

Professionalisering van de milieuhandhaving

VROM IPO VNG UvW V&W



**MEETBARE
HANDHAVINGSDOELSTELLINGEN**
(OUTPUTCRITERIA)

"Het gaat om het resultaat"

- Eindrapport, juni 2004 -

Deze conceptrapportage is een gezamenlijk product van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).
Bij de totstandkoming van het product is ondersteuning geboden door K+V organisatie adviesbureau.

Correspondentie:

Projectsecretariaat Professionalisering van de milieuhandhaving, t.a.v. mevr. Mr. M.W.E. van Megen
Ministerie van VROM, Postbus 30945, 2500 GX Den Haag, E-mail: marieke.vanmegen@minvrom.nl

Samenvatting

Dit rapport is een praktische handreiking ("staalkaart") op basis waarvan betrokken handhavingsorganisaties concrete en meetbare handhavingsdoelen kunnen formuleren. De handhavingsdoelen zijn gericht op te leveren prestaties / producten door de organisatie en (waar mogelijk) op het effect van de handhaving op het naleefgedrag en de kwaliteit van het milieu.

De handreiking is opgesteld op basis van de praktijk. Het is dus geen theoretisch model. Het rapport is geen landelijke norm voor de wijze waarop handhavingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd.

In de handreiking worden de handhavingsdoelen onderscheiden in de volgende typen doelstellingen:

- inputdoelstellingen;
- prestatiedoelstellingen;
- naleefdoelstellingen;
- milieudoelstellingen.

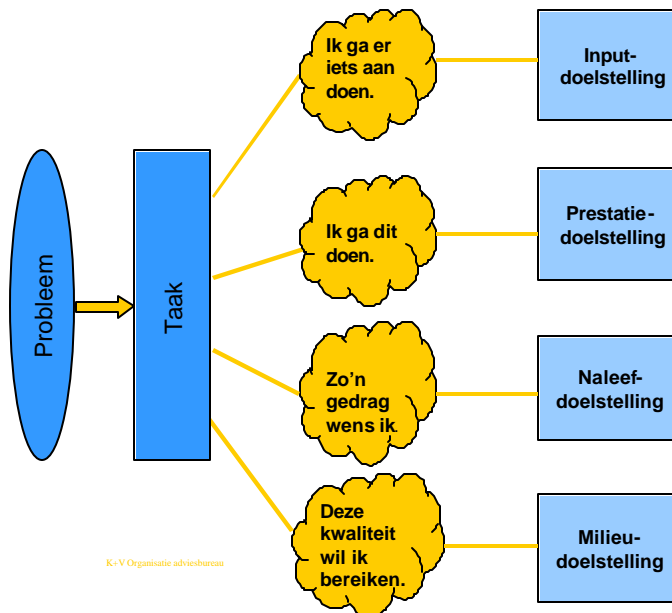
De eerste twee typen doelstellingen zeggen iets over de organisatie zelf: de inzet (aantal uren) en geleverde prestaties (aantal uitgevoerde controles / aantal toegepaste sancties) van een handhavingsorganisatie. Met behulp van deze doelstellingen is het mogelijk de efficiency van een handhavingsorganisatie te meten. Deze doelstellingen passen volledig binnen de bestaande planning en control praktijk van de overheid.

De twee laatste typen doelstellingen zeggen iets over het effect van de handhavingsacties op de doelgroep (naleefgedrag) en op het milieu (milieueffect). Deze doelstellingen zijn een indicator voor de effectiviteit van de handhavingsacties.

De "Staalkaart" is een rode draad die in het formuleren van handhavingsdoelstellingen gebruikt kan worden. Voordat een handhavingsdoelstelling kan worden geformuleerd dient eerst het probleem te zijn gedefinieerd (op basis van de omgevingsanalyse en risico-analyse). Vervolgens dient de bijbehorende handhavingstaak en activiteit te worden benoemd. Afhankelijk van het type handhavingstaak en de nauwkeurigheid waarmee de handhavingstaak is omschreven kan vervolgens een input-, output-, nalevings- of

milieu-doelstelling worden geformuleerd. In het algemeen geldt dat hoe nauwkeuriger het probleem is omschreven waarop handhaving wordt ingezet, hoe nauwkeuriger de handhavingstaak kan worden beschreven en, als gevolg daarvan, des te nauwkeuriger de doelstelling.

Daarnaast wordt per type doelstelling aangegeven wat de toepassingsmogelijkheden en randvoorwaarden zijn die gelden voor het opstellen van de doelstellingen. Tenslotte komen voorbeelden aan de orde uit de praktijk.



Figuur 1: overzicht type doelstellingen

In deze handreiking wordt verder ingegaan op de kenmerken van de handhavingstaak en de bijbehorende doelstelling.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1	5.1 Definitie	14
1.1 Aanleiding project	1	5.2 Voorbeelden uit de praktijk.....	14
1.2 Doelstellingen project	1	5.3 Toepassingsmogelijkheden	15
1.3 Waarom outputcriteria.....	1	5.4 Gebruikseisen	15
1.4 Handreiking	2	5.5 Formulering en voorbeelden	16
1.5 Samenhang met sturing en verantwoording.....	3	5.6 Indicatoren	16
1.6 Leeswijzer	3	6. Naleefdoelstelling.....	17
2. Algemene eigenschappen handhavingsdoelstellingen	4	6.1 Definitie	17
2.1 Typen doelstellingen.....	4	6.2 Voorbeelden in de praktijk.....	17
2.2 SMART formuleren	6	6.3 Toepassingsmogelijkheden	17
2.3 Selectiecriteria handhavingsdoelstellingen	7	6.4 Gebruikseisen	18
3. Omschrijving Handhavingstaak	8	6.5 Formulering en voorbeelden	19
4. Inputdoelstelling	11	6.6 Indicatoren	20
4.1 Definitie	11	7. Milieudoelstelling.....	21
4.2 Voorbeelden uit de praktijk.....	11	7.1 Definitie	21
4.3 Toepassingsmogelijkheden	11	7.2 Voorbeelden uit de praktijk.....	21
4.4 Gebruikseisen	12	7.3 Toepassingsmogelijkheden	21
4.5 Formulering en voorbeelden.....	12	7.4 Gebruikseisen	22
4.6 Indicatoren	13	7.5 Formulering en voorbeelden	22
5. Prestatiedoelstelling.....	14	7.6 Indicatoren	23

1. Inleiding

1.1 Aanleiding project

In 2002 zijn de kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de milieuwethandhaving vastgesteld. Deze kwaliteitscriteria zijn op dit moment nog gericht op het proces van handhaven. De stuurgroep professionalisering heeft echter de wens dat er ook criteria worden ontwikkeld die op de resultaten en het effect van de uitvoering zijn gericht. Deze zijn vooralsnog niet ontwikkeld. De stuurgroep heeft besloten om dit landelijk op te pakken met het 'deelproject Outputcriteria'. Het gaat er hierbij om prestaties en effecten van handhaving te vertalen naar breed onderschreven outputgerichte en meetbare doelstellingen.

1.2 Doelstellingen project

- Het opstellen van een praktische handreiking ("staalkaart") zodat betrokken handhavingsorganisaties concrete en meetbare handhavingsdoelen kunnen formuleren. De handhavingsdoelen zijn gericht op te leveren prestaties / producten door de organisatie en (waar mogelijk) op het effect van de handhaving op het naleefgedrag en de kwaliteit van het milieu.

- Het operationaliseren van de handhavingsdoelen in meetbare indicatoren, waarbij wordt aangegeven hoe deze indicatoren gemeten (gemonitord) kunnen worden.

1.3 Waarom outputcriteria

"Outputcriteria" is eigenlijk niet de juiste benaming. Criteria voor de output, voorwaarden waaraan de output van het handhavingsproces moet voldoen, bijvoorbeeld hoeveel controles een handhaver moet (kunnen) uitvoeren, worden namelijk niet gegeven in het project. In het project gaat het er vooral om een kader te schetsen waarmee de handhavende organisatie de eigen doelstellingen voor de handhaving meer op resultaat kan richten. Bij deze doelstellingen behoren indicatoren waarmee bepaald kan worden in welke mate aan de doelstelling is voldaan.

Op dit moment worden handhavingsdoelstellingen slechts op beperkte schaal opgenomen in handhavingsuitvoeringsprogramma's. Het gaat meestal om doelstellingen gebaseerd op het aantal uren dat beschikbaar is voor de handhaving (input) of het aantal uit te voeren controles (prestatie). Op bescheiden schaal worden doelstellingen gericht op naleving genoemd en in een sporadisch geval een doelstelling gericht

op milieueffect. Veel genoemde redenen voor de huidige praktijk zijn:

- de huidige planning en control bij overheidsorganisaties is vooral op input en prestaties gericht;
- het naleefgedrag en het milieueffect zijn moeilijk meetbaar en de relatie tussen naleving en milieueffect is lastig vast te stellen;
- het geven van rekenschap over de bereikte effecten aan het bestuur (raad, staten, algemeen bestuur) is nog onwennig;
- tot nu toe was er weinig aanleiding om het anders te doen.

Tegelijk wordt vastgesteld dat het bestuur en de maatschappij vragen om outputcriteria. Wat krijg ik voor mijn geld? Wat draagt handhaving bij aan de oplossing van het probleem?

Een landelijke aanpak verdient de voorkeur opdat niet iedereen het wiel hoeft uit te vinden.

*"Wij worstelen ook met de vraag hoe we de doelstellingen meer over het effect van handhaving kunnen laten gaan dan over de tijd die we aan handhaving besteden. Ik denk dat dit bij iedere handhavingsorganisatie zo is na de kwaliteitscriteria."
"Ik ben blij met het landelijke project. Dat maakt de doelstellingen onderling vergelijkbaar."*

1.4 Handreiking

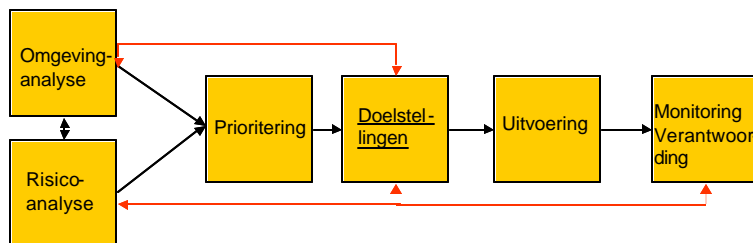
Het project moet leiden tot een handreiking voor de handhavende organisaties. Een handreiking waarin voorbeelden worden gepresenteerd waaruit iedereen naar behoeven dat kan halen wat het meest bij de organisatie, de taak en de taakin-vulling past.

De uitkomst is nadrukkelijk geen landelijke norm voor de wijze waarop handhavingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Organisaties zijn dynamisch; ze leren en ontwikkelen zich, bestuur, managers en uitvoerders leggen hun accenten. Ook verschillen de taken: wat voor de ene taak een goede doelstelling is, is dat niet automatisch ook voor een andere taak. Tenslotte is er verschil in de taakuitoefening. Sommige taken worden uitgevoerd omdat ze nu eenmaal moeten worden uitgevoerd, andere omdat ze een geconstateerd probleem de wereld uit helpen. Dit alles weerspiegelt zich in de wijze waarop handhavingsdoelstellingen worden neergezet. De staalkaart outputcriteria biedt een handreiking voor het bereiken van het kwaliteitscriterium 1.2 (prioriteitenstelling en meetbare doelen) en heeft een relatie met de kwaliteits-

criteria 4.2 (monitoring) en 4.3 (verantwoording van inzet, prestaties en resultaten).

1.5 Samenhang met sturing en verantwoording

Binnen de kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de handhaving zijn de doelstellingen geplaatst na de probleemanalyse en worden ze nadrukkelijk in verband gebracht met de uitvoering, monitoring en de evaluatie. De doelstellingen worden gebruikt om sturing te geven aan de uitvoering.



K+V Organisatie adviesbureau

Figuur 2: plaats doestellingen in de kwaliteitscriteria professionalisering

Handhavingsdoelstellingen opstellen is één. Vervolgens dienen de handhavingsdoelstellingen te worden gemonitord om na te gaan in hoeverre aan de doelstellingen is voldaan.

Hiervoor dient een systeem aanwezig te zijn waarin de gegevens worden bijgehouden.

Tevens is het bij het formuleren van doelstellingen van belang na te denken over wat het betekent als aan de doelstellingen is voldaan. Vindt er dan geen toezicht meer plaats? En wat te doen als de doelstelling nog niet is gehaald? Wordt er dan meer inspanning geleverd (meer controles uitvoeren)? Of wordt de hoogte van de doelstelling naar beneden bijgesteld (minder ambitie)?

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven welke typen doelstellingen worden onderscheiden en wat de verschillen tussen die typen doelstellingen zijn. De algemene voorwaarden voor het opstellen van doelstellingen worden uitgewerkt. Vervolgens is als hoofdstuk 3 een schema opgenomen om na te gaan bij welke kenmerken voor de handhavingstaak welk type doelstelling gebruikt kan worden (en welk type niet). Deze doelstellingen worden vervolgens afzonderlijk behandeld in hoofdstuk 4 tot en met 7.

2. Algemene eigenschappen handhavingsdoelstellingen

2.1 Typen doelstellingen

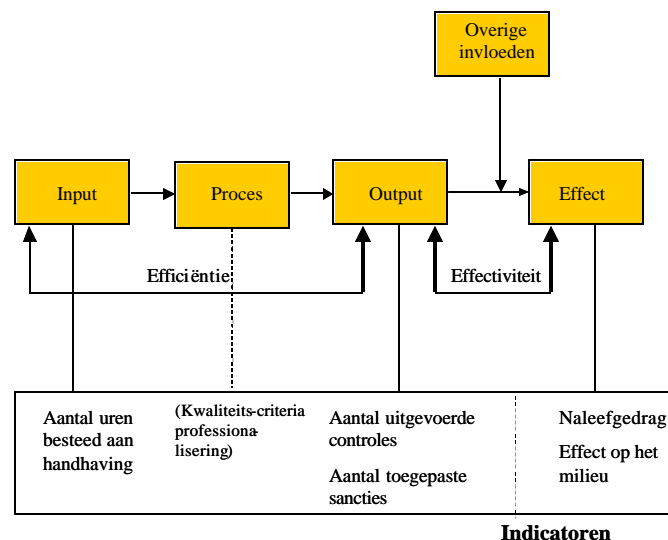
De handhavingsdoelen worden onderscheiden in de volgende typen doelstellingen:

- inputdoelstellingen;
- prestatiedoelstellingen;
- naleefdoelstellingen;
- milieudoelstellingen.

De eerste twee typen doelstellingen zeggen iets over de organisatie zelf: de inzet (aantal uren) en geleverde prestaties (aantal uitgevoerde controles / aantal toegepaste sancties) van een handhavingsorganisatie. Met behulp van deze doelstellingen is het mogelijk de efficiency van een handhavingsorganisatie te meten. Deze doelstellingen passen volledig binnen de bestaande planning en control praktijk van de overheid.

De twee laatste typen doelstellingen zeggen iets over het effect van de handhavingsacties op de doelgroep (naleefgedrag) en op het milieu (milieueffect). Deze

doelstellingen zijn een indicator voor de effectiviteit van de handhavingsacties (zie figuur 3).



K+V organisatie adviesbureau

Figuur 3: Type doelstellingen en hun onderlinge relatie

Het ene type doelstelling is niet meer of minder belangrijk dan het andere type. Het gaat er om een bepaald type doelstelling toe te passen bij het soort handhavingstaak en de wijze van verantwoording waarbij dat type doelstelling (het beste) past. Daarnaast is het van belang voor welke actor de doelstelling wordt geformuleerd.

Bijvoorbeeld:

- de *handhaver* wil zijn werk ongestoord, accuraat en kwalitatief goed kunnen uitvoeren. Dit kan het best door middel van een inputdoelstelling waarbij wordt aangegeven welke tijd en middelen er ter beschikking staan.
- de *manager* wil zijn taakveld goed en zo compleet mogelijk beheren met de beschikbare middelen. Dit kan het best met een prestatiedoelstelling waarbij wordt aangegeven wat er dient te worden gedaan.
- de *inspecteur, justitie en de portefeuillehouder* willen normconformiteit zien en niet voor onverwachte calamiteiten/normovertredingen worden gesteld. Dat kan het best met een naleefdoelstelling waarbij wordt aangegeven wat het risico is als dat er niet wordt nageleefd.
- de *burgers en het bestuur* willen en zo hoog mogelijke kwaliteit van de leefomgeving. Dat kan het best met een effectdoelstelling waarbij wordt aangegeven welke kwaliteit moet worden bereikt.

"Niet alles kan gehandhaafd worden, er moeten prioriteiten worden gesteld. Je wilt het bestuur betrokken laten zijn bij de keuzes die worden gemaakt. Dat lukt niet met inputdoelstellingen."

"Wij hebben gekozen voor een risicogeoriënteerde prioritering. Dat is dan beheersing van het effect dat je hoopt te bereiken."

Vervolgens heb je wel prestatiedoelen en inputdoelen nodig om het werk te plannen en de middelen te ramen."

"Ons is alleen gevraagd inzet te leveren voor coördinatie, dan kun je dus geen effectdoel opnemen."



Burgers en bestuur zijn geïnteresseerd in de kwaliteit van de leefomgeving

Belangrijke verschillen tussen de input- en prestatie-doelstellingen enerzijds en de naleef- en milieudoelstellingen anderzijds zijn:

- Input- en prestatiedoelstellingen zijn met name relevant als het gaat om de efficiency van de ambtelijke organisatie. Naleef- en effectdoelstellingen zijn bestuurlijk en maatschappelijk relevant omdat ze gaan over de effectiviteit van het gevoerde beleid.
- De realisatie van input- en prestatiedoelstellingen heeft de organisatie geheel in eigen hand, voor naleef- en effectdoelstellingen zijn ook derden verantwoordelijk.

Voor de realisatie van het milieudoel beschikt de organisatie ook nog over andere instrumenten dan regulering en handhaving. De inzet van bijvoorbeeld voorlichting, subsidies en convenanten moet daarom ook worden betrokken in de realisatie van dit type doelstellingen.

2.2 SMART formuleren

Een belangrijke voorwaarde voor het formuleren van elke vorm van (handhavings-)doelstellingen is dat ze eenduidig behoren te zijn, voor maar één interpretatie vatbaar. Juiste

handhavingsdoelstellingen zijn om dat te bereiken, SMART geformuleerd. Dat wil zeggen:

- *Specifiek*: De doelstelling dient gericht te zijn op een specifieke handhavingstaak, doelgroep en / of (selectie van) voorschrift(en).
- *Meetbaar*: De doelstelling dient meetbaar te zijn. Dat betekent dat de doelstelling kwantitatief is geformuleerd en dat duidelijk is welke elementen gemeten dienen te worden.
- *Acceptabel*: Het in de doelstelling vastgelegde resultaat dient voldoende aanvaardbaar te zijn voor de organisatie.
- *Redelijk*: De organisatie dient redelijkerwijs aan de doelstelling te kunnen voldoen.
- *Tijdgebonden*: In de doelstelling dient te worden aangegeven in welke periode de inzet of prestatie geleverd dient te worden of in welke periode het effect (naleefgedrag of milieueffect) bereikt moet zijn.

In paragraaf 4 van de hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn de randvoorwaarden per type doelstelling verder uitgewerkt.

2.3 Selectiecriteria handhavingsdoelstellingen

De keuze voor een type handhavingsdoelstelling is afhankelijk van het type handhavingstaak en de nauwkeurigheid waarmee de handhavingstaak is omschreven. In het algemeen geldt dat hoe nauwkeuriger het probleem is omschreven waarop handhaving wordt ingezet, hoe nauwkeuriger de handhavingstaak kan worden beschreven en, als gevolg daarvan, des te nauwkeuriger de doelstelling.

Bij de benoeming van handhavingstaken denken we aan:

- handhaven van specifieke wet- en regelgeving, met als mogelijke verbijzonderingen doelgroepen en thema's;
- uitvoeren van handhavingsprojecten op branches / doelgroepen, gebieden, thema's, samenwerkingsprojecten;
- integraal handhaven.

Op de volgende pagina is een overzicht weergegeven. Uit dit overzicht valt af te lezen bij welke kenmerken van handhavingstaken een input- dan wel een prestatie-, naleef- of milieudoelstelling kan worden geformuleerd.

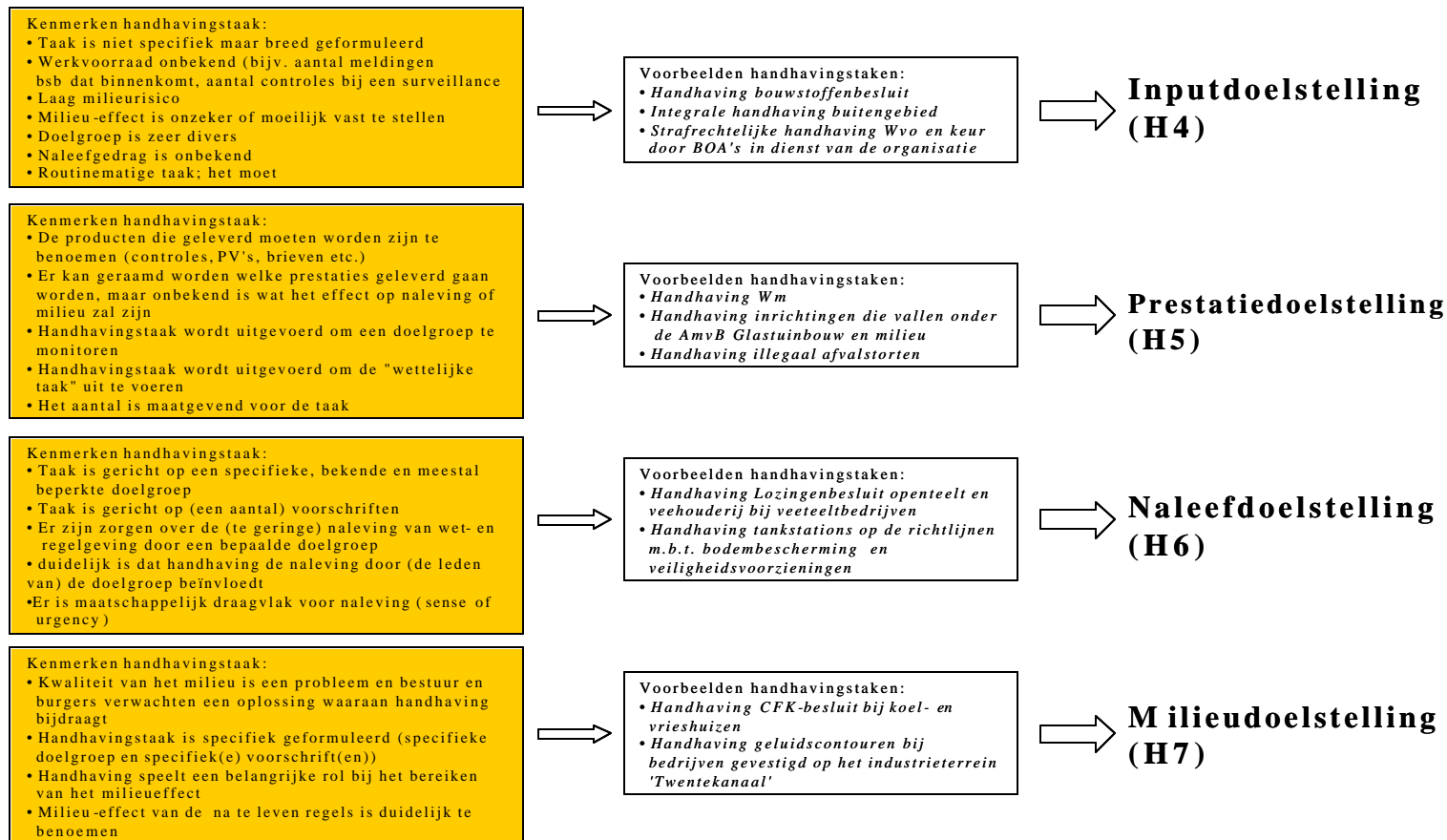
In de hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt per type doelstelling vervolgens aangegeven:

- de definitie van de doelstelling;
- praktijkvoorbeelden van de doelstelling.
- de toepassingsmogelijkheden;
- de randvoorwaarden (gebruikseisen) die gelden voor het opstellen van de doelstelling;
- voorbeelden op welke manier het betreffende type doelstelling geformuleerd kan worden;
- overzicht van mogelijke indicatoren behorend bij de doelstelling.

Voorbeeld m.b.t lozing:

- **Probleem:** de naleving van de lozingsnormen door de kleinere (< 15 werknemers) chemische bedrijven is bijzonder slecht, zowel qua voorzieningen als qua metingen.
- **Taak:** de handhaving van de Wvo-vergunningen bij chemische bedrijven.
- **Activiteit:** de 34 kleinere chemische bedrijven controleren op de naleving van de lozingsnormen en bij overtreding handhavend optreden.
- **Doelstelling:** in 2006 hebben alle kleinere chemische bedrijven de benodigde voorzieningen en voeren zij de metingen uit om in de normale bedrijfsvoering aan de lozingsnorm te kunnen voldoen.

3. Omschrijving Handhavingstaak



4. Inputdoelstelling

4.1 Definitie

Een *inputdoelstelling* heeft betrekking op de inzet van middelen door de organisatie in termen van tijd of geld. De doelstelling geeft het aantal uren / mensjaren (fte's) of de financiële middelen weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden besteed binnen een handhavingstaak.

4.2 Voorbeelden uit de praktijk

- In samenwerking tussen een aantal handhavingspartners wordt een gebiedsgericht handavingsproject voorbereid in een gebied met een cultuurhistorische waarde. Het bestuurlijk overleg heeft een effectdoel geformuleerd: conservering zonder stilstand. Hiervoor worden ook voorlichting en subsidie ingezet naast handhaving. Met de partners is een afspraak gemaakt over de te leveren inzet (uren) voor de handhaving in het gebied.
- Voor de begroting heeft de provincie Overijssel "overall" handhavingstaken geformuleerd (handhaving Wm, handhaving bodem, handhaving groene wetgeving, etc.), met de begrote inzet (uren). Dit wordt in programma's

omgezet in prioriteiten op basis van risico (effect x kans). Het bestuur wordt daarbij betrokken.

- De gemeente Apeldoorn heeft voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit een inputdoelstelling geformuleerd. Het aantal te controleren activiteiten is niet bekend.
- De provincie Friesland heeft een inputdoelstelling in de planning en controlcyclus opgenomen. Deze bevat alleen de grote lijn. Uitwerking vindt plaats in teamplannen, waarbij bij de taken bewust geen inputdoelstelling wordt geplaatst (flexibiliteit).
- De VROM Inspectie heeft projecten waarin een naleefdoelstelling, gericht op naleving en nalevingtekort, is geformuleerd maar voor de planning en begroting worden inputdoelstellingen opgenomen.
- Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR) heeft voor de beoordeling van meldingen BSB -lozingenbesluit (Wvo) een aantal uren opgenomen. Het aantal meldingen dat binnenkomt is van tevoren alleen een schatting.

4.3 Toepassingsmogelijkheden

Inputdoelstellingen zijn altijd mogelijk. Inputdoelstellingen zijn echter vooral toepasbaar bij handhavingstaken met de volgende kenmerken:

Kenmerken handhavingstaak:

- de taak is niet specifiek maar breed geformuleerd
- werkvoorraad onbekend (bijv. aantal meldingen Bsb dat binnenkomt, aantal controles bij een surveillance)
- laag milieurisico
- milieueffect is onzeker of moeilijk vast te stellen
- doelgroep is zeer divers
- naleefgedrag is onbekend
- routinematige taak; het moet

4.4 Gebruikseisen

Voor het gebruik van een inputdoelstelling zijn er enkele eisen waaraan moet zijn / worden voldaan wil het formuleren (en vervolgens realiseren) van dit type doelstelling zinvol zijn:

- een inputdoelstelling dient aan te sluiten bij de begroting en de planning- en controlcyclus van de handhavende organisatie;
- voor het meten van een inputdoelstelling dient de organisatie over een tijdschrijfsysteem, werkplanning (afdelingsniveau en medewerkersniveau), begroting en jaarrekening te beschikken.

4.5 Formulering en voorbeelden

Een inputdoelstelling kan als volgt worden geformuleerd (cursief = voorbeeld):

- a. Het totaal aantal aan de betreffende handhavingstaak te besteden tijd (uren of fte).

In 2004 is 0,5 fte beschikbaar voor toezicht en handhaving van het bouwstoffenbesluit.



Controles vuurwerkevenement

- b. De in een bepaald project, aan een specifieke branche of thema te besteden tijd (uren, fte) aan de handhaving.

In het kader van het project integrale handhaving buitengebied besteedt de gemeente in 2004 1000 uur voor surveillance in het buitengebied.

- c. De financiële middelen die aan de handhaving zullen worden besteed.

Het komend jaar wordt € 45.000 gebruikt voor toezicht op saneringen Wet bodembescherming.

- d. Het aan handhaving te besteden percentage van de totaal tijd van de afdeling, sector of dienst voor de handhavingstaak.

Door de BOA's zal maximaal circa 35 % van de tijd worden besteed aan strafrechtelijke handhaving Wvo en Keur.

4.6 Indicatoren

Bij een inputdoelstelling zijn de volgende indicatoren te onderscheiden:

- het aantal uren besteed aan handhaving;
- het aantal fte besteed aan handhaving;
- het aantal financiële middelen (Euro's) besteed aan handhaving.



Gegevens bijhouden is belangrijk

5. Prestatiedoelstelling

5.1 Definitie

Een *prestatiedoelstelling* heeft betrekking op de te leveren prestaties van de organisatie in termen van het aantal uit te voeren controles, aantal processen verbaal of aantal handhavingsbeschikkingen binnen een bepaalde periode.

Een prestatiedoelstelling wordt onderscheiden in:

- *doelstelling gericht op het aantal uitgevoerde controles:* de doelstelling geeft het aantal controles weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden uitgevoerd binnen een handhavingstaak;
- *doelstelling gericht op het aantal toe te passen sancties:* de doelstelling geeft het aantal sancties weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden opgelegd binnen een handhavingstaak.

5.2 Voorbeelden uit de praktijk

- In de regio Brabant-Noord is vastgelegd dat de partners alle LPG-tankstations in 2004 controleren.
- Dienst Waterbeheer en Riolering: 30% van de te controleren objecten dat onder de Keur valt, wordt jaarlijks gecontroleerd.
Het % te controleren tijdelijke vergunningen voor het Lozingenbesluit is vastgelegd. (Hiervoor heeft DWR ook een nalevingsdoel vastgesteld: 100% moet een vergunning hebben).
- Overijssel heeft het aantal controles per doelgroep/per wet vastgelegd.
- Apeldoorn heeft als prestatiedoelstelling vastgelegd alle 520 bekende ondergrondse tanks administratief te controleren.
- Friesland heeft voor het toezicht op inrichtingen voor de Wm het aantal controles als doelstelling vastgelegd.
- Arnhem heeft als prestatiedoelstelling vastgelegd 80 lozingen Wet afvalwater in een bepaald (vernieuwings)gebied te controleren in 2004.

5.3 Toepassingsmogelijkheden

Prestatiedoelstellingen vooral toepasbaar bij handhavingstaken met de volgende kenmerken:

Kenmerken handhavingstaak:

- de “producten” die geleverd worden zijn te benoemen (controles, brieven, PV's, enzovoorts);
- er kan geraamd worden welke prestaties geleverd gaan worden, maar onbekend is wat het effect op naleving of milieu zal zijn;
- handhavingstaak wordt uitgevoerd om een doelgroep te monitoren;
- handhavingstaak wordt uitgevoerd om de "wettelijke taak" uit te voeren;
- het aantal is maatgevend voor de taak.

5.4 Gebruikseisen

Voor het gebruik van een prestatiedoelstelling zijn er enkele eisen waaraan moet zijn / worden voldaan wil het formuleren (en vervolgens realiseren) van dit type doelstelling zinvol zijn:

- de omvang van de prestatie is nauwkeurig aan te geven;
- de prestatie past redelijkerwijs op basis van kentallen bij de inzet;
- in een prestatiedoelstelling gericht op het aantal uit te voeren controles dient in de doelstelling te worden aangegeven om wat voor controles het gaat: preventieve controles en/of repressieve controles, administratieve controles, metingen, enzovoorts;
- in een prestatiedoelstelling gericht op het aantal toe te passen sancties dient in de doelstelling te worden aangegeven om welke sancties het gaat: aantal opgemaakte PV's, aantal waarschuwingen, aantal bestuurlijke dwangsommen enzovoorts;
- voor het meten van een prestatiedoelstelling dient de organisatie over een werkplanning en registratiesysteem (kentallen, workflowmanagement, managementcontracten, managementrapportages, begroting en jaarrekening) te beschikken.

5.5 Formulering en voorbeelden

Een prestatiedoelstelling kan als volgt worden geformuleerd (cursief = voorbeeld):

- a. Een totaal aantal uit te voeren controles.
In 2004 vinden 1000 preventieve controles plaats bij Wm - bedrijven waarvoor de gemeente bevoegd gezag is.
- b. Een aantal uit te voeren controles per branche / categorie bedrijven of andere eenheid.
In 2004 worden alle 240 meldingen van metingen waterkwaliteit door bedrijven (de zogenoemde meetbedrijven) administratief gecontroleerd op tijdige en complete indiening.
- c. Een aantal uit te voeren gespecificeerde controles (administratieve controle, analyse waterkwaliteit, integrale controle of aspectcontrole, uitgebreide controle of korte controle) per branche of categorie bedrijven.
Per jaar worden 170 watermonsters genomen en geanalyseerd op de waterkwaliteit in het kader van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

- d. Een frequentie waarmee controles zullen worden uitgevoerd per branche of categorie bedrijven.
De 148 categorie 4 bedrijven waarvoor de gemeente bevoegd gezag is worden 1 keer per 2 jaar gecontroleerd.
- e. Het percentage uit te voeren controles.
100% van de bezochte bedrijven die geen dekkende vergunning hebben worden door handhaving aangeschreven om of de activiteiten te staken of de activiteiten te legaliseren.
- f. Het percentage of het aantal in te zetten bestuurlijke sancties.
In 2004 worden 250 processen verbaal opgemaakt op het gebied van illegaal storten / achterlaten / deponeren van afval.

5.6 Indicatoren

Bij een prestatiedoelstelling zijn de volgende indicatoren te onderscheiden:

- aantal uit te voeren controles per type;
- frequentie waarmee controles worden uitgevoerd;
- aantal uit te voeren sancties per type.

6. Naleefdoelstelling

6.1 Definitie

Een *naleefdoelstelling* heeft betrekking op het naleefgedrag van objecten onder toezicht. Een naleefdoelstelling is gericht op de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd op een bepaald moment.

6.2 Voorbeelden in de praktijk

- Apeldoorn: in gebruik zijnde ondergrondse tanks dienen voor 100% te voldoen aan de voorschriften BOOT met betrekking tot melding en meting.
- Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR): tijdelijke lozingen van bodemsaneringactiviteiten dienen 100% te zijn vergund.
- VROM Inspectie: alle baggerspeciedepots dienen een adequate vergunning te hebben.
- Brabant Noord: alle LPG -stations dienen de gestelde veiligheidsregels na te leven.

6.3 Toepassingsmogelijkheden

Naleefdoelstellingen zijn effectdoelstellingen.

Naleefdoelstellingen zijn vooral toepasbaar bij handhavingstaken met de volgende kenmerken:

Kenmerken handhavingstaak:

- taak is gericht op een specifieke, bekende en meestal beperkte doelgroep
- taak is gericht op (een aantal) voorschriften
- er zijn zorgen over de (te geringe) naleving van wet- en regelgeving door een bepaalde doelgroep
- milieueffecten kunnen niet nauwkeurig worden benoemd
- duidelijk is dat handhaving de naleving door (de leden van) de doelgroep beïnvloedt
- er is maatschappelijk draagvlak voor naleving (sense of urgency)

Bij deze kenmerken moet het volgende in acht worden genomen:

- een naleefdoelstelling is gericht op een specifieke doelgroep of een specifieke selectie van doelgroepen binnen een specifieke handhavingstaak;
- een naleefdoelstelling geeft specifiek aan om welke naleving het gaat: één of meerdere wettelijke voorschriften. Deze zijn in de doelstelling of in een toelichting opgenomen.



Niet naleving bij een bedrijfof in het veld

6.4 Gebruikseisen

Bij het gebruik van een naleefdoelstelling zijn er enkele eisen waaraan moet zijn / worden voldaan wil het formuleren (en vervolgens realiseren) van dit type doelstelling zinvol zijn:

- een naleefdoelstelling dient meetbaar te zijn. Dit betekent dat er een eenduidig meetbare eenheid in de doelstelling is opgenomen, bijvoorbeeld het percentage bedrijven dat naleeft van alle in een bepaald jaar gecontroleerde bedrijven of het bedrijven dat naleeft in een beperkte steekproef;
- om een naleefgedrag te kunnen meten is het nodig het volgende te definiëren:
 - wat zijn de kernvoorschriften in een vergunning?
 - welke voorschriften worden gecontroleerd en welke niet?
 - wanneer is er sprake van een overtreding van een voorschrift?
- er moeten gegevens zijn over naleving door de doelgroep, dan wel deze gegevens moeten kunnen worden verkregen. Methoden om de nalevingniveaus te bepalen zijn:
 - gegevens uit interne registraties;
 - interviews met experts;
 - enquêtes
 - bronnenonderzoek;
 - causaal / statistisch modelleren.
- bij de bepaling van het gewenste naleefgedrag is het bestuur nadrukkelijk betrokken;

- om een reële hoogte voor het nalevingsniveau te kunnen formuleren dient de nulsituatie bekend te zijn. Een naleefdoestelling van 80% naleving bij een actie van een jaar is niet reëel als achteraf blijkt dat de naleving bij begin van de actie slechts 30% bedraagt.
- om een reële hoogte voor het nalevingsniveau te kunnen formuleren (een doelstelling die haalbaar is) dient het bevoegd gezag inzicht te hebben in welke factoren van invloed zijn op de naleving (zie "Tafel van elf") en in hoeverre deze factoren van toepassing zijn op de specifieke doelstelling en wet- en regelgeving waarvoor men de doelstelling wil formuleren.
- een naleefdoelstelling dient aan te geven binnen welke periode het naleefgedrag op het gewenste niveau moet zijn en indien nodig welke periode de referentieperiode is.

De naleefdoelstellingen moeten niet pretenderen een statistisch betrouwbaar beeld van de doelgroep of branche te geven. Bij kleine doelgroepen of aantallen gecontroleerde bedrijven (vuistregel: aantal < 20) is het bovendien niet opportuun om percentages te hanteren. Aantallen zijn dan beter (bijvoorbeeld maximaal 2 van de 15 bedrijven leven niet na).

6.5 Formulering en voorbeelden

Een naleefdoelstelling kan worden geformuleerd aan de hand van (cursief = voorbeeld):

- a. Een maximaal percentage gecontroleerde bedrijven dat overtreedt, onderscheiden naar categorieën.

In 2005 overtreedt maximaal 10% van de gecontroleerde tankstations in de gemeente de richtlijnen met betrekking tot bodembescherming en veiligheidsvoorzieningen.

Of bij een kleine doelgroep:

In 2005 overtreedt maximaal 1 van de 10 gecontroleerde tankstations in de gemeente de richtlijnen met betrekking tot bodembescherming en veiligheidsvoorzieningen.

- b. Een minimaal percentage gecontroleerde bedrijven dat naleeft.

Ten minste 95% van de bedrijven die vallen onder het BRZO-besluit, waarvoor de provincie het bevoegd gezag is en die in 2004 worden gecontroleerd, voldoet aan de regelgeving die is opgenomen in het besluit.

- c. Een maximaal percentage gecontroleerde bedrijven dat niet naleeft, onderscheiden naar risicocategorieën en uitgesplitst naar type overtreding.

Het naleefgedrag bij de veeteeltbedrijven die vallen onder het Lozingenbesluit openteelt en veehouderij moet zodanig zijn dat slechts bij 20% van de bezochte bedrijven één of meer kernvoorschriften worden overtreden ten aanzien van teeltvrije zones en het gebruik van driftbeperkende maatregelen.

- d. Een percentage gewenste verbetering van de naleving.

De Wm-vergunningplichtige inrichtingen dienen in 2005 een overall naleving van de vergunningen te hebben van 75 % ten aanzien van kernvoorschriften en 60% van de niet kernvoorschriften. In 2008 dienen deze percentages 85 respectievelijk 75 te zijn. De naleving wordt vastgesteld aan de hand van de (eerste) controles die in de betreffende jaren worden uitgevoerd bij Wm-vergunningplichtige inrichtingen.

- e. Een percentage daling van geconstateerde overtredingen.

In 2005 worden 5% minder overtredingen gepleegd t.a.v. de groene wetgeving per jaar ten opzichte van 2003.

6.6 Indicatoren

Bij een naleefdoelstelling zijn de volgende indicatoren te onderscheiden:

- aantal bedrijven binnen de categorie dat de voorschriften *naleeft* ten opzichte van het aantal (gecontroleerde) bedrijven;
- aantal bedrijven dat de voorschriften *overtreedt* ten opzichte van het aantal (gecontroleerde) bedrijven;
- het soort overtredingen dat is geconstateerd.



95% van de bedrijven voldoet aan het BRZO-besluit

7. Milieudoelstelling

7.1 Definitie

Een *milieudoelstelling* heeft betrekking op de gewenste kwaliteit van het fysieke milieu.

7.2 Voorbeelden uit de praktijk

- VROM-Inspectie: alle 32 steenfabrieken hebben overeenkomstig het convenant (tussen de branche en het rijk) een fluoruitstoot $< 5 \text{ mg/m}^3$, de totale uitstoot van de branche is met 80% teruggebracht t.o.v. 1996.



Steenfabriek

- Samenwerkingsproject provincie Groningen: de gecontroleerde inrichtingen met koelinstallaties waarin CFK's als koudemiddel worden gebruikt, hebben een lekkage aan koudemiddel van minder dan 1 % van de inhoud van de installaties.

7.3 Toepassingsmogelijkheden

Milieudoelstellingen zijn eveneens effectdoelstellingen.

Milieudoelstellingen zijn vooral toepasbaar bij handhavingstaken met de volgende kenmerken:

Kenmerken handhavingstaak:

- kwaliteit van het milieu is een probleem, bestuur en burgers verwachten een oplossing waaraan handhaving bijdraagt
- de handhavingstaak is specifiek geformuleerd (specifieke doelgroep en specifiek(e) voorschrift(en))
- het milieueffect van de na te leven regels is duidelijk te benoemen
- handhaving speelt een belangrijke rol bij het bereiken van het milieueffect

7.4 Gebruikseisen

Voor het gebruik van een milieudoelstelling zijn er enkele eisen waaraan moet zijn / worden voldaan wil het formuleren (en vervolgens realiseren) van dit type doelstelling zinvol zijn:

- de milieudoelstelling is specifiek gericht op één milieucompartment, één specifieke normering (kwantitatief of kwalitatief) en een afgebakende doelgroep die binnen de handhavingstaak wordt gecontroleerd / gehandhaafd.
- een milieudoelstelling is het makkelijkst te formuleren als het gaat om een specifiek en afgebakend project.
- een milieudoelstelling dient meetbaar te zijn. Dat betekent dat de organisatie beschikt of kan beschikken over middelen en materieel om de meting uit te voeren of te berekenen.
- daarnaast dient zo mogelijk ook een relatie te kunnen worden gelegd tussen handhaving en het effect van de handhaving op het milieu. Hiervoor is in sommige gevallen een omrekeningsfactor nodig.
- de milieudoelstelling is bestuurlijk bepaald. Bij de bepaling houdt het bestuur rekening met omgeving,

milieubeleid, milieuverdragen, landelijke doelstellingen en / of normen.

- het moet voor de doelgroepen in redelijkheid mogelijk zijn om aan de milieudoelstellingen te voldoen.
- het moet duidelijk zijn voor iedereen dat de realisatie van de milieudoelstelling niet uitsluitend op de schouders van handhaving rust, ook andere instrumenten helpen mee de doelstelling te bereiken.
- bij een milieudoelstelling behoren aspecten als: monitoring, bedrijfsmilieujaarverslagen, convenanten, milieumetingen en klachtenregistratie.

7.5 Formulering en voorbeelden

Het milieueffect is op verschillende manieren op te nemen in doelstellingen, bijvoorbeeld (cursief = voorbeeld):

- a. Door het effect te beschrijven als absoluut te realiseren kwaliteit.

De uitstoot van CFK's bij Koel- en Vrieshuizen met CFK's als koudemiddel door lekkage mag per 2006 niet hoger zijn dan 1% van de inhoud van de koelinstallaties.

b. Door het effect kwalitatief te beschrijven.

De Oude Aa dient per 2015 geschikt te zijn voor zalmachtigen.

c. Door het effect te beschrijven als vermeden uitstoot.

Er wordt door naleving een emissiereductie van 90% van bestrijdingsmiddelen door drift bereikt.

d. Als subjectief bepaalde kwaliteit (bijvoorbeeld afwezigheid van terechte klachten over lawaai of stank).

Het komend jaar dient het aantal terechte klachten over geluidsoverlast door horeca-inrichtingen in het centrum af te nemen met 40% ten opzicht van het aantal klachten hierover in 2002.

e. Door het effect te beschrijven als een te bereiken verbetering in kwaliteit (absoluut, kwalitatief of subjectief bepaalde kwaliteit).

De 5 LPG tankstations binnen de gemeente voldoen aan de voorschriften op het gebied van veiligheid, zodat de externe veiligheidsrisico's binnen de vastgestelde contouren blijven.

De wijze waarop het te realiseren effect wordt beschreven in de doelstelling hangt af van de in de probleemanalyse

opgestelde probleembeschrijvingen en de beschrijving van de handhavingstaak. Het opnemen van milieueffectdoelstellingen is eenvoudiger bij handhavingstaken die gericht zijn op één normgeadresseerde.

7.6 Indicatoren

Bij een milieudoelstelling zijn de volgende indicatoren te onderscheiden:

- milieukwaliteitsmeting;
- ecologische meetgegevens;
- bewonerspanel;
- expert mening;
- causaal modelleren.

Dit is afhankelijk van het onderwerp en de wijze waarop de doelstelling is geformuleerd.



De Oude Aa in 2015?

Epiloog

Uitgesproken door Henk-Jan Donderwinkel van K+V organisatie adviesbureau tijdens de landelijk handhavingsconferentie 'van ambitie naar resultaat' d.d. 27 mei 2004.

Bestuurders, managers en medewerkers binnen de publieke sector willen graag dat hun werk "er iets toe doet". Maar toch zijn ze vaak krampachtig en terughoudend als het gaat om het benoemen van die maatschappelijke meerwaarde in termen van prestaties en effecten. Zeker vooraf in de begroting of het jaarprogramma wordt er nauwelijks vermeld wat we willen bereiken. Als er al wat staat is het of iets dat gewenst wordt, en intentie, of een inspanning die we gaan leveren.

- Zit dat in de Nederlandse bestuurscultuur? Hoe scherper je formuleert wat je wilt bereiken, hoe meer mensen er klaar staan om je neer te sabelen.....
- Is het de Nederlandse ambtelijke cultuur? Hoe veiliger je jouw speeltuin inricht, hoe kleiner de kans dat je formatie en budgetten moet inleveren.

- Zit het gewoon in Nederland en de Nederlanders? "Doe maar gewoon, ". Je nek uitsteken is gevaarlijk en rekenschap afleggen moet in Nederland om de één of andere reden altijd "op het matje".

Als we "er iets toe willen doen" zullen we ons "natuurlijk" moeten gedragen:

- zeggen wat we willen bereiken;
- open durven zijn over prestaties en effecten;
- er alles aan doen om die te halen;
- kijken of dat ook gelukt is;
- vieren als dat het geval is;
- slimmer en anders werken als het nog niet is wat we ervan verwachtten.

Het is juni 2004..... Het gaat over goede intenties en de instrumenten die we daarvoor gebruiken. Maar zij vormen niet de kern van de zaak.... Het gaat om jullie: bestuurders, managers en medewerkers in de publieke sector. Jullie hebben de sleutel in handen om de aandacht te verleggen van wensen en input naar prestaties en effecten, om te laten zien dat de inspanningen er inderdaad "iets toe doen".

