



Nulmeting milieuhandhaving

Nederland
per 1 januari 2003

Interprovinciaal Overleg



Nulmeting milieuhandhaving Nederland per 1 januari 2003

Inhoud

	Voorwoord	5
1	Samenvatting	7
2	Inleiding	11
2.1	Professionalisering van de milieuhandhaving	11
2.2	De nulmeting	13
2.3	Het vervolg van het proces	14
2.4	Tijdslijn	14
3	Uitvoering van de nulmeting	17
3.1	Vragenlijst	17
3.2	Externe verificatie	18
3.3	Bestuurlijke vaststelling van de zelfevaluatie	19
4	De kwaliteitscriteria	21
4.1	Doelen en condities	22
4.2	Strategie en werkwijze	24
4.3	Uitvoering	26
4.4	Evaluatie	27
5	Resultaten en analyse	31
5.1	Deelname aan de zelfevaluatie	31
5.1.1	Algemene gegevens	31
5.1.2	Analyse van deelname en reikwijdte	31
5.1.3	Verificatie	32
5.2	In hoeverre voldoen de handhavingsorganisaties reeds aan de minimum-elementen en de kwaliteitscriteria?	33
5.2.1	Algemeen	33
5.2.2	Minimumelementen en criteria	35
5.2.3	Sterkere en zwakkere minimumelementen en criteria	36
5.2.4	Facultatieve elementen en criteria	39
5.2.5	Resultaten van de verificatie	39
5.2.6	Verbanden en doorwerking in de praktijk	41
5.2.7	Analyse van elementen en criteria	44
5.3	Resultaten onderscheiden naar type organisatie en gebied	44
5.3.1	Resultaten naar type organisatie	44

5.3.2	Uitbesteding, extern mandaat, milieudiensten	47
5.3.3	Resultaten naar provincie (regiegebied)	48
6	Korte evaluatie van het proces van de nulmeting	49
6.1	Kwaliteit van de kwaliteitscriteria	50
6.2	De nulmeting	50
6.3	Reflectie	52
7	Conclusies	53
	Bijlage 1 – Projectorganisatie	55
	Bijlage 2 – De verificatie door KPMG-Sustainability	57
	Bijlage 3 – Overzicht criteria en elementen	60
	Bijlage 4 – Zelfevaluatie: organisatiebreed of clusterwijs	64

Voorwoord

In deze rapportage presenteert het IPO in hoofdlijnen de resultaten van de nulmeting van de milieuhandhaving. De nulmeting is in de eerste maanden van 2003 uitgevoerd, overeenkomstig de afspraken die daarover begin 2002 gemaakt zijn. In elke provincie verschijnt een meer gedetailleerde rapportage van de stand van zaken in die provincie, belangrijk materiaal om met elkaar het proces van (verdere) verbetering van de milieuhandhaving voort te zetten.

Bij het presenteren van deze landelijke rapportage past een woord van dank aan allen die hebben meegewerkt om de nulmeting mogelijk te maken: de ambtenaren en bestuurders van handhavingsorganisaties, de leden van de werkgroep nulmeting en de projectgroep, en uiteraard het ministerie van VROM dat de kosten voor de ondersteuning bij dit grote project heeft gedragen.

Het startpunt voor het verbetertraject ligt hiermee vast, het is niet voor niets als nulmeting aangeduid. De deelname aan de zelfevaluatie en nulmeting was massaal, en dat onderstreept de gevoelde noodzaak om samen het proces naar gewaarborgde kwaliteit en professionaliteit in de milieuhandhaving voort te zetten. We zijn er immers nog niet, zo blijkt uit deze nulmeting.

In de rapportage is getracht om alle gegevens van de zelfevaluaties en verificaties zo zorgvuldig mogelijk te verwerken. Gezien de grote hoeveelheid gegevens is het echter niet uit te sluiten dat hier of daar een fout in is geslopen. We stellen het op prijs indien u een dergelijke waarneming aan ons wilt melden.

De provincies zullen nu, met de provinciale en landelijke rapportage in de hand, het verbetertraject regisseren, waarbij het werk voor de verdere professionalisering in belangrijke mate gedaan zal moeten worden door de mensen in de handhavingsorganisaties zelf.

Namens het IPO wens ik iedereen daarbij veel enthousiasme toe; de belangen van het milieu, de veiligheid en de gezondheid, maar ook die van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in de behandeling van bedrijven, verdienen ons aller inzet!

J. Franssen, voorzitter IPO

1 Samenvatting

Op 28 januari 2002 hebben de minister van VROM en bestuurlijke delegaties van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) afspraken gemaakt om in een gezamenlijk proces te komen tot (verdere) professionalisering van de milieuhandhaving. Later in 2002 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zich daarbij aangesloten, voor de milieuhandhavingstaken van de Inspectie V&W-divisie water en de directies van Rijkswaterstaat (IVW/RWS). De afspraken hebben betrekking op twee zogenoemde kleursporen in de milieuhandhaving: het grijze kleurspoor (de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en vele daarmee samenhangende wetten en regelingen) en het blauwe kleurspoor (de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en daarmee samenhangende regelingen). Deze afbakening is gekozen om praktische redenen; de bestuurders hebben de ambitie uitgesproken om het stelsel van kwaliteitscriteria op termijn te ontwikkelen tot een stelsel dat voor de handhavingstaken op het gehele terrein van de fysieke leefomgeving zal werken, en dat op een vergelijkbare wijze voor de vergunningverlening zal worden uitgewerkt.

Afgesproken is dat, onder leiding van een bestuurlijke stuurgroep, een proces wordt opgezet waarbij eerst gezamenlijk kwaliteitscriteria worden vastgesteld: een noodzakelijke eerste stap. Deze kwaliteitscriteria zijn na een brede discussie in de loop van het jaar uiteindelijk vastgesteld en bij brief van 1 november 2002 door de beide staatssecretarissen aan de bestuurlijke handhavingsorganisaties toegezonden. De set telt 19 kwaliteitscriteria, verdeeld over vier fasen in het handhavingproces, en is opgebouwd uit 55 minimelementen (en 18 facultatieve elementen).

De tweede stap in het proces is het uitvoeren van een nulmeting: in hoeverre voldoen de bestuurlijke handhavingsorganisaties nu reeds aan de kwaliteitscriteria, en de daarin opgenomen minimelementen? En als ze nu nog niet aan die eisen voldoen, welke verbeteringen zijn dan nog nodig om te waarborgen dat de milieuhandhaving in Nederland in 2005 wel aan de kwaliteitscriteria voldoet?

Op basis van de vastgestelde kwaliteitscriteria is een vragenlijst ontwikkeld, en via een daartoe opengestelde website is aan alle bestuurlijke handhavingsorganisaties de mogelijkheid geboden om de vragen voor deze zelfevaluatie in te vullen.

De nulmeting is uitgevoerd in de periode vanaf de toezending van de kwaliteitscriteria aan de handhavingsorganisaties, begin november 2002, tot de bestuurlijke vaststelling van de eigen zelfevaluatie door het bestuursorgaan van de organisatie, in maart 2003. Gekozen is voor een procedure waarbij elke handhavingsorganisatie de eigen uitvoering evalueert, met een externe verificatie bij deze zelfevaluatie. Voor de externe verificatie is een selectie van

vragen en elementen gemaakt waarbij de verificateur heeft getoetst op de juistheid van het antwoord in de zelfevaluatie, op de aanwezigheid van de bedoelde documenten, op verbanden tussen elementen, en op de doorwerking daarvan in concrete handhavingss dossiers.

De keuze voor deze procedure is gemaakt omdat elke gemeente, provincie, waterschap en de beide staatssecretarissen op grond van de wet- en regelgeving handhavingstaken toegewezen hebben gekregen, en derhalve zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een adequate uitvoering daarvan. En evenzo zijn de bestuursorganen verantwoordelijk voor het aanpakken van eventuele hiaten, indien deze zouden blijken.

De voorliggende rapportage is gebaseerd op de gegevens van de in maart 2003 bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties.

Vrijwel alle (meer dan 99 %) bestuurlijke handhavingsorganisaties in Nederland hebben deelgenomen aan het proces van zelfevaluatie en verificatie (488 gemeenten, 4 milieudiensten, 12 provincies, 27 waterschappen, 10 IVW/RWS-directies en de VROM-inspectie deden mee). De nulmeting geeft daardoor een nagenoeg volledig beeld van de handhaving, op de punten waarover kwaliteitscriteria zijn geformuleerd.

De meetlat die is gehanteerd is streng, passend bij het karakter van "minimumkwaliteit": een handhavingsorganisatie voldoet pas aan een element van een kwaliteitscriterium als de organisatie aan alle onderdelen van een element voldoet, en een organisatie voldoet pas aan een kwaliteitscriterium als zij aan alle elementen van dat criterium voldoet.

Voor 24 % van de 542 bestuurlijke handhavingsorganisaties geldt dat ze op dit meetmoment (1 januari 2003) reeds voldoen aan meer dan 60 % van de minimumelementen. Nog eens ruim 26 % van de organisaties voldoet reeds aan ongeveer de helft van de minimumelementen (40-60 % van de elementen). Vele organisaties die nu nog niet aan bepaalde elementen voldoen, voldoen verder al wel aan onderdelen van die elementen.

Zoals aangegeven zijn ook facultatieve elementen benoemd: elementen waaraan organisaties in beginsel nog niet behoeven te voldoen. Opvallend is dat al meer dan de helft van de organisaties reeds aan 4 van die facultatieve elementen voldoet.

De minimumelementen (en criteria) die in de komende verbeterslag de meeste aandacht nodig hebben zijn in twee groepen te onderscheiden:

- er is een groep die vooral een praktische inslag, een instrumentele kant, kent: het opstellen, vaststellen en werken met protocollen en werkinstructies, over de breedte van de handhavingstaken met inbegrip van communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling;

- en er is een tweede groep die vooral een bestuurlijk-politieke insteek heeft: het vaststellen van een goede probleem- of omgevingsanalyse, met inbegrip van de risico's op overtredingen en de potentiële gevolgen daarvan, en het op basis van zo'n probleemanalyse, maken van (bestuurlijke) keuzes over de te stellen prioriteiten én posterioriteiten; en met die bestuurlijke boodschap kan de ambtelijke organisatie dan een handhavingsprogramma uitvoeren.

Provincies, IVW/RWS-directies en de VROM-inspectie voldoen in verhouding reeds aan meer elementen dan gemeenten en waterschappen. Binnen de (grote) groep gemeenten voldoen de grotere (boven 50.000 inwoners) in het algemeen al aan meer elementen dan de kleinere – hoewel er ook genoeg voorbeelden zijn van kleinere gemeenten die reeds aan veel elementen voldoen, en grotere die nog slechts aan een geringer aantal elementen voldoen. De mate waarin de waterschappen reeds aan de minimumelementen voldoen ligt op ongeveer hetzelfde niveau als de mate waarin de grote gemeenten (boven 150.000 inwoners) daaraan voldoen.

Er is een zestal regio's gevonden waar de organisaties gemiddeld reeds aan relatief veel elementen voldoen. De gemiddelde resultaten zijn dan ook beter in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waar vijf van die relatief goed scorende regio's gelegen zijn.

Binnen de beperkingen van de gehanteerde methodiek kan worden gezegd dat een betrouwbaar beeld van de stand van zaken van de milieuhandhaving in Nederland tot stand is gebracht. Daarmee is de uitgangspositie voor het afgesproken verbetertraject goed in beeld, zowel voor elke organisatie zelf, als in provinciaal en landelijk verband. In meer gedetailleerde vorm is de uitgangspositie voor elke organisatie in de provinciale rapportages verwerkt, en in geaggregeerde vorm wordt de situatie in deze landelijke nulmeting beschreven.

De volgende stap in het proces is dat de handhavingsorganisaties hun verbeterplannen opstellen en aan de provinciale besturen in hun rol als regisseur toezenden. In die verbeterplannen verwachten de provincies te zien hoe de organisaties hun eigen verantwoordelijkheid voor het verbeterproces in de komende twee jaren gaan invullen, zodanig dat zij redelijkerwijs kunnen waarborgen dat hun organisatie in 2005 aan de kwaliteitscriteria zal voldoen. Daarbij wordt van de organisaties verwacht dat zij mede oog hebben voor de situatie waarin andere handhavingsorganisaties in hun omgeving verkeren. In het najaar van 2003 zullen de provincies in IPO-verband een beeld presenteren van de dan voorliggende verbeterplannen, waarbij zij zullen aangeven of deze plannen naar het oordeel van de provincies redelijkerwijs waarborgen dat in 2005 de kwaliteit van de milieuhandhaving (volgens de gezamenlijk vastgestelde criteria) gerealiseerd wordt.

2 Inleiding

2.1 Professionalisering van de milieuhandhaving

Naar aanleiding van de discussie over de nota 'Met recht verantwoordelijk' (Kamerstukken 27664, nr.2) hebben het Rijk (VROM, V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW) gezamenlijk vastgesteld dat het niveau, de kwaliteit en daardoor de resultaten van de milieuhandhaving in Nederland verbetering behoeven.

Op 28 januari 2002 is door de minister van VROM en de bestuurlijke vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen het principebesluit genomen om gezamenlijk het proces van de professionalisering van de milieuhandhaving, niet gericht op de structuur van de handhavingssuitvoering, maar op de beoogde kwaliteit, in te gaan. In februari 2002 zijn deze afspraken door de betrokken organisaties bekrachtigd. De conclusies zijn in een brief van de minister van VROM van 5 april 2002 (DGM/SB/RB 2002021937) aan alle betrokken bestuursorganen meegedeeld. Later in 2002 heeft de staatssecretaris van V&W besloten om voor de handhavingstaken van de Inspectie Verkeer & Waterstaat-divisie water en Rijkswaterstaat ook met het project mee te doen.

Het doel van het project is te waarborgen dat per 1 januari 2005 de handhavingssamenwerking een door de genoemde organisaties overeengekomen professioneel kwaliteitsniveau halen. Ter uitvoering van het project is een projectorganisatie ingesteld (zie bijlage 1).

Het IPO heeft in dit project de verantwoordelijkheid op zich willen nemen voor de regie van de nulmeting en het groeimodel, voortbouwend op de verantwoordelijkheid die de provincies hebben genomen voor het tot stand brengen van bestuursovereenkomsten voor de handhavingssamenwerking en de ondersteuningsstructuur (Servicepunten milieuhandhaving).

Het proces is te onderscheiden in een aantal fasen:

- I Kwaliteitscriteria
- II Nulmeting
- III Organisch groeiproces
- IV Interventie
- V Toetsing
- VI Structuuraanpassing

Fase I Kwaliteitscriteria

De staatssecretaris van VROM heeft na een breed consultatieproces, mede namens zijn collega van V&W, de kwaliteitscriteria vastgesteld. De kwaliteitscriteria zijn bij brief van 1 november 2002 aan alle betrokken organisaties

toegezonden (DGM/SB 2002088368), waarmee de fase van zelfevaluatie kon beginnen.

Fase II Nulmeting

Met de vastgestelde criteria kunnen alle betrokken organisaties de huidige kwaliteit van de handhaving meten. Deze nulmeting, uitgevoerd onder regie van de provincies, bestaat uit drie stappen: de ambtelijke zelfevaluatie, de beoordeling door een externe verificateur en de bestuurlijke vaststelling van de nulmeting voor de eigen organisatie.

De provinciale besturen hebben de taak op zich genomen om een provinciale rapportage op te stellen van de bestuurlijk vastgestelde nulmetingen in hun werkgebied. Het IPO heeft daarnaast de taak op zich genomen om de onderhavige landelijke rapportage op te stellen.

Fase III Organisch groeiproces

Nu de uitgangssituatie door middel van de nulmeting bepaald is, op lokaal, regionaal/provinciaal en landelijk niveau, start de volgende fase: de groei naar het overeengekomen kwaliteitsniveau. Dit traject start met de vraag aan handhavingsorganisaties om binnen drie maanden na de publicatie van de provinciale rapportage nulmeting hun bestuurlijke opties te formuleren, die redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie op 1 januari 2005 voldoet aan de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving.

Deze bestuurlijke opties krijgen vorm in een verbeterplan. Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen elementen waar de handhavingsorganisatie de verbeteringen zelfstandig kan realiseren en elementen waarbij de organisatie anderen nodig heeft. Voor de beschrijving van dit plan wordt door de provincie een kader aangereikt.

Elke organisatie dient, individueel of samen met samenwerkingspartners, het verbeterplan bij het college van Gedeputeerde Staten in. Het college van GS zal zich, in zijn rol van regisseur, een mening vormen over de vraag of de geschetste bestuurlijke opties op zichzelf beschouwd en in regionale dan wel provinciale samenhang, redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie op 1 januari 2005 aan alle kwaliteitscriteria kan voldoen. Hierover stelt het college van GS een rapportage op. Deze rapportage, met de provinciale opvatting over de bestuurlijke opties, is een instrument voor verder regionaal en provinciaal overleg.

Waar nodig geeft de provincie sturing en ondersteuning aan de processen in de regio. In dit proces van een groeimodel maakt de provincie gebruik van de producten die worden ontwikkeld in het landelijke project 'goede voorbeelden'. De Servicepunten Milieuhandhaving spelen daarbij een faciliterende rol.

Fase IV Interventie

Het proces van professionalisering is niet vrijblijvend. De provincie zal in de rol van regisseur interveniëren als het proces dreigt te stagneren. In die gevallen waar de provincie een positieve mening heeft over de aanpak van de

handhavingsorganisatie zal de interventie bestaan uit vormen van ondersteuning. In die gevallen waar de provinciale mening nog niet positief is, zal de provincie proberen om door nader onderzoek, overleg, het aanreiken van alternatieve mogelijkheden en dergelijke, een bijstelling van de aanpak in positieve zin te stimuleren. De provincie kan op verschillende wijze interveniëren. Het gaat dan om lichtere en zwaardere vormen van overleg, ambtelijk of bestuurlijk, bilateraal en in groter verband en vormen van publiciteit. Uiteindelijk vindt in het begin van 2005 de eindmeting in dit proces plaats. Dan zal moeten worden vastgesteld of de plannen van aanpak, de geboden ondersteuning en de gepleegde interventies leiden tot het voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria. Via een vergelijkbare meting als de nulmeting is uitgevoerd zal deze toetsing plaatsvinden.

Fase V Toetsing

In de loop van het proces zal worden gevolgd of de beoogde voortgang aanwezig is. De provinciale regisseurs zullen in oktober 2003 een beeld geven over de dan bij hen bekende verbeterplannen en hun opvattingen daarover. Van de handhavingsorganisaties wordt waarschijnlijk gevraagd om per maart 2004 op de website de zelfevaluatie aan te vullen met de stappen die op dat moment reeds zijn gezet, zodat een jaar na de nulmeting opnieuw een beeld van de handhaving kan worden gepresenteerd.

Fase VI Structuuraanpassing

Tot de bestuurlijke opties die in het verbetertraject (fase III) kunnen zijn overwogen of ingevoerd behoren ook aanpassingen aan de organisatiestructuur van de handhaving, zoals het op vrijwillige basis instellen van een handhavingsdienst die uitvoerend werk doet voor meer dan één bestuursorgaan. Als langs die weg de kwaliteit gewaarborgd is, zijn (gedwongen) structuuraanpassingen niet aan de orde.

Indien zou blijken dat de eindmeting het beeld geeft dat met het ingezette proces onvoldoende vordering is gemaakt, en de handhaving nog lang niet aan de kwaliteitscriteria voldoet, zullen de bestuurlijke partners moeten overwegen of een structuuraanpassing de aangewezen route is en dwingend zou moeten worden opgelegd, om langs die weg tot de breed gewenste gewaarborgde professionele kwaliteit van de milieuhandhaving te komen. De in januari 2002 gemaakte bestuurlijke afspraken bieden de basis voor dergelijke maatregelen, waarvoor via het wetsvoorstel handhavingsstructuur de instrumenten in de Wet milieubeheer zullen worden opgenomen.

2.2 De nulmeting

De fase van de nulmeting heeft drie stappen gekend: de (ambtelijke) zelfevaluatie, de verificatie en de bestuurlijke vaststelling van de nulmeting.

Voor de zelfevaluatie is een vragenlijst ontwikkeld. Tijdens de testfase is besloten om de handhavingsorganisaties de gelegenheid te bieden om de vragenlijst voor verschillende clusters van handhavingstaken afzonderlijk in te vullen. Door vele organisaties werd namelijk opgemerkt dat er weliswaar van één bevoegd bestuursorgaan sprake is, maar van uiteenlopende kwaliteiten in de uitvoering van handhavingstaken. Het was gewenst om dat via de zelfevaluatie ook in beeld te kunnen krijgen.

De vragenlijst is begin december 2002 in de vorm van een tekstbestand aan alle handhavingsorganisaties verstrekt. Bij deze aanbieding is tevens aangekondigd dat alle organisaties gevraagd wordt om de vragen op een website in te vullen. Begin januari 2003 is daartoe de website www.professionalisering-handhaving.nl operationeel geworden (met een beveiligde toegang voor elk van de organisaties. Zo goed als alle betrokken handhavingsorganisaties hebben in de periode tot begin februari 2003 de vragenlijst op de website ingevuld, in de vorm van de ambtelijke versie van de zelfevaluatie.

Na de zelfevaluatie heeft in februari en begin maart 2003 de verificatie van de (ambtelijke) zelfevaluatie plaatsgevonden. Het doel van de verificatie is het verkrijgen van een goed inzicht in de kwaliteit waarmee de zelfevaluatie is uitgevoerd. Hiertoe zijn door de verificateur vragen gesteld over een aantal elementen uit de kwaliteitscriteria en de bijbehorende antwoorden uit de zelfevaluatie. De bevindingen van de verificateur hebben betrekking op een vijftal aspecten, namelijk aanwezigheid, verbanden, doorwerking, juistheid en een reactie op de conclusie van de verificateur. Van de verificatie heeft elke organisatie een rapportage ontvangen. Elke provincie heeft een samenvattende rapportage van de bevindingen van de verificateurs in het betreffende werkgebied ontvangen.

Op een 4-tal gemeenten na heeft het team van verificateurs in de beschikbare periode alle handhavingsorganisaties bezocht (in totaal bijna 550 verificaties).

2.3 Het vervolg van het proces

Met de nulmeting is het startpunt voor de verdere professionalisering van de milieuhandhaving in beeld. In deze landelijke rapportage wordt een samenvattend beeld gegeven van de mate waarin bestuurlijke handhavingsorganisaties voldoen aan de kwaliteitscriteria.

De provincie zal in haar rol van regisseur de resultaten van de nulmeting in diverse ambtelijke en bestuurlijke overleggen aan de orde stellen, lokaal, regionaal of provinciaal.

Na de nulmeting start het verbeteringsproces. Alle handhavingsorganisaties wordt gevraagd om binnen drie maanden na de nulmeting bestuurlijke opties te formuleren die redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie per 1 januari 2005 aan de criteria zal voldoen. In de bestuurlijke opties kan onderscheid worden gemaakt tussen de verbeteringen die de organisatie zelfstandig kan

realiseren en verbeteringen die samen met de andere partners gerealiseerd kunnen worden. Het te ontwikkelen verbeterplan dient voldoende flexibel te zijn om te zorgen dat de organisatie op een later moment ook aan nieuwe en/of aangescherpte criteria zal kunnen voldoen. Tot slot dient het verbeterplan te overtuigen dat de organisatie op 1 januari 2005 aan de kwaliteitscriteria kan voldoen.

Gedeputeerde Staten van de provincie vormen zich een mening over de gepresenteerde opties van de bestuurlijke organisaties. Hierbij wordt de regionale en provinciale samenwerking mede beschouwd. Mocht immers het voorstel van individuele verbeteringen onvoldoende garantie bieden dat de totale milieuhandhaving in de provincie aan de kwaliteitscriteria zal gaan voldoen, dan zal de provincie in haar rol als regisseur aanvullende initiatieven moeten nemen. De notitie met de provinciale opvattingen over de verbeterplannen wordt eveneens regionaal en/of provinciebreed aan de orde gesteld. Ook zal in deze fase mogelijk bilateraal overleg tussen de organisatie en de regisseur plaatsvinden.

Op landelijk niveau zal het IPO in september/oktober 2003 een overzicht presenteren van de verbeterplannen, de opvattingen van de provincies of deze in totaliteit tot het gewenste resultaat zullen leiden, en zonodig de door de provincies aanvullend te nemen initiatieven.

2.4 Tijdlijn

In onderstaande tijdlijn worden de fases van het proces van professionalisering in de tijd weergegeven. Het gaat samenvattend om de volgende fases en stappen:

Fase 1: Vaststellen kwaliteitscriteria (1 november 2002)

- Ontwikkeling kwaliteitseisen na discussie met handhavingpartners

Fase 2: Nulmeting van de huidige uitvoeringskwaliteit (november '02 t/m april '03)

- Zelfevaluatie
- Beoordeling zelfevaluatie door externe verificateur
- Bewaking vergelijkbaarheid gegevens tussen verschillende partners
- Indienen rapportage nulmeting door partners
- Provinciale rapportage nulmeting

Fase 3A: Bestuurlijke opties (april '03 t/m augustus '03)

- Provincie maakt kaders en format voor formulering bestuurlijke opties
- Partners formuleren bestuurlijke opties en leveren deze in bij provincie
- Provincie vormt zich een mening over bestuurlijke opties
- Provincie koppelt resultaten terug aan partners

**Fase 3B: Organische groei, interventie, toetsing
(augustus '03 t/m december '04)**

- Door uitwisseling tussen partners verhogen en bereiken van het kwaliteitsniveau
- Zonodig interventie door de provincie

Fase 4: Eindmeting (januari t/m maart '05)

- Meting van de bereikte resultaten
- Correctie door provincie en Rijk

3 Uitvoering van de nulmeting

Het IPO heeft de verantwoordelijkheid genomen voor het deelproject nulmeting, en daarvoor de projectleider geleverd. Op basis van het opgestelde projectplan voor dit deelproject is een werkgroep nulmeting gevormd. In deze werkgroep, waarin de verschillende partners in het professionaliseringsproject waren vertegenwoordigd, zijn de aanpak en uitvoering van het deelproject nulmeting regelmatig besproken. De werkgroep heeft over de belangrijkste beslissingen met betrekking tot het project geadviseerd aan de projectgroep die voor het professionaliseringsproject is ingesteld.

In augustus 2002 is het projectplan voor de nulmeting definitief vastgesteld. De uitvoering van de nulmeting vond plaats in de periode van 1 november 2002 tot de bestuurlijke vaststelling van de zelfevaluaties door de handhavingsorganisaties, in maart 2003. Deze rapportage is vastgesteld door het algemeen bestuur van het IPO in zijn vergadering van 5 juni 2003.

3.1 Vragenlijst

Een voorwaarde voor het kunnen samenstellen van de vragenlijst voor de zelfevaluatie was het definitief zijn van de kwaliteitscriteria. Vanaf het begin is als uitgangspunt gehanteerd dat in de zelfevaluatie niet sluipenderwijs extra elementen in de kwaliteitscriteria mochten worden ingebracht.

Het vertalen van de kwaliteitscriteria in een vragenlijst kon in oktober 2002 beginnen, toen de kwaliteitscriteria in een laatste conceptfase gereed waren. Mede dankzij de bereidwilligheid van een aantal gemeenten, waterschappen en provincies kon een concept-vragenlijst voor de zelfevaluatie bij deze organisaties worden getoetst. De inbreng van deze toetsingsronde is van groot belang geweest. De belangrijkste conclusie was dat aan handhavingsorganisaties de gelegenheid geboden moest worden om te kiezen: een zelfevaluatie voor de hele breedte van de grijze en blauwe handhaving, of een zelfevaluatie die voor verschillende clusters van de handhavingstaken verschillend zou kunnen zijn.

Gekozen is voor de mogelijkheid om de zelfevaluatie in clusters mogelijk te maken. Daarbij is een aantal clusters van handhavingstaken als het ware voorgeprogrammeerd: clusters die vaak voorkomen bij de desbetreffende organisaties. En daarnaast is de mogelijkheid geschapen om als handhavingsorganisatie zelf clusters te vormen, zo goed mogelijk passend bij de eigen organisatie van de handhavingstaken. Deze keuzemogelijkheid heeft wel vraagstukken opgeleverd bij de verificatie en de rapportage, maar was toch van wezenlijk belang om de kwaliteit van de eigen nulmeting zo goed mogelijk te laten zijn. Voor de provinciegrensoverschrijdende waterschappen heeft de provincie waar het hoofdkantoor is gelegen, de coördinatie verzorgd voor de uitvoering van de nulmeting.

Met het oog op de verwerking van de gegevens van de zelfevaluaties is niet gekozen voor een schriftelijke vragenlijst, maar voor de mogelijkheid van invulling van de vragenlijst op een speciaal voor deze gelegenheid geopende website. Daarbij is er op gelet dat de website duidelijk de uitstraling kreeg van het professionaliseringsproject: een samenwerkingsproject van vijf partners.

De vragenlijst is in november 2002 ontwikkeld, nadat de kwaliteitscriteria eind oktober 2002 definitief waren vastgesteld. Begin december 2002 is de vragenlijst in de vorm van een tekstbestand aan de handhavingsorganisaties ter beschikking gesteld. De website is in november/december gebouwd en was begin januari 2003 voor de handhavingsorganisaties beschikbaar.

De organisaties konden in januari 2003 (met enige uitloop in februari) de vragenlijst voor de zelfevaluatie invullen op de website. Van deze mogelijkheid hebben vrijwel alle geïdentificeerde handhavingsorganisaties gebruik gemaakt (489 gemeenten, 4 regionale milieudiensten, 12 provincies, 27 waterschappen, 10 directies van IVW/RWS en de VROM-inspectie).

3.2 Externe verificatie

In het projectplan was voorzien het (doen) uitvoeren van een externe verificatie op de zelfevaluatie. Overwogen is om hierbij te kiezen voor 13 aparte verificatie-opdrachten (12 provinciegewijze opdrachten en 1 landelijke opdracht). Gezien de samenhang in deze opdrachten is gekozen voor één opdracht die na een Europese aanbestedingsprocedure in december 2002 kon worden verstrekt.

Vanaf eind januari 2003 tot begin maart 2003 heeft het externe verificatiebureau bij vrijwel alle handhavingsorganisaties een verificatiegesprek gevoerd (uiteindelijk is het bij 4 gemeenten niet gelukt om in de beschikbare periode tot een werkbaar afspraak voor een verificatiegesprek te komen). Het verificatiebureau heeft, in overleg met de projectleider en de werkgroep nulmeting, een selectie gemaakt van 17 elementen uit de kwaliteitscriteria die van wezenlijk belang zijn om de kwaliteit van de milieuhandhaving te beoordelen. Deze elementen zijn geplaatst in de beleids- en operationele cyclus. In bijlage 2 is het model geschetst dat voor de verificatie is gebruikt (de "big 8"). Het doel van de verificatie was tweeledig: enerzijds moet de verificatie bij de handhavingsorganisatie behulpzaam zijn om de kwaliteit van de eigen zelfevaluatie zo goed mogelijk te doen zijn, en anderzijds geeft de verificatie de nodige informatie op provinciaal en landelijk niveau. De verificateur heeft hierbij gekeken naar:

- de aanwezigheid van de 17 geselecteerde elementen;
- de aanwezigheid van verbanden tussen de relevante elementen;
- de doorwerking van een aantal elementen in de praktijk (dossieronderzoek);
- de juistheid en volledigheid van de zelfevaluatie, op de 17 geselecteerde elementen;

- en de overeenstemming tussen de handhavingsorganisatie en de verificateur over de waarneming van de verificateur.

Het verificatiebureau heeft op provinciaal niveau een samenvattende rapportage van zijn bevindingen gepresenteerd. Daarin zijn ook de landelijke beelden opgenomen. Deze gegevens komen verderop in deze landelijke rapportage ook aan de orde.

3.3 Bestuurlijke vaststelling van de zelfevaluatie

De handhavingsorganisatie heeft de gelegenheid gekregen om na de verificatie opnieuw naar de eigen zelfevaluatie te kijken, en deze, zonodig, naar aanleiding van de verificatieresultaten aan te passen. Hiertoe is op de website de mogelijkheid geopend om de invulling aan te passen. Deze, eventueel aangepaste, invulling van de zelfevaluatie vormt de bestuurlijk vastgestelde nulmeting van de eigen handhaving, en deze is door de decentrale bestuursorganen naar Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie toegezonden (en door de landelijke handhavingsorganisaties naar de Stuurgroep professionalisering milieuhandhaving).

De provinciale rapportages en deze landelijke rapportage zijn gebaseerd op de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties, en geven daarmee de beelden weer zoals de bestuursorganen met verantwoordelijkheid voor de milieuhandhaving deze zelf hebben vastgesteld.

4 De kwaliteitscriteria

De nulmeting is uitgevoerd ten opzichte van de kwaliteitscriteria die, na een brede discussie in het handhavingsveld, op 1 november 2002 aan de handhavingsorganisaties zijn toegezonden. De kwaliteitscriteria horen daarom ook in deze rapportage een plaats te krijgen. In de publicatie van 1 november 2002 zijn ze met een algemene en een meer specifieke toelichting opgenomen. In bijlage 3 is een korte aanduiding van de criteria en elementen opgenomen, waarmee het lezen van de tabellen en grafieken vergemakkelijkt wordt.

Afhankelijk van het bevoegd gezag ligt in de dagelijkse handhavingpraktijk het accent bij het toezicht op inrichtingen (gemeenten, provincies), op lozingen (waterkwaliteitsbeheerders) of op stoffen en vervoer (VROM-inspectie). In beginsel kunnen alle handhavingsinstanties echter te maken hebben met:

- een inrichtingenregime;
- een werkenregime;
- een vervoerregime;
- een stoffen- en productenregime;
- een afvalstoffenregime.

Alle genoemde criteria hebben steeds op al deze regimes betrekking. Bij een analyse of men aan de criteria voldoet en waar verbetering wenselijk is, kan het nuttig zijn om alle regimes afzonderlijk te beschouwen.

Wanneer voldoet een handhavingsorganisatie aan een kwaliteitscriterium? Voor de beantwoording van deze vraag kent de uitwerking van de set kwaliteitscriteria een tweedeling in minimum-elementen en facultatieve elementen.

1 Minimum-elementen

Bij ieder criterium is een aantal minimum-elementen vermeld. Indien een handhavingsorganisatie invulling geeft aan al deze elementen, wordt voldaan aan het kwaliteitscriterium.

De minimum-elementen worden bij de uitwerking van de criteria steeds voorafgegaan door de tekst: “xxx heeft ten minste betrekking op:” of een vergelijkbare tekst.

2 Facultatieve elementen

Bij diverse criteria zijn facultatieve elementen vermeld. Deze bevatten enkele suggesties voor mogelijke verbeteringen, die de kwaliteit van de handhaving mede bepalen en verhogen, maar die geen onderdeel uitmaken van de minimum-criteria.

De facultatieve elementen worden bij de uitwerking van de criteria steeds voorafgegaan door de tekst: “Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:”.

Bij het voldoen aan de gestelde minimum-elementen geldt nog een drietal algemene randvoorwaarden ten aanzien van de geldigheid, de beschikbaarheid en de actualiteit.

- *Het gestelde moet geldend zijn:*
Het gestelde is geldend voor de organisatie en haar medewerkers, wanneer het door het bestuur (beleid, begroting) of het management (uitvoering) is vastgesteld of goedgekeurd;
- *Het gestelde moet beschikbaar zijn:*
het gestelde is beschikbaar, wanneer het traceerbaar is vastgelegd in een afzonderlijk document/bestand óf als onderdeel van een breder document/bestand óf als samenstel van elementen uit verschillende documenten/bestanden;
- *Het gestelde moet actueel zijn:*
Wanneer het gestelde actueel is valt niet eenduidig te definiëren, maar is o.a. afhankelijk van het takenpakket en de organisatievorm van de handhavingsorganisatie.

De organisatie zal bij verificatie van de kwaliteitscriteria wel moeten kunnen aantonen wat men zelf per element als actueel beschouwt en of men daaraan voldoet.

De inhoudelijke essentie van de uitwerking van ieder genoemd element wordt nader beschreven in de toelichting in hoofdstuk 7 in de publicatie 'Kwaliteitscriteria – Doe je voordeel met het oordeel'.

4.1 Doelen en condities

Criterion 1.1 Probleemanalyse

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een analyse van de milieuproblemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.

De analyse heeft ten minste betrekking op:

- alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden taken en objecten;
- alle (taakgebonden) milieuproblemen;
- de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- de kansen op overtredingen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- een risico-inventarisatiekaart.

Criterium 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

De handavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handavingsdoelen.

De prioriteiten en doelstellingen omvatten ten minste:

- prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse (§ 1.1) en met evaluaties (§ 4.4);
- een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld;
- meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van die indicatoren.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- het transparant maken van de gehanteerde methodiek voor de prioriteitenstelling;
- doelstellingen (en indicatoren) waar mogelijk formuleren in termen van naleefgedrag en milieuwinst.

Criterium 1.3 Borging personele en financiële middelen

De handavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.

Het borgen van de personele en financiële middelen omvat ten minste:

- een inzichtelijke systematiek waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de bestuurlijk vastgestelde handavingsprioriteiten en –doelstellingen (§ 1.2) en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen (§ 3.2);
- het in de begroting vastleggen van die personele en financiële middelen.

Criterium 1.4 Organisatorische condities

De handavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handavingsdoelen te kunnen bereiken.

De organisatorische regelingen omvatten ten minste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeel-niveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handavingsrelatie bestaat;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;
- het schriftelijk vastleggen van de aansturing van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's), (indien van toepassing);
- regelingen voor het uitbesteden van handhavingstaken (idem);

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- een scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau.

4.2 Strategie en werkwijze

criterium 2.1 Nalevingsstrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

De nalevingsstrategie omvat ten minste:

- een handhavingsstrategie, bestaande uit:
- een toezichtstrategie conform § 2.2;
- een sanctiestrategie conform § 2.3;
- een gedoogstrategie conform § 2.4;
- een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.

criterium 2.2 Toezichtstrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

De toezichtstrategie omvat ten minste:

- routinematige bezoeken, inclusief de frequentie daarvan en incidentele bezoeken;
- de controle van administratieve bescheiden en het toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen;
- onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd;
- voorlichting en schriftelijke rapportage.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- het uitvoeren van diepte-onderzoeken in de vorm van audits of quickscans.

criterium 2.3 Sanctiestrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

De sanctiestrategie omvat ten minste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;

- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

criterium 2.4 Gedoogstrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

De gedoogstrategie omvat ten minste:

- een uitdrukkelijke onderschrijving van de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen.

criterium 2.5 Interne en externe afstemming

De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken voor interne en externe afstemming.

De interne afstemming omvat ten minste:

- afstemming met vergunningverlening;
- afstemming met overige relevante organisatie-onderdelen.

De externe afstemming omvat ten minste:

- het maken van afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten;
- het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingsbevoegd zijn;
- het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn (ketenbeheer).

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

het verbreden van de programmering van de eigen handhavingstaak naar een meer gezamenlijke uitvoering.

criterium 2.6 Protocollen en werkinstructies

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken.

De protocollen omvatten ten minste:

- een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle in § 2.1 tot en met § 2.5 genoemde verplichte elementen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- een uitwerking van de algemene nalevingsstrategie in specifieke handhavingsuitvoeringsmethoden (HUM's) waar zinvol;
- een uitwerking van de algemene toezichtstrategie in specifieke toezichtsplannen.

criterium 2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

De protocollen omvatten ten minste:

- de communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- het informatiebeheer van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- de operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingsorganisaties van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

4.3 Uitvoering

criterium 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavings- (uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie.

Het handhavingsuitvoeringsprogramma omvat ten minste:

- een duidelijke verbinding met de onder § 1.2 gestelde prioriteiten en doelstellingen;
- een weergave van de concrete handhavingsactiviteiten en de bijbehorende capaciteit;
- de uitwerking van het handhavingsuitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatie-onderdelen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- de uitwerking van het handhavingsuitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning op medewerkerniveau.

criterium 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit, en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken.

Voldoende handhavingscapaciteit betekent ten minste:

- inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit;
- voldoende capaciteit voor uitvoering van het onder § 3.1 genoemde handhavingsuitvoeringsprogramma.

criterium 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid, en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden.

Voldoende deskundigheid betekent ten minste:

- inzicht in de benodigde deskundigheid in termen van kennis, houding en vaardigheden;
- een opleidingsplan, inclusief vastlegging van de tijd en financiële middelen die voor de uitvoering hiervan nodig zijn.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- vastlegging van de benodigde deskundigheid in functieprofielen en/of een personeelsformatieplan;
- het periodiek toetsen van het gewenste deskundigheidsniveau.

criterium 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken.

De uitvoeringsondersteunende voorzieningen omvatten ten minste:

- een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en voortgangsbewaking van de handhavingstaak;
- een geautomatiseerd systeem voor de registratie en monitoring van zowel de inrichtingsgebonden als de niet-inrichtingsgebonden handhavingstaak;
- die voorzieningen, die informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief nodig zijn voor de uitvoering van de handhavingstaak;
- een goede staat van onderhoud en kalibratie van de apparatuur en de instrumenten die worden gebruikt.

4.4 Evaluatie

criterium 4.1 Kwaliteitsborging

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

De systematiek van kwaliteitsborging omvat ten minste:

- een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren;
- toetsingswijze voor borging van de uitvoering van de procesbeschrijvingen;
- verbeteringsmechanismen waarmee bijstelling van procesbeschrijvingen mogelijk wordt gemaakt.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- aanwijzen van een kwaliteitscoördinator/toepassen officieel kwaliteitszorg-systeem;
- externe toetsing van de procesbeschrijvingen;
- certificering van de procesbeschrijvingen.

criterium 4.2 Monitoring

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

De monitoring omvat ten minste:

- de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;
- de monitoring van de resultaten van de handhavingsactiviteiten in termen van aantallen ten aanzien van:
- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- bestuursrechtelijk optreden (sancties);
- strafrechtelijk optreden (sancties).

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- een koppeling van de monitoring aan het kwaliteitsborgingsproces.

criterium 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

De handhavingsorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

De verantwoording omvat ten minste:

- een rapportage van de eigen indicatoren bij de, binnen de organisatie, geformuleerde doelstellingen en/of prioriteiten;
- een rapportage van de afspraken die in het kader van de bestuurs-overeenkomsten zijn gemaakt;
- evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus;
- terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- een publieksversie van het verantwoordingsrapport.

Criterium 4.4 Vergelijking en auditing

De handhavingsorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen.

Hierbij valt (onder andere) te denken aan:

- de handhavingsorganisatie vergelijkt zich met collega's;
- benchmarking als taak van de handhavingsregisseur.

5 Resultaten en analyse

5.1 Deelname aan de zelfevaluatie

De nulmeting is uitgevoerd bij de bestuurlijke handhavingsorganisaties die taken uitvoeren op het gebied van de 'grijze' en 'blauwe' milieuhandhaving. Tot het 'grijze' kleurspoor worden de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en vele daarmee samenhangende wetten en regelingen gerekend. Tot het 'blauwe' kleurspoor wordt de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gerekend, met een aantal daarmee samenhangende wetten en regelingen. De zelfevaluatie is uitgevoerd door de gemeenten, de waterschappen, de provincies, de VROM-Inspectie en de directies van Rijkswaterstaat in samenwerking met de Inspectie Verkeer & Waterstaat, divisie water (aangeduid als IVW/RWS).

5.1.1 Algemene gegevens

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel handhavingsorganisaties aan de zelfevaluatie hebben meegedaan, bij hoeveel organisaties de externe verificatie heeft plaatsgevonden, en van hoeveel organisaties de gegevens in deze rapportage zijn verwerkt.

Tabel 1 Deelname van handhavingsorganisaties aan de nulmeting

Soort handhavingsorganisatie	Aantal	Aantal waarvan gegevens verwerkt in database	Aantal verificaties (1)
Gemeente	489	488	493
Milieudienst (2)		4	5
Provincie	12	12	12
Waterschap	27	27	27
IVW/RWS	10	10	10
VROM-Inspectie	1	1	1
Totaal per kolom		542	548

- 1 In een enkel uitzonderingsgeval zijn bij één grote handhavingsorganisatie twee onderscheiden clusters van handhavingstaken geverifieerd.
- 2 In 8 gevallen heeft verificatie bij een milieudienst plaatsgevonden waarbij sprake was van een zodanige overdracht van taken dat geen aparte volledige verificatie bij de betrokken gemeenten meer heeft plaatsgevonden, maar is een maatwerkoplossing gemaakt om de verificatie af te ronden. In 4 gevallen heeft de betrokken milieudienst zelf ook een zelfevaluatie op de website ingevuld, in de andere 4 gevallen is de zelfevaluatie door de betrokken gemeenten ingevuld in nauwe samenwerking met de betrokken milieudienst.

5.1.2 Analyse van deelname en reikwijdte

De deelname aan de zelfevaluatie is zo goed als algemeen, zo blijkt uit tabel 1. Vrijwel alle handhavingsorganisaties hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de zelfevaluatie op de landelijke website in te vullen, en vrijwel

alle handhavingsorganisaties hebben hun medewerking verleend aan de verificatie. In dit opzicht mag van een zeer succesvolle stap in het proces van (verdere) professionalisering van de milieuhandhaving gesproken worden.

Deze nulmeting van de milieuhandhaving geeft daarmee ook een zo goed als volledig beeld van de huidige uitvoering – althans op die punten waarover de kwaliteitscriteria spreken en waarop de vragenlijst was gericht.

De mogelijkheid voor handhavingsorganisaties om een onderscheid te maken naar clusters, binnen de kleursporen van grijs en blauw, en desgewenst ook naar de verbreding in de kleursporen rood en groen, is in vrij grote mate gebruikt. In bijlage 4 is meer gedetailleerde informatie hierover opgenomen.

5.1.3 Verificatie

Het verificatiebureau heeft de opdracht gekregen om een verificatie op de zelf-evaluatie uit te voeren. Hierbij zijn, overeenkomstig de opdracht aan het bureau, controlevragen gesteld, die betrekking hadden op:

- de aanwezigheid van de elementen;
- de aanwezigheid van verbanden tussen elementen en criteria;
- de doorwerking in praktijkcases;
- de juistheid en volledigheid van de invulling van de zelfevaluatie;
- de vraag of er overeenstemming was tussen handhavingsorganisatie en verificateur over het oordeel van de verificateur.

De opdracht van de verificatie is uitgevoerd door een onderzoek naar een selectie van 17 elementen uit de set van 55, die in overleg tussen de werkgroep nulmeting en de verificateur als essentieel zijn beschouwd. In bijlage 2 is de uitwerking van deze elementen aangegeven. Uit de gekozen uitwerking van de opdracht aan het verificatiebureau vloeit voort dat de verificatie niet alleen een belangrijk hulpmiddel voor het bestuur van de handhavingsorganisatie is, in de zin dat extern is gekeken naar de wijze waarop de zelfevaluatie (ambtelijk) is uitgevoerd, maar ook in geaggregeerde vorm een beeld kan opleveren over de kwaliteit van de zelfevaluaties.

Voor het goede begrip is het dus van belang om te constateren dat de **zelf-evaluaties** een beeld van de kwaliteit van de milieuhandhaving opleveren, en de **verificatie** een beeld geeft van de kwaliteit van die zelfevaluaties.

In 77 % van de ruim 9.000 geverifieerde uitspraken bij de verificaties was de conclusie van de verificateur dat de zelfevaluatie het juiste antwoord bevatte. In 21 % van de gevallen was de conclusie van de verificateur dat de zelfevaluatie niet juist was, en in 2 % van de gevallen was de juistheid niet goed vast te stellen. In de situatie dat de verificateur het antwoord in de zelfevaluatie onjuist achtte, was de handhavingsorganisatie dat in 90 % van de gevallen met de verificateur eens. Dat betekent in het algemeen dat de handhavingsorganisatie de invulling van het antwoord in de zelfevaluatie heeft aangepast met het oog op de bestuurlijke vaststelling ervan (voor de bestuurlijke vast-

stelling beschikte het bestuur over de ambtelijke invulling en het verificatierapport). Aan de besturen van de handhavingsorganisaties is gevraagd om in de aanbiedingsbrief bij de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluatie zonodig aan te geven waar de verificatie afwijkt van de eigen opvattingen.

Dit mag tot de conclusie leiden dat de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties na de verificatie, binnen de beperkingen van de toegepaste methodiek, een betrouwbaar beeld opleveren van de stand van zaken in de milieuhandhaving in Nederland.

Het verificatiebureau heeft nadere afspraken met de projectleiding gemaakt toen bij het maken van afspraken voor verificatiegesprekken bleek dat bij een deel van de gemeenten sprake was van een zodanige overdracht van handhavingstaken aan de betreffende milieudienst dat een verificatiegesprek bij die gemeente niet gewenst werd of mogelijk werd geacht. De projectopzet was er van uitgegaan dat alle wettelijk bevoegde handhavingsorganisaties zelf hun evaluatie zouden uitvoeren, eventueel met hulp van een milieudienst, en dat bij de organisatie zelf de verificatie zou plaatsvinden. De afspraken hebben uiteindelijk geleid tot maatwerkoplossingen voor de verificatie.

5.2 In hoeverre voldoen de handhavingsorganisaties reeds aan de minimelementen en de kwaliteitscriteria?

5.2.1 Algemeen

Om een beeld te kunnen geven van de mate waarin de handhavingsorganisaties reeds aan de geformuleerde kwaliteitscriteria en (minimum)elementen voldoen is gekeken naar de invulling van de zelfevaluatie, en dan met name naar de hoofdtaak op het vlak van de milieuhandhaving. Het is mogelijk dat een organisatie voor andere delen van de handhavingstaak nog niet het niveau heeft bereikt als voor de hoofdtaak, maar dan gaat het om aspecten die in de organisatie voor de hoofdtaak al zijn gerealiseerd.

In deze paragraaf wordt aangegeven in welke mate de handhavingsorganisaties in de termen van de 19 kwaliteitscriteria en de 55 minimelementen reeds voldoen aan het beeld dat voor 2005 beoogd wordt. Bij het bezien van het punt “voldoen aan het criterium” moet worden bedacht dat een criterium (bijna) altijd is opgebouwd uit een aantal elementen waaraan voldaan moet worden. Als een organisatie wel aan een (groot) deel van de elementen voldoet, doch nog niet aan alle elementen die als minimelementen bij een criteria zijn benoemd, dan voldoet de organisatie nog niet aan het criterium. Daarom is het realistisch om niet alleen naar de tabel met criteria te kijken, maar zeker ook naar de tabellen met onderliggende elementen, en in voorkomende gevallen ook naar de vragen die weer onderdelen van elementen behandelen.

Een aardige vergelijking is die met het behalen van het rijbewijs: wanneer de kandidaat een bijzondere verrichting niet goed doet (b.v. achteruit inparkeren) zal hij geen rijbewijs ontvangen, hoe goed hij aan de andere kwaliteitseisen voor rijvaardigheid voldoet. De noodzakelijke verbetering op dit onderdeel (de bijzondere verrichting) maakt op zeker moment dat de kandidaat dan geheel aan de kwaliteitscriteria voldoet.

De opbouw van de 19 kwaliteitscriteria uit elementen, die tenminste aanwezig moeten zijn (de minimelementen) en elementen die facultatief zijn. Niet voor elk criteria is hetzelfde aantal minimelementen geformuleerd. De opbouw is in het volgende diagram weergegeven. In bijlage 3 zijn de criteria en elementen volgens de nummers en letters van dit diagram weergegeven.

Tabel 2 Ordening van criteria en elementen: minimelementen en facultatieve elementen

Criterion	minimum elementen	facultatieve elementen
1.1. Probleemanalyse	a b c d	e
1.2. Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen	a b c d	e
1.3. Borging personele en financiële middelen		a b
1.4. Organisatorische condities (indien van toepassing)	a b c d	e f g
2.1. Nalevingsstrategie		a b
2.2. Toezichtstrategie	a b c d	e
2.3. Sanctiestrategie	a b c d e	
2.4. Gedoogstrategie		a
2.5. Interne en externe afstemming	a b c d e	
2.6. Protocollen en werkinstructies		a b c
2.7. Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling	a b c	
3.1. Handavingsuitvoeringsprogramma	a b c	d
3.2. Omvang van de handavingscapaciteit	a b	
3.3. Kwaliteit van de handavingscapaciteit		a b c d
3.4. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	a b c d	
4.1. Kwaliteitsborging	a b c	d e f
4.2. Monitoring		a b c
4.3. Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	a b c d e	
4.4. Vergelijking en auditing		a b

In verband met problemen in de verwerkbaarheid van gegevens zijn een paar elementen uit dit diagram in de rapportage verder niet verwerkt: 1.4.e, 1.4.f, 2.5.b en 4.2.c .

5.2.2 Minimumelementen en criteria

In de eerste plaats volgt een tabel waarin de mate is aangegeven waarin de handhavingsorganisaties reeds voldoen aan de minimumelementen; zowel het absolute aantal, als het percentage van het totaal aantal handhavingsorganisaties is weergegeven.

Tabel 3 Aantal en percentage van handhavingsorganisaties dat reeds voldoet aan de minimumelementen

	Aantal	Percentage
< 20% van alle minimumelementen	55	10.1
20 tot 40% van alle minimumelementen	212	39.1
40 tot 60% van alle minimumelementen	145	26.8
60 tot 80% van alle minimumelementen	122	22.5
> 80% van alle minimumelementen	8	1.5
Totaal	542	100

Uit de opbouw van de criteria uit elementen volgt per definitie dat een organisatie die reeds aan een aantal elementen voldoet, nog niet in dezelfde mate aan kwaliteitscriterium zal voldoen. Om aan een criterium te voldoen is het immers nodig om aan alle elementen van dat criterium te voldoen.

Tabel 4 Aantal en percentage van handhavingsorganisaties dat reeds voldoet aan de kwaliteitscriteria

	Aantal	Percentage
< 20% van alle minimum criteria	317	58.5
20 tot 40% van alle minimum criteria	140	25.8
40 tot 60% van alle minimum criteria	67	12.4
60 tot 80% van alle minimum criteria	18	3.3
> 80% van alle minimum criteria	0	0
Totaal	542	100

Uit de vergelijking van beide tabellen blijkt dat op elementniveau een positiever beeld ontstaat dan op criteriumniveau. En omdat ook de minimumelementen veelal weer zijn opgebouwd uit kleinere onderdelen, die als zodanig in de vragenlijst zijn opgenomen, blijkt bij een verdere analyse van het achterliggende materiaal dat een groter aantal organisaties wel de beschikking heeft over een deel van die onderdelen van elementen. De basis voor een verbeter-slag is dan bij die organisatie aanwezig.

5.2.3 Sterkere en zwakkere minimelementen en criteria

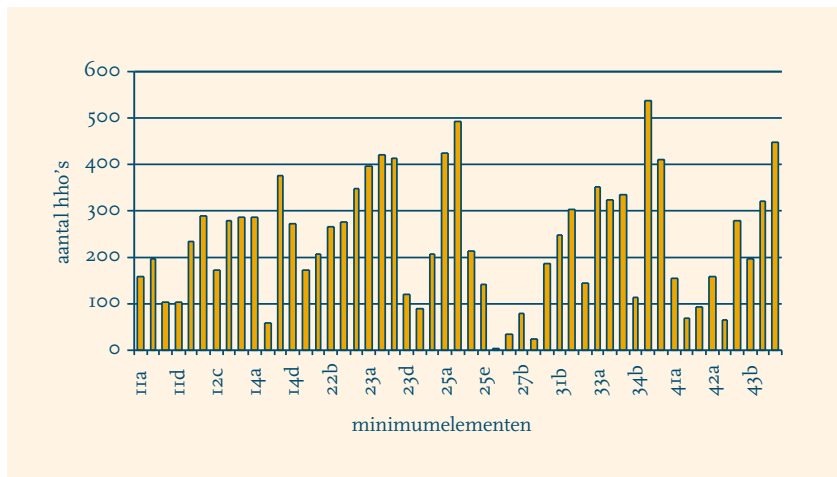
De vraag is vervolgens aan welke elementen de handhavingsorganisaties reeds goed voldoen, en welke elementen in de komende verbeterslag vooral aandacht nodig hebben. Elke handhavingsorganisatie heeft dat voor zichzelf goed in beeld gekregen aan de hand van de eigen zelfevaluatie, en de verificatie daarbij. Elke handhavingsorganisatie kan daarmee ook een begin maken met het eigen verbeterplan. Daarbij is het zinvol om te kijken naar organisaties in de buurt die al wel aan bepaalde elementen en criteria voldoen, omdat daar op relatief eenvoudige manier inspiratie en voorbeelden zijn op te doen. In het landelijke project “professionalisering van de handhaving” wordt eveneens voorzien in een deelproject “praktijkvoorbeelden”.

Een beeld van de situatie bij organisaties in de buurt kan elke handhavingsorganisatie krijgen uit de “bronnenboeken” bij de provinciale rapportages; in die “bronnenboeken” worden de resultaten van de ingevulde zelfevaluaties op het niveau van het cluster dan wel de organisatie weergegeven.

In deze landelijke rapportage kan op dit onderdeel een beeld worden gegeven van de elementen en criteria die voor veel organisaties al goed scoren, en van de elementen en criteria die van relatief veel organisaties nog aandacht nodig hebben.

De volgende grafiek geeft een beeld van de variatie binnen de elementen, in het aantal handhavingsorganisaties dat reeds aan deze elementen voldoet.

Grafiek 1 Minimelementen en het aantal handhavingsorganisaties dat daaraan reeds voldoet



De mate waarin de handhavingsorganisaties aan de elementen voldoen loopt uiteen (in de grafiek zijn alleen de minimelementen, niet de facultatieve elementen opgenomen).

De 11 elementen waaraan het grootste aantal handhavingsorganisaties reeds voldoen zijn in de volgende tabel opgenomen.

Tabel 5 Aantal en percentage van de handhavingsorganisaties dat voldoet aan elementen – top 11

Element	Korte omschrijving	Aantal organisaties dat voldoet	Percentage
3.4.c	Gebruik maken van technische voorzieningen	539	99,4
2.5.c	Afspraken in kader van bestuursovereenkomsten	493	91,0
4.3.d	Terugkoppeling van verantwoording resultaten	448	82,7
2.5.a	Interne afstemming met vergunningverlening	425	78,4
2.3.b	Sanctiestrategie met passende reactie op overtreding	422	77,9
2.3.c	Sanctiestrategie met stringenter reactie op voortdurende overtreding	414	76,4
3.4.d	Technische voorzieningen in goede staat van onderhoud	412	76,0
2.3.a	Sanctiestrategie met afstemming bestuursrecht- strafrecht	395	72,9
1.4.c	Schriftelijk vastgelegde bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden	377	69,6
3.3.c	(facultatief) Concretiseren van kwaliteit van de handhavingscapaciteit	358	66,1
3.3.a	Vastleggen van vereiste deskundigheden	352	64,9

De organisaties die in het algemeen aan de meeste elementen voldoen (de groep die aan > 80 % van de elementen voldoet) hebben 24 elementen gemeenschappelijk waaraan al deze organisaties reeds voldoen; deze 24 elementen zijn over de vier procesblokken gespreid. Er is één criterium (3.3, kwaliteit van de handhavingscapaciteit) waaraan deze organisaties allemaal voldoen, en er zijn vijf criteria waaraan 7 van deze 8 organisaties voldoen.

Aan de andere kant zijn er, zoals ook in de grafiek te zien is, elementen waaraan bij deze nulmeting nog maar door een gering aantal handhavingsorganisaties wordt voldaan. Welke dat zijn is in de volgende tabel weergegeven. Facultatieve elementen waaraan op dit moment door een beperkt aantal organisaties wordt voldaan zijn in deze tabel niet meegenomen.

Op het niveau van de kwaliteitscriteria gemeten kan een vergelijkbare tabel worden opgesteld, waarvoor uiteraard geldt wat hiervoor al is aangegeven: veel organisaties voldoen al wel aan een aantal elementen, maar nog niet aan het hele criterium.

Tabel 6 Aantal en percentage van de handhavingsorganisaties dat voldoet aan elementen – laagste 11

Element	Korte omschrijving	Aantal organisaties dat voldoet	Percentage
1.1.c	Probleemanalyse met mogelijke effecten van potentiële overtredingen en effecten van feitelijke overtredingen	105	19,4
1.1.d	Probleemanalyse met kansen op overtredingen	103	19,0
4.1.c	Actualisatie van procesbeschrijvingen na evaluatie	92	17,0
2.3.e	Sanctiestrategie met transparantie over hersteltermijnen	91	16,8
2.7.b	Protocol informatiebeheer m.b.t. toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten	80	14,8
4.1.b	Procesbeschrijvingen regelmatig toetsen en systematiek om uitvoering aan procesbeschrijving te toetsen	68	12,5
4.2.b	Monitoring van aantallen uitgevoerde controles, overtredingen, sancties	67	12,4
1.4.b	Roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee vaste relatie bestaat	58	10,7
2.7.a	Protocol communicatie m.b.t. toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten	35	6,5
2.7.c	Protocol informatie-uitwisseling m.b.t. toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten	25	4,6
2.6.a	Protocollen en werkinstructies voor alle onderdelen van de handhavingstaak	3	0,6

Tabel 7 Aantal en percentage van de handhavingsorganisaties dat reeds voldoet aan kwaliteitscriteria

Criterium	Korte omschrijving	Aantal organisaties dat voldoet	Percentage
3.3	Kwaliteit van de handhavingscapaciteit	291	53,7
2.4	Gedoogstrategie	231	42,6
1.3	Borging personele en financiële middelen	226	41,7
2.1	Nalevingstrategie	193	35,6
3.2	Omvang van de handhavingscapaciteit	177	32,7
4.3	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	175	32,3
2.2	Toezichtstrategie	173	31,9
3.1	Handhavingsprogramma	169	31,2
2.5	Interne en externe afstemming	136	25,1
1.2	Prioriteitstelling en meetbare doelstellingen	122	22,5
3.4	Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	119	22,0
4.4	(Facultatief) Vergelijking en auditing	107	19,7
4.1	Kwaliteitsborging	106	19,6
4.2	Monitoring	90	16,6
1.1	Probleemanalyse	63	11,6
2.3	Sanctiestrategie	61	11,3
2.7	Protocollen communicatie, informatiebeheer en -uitwisseling	38	7,0
1.4	Organisatorische condities	32	5,9
2.6	Protocollen en werkinstructies	29	5,4

5.2.4 Facultatieve elementen en criteria

Bij het opstellen van de kwaliteitscriteria is een aantal elementen benoemd die (nog) niet tot de minimumstandaard gerekend zijn, maar waarvan wel is aangegeven dat het wenselijk zou zijn om er in de toekomst aan te voldoen.

Deze elementen zijn facultatieve elementen genoemd.

Terwijl in de vorige paragraaf duidelijk is geworden dat nog niet alle organisaties aan de minimumelementen voldoen, kan in de volgende tabel worden aangegeven in welke mate handhavingsorganisaties reeds aan facultatieve elementen voldoen.

Tabel 8 Mate waarin organisaties reeds aan facultatieve elementen voldoen

Facultatief element	Korte omschrijving	Aantal organisaties dat voldoet	Percentage
3.3.c	Gewenste deskundigheden uitgewerkt in functieprofielen of personeelsformatieplan	358	66,1
2.6.b	Werken met handhavingsuitvoeringsmethoden (HUM's)	302	55,7
3.3.d	Periodieke toetsing van gewenste deskundigheidsniveau	289	53,3
1.2.d	Methodiek voor prioriteiten keuze inzichtelijk gemaakt	280	51,7
3.1.d	Handhavingsuitvoeringsprogramma uitgewerkt op medewerkersniveau	253	46,7
1.1.e	Risico-inventarisatie in kaartvorm zichtbaar	200	36,9
2.2.e	Diepte-onderzoeken in de vorm van audits of quickscans	161	29,7
4.4.a	Vergelijking van resultaten of visitaties met collega-organisaties	159	29,3
4.1.d	Opstellen, toetsen en bijstellen van procesbeschrijvingen	145	26,8
2.6.c	Werken met specifieke toezichtsplannen	130	24,0
1.4.g	Scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau	127	23,4
1.2.e	Handhavingsdoelen zoveel mogelijk in termen van naleefgedrag of milieuwinst	93	17,2
4.4.b	Benchmark met vergelijkbare handhavingsorganisaties	86	15,9
4.3.e	Publieksversie van verantwoordingsrapport van inzet, prestaties en resultaten	65	12,0
4.1.e	Externe toetsing of borging van procesbeschrijvingen	63	11,6
4.1.f	Certificering van handhavingsprocessen	42	7,7

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het criterium 4.4 (vergelijking en auditing) als geheel is aangemerkt als een facultatief criterium. Bij deze nulmeting voldeden 107 organisaties (19,7 %) reeds aan dit criterium.

5.2.5 Resultaten van de verificatie

De verificatie heeft, zoals eerder aangegeven, betrekking gehad op 17 van de minimumelementen. In de volgende tabel is aangegeven in welke mate (percentage van het aantal handhavingsorganisaties) bij de verificatie de genoemde 17 elementen door de handhavingsorganisatie als zodanig werden

herkend, en de aanwezigheid ervan aan de verificateur kon worden aangetoond.

Uit de tabel is af te lezen dat de elementen 1.1.1 (probleemanalyse), 2.1.1 (nalevingstrategie), en 4.3.1 (verantwoording op indicatoren) relatief weinig zijn aangetroffen bij de verificatie, en de elementen 2.3.1 (sanctiestrategie), 1.4.1 (scheiding vergunningverlening en handhaving op personeelniveau) en 3.2.1 (steeds inzicht in daadwerkelijke handhavingscapaciteit) relatief vaak door de handhavingsorganisatie kon worden overlegd.

Tabel 9 Aanwezigheid van elementen volgens verificatie

Element	Korte omschrijving	Aantal organisaties waarbij het element is aangetroffen	Percentage van het totaal aantal geverifieerde organisaties
1.1.1	Probleemanalyse	94	17,7
1.2.1	Prioriteitenstelling	246	46,2
1.2.3	Omschrijving handhavingsdoelen	188	35,3
1.3.1	Begroting met planning personele capaciteit	303	57,0
1.3.3	Begroting met planning financiële capaciteit	252	47,4
1.4.1	Planning op personeelniveau	349	65,6
2.1.1	Nalevingstrategie (anders dan toezicht enz.)	102	19,2
2.2.1	Toezichtstrategie	271	50,9
2.3.1	Sanctiestrategie	366	68,8
2.4.1	Gedoostrategie	189	35,5
2.6.1	Protocol uitvoeren toezichtsbezoek incl. voorbereiding en rapportage	193	36,3
3.1.1	Handhavingsprogramma tot eind 2003	301	56,6
3.2.1	Continu inzicht in daadwerkelijke capaciteit	319	60,0
4.3.1	Verantwoordingsrapportage op indicatoren (doelstellingen en prioriteiten)	161	30,3

De bevindingen van de verificatie met betrekking tot de aanwezigheid van elementen komen in sterke mate overeen met die van de bestuurlijke zelfevaluaties.

N.B.: De gegevens in de getoonde grafiek kunnen niet helemaal één-op-één naast de eerder gepresenteerde tabel met elementen gelegd worden, omdat op onderdelen de verificatie een iets bredere blik had dan één onderscheiden element (zo is bv. bij de probleemanalyse, in de grafiek aangegeven met 1.1.1, in de verificatie naar de aanwezigheid van de vier minimelementen (1.1. a, b, c en d) gekeken), en de verificatie op andere onderdelen een beperktere blik had (zo is bij het verificatie-element 2.6.1 gekeken naar het aanwezig zijn van een protocol voor toezichtsbezoeken, terwijl het element 2.6.a betrekking heeft op protocollen voor een groot aantal handhavingstaken).

De verificatie heeft geen betrekking gehad op facultatieve elementen. Daarover kunnen dus geen uitspraken in deze rapportage worden gedaan.

5.2.6 Verbanden en doorwerking in de praktijk

Naast de aanwezigheid van elementen (en criteria) als zodanig is voor de kwaliteit van het handhavingsproces van belang om na te gaan of de logische verbanden tussen de elementen aanwezig zijn.

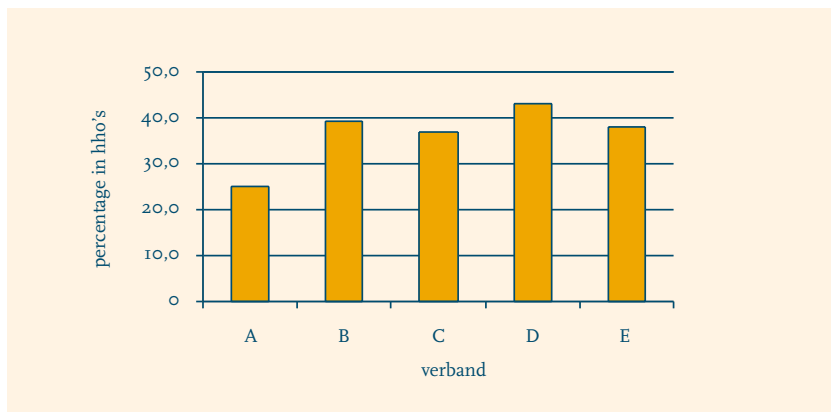
Een aantal mogelijke verbanden is op voorhand geformuleerd door de werkgroep nulmeting. Deze verbanden zijn nader onderzocht en daarover wordt in deze paragraaf gerapporteerd.

De verificateurs hebben in hun opdracht mede onderzocht in hoeverre de verbanden aanwezig waren. Binnen de selectie van de 17 elementen waarnaar in de verificatie gekeken is was het mogelijk om op 9 punten te bekijken of het verband tussen 2 elementen ook aanwezig was. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vraag of monitoringsresultaten in de probleemanalyse terug te vinden zijn. Een dergelijk verband kan uiteraard alleen worden onderzocht als er (a) monitoringsresultaten worden verzameld, en (b) een probleemanalyse aanwezig is.

In de onderstaande grafiek worden de resultaten weergegeven van de volgende verbanden die in de verificatie zijn onderzocht:

- De resultaten van monitoring van handhavingsdoelen d.m.v. indicatoren zijn als input gebruikt voor de probleemanalyse.
- Onderwerpen uit de probleemanalyse zijn vertaald naar prioriteiten in de prioriteitenstelling.
- In de begroting is voor handhaving rekening gehouden met prioriteiten naast de 'reguliere' handhavingstaken.
- De prioriteitenstelling en doelstellingen zijn doorvertaald in het handhavingsuitvoeringsprogramma.
- Handhavingsdoelen worden d.m.v. indicatoren gemonitord.

Grafiek 2 Bij verificatie aangetroffen verbanden tussen elementen



In grafiek 2 is af te lezen dat de gezochte verbanden in wisselende mate, variërend van een kwart tot bijna de helft van de gevallen, te vinden waren. De vertaling van de prioriteitstelling in het handhavingsuitvoeringsprogramma (verband D) komt daarbij het beste uit de verf.

Verband tussen scheiding vergunningverlening en handhaving enerzijds en de algemene score anderzijds

De vraag is gesteld of uit de nulmeting een verband blijkt tussen de mate waarin de organisaties reeds aan de elementen voldoen (de algemene score) en de mate waarin aan het element 'scheiding van vergunningverlening en handhaving op personeelniveau' is voldaan.

De gegevens uit de zelfevaluaties (niet de verificaties) geven hiervan het beeld dat in tabel 10 is opgenomen. Naast het minimumelement 'scheiding op personeel niveau' is ook aangegeven hoe de 118 organisaties die scheiding op organisatieniveau hebben doorgevoerd, verdeeld zijn over de mate waarin aan de elementen wordt voldaan

Tabel 10 Verband tussen de mate van voldoen aan de elementen en scheiding van vergunningverlening en handhaving (vv en hh)

	Voldoet aan ... % van de minimelementen					Aantal organisaties
	<20%	20-40%	40-60%	60-80%	> 80%	
geen scheiding vv-hh	16,0	48,2	29,2	6,2	0,4	257
scheiding vv-hh op personeel niveau	4,9	30,9	24,6	37,2	2,5	285
scheiding vv-hh op organisatieniveau	0,8	29,7	21,2	44,9	3,4	118
totaal van alle organisaties	10,1	39,1	26,8	22,5	1,5	542

Verband tussen kwaliteitsborging enerzijds en de algemene score anderzijds

Een tweede specifieke vraag was gericht op de aanwezigheid van kwaliteitsborging, in verband met de mate van het voldoen aan de elementen. In dit criterium heeft element 4.1.a betrekking op het hebben van procesbeschrijvingen, element 4.1.b op het systematisch toetsen daarvan, ook in de uitvoering van werkzaamheden, en element 4.1.c op het actualiseren van de procesbeschrijvingen na toetsing.

De tabel laat zien dat de organisaties die aan de elementen van kwaliteitsborging voldoen ook aan relatief veel minimelementen voldoen. Het hebben van een werkend kwaliteitsborgingssysteem is kennelijk een sterke indicator voor het in meer algemene zin voldoen aan kwaliteitselementen. Hoewel dit een voor de hand liggende veronderstelling is, is het goed om te zien dat de gegevens uit de nulmeting deze ondersteunen.

Tabel 11 Verband tussen de mate van voldoen aan de elementen en het voldoen aan kwaliteitsborging

Voldoet aan elementen			Voldoet aan ... % van de minimelementen					Aantal organisaties
4.1.a	4.1.b	4.1.c	<20%	20-40%	40-60%	60-80%	> 80%	
ja	ja	ja			10	49	6	65
ja	ja	nee			1	1		2
ja	nee	ja			13	7	1	21
ja	nee	nee	1	15	24	27	1	68
overig			54	197	97	38		386
totaal aantal organisaties			55	212	145	122	8	542

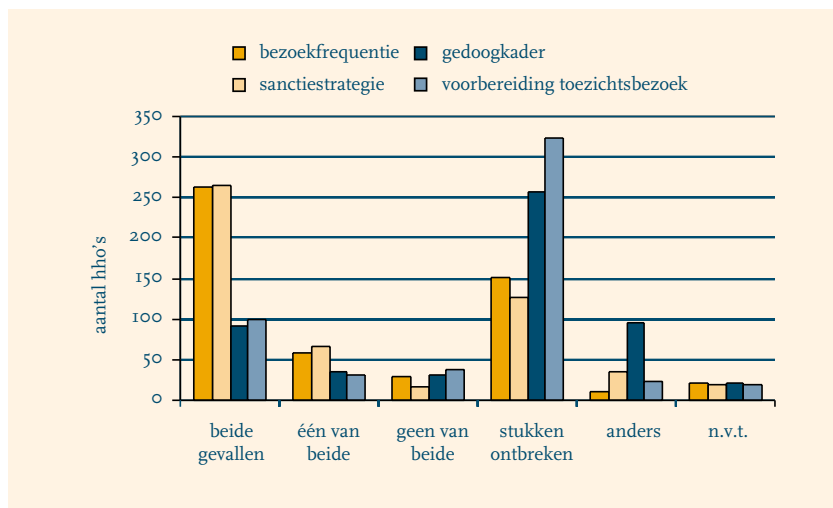
Doorwerking in de praktijk volgens verificatie

De verificatie heeft tenslotte betrekking gehad op de vraag of de bij het onderzoek betrokken instrumenten ook in de praktijk hun doorwerking hadden. De handhavingsorganisaties zijn gevraagd om tenminste twee dossiers gereed te houden waarin toezicht, constatering van een overtreding en optreden daartegen, dan wel gedogen, aan de orde was.

In de verificatie zijn daarbij de volgende stellingen getoetst:

- De gedefinieerde bezoekfrequentie is gerealiseerd;
- De in de sanctiestrategie opgenomen zwaarte/intensiteit van sancties is toegepast;
- In de geselecteerde case is volledig in lijn met het landelijk beleidskader gedogen gehandeld;
- Het protocol voor voorbereiden van een toezichtsbezoek is toegepast.

Grafiek 3 Doorwerking in de praktijk, volgens verificatie



In de grafiek zijn de absolute aantallen opgenomen van de organisaties waarbij de doorwerking is getoetst.

De grafiek laat zien dat de bezoekfrequentie (die is neergelegd in de toezichtstrategie) en de sanctiestrategie bij ongeveer de helft van de organisaties in de beide daarvoor gereedgelegde dossiers terug te vinden waren. In nog eens ca. 10 % van de gevallen waren deze werkwijzen in één van beide dossiers te vinden.

5.2.7 Analyse van elementen en criteria

In algemene zin kan worden geconstateerd dat aan de elementen in variërende mate door de handhavingsorganisaties voldaan wordt. Een aantal elementen kent reeds een brede bekendheid, en daaraan wordt door een groot aantal organisaties al voldaan. Aan een behoorlijk aantal andere elementen wordt nog niet vaak voldaan. Deze kunnen in twee groepen worden onderscheiden:

- er is een groep elementen die van praktische aard is: protocollen en werk-instructies, instrumenten die nodig zijn om de transparantie en herkenbaarheid van het toezichthoudend handelen te waarborgen;
- en er is een groep elementen die van bestuurlijk-politieke aard is, die betrekking heeft op de probleemanalyse, de prioriteitenstelling en de programmering: welke handhavingsactiviteiten doet de organisatie – op grond van een navolgbare argumentatie – wel, en welke activiteiten worden achterwege gelaten?;
- Uit de analyse van de elementen waaraan reeds meer, of nog minder, voldaan wordt kunnen de speerpunten voor de verbeterfase worden afgeleid. Daarmee wordt ook duidelijk op welke punten goede praktijkvoorbeelden kunnen bijdragen aan de verbetering.

5.3 Resultaten onderscheiden naar type organisatie en gebied

In de voorafgaande paragraaf is een overzicht gegeven van de resultaten over het totaal van de organisaties die in de nulmeting betrokken zijn.

Het is interessant om na te gaan in hoeverre het type organisatie, of de omvang, een zichtbaar verschil aangeeft in de mate waarin aan de elementen van de kwaliteitscriteria wordt voldaan.

5.3.1 Resultaten naar type organisatie

In de onderstaande tabellen wordt in absolute aantallen en in percentage per soort aangegeven in welke mate de organisatie aan de minimelementen voldoet. Aanvullend is een grafische voorstelling opgenomen van de procentuele verdeling.

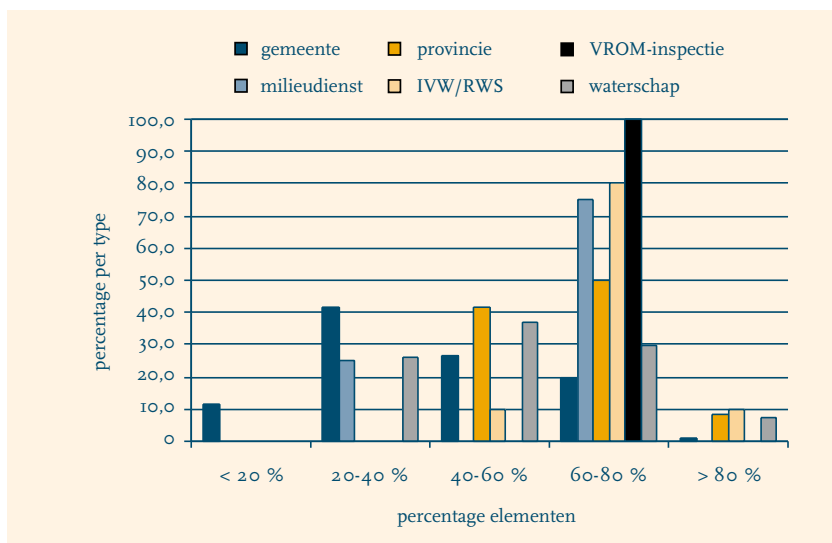
Tabel 12 Mate waarin verschillende typen handhavingsorganisaties aan de elementen voldoen, in absolute aantallen per type

Aantal	Voldoet aan ... % van de minimelementen					Totaal per type
	<20%	20-40%	40-60%	60-80%	> 80%	
Gemeente	55	204	129	96	4	488
Milieudienst		1		3		4
Provincie			5	6	1	12
IVW/RWS			1	8	1	10
VROM-inspectie				1		1
Waterschap		7	10	8	2	27
Totaal	55	212	145	122	8	542

Tabel 13 Mate waarin verschillende typen handhavingsorganisaties aan de elementen voldoen, in percentage per type

Percentage per soort hndhavings-organisatie	Voldoet aan ... % van de minimelementen				
	<20%	20-40%	40-60%	60-80%	> 80%
Gemeente	11,3	41,8	26,4	19,7	0,8
Milieudienst		25,0		75,0	
Provincie			41,7	50,0	8,3
IVW/RWS			10,0	80,0	10,0
VROM-inspectie				100,0	
waterschap		25,9	37,0	29,6	7,4
Totaal	10,1	39,1	26,8	22,5	1,5

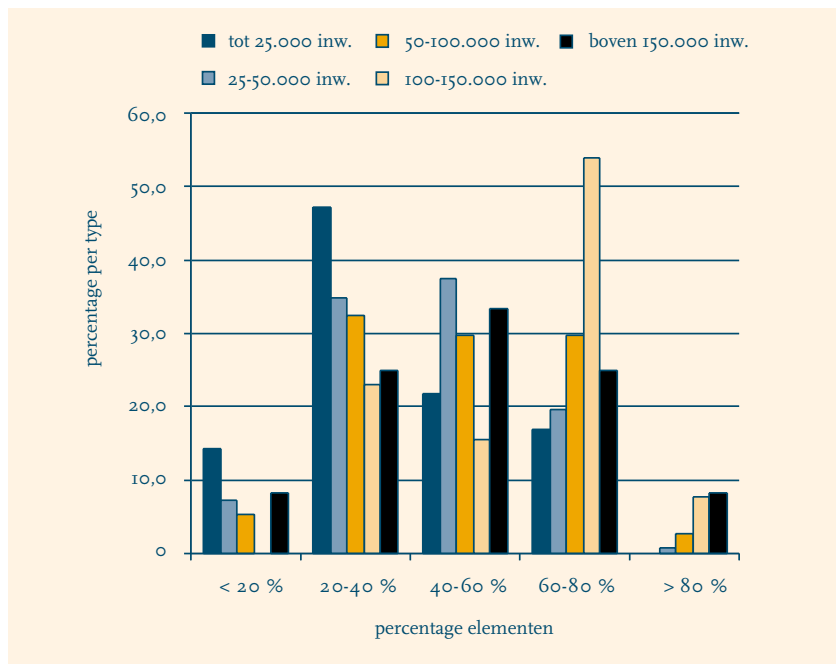
Grafiek 4 Mate waarin verschillende typen handhavingsorganisaties aan de elementen voldoen, in percentage per type



De grafiek laat zien dat de provincies, de IVW/RWS-directies en de VROM-inspectie in verhouding in iets sterkere mate reeds aan de elementen voldoen. De mate waarin de waterschappen reeds aan de elementen voldoen ligt in dezelfde orde van grootte als die van de grote gemeenten (boven 150.000 inwoners).

Verreweg de grootste groep handhavingsorganisaties wordt gevormd door de gemeenten. In de volgende grafiek is een onderscheid gemaakt in vijf groepen gemeente naar grootte, om daarmee een indruk te krijgen van de vraag of de omvang van de gemeente indicatief kan zijn voor de mate waarin reeds aan de minimelementen wordt voldaan.

Grafiek 5 Onderscheid naar inwonersklasse in de mate waarin gemeenten aan de elementen voldoen



De aantallen gemeenten per inwonersklasse zijn als volgt:

tot 25.000 inwoners	303
25-20.000 inwoners	123
50-100.000 inwoners	37
100-150.000 inwoners	13
boven 150.000 inwoners	12
totaal verwerkt	488

Uit de tabel en de grafiek is af te lezen dat de gemeenten tot 25.000 inwoners naar verhouding meer in de categorie zitten waarin nog aan een beperkt aantal elementen wordt voldaan. Met name de gemeenten boven 50.000 inwoners voldoen naar verhouding reeds meer aan de elementen.

5.3.2 Uitbesteding, extern mandaat, milieudiensten

Een van de veronderstellingen over de kwaliteit van de handhaving is dat de kwaliteit beter zal zijn bij samenwerking in milieudiensten. De nulmeting is niet gericht geweest op het verzamelen van informatie die tot een antwoord op deze vraag kan leiden. In de uitwerking van de zelfevaluatie is gebleken dat het beschikbare materiaal ook geen betrouwbare uitspraken over de huidige kwaliteit van handhaving, bij samenwerking in milieudiensten, mogelijk maakt. Weliswaar is enige informatie uit de zelfevaluaties beschikbaar over de vraag of handhavingsorganisaties taken hebben uitbesteed, of extern mandaat hebben gegeven, maar op grond van de gegevens is geen uitspraak te doen over uitbesteding aan een milieudienst of een (commercieel) milieuadviesbureau.

De zelfevaluatie en de verificatie hebben nog eens duidelijk gemaakt dat er een grote verscheidenheid in vormen van samenwerking en dienstverlening bestaat die alle onder de vlag 'regionale milieudienst' opereren. In sommige regio's is sprake van een duidelijke, formele delegatie van handhavingstaken en bevoegdheden aan een regionale dienst, in vele regio's echter is veeleer sprake van het verlenen van diensten, op basis van, jaarlijkse of meer incidentele, afspraken door de milieudienst aan de betreffende gemeente. De breedte van het takenpakket varieert eveneens, zodat soms sprake was van een combinatie van zelfevaluatie, deels door de gemeente zelf en deels door de voor sommige taken ingeschakelde milieudienst.

Bij de landelijke verwerking van de gegevens van de zelfevaluaties leveren die verschillen tussen milieudiensten het probleem op dat in zo'n categorie dus nogal uiteenlopende vormen van samenwerking en dienstverlening onder één noemer worden gebracht. In de provinciale rapportages kan genuanceerder op de rol van de, in die provincie, actieve milieudiensten worden ingegaan.

Een andere manier om te onderzoeken of samenwerking in/met een milieudienst een zichtbaar effect heeft, kan worden gevonden door de zelfevaluaties in regionale verbanden te bekijken. De vraag is dan of de mate waarin de handhavingsorganisaties voldoen aan de minimelementen in regio's waar een regionale milieudienst werkt, afwijkt van de mate in andere regio's. Tegen deze achtergrond kan een voorzichtige schets worden gegeven van de mate waarin in regionale verbanden aan de elementen wordt voldaan. Een manier waarop de resultaten dan weergegeven kunnen worden is het gemiddelde van de mate waarin de betrokken gemeenten aan de elementen voldoen. Bij de door de respectievelijke provincies aangegeven regio's is er dan een aantal die in positieve zin er uit springen, door het relatief hoge

gemiddelde waarin de organisaties in die regio aan de elementen voldoen:

- Zuid-Holland, regio Rotterdam-Rijnmond;
- Utrecht, regio Noord-West Utrecht;
- Zuid-Holland, regio Intergemeentelijk samenwerkingsverband Zuid-Holland Zuid;
- Utrecht, regio Gewest Eemland;
- Zuid-Holland, regio Samenwerkingsverband Milieu Leidse Regio;
- Fryslân, regio De Friese Wouden.

5.3.3 Resultaten naar provincie (regiegebied)

Voor de handhavingsorganisaties die eenduidig tot het (werk)gebied van één provincie kunnen worden gerekend kan een beeld worden geschetst. Daarbij vallen de meeste directies van Rijkswaterstaat, een deel van de waterschappen (die in twee provincies werkzaam zijn) en de VROM-Inspectie buiten dit beeld. De aantallen betrokken handhavingsorganisaties lopen sterk uiteen! Als met die slag om de arm een schets wordt gegeven van de mate waarin de handhavingsorganisaties reeds aan de minimelementen voldoen, berekend door het gemiddelde te nemen (zonder weging van soort en omvang van de

Tabel 14 Gemiddelde resultaten per provincie (als regiegebied)

Provincie	Gemiddeld percentage van de minimelementen waaraan de organisaties in de provincie reeds voldoen
Groningen	46
Fryslân	40
Drenthe	35
Overijssel	40
Flevoland	28
Gelderland	34
Utrecht	53
Noord-Holland	39
Zuid-Holland	53
Zeeland	39
Noord-Brabant	42
Limburg	40

organisaties), dan ontstaat het beeld dat in onderstaande tabel is opgenomen. Uit deze toelichting moet worden afgeleid dat de gepresenteerde percentages slechts indicatief mogen worden geïnterpreteerd.

De tabel laat zien dat er verschillen herkenbaar zijn, hoewel veel provinciale gemiddelden niet veel afwijken van het landelijke totaalgemiddelde percentage (43 %). De resultaten in Zuid-Holland en Utrecht worden in gunstige zin beïnvloed door de regio's die in de vorige paragraaf ook als relatief goed scorend zijn aangeduid.

6 Korte evaluatie van het proces van de nulmeting

Wij achten het gewenst om in deze rapportage over de nulmeting ook een aantal notities op te nemen die betrekking hebben op het gevoerde proces. Deels zijn dit bevindingen die de provinciale regisseurs, ambtelijk en bestuurlijk, hebben genoteerd tijdens het proces, en deels zijn de opmerkingen gebaseerd op de aanbiedingsbrieven van besturen van handhavingsorganisaties aan de provinciale bestuurlijke regisseurs, de colleges van Gedeputeerde Staten.

6.1 Kwaliteit van de kwaliteitscriteria

De kwaliteitscriteria moesten vastgesteld zijn voordat met de nulmeting gestart kon worden; dat is een voorwaarde die het IPO steeds heeft gesteld. De discussie over de kwaliteitscriteria is in de loop van 2002 met velen uit het handhavingenveld gevoerd, en deze heeft geleid tot het vaststellen van de huidige set kwaliteitscriteria in oktober 2002, bij brief van 1 november 2002 door de staatssecretaris van VROM, mede namens zijn collega van V&W, toegezonden aan de besturen van de handhavingsorganisaties.

In de praktijk bleek bij de aanvang van de nulmeting dat er nog velen waren die, ambtelijk en bestuurlijk, de inhoud van de kwaliteitscriteria en de mogelijke consequenties daarvan tot zich door moesten laten dringen. De vertaling van de criteria en elementen in een vragenlijst dwong menigeen om zich indringend te buigen over de vraag of de eigen organisatie reeds aan het – in algemene zin acceptabele – criterium of element kon voldoen.

Tijdens de nulmeting is duidelijk geworden dat een deel van de handhavingsorganisaties behoefte heeft aan een verdere invulling van de kwaliteitscriteria. Een voorbeeld op dit punt is de vraag naar richtlijnen voor de frequentie van toezichtsbezoeken, in relatie tot de aard van de inrichting of activiteit.

Het feit dat de kwaliteitscriteria beleidsveldneutraal geformuleerd zijn heeft een goede weerklank gevonden. Met name uit de hoek van de mensen die zich met bodembescherming en bodemsanering bezighouden kwamen echter geluiden dat de formuleringen en toelichtingen op onderdelen te veel vanuit de praktijk van de Wet milieubeheer zijn gehaald, en niet altijd goed aansloten op de praktijk in dit cluster.

Tijdens de zelfevaluatie, en bij de verificatie, is een aantal aspecten van de kwaliteitscriteria naar voren gekomen waarover in de komende tijd nadere afspraken gemaakt moeten worden. Wij noemen de volgende:

- 1 Bij diverse kwaliteitscriteria is de eis gesteld dat de betreffende handelwijze actueel, geldend en beschikbaar moeten zijn. Voor verschillende elementen is dat vertaald in de eis dat de documenten waarin de handelwijze is vastgelegd bestuurlijk moeten zijn vastgesteld. De vraag is menigmaal opgeworpen of die eis terecht wordt gesteld. De praktijk in – met name grotere – organisaties is dat in vèrgaande mate mandaat tot het vaststellen van documenten aan ambtelijk leidinggevenden is gegeven. Het verdient aanbeveling om bij de formulering van de kwaliteitscriteria in een algemene maatregel van bestuur hierover meer duidelijkheid te scheppen door een weloverwogen keuze te maken;
- 2 Een vergelijkbare discussie kwam naar voren op het punt van de actualiteit. Is het nodig dat documenten met een in beginsel langduriger werking (zoals b.v. het gedoogkader) met enige regelmaat opnieuw worden vastgesteld? Levert dat inhoudelijk iets op, of is het alleen een papieren exercitie?;
- 3 In de fase van de zelfevaluatie, en vooral in de fase van de verificatie is duidelijk geworden dat onder de vlag ‘milieudienst’ heel uiteenlopende constructies bestaan. Hoewel de blauwe en grijze wet- en regelgeving het fenomeen ‘milieudienst’ niet als zodanig noemen is in een aantal regio’s sprake van een zodanige overdracht van taken (delegatie) dat de regionale milieudienst de facto ook op de bestuurlijke aspecten van de milieuhandhaving moest worden aangesproken. Het verdient aanbeveling om in de verdere ontwikkeling van de gedachten over professionalisering van de milieuhandhaving een weloverwogen keuze te maken met betrekking tot de verankering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de milieuhandhaving, met name in die situaties waar een ‘sterke’ regionale milieudienst functioneert of wordt beoogd. De bestuurlijke, politieke, aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid lijkt nu in een aantal regio’s diffuus;
- 4 De kwaliteit van de handavingsuitvoering blijkt niet uit de aanwezigheid van documenten, maar uit de werkelijke praktijk van de uitvoering. De kwaliteitscriteria hebben in sterke mate betrekking op de organisatie, en borging, van de processen die nodig geacht worden voor het goed uitvoeren van de handhavingstaken. Tijdens de zelfevaluatie is menigmaal de kritiek gehoord dat de uitvoering van taken wel goed kan zijn, maar dat de criteria niet op de uitvoering gericht zijn. Het verdient aanbeveling om de balans tussen aandacht voor de feitelijke uitvoering en de aandacht voor de procesmatige voorwaarden in goed evenwicht te houden, en bij de verdere ontwikkeling te streven naar criteria, en een wijze van meting, die sterker het accent legt bij de daadwerkelijke uitvoering van handhavingstaken.

6.2 De nulmeting

Op de uitvoering van de nulmeting heeft behoorlijk sterke tijdsdruk gestaan, en dat heeft op sommige punten tot wrijving en, soms terecht, kritiek geleid. Het uitvoeren van een nulmeting achtten wij echter van een zodanig belang voor het verdere proces van professionalisering dat we deze meting per se wilden uitvoeren, en in een korte periode, op een door het hele land vergelijkbare manier.

Aan de voorwaarde om te kunnen beginnen met een nulmeting, de verspreiding van de kwaliteitscriteria, is op 1 november 2002 voldaan. In de meeste provincies zijn rond die datum informatieve bijeenkomsten voor de betrokken ambtenaren en bestuurders georganiseerd.

Vervolgens is de vragenlijst ontwikkeld, gebaseerd op de kwaliteitscriteria. Conceptversies van de vragenlijst zijn via mail en in een ontmoeting in Utrecht door vrijwilligers uit de handhavingsorganisaties getest op hun bruikbaarheid. Mede naar aanleiding van de bevindingen in deze tests is besloten over te gaan tot de mogelijkheid voor handhavingsorganisaties om niet voor de hele organisatie in één keer, maar per cluster tot zelfevaluatie over te gaan. Het is de bedoeling geweest om de verspreiding van de (definitieve) vragenlijst gelijktijdig te doen met het beschikbaar stellen van de landelijke website. Dat is door verschillende oorzaken – de tijdsdruk in combinatie met de technische realisering – helaas niet gelukt. De definitieve vragenlijst is begin december in de vorm van een tekstbestand verspreid, en de website is direct na de jaarwisseling opengesteld. De combinatie van tijdsdruk en technische eisen heeft veroorzaakt dat de website in de eerste twee weken van januari 2003 nog een aantal mankementen vertoonde. Dat heeft weliswaar tot begrijpelijke irritatie geleid, maar gelukkig niet tot het afhaken van deelnemende handhavingsorganisaties. De termijn voor invulling van de website was gesteld op zes reële werkweken na het verspreiden van de vragenlijst. De genoemde factoren hebben er toe geleid dat de website langer opengehouden is, door tussenkomst van provinciale regisseurs (die op deze wijze ook een goed zicht bleven houden op de vraag in hoeverre “hun” provincie meedeed met de zelfevaluatie). Twee weken na de oorspronkelijke sluitingsdatum hadden vrijwel alle handhavingsorganisaties hun zelfevaluatie op de website ingevuld. De ingeschakelde helpdesk voor het beheer van de website heeft goed gewerkt, en uit de provincies is over het functioneren hiervan vooral positieve feedback gekomen.

Uitgangspunt in het projectplan was dat de bestuursorganen de zelfevaluatie van hun organisatie uiteindelijk zouden vaststellen. Dezelfde bestuursorganen zijn immers ook verantwoordelijk voor het nemen van eventuele maatregelen, bij een gebleken verschil tussen de huidige situatie en de beoogde situatie, tot verbetering. Aan dit uitgangspunt is recht gedaan door in een eerste ronde de organisaties te vragen de zelfevaluatie uit te voeren, en dat kon op ambtelijk

niveau. Daarna vond een externe verificatie plaats, en vervolgens kon het bestuursorgaan de zelfevaluatie definitief vaststellen na kennisname van de ambtelijke zelfevaluatie, de resultaten van de verificatie daarvan, en het (ambtelijke) advies over de verwerking van de verificatieresultaten. De beoogde datum waarop de bestuursorganen uiterlijk hun zelfevaluatie zouden vaststellen is op zeker moment door de projectleiding gesteld op 18 maart 2003. Deze datum bleek voor relatief veel bestuursorganen niet haalbaar. De laatste verificatierapporten kwamen eerst medio maart bij de handhavingsorganisaties binnen, en de interne verwerking van deze rapporten tot bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties heeft enige tijd nodig. Aan de handhavingsorganisaties is gevraagd om toch de eventuele wijzigingen (aanvullingen, aanpassingen) in de zelfevaluatie uiterlijk op 31 maart op de website in te voeren. De gegevens die op dat moment beschikbaar waren zijn voor de rapportages gebruikt. Helaas heeft de vertaling van de op de website ingevoerde gegevens in een voor analyse bruikbare database onverwacht voor de nodige vertraging gezorgd. Dat heeft afbreuk gedaan aan de mogelijkheid om slagvaardig tot provinciale en deze landelijke rapportages te komen.

6.3 Reflectie

Ondanks een aantal problemen is de eerste keer dat op deze schaal door alle bestuurlijke handhavingsorganisaties een zelfevaluatie is uitgevoerd, succesvol verlopen.

Voor een volgende ronde is het belangrijk om op de volgende punten te letten:

- de onduidelijkheden uit de kwaliteitscriteria, en de toepasselijkheid op de verschillende werkvelden, moeten tijdig worden opgehelderd;
- het tijdschema voor de uitvoering moet bij voorkeur niet tijdens het proces worden aangepast;
- de technische uitvoering, en de inhoudelijke helderheid (eenduidigheid) van de vragenlijst en de website moet beter worden getest voordat deze instrumenten landelijk worden ingezet;
- de rapportagefaciliteiten van de website moeten vooraf beter worden gedefinieerd en getest; wenselijk is dat de handhavingsorganisatie zelf ook één of enkele rapportagemodellen voor eigen gebruik kan kiezen.

7 Conclusies

De nulmeting is in hoofdlijnen succesvol verlopen; ze heeft, zoals de bedoeling was, geleid tot een voldoende betrouwbaar en gedifferentieerd beeld van de uitvoering van de milieuhandhaving bij zo goed als alle bestuurlijke handhavingsorganisaties in het grijze en blauwe kleurspoor.

De handhavingsorganisaties zelf hebben daarmee een goed startpunt voor de verbeterslag naar verdere professionalisering in beeld.

In grote lijnen hebben de gehanteerde kwaliteitscriteria goed voldaan; op onderdelen is verheldering nodig. Hier en daar is nog onbalans aanwezig in de gestelde eisen (“protocols en werkinstructies voor alle handhavingstaken” is een veel strengere eis dan “gebruik van één of meer uitvoeringsondersteunende voorzieningen”). Verder moet gezocht worden naar criteria die de daadwerkelijke uitvoering van handhavingstaken recht doen.

Globaal kan worden gesteld dat ongeveer de helft van de handhavingsorganisaties op dit moment (meetpunt: 1 januari 2003) reeds voldoet aan de helft of meer van de minimumelementen uit de kwaliteitscriteria. De andere helft van de organisaties heeft dus een grotere verbeterslag te maken.

Er zijn geen organisaties die nu reeds voor 100 % voldoen aan alle minimumelementen, maar er is een redelijk aantal dat al ver op weg is naar dit ambitieniveau – en tot die kopgroep horen zowel enkele gemeenten, een provincie, enkele waterschappen, IVW/RWS-directies en de VROM-inspectie. Die breedte, gezien over de verschillende soorten handhavingsorganisaties, biedt een goed perspectief.

Provincies, IVW/RWS-directies en de VROM-inspectie voldoen in verhouding reeds aan meer elementen. Binnen de (grote) groep gemeenten voldoen de grotere (boven 50.000 inwoners) in het algemeen al aan meer elementen dan de kleinere – hoewel er ook genoeg voorbeelden zijn van kleinere gemeenten die reeds aan veel elementen voldoen, en grotere die nog slechts aan een geringer aantal elementen voldoen. De waterschappen voldoen ongeveer in dezelfde mate aan de elementen als de groep gemeenten boven 150.000 inwoners.

Er is een zestal regio's gevonden waar de organisaties gemiddeld reeds aan relatief veel elementen voldoen. De gemiddelde resultaten zijn dan ook beter in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waar vijf van die relatief goed scorende regio's gelegen zijn.

De minimumelementen (en criteria) die in de komende verbeterslag de meeste aandacht nodig hebben zijn in twee groepen te onderscheiden:

- er is een groep die vooral een praktische inslag, een instrumentele kant, kent: het opstellen, vaststellen en werken met protocollen en werkinstructies, over de breedte van de handhavingstaken met inbegrip van communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling;
- en er is een tweede groep die vooral een bestuurlijk-politieke insteek heeft: het vaststellen van een goede probleem- of omgevingsanalyse, met inbegrip van de risico's op overtredingen en de potentiële gevolgen daarvan, en het op basis van zo'n probleemanalyse maken van (bestuurlijke) keuzes over de te stellen prioriteiten en posterioriteiten; en met die bestuurlijke boodschap kan de ambtelijke organisatie dan een handhavingsprogramma uitvoeren.

Voor de eerstgenoemde groep zijn her en der in het land al voorbeelden aanwezig, daarvoor is het niet nodig om alles zelf weer uit te vinden.

Voor de tweede groep geldt in sterkere mate dat daar de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de milieuhandhaving handen en voeten moet krijgen. Ook al zijn er – zij het nog vrij spaarzaam – voorbeelden voor goede probleemanalyses aanwezig, dan blijft toch de eigen bestuurlijke afweging van belang hoe in de eigen situatie naar de problemen en risico's gekeken wordt. Een portefeuillehouder zal eerder politiek aangesproken worden op een niet gesignaleerd, en niet aangepakt, milieurisico, dan op een afwezig protocol. Maar als een bestuurder de werkwijzen in de organisatie goed gewaarborgd heeft, dan zal het niet snel gebeuren dat relevante risico's over het hoofd gezien worden!

De nulmeting van de milieuhandhaving biedt al met al een beeld waaruit naar voren komt dat er nog een boel werk verzet moet worden om te komen tot de beoogde kwaliteit per 1 januari 2005, maar tevens dat er een goede basis aanwezig is om die verbetering op te baseren.

Als na de zomer van 2003 de handhavingsorganisaties hun verbeterplannen hebben opgesteld kan een eerste oordeel worden gegeven over de vraag of de realisering van die verbeteringen redelijkerwijs zal leiden tot een forse sprong voorwaarts.

Bijlage 1

Projectorganisatie

Projectorganisatie

W. Klein, VROM, algemeen projectleider
S. Bartel, VROM, projectsecretaris
H.A. Hamstra, IPO, projectleider nulmeting
G.J. Bunck, VNG, projectleider praktijkvoorbeelden

Stuurgroep professionalisering handhaving

H. van der Vlist, VROM, directeur DGM, voorzitter
G. Wolters, VROM-Inspectie
C. Lamers, VNG
L. Verheijen, IPO
P. van Erkelens, UvW
J. Leentvaar, V&W, Inspectie V&W-divisie water

Projectgroep professionalisering handhaving

J. Enter / J. Lamé, VROM, DGM/SB, voorzitter
A. Oppers / W. Brugman, VROM-Inspectie
J. Goedhart, VNG
R. Kreutz, VNG
J. van Reenen, VNG
E. Eggink, IPO
H.A. Hamstra, IPO
H. Havekes, UvW
P. van Teylingen, V&W, IVW-water

Werkgroep nulmeting

H.A. Hamstra, IPO, projectleider nulmeting, voorzitter
W. Klein, VROM, algemeen projectleider
S. Bartel, VROM, projectsecretaris
F. Peen, VROM-Inspectie
G.J. Bunck, VNG
N. Wisse, VNG
L. van Vlaanderen, IPO
J. Boers, UvW
L. Buysman, UvW
S. van de Kamer, V&W, IVW-water
S. Rasenberg / J. Bijsterbosch, V&W, RWS

Externe ondersteuning nulmeting

DHV Milieu en Infrastructuur, Amersfoort, ontwikkeling vragenlijst en website

Axioma Groep, Reeuwijk, beheer website

KPMG Sustainability, De Meern, verificatie

Provinciale ambtelijke regisseurs

Fryslân T. Raap, J. Plender-Graafstra

Groningen H. van den Biggelaar, E. van Dam

Drenthe W. Nijhuis

Overijssel H.A. Hamstra, C. M. van der Gun

Gelderland a.i. V. Siegmund

Utrecht R. Rijnders, S. Krijger

Flevoland a.i. A. van der Putten

Noord-Holland H. Nieuwboer, E. Langereis, F. Bulk

Zuid-Holland E. Numan, J.W. Rijke

Zeeland L. van Vlaanderen

Noord-Brabant A. Teunissen, H. de Haas

Limburg P. van Tilburg, H. van Cruchten

Bijlage 2

De verificatie door KPMG-Sustainability

De verificatie van de zelfevaluaties

1 Doel van de verificatie

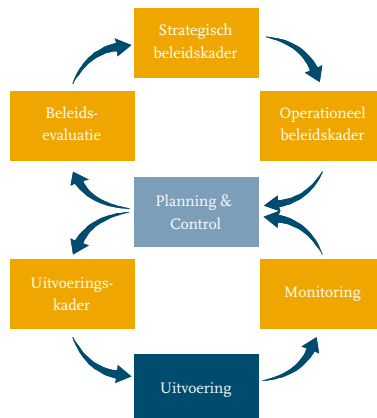
Een belangrijk onderdeel van de door de handhavingsorganisaties uitgevoerde zelfevaluaties betrof de verificatie van de zelfevaluaties, die door KPMG is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM en de Projectgroep Professionalisering Milieuhandhaving.

Het doel van de verificatie was het vergaren van informatie over de inhoud van de ambtelijke zelfevaluaties, zodat inzicht wordt verkregen over de kwaliteit waarmee deze zelfevaluaties zijn uitgevoerd. Met de resultaten van de verificatie zijn de handhavingsorganisaties in staat gesteld om de kwaliteit van de zelfevaluatie te verbeteren, bestuurlijk vast te stellen en toe te zenden aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie. Voor de provinciale registrateurs moet het ontstane beeld helpen bij het juist interpreteren van de ingevulde zelfevaluaties en het opstellen van de provinciale rapportages.

2 Strategie van de verificatie

De basis van de verificatie betrof de vastgestelde kwaliteitscriteria voor (goede) milieuhandhaving en de daarop gebaseerde zelfevaluatie van VROM, V&W, IPO, VNG en de UvW. Uit deze zelfevaluatie, bestaande uit 19 kwaliteitscriteria en tezamen 96 elementen, selecteerde KPMG 17 elementen die een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen. Dit beleidsproces bestaat uit een strategische en operationele cyclus en kan geïllustreerd worden aan de hand van de *KPMG BIG-8* die is weergegeven in de onderstaande figuur:

Figuur 1



Het beleidsproces kan als volgt worden toegelicht:

Beleidsvaluatie: 'Bezint eer ge begint' markeert de start van het bovenstaande proces. In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante veranderingen voor de handhavingsorganisatie, zoals: wijzigingen in het milieubeleid, in het takenpakket of in het bedrijvenbestand, dan wel de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of van de milieukwaliteit in de regio. Het geverifieerde element was:

1.1.1 Handelt uw organisatie op grond van een probleemanalyse?

Strategisch beleidskader: De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en doelstellingen aan het bestuur van de handhavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis. De geverifieerde elementen waren:

1.2.1 Heeft uw organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleem-analyse?

1.2.3 Worden in uw organisatie de doelen van handhaving (per beleidsveld) omschreven?

1.3.1 Is voor de prioriteiten de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd?

1.3.3 Is voor de prioriteiten de geplande financiële capaciteit in de begroting vastgelegd?

Operationeel beleidskader: Relevant van deze stap is het concretiseren van prioriteiten en doelstellingen in de richting van doelgroepen en nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals bijvoorbeeld strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken. De geverifieerde elementen waren:

2.1.1 Handelt uw organisatie op grond van een nalevingstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat?

2.2.1 Is er een toezichtstrategie opgesteld?

2.3.1 Is er een sanctiestrategie opgesteld?

2.4.1 Heeft uw organisatie uitdrukkelijk de terminologie, inhoud en procedure van het landelijke beleidskader gedogen onderschreven?

Planning en control: Pas met het zicht op de resultaten van een beleidsevaluatie, in de daaruit naar voren gekomen prioriteiten en doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën, kan een handhavingsuitvoeringsprogramma worden opgesteld. Centraal in deze stap staat het programmeren van concrete activiteiten het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit. De geverifieerde elementen waren:

- 1.4.1 Heeft uw organisatie regelingen getroffen voor scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau?
- 3.1.1 Heeft uw organisatie een handhavingsuitvoeringsprogramma met een minimale looptijd tot eind 2003?
- 3.1.2 Bevat het handhavingsuitvoeringsprogramma een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten?
- 3.1.5 Is bij elk van de activiteiten in het handhavingsuitvoeringsprogramma de in te zetten personele en financiële capaciteit aangegeven?
- 3.2.1 Heeft uw organisatie steeds inzicht in de daadwerkelijke handhavingscapaciteit?

Uitvoeringskader: Net als de strategische cyclus begint ook de operationele cyclus met een pas op de plaats. De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van het uit te voeren controlebezoek, door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere bezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc. De geverifieerde elementen waren:

- 2.6.1 Wordt er voor de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken gehandeld op grond van protocollen?

Uitvoering: Dit kernelement betreft de uitvoering van het controlebezoek zelf. Hiervoor waren geen kwaliteitscriteria geformuleerd, waaraan kan worden getoetst. In plaats daarvan is door KPMG gekeken naar de aantoonbare doorwerking van de andere kernelementen in daarvoor geselecteerde cases. Deze cases zijn aan de hand van controledossiers aan de verificateur toegelicht.

Monitoring: Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio). De geverifieerde elementen waren:

- 4.2.1 Worden vastgestelde indicatoren voor de diverse handhavingsdoelen gemonitord?
- 4.3.1 Worden de handhavingsresultaten weergegeven in een verantwoordingsrapportage aan het bestuur?

Bijlage 3

Overzicht criteria en elementen

Eerste kolom: m=minimumelement, f=facultatief element, xxx=element dat buiten verwerking is gelaten

1 Doelen en condities

m I.1. Probleemanalyse

m I.1.a alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden taken en objecten;

m I.1.b alle (taakgebonden) milieuproblemen;

m I.1.c de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;

m I.1.d de kansen op overtredingen;

f I.1.e een risico-inventarisatiekaart.

I.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

m I.2.a prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse en landelijke programmering;

m I.2.b een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld;

m I.2.c meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van die indicatoren;

f I.2.d het transparant maken van de gehanteerde methodiek voor de prioriteitenstelling;

f I.2.e doelstellingen (en indicatoren) waar mogelijk formuleren in termen van naleefgedrag en milieuwinst.

I.3 Borging personele en financiële middelen

m I.3.a een inzichtelijke systematiek waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsprioriteiten en -doelstellingen (§ 1.2) en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen (§ 3.2);

m I.3.b het in de begroting vastleggen van die personele en financiële middelen.

I.4 Organisatorische condities

m I.4.a een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelniveau;

m I.4.b een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat;

m I.4.c het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;

- m 1.4.d een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;
- xxx 1.4.e het schriftelijk vastleggen van de aansturing van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) (indien van toepassing)
- xxx 1.4.f regelingen voor het uitbesteden van handhavingstaken (idem)
- f 1.4.g een scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau.

2 Strategie en werkwijze

2.1 Nalevingsstrategie

- m 2.1.a een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.

2.2 Toezichtstrategie

- m 2.2.a routinematige bezoeken, inclusief de frequentie daarvan en incidentele bezoeken;
- m 2.2.b de controle van administratieve bescheiden en het toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen;
- m 2.2.c onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd;
- m 2.2.d voorlichting en schriftelijke rapportage.
- f 2.2.e het uitvoeren van diepte-onderzoeken in de vorm van audits of quickscans.

2.3 Sanctiestrategie

- m 2.3.a een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
- m 2.3.b een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- m 2.3.c een stringenter reactie bij voortduring van de overtreding;
- m 2.3.d een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;
- m 2.3.e transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

2.4 Gedoogstrategie

- m 2.4.a een uitdrukkelijke onderschrijving van de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen.

2.5 Interne en externe afstemming

- m 2.5.a interne afstemming met vergunningverlening;
- xxx 2.5.b interne afstemming met overige relevante organisatie-onderdelen.
- m 2.5.c extern: het maken van afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten;
- m 2.5.d extern; het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingsbevoegd zijn;
- m 2.5.e extern: het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn (ketenbeheer).

- 2.6 Protocollen en werkinstructies**
- m 2.6.a een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle in § 2.1 tot en met § 2.5 genoemde verplichte elementen.
- f 2.6.b een uitwerking van de algemene nalevingsstrategie in specifieke handhavingsuitvoeringsmethoden (HUM's) waar zinvol;
- f 2.6.c een uitwerking van de algemene toezichtstrategie in specifieke toezichtsplannen.

- 2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling**
- m 2.7.a de communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- m 2.7.b het informatiebeheer van toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- m 2.7.c de operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingsorganisaties van toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

3 Uitvoering

- 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma**
- m 3.1.a een duidelijke verbinding met de onder § 1.2 gestelde prioriteiten en doelstellingen;
- m 3.1.b een weergave van de concrete handhavingsactiviteiten en de bijbehorende capaciteit;
- m 3.1.c de uitwerking van het handhavingsuitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatie-onderdelen.
- f 3.1.d uitwerking in een concrete werkplanning op medewerkersniveau

- 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit**
- m 3.2.a inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit;
- m 3.2.b voldoende capaciteit voor uitvoering van het onder § 3.1 genoemde handhavingsuitvoeringsprogramma.

- 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit**
- m 3.3.a inzicht in de benodigde deskundigheid in termen van kennis, houding en vaardigheden;
- m 3.3.b een opleidingsplan, inclusief vastlegging van de tijd en financiële middelen die voor de uitvoering hiervan nodig zijn.
- f 3.3.c vastlegging van de benodigde deskundigheid in functieprofielen en/of een personeelsformatieplan;
- f 3.3.d het periodiek toetsen van het gewenste deskundigheidsniveau.

3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

- m 3.4.a een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en voortgangsbewaking van de handhavingstaak;
- m 3.4.b een geautomatiseerd systeem voor de registratie en monitoring van zowel de inrichtingsgebonden als de niet-inrichtingsgebonden handhavingstaak;
- m 3.4.c die voorzieningen, die informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief nodig zijn voor de uitvoering van de handhavingstaak;
- m 3.4.d een goede staat van onderhoud en kalibratie van de apparatuur en de instrumenten die worden gebruikt.

4 Evaluatie

4.1 Kwaliteitsborging

- m 4.1.a een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren;
- m 4.1.b toetsingswijze voor borging van de uitvoering van de procesbeschrijvingen;
- m 4.1.c verbeteringsmechanismen waarmee bijstelling van procesbeschrijvingen mogelijk wordt gemaakt;
- f 4.1.d aanwijzen van een kwaliteitscoördinator/toepassen officieel kwaliteitszorgsysteem;
- f 4.1.e externe toetsing van de procesbeschrijvingen;
- f 4.1.f certificering van de procesbeschrijvingen.

4.2 Monitoring

- m 4.2.a de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;
- m 4.2.b de monitoring van de resultaten van de handhavingsactiviteiten in termen van aantallen ten aanzien van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden;
- xxx 4.2.c een koppeling van de monitoring aan het kwaliteitsborgingsproces.

4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

- m 4.3.a een rapportage van de eigen indicatoren bij de binnen de organisatie geformuleerde doelstellingen.

Bijlage 4

Zelfevaluatie: organisatie- breed of clustergewijs

Zoals aangegeven is er bij de zelfevaluatie voor gekozen de mogelijkheid te bieden dat een handhavingsorganisatie zelf aangeeft voor welke clusters (in beginsel in het grijze en blauwe kleurspoor) men de handhaving evalueert. De praktijk in handhavingsland heeft de werkgroep nulmeting er toe gebracht om voor de verschillende soorten handhavingsorganisaties een clusterindeling voor te bereiden, maar daarnaast mogelijk te maken dat handhavingsorganisaties hun eigen clusterindeling konden maken. Daarbij heeft de doorslag gegeven dat de zelfevaluatie primair voor de handhavingsorganisatie zelf een zo goed mogelijk startpunt voor een eigen verbetertraject zou moeten opleveren.

In de provinciale rapportages worden de resultaten per cluster weergegeven. In de landelijke rapportage is op het niveau van het hoofdcluster per organisatie gerapporteerd.

De resultaten van de zelfevaluatie geven het volgende beeld met betrekking tot het gebruik van de mogelijkheid om voor meer onderscheiden clusters een zelfevaluatie uit te voeren.

Tabel 1 Zelfevaluatie naar organisatie of cluster

Soort handhavingsorganisatie	Zelfevaluatie uitgevoerd voor de organisatie als geheel	Zelfevaluatie uitgevoerd voor meerdere clusters per organisatie				Totaal aantal geëvalueerde eenheden
		Aantal organisaties	Aantal clusters bij de organisaties	Waarvan met voorgeprogrammeerde clusters	Waarvan zelf gevormde clusters	
	(1)	(2)	(3)=(4)+(5)	(4)	(5)	(6)=(1)+(3)
Gemeente	322	166	433	272	161	755
Milieudienst	3	1	3	1	2	6
Provincie	3	9	29	15	14	32
Waterschap	22	5	22	19	3	44
IVW/RWS	0	10	36	0	0	36
VROM-Inspectie	1	0	0	0	0	1
Totaal	351	191	523	330	193	874

In de verificatie is, in overleg met de werkgroep nulmeting, een zekere kleur-
ring naar clusters aangebracht, waarbij bij gemeenten en provincies het accent
lag op het cluster A, Wet milieubeheer - hoofdstuk inrichtingen, en bij de
waterschappen op de clusters A en B, industriële en agrarische lozingen.
In ruim 85 % van de gevallen is op het cluster van de hoofdtaak geverifieerd.
Uit de rapportages van het verificatiebureau is geen onderscheid in de bevin-
dingen naar geverifieerd cluster af te leiden.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Interprovinciaal Overleg
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Telefoon 070 888 12 12

Productie

Ondersteuning & Bedrijfsvoering

Tekst

drs. H.A. Hamstra

Eindredactie

drs. H.A. Hamstra

Vormgeving

Jean Cloos Art Direction bv BNO, Den Haag

Druk

RS Drukkerij B.V., Rijswijk

IPO-publicatienummer

219

Den Haag, juni 2003

