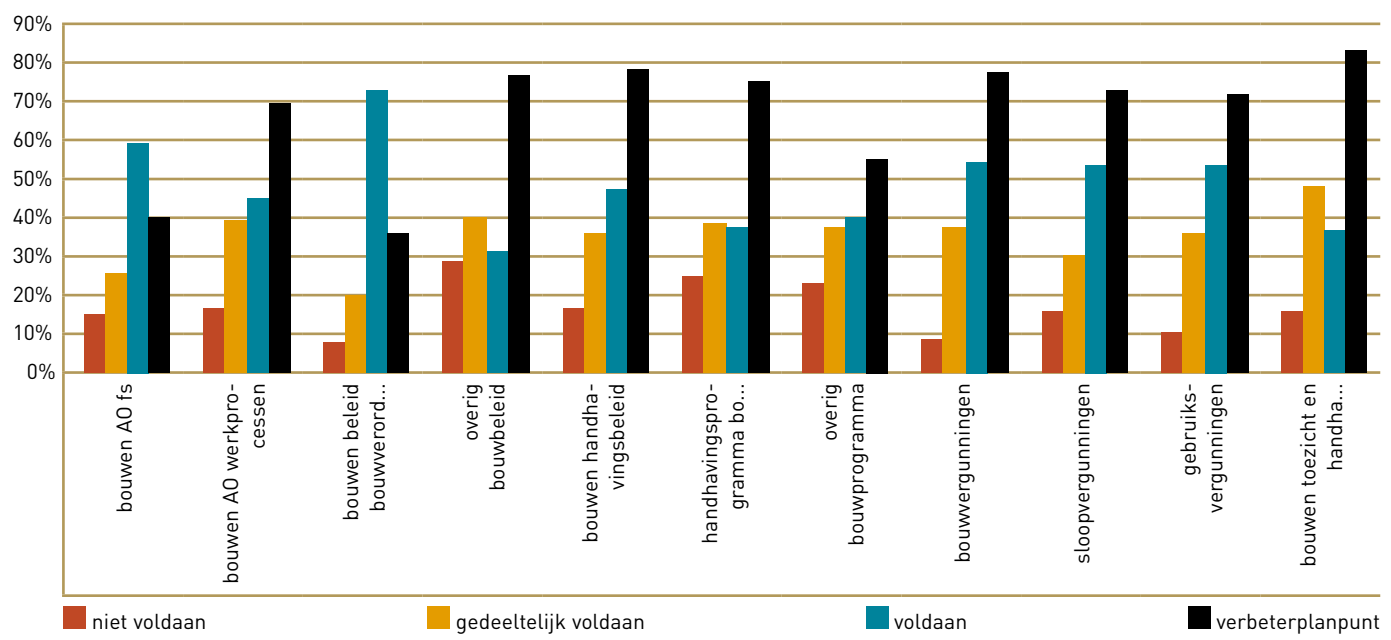


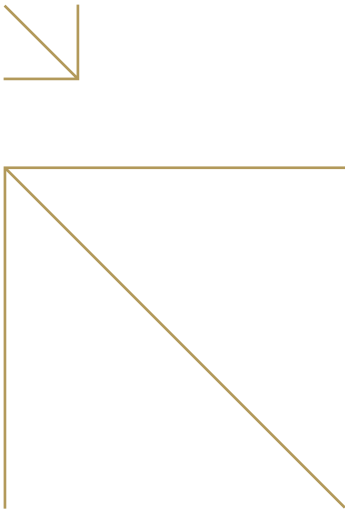


Figuur B8: Verbeteringen Toezicht en Handhaving

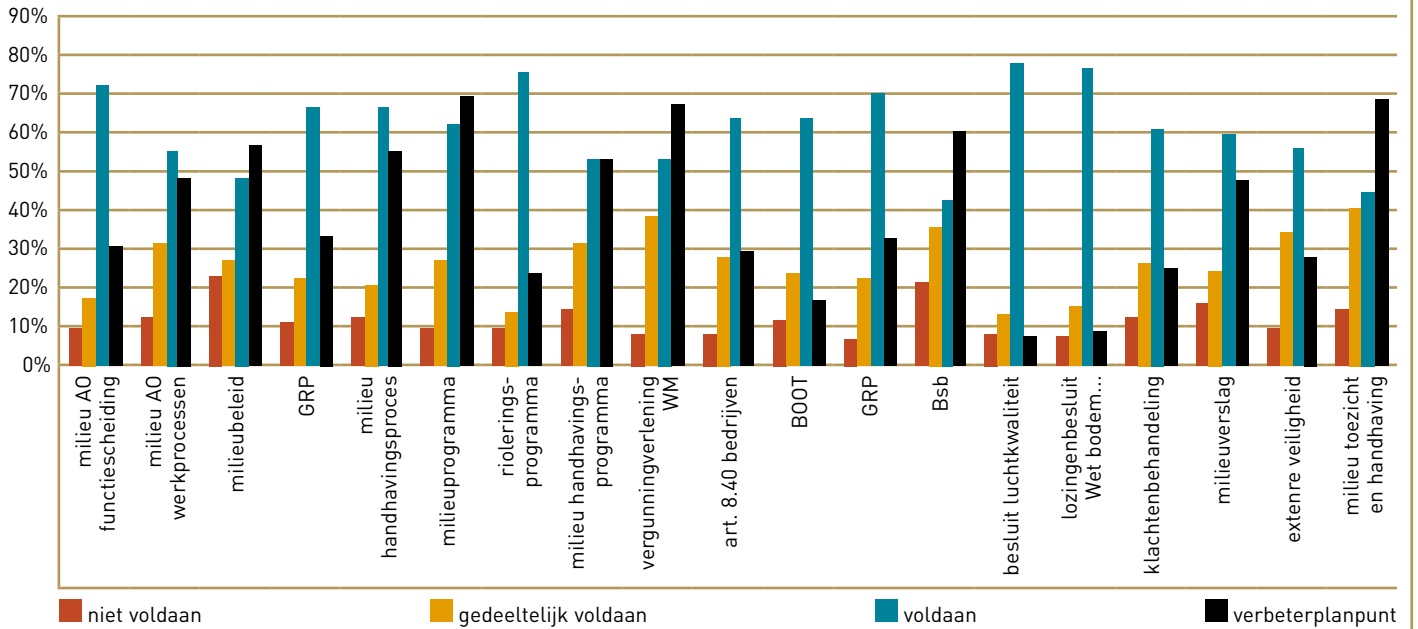


Figuur B9: Verbeterplanpunten werkveld Bouwen

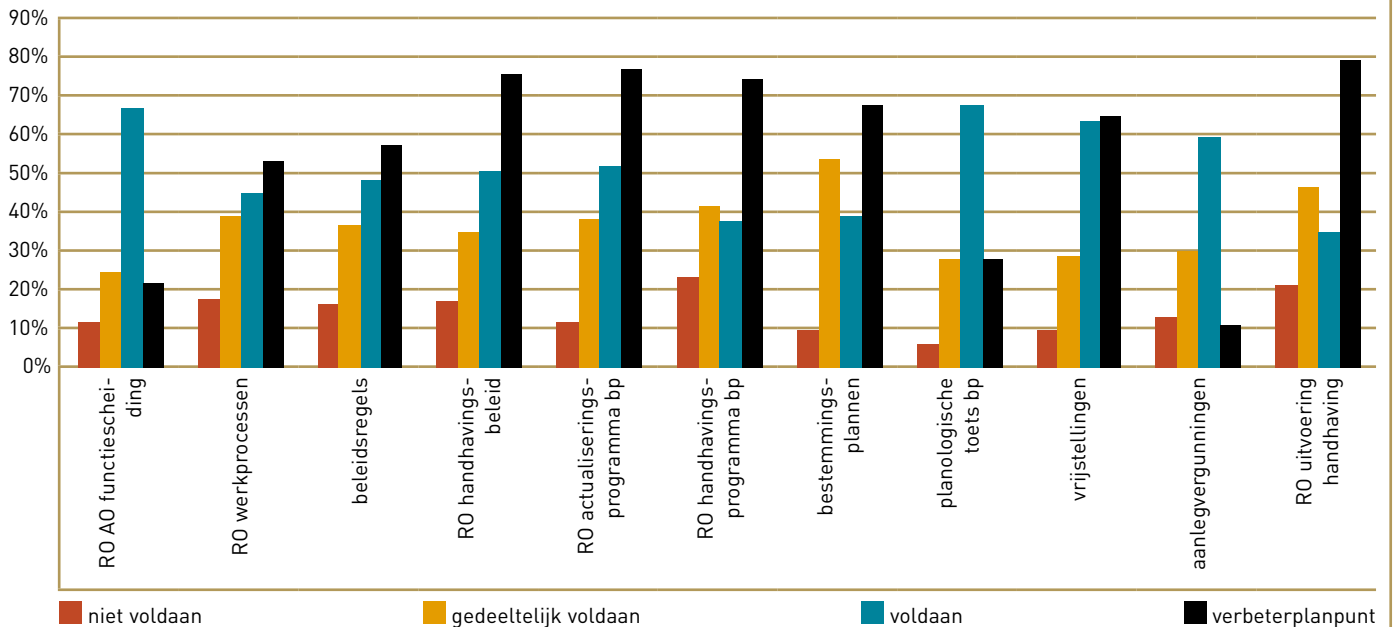


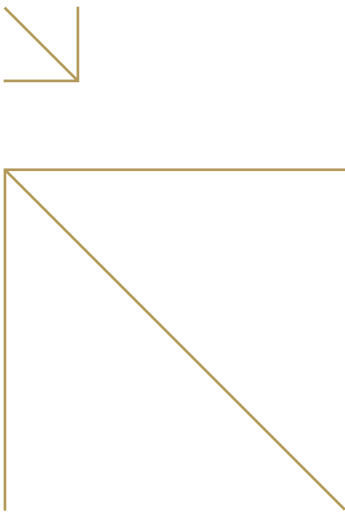


Figuur B10: Verbeterplanpunten Milieu



Figuur B11: Verbeterplanpunten Ruimte





10.2 Bijlage 2: De onderzoeksmethodiek

10.2.1 Het VROM-brede gemeenteonderzoek

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

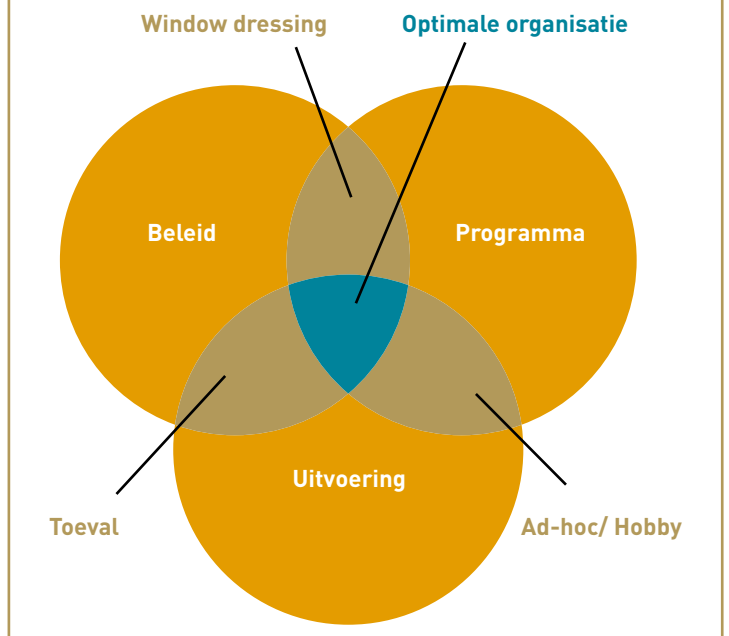
Medio 2005 is de werkwijze in het onderzoek, mede op basis van een werkconferentie met bestuurders van gemeenten die eerder onderzocht zijn, aangepast aan de ervaringen in de jaren 2003 en 2004. De aanpassingen betreffen op hoofdlijnen:

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

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

Samenhang tussen beleid, programmering en uitvoering is van groot belang voor het ook op langere termijn goed uitvoeren van de VROM-taken. Borging van de uitvoering vindt plaats door vastgelegd beleid, in een goede programmering van de uitvoering en in goede werkprocessen. Zonder geformuleerde beleidskaders is de uitkomst van de uitvoering in zekere mate ongewis. Zonder programmering wordt het risico gelopen dat bepaalde taken niet worden uitgevoerd. Cruciaal zijn – naast een deskundig en goed georganiseerd ambtenarenapparaat – een heldere aansturing op

Figuur B12: Schematische weergave onderzoeksfilosofie

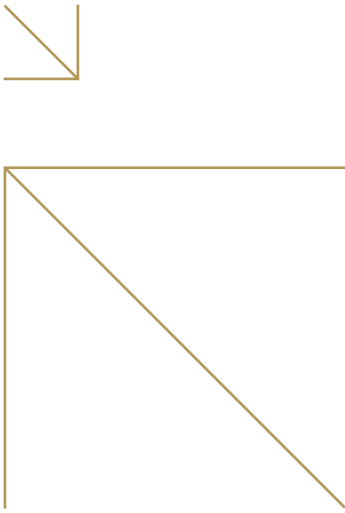


basis van een duidelijke visie waar het bestuur op wat langere termijn naar toe wil (beleidsdoelen), evenals een uitgewerkt (werk)plan langs welke weg (prioriteitstelling in activiteiten) de doelen bereikt kunnen worden en met inzet van welke middelen (geld en menskracht).

Jaartranches

2006 was het vierde (en laatste) jaar van een cyclus waarin de Inspectie alle gemeenten in Nederland heeft doorgelicht (nulmeting). De jaartranches zijn onderling niet zomaar te vergelijken (zijn niet aselekt getrokken). Uit een nadere (statistische) analyse, waarin gemeenten naar grootte waren onderverdeeld in vier categorieën, bleken de jaartranches niet vergelijkbaar³⁰.

³⁰ Het aantal inwoners is een van de geregistreerde kenmerken van de gemeenten, die op zich los staat van het inspectie-onderzoek. Uit nadere analyse is gebleken dat de grootte van de gemeente van invloed is op de resultaten. Nadere statistische analyse wijst uit dat de jaarcategorieën niet vergelijkbaar zijn.



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

Adequaat niveau

Om tot een oordeel te komen over de prestaties van gemeenten, is voor ieder taakveld een toetsingskader vastgesteld, het zogenaamde adequaat niveau. Het adequaat niveau voor de uitvoering van de VROM-taken vindt zijn basis in wet- en regelgeving. Voor de onderdelen beleid, programmering en administratieve organisatie ontbreekt een wettelijke grondslag³³. Deze onderdelen zijn echter essentieel voor de borging van een goede uitvoering van de VROM-taken. Ook hiervoor heeft de Inspectie een adequaat niveau beschreven.

Oordelen

In de onderzoeksrapportages maakt de Inspectie gebruik van een beoordeling op een vierpuntsschaal:

- **adequaat**: er wordt aan alle eisen van het adequaat niveau voldaan;
- **deels of gedeeltelijk adequaat**: er wordt aan de meeste eisen van het adequaat niveau voldaan;
- **onvoldoende**: er wordt aan veel eisen van het adequaat niveau niet voldaan;
- **slecht**: er wordt niet of nauwelijks aan de eisen van het adequaat niveau voldaan.

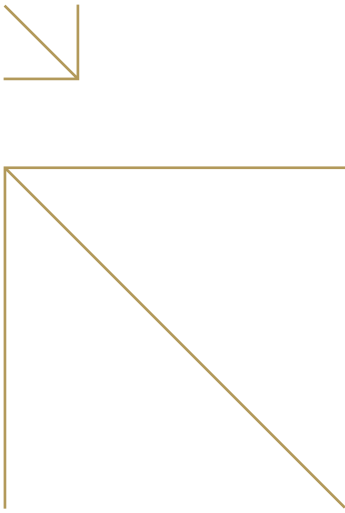
onderzoeks-jaar	gemeenten onderzocht	gemiddeld aantal inwoners in cohort	gemiddeld in Nederland ³¹
2002 ³²	35	45527	32469
2003	109	21428	
2004	123	45298	
2005	103	34424	
2006	107	31038	35666

³¹ Staat van Bestuur 2006, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

³² In 2002 heeft de inspectie 35 gemeenten onderzocht vooruitlopend op de methodiek die in 2003 is ingevoerd.

³³ Uitzondering hierop vormen de bouwverordening, welstand, het gemeentelijk rioleringsplan en het milieuprogramma, die wel wettelijk verplicht zijn.

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



Aanpassing van de werkwijze in 2005

Op basis van de resultaten van een werkconferentie met bestuurders³⁴ in 2005 is de werkwijze in de onderzoeken op een aantal belangrijke punten geactualiseerd. Gemeentebestuurders bleken de gemeente-onderzoeken door de Inspectie op zich te waarderen. De Inspectie wordt gezien als een onafhankelijke instantie en hoeder voor het algemeen belang binnen het VROM-terrein. Niet dat gemeenten altijd staan te juichen als de Inspectie haar onderzoek aankondigt, maar dat heeft veeleer te maken met het moment van aankondiging en de korte termijn waarop het onderzoek vervolgens plaatsvindt, dan dat het een kwestie is van nut of noodzaak. Er was kritiek op de toon en de mate van gedetailleerdheid in de rapportages van de Inspectie. De Inspectie zou ook meer moeten prioriteren in haar aanpak (maatwerk).

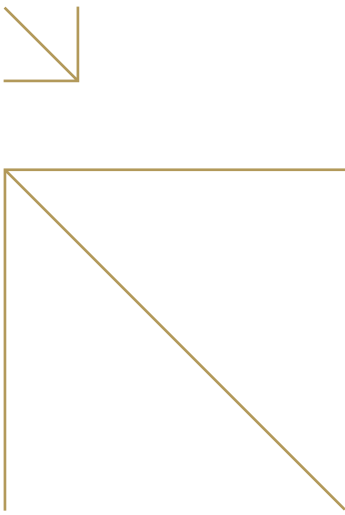
Gemeentebestuurders gaven aan dat de Inspectie meer een adviserende en faciliterende opstelling zou kunnen innemen. Meer opereren vanuit een partnerrol; als ondersteuner van gemeenten in haar taakuitoefening. Bijvoorbeeld: uitwisselen van good practices en meer accent op feedback naar beleid over in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

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

- Naast toezichthouder richt de Inspectie zich ook meer op de rol van adviseur voor de gemeenten (Compliance Assistance). Dit kan zich uiten in het doorgeven van oplossingen die bij andere gemeenten voor bepaalde problemen zijn gevonden, of in een praktisch, hanteerbaar geformuleerd verbeterpunt of aanbeveling;
- Het onderzoek wordt meer toegesneden op de bestuurlijke dimensie, niet te gedetailleerd en met oog voor de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van gemeentebesturen om afwegingen te maken;
- Meer aandacht voor de managementsamenvatting in het rapport;

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

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



10.2.2 Het toezicht op het verbetertraject

Het VROM-brede gemeentebestuur wordt afgerond met een rapport dat met het college van Burgemeester en Wethouders wordt besproken. In dat gesprek worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de gemeente met de verbeterpunten (t.a.v. de wettelijke taken) en de aanbevelingen (t.a.v. de niet-wettelijke taken) omgaat. In verreweg de meeste gevallen stelt de gemeente een plan van aanpak op. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek en de afspraken die met het college zijn gemaakt (het gemeentelijk plan van aanpak), voert de Inspectie in het jaar na het onderzoek nog een 'nacontroleonderzoek' uit. In dat onderzoek worden de vorderingen op de verbeterpunten (en aanbevelingen) in kaart gebracht. Als voldoende voortgang kan worden geconstateerd en er tevens vertrouwen is dat het verbetertraject tot een goed einde wordt gebracht, beëindigt de Inspectie het onderzoek. In een minderheid van de gevallen besluit de Inspectie het traject voort te zetten. In 2008 sluit de Inspectie de laatste 60 nacontroletrajecten af. Begin 2008 heeft de Inspectie in een aanvullende exercitie vastgesteld dat bij ongeveer 10% van alle gemeenten het traject tot onvoldoende vorderingen heeft geleid.

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

10.2.3 Verantwoording rapportage

Deze rapportage is gebaseerd op de analyse van de resultaten van de onderzoeken van de Inspectie: ten eerste de resultaten van de VROM-brede gemeentebesturen waarvan onder meer de oordelen van de Inspectie over de uitvoering van de gemeentelijke taken zijn bijgehouden in een database en ten tweede de resultaten van de hercontroles (bijgehouden in de VROM-Inspectie Database).

In 2007 is een groot aantal verbetertrajecten afgerond. Dit maakt het mogelijk een eindbeeld te geven van de resultaten van de interventie. Omdat de nulmeting is verricht in een periode van 2002-2006 en gemeenten die in het begin zijn onderzocht vervolgens met de verbeterpunten aan de slag zijn gegaan is de werkelijke situatie bij de gemeenten in Nederland per 1 januari 2008 niet volledig beschreven met de (gemiddelde) resultaten van de nulmeting. Om goed de stand van zaken per 1 januari 2008 weer

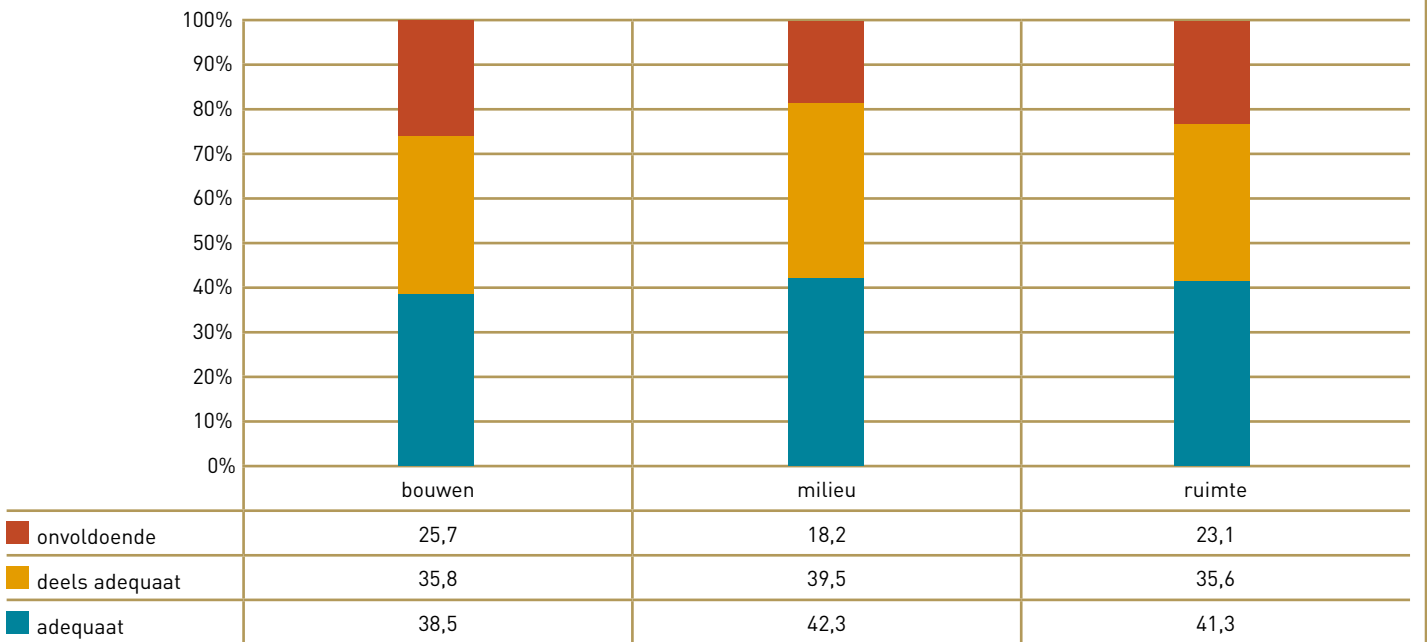
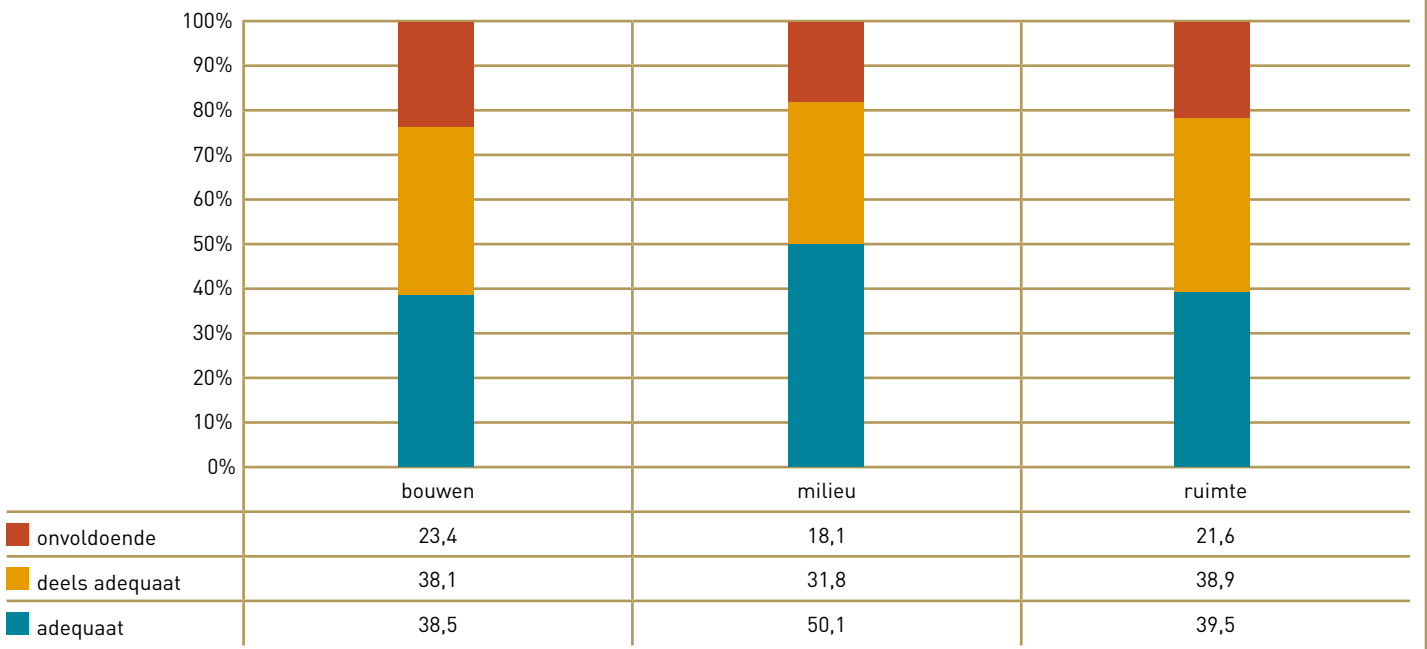
te kunnen geven moeten de resultaten van de verbetertrajecten worden meegenomen. Ook is het zo dat gemeenten die in 2006 zijn onderzocht waarschijnlijk een ander resultaat qua nulmeting opleveren dan gemeenten die in 2003 zijn onderzocht, omdat er inmiddels zoveel is veranderd. Veranderingen ten aanzien van regelgeving en instrumentarium, ondersteuningstrajecten op deelterreinen (bijv. handhaven op niveau), enzovoorts. Met andere woorden: trends in de cijfers van de nulmeting moeten met grote omzichtigheid worden behandeld.

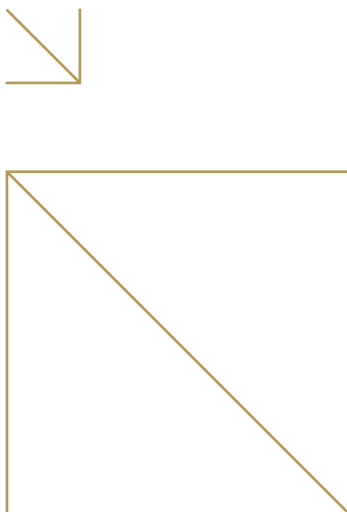
Ook moet om dezelfde redenen voorzichtig worden omgegaan met het onderling vergelijken van gemeenten op basis van de nulmeting. Gemeenten die in 2003 zijn onderzocht en inmiddels het verbetertraject hebben afgesloten, kunnen niet zomaar worden vergeleken met gemeenten waar de nulmeting net is uitgevoerd en het verbetertraject nog moet beginnen.

10.2.4 Verantwoording beoordeling door Inspectie

In de figuren B13 en B14 is aangegeven hoe de scoreverdeling is geweest in de oordelen van de VROM Inspectie in de nulmetingen én de nacontroleonderzoeken, verdeeld in adequaat (of voldaan in de nacontroleonderzoeken), deels adequaat (of deels voldaan) en onvoldoende/slecht (of niet voldaan).

Te zien valt dat in het werkveld Milieu minder vaak 'onvoldoende' wordt gescoord (iets minder dan één op de vijf oordelen is een 'onvoldoende'). In de uitvoeringstaken scoort het werkveld Milieu ook vaker een adequaat (één op de twee oordelen is een 'adequaat' of 'voldaan') dan de andere werkvelden (daar is het twee op de vijf).

Figuur B13: oordelen BPU-taken**Figuur B14: oordelen U-taken**



10.3 Bijlage 3: De naleefindicator

10.3.1 De naleefindicator

Het ministerie van VROM hanteert in haar begroting een systeem van operationele doelstellingen. Binnen het werkveld Handhaving en Toezicht (artikel 12 van de VROM-begroting 2007) is één van de doelstellingen 'Rijksbeleid handhaven en interbestuurlijk toezicht uitvoeren op gemeenten en provincies'. De gemeenteonderzoeken en nacontroleonderzoeken van de Inspectie zijn de ingezette prestaties om het doel te halen.

Het doel is als volgt uitgewerkt: in 2010 functioneert 90% van de gemeenten en provincies op adequaat niveau voor wat betreft de uitvoering en handhaving van de VROM wet- en regelgeving. Voor 2007 is in de begroting als tussendoelstelling een streefwaarde van 60-80% geformuleerd.

Deze doelstelling is verder geoperationaliseerd in de Naleefindicator Adequaar Niveau Gemeenten. De naleefindicator is 'het percentage van de onderzochte VROM-taken dat de beoordeling «adequaar» heeft gekregen in de nulmeting en na het nacontroletraject'. Voor de drie naleefindicatoren voor de VROM-wetten Woningwet, Wet milieubeheer en Wet op de ruimtelijke ordening zijn berekeningsformules opgesteld³⁵. Als bron voor de gegevens voor de berekeningen zijn de resultaten van de gemeente-onderzoeken (nulmetingen) en de nacontroleonderzoeken gebruikt.

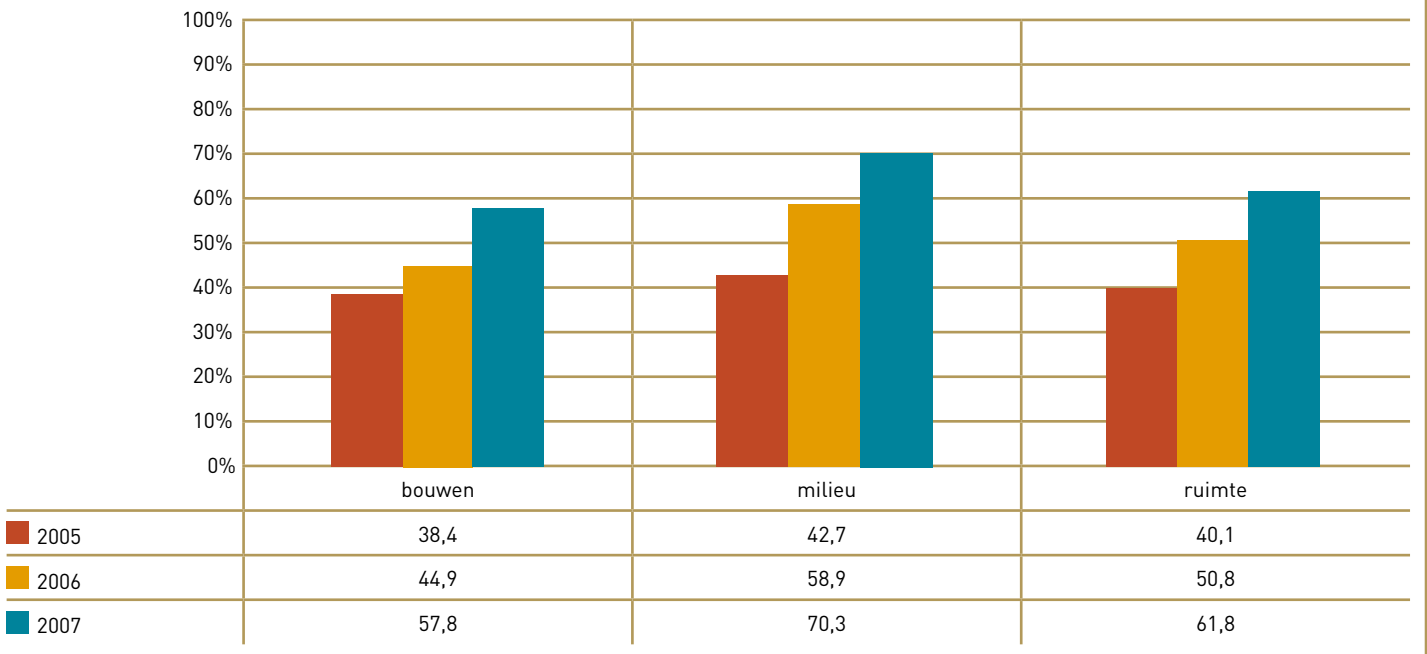
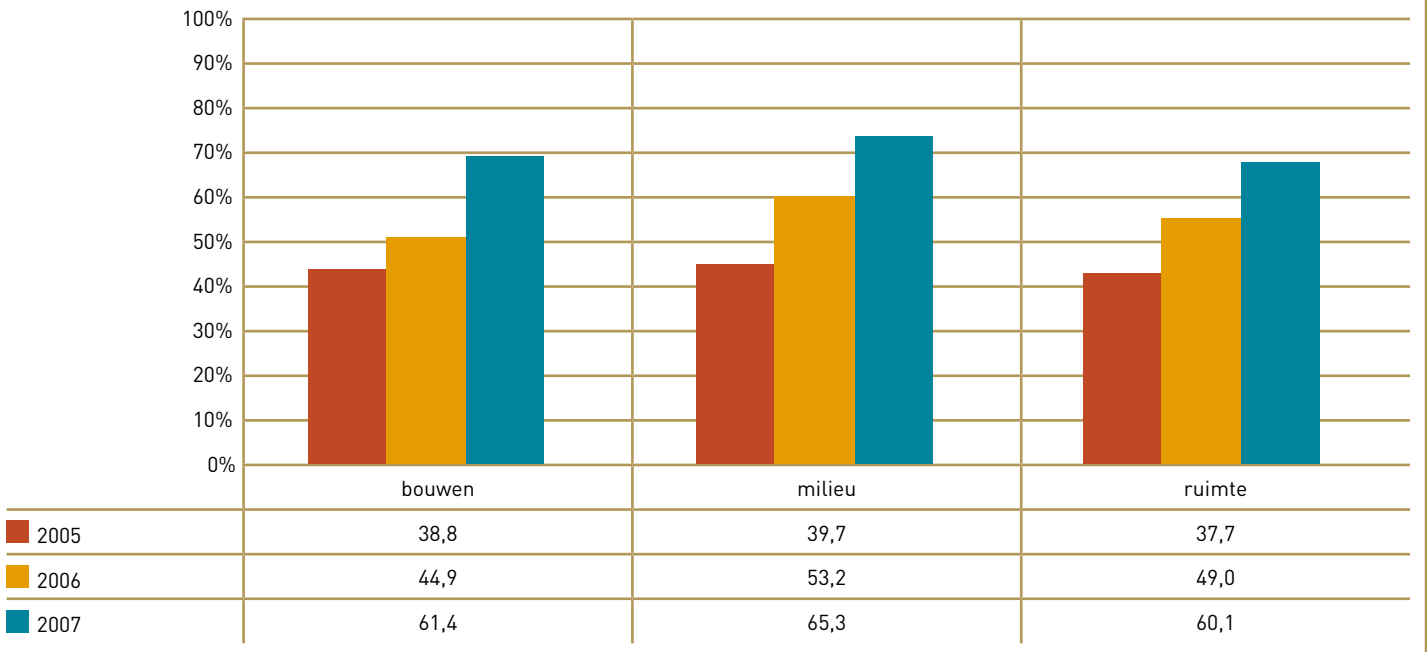
Vanaf het jaar 2005 zijn de indicatoren berekend. Begin 2008 zijn de indicatoren voor 2007 bepaald. De figuren B15 en B16 geven een overzicht van de naleefindicatoren vanaf 2005.

In figuur B15 zijn de weergegeven indicatoren berekend op basis van zowel de belangrijkste uitvoeringstaken als de belangrijkste beleids- en programmeertaken. In figuur B16 zijn de indicatoren weergegeven berekend op basis van alleen de belangrijkste uitvoeringstaken³⁶.

Ten opzichte van het genoemde tussendoel (60 – 80%) voldoen alle drie de werkvelden (net) aan het gestelde tussendoel. Milieu scoort het best, Bouwen en Ruimte volgen op beperkte afstand.

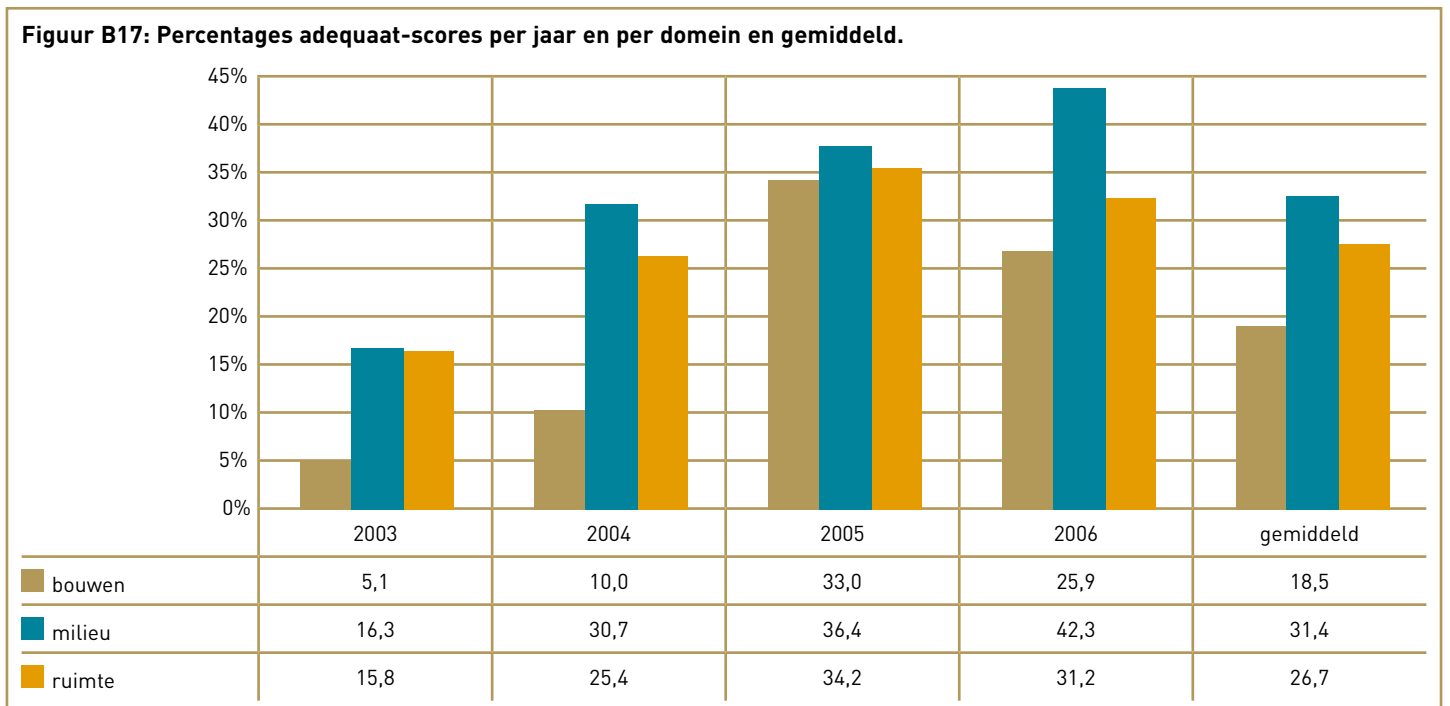
³⁵ $a+b+c/d+c*100\%$: a = aantal malen taken 'adequaar'; b = aantal malen verbeteringen 'voldaan'; c = aantal malen taken 'niet van toepassing' in verbetertraject (dan immers verondersteld adequaar); d = aantal malen dat taken zijn onderzocht in nulmeting vorig jaar; e = aantal malen dat in de nacontrole een oordeel is gegeven op de taken. Taken per werkveld gegroepeerd. Per werkveld Bouwen, Milieu, Ruimte een indicator. Alleen die items/taken die relatief vaak zijn onderzocht, zijn in de berekeningen meegenomen.

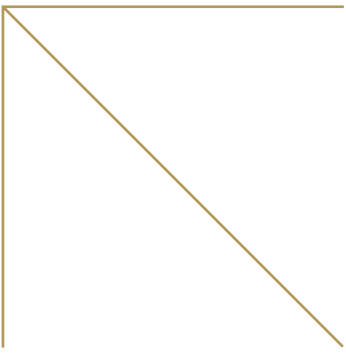
³⁶ Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en één of twee specifieke taakvelden; sloopvergunning en gebruiksvergunning voor bouwen, bouwstoffenbesluit voor milieu en vrijstellingen voor ruimte. Bij beleid en programma is per werkveld meegenomen: beleid, beleid handhaving en programma.

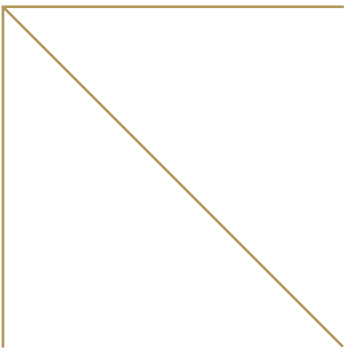
Figuur B15: De Naleefindatoren Adequaat Niveau Gemeenten (beleid, programma en uitvoeringstaken)**Figuur B16: De Naleefindatoren Adequaat Niveau Gemeenten (alleen uitvoeringstaken)**

10.3.2 percentages adequaat niveau

Figuur B17 laat zien hoe vaak in de vier onderzoeksjaren de score adequaat is gegeven op de drie VROM-domeinen.









Colofon

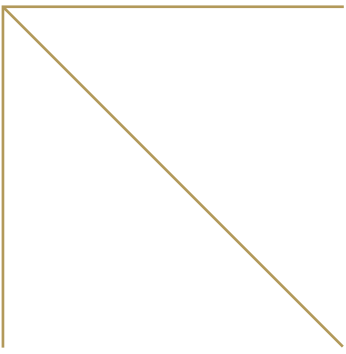
Bestelgegevens

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl onder vermelding van VROM 8286

Datum Publicatie

September 2008

VROM-Inspectie
Regio Noord-West
Kennermerplein 6-8
Postbus 1006
2001 BA Haarlem
Telefoon 023-5150700
fax 023-5150777
www.vrom.nl





Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.