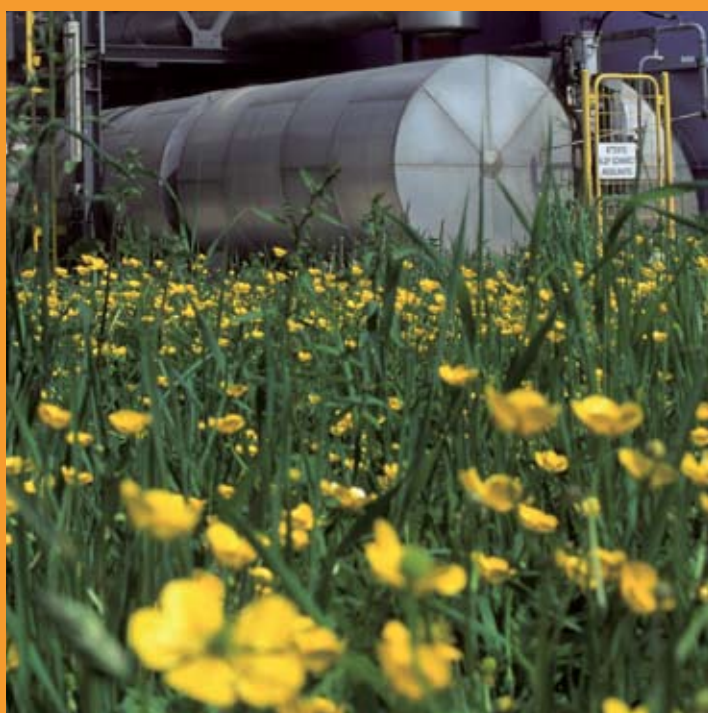
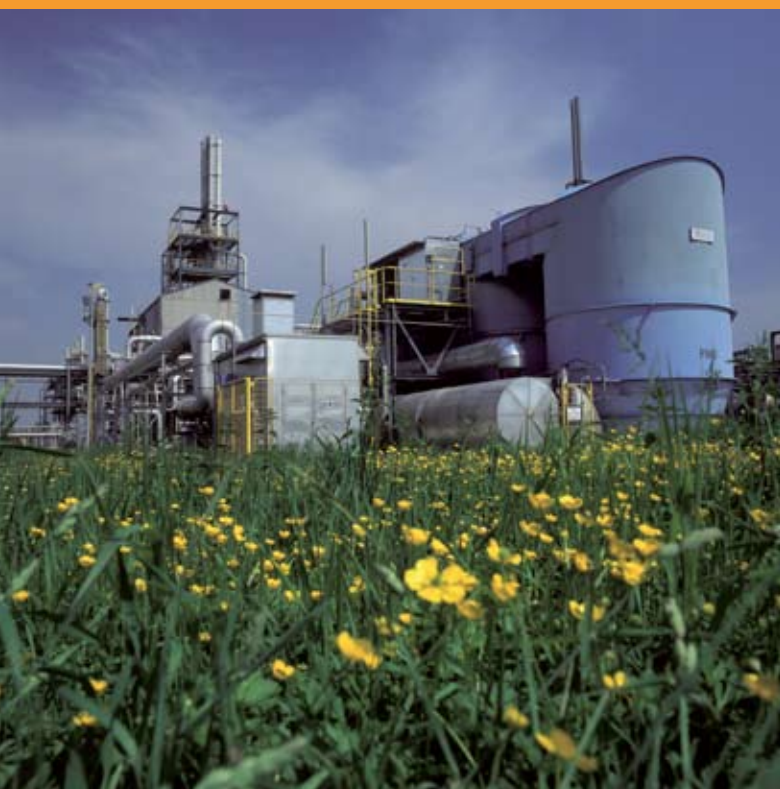


Landelijke rapportage provincieonderzoeken 2005-2008



VROM  Inspectie



Inspectie Verkeer en Waterstaat



Landelijke rapportage provincieonderzoeken 2005-2008



Inhoud

Voorwoord	03
Inleiding	04
Ruimtelijke ordening	07
Milieutaken algemeen	09
Overige milieutaken	12
Watergerelateerde onderwerpen: onderhoudsbaggeren, riolering en watertoets bij Gelderland, Noord-Holland en Friesland	15
Wonen	17
Verbetertrajecten	19
Driezijdig leren	20
Conclusies	23
Bijlagen: Kleurenoverzicht van beoordelingen en verbeteringen per provincie per taak	25
Bijlage 1. Beoordelingen in onderzoeken	26
Bijlage 2. Beoordelingen na nazorg	28



Voorwoord

Dit rapport is de weergave van de bevindingen van de VROM-Inspectie in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat over de VROM-taakuitvoering bij de twaalf provincies. De onderzoeken zijn gestart in 2005 bij Overijssel en afgerond in 2008 met Friesland, Noord-Holland en Gelderland. De laatste onderzoeken zijn daarbij in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat uitgevoerd, waarbij die Inspectie heeft gekeken naar de watergerelateerde taken. De individuele rapportages zijn stuk voor stuk degelijke onderzoeken geweest die in goede samenwerking met provincies zijn uitgevoerd. De provincies hebben het op prijs gesteld dat de Inspecties hen een spiegel hebben voorgehouden op grond waarvan zij zelf verbeteracties zijn gestart.

Als gevolg van de maatschappelijk en politiek breed gedragen wens tot vermindering van toezichtlasten behoren provincieonderzoeken in deze uitgebreide vorm tot het verleden. De VROM-Inspectie voert haar taken uit op basis van risico-analyses en tracht met zo weinig mogelijk inzet zo veel mogelijk effect te sorteren. Met onderhavige provincieonderzoeken kon nog tot een breed beeld gekomen worden over wat er slecht gaat, maar ook over wat er goed gaat. In het vervolg zal de Inspectie zich in beginsel richten op de zaken die niet goed gaan en daarover rapporteren.

Het beeld dat uit dit landelijke eindrapport over een complete cyclus van provincieonderzoeken wordt opgemaakt, helpt de Inspecties bij het selecteren van onderwerpen en doelgroepen waarop nader onderzoek plaats kan vinden. Tegelijkertijd wordt tot en met volgend jaar de nazorg van de provincieonderzoeken afgerond. De conclusies uit de eerste nazorgonderzoeken zijn positief: de provincies gaan actief aan de slag met de door de Inspectie aangedragen verbeterpunten.

Deze eindrapportage is, net als de ontwikkeling van de methodiek, in nauwe samenwerking met het Interprovinciaal Overleg en provincies tot stand gekomen. Ook de samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat was goed en constructief. Dit geeft vertrouwen voor de toekomst als de samenwerking tussen Inspecties en provincies meer en meer noodzakelijk wordt, om te kunnen komen tot vermindering van toezichtlasten op het terrein van de fysieke leefomgeving.

De inspecteur-generaal VROM

dr. ir. Harry Paul
Augustus 2008

Inleiding

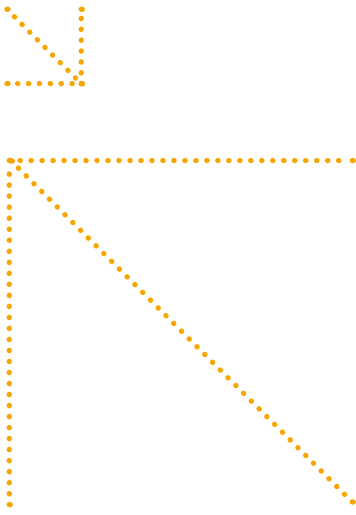
Vanaf mei 2005 heeft de VROM-Inspectie (VI) programmatisch bij alle provincies onderzoek verricht naar de uitvoering van de in medebewind gegeven VROM-taken. De laatste drie onderzoeken zijn begin 2008 met een bestuurlijk overleg afgerond. Daarmee wordt het programma provincieonderzoeken van de VI afgesloten. Met dit landelijk eindrapport zal de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de uitkomsten van de provincieonderzoeken worden geïnformeerd. Daarmee is de Tweede Kamer primaire doelgroep. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de provincies vormen een secundaire doelgroep omdat er een provincieoverstijgend beeld wordt gegenereerd.

Proces

Alle twaalf provincies zijn in het kader van dit programma onderzocht op uitvoering van VROM-taken. Dit traject heeft ongeveer drieëneenhalf jaar in beslag genomen. Voordat is gestart met de daadwerkelijke onderzoeken heeft de VI de methodiek ontwikkeld. Bij deze ontwikkeling is het IPO betrokken geweest. De methodiek is getest in het eerste provincieonderzoek bij de provincie Overijssel. Dit onderzoek was enerzijds een pilot maar tegelijkertijd een volwaardig onderzoek. Op basis van deze pilot zijn enkele wijzigingen in de werkwijze toegepast. Na afronding van de eerste vijf provincieonderzoeken heeft een "mid-term review" plaats gevonden. Ten aanzien van de uitvoeringsresultaten is in de mid-term review te lezen dat zowel VI als provincies vinden dat de uitkomsten van de rapporten een helder beeld geven van de daadwerkelijke taakuitvoering. Ten aanzien van de gehanteerde methodiek merken provincies op dat de methode op zich zelf goed is, maar dat de VI ervoor moet waken niet te veel met een handhavingattitude op de beleidsstoel van de provincie te zitten.

Werkwijze provincieonderzoeken

De provincieonderzoeken zijn uitvoerige onderzoeken die zowel voor de VI als voor de provincies een aanzienlijke personele inzet vergen. Om die reden zijn de onderzoeken in een meerjarig programma ondergebracht. Daarbij is onder meer rekening gehouden met de verschillen in omvang en complexiteit van provincies, maar ook met reorganisaties van individuele provincies of betrokken afdelingen. Individuele onderzoeken zijn dan ook alle ruim vantevoren door de VI aangekondigd. Enige tijd na de aankondiging wordt in een vooroverleg met de te onderzoeken provincie doorgesproken wat het onderzoek precies inhoudt en hoe de onderzoekers te werk gaan. Het onderzoek bestaat uit voorbereiding (bestuderen van door provincie aangeleverde documenten, beleidsplannen, verordeningen etc.) dossieronderzoek, het afnemen van interviews met medewerkers en management en het uitvoeren van realitychecks op de milieu-uitvoeringsdossiers bij bedrijven. Bevindingen van de bedrijvenbezoeken worden bij de provincies terug gelegd. De VI intervenueert niet zelf bij de bedrijven. Bij het vaststellen van ernstige tekortkomingen wordt wel een afspraak met het bevoegd gezag gemaakt over de termijn waarbinnen de overtreding wordt beëindigd. Na afronding van het onderzoek ter plaatse wordt het bevindingenrapport opgemaakt, waarvan concepten eerst ambtelijk met de provincies worden besproken, waarna een gesprek op bestuurlijk niveau volgt. Naast de rapportage met conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen is dit tevens de plaats om een eventueel plan van aanpak van de provincie te bespreken. Dit plan van aanpak bevat de wijze en termijn waarbinnen verbeterpunten worden doorgevoerd. De VI voert circa één jaar na uitvoering van het onderzoek een nazorgonderzoek uit, waarbij een toets plaats vindt op de verbeterpunten uit het plan van aanpak. In dit nazorgonderzoek wordt derhalve de effectuering van het onderzoek bepaald. Essentieel in de methodiek is het uitgangspunt dat een goede uitvoering slechts geborgd kan zijn door een vastgesteld beleid en programma. De drieslag beleid, programma en uitvoering is dan ook in alle rapporten terug te vinden.



Bij de vergelijkbaarheid van de twaalf individuele rapportages moeten twee algemene kanttekeningen geplaatst worden: er is sprake van maatwerk en van veranderende regelgeving. Voorafgaand aan de start van het programma van de provincieonderzoeken is een selectie gemaakt van VROM-taken die bij een provincieonderzoek onderzocht kunnen worden. Ieder provincieonderzoek is echter maatwerk. Bij de uitvoering van de provincieonderzoeken is rekening gehouden met provincie-eigen kenmerken zoals ligging, aard van het ruimtebeslag en (soorten van) bedrijvigheid. Daarnaast is binnen de provincieonderzoeken ruimte geweest voor specifieke wensen van het provinciaal bestuur. Hierdoor zijn niet alle tot de selectie behorende (onderdelen van) taken ook bij alle provincieonderzoeken onderzocht. Redenen waarom (onderdelen van) taken niet zijn onderzocht kunnen bijvoorbeeld zijn dat ze niet binnen een provincie spelen of dat al door eerder onderzoek bekend is op welke wijze de uitvoering ervan wordt uitgevoerd.

De uitvoering van het programma provincieonderzoeken heeft in totaal ruim drie jaar geduurd. In deze drie jaar is de wet- of regelgeving voor een aantal (onderdelen van) taken gewijzigd. Bij de uitvoering van de provincieonderzoeken is zoveel als mogelijk rekening gehouden met komende wijzigingen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen verbetertrajecten meer noodzakelijk bevonden of aanbevolen voor taken waarvan zeker is dat die met een komende wetwijziging vervallen. Vanwege de looptijd van het onderzoeksprogramma kan het echter voorkomen dat op het moment van onderzoek nog niet bekend was dat een wetwijziging op handen was. Hierdoor kan het zijn dat op zich vergelijkbare uitvoering van taken tot verschillende oordelen leiden. Indien daarvan sprake is, wordt dat vermeld in deze landelijke rapportage.

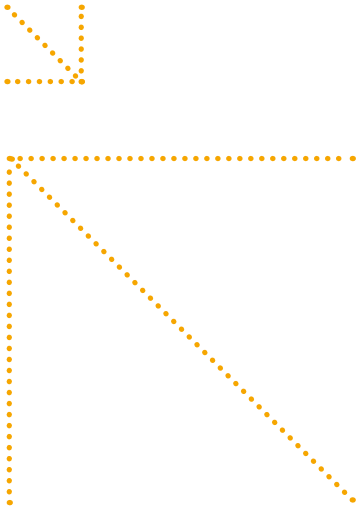
Drie provincies zijn onderzocht door een team van medewerkers van de VI en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) gezamenlijk. De medewerkers van IVW hebben zich – naast deelname in de pilot – in deze drie onderzoeken gericht op de uitvoering van enkele V&W-taken, te weten: watertoets, rioleringen en onderhoudsbaggeren. De samenwerking van beide rijksinspecties vloeit voort uit de wens om op rijksniveau de inspectietaken zoveel mogelijk te combineren, opdat een efficiënte uitvoering van het rijkstoezicht wordt bevorderd en tegelijkertijd de toezichtlast wordt beperkt.

Inhoud

De eindrapportage is de geaggregeerde neerslag van de twaalf uitgevoerde provincieonderzoeken. Via de individuele rapportages zijn provincies waar nodig al gestimuleerd tot naleving, daarvoor is deze rapportage uitdrukkelijk niet bedoeld. Wel wordt geschetst welke taken de meeste provincies in zijn algemeenheid goed oppakken en welke onderwerpen juist niet goed (genoeg) uitgevoerd worden. Er is voor gekozen om enkele door de VI als excellent (kan als voorbeeld dienen voor andere provincies) beoordeelde werkwijzen op te nemen, met het oog op het sprekender maken van de eindrapportage. Het doel van de eindrapportage is een algemeen beeld te schetsen en daaruit leerpunten of thema's voor vervolgonderzoeken door de VI af te leiden.

Toekomstige onderzoeken bij provincies

Het ligt voor de hand om in het vervolg van de onderzoeken aandacht te schenken aan de onderwerpen waarbij voor de meeste provincies verbeterpunten zijn geformuleerd. De VI heeft onder meer met het oog op het terugdringen van (interbestuurlijke) toezichtlasten en de eigen taakstelling, de eigen werkwijze veranderd. Belangrijke criteria bij de nieuwe werkwijze zijn selectief en probleemgericht te werk gaan. Loslaten waar het kan, maar slagvaardig ingrijpen waar het moet. In dat licht vormen de uitgevoerde brede provincieonderzoeken een prima nulmeting per provincie en vormen ze samen een mooi overzicht van de stand van zaken. Daarvan kan de VI goed gebruik maken om thematische vervolgonderzoeken te selecteren. Bij die selectie is het echter van belang ook de nazorgonderzoeken in ogenschouw te nemen. Daaruit moet blijken in hoeverre de eerder algemeen levende problemen nog steeds als problematisch moeten worden beschouwd. Bovendien wil de VI de ogen niet sluiten voor de aanbevelingen van en de kabinetsreactie op de commissie Oosting, het eventueel herziene stelsel van handhaving VROM-regelgeving waar de commissie Mans onderzoek naar heeft gedaan, de verbeteringen in de kwaliteit van de uitvoering zoals door IPO zelf (samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)) worden voorgestaan en de afspraken die worden gemaakt in het kader van de Omgevingsvergunning. Kortom, aan de interbestuurlijke verhoudingen wordt momenteel druk gesleuteld, hetgeen zijn weerslag heeft en zal hebben op de werkwijze van rijksinspecties.



Leeswijzer / opbouw eindrapportage

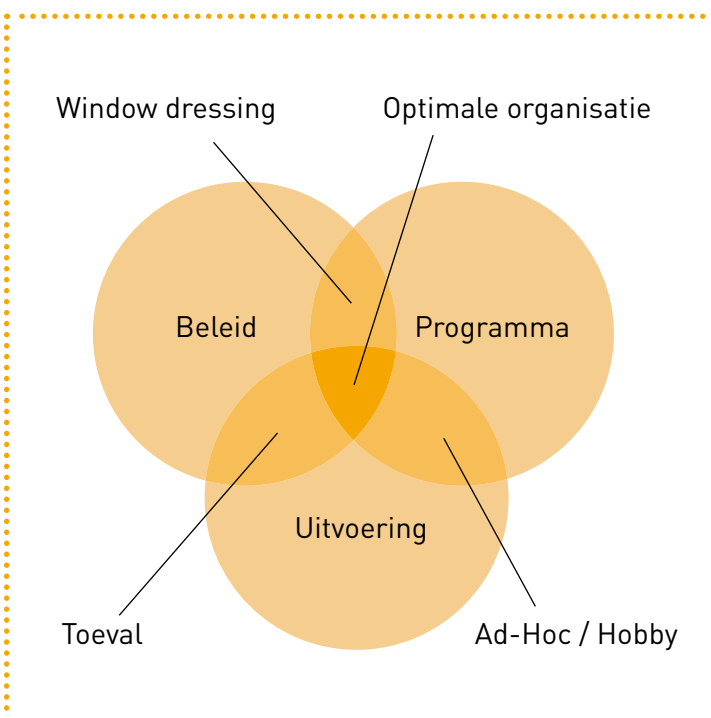
De eindrapportage start met een beschrijving van bevindingen uit de twaalf onderzoeken, gesorteerd naar eerst ruimtelijke ordening, daarna milieu en watergerelateerde onderwerpen en vervolgens wonen en huisvesting. Daarna is aandacht voor het algemene beeld dat uit de provincieonderzoeken kan ontstaan en worden de resultaten uit lopende verbetertrajecten benoemd. Tenslotte wordt het principe van driezijdig leren belicht.

De inhoudelijke delen lijken onevenwichtig in aantal pagina's, maar dat is een gevolg van de grotere hoeveelheid aan provinciale taken op milieugebied dan bijvoorbeeld wonen. Dat is ook op die manier tot uiting gekomen in de (mogelijk) te beoordelen taken in de methodiek. Bij de inhoudelijke delen wordt eerst per grotere brok taken de wettelijke grondslag of het doel van de taken beschreven, waarna de onderzoeksbevindingen volgen. Hierbij is gekozen voor de indeling naar onderwerp in plaats van de in de methodiek gekozen insteek van de beleidscyclus. Die bestaat op hoofdlijnen uit beleid, programmering en uitvoering.

In de onderzoeken is per provincie bekeken of die drie stappen voldoende met elkaar in verband stonden.

De beleidscyclus is gesloten als de drie velden elkaar overlappen en een systeem van monitoren en evaluatie aanwezig is (optimale situatie in bovenstaand schema). Daar waar beleid en programmering niet gevolgd worden door een goede uitvoering is er sprake van window-dressing of "papieren tijgers". Daar waar de uitvoering conform beleid is, maar waar gerichte programmering ontbreekt, spreken de Inspecties van toeval. Als, tenslotte, programma en uitvoering een fundament missen bij gebrek aan bestuurlijk vastgesteld beleid, dan wordt dat in de individuele rapportages hobbyisme genoemd.

Aangezien de inzet van IVW niet bij alle onderzoeken heeft plaats gevonden, wordt over de bevindingen van de IVW bij die drie provincies in deze eindrapportage in een aparte paragraaf gerapporteerd.





Ruimtelijke ordening

De zorg voor de ruimtelijke ordening is verdeeld over drie overheidslagen. De provincie vervult een belangrijke rol als intermediair tussen Rijk en gemeenten. De ruimtelijke ordeningstaak is thans één van de belangrijkste taken die de provincie in medebewind uitvoert. Deze middenpositie stelt de provincie in de gelegenheid om meer te doen dan alleen het beleid van het rijk te verwerken en op de doorwerking toe te zien. Ook haar eigen ruimtelijke ambities kunnen in beleid worden vastgelegd en afgedwongen. De wet geeft hiertoe de mogelijkheid. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) lag het accent van het planologische toezicht op de gemeenten bij de provincie. Door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, in werking getreden op 1 juli 2008) veranderen de onderlinge verhoudingen en wordt bijvoorbeeld de zogenaamde “rechtersrol” niet meer door de provincie ingevuld.

De belangrijkste instrumenten die de provincie tot 1 juli 2008 heeft om haar beleid vorm te geven zijn onder andere:

- het opstellen van een streekplan;
- het beoordelen van bestemmingsplannen en structuurplannen;
- het verstrekken van verklaringen van geen bezwaar voor artikel 19 lid 1 WRO;
- benoemen van activiteiten die, hoewel goedkeuring van de provincie noodzakelijk is, door de gemeente gehonoreerd kunnen worden (art 19.2 WRO).

Het op- en vaststellen van beleid is een autonome bevoegdheid van de provincie. De provincie dient, voor zover beleid is vastgesteld, de hiervoor geldende wettelijke voorschriften te volgen. Op basis van de onderzoeken is vastgesteld dat in zijn algemeenheid provincies de beleidsvormende taken goed hebben georganiseerd en dat alle provincies over een actueel streekplan beschikken.

De provincie is tot de komende wetswijziging belast met het beoordelen van bestemmingsplannen die in het kader van de goedkeuring (wettelijke verplichting) door gemeenten worden toegezonden.

De wijze waarop de provincies ingediende bestemmingsplannen en vrijstellingen willen toetsen aan het provinciaal ruimtelijk beleid – het beleid om de toets op bepaalde wijze uit te voeren – is bij alle provincies aanwezig en sterk ontwikkeld. Vaak vindt de doorwerking van het geformuleerde beleid plaats in de vorm van handreikingen waarmee initiatiefnemers kunnen toetsen of in te dienen bestemmingsplannen voldoen aan het provinciaal beleid.

Door de inwerkingtreding van de nieuwe Wro zal dit beleidsinstrument moeten worden aangepast aan de nieuwe rol met de daarbij behorende provinciale ambities.

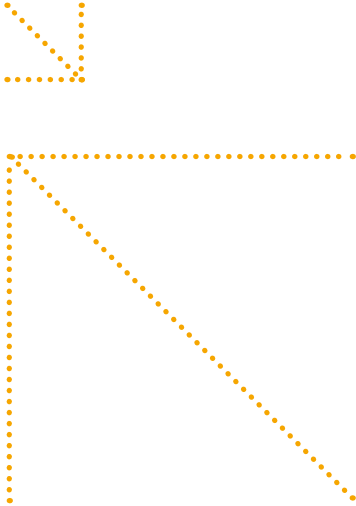
De VI heeft uiteraard ook de uitvoering onderzocht. Zo zijn de provincies wettelijk verplicht om jaarlijks verslag te doen van het gevoerde ruimtelijk beleid. Op één provincie na wordt door alle provincies in deze verslaglegging over de prestaties voorzien. Ook de integrale toetsing van de bestemmingsplannen wordt door een groot deel van de provincies adequaat uitgevoerd. Bij drie provincies zijn verbetertrajecten noodzakelijk om te waarborgen dat alle aspecten ook daadwerkelijk getoetst worden. Twee provincies hebben hun werkwijze al afgestemd op de inwerkingtreding van de nieuwe Wro. Vanuit het perspectief van de nieuwe Wro is deze lijn verdedigbaar.

De uitvoering van de werkzaamheden voor de zogenaamde artikel 19 WRO-procedures (vrijstellingen) is bij bijna alle provincies goed. Deze werkzaamheden zullen veranderen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro.

Vanuit haar positie als middenbestuur heeft de provincie de mogelijkheid om een coördinerende en stimulerende rol te vervullen bij de ruimtelijke inrichting binnen de provincie.

Op het gebied van stimulering van de ruimtelijke kwaliteit en het provinciale beleid door gemeenten blijken provincies in zijn algemeenheid deze taak goed uit te voeren. De meeste provincies voeren hierbij een actieve rol, variërend per onderwerp. De provincies Overijssel, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg excelleren op deze taak door de getoonde initiatieven.

Hoewel geen onderdeel van het onderzoeksmethode, is tijdens de onderzoeken gebleken dat veel provincies een actieve rol spelen bij de invoering van de digitalisering van bestemmingsplannen.



Excellente voorbeelden van stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in Overijssel en Drenthe

Het stimuleringsproject "Ruimte op orde" van de provincie Overijssel waarin aandacht wordt besteed aan de actualisering en digitalisering van bestemmingsplannen en het opstellen voor handhavingsbeleid voor ruimtelijke ordening.

De regiegroep van de provincie Drenthe die ervoor zorgt dat de realisatie van de doelstellingen en de uitvoering van de actiepunten van het provinciaal beleid zijn geborgd.

Milieutaken algemeen

Milieubeleidsplan, milieuprogramma en milieuverlaglegging

De Wet milieubeheer (Wm) schrijft voor dat provincies beschikken over een geldend milieubeleidsplan (art. 4.9 Wm), waarin op hoofdlijnen het voorgestane milieubeleid is neergelegd. Een dergelijk plan dient eens in de vier jaar te worden vastgesteld. Het plan is voor de provincie richting gevend voor toekomstige beslissingen, maar heeft geen rechtsgevolgen voor derden.

Uit de onderzoeken door de VI blijkt dat nagenoeg alle provincies beschikken over een bestuurlijk vastgesteld milieubeleidsplan. In de ogen van de VI een belangrijke voorwaarde om transparant en bestuurlijk gedragen invulling te geven aan het provinciale milieubeleid via programmering en uitvoering. Waar nodig zijn ook provinciale milieuverordeningen vastgesteld.

De provincies beschikken bovendien ieder over een milieuprogramma waarin de beleidsdoelen programmatisch worden uitgewerkt. Wel besteedt bijna de helft van de provincies te weinig aandacht aan de wettelijke taken en vereisten van het programma (art 4.14 en 4.15 Wm). De provincie Utrecht heeft de sturing en realisatie van doelen, inclusief de menskracht en middelen, heel goed geborgd door een meerjarenbeleidsprogramma en milieufactieprogramma in te bedden in de begrotingscyclus.

Gedeputeerde Staten (GS) dienen jaarlijks verslag te leggen aan Provinciale Staten (PS) over de uitvoering van de geprogrammeerde milieutaken. Dat gebeurt wel, maar tegelijkertijd valt op dat de wettelijk te vermelden termijnoverschrijdingen en de rapportage over de eigen inrichtingen vaak ontbreken. Bovendien stellen maar weinig provincies de Inspecteur in kennis van het verslag.

Excellent voorbeeld van milieuprogramma in Utrecht

De Inspectie stelt vast dat de gekozen werkwijze van de provincie ervoor zorgt dat de uit te voeren activiteiten van haar ambtelijke organisatie direct gerelateerd zijn aan de doelen in het vigerende Provinciaal milieubeleidsplan (PMP). Door middel van de begrotingscyclus die voor milieu op basis van het meerjarenmilieubeleidsprogramma en milieufactieprogramma wordt voorgegeven, vindt de borging van menskracht en middelen op basis van het PMP gestructureerd plaats.

Door de provincie wordt aangegeven dat in het PMP alle activiteiten worden beschreven die de dienst Water en Milieu (WEM) uitvoert. Hiermee heeft de provincie gepoogd om alle milieugerelateerde activiteiten ten dienste te laten zijn van de in het PMP geformuleerde doelen.

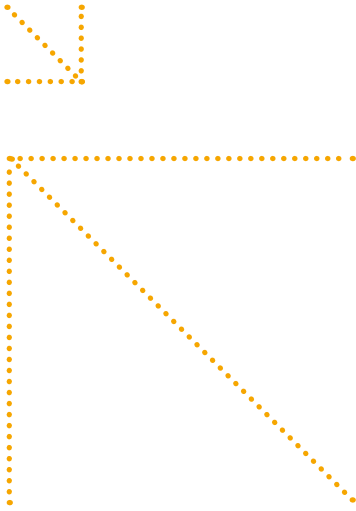
De borging van menskracht en middelen ten gunste van de geplande activiteiten vindt getrapd plaats door middel van de zogenaamde programma- en productbegroting.

De programmabegroting wordt opgesteld door GS en goedgekeurd door PS. In de programmabegroting is het programma milieu (3.2) verdeeld in 13 productgroepen. Op hoofdlijnen wordt beschreven wat de accenten van het komende jaar per programma/productgroep zijn en de daarbij behorende lasten. De programmabegroting is erop gericht om Provinciale Staten in staat te stellen om op hoofdlijnen sturing te geven.

In de productenbegroting vindt een gedetailleerde beschrijving per productgroep plaats. Per productgroep worden één of meerdere indicatoren aangegeven waarop gestuurd zal worden.

Tevens wordt inzicht gegeven wat de lasten en de baten van te plegen activiteit vermoedelijk zullen zijn. De productenbegroting is een verdere verfijning van de programmabegroting en is bedoeld om GS van sturingsinformatie te voorzien waarmee tevens de vordering van de daadwerkelijke uitvoering gevolgd kan worden.

Een nog verdergaande verfijning van activiteiten vindt plaats door middel van de sectorplannen die eveneens jaarlijks worden opgesteld. Ook de sectorplannen houden dezelfde productgroepindeling als die in de productenbegroting is aangegeven. Tenslotte zorgt de leidinggevende er voor dat er conform programma wordt gewerkt.



Vergunningverlening

De taak vergunningverlening bij inrichtingen waarvoor GS bevoegd gezag zijn omvat, behalve het verlenen van de vergunningen op zich, ook de activiteiten die noodzakelijk geacht worden voor een goede vergunningverlening. Hieronder vallen: het zicht op en beheer van een inrichtingenbestand, het regelmatig actualiseren van vergunningen, het verwerken van meldingen op basis van art. 8.19 Wm.

De onderzoeken geven aan dat specifiek beleid (al dan niet in het milieubeleidsplan) is geformuleerd voor onderdelen van het milieuterrein. Vrijwel alle provincies beschikken over specifiek beleid voor vergunningverlening.

De vergunningverlening wordt ook specifiek geprogrammeerd. In de meeste gevallen zijn de geprogrammeerde ambities in lijn met de beschikbare menskracht, zodat ze voldoende realistisch zijn. Overigens wordt op dit punt, de vertaalslag van beleidsambities naar realistische werkprogramma's, een aantal provincies door de VI aangemoedigd tot verbeteringen. Milieuvergunningverlening is een belangrijke taak van de provincies die veel afzonderlijke activiteiten bevat. Het toetskader van de VI onderscheidt op deze taak dan ook veel elementen. Een relatief kleine provincie en twee grote provincies met stevige milieudiensten scoren hier goed. Toch zijn er, mogelijk vanwege de veelheid van toetselementen, ook veel verbeterpunten op dit terrein gevonden. Voor de meeste provincies zijn verdere verbeteringen mogelijk op: wettelijke termijnen die niet worden gehaald; vergunningen die zijn verouderd; voorschriften die toch vaak niet adequaat zijn (geen maatwerk). Dat leidt tot slechte handhaafbaarheid waardoor er veel gedoogsituaties ontstaan. Er zijn ook heel goede zaken gevonden, zoals een digitaal loket en een branchegericht project dat efficiënt is door standaardisering.

Toezicht, handhaving en gedogen

Het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning voor de inrichting of de activiteit te verlenen, draagt ook zorg voor het toezicht op en de handhaving bij die inrichtingen. Het betreft een bestuurlijke zorgplicht, gericht op het tegengaan van in werking zijn zonder of in afwijking van een vergunning. Daarnaast moet de wet- en regelgeving ten aanzien van niet-inrichtinggebonden activiteiten (art 18.2 e.v. Wm) gehandhaafd worden. Op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer dient

Excellent voorbeeld van programmering met tussentijdse risicoanalyses in Limburg

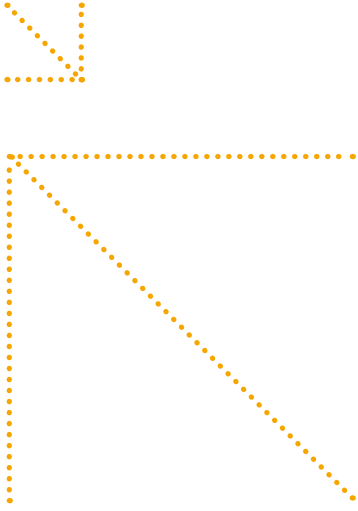
Voor de prioritering binnen de programmering wordt een dynamisch systeem gehanteerd waarbij de inrichtingen op basis van een risicobenadering onderling geprioriteerd worden, zodat de bedrijven met de grootste milieurisico's eerst worden bezocht. Per inrichting is een score aan de 15 milieu-indexen toegekend. Voorbeelden van dergelijke items zijn "visuele hinder", "bodem, grond-, hulp- en afvalstoffen", "lucht/geur" en "illegale activiteiten".

Voor de prioritering van de inrichting wegen naast de vaste milieu-indexen ook nog variabele indexen mee, voorbeelden hiervan zijn "klachtenpatroon", "politieke gevoeligheid" en "laatste controle".

Voorschriften die betrekking hebben op de hoogstscorende milieu-indexen moeten bij elke planmatige controle aan de orde komen en uit de laagstscorende milieu-indexen maakt de toezichthouder een zodanige selectie dat alle voorschriften minimaal één keer per vijf jaar gecontroleerd zijn. Deze termijn van vijf jaar is gekozen in aansluiting op de actualiseringstermijn van vijf jaar die de provincie voor Wm-vergunningen hanteert. Door deze wijze van prioritering van te controleren inrichtingen is de concrete programmering geobjectiveerd.

De uitkomsten van de planmatige controle worden naast het prioriteren van te controleren inrichtingen ook gebruikt voor de naleefscore van inrichtingen. Dit instrument hanteerde de provincie al langer als sturingsinstrument voor het bestuur. Door invoering van het dynamisch systeem is de wijze waarop de informatie tot stand komt aanzienlijk gewijzigd.

Deze werkwijze is gedigitaliseerd in het systeem PROMIS. Aan de hand hiervan kan op ieder moment een actueel overzicht per toezichthouder uitgedraaid worden waarin de vorderingen ten aanzien van de planning zijn aangegeven. Halfjaarlijks wordt bezien in hoeverre de planning gehaald wordt, zo nodig vindt een herprioritering van de nog te controleren inrichtingen plaats.



beleid te zijn vastgesteld met betrekking tot toezicht en handhaving (wettelijke verplichting). Dat beleid dient volgens dat besluit onder andere te zijn gebaseerd op een risicoanalyse en inzicht te geven in de nalevingstrategie en de samenwerking met andere toezichthouders. De provincies geven over het algemeen goed invulling aan het beleid voor milieuhandhaving, inclusief gedogen. Daarnaast besteden de provincies over het algemeen veel aandacht aan hun coördinatietaken (regierol) in het kader van de professionalisering.

Ook de doorvertaling van dat beleid in programma's is over het algemeen goed verzorgd. Er springt één provincie uit in positieve zin, omdat daar kwantitatieve planning gepaard gaat met een dynamisch systeem dat is gebaseerd op tussentijdse risicoanalyses. Bovendien zit er een interessante component in die dankzij een zekere mate van objectivering van de inhoud van de controle, de resultaten van controles kan gebruiken bij te meten nalevinggedrag. Het meten van de naleving is de nieuwe uitdaging waar toezichthouders voor staan.

Ook de verbetering van de milieuhandhaving door andere toezichthouders via het project Professionalisering wordt door provincies geprogrammeerd.

Net als bij vergunningverlening heeft de VI de uitvoering van milieuhandhaving op veel elementen getoetst. Bij de meeste provincies zijn dan ook veel mogelijkheden voor verbetering aan te geven. Het ontbreken van risicoanalyses en het soepeler optreden dan de afgesproken handhavingstrategie toestaat, zijn vaak voorkomende verbeterpunten. De registratie, monitoring en evaluatie als input voor risicoanalyse ontbreken nogal eens. Toezicht vindt vaak plaats in afwijking van het toezichtplan, waardoor dat plan een papieren tijger wordt. Ook ten aanzien van opleveringscontroles en kwaliteit van de inspecties heeft de VI aan provincies verbeterpunten meegegeven.

Op grond van het Besluit kwaliteitseisen milieuhandhaving dienen toezichthouders binnen de provincies samen te werken. In één provincie wordt de samenwerking met andere handhavinginstanties perfect vorm gegeven. De provincie neemt actief deel aan de regionale samenwerkingsprojecten en zoekt nadrukkelijk de andere handhavingpartners.

Excellent voorbeeld van samenwerking in de handhaving in Flevoland

Het provinciaal bestuur onderschrijft niet alleen de regionale samenwerking maar toont dat eveneens in de praktijk. Er wordt actief deelgenomen aan een aantal (regionale) samenwerkingsprojecten en uit de gehouden interviews met het Openbaar Ministerie en politie wordt dit positieve beeld ook bevestigd.

Ook op kleiner schaalniveau, bijvoorbeeld het samenwerkingsproject met de brandweer, zoekt de provincie nadrukkelijk de andere handhavingspartner. De 'oude' SEPH-structuur is voor de provincie behouden gebleven en dat blijkt nog steeds een goed platform om samenwerking te stimuleren. De VI stelt vast dat de provincie een goede invulling heeft gegeven aan de bestuurlijke wens tot samenwerking en dit door de handhavingpartners positief wordt gewaardeerd.

Ten aanzien van de uitvoering van de professionalisering van de milieuhandhaving wordt opgemerkt dat slechts één provincie na 2005 bewust passiever is opgetreden richting handhavingpartners. Hiermee verdween daar tevens de stimulerende factor en werd onduidelijk of gemeenten nog aan de kwaliteitscriteria voldeden. De andere provincies paktten deze taak wel actief op. Gedogen heeft als onderdeel van milieuhandhaving aandacht gekregen. Zoals aangegeven onder vergunningverlening, wordt er als gevolg van slecht handhaafbare voorschriften te snel gedoogd en dat gebeurt bovendien te vaak niet op de juiste wijze. Termijnen krijgen onvoldoende aandacht, waardoor een passieve gedoogsituatie ontstaat. Soms ligt de oorzaak in te weinig vergunningcapaciteit en biedt het opstellen van een gedoogbeschikking even soelaas. Bijzondere omstandigheid is de regelgeving voor afvalbedrijven die een vergunningstermijn van maximaal tien jaar voorschrijft. Die regel zorgt in de praktijk voor gedoogsituaties.

Overige milieutaken

Naast de meer algemene milieutaken op grond van de Wet milieubeheer (Wm) zoals vergunningverlening en handhaving, heeft de provincie ook taken op een aantal specifieke gebieden. In de provincieonderzoeken zijn de taken op de volgende gebieden onderzocht: nazorg stortplaatsen na sluiting, rioleringen en lozingen in niet-gerioleerde gebieden, zwemwaterkwaliteit, geluidhinder, luchtkwaliteit, bodembescherming, bodemsanering en externe veiligheid. De rol die de provincie op deze taken vervult, verschilt per onderwerp. Er zijn onderwerpen waar de provincie zelf taken moet uitvoeren, zoals in het kader van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwater (Whvbz). Soms dient de provincie regels vast te stellen voor met name gemeenten en te controleren of gemeenten deze regels uitvoeren, zoals in het kader van bodembescherming. Een andere rol is die van regisseur, zoals voorkomt bij luchtkwaliteit, bodemsanering en externe veiligheid.

Nazorg stortplaatsen

Op basis van de Wm heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor de nazorg van stortplaatsen die na 1 september 1996 zijn gesloten. Provincies dienen het nazorgplan van de stortplaatsbeheerder te beoordelen en de (eeuwigdurende) verantwoordelijkheid voor het milieuhygiënisch, financieel en organisatorisch beheren van de gesloten stortplaatsen te regelen. De nazorg van stortplaatsen is niet in alle provincies onderzocht. Daar waar dit onderwerp wèl is onderzocht (bij zes provincies), is sprake van een goede uitvoering, geborgd door beleid en programma. Eén provincie (Flevoland) staat het gebruik van nieuwe innovatieve milieu- en kostenbesparende technieken toe en is daarmee een voorbeeld voor andere provincies.

Rioleringen en lozingen in niet-gerioleerde gebieden

Op basis van de Wm kan de provincie adviseren bij de opstelling van Gemeentelijke rioleringsplannen (GRP's) en aanwijzingen geven omtrent de inhoud van deze GRP's. Daarnaast verleent de provincie aan gemeenten ontheffingen van de zorgplicht voor een doelmatige inzameling en transport van afvalwater. Bij de laatste drie onderzoeken (Friesland, Gelderland en Noord-Holland) is dit onderwerp onderzocht door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (zie paragraaf over IVW-taken). De uitvoering bij

de overige negen provincies is overwegend goed, geborgd door beleid en programma.

Zwemwater, geluid en luchtkwaliteit

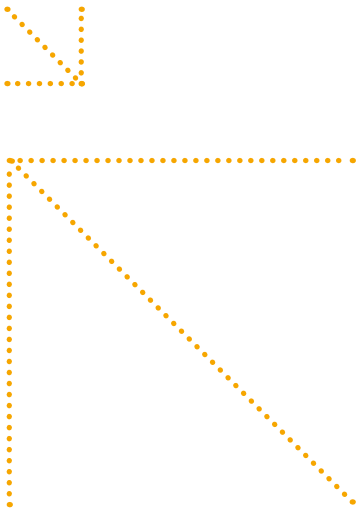
Op basis van de Whvbz is de provincie bevoegd gezag voor de uitvoering van deze wet. De provincie controleert of de normen voor de zwemwaterkwaliteit en de veiligheid in badinrichtingen en zwemgelegenheden worden nageleefd. Voor de uitvoering van de onderdelen 'zwemwater', 'geluid' en 'luchtkwaliteit' zijn bij meer dan de helft van de provincies verbeter-trajecten noodzakelijk. Bij sommige van deze provincies is ook de borging in beleid en/of programma van de uitvoering van deze onderwerpen onvoldoende. De provincie Noord-Brabant is zowel qua beleid als qua uitvoering een voorbeeld voor andere provincies.

Uit het rapport provincieonderzoek Noord-Brabant

"De provincie Noord-Brabant heeft een duidelijke visie ontwikkeld op de badinrichtingen en zwemgelegenheden. Door middel van het vignet 'Veilig en schoon' wordt deze visie goed uitgedragen en worden de zweminrichtingen op een goede wijze gestimuleerd tot voortdurende verbetering van de kwaliteit."

"De werkzaamheden zijn geborgd in het plan van aanpak branchetoezicht water. Binnen dit plan van aanpak neemt het jaarverslag een prominente plaats in. De functie van het jaarverslag is meer dan alleen een verantwoording maar wordt ook ingezet als communicatiemiddel naar alle betrokkenen."

"De werkprocedures zijn vastgelegd in het gecertificeerde kwaliteitssysteem. De uitvoering van het totale werkpakket is zodanig ingericht dat er sprake is van volledigheid, van eenduidigheid en van herkenbaarheid in de regio."



Op basis van de Wet geluidhinder (Wgh) verleent de provincie onthefingen van voorkeurswaarden geluid (de zogenoemde hogere grenswaarden) en heeft de provincie een coördinerende taak: zorgen voor de onderlinge afstemming en samenhang in het geval dat woningen in meerdere zones van de Wgh of de Luchtvaartwet zijn gelegen. Verder is de provincie verantwoordelijk voor de correcte toepassing van de geluidsnormering in de Wm-vergunning, het zonebeheer en de geluidzonetoets bij bestemmingsplannen. Per 1-1-2007 is de Wgh gewijzigd en is het vaststellen van hogere grenswaarden een taak van gemeenten geworden.

Bij veel provincies wordt met name aan de coördinatietaak op grond van artikel 157 van de Wet geluidhinder geen actieve invulling gegeven. Inmiddels is deze taak komen te vervallen, zodat er bij de laatste onderzoeken geen verbetertraject meer is aanbevolen. In de overige provincies is sprake van een uitvoering die geen verbetering behoeft. De programmering is over het algemeen goed. De aanpassing van de Wet geluidhinder begin 2007 heeft geleid tot een minder prominente rol van de provincie. Hierdoor is bij de provincies de aandacht voor deze taak afgenomen.

Op basis van het Besluit luchtkwaliteit (Blk) stelt de provincie de luchtkwaliteit vast bij provinciale wegen en bedrijven. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor het rapporteren over de luchtkwaliteit aan de minister van VROM. De informatie daarvoor dient onder andere door gemeenten te worden aangeleverd. Verder heeft de provincie een rol bij het terugdringen van luchtverontreiniging en voert regelmatig overleg met gemeenten en inspectie over de uitvoering van maatregelen daartoe. Per november 2007 is het Blk vervangen door een apart hoofdstuk in de Wm, ook wel de 'Wet luchtkwaliteit' genoemd.

De VI constateert dat veel provincies actiever kunnen zijn om van gemeenten de noodzakelijke rapportages binnen te krijgen. Hierbij kan opgemerkt worden dat lopende de gehele onderzoeksperiode het landelijk beleidskader sterk in ontwikkeling is geweest en dat goede scores te vinden zijn bij later onderzochte provincies. Bij enkele provincies ontbreekt nog een integraal provinciaal luchtkwaliteitsbeleid. De programmering is bij de meeste provincies goed ingevuld, zodat er inzicht is in welke activiteiten er moeten worden uitgevoerd en hoeveel tijd en middelen de uitvoering vraagt.

Bodembescherming en grondwater

Op basis van de Wm dient de provincie in haar provinciale milieubeleidsplan en provinciale milieuverordening bepalingen en regels op te nemen ten aanzien van de bescherming van de bodem en de kwaliteit van het grondwater.

Op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) is de provincie in veel gevallen het bevoegd gezag bij de uitvoering van bodemsaneringen. De provincie draagt als regisseur zorg voor de concretisering van het beleid in sanerings-programma's, zowel voor de provincie zelf als kaderstellend voor de niet-rechtstreekse programma- en notitiegemeenten¹. Bij de meeste provincies is de uitvoering geborgd door beleid en programma. Bij die provincies waar verbeteringen van het beleid zijn aanbevolen is ook de uitvoering onvoldoende. Bij bodemsanering is bij meer dan de helft van de provincies verbetering van de uitvoering of toezicht noodzakelijk. Bij één van deze provincies is het aantal gecontroleerde bodemsaneringen zo gering dat er sprake is van een onvoldoende preventief effect. Bij deze provincie is de toezichtcapaciteit te beperkt om een adequaat toezicht op bodemsaneringen te kunnen uitvoeren. Voor deze provincie hebben deze constatering geleid tot een zwaar verbetertraject. De provincie Groningen is voor wat betreft de regierol bij bodemsanering een voorbeeld voor de andere provincies: onderzoeken worden sneller uitgevoerd dan geprogrammeerd en in samenwerking met gemeenten worden bodemkwaliteitskaarten opgesteld.

¹ Terminologie in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Excellent voorbeeld van bodemkwaliteitskaarten in Groningen

“In de provincie Groningen functioneren drie regionale bodemoverleggen, waar de gemeenten en de provincie in meedoen. De uitvoering van het Programma Actief bodembeheer was in 2005 een hoofdonderwerp van deze overleggen. De provincie vervult hierin een stimulerende en faciliterende rol. De frequentie is circa vier keer per jaar. Producten van de samenwerking zijn onder meer een model-bodembeleidsplan voor gemeenten (2002) en een bodemkwaliteitskaart en een bodembeheerplan voor het hele buitengebied van de provincie Groningen (2001). Ook heeft de provincie samen met alle gemeenten ervoor gezorgd dat in elke gemeente een bodemkwaliteitskaart en bodembeheerplan voor het stedelijke gebied is opgesteld.”

“De aanpak van de werkvoorraad is in 2005 versneld uitgevoerd. In plaats van 100 historische onderzoeken en 50 oriënterende onderzoeken zijn 225 historische onderzoeken en 100 oriënterende onderzoeken uitgevoerd. Er is gewerkt met een aanpak per gemeente. In 2005 zijn vier gemeenten ingegaan op de uitnodiging van de provincie om alle locaties met een potentieel ernstige en urgente verontreiniging te onderzoeken. In 2006 doen er acht gemeenten mee. De werkvoorraad wordt dus in een veel hoger tempo onderzocht dan was geprogrammeerd. Hierdoor wordt de werkelijke werkvoorraad inzichtelijk gemaakt, onzekerheid weggenomen, en kan sanering worden gestimuleerd, bevolen of uitgevoerd door de provincie. Dit is gunstig in verband met de recent landelijk gestelde doelstelling om alle verontreinigde locaties met een spoedeisend karakter vóór 2015 te hebben gesaneerd. Het halen van deze doelstelling komt daardoor dichterbij.”

De provincie Overijssel heeft een asbestkansenkaart ontwikkeld die als voorbeeld voor andere provincies kan dienen.

Externe veiligheid

Externe veiligheid is een koepelbegrip van diverse regelingen zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit risico zware ongevallen (Brzo), het Vuurwerkbesluit, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het Registratiebesluit externe veiligheid. Op grond van deze regelingen moeten provincies onder andere een risico-inventarisatie uitvoeren van risicovolle situaties, bestaande Wm-vergunningen actualiseren met betrekking tot Brzo-bedrijven en saneringsprogramma's opstellen in het kader van Bevi. Verder hebben provincies een rol in kennisontwikkeling, samenwerking en professionalisering bij met name gemeenten. Ter stimulering van de ontwikkeling van het beleid op het gebied van externe veiligheid heeft het ministerie van VROM een programmafinanciering in het leven geroepen. Op 'externe veiligheid' is bij meer dan de helft van de provincies verbetering noodzakelijk van het beleid, terwijl de uitvoering over het algemeen goed gaat.

Over het algemeen gaat de uitvoering goed. In één provincie is er onvoldoende zicht op de ligging van de tracés van buisleidingen. Voor dit onderdeel is zowel qua beleid, als programma en uitvoering een zwaar verbetertraject noodzakelijk. Andere onderwerpen die in een paar provincies qua uitvoering moeten verbeteren zijn de handhaving van het Brzo en de toepassing van het Bevi. Ten aanzien van beleid is tijdens de onderzoeken geconstateerd dat voor de helft van de provincies geldt dat een algemene beleidsvisie ontbreekt dan wel verouderd is, of op onderdelen daarvan niet actueel en volledig is. Eén provincie (Overijssel) was in 2005 een voorbeeld voor de andere provincies vanwege het actief stimuleren van externe veiligheid, de uitvoering bij gemeenten en de aandacht daarbij voor de kennisontwikkeling.

Ook bij de programmering is een divers beeld te zien. Bij vier provincies is er sprake van een programmering die geen verbetering behoeft. Bij de overige provincies is verbetering noodzakelijk, meestal op enkele onderdelen. Zo ontbreekt bij een paar provincies het wettelijk verplichte inspectieprogramma in het kader van het Brzo. Op dit onderdeel is Noord-Brabant een voorbeeld voor de overige provincies met een meerjareninspectieplan en een jaarprogramma opgesteld conform de landelijke criteria.

Watergerelateerde onderwerpen: onderhoudsbaggeren, riolering en watertoets bij Gelderland, Noord-Holland en Friesland

De provincie heeft een regietaak² voor de uitvoering van een aantal taken in haar regio, op het gebied van Verkeer en Waterstaat wet- en regelgeving. Uit de drie onderzoeken op deze V&W-taken door de IVW maakt de IVW op dat twee van de drie provincies veelal te reactief handelen. De onderzochte provincies hebben ervoor gekozen, door het beleggen (bijvoorbeeld via uitbesteding, mandatering of delegatie) van taken bij de waterschappen en gemeenten, om meer op afstand te gaan staan. Indien de samenwerking met betrekking tot de watertaken tussen de gemeenten en waterbeheerders echter niet goed verloopt, signaleert de IVW een te afwachtende houding bij twee provincies. Zonder te willen suggereren dat dit ook bij andere provincies niet goed is geregeld, adviseert IVW de provincies om voldoende mogelijkheden te creëren om de vinger aan de pols te houden tijdens de uitvoering. Dit zorgt ervoor dat de provincies zicht kunnen houden op uitvoering van de taken en het provinciale beleid kunnen invullen. Dit houdt onder meer een adequate monitoring in en een strategie om zondig te stimuleren. Momenteel wordt dit in ieder geval door twee van de drie provincies op de onderzochte taken niet goed ingevuld.

Onderhoudsbaggeren

Op basis van de Scheepvaartverkeerswet (art. 2) en de Provinciewet (art. 158) is de provincie verantwoordelijk voor het vaarbeheer van de provinciale vaarwegen. Niet alle provincies hebben deze taak volledig zelf in beheer. Delegeren van deze taken aan een waterbeheerder komt voor. De drie op dit taakveld onderzochte provincies voldoen aan de wettelijke verplichtingen met betrekking tot onderhoudsbaggeren. Afhankelijk van de wijze van taakinvoering is er wel een aantal aanbevelingen gedaan. De onderzochte provincies hebben allemaal beleid opgesteld waarin onderhoudsbaggeren duidelijk benoemd is en aandacht voor het onderwerp zodoende geborgd en herleidbaar is. Programmering is aan het beleid gekoppeld daar waar de provincies zelf de taakuitvoering doen. Taken die bij de waterbeheerder zijn belegd worden door de waterbeheerder zelf geprogrammeerd. Wat betreft de uitvoering wordt daar waar mogelijk werk met werk gemaakt. Dit betekent dat onderhoudswerkzaamheden en saneringsbaggeren, indien mogelijk, gezamenlijk worden uitgevoerd. In dit geval is er sprake van overdragen en beleggen van taken door de provincie bij waterschap en/of gemeente. De provincies houden altijd in meer of mindere mate de verantwoorde-

lijkheid voor de uitvoering van de werkzaamheden, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het provinciale beleid. Belangrijk aandachtspunt is dan ook om monitoring te verankeren in de organisatie en te bepalen op welke wijze er gehandeld dient te worden mochten beleidsuitgangspunten niet worden gerealiseerd. Dit is met name van belang indien de provincies gekozen hebben voor een passieve uitvoeringsrol.

In het algemeen kan gesteld worden dat voldoende aandacht is voor het opstellen van beleid. Aanbevelingen hebben betrekking op de mate waarin de provincies zicht hebben (1) op de programmering van de uitvoerende waterschappen en/of gemeenten en (2) op het daadwerkelijk uitvoeren van die geprogrammeerde werkzaamheden.

Riolering

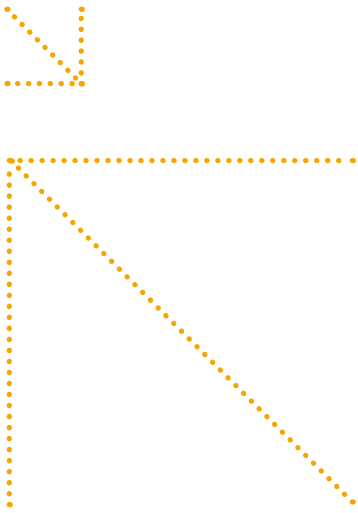
GS dienen volgens artikel 4.23 van de Wm door gemeenten als adviseur te worden betrokken bij het opstellen van een gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Op grond van artikel 4.24 Wm kunnen ze een aanwijzing geven bij het GRP. Daarnaast zijn GS bevoegd om onder voorwaarden aan de gemeenten ontheffing te verlenen van de plicht tot inzameling van huishoudelijk afvalwater.

De onderzochte provincies hebben de rioleringstaken, te weten aanwijzing gemeentelijk rioleringsplan, saneringen huishoudelijke lozingen en realisatie basisinspanning op verschillende wijzen belegd en geborgd in de organisatie. Niet alle onderzochte provincies voldoen aan de wettelijke taak die is belegd bij de organisatie, waaronder invulling van adviesrol conform art 4.23 van de Wm. Daarnaast is de monitoring van afspraken met gemeenten en waterschappen evenals de borging van inhoudelijke betrokkenheid een belangrijk aandachtspunt.

Regelgeving op het gebied van riolering en de taak die de provincie hierin heeft, maakt het voor de provincie noodzakelijk om een integraal beeld te kunnen vormen. Indien taken worden uitbesteed aan een waterbeheerder bestaat er een risico dat de provincie dit integrale overzicht verliest.

De uitvoering van de taken is vaak belegd bij gemeenten en waterschappen. Veelal is er wel beleid op hoofdlijnen in de provincies opgesteld voor deze taken. Voor de concrete uitwerking

² Onder regietaak wordt door IVW verstaan: de taak van de provincies als middenbestuur, kaderstellend in de regio, interveniërend waar het realisatie van provinciaal beleid betreft en in een aantal gevallen vergunningverlenend, bijvoorbeeld voor de Wet bodembescherming.



van het provinciaal beleid werken waterschap en gemeenten inhoudelijk aan het GRP en maken afspraken. De provincies staan bij de feitelijke en inhoudelijke invulling op afstand. Een eerder onderzoek door de IVW uitgevoerd gezamenlijk met de VI (Gemeentelijke rioleringsplannen, De rol van waterschappen en gemeenten onderzocht. Oktober 2006) heeft aangetoond dat de relatie tussen waterschap en gemeente niet altijd dusdanig is dat de waterbelangen voldoende geborgd zijn bij het opstellen van het GRP. De provincies kunnen hierin een duidelijke rol spelen door actiever de regietaak in te vullen op deze onderwerpen. De verdere borging van deze (inhoudelijke) rol wordt zeker in de nabije toekomst van belang. Te denken valt hierbij aan de invoering van de nieuwe Waterwet en de daarbij behorende besluiten, in casu het toekomstige Besluit lozingen buiten inrichtingen. Maar ook andere ontwikkelingen op het gebied van stedelijk waterbeheer zoals de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken.

Watertoets

Water is een van de ordenende principes bij ruimtelijke planvorming zoals verwoord in de Nota Ruimtelijke Ordening van VROM. Het huidige instrument dat de provincie heeft voor de borging van waterbelangen in de provincie is het goedkeuren van bestemmingsplannen. Verplicht onderdeel van zo'n (gewijzigd) bestemmingsplan is de watertoets. Deze toets is opgesteld om de doelen op gebied van waterveiligheid, -kwaliteit en -kwantiteit te borgen. In het beleid van de provincies is de watertoets voldoende geborgd. Echter, de borging van het waterbelang door de daadwerkelijke toets en beoordeling bestemmingsplannen op doorvertaling van het advies van de waterbeheerder is bij twee provincies onderzocht en niet voldoende bevonden.

Ook op dit punt attendeert de IVW de provincies op de komst van de Wro, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. In deze nieuwe situatie is het van belang dat de provincies de waterbelangen goed meewegen bij het proces rondom ruimtelijke plannen.

Gelet op de toekomstige ontwikkelingen in beleid en de wettelijke ontwikkelingen adviseert IVW provincies zich bewust te blijven van de regietaak die zij kunnen vervullen in de ruimtelijke ordening.



Wonen

Statushouders

Het ministerie van Justitie stelt op basis van de Vreemdelingenwet en de Huisvestingswet elk halfjaar de taakstelling voor gemeenten vast voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden (hierna: statushouders). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstelling en moeten woonruimte aanbieden aan asielzoekers die in Nederland een verblijfsvergunning hebben gekregen. In de Huisvestingswet is het toezicht geregeld op de uitvoering van de taakstelling. Landelijk gezien voeren 19 toezichthouders het eerstelijnstoezicht uit. Dit zijn de besturen van de provincies en de WGR-plusregio's. De regelgeving is tijdens het onderzoek gewijzigd waardoor ook het aangeboden juridisch instrumentarium is verbeterd.

De wijziging is dat toezichthouders een aantal wettelijke instrumenten hebben gekregen die ingezet moeten worden om statushouders tijdig te huisvesten. Het gaat om het beoordelen van de gemeentelijke verslagen en het in de plaats treden van gemeenten die onvoldoende presteren. Daarnaast kunnen provincies de taakstellingen van de gemeenten herverdelen, mits het totaal aan te huisvesten statushouders gelijk blijft.

Het landelijk beeld over de uitvoering van deze taak is niet positief. Veel provincies hebben geen handhavingsbeleid voor deze taak opgesteld. Bij slechts vier provincies was de uitvoering adequaat. Bij de overige provincies was in meer of mindere mate een versterking van de uitvoering noodzakelijk. Die versterking is vooral nodig in de wijze waarop achterliggende gemeenten worden gestimuleerd om de opgelegde taakstelling te realiseren. De meeste toezichthouders houden zich niet strikt aan de wet, maar in 2006 zijn er tussen minister en koepelorganisaties ambities afgesproken. Aan die ambities wordt in toenemende mate invulling gegeven. De achterstanden zijn fors terug gebracht. Toch zijn daarin flinke verschillen waarneembaar tussen toezichthouders en is bovendien de verwachting dat de taakstelling weer gaat toenemen.

Huisvestingsverordening

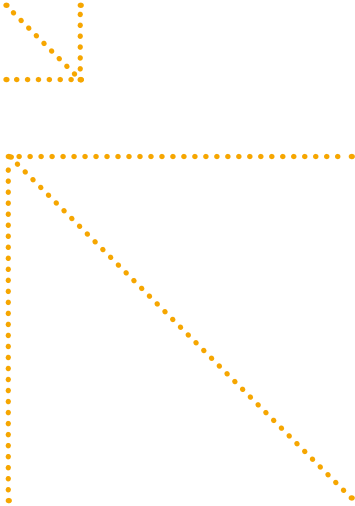
Op 1 juli 1993 is de Huisvestingswet in werking getreden. Deze wet heeft onder andere tot doel dat een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de schaarse woonruimte wordt bevorderd. Uitgangspunt is vrije vestiging. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening of -overeen-

komst regels te stellen voor de verdeling van woonruimte. Het is echter geen verplichting, een gemeente kan ook besluiten dat een huisvestingsverordening niet nodig is. Voor het feitelijk in werking treden van dergelijke verordeningen is goedkeuring van de provincie vereist. Daarnaast kan de provincie hiervoor regels opstellen.

Slechts in enkele provincies (randstadprovincies) zijn gemeenten met een vastgestelde gemeentelijke verordening. Deze provincies blijken de uitvoering van deze wettelijke taak veelal goed georganiseerd te hebben. Slechts één provincie dient de uitvoering van deze taak te verbeteren. Aangezien de huisvestingsverordeningen niet in de overige provincies spelen wordt deze taak daar niet uitgevoerd.

Woningbouwafspraken

Begin 2002 heeft het Rijk met de twintig stedelijke regio's Intentieafspraken verstedelijking tot 2010 gemaakt. De sindsdien gewijzigde omstandigheden hebben het Rijk genoodzaakt tot een koerswijziging in het beleid voor de verstedelijking en de inzet van de daarvoor beschikbare middelen. Het hoofddoel is nu de woningmarkt in beweging te brengen door in samenhang de woningproductie aan te jagen, de herstructurering te stimuleren en het huurbeleid te moderniseren. Met de twintig stedelijke regio's zijn nieuwe convenanten afgesloten waarmee is beoogd de woningproductie (inclusief eigenbouw), bodemsanering, openbaar vervoer en infrastructuur en groen in de periode 2005 – 2009 te bevorderen. De provincie heeft in dit geheel een belangrijke coördinerende rol voor de onderlinge afstemming op omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningbouwprogramma's. Uit het landelijk beeld van de provincieonderzoeken blijkt dat de provincies deze regietaak veelal goed oppakken. Een enkeling dient een aspect van de wettelijke taak te verbeteren.



Excellent voorbeeld uitvoering woningbouwafspraken in Gelderland

Om de haalbaarheid van de regionale woonprogramma's in te kunnen schatten heeft de provincie de methode van de 'voorspellende monitor' ontwikkeld. Hierbij wordt een schatting gemaakt van de te verwachten nieuwbouwproductie in de komende jaren op basis van resultaten van de afgelopen jaren, de afgifte van bouwvergunningen en de harde capaciteit in bestemmingsplannen. Door deze manier van werken kan het beleid en het programma snel worden aangepast.



Verbetertrajecten

In de voorgaande paragraaf wordt een stand van zaken weergegeven ten tijde van het onderzoeksjaar. Ontwikkelingen die daarna hebben plaats gevonden zullen moeten worden meegewogen bij de keuze van thematische onderzoeken door de VI in toekomst. In het kader van de vervolgprocedure bij het provincieonderzoek stellen provincies verbeterplannen op die na enige tijd door de VI worden getoetst. Op grond van die informatie kan het beeld dat uit de onderzoeken is ontstaan worden aangepast.

Op basis van de bevindingen, de verbeterpunten en de aanbevelingen uit de rapportages hebben de provincies een verbeterplan opgesteld. Uit de verbeterplannen blijkt dat de provincies de verbeterpunten en de aanbevelingen van de VI overnemen. Op basis van het verbeterplan worden tussen de VI en de provincie afspraken gemaakt over het verbetertraject en de monitoring daarbij door de VI.

Per augustus 2008 zijn de verbetertrajecten bij vijf provincies (Overijssel, Utrecht, Limburg, Noord-Brabant en Flevoland) geheel afgerond. Op dat moment werd aan de overige verbetertrajecten gewerkt. Afronding vindt over het algemeen circa anderhalf jaar na het provincieonderzoek plaats.

Op basis van de afgeronde verbetertrajecten en de tussenstand bij de uitvoering van de nog lopende verbetertrajecten kan gesteld worden dat de tekortschietende taken waar verbeterpunten en aanbevelingen op milieugebied voor zijn geformuleerd aanzienlijk zijn verbeterd. Verbeteringen zijn geconstateerd bij de uitvoering van taken ten aanzien van de milieuvergunningverlening, het toezicht en de handhaving van Wet milieubeheer, gedogen, geluid, luchtkwaliteit, bodemsanering en externe veiligheid. Voorts blijkt uit de resultaten van de afgeronde verbetertrajecten en de tussenstand van nog lopende trajecten dat de provinciale taken ten aanzien van de huisvesting van statushouders niet conform de geldende wet- en regelgeving (zullen) worden uitgevoerd. Provincies blijven de gemeenten ambtelijk en bestuurlijk stimuleren de taakstelling te realiseren, maar gebruiken het wettelijk instrumentarium (in de plaatstreding) bij achterblijvende gemeenten niet.

Verder wordt de uitvoering van de taken inmiddels beter geborgd door vastgesteld beleid en programmering, met name bij toezicht en handhaving, luchtkwaliteit, externe veiligheid en bodembescherming/-sanering. Ook zijn door het vaststellen van de processen en procedures de werkzaamheden beter gestructureerd.

Hoewel in de onderzoeksrapportages is aangegeven dat provincies gebruik moeten maken van (generieke) wettelijke bevoegdheden en verplichtingen zoals in de plaats treden bij taakverwaarlozing (bij vaststelling van bestemmingsplannen en de huisvesting van verblijfsgerechtigden), vindt dit ook na het verbetertraject niet plaats. Optreden tegen andere overheden anders dan via ambtelijk en bestuurlijk overleg (bestuurlijke druk) vindt niet plaats ondanks dat de provincies hiervoor instrumenten hebben.

Door wijziging van wet- en regelgeving worden enkele taken nu al of binnenkort niet meer door de provincies uitgevoerd (bijvoorbeeld geluidtaken en de taken met betrekking tot bestemmingsplannen en vrijstellingen in het kader van de WRO). Provincies anticiperen op nieuwe wet- en regelgeving. De ten tijde van het onderzoek aangegeven verbeterpunten hieromtrent zijn in het verbetertraject niet nader gemonitord.

Eind 2008 of begin 2009 zal een afzonderlijke rapportage verschijnen over de tijdens de verbetertrajecten gerealiseerde verbeteringen.



Driezijdig leren

De VI heeft met de provincieonderzoeken beoogd bij te dragen aan de verdere verbetering van de uitvoering van deze taken door een driezijdig leer- en verbeterproces in gang te zetten: wat kunnen de provincies van elkaar leren, wat kunnen provincies van het Rijk leren en wat kan het Rijk van de provincies leren om bij te dragen aan de verdere verbetering van de inrichting, de leefbaarheid en het aanzien van Nederland. Provincieonderzoeken stonden daarmee in het teken van de recente beleids-ontwikkeling ter versterking van de doelmatigheid en de kwaliteit van het toezicht door het Rijk.

Wat hebben provincies van elkaar geleerd?

De VI heeft de werkprocessen en de feitelijke uitkomsten bij alle provincies afzonderlijk onderzocht. Het is niet vreemd dat provincies bij de uitvoering van de wettelijke en beleidstaken hun eigen werkwijzen ontwikkelen. De VI heeft met de onderzoeken binnen een relatief kort tijdsbestek zicht gekregen op handige en minder effectieve werkwijzen. Een aantal van die handige werkwijzen heeft de VI beoordeeld als excellente taakuitvoering en in september 2007 als verzameling aangedragen aan het IPO ter verdere verspreiding onder de provincies. Ook hebben de regionale inspecties lopende het programma provincieonderzoeken hun opgedane kennis en ervaring onderling gedeeld en met uitwisseling van onderzoekers gewerkt. Hoewel niet aanwijsbaar zal dit systeem hebben bijgedragen aan het verspreiden van goede werkwijzen.

Wat hebben provincies van het Rijk geleerd?

Een tweede onderdeel van het driezijdig leren heeft ten doel gehad om de provincies te laten leren van het Rijk. Door middel van de onderzoeken is een landelijk beeld verkregen, maar tegelijkertijd heeft het Rijk met de onderzoeken de individuele provincies kunnen stimuleren in hun bijdragen aan het bereiken van de rijksbeleidsdoelen. Die bijsturing wordt zichtbaar met het neerleggen van verbeterpunten en aanbevelingen in de onderzoeksrapportages en kan worden geaccentueerd in de bestuurlijke overleggen. In de nazorgonderzoeken wordt gecheckt in hoeverre die bijsturing effect heeft gesorteerd. De nazorg geschiedt op basis van een door de individuele provincie opgesteld verbeter-

plan. Bijna alle onderzochte provincies hebben een verbeterplan opgesteld. Van die provincies die dat (nog) niet hebben gedaan wordt het moeilijker om vast te stellen wat die provincies van het Rijk hebben geleerd. Door de uitvoering van de provincieonderzoeken legt de VI een nadruk op de uitvoering van de onderzochte taken, zodat daarop in enige mate een sterkere bewustwording bij provincies optreedt.

Wat heeft het Rijk van de provincies geleerd?

Tijdens de onderzoeken hebben de provincies een groot aantal vragen en opmerkingen geuit over VROM-wet- en regelgeving. Deze signalen zijn door de VI doorgegeven aan de betrokken beleidsdirecties binnen VROM met het verzoek daar een reactie op te geven.

Bij de onderzoeken is gekeken hoe de provincie functioneert als bevoegd gezag voor de wet- en regelgeving van VROM. Daarbij hebben provincies ook aangegeven waar zij in de uitvoeringspraktijk tegenaan lopen. Daar waar compliance assistance van de VI niet toereikend was, zijn ook deze signalen doorgegeven aan de beleidsdirecties van VROM, met als doel de wet- en regelgeving te verbeteren. Hiermee dragen provincies en de VI bij aan het sluiten van de beleidscyclus.

De beleidsdirecties hebben regelmatig signalen gekregen via de VI over de onderwerpen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, met het verzoek daarop een reactie te geven. Beleid, wet- en regelgeving komt tot stand na afweging van de diverse belangen. Soms komt een signaal overeen met een belang dat daarbij reeds is onderkend. Maar het komt zeker ook voor dat een signaal nuttige input biedt voor een wijzigingstraject dat is ingezet.

De reacties van de beleidsdirecties heeft de VI weer zo veel mogelijk terug gelegd bij de provincies.

Een paar cijfers over signalen van de provincies aan de beleidsdirecties:

- Van 2005 tot en met 2008 zijn er 12 provincies onderzocht;
- Provincies hebben 112 signalen afgegeven;
- Circa 75 % is door VROM van een reactie voorzien (76 stuks);
- De meeste signalen gingen over bodem, water of lucht (38 stuks);
- DG Milieu kreeg er in totaal 80;
- 22 signalen gingen over ruimtelijke ordening;
- En 9 over wonen en huisvesting;
- De meeste signalen kwamen uit Zuid-Holland (+ DCMR): totaal 36. Gelderland, Zeeland en Overijssel hadden respectievelijk 14, 13 en 11 signalen gegeven. De overige provincies tussen de 2 en 8 signalen;
- Er zaten slechts enkele overlappende vragen/suggesties aan VROM-beleid;
- 13 signalen zijn niet beantwoord, omdat ze inmiddels waren ingehaald door de actualiteit of van zeer recente datum; Bovendien is een aantal signalen niet als vraag geformuleerd en derhalve voor kennisgeving aangenomen.

boodschap van de provincie geweld aan te doen) worden neergelegd bij de beleidsdirectie. Dat moet zo snel mogelijk gebeuren, eventueel is een extra toelichting mogelijk. Regelmatig contact en enige materiekennis bij de VI zijn daarvoor vereisten. Soms komt het aan op een juiste timing (kan het signaal nog net mee in een procedure). Met name in de laatste fasen van de provincieonderzoeken kwam de signaalfunctie steeds beter uit de verf: door snellere terugkoppeling tussen uitvoeringspraktijk en beleid. Uit de vlotte reacties van de beleidsdirecties bleek dat ze de signalen veelal serieus namen en dat de aandacht gericht was op de werking van de regel of het beleid, of de problematiek van de betreffende provincie. Met vaardige tussenpersonen bij de VI die zowel op de inhoud als de urgentie kunnen wijzen, kan het Rijk zijn voordeel doen met signalen uit de praktijk. Hiermee kunnen bevoegd gezag en inspectie met medewerking van de beleidsdirectie bewerkstelligen dat de beleidscyclus wordt gesloten. Daarmee toont de oog- en oorfunctie van de VI haar toegevoegde waarde aan.

De aard van de signalen verschilde van een verzoek om uitleg over regelgeving tot vragen of een bepaalde gekozen werkwijze past binnen de regelgeving.

De vraag in hoeverre de signalen ook daadwerkelijk een beleidsbijsturend effect hebben gehad maakte geen deel uit van de onderzoeken en wordt dan ook niet in deze rapportage beantwoord. De VI constateert wel dat het grootste leereffect optreedt indien zowel provincies als beleidsdirecties bereid zijn zorgvuldig met de signalen om te gaan. Dat betekent aan de kant van de provincies dat het signaal een duidelijke vraag of boodschap moet bevatten en niet een allesomvattende oplossing. Van de beleidsdirecties die de signalen opvatten als opbouwend commentaar op een regeling of aanpak komen de beste reacties terug. "In de verdediging gaan" levert in de meeste gevallen geen interessante reactie op waar de provincies mee zijn geholpen.

Voor de VI is het zaak om als boodschapper de juiste signalen te selecteren. Dit betekent dat die signalen een plaats moeten krijgen die echt om een antwoord vragen en waar de VI dat antwoord niet heeft kunnen geven. Vervolgens dient te worden gecheckt of het signaal wel eenduidig, helder en goed te beantwoorden is. Die signalen moeten dan zo zuiver mogelijk (namelijk zonder de

Voorbeelden van signalen aan VROM en antwoorden daarop

Provincie Groningen:

Bezie of de adviesrol van de provincie bij gemeentelijke rioleringsplannen uit de wet kan en of de aanwijzingsbevoegdheid bij gemeentelijke rioleringsplannen over kan gaan op de waterschappen.

Reactie VROM:

De wijze van betrokkenheid van provincies en waterschappen bij gemeentelijke rioleringsplannen is recent aan de orde geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken. Daarbij is niet gekozen voor een wijziging op dit punt. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zal naar verwachting binnenkort worden afgerond.

Het toekennen van een aanwijzingsbevoegdheid aan waterschappen in plaats van aan provincies wordt ongewenst geacht. Het van overheidswege inzamelen, transporteren en zuiveren van afvalwater is verdeeld over twee zorgplichten, waarvan één voor de gemeente (inzameling en transport), en één voor het waterschap (zuivering). Het is van belang dat beide complementaire zorgplichten in samenhang worden uitgevoerd, waarbij de keuzes gericht zijn op de laagst maatschappelijke kosten. Het plaatsen van het waterschap boven de gemeente zou er in deze toe kunnen leiden dat bij waterschappen de verleiding ontstaat oplossingen door te drukken die leiden tot de laagste waterschapskosten. Het is dan ook logisch dat de aanwijzingsbevoegdheid berust bij de provincie, die boven beide partijen staat. Dit is overigens ook in lijn met de regeling van de zuiveringszorgplicht in de Waterwet, waar bij verschil van mening tussen waterschap en gemeente de provincie ook de beslissing neemt.

Provincie Zeeland:

Met een aantal complexe inrichtingen zijn afspraken gemaakt over de invulling van de meldingsplicht "ongewoon voorval" en wordt bij de inspecties aandacht besteed aan de oorzaken en het voorkomen van incidenten. Hiermee heeft de provincie nadere invulling gegeven aan de meldingsplicht en het ruime begrip "ongewoon voorval" (art. 17, lid 1 WM) per bedrijf nader ingekaderd. De provincie meent dat het dit begrip uit de WM te ruim is gedefinieerd.

Reactie VROM:

De regeling met betrekking tot ongewone voorvallen biedt inderdaad onbedoeld ruimte. Dit is eerder al (2003) gesignaleerd door de ECWM. Om die reden zou het betreffende onderdeel van de Wm aanpassing behoeven. Vanwege beperkte capaciteit is daaraan nog geen prioriteit verleent.

Provincie Zuid-Holland:

Het wordt als gemis ervaren dat bij de voorbereiding op de nieuwe Wro VROM nog niet heeft benoemd voor welke onderwerpen het Rijk AmvB's zal opstellen. De provincie wil weliswaar haar eigen lijn kiezen in welke onderwerpen zij als provinciaal belang ziet, maar het zou echter voor de afstemming wel beter zijn als het rijk op korte termijn meer duidelijkheid zou verschaffen.

Reactie VROM:

In oktober 2007 heeft VROM zijn eerste inventarisatie gepresenteerd van nationale ruimtelijke belangen waarvoor het de inzet van (getrapte) AMvB's noodzakelijk acht ten einde de verticale doorwerking ook na 1 juli 2008 te kunnen geranderen. Deze resultaten zijn in de laatste maand van 2007 intensief besproken met de andere departementen en de koepels UvW, VNG en IPO. Daarnaast wordt in alle PPC's van de provincies een toelichting gegeven op de keuze voor 13 onderwerpen waarvoor een AmvB voor de hand lijkt te liggen. Op verzoek wordt ook gesproken met individuele provincies over de impact op de provinciale sturingsdocumenten. Dat over de uiteindelijke AmvB's pas in het bestuurlijk overleg met de koepels in maart besluiten worden genomen hoeft geen belemmering te zijn voor de provincies om hun lijnen daarop af te stemmen.



Conclusies

Het totale beeld van de taakuitvoering door de provincies over de gehele onderzoeksperiode is overwegend positief. Deze conclusie is gebaseerd op het inzicht dat de meeste taakonderdelen goed worden uitgevoerd.

De onderzoeken door de Inspecties leveren voor de provincies over het algemeen een goed beeld van de punten waarop zij verbeteringen kunnen doorvoeren. In de momenteel lopende nazorgtrajecten constateert de VI dat de provincies daadwerkelijk werk maken van die verbeteringen. Op die manier dragen de onderzoeken en nazorgtrajecten bij aan de verbetering van de uitvoeringskwaliteit.

Aangezien de Inspecties hun inzet in het vervolg meer selectief aanwenden voor zaken die nog verdere verbetering behoeven, zijn ook die taken hieronder uitdrukkelijk benoemd.

Ruimtelijke ordening

De beleidsaspecten van de ruimtelijke ordeningstaken zijn veelal goed ingevuld. Bij de uitvoering speelt de diversiteit in rolopvatting vanuit de nieuwe Wro mee, maar in zijn algemeenheid is de uitvoering van de ruimtelijke taken bij de meeste provincies adequaat. Dit geldt zowel voor de beoordeling van bestemmingsplannen als voor het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit.

Milieu

De algemene en bedrijfsgerichte milieutaken zijn bij de provincies over het algemeen in goede handen. Wel is blijvend aandacht nodig voor voldoende capaciteit bij de kerntaken vergunningverlening en handhaving om de taken adequaat te kunnen uitvoeren en wordt nog te snel en onzorgvuldig gegrepen naar de gedoogbeschikking. Een risicoanalyse op basis van praktijkgegevens kan goede input geven aan de beleidsvorming, waarin bepaald wordt waar hard optreden nodig is en waar meer loslaten mogelijk is. De meeste provincies kunnen de vergunningverlening verbeteren op: wettelijke termijnen die niet worden gehaald; vergunningen die zijn verouderd; voorschriften die toch vaak net niet adequaat zijn (geen maatwerk). Dat leidt in de eerste plaats tot slechte handhaafbaarheid zodat het niet vreemd is dat er in de tweede plaats veel gedoogsituaties ontstaan. Daarentegen zijn er ook heel goede zaken gevonden, zoals een branchegericht project dat efficiënt is door standaardisering.

Ook bij de uitvoering van milieuhandhaving zijn verbeteringen aan te geven. Soepeler optreden dan de afgesproken handhavingstrategie is een vaak voorkomend probleem en registratie, monitoring en evaluatie als input voor risicoanalyses ontbreken nogal eens. Toezicht vindt vaak plaats in afwijking van het toezichtplan. Ook over opleveringscontroles en kwaliteit van de inspecties heeft de VI aan provincies verbeterpunten meegegeven. Provincies werken ook volop aan deze verbeterpunten, zoveel is voor de VI zichtbaar geworden in de nazorgtrajecten.

Gedogen vindt te vaak en niet op de juiste wijze plaats. Termijnen krijgen onvoldoende aandacht, waardoor een passieve gedoogsituatie ontstaat. Soms ligt de oorzaak voor gedogen in te weinig vergunningcapaciteit.

Voor de uitvoering van de onderdelen zwemwater, geluid en luchtkwaliteit zijn bij ongeveer de helft van de provincies verbetertrajecten noodzakelijk. Bij sommige van deze provincies is ook de borging in beleid of programma van de uitvoering van deze onderwerpen onvoldoende.

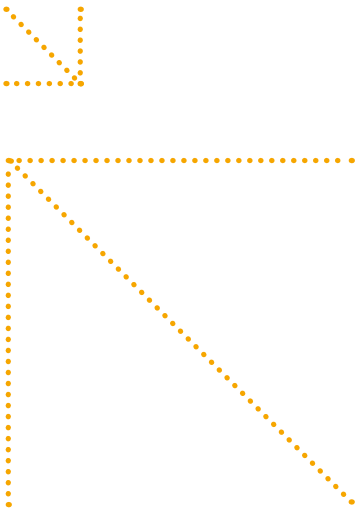
De VI heeft geconstateerd dat veel provincies actiever kunnen zijn om van gemeenten de noodzakelijke rapportages over de luchtkwaliteit binnen te krijgen. Bij enkele provincies ontbreekt nog een integraal provinciaal luchtkwaliteitsbeleid. De programmering is bij de meeste provincies goed ingevuld.

Bij bodemsanering is in de helft van provincies sprake van noodzakelijke verbeteringen op uitvoering en toezicht. Bij de andere helft zijn geen verbeteringen noodzakelijk en is de uitvoering geborgd door beleid en programma.

Ten aanzien van externe veiligheidsbeleid is geconstateerd dat voor bijna alle provincies geldt dat een algemene beleidsvisie ontbreekt of verouderd is, of op onderdelen daarvan niet actueel en volledig is. Opvallend is dat de uitvoering over het algemeen goed gaat.

Watergerelateerde taken

Door de twee van de drie onderzochte provincies wordt de regietak op de watertaken nog te reactief ingevuld. Indien de samenwerking met betrekking tot de watertaken tussen de gemeenten en waterbeheerders niet goed verloopt, is door de provincies veelal nog niet bepaald op welke wijze zij kunnen en ook gaan interveniëren. Het beleggen van taken bij de waterbeheerder of de gemeente vanwege kennis en ervaring van de watertaken is



acceptabel, maar het is wel van belang dat provincies voldoende mogelijkheden creëren om de vinger aan de pols te houden tijdens de uitvoering.

Een actieve regietaak zal in belang toenemen door de komst van de nieuwe Wro (juli 2008) en de nieuwe Waterwet (begin 2009), waarbij waterbeleid en ruimtelijke ordening nog sterker met elkaar vervlochten raken.

Ten aanzien van het onderhoudsbaggeren dient de monitoring te worden verankerd in de organisatie en te worden bepaald op welke wijze er gehandeld dient te worden mochten beleidsuitgangspunten niet worden gerealiseerd.

Niet alle onderzochte provincies voldoen aan de wettelijke rio- leringstaak die is belegd bij de organisatie, waaronder invulling van adviesrol conform art 4.23 van de Wm. Daarnaast is de moni- toring van afspraken met gemeenten en waterschappen evenals de borging van inhoudelijke betrokkenheid een belangrijk aan- dachtspunt.

De borging van het waterbelang door de daadwerkelijke toets en beoordeling van bestemmingsplannen op doorvertaling van het advies van de waterbeheerder is bij de provincies onvoldoende.

Wonen

De provinciale regietaak voor de woningbouwafspraken is goed belegd. De uitvoering van de toetsende rol voor de Huisvestingsverordening levert in de praktijk nog een paar verbe- tertrajecten op. Het toezicht op de huisvesting van statushouders is een taak die landelijk gezien wel versterking behoeft. Het is een relatief nieuwe taak met een vrij strak handhavingregime. In de praktijk blijkt dat provincies deze taak wisselend invullen en het gewenste resultaat niet bereiken. Ondanks verminderde achterstanden in de laatste jaren, is – gelet op verwachte grotere taakstelling – blijvend aandacht nodig voor de wijze waarop ach- terliggende gemeenten worden gestimuleerd om de opgelegde taakstelling te realiseren.

Verbetertrajecten

Uit de verbetertrajecten komt naar voren dat alle onderzochte provincies er werk van maken om de door de Inspecties gecon- stateerde verbeterpunten aan te pakken. Dit geeft aan dat de onderzoeken nuttig zijn. De rapportages helpen de provincies inzicht te geven in de eigen uitvoering en waar nog mogelijkhe- den zitten om de uitvoering te verbeteren.

Driezijdig leren

Uit de veelheid aan signalen is niet echt een rode draad te trek- ken van onderwerpen waarover veel vragen rijzen. Het is logisch dat er in een tijd van beleidsontwikkeling op een bepaald terrein er juist daarover veel vragen komen. Hiermee kan de stroom van signalen over luchtkwaliteit en bodemkwaliteit worden verklaard. Belangrijk is dat provincies als bevoegd gezag en Inspectie als intermediair er toe kunnen bijdragen dat de beleidscyclus geslo- ten en de beleidsontwikkeling waar nodig transparanter wordt. Met het sluiten van de cyclus kan (mede) richting gegeven wor- den aan verbetering van wetgeving en beleidsvorming.

Bijlagen

Kleurenoverzicht van beoordelingen en verbeteringen per provincie per taak

In Bijlage 1 is een overzicht bijgevoegd waarin per taak de oordelen van de VI zijn ingekleurd.

Het overzicht is een samenvatting van de oordelen die de VI tijdens de individuele onderzoeken van 2005 tot en met 2008 heeft gegeven, en op welke punten er op verbeteringen is aangedrongen.

Het overzicht mag echter niet gebruikt worden om provincies onderling te vergelijken. Zoals eerder vermeld is deze eindrapportage niet bedoeld en niet opgezet als vergelijkend onderzoek. Een andere reden waarom vergelijkingen op grond van dit overzicht mank gaan, is dat de onderzoeken rekening hebben gehouden met regionale verschillen, die terecht met maatwerk worden aangepakt. Verder is er sprake van opnamen op verschillende momenten. Zo is de provincie Overijssel bijna drie jaar eerder onderzocht dan de provincies Noord-Holland, Friesland en Gelderland. En tenslotte geeft het overzicht niet de laatste stand van zaken weer. Dat komt doordat slechts de oordelen uit de onderzoeksrapportages zijn opgenomen. Nadat de onderzoeken zijn afgerond zijn in de nazorgtrajecten verbeteringen uitgevoerd juist daar waar ten tijde van het onderzoeken een zwakkere plek zat. Het geeft alleen aan waar de provincies ten tijde van de onderzoeken naar het oordeel van de VI goed scoorden en waar verbeteringen nodig waren. Buiten het overzicht zijn ook gebleven de aanbevelingen die de VI heeft gedaan ten aanzien van de uitvoering van niet-wettelijke taken en de oordelen die de IVW heeft gegeven. Om toch een beeld te kunnen geven van de huidige stand van zaken is Bijlage 2 toegevoegd. Hierin zijn de velden aangepast naar aanleiding van de bevindingen uit de afgeronde nazorgonderzoeken. Aangezien de nazorgonderzoeken ongeveer een jaar na afloop van het basisonderzoek uitgevoerd worden, zijn nog niet van alle provincies actuele gegevens voorhanden. Uit een vergelijking tussen de twee bijlagen blijkt dat de gerichte aandacht voor verbeterpunten door Inspectie en Provincie ook daadwerkelijk tot verbeteringen leidt.


Bijlage 2 bevat hetzelfde overzicht maar daarin zijn de bevindingen uit de nazorgonderzoeken verwerkt (gearceerde kolommen). In de nazorgonderzoeken wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van verbeteringen op die onderdelen waar de Inspecties dat nodig achtten.

Bijlage 1: Beoordelingen in onderzoeken

Taak	Groningen nov 2006			Friesland mei 2008			Drenthe apr 2006			Overijssel juni 2005			Gelderland mrt 2008		
	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.
Ruimtelijke ordening															
Streekplan															
Toetsen ruimtelijke plannen															
Jaarl. verslaglegging ruimtelijk beleid															
Indeplaatstreden niet (tijdig) vaststellen Best. Plan															
Verlenen vrijstelling verplichte herz. best-plannen															
Stimulering en Ontwikkeling															
Beleidsvaluatie															
Milieu															
Provinciaal milieubeleidsplan															
Provinciale milieuverordening															
Provinciaal Milieuprogramma															
Provinciaal Milieujaarverslag															
Wm vergunningverlening en handhaving															
Vergunningverlening															
Toezicht en handhaving (inclusief gedogen)															
Overig Wm															
Besluit milieuverlaglegging door bedrijven															
Stortverbod buiten inrichtingen															
Toezicht correcte toepassing geluidsnormering															
LAP Stimulering afvalpreventie/scheiding huish- afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen															
Riolering en lozingen in niet gerioleerde gebieden															
Nazorg stortplaatsen															deels
Regierol Professionalisering van de handhaving															
Stortverbod Bssa															
Zwemwater															
Zwemwaterkwaliteit															
Geluid															
Ontheffing van voorkeursgrenswaarden geluid															
Coördinerende taak op grond van art157 Wgh															
Luchtkwaliteit															
Luchtkwaliteit															
Bodem															
Bodembescherming															
Bodemsaneringsregeling, inclusief de bedrijvenregeling															
Coördinerende taak															
Toezicht- en Handhaving															
Externe veiligheid															
Externe veiligheid beleid															
Programmafinanciering															
Besluit externe veiligheid inrichtingen															
Buisleidingen															
Vervoer gevaarlijke stoffen															
Besluit risico zware ongevallen															
Vuurwerkbesluit															
Besluit Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (Rrgs)															
Beleidsvaluatie															
Beleidsvaluatie															
Wonen															
Statushouders															
Huisvestingswet															deels
Woningbouwafspraken															
Evaluatie															

 Excellent


 Adequaar

 Niet adequaar, maar geen verbetertraject

Bijlage 2: Beoordelingen na nazorg (arcering)	Groningen nov 2006			Friesland mei 2008			Drenthe apr 2006			Overijssel juni 2007			Gelderland mrt 2008		
	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.	Beleid	Progr	Uitv.
Ruimtelijke ordening															
Streekplan															
Toetsen ruimtelijke plannen															
Jaarl. verslaglegging ruimtelijk beleid															
Indeplaatstreden niet (tijdig) vaststellen Best. Plan															
Verlenen vrijstelling verplichte herz. best-plannen															
Stimulering en Ontwikkeling															
Beleidsvaluatie															
Milieu															
Provinciaal milieubeleidsplan															
Provinciale milieuverordening															
Provinciaal Milieuprogramma															
Provinciaal Milieujaarverslag															
Wm vergunningverlening en handhaving															
Vergunningverlening															
Toezicht en handhaving (inclusief gedogen)															
Overig Wm															
Besluit milieuverlaglegging door bedrijven															
Stortverbod buiten inrichtingen															
Toezicht correcte toepassing geluidsnormering															
LAP Stimulering afvalpreventie/scheiding huish- afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen															
Riolering en lozingen in niet gerioleerde gebieden															
Nazorg stortplaatsen															deels
Regierol Professionalisering van de handhaving															
Stortverbod Bssa															
Zwemwater															
Zwemwaterkwaliteit															
Geluid															
Ontheffing van voorkeursgrenswaarden geluid															
Coördinerende taak op grond van art157 Wgh															
Luchtkwaliteit															
Luchtkwaliteit															
Bodem															
Bodembescherming															
Bodemsaneringsregeling, inclusief de bedrijvenregeling															
Coördinerende taak															
Toezicht- en Handhaving															
Externe veiligheid															
Externe veiligheid beleid															
Programmafinanciering															
Besluit externe veiligheid inrichtingen															
Buisleidingen															
Vervoer gevaarlijke stoffen															
Besluit risico zware ongevallen															
Vuurwerkbesluit															
Besluit Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (Rrgs)															
Beleidsvaluatie															
Beleidsvaluatie															
Wonen															
Statushouders															
Huisvestingswet															deels
Woningbouwafspraken															
Evaluatie															

 Excellent

 Adequaar

 Niet adequaar, maar geen verbetertraject

