

Onderzoek VROM-taakvelden

Pilot provincie Overijssel
artikelcode 5179

VROM-Inspectie
Regio Oost
Overheden

Pels Rijckenstraat 1
Postbus 136
6800 AC Arnhem

Telefoon 026 3528400
Fax 026 3528455
www.vrom.nl





Voorwoord

Hoe staat het met de uitvoering van het VROM-takenpakket door de provincie Overijssel? Op die vraag geeft dit rapport een antwoord. Dit antwoord is voorbereid door een team van medewerkers van de regionale directies van de VROM-Inspectie en van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Voor de uitvoering van het provincieonderzoek is een methodiek ontwikkeld die als *ontwerp* bij de provincie Overijssel is toegepast. Ook hanteerde het team een *ontwerp* voor 'adequate niveaus' als middel om de inspanningen van de provincies te beoordelen.

Ontwerp, omdat bij het onderzoek ook de vraag speelde hoe de Inspectie erachter komt hoe een provincie haar VROM-takenpakket uitvoert. Op basis van de ervaringen in Overijssel ontwikkelt de Inspectie na overleg met het IPO deze methodiek verder om de kwaliteit en doelmatigheid van haar provincieonderzoeken te optimaliseren. In de komende periode gaat de Inspectie ook de uitvoering van de VROM-taken door de andere provincies onderzoeken.

Het 'driezijdig leren' dat bij die provincieonderzoeken centraal staat – provincies leren van het Rijk, provincies leren van elkaar en het Rijk leert van provincies – heeft in deze pilot nog een extra dimensie gekregen. De VROM-Inspectie heeft geleerd hoe zij de provincies het meest effectief, zowel voor de provincies als voor de Inspectie zelf, het minst belastend kan onderzoeken.

Ik spreek mijn waardering uit voor het bestuur en het ambtelijke apparaat van de provincie Overijssel voor de constructieve manier waarop zij aan de pilot hebben bijgedragen. Ondanks lastige omstandigheden, veroorzaakt door tijdelijke huisvesting elders, bleken de medewerkers van de provincie steeds in staat om de gevraagde dossiers toegankelijk te maken en het team bakens te verschaffen in de zoektocht naar de kwaliteit van de uitvoering van het provinciale VROM-takenpakket.

Alle medewerkers van het onderzoeksteam complimenteer ik voor de manier waarop zij deze pilot hebben uitgevoerd. Als hecht en goed op elkaar ingespeeld team hebben zij in korte tijd een prima prestatie geleverd.

Ten slotte verheugt het mij dat in de pilot de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft deelgenomen aan het onderzoeksteam. Dit past in het streven om op rijksniveau de inspectietaken zoveel als mogelijk te combineren om een efficiënte uitvoering van de rijkstoezichtstaken te bevorderen en tegelijkertijd de toezichtlast voor in dit geval de provincie te beperken. Het ligt uitdrukkelijk in het voornemen van de VROM-Inspectie om deze ontwikkeling verder te bevorderen.

Joop Blenkers
inspecteur VROM regio Oost
Arnhem, juni 2005





Inleiding en leeswijzer	9
Deel 1 Bestuursamenvatting	11
1 Samenvatting	13
1.1 Algemeen	13
1.2 Beleid	14
1.3 Programmering	15
1.4 Uitvoering	15
2 Vervolgtraject	19
2.1 Bestuurlijk overleg	19
2.2 Monitoring vervolg	19
Deel 2 Het onderzoek	21
1 Doel en opzet onderzoek	23
1.1 Doel onderzoek	23
1.2 Onderzoeksopzet	23
2 Kenschets provincie Overijssel	27
2.1 Omgevingsschets	27
2.2 Bestuur	28
2.3 Ambtelijke organisatie	28
2.4 Beleid, planning en controle	29
2.5 Administratieve organisatie	30
3 Beleid	31
3.1 Algemeen beleid	31
3.2 Wonen	31
3.2.1 Huisvestingswet statushouders	31
3.2.2 Huisvestingswet huisvestingsverordeningen	33
3.3 Ruimtelijke ordening	33
3.3.1 Streekplan	33
3.3.2 Ruimtelijke plannen	34
3.3.3 Overige wettelijke taken	35
3.3.4 Stimulering	35
3.4 Wet milieubeheer	36
3.4.1 Provinciaal milieubeleid	36
3.4.2 Coördinatie van de professionalisering van de handhaving	37
3.4.3 Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden	38
3.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer	38
3.5.1 Vergunningverlening	38
3.5.2 Toezicht en handhaving Wet milieubeheer	39
3.6 Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	40
3.7 Wet geluidhinder	40
3.8 Besluit luchtkwaliteit	41
3.9 Bodembescherming	41
3.10 Bodemsanering	42
3.11 Externe Veiligheid	44



4	Programmering	47
4.1	Algemeen programmering	47
4.2	Wonen	47
4.2.1	Huisvestingswet statushouders	47
4.2.2	Huisvestingswet huisvestingsverordeningen	48
4.3	Ruimtelijke ordening	48
4.3.1	Streekplan	48
4.3.2	Ruimtelijke plannen	49
4.3.3	Overige wettelijke taken	49
4.3.4	Stimulering	50
4.4	Wet milieubeheer	50
4.4.1	Provinciaal Milieubeleidsprogramma	50
4.4.2	Coördinatie van de professionalisering van de handhaving	51
4.4.3	Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden	51
4.5	Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer	52
4.5.1	Vergunningverlening	52
4.5.2	Toezicht en handhaving Wet milieubeheer	52
4.6	Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	52
4.7	Wet geluidhinder	53
4.8	Besluit luchtkwaliteit	53
4.9	Bodembescherming	53
4.10	Bodemsanering	54
4.11	Externe veiligheid	54
5	Uitvoering	57
5.1	Algemeen uitvoering	57
5.2	Wonen	57
5.2.1	Huisvestingswet statushouders	57
5.2.2	Huisvestingswet huisvestingsverordeningen	60
5.3	Ruimtelijke ordening	60
5.3.1	Streekplan	60
5.3.2	Ruimtelijke plannen	60
5.3.3	Overige wettelijke taken	65
5.3.4	Stimulering	66
5.4	Wet milieubeheer	67
5.4.1	Provinciaal milieuverslag	67
5.4.2	Coördinatie van de professionalisering van de handhaving	68
5.4.3	Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden	68
5.4.4	Besluit nazorg stortplaatsen	69
5.4.5	Besluit milieuverslaglegging door bedrijven	70
5.5	Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer	70
5.5.1	Algemeen	70
5.5.2	Vergunningverlening	72
5.5.3	Toezicht en handhaving Wet milieubeheer	76
5.6	Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	79
5.7	Wet geluidhinder	80
5.8	Besluit luchtkwaliteit	81
5.9	Bodembescherming	82
5.10	Bodemsanering	83
5.11	Externe veiligheid	87



inhoudsopgave

Bijlagen		89
Bijlage 1	Overzicht conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen	91
Bijlage 2	Suggesties voor Ministerie VROM	95
Bijlage 3	Onderzoeksteam	99



inhoudsopgave



Inleiding en leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het pilotonderzoek dat de VROM-Inspectie in de periode februari tot juni 2005 heeft uitgevoerd naar de uitvoering van VROM-taakvelden door de provincie Overijssel.

Het rapport bestaat uit twee delen.

Deel 1 bevat de bestuurssamenvatting met de belangrijkste conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen en uitleg over het vervolgtraject.

Deel 2 van het rapport beschrijft het onderzoek. Hoofdstuk 1 van deel 2 geeft uitleg over doel en opzet van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat een kenschets van de provincie. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het onderzoek naar de beleidsuitvoering van de VROM-taakvelden. In hoofdstuk 4 volgen de resultaten van het onderzoek naar de programmering en in hoofdstuk 5 die naar de uitvoering.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen. In bijlage 2 zijn suggesties en opmerkingen opgenomen voor het Ministerie van VROM die door de provincie naar voren zijn gebracht, of door het onderzoeksteam zijn opgetekend. Bijlage 3 bevat de samenstelling van het onderzoeksteam.



inhoudsopgave



Deel 1 Bestuurssamenvatting





1 Samenvatting

1.1 Algemeen

De uitvoering van het onderzoek betrof een pilot voor de methodiek waarmee de VROM-Inspectie de uitvoering van VROM-taken door provincies wil onderzoeken. Het onderzoek is gericht op de uitvoering van een groot aantal taken op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en wonen (onderdeel Huisvestingswet). In het kader van beperking van de toezichtslast heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat gelijktijdig de provinciale taakuitvoering op het gebied van ontgrondingen onderzocht en rapporteert daarover afzonderlijk.

In de conclusies heeft de Inspectie onderscheid gemaakt in de uitvoering van taakvelden als 'excellent', 'adequaat', 'licht verbetertraject nodig' en 'zwaar verbetertraject nodig'. Bij ieder verbetertraject zijn één of meerdere verbeterpunten (voor wettelijke taken) of aanbevelingen (voor niet-wettelijke taken) geformuleerd. Voor de niet-wettelijke taken kunnen ook verbetertrajecten met aanbevelingen zijn geformuleerd, op grond van de onderzoeksfilosofie die een adequate borging van de kwaliteit veronderstelt indien een optimale mix aanwezig is van beleid, programmering en uitvoering.

De provincies zijn in menig opzicht het scharnierpunt voor de uitvoering van VROM wet- en regelgeving tussen de (inter)nationale, provinciale en gemeentelijke niveaus. Als rode draad uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie Overijssel de functie van scharnierpunt op het vlak van VROM wet- en regelgeving goed oppakt en met name met een aantal stimulerende acties richting gemeenten en bedrijven als goed voorbeeld voor andere provincies kan dienen bij het faciliteren van gemeenten en bedrijven in de uitvoering van hun VROM-taken. Als algemeen verbeterpunt laat het onderzoek zien dat de provincie niet altijd even adequaat doorpakt: daadwerkelijke toepassing van de beschikbare wettelijke instrumenten blijft soms wat achter.

Het provinciale beleid en de programmering van de onderzochte taken zijn over het algemeen goed ondergebracht in de planning- en controlecyclus die de provincie hanteert. Wel komt de VROM-Inspectie tot de aanbeveling om op enig moment de door de provincie gemaakte milieubeleidskeuzen te stroomlijnen in één strategisch document. De meeste verbeterpunten liggen op het vlak van de uitvoering. De belangrijkste verbeterpunten betreffen de volgende VROM-taken:

- Toetsing van de naleving van vergunningvoorschriften bij controles van inrichtingen.
- Termijnbewaking van wettelijke procedures.
- Objectivering van keuzes die de provincie bij de selectieve toetsing van bestemmingsplannen toepast.
- Versnelling en objectivering van keuzes ter voorkoming van het ontstaan van passieve gedoogsituaties na constatering van overtredingen.
- Intensivering van het toezicht op de uitvoering van taakstellingen huisvesting statushouders.
- Gevolg geven aan de overlegverplichting conform artikel 29, lid 1 van het Besluit luchtkwaliteit.
- Voorschrijven van de wijze waarop eindbemonstering moet plaatsvinden in bodemsaneringvergunningen en -plannen.



In tabel 1 is een overzicht opgenomen van alle conclusies, gerangschikt naar diverse aspecten.

Tabel 1: Overzicht conclusies

Aspect	Conclusie			Licht verbetertraject		Zwaar verbetertraject
	Totaal	Excellent	Adequaat	Wettelijk	Niet-wettelijk	
Beleid	17	3	8	0	6	0
Programmering	17	0	15	0	2	0
Uitvoering	27	2	12	11	2	0
Totaal	61	5	35	11	10	0
Wonen/Hvw	5	0	2	1	2	0
Ruimtelijke Ord.	12	1	6	3	2	0
Milieu	44	4	27	7	6	0

In het onderzoek scoort de provincie op 5 aspecten excellent; op 35 aspecten adequaat. De Inspectie acht voor 21 aspecten een licht verbetertraject nodig of adviseert daartoe. Een zwaar verbetertraject acht de Inspectie op geen van de onderzochte taken nodig. Voor verbetertrajecten die een wettelijke taak betreffen zijn 18 verbeterpunten geformuleerd, die alle de uitvoering betreffen. Voor niet-wettelijke taken zijn 32 aanbevelingen opgenomen. Niet alle verbeterpunten en aanbevelingen hebben hetzelfde gewicht. Voor sommige taken heeft de Inspectie geconstateerd dat op het moment van beoordeling de taakuitvoering niet adequaat was, maar dat de provincie zelf reeds een verbetertraject heeft voorzien, waarvan de uitvoering geborgd is in de programmering. In die gevallen is de taakuitvoering als adequaat beschouwd. De conclusies zijn gebaseerd op vooraf bepaalde adequate niveaus. In een enkel geval (Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) was voor het aspect 'beleid' geen adequaat niveau vastgesteld en is daarom afgezien van een oordeel.

In bijlage 1 is een overzicht van de conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen opgenomen.

Het onderzoek heeft een aantal suggesties en opmerkingen opgeleverd voor het Ministerie van VROM die door de provincie naar voren zijn gebracht of door het onderzoeksteam zijn opgetekend. De suggesties en opmerkingen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

1.2 Beleid

Voor de beleidstaakvelden toezicht huisvesting statushouders, beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, beleid vergunningverlening Wet milieubeheer, (Wm) kwaliteitscriteria professionalisering milieuhandhaving, geluidbeleid voor industrielawaai, integraal luchtkwaliteitsbeleid en het uitvoeringsbeleid Externe Veiligheid voor eigen provinciaal handelen adviseert de Inspectie lichte verbetertrajecten. Verbetertrajecten voor beleid vergunningverlening Wm en in het kader van de professionalisering milieuhandhaving heeft de provincie zelf al geprogrammeerd. Op een aantal beleidstaken functioneert de provincie naar de mening van de Inspectie excellent: verschillende stimuleringsacties op het gebied van Externe Veiligheid en richting gemeenten met het convenant 'Ruimte op Orde', deelname aan verschillende experimenten en de asbestkansenkaart. Op de overige beleidstaakvelden scoort de provincie het adequate niveau. Geen van de verbetertrajecten op het gebied van beleid betreffen wettelijke taken, daarom zijn voor beleid alleen aanbevelingen geformuleerd en geen verbeterpunten.



Aanbevelingen

- Formuleren van beleid voor de taak toezicht huisvesting statushouders.
- Vaststellen van beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.
- Het op enig moment weer stroomlijnen van de gemaakte milieubeleidskeuzen in één strategisch document is een krachtige methode om zowel in de interne organisatie de onderlinge doelgerichtheid te versterken, als aan de inwoners van Overijssel duidelijk te maken wat de einddoelen zijn van de provincie op het terrein van milieu en leefomgeving.
- Ontwikkelen van geluidbeleid voor industrielawaai.
- Ontwikkelen van integraal provinciaal luchtkwaliteitsbeleid, bij voorkeur samen met relevante gemeenten.
- Bij de herziening van het beleid voor bodemsaneringen doelstellingen en indicatoren expliciet benoemen.
- Het beslismodel voor de evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen definitief vaststellen.
- De criteria nader concretiseren die zijn opgesteld voor de beslissing of bij een afwijking moet worden herbeschikt. Vervolgens het beslismodel definitief vaststellen.
- Plan van aanpak Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) bestuurlijk vaststellen.
- Concreet beleid ontwikkelen op gebied van BRZO, Besluit externe veiligheid Inrichtingen (BEVI), etc.
- Opleidingsplan Externe Veiligheid vaststellen.

1.3 Programmering

De Inspectie adviseert lichte verbetertrajecten voor de programmering van de taken toezicht huisvesting statushouders, de vrijstelling voor actualisering en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, taken Wet geluidhinder en bodemsanering. Alle overige programmering ligt op adequaat niveau. Ook bij de programmering zijn alleen aanbevelingen geformuleerd omdat geen van de verbetertrajecten wettelijke taken betreffen.

Aanbevelingen

- Programma vaststellen voor het monitoren van de vaststelling van 'artikel 30 herzieningen' door gemeenten, voor het aanzetten van gemeenten om die herzieningen daadwerkelijk vast te stellen en voor het zonodig vaststellen door Gedeputeerde Staten van bestemmingsplannen indien de gemeenteraad de verplichting op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet nakomt.
- Het opstellen van een uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van het toezicht op de huisvesting van statushouders.
- Blijvende aandacht voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving op bodemsaneringen.

1.4 Uitvoering

Voor de uitvoering van het toezicht huisvesting statushouders, de vrijstelling voor actualisering en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, de totstandkoming en kwaliteit van de Wm-vergunning, handhaving Wet milieubeheer, uitvoering taken Wet geluidhinder, het Besluit luchtkwaliteit, bodembescherming en bodemsanering vindt de Inspectie lichte verbetertrajecten nodig of adviseert daartoe.

De uitvoering van het branchegericht Seda-project bij autodemonstratiebedrijven en het Digiloket kunnen voorbeeld dienen voor andere provincies bij vergunningverlening. Hier is naar de mening van de Inspectie



sprake van excellente uitvoering voor de wijze waarop de provincie bedrijven en gemeenten stimuleert en faciliteert.

De considerans in de Wm-vergunning is zeer overzichtelijk opgebouwd en compleet. De provincie excelleert op dit punt bij de uitvoering. De provincie kan als voorbeeld dienen met de wijze waarop zij de gemeenten in Overijssel stimuleert en faciliteert om bestemmingsplannen te actualiseren, te handhaven en te digitaliseren.

Hierna volgen de verbeterpunten en aanbevelingen voor de uitvoering.

Verbeterpunten

- Opvoeren van de druk op gemeenten die achterliggen bij de huisvesting van statushouders.
- Dossieropbouw ten behoeve van eventuele toepassing van het wettelijke instrumentarium als toezichthouder huisvesting statushouders.
- Objectivering van beperking in de toetsing van bestemmingsplannen en bespreken met de betrokken partijen.
- Versterking van de relatie met andere eenheden in het kader van toetsing bestemmingsplannen.
- Objectiveren van de beoordeling van aanvragen om verklaringen van geen bezwaar, zodat beoordeeld kan worden of de afwikkeling van deze aanvragen nog voldoet aan de minimale eisen die de wet aan deze toetsing stelt (strijd met de wet en met een goede ruimtelijke ordening).
- Uitvoering geven aan de wettelijke bepalingen voor vrijstelling actualisering bestemmingsplannen en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.
- Termijnbewaking van de wettelijke procedures vergunningverlening Wm verbeteren.
- Tijdig implementeren van Besluiten en/of Regelingen in de Wm-vergunning.
- Aanvraag onderdeel uit laten maken van de Wm-vergunning.
- Waarmerken van tekeningen en andere bescheiden Wm-vergunning.
- Beleid formuleren op het punt van financiële zekerheidstelling bij Wm-vergunningverlening.
- Bij de controles van inrichtingen de naleving toetsen aan ten minste de vigerende milieuregelgeving ten aanzien van de handhavingssenties, de Wm-vergunning en de in de Wm-vergunning vastgelegde referentiepunten.
- Versnelling en objectivering van keuzes ter voorkoming van passieve gedoogsituaties na constatering van overtredingen.
- Invulling geven aan de coördinerende taak op basis van de Wet geluidhinder.
- De technische toets bij ontheffing voorkeursgrenswaarden Wet geluidhinder volledig uitvoeren, bijvoorbeeld door tijdelijke uitbesteding.
- Voortaan tussentijdse rapportages luchtkwaliteit bestuurlijk vaststellen;
- Periodiek overleg ex. artikel 29, lid 1 Besluit luchtkwaliteit in het leven roepen.
- In de vergunningen bodemsanering (en/of saneringsplannen) de wijze waarop de eindbemonstering moet plaatsvinden voorschrijven.



Aanbevelingen

- Sturende rol oppakken bij monitoring van de feitelijke realisering van gemeentelijke rioleringsplannen.
- De aangetroffen werkwijze ten aanzien van het officieel vooroverleg Wm-vergunning opnieuw bezien om duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie in de te volgen procedure te krijgen. Naast het kwaliteitshandboek zou ook de digitale checklist Vergunningenmanagement Overijssel hierop aangevuld kunnen worden.
- Aandacht voor afstemming tussen verschillende eenheden van de provincie (milieu, ruimtelijke ordening en water) waardoor situaties als niet ruimtelijk inpasbaar bij Wm-vergunningverlening snel tot een besluit kunnen leiden.
- Aandacht voor de Wet Bibob.
- Aandacht voor meer flexibiliteit in de Wm-vergunning in relatie tot milieuzorgsystemen en het gebruik van doelvoorschriften.
- Stroomlijnen van de dossiervorming bij Wm-vergunningverlening: papieren dossiers, schaduw dossiers en SuperOffice.
- Bij geconstateerde tekortkomingen optreden conform de handhavingstrategie.
- De uitkomsten van de toezicht en handhavingactiviteiten schriftelijk vastleggen, zowel in de dossiers als richting bedrijf.
- Voorkomen van passieve gedoogsituaties door onder andere een betere afstemming tussen vergunningverlening en handhaving.
- Uitvoeren van bedrijfseconomische controles bij handhaving Wm-vergunningen.
- De toepassing van handhavingssenties en toezichtplannen zo spoedig mogelijk doorvoeren.
- Periodiek overleg instellen tussen de medewerkers van ruimtelijke ordening en geluid.
- De handhaafbaarheid en het beschermingsniveau van de standaardvoorschriften bodembescherming jaarlijks beoordelen.
- De gerichtheid van het toezicht bodembescherming verbeteren door gebruik te maken van het beschikbare planningssysteem.
- De nazorg van het toezicht bodembescherming verbeteren.
- In alle gevallen, ook wanneer de onderliggende documenten akkoord zijn bevonden, het resultaat van een beoordeling bodemsanering vastleggen.
- De implementatie van nieuwe regelgeving externe veiligheid verder volgens planning ter hand nemen.
- Door toenemende (omvang van) taken op het gebied van externe veiligheid aandacht voor voldoende en deskundige menskracht om taken uit te voeren.





2 Vervolgtraject

2.1 Bestuurlijk overleg

Het eindconcept van dit rapport is op 24 juni 2005 besproken in een bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerden de heer G.J.H. Ranter en de heer drs. T.W. Rietkerk en de regiodirecteur van de VROM-Inspectie regio Oost, de heer dr. J. Blenkens. Hierna volgt de definitieve aanbieding van het rapport, inclusief de afspraken die over het vervolgtraject in het bestuurlijk overleg zijn gemaakt. Gedeputeerde Staten zullen het rapport aan Provinciale Staten aanbieden, inclusief hun reactie op het rapport.

2.2 Monitoring vervolg

De Inspectie zal de afspraken die met Gedeputeerde Staten zijn gemaakt monitoren. In het reguliere bestuurlijk overleg dat de regiodirecteur van de VROM-Inspectie regio Oost voert met de gedeputeerden zal dit een vast agendapunt zijn.





Deel 2 Het onderzoek





1 Doel en opzet onderzoek

1.1 Doel onderzoek

Met het provincieonderzoek geeft de VROM-Inspectie gevolg aan de wettelijke toezichttaak die de Minister van VROM heeft op de uitvoering van VROM-taakvelden door de provincies. Het toezicht is één van de manieren waarop het streven naar verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de VROM-taken op alle niveaus vorm krijgt. Het onderzoek is gericht op verbeteringsprocessen voor de uitvoering van VROM-taakvelden binnen provincies. Tegelijkertijd dienen de resultaten als input voor de verbetering van beleid en regelgeving van VROM.

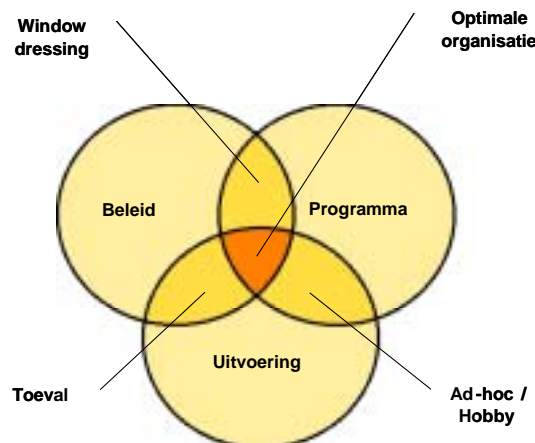
Het provincieonderzoek Overijssel heeft tevens de functie gehad van een pilot. De onderzoeksmethodiek wordt na overleg met onder andere het IPO geëvalueerd voor het onderzoek van de provincies die hierna aan bod zullen komen.

In het kader van beperking van de toezichtslast heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat gelijktijdig de provinciale taakuitvoering op het gebied van ontgrondingen onderzocht en rapporteert daarover afzonderlijk. De beide onderzoeken zullen in één bestuurlijk overleg met de provincie worden besproken.

1.2 Onderzoeksofzet

Voor de uitvoering van het onderzoek is een methodiek ontwikkeld, waarover op een aantal momenten overleg is gevoerd met het Interprovinciaal Overleg (IPO). De methodiek is neergelegd in een draaiboek. Het onderzoek gaat uit van de visie dat een ideale uitvoering van taken is geborgd indien voor ieder taakveld een optimale mix aanwezig is van beleid, programmering en uitvoering.

Figuur 1: Schematische weergave onderzoeksfilosofie





Het onderzoek bestond uit drie fasen: de voorbereidingsfase, de verificatiefase en de rapportagefase. De startbijeenkomst van het team vond plaats op 1 februari 2005.

In de voorbereidingsfase heeft het team een profiel van de provincie geschetst. Op grond hiervan stelde het team per VROM-taakveld hypothesen op over de uitvoering van de VROM-taakvelden die in de verificatiefase zijn onderzocht. In principe heeft de Inspectie het functioneren van de provincie in het jaar 2004 onderzocht. Waar nodig is teruggeblikt naar het verleden, of vooruitgeblikt naar 2005.

In het kader van het onderzoek zijn een grote hoeveelheid documenten bestudeerd, 29 interviews gehouden, 47 dossiers onderzocht en tien bedrijven bezocht. De dossiers en bedrijven zijn geselecteerd aan de hand van door de provincie verstrekte overzichten. De selectie heeft aselekt plaatsgevonden. Ofschoon gelet op het aantal geselecteerde dossiers geen sprake is van een statistisch verantwoorde representatieve steekproef, geven de bevindingen van het dossieronderzoek, samen met de resultaten van de interviews en het documentenonderzoek, een voldoende beeld van het beleid, de programmering en de uitvoering van de VROM-taken. Wanneer uit een interview volgde dat inmiddels sprake was van een gewijzigde werkwijze, is de provincie in de gelegenheid gesteld om dit met een voorbeelddossier aan te tonen. Het onderzoek is op een audit-achtige wijze uitgevoerd. De oordeelsvorming heeft aan de hand van het adequate niveau en op basis van professional judgement van de inspectiemedewerker plaatsgevonden. De adequate niveaus zijn bekend bij de provincie Overijssel en vooraf voor ieder taakveld benoemd, na overleg met het IPO.

Vanwege de omvang zijn de adequate niveaus niet als bijlage bij dit rapport gevoegd. De adequate niveaus en het gehanteerde draaiboek voor het onderzoek zullen zijn op de internetpagina's van het Ministerie van VROM beschikbaar komen. Dit geldt ook voor de definitieve versie van dit rapport.

In de rapportagefase heeft het team de conclusies per taakveld vastgelegd met de daaraan gekoppelde verbeterpunten en aanbevelingen.

Bij ieder verbetertraject zijn één of meerdere verbeterpunten (voor wettelijke taken) of aanbevelingen (voor niet-wettelijke taken) geformuleerd. Niet alle verbeterpunten en aanbevelingen hebben hetzelfde gewicht.

Voor de niet-wettelijke taken kunnen ook verbetertrajecten met aanbevelingen zijn geformuleerd, op grond van de onderzoeksfilosofie die een adequate borging van de kwaliteit veronderstelt indien een optimale mix aanwezig is van beleid, programmering en uitvoering. De mogelijke conclusies op een rijtje:

- *De provincie excelleert bij de uitvoering van de VROM-taak.*
Hiermee komt tot uitdrukking dat de VROM-Inspectie van mening is dat deze aanpak als voorbeeld kan dienen voor andere provincies.
- *De provincie voert de VROM-taak adequaat uit; er is geen verbetertraject nodig.*
- *Een licht verbetertraject is nodig of wordt geadviseerd voor de uitvoering van de VROM-taak.*
De VROM-Inspectie wil met de provincie afspraken maken om op deelaspecten van de uitvoering van de VROM-taak tot verbetering te komen, of adviseert daartoe indien het een niet-wettelijke taak betreft.
- *Er is een zwaar verbetertraject nodig voor de uitvoering van de VROM-taak.*
De VROM-Inspectie wil afspraken maken om op vrijwel alle aspecten van de uitvoering van de VROM-taak tot ingrijpende verbetering te komen.



De conceptresultaten van het onderzoek zijn voor wat betreft de feitelijke bevindingen op ambtelijk niveau met de provincie besproken op 1 juni 2005. Namens de provincie waren bij dit overleg aanwezig: mevrouw ir. E. de Kruijk, Msc. P.J. van Zanten, T. de Groot, drs. J. ter Burg, mr. H.J. van Keulen, ing. W. Mulder.

Vervolgens is het eindconcept van dit rapport op 24 juni 2005 besproken in een bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerden G.J.H. Ranter en drs. T.W. Rietkerk en de regiodirecteur van de VROM-Inspectie regio Oost, dr. J. Blenkers.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de deelnemers in het onderzoeksteam. Aan het team hebben twee medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat deelgenomen. Zij hebben een bijdrage geleverd op het punt van de toetsing van bestemmingsplannen. Het ligt in de bedoeling om in de toekomst de samenwerking in provincieonderzoeken verder te intensiveren, mede in het belang van het terugdringen van de toezichtlast die de provincies ondervinden.





2 Kenschets provincie Overijssel

2.1 Omgevingsschets

De provincie Overijssel telde per 1 januari 2004 ongeveer 1,1 miljoen inwoners die in vier deelgebieden van Overijssel wonen: Twente, Salland, het Vechtdal en de Kop van Overijssel. De provincie is qua bevolkingsomvang een gemiddelde provincie. Het provinciebestuur zetelt in de hoofdstad Zwolle. In 2000 telde Overijssel nog 44 gemeenten. Per 1 januari 2001 is dit aantal door samenvoeging teruggebracht tot 26. Per 1 januari 2005 zijn ook nog de gemeenten Bathmen en Deventer samengevoegd. De vijf grote steden zijn Enschede (150.000 inwoners), Zwolle (110.000), Deventer (96.000), Hengelo (81.000) en Almelo (72.000). Staphorst telt het kleinste aantal inwoners: 15.000. Enschede, Almelo, Borne en Hengelo vormen de netwerkstad Twente die onderdeel is van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur in de Nota Ruimte. Kampen en Zwolle vormen samen een regionale netwerkstad. Deventer maakt met (onder andere) de Gelderse gemeenten Apeldoorn en Zutphen deel uit van de interprovinciale regio Stedendriehoek.

Figuur 2: Kaart van Overijssel



Bron: Website provincie Overijssel



Overijssel herbergt belangrijke natuurgebieden en landschappen. De Weerribben in de Kop van Overijssel, de Holterberg en omgeving en het dal van de Overijsselse Vecht zijn omvangrijke gebieden die deel uitmaken van de Nationale Ecologische Hoofdstructuur. Noord-Oost Twente (Tubbergen-Ootmarsum-Losser) en de IJsseldelta (Kampereiland en Mastenbroekpolder) zijn in de Nota Ruimte aangewezen als Nationaal Landschap. De Mastenbroekpolder vertegenwoordigt belangrijke cultuurhistorische waarden en is aangewezen als Belvédèregebied.

De autosnelweg A28 doorsnijdt Zwolle en het westen van de provincie in Noord-Zuid richting.

De A1 loopt van Deventer tot Oldenzaal en verder richting Berlijn en Oost-Europa. De IJssel biedt naast landschappelijke en ecologische waarden een belangrijke transportverbinding over water, evenals het Twentekanaal dat de IJssel bij Zutphen met Twente verbindt.

De provinciale economie kenmerkt zich door een relatief groot aandeel van de agrarische en toeristische sector, naast vooral metaal-, kunststof- en chemische industrie. Voor de agrarische sector is een reconstructieplan opgesteld met als plangebieden Salland, Noord-Oost Twente en Zuid-West Twente. Het plan is eind 2004 door de Ministers van VROM en LNV goedgekeurd. De Twentse textielindustrie heeft haar sporen achtergelaten in de Twentse steden waar een forse herstructureringsopgave ligt.

In Enschede is de Technische Universiteit gevestigd.

De provincie is het bevoegd gezag voor ruim 400 inrichtingen en is daarmee een gemiddelde provincie. Vijf bedrijven hebben de plicht tot veiligheidsrapportage (VR-plichtig). De werkloosheid in de provincie bedroeg per 1 januari 2004 in procenten van de beroepsbevolking 8,8 % tegen landelijk 8,9%.

2.2 Bestuur

Het CDA heeft in Overijssel de meeste zetels (24) in de Provinciale Staten, gevolgd door de PvdA (15), de VVD (9), waarmee de coalitie is gevormd. De ChristenUnie (4), Groen Links (3), de SP (3), D'66 (2), de SGP (2) en de LPF (1) bezetten de overige zetels.

Het College van Gedeputeerde Staten bestaat sinds april 2003 uit:

- mr. G.J. Jansen (CDA), Commissaris van de Koningin, portefeuille Veiligheid en Orde
- drs. C. Abbenhues (PvdA), portefeuille Economie en Innovatie
- P. Jansen (CDA), portefeuille Landelijk Gebied en Water
- J.W. Klaasen (VVD), portefeuille Bereikbaarheid en Bestuur
- J.G. Kristen (PvdA), portefeuille Grote Steden en Welzijn
- G.J.H. Ranter (CDA), portefeuille Zorg en Participatie, Handhavingsbeleid
- drs. T.W. Rietkerk (CDA), portefeuille Ruimte, Milieu en Wonen

Het college geeft van 2003 tot 2007 uitvoering aan het onderhandelingsakkoord 'Ruimte voor actie' waarin de wens van het provinciebestuur tot minder regels en procedures is vastgelegd, met meer betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en instanties.

2.3 Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie telt ongeveer 1000 medewerkers. Het Directieteam bestaat naast de concernstaf uit tien eenheden. Voor het onderzoek zijn met name de volgende eenheden van belang:

- Bestuurlijke Aangelegenheden (BA)
- Economie, Milieu en Toerisme (EMT)
- Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB)
- Water en Bodem (WB)
- Landbouw, Natuur en Landschap (LNL)



In totaal beschikken de genoemde eenheden over 412 fte (full time eenheden). De eenheid BA telt 85 fte. De eenheid EMT heeft een capaciteit van 107 fte. Binnen de eenheid EMT bestaan aparte teams voor milieuvergunningverlening en handhaving. Voor vergunningverlening is binnen EMT 30 fte werkzaam; voor handhaving 21 fte.

De eenheid RWB beschikt over 91 fte en is onderverdeeld in regionale teams, naast teams voor Ontwikkeling, Verkeer en Vervoer, Beleidsinformatie en het secretariaat voor de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL).

WB heeft een capaciteit van 63 fte, waarvan voor vergunningverlening en handhaving 20 fte beschikbaar is en voor bodemsanering 13 fte. De eenheid LNL telt 66 fte.

Vorenstaande cijfers over de capaciteit zijn afgerond op hele fte's en hebben als peildatum 1 maart 2005.

2.4 Beleid, planning en controle

Binnen de provincie Overijssel vindt de sturing en verantwoording van het provinciale beleid plaats binnen de zogenoemde planning- en controlecyclus. Het kader van de planning- en controlecyclus is het Onderhandelingsakkoord 2003 – 2007, 'Ruimte voor actie'. Gedeputeerde Staten beogen daarmee aandacht te willen besteden en middelen te willen vrijmaken voor specifiek de uitvoering van beleid. De provincie stelt dat dit een koerswijziging is ten opzichte van het Bestuursakkoord 1999 – 2003, omdat nu het accent ligt op het uitvoeren van het beleid en het boeken van concrete resultaten. Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks in juni een Perspectiefnota op die is bedoeld om de hoofdlijnen uit te zetten voor het beleid in het daaropvolgende begrotingsjaar. De Perspectiefnota wordt in Provinciale Staten behandeld en vormt de basis voor de programmabegroting die in november door Provinciale Staten wordt vastgesteld. Als belangrijkste onderliggende vigerende beleidsnota's op het VROM-terrein gelden het Streekplan 2000+, het Milieubeleidsplan Overijssel 2000+ en Waterhuishoudingsplan 2000+. Deze plannen waren oorspronkelijk in 2000 gezamenlijk vastgesteld en zijn sindsdien gedeeltelijk herzien of qua werkingsduur verlengd.

Voor de verschillende organisatie-eenheden binnen de provincie zijn werkplannen opgesteld. Het werkplan maakt onderdeel uit van de planning- en controlecyclus van de provincie Overijssel.

Het werkplan is het managementcontract en wordt gesloten tussen het hoofd van de eenheid en de directie. Met het managementcontract worden de eenheden aangestuurd. Aan de hand van managementrapportages (MARAP's) wordt op vaste momenten aan de directie gerapporteerd.

In het werkplan wordt bij de programmering onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke prioriteiten, regulier beleid en knelpunten in het beleid. Verder wordt aandacht besteed aan bedrijfsvoering. In het werkplan wordt per hoofddoelstelling het productnummer (productenbegroting/programmabegroting), de omschrijving, de te leveren prestaties en het rapportagemoment voor de marap beschreven.

Hiermee worden acties concreet geprogrammeerd en is duidelijk wanneer verantwoording moet worden afgelegd over de geleverde prestaties.



2.5 Administratieve organisatie

De provincie Overijssel heeft haar bedrijfsprocessen op het gebied van de vergunningverlening en handhaving op basis van de Wm, gestandaardiseerd en sinds 2000 gecertificeerd conform de norm ISO 9001. De provincie wil haar overige vergunningverlenende en handhavende taken aanvullend laten certificeren in 2005.



3 Beleid

3.1 Algemeen beleid

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks in juni een Perspectiefnota op die is bedoeld om de hoofdlijnen uit te zetten voor het beleid in het daaropvolgende begrotingsjaar. De Perspectiefnota wordt door Provinciale Staten vastgesteld.

Als belangrijkste onderliggende vigerende beleidsnota's op het gebied van VROM gelden het Streekplan 2000+, het Milieubeleidsplan Overijssel 2000+ en Waterhuishoudingsplan 2000+. Deze plannen waren oorspronkelijk in december 2000 gezamenlijk vastgesteld en zijn sindsdien in afzonderlijke trajecten gedeeltelijk herzien of qua werkingsduur verlengd.

3.2 Wonen

3.2.1 Huisvestingswet statushouders

Algemeen

Op basis van de Vreemdelingenwet en de Huisvestingswet stelt het Ministerie van Justitie voorheen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) elk halfjaar de taakstelling van de gemeenten over de huisvesting van statushouders vast. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstelling en moeten woonruimte aanbieden aan asielzoekers die in Nederland een vergunning tot verblijf hebben gekregen. De provincie Overijssel heeft voor het westelijke deel van Overijssel een toezichthoudende taak. De toezichthoudende taak voor de regio Twente ligt bij het kaderwetgebied Regionaal Openbaar Lichaam Twente.

Landelijk gezien zijn er negentien toezichthouders; dit zijn de besturen van de provincies en kaderwetgebieden. Per 1 januari 2005 kenden vijftien van de negentien toezichthouders een achterstand in de huisvesting van statushouders. De provincie Overijssel behoort tot de groep toezichthouders die het meeste achterloopt.

Beleid richtlijn herverdeling

Gemeenten kunnen op basis van artikel 60c van de Huisvestingswet bij Gedeputeerde Staten verzoeken om herverdeling indienen. De wet geeft wel inhoudelijke criteria, maar stelt geen procedurele eisen. De provincie kan de beoordeling en afwikkeling van dergelijke verzoeken in richtlijnen vastleggen en aan betrokken partijen kenbaar maken.



Door de provincie Overijssel zijn geen richtlijnen opgesteld aan de hand waarvan Gedeputeerde Staten verzoeken van gemeenten om herverdeling beoordelen en afwikkelen. Het stellen van richtlijnen is niet wettelijk voorgeschreven maar geeft gemeenten duidelijkheid welk beleid de provincie wenst te voeren en op welke wijze verzoeken om herverdeling zullen worden getoetst. Door de provincie is aangegeven dat er tot op heden nog geen enkele gemeente een verzoek daartoe heeft ingediend en er geen noodzaak is geweest om hiervoor richtlijnen vast te stellen. De provincie stelt vraagtekens over de effectiviteit bij de inzet van dit instrument.

Beleid beoordeling gemeentelijke verslagen

Gemeenten dienen op basis van artikel 60f van de Huisvestingswet halfjaarlijks een verslag in te dienen bij Gedeputeerde Staten over de invulling van de taakstelling. De provincie dient aan het Rijk te rapporteren, inclusief door haar genomen of geplande maatregelen. Door de provincie is echter geen beleid geformuleerd voor de beoordeling van de halfjaarlijkse verslagen van de gemeenten.

Beleid taakverwaarlozingsprocedure

Door de provincie is hier geen beleid voor geformuleerd. De provincie kijkt hierbij ook in IPO-verband naar opgedane ervaringen.

In 2004 zijn met de vier meest achterlopende gemeenten afspraken gemaakt over het inlopen van de achterstanden. Dit heeft eind 2004 wel tot extra inzet van die gemeenten geleid, maar in de cijfers tot 1 april 2005 van het COA is er onvoldoende voortgang te zien, zodat de verwachting niet hoog is dat de opgelopen achterstand en de taakstelling van de eerste helft van 2005 zal worden ingevuld.

Voor de periode tot 1 juli 2005 denkt de provincie dat het inzetten van een taakverwaarlozingsprocedure niet nodig zal zijn, maar onderzoekt wel wat de mogelijkheden zijn om dit instrument in te zetten.

Van belang is ook de wetwijziging, die per 1 mei 2005 is ingegaan. De wijziging van de wet houdt in dat de provincie niet langer de mogelijkheid heeft om een gemeente meer tijd te geven voor het invullen van de taakstelling. De wet geeft nu maximale termijnen aan. Bij in gebreke blijven door de gemeente moet de toezichthouder in de plaats treden van de gemeente en op kosten van de gemeente de nodige woonruimte regelen. Als ook de toezichthouder in gebreke blijft moet de minister, op kosten van de toezichthouder, de nodige woonruimte regelen. Deze kosten kan de toezichthouder niet op de gemeente verhalen.

Woonbeleid van de provincie Overijssel

Na de verkiezingen van 2003 voor Provinciale Staten heeft de provincie het beleid over woningbouw en contingentering flink gewijzigd. Als gemeenten een goed woonplan maken waarin de woningbouw aantoonbaar gericht is op starters, ouderen en bijzondere groepen dan zal de provincie geen grote belemmeringen stellen aan het aantal te bouwen wonen. De getalsmatige woningtoewijzing aan gemeenten bestaat daarmee niet meer en geeft de gemeenten de ruimte om ook extra te bouwen voor statushouders. Aan de hand van de woonplannen zal de provincie met de gemeenten tot prestatieafspraken komen waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor de bijzondere doelgroepen zoals de statushouders.

Conclusie

- De provincie heeft geen specifiek beleid voor haar toezichtstaak richting gemeenten voor de huisvesting van statushouders ontwikkeld. De Inspectie adviseert een licht verbetertraject. Dit is met het oog op de per 1 mei 2005 gewijzigde wetgeving als urgent aan te merken.

Aanbeveling

- Formuleren van beleid voor de taak toezicht huisvesting statushouders.



3.2.2 Huisvestingswet huisvestingsverordeningen

Op 1 juli 1993 is de Huisvestingswet in werking getreden en heeft mede tot doel de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels te geven voor de verdeling van woonruimte. Een gemeente kan ook besluiten dat een huisvestingsverordening niet nodig is. In de huisvestingsverordening kan woonruimte worden aangewezen die alleen met een huisvestingsvergunning in gebruik mag worden genomen. De gemeenteraad kan criteria vaststellen voor de verlening van huisvestingsvergunningen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen woningzoekenden die al of niet een economische of maatschappelijke binding hebben aan een in die verordening aangeduide regio. Een dergelijk onderscheid behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Door de provincie Overijssel zijn geen specifieke beleidsregels voor huisvestingsverordeningen opgesteld. Midden jaren '90 is door enkele gemeenten in Overijssel een huisvestingsverordening opgesteld. Deze werden door de provincie goedgekeurd maar door het Ministerie afgewezen. Deze verordeningen zijn komen te vervallen. Door de gemeenten zijn geen nieuwe huisvestingsverordeningen opgesteld en aan de provincie voorgelegd. In de Huisvestingswet is het opstellen van toezicht- en handhavingsbeleid niet wettelijk verplicht gesteld. In verband met enkel incidentele voorvallen heeft de provincie hiervoor geen beleid opgesteld. In de afgelopen jaren hebben zich slechts een drietal zaken voorgedaan. De laatste klacht dateert van bijna een jaar geleden. Hierbij heeft de provincie de betreffende partijen geïnformeerd over de wettelijke kaders en verder niets meer over deze zaak vernomen.

Conclusie

- De provincie voert de taak beleidsvorming huisvestingsverordeningen, voorzover van toepassing, adequaat uit.

3.3 Ruimtelijke ordening

3.3.1 Streekplan

De provincie Overijssel beschikt over een Streekplan voor het gehele grondgebied van de provincie. Dit Streekplan is door Provinciale Staten vastgesteld op 13 december 2000. Het Streekplan is gelijktijdig vastgesteld met het waterhuishoudingplan en het milieubeleidsplan. De inhoud van de betreffende plannen is op elkaar afgesteld. Daarmee benadert Overijssel een provinciaal omgevingsplan (POP). De vierde wettelijke planvorm betreft het verkeers- en vervoersplan. Ook hiermee is sprake van afstemming. De provincie constateert dat de samenhang tussen de vier plannen het duidelijkst naar voren komt bij de onderwerpen veiligheid, duurzame energie en bescherming van de ecologische hoofdstructuur. Veiligheid in de woonomgeving is een belangrijk onderwerp. Daarnaast moeten er maatregelen komen tegen overstromingen. Voor veiligheid werkt de provincie met persoonlijke risico's (PR's) en groepsrisico's (GR's). Verder kondigt men aan het veiligheidsbeleid verder te zullen ontwikkelen. Voor de veiligheid tegen overstromingen haakt men aan bij 'Ruimte voor de Rivier' en bij het waterbeleid voor de 21^e eeuw. De duurzame energie komt met name naar voren bij windenergie. De provincie moet 30 Megawatt realiseren. Dat wil men realiseren in clusters die goed in het landschap worden ingepast. De bescherming van de ecologische hoofdstructuur moet gerealiseerd zijn in 2018. Het milieu- en waterbeleid moet de randvoorwaarden scheppen voor het realiseren van de EHS. In 2012 moeten deze volledig afgestemd zijn op de natuurdoelen.



In het Streekplan zijn de belangrijkste opgaven:

- Inspelen op nieuwe ontwikkelingen die voortvloeien uit de internationalisering en de toenemende druk vanuit de Randstad naar gebieden buiten de Randstad voor vestiging van nieuwe bedrijven.
- Versterken van de positie van de steden.
- Het geven van extra impulsen voor de ontwikkelingen in Twente.
- Het handhaven van de leefbaarheid op het platteland.
- Het versterken van de relatie met water en milieu.
- Het ontwikkelen van de kwaliteiten van de groene ruimte en van het cultureel erfgoed.

Dit wordt uitgewerkt in de hoofdstukken over verstedelijking, bevolking en woningbouw, bedrijvigheid, groene ruimte, verkeer en vervoer. Daarnaast is er in een hoofdstuk 'Bijzondere onderwerpen' aandacht voor waterhuishouding en infrastructuur, waterwinning, oppervlaktedelfstoffen, hoogspannings- en buisleidingen, energie, militaire terreinen en afvalverwerking.

Het streekplan is kort na de vaststelling aangeboden aan de Minister van VROM. Namens de Minister zijn door de Inspecteur Ruimtelijke Ordening, in de procedure voorafgaand aan de vaststelling van het streekplan, bedenkingen ingebracht. Door of namens de Minister is de uiteindelijke vaststelling nooit formeel afgehecht. Er ligt geen brief waaruit blijkt of de Minister het eens is met het streekplan, zoals dat door Provinciale Staten is vastgesteld.

Aanpassing van het Verkeers- en vervoersplan is gepland voor 2005. Een integrale herziening van alle plannen voor de fysieke leefomgeving wordt binnen afzienbare tijd opgestart. Daarbij wordt tevens bepaald of overgegaan wordt tot het opstellen van een provinciaal omgevingsplan, waarin alle plannen voor de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd of dat er toch nog verschillende beleidsplannen voor het milieu, waterhuishouding en verkeer- en vervoer komen, naast het streekplan.

Conclusies

- De provincie Overijssel heeft een streekplan, vastgesteld in 2000.
- Het streekplan is afgestemd op het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan en het verkeers- en vervoersplan.
- De provincie voert deze VROM-taak adequaat uit.

3.3.2 Ruimtelijke plannen

De provincie Overijssel heeft een 'Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen' vastgesteld op 26 november 2002. Dit is in werking getreden op 5 maart 2003. In deze handreiking en beoordeling staat wat de provincie van gemeenten verwacht wanneer zij ruimtelijke plannen maken, welke onderzoeken zij moeten plegen, welke documentatie zij moeten leveren, enzovoort. De handreiking kan worden gezien als een leidraad voor het opstellen van ruimtelijke plannen. Als plannen overeenkomstig de handreiking worden voorbereid en ingericht kunnen de gemeenten in het algemeen op medewerking of goedkeuring van Gedeputeerde Staten rekenen. De inhoudelijke beoordelingscriteria zijn afgeleid van het streekplan. Dit is uitgewerkt in de hoofdstukken stedelijk gebied, groene ruimte, milieu, water en overige onderwerpen.

Conclusies

- De provincie heeft een handleiding voor de beoordeling van ruimtelijke plannen opgesteld.
- De provincie voert deze VROM-taak adequaat uit.



3.3.3 Overige wettelijke taken

De provincie heeft, naast de hiervoor beschreven taken, nog een aantal wettelijke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dit betreft het opstellen van een jaarverslag, het verlenen van vrijstelling van de actualiteitstermijn van een bestemmingsplan en het vaststellen van een bestemmingsplan indien de gemeenteraad niet of niet-tijdig een herziening op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) opstelt.

Jaarverslag

De WRO bepaalt dat Gedeputeerde Staten jaarlijks aan Provinciale Staten een verslag zenden van het door hen gevoerde beleid inzake de ruimtelijke ordening. Het jaarverslag is door Gedeputeerde Staten van Overijssel gekoppeld aan de (financiële) jaarrekening. Dit gebeurt ook met jaarverslagen op andere beleidsterreinen.

Vrijstelling actualiteitstermijn bestemmingsplannen

In de 'Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen' is aandacht voor de vrijstelling herzieningsplicht bestemmingsplannen. In de handreiking wordt bepaald dat gemeenten aannemelijk moeten maken dat het bestemmingsplan nog voldoende actueel en toekomstgericht is. De onderbouwing van een verzoek om vrijstelling gaat over de dynamiek van het gebied, het aantal malen dat vrijstelling noodzakelijk was, de vraag of het plan nog voldoet aan rijks- en provinciaal beleid, de vraag of het plan nog voldoet aan recente wettelijke verplichtingen en of de actualisering van het plan in een actualiseringsprogramma is opgenomen. Zie omtrent dit onderwerp ook onder de tussenkop 'Stimulering'.

Vaststelling bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten

Op dit punt heeft de provincie Overijssel geen beleid vastgesteld.

Conclusie

- Uit onderzoeken van de Inspectie bij gemeenten blijkt dat in veel gevallen niet wordt voldaan aan de verplichting bestemmingsplannen opnieuw vast te stellen (de zogenaamde 'artikel 30 herziening') nadat Gedeputeerde Staten goedkeuring hebben onthouden of nadat de Raad van State een goedkeuring heeft vernietigd. Het uiteindelijk door de provincie in te zetten instrument is de vaststelling van het plan door Gedeputeerde Staten in plaats van de gemeente. Het is raadzaam de inzet van dat instrument, of juist de wijze waarop de inzet van dat instrument kan worden voorkomen, te regelen en te organiseren. Om die reden adviseert de Inspectie op het punt van beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten een licht verbetertraject.

Aanbeveling

- Vaststellen van beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.

3.3.4 Stimulering

De provincie Overijssel heeft een stimuleringsproject gestart onder de naam 'De Ruimte op Orde'. Dit stimuleringsproject kent drie deelprojecten: de actualisering van bestemmingsplannen, het opstellen van handhavingsbeleid voor ruimtelijke ordening en de digitalisering van bestemmingsplannen. Alle Overijsselse gemeenten en de VNG-afdeling Overijssel hebben medio april 2002 het convenant 'De Ruimte op orde' getekend. In het kader van dit convenant stellen gemeenten een programma op voor het stelselmatig actualiseren van bestemmingsplannen. Daarbij wordt gestreefd naar een vermindering van het aantal plannen en vermindering van het aantal planvoorschriften. Gemeenten hebben allemaal een plan van aanpak opgesteld. Jaarlijks maken de gemeenten een jaarverslag waarin zij de stand van de uitvoering weergeven. Er is een stuurgroep die het proces begeleidt.



De doelstelling van het project op het punt van actualisering is om alle bestemmingsplannen in 2012 actueel te hebben.

Conclusie

- De provincie heeft voor de stimulering op het gebied van de ruimtelijke ordening geen (wettelijke) verplichting. Desondanks vindt de provincie Overijssel het van belang een belangrijke rol te spelen op de terreinen van actualisering, digitalisering en handhaving van bestemmingsplannen en heeft hiervoor beleid ontwikkeld. De provincie denkt mee met de gemeenten en faciliteert door het beschikbaar stellen van documentatie en kennis. Om die reden beoordeelt de Inspectie deze taakuitoefening als excellent.

3.4 Wet milieubeheer

3.4.1 Provinciaal milieubeleid

Het provinciaal milieubeleidsplan

De provincie Overijssel maakt strategische keuzes voor haar milieubeleid. Een belangrijk instrument hiervoor is het provinciaal milieubeleidsplan. Gedeputeerde Staten dienen op basis van de Wet milieubeheer een dergelijk plan eenmaal per vier jaar op te stellen. Het plan bevat de hoofdlijnen van het voorgestane milieubeleid en is voor de provincie richtinggevend voor toekomstige beslissingen.

Provinciale Staten van Overijssel hebben op 13 december 2000 het 'Milieubeleidsplan Overijssel 2000+' (MBP) vastgesteld. Op 8 december 2004 hebben Provinciale Staten van Overijssel besloten het MBP met twee jaar te verlengen. Ten tijde van de opstelling van dit MBP was een oud milieubeleidsplan met nog twee provinciale plannen aan herziening toe. Dit waren het waterhuishoudingsplan en het streekplan. Met de herziening van deze drie plannen wilde de provincie Overijssel de kwaliteit van de leefomgeving veiligstellen. Gezien de onderlinge samenhang van de drie plannen is er destijds besloten om, ter voorbereiding van de nieuwe plannen, een gezamenlijk traject af te leggen.

In het MBP zijn drie strategische keuzes van Provinciale Staten opgenomen. Allereerst moet de relatie tussen economische groei en milieubelasting worden doorbroken. Daarnaast richt het MBP zich op die onderdelen waarvoor de taakstellingen niet zijn gehaald. Tenslotte legt de provincie prioriteit bij het aanpakken van milieuproblemen bij die gebieden met een accent op natuurlijke omstandigheden, waar veel kwetsbare bos- en (natte) natuurgebieden, intrekgebieden voor drinkwater en stiltegebieden voorkomen.

Door de Inspectie is vastgesteld dat het plan in 2000 volgens de geldende wettelijke bepalingen tot stand is gekomen en nog steeds als vigerend mag worden beschouwd. Tot op heden heeft nog geen tussentijdse wijziging van het MBP plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek bleek dat het MBP niet het enige strategisch document te zijn waarin milieudoelen worden geformuleerd. Een ander belangrijk strategisch document binnen de provincie Overijssel is de Perspectiefnota.

De Perspectiefnota

De Perspectiefnota is een belangrijk onderdeel van de planning- en controlecyclus van de provincie Overijssel. Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks in juni een Perspectiefnota op die is bedoeld om de hoofdlijnen uit te zetten voor het beleid in het daaropvolgende begrotingsjaar.

De Perspectiefnota geeft daarom nadere invulling aan de genoemde thema's (topprioriteiten) van het Onderhandelingsakkoord 2003-2007 en kan ook inspelen op actuele ontwikkelingen. In de Perspectiefnota 2004 is milieu geen specifiek onderwerp. Bij het thema 'Onze koers' wordt wel aandacht besteed aan veiligheid in brede zin, waarbij externe veiligheid als onderdeel wordt beschouwd waaraan aandacht moet worden besteed.



In de Perspectiefnota 2005 wordt wel aandacht besteed aan het onderwerp milieu als onderdeel voor de ontwikkeling van een duurzame Overijsselse leefkwaliteit. Hierin wordt gesteld dat alle provinciale bedrijven die een risico opleveren voor de gezondheid en veiligheid voor 1 januari 2006 moeten beschikken over een actuele en adequate vergunning.

De Inspectie stelt vast dat het MBP voldoet aan de gestelde wettelijke criteria. De huidige planning- en controlecyclus van de provincie draagt ertoe bij dat nieuwe (strategische) ontwikkelingen via de perspectiefnota's worden vormgegeven en ingebracht. Het MBP heeft binnen de door de provincie gekozen planning en controlecyclus daarom wel aan waarde ingeboet.

Conclusie

- De Inspectie stelt vast dat het Milieubeleidsplan voldoet aan de gestelde wettelijke criteria. De huidige planning- en controlecyclus van de provincie draagt ertoe bij dat nieuwe (strategische) ontwikkelingen via de perspectiefnota's worden vormgegeven en ingebracht. Het Milieubeleidsplan heeft binnen de door de provincie gekozen planning- en controlecyclus daarom wel aan waarde ingeboet. De taakuitvoering voor een milieubeleidsplan is op adequaat niveau.

Aanbeveling

- Door de huidige werkwijze kunnen (noodzakelijke) strategische keuzen voor de langere termijn uit beeld geraken en dreigt het gevaar dat het milieubeleid steeds verder versnipperd. De integrale doorwerking van het strategisch beleid als toetsingskader van het uitvoeringsbeleid kan hierdoor verminderen. Het op enig moment weer stroomlijnen van de gemaakte beleidskeuzen in één strategisch document is een krachtige methode om zowel in de interne organisatie de onderlinge doelgerichtheid te versterken, als aan de inwoners van Overijssel duidelijk te maken wat de einddoelen zijn van de provincie op het terrein van milieu en leefomgeving.

3.4.2 Coördinatie van de professionalisering van de handhaving

De regierol van de provincie bij de professionalisering van de handhaving is gebaseerd op artikel 18.3 Wm (na inwerkingtreding wetsvoorstel handavingsstructuur: artikel 18.3a Wet milieubeheer).

Met ingang van 2001 is het landelijke project 'Professionalisering van de handhaving' gestart.

De wettelijke verankering hiervan in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer is nog niet in werking getreden. Hierdoor hebben Gedeputeerde Staten nog geen juridische handavingsinstrumenten om achterblijvende gemeenten of waterschappen te corrigeren.

Bij de uitvoering van haar regierol trekt de provincie op met andere provincies in IPO-verband.

In IPO/VRM-verband is in februari 2005 een handreiking vastgesteld hoe om te gaan met achterblijvende gemeenten en waterschappen. Momenteel vindt een vertaling van deze handreiking naar de Overijsselse situatie plaats. Voorheen was er geen beleid hoe invulling werd gegeven aan de regierol in het kader van de professionalisering van de handhaving.

Conclusie

- De provincie functioneert adequaat in de coördinerende rol bij de professionalisering van de handhaving nu zij in IPO-verband een handreiking hebben opgesteld waarin aan die rol invulling is gegeven.



3.4.3 Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden

In het Waterhuishoudingsplan 2000+ is de doelstelling opgenomen dat de waterkwaliteit in 2012 moet voldoen aan de basisnormen. Enkele van de beïnvloedingsfactoren om deze doelstelling te realiseren zijn stimulering sanering riooloverstorten en stimulering aansluiting percelen op riolering. De provincie ziet hierin een beperkte rol voor zichzelf.

In 1996 is het convenant 'Sanering huishoudelijke afvalwaterlozingen' tussen alle betrokken partijen in Overijssel afgesloten. Door middel van het convenant zijn duidelijk meetbare doelen gesteld.

Voor aansluiting van percelen op riolering in het buitengebied is in dit convenant onderscheid gemaakt tussen zeer kwetsbare, kwetsbare en normale gebieden. Voor deze gebieden zijn afzonderlijke normbedragen vastgesteld. Indien de aansluiting (gemiddeld) beneden deze normbedragen blijft dan wordt riolering aangelegd. Ook voor wat betreft de riooloverstorten is een bepaling in het convenant opgenomen. Gemeenten dienen in 2005 hun riooloverstorten gesaneerd te hebben. Riooloverstorten in (zeer) kwetsbare gebieden dienen in 2002 gesaneerd te zijn. Het convenant is het toetsingskader voor het verlenen van eventuele ontheffingen van de zorgplicht afvalwater aan gemeenten.

Conclusie

- De provincie functioneert adequaat; in eigen beleid zijn duidelijke doelstelling omtrent kwaliteit van water opgenomen en in het convenant zijn duidelijke doelstellingen genoemd rond de sanering van huishoudelijke afvalwaterlozingen.

3.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer

3.5.1 Vergunningverlening

De provincie Overijssel was in 2004 bevoegd gezag voor ongeveer 400 bedrijven.

In 2001 heeft de provincie een leidraad opgesteld voor vergunningverlening en handhaving.

In de leidraad geeft de provincie aan dat zij zich ten doel stelt om op adequate wijze hoogwaardige vergunningen te verlenen en hierin pro-actief wil zijn. De leidraad bepaalt over de inhoud van de vergunning dat duurzaamheidsaspecten van de bedrijfsactiviteit een centrale plaats moeten krijgen.

Daarbij dient aandacht te zijn voor de verruimde reikwijdte op basis van de Wm, voor veiligheid en voor vervoersmanagement.

De leidraad geeft in ieder geval aan wat de rol van het vergunningverleningproces in het geheel is, en geeft tevens invulling aan en stelt prioriteiten voor een aantal inhoudelijke vergunningonderdelen.

In het onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003 - 2007 'Ruimte voor Actie' geven Gedeputeerde Staten als speerpunt aan dat er stroomlijning en harmonisering van de vergunningverlening en handhaving moet komen om de kwaliteit van de vergunningverlening te versterken en mogelijkheden van de handhaving te verbeteren. Dit speerpunt is overgenomen in de Perspectiefnota en verder uitgewerkt in het project 'Stroomlijning vergunningverlening en handhaving' dat in 2003 is gestart. Het project heeft de volgende doelstellingen:

- Creëren van een kader op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt over de inzet van schaarse middelen.
- Stroomlijning van vergunningverlening en handhaving, zowel in de keten als tussen de kleurensproren.
- Verbetering van de uitvoering door professionalisering van de vergunningverlening en handhaving.



Een onderdeel van dit project is het opstellen van één jaarplan voor de vergunningverlening en handhaving waarin beleidsmatige keuzen zijn opgenomen; zie onder het tussenkopje 'Jaarplan vergunningverlening en handhaving'.

De Inspectie stelt vast dat de provincie Overijssel op diverse niveaus beleid heeft ontwikkeld voor de vergunningverlening. Op een enkele uitzondering na (bijvoorbeeld verruimde reikwijdte) betreft het vooral beleid voor het proces en de kwantiteit. Hoewel regelmatig wordt gerefereerd aan een bepaalde gewenste kwaliteit van de vergunning is het provinciale beleid op dit gebied nog in het beginstadium. Uit het jaarplan 2005 blijkt dat ook de provincie van mening is dat met name de kwaliteit van de vergunningen nader moet worden ingevuld. Het zal voor een professionele invulling van de vergunningverlening een vereiste zijn om op deze wijze zowel intern als extern duidelijk te maken waar de provinciale doelen en grenzen liggen voor adequate vergunningen.

Conclusie

- De provincie Overijssel heeft op het gebied van Wm vergunningverlening met name beleid ontwikkeld voor de procesvoering en kwantiteit. Op het gebied van de inhoud van de vergunning zijn enkele initiatieven genomen. De provincie zal in 2005 nadere invulling geven aan het begrip 'adequate vergunningen'. De Inspectie is van mening dat de taakuitvoering als adequaat moet worden beschouwd omdat het verbetertraject door de provincie concreet is opgenomen in het werkprogramma van de betreffende eenheid.

3.5.2 Toezicht en handhaving Wet milieubeheer

Handhavingsstrategie

De provincie Overijssel heeft haar visie voor milieuhandhaving geformaliseerd in het beleidsdocument 'Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel'.

Deze handhavingsstrategie is gebaseerd op de bestuursovereenkomst 'Samenwerking milieuhandhaving Overijssel' die in 1999 is ondertekend door de milieuhandhavingpartners. De handhavingsstrategie beschrijft de werkwijze van gezamenlijke bestuurs- en strafrechtelijke handhaving in geval van overtredingen. De werkwijze wordt ook gevolgd bij de zelfstandige taakuitoefening.

De provincie heeft de handhavingstrategie vergeleken met de onlangs landelijk geaccordeerde LOM-handhavingsstrategie. Hierbij zijn een tweetal kleine afwijkingen geconstateerd. De provincie heeft aangegeven het vigerende handhavingsbeleid hierop aan te willen passen.

Jaarplan vergunningverlening en handhaving

In dit jaarplan worden beleidsmatige keuzen gemaakt voor de wijze waarop het toezicht moet worden uitgevoerd. De provincie geeft in het jaarplan aan dat de uitvoering van toezicht en handhaving op een risicogeoriënteerde wijze plaatsvindt. Bij een risicogeoriënteerde aanpak spelen het begrip negatief effect en de kans dat een negatief effect optreedt een belangrijke rol. Het plan geeft aan wat de voor dat jaar gestelde doelen voor vergunningverlening zijn. De prioritering, met daaraan gekoppeld de middelen, wordt aangegeven in een vertrouwelijke bijlage.

Professionalisering van de handhaving

Naar aanleiding van de discussienota 'Met recht verantwoordelijk' hebben het Rijk, de provincies, de gemeenten en de regionale waterkwaliteitsbeheerders begin 2002 besloten om gezamenlijk een project te starten ter verbetering van de milieuhandhaving, het project 'Professionalisering van de handhaving'. De provincie Overijssel neemt hier ook aan deel. Op basis van een uitgevoerde nulmeting is door het college een verbeterplan ingediend. Dit verbeterplan behelst een aantal actiepunten die bij de uitvoering moeten leiden tot het voldoen aan de kwaliteitscriteria van de professionalisering van de handhaving.



Op basis van de uitgevoerde eindmeting van de professionalisering diende de provincie geen grote inspanningen te plegen om aan de criteria te voldoen. Het gaat hierbij onder andere om verbetering van de transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van overtredingen en de invoering van een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en voortgangsbewaking van de handhavingstaak. Zie over de coördinatierol van de provincie paragraaf 1.4.2.

Gedoogbeleid

Het gedoogbeleid van de provincie Overijssel is een apart onderdeel van het eerdergenoemde beleidsdocument 'Handhavingstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel'. Volgens de hierin opgenomen regels is gedogen alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk. Deze uitzonderingsgevallen worden nader omschreven. Het gedoogbeleid voldoet aan het rijkskader voor gedogen.

Conclusie

- De provincie Overijssel heeft op het gebied van Wm-handhaving beleid ontwikkeld over de wijze waarop de provincie preventief en repressief wil handhaven bij Wm-inrichtingen en onder welke voorwaarden zij wil gedogen. Om te voldoen aan de criteria van het project 'Professionalisering van de handhaving' dient de provincie in 2005 nog een kleine inspanning te leveren. Deze acties zijn door de provincie geprogrammeerd en geborgd in 2005. De Inspectie is van mening dat de taakuitvoering daarom als adequaat moet worden beschouwd.

3.6 Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

De provincie Overijssel acht de wijze van uitvoering van deze regelgeving van invloed op beleidsvelden als recreatie, toerisme en milieu. Derhalve is een stringente uitvoering gewenst. Er is geen specifiek beleid voor het uitvoeren van deze taak.

Conclusie

- Er is geen adequaat niveau beschreven voor de beleidstaak in het kader van de Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, derhalve wordt geen oordeel gegeven.

3.7 Wet geluidhinder

In het Milieubeleidsplan Overijssel 2000+ is aandacht voor geluid, onder andere voor aan te brengen maatregelen tegen geluidsoverlast en sanering van industrielawaai. Er is geen specifiek beleid voor geluid ontwikkeld. De provincie is van mening dat de gemeenten dat moeten doen. De provincie moet als vergunningverlener voor de grote lawaaiproducerende bedrijven beleid voor industrielawaai ontwikkelen, met name voor het landelijk gebied. Zonering van industrielawaai is namelijk een RO-instrument en bij het beoordelen van bestemmingsplannen moet door de provincie worden beoordeeld of de door de gemeente vastgestelde zone juist is. Verder is het op te stellen industrielawaai-beleid van belang bij het zoeken of vaststellen van nieuwe locaties voor gezonde industrieterreinen in het kader van het streekplan. Aanbevolen wordt dat provincie en gemeenten een industrielawaai-beleid in onderling overleg opstellen.

**Conclusie**

- Er is geen specifiek beleid voor geluid ontwikkeld. De Inspectie adviseert een licht verbetertraject, met name voor industrielawaai.

Aanbeveling

- Ontwikkelen van geluidbeleid voor industrielawaai.

3.8 Besluit luchtkwaliteit

Jurisprudentie en ontwikkelingen regelgeving luchtkwaliteit

Naar aanleiding van recente jurisprudentie zijn er enige ontwikkelingen geweest rond het Besluit luchtkwaliteit. Duidelijk is dat ook op decentraal niveau aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren, hierover zijn inmiddels afspraken gemaakt tussen de Staatssecretaris van VROM, IPO en VNG. Provincies en gemeenten dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden de normen voor onder andere fijn stof in acht te nemen en dienen zich in te zetten voor een goede uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit het Besluit luchtkwaliteit. Met name de consequenties voor nieuw te ontwikkelen locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur nopen de provincie ertoe na te denken over integraal luchtkwaliteitsbeleid.

Conclusie

- Gelet op de luchtkwaliteit in Overijssel en de 'oude' opvattingen over tot fijn stof is wellicht het ontbreken van integraal luchtkwaliteitsbeleid in Overijssel te rechtvaardigen. Echter gelet op de ontwikkelingen rond dit thema die met name in 2004 hebben plaatsgevonden had de provincie Overijssel eerder stappen kunnen zetten om de noodzaak te onderzoeken tot ontwikkeling van integraal luchtkwaliteitsbeleid. Ten tijde van het onderzoek was de provincie niet voornemens dergelijk onderzoek te doen. De Inspectie adviseert hier een licht verbetertraject.

Aanbeveling

- Ontwikkelen van integraal provinciaal luchtkwaliteitsbeleid, bij voorkeur samen met relevante gemeenten.

3.9 Bodembescherming

De basis voor het vigerende provinciale beleid wordt gevormd door het Grondwaterbeschermingsplan Overijssel 1988. Het Milieubeleidsplan 2000+ is een aanvulling op dit plan. Bij de voorbereiding van het Milieubeleidsplan 2000+ is in 1998 vastgesteld dat op dat moment een herziening van het beleid uit 1988 nog niet noodzakelijk was. In 1998 liep de uitvoering goed en was er geen directe aanleiding tot herziening van het beleid.

Als gevolg van de Kader Richtlijn Water, de quick scan 'Toekomst Grondwaterbescherming in Nederland' (Maastricht, 2003) en versnippering van het beleid is in maart 2003 besloten om het beleid te evalueren en te herzien. De quick scan is een initiatief van het IPO, Vewin (Vereniging van Waterbedrijven in Nederland) en het Ministerie van VROM. Het voorontwerp van het Beleidsplan Grondwaterbescherming Overijssel 2005 is gereed. De verwachting is dat het beleidsplan in december 2005 definitief zal zijn vastgesteld door Provinciale Staten.



Een hoofdlijn van het vigerende beleid is dat de provincie streeft naar een zodanige bescherming van de bodem en het grondwater dat het op te pompen water geschikt blijft om met de gebruikelijke zuiveringstechnieken tot drinkwater of hoogwaardig proceswater te worden bereid. In het Milieubeleidsplan Overijssel 2000+ is aangegeven dat de gebieden voor de waterwinning zijn voorzien van een milieubeschermingsgebied, ingesteld krachtens de Provinciale Milieuverordening. Binnen deze gebieden wordt onderscheid gemaakt tussen waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones. In de uitwerking van het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen de hiervoor genoemde gebieden. De regulering vindt plaats aan de hand van de provinciale milieuverordening.

In het kader van het onderzoek is nagegaan of de doelstelling voor de nitraatdepositie en hergebruik van licht verontreinigde grond uit het Milieubeleidsplan 2000 + is gehaald.

In het Milieubeleidsplan 2000+ zijn doelstellingen opgenomen om de nitraatdepositie naar de bodem en daarmee de uitspoeling naar het grondwater sterk te verminderen. Het gaat hierbij om gebieden die extra kwetsbaar zijn voor nitraat, de zogenaamde 'droge zandgronden'. De provincie heeft een begin gemaakt met het in het plan genoemde stimuleringsbeleid (periode 1995 t/m 2000). Het ging hierbij om het stimuleren van maatregelen op bedrijfsniveau. Op dit moment ligt het accent op een gebiedsgerichte benadering. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de reconstructie (bedrijfsverplaatsing). De nitraatuitspoeling is betrokken bij de evaluatie en de herziening van het beleid.

In het bodembeleid is aandacht voor hergebruik van licht verontreinigde grond in

grondwaterbeschermingsgebieden en een verbod tot hergebruik in waterwingebieden.

De Provinciale Milieuverordening zou in 2002 hierop worden aangepast. Uit het onderzoek is gebleken dat de aanpassing in 2004 is opgenomen in de Provinciale Milieuverordening Overijssel, tranche 3B.

Conclusie

- Het bodembeschermingsbeleid voldoet aan het adequaat niveau.

3.10 Bodemsanering

Algemeen

Het bodemsaneringsbeleid voor de provincie Overijssel is opgenomen in een aantal documenten, waaronder het Bodembeleidsplan 2002 - 2005 'Grond voor samenwerking en het Bodembeleidsplan 2002 - 2005 'Bodemsanering en de provincie Overijssel'. Het provinciale bodembeleid wordt dit jaar geëvalueerd en herzien. Er is een projectplan voor de actualisering van het provinciale bodembeleid opgesteld. Eind 2005 zal het concept gereed zijn. De verwachting is dat het nieuwe bodembeleidsplan in het eerste kwartaal van 2006 wordt vastgesteld.

Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraden van de gemeenten Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle (rechtstreekse ISV-gemeenten) hebben het gezamenlijk bodembeleidsplan 'Grond voor samenwerking' vastgesteld. De provinciale nota 'Bodemsanering en de provincie Overijssel' gaat in op de eigen uitgangspositie, doelstelling en aanpak binnen de provincie. De provincie beschikt derhalve over beleidsdocumenten waarin de visie, doelen en taken van de provincie op het bodemsaneringsbeleid zijn weergegeven. In het bodembeleidsplan 'Grond voor samenwerking' worden de taakstelling en verantwoordelijkheid van de doelstellingen voor de provincie, de rechtstreekse gemeenten, programmagemeenten en projectgemeenten duidelijk omschreven. Hierbij wordt in de aanpak onderscheid gemaakt tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Het plan bevat een verkenning van de bodemkwaliteit. De provincie en de vijf grote gemeenten onderschrijven de noodzaak om per 2005 te komen tot een totaalbeeld van de omvang van de bodemproblematiek (het landsdekkend beeld).



De aanpak in de provincie Overijssel wordt beschreven. In de nota 'Bodemsanering en de provincie Overijssel' zijn de doelstellingen en acties voor de provincie Overijssel benoemd om per 2005 te komen tot het landsdekkend beeld.

In de nota 'Bodemsanering en de provincie Overijssel' geeft de provincie voor zowel de bovengrond als de ondergrond aan wat de beoogde bodemkwaliteit is na uitvoering van een bodemsanering. De aspecten die hierbij worden meegewogen zijn hierbij weergegeven.

Om de saneringsdoelstellingen te kunnen halen, heeft de provincie in het bodembeleidsplan 'Grond voor samenwerking' beschreven op welke wijze het juridisch en financieel instrumentarium kan worden ingezet.

Voor wat betreft de prioritering en temporisering van de bodemsaneringsoperatie wordt door de provincie aangesloten bij het huidige beleid. Indien er risico's zijn volgt beheersen of saneren. Wanneer er sprake is van dynamische ontwikkelingen wordt aangesloten bij de betreffende ontwikkeling.

Vastgesteld is dat in het vigerende beleid de doelstellingen veelal niet expliciet zijn geformuleerd; er zijn geen indicatoren benoemd. In de huidige meerjarenbegroting is echter een ontwikkeling zichtbaar waarbij doelstellingen wel expliciet zijn gemaakt.

Het normblad SIKB 800¹ is door de provincie geïmplementeerd. Vanaf 1 april 2005 zijn alle beschreven werkprocessen op basis van het normblad opgenomen in het organisatieprocessysteem ProcessPublisher.

Asbestkansenkaart

Door de aanwezigheid in het verleden van asbestfabrieken kent Overijssel een specifieke asbestproblematiek. De provincie heeft een asbestkansenkaart voor de gemeente Hof van Twente ontwikkeld. Op basis van een historisch onderzoek worden per asbestverontreiniging in een tabel specifieke kenmerken genoemd. Aan de hand hiervan is de kans op de aanwezigheid van asbest bepaald. De kans wordt grafisch op een kaart aangegeven. Daarnaast is er een kaart beschikbaar met prioriteiten op basis van risico's en een kaart met maatschappelijke urgentie. Bekeken wordt of een dergelijke asbestkansenkaart voor de gehele provincie opgesteld gaat worden.

Coördinerende taak

In het Overijsselse bodembeleidsplan 'Grond voor samenwerking' is een van de aandachtsvelden het stimuleren van derden om zoveel mogelijk partijen te laten bijdragen in de saneringskosten.

Dit kan worden ondersteund door het inzetten van een stimuleringsregeling voor bodemonderzoek.

De provincie Overijssel heeft hiertoe in 2002 de 'Stimuleringsregeling Bodemonderzoek Overijssel 2002' vastgesteld. De subsidieregeling is bedoeld voor onder andere bedrijven, overheden, organisaties, maar ook particulieren die met bodemverontreiniging te maken hebben en waarbij het onderzoek naar bodemverontreiniging een bijdrage kan leveren.

In het verlengde van het Convenant Bodemsanering voor in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen heeft de provincie in 2002 de 'Subsidieverordening Bodemsanering Bedrijfsterreinen Overijssel' vastgesteld (interim-beleid). Op basis van de verordening kan een bedrijf bij de provincie een verzoek indienen om een sanering mede te financieren.

Toezicht en handhaving

Op 24 september 2002 is het beleidskader 'Handhaving bodemsanering provincie Overijssel' vastgesteld.

Beoordelingskaders

Om te bevorderen dat in een vroeg stadium de bodemkwaliteit bij de ruimtelijke plannen wordt betrokken heeft de provincie hiertoe regels gesteld in de 'Handreiking Beoordeling Ruimtelijke Plannen'.

Voor de evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen is in samenwerking met de provincie Groningen, Friesland en Drenthe een beslismodel ontwikkeld. Formele vaststelling moet nog plaatsvinden.

¹ In het normblad SIKB 8001 zijn voor de provincie kwaliteitseisen vastgesteld voor de uitvoering van de Wet bodembescherming.



Het beslismodel wordt al wel door de provincie toegepast.

In de praktijk kan het gebeuren dat wordt afgeweken van een beschreven saneringsvariant.

De provincie heeft criteria ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald of een herbeschikking nodig is. Het stuk heeft nog een concept status. Een aantal criteria dient nog nader te worden geconcretiseerd.

Voor de beoordeling van de programma's van de niet rechtstreekse gemeenten is, in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), een beleidskader ISV en een ISV-verordening vastgesteld (financiële randvoorwaarden en procedures).

Conclusies

- De provincie heeft zelf en samen met de gemeenten die bevoegd gezag voor de Wbb zijn, beleid ontwikkeld. Daarnaast heeft de provincie ter uitvoering van het beleid verordeningen vastgesteld en toetsingskaders ontwikkeld. De provincie treft op dit moment voorbereidingen om het vigerende beleid te herzien. De provincie voldoet in belangrijke mate aan het adequate niveau. Met het oog op enkele aanbevelingen is een licht verbetertraject wenselijk (zie de aanbevelingen hieronder).
- De provincie heeft in verband met de specifieke problematiek in Overijssel een asbestkansenkaart ontwikkeld. Deze kaart zou als voorbeeld voor andere provincies kunnen dienen. Op dit punt functioneert de provincie excellent.

Aanbevelingen

- Bij de herziening van het beleid voor bodemsaneringen doelstellingen en indicatoren expliciet benoemen.
- Het beslismodel voor de evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen definitief vaststellen.
- De criteria nader concretiseren die zijn opgesteld voor de beslissing of bij een afwijking moet worden herbeschikt. Vervolgens het beslismodel definitief vaststellen.

3.11 Externe Veiligheid

De provincie Overijssel heeft vanaf medio jaren '90 een sociaal veiligheidsbeleid gevoerd. Rond 2000 werd de aandacht voor externe veiligheid groter. Na de ramp in Enschede is het externe veiligheidsbeleid in de provincie Overijssel in een stroomversnelling gekomen. Nu is een breed veiligheidsbeleid voor de jaren 2004 - 2007 neergelegd in de nota 'Overijssel op veilig'.

In deze rapportage zal alleen op de voor externe veiligheid relevante onderwerpen ingegaan worden.

Vergunningverlening en handhaving

De provincie staat een kwaliteitsverbetering voor van het vergunningverlenings- en handhavingsbeleid op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening en natuur. Hierbij wordt onder andere belang gehecht aan veiligheid als nadrukkelijk toetsingspunt bij vergunningverlening en handhaving en een versterking van de samenhang in vergunningverlening en handhaving tussen milieu en ruimtelijke ordening. Hierbij worden een aantal concrete doelstellingen benoemd. Ook door het prioriteren van inrichtingen via de risicomatrix worden risicovolle bedrijven binnen vergunningverlening en handhaving hoog geprioriteerd.

Concreet beleid voor provinciale uitvoering van BRZO '99, BEVI, etcetera is er niet. Ook ontbreekt een opleidingsplan Externe Veiligheid. Er is wel een ambtelijk plan van aanpak BRZO uit 2003 waarin een taakverdeling tussen de betrokken overheidsorganen is vastgelegd en de wijze waarop de verschillende documenten worden getoetst. Op basis van dit plan worden jaarlijks inspectieprogramma's per bedrijf gemaakt. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van in IPO-verband ontwikkelde documenten.

De provincie ziet het ontbreken van concreet beleid op genoemde onderwerpen als een tekortkoming.



In 2005 zal een brede ambtelijke werkgroep voorstellen doen aan Gedeputeerde Staten voor provinciaal beleid.

Voor vuurwerkinrichtingen en -evenementen is in 2002 het vuurwerkconvenant Overijssel 2002 gesloten tussen alle betrokken instanties. Hierin zijn afspraken vastgelegd. Er is veel uitvoeringsbeleid vastgelegd waarbij ook veel van in IPO-verband ontwikkelde documenten gebruik is gemaakt.

Risicokaart

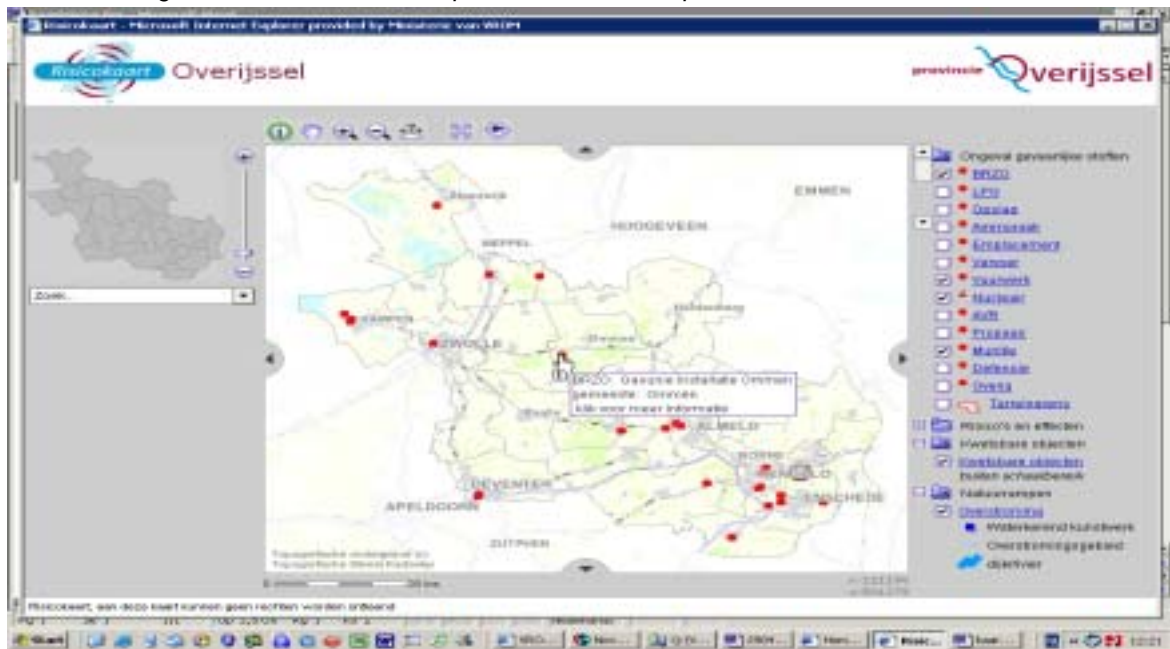
Aan het opstellen van een risicokaart is hoge prioriteit gegeven. Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede is landelijk afgesproken dat Overijssel als pilot functioneert voor het ontwikkelen van de landelijke model-*risicokaart*. Onlangs berichtte de provincie dat ze als eerste provincie de *risicokaart* operationeel heeft conform de eisen die het Ministerie van Binnenlandse Zaken daaraan stelt.

De *risicokaart* is primair vanuit de rampenbestrijding ingegeven en valt daarom onder het primaat van genoemd Ministerie.

Voor het invullen van de *risicokaart* is het noodzakelijk dat het rijk, de provincie en gemeenten actueel inzicht hebben in risicovolle bedrijven en situaties. Deze informatie is neergelegd in de *risicokaart*.

Veel stimuleringsprojecten (zie hierna) zijn erop gericht dat de provincie en gemeenten actuele gegevens over risicobedrijven en situaties krijgen. Daarnaast is men druk bezig de toepassingsmogelijkheden van de *risicokaart* verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van bestemmingsplannen.

Figuur 3: *Risicokaart* zoals op de website van de provincie interactief beschikbaar



Provinciedekkend routenetwerk voor vervoer gevaarlijke stoffen

De provincie heeft een routenetwerk voor de provinciale wegen vastgesteld in 1998. Het beleid is erop gericht om een provinciedekkend routenetwerk te krijgen waarin rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen zijn opgenomen. Hiertoe is in februari 2005 de nota 'Routing gevaarlijke stoffen in Overijssel' opgesteld. Doel van deze nota is om de gemeenten in de regio's Twente en IJssel-Vecht een doorgaande route voor routeplichtig wegtransport en een bijpassende ontheffingenwerkwijze te adviseren.



Kennis- en implementatietraject Externe Veiligheid

In haar veiligheidsbeleid neemt de provincie een actieve rol op zich om ook externe veiligheid binnen het gemeentelijk handelen te ontwikkelen en waarborgen. Hiertoe heeft Overijssel een kennis- en implementatietraject opgezet. In dit kader is in samenwerking met de provincie Gelderland onder andere een leidraad 'Omgaan met risicovolle situaties' opgesteld voor gemeenten in 2003. Het Ministerie van VROM heeft in 2004 een regeling programmafinanciering in het leven geroepen naar voorbeeld van het kennis- en implementatietraject van Overijssel. De provincie neemt deel aan deze regeling waarmee het vervolg van het kennis- en implementatietraject gefinancierd wordt.

Conclusies

- De provincie is erg actief in het stimuleren van EV-beleid en -uitvoering waarbij nadrukkelijk aandacht is voor kennisontwikkeling bij gemeenten. Op dit punt functioneert de provincie naar de mening van de Inspectie excellent.
- Het uitvoeringsbeleid voor eigen provinciaal handelen bleef tot nu toe enigszins achter. Om te komen tot dergelijk beleid heeft de provincie zelf al initiatieven ontplooit. Omdat dit echter niet geborgd is door programmering adviseert de Inspectie op dit punt een licht verbetertraject.

Aanbevelingen

- Plan van aanpak BRZO bestuurlijk vaststellen.
- Concreet beleid ontwikkelen op gebied van BRZO '99, BEVI, etc.
- Opleidingsplan Externe Veiligheid vaststellen.



4 Programmering

4.1 Algemeen programmering

Voor de verschillende organisatie-eenheden binnen de provincie zijn werkplannen opgesteld. Het werkplan maakt onderdeel uit van de planning- en controlecyclus van de provincie Overijssel.

Het werkplan is het managementcontract en wordt gesloten tussen het hoofd van de eenheid en de directie. Met het managementcontract worden de eenheden aangestuurd. Aan de hand van managementrapportages (marap's) wordt op vaste momenten aan de directie gerapporteerd. In het werkplan wordt bij de programmering onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke prioriteiten, regulier beleid en knelpunten in het beleid. Verder wordt aandacht besteed aan bedrijfsvoering. In het werkplan wordt per hoofddoelstelling het productnummer (productenbegroting/programmabegroting), de omschrijving, de te leveren prestaties en het rapportagemoment voor de marap beschreven. Hiermee worden acties concreet geprogrammeerd en is duidelijk wanneer verantwoording moet worden afgelegd over de geleverde prestaties.

4.2 Wonen

4.2.1 Huisvestingswet statushouders

De provincie heeft geen specifiek uitvoeringsprogramma opgesteld. Het programma wordt op ad-hoc basis gevormd door de taakstellingen die halfjaarlijks aan de gemeenten worden opgelegd, het inlopen van achterstanden en de afspraken die de provincie hierover met de gemeenten heeft gemaakt.

Gemeenten dienen op basis van artikel 60 f. van de Huisvestingswet halfjaarlijks een verslag in te dienen bij Gedeputeerde Staten over de invulling van de taakstelling. Deze kunnen dan door de provincie worden beoordeeld. Het inwinnen en het beoordelen van deze verslagen is echter niet in een uitvoeringsprogramma opgenomen. Ook de rapportages die aan de Minister voor Vreemdelingenzaken worden geleverd, zijn niet in een programma opgenomen. In 2004 heeft de provincie met de vier meest achterlopende gemeenten in bestuurlijke overleggen afspraken gemaakt om de achterstanden in te lopen. Dit overleg zal in 2005 met drie gemeenten worden vervolgd (één van de vier gemeenten is met een herindeling komen te vervallen). Daarnaast wil de provincie in 2005 met nog vier andere achterblijvende gemeenten bestuurlijk overleg voeren. In totaal zal de provincie dan met zeven van de elf gemeenten bestuurlijk overleg voeren om nadere afspraken te maken over de in te lopen achterstanden.

**Conclusie**

- De provincie heeft geen uitvoeringsprogramma opgesteld voor het toezicht op de huisvesting statushouders. De Inspectie vindt een licht verbetertraject nodig.

Aanbeveling

- Het opstellen van een uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van het toezicht op de huisvesting van statushouders.

4.2.2 Huisvestingswet huisvestingsverordeningen

Voor de huisvestingsverordeningen en het toetsen van bindingseisen is geen specifiek jaarprogramma opgesteld omdat dit niet speelt in Overijssel. Voor de uitvoering van dit deel van de Huisvestingswet is weinig capaciteit aan mensen en middelen nodig. Het werk is onder de overige werkzaamheden van de afdeling opgenomen en niet specifiek benoemd.

Conclusie

- Geen oordeel. Het opstellen van huisvestingsverordeningen speelt niet in Overijssel.

4.3 Ruimtelijke ordening**4.3.1 Streekplan**

Het Streekplan Overijssel 2000+ is vastgesteld door Provinciale Staten op 13 december 2000.

In het streekplan is aangekondigd dat na ongeveer vier jaar geëvalueerd zal worden en zonodig (partieel) herzien. Na ongeveer acht jaar is een integrale herziening van het streekplan voorzien.

In de afgelopen jaren is een aantal partiële herzieningen doorgevoerd.

De voorzet voor evaluatie is opgesteld in november 2003. Op 1 december 2003 hebben Gedeputeerde Staten besloten de in 2000 vastgestelde plannen voor de fysieke leefomgeving (streekplan, waterhuishoudingplan en milieubeleidsplan) in verband met het Onderhandelingsakkoord en in verband met een aantal thema's door middel van partiële herzieningen te actualiseren. Verder stellen Gedeputeerde Staten zich op het standpunt dat op termijn integratie van de plannen voor de fysieke leefomgeving (inclusief verkeers- en vervoersplan) gewenst is. In het kader van de Perspectiefnota en begroting 2006 zal dit aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

De provincie Overijssel heeft voor de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid een werkplan beschikbaar, getiteld 'Van opdracht naar resultaat, gewoon doen!'. Dit is een werkplan voor 2005. Ook in vorige jaren is een dergelijk werkplan gemaakt. Na een beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van Bereikbaarheid en Ruimte en Wonen, vervolgt dit werkplan met een hoofdstuk beleid, waarin de bestuurlijke prioriteiten met betrekking tot de eenheid RWB staan opgenomen, waarna de programma's voor de diverse teams staan vermeld. Hierin zitten, voor wat betreft 'Ruimte', de vaststelling door Provinciale Staten van de streekplanherziening RBT, de streekplanherziening Wav, de streekplanherziening windenergie, de streekplanherziening Stroomgebiedsvisie en de streekplanherziening recreatiepark 'Hof van Twente'. Daarnaast liggen GS-besluiten over de provinciale uitvoeringsagenda in het kader van de Nota Ruimte, over het al dan niet opstellen van een provinciaal omgevingsplan, over de netwerkstadsvisie Zwolle-Kampen en over diverse nutsvoorzieningen in de planning. Ook is er nog sprake van een locatiekeuze voor windenergieturbines in Noord-Oost Overijssel en het uitvoeren van een project URBAL.

**Conclusie**

- De provincie voert deze VROM-taak adequaat uit.

4.3.2 Ruimtelijke plannen

In het hiervoor genoemde werkplan voor 2005 staan de volgende producten opgenomen voor het ruimtelijk toezicht:

- 130 Adviezen ontwerp bestemmingsplannen.
- 250 Beschikkingen vastgestelde bestemmingsplannen.
- 350 Beschikkingen artikel 19 WRO plannen.
- 70 Beschikkingen artikel 11 WRO plannen.
- 80 Beroepszaken WRO.
- Faciliteren gemeenten bij aanpassen van bestemmingsplannen aan het reconstructieplan.
- GS-besluit over inventarisatie bestemmingsplannen in de EHS.

Deze cijfers zijn gebaseerd op de ervaringsgegevens van de afgelopen jaren, op een grove prognose van de aantallen plannen die voortkomen uit de actualiseringprogramma's van gemeenten en op basis van een eigen inschatting van de veranderingen in het betreffende jaar.

Verder is in het programma Ruimte voor het ruimtelijk toezicht capaciteit gereserveerd voor het vormgeven van selectief toezicht. Onderzoek wordt uitgevoerd om in samenhang met een selectiever toezicht de capaciteit voor toezicht met ongeveer 35% te reduceren.

Conclusie

- De provincie voert deze VROM-taak adequaat uit.

4.3.3 Overige wettelijke taken

De jaarverslagen worden ieder jaar gelijktijdig met de jaarrekening opgesteld en aan Provinciale Staten aangeboden. De vrijstelling voor actualisering en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten zijn niet geprogrammeerd.

Conclusies

- Nu de provincie met gemeenten concrete afspraken heeft gemaakt over de planmatige actualisering van bestemmingsplannen is het niet reëel tussentijdse verzoeken om actualiseringsvrijstelling te vragen. Dit klemt temeer omdat de motivering van vrijstellingsverzoeken veel tijd kost, die ten koste kan gaan van de inspanningen om te komen tot actualisering van bestemmingsplannen. De Inspectie is van mening dat de provincie op dit punt adequaat handelt.
- De Inspectie adviseert een licht verbetertraject voor de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten

Aanbeveling

- Programma vaststellen voor het monitoren van de vaststelling van 'artikel 30 herzieningen' door gemeenten, voor het aanzetten van gemeenten om die herzieningen daadwerkelijk vast te stellen en voor het zonodig vaststellen door Gedeputeerde Staten van bestemmingsplannen indien de gemeenteraad de verplichting op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet nakomt.



4.3.4 Stimulering

De actualisering is door de gemeenten zelf ingepland tot 2012. Alle gemeenten hebben daartoe in 2004 een plan van aanpak opgesteld in het kader van het convenant 'Ruimte op Orde' (zie paragraaf 4.3.3). De uitvoering van die plannen van aanpak wordt door de provincie gemonitord. Een stuurgroep begeleidt het geheel. De gemeenten doen jaarlijks opgave van de stand van zaken. Deze jaaropgaven worden door de provincie gebundeld en beoordeeld. De provincie subsidieert en stelt deskundigheid beschikbaar. De feitelijke beoordeling van de geactualiseerde bestemmingsplannen is onderdeel van het reguliere programma.

Conclusie

- De provincie voert de programmering van stimuleringstaken op het gebied van de ruimtelijke ordening adequaat uit.

4.4 Wet milieubeheer

4.4.1 Provinciaal Milieubeleidsprogramma

De provincie dient over een actueel milieuprogramma te beschikken dat in ieder geval rekening houdt met het vigerende milieubeleidsplan. De provincie Overijssel stelt elk jaar een uitvoeringsprogramma op. Het wettelijk verplichte milieubeleidsprogramma is in Overijssel onderdeel geworden van een gezamenlijk uitvoeringsprogramma voor de onderdelen milieu, ruimte en water. Gezamenlijk omdat het programma is gebaseerd op de actiepunten die voortvloeien uit drie strategische plannen: het Milieubeleidsplan, het Streekplan en het Waterhuishoudingsplan. Het uitvoeringsprogramma geeft een overzicht van de activiteiten die in het komende jaar worden uitgevoerd. Bij een aantal activiteiten wordt aangegeven dat de looptijd langer is. Voor milieu worden in het uitvoeringsprogramma in ieder geval die activiteiten die voortvloeien uit het vigerend milieubeleidsplan en uit overig milieugerelateerd provinciaal beleid opgesomd. In dit onderdeel wordt de indeling aangehouden van de thema's zoals genoemd in het MBP. De door de provincie gehanteerde planning- en controlecyclus heeft invloed op de status van het uitvoeringsprogramma. In de praktijk vindt de daadwerkelijk programmering van activiteiten en het budgetteren daarvan plaats door middel van de programmabegroting respectievelijk de productbegroting. In de programmabegroting 2005 is een apart hoofdstuk milieu opgenomen waarin de hoofddoelstellingen voor het milieubeleid zijn vermeld en waarbij wordt aangegeven om voor enkele hoofddoelstellingen meerjarige indicatoren te formuleren.

Het uitvoeringsprogramma wordt na vaststelling door Gedeputeerde Staten ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd, samen met de programmabegroting. Nadat Provinciale Staten hebben ingestemd met de programmabegroting wordt de productbegroting door Gedeputeerde Staten vastgesteld. De activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn hierin opgenomen. Door het toevoegen van het uitvoeringsprogramma wordt Provinciale Staten wel in kennis gesteld van de overige activiteiten op het gebied van milieu.

De daadwerkelijke inspanningsverplichting van de activiteiten is verankerd in de productenbegroting van Gedeputeerde Staten. Indien een activiteit uit het uitvoeringsprogramma in de productbegroting is vermeld heeft het budgettaire consequenties en zal de uitvoering uiteindelijk via de werkplannen van de eenheid en de teams plaatsvinden.



Uit de geschetste situatie is de Inspectie gebleken dat het uitvoeringsprogramma geen sturend instrument is. In de praktijk dient het uitvoeringsprogramma, voor wat betreft milieu, slechts als een verwijzingstabel van activiteiten (gerubriceerd op de thema's van het MBP) die de provincie wil gaan uitvoeren.

Een uitgebreide toelichting over de inhoud en daaraan gekoppelde werkzaamheden van een activiteit of onderwerp wordt beschreven in de productbegroting en de werkplannen van de eenheid en het team.

De Inspectie heeft tijdens het onderzoek een aantal onderwerpen via de provinciale planning- en controlecyclus gevolgd en heeft daarbij de beschrijvende achtergrondinformatie aangetroffen. Het uitvoeringsprogramma voldoet niet aan de wettelijke minimumvereisten zoals genoemd in artikel 4.14, lid 2 van de Wet Milieubeheer. Zo ontbreekt er een verslag van de voortgang van de uitvoering van het geldende MBP.

Conclusies

- De Inspectie stelt vast dat de gekozen werkwijze van de provincie afwijkt van de wettelijke verplichtingen, maar dat de werkwijze voldoende garantie biedt voor de doorwerking van het milieubeleid. De milieuprogrammering is onderdeel van de 'Herijking van VROM-regelgeving'.
- Deze activiteit is door de Minister en Staatssecretaris van VROM op 17 oktober 2003 in een brief aan de Tweede Kamer gemeld. Wat de gevolgen van de herijkingoperatie zijn voor dit onderdeel is nog ongewis. De Inspectie vindt dat de programmeringstaak voor milieubeleid adequaat wordt uitgevoerd.

4.4.2 Coördinatie van de professionalisering van de handhaving

De professionalisering van de handhaving is een landelijk project waarbij de planning landelijk vastligt. Per 1 januari 2005 dienen allen betrokken instanties te voldoen aan de kwaliteitscriteria zoals die landelijk zijn vastgelegd. In de programmabegroting van 2005 heeft Overijssel duidelijke doelstellingen gesteld: in 2004 voldoet 80%; 2005: 90% en in 2006: 100%. In het werkplan van de eenheid EMT is de ondersteuning van handhavingpartners bij de uitvoering van verbeterplannen opgenomen.

Conclusie

- De provincie heeft de coördinatierol professionalisering van de handhaving voldoende geprogrammeerd en functioneert derhalve op dit punt adequaat.

4.4.3 Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden

In de programmabegroting Ruimte voor Actie 2005 wordt opgemerkt dat de aanpak van riooloverstorten (doelstelling is de helft minder uitwerp eind 2005) achterloopt. De provincie ziet deze taak als een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Daarnaast lukt het gemeenten ook niet om eind 2004 alle woningen op de riolering of IBA aangesloten te hebben. De provincie heeft geen handavingsbevoegdheden maar ziet wel een stimulerende rol voor zichzelf om tot afspraken te komen.

De taken ontheffingverlening zorgplicht aan gemeenten en advisering over gemeentelijke rioleringsplannen zijn onder het product Oppervlaktewaterbeheer opgenomen in het werkplan 2005 van de eenheid Water en Bodem. De taken zijn concreet omschreven met bijbehorende uren in een tweetal productformulieren van de eenheid.

Daarnaast is er een Wateractieprogramma Overijssel 2004 waarin de waterschappen en de provincie Overijssel prestatieafspraken hebben gemaakt, onder andere om water schoner te maken. Hierbij zijn de riooloverstorten en de sanering van huishoudelijke lozingen in het buitengebied in een concrete activiteit opgenomen.

**Conclusie**

- De taak programmering riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden voert de provincie op adequaat niveau uit.

4.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer

4.5.1 Vergunningverlening

De provincie Overijssel stelt jaarlijks een plan op voor vergunningverlening en handhaving. Een onderdeel daarvan is een vertrouwelijke bijlage waarin is opgenomen de programmering van haar vergunningverlenende Wm-taken. In deze bijlage wordt voor de werkvoorraad in eerste instantie uitgegaan van de beschikbare kengetallen zoals deze zijn opgenomen in het voor Overijssel opgestelde rapport 'Kengetallen vergunningverlening en handhaving provincie Overijssel'. Dit document is in 2003 opgesteld. In het jaarplan 2005 is voor de vergunningverlening de verwachte werkvoorraad per milieuvergunningprocedure vermenigvuldigd met de kengetallen voor die activiteit. In de bijlage van het jaarplan wordt verder aangegeven dat voor hoogprioritaire zaken hiervan niet wordt afgeweken. Indien op basis van de verwachte werkvoorraad en kengetallen meer uren nodig waren dan direct beschikbaar, heeft op basis van de uitkomsten en de risicomatrix een aanvullende afweging plaatsgevonden en geresulteerd in een lagere urenbesteding per vergunningprocedure. Dit betreft die branches die op basis van de risicomatrix minder prioritair zijn.

Het jaarplan is op teamniveau vertaald naar een werkplanning voor het betreffende jaar per medewerker vergunningverlening. Op basis van de actuele werkvoorraad kan tussentijdse bijstelling van de werkplanning of uitbesteding van het vergunningverleningprocedure plaatsvinden.

Conclusie

- De programmering van de vergunningverlening Wet milieubeheer wordt op adequate wijze uitgevoerd.

4.5.2 Toezicht en handhaving Wet milieubeheer

De programmering van de handhaving Wet milieubeheer vindt op dezelfde wijze plaats als de vergunningverlening. In de vertrouwelijke bijlage van het jaarplan voor vergunningverlening en handhaving is de Wm-handhaving specifiek genoemd.

Conclusie

- De programmering van de handhaving Wet milieubeheer voert de provincie op adequate wijze uit.

4.6 Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

In het jaarplan vergunningverlening en handhaving 2005 worden de activiteiten beschreven. Er is inzicht in alle zwemgelegenheden, elk jaar worden alle zwemgelegenheden minimaal één keer per jaar gecontroleerd op veiligheidsaspecten. Uitgangspunt is dat zo min mogelijk ontheffingen worden verleend, hiervoor wordt daarom geen tijd geprogrammeerd. Wel wordt tijd geprogrammeerd voor het geven van adviezen bij nieuwbouw en renovatie van zwemgelegenheden.

Ook is nadrukkelijk aandacht voor de programmering van toekomstige ontwikkelingen zoals de nieuwe Europese zwemwater richtlijnen die waarschijnlijk in 2005 van kracht worden. Een verdere programmering vindt plaats in het werkplan eenheid Water en Bodem 2005.



Daarnaast zijn er in het Wateractieprogramma Overijssel 2004 (zie paragraaf 5.4.3. riolering) prestatieafspraken gemaakt om het recreatief gebruik, waaronder zwemmen, van oppervlaktewateren te bevorderen.

Conclusie

- De provincie voert de taak programmering Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden adequaat uit.

4.7 Wet geluidhinder

In het jaarplan vergunningverlening en handhaving 2005 is aangegeven dat in verband met een wijziging van de Wet geluidhinder een aantal vacatures niet zijn vervuld. De benodigde capaciteit wordt thans ingehuurd bij een extern bureau.

In het werkplan van de eenheid EMT zijn onder andere de volgende activiteiten geprogrammeerd: verzoeken hogere grenswaarden, beoordelen gemeentelijke bestemmingsplannen, overleg met de zonebeheerders, adviezen over het opstellen van geluidsadviezen voor vergunningverlening Wet milieubeheer. De prestaties zijn gekwantificeerd.

Conclusie

- De programmering van de werkzaamheden vindt plaats op basis van het werkplan en binnen de planning- en controlecyclus van de provincie. De wijze van programmeren is voldoende.

4.8 Besluit luchtkwaliteit

Luchtkwaliteit is als doorlopende activiteit in een collectief van diverse projecten opgenomen in het 'Uitvoeringsprogramma 2004 met een doorkijk tot 2007'. Ook in het werkplan van de eenheid EMT 2005 wordt het opstellen van de luchtkwaliteitsrapportage genoemd. Daarmee zijn de (te beperkte, zie paragraaf 3.8) taken die de provincie op dit gebied in de uitvoering voor zichzelf ziet, voldoende geprogrammeerd.

Conclusie

- De provincie voert de taak programmering Besluit luchtkwaliteit adequaat uit. Hierbij plaatst de Inspectie wel de kanttekening dat de provincie een te beperkte taakopvatting heeft over de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit.

4.9 Bodembescherming

In het kader van de grondwaterbescherming zijn in het werkplan 2005 onder andere activiteiten geprogrammeerd voor advisering, ontheffingen, handhaving ontheffingen en handhaving illegale activiteiten. De te leveren prestaties zijn gekwantificeerd.

Conclusie

- De programmering van de werkzaamheden voor de bodembescherming vindt plaats op basis van het werkplan en binnen de planning- en controlecyclus van de provincie. De wijze van programmeren is op adequaat niveau.



4.10 Bodemsanering

In het kader van bodemsanering zijn in het werkplan 2005 onder andere activiteiten geprogrammeerd voor de regierol van de provincie, het beoordelen van ISV-programma's, het beheer van Globis, implementatie normblad SIKB 8001, aanvragen bedrijvenregeling, aanvragen stimuleringsregeling, vergunningverlening, toezicht, bevelsprocedures en adviezen in het kader van bestemmingsplannen.

Uit het werkplan volgt verder dat de provincie in het verlengde van het Bodemsaneringsprogramma 2005 - 2009 inhoud wil geven aan de regiefunctie van de provincie. Aansluiting is gezocht bij doelstellingen over wonen (woningbouwlocaties) en een veilige en gezonde leefomgeving (sanering asbest). De provincie wil de samenwerking zowel intern als extern versterken.

Uit het werkplan volgt dat de capaciteit voor het toezicht en vergunningverlening onder druk staat. Dit is ontstaan doordat VROM de financiële bijdrage voor de apparaatskosten heeft verminderd (onder meer vanwege de koppeling aan de in het kader van het Landsdekkendbeeld vastgestelde werkvoorraad voor de provincie Overijssel). De provincie heeft in afwachting van de bodemsaneringsbudgetten voor de periode 2005 - 2009 de vacatures bij bodemsanering tot nader orde niet ingevuld. Het verkrijgen van extra budget voor het oplossen van de asbestproblematiek heeft ervoor gezorgd dat een onderdeel van de vacatureruimte weer ingevuld moet gaan worden. De provincie kiest thans voor het extern inhuren van de benodigde capaciteit. De toekomst is echter nog onzeker.

Meerjarenprogramma bodemsanering

Het meerjarenprogramma bodemsanering wordt getoetst door het Ministerie van VROM.

Het meerjarenprogramma is dan ook niet beoordeeld in het kader van het provincieonderzoek.

Conclusie

- De programmering van de werkzaamheden vindt plaats op basis van het werkplan en binnen de planning- en controlecyclus van de provincie. De wijze van programmeren is voldoende. De benodigde capaciteit voor vergunningverlening en toezicht in het kader van bodemsanering staat evenwel onderdruk. Dit is een risico voor een voldoende programmering en uitvoering in de toekomst.

Aanbeveling

- Blijvende aandacht voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving op bodemsaneringen.

4.11 Externe veiligheid

Vergunningverlening en handhaving

In het 'Uitvoeringsprogramma 2004 met een doorkijk tot 2007' wordt advisering over onder andere externe veiligheid bij de ontwikkeling van stedelijke en regionale visies als doorlopende activiteit genoemd. Ook de inventarisatie van risicovolle objecten en de implementatie van het BRZO worden specifiek benoemd als activiteit. In het werkplan van de eenheid EMT 2005 zijn deze activiteiten opgenomen. De activiteiten over vuurwerkbedrijven worden apart benoemd in het werkplan.



Risicokaart, Register risicosituaties gevaarlijke stoffen en routenetwerk

Het actueel houden van de risicokaart is als aparte activiteit opgenomen in het 'Uitvoeringsprogramma 2004 met een doorkijk tot 2007'. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de risicokaart ligt bij de eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden (BA). Het aanleveren van provinciale gegevens ten behoeve van de kaart is een taak van de eenheid EMT en maakt onderdeel uit van andere taken op EV-gebied van de eenheid, zoals actualisering van vergunningen waarbij de prioriteit bij risicobedrijven ligt.

Ook voor het register risicosituaties gevaarlijke stoffen geldt dat in beleid en programmering prioriteit wordt gegeven aan het actualiseren van vergunningen van risicobedrijven. Bij het kennis- en implementatietraject zijn projecten mede gericht op het verkrijgen van benodigde actuele informatie om de kaart en register te kunnen vullen. Het implementeren van het Besluit risicoregister externe veiligheid is opgenomen in het werkplan van de eenheid EMT 2005.

De programmering voor een provinciedekkend routenetwerk voor vervoer gevaarlijke stoffen is opgenomen in het 'Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid' (PUEV).

Kennis- en implementatietraject

De provincie neemt deel aan de regeling programmafinanciering van VROM. Het PUEV is opgesteld waarmee het vervolg van het kennis- en implementatietraject wordt gefinancierd. Projecten zijn: deskundigheid verder opbouwen; risico-inventarisaties bij bedrijven voltooiën; milieuvergunningen versneld actualiseren; ontbrekende routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen aanwijzen en conflicten tussen bouwplannen en groepsrisico oplossen. In het PUEV is een programmering opgenomen. Hierover wordt in het kader van de subsidiëring verantwoording afgelegd aan het Ministerie van VROM. Vanuit de provincie wordt de procesbewaking en programmaverantwoording uitgevoerd, de begeleiding van projecten gebeurt door inhuur van derden.

Conclusie

- De programmering van het taakveld Externe Veiligheid is op adequaat niveau.





5 Uitvoering

5.1 Algemeen uitvoering

In het onderzoek is nagegaan of de provincie zich houdt aan de wettelijke bepalingen over de uitvoering van VROM-regelgeving. Daarnaast zijn aanbevelingen opgenomen voor de uitvoering van taken die niet als zodanig wettelijk zijn voorgeschreven, maar die de Inspectie wel van belang acht voor een goed resultaat.

5.2 Wonen

5.2.1 Huisvestingswet statushouders

Herverdeling

Er zijn geen verzoeken van gemeenten tot herverdeling van taakstellingen ontvangen.

Beoordeling gemeentelijke verslagen

Op basis van artikel 60f van de Huisvestingswet zijn de gemeenten verplicht om halfjaarlijks een verslag bij Gedeputeerde Staten in te dienen. In de brief van 1 december 2003 van de provincie aan negen achterlopende gemeenten is gewaarschuwd dat de provincie maatregelen zal nemen bij onvoldoende inzet door de gemeenten om de taakstelling in te vullen en werd verzocht om het halfjaarlijkse verslag in te dienen. Dit heeft weinig effect gehad, over 2003 zijn geen verslagen van de gemeenten ontvangen. Naar aanleiding van een soortgelijke brief in december 2004 aan alle gemeenten zijn slechts vier verslagen over 2004 ontvangen. De meeste gemeenten geven dus geen gevolg aan de plicht tot indienen van een halfjaarlijks verslag aan Gedeputeerde Staten. De provincie heeft geen rappelbrieven verzonden om de ontbrekende verslagen alsnog te ontvangen en geeft aan dat er voor de gemeenten geen sanctie op staat als dit wordt nagelaten. De Inspectie is van mening dat het ontbreken van een sanctiemogelijkheid niet als argument kan dienen om niet aan gemeenten te verzoeken alsnog verslag uit te brengen. De vier wel ingediende verslagen over 2004 zijn door de provincie niet inhoudelijk beoordeeld. Via de lijsten die het COA maandelijks verzendt heeft de provincie wel zicht op de invulling van de taakstelling door de gemeenten. Maar door het ontbreken van de halfjaarlijkse verslagen door de gemeenten is niet duidelijk wat de redenen zijn van het niet tijdig voldoen aan de taakstelling. Hierdoor mist de provincie het totaalbeeld over de voortgang en is het lastiger om tijdig maatregelen te kunnen nemen. Recent (nadat de verificatiefase van het onderzoek was afgesloten) heeft de provincie in de laatste serie brieven aan de betreffende gemeenten nogmaals op hun verplichting en omissie gewezen.



Overleg met gemeenten

Op basis van de cijfers van het COA houdt de provincie toezicht op de realisatie van de taakstellingen van de West-Overijsselse gemeenten. Als een gemeente een opvallende negatieve ontwikkeling laat zien of al enige tijd onvoldoende statushouders huisvest, wordt in principe met deze gemeente op ambtelijk niveau overleg gevoerd.

Naar aanleiding van opgelopen achterstanden in de taakstelling heeft in 2003 ook bestuurlijk overleg plaats gehad met de gemeenten Staphorst en Steenwijkerland. Op basis van de resultaten van eind 2003 is er begin 2004 nogmaals bestuurlijk overleg geweest met deze twee gemeenten en daarnaast nog met Bathmen en Olst-Wijhe. Deze gemeenten hebben bij de provincie een plan van aanpak ingediend om de achterstanden in te lopen en hebben een extra inspanning geleverd om de achterstand te verminderen maar in de overzichtlijst van het COA per 1 april 2005 is nog onvoldoende voortgang te zien. De verwachting is niet hoog dat de opgelopen achterstand en de taakstelling van de eerste helft van 2005 tijdig wordt ingevuld. In juni 2005 wordt nog overleg gevoerd met vier andere achterlopende gemeenten.

Verslagen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I-regelgeving)

De provincie heeft geen verslag over het eerste halfjaar van 2003 uitgebracht. Er is wel een verslag over geheel 2003 opgesteld met waar nodig een onderscheid tussen het eerste en het tweede halfjaar. Dit verslag over 2003 is in mei 2004 uitgebracht. Hierin komt niet goed tot uiting wat de achterstanden van de gemeenten zijn bij de uitvoering van hun taakstelling. Er is veel gebruik gemaakt van cumulatieve gegevens en percentages waardoor de resultaten van de afgelopen periode gunstiger lijken te zijn dan in werkelijkheid. Er is weinig nadruk gelegd op de netto achterstanden die de gemeenten hebben opgelopen. Hierop heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gereageerd met het verzoek om geen cumulatieve cijfers meer te hanteren. Het verslag over 2004 is in april 2005 verzonden. Ondanks het verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zijn er nog veel cumulatieve cijfers gehanteerd en komen de opgelopen achterstanden in beperkte mate naar voren. Dit geeft geen helder beeld over de actuele situatie waardoor de kans op het tijdig bijstellen van beleid afneemt.

Taakverwaarlozingsprocedure

De VROM-Inspectie regio Oost heeft in mei 2004 aan de provincie gevraagd om een plan van aanpak op te stellen of te actualiseren wat betreft het inlopen van de achterstanden. Daarbij heeft de Inspectie verzocht de nodige voorbereidingen te treffen voor een formele taakverwaarlozingsprocedure ex artikel 60e van de Huisvestingswet. Inmiddels is duidelijk dat de eerder uitgesproken verwachtingen van de provincie over het inlopen van de achterstanden niet haalbaar zijn gebleken. De provincie heeft nog geen plan van aanpak ingediend en is ook nog niet zover dat een taakverwaarlozingsprocedure kan worden ingezet. De provincie heeft wel voor iedere gemeente een dossier aangelegd, maar de dossieropbouw is er nog niet op gericht om een taakverwaarlozingsprocedure op te starten. De provincie gaat er nog van uit dat dit niet nodig zal zijn.

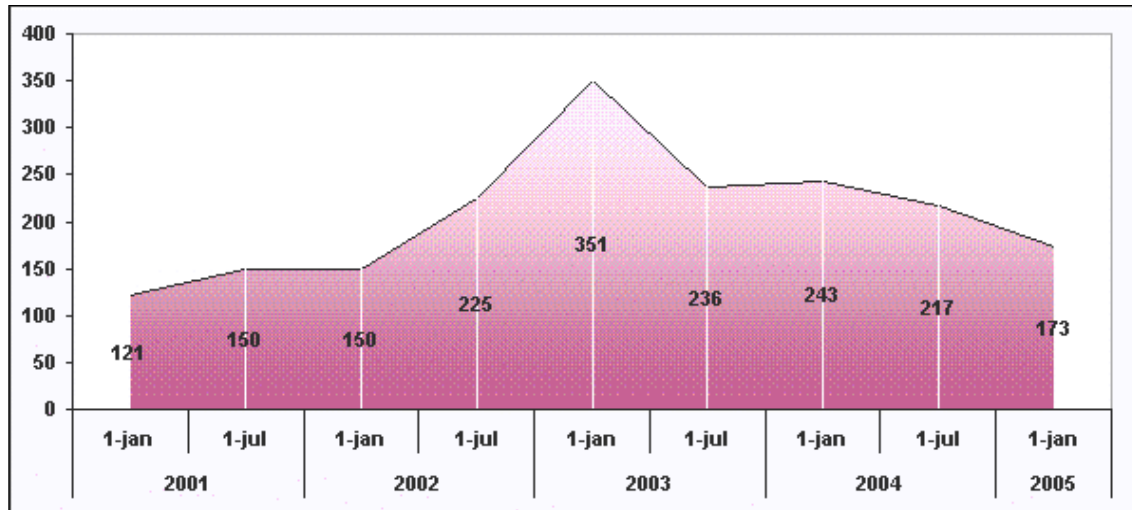
In de gemeentelijke correspondentie worden soms knelpunten aangegeven als oorzaak voor de opgelopen achterstand. Om van overmacht te kunnen spreken dient een gemeente in een goed gedocumenteerd verslag aan te tonen dat ondanks dat alles in het werk is gesteld, toch niet aan de taakstelling kan worden voldaan. Hierbij kan worden opgemerkt dat op de verzoeken van de provincie aan de gemeenten om de halfjaarlijkse verslagen in te dienen waarin de knelpunten kunnen worden aangegeven de (meeste) gemeenten niet hebben gereageerd. Ook is er nog geen gemeente geweest die bij de provincie een verzoek tot herverdeling van de taakstelling heeft aangevraagd. De provincie Overijssel kan in verband met de wijziging van de Huisvestingswet die op 1 mei 2005 van kracht is geworden al snel te maken krijgen met de taakverwaarlozingsprocedure. De resultaten per 1 juli 2005 zijn hierbij van belang. De Inspectie is van mening dat enige haast geboden is.

In de navolgende grafiek zijn de achterstanden vanaf 1 januari 2001 tot en met 1 januari 2005 op toezichhoudersniveau aangegeven.



Figuur 4: Ontwikkeling achterstand huisvesting statushouders in West-Overijssel

Achterstand huisvesting vergunninghouders									
Provincie	2001		2002		2003		2004		2005
	1-jan	1-jul	1-jan	1-jul	1-jan	1-jul	1-jan	1-jul	1-jan
Overijssel	121	150	150	225	351	236	243	217	173



Door het ontbreken van een goed uitvoeringsprogramma heeft ook de uitvoering een ad-hoc karakter. Er is onvoldoende druk op de gemeenten uitgeoefend om de halfjaarlijkse verslagen in te dienen, dit is een wettelijk verplicht gestelde taak. Eerdere met de VROM-Inspectie regio Oost gemaakte afspraken over het inlopen van de achterstanden konden niet door de provincie worden nagekomen, ondanks de omstandigheid dat de taakstellingen voor de eerste 6 maanden van 2003 nihil waren gesteld. Gelet op het overzicht in de hierboven afgebeelde grafiek over de achterstanden in de afgelopen jaren is er te weinig verbeterd. Ook in de COA-cijfers per 1 april 2005 is nog onvoldoende voortgang te zien. De Inspectie vindt het een positieve ontwikkeling dat de provincie met zeven van de elf gemeenten in 2005 bestuurlijk overleg voert over het inlopen van de achterstanden.

Gemeenten voeren diverse argumenten aan waardoor achterstanden in de taakstelling zijn ontstaan. In een aantal gevallen komt het voor dat een statushouder een woning weigert die via het COA werd bemiddeld. In totaal zijn er over het hele jaar 2004 en in geheel Overijssel (dus inclusief de regio Twente) 24 procedures gevoerd over een woningweigering. Op een taakstelling van $(173+216=)$ 389 statushouders is dit 6,2%. De gemiddelde termijn van deze procedures was zestien dagen. In 38% van deze gevallen werd alsnog besloten om de woning te accepteren. Naast de personen die door het COA worden bemiddeld komen ook zogenaamde zelfzoekers langs bij gemeenten. Ook deze personen kunnen een aangeboden woning weigeren, maar in deze gevallen hoeft geen procedure over de woningweigering te worden gevoerd zodat geen onnodige leegstand ontstaat. Als deze gegevens worden afgezet tegen de gegevens van corporaties over tijdelijke leegstand die normaal ontstaat bij verhuizingen kan niet worden gesproken over een belangrijke factor die een achterstand in de taakstelling rechtvaardigt.



De Inspectie vraagt wel aandacht om woningweigeringen zoveel mogelijk te voorkomen. Een goede samenwerking tussen betrokken partijen moet worden gestimuleerd. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om actief woningen aan statushouders aan te bieden. Ongeveer 40% van alle statushouders wordt niet door het COA bemiddeld. Voor deze grote groep speelt de woningweigeringsprocedure die het COA wel moet volgen geen rol.

Conclusie

- Hoewel een positieve ontwikkeling is te melden acht de Inspectie een licht verbetertraject nodig voor de uitvoering van het toezicht huisvesting statushouders.

Verbeterpunten

- Opvoeren van de druk op gemeenten die achterliggen bij de huisvesting van statushouders.
- Dossieropbouw ten behoeve van eventuele toepassing van het wettelijke instrumentarium als toezichthouder huisvesting statushouders.

5.2.2 Huisvestingswet huisvestingsverordeningen

De uitvoering van de taken met betrekking tot de Huisvestingswet is een onderdeel van het takenpakket van het ruimtelijke beleid. Raakvlakken hiermee in de woonplannen van de gemeenten worden door de provincie getoetst aan de criteria die daarvoor in de partiële herziening Wonen zijn opgenomen. Bijna alle woonplannen zijn ontvangen en grotendeels al door de provincie beoordeeld. In 2005 wil de provincie met de gemeenten prestatieafspraken maken.

Conclusie

- De provincie voert de taak op het gebied van huisvestingsverordeningen -voorzover van toepassing- adequaat uit.

5.3 Ruimtelijke ordening**5.3.1 Streekplan**

De provincie beschikt over een streekplan. De uitvoering van het streekplan is in het kader van dit onderzoek beoordeeld op met name het aspect van toetsing gemeentelijke ruimtelijke plannen. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 1.3.1.

5.3.2 Ruimtelijke plannen**Algemeen**

Een provincie dient, op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, twee belangrijke ruimtelijke plannen van gemeenten te beoordelen: het bestemmingsplan en de vrijstelling op grond van artikel 19. Het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan dient door Gedeputeerde Staten te worden goedgekeurd. Voor de vrijstelling op grond van artikel 19, lid 1 is een verklaring van geen bezwaar (VVGB) van Gedeputeerde Staten vereist. Op grond van artikel 19, lid 2 kan de provincie categorieën van gevallen aangeven waarvoor geen voorafgaande vrijstelling door Gedeputeerde Staten is vereist. Deze provinciale vrijstellingslijst met concrete bouwplannen is recent verruimd. Gemeenten krijgen hierdoor veel meer ruimte plannen zelfstandig af te doen. Gelijktijdig vermindert de werklast voor het provinciaal apparaat.



Om het gebruik van de provinciale vrijstellingenlijst te monitoren, dienen de gemeenten ieder kwartaal een overzicht van de plannen waarvoor die lijst is gebruikt aan Gedeputeerde Staten en aan de Inspectie te sturen. Van deze monitoring komt in de praktijk echter weinig terecht.

Het toezicht op gemeentelijke ruimtelijke plannen wordt verricht binnen de teams West en Twente. Voor toezicht ruimtelijke plannen is ongeveer 17 fte beschikbaar. Voor de huidige wijze van beoordeling van bestemmingsplannen is dat voldoende na de efficiëncyslag die de afgelopen tijd is gemaakt. De formatie is niet toegesneden op de door de provincie beoogde voorkantsturing en het maatwerk dat de provincie wil leveren, voorzover dat gestapeld wordt op het traditionele toezicht. Voor de beoordeling van VVGB is de beschikbare formatie in ieder geval weinig.

De beoordeling van de plandoetsing heeft plaatsgevonden door negentien dossiers aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het betrof tien bestemmingsplannen, acht vrijstellingsdossiers, waarbij verklaringen van geen bezwaar aan de orde zijn en één dossier met betrekking tot een algemene verklaring van geen bezwaar.

De dossiers zijn geselecteerd uit de plannen die door gedeputeerde zijn afgewikkeld in 2004.

De dossiers zijn zoveel mogelijk gespreid over de provincie. Verder is een mix gemaakt van plannen binnen de bebouwde kom en daarbuiten en van actualiseringsplannen en uitbreiding. Naast de beoordeling van plandossiers is inzage gevraagd in aanvullende documentatie, zoals gegevens over beroepszaken.

Verder zijn drie interviews met medewerkers van de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid afgenomen.

Bij de beoordeling van ruimtelijke plannen wordt vooral getoetst aan het streekplan en de daarop gebaseerde Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen. Er wordt geen gebruik gemaakt van een checklist om op die manier ervoor te zorgen dat alle aspecten van een plan worden nagelopen. Eenvoudige plannen worden door één persoon bekeken. Complexe plannen worden bekeken door meer mensen, als regel iemand met een planologische achtergrond en iemand met een juridische achtergrond. Bij sommige thema's is de behandeling van het ruimtelijke plan minder diepgaand. Voor een deel uit een oogpunt van efficiency, maar ook speelt de persoonlijke kennis en belangstelling van de planbeoordelaar een rol.

De dossiers zijn beoordeeld op de toepassing van de volgende onderwerpen:

- Procedure (controle gemeentelijke deel + uitvoering provinciale deel).
- Bundeling/concentratie.
- Ruimtelijke kwaliteit.
- Veiligheid.
- Water.
- Natuur (Ecologische Hoofdstructuur, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Flora en faunawet).
- Recreatieverblijven.
- Bedrijvigheid buitengebied.
- Geluid.

Bestemmingsplannen

De planbeoordelaar bepaalt zelf of anderen bij het plan betrokken moeten worden. Soms heeft een andere eenheid een bepaalde contactpersoon. Zo heeft bijvoorbeeld de eenheid EMT een contactpersoon voor externe veiligheid. Binnen het team zijn een aantal specialiteiten aanwezig, zoals water, geluid en bodem. Er is geen gezamenlijk overleg bij voorontwerp plannen. Niet binnen de provincie Overijssel en ook niet met externen (VROM, RWS, OCW, EZ, LNV, etc). De provincie geeft in het vooroverleg uitsluitend haar eigen commentaar.



Wanneer het goedkeuringsbesluit is genomen, is de provincie niet meer betrokken bij de verdere afwikkeling. Dit betekent dat de provincie geen zicht heeft op de daadwerkelijke realisering van plannen of planelementen. De EHS-compensatie is lange tijd niet gemonitord. Sinds een half jaar is er weer sprake van een compensatieboekhouding bij de afdeling LNL.

Er is geen juridische nazorg. Er zijn geen veldcontroles. De provincie wil wel graag dat het 'gat van Weerselo' wordt gedicht. De provincie gaat er in principe vanuit dat de gegevens die gemeenten aanleveren kloppen. Men vertrouwt de gemeenten over het algemeen daarin. Wel wordt gekeken of ondersteunend onderzoek betrouwbaar is, bijvoorbeeld doordat het is verricht door een gerenommeerd onderzoeksbureau.

De provincie Overijssel beraadt zich op selectiever toezicht. Prof. dr. J. Struiksma van de Universiteit van Amsterdam heeft hierover een advies uitgebracht. Ook beschikt Overijssel over het advies dat prof. mr. N.S.J. Koeman over dit onderwerp heeft uitgebracht aan de provincie Limburg. Momenteel is het bureau Twijnstra & Gudde bezig een document op te stellen, waarin diverse opties naar voren moeten komen.

De politieke keuze moet dit jaar worden gemaakt. Vanaf volgend jaar moet die keuze geëffectueerd worden.

Procedure

Het vooroverleg met gemeenten over voorontwerp bestemmingsplannen is niet aan wettelijke termijnen gebonden. De provincie streeft ernaar de plannen binnen vier maanden te becommentariëren.

In 2004 bedroeg de gemiddelde reactietermijn drie maanden. In het eerste kwartaal van 2005 was de gemiddelde reactietermijn teruggebracht tot twee maanden. Het vooroverleg wordt niet door de provincie gecoördineerd met externe overlegpartijen. Ook de afstemming in het provinciehuis is niet aan de orde. De behandelende afdeling bepaalt ad-hoc of ondersteuning van een andere vakafdeling noodzakelijk is. De plannen moeten aan het eind van de procedure voorgelegd worden aan de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL, voorheen de PPC). De PCFL werkt met een mandaatconstructie waarmee de advisering over plannen buiten de vergadering van de commissie om kan worden afgedaan. In de praktijk wordt voor bijna alle plannen mandaat gevraagd. Wanneer één van de PCFL-leden behandeling vraagt, wordt een plan geagendeerd. De provinciale medewerkers vinden het wegvallen van de voorbesprekingen op de behandeling in de PCFL jammer omdat dit een moment van vakinhoudelijk overleg bood. Het afdoen met mandaat heeft als voordeel dat plannen sneller en met minder administratieve last kunnen worden afgedaan.

Uit de gecontroleerde dossiers blijkt dat in alle gevallen de gemeentelijke procedure is gecheckt. In een enkel geval is de gemeente verzocht aanvullende documentatie in te dienen. In alle gevallen wordt de termijn waarbinnen de beslissing van Gedeputeerde Staten moet zijn genomen bepaald. In geen van de onderzochte dossiers is sprake van termijnoverschrijding. Indien sprake is van bedenkingen, dan worden de partijen gehoord in het bijzijn van een lid van het college. De goedkeuring wordt ambtelijk afgedaan door de teamleider op basis van mandaat. Wanneer er sprake is van bedenkingen, wordt het goedkeuringsbesluit genomen door Gedeputeerde Staten. De goedkeuringsbesluiten zijn minimaal gemotiveerd, voorzover het plannen betreft waarbij geen sprake is van bedenkingen. Is er wel sprake van bedenkingen, dan wordt de motivering uitgebreid, omdat dat besluit mogelijk bij de Raad van State terecht komt.

Bundeling/concentratie en niet-agrarische bedrijven in het buitengebied

De provincie Overijssel heeft bundeling en concentratie als uitgangspunt van beleid genomen. Alle gemeenten beschikken inmiddels over een woonplan, waarin ondermeer de kwantitatieve en kwalitatieve elementen van de provincie verwerkt zijn. Binnen de ruimte van de woonplannen kunnen de gemeenten zelf hun bouwplannen afdoen. Ook de bedrijfsterreinen worden volgens het bundelingsconcept ingevuld.



In de gecontroleerde dossiers werd consequent aandacht besteed aan en gehandeld volgens de provinciale uitgangspunten.

Ruimtelijke kwaliteit

In het Streekplan is het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' geoperationaliseerd. De primaire verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit ligt bij de gemeente. De gemeente moet in het bestemmingsplan inzichtelijk maken hoe de ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd zal worden en is verplicht de kwaliteitsaspecten te onderzoeken en daarover te rapporteren. Niet bij alle plannen zijn de elementen van ruimtelijke kwaliteit teruggevonden. In sommige plandoelichtingen was er expliciet aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit. In enkele toelichtingen niet. Het ontbreken van invulling leidde in de onderzochte dossiers niet tot onthouding van goedkeuring of anderszins tot actie richting gemeente.

Veiligheid

Op het gebied van veiligheid heeft de provincie Overijssel, naast het in het Streekplan beschreven veiligheidsbeleid, ook meegewerkt aan een leidraad voor gemeentelijk extern veiligheidsbeleid. Veiligheid is een speerpunt voor de provincie Overijssel. Er wordt zorgvuldig gecheckt op gevaarlijke bedrijven, LPG, vuurwerkopslag, en dergelijke. Dit vergt wel een beoordeling 'op de vierkante meter'. Als er geen indicatie is voor enig risico wordt daarvan soms onder de druk van de tijd afgezien.

Water

De provincie beschouwde in het verleden de planautoriteit – te weten de gemeente – als eerstverantwoordelijke voor de wateraspecten en dus ook voor het overleg dat met de waterschappen moet worden gevoerd. Inmiddels is het overleg van de provincie met de waterschappen goed op gang gekomen en is correctie niet meer nodig.

Uit de onderzochte bestemmingsplandossiers bleek dat er steeds een waterparagraaf aanwezig was. De waterschappen hadden in alle gevallen geadviseerd en werden betrokken bij het overleg op grond van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening. Van betrokkenheid van het waterschap bij de planvorming is slechts in een enkel geval gebleken. In de meeste dossiers bleek de betrokkenheid van de waterschappen bij de allereerste planvorming minimaal. Met name gemeenten weten de weg naar de waterschappen steeds beter te vinden. De betrokkenheid van de provincie blijft meestal beperkt tot de grotere plannen.

EHS/Europese richtlijnen (VHR) en flora & fauna

In de onderzochte bestemmingsplandossiers blijkt veel aandacht voor deze aspecten. In het buitengebied wordt steeds onderzoek verricht naar de aanwezigheid van beschermde dieren en planten.

In de bebouwde kom niet altijd. In drie onderzochte dossiers zijn EHS/VHR aspecten aan de orde, waarbij de elementen die bij deze gebiedsaanduidingen behoren niet voldoende zijn meegenomen.

Recreatieverblijven

Uitbreiding van recreatiebedrijven is op grond van het streekplan onder voorwaarden mogelijk in de EHS. Dit gebeurt in sommige gevallen te gemakkelijk. De Raad van State heeft de provincie op dit punt inmiddels enkele malen gecorrigeerd.



Geluid

Bij de onderzochte dossiers zijn steeds de geluidsaspecten betrokken. De planologische toestemming werd pas gegeven indien de akoestische aspecten waren afgewikkeld.

Conclusie

- De beoordeling van bestemmingsplannen is over het algemeen genomen goed. In sommige gevallen is de intensiteit van beoordeling van bepaalde elementen afhankelijk van degene die de beoordeling doet. De organisatie stuurt daar niet bewust in, bijvoorbeeld door een checklist of door een aantal prioritaire thema's te benoemen of door te werken met een risicomatrix, zoals bij de milieuafdeling van de provincie in gebruik is. Tenslotte valt op dat de inschakeling van andere afdelingen niet is georganiseerd of geformaliseerd, maar op ad-hoc basis plaatsvindt. De taak beoordeling bestemmingsplannen behoeft volgens de Inspectie een licht verbetertraject.

Verbeterpunten

- Objectivering van beperking in de toetsing van bestemmingsplannen en bespreken met de betrokken partijen.
- Versterking van de relatie met andere eenheden in het kader van toetsing bestemmingsplannen.

Artikel 19

De Inspectie constateert dat de beoordeling van aanvragen om een verklaring van geen bezwaar (VVGB) fors achterblijft bij de beoordeling van bestemmingsplannen. Van de 17 mensen die zich met toezicht op ruimtelijke plannen bezighouden is er één full-time bezig met de VVGB. De mindere aandacht voor VVGB is een bewuste keuze. Enerzijds is vanuit een oogpunt van bedrijfsvoering gekozen voor minder inzet en een snellere afwikkeling. Weigeren van een VVGB geeft veel werk. Anderzijds is er ook sprake van een politiek-bestuurlijke keuze. Bouwplannen betreffen vaak lokale initiatieven zonder uitgesproken provinciaal belang, dan wel woningbouw die de provincie versneld tot uitvoering gebracht wil zien. Gedeputeerde Staten willen daarom snel meewerken aan het gros van de bouwplannen. De inschatting is dat risico's bij bouwplannen geringer zijn. Het gaat vaak om plannen van geringe omvang. Tenslotte speelt een rol dat de eindverantwoordelijkheid voor bouwplannen niet bij Gedeputeerde Staten ligt, maar bij de gemeente. De gemeente moet uiteindelijk de verleende bouwvergunning (met toepassing van de VVGB) verdedigen bij de rechter. Bij een goedkeuringsbesluit over een bestemmingsplan moet de provincie bij de Raad van State verschijnen.

Bij de onderzochte dossiers bleek dat de beperkte aandacht voor de toetsing ertoe heeft geleid dat sommige beleidsonderdelen uit het provinciaal beleid (streekplan) niet altijd bij de beoordeling zijn betrokken. De verklaring van geen bezwaar moet op grond van de wet onder meer getoetst worden aan "een goede ruimtelijke ordening". Dit betekent in de praktijk dat een plan bij strijd met het streekplan geen doorgang kan vinden.

**Conclusie**

- De beoordeling van aanvragen om een verklaring van geen bezwaar blijft achter. De beperking in de beoordeling is zowel politiek-bestuurlijk als op basis van bedrijfsvoeringsargumenten tot stand gekomen. Daarbij is niet ingegaan op de vraag welke onderdelen nog wel bij de toetsing worden betrokken en welke beleidselementen in dat kader niet langer van belang zijn. Aangezien de beoordeling van aanvragen om verklaringen van geen bezwaar consequenties heeft voor de uitvoering van het streekplanbeleid van Provinciale Staten en voor de uitvoering van het rijksbeleid, vastgelegd in planologische kernbeslissingen, is het noodzakelijk de keuzes te objectiveren en transparant te maken. Om die reden behoeft deze taak een licht verbetertraject.

Verbeterpunt

- Objectiveren van de beoordeling van aanvragen om verklaringen van geen bezwaar, zodat beoordeeld kan worden of de afwikkeling van deze aanvragen nog voldoet aan de minimale eisen die de wet aan deze toetsing stelt (strijd met de wet en met een goede ruimtelijke ordening).

5.3.3 Overige wettelijke taken**Jaarverslag**

Als onderdeel van de jaarrekening 2004 is het jaarverslag over de ruimtelijke ordeningstaken opgenomen. Daarin wordt allereerst aandacht besteed aan algemene ontwikkelingen, maar ook specifieke ontwikkelingen voor de ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke kwaliteit. Onder de kop 'ontwikkelingsplanologie' wordt aangehaakt op de ontwikkelingen op nationaal niveau ten aanzien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Nota Ruimte. De provincie heeft een ambitiedocument ontwikkelingsplanologie laten verschijnen. Daaruit blijkt dat met de huidige werkwijze onvoldoende ingespeeld kan worden op de snelheid en complexiteit van maatschappelijke ontwikkelingen. De ambitie is meer pro-actief te werken en de ruimte voor partners een extra impuls te geven. Voor het overige wordt in het jaarverslag beschreven welke activiteiten zijn uitgevoerd over het betreffende jaar. Met name de ontwikkelingen in de woningbouw, de (partiële) streekplanherzieningen, het stimuleringsprogramma "De ruimte op orde", de vrijstellingenlijst op grond van artikel 19, lid 2, de doorlooptijden van bestemmingsplanbeoordeling, een aantal stimuleringsacties en beïnvloeding van WRO en Nota Ruimte. Specifieke aandacht is er voor het woonbeleid en de concretisering daarvan in Woonplannen van gemeenten.

Vrijstelling actualiseringstermijn bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan moet in principe eens per 10 jaar worden herzien. Gedeputeerde Staten kunnen, op verzoek van de gemeenteraad, vrijstelling van deze termijn verlenen voor maximaal tien jaar. Sinds de invoering van deze regeling (3 april 2000), heeft overleg plaatsgevonden met twee gemeenten over mogelijke toepassing. Dit overleg heeft geresulteerd in één verzoek dat bij Gedeputeerde Staten is binnengekomen. Dit verzoek is inmiddels ongeveer anderhalf jaar op het provinciehuis aanwezig. De betrokken gemeente heeft nooit iets op dit verzoek gehoord. Gebleken is dat met het ingediende verzoek niets is gedaan.

Vaststelling bestemmingsplan door GS

Meestal moet een gemeente, na (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring of na een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een nieuw bestemmingsplan vaststellen. De wet stelt hiervoor een termijn van één jaar. Indien de gemeenteraad niet aan deze verplichting voldoet, gaan Gedeputeerde Staten, op kosten van de gemeente, tot vaststelling van dat bestemmingsplan over.



Zoals in andere provincies is in de provincie Overijssel deze verplichting voor Gedeputeerde Staten nog nooit toegepast. Het ontbreken van deze toepassing wordt echter niet veroorzaakt doordat de gemeenten aan hun verplichting hebben voldaan. Ondermeer uit onderzoek van de Inspectie is gebleken dat veel gemeenten niet aan de zogenaamde 'artikel 30 herzieningen' voldoen. Vaststelling door Gedeputeerde Staten ligt derhalve in de rede. Ook het monitoren van de 'artikel 30 herzieningen' door gemeenten, blijft achterwege. Er is, zo blijkt uit de interviews, drie keer een project geweest om te inventariseren hoe het met de artikel 30 herzieningen staat, maar dat is nooit uitgelopen op beleid gericht op effectuering van de verplichting van de gemeenteraad of van Gedeputeerde Staten. Een enkele keer is een rappelbrief gestuurd.

Conclusies

- De provincie voldoet aan de wettelijke eis dat jaarlijks een jaarverslag wordt vastgesteld.
- De provincie wordt in de praktijk niet geconfronteerd met vrijstellingen van de actualiseringsverplichting van bestemmingsplannen. De inzet is gericht op planmatige actualisering van bestemmingsplannen.
- De Inspectie acht een licht verbetertraject nodig voor de uitvoering van de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.

Verbeterpunt

- Uitvoering geven aan de wettelijke bepalingen voor de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.

5.3.4 Stimulering

In het kader van het stimuleringsproject 'De Ruimte op Orde' heeft de provincie Overijssel, samen met alle gemeenten in die provincie, een convenant getekend. De ondertekening heeft plaatsgevonden op 4 april 2002 op het provinciehuis in Zwolle. Dit convenant, tot stand gekomen in samenwerking tussen de provincie Overijssel en de VNG afdeling Overijssel, heeft als doel te komen tot actuele bestemmingsplannen en een adequate handhaving daarvan. Ook de digitalisering van bestemmingsplannen is opgenomen in het project.

De deelnemende gemeenten hebben zich verplicht zich in te spannen alle geldende bestemmingsplannen per 1 januari 2012 actueel te hebben en digitaal uitwisselbaar. Gestreefd wordt naar een vermindering van het aantal bestemmingsplannen en naar een vermindering van het aantal voorschriften. De opbouw van de plannen zal gebeuren volgens het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO). Verder stellen de gemeenten zich ten doel te zorgen voor een adequate handhaving van bestemmingsplannen en verankering daarvan in de gemeentelijke organisatie. De gemeenten stellen uiterlijk per 1 oktober 2002 een plan van aanpak op om de doelstelling van actualisering en handhaving voor de eigen gemeente te concretiseren. Als hulpmiddel voor dat plan van aanpak is door de provincie Overijssel voor beide onderdelen een handreiking ontwikkeld; de handreiking actualisering bestemmingsplannen en de handreiking handhaving bestemmingsplannen. Beide handreikingen kennen een ontwikkelingsmodel waarmee de ambitie van de gemeente kan worden geconcretiseerd en de verplichting om in een jaarverslag de vorderingen te rapporteren, zodat de voortgang van het project kan worden gevolgd.

De provincie heeft alle gemeenten die voor 1 oktober 2002 een plan van aanpak hebben ingediend, een bijdrage gegeven van € 4.500,-. Verder heeft de provincie op zich genomen de uitwisseling van kennis, kengetallen en ervaringen tussen gemeenten te stimuleren en te faciliteren. Gemeenten krijgen een voorzet voor een jaarverslag, ondersteuning bij het opstellen van een plan van aanpak, geld (€ 41.000,-) om te verdelen tussen de drie gemeenten met de beste plannen van aanpak.



De provincie zal de jaarverslagen van gemeenten bundelen tot een verslag voor de hele provincie. Verder zal de provincie bijdragen aan de ontwikkeling van digitale bestemmingsplannen. Voor dat laatste onderdeel is een project 'Digitalisering en uitwisseling van ruimtelijke plannen in Overijssel' (Diro) gestart. Er is een stuurgroep gevormd die de uitvoering van het convenant bewaakt en de gegevensuitwisseling bevordert. In de stuurgroep zitten de gedeputeerde RO van de provincie, de portefeuillehouder RO van de VNG-afdeling Overijssel, twee vertegenwoordigers namens de gemeenten en de VROM-Inspectie regio Oost.

Vermindering van provinciale inzet is aan de orde geweest, maar de stuurgroep heeft besloten door te gaan. De provincie blijft proberen de actualisering van bestemmingsplannen en de handhaving van die plannen hoog op de politieke agenda van gemeentebestuurders te houden, onder meer door conferenties te organiseren, nieuwsbrieven uit te geven en de jaarverslagen te bundelen tot een provinciaal overzicht.

Conclusie

- De provincie voert het door de Inspectie als excellent gekwalificeerde stimuleringsbeleid om bestemmingsplannen te actualiseren, te handhaven en te digitaliseren adequaat uit.

5.4 Wet milieubeheer

5.4.1 Provinciaal milieuverlag

Door de provincie Overijssel wordt geen apart milieuverlag gemaakt. Door Gedeputeerde Staten wordt, als onderdeel van de planning- en controlecycclus wel een jaarrekening (jaarverslag) opgesteld. In deze jaarrekening legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en wordt inzicht gegeven in de realisatie van de gestelde doelen in de programmabegroting die eerder is vastgesteld door Provinciale Staten. In bijlagen van de jaarrekening worden de milieuprestaties toegelicht. Een belangrijk onderdeel is vergunningverlening en handhaving en kwalitatief beheer grondwater en bodem. Daarnaast maakt de provincie nog een externe versie van het jaarverslag waarin de belangrijkste milieuprestaties worden aangegeven.

De provincie Overijssel maakt voor het eerst ook een apart jaarverslag voor de vergunningverlenende en handhavende activiteiten in 2004 door de provincie. Dit verslag heeft betrekking op een veel breder werkveld dan milieu en is een verantwoording van de geleverde prestaties op basis van het jaarplan vergunningverlening en handhaving 2004. Het verslag was tijdens het onderzoek nog in de conceptfase. In de onderzochte documenten wordt ingegaan op de meest relevante wettelijke onderdelen van het provinciaal milieuverlag.

De Inspectie stelt vast dat de provincie door middel van de planning- en controlecycclus een jaarrekening opstelt ter goedkeuring door Provinciale Staten. Door Gedeputeerde Staten wordt ook een specifiek jaarverslag vergunningverlening en handhaving opgesteld. Beide instrumenten voldoen niet aan de wettelijke uitgangspunten van het provinciaal milieuverlag op basis van de Wet milieubeheer, maar zijn toereikend om aan het basisprincipe van het provinciaal jaarverslag te voldoen. Het provinciaal milieuverlag is onderdeel van de zogenaamde 'Herijking van VROM-regelgeving'. Deze activiteit is door de Minister en Staatssecretaris van VROM op 17 oktober 2003 via een brief aan de tweede kamer gemeld. Wat de gevolgen van de herijkingsoperatie zijn voor dit onderdeel is nog ongewis.

Conclusie

- Omdat het onderwerp onderdeel vormt van de herijking en de Inspectie van mening is dat de huidige werkwijze toereikend is, wordt deze taakuitvoering als adequaat gekwalificeerd.



5.4.2 Coördinatie van de professionalisering van de handhaving

De provincie Overijssel kent twee servicepunten handhaving (Seph's). De regio Twente heeft ervoor gekozen gezamenlijk documenten te ontwikkelen. De regio IJsselland laat de uitwerking door de gemeenten zelf doen en levert vanuit de regio voorbeeldmateriaal.

De provincie Overijssel heeft op de volgende wijze uitvoering aan haar regierol gegeven. In ambtelijke en bestuurlijke overleggen is regelmatig aandacht gevraagd voor de professionalisering om zo draagvlak te creëren. Daarbij werd ook informatie gegeven. Er is gecommuniceerd over de verwachtingen die de provincie heeft van gemeenten en waterschappen, zowel inhoudelijk als procesmatig, over het project. In 2003 zijn de verbeterplannen met de individuele organisaties doorgesproken en beoordeeld. Waar nodig zijn vervolggesprekken gevoerd. Bij de tussenmeting in 2004 zijn met de gemeenten die achterbleven bij hun eigen planning extra afspraken gemaakt. In de tussenmeting van juni 2004 wordt ingegaan op welke wijze invulling is gegeven aan de provinciale regierol en welke rol de twee regio's hebben. De regierol van de provincie is ambtelijk in persoon gescheiden van de provincietaak om zelf aan de professionalisering te voldoen.

In het kader van de professionalisering van de handhaving is binnen de PHBO's besloten om andere kleursporen niet verplicht mee te nemen. De provincie stimuleert dit wel door hier subsidie voor beschikbaar te stellen. Enkele gemeenten maken daar gebruik van.

Uit onder andere verslagen van de PHBO's blijkt dat de provincie voor zichzelf vooral een stimulerende rol ziet, het uitvoering geven aan de professionalisering van de handhaving is primair de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie zelf en ook de keuzes die zij daarbij maken.

De conclusie uit de voorlopige resultaten van de meting en verificatie van 2005 is dat 65% (18 van 28 organisaties) voor 90 tot 100% voldoen aan de kwaliteitscriteria per 1 januari 2005. 92% (26 van 28 organisaties) voldoen voor 80 tot 100% aan de kwaliteitscriteria.

Conclusie

- De provincie heeft draagvlak gecreëerd voor de professionalisering en heeft extra afspraken gemaakt met gemeenten die bij de tussenmeting achterbleven bij hun eigen planning. Uit de eindmeting blijkt dat enkele organisaties een flinke slag hebben gemaakt sinds de tussenmeting. De provincie voert de taak uitvoering coördinatierol professionalisering van de handhaving adequaat uit.

5.4.3 Riolering en lozingen in niet-gerioleerde gebieden

De uitvoering op het gebied van riolering en lozingen ligt met name bij gemeenten. De provincie heeft een stimulerende en toetsende rol.

Advies en eventueel aanwijzing over gemeentelijk rioleringsplan

De provincie neemt deel aan overleggen ten behoeve van het opstellen van een gemeentelijke rioleringsplan. Hierbij wordt geen vaste checklist gehanteerd, maar is er wel een aantal vaste aandachtspunten waaronder het convenant, evaluatie voorgaand GRP en het provinciaal beleid. Indien nodig wordt het advies door Gedeputeerde Staten schriftelijk gegeven.

Uit de onderzochte dossiers bleek dat de provincie goed betrokken is bij het tot stand komen van rioleringsplannen. Uit de dossiers is echter niet te achterhalen wat de bijdrage van de provincie is geweest aan de uiteindelijke kwaliteit van het gemeentelijk rioleringsplan. Geconstateerd is dat de provincie wel toetst op de realisatietermijnen zoals in het convenant afgesproken bij advisering rond GRP's.



Hierbij wordt ook ingegaan op de niet gerealiseerde voorzieningen die wel in het voorgaand GRP gepland waren. Uit de dossiers blijkt niet dat de provincie ook tussentijds een vinger aan de pols heeft gehouden en zonodig sturend heeft opgetreden voor wat betreft de uitvoering van het GRP. De provincie is sterk reactief en volgend. Dit beeld werd bevestigd in interviews met waterschappen. Deze gewenste actieve monitorings- en sturingsrol die past binnen de regierol die de provincie heeft op het gebied van integraal waterbeheer is niet in de beoordeling meegenomen omdat de regierol in het kader van dit onderzoek niet specifiek onderzocht is.

Ontheffingen zorgplicht

Ontheffingen van zorgplicht worden alleen verleend indien wordt voldaan aan de afspraken in het eerder genoemde convenant. Alvorens ontheffing te verlenen wordt advies gevraagd aan het desbetreffende waterschap en drinkwatermaatschappij. Deze werkwijze werd bevestigd in het dossieronderzoek. De regierol die de provincie heeft op het gebied van integraal waterbeheer is in het kader van dit onderzoek niet specifiek onderzocht.

Conclusie

- De provincie voert de taken advisering GRP's en ontheffingverlening zorgplicht adequaat uit, de afspraken zoals gemaakt in het convenant van 1996 zijn daarbij leidend.

Aanbeveling

- Sturende rol oppakken bij monitoring van de feitelijke realisering van gemeentelijke rioleringsplannen.

5.4.4 Besluit nazorg stortplaatsen

Bij Koninklijk Besluit is op 1 april 1998 de Nazorgregeling Wet milieubeheer in werking getreden voor stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 afval is gestort. Op grond van deze wettelijke regeling dienen stortplaatsexploitanten een nazorgplan aan de provincie ter goedkeuring voor te leggen. Bij de uitwerking van de hoofdlijnen van het provinciaal milieubeleid is aandacht besteed aan de nazorg van drie Overijsselse stortplaatsen die op grond van bovengenoemd Besluit een nazorgplan moeten indienen. Het PMB stelt dat de in 2000 vastgestelde nazorgplannen regelmatig worden geactualiseerd en de heffingen periodiek aangepast. In overleg met de stortplaatsexploitanten wordt een slagvaardige nazorgorganisatie ingericht. Om eenheid in de beoordeling van de nazorgplannen te verkrijgen heeft het IPO checklisten ontwikkeld en een rekenmodel (RINAS) ontwikkeld.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Overijssel in 2005 opnieuw de herziening/actualisatie van de nazorgplannen in het jaarprogramma heeft opgenomen. Dit was ook in 2004 het geval. Vanwege capaciteitsproblemen bij de provincie Overijssel is vertraging in de herziening van de nazorgplannen opgetreden. Op grond van de 'Verordening Nazorgheffing gesloten stortplaatsen 1999' dienen ook de nazorgplannen eens in de vijf jaren te worden herzien. De provincie Overijssel verwacht medio oktober 2005 bestuurlijke goedkeuring van de herziene nazorgplannen 2000 te verlenen. De provincie Overijssel hanteert het IPO/RINAS model. De provincie staat afwijkingen van het IPO model toe in de stand der techniek het toelaat en de afwijkingen op dat punt onderbouwd zijn. Dit is een technisch lastige klus waarvoor de provincie Overijssel dan ook een externe adviseur inhuurt. Reguliere periodieke bijstelling van de nazorgplannen naar aanleiding van nieuwe inzichten en ontwikkelingen, of geconstateerde afwijkingen, is nog geen item voor de provincie Overijssel.



Op dit moment is er geen specifieke aandacht voor handhaving van de nazorgvoorschriften. Het handavingsbezoek door de provincie is een reguliere bedrijfscontrole. De stortplaatsexploitanten zijn het niet eens met de strikte toepassing van het IPO/RINAS model door de provincie Overijssel. Zo zou volgens de exploitanten de levensduur van de bovenafdichting langer kunnen zijn en daardoor tot lagere kosten leiden.

Het nazorgfonds bij de provincie Overijssel wordt gevoed met heffingen die worden betaald door de stortplaatsexploitanten op grond van de Verordening Nazorgheffing gesloten stortplaatsen 1999 en de opbrengst van beleggingen. Als na sluiting van de stortplaats blijkt dat het fonds onvoldoende geld in kas heeft, dan zal de provincie uit de algemene middelen moeten bijspringen. De Minister van Binnenlandse Zaken zal de ontwikkelingen rond de opbrengst van beleggingen nauwlettend volgen. Voor de vaststelling van de heffing gebruikt de provincie Overijssel het RINAS model van het IPO.

Conclusie

- De provincie geeft op adequate wijze uitvoering aan de taak nazorg stortplaatsen. Er is een provinciale heffing ingesteld ter bestrijding van de kosten van de nazorg. Nazorgplannen zijn goedgekeurd door Gedeputeerde Staten waarin wordt vermeld welke inspecties dienen plaats te vinden en met welke frequenties. De provincie houdt hier toezicht op.

5.4.5 Besluit milieuverlaglegging door bedrijven

De provincie beschikt over een actueel overzicht van de bedrijven die onder het 'Besluit milieuverlaglegging door bedrijven' vallen. Alle jaarverslagen worden door medewerkers van het team vergunningverlening geëvalueerd. Door de Inspectie is niet onderzocht of deze evaluatie plaatsvindt volgens eventuele interne instructies. In 2004 en 2005 zijn alle jaarverslagen van MJV-plichtige bedrijven op tijd aangeleverd. (NB: in 2005 één bedrijf met toestemming één week later dan 1 april). De Inspectie heeft niet getoetst of de provincie ook een sanctiebeleid heeft indien de verslagen niet op tijd worden ingeleverd of wanneer deze niet aan de normen voldoen.

Conclusie

- De provincie voert de taak uitvoering Besluit milieuverlaglegging door bedrijven, voor zover onderzocht, adequaat uit. Het betreft hier het toezien op het tijdig indienen (1 april van elk kalenderjaar) van milieujaarverslagen door verslagplichtige bedrijven.

5.5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer

5.5.1 Algemeen

Tijdens het onderzoek van de Inspectie is gebleken dat de provincie Overijssel deze bestuursperiode het accent heeft gelegd bij haar uitvoerende taken. Deze bestuurlijke basisgedachte heeft ook zijn invloed op de taak vergunningverlening en handhaving. Om de uitvoering te verbeteren, effectiever en efficiënter te maken en daarbij eveneens de bestaande regels te herijken is een aantal initiatieven te noemen die van belang zijn voor de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving:

- Het kwaliteitszorgsysteem.
- Superoffice.
- Communicatie met doelgroepen.
- Aanmelding deelname experiment VROM-vergunning.



Kwaliteitszorgsysteem

Binnen de provincie Overijssel streeft men naar een uniforme werkwijze voor de vergunningverlening en handhaving. In dit kader werkt de provincie volgens een gecertificeerd kwaliteitssysteem voor het gehele traject van vergunningverlening en handhaving Wet milieubeheer op basis van ISO 9001.

Het kwaliteitssysteem is opgesteld aan de hand van de IPO-norm 'Bedrijfsgebonden Milieutaken'.

Het kwaliteitssysteem is beschreven in het 'Kwaliteitshandboek vergunningverlening en handhaving' dat in digitale vorm voor alle medewerkers is te raadplegen. Het systeem is onlangs voor de tweede keer gecertificeerd.

SuperOffice

De provincie beschikt sinds kort over een nieuw bedrijfsvoeringssysteem, SuperOffice. Het gebruik van dit relatie-beheersingsysteem moet bijdragen aan een consistente en uniforme werkwijze. Tevens draagt SuperOffice met de functies voor procedure- en termijnbewaking bij aan de kwaliteit en tijdigheid van processen. De vele onderdelen van het kwaliteitszorgsysteem zijn onderdeel van het bedrijfsvoeringssysteem.

Communicatie met de doelgroepen

De provincie Overijssel is van mening dat het bedrijfsleven een actieve rol dient te spelen voor het bereiken van een duurzame samenleving. Om dit te bereiken heeft de provincie allerlei initiatieven gestart. Zo vindt er met regelmaat overleg plaats met de Milieuc commissie van de Kamer van Koophandel en de Stichting Bodemsanering Bedrijven terreinen. In 2004 heeft de provincie actief een belangrijke branchevertegenwoordiger en betrokken waterschappen benaderd om samen met de provincie te komen tot een standaardaanvraag voor 25 autodemontagebedrijven die een Seda-installatie wilden plaatsen. Doel hiervan was om deze bedrijven op één gelijke wijze en verdeeld over het jaar 2004 een aanvraag in te laten dienen zodat de vergunning hierop kan worden toegesneden. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de wettelijke termijnen ook daadwerkelijk kunnen worden gehaald tegen een lagere werklast. De provincie wil in 2005 gelijksoortige projecten opstarten bij andere branches.

Ook op internet stimuleert de provincie de externe communicatie. De provincie streeft ernaar om per 1 januari 2006 een digitaal vergunningenloket (zie 6.5.2.) te realiseren. Dit vergunningenloket dient vervolgens te evolueren in een digitaal milieuloket per 1 januari 2007. Door de externe communicatie hoopt de provincie ondermeer dat de aanvragen voor een vergunning in kwaliteit zullen toenemen waardoor het vooroverleg kan worden verkort.

Omgevingsvergunning

De provincie Overijssel heeft zich aangemeld voor een pilot 'Omgevingsvergunning'.

De Omgevingsvergunning maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen van het Rijk om te proberen de administratieve lasten van het bedrijfsleven substantieel te verminderen.



5.5.2 Vergunningverlening

Totstandkoming van de vergunning

Uitgangspunt bij de vergunningverlening door de provincie Overijssel is het kwaliteitshandboek. Indien de initiatiefnemer aangeeft een nieuwe aanvraag om een Wm-vergunning te willen indienen, vindt bevoegdheidsbeoordeling plaats aan de hand van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB). Tijdens het vooroverleg wordt een standaardaanvraagformulier uitgereikt bestaande uit een algemeen deel en een specifiek deel. Het standaard vooroverleg bestaat bij de provincie Overijssel minimaal uit de schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. Het gehele voortraject om te komen tot ontvankelijkheidsbepaling van de aanvraag, van het eerste contact tot aan de ontvangstbevestiging, wordt digitaal vastgelegd in SuperOffice en niet meer in fysieke dossiers. SuperOffice zet de termijnen die door de procedurekamer van de provincie worden ingevoerd in een planning. Indien het team Vergunningverlening het werk niet aankan, bestaat de mogelijkheid de procedure uit te besteden.

Actualisering vindt plaats via wettelijk opgelegde implementatie van wet- en regelgeving, door spontane verzoeken van bedrijven of door planmatig elk jaar 20% van de vergunningen door te lichten. Met het laatste punt is in 2004 gestart, waarmee het team Vergunningverlening de opgelopen achterstand op het punt van actualisering van de vergunningen hoopt in te lopen. Het toetsingskader voor vergunningverlening wordt samen met het team Beleid gemaakt en wederom als toetsingskader in SuperOffice ingevoerd.

Vergunningverlening onderscheidt maatwerk en branchewerken. Branchewerken houdt in dat bij uniforme bedrijven eenduidigheid in vergunningvoorschriften plaatsvindt en een efficiency slag bereikt kan worden voor het team Vergunningverlening door standaardisering van de considerans en het opleggen van standaardvoorschriften.

Het team is bezig uitvoeringsgericht te gaan werken. Men maakt daarbij gebruik van een risicomatrix om de prioriteiten voor vergunningverlening te bepalen. Bij een hoog risico wordt maatwerk geleverd, bij een laag risico wordt een grote mate van standaardisering toegepast via branchewerken. Een goed voorbeeld, ook voor andere bevoegde gezagen, is de uitvoering van het Seda-project bij autodemonstratiebedrijven. Op dit moment vindt tevens een project herijking plaats bij het team Vergunningverlening. In dit project wordt opnieuw gekeken naar vorm en inhoud van de vergunningverlening met het oog op aanvullingen, vernieuwen en dereguleren.

Officieel vooroverleg

Het bevoegd gezag is op grond van de wet niet verplicht om vooroverleg te voeren met een vergunningaanvrager. Indien er wel een vooroverleg plaats heeft, dan is het bevoegd gezag op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht om daarvan een verslag te maken en dit met het ontwerpbesluit ter inzage te leggen. In de onderzochte dossiers is vaak geen verslag van een officieel vooroverleg aangetroffen. Dit betekent dat in die gevallen geen officieel vooroverleg heeft plaatsgevonden. Wel heeft er informeel vooroverleg tussen vergunningverlener en aanvrager plaatsgevonden. Dit heeft zelfs in een aantal gevallen geleid tot meerdere conceptaanvragen. Evenmin geeft de considerans uitsluitel over een officieel vooroverleg. In het digitale bestand SuperOffice zijn wel voorbeelden aangetroffen waar officieel vooroverleg heeft plaatsgevonden.



Gegevensverstrekking

De gegevensverstrekking door de aanvrager verloopt in een aantal gevallen niet soepel. Dit ligt in principe niet aan de provincie maar aan onwetendheid van de aanvrager, complexe wetgeving of in sommige gevallen onwil van de kant van de aanvrager. Ondanks duw- en trekwerk van de vergunningverleners bleek een aantal aanvragen onvolledig en moest aanvullende informatie aangeleverd worden alvorens de aanvraag in behandeling kon worden genomen.

De provincie Overijssel is momenteel gestart met een project om de toegankelijkheid voor bedrijven te vergroten, het zogenaamde Digiloket (zie algemene bepalingen hieronder). Dit moet resulteren in een interactief aanvraagformulier met toetsingskader voor de bedrijven. De tijd die vergunningverleners nu kwijt zijn om een volledige aanvraag te verkrijgen kan daarmee worden ingekort en bedrijven krijgen meer inzicht in het toetsingskader. Een positieve ontwikkeling.

Termijnoverschrijding

De provincie erkent dat termijnoverschrijding van de wettelijke proceduretermijn nog steeds een knelpunt is waar hard aan wordt gewerkt. In het ijkjaar 2004 is volgens eigen cijfers van de provincie Overijssel in 65% van de gevallen de wettelijke termijn voor vergunningverlening uit de Awb, gehaald.

Uit dossieronderzoek blijkt dat in een aantal 'oudere' aanvragen die in 2004 zijn afgehandeld, een ruime overschrijding van de wettelijke procedure termijn heeft plaatsgevonden. De Inspectie constateert termijnoverschrijdingen van meer dan een jaar. De provincie heeft niet voldaan aan haar wettelijke taak. Bovendien heeft een veegactie plaatsgevonden waarbij vergunningen alsnog ambtshalve gewijzigd zijn op zaken, bijvoorbeeld de aanpassing aan de Eural en het Bssa. De provincie heeft niet voldaan aan haar wettelijke taak de vergunningen waarop deze wettelijke besluiten en/of regelingen van toepassing zijn, binnen de wettelijke termijn ambtshalve te wijzigen.

Algemene bepalingen voor vergunningverlening

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de provincie Overijssel in voldoende mate de algemene bepalingen voor vergunningverlening hanteert, zoals coördinatie met andere vergunningen, beoordeling m.e.r. plicht en bevoegdheidsbeoordeling. De provincie Overijssel heeft hiervoor mede de digitale checklist Vergunningenmanagement Overijssel ontwikkeld in samenwerking met VROM. De via het internet toegankelijke digitale checklist dient ter ondersteuning van besluitvormingsprocessen bij burgers, bedrijven en mede-overheden. De checklist bevat wet- en regelgeving vanuit het Rijk en de provincie Overijssel. Een positieve ontwikkeling.

Ruimtelijke inpassing

De Inspectie constateert dat bij een aantal van de doorgelichte dossiers sprake is van een (mogelijke) strijdigheid tussen de omschrijving van de activiteiten in de aanvraag van de Wm-vergunning (oprichtings-, revisie- en wijzigingsvergunning) en de omschrijving van het toegestane gebruik in het bestemmingsplan. Het betreft met name activiteiten die niet passen in het bestemmingsplan.

Volgens het team Vergunningverlening doet de provincie Overijssel veel op het punt van afstemming tussen betrokken partijen. De Inspectie constateert echter dat deze inspanningen niet terug te vinden zijn in de dossiers. Tevens constateert de Inspectie dat in een aantal gevallen het erg lang duurt voordat de bedrijven duidelijkheid verkrijgen of zij die activiteiten ook daadwerkelijk kunnen gaan uitvoeren of dat dit uitgesloten is. De verschillende betrokken eenheden van de provincie laten geen aantoonbare integrale pro-actieve benadering van de problematiek zien. De provincie zou als Wm-vergunningverlener op het punt van afstemming transparanter moeten zijn, zodat de overwegingen en de termijn om te komen tot een eenduidige beslissing op een aanvraag richting externen helder en duidelijk zijn.



Omgevingsgerichtheid

Het toetsingskader voor de beslissing op aanvraag om vergunning omvat alle mogelijke gevolgen voor het milieu, in hun onderlinge samenhang. Bescherming van gezondheid en leefklimaat voor de mens tegen negatieve invloeden vanuit de inrichting zelf en hinder ten gevolge van de inrichting, vormt een belangrijk deel van dat toetsingskader. Ondanks het feit dat de provincie de toets-elementen van Hoofdstuk 8 Wet milieubeheer adequaat toepast, zijn in de praktijk een aantal problemen gesignaleerd. Geur, geluid en vervoersbewegingen blijken de voornaamste bronnen van klachten van burgers. De provincie reageert hierop in een aantal gevallen door aanpassing van de vergunningvoorschriften.

De Inspectie vraagt zich af of het opnieuw kijken naar de toets-elementen die de beslissingsvrijheid van het bevoegd gezag niet beperken misschien een aantoonbare meerwaarde kunnen hebben om misverstanden te voorkomen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het punt van toekomstige ontwikkelingen als oprukkende bebouwing in relatie tot geur en vervoersbewegingen.

Aan de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) wordt niet aanwijsbaar aandacht besteed.

Conclusies

- Er is een licht verbetertraject nodig voor de uitvoering van de VROM-taak 'totstandkoming van de vergunning', op de punten voorkomen van termijnoverschrijding, ruimtelijke inpassing en omgevingsgerichte toetsing bij de aanvraag.
- De uitvoering van het branchegericht Seda-project bij autodemonteringsbedrijven en het Digiloket kunnen tot voorbeeld dienen bij vergunningverlening. Hier is sprake van excellente uitvoering.

Verbeterpunten

- Termijnbewaking van de wettelijke procedures vergunningverlening Wm verbeteren.
- Tijdig implementeren van Besluiten en/of Regelingen in de Wm-vergunning.

Aanbevelingen

- De aangetroffen werkwijze ten aanzien van het officieel vooroverleg opnieuw bezien om duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie in de te volgen procedure te krijgen. Naast het kwaliteitshandboek zou ook de digitale checklist Vergunningenmanagement Overijssel hierop aangevuld kunnen worden.
- Aandacht voor afstemming tussen verschillende eenheden van de provincie (milieu, ruimtelijke ordening en water) waardoor situaties als niet ruimtelijk inpasbaar bij Wm vergunningverlening snel tot een besluit kunnen leiden.
- Aandacht voor de wet Bibob.

Kwaliteit van de vergunning

Volledigheid

De recente vergunningen zijn over het algemeen volledig. In een aantal vergunningen blijkt de aanvraag geen deel uit te maken van de vergunning. De bepaling dat "de aanvraag om vergunning, de aanbevelingen en de daarin of daarbij verstrekte gegevens en de daarbijbehorende tekeningen deel uit maken van de vergunning", en de bepaling dat "de vergunninghouder de inrichting in werking moet hebben overeenkomstig de inhoud van de vergunningaanvraag, tenzij anders is bepaald in de vergunning", dienen in de vergunningvoorschriften te zijn opgenomen. Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat tekeningen vaak niet gewaarmerkt zijn.



Dekkendheid

De voorschriftenpakketten van recente vergunningen zijn op essentiële onderwerpen dekkend. De Inspectie vraagt wel aandacht voor de aspecten geur, de opslag van gevaarlijke (afval)stoffen en Interne controle systemen (AV&IC) gezien de schoonheidsfoutjes die in een aantal dossiers zijn aangetroffen.

Implementatie van wet- en regelgeving

In recente vergunningen is in voldoende mate de relevante wet- en regelgeving geïmplementeerd. De provincie Overijssel heeft in 2004 een veegactie moeten houden om zeven, met name Europese regelingen alsnog te implementeren in de betreffende vergunningvoorschriften. De provincie Overijssel heeft op dit punt niet voldaan aan haar wettelijke taken. Voor de Inspectie is daarom een zorgpunt de tijdige implementatie van de IPPC-Richtlijn (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Voor 31 oktober 2007 dient het bevoegd gezag alle bestaande Wm-vergunningen in overeenstemming te hebben gebracht met de IPPC-Richtlijn. De provincie Overijssel inventariseert in 2005 welke bedrijven aan de IPPC-Richtlijn moeten voldoen (schatting circa 40) om vanaf 2006 planmatig de implementatie ter hand te nemen. De Inspectie acht deze periode te kort gezien de ervaringen die elders in het land reeds zijn opgedaan. Het blijkt dat het vaststellen van de best beschikbare technieken (BTT/BREF's) en het vaststellen van het niveau van milieuzorg van een inrichting, veel en uitgebreide discussies tussen bevoegd gezag en bedrijf opleveren. De provincie heeft wel aangegeven reeds dit jaar te kunnen starten met de implementatie.

Considerans

In recente vergunningen wordt de considerans als uitermate volledig en uitgebreid beoordeeld. Alle relevante milieuaspecten worden behandeld. De considerans is zeer overzichtelijk opgebouwd. De provincie excelleert bij de uitvoering.

Financiële zekerheid

Uit het dossieronderzoek blijkt dat slechts in een enkel geval door de provincie Overijssel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het Besluit financiële zekerheid om een financiële zekerheid van het bedrijf te vragen om te waarborgen dat het bedrijf aan de gestelde vergunningvoorschriften voldoet of ter dekking van een eventuele aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de inrichting veroorzaakte nadelige milieugevolgen. De Inspectie meent dat onvoldoende duidelijk is wanneer de provincie Overijssel besluit financiële zekerheid op te leggen. In de ogen van de Inspectie gebeurt dit te weinig. De Inspectie acht het een logische vervolgstap naar meer eigen verantwoordelijkheid van bedrijven dat zij verantwoordelijkheid nemen voor risico's op milieuschade die zij veroorzaken.

Doel- en middelvoorschriften

Uit het dossieronderzoek blijkt dat veel vergunningen nog veel middelvoorschriften bevatten en weinig doelvoorschriften. De Inspectie vraagt aandacht voor dit onderwerp omdat veel bedrijven vragen om meer flexibiliteit in de milieuvergunning. Het bevoegd gezag kan aan de vraag naar meer flexibiliteit uitvoering geven door meer gebruik te maken van doelvoorschriften in samenhang met functionerende milieuzorgsystemen. De provincie Overijssel geeft aan dat niet altijd voldoende beleidsruimte aanwezig is en bovendien vanuit de bedrijven weinig animo is voor een vergunning op hoofdlijnen maar dat zij wel voornemens is met meer doelvoorschriften te gaan werken. Bovendien wordt op dit moment in IPO verband gewerkt aan herziening van het voorschriftenpakket. Samen met andere provincies participeert Overijssel in dit IPO project. Deze inzet wordt door de Inspectie als positief beoordeeld.



Conclusies

- De provincie voert de VROM-taak 'kwaliteit van de Wm vergunning' over het algemeen adequaat uit.
- Een licht verbetertraject acht de Inspectie nodig voor de implementatie van wet- en regelgeving en op het punt van financiële zekerheidstelling.
- De considerans in de Wm vergunning is zeer overzichtelijk opgebouwd en compleet. De provincie excelleert op dit punt bij de uitvoering.

Verbeterpunten

- Aanvraag onderdeel uit laten maken van de Wm vergunning.
- Waarmerken van tekeningen en andere bescheiden Wm vergunning.
- Duidelijk beleid op het punt van financiële zekerheidstelling bij Wm vergunningverlening.

Aanbeveling

- Aandacht voor meer flexibiliteit in de Wm vergunning in relatie tot milieuzorgsystemen en het gebruik van doelvoorschriften.

Handhaafbaarheid van de vergunning

Overzichtelijkheid

Bij het dossieronderzoek is geconstateerd dat over het algemeen sprake is van een overzichtelijke vergunnings situatie. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat bijvoorbeeld niet alle meldingen in de dossiers zijn aangetroffen.

Handhaafbaarheid van de vergunningvoorschriften

Na beoordeling van de recente vergunningvoorschriften blijkt dat de vergunningvoorschriften op essentiële punten, over het geheel genomen, goed handhaafbaar zijn. Dit geldt zeker niet in alle gevallen voor de wat oudere onderliggende vergunningen bij de getoetste wijzigingsvergunningen. Blijkbaar heeft de provincie Overijssel een significante kwaliteitsslag gemaakt op het punt van de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften.

Conclusie

- De provincie voert de VROM-taak "Handhaafbaarheid van de Wm vergunning" adequaat uit. In het algemeen is sprake van overzichtelijke vergunningensituaties en zijn recente vergunningvoorschriften op essentiële punten goed handhaafbaar.

Aanbeveling

- Stroomlijnen van de dossiervorming bij Wm vergunningverlening: papieren dossiers, schaduw dossiers en SuperOffice.

5.5.3 Toezicht en handhaving Wet milieubeheer

Handhaving door het bevoegd gezag

Bevindingen

Het onderzoek van de Inspectie in dit onderdeel was gericht op het toezicht en de handhaving bij Wm-inrichtingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. De Inspectie heeft vastgesteld dat, naast deze zelfstandige taakuitoefening, de provincie Overijssel ook betrokken is bij handhavingsactiviteiten op basis van de bestuursovereenkomst 'Samenwerking Milieuhandhaving Overijssel'. Zo participeert het team Handhaving ieder jaar in een aantal gemeenschappelijk projecten die op basis van een samenwerkingsprogramma zijn geprogrammeerd.



Voorbeelden van projecten in 2004 waarin de provincie een actieve rol speelde zijn:

- De handhavingsweek.
- Project Tele-heli waarbij de handhavers van de provincie en gemeenten samen naar mogelijk overtredingen keken en handhaafden.
- Project afvaltransportcontroles.

Het team Handhaving werkt niet gebiedsgericht; het kent wel een aantal specialismen.

Elke medewerker werkt aan de hand van een persoonlijke planning. Voor bepaling van de prioriteiten en controlefrequenties maakt het team Handhaving gebruik van de risicoanalyse/matrix.

Via de toezichtsrapporten wordt inzichtelijk gemaakt welke handhavingsessenties zijn gecontroleerd.

Kernvoorschriften vormen niet langer een uitgangspunt bij handhaving maar zijn of worden vervangen door handhavingsessenties. Aangezien het kwaliteitssysteem van de provincie Overijssel ISO 90001 gecertificeerd is, dient het team Handhaving de handhavingsstrategie te volgen. Op dit moment wordt een nieuwe handhavingsstrategie uitgedacht. Kernvraag daarbij is of men wil sturen op een doel of op een middel. Het team Handhaving bevindt zich in een overgangsfase. Tegelijkertijd wordt de invoering van het gebruik van toezichtplannen verder ontwikkeld. De toezichtplannen voor TOP-X bedrijven zijn maatwerk, die voor branches standaard.

De provincie Overijssel hanteert in de kengetallen slechts één soort controle. In de praktijk onderscheidt men onder andere opleveringscontroles, preventieve controles, hercontroles, nazorgcontroles en controles naar aanleiding van klachten en meldingen. De provincie beschikt over één specialist administratief toezicht. Het aantal controlebezoeken, de communicatie met de bedrijven, de ondernomen acties en de toezichtplannen worden in het digitale bestand SuperOffice opgenomen. Handhavingswaarschuwingen worden door de handhavers zelf gemaakt. De handhavingsstrategie kent de mogelijkheid van gemotiveerd afwijken. De vooraankondiging dwangsom, de oplegging van een dwangsom en beschikkingen op gedoogaanvragen zijn gemandateerd aan het team Openbaar Bestuur van de eenheid Bestuurlijke aangelegenheden.

Via tegenlezen wordt door de handhavers de HUF-toets op de ontwerpbeschikking Wm uitgevoerd.

Doelgerichtheid

Het team Handhaving bevindt zich momenteel in een overgangsfase naar handhaving op de zogenaamde handhavingsessenties aan de hand van risicoanalyses. Uit dossieronderzoek blijkt dat slechts in een enkel geval structurele doelgerichte handhaving middels het inventariseren van risico's bij die inrichting, heeft plaatsgevonden. In een groot aantal gevallen is niet inzichtelijk op welke prioritaire aspecten toezicht is uitgeoefend door de provincie door het ontbreken van (meer of minder gedetailleerde, afhankelijk van de complexiteit van de bedrijven) toezichtplannen. De ontwikkeling die is ingezet om de handhaving doelgerichter te maken op risico's en het gebruik van het instrument toezichtplan daarbij, beoordeelt de Inspectie als een positieve ontwikkeling.

Frequenties

Uit dossieronderzoek en interviews blijkt dat de frequenties van de preventieve controlebezoeken, zoals vastgelegd in de risicomatrix, niet altijd zijn gehaald. In een aantal gevallen worden preventieve controlebezoeken niet planmatig uitgevoerd maar naar aanleiding van klachten, meldingen, incidenten etcetera. Een reden voor het niet altijd uitvoeren van geplande preventieve controles is een tekort aan capaciteit doordat bij een aantal probleemgevallen een overflow aan repressieve controlebezoeken nodig werden geacht.



Bedrijfseconomische controles

Uit dossieronderzoek blijken geen expliciete bedrijfseconomische controles bij de bedrijven te zijn uitgevoerd. Onderzoek naar het vermogen van bedrijven kan onwenselijke situaties voor het bevoegd gezag voorkomen, bijvoorbeeld het plegen van investeringen of sterfhuisconstructies. Door de omschakeling naar doelgerichte handhaving en toezichtplannen bestaat voor de provincie ook de mogelijkheid aan bedrijfseconomische controles meer aandacht te besteden.

Handhavingsstrategie

De Inspectie concludeert uit het dossieronderzoek dat in een aantal gevallen het onduidelijk is of de handhavingsstrategie door de provinciale handhavers wordt gevolgd. De kernbepalingen vormen niet langer het uitgangspunt maar de handhavingsessenties. Echter met het benoemen van de handhavingsessenties is de provincie pas in 2004 gestart.

In een aantal gevallen zijn overtredingen van vergunningvoorschriften niet schriftelijk medegedeeld aan het bedrijf maar mondeling afgedaan. Meerdere toezichthouders geven aan dat de meeste inrichtingen de geconstateerde tekortkomingen onmiddellijk, of in ieder geval voor het nazorgbezoek, ongedaan maken, waardoor het schriftelijk melden van de overtreding niet nodig wordt geacht. Bedrijven zijn over het algemeen overtuigd van de professionaliteit van de toezichthouders en wensen geen problemen met de provincie. Uit de dossiers blijkt overigens wel dat indien de provincie Overijssel besluit tot het gebruik van dwangmiddelen, de procedures ook helder en transparant gevolgd worden. De provincie Overijssel gaat moeilijke gevallen niet uit de weg. Het probleem zit in de fase tussen ontdekking van de overtreding en het beslismoment om over te gaan tot het gebruik van dwangmiddelen. Dit duurt soms (veel) te lang. In twee gevallen heeft de Inspectie daardoor passieve gedoogsituaties aangetroffen. De Inspectie verstaat onder gedogen het niet optreden tegen overtreding van rechtsregels. Gedogen kan in diverse stadia voorkomen: niet alleen nadat een overtreding is ontdekt, maar ook wanneer reeds een handhavingstraject is gestart en dit wordt afgebroken of onvoldoende voortvarend voortgezet. Actief gedogen kan alleen als resultaat van bewuste, bestuurlijke besluitvorming. Indien sprake is van een gedoogwaardige situatie, moet door het bestuur een gedoogbeschikking worden genomen.

Klachtenafhandeling

Geur en geluid blijken met name bronnen voor klachten van burgers. Bij het dossieronderzoek is één geval aangetroffen waarbij de provincie Overijssel de klachten niet goed heeft opgepakt. Dit heeft ze ook zelf onderkend en er zijn excuses aangeboden aan de klagers. In één geval hebben geluidsproblemen geleid tot een passieve gedoogsituatie en in één geval inzake een CPR-opslag (opslag van gevaarlijke stoffen waarop de richtlijnen van de Commissie Preventie Rampen van toepassing zijn) tot een zeer waarschijnlijke passieve gedoogsituatie.

Het opnemen van uitvoeringsbeleid voor geur en geluid in het project herijking zou een positieve invloed kunnen hebben op een snelle en adequate afhandeling van burgerklachten op deze gebieden.

**Conclusie**

- Er is een licht verbetertraject nodig voor de uitvoering van de VROM-taak "Handhaving Wm-vergunningen". Het betreft het verder ontwikkelen van de doelgerichtheid van de handhaving op risico's, voldoende capaciteit beschikbaar hebben voor uitvoering van geplande preventieve controles op ten minste de handhavingssenties en gedogen alleen laten plaatsvinden als resultaat van bewuste, bestuurlijke besluitvorming.

Verbeterpunten

- Bij de controles van inrichtingen de naleving toetsen aan ten minste de vigerende milieuregelgeving ten aanzien van de handhavingssenties, de Wm-vergunning en de in de Wm-vergunning vastgelegde referentiepunten.
- Versnelling en objectivering van keuzes ter voorkoming van het ontstaan van passieve gedoogsituaties na constatering van overtredingen.

Aanbevelingen

- Bij geconstateerde tekortkomingen optreden conform de handhavingstrategie.
- De uitkomsten van de toezicht en handhavingssenties schriftelijk vastleggen, zowel in de dossiers als richting bedrijf.
- Voorkomen van passieve gedoogsituaties door onder andere een betere afstemming tussen vergunningverlening en handhaving.
- Uitvoeren van bedrijfseconomische controles bij handhaving Wm-vergunningen.
- De toepassing van handhavingssenties en toezichtplannen zo spoedig mogelijk doorvoeren.

5.6 Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Ontheffingen

Ontheffingen worden in principe niet verleend, alleen om lacunes in de wetgeving op te vangen en een handhaafbare situatie te creëren. Uit dossieronderzoek blijkt dat de weinige ontheffingen die worden verleend een korte looptijd kennen binnen welke tijd een ontbrekende voorziening aangebracht moet zijn.

Toezicht en handhaving

Alle badinrichtingen worden minimaal eenmaal per jaar preventief bezocht. Indicator is het percentage badinrichtingen dat bij de eerste controle volledig voldoet. Daarnaast worden gegevens over waterkwaliteit bijgehouden en beoordeeld. Op het moment dat het toezicht repressief wordt gaat de briefwisseling over naar de eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat rapportages en ook de brieven duidelijk zijn.

Advies bij nieuwbouw en renovatie van zwemgelegenheden

Uit dossieronderzoek blijkt dat de adviestaak voor nieuwe installaties gedetailleerd wordt uitgevoerd. De insteek van de provincie is dat als dit goed gebeurt, overtredingen en ontheffingen niet nodig zijn.

Samenwerking met waterschappen en toekomstige regelgeving

De waterschappen voeren de waterkwaliteitsmetingen uit voor de open zwemwateren. Er is een goed overleg tussen provincie en de schappen. In het voor- en najaar wordt in breder verband bijeen gekomen door de provincies Overijssel, Drenthe en Groningen en de schappen om ervaringen uit te wisselen. Vooruitlopend op Europese richtlijnen wordt in het 'Deskundigenberaad Zwemwater', gewerkt aan eenduidige toetsingscriteria voor de verschillende zwemlocaties. Er wordt gebruik gemaakt van in IPO-verband ontwikkelde checklisten bij toezicht.



Jaarverslag

Door middel van de marap's en aparte jaarverslagen wordt concreet verslag gedaan van de behaalde doelen, waarbij op dossierniveau over constatering wordt gerapporteerd.

Conclusie

- De provincie voert de taak uitvoering Wet en besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden adequaat uit. Er wordt nadrukkelijk ingezet op advisering bij renovatie en nieuwbouw en toezicht en handhaving. Er is aandacht voor toekomstige ontwikkelingen en samenwerking met de schappen.

5.7 Wet geluidhinder

Ontheffing voorkeursgrenswaarden

In het jaar 2004 is er als gevolg van het vertrek van twee medewerkers tijdelijk sprake geweest van een capaciteitstekort. Dit hing samen met een reorganisatie van de eenheid. Hierdoor is in de behandeling van de aanvragen om ontheffing van de voorkeursgrenswaarden een achterstand ontstaan. De provincie heeft vervolgens een notitie opgesteld en besloten om toch alle ingekomen aanvragen te behandelen.

Daartoe is een extern bureau ingehuurd. Door het capaciteitsprobleem is bij enkele aanvragen de termijn van dertien weken overschreden. Deze hogere waarden zijn dientengevolge van rechtswege verleend.

Er is nu geen achterstand meer in de behandeling van de aanvragen om ontheffing van de voorkeursgrenswaarden. De toetsing van de aanvragen hogere waarden is zowel juridisch als technisch. De technische toetsing is voor verbetering vatbaar.

Enkele gemeenten (Enschede en Haaksbergen) hebben een algemene ontheffing tot 55 dB(A).

Hierop wordt geen toezicht uitgeoefend door de provincie.

Relatie milieu - RO met betrekking tot ontheffing voorkeursgrenswaarden

De collega's van ruimtelijke ordening komen in voorkomende gevallen, indien er vragen zijn, met hun plannen naar de geluidmedewerkers. Dit gebeurt overigens niet vaak. De hogere waarden beschikkingen worden in afschrift verzonden naar de collega's van ruimtelijke ordening. De vastgestelde bestemmingsplannen worden niet in afschrift gezonden naar de geluidmedewerkers van de eenheid EMT. Voor controle van de doorwerking van het besluit tot vaststelling van een hogere waarden is dit wenselijk. Vroeger was er een structureel overleg tussen de geluid- en de RO-medewerkers. Dit heeft een aantal jaren niet meer plaats gevonden en is later weer gestart en ondertussen weer doodgebloed.

Vergunningverlening Wet milieubeheer

De relatie tussen de geluidmedewerkers en de vergunningverleners is heel intensief.

De vergunningverleners varen blind op de adviezen van de beleidsmedewerkers. De bedoeling is dat dit iets minder wordt. Op dit moment krijgen de vergunningverleners een basiscursus geluid, zodat ze de standaard geluidsproblemen zelf kunnen oplossen. Dit jaar moeten de vergunningverleners één vergunningprocedure met geluidaspecten zelf doen, en volgend jaar meer. Zware en ingewikkelde gevallen blijven gedaan worden door de beleidsmedewerkers.



Coördinatie ex artikel 157 Wet geluidhinder

Er is geen aantoonbare coördinatie door de provincie (alleen bij zonebeheer industrielawaai – zie onder). Aan coördinatie wordt geen actieve invulling gegeven. Er bestaat geen inzicht in de gesaneerde woningen op het terrein van wegverkeers- en railverkeerslawaaai. De provincie dient bij het indienen van de saneringsprogramma's voor wegverkeers- en railverkeerslawaaai als postbus en de provincie geeft geen advies. Alleen bij industrielawaai wordt de sanering wel door de provincie gecoördineerd. Daarbij gaat het niet alleen om akoestische maatregelen bij de bedrijven, maar ook de gevelisolatie aan de woningen en het slopen van woningen.

Zonebeheer industrielawaai

Het zonebeheer is door de provincie goed georganiseerd. Het zonebeheer vindt plaats door de grote gemeenten en de samenwerkingsverbanden, alleen in Markelo en Rijssen niet. De nieuwe of gewijzigde vergunningen worden naar de zonebeheerder gestuurd. Eén keer per jaar is er een zonebeheerdersoverleg onder leiding van de provincie.

Conclusies

- De Inspectie is van mening dat de technische toets door de provincie Overijssel van de verzoeken om ontheffing voorkeursgrenswaarden voor verbetering vatbaar is.
- De samenwerking tussen ruimtelijke ordening en geluid moet, in het kader van de toets van de bestemmingsplannen en de vaststelling van hogere waarden, worden verbeterd. Op dit punt adviseert de inspectie een licht verbetertraject.
- De coördinerende taak wordt door de provincie in de breedte onvoldoende uitgevoerd. Op dit punt acht de inspectie een licht verbetertraject nodig.
- Het zonebeheer industrielawaai wordt door de provincie goed uitgevoerd.

Verbeterpunten

- Invulling geven aan de coördinerende taak op basis van de Wet geluidhinder.
- De technische toets bij ontheffing voorkeursgrenswaarden Wet geluidhinder volledig uitvoeren, bijvoorbeeld door tijdelijke uitbesteding.

Aanbeveling

- Periodiek overleg instellen tussen de medewerkers van ruimtelijke ordening en geluid.

5.8 Besluit luchtkwaliteit

Rapportage 2002 (verplichte drie-jaarlijkse rapportage)

Ten behoeve van de drie-jaarlijkse rapportage worden gemeenten actief benaderd om tijdig hun rapportages te leveren. Daarnaast vinden metingen van de luchtkwaliteit van provinciale wegen plaats om als input van de rapportage te dienen.

Concept- tussentijdse rapportage 2003

Omdat er geen plandempels (met uitzondering van fijn stof) worden overschreden, worden gemeenten niet actief benaderd om hun rapportages te leveren. Echter wanneer grenswaarden worden overschreden is het verplicht de twee jaren volgend op het jaar dat de constatering plaatsvond te rapporteren. Uit het tussentijdse rapport over het jaar 2003 blijkt dat niet alle gemeenten hebben gerapporteerd, dus ook hier zou de provincie de gemeenten actief moeten benaderen. Daarnaast verdient het aanbeveling om de rapportage bestuurlijk te laten vaststellen nu het een wettelijk verplichte rapportage betreft.



Periodiek overleg ex. Artikel 29 lid 1 Besluit Luchtkwaliteit

Een dergelijk overleg kent de provincie niet. Nu Overijsselse gemeenten, zoals Zwolle, deelnemen aan het artikel 29-overleg in Gelderland blijkt dat er wel behoefte is aan een dergelijk overleg. Daarnaast is het organiseren van een dergelijk overleg wettelijk verplicht.

Conclusie

- De Inspectie is van oordeel dat een licht verbetertraject nodig is voor de uitvoering van taken op grond van het Besluit luchtkwaliteit.

Verbeterpunten

- Voortaan tussentijdse rapportages luchtkwaliteit bestuurlijk vaststellen.
- Periodiek overleg ex artikel 29, lid 1 Besluit luchtkwaliteit in het leven roepen.

5.9 Bodembescherming

Een aantal belangrijke taken in het kader van de grondwaterbescherming zijn het uitbrengen van adviezen in het kader van de Wet milieubeheer, het verlenen van ontheffingen en het houden van toezicht en handhaving. De uitvoering van deze taken is door de VROM-Inspectie onderzocht.

Advisering Wet milieubeheer

De provincie heeft in 2004 het uitbrengen van 33 adviezen geprogrammeerd. In 2004 zijn uiteindelijk 44 adviezen aan de gemeenten uitgebracht. De provincie beschikt over een duidelijk overzicht met de in 2004 aan de gemeenten uitgebrachte adviezen in het kader van de Wet milieubeheer. Hierbij is per advies de stand van zaken weergegeven. Aan de hand van het overzicht zijn vijf adviezen geselecteerd en beoordeeld.

Uit de dossiers volgt dat de provincie een advies uitbrengt en daarbij toetst aan de bepalingen uit de provinciale milieuverordening. Een advies wordt schriftelijk uitgebracht aan een gemeente (transparant). De onderzochte dossier zijn wisselend van opbouw. In drie van de vijf onderzochte dossiers is geen definitieve beschikking van de gemeente aangetroffen.

Uit het onderzoek is gebleken dat een gemeente in een voorkomend geval een advies van de provincie niet volledig overneemt. De provincie heeft aangegeven dat een gemeente de plaatselijke situatie vaak beter kent. Door de provincie worden in sommige gevallen te strenge eisen gesteld. Het voornoemde hangt in bepaalde gevallen ook samen met het feit dat in de Provinciale milieuverordening andere eisen zijn gesteld dan in generieke regelgeving (zoals het Bouwbesluit). Dit is veelal de aanleiding dat een deel van het advies niet wordt overgenomen. De provincie kan dan beroep instellen, maar dat is de afgelopen jaren niet gebeurd. Het oordeel was steeds dat de bescherming van het grondwater nog afdoende was geborgd.

Ontheffingen

De provincie heeft voor het jaar 2004 25 ontheffingen geprogrammeerd. Uiteindelijk zijn 37 ontheffingen verleend. Voor een verzoek om ontheffing wordt gebruik gemaakt van een standaard formulier.

Voor het verlenen van ontheffingen maakt de provincie gebruik van standaardvoorschriften.

Uit de onderzochte dossiers volgt dat in een belangrijk deel van 2004 de ontvankelijkheidstoets niet verifieerbaar is vastgelegd. Dit is ongeveer een half jaar geleden hersteld. Thans wordt de ontvankelijkheidstoets schriftelijk vastgelegd.

Uit het dossieronderzoek volgt verder dat van een aantal voorschriften in de ontheffingen de handhaafbaarheid en van één enkel voorschrift het beschermingsniveau kan worden verbeterd.

Voor het overige is vastgesteld dat de ontheffingen op een correcte zijn verleend.



Toezicht en handhaving

In de planning voor het jaar 2004 zijn 75 bezoekrapporten over ontheffingen (gemiddeld drie controles per ontheffing) geprogrammeerd. In 2004 zijn 59 bezoekrapporten uitgebracht. Uit het onderzoek volgt dat de gerichtheid van het toezicht kan worden geoptimaliseerd door gebruik te maken van een bestaand planningsysteem (excel bestand).

De toezichthouder legt de bevindingen van een controle vast in een standaard toezichtrapport (transparant). Indien een overtreding wordt geconstateerd wordt een hercontrole uitgevoerd en zonodig een voorwaarschuwingbrief verzonden. In het kader van het onderzoek zijn zes dossiers beoordeeld. Bij twee dossiers is de voorwaarschuwing twee maanden na de geconstateerde overtreding verzonden en in één geval was er, ondanks een verzoek van de toezichthouder, geen voorwaarschuwing in het dossier aanwezig. Hierbij wordt opgemerkt dat in twee gevallen door de toezichthouder tussentijds een hercontrole is uitgevoerd en de overtreding inmiddels is opgeheven. De provincie heeft aangegeven dat het vorenstaande wordt veroorzaakt door een tekort aan capaciteit bij de bestuurlijk juridische afdeling. Aangegeven is dat spoedeisende gevallen met voorrang worden behandeld. Uit één dossier volgt dat de toezichthouder bodembescherming samen met een toezichthouder bodemsanering, in verband met samenloop werkzaamheden, een locatie heeft bezocht.

Conclusie

- Het geven van advies en het verlenen van ontheffingen vindt in voldoende mate plaats. De handhaafbaarheid van enkele voorschriften en het beschermingsniveau van een voorschrift kan worden verbeterd. Het toezicht wordt voldoende transparant uitgevoerd. De gerichtheid van het toezicht kan worden geoptimaliseerd. De nazorg van het toezicht kan worden verbeterd door kort na een controle de voorwaarschuwing te verzenden. De Inspectie adviseert een licht verbetertraject.

Aanbevelingen

- De handhaafbaarheid en het beschermingsniveau van de standaardvoorschriften bodembescherming jaarlijks beoordelen.
- De gerichtheid van het toezicht bodembescherming verbeteren door gebruik te maken van het beschikbare planningsysteem.
- De nazorg van het toezicht bodembescherming verbeteren.

5.10 Bodemsanering

Vergunningverlening

In het kader van de Wet bodembescherming wordt door de provincie beschikt op verzoeken tot vaststelling van de ernst en urgentie en op saneringsplannen.

In onderstaande tabel is de geprogrammeerde en gerealiseerde productie over 2004 weergegeven.

Tabel 2: Beschikkingen bodemsanering 2004

Activiteit	Begroot	Gerealiseerd
	2004	2004
Beschikkingen ernst en urgentie	5	36
Beschikkingen op saneringsplannen	45	31



Uit de tabel volgt dat het aantal gerealiseerde beschikkingen ernst en urgentie veel groter is dan gepland. Dit hangt samen met het feit dat met een beschikking op een saneringsplan veelal tegelijkertijd de ernst en urgentie van een saneringsgeval wordt vastgesteld. De provincie maakt gebruik van standaard beschikkingen. Bij het opstellen van een beschikking past de provincie het vier ogen principe toe. Hierbij wordt ook de toezichthouder betrokken.

Uit het dossieronderzoek volgt dat de procedures op een juiste wijze worden gevolgd. De voortgang van de procedures wordt aan de hand van een digitaal planbord centraal bewaakt. De provincie heeft vermeld dat de beschikkingen op de saneringsplannen binnen dertien weken worden verleend. Voor wat betreft de beschikkingen ernst en urgentie is aangegeven dat de termijn van dertien weken niet fataal is en deze incidenteel wordt overschreden. Dit komt dan door de werkdruk van de projectleiders.

In het kader van het onderzoek zijn zes beschikkingen ernst en urgentie en zes beschikkingen op saneringsplannen uit het jaar 2004 beoordeeld. De Inspectie heeft vastgesteld dat niet in alle gevallen uit het dossier kan worden opgemaakt hoe en waaraan bijvoorbeeld een saneringsplan of en nader onderzoek door de provincie is getoetst. De provincie maakt bijvoorbeeld geen gebruik van een checklist of toetsformulier. De provincie heeft aangegeven dat de toetsing van onderzoeken en plannen als volgt plaatsvindt. Wanneer bijvoorbeeld een nader bodemonderzoek of een saneringsplan is opgesteld conform de provinciale milieuverordening en de Wet bodemsanering dat wordt hierover geen aparte aantekening gemaakt in het dossier. De provincie geeft aan dat de beschikking impliciet aangeeft dat de toetsing is uitgevoerd. Wanneer echter een belangrijke afwijking wordt geconstateerd, worden memo's opgesteld en/of brieven verzonden. Lopende het vooroverleg en de behandeling van een verzoek worden aantekeningen in Globis (bodembeheersysteem) gemaakt. De werkwijze van de provincie wordt, met het dossier onderzoek, door de VROM-Inspectie bevestigd. De beschikkingen zijn voldoende uitgebreid en van een voldoende kwaliteit (verbetering ten opzichte van voorafgaande jaren).

De beoordeling van een saneringsplannen en het opstellen van een beschikking kan op het volgende punt worden verbeterd. In de saneringsplannen en de voorwaarden van de beschikkingen zijn veelal geen voorschriften opgenomen voor de eindbemonstering van een sanering. In twee gevallen is voor de eindbemonstering wel het VKB protocol 6001 voorgeschreven. Bij de beoordeling van de saneringsplannen en het opstellen van de voorschriften zou aan dit aspect in algemene zin meer aandacht moeten worden besteed. Voor een goede handhaving en vaststelling van het saneringsresultaat is het nodig dat in het saneringsplan en/of beschikking voorwaarden worden gesteld over de wijze waarop de eindbemonstering moet plaatsvinden.

Uit één dossier volgde dat de provincie in 2003 (buiten verificatiejaar) onterecht heeft ingestemd met een plan van aanpak voor een aanvullende sanering. Deze werkwijze bleek in het verleden vaker voor te komen. De provincie heeft aangegeven dat dit thans niet meer gebeurt. De provincie heeft voor de beoordeling van de wijze waarop een aanvullende sanering en/of afwijking op het saneringsplan moet worden gelegaliseerd criteria opgesteld (zie beleid).

Evaluatierapporten

Voor het jaar 2004 is de beoordeling van 30 evaluatierapporten begroot. Uiteindelijk zijn in 2004 25 evaluatierapporten beoordeeld.

In het kader van het onderzoek zijn vijf instemmingen op evaluatierapporten beoordeeld. Uit het onderzoek volgt dat de toezichthouder wordt betrokken bij de beoordeling van het evaluatierapport.

Uit de dossiers volgt dat de evaluatierapporten ongeveer binnen 3 maanden na de sanering bij de provincie zijn ingediend. De beoordeling en de instemming op het evaluatierapport heeft bij de onderzochte gevallen, één geval uitgezonderd, ongeveer binnen drie maanden plaatsgevonden.



Tenslotte is bij een instemming op een evaluatierapport vastgesteld dat, bij een achtergebleven restverontreiniging, in één geval wel en in één geval niet wordt ingegaan op het aspect nazorg.

Toezicht en handhaving

In het jaar 2003 is het toezicht op saneringen in eigen beheer door de Inspectie onderzocht. Het kwalitatieve en kwantitatieve toezicht is beoordeeld. De provincie is positief beoordeeld. De in het rapport genoemde verbeterpunten zijn betrokken bij dit VROM-onderzoek. De kwalitatieve uitvoering van het toezicht bij bodemsaneringen is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Er was immers bij de VROM-Inspectie al een voldoende beeld. Wel is gekeken naar de kwantitatieve uitvoering in 2004. Uit de marap over 2004 volgt dat 50 controles zijn begroot. In 2004 zijn uiteindelijk 126 bezoeken bij 48 locaties uitgevoerd.

Nazorg bodemsaneringen

De nazorg op saneringen is in eerste instantie neergelegd bij de projectleiders. In dat verband kan een toezichthouder op initiatief van een projectleider een veldcontrole uitvoeren. De nazorg activiteiten volgen uit Globis. Het verschil met het jaar 2002 (verificatie jaar SEBII) is dat Globis sinds 2003/2004 voor een belangrijk deel is gevuld. Hierdoor kan de provincie de nazorg beter programmeren.

Tijdens het onderzoek is een dossier ingezien waarbij sprake is van nazorg. Uit het dossier volgt dat monitoringsgegevens zijn toegezonden aan de provincie en door de provincie schriftelijk wordt ingestemd met het resultaat.

Voortgangsbewaking en bijsturen lopende Wbb saneringen

In het verleden is de duur van een grondwatersanering veelal optimistisch ingeschat. Hierbij is niet altijd voldoende rekening gehouden met de specifieke bodemopbouw in de provincie Overijssel. In Overijssel bevinden zich namelijk veel zandgronden. De verspreiding van een verontreiniging in het grondwater verloopt hierdoor sneller dan verwacht. Een vergunningaanvraag in het kader van de Wet milieubeheer en/of bouwvergunning in samenhang met de WRO heeft, als gevolg van een bezwaar- en beroepsprocedure, in een aantal gevallen ook geleid tot een vertraging van de sanering. In sommige gevallen is een grondwatersanering sneller verlopen dan voorzien.

Thans is meer ervaring binnen de provincie aanwezig waardoor beter de reële duur van een grondwatersanering kan worden ingeschat. De provincie heeft aangegeven dat tenminste jaarlijks de voortgang van een grondwatersanering wordt gemonitord. In dat kader worden onder andere analyses van het grondwater, onttrekkingsdebieten, etc., beoordeeld en bepaald of al dan niet een bijstelling van het saneringsproces nodig is. Als gevolg van de beleidsvernieuwing kan thans beter worden bijgestuurd en gemotiveerd waarom het oorspronkelijke doel niet wordt gehaald. Hierbij spelen kosteneffectiviteit, de risico's en de gebruiksbepalingen op basis van achtergebleven verontreinigingen een belangrijke rol.

De provincie Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel hebben een beslismodel ontwikkeld. Aan de hand van dit model kan voor langlopende grondwatersaneringen worden afgewogen en besloten om de sanering te eindigen. Dit beslismodel wordt door de projectleiders in de provincie Overijssel als toetsingskader gebruikt.

De provincie heeft tijdens het onderzoek twee voorbeelden met langlopende grondwatersaneringen laten zien waarbij op basis van het "Beslismodel voor tussentijdse evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen" wordt overwogen om een sanering te beëindigen dan wel te herzien.

Een keer in de twee weken is er projectleiders overleg. In dit overleg worden lopende saneringen besproken (uitwisseling ervaring en kennis). Moeilijke gevallen worden in dit overleg voorgelegd. Het beheer van Globis komt hierin ook aan de orde.



Beheer Globis

Globis is gevuld met informatie, echter is nog niet volledig/actueel. In verband met de komende verantwoording over het meerjarenprogramma 2002 tot en met 2004 is thans een medewerker van Haskoning bezig om het systeem zo actueel mogelijk te krijgen. Voorts is binnen de eenheid een communicatietraject ingezet om het beheer van Globis en daarmee de actualiteit van de informatie verder te verbeteren. De medewerkers krijgen in dat kader de mogelijkheid om zich bij het werken met Globis te laten ondersteunen. De noodzaak tot een goed beheer van Globis is versterkt door de veranderende rol van de provincie in het kader van de beleidsvernieuwing en het gegeven dat per 2030 de historische gevallen van bodemverontreiniging moeten zijn gesaneerd dan wel worden beheerst. De gegevens van het landsdekkend beeld moeten in Globis nog worden toebedeeld, geprioriteerd en verwerkt.

Uit het dossieronderzoek volgt dat op bijna alle relevante documenten een stempel is geplaatst waaruit blijkt dat registratie in Globis heeft plaatsgevonden.

Elke activiteit die tijdgebonden is, wordt vastgelegd in Globis en toebedeeld aan een medewerker.

Hierdoor heeft de provincie zicht op de in behandeling zijnde en lopende saneringen en kan op het niveau van een medewerker worden gepland.

Coördinerende taak

Overleg met gemeenten

In de provincie Overijssel kent men twee externe 'bodemoverleggen'. Er is periodiek overleg met de rechtstreekse gemeenten en periodiek overleg met de niet rechtstreekse gemeenten het overleg met de rechtstreekse gemeenten vindt voornamelijk beleidsafstemming plaats en in het overleg met de niet rechtstreekse gemeenten is daarnaast ook aandacht voor de uitvoering.

Bedrijvenregeling

Er wordt vooralsnog weinig gebruik gemaakt van de bedrijvenregeling. De regeling wordt betrokken bij het vooroverleg van saneringen in eigen beheer. Verder is er sprake van een sterke samenwerking met de stichting Bodemsanering bedrijfsterreinen (BSB). Ook via dit spoor vindt overleg plaats over de regeling. De provincie heeft in 2004 77 waarschuwingsbrieven aan weigerachtige bedrijven, die zijn gemeld door de BSB, verzonden (geprogrammeerd 75). De provincie heeft verder in 2004 26 aanwijzingen verzonden (geprogrammeerd 25) aan weigerachtige bedrijven die zijn gemeld door de BSB.

Landsdekkend beeld

Uit de marap over 2004 volgt dat in 2004 inzicht is verkregen in de aanwezige puntverontreinigingen die voor 1987 zijn veroorzaakt. In het totaal gaat het in Overijssel om zo'n 3500 locaties die (mogelijk) aangepakt moeten worden. Thans is de provincie aan het onderzoeken op welke wijze de informatie over bodemverontreiniging tussen de gemeenten en de provincie digitaal kan worden uitgewisseld.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

In het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing moeten dit jaar de programma's van de niet rechtstreekse gemeenten worden beoordeeld. In het kader van de bodemsaneringsoperatie dient de onderlinge samenhang tussen de programma's en het meerjarenprogramma bodemsanering te worden bewaakt.

Er is binnen de provincie een kerngroep ISV (toetsgroep) die de programma's beoordeeld. De provincie beschikt over een beleidskader ISV en een ISV verordening (financiële randvoorwaarden en procedure). Aan de hand van deze documenten en het rijksbeleid worden de programma's en projecten beoordeeld. De provincie gebruikt hiervoor een checklist.

In oktober 2004 is in het kader van de nieuwe programma periode een bijeenkomst georganiseerd voor de bodemmedewerkers van de gemeenten.



De programma's van de gemeenten zijn net bij de provincie binnen. De provincie is thans bezig met de beoordeling van de programma's en het voorbereiden van de beschikkingen. In de programma's worden van dezelfde rijksindicatoren gebruik gemaakt als in de meerjarenprogramma bodemsanering en het rijksbeleidskader ISV. Aan de hand hiervan stemt de provincie de programma's onderling en met het meerjarenprogramma bodemsanering af.

De contacten met de gemeenten zijn door het ISV versterkt. Dit leidt ertoe dat de provincie bij specifieke projecten de gemeenten op verzoek ondersteund (kennis, informatie etc.).

In het kader van de pilot 'stimuleren woningbouw' zijn negentien projecten benoemd die vanuit de provincie worden aangejaagd. Bij zes projecten is sprake van een bodemprobleem. Voor vier van de zes projecten zijn extra middelen beschikbaar gesteld. De koppeling met wonen maakt dat er bij de Staten meer aandacht is voor bodemsanering en dat zijn sneller geld beschikbaar stellen voor bodemsanering .

Conclusies

- De uitvoering van het taakveld vergunningverlening bodemsanering vindt over het algemeen in voldoende mate plaats. De transparantie van de beoordeling van de bodemonderzoeken en saneringsplannen en de wijze waarop de eindbemonstering wordt beoordeeld, kan echter worden verbeterd. Op dit punt acht de Inspectie een licht verbetertraject nodig
- De nazorg bij instemming op evaluatierapporten verdient nog de nodige aandacht. De provincie heeft door ervaring en toepassing van het 'Beslismodel voor tussentijdse evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen' de regie op langlopende grondwatersaneringen verbeterd. Voldoende aandacht voor voortgangsbewaking, herziening en tussentijdse beëindiging van grondwatersaneringen blijft evenwel nodig. De Inspectie adviseert een licht verbetertraject.

Verbeterpunt

- In de vergunningen bodemsanering (en/of saneringsplannen) de wijze waarop de eindbemonstering moet plaatsvinden voorschrijven.

Aanbeveling

- In alle gevallen, ook wanneer de onderliggende documenten akkoord zijn bevonden, het resultaat van een beoordeling bodemsanering vastleggen.

5.11 Externe veiligheid

BRZO '99

De uitvoering BRZO'99 voor provinciale inrichtingen is voldoende. Er zijn vier VR-bedrijven (bedrijven met een Veiligheidsrapportage-plicht) en twee PBZO-bedrijven (Preventie Beleid Zware Ongevallen) waarvoor Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn. De provincie heeft voldoende zicht op deze inrichtingen en de vergunningen zijn of worden geactualiseerd indien beoordeling veiligheidsrapport, beoordeling VBS etc. daartoe aanleiding geeft. Er wordt actief samengewerkt met andere partners, waarbij de provincie invulling geeft aan haar coördinatierol.

Ook in het kader van het BRZO '99 onderzoek van de Inspectie waarin een tweetal VR-bedrijven in Overijssel zijn onderzocht waarvoor Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn, werd de uitvoering als voldoende beoordeeld.



Voor beoordeling van onderdelen van bijvoorbeeld de QRA (kwantitatieve risicoanalyse) worden externen ingeschakeld zoals bijvoorbeeld TNO voor een deel van de QRA voor Elementis (voorheen Sasol Servo). In totaal beschikt de provincie Overijssel over één fte, verdeeld over twee personen, voor de uitvoering van BRZO, BEVI etc. Gelet op de kritische massa zoals VROM dit nodig oordeelt (minimaal vier fte) is dit te weinig. De beschikbare capaciteit heeft wel voldoende deskundigheid; beide personen hebben opleidingen kunnen volgen en nemen actief deel in IPO-werkgroepen waar verder beleid uitgewerkt wordt over hoe om te gaan met onder andere BRZO '99 en BEVI. In het interview merkte de provincie op dat de coördinatie onevenredig veel tijd kost gelet op het geringe aantal BRZO-bedrijven. De provincie deed de suggestie om alle BRZO-bedrijven onder bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten te brengen om daarmee ook meer kritische massa te genereren.

BEVI/Besluit register risicosituaties gevaarlijke stoffen/Circulaire buisleidingen

Dit zijn nieuwe besluiten die in 2004 of 2005 van kracht zijn geworden. Derhalve is het niet opportuun daar nu een oordeel over te geven. Door de pilot Risicokaart en het Kennis- en implementatietraject (zie hiervoor) is er al wel veel gedaan. Op punten moet informatie nog aangevuld worden gelet op de nieuwe regelgeving. Bijvoorbeeld de (beperkt) kwetsbare objecten zoals opgenomen in de Risicokaart zijn nog veelal op de PREVAP codes gebaseerd, de definitie van het BEVI wijkt op punten daarvan af. De provincie heeft opgemerkt dat met name het Ministerie van VROM zeer terughoudend is bij het aanleveren van informatie ten behoeve van de risicokaart.

Vuurwerkbesluit

In het kader van het vuurwerkconvenant 2002 wordt nauw samengewerkt tussen alle instanties.

Er wordt elk jaar werkplannen opgesteld en over de uitvoering daarvan wordt gedetailleerd gerapporteerd aan de stuurgroepleden. Zo ook in de rapportage van 1 februari 2005. Er is goed inzicht in de actuele situatie bij vuurwerkbedrijven.

Er is een protocol eindejaarscontrole opgesteld. De resultaten van de eindejaarscontrole zijn gedetailleerd opgenomen in voornoemde rapportage.

In 2004 heeft de VROM-Inspectie een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop provincies hun coördinerende rol op het gebied van vuurwerk uitvoeren. Voor Overijssel is de uitvoering van de coördinerende rol op gebied van vuurwerk als adequaat beoordeeld.

Conclusie

- De provincie voert de taak uitvoering externe veiligheid adequaat uit. In de uitvoering van taken wordt prioriteit gegeven aan risicovolle situaties en bedrijven en het verkrijgen van inzicht in risicovolle situaties. Er is nadrukkelijk aandacht voor de coördinerende en stimulerende taak naar andere overheden toe.

Aanbevelingen

- De implementatie van nieuwe regelgeving externe veiligheid verder volgens planning ter hand nemen.
- Door toenemende (omvang van) taken op het gebied van externe veiligheid aandacht voor voldoende en deskundige menskracht om taken uit te voeren.



Bijlagen





Bijlage 1 Overzicht conclusies, verbeterpunten en aanbevelingen

In deze bijlage zijn samenvattingen opgenomen van de conclusies naar Beleid, Programmering en Uitvoering, alsmede naar de VROM-aspecten Wonen (Huisvestingswet), Ruimtelijke ordening en Milieu. Voor verdergaande informatie over het vijftal taken die de provincie naar het oordeel van de Inspectie excellent uitvoert en de in totaal 35 taken waarover geconcludeerd is dat zij aan het adequate niveau voldoen, wordt verwezen naar deel 2 van dit rapport.

Beleid

Voor de beleidstaakvelden toezicht huisvesting statushouders, beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, beleid vergunningverlening Wet milieubeheer, kwaliteitscriteria professionalisering milieuhandhaving, geluidbeleid voor industrielawaai, integraal luchtkwaliteitsbeleid en het uitvoeringsbeleid Externe Veiligheid voor eigen provinciaal handelen adviseert de Inspectie lichte verbetertrajecten.

Verbetertrajecten voor beleid vergunningverlening Wm en in het kader van de professionalisering milieuhandhaving heeft de provincie zelf al geprogrammeerd. Op een aantal beleidstaken functioneert de provincie naar de mening van de Inspectie excellent: verschillende stimuleringsacties op het gebied van Externe Veiligheid en richting gemeenten met het convenant 'Ruimte op Orde', deelname aan verschillende experimenten en de asbestkansenkaart. Op de overige beleidstaakvelden scoort de provincie het adequate niveau.

Geen van de verbetertrajecten op het gebied van beleid betreffen wettelijke taken, daarom zijn voor beleid alleen aanbevelingen geformuleerd en geen verbeterpunten.

Programmering

De Inspectie adviseert lichte verbetertrajecten voor de programmering van de taken toezicht huisvesting statushouders, de vrijstelling voor actualisering en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, taken Wet geluidhinder en bodemsanering. Alle overige programmering ligt op adequaat niveau. Ook bij de programmering zijn alleen aanbevelingen geformuleerd omdat geen van de verbetertrajecten wettelijke taken betreffen.



Uitvoering

Voor de uitvoering van het toezicht huisvesting statushouders, de vrijstelling voor actualisering en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten, de totstandkoming en kwaliteit van de Wm-vergunning, handhaving Wet milieubeheer, uitvoering taken Wet geluidhinder, het Besluit luchtkwaliteit, bodembescherming en bodemsanering vindt de Inspectie lichte verbetertrajecten nodig of adviseert daartoe.

De uitvoering van het branchegericht Seda-project bij autodemontagebedrijven en het Digiloket kunnen voorbeeld dienen voor andere provincies bij vergunningverlening. Hier is naar de mening van de Inspectie sprake van excellente uitvoering voor de wijze waarop de provincie bedrijven en gemeenten stimuleert en faciliteert.

De considerans in de Wm-vergunning is zeer overzichtelijk opgebouwd en compleet. De provincie excelleert op dit punt bij de uitvoering. De provincie kan als voorbeeld dienen met de wijze waarop zij de gemeenten in Overijssel stimuleert en faciliteert om bestemmingsplannen te actualiseren, te handhaven en te digitaliseren.

Op de overige punten scoort de provincie adequaat.

Voor de uitvoering zijn verbeterpunten voor wettelijke taken en aanbevelingen voor niet-wettelijke taken opgenomen.

Wonen (Huisvestingswet)

Verbeterpunten

1. Opvoeren van de druk op gemeenten die achterliggen bij de huisvesting van statushouders.
2. Dossieropbouw ten behoeve van eventuele toepassing van het wettelijke instrumentarium als toezichthouder huisvesting statushouders.

Aanbevelingen

1. Formuleren van beleid voor de taak toezicht huisvesting statushouders.
2. Het opstellen van een uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van het toezicht op de huisvesting van statushouders.

Ruimtelijke ordening

Verbeterpunten

1. Programma vaststellen voor het monitoren van de vaststelling van 'artikel 30 herzieningen' door gemeenten, voor het aanzetten van gemeenten om die herzieningen daadwerkelijk vast te stellen en voor het zonodig vaststellen door Gedeputeerde Staten van bestemmingsplannen indien de gemeenteraad de verplichting op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet nakomt.
2. Objectivering van beperking in de toetsing van bestemmingsplannen en bespreken met de betrokken partijen.
3. Versterking van de relatie met andere eenheden in het kader van toetsing bestemmingsplannen.
4. Objectiveren van de beoordeling van aanvragen om verklaringen van geen bezwaar, zodat beoordeeld kan worden of de afwikkeling van deze aanvragen nog voldoet aan de minimale eisen die de wet aan deze toetsing stelt (strijd met de wet en met een goede ruimtelijke ordening).



5. Uitvoering geven aan de wettelijke bepalingen voor vrijstelling actualisering bestemmingsplannen en de vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.

Aanbevelingen

1. Vaststellen van beleid voor vaststelling van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten.
2. Periodiek overleg instellen tussen de medewerkers van ruimtelijke ordening en geluid.

Milieu

Verbeterpunten

1. Termijnbewaking van de wettelijke procedures vergunningverlening Wm verbeteren.
2. Tijdig implementeren van Besluiten en/of Regelingen in de Wm-vergunning.
3. Aanvraag onderdeel uit laten maken van de Wm-vergunning.
4. Waarmerken van tekeningen en andere bescheiden Wm-vergunning.
5. Beleid formuleren op het punt van financiële zekerheidstelling bij Wm-vergunningverlening.
6. Bij de controles van inrichtingen de naleving toetsen aan ten minste de vigerende milieuregelgeving ten aanzien van de handhavingssenties, de Wm-vergunning en de in de Wm-vergunning vastgelegde referentiepunten.
7. Versnelling en objectivering van keuzes ter voorkoming van het ontstaan van passieve gedoogsituaties na constatering van overtredingen.
8. Invulling geven aan de coördinerende taak op basis van de Wet geluidhinder.
9. De technische toets bij ontheffing voorkeursgrenswaarden Wet geluidhinder volledig uitvoeren, bijvoorbeeld door tijdelijke uitbesteding.
10. Voortaan tussentijdse rapportages luchtkwaliteit bestuurlijk vaststellen.
11. Periodiek overleg ex. artikel 29, lid 1 Besluit luchtkwaliteit in het leven roepen.
12. In de vergunningen bodemsanering (en/of saneringsplannen) de wijze waarop de eindbemonstering moet plaatsvinden voorschrijven.

Aanbevelingen

1. Het op enig moment weer stroomlijnen van de gemaakte milieubeleidskeuzen in één strategisch document om zowel in de interne organisatie de onderlinge doelgerichtheid te versterken, als aan de inwoners van Overijssel duidelijk te maken wat de einddoelen zijn van de provincie op het terrein van milieu en leefomgeving.
2. De aangetroffen werkwijze ten aanzien van het officieel vooroverleg Wm-vergunning opnieuw bezien om duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie in de te volgen procedure te krijgen. Naast het kwaliteitshandboek zou ook de digitale checklist Vergunningenmanagement Overijssel hierop aangevuld kunnen worden.
3. Aandacht voor afstemming tussen verschillende eenheden van de provincie (milieu, ruimtelijke ordening en water) waardoor situaties als niet ruimtelijk inpasbaar bij Wm vergunningverlening snel tot een besluit kunnen leiden.
4. Aandacht voor de Wet Bibob.
5. Aandacht voor meer flexibiliteit in de Wm-vergunning in relatie tot milieuzorgsystemen en het gebruik van doelvoorschriften.
6. Stroomlijnen van de dossiervorming bij Wm-vergunningverlening: papieren dossiers, schaduw dossiers en SuperOffice.
7. Bij geconstateerde tekortkomingen optreden conform de handavingsstrategie.



8. De uitkomsten van de toezicht en handhavingsactiviteiten schriftelijk vastleggen, zowel in de dossiers als richting bedrijf.
9. Voorkomen van passieve gedoogsituaties door onder andere een betere afstemming tussen vergunningverlening en handhaving.
10. Uitvoeren van bedrijfseconomische controles bij handhaving Wm-vergunningen.
11. De toepassing van handhavingsessenties en toezichtplannen zo spoedig mogelijk doorvoeren.
12. Ontwikkelen van geluidbeleid voor industrielawaai.
13. Ontwikkelen van integraal provinciaal luchtkwaliteitsbeleid, bij voorkeur samen met relevante gemeenten.
14. Bij de herziening van het beleid voor bodemsaneringen doelstellingen en indicatoren expliciet benoemen.
15. Het beslismodel voor de evaluatie en beëindiging van bodemsaneringen definitief vaststellen.
16. De criteria nader concretiseren die zijn opgesteld voor de beslissing of bij een afwijking moet worden herbeschikt. Vervolgens het beslismodel definitief vaststellen.
17. Plan van aanpak BRZO bestuurlijk vaststellen.
18. Concreet beleid ontwikkelen op gebied van BRZO '99, BEVI, etc.
19. Opleidingsplan Externe Veiligheid vaststellen.
20. Blijvende aandacht voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving op bodemsaneringen.
21. Sturende rol oppakken bij monitoring van de feitelijke realisering van gemeentelijke rioleringsplannen.
22. Periodiek overleg instellen tussen de medewerkers van ruimtelijke ordening en geluid.
23. De handhaafbaarheid en het beschermingsniveau van de standaardvoorschriften bodembescherming jaarlijks beoordelen.
24. De gerichtheid van het toezicht bodembescherming verbeteren door gebruik te maken van het beschikbare planningssysteem.
25. De nazorg van het toezicht bodembescherming verbeteren.
26. In alle gevallen, ook wanneer de onderliggende documenten akkoord zijn bevonden, het resultaat van een beoordeling bodemsanering vastleggen.
27. De implementatie van nieuwe regelgeving externe veiligheid verder volgens planning ter hand nemen.
28. Door toenemende (omvang van) taken op het gebied van externe veiligheid aandacht voor voldoende en deskundige menskracht om taken uit te voeren.



Bijlage 2 Suggesties voor Ministerie VROM

De navolgende punten betreffen suggesties en opmerkingen voor het ministerie VROM die door de provincie naar voren zijn gebracht of door het onderzoeksteam zijn opgetekend.

Ruimtelijke ordening

1. Streekplannen komen tot stand in nauw overleg met diverse partijen. Ook het ministerie van VROM is één van die betrokken partijen. Namens de minister van VROM zijn in de voorbereidingsfase opmerkingen ingebracht tegen het zogenaamde “voorontwerp” streekplan. In de formele procedure zijn eveneens bedenkingen ingebracht tegen het ontwerp streekplan. Het vastgestelde streekplan is, conform de wettelijke bepalingen, toegezonden aan de Minister van VROM. De Minister hoort zijn of haar eindmening te geven over het nieuw vastgestelde streekplan, gehoord de Rijksplanologische Commissie, de RPC. Deze laatste stap is door de Minister bij het streekplan voor Overijssel niet gezet. Er zijn wel bedenkingen ingebracht, maar een definitief eindoordeel, gehoord de RPC, is niet gegeven.
2. Het ministerie van VROM, met name de Inspectie, toetst de ruimtelijke plannen van gemeenten veel beperkter dan voorheen de inspectie voor de ruimtelijke ordening deed. De sturingsfilosofie van de Nota Ruimte – decentraal wat kan, centraal wat moet – zal een verdergaande beperking van de toetsing betekenen. Om het voor de provinciale toezichthouders duidelijk te krijgen welke onderwerpen voor de rijksoverheid nog van belang blijven, is het noodzakelijk die onderwerpen nadrukkelijk te communiceren. Bekendheid met de rijksaandachtspunten zal leiden tot nadrukkelijke aandacht voor deze punten.
3. De rijksoverheid zet sterk in op ‘doorwerking’ van het rijksbeleid in plannen van provincies en gemeenten. Dat wil zeggen dat de rijksthema’s worden uitgewerkt en vastgelegd in streekplannen en bestemmingsplannen. Doorwerking van rijksthema’s in streekplannen suggereert een provinciale toetsing van bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op de doorgewerkte onderwerpen. Dit blijkt niet het geval te zijn. Doordat de provincie bij de uitvoering van de plantoetsing selectief omgaat met de in het streekplan uitgewerkte onderwerpen, kan het zijn dat bij die selectie de doorgewerkte rijksthema’s niet of nauwelijks bij de toetsing van gemeentelijke ruimtelijke plannen worden gebruikt.



4. Indien de provincie goedkeuring aan een bestemmingsplan onthoudt, dient de gemeente het plan aan te passen aan de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de onthouding van goedkeuring. Dit geldt ook wanneer de Raad van State een goedkeuringsbesluit vernietigt en vervangt door een besluit tot onthouding van goedkeuring. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten deze verplichting om het bestemmingsplan aan te passen lang niet altijd uitvoeren. De wet voorziet erin dat in de gevallen waarin de gemeente de aanpassingen niet uitvoert, de provincie de planaanpassing verricht. In Overijssel wordt aan deze taak niets gedaan. De indruk bestaat dat ook de andere provincies geen prioriteit geven aan deze zogenaamde artikel 30 herzieningen. Bij handhaving van de bepaling in de wet zou de Inspectie het toezicht op dit punt moeten intensiveren.

Wonen / Huisvestingswet (Statushouders)

1. De provincie is terughoudend met het toepassen van de taakverwaarlozingsprocedure omdat de juridische complicaties niet duidelijk zijn. Er wordt gekeken naar ervaringen van andere toezichthouders. Een handreiking is welkom. (noot: de wijziging van de Huisvestingswet die per 1 mei 2005 is ingegaan stelt maximale termijnen om de aan de taakstelling te voldoen. De invulling van de taakstellingen per 1 juli 2005 is hierbij al belangrijk. Er is geen handreiking voor de taakverwaarlozingsprocedure opgesteld. Het is aan te bevelen dat de toezichthouders gezamenlijk en al dan niet in overleg met VROM een handreiking hiervoor opstellen.)
2. Herverdeling kan als stimulans worden ingezet voor die gemeenten die redelijk tot goed presteren maar (tijdelijk) niet aan de taakstelling kunnen voldoen. Door middel van herverdeling door de toezichthouder kan een gemeente de taakverwaarlozingsprocedure ontlopen. Dit heeft als voordeel dat een andere gemeente (X) ervoor zal zorgen dat de statushouders worden gehuisvest en niet langer in de opvang moeten verblijven en ook de taakverwaarlozingsprocedure niet gevoerd hoeft te worden. In een volgende taakstellingsperiode kan de achterblijvende gemeente een deel van de taakstelling van de gemeente (X) weer voor haar rekening nemen, zodat er in de uitplaatsing van statushouders geen achterstanden hoeven te ontstaan.



Milieu

1. In de jaren negentig zijn de inrichtingsgebonden taken in het kader van de grondwaterbescherming overgedragen aan de gemeenten. De door de provincie verleende ontheffingen zijn destijds overgedragen aan de gemeenten en onderdeel gaan uitmaken van Wet milieubeheerdossiers. Voor 1 maart 2005 zouden de Wm-vergunningen op het betreffende onderdeel moeten zijn geactualiseerd, opdat de specifieke voorschriften met betrekking tot de grondwaterbescherming integraal onderdeel uitmaken van de Wet milieubeheervergunning. Hoewel er geen cijfers bekend zijn, heeft de provincie de indruk dat er weinig aandacht is voor actualisatie van de vergunningen door de gemeenten. Begin dit jaar heeft de provincie bij de gemeenten de noodzaak tot actualisatie onder de aandacht gebracht. Hierbij heeft de provincie per gemeente niet gevraagd naar een weergave van de stand van zaken. De verwachting is dat er nog een grote inhaalslag moet plaatsvinden. De provincie heeft aangegeven dat de VROM-Inspectie hierin ook een rol zou kunnen vervullen.
2. VROM moet een standpunt innemen hoe wordt omgegaan met het afwijken van de wettelijke vereisten ten aanzien van het milieubeleidsplan, milieuprogramma en jaarverslag. De drie onderdelen hangen nauw met elkaar samen en zijn onderdeel van de herijkingsoperatie VROM-regelgeving. Bezien moet worden hoe om te gaan alternatieve werkwijzen die hetzelfde resultaat beogen.
3. De herziening van de nazorgplannen zouden landelijk kunnen worden opgepakt op grond van nieuwe inzichten en ontwikkelingen en niet op grond van wettelijke termijnen voor wat betreft het milieuhygiënisch inhoudelijk deel. Dit geldt niet voor het heffingsgedeelte in verband met de fondswerving.
4. Bij een gering aantal specifieke inrichtingen ligt het voor de hand dat bij meerdere provincies een kennistekort aanwezig is op het punt van toetsing van nazorgplannen. Het aanwijzen van landelijk specialisten is een mogelijkheid om dit kennistekort op te heffen.
5. Aan de BRZO-taken hangt ook een coördinatietaak voor het Wm-bevoegd gezag, deze taak kost relatief veel tijd indien het betreffende Wm-bevoegd gezag weinig BRZO-bedrijven heeft. Een suggestie van de provincie Overijssel is dan ook om alle BRZO-bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie te brengen. Op deze wijze kan meer kritische massa worden gegenereerd. Deze suggestie is ook gedaan tijdens de evaluatie van het BRZO met de Directie Externe Veiligheid van VROM.
6. De provincie vindt dat met name VROM te terughoudend is met het aanleveren van gegevens ten behoeve van de risicokaart. Als gegevens missen van inrichtingen waarvoor VROM bevoegd gezag is, is de risicokaart incompleet. De terughoudendheid van VROM is naar de mening van de provincie strijdig met het verdrag van Aarhus.





Bijlage 3 Onderzoeksteam

Projectleiding

Wouter ter Haar, VI-Oost

Ruimtelijke ordening / Wonen

Romke van der Wal, VI-Noord

Ton Hofmans, VI-Oost

Wet Milieubeheer (incl. Afval, excl. Bodem)

Robert-Jan Looijmans, VI-Oost

Francien van Bart, VI-Noordwest

Milieu: Bodem, Externe Veiligheid, Wet geluidhinder, Besluit luchtkwaliteit, zwemwater

Frans Plu, VI-Zuidwest

Karin Reijnders, VI-Zuid

Water

Henk van der Honing, Inspectie Verkeer en Waterstaat

Francisco Leus, Inspectie Verkeer en Waterstaat

Medewerkers (dossier)onderzoek in verificatiefase

Joop Aardema (VI-Noord)

Gerarda Gaartman (VI-Noordwest)

Ton ter Grote (VI-Oost)

Bernd Jurriens (VI-Oost)

Marijke Ingenbleek (VI-Oost)

Alex Pijnenburg (VI-Zuidwest)

Bianca Schijven (VI-Zuid)

Stef Strik (VI-Zuidwest)

Martin Tennekes: Wet geluidhinder (DGM)

