

**Onderzoek VROM regelgeving
gemeente Groningen**

VROM-Inspectie
Regio Noord
Overheden Groningen/Drenthe

Cascade 10
Postbus 30020
9700 RM GRONINGEN

mr. R.T.C. van der Wal
Telefoon 050-5992700
Fax 050-5992699
vin@minvrom.nl
www.vrom.nl



1	Inleiding	3
2	Samenvatting	5
3	Kenschets van de gemeente Groningen	6
4	Beleid	8
4.1	Algemeen	8
4.2	Bouwen	8
4.3	Milieu	9
4.4	Ruimtelijke Ordening	9
4.5	Oordeel en verbeterpunten	11
4.5.1	Oordeel	11
4.5.2	Verbeterpunten	11
5	Programma en Administratieve organisatie	12
5.1	Programma	12
5.1.1	Bouwen	12
5.1.2	Milieu	12
5.1.3	Ruimtelijke Ordening	13
5.2	Administratieve organisatie	14
5.2.1	Bouwen	14
5.2.2	Milieu	14
5.2.3	Ruimtelijke Ordening	14
5.3	Oordeel en verbeterpunten	16
5.3.1	Oordeel	16
5.3.2	Verbeterpunten	16
6	Uitvoering	17
6.1	Bouwen	17
6.1.1	Uitvoering	17
6.1.2	Handhaving	18
6.2	Milieu	20
6.2.1	Uitvoering	20
6.2.2	Handhaving	21
6.3	Ruimtelijke Ordening	24
6.3.1	Uitvoering	24
6.3.2	Handhaving	24
6.4	Oordeel en verbeterpunten	25
6.4.1	Oordeel	25
6.4.2	Verbeterpunten	25



1 Inleiding

De VROM-taken moeten tot de kerntaken van de gemeente worden gerekend. De gemeente staat met de uitvoering van deze kerntaken midden in het maatschappelijk krachtenveld. Een adequate uitvoering van deze taken is van groot maatschappelijk belang evenals de handhaving van de hierop van toepassing zijnde VROM wet- en regelgeving.

Het tweedelijns toezicht op de uitvoering van VROM wet- en regelgeving berust bij de VROM-Inspectie (verder Inspectie). Met ingang van 2003 betreft de Inspectie in een vierjaarlijkse cyclus alle gemeenten in een onderzoek naar het uitvoeringsniveau van VROM wet- en regelgeving. Jaarlijks worden de verkregen resultaten uit deze onderzoeken geaggregeerd tot een landelijk niveau. Aldus kunnen de ontwikkelingen in relatie tot het vereiste adequate niveau bij gemeenten de komende jaren in beeld worden gebracht. Jaarlijks wordt er over de stand van zaken omtrent de uitvoering van de VROM-taken aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

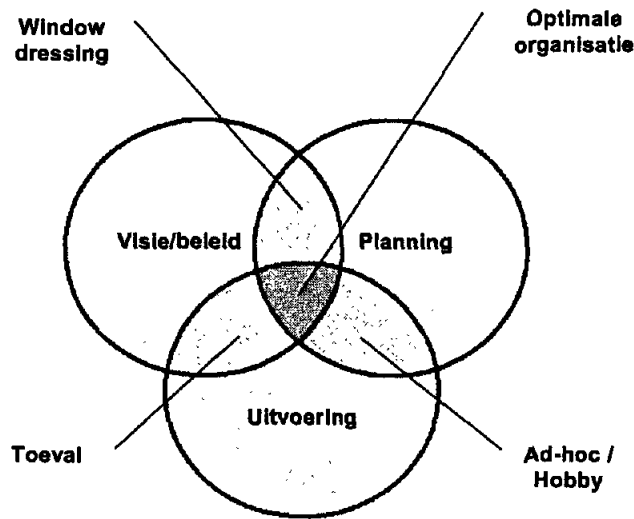
Doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de vraag of de gemeente op een adequaat niveau uitvoering geeft aan haar VROM-taken.

Om te komen tot een oordeel over de uitvoering van de VROM taken door de gemeente is gebruik gemaakt van een onderzoeksmethode die uitgaat van samenhang tussen beleid/visie, programmering/planning en uitvoering. Dit is in beeld gebracht in figuur 1. De filosofie achter deze methode is dat de uitvoering van de VROM-taken op een adequaat niveau wordt gewaarborgd indien dit past binnen de samenhang met het voorbereidende beleid en programmering/planning.

De Inspectie heeft daarbij gekeken naar de feitelijke uitvoering die naar voren komt in beschikkingen, toezicht en handhaving op de VROM-taken. Beleid en organisatie/planning zijn daarbij de randvoorwaarden; wanneer de gemeente die randvoorwaarden niet goed voor elkaar heeft, loopt zij risico's in de uitvoering. Door afwezigheid van of onduidelijkheid over die randvoorwaarden, wordt de uitvoering van de VROM-taken namelijk onvoldoende gewaarborgd. Er kunnen dan knelpunten ontstaan zoals onduidelijke prioriteiten, onvoldoende kwaliteit, gebrek aan integraliteit, onvoldoende continuïteit, onvoldoende afstemming en rechtsongelijkheid. Het rapport bevat enerzijds vereisten, waar het de wettelijke VROM-taken betreft en anderzijds aanbevelingen die direct dan wel indirect bijdragen aan de uitvoering van die taken. Dat laat onverlet, dat de gemeente autonoom is in de wijze waarop zij tot de uitvoering van de wettelijke VROM-taken komt. Daar waar in het rapport oordelen (adequaat/gedeeltelijk adequaat/niet adequaat) worden gegeven, zijn die gebaseerd op de van toepassing zijnde VROM wet- en regelgeving. Bij de aankondiging van het onderzoek zijn die in de vorm van het document "Beschrijving van het adequate niveau" aan de gemeente ter beschikking gesteld. Tevens is deze beschrijving aan deze rapportage toegevoegd.



Figuur 1.



Het onderzoek bestaat uit 3 fasen: de vooronderzoeksfase, de verificatiefase en de rapportagefase. Op basis van de informatie die tijdens de vooronderzoeksfase over en van de gemeente is verkregen en op basis van de impressies van het onderzoeksteam "in het veld" (de schouw), zijn aandachtspunten geformuleerd. De onderzoekers hebben zich daarbij met name gericht op die aandachtspunten waarvan op basis van de beschikbare informatie verondersteld werd, dat bepaalde taken niet resp. niet voldoende door de gemeente worden uitgevoerd. Deze aandachtspunten zijn tijdens de verificatiefase nader onderzocht. Door middel van dossieronderzoek en interviews met het ambtelijk apparaat is nagegaan of de vooronderstelling op basis van de vooraf beschikbare informatie juist is. Voor zover de aandachtspunten betrekking hebben op de uitvoering van de wettelijk voorgeschreven taken is de verkregen informatie gespiegeld aan vastgestelde adequate niveaus die de gemeente voorafgaand aan het onderzoek heeft ontvangen. De taken, die in de vooronderzoeksfase niet als aandachtspunt zijn geformuleerd, zijn tijdens het onderzoek niet beoordeeld en zijn derhalve in deze rapportage buiten beschouwing gelaten. De prestaties, die in 2002-2003 geleverd zijn, vormen het uitgangspunt voor de oordeelsvorming.

In het kader van het tweedelijns toezicht heeft de Inspectie in de gemeente Groningen in de periode maart-mei 2004 het gemeenteonderzoek uitgevoerd. Namens de Inspectie hebben de heren Jongsma, Havinga, Fledderus en Van der Wal dit onderzoek verricht.

In hoofdstuk 2 wordt het algemene oordeel gegeven over de uitvoering van de VROM-taken in samenhang met beleid en programma. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden achtereenvolgens de bevindingen en geformuleerde verbeterpunten met betrekking tot beleid, programma en uitvoering weergegeven; deze zijn uitgesplitst naar de werkvelden bouwen, milieu en ruimtelijke ordening.



2 Samenvatting

De gemeente Groningen is de grootste gemeente in Noord-Nederland en neemt in dat gebied een centrale plaats in. De stad is, samen met Assen, aangewezen als nationaal stedelijk netwerk. Dit nationaal stedelijk netwerk vormt de belangrijkste concentratie van bevolking en werkgelegenheid in Noord-Nederland. Naast een landsdelige verzorgingsfunctie heeft Groningen een sterk ontwikkelde diensten-, ICT-, biomedische/lifescience- en energiesector (Energy Valley). Ook zijn de sectoren industrie, handel en transport ruim vertegenwoordigd en is de stad hét noordelijk centrum van kunst, cultuur, onderwijs, kennis en zorg.

Van zo'n grote en voor een groot gebied bepalende gemeente mag, óók voor wat betreft de VROM-taken, het één en ander verwacht worden. Dit geldt zowel voor de breedte en de kwaliteit van het beleid, alsmede voor de organisatie en invulling van de uitvoering en de handhaving.

Groningen maakt die verwachting waar. De gemeente doet het op een breed scala aan taken goed en kan als voorbeeld dienen voor vele, ook grote(re) gemeenten. Desondanks zijn op een aantal punten nog verbeteringen noodzakelijk.

De algemene indruk van alle bezochte afdelingen is dat deze afdelingen actief zijn, oog hebben voor nieuwe ontwikkelingen en daar ook op in spelen. Uit de afdelingsplannen blijkt dat de afdelingen in 2004 allerlei verbeteracties gepland hebben om het uitvoeren van hun taken verder te optimaliseren.

In 2000 heeft een bouwregelgeving onderzoek in de gemeente plaatsgevonden. Daaruit kwamen enkele aanbevelingen voort die vooral betrekking hadden op het inzichtelijk maken van de toetsen aan onder andere het Bouwbesluit en het verbeteren van het toezicht en de handhaving. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de gemeente ten opzichte van het onderzoek in 2000 een verbeteringslag heeft uitgevoerd. Zo is het geautomatiseerde systeem BWT 4 al verder geoptimaliseerd en is 2003 een inhaalslag gepleegd wat betreft toezicht op de bouwplaats. De verdere uitwerking van het toezicht en de handhaving is in een vergevorderd stadium. Het handhavingsbeleid zal in de loop van 2004 worden vastgesteld. Wat betreft de toetsing blijft een aandachtspunt, het vaststellen van het niveau van toetsing en vervolgens het inzichtelijk maken van deze toets.

De actualiteit van bestemmingsplannen is beneden de maat. De leeftijd van de plannen loopt ver achter bij de wettelijke eis, zowel qua aantal als qua gebiedsbezetting. Dit levert ook inhoudelijke problemen op. Het huidige actualiseringprogramma voldoet niet om dit gebrek te herstellen. Intensivering is noodzakelijk.

Ook op het gebied van toezicht en handhaving zijn nog verbeteringen mogelijk en noodzakelijk. Zo is het niveau van toezicht op bouwplannen nog onvoldoende duidelijk en is het noodzakelijk dat met name de milieuhandhaving wordt verbeterd en vaker wordt doorgepaktd (daadkrachtige aanpak voor het beëindigen van overtredingen binnen de gestelde termijnen), overeenkomstig het vastgestelde handhavingprotocol.

De inspectie vraagt verder aandacht voor de actualiteit van het inrichtingenbestand. Ook de geluidaspecten bij bouwvergunningen verdienen nadere aandacht.



3 Kenschets van de gemeente Groningen

De stad Groningen vormt van oudsher het (stedelijk) centrum van de provincie met dezelfde naam. Gelegen aan het einde van de Hondsrug met vruchtbare kleigebieden ten noorden van de stad. Ontsloten via de Hondsrug en over water via de Drentse Aa en het Reitdiep. Een logische marktplaats. Handelswaar vanuit de wijde omgeving werd verhandeld in de stad. Móest in veel gevallen worden verhandeld in de stad. Een verplichting die lange tijd de verhouding tussen de stad en de omgeving (Ommelanden) heeft bepaald.

De gemeente Groningen heeft per 1 januari 2004 ongeveer 178.000 inwoners. De oppervlakte van de gemeente bedraagt 8.368 ha¹. Naast de stad, maken de kernen Hoogkerk, Leegkerk, Noorddijk, Middelbert en Engelbert eveneens deel uit van de gemeente.

De gemeente Groningen is de grootste gemeente in Noord-Nederland en neemt in dat gebied een centrale plaats in. De stad is, samen met Assen, aangewezen als nationaal stedelijk netwerk. Dit nationaal stedelijk netwerk vormt de belangrijkste concentratie van bevolking en werkgelegenheid in Noord-Nederland. De regio is gelegen op de meest noordelijke verbinding tussen de Randstad en Noord-Duitsland (met name Hamburg en Bremen). De luchthaven Groningen airport Eelde, de vaarweg Lemmer-Delfzijl en een mogelijk snelle OV-verbinding tussen het noorden en de Randstad kunnen bijdragen aan de internationale positionering van de regio. Woningbouwafspraken kunnen de samenhang van het nationaal stedelijk netwerk vergroten. Naast een landsdelige verzorgingsfunctie heeft Groningen een sterk ontwikkelde diensten-, ICT-, biomedische/lifescience- en energiesector (Energy Valley). Ook zijn de sectoren industrie, handel en transport ruim vertegenwoordigd en is de stad hét noordelijk centrum van kunst, cultuur, onderwijs, kennis en zorg. Met de ontwikkeling van het Europapark geeft de gemeente invulling aan de transformatie van Groningen Zuidoost in een hoogwaardig stedelijk milieu².

De gemeenteraad van Groningen telt 39 raadsleden verdeeld over 9 politieke partijen. De PvdA is de grootste partij met 9 zetels. Groen Links en VVD hebben elk 6 vertegenwoordigers. CDA en SP ieder 5 zetels en er zijn 4 partijen met 2 zetels in de raad: Christenunie, D66, Stadspartij en Student & Stad. Het college van burgemeester en wethouders bestaat uit 6 leden. Burgemeester is de heer J. Wallage. Wethouders zijn de heer W. Smink (PvdA), mevrouw Dekker (Groen Links), de heer K. Schuiling (VVD), de heer Paas (CDA) en de heer W. Pattje (PvdA).

De ambtelijke organisatie is verdeeld in 9 diensten. In dit onderzoek zijn 3 van die diensten betrokken te weten de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ), de Milieudienst (MD) en de Hulpverleningsdienst (HVD).

De Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken bestaat uit de directies Stadsbeheer, Projectontwikkeling, Ruimtelijke Ontwikkeling en Dienstverlening & Control. De afdeling economische zaken en de directiestaf staan onder leiding van de algemeen directeur. In het kader van dit onderzoek is er met name contact geweest met de afdeling Bouw-, woningtoezicht & monumenten van de directie Stadsbeheer en de afdeling Juridische zaken van de directie Dienstverlening & Control. De eerste afdeling is verantwoordelijk voor de vergunningverlening (inclusief vrijstellingen) en handhaving op het gebied van RO/bouwen. Juridische zaken is verantwoordelijk voor de bestemmingsplannen. De inhoudelijke advisering voor bestemmingsplannen en vrijstellingen is ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke Plannen van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling.

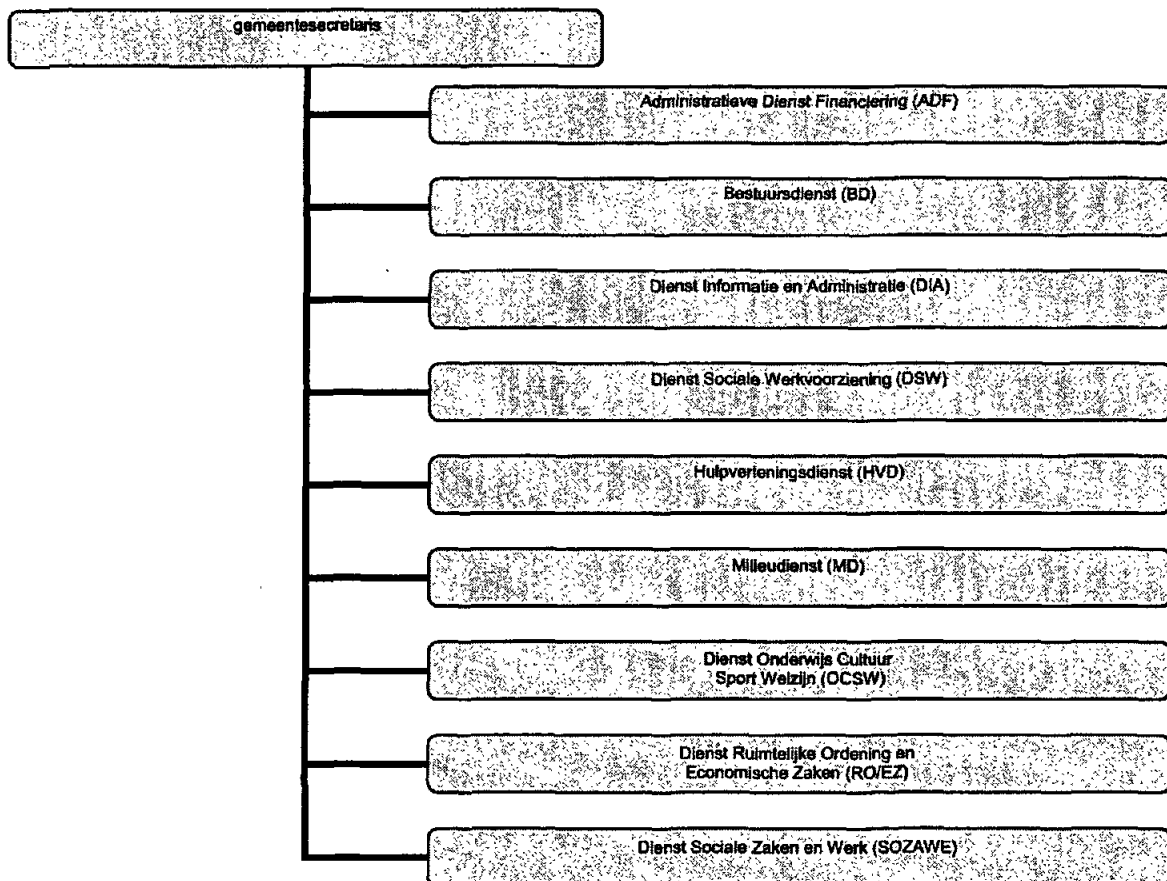
¹ Bron: gemeentebegroting 2003

² tekst ontleend aan deel 3 van de Nota Ruimte



De Milieudienst Groningen bestaat uit een drietal vakdirecties, Milieubeheer, Reiniging en Middelen. Voor het onderzoek naar de VROM-taken was met name de vakdirectie Milieubeheer van belang. Deze directie bestaat uit de afdelingen Vergunningverlening & Handhaving, Bodem en Beleid & Advies. De afdeling V&H heeft als voornaamste taken de vergunningverlening, toezicht op bedrijven, afhandelen van milieuklachten en adviseren bij bouwplannen en ruimtelijke plannen. De afdeling Bodem houdt zich onder andere bezig met Wet Bodembescherming, BOOT en Bouwstoffenbesluit. De afdeling Beleid & Advies verzorgt het milieubeleidsplan, het milieuprogramma en verslag. Daarnaast zijn in deze afdeling onderwerpen zoals luchtkwaliteit en geluid ondergebracht. Tevens verzorgt deze afdeling de juridische inbreng binnen de directie Milieubeheer.

De afdeling preventie van de brandweer is ondergebracht bij de Hulpverleningsdienst. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de afgifte van en controle op de gebruiksvergunningen en de brandveiligheidsadviezen bij vergunningen.





4 Beleid

4.1 Algemeen

De gemeente Groningen heeft voor de inbreng in het Grote Steden Beleid (GSB/ISV) van het rijk een stadsvisie opgesteld. In de stadsvisie formuleert het gemeentebestuur haar visie op de ontwikkeling van de stad voor een periode van 10 jaar. De integrale stadsvisie is verschenen in 1999. De stadsvisie bestaat uit 3 kerndelen. "De Stad van Straks Extra", het ruimtelijke deel, "Groningen Werkt", het economische businessplan en tenslotte "Over Groningers 2010", het sociaal structuurplan.

4.2 Bouwen

De gemeente heeft een actuele bouwverordening die voldoet aan de eisen van de Woningwet. De welstandsnota (wettelijk verplicht per 01-07-2004) is in procedure en zal voor 01-07-2004 door de raad worden vastgesteld. Verder is het beleid ten aanzien van de toetsing van de aanvragen aan het Bouwbesluit en het toezicht- en handhavingsbeleid in voorbereiding.

Wat betreft de toetsing van de aanvragen aan het Bouwbesluit heeft de gemeente enkele ambtelijke notities opgesteld, waarin wordt ingegaan op het niveau van toetsing. Inmiddels heeft de vereniging BWT Nederland een collectieve kwaliteitsnormering bouwvergunningen ontwikkeld. Zeventien gemeenten experimenteren met de nieuwe systematiek om bouwplanaanvragen te toetsen. Een van deze gemeenten is de gemeente Groningen. Uit de gesprekken is gebleken dat de gemeente van plan is door te gaan met de eigen beoordelingsmethodiek die overigens nauw aansluit bij de landelijk ontwikkelde systematiek. Wel dient de gemeente zich nog uit te spreken over het niveau van toetsen op de diverse onderdelen van het Bouwbesluit. De voorkeur van de VROM-Inspectie gaat daarbij uit naar het niveau dat minimaal aansluit bij het toegepaste niveau van de systematiek van BWT Nederland.

De gemeente is bezig om het toezicht- en handhavingsbeleid bouwregelgeving op te stellen. De gemeente is een van de negen gemeenten die meedraaien met het landelijke VROM project service gericht werken onderdeel handhavingsbeleid. Uit de gesprekken is gebleken dat de gemeente van plan is te kiezen voor een handhavingstrategie waarbij alle vergunningen in ieder geval (minimaal) worden gecontroleerd en verder kunnen thema's worden benoemd waarop wordt gecontroleerd. De planning is om de handhavingnota in het derde kwartaal 2004 bestuurlijk te laten vaststellen. Vervolgens wil de gemeente de periode van 1 oktober 2004 tot 1 januari 2006 op basis van een voorlopig programma proefdraaien en in 2006 het handhavingprogramma definitief invullen.

De nota 'De zorg voor veiligheid handhaven' (plan van aanpak brandveiligheid) is door de gemeente in 2001 vastgesteld. Op grond van deze nota is door de raad besloten het brandveiligheidsbeleid te intensiveren. Dit hield o.a. in dat de achterstand in gebruiksvergunningen in drie jaren zou worden weggewerkt en er meer aandacht zou komen voor de controle en handhaving. In dit plan van aanpak werden de gebruiksvergunningplichtige gebouwen ingedeeld in prioriteitsklassen op grond waarvan een indeling in urgentie van de vergunningverlening en de frequentie van de controle is gemaakt. In het handhavingprotocol brandveiligheid van de gemeente Groningen van 15 oktober 2002 is de handhaving en het sanctiebeleid verwoord.

Daarnaast is door het College van Burgemeester en Wethouders het Groninger brandpreventiebeleid bestaande bouw in april 2004 vastgesteld. Het is beleid dat aangeeft welke eisen op het gebied van de brandveiligheid voor de bestaande gebouwen gelden. Deze eisen zijn voor een deel hoger dan het niveau in het Bouwbesluit voor bestaande bouw. De prestatie eisen in het Bouwbesluit zijn minimale eisen. De hogere eisen van de Groninger handreiking hebben vooral betrekking op het ontvluchten. Als in een



specifieke situatie de gemeente het niveau bestaande bouw onvoldoende acht kan de gemeente ook aanschrijven tot het treffen van voorzieningen die er op gericht zijn het bouwwerk te laten voldoen aan een hoger niveau dan het niveau van de eisen van bestaande bouw mits deze extra voorzieningen het niveau van nieuwbouw niet overschrijden en de gemeente deugdelijk motiveert waarom in het specifieke geval deze extra voorzieningen noodzakelijk zijn. Bij het geven van een aanschrijving tot het treffen van voorzieningen is de door de gemeente opgestelde beleidsnota als integrale beschouwing van belang.

De voorlopige nota herijking handhaving brandveiligheid kamerverhuurpanden is in de raad behandeld. In deze nota worden voorstellen gedaan hoe invulling te geven aan het toezicht en de handhaving van kamerverhuurpanden. De raad heeft besloten om hoge prioriteit te blijven geven aan het toezicht en de handhaving. Verder zal de regelgeving worden aangepast aan het nieuwe Bouwbesluit per 1-1-2003. Het technisch en juridisch toetsingskader moet nog worden uitgewerkt. Daarbij wordt opgemerkt dat het Bouwbesluit het exclusieve document is waarin alle technische voorschriften worden gegeven inzake het bouwen van bouwwerken en de staat van bestaande bouwwerken. Het doel van de voorschriften is om een maatschappelijk en politiek minimaal noodzakelijk geachte bouwtechnische kwaliteit te waarborgen. Het Bouwbesluit stelt een prestatie-eis waaraan ten minste moet zijn voldaan. Een betere prestatie mag, minder mag niet. Het Bouwbesluit is uitputtend bedoeld en laat een aanvullende verordende bevoegdheid niet toe.

Van gemeentezijde is medegedeeld dat in 2004 een nieuw Preventie-activiteitenplan wordt opgesteld. In dit plan zal het plan van aanpak uit 2001 worden geactualiseerd, waarbij meer de nadruk komt te liggen op de controle en de handhaving en de actualisering van de gebruiksvergunningen. Ook zal de nodige aandacht worden besteed aan de voorlichting op het gebied van brandpreventie.

4.3 Milieu

De gemeente Groningen heeft in 2001 een milieubeleidsplan "Lokaal Gewogen" vastgesteld voor de periode 2001-2004. Het is het derde milieubeleidsplan van Groningen. In het plan worden diverse milieudoelen aangegeven en wat in de periode van vier jaar moet zijn verbeterd aan de stedelijke milieukwaliteit. De volgende thema's spelen daarbij een rol:

- Duurzaam Bouwen
- De levende stad (stedelijke ecologische structuur)
- Bedrijvigheid
- Milieukwaliteit stedelijke leefomgeving
- Afvalstoffen
- Verkeer en vervoer
- Milieucommunicatie en participatie

Binnen deze thema's zijn eveneens de gemeentelijke ambities ten aanzien van de wettelijke taken opgenomen. Met dit beleidsplan is aansluiting gezocht bij andere plannen op ruimtelijk, economisch en sociaal gebied. Zo sluit het plan bijvoorbeeld aan bij de doelstellingen in het structuurplan De Stad van Straks Extra. Het plan wordt tevens uitgewerkt op wijkniveau.

De voortgang van de te realiseren ambities wordt bewaakt door middel van het milieuprogramma en het milieuverslag.

Naast overkoepelend milieubeleid is er specifiek beleid op het gebied van handhaving. Dit dateert uit 1998 en wordt momenteel in het kader van de professionalisering milieuhandhaving herzien. Dit gebeurt onder andere vanwege het ontbreken van gedoogbeleid. Daarnaast is er met betrekking tot vergunningverlening en toezicht beleid vastgesteld betreffende de verruimde reikwijdte. Hieraan zal in 2004 invulling worden gegeven. Tevens wordt gewerkt aan een Bodemnota. Het werkdocument Communicatie, Toezicht en Handhaving Bodembeheer vormt een goede basis voor die nota. Voorts is de gemeente bezig met het opstellen van een Luchtnota waarin de gemeentelijke ambities inzake het verbeteren van de luchtkwaliteit zullen worden verwoord.

De beleidsstukken op het gebied van milieu waarvan de VROM-Inspectie kennis heeft genomen, geven een positieve indruk.

4.4 Ruimtelijke Ordening

De gemeente heeft een actuele structuurvisie voor de stad, genaamd "De Stad van Straks Extra". De visie is de eerste keer vastgesteld in 1996 als "De Stad van Straks". Bij het opstellen van de integrale stadsvisie in 1999 is ook het ruimtelijk deel geactualiseerd. De laatste actualisering is van 2003.



De gemeente heeft geen beleidskader voor de toepassing van vrijstellingen vastgesteld.

Momenteel wordt gewerkt aan een handboek bestemmingsplannen. Daarin wordt een standaard gegeven voor het opstellen van de plankaart, de voorschriften en de toelichting van een bestemmingsplan binnen de gemeente Groningen. Het betreft een systematiek die straks voor alle nieuwe plannen moet gaan gelden, ongeacht of ze door de gemeente zelf worden opgesteld of door een extern bureau. Tijdens het onderzoek is een concept van dit handboek bestemmingsplannen voorgelegd. De definitieve vaststelling van het handboek moet plaatsvinden nadat alle betrokken disciplines commentaar hebben geleverd en de commentaren zijn verwerkt.

Op het grondgebied van de gemeente Groningen zijn 349 bestemmingsplannen geldig. Op grond van de wet (WRO) is de gemeente verplicht een bestemmingsplan vast te stellen voor het buitengebied. Voor de gebieden binnen de bebouwde kom is het vaststellen van een bestemmingsplan facultatief. Is er eenmaal een bestemmingsplan geldig, dan eist de wet dat zo'n plan na 10 jaar wordt geactualiseerd. Constateert de gemeente dat het bestemmingsplan na 10 jaar nog steeds actueel is, dan kan vrijstelling van de actualiseringverplichting worden gegeven door Gedeputeerde Staten. De vrijstelling wordt gegeven voor maximaal 10 jaar. Daarna is in alle gevallen actualisering vereist.

De achterstand in actualisering in de gemeente Groningen is enorm. Slechts 15% van het aantal geldende bestemmingsplannen is actueel. Verder is 12% verouderd, dat wil zeggen dat het plan binnen de marge van de vrijstelling van de actualiseringverplichting valt. De overige plannen (73%!) zijn zeer verouderd en vallen binnen de wettelijke eis van actualiseringplicht (zie bijgevoegd schema).

Indien bovenstaande wordt geprojecteerd op het grondgebied van de gemeente Groningen dan blijkt dat ongeveer de helft van het totale stedelijke gebied niet is voorzien van een actueel bestemmingsplan.

Enkele van de geldende bestemmingsplannen zijn erg oud. Het oudste bestemmingsplan dateert uit 1936. Grote gebieden zijn belegd met plannen waar nauwelijks regels gelden. In het bijzonder in en rond de kern Hoogkerk en op grote delen van de Groningse bedrijventerreinen gelden bestemmingsplannen waarin uitsluitend een (ruime) bestemming met een doeleindenomschrijving is gegeven. Ontwikkelingen in deze gebieden zijn met het huidige ruimtelijke instrumentarium nauwelijks te sturen. Handhaving van ongewenste ontwikkelingen is niet mogelijk, omdat ze veelal passen binnen de ruime omschrijving van het betreffende plan.

Leeftijd plan	Kwalificatie	Aantal	Percentage
0-10 jaar	Actueel	54	15%
10-20 jaar	Verouderd	43	12%
ouder 20 jaar	Zeer verouderd	252	73%
Totaal		349	100%



4.5 Oordeel en verbeterpunten

4.5.1 Oordeel

- De aanpak van de gemeente om te komen tot een handhavingsbeleid is gedegen, evenals de plannen om te komen tot uitvoering in 2004/2005 (proefjaar) en 2006 (definitieve invoering).
- De geplande actualisatie van het Preventie-activiteitenplan wordt onderschreven, vooral omdat in 2004 in de gemeente alle vergunningplichtige gebouwen zijn voorzien van een gebruiksvergunning, waardoor de aandacht meer verschuift naar de controle en de handhaving.
- De beleidsstukken op het gebied van milieu waar de VI kennis van heeft genomen geven een goede indruk en leiden tot de conclusie dat er sprake is van een adequaat niveau op het punt van milieubeleid.
- De actualiteit van bestemmingsplannen is niet adequaat.

4.5.2 Verbeterpunten

- Het niveau van toetsing van de aanvragen op de verschillende onderdelen van het Bouwbesluit vaststellen
- Het handhavingsbeleid vaststellen (planning is juli 2004) en vervolgens implementeren.
- Een geactualiseerd Preventie-activiteitenplan opstellen.
- Het is noodzakelijk de actualiteit van bestemmingsplannen te verbeteren.
- Voor de toepassing van vrijstellingen is het raadzaam uniforme voorschriften vast te stellen en kenbaar te maken. Vooral de veelvoorkomende vrijstellingen (aan- en bijgebouwen en andere kleine bouwwerken) vragen veel tijd.



5 Programma en Administratieve organisatie

5.1 Programma

5.1.1 Bouwen

De gemeente werkt aan de hand van afdelingsplannen (jaarplannen). In het jaarplan Bouw-, Woningtoezicht en Monumenten/Loket Bouwen en Wonen 2004 en het afdelingsplan Preventie 2004 staat vermeld welke verbeteringen zij in 2004 willen doorvoeren en welke producten/diensten zij in 2004 leveren. Het jaarplan is voor wat betreft de cluster inspectie gericht op hoofdlijnen. Doordat het handhavingsbeleid nog niet is vastgesteld en het niveau van toetsen van het Bouwbesluit nog onvoldoende is vastgesteld is onvoldoende duidelijk aan welke onderdelen prioriteiten worden gesteld. Een meer uitgewerkte invulling van het programma is mogelijk wanneer het handhavingsbeleid en het niveau van toetsen aan het Bouwbesluit zijn vastgesteld.

In het afdelingsplan preventie is aangegeven dat 570 controles van de gebruiksvergunningen zullen plaatsvinden. Door hiervoor te kiezen zal de controlefrequentie zoals die is vastgesteld in het plan van aanpak (op basis van het actuele bestand gebouwen met een gebruiksvergunning en de afgesproken controlefrequentie zijn op jaarbasis 1082 controles nodig) niet worden gehaald. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat 2004 nog een overgangsjaar is omdat eind 2004 alle vergunningplichtige gebouwen zijn voorzien van een gebruiksvergunning. Verder blijkt uit de eerste kwartaalrapportage dat al 210 gebouwen zijn gecontroleerd. Uit gesprekken is gebleken dat in 2004 het aantal ingeplande controles ruimschoots zal worden overschreden. De gemeente is van plan om in 2004 een geactualiseerd Preventie-activiteiten plan op te stellen, waarbij ruime aandacht wordt besteed aan de controle en de handhaving. Uit de gesprekken is gebleken dat zal worden ingegaan op het naleefgedrag en de risico's en daaraan gekoppeld de toe te passen controlefrequentie. Dit zal vervolgens worden vertaald in een programma.

5.1.2 Milieu

De gemeente stelt jaarlijks een verslag en programma op. Voor dit onderzoek is gekeken naar de programma's van 2003 en 2004 en het verslag van 2001 en 2002 en het conceptverslag van 2003.

Zowel het programma als het verslag zijn opgezet aan de hand van de thema's die in het milieubeleidsplan zijn benoemd. Daarmee wordt tevens voldaan aan de wettelijk vereiste onderwerpen. Via het programma en het verslag kan de voortgang van het milieubeleidsplan worden gevolgd. Er ontstaat een duidelijk beeld of er bij aspecten sprake is van achterstanden of niet.

Het programma geeft samen met de dienstbegroting een goed beeld van de te verrichten activiteiten, de personele inzet en de financiële gevolgen. In de afdelingsplannen is een meer gedetailleerde uitwerking van de werkzaamheden terug te vinden. Voor de afdelingen Bodem en Beleid en Advies is het werkprogramma minder concreet in beeld te brengen omdat daar de werklust voor een deel door externe factoren wordt bepaald. Dit wordt onder meer beïnvloed door ontwikkelingen vanuit de dienst RO/EZ.

De werklust is over het algemeen goed in beeld en waar nodig worden prioriteiten gesteld. Kaders voor de prioriteitsstelling zijn niet beschreven, maar uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat dit nadrukkelijk in overleg met het management plaatsvindt.

De gemeente hanteert momenteel geen meerjarenplanning om de werklust die bijvoorbeeld voortkomt uit het uitvoeren van (branchegerichte) bedrijfscontroles en de actualisering van de vergunningen evenredig over de jaren te spreiden.



5.1.3 Ruimtelijke Ordening

De gemeente Groningen heeft geen programma voor het inlopen van de achterstand in actualiteit van bestemmingsplannen en ook geen programma voor het actueel houden van het bestemmingsplanbestand.

De wetgever is voornemens sancties op te leggen aan gemeenten die niet over de vereiste actuele bestemmingsplannen beschikken. In het kader van de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, die momenteel bij de Tweede Kamer ter behandeling ligt, wordt voorgesteld alle bouwaanvragen in een gebied waarvoor geen actueel bestemmingsplan geldt, aan te houden, totdat het betreffende plan is geactualiseerd. In het licht van deze sancties is het dringend noodzakelijk planmatig de achterstand in bestemmingsplannen weg te werken en vervolgens het bestand aan bestemmingsplannen actueel te houden.

De gemeenteraad heeft besloten jaarlijks twee gebieden te actualiseren. Jaarlijks wordt daarvoor een concreet voorstel gedaan op basis van de twee meest urgente plannen. De gebieden worden gekozen afhankelijk van activiteiten die worden verricht (herstructurering, inbreiding, stadsvernieuwing, etcetera) of de inhoudelijke noodzaak (onwerkbaar voorschriften). In 2003 is de actualisering ingezet van de Zeeheldenbuurt en de bedrijfsterreinen ten zuidoosten van Groningen. De stedenbouwkundige plannen voor die actualiseringen zijn inmiddels gereed en kunnen in de procedure (inspraak/overleg) worden gebracht. Voor 2004 heeft de gemeenteraad toestemming gegeven voor actualisering van de bestemmingsplannen voor Vinkhuizen en Hoogkerk.

De Inspectie raadt de gemeente aan de actualisering van de bestemmingsplannen te beschouwen als een autonoom proces, waarmee in de bedrijfsvoering rekening gehouden dient te worden.



5.2 Administratieve organisatie

5.2.1 Bouwen

De gemeente heeft voor zowel de bouw-, sloop- als de gebruiksvergunningen de organisatie zo ingericht dat de vergunningverlening en het toezicht/de handhaving zijn gescheiden.

De dossiervorming is wat betreft de bouw- en sloopvergunningen goed op orde en over het algemeen redelijk volledig. De onderzochte dossiers gebruiksvergunningen zijn niet gestructureerd opgebouwd en in enkele gevallen ook niet volledig. Uit de gesprekken is gebleken dat in 2004 een verbeteringslag is ingezet. De werkprocessen zijn voor zowel de afdeling BWM als de afdeling Preventie voor een groot deel beschreven. Belangrijke onderdelen die voor BWM nog de nodige aandacht vergen zijn: inspectieprotocol (met name van belang om de uniformiteit in de wijze van inspecteren te bewerkstelligen) en het toetsingsprotocol Bouwbesluit (om inzichtelijk te maken op welk niveau de verschillende onderdelen van het Bouwbesluit worden getoetst).

Op de afdeling Preventie zijn in voorbereiding of worden aangepast de werkprocedures archivering en het inspectie protocol (betreft te bouwen bouwwerken).

De bezochte afdelingen maken gebruik van het BWT4all systeem. Dit systeem is door de gemeente op een goede wijze nader ingevuld. Het systeem wordt actief beheerd en regelmatig worden aanvullingen in het systeem opgenomen. Het systeem is gebruiksvriendelijk en bij elke vergunningaanvraag of klacht kan het totale proces worden gevolgd en is inhoudelijke informatie over de beoordelingen of controles beschikbaar.

De uitvoering van de Woningwet is, samen met talloze andere regelingen, gemandateerd aan het diensthoofd van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. Vervolgens is aan een aantal functionarissen – met toestemming – ondermandaat verleend. De uitvoering van het onderdeel gebruiksvergunningen is gemandateerd aan de commandant van de brandweer. In het afdelingsplan Preventie 2004 is vermeld dat de mantering binnen de Hulpverleningsdienst zal worden gewijzigd.

5.2.2 Milieu

De afdeling Vergunningverlening & Handhaving is ISO-gecertificeerd en heeft daarom de meeste werkprocessen en procedures vastgelegd. Er zijn onder andere procedures voor vergunningverlening, controle en handhaving en klachtenafhandeling. Daarbij zijn tevens kwaliteitscriteria geformuleerd. Ook bij de afdeling Bodem zijn verschillende procedures vastgelegd. Zo zijn er procedures voor BOOT (Besluit opslag ondergrondse tanks) en voor het begeleiden van bodemonderzoek en het opstellen van een saneringsplan. Daarnaast bestaan er afspraken over inbreng bij projecten van bijvoorbeeld de dienst RO/EZ.

Een ander belangrijk aspect inzake het werkproces is dat er sinds twee jaar een scheiding is aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving. Dit geldt niet alleen voor de afdeling Vergunningverlening & Handhaving, maar ook voor de afdeling Bodem.

Voor vergunningen, meldingen, diverse correspondentie en handhavingbeschikkingen is een mandaatregeling vastgesteld. Dit alles valt onder het mandaat van de algemeen directeur van de milieudienst en de gemandateerde functionaris is in de meeste gevallen de vakdirecteur Milieubeheer. Voor het toepassen van sancties ligt het mandaat echter bij de algemeen directeur.

De dossiers van de milieuvergunningen zijn in de meeste gevallen redelijk volledig. Naast de aanvraag en de beschikking zit er veelal diverse correspondentie in, telefoonnotities en verslagen/brieven naar aanleiding van controlebezoeken. De dossiers leveren derhalve voldoende inzicht in de wijze waarop een besluit tot stand is gekomen.

5.2.3 Ruimtelijke Ordening

De bestemmingsplannen worden inhoudelijk vormgegeven op de afdeling Ruimtelijke Plannen. In eerste instantie wordt een stedenbouwkundig plan opgesteld, waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven welke ontwikkelingen worden voorgestaan. Vervolgens wordt een en ander uitgewerkt in een bestemmingsplan. De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het schrijven van de toelichting en de voorschriften. Tot op heden werd geen advies gevraagd over de inhoud van het bestemmingsplan aan de uitvoerders en de handhavers. Dit leidt ertoe dat de uitvoerders en de handhavers met een bestemmingsplan worden geconfronteerd, waarmee zij uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet uit de voeten kunnen. Inmiddels zijn er ambtelijk afspraken gemaakt om de uitvoerders en de handhavers in alle gevallen in het bestemmingsplanproces te betrekken, specifiek met het oog op de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de plannen.



In het bestemmingsplanproces zijn de Milieudienst, de afdelingen Monumenten en Wonen standaard betrokken. Loket Bouwen en Wonen is recent toegevoegd. Bovenstaande werkwijze is niet in een werkproces vastgelegd.

Uit de gesprekken met de medewerkers en uit eigen bevindingen is gebleken dat er grote verschillen zijn in systematiek van bestemmingsplannen. Het blijkt dat de inhoud van het bestemmingsplan sterk afhankelijk is van de stedenbouwkundige die verantwoordelijk is voor het ontwerp en/of van de jurist die het plan schrijft. Nog afgezien van de vraag of het correct is dat de behandelend ambtenaar bepaalt wat de inhoud van een bestemmingsplan is, is het tevens voor de uitvoering van de plannen moeilijk om met verschillende stijlen en systemen te werken. Naar aanleiding van een incident is op basis van een controlbevinding in 2003 besloten dat een collega planjurist een concept bestemmingsplan leest en becommentarieert. Daarnaast wordt gewerkt aan een standaardiseringboek waardoor de bestemmingsplannen uniformer van opzet worden.

Vrijstellingen worden verleend via het Loket Bouwen en Wonen. De inhoudelijke advisering wordt gedaan door de afdeling Ruimtelijke Plannen. Het blijkt dat de stedenbouwkundige adviezen sterk afhankelijk zijn van de persoon die de adviezen verstrekt en niet gebaseerd zijn op beleid. Dit komt de uniformiteit en eenduidigheid niet ten goede. Er is geen vrijstellingsbeleid vastgesteld.

De uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is, samen met talloze andere regelingen, gemandateerd aan het diensthoofd van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. Vervolgens is aan een aantal functionarissen – met toestemming – ondermandaat verleend. Het betreft de directeur Dienstverlening en Control, het hoofd Juridische Zaken, het hoofd Bouw- Woningtoezicht en Monumenten en de teamleider loket Bouwen en Wonen. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de meeste besluiten op basis van mandaat door de teamleider loket Bouwen en Wonen worden genomen.

De documentatie ten aanzien van vrijstellingen en vrijstellingsprocedures is niet in de dossiers terug te vinden. Daarvoor is het nodig het registratiesysteem te raadplegen. Daarin wordt nauwgezet bijgehouden welke stappen in het proces worden gezet en wat daarvan de uitkomst is.



5.3 Oordeel en verbeterpunten

5.3.1 Oordeel

- De programmering van milieutaken is adequaat te noemen. Daar waar de werklast onvoldoende valt te programmeren is men dat zich ook terdege bewust. Het milieuprogramma en het milieuverslag voldoen in samenhang met de andere documenten aan de wettelijke eisen.
- Doordat er veel werkprocessen zijn beschreven en er een scheiding is aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving wordt de administratieve organisatie als adequaat beoordeeld.
- De dossiervorming milieu is uitgebreid en zorgvuldig.

5.3.2 Verbeterpunten

- Programma's vaststellen gebaseerd op voor een deel nog vast te stellen beleid (handhavingsbeleid, geactualiseerd Preventie-activiteiten plan).
- Het opstellen van een meerjarenplanning voor (branchegerichte) bedrijfscontroles en de actualisering van de vergunningen.
- Het is noodzakelijk de actualisering van bestemmingsplannen planmatig op te pakken en binnen een redelijke termijn het gehele grondgebied van de gemeente belegd te hebben met actuele plannen.
- Voor de periode na de inhaalslag voor wat betreft actualisering is inbedding van tijdige actualisering in de reguliere werkzaamheden van de dienst noodzakelijk.
- Loket Bouwen en Wonen dient in het bestemmingsplanproces te worden betrokken en de plannen te beoordelen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- Het bestemmingsplanproces kan worden vastgelegd.
- Het is raadzaam het vrijstellingsbeleid te formaliseren.



6 Uitvoering

6.1 Bouwen

6.1.1 Uitvoering

Tijdens het onderzoek zijn diverse dossiers bestudeerd van hoofdzakelijk in 2003 verleende vergunningen. Wat betreft de bouwvergunning is bij zes dossiers de materiële toets uitgevoerd. Op basis van deze dossieronderzoeken, twee controles op de bouwplaats en gesprekken met medewerkers van de afdeling Bouw-, woningtoezicht & monumenten (BWM) en Preventie zijn gevoerd is de VROM-Inspectie tot een beoordeling van de uitgevoerde taken gekomen.

Bouwvergunningen/sloopvergunningen.

Bouwvergunningaanvragen worden procedureel over het algemeen goed afgehandeld. De indruk bestaat dat bij de indiening van de plannen de aanvrager in ruime mate uitleg krijgt over het proces en de gevolgen voor de aanvrager. Verder worden ontvangstbevestigingen verzonden, de aanvrager wordt geïnformeerd over het aanhouden van de aanvraag of een te volgen RO procedure, aanvragen en vergunningen worden gepubliceerd, welstandsadviezen zijn aanwezig, afstemming met andere afdelingen (milieu, brandweer) vindt voor het overgrote deel plaats, de aanvragen worden getoetst aan de bouwverordening en Bouwbesluit, besluiten worden binnen de termijnen genomen en toezicht op de bouwplaats vindt plaats. Kanttekeningen daarbij zijn dat;

- de afstemming met de afdeling milieu niet altijd plaatsvindt als er geluidsaspecten spelen;
- de tekeningen die behoren bij de vergunning niet door welstand zijn gewaarmerkt;
- ontheffing van de plicht om de resultaten van bodemonderzoek te overleggen niet in de bouwvergunning wordt opgenomen.
- de gemeente in 2003 een eigen aanvraagformulier toepaste en dat dit op grond van de AMVB Indieningvereisten niet is toegestaan. Uit de gesprekken is gebleken dat inmiddels gebruik wordt gemaakt van het standaard formulier.

Vanaf 1 januari 2003 wordt de AMVB indieningvereisten toegepast. De gemeente hanteert een checklist om de volledigheid te beoordelen. Om de volledighedsbeoordeling te optimaliseren heeft de afdeling in 2003 een aantal bouwaanvragen met een groep mensen met verschillende deskundigheid en functie op volledigheid beoordeeld. Hierdoor kregen de medewerkers van het loket Bouwen & Wonen meer zicht op welke informatie de toetsers nodig hebben en kan een betere volledigheidstoets worden uitgevoerd. De onderzochte dossiers bevatten veel informatie maar zijn niet compleet (vooral op het onderdeel gezondheid ontbraken sommige gegevens).

Gebruik wordt gemaakt van een aantal standaardbrieven, gebleken is dat in enkele gevallen een standaardbrief wordt toegepast, terwijl de inhoud niet geheel van toepassing is op de betreffende aanvraag.

De toets aan het Bouwbesluit wordt uitgevoerd door de technisch toetsers, de constructeur (constructieve toetsing) en de afdeling Preventie voor het onderdeel brandveiligheid. Uit het BWT4all systeem blijkt dat de gemeente een minimale toets aan het Bouwbesluit uitvoert. Wat deze toets precies inhoudt is niet inzichtelijk, wel wordt in het systeem aangegeven op de aanvraag op de vier hoofdonderdelen van het Bouwbesluit namelijk veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid akkoord is. Geen inzicht bestaat in de resultaten van de toetsing van de onderliggende onderdelen. Ook is het niveau van toetsing van de verschillende onderdelen niet inzichtelijk.

Recentelijk zijn tussen VROM en VNG afspraken gemaakt over het toezicht op de veiligheid van gas- en elektravoorzieningen in woningen. De gemeenten hebben hierbij een eerste lijns toezichtstaak. Deze taak



dient de komende tijd ook ingevuld te worden. Het is van belang dat zowel bij de toetsing als ook bij het toezicht gas- en elektravoorzieningen de nodige aandacht krijgen.

Wat betreft de toetsing van de brandveiligheid wordt een checklist gehanteerd die een goed inzicht geeft op welke onderdelen getoetst is en of het bouwplan voldoet. Overigens is niet bij alle bouwplannen deze checklist aangetroffen.

Wel zijn in de dossiers en het BWT4all systeem diverse aantekeningen aangetroffen waaruit blijkt dat een inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit plaatsvindt. Op de diverse onderdelen worden tekortkomingen geconstateerd.

Sloopvergunningen.

In de dossiers is de toets van de aanvraag niet inzichtelijk gemaakt. Uit de dossiers aanvraag sloopvergunning, waarbij ook asbest speelt, blijkt dat vaak een vergunning wordt verleend met als voorwaarde dat voor de start van de sloop een opgave wordt gedaan van de gecertificeerde sloper/asbestverwijderaar en de verantwoordelijke (DTA'er) ter plaatse. In één geval heeft sloop al plaatsgevonden en is uit het dossier en het BWT4all systeem niet op te maken welke gecertificeerde sloper de sloop heeft uitgevoerd.

De sloopvergunningen zijn binnen de termijn verleend.

Gebruiksvergunningen.

Het overgrote deel van de gebruiksvergunningplichtige gebouwen is inmiddels voorzien van een gebruiksvergunning (in december 2003 waren 881 gebruiksvergunningen verleend en nog 108 te verlenen, waarvan op dat moment een groot deel in behandeling was).

De achterstand op het gebied van de afgifte van gebruiksvergunningen is voor het einde van 2004 weggewerkt.

De onderzochte dossiers zijn binnen de termijnen afgehandeld, de vergunningen kennen specifieke en algemene voorwaarden. In de dossiers is geen informatie opgenomen over de toetsing van de aanvragen. Uit een dossier blijkt wel dat een toetsing heeft plaatsgevonden omdat opdracht is gegeven aan een extern bureau om de vluchttijden te bepalen. Op basis hiervan is het maximale aantal toe te laten personen per compartiment bepaald.

In de vergunning is geen melding gemaakt dat in dit geval gekozen is voor een gelijkwaardige oplossing (grotere compartimenten toegestaan door toepassing van een sprinklerinstallatie). Ook is in het dossier geen brief aangetroffen waarin dit is vastgelegd. De dossiers zijn in enkele gevallen onvolledig. De tekeningen waarop vergund is laten in sommige gevallen te wensen over, in die zin dat weinig gegevens over de brandveiligheid op de tekeningen zijn terug te vinden. Daardoor wordt de controle op de naleving van de vergunning bemoeilijkt. Uit de gevoerde gesprekken met de afdeling Preventie is gebleken dat wat betreft de dossiervorming en de volledigheid van de aanvragen in 2004 een verbeteringslag is ingezet.

6.1.2 Handhaving

In 2003 is wat betreft het toezicht op de afgegeven bouwvergunningen een inhaalslag uitgevoerd. De achterstand (gedefinieerd als drie maanden niet op de bouwplaats geweest zijn) is eind 2003 nagenoeg ingelopen. In 2003 zijn in totaal 569 illegale situaties opgespoord en is in 62 gevallen achterstallig onderhoud geconstateerd. Hierop zijn door de gemeente vervolgacties gepleegd. Verder wordt de kamerverhuur gecontroleerd. Hier heeft de gemeente nog een achterstand.

Wat betreft de bestaande particuliere woningvoorraad staat de gemeente op het standpunt dat gezien het goede kwaliteitsniveau de gemeentelijke bemoeienis kan worden beperkt tot monitoring van deze voorraad. Waar nodig kunnen acties worden ondernomen om het kwaliteitsniveau te verhogen. In individuele gevallen van klachten en gevaarlijke situaties zal worden gehandhaafd.

Voor wat betreft de actie van de wateraccumulatie bij lichte platte daken heeft de gemeente gerapporteerd aan de VROM-Inspectie. Uit het onderzoek van de gemeente bleek dat 107 daken in eerste instantie als risicovol zijn aangemerkt en uiteindelijk aan één dak maatregelen getroffen dienden te worden. Omdat de verhouding tussen het aantal risicovolle daken en het aantal daken waaraan nadere maatregelen getroffen dienen te worden over het algemeen hoger ligt (gemiddeld circa 20%) is dit besproken met een gemeentelijke vertegenwoordiger. In dit gesprek werd nogmaals bevestigd dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd. Als verklaring, dat maar aan één dak nadere maatregelen zijn getroffen, werd gegeven dat de gemeente al gedurende geruime tijd (1993) de aanvragen om bouwvergunning toetst op wateraccumulatie (noodoverstorten, etc.).



In 2003 is de afspraak gemaakt dat elke afgegeven bouwvergunning tenminste 1 keer in de drie maanden wordt gecontroleerd. Hieraan wordt invulling gegeven.

De invulling van de controles op de bouwplaats is onvoldoende gestructureerd, in die zin dat niet duidelijk is waarop gecontroleerd dient te worden en welke prioriteiten gesteld worden. Er wordt geen checklist gehanteerd welke punten gecontroleerd dienen te worden. Van de controles wordt wel een summiere verslaglegging gedaan in het BWT4all systeem.

Wat betreft de onderzochte sloopvergunningen heeft geen controle op de bouwplaats plaatsgevonden.

Bij bouwen of slopen in afwijking van de vergunning en/of bij constatering van illegale bouw wordt indien noodzakelijk de betrokkene aangeschreven, gevolgd door een eventuele vervolgpcedure (aanzegging van bestuursdwang of last onder dwangsom en daarna eventueel uitvoering bestuursdwang of inning dwangsom).

Bij de afdeling Preventie voert het team Toezicht de controle en de handhaving uit van voorwaarden (op gebied van de brandveiligheid) die in de bouw-, milieu- en/of gebruiksvergunning zijn gesteld. In de periode van 1 oktober 2002 tot 1 november 2003 hebben de volgende acties plaatsgevonden:

activiteit	aantal
aantal vergunningen	± 1.500
controles op grond van de Bouwverordening	731
hercontroles bouwverordening	452
controles/hercontroles evenementen	82
controles n.a.v klachten	38
piketacties	71

Sinds 1 februari 2003 is een piketfunctie ingesteld. Deze functie is bedoeld om in te spelen op verborgen risico's die zich aan de waarneming van de controleurs onttrekken. Sindsdien wordt regelmatig gereageerd op basis van signalen van de politie, andere diensten of burgers op situaties die brandveiligheidsrisico's opleveren (bijv. te grote bezoekersaantallen bij disco's en cafés, geblokkeerde vluchtwegen, etcetera).

In 2004 zijn 570 controles van gebruiksvergunningen ingepland en 750 controles van afgegeven bouwvergunningen. Op basis van het Plan van Aanpak Brandveiligheid (vastgesteld in 2001) zijn wanneer alle vergunningplichtige bouwwerken zijn voorzien van een gebruiksvergunning 1080 controles per jaar noodzakelijk. Het jaar 2004 is nog een overgangsjaar, eind 2004 zijn alle vergunningplichtige gebouwen voorzien van een gebruiksvergunning. In het eerste kwartaal zijn 210 controles uitgevoerd. De verwachting is dat het ingeplande aantal controles van 570 ruimschoots zal worden gehaald. Het voornemen bestaat om in 2004 een nieuw Preventie-activiteitenplan op te stellen. In dit plan zal ook het aantal controles per jaar opnieuw worden bepaald. Het team handhaving dient deze controles vervolgens uit te voeren.

Of de controles op de gebruiksvergunningen gestructureerd worden uitgevoerd is niet te beoordelen omdat in de dossiers niet inzichtelijk is op welke aspecten wordt gecontroleerd en of eventueel prioriteiten worden gesteld. Wel maakt de gemeente gebruik van een specifieke computerapplicatie (Prevent Manager), waarin ook een checklist is opgenomen ten behoeve van de controles. De ingevulde checklisten worden echter slechts een korte periode bewaard.

De eigenaren van de gebouwen krijgen schriftelijk bericht over de resultaten van de controles en binnen welke termijn de eventuele tekortkomingen dienen te worden verholpen.

Handhavingstrajecten worden overeenkomstig de werkwijze van het sanctiebeleid uitgevoerd. Uit de gesprekken is gebleken dat in 2003 het doorlopen van het gehele handhavingproces niet noodzakelijk is geweest omdat de betreffende eigenaren al eerder kiezen voor het ongedaan maken van de tekortkomingen. Wel is in het afdelingsplan van 2004 opgenomen dat de doelstelling voor 2004 is om strakker te handhaven. De afdeling zal zich stringenter aan de termijnen houden en er zal sneller worden overgegaan tot bestuurlijk aanschrijven. In de eerste vijf maanden van 2004 zijn 15 aanschrijvingen in procedure of inmiddels afgerond.



Door de VROM-Inspectie zijn twee bouwplannen op de bouwplaats gecontroleerd. Daarbij was ook een medewerker van de inspectie van de afdeling Bouw-, woningtoezicht & monumenten aanwezig. Bij een bouwplan werd overeenkomstig de bouwvergunning gebouwd en zijn geen strijdigheden met het Bouwbesluit geconstateerd. Bij het andere bouwplan werden wel afwijkingen van de bouwvergunning geconstateerd. Deze afwijkingen resulteren ook in strijdigheden met het Bouwbesluit. De brandwerendheid van twee scheidingsconstructies is onvoldoende. Het betreft een deur in de scheidingsconstructie van een brandcompartiment die een Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (WBDBO) van zestig minuten moest halen, de betreffende deur voldeed niet aan deze eisen. Daarnaast is er vanaf de eerste verdieping bij brand een vluchtweg over het platte dak langs het glas. Dit glas bleek niet voldoende brandwerend, een Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (WBDBO) van dertig minuten wordt niet gehaald.

Ook voldoet de vluchtdoor achter de trap op de begane grond naar de patio niet, deze is niet zonder sleutel te openen. Door de gemeentelijke vertegenwoordiger is de op de bouw aanwezige (onder) aannemer over de tekortkomingen geïnformeerd. De gemeente zal ervoor zorgdragen dat de strijdigheden worden opgeheven.

Verder is de VROM-Inspectie op uitnodiging van de gemeente meegegaan met een integrale inspectie (bouwen, brandveiligheid en milieu). De nodige tekortkomingen (vooral op het gebied van de brandveiligheid) zijn gesignaleerd. De gemeente zal de nodige actie ondernemen (o.a de afdeling Preventie zal aanschrijven dat het gebouw gebruiksvergunningplichtig is en een gebruiksvergunning dient te worden aangevraagd, verder dient het gebouw te voldoen aan algemene gebruiksvoorwaarden) zodat het proces wordt opgestart met als doel dat de tekortkomingen worden verholpen.

De gemeente hanteert wat betreft het bouwen zonder vergunning en het bouwen in afwijking van de vergunning een actieve opstelling en eventuele strijdigheden worden aangepakt. Indien nodig wordt het gehele handhavingproces doorlopen. Datzelfde geldt voor de controle van de gebruiksvergunningen. De controle van de sloopvergunningen verdient nadere aandacht.

De controles van de bouw-, sloop- en gebruiksvergunningen zijn nog niet voldoende gestructureerd. Niet duidelijk is waarop precies wordt gecontroleerd, welke prioriteiten worden gesteld en de uitkomsten van de controles worden niet of summier in de dossiers of in het geautomatiseerde systeem vastgelegd.

6.2 Milieu

6.2.1 Uitvoering

Inrichtingenbestand

Het gemeentelijke inrichtingenbestand is geautomatiseerd en opgenomen in het systeem MPM dat sinds 2003 wordt gehanteerd. Naast bedrijfsgegevens bevat dit systeem ook interne procedures. Om een indruk te krijgen van de volledigheid van het inrichtingenbestand van de Milieudienst Groningen is op een drietal bedrijventerreinen een gevelcontrole uitgevoerd. Gekeken is in hoeverre de door de gemeente verstrekte overzichten van het inrichtingenbestand overeenkomen met de feitelijke situatie op De Hoogte, Ulgersmaweg/Beckerweg en Florakade/Paradijsvogelstraat e.o. Het gemeentelijke inrichtingenbestand omvat op deze drie bedrijventerreinen in totaal 93 bedrijven. Tijdens het onderzoek zijn op basis van een gevelcontrole in totaal 59 bedrijven aangetroffen, die niet in het bestand zijn opgenomen. Dat wordt voor een deel verklaard doordat een deel van deze bedrijven niet meer ter plekke actief is, terwijl de gevel anders doet vermoeden. Een ander deel van de bedrijven is niet Wm-plichtig of valt onder het bevoegd gezag van de provincie. Een aantal bedrijven is Wm-plichtig, maar staat niet geregistreerd. Daarnaast zijn 18 bedrijven niet aangetroffen, terwijl deze wel in het bestand staan geregistreerd. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het gemeentelijke inrichtingenbestand op de onderzochte terreinen niet volledig is. Dit roept de vraag op of er sprake is van voldoende toezicht van de gemeente op de genoemde terreinen. Uit het afdelingsplan 2004 van Vergunningverlening & Handhaving blijkt dat er gevelcontroles in de wijk in samenwerking met de politie zullen worden uitgevoerd en dat hierbij sprake is van een achterstand. Voorts wordt als een van de speerpunten aangegeven dat in 2004 het inrichtingenbestand zal worden geactualiseerd. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente zich bewust is van de onvolledigheid van het systeem.

Vergunningverlening Wet milieubeheer

Voor zover onderzocht bij de geselecteerde objecten voert de gemeente deze taak procedureel naar behoren uit. De wettelijke procedures worden gevolgd, er zijn geen termijnoverschrijdingen aangetroffen en aan de coördinatieplicht met andere wetgeving wordt voldoende aandacht gegeven. De gemeente maakt gebruik van een geautomatiseerd standaardvoorschriftenpakket dat meerdere keren per jaar wordt geactualiseerd.



Voor de actualisering van de vergunningen is momenteel de VOGM-richtlijn leidend. De gemeente heeft een geautomatiseerd inrichtingenbestand (MPM) waaruit informatie over de actualiteit van de vergunningen is te genereren. Jaarlijks wordt aan de hand van het systeem bepaald welke vergunningen in dat jaar voor actualisering in aanmerking komen. Daarnaast wordt tijdens bedrijfscontroles vastgesteld of vergunningplichtige bedrijven onder de werking van een AMvB vallen en of de vergunning nog dekkend is voor de uitgevoerde activiteiten.

Volgens het huidige inrichtingenbestand zou de gemeente Groningen op basis van de VROM-kengetallen jaarlijks 58 vergunningen moeten actualiseren.

	Resultaat 2002	Resultaat 2003
Te actualiseren vergunningen	51	55
Verleende vergunningen	37	93
Verwerkte meldingen	162	96

Output vergunningverlening en meldingen

Uit het overzicht blijkt dat de behandelde verouderde vergunningen niet automatisch leiden tot een vergelijkbaar aantal verleende vergunningen. In veel gevallen zijn bedrijven komen te vallen onder een AMvB en als zodanig meldingplichtig geworden. Overigens zijn in 2003 bij 74 bedrijven aanvullende voorschriften in de vergunning opgenomen voor de lozing van afvalwater ter vervanging van de vervallen lozingsverordening. Qua output is er sprake van een adequaat niveau. De verschillen tussen 2002 en 2003 zijn opvallend, maar per saldo is het niveau vergelijkbaar.

Inhoud vergunningen

De meerderheid van de onderzochte vergunningen zijn van goede kwaliteit. In de meeste gevallen wordt in de considerans ingegaan op alle van belang zijnde aspecten en zijn de meeste voorschriften handhaafbaar en compleet. Bij enkele dossiers ontstond echter de indruk dat het beschermingsniveau van de verleende vergunning onvoldoende toereikend was. Dit kon echter niet concreet worden gemaakt. Door de betreffende vergunningen nader te bestuderen en de bedrijven te bezoeken, zijn de twijfels weggenomen en is een positieve indruk ontstaan van het niveau van vergunningverlening. De verruimde reikwijdte wordt nog niet consequent toegepast, maar naar aanleiding van recent vastgesteld beleid is de verwachting dat hier meer aandacht aan zal worden geschonken.

Meldingen 8.40 Wet milieubeheer

De gemeente heeft in de afgelopen 2 jaar 258 meldingen op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer afgehandeld. Het aantal in 2003 was echter beduidend lager dan in 2002. De toets op volledigheid en juistheid was niet bij alle dossiers inzichtelijk. Bij de recentere meldingen was dit veelal wel het geval. De Milieudienst hanteert sinds vorig jaar een nieuwe werkwijze voor de afhandeling van meldingen. Bij de bedrijfscontroles wordt vastgesteld of een bedrijf onder een AMvB valt. Het bedrijf dient vervolgens een melding in. Deze wordt, samen met de bevindingen van het controlebezoek, schriftelijk bevestigd. Wanneer een bedrijf met een milieuvergunning blijkt onder een AMvB te vallen, dan is het niet noodzakelijk om een melding te doen. De wet regelt de overgang van vergunning naar AMvB. Er mag wel een melding worden gedaan. De gemeente laat bedrijven in dergelijke overganggevallen altijd een melding indienen. Het dossier is daarmee actueel en uit het bezoekverslag blijkt dat er een beoordeling heeft plaatsgevonden.

Het stellen van nadere eisen gebeurt soms naar aanleiding van een klacht en/of de bevindingen bij een controle. Uit één van de dossiers bleek dat de gemeente ten behoeve van een spuitcabine nadere eisen had opgelegd.

6.2.2 Handhaving algemeen

In het kader van de professionalisering milieuhandhaving is een landelijk project opgestart ter verbetering van de milieuhandhaving. Het doel van het project is dat per 1 januari 2005 de handhavingorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen. Dit project is gestart met een nulmeting die inzicht geeft in de kwaliteit van de handhavingprocessen bij de verschillende bestuurlijke handhavingpartners. Op basis van



de resultaten wordt geconcludeerd dat er grote hiaten zijn bij de verschillende handhavingorganisaties in de provincie Groningen. De gemeente Groningen scoorde voldoende, maar diende wel enige zaken te verbeteren. Naar aanleiding van deze nulmeting heeft de gemeente een verbeterplan opgesteld. Daarin wordt onder andere aangegeven dat er gewerkt wordt aan een omgevingsanalyse (mogelijke risico's en naleeftekorten) en een herijking van het handhavingbeleid waarbij ook gedoogbeleid wordt opgenomen. Het definitieve verbeterplan is in december 2003 aan de provincie voorgelegd en door de provincie als positief beoordeeld. De provincie is van mening dat met dit verbeterplan de gemeente op 31 december 2004 aan de kwaliteitscriteria kan voldoen.

In het kader van de professionalisering is door de gemeente een zelfanalyse gedaan, met name vanuit de processuele invalshoek. De bevindingen van de VROM-Inspectie in het kader van dit onderzoek zijn eveneens inhoudelijk van aard.

Handhaving vergunningen

Elk jaar wordt een planning van de uit te voeren milieucontroles gemaakt. Deze planning wordt qua aantallen vastgesteld in het milieuprogramma. De controlefrequentie die wordt aangehouden is gebaseerd op een zogenaamd 'gezond verstand scenario'. De frequentie wordt bepaald op basis van milieucategorie, risico, milieubelasting en milieuprestatie. De zwaardere en risicovolle bedrijven hebben prioriteit, de controle van categorie 1 bedrijven gebeurt steekproefsgewijs of op basis van klachten.

	Gepland 2002	Uitgevoerd 2002	Gepland 2003	Uitgevoerd 2003
Meldingsplichtig	400	498	600	474
Vergunningplichtig	300	198	400	201
Totaal	700	696	1000	675

Output controlebezoeken

Ondanks het feit dat de gemeente de planning niet heeft gehaald is er, op basis van de oude VOGM-normen voor toezicht, sprake van voldoende controles. Bij veel bezoeken blijkt overigens dat bedrijven niet meer vergunningplichtig zijn, maar kunnen volstaan met een melding in het kader van een AMvB.

De gemeente voert in toenemende mate projectmatig branchegewijze toezichtacties uit. Hierbij wordt steeds meer samengewerkt met brandweer, RO/EZ en politie.

De inspectie heeft de indruk dat de bedrijfscontroles niet in alle gevallen adequaat worden uitgevoerd. Door vergunningdossiers na te gaan en de betreffende bedrijven te bezoeken is een wisselend beeld ontstaan van het niveau van toezicht. Bij enkele bedrijven was de zaak, mede door toedoen van de gemeente, goed in orde. Bij de overige bedrijven zijn diverse tekortkomingen geconstateerd waar de gemeente iets mee moet doen. Voorts bleek een bedrijf geen vergunning te hebben terwijl dit wel degelijk noodzakelijk was. Dit bleek om een provinciale inrichting te gaan.

De resultaten van de bedrijfscontroles worden altijd schriftelijk teruggemeld. Wat echter meerdere keren naar voren komt is dat tekortkomingen niet conform de handhavingstrategie worden verholpen. Uit diverse dossiers is gebleken dat een jaar na het vorige bezoek dezelfde punten aan het licht komen. Het bedrijf heeft ze niet verholpen, maar de gemeente heeft hier ook niet hard op aangedrongen. De gemeente heeft nagelaten om na het aflopen van de gestelde termijn het bedrijf te controleren en vervolgens een bestuurlijke voorwaarschuwing te sturen. De gestelde termijnen worden door de gemeente niet voldoende bewaakt en daarnaast pakt zij de overtreders niet aan. De voorkeur ligt bij een geleidelijke en vriendelijke aanpak. Sinds 2004 wordt binnen de afdeling Vergunningverlening & Handhaving invulling gegeven aan planning & control. De verwachting is dat dit tot een verbetering zal leiden bij het bewaken en naleven van termijnen.

Uit de onderzochte dossiers is gebleken dat opleveringscontroles niet hebben plaatsgevonden. Het blijkt dat deze meestal standaard in MPM worden ingepland, maar slechts in beperkte mate worden uitgevoerd. Inmiddels worden wel weer opleveringscontroles uitgevoerd. Er heeft een inhaalslag plaatsgevonden van de vergunningen die in de afgelopen twee jaar zijn verleend. Deze inhaalslag is nagenoeg afgerond.

Naast het bedrijfsgerichte toezicht geeft de gemeente Groningen invulling aan het milieutoezicht inzake de openbare ruimte. Dit is ondergebracht bij de afdeling Markt en Milieutoezicht (MMT). Deze afdeling houdt zich ondermeer bezig met evenementen, asbest, markttoezicht en zwerfafval.

Overige wettelijke milieutaken

Bouwstoffenbesluit



De gemeente Groningen is als een van de weinige in het noorden zeer actief inzake het Bouwstoffenbesluit (Bsb). Er wordt intensief gecontroleerd en alles wordt geregistreerd. In de geautomatiseerde systemen NAZCA en GLOBIS zit alle relevante bodeminformatie van de gemeente. De indruk is dat deze informatie zeer compleet is en dat deze in het kader van het Bsb en andere bodemtaken van toegevoegde waarde is. Een ander voorbeeld van registratie zijn de afvalstroomnummers voor de afvoer en aanvoer van grond naar bodemsaneringlocaties, werken in het kader van het Bsb en transport in het kader van de vrijstellingsregeling grondverzet. Voor de behandeling van meldingen Bsb is een werkproces beschreven. In 2003 zijn 54 meldingen in behandeling genomen en zijn 205 controles in het kader van Bsb en Wet Bodembescherming uitgevoerd.

In provinciaal verband is in het kader van Actief Bodembeheer een bodembeheersplan en een bodemkwaliteitskaart tot stand gekomen. Op basis daarvan is het mogelijk om vrijstelling in het kader van het Bouwstoffenbesluit te verlenen. De vrijstellingsregeling grondverzet geldt overigens alleen als grond weer wordt hergebruikt als bodem en niet wordt hergebruikt in een werk. Groningen beschikt over de benodigde bodemkwaliteitskaarten en bijbehorend bodembeheersplan. Deze documenten zijn in mei 2004 vastgesteld.

Besluit opslag ondergrondse tanks (BOOT)

De gemeente heeft de afgelopen twee jaar een forse inhaalslag gepleegd. Er bleken diverse registraties van ondergrondse tanks te zijn. Deze zijn allen op elkaar afgestemd en hebben geleid tot een compleet beeld. Dit is verwerkt in GLOBIS. In totaal zouden er 2200 tanks zijn waarvan er circa 2000 zijn gesaneerd. Toch komt er zo nu en dan nog eens een onbekende tank te voorschijn. De indruk bestaat echter dat de registratie vrijwel compleet is en dat meeste tanks conform BOOT zijn gesaneerd.

Luchtkwaliteit

Als enige gemeente in het noorden van het land heeft Groningen een wettelijke taak op het gebied van het besluit Luchtkwaliteit. Jaarlijks wordt een rapport Luchtkwaliteit vastgesteld. De luchtverontreiniging wordt grotendeels door verkeer veroorzaakt. In het bijzonder in het stationsgebied ligt een knelpunt. Daar wordt de plandrempel voor NO₂ overschreden. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het intensieve busverkeer. De gemeente heeft een Luchtkwaliteitplan waarin maatregelen zijn opgenomen die de overschrijding van de plandrempel teniet zullen doen. Daarnaast wordt bekeken wat er verder mogelijk is om de luchtverontreiniging in de stad te beperken. Het Luchtkwaliteitplan is via Gedeputeerde Staten van Groningen aan de minister gestuurd. Omdat er een duidelijke relatie bestaat tussen verkeer en vervoer en luchtkwaliteit, worden de uit te voeren werkzaamheden over dit onderwerp (jaarlijkse rapportage, advisering ruimtelijke plannen, stimuleringsmaatregelen) in nauw overleg tussen de Milieudienst en de afdeling Verkeer en Vervoer van de dienst RO/EZ uitgevoerd.

Klachtenbehandeling

In 2003 heeft de gemeente in totaal 150 bedrijfsgerelateerde milieuklachten behandeld. Deze worden veelal door de afdeling Vergunningverlening & Handhaving afgehandeld. De klachten worden geregistreerd in MPM. Hieruit kan een overzicht worden gehaald van de verschillende klachten waarin onder andere de aard van de klacht en de fase van behandeling is terug te vinden. Via het systeem kan dus ook de voortgang worden bewaakt. De meeste klachten worden snel afgehandeld. De gemeente maakt jaarlijks een analyse van de soorten klachten.

Externe veiligheid

De gemeente heeft 31 bedrijven binnen haar grenzen die als risicovol worden aangemerkt, hiervan vallen 26 onder gemeentelijk bevoegd gezag. Eén van deze bedrijven is een BRZO³ bedrijf. Al deze bedrijven worden jaarlijks gezamenlijk met de brandweer gecontroleerd. Bij de controle van het BRZO-bedrijf was ook de arbeidsinspectie betrokken. Daarnaast worden jaarlijks alle vuurwerkverkooppunten gecontroleerd.

De indruk bestaat dat de gemeente een goed beeld heeft van de aanwezige risicobedrijven. Ook beschikt de gemeente over gegevens van de provinciale inrichtingen. De informatie-uitwisseling met de provincie op dit onderwerp wordt door de gemeente als goed beschouwd.

De gemeente Groningen is betrokken bij het provinciale uitvoeringsprogramma EV 2004-2005 (Samen sterk, samen veilig). Met dit programma wil zij de uitvoering en handhaving van EV-beleid bij gemeenten verbeteren en de implementatie van nieuw EV-beleid ondersteunen. In het programma zitten diverse projecten. Zo is er onder andere aandacht voor veiligheid in ruimtelijke plannen, scholing en opleiding van

³ Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO)



medewerkers en risicobedrijven. De gemeente Groningen is nauw betrokken bij enkele projecten en vertegenwoordigd in de provinciale begeleidingsgroep. Binnen de gemeente zijn de Milieudienst de Hulpverleningsdienst en ROEZ betrokken.

Andere milieutaken

Andere milieutaken zoals reiniging en riolering zijn niet nader onderzocht. Vandaar dat rapportage op deze taken ontbreekt.

6.3 Ruimtelijke Ordening

6.3.1 Uitvoering

Gedurende het onderzoek is een aantal vergunningen aan een oordeel op planologische gronden onderworpen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een aantal medewerkers. Op basis daarvan is een oordeel gevormd over de uitvoering van de ruimtelijke taken.

Bouwvergunningen kunnen alleen worden verleend indien het bouwplan past binnen de bepalingen van het bestemmingsplan. Indien het bouwplan niet past binnen de bepalingen van het bestemmingsplan, dan dient de gevraagde vergunning te worden geweigerd. Weigering hoeft niet plaats te vinden wanneer tevoren vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend.

De toets aan het bestemmingsplan is in alle onderzochte dossiers juist toegepast.

Het blijkt dat de gemeente Groningen veel vrijstellingen nodig heeft om bouwvergunningen te verlenen. Uit de aangeleverde cijfers over 2002 en 2003 blijkt dat ongeveer 1/3 (28% respectievelijk 36%) van alle bouwvergunningen en (-meldingen) wordt verleend met toepassing van een vrijstelling. Eenderde hiervan betreft een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO). Het overgrote deel is buitenplans (met name artikel 19 WRO). Deze percentages zijn erg hoog.

Vrijstellingen zijn veelal noodzakelijk wanneer bestemmingsplannen verouderd zijn of wanneer de bestemmingsregeling erg restrictief is. Vrijstellingen belasten zowel de aanvrager als het ambtelijk apparaat; de procedures kosten tijd en geld. De kosten worden verhaald op de aanvrager, waardoor die meer geld kwijt is voor z'n bouwvergunning.

De procedures die aan de verlening van de vrijstellingen zijn verbonden zijn goed doorlopen. De vrijstellingsbesluiten worden uitgebreid gemotiveerd.

Voor zover taken (bijvoorbeeld aanlegvergunningen) onder dit hoofdstuk niet zijn beschreven, zijn ze vroegtijdig aangemerkt als adequaat en derhalve niet nader onderzocht en beschreven.

6.3.2 Handhaving

De handhaving van de ruimtelijke regelgeving wordt uitgevoerd door de afdeling Bouw- Woningtoezicht & Monumenten. Tijdens de bouwinspectie wordt gebruik strijdig met het bestemmingsplan "meegenomen". In 2003 werden 13 gevallen van strijdig gebruik geconstateerd.

Uit de afdelingmarap blijkt dat per 1 januari 2004 een werkvoorraad van 19 gevallen aanwezig is van "Gebruik in strijd met bestemmingsplanvoorschriften". Per 1 januari 2003 bedroeg dit aantal 35.

Tijdens de schouw die de VROM-Inspectie in dit onderzoek heeft gedaan, is een aantal gevallen van gebruik in afwijking van de bestemmingsplanvoorschriften geconstateerd. Het betreft detailhandel op bedrijfsterreinen en bewoning op terreinen waar dat niet is toegestaan. De gemeente bleek bekend met deze afwijkingen en had het handhavingstraject ingezet.

Afwijkingen van bestemmingsplanvoorschriften worden gehandhaafd door bestuursdwang/dwangsom. Met name de dwangsom wordt als instrument ingezet.

De gemeente Groningen heeft een conceptnota Handhaving bouwregelgeving opgesteld. Dit plan is opgesteld in samenwerking met het ministerie van VROM.

In de conceptnota Handhaving bouwregelgeving 2004-2005 en het daaraan gekoppelde handhavingprogramma 2004-2005 is afwijking van bestemmingsplanvoorschriften nadrukkelijk meegenomen. Het voorstel is om de afwijking in het buitengebied en op bedrijfsterreinen extra aandacht te geven. Voor het centrumgebied is geconstateerd dat de huidige controle voldoende is om alle illegale situaties op te sporen en aan te pakken.

De handhavingnota wordt in de loop van 2004 aan de gemeenteraad voorgelegd ter vaststelling.



6.4 Oordeel en verbeterpunten

6.4.1 Oordeel

- Procedureel worden de taken voor wat betreft de bouwvergunningen adequaat uitgevoerd.
- De sloopvergunningen zijn niet adequaat voor wat betreft de inzichtelijkheid van de toetsing.
- De sloopvergunningen zijn adequaat voor wat betreft de termijnen
- De gebruiksvergunningen zijn binnen de termijnen verleend
- Het inrichtingenbestand Wet milieubeheer is voor de onderzochte gebieden niet actueel en niet volledig. Het geeft immers geen volledig beeld van de huidige situatie. Een compleet inrichtingenbestand is mede van belang voor een planmatige aanpak van vergunningverlening en toezicht en voor het leveren van gegevens ten behoeve van rapportages.
- De vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer wordt als adequaat beschouwd.
- Het niveau van milieuhandhaving wordt als gedeeltelijk adequaat beschouwd, vanwege het onvoldoende doorpakken bij geconstateerde overtredingen, het niet goed bewaken van termijnen en het niet altijd grondig genoeg uitvoeren van de milieucontroles.
- Op basis van de bestudeerde documentatie en de gevoerde gesprekken is een positief beeld ontstaan over het niveau van uitvoering van verschillende wettelijke milieutaken. Bij de uitvoering van taken inzake Bouwstoffenbesluit, BOOT, luchtkwaliteit en klachtenbehandeling is sprake van een adequaat niveau. Externe veiligheid is vooralsnog gedeeltelijk adequaat te noemen, omdat deze taak wel is opgepakt, maar nog niet operationeel is.
- De uitvoering en handhaving ruimtelijke ordening is adequaat.

6.4.2 Verbeterpunten

- Procedureel zijn er, voor wat betreft de bouwvergunningen, enkele aandachtspunten:
 - o waarmerken tekeningen;
 - o afstemmen milieu t.a.v. geluidsaspecten;
 - o gebruik van standaardbrieven;
 - o volledigheid van de aanvragen en
 - o inzichtelijk maken van de toetsen (Bouwbesluit, bouwverordening) voor zowel bouw-, sloop- en gebruiksvergunning aanvragen.
- De controles van de bouw-, sloop- en gebruiksvergunningen structureren (vaststellen waarop te controleren, welke prioriteiten worden gesteld, etcetera)
- De resultaten van de (her) controles op de bouw-, sloop- en gebruiksvergunningen vastleggen in de dossiers (bijvoorbeeld met behulp van een checklist).
- Het inrichtingbestand Wet milieubeheer actueel maken en houden
- Gestelde termijnen aan bedrijven consequent bewaken en naleven en een meer daadkrachtige aanpak hanteren voor het beëindigen van overtredingen.
- Toezicht op bedrijven grondiger uitvoeren.