

Provincie Utrecht

**Provinciale Rapportage
Nulmeting Milieuhandhaving**

20 Mei 2003

Alle bij de nulmeting en provinciale rapportage betrokken partijen hebben hun uiterste best gedaan om de in dit rapport opgenomen gegevens juist en volledig te laten zijn. Het is echter mogelijk dat toch fouten zijn opgetreden in het invullen van, de berekening van of de weergave van de gegevens. De Provincie Utrecht stelt het op prijs indien u bij constatering van een dergelijke fout haar informeert. Daar waar redelijkerwijs mogelijk wordt een erratum opgenomen.

VOORWOORD

Hierbij ontvangt u als handhavingsorganisatie de Utrechtse provinciale rapportage nulmeting van de milieuhandhaving. Deze is gebaseerd op de eigen zelfevaluatie, de verificatie van KPMG Sustainability en uw bestuurlijk akkoord. Deze rapportage geeft inzicht in de kwaliteit van de handhavingsprocessen bij alle bestuurlijke handhavingsinstanties in Utrecht. Het beeld van de ontbrekende schakels ten behoeve van borging van kwaliteit in de eigen milieuhandhavingorganisatie biedt een basis om gezamenlijk toe te werken naar een adequaat handhavingsniveau per 1 januari 2005.

In de rapportage zijn de resultaten weergegeven van de nulmetingen van de 33 Utrechtse gemeenten, het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en het Waterschap Vallei en Eem en tenslotte de Provincie Utrecht. De resultaten van de VROM-Inspectie Utrecht en Rijkswaterstaat Directie Utrecht zijn als bijlagen opgenomen. Verspreid over de verschillende procesblokken uit de landelijke kwaliteitscriteria voor de handhaving is uit de rapportage af te lezen waar het met de handhaving al goed gaat en waar de belangrijkste verbeterlagen nog te maken zijn.

Met de rapportage alleen zijn we er natuurlijk nog niet. Het komt nu aan op het maken van goede verbeterplannen door alle instanties. De rapportage biedt daarom niet alleen inzicht in de kwaliteit van het eigen handhavingsproces, maar ook van het handhavingsproces 'bij de burens'. Daar waar door een enkele instantie alleen niet kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria is het van belang de samenwerking met anderen te zoeken. De provincie Utrecht zal hier graag een faciliterende en stimulerende rol spelen in het kader van haar regierol binnen het professionaliseringstraject.

Gedeputeerde Staten,
20 mei 2003.

INHOUDOPGAVE

SAMENVATTING	4
1. PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING	7
1.1 Aanleiding, fasering en kleursporen	7
1.2 De nulmeting.....	12
1.2.1 De opbouw	12
1.2.2 Beschrijving van de clusters	13
1.3 Toelichting op de uitgangspunten.....	13
1.3.1 Kwaliteitscriteria voor handhaving: procesmatige benadering	13
1.3.2 De verificatie van de vragenlijst door KPMG Sustainability	15
1.3.3 Sluiten van de beleidscyclus BIG-8	18
2. DE RAPPORTAGE	19
2.1 Doel van de rapportage	19
2.2 Deelnemers provincie Utrecht en ingevulde clusters.....	19
2.3 Opzet van de rapportage	19
2.4 Algemene beelden uit de verificaties die in de provincie Utrecht zijn uitgevoerd.....	19
3. CLUSTER A, WET MILIEUBEHEER INRICHTINGEN	23
3.1 Algemeen	23
3.2 Doelen en condities.....	26
3.3 Strategie en werkwijze.....	27
3.4 Uitvoering	28
3.5 Evaluatie	28
3.6 Verbanden tussen de criteria en conclusie	29
4. CLUSTER B, WET MILIEUBEHEER AFVALSTOFFEN	29
4.1 Doelen en condities.....	29
4.2 Strategie en werkwijze.....	29
4.3 Uitvoering	32
4.4 Evaluatie	32
5. CLUSTER C, WET BODEMBESCHERMING	33
6. CLUSTER D, WET OP DE GELUIDSHINDER/LUCHTVERVUILING	34
7. CLUSTERS WATERKWALITEITSBEHEERDERS	35
7.1 Algemeen	35
7.2 Doelen en condities.....	36
7.3 Strategie en werkwijze.....	37
7.4 Uitvoering	37
7.5 Evaluatie	38
7.6 Verbanden tussen de criteria.....	39
7.7 Vergelijking waterkwaliteitbeheerders met gemeenten/provincie (cluster A)	40
8. TOTAALBEELD	39

BIJLAGEN

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

SAMENVATTING

Inleiding

Aanleiding en doel

In 2002 hebben de ministeries van VROM en V&W, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen besloten om gezamenlijk de milieuhandhaving te professionaliseren middels een landelijke proces, dat erop is gericht dat per 2005 iedere handhavingsorganisatie voldoet aan landelijke kwaliteitscriteria. Aanleiding hiervoor was het voornemen van de minister van VROM om de verantwoordelijkheid voor de milieuhandhaving neer te leggen bij regionale handhavingsdiensten, zoals beschreven in het rapport “Met recht verantwoordelijk”.

In 2005 wordt beoordeeld of de professionalisering van de milieuhandhaving voldoende is verbeterd om de verantwoordelijkheidsverdeling voor de milieuhandhaving in de huidige vorm te voort te zetten. Mocht dat niet zo zijn, dan kan de minister van VROM alsnog besluiten de handhavingsverantwoordelijkheid neer te leggen bij regionale handhavingsdiensten.

De professionalisering van de milieuhandhaving is in eerste instantie gericht op het grijze kleurspoor (o.a. de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming) en het blauwe kleurspoor (o.a. de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) in de milieuhandhaving.

Landelijk proces

Het landelijke professionaliseringstraject kent vier fasen:

1. Opstelling kwaliteitscriteria
2. Nulmeting
3. Verbetertraject
4. Resultaatmeting

Het totale professionaliseringstraject beoogt een zodanige professionalisering van de handhavingsprocessen door alle handhavingspartners, dat in 2005 alle handhavingsprocessen voldoen aan alle kwaliteitscriteria, zoals die door de gezamenlijke handhavingspartners zijn vastgesteld in 2002 (fase 1). De nulmeting (fase 2) geeft de kwaliteit van de handhavingsprocessen op dit moment weer en is het startpunt voor de individuele verbetertrajecten (fase 3) van de handhavingspartners die moeten leiden tot een brede kwaliteitsverbetering van de milieuhandhavingsprocessen. De mate waarin verbetering is gerealiseerd wordt door middel van een resultaatmeting begin 2005 (fase 4) gemeten.

Kwaliteitscriteria

In totaal zijn er 19 kwaliteitscriteria, verdeeld over vier fasen in het handhavingsproces die gezamenlijk een gesloten handhavingsbeleidscyclus vormen (Doelen & condities, Strategie & werkwijze, Uitvoering, Evaluatie). Ieder criterium is opgebouwd uit verplichte minimum-elementen (55 in totaal) en geadviseerde facultatieve elementen (18 in totaal). Voorbeeld: Criterium 1.1: “probleemanalyse” luidt:

“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 het handhavingsproces”.

Minimumelementen waaruit het criterium is opgebouwd:

- 1) een analyse van alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden taken en objecten;
- 2) een analyse van alle taakgebonden milieuproblemen;
- 3) een analyse van de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- 4) een analyse van de kansen op overtredingen.

Aangeraden wordt om de analyses vast te leggen in een risico-inventarisatiekaart (= facultatief).

Iedere handhavingsorganisatie dient aan alle minimumelementen van een kwaliteitscriterium te voldoen om ook te mogen zeggen dat men aan het criterium voldoet.

De set kwaliteitscriteria is medio vorig jaar - in overleg met handhavend Nederland – ontwikkeld en in november 2002 landelijk vastgesteld.

Nulmeting

Opzet van de nulmeting

De nulmeting is uitgevoerd in de periode van november 2002 tot maart 2003. Gekozen is voor een procedure waarbij elke handhavingsorganisatie de eigen uitvoering evalueert, met een externe verificatie van deze zelfevaluatie. Deze keuze 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.

Van de nulmeting wordt een rapportage per organisatie gemaakt, maar ook een provinciebrede rapportage en een landelijke rapportage. Zo ontstaat per organisatie, maar ook provinciebreed en landelijk een totaalbeeld van de handhaving op de punten waarover kwaliteitscriteria zijn geformuleerd. Met de nulmeting wordt antwoord gegeven op de volgende vragen: in hoeverre voldoen de bestuurlijke handhavingsorganisaties nu reeds aan de kwaliteitscriteria, en de daarin opgenomen minimumelementen? En als ze nu nog niet aan die eisen voldoen, welke verbeteringen zijn dan nog nodig om ervoor te zorgen dat de milieuhandhaving in 2005 wel aan de kwaliteitscriteria voldoet?

Bij de nulmeting heeft iedere handhavingsorganisatie aan de hand van een vragenlijst systematisch bekeken in hoeverre de organisatie voldoet aan alle gestelde criteria en elementen. Omdat Nederland zeer uiteenlopende handhavingsorganisaties kent was de vragenlijst opgebouwd uit clusters per thema (wet milieubeheer, water, afval, ruimtelijke ordening, etc). Ook konden handhavingsorganisaties zelf een cluster samenstellen, op maat gemaakt voor de eigen organisatie. Landelijk heeft ongeveer een derde van de organisaties gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de zelfevaluatie voor verschillende clusters apart in te vullen. Veelal heeft dit te maken met het feit dat de handhavinguitvoering bij het ene cluster al verder geprofessionaliseerd is dan bij een ander cluster.

De nulmeting in de Provincie Utrecht

In Utrecht is de nulinventarisatie uitgevoerd door 33 gemeenten, twee waterkwaliteitsbeheerders en de provincie, en vervolgens door KPMG geverifieerd.

De uitgangssituatie in Utrecht voor het bereiken van het gewenste kwaliteitsniveau blijkt relatief bemoedigend: de Utrechtse handhavingsorganisaties voldoen momenteel gemiddeld aan 53% van de (55) verplichte minimumelementen van de 19 kwaliteitscriteria. Samen met Zuid-Holland is Utrecht hiermee koploper van alle 12 provincies, waar het gemiddelde ligt op 43%.

In de landelijke (concept)rapportage wordt hiervoor als oorzaak genoemd dat in Utrecht en Zuid-Holland relatief veel regionale milieudiensten opereren. Men constateert een samenhang tussen de grootte van de organisatie en het (momenteel) voldoen aan de kwaliteitscriteria. Grote organisaties als grote gemeenten, provincies, ministeries, waterschappen en regionaal samenwerkende gemeenten scoren in algemene zin beter dan kleine organisaties. Dit is wel

een algemeen beeld waarop ook diverse uitzonderingen bestaan: kleine organisaties die het erg goed doen en grote organisaties die slecht scoren.

In de onderhavige provinciale rapportage worden alle clusters besproken, met het accent op het cluster dat met de hoofdtaak (de meest omvangrijke taak) van de meeste handhavingsorganisaties te maken heeft. Dit is cluster A, Wet Milieubeheer Inrichtingen. De rapportage geeft cijfermatig en schematisch (met staafdiagrammen) aan hoe iedere instantie per criterium en element scoort, geeft diverse optellingen, legt verbanden en trekt conclusies. Hoewel aandacht is geschonken aan de leesbaarheid, omvat de rapportage vrij technische materie en is deze mogelijk niet altijd even gemakkelijk leesbaar voor niet-ingewijden. Deze leesbaarheid is een landelijk spelend probleem en landelijk en provinciaal zullen communicatiespecialisten dan ook zorgen voor een goede vertaling naar publiek en pers.

De rapportage levert ook enkele belangrijke constatering op. Zo kan men constateren dat de nulmeting in Utrecht inhoudelijk voldoet aan het landelijke beeld. Er blijkt in Utrecht en landelijk een groep criteria en elementen waaraan reeds vele organisaties voldoen en er is een groep waaraan de meeste organisaties nog flink moeten werken. Deze uitschieters worden in de rapportage met name genoemd.

Geconcludeerd kan worden dat binnen de handhavingsbeleidscyclus vooral de uitvoering van de handhaving in programmatische en kwalitatieve zin vrij goed geregeld is. Echter, het begin en het eind van de handhavingsbeleidscyclus blijven achter. Zo heeft op het gebied van de (genoemde) probleemanalyse, de basis voor de handhaving, nog niet de helft van de handhavingsorganisaties de zaken op orde. Ook de handhavingscapaciteit blijft achter. Daarnaast is de monitoring van handhavingsinspanningen en resultaten onvoldoende geregeld. Door deze punten te verbeteren kan de beleidscyclus gesloten worden. Al met al kan gezegd worden dat de handhavingsorganisaties in Utrecht het relatief zeker niet slecht doen, maar dat er toch nog erg veel werk aan de winkel is en te verbeteren valt.

Verbetertraject

Hoe nu verder? De volgende stap in het professionaliseringstraject is dat de handhavingsorganisaties op basis van de nulmeting verbeterplannen opstellen en deze aan de provinciale besturen toezenden. De provincies hebben in het landelijke proces een regierol en in dat kader dienen zij te bezien of de verbeterplannen ook uitzicht bieden op het bereiken van het gewenste kwaliteitsniveau in 2005. In die verbeterplannen geven de organisaties aan hoe zij hun eigen verantwoordelijkheid voor het verbeterproces in de komende twee jaren concreet gaan invullen.

Provinciebreed vindt hierbij overleg plaats tussen alle betrokken handhavingsorganisaties om te bezien aan welke kwaliteitsverbeteringen men het beste individueel of beter gezamenlijk kan werken. Daarnaast wordt ook landelijk gewerkt aan het ter beschikking stellen van goede voorbeelden en het ontwikkelen van landelijke richtlijnen en kengetallen.

Het is aan de provinciale regisseurs om alle locale, regionale, provinciale en landelijke lijnen en ontwikkelingen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, zodat we gezamenlijk zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen werken aan de gewenste kwaliteitsverbetering. Het is echter aan iedere individuele handhavingsorganisatie om een zodanige ambtelijke en bestuurlijke wil en inzet te leveren, dat we als gezamenlijke Utrechtse handhavingsorganisaties ook bij de resultaatmeting in 2005 een positief resultaat kunnen laten zien.

1. PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING

1.1 Aanleiding, fasering en kleursporen

Naar aanleiding van de discussienota "Met recht verantwoordelijk" hebben het Rijk (VROM, V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW) begin 2002 besloten om gezamenlijk een project te starten ter verbetering van de milieuhandhaving. Dit project heet Professionalisering van de milieuhandhaving en bestaat uit de volgende fasen:

I De kwaliteitscriteria, vaststelling 1-11-02

Doel: Ontwikkeling kwaliteitseisen na discussie met handhavingspartners

Per 1 november 2002 heeft de staatssecretaris van het Ministerie van VROM, de heer van Geel, de kwaliteitscriteria vastgesteld. De kwaliteitscriteria zijn aan alle betrokken organisaties toegezonden. Met de oplevering van de kwaliteitscriteria is deze fase afgerond.

In een later stadium worden de kwaliteitscriteria in een Amvb vastgelegd. Deze Amvb wordt in het wetsontwerp Handhavingstructuur verankerd.

II De Nulmeting, looptijd van 1-11-02 tot 20-5-03

Doel:

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

Met de vastgestelde criteria kunnen alle betrokken organisaties zichzelf meten aan deze criteria. Deze toetsing levert een uitgangssituatie op ten opzichte van de kwaliteitscriteria. Dit beeld is de Nulmeting.

De Nulmeting bestaat uit drie onderdelen. Dit betreft de zelfevaluatie, de beoordeling van de zelfevaluatie door een externe verificateur en de bestuurlijke vaststelling van de nulmeting voor de eigen organisatie. Deze hebben plaatsgevonden. De bestuurlijk vastgestelde nulmetingen worden aan de provincie –in de rol van regisseur van de handhaving- aangeboden.

Deze gegevens worden per provincie geclusterd en op basis hiervan wordt een provinciaal beeld geschetst. Dit is de provinciale rapportage van de nulmeting. Er is naar gestreefd dat elke betrokken organisatie zichzelf kan herkennen in het provinciale beeld. De resultaten vanuit de provincies worden vervolgens nog vertaald in een landelijke beeld. Met de oplevering van de rapportages in april/mei 2003 wordt fase II afgerond.

III Verbeter traject, mei 03 – jan 05 en verder

Bestuurlijke opties (verbeterplan) & Organische groei.

Doel bestuurlijke opties:

- Provincie verschaft kaders voor formulering bestuurlijke opties
- Partners formuleren verbeterplan met daarin bestuurlijke opties voor het realiseren van de kwaliteitscriteria en leveren deze in bij provincie
- Toetsing verbeterplan door provincie
- Provincie koppelt resultaten terug aan partners

Doel organische groei:

- Door uitwisseling tussen partners verhogen en bereiken van het kwaliteitsniveau
- Interventie door de provincie waar nodig

Als de uitgangssituatie door middel van de nulmeting bepaald is en elke organisatie op de hoogte is van haar eigen situatie en die van de andere handhavingspartners start het verbetertraject. Dit traject start met de vraag aan handhavingsorganisaties om binnen drie maanden na de publicatie, bijvoorbeeld via provinciale website en persbericht, van de provinciale rapportage nulmeting bestuurlijke opties voor de door te voeren verbeteringen te formuleren. Deze bestuurlijke opties vormen een verbeterplan,

een plan van aanpak. In de bestuurlijke opties 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 individuele organisatie dient het verbeterplan bij het college van Gedeputeerde Staten in te dienen. De provincie zal in haar rol van regisseur beoordelen of het plan en de geschetste bestuurlijke opties op zichzelf beschouwd én in regionale dan wel provinciale samenhang, redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie op 1 januari 2005 aan alle kwaliteitscriteria kan voldoen. Hiervan stelt de provincie een rapportage op in april. Deze rapportage, met de provinciale beoordeling van de bestuurlijke opties is basis voor verder regionaal en provinciaal overleg.

Waar nodig geeft de provincie sturing en ondersteuning aan de processen in de regio om tot een opzet voor de uitvoering van de handhaving te komen die aan de kwaliteitscriteria voldoet. In dit proces van organische groei maakt de provincie gebruik van de producten die worden ontwikkeld in het landelijke project 'goede voorbeelden'.

IV Interventie en eindmeting, 1-1-05 t/m 1-3-05

Doel:

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

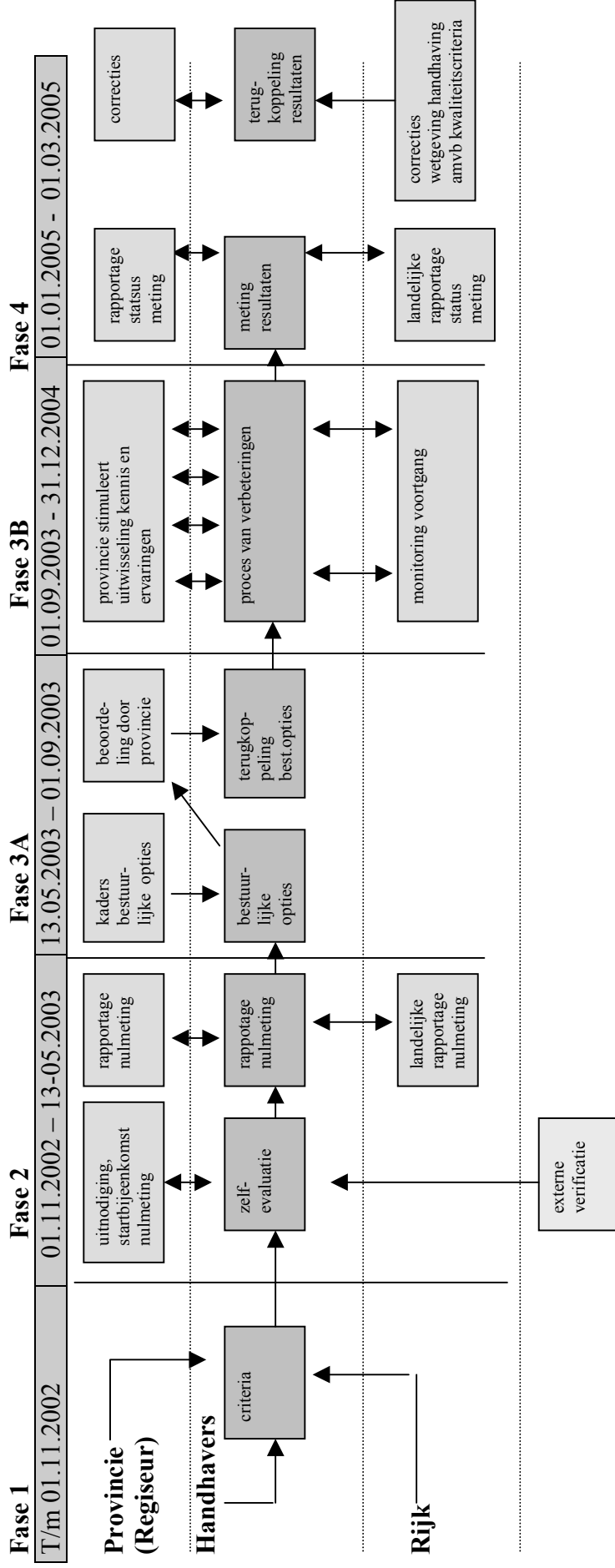
Het proces van professionalisering is niet vrijblijvend. De provincie zal in de rol van regisseur interveniëren als het proces dreigt te stagneren. In die gevallen waar de provincie positief oordeelt over de aanpak van de van de handhavingsorganisatie zal de interventie bestaan uit (vormen van) ondersteuning. In die gevallen waar het oordeel 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 wijzen interveniëren. Het gaat om lichtere en zwaardere vormen van overleg, ambtelijk of bestuurlijk, bilateraal en in groter verband en vormen van publiciteit.

Uiteindelijk vindt aan het eind van het jaar 2005 de eindmeting 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.

Deze fase bestaat uit de landelijke meting, realisatie en implementatie van de criteria. De professionalisering van de handhaving is geen star geheel en blijft continu onderhevig aan verbetering. Gevolg geven aan de professionalisering is dan ook een logische stap.

De nulmeting is voor elke handhavingsorganisatie het startpunt voor het proces van verbetering van de handhaving. In deze rapportage wordt het resultaat van de nulmetingen van de handhavingsorganisaties in de provincie Utrecht gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de opbouw van de nulmeting en het domein voor de provincie Utrecht beschreven en vervolgens o.a. het doel en de scope van deze rapportage.

Planning professionaliseringstraject



Omschrijving van de kleursporen

Het landelijke traject van professionalisering van de handhaving richt zich primair op het grijze milieuspoor en het blauwe waterspoor.

In de provincie Utrecht is ervoor gekozen het project primair in te zetten op professionalisering van de grijze (milieuhygiene) en blauwe (waterkwaliteit) handhaving zoals landelijk is voorgesteld. Verbreding naar andere kleursporen – zoals de handhaving van ruimtelijke ordeningsregels - kan in een later stadium plaatsvinden of door de betreffende handhavingsinstanties nu al zelf aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd.

Voor wat betreft de provincie Utrecht heeft het bestuur besloten een integraal provinciaal handhavingsprogramma op te stellen. Zodra er duidelijkheid is hoe het bestuur dit wil invullen, zal de dienst WEM het mogelijk maken dat onderlinge vergelijking tussen de verschillende beleidsvelden kan plaatsvinden, zowel inhoudelijk als in de tijd (cycli).

1.2 De nulmeting

1.2.1 De opbouw

Het doel van het professionaliseringsproject is dat per 1 januari 2005 handhavingsorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen. De vraag of en in welke mate maatregelen nodig zijn om de professionele kwaliteit te halen, kan pas op een verantwoorde manier worden beantwoord als een meting is uitgevoerd. Hiertoe is in het project een nulmeting voorzien en deze bestaat uit de drie stappen:

1. de zelfevaluatie;
2. de verificatie;
3. bestuurlijke vaststelling van de nulmeting.

De zelfevaluatie en clusters

Voor de zelfevaluatie is een vragenlijst ontwikkeld. Deze vragenlijst bestaat uit 19 criteria en 73 elementen. De 19 kwaliteitscriteria worden opgesomd in bijlage G.

Deze vragenlijst is begin december 2002 via een Word-bestand aan alle handhavingsorganisaties verstrekt. Bij deze aanbieding is tevens aangekondigd dat alle organisaties gevraagd wordt om de vragen op een daartoe in te stellen website in te vullen. Met de papieren-versie kon de beantwoording al starten. Eind december 2002 is de website www.professionalisering-handhaving operationeel geworden. Binnen de website is voor elke organisatie ruimte ingericht om gegevens in te voeren. Het individuele deel van de website is afgeschermd via een login-code. Alle organisaties is gevraagd om voor 27 januari 2003 de vragenlijst op de website in te vullen. Dit betreft de ambtelijke versie van de zelfevaluatie.

De verificatie

Na de zelfevaluatie is in februari en maart 2003 de verificatie van de gegevens gestart. In opdracht van ministerie van VROM en de projectgroep Professionalisering Milieuhandhaving is door KPMG Sustainability de verificatie uitgevoerd. Het doel van de verificatie was het vergaren van informatie over de inhoud van de ambtelijke zelfevaluaties om van daaruit inzicht te krijgen over de kwaliteit waarmee de zelfevaluatie is uitgevoerd. Hiertoe zijn door de verificateur vragen gesteld over 17 elementen van een aantal geselecteerde kwaliteitscriteria (kerncriteria) en de bijbehorende antwoorden uit de zelfevaluatie. De vragen hebben betrekking op een vijftal aspecten:

- Aanwezigheid van de elementen van de criteria;
- Aanwezigheid verbanden;
- Doorwerking in praktijkcases;
- Juistheid en volledige invulling;

- Overeenstemming tussen handhavingsorganisatie en verificateur: een reactie op de conclusie van de verificateur.

Van de verificatie heeft elke organisatie een beknopte rapportage ontvangen (medio maart afhankelijk van wanneer een afspraak kon worden gemaakt).

Bestuurlijk akkoord

Bij de start van de fase van de nulmeting is handhavingsorganisaties gevraagd om vòòr 1 maart 2003 de bestuurlijke reactie op de zelfevaluatie en de verificatie aan het College van Gedeputeerde Staten aan te bieden. Deze termijn is nadat de planning van de verificatie duidelijk werd bijgesteld. Dit heeft tot de afspraak geleid dat de bestuurlijke zelfevaluaties zo spoedig mogelijk maar bij voorkeur voor 18 maart 2003 werden vastgesteld en toegezonden aan de provincie. In de praktijk is dit ondanks alle inspanningen later gerealiseerd.

1.2.2 Beschrijving van de clusters

Ten behoeve van de nulmeting zijn het grijze en blauwe kleurspoor geconcretiseerd in een aantal clusters. In principe zijn er vier clusters: A, B, C en D.

- Cluster A: Wet milieubeheer, Hoofdstuk Inrichtingen.
- Cluster B: Wet milieubeheer, Hoofdstuk Afvalstoffen.
- Cluster C: Wet bodembescherming.
- Cluster D: Wet op de luchtverontreiniging/Wet geluidhinder.

Voor de waterschappen en Rijkswaterstaat zijn aparte clusters benoemd, te weten:

- Cluster A: Industriële lozingen.
- Cluster B: Agrarische lozingen.
- Cluster C: Incidentele lozingen en Werken.
- Cluster D: Wet bodembescherming.

Bij het invullen van de vragenlijsten konden organisaties er voor kiezen om, als het handhavingproces in alle clusters op een zelfde manier uitgevoerd werd, één vragenlijst voor de hele organisatie in te vullen, waarbij dus de resultaten gelden voor de clusters A tot en met D.

Organisaties die een onderscheid wilden maken in de clusters, omdat deze niet op een gelijksoortige manier werken, kozen ervoor de clusters apart te benoemen.

Naast de genoemde clusters (in het grijze en blauwe spoor) was er de mogelijkheid extra clusters te definiëren, als E, F etc.. Zie hiervoor verder paragraaf 2.2 en bijlage A.

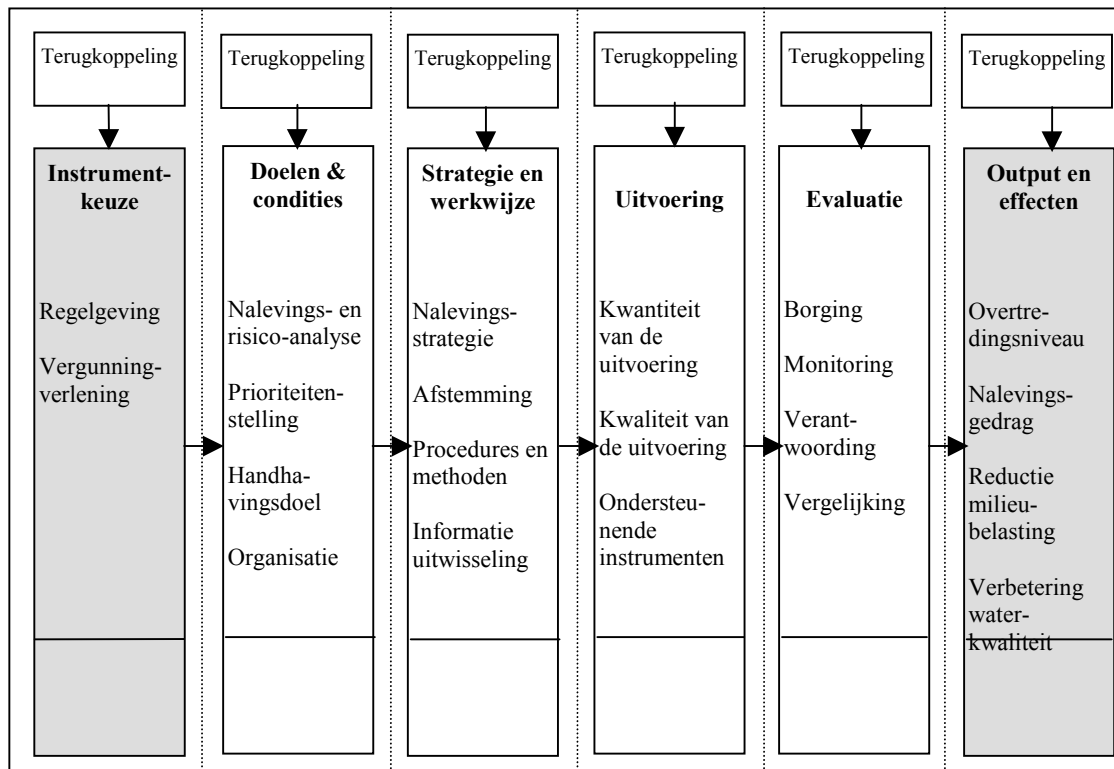
1.3 Toelichting op de uitgangspunten

1.3.1 Kwaliteitscriteria voor handhaving: procesmatige benadering

Basis voor de set kwaliteitscriteria vormt het zgn. "adequate handhavingproces", zoals beschreven door de LCCM. Dit model gaat er in essentie vanuit, dat het niet mogelijk is om een éénduidig adequaat handhavingniveau te definiëren, maar dat het wel mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen.

Adequate handhaving volgens deze procesbenadering houdt dan in: een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd én zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen, teneinde gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden.

Het adequate handhavingproces ziet er schematisch als volgt uit:



Normstelling en instrumentkeuze (wet- en regelgeving en vergunningen) vormen het vertrekpunt voor het handhavingproces, maar maken hiervan geen onderdeel uit.

- *Procesblok 1: Doelen en condities*

Om een goed handhavingbeleid mogelijk te maken moet de handhavingorganisatie inzicht hebben in het beheersgebied, de diverse te controleren bedrijven en overige objecten, de doelgroepen en de regelgeving die op de onderscheiden doelgroepen van toepassing is. Op basis van nalevings- en risicoanalyses en landelijk aangegeven gezamenlijke aandachtspunten voor de handhaving, stelt de handhavingorganisatie vervolgens handhavingsprioriteiten vast. Bij het vaststellen van de handhavingsprioriteit houdt men rekening met zowel de milieurelevantie van de activiteiten van de normadressaat (...) als het nalevingsgedrag. Extra aandacht voor de naleving van milieurelevante activiteiten, achterblijvers en notoire overtreders levert daarbij het grootste handhavingrendement op. De handhavingorganisatie stelt doelstellingen op voor de naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie. Vervolgens moet de handhavingorganisatie zodanig worden georganiseerd dat de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Hiertoe zullen het bestuur van zowel de handhavingorganisatie, als van de provincie voldoende mensen en middelen beschikbaar moeten stellen.

- *Procesblok 2: Strategie en werkwijze*

Binnen de organisatie moet minimaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving. Tussen de vergunningverlener en de handhaver wordt goed gecommuniceerd over de inhoud van de normen in de vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder. Als uitgangspunt van de handhaving geldt een stringente eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Dit uitgangspunt houdt in dat de vergunning of de algemene maatregel van bestuur het harde vertrekpunt voor handhaving vormt voor de normadressaat, de vergunningverlener en de handhaver. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, wordt niet

gediscussieerd over de inhoud van de norm, hiervoor zijn andere (inspraak)momenten geweest. Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingsstrategie en werkwijze vast in procedures.

Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners, wijze van toezichthouden (toezichtsplan) en de invloed van het gedrag van de overtreder op de toezichtfrequentie. Verder beschrijft de strategie op welke wijze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen.

- *Procesblok 3: Uitvoering*

De handhavingsstrategie en werkwijze worden in de praktijk gebracht. De handhavingsorganisatie maakt hierbij gebruik van een (op jaarbasis vast te stellen) handhavingsprogramma of toezichtsplan, de nodige hoeveelheid goed opgeleide handhavers en de mogelijkheden die wet- en regelgeving voor de handhaving biedt. De omzetting van de planning in daadwerkelijke praktijk wordt goed bewaakt.

- *Procesblok 4: Evaluatie.*

Op basis van verrichte metingen en registraties wordt bekeken door de handhavingsorganisatie of de in het handhavingsbeleid gestelde doelen voor de handhaving daadwerkelijk zijn bereikt en welk effect de handhaving heeft gehad. Ook wordt het gehele handhavingsproces op kwaliteit getoetst. De resultaten worden teruggekoppeld naar beleidsmakers, de vergunningverleners en andere handhavingspartners. Het bestuursorgaan van de handhavingsorganisaties leggen verantwoording af over de gepleegde inzet en het bereikte resultaat en schetst de trend en het resultaat in de naleving op de lange termijn. Op basis van de resultaten worden strategie en of werkwijze eventueel bijgesteld. Hiermee wordt de beleidscyclus, het adequate handhavingsproces, gesloten.

Als het goed is, leidt het doorlopen van alle procesblokken van het adequate handhavingsproces tot resultaat in termen van een beter naleefgedrag en tot positieve milieueffecten, zoals bijvoorbeeld een betere waterkwaliteit. Deze resultaten en effecten zijn wel opgenomen in het schema, maar vormen geen onderdeel van het handhavingsproces, dat wil zeggen voorzover zij geen nieuw uitgangspunt voor handhaving in de toekomst vormen.

1.3.2 De verificatie van de vragenlijst door KPMG Sustainability

Zoals aangegeven in paragraaf 1.2.1 maakte KPMG ten behoeve van de verificatie een selectie van 17 elementen van de vastgestelde criteria voor goede milieuhandhaving. Deze groep elementen vormen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces. Dit beleidsproces bestaat uit een strategische en operationele cyclus en wordt geïllustreerd aan de hand van de KPMG BIG-8 die is weergegeven in de onderstaande figuur:



Het beleidsproces kan als volgt per stap worden toegelicht:

1. **Beleids-evaluatie:** in essentie betreft het hier 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:

- Handelt uw organisatie op grond van een probleemanalyse?

2. **Strategisch beleidskader:** betreft het voorleggen van 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 beleids-evaluatie legt voor deze stap de basis. De geverifieerde elementen waren:

- Heeft uw organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse?
- Worden in uw organisatie de doelen van handhaving (per beleidsveld) omschreven?
- Is voor de prioriteiten de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd?
- Is voor de prioriteiten de geplande financiële capaciteit in de begroting vastgelegd?

3. **Operationeel beleidskader:** concretisering 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:

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

- Is er een toezichtstrategie opgesteld?
- Is er een sanctiestrategie opgesteld?
- Heeft uw organisatie uitdrukkelijk de terminologie, inhoud en procedure van het landelijke beleidskader gedogen onderschreven?

4. Planning en control: pas met het zicht op de resultaten van een beleidsevaluatie, de daaruit 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 en het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit. De geverifieerde elementen waren:

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

5. 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. Het geverifieerde element was:

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

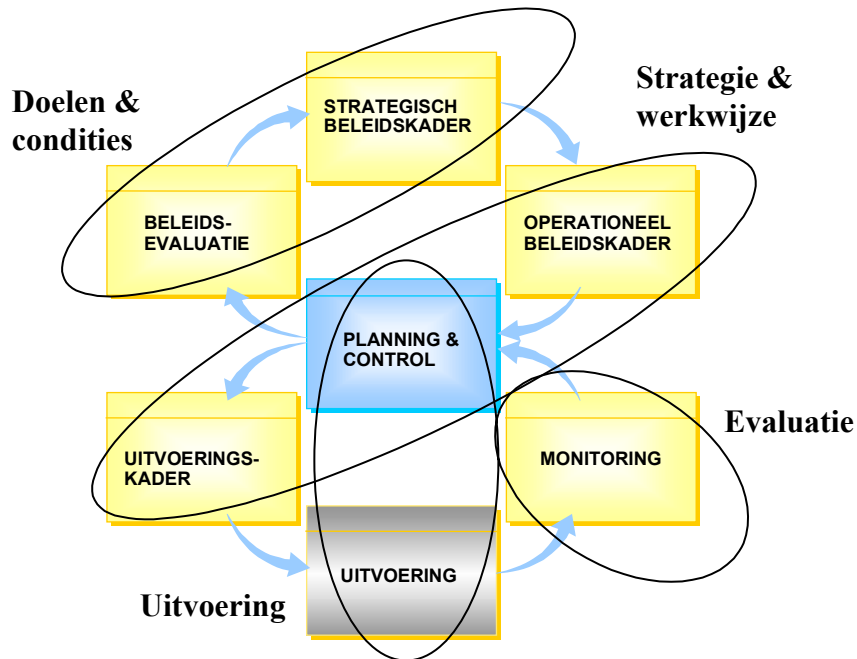
6. Uitvoering: dit kernelement betreft de uitvoering van het controlebezoek zelf. Hiervoor waren geen kwaliteitscriteria geformuleerd, waaraan kan worden getoetst. In plaats daarvan is door KPMG gekeken naar de aantoonbare doorwerking van de andere kernelementen in daarvoor geselecteerde cases. Deze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

7. Monitoring: sluitstuk in 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:

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

1.3.3 Sluiten van de beleidscyclus BIG-8

In onderstaande figuur wordt de relatie tussen het LCCM-model, de blokken in dit model en overeenkomstig in de vragenlijst, en de beleidsstappen in de BIG-8 gelegd. Ter illustratie: het blok Doelen & condities heeft betrekking op de beleidsstappen beleidsevaluatie en strategisch beleidskader.



2. DE RAPPORTAGE

2.1 Doel van de rapportage

Doel van de rapportage is een inzicht in de kwaliteit van de handhavingsprocessen bij alle bestuurlijke handhavingsinstanties in de provincie Utrecht te geven. Het beeld van de ontbrekende schakels ten behoeve van borging van kwaliteit in de eigen milieuhandhavingorganisatie biedt een basis om gezamenlijk toe te werken naar een adequaat handhavningsniveau per 1 januari 2005.

2.2 Deelnemers provincie Utrecht en ingevulde clusters

Deelnemers handhavingsorganisaties in de provincie Utrecht zijn:

- 33 gemeenten;
- Provincie Utrecht;
- 2 waterkwaliteitsbeheerders, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en het Waterschap Vallei en Eem.

De gemeentegrenzen in de provincie Utrecht vindt u in kaartvorm in bijlage A.

In IPO-verband is afgesproken dat de resultaten van een waterschap dat provinciegrensoverschrijdend werkt, meegenomen worden in de rapportage van de provincie waar het hoofdkantoor gevestigd is. Het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht is daarom meegenomen in de rapportage van de provincie Noord-Holland. Echter, om enigszins te kunnen vergelijken tussen waterschappen, zijn de resultaten van dit hoogheemraadschap ook in de Utrechtse rapportage opgenomen.

De landelijke handhavingsinstanties VROM-inspectie en Directie Rijkswaterstaat worden in alle provinciale rapportages opgenomen, zie bijlage E en F.

Onderstaand is per handhavingsorganisatie een overzicht opgenomen van de clusters die zij ingevuld heeft en waarover dus uitspraken gedaan kunnen worden.

Tabel ingevulde clusters per handhavingsorganisaties

Partner	A	B	C	D	E	F e.v.	Opmerkingen
Amersfoort							A en E door Gew. Eemland ingevuld. E bevat elementen van C
Baarn							A door Gew. Eemland ingevuld
Bunschoten							A en E door Gew. Eemland ingevuld. E bevat elementen van C
Eemnes							A en E door Gew. Eemland ingevuld. E bevat elementen van C
Leusden							A door Gew. Eemland ingevuld.
Soest							A door Gew. Eemland ingevuld. E bevat elementen van C
Woudenberg							A door Gew. Eemland ingevuld
Doom							A,C,D door MD ZO ingevuld
Vianen							A,C,D door MD ZO ingevuld
Maarn							A,C,D door MD ZO ingevuld
Wijk bij Duurstede							
Zeist							A,C,D door MD ZO ingevuld
Amerongen							A,C,D door MD ZO ingevuld
Bunnik							A,C,D door MD ZO ingevuld
Driebergen-Rijsenburg							A,C,D door MD ZO ingevuld
Leersum							A,C,D door MD ZO ingevuld
De Bilt							
Abcoude							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Breukelen							A,B,C,D door MD NW ingevuld
De Ronde Venen							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Loenen							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Maarssen							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Montfoort							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Woerden							A,B,C,D door MD NW ingevuld
Renswoude							
Rhenen							
Veenendaal							
Lopik							
HDSR							
Houten							
Nieuwegein							
IJsselstein							
Utrecht							
WV&E							
Oudewater							cluster E = A t/m D
Provincie							cluster E = A. Ook eigen F, G en H ingevuld.

Voor alle handhavingsorganisaties in de Provincie Utrecht is cluster A (Wm inrichtingen) ingevuld. De andere clusters zijn door een geringer aantal organisaties ingevuld.

Enkele opmerkingen ten aanzien van de clustering, die van belang zijn voor de interpretatie van de resultaten:

Bij een meerderheid van de handhavingsorganisaties is een discrepantie geconstateerd van de ingevulde (resultaten op) clusters op hun website en de bedoelde resultaten. Hiervoor zijn een aantal redenen te geven:

- Gemeenten lieten de vragenlijst (deels) door de milieudienst invullen, die de resultaten vervolgens niet op de website plaatste bij de gemeente, maar bij de eigen organisatie. De impliciete koppeling die men hierdoor meende aan te brengen, werkte in de praktijk van de databases niet. Dit was helaas niet van tevoren voorzien.

- Handhavingsorganisaties vulden initieel in dat de resultaten voor de gehele organisatie golden, maar vulden vervolgens wel separate clusters in.
- Handhavingsorganisaties definieerden eigen clusters E en verder, die echter identiek waren aan één of meerdere van de van tevoren gestandaardiseerde clusters A t/m D.

In nauw overleg met DHV, die de totale resultaten verwerkte in tabellen, grafieken en kaarten, is gerepareerd wat mogelijk was. Dit heeft er toe geleid dat in elk geval aan elke gemeentenaam een cluster A met resultaten is gekoppeld. De database zat echter te complex in elkaar en de tijdsdruk was te groot, om dit voor alle clusters voor elkaar te krijgen. Concreet betekent dit dat er geen betrouwbare totalen per handhavingsorganisaties gegeven kunnen worden, maar wel scores op clusterniveau. In bijlage C kunnen per handhavingsorganisatie de ingevulde clusters worden gevonden.

In de rest van dit rapport zal de meeste aandacht en analyse op cluster A, Wm Inrichtingen, worden gelegd. Voor een klein percentage van de organisaties kunnen deze cluster A resultaten representatief genoemd worden voor de resultaten op alle andere clusters.

Een opmerking vooraf: bij de start van dit professionaliseringstraject is uitgesproken dat alle taken in het grijze en blauwe spoor volgens de kwaliteitscriteria moeten worden uitgevoerd in 2005. Alle taken betekent dus alle clusters A t/m D voor gemeenten en provincie en A t/m E voor de waterkwaliteitbeheerders. Daar waar organisaties geen resultaten op één of meer van deze clusters hebben ingevuld, ontslaat dit ze niet van de verantwoordelijkheid om ook de taken in deze clusters op orde te brengen aan de hand van de kwaliteitscriteria.

2.3 Opzet van de rapportage

De afzonderlijke clusters zullen elk een hoofdstuk vormen, waarbij de resultaten van gemeenten en de provincie de revue passeren. De resultaten van de waterkwaliteitsbeheerders komen in een eigen hoofdstuk aan de orde. Er wordt gerapporteerd over het totaalbeeld in de provincie. In de bijlage Bronnenboek worden de resultaten van het individuele zelfevaluatieproces per handhavingsorganisatie in één oogopslag in een kaartje zichtbaar gemaakt.

De resultaten in de rapportage zijn geordend naar de blokken: ‘Doelen en condities’, ‘Strategie en werkwijze’, ‘Uitvoering’ en ‘Evaluatie’ (het LCCM model voor ‘het adequate handhavingsproces’). Onderwerp van bespreking zijn criteria of hun elementen wanneer zij opvallen(d negatief of positief zijn); dan vindt een analyse plaats. Uitgangspunt is dat volledig wordt voldaan aan een criterium als aan alle (hierbij behorende) verplichte minimelementen wordt voldaan. Hierbij wordt verder geen weging toegekend. De minimelementen scoren even ‘zwaar’.

Daarnaast wordt extra aandacht besteed aan de criteria/elementen die een essentieel onderdeel zijn voor het sluiten van de handhavings(beleids)cyclus (de BIG-8).

Er wordt in deze rapportage geen aandacht besteed aan de facultatieve elementen per kwaliteitscriterium; de focus ligt op de minimale elementen die een handhavingsorganisatie moet invullen om van een adequaat handhavingsproces te kunnen spreken. Dit betekent dat wordt gekeken naar 18 van de 19 geformuleerde kwaliteitscriteria en naar 51 van de 67 (gebundelde) elementen.

2.4 Algemene beelden uit de verificaties die in de provincie Utrecht zijn uitgevoerd

KPMG heeft zich gericht op verificatie van het cluster A, omdat dit verreweg het meest ingevulde cluster was. Daarnaast zijn bij enkele gemeenten meerdere clusters geverifieerd, omdat een deel van de handhavingstaken door de gemeente zelf worden uitgevoerd en een groter deel door een milieudienst.

Met elke milieudienst zijn aparte afspraken gemaakt voor de verificatie. Dit kwam er in de praktijk op neer dat allereerst bij de milieudienst werd gesproken over de ingevulde vragenlijst, waarna werd bepaald of een aanvullend bezoek aan een gemeente noodzakelijk was. Dit was het geval als de milieudienst niet de beschikking had over documenten die benodigd waren voor de verificatie van een bepaald criterium (aantoonbaarheid van uitspraken) of dossiers van praktijkgevallen bij gemeenten lagen.

In het algemeen waren de handhavingsorganisaties het eens met de bevindingen van de verificateur. In twee gevallen was men het over meer dan 4 vragen oneens; eenmaal is na bestuurlijk overleg besloten de antwoorden alsnog aan te passen, eenmaal is dit niet gebeurd.

In vergelijking met het landelijke totaalbeeld vallen de volgende zaken op:

- De handhavingsorganisaties in Utrecht komen in vergelijking met de collega's in den lande positief uit de bus als het gaat om de aanwezigheid van elementen, de aanwezigheid van verbanden tussen elementen en de doorwerking in de praktijk.
- Zo'n 60% van de handhavingsorganisaties in de provincie heeft op 14 van de 17 vragen die KPMG heeft gesteld de vraag juist met "Ja" beantwoord, kan dit ook aantonen met praktijkvoorbeelden en is het met de verificateur eens over de conclusie. Landelijk is dit percentage maar 10%.
- Alle handhavingsorganisaties in de provincie samen hebben in 88% van de gevallen de vragenlijst goed ingevuld, waar dit landelijk 77% is.

Verder is KPMG in het algemeen (landelijk) het volgende opgevallen:

- In veel gevallen moest de verificateur constateren dat documenten aanwezig waren, maar niet compleet, in conceptvorm, niet bestuurlijk vastgesteld of ruim ouder dan 1 tot 4 jaar.
- Opvallend was ook dat voor het aantonen van de aanwezigheid van elementen en verbanden tussen onderdelen van de beleidscyclus erg veel documenten nodig waren.
- Er is een top 10 van criteria/elementen die in de gesprekken met diverse handhavingsorganisaties niet eensluidend bleken, dus voor meerdere uitleg vatbaar waren. Deze top 10 is aan de opdrachtgever, VROM, gerapporteerd, opdat overwogen kan worden de omschrijvingen op deze onderwerpen aan te scherpen voor het vervolgtraject.

3. CLUSTER A, WET MILIEUBEHEER INRICHTINGEN

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van cluster A voor de onderscheiden blokken besproken. Per blok wordt een aparte paragraaf met analyse besproken, waarna een paragraaf ‘verbanden processen’ wordt behandeld.

Onderstaande tabel geeft de resultaten van de vragenlijst per handhavingsorganisatie op blokniveau weer. Daarbij representeren de blokken:

1. Doelen en condities
2. Strategie en werkwijzen
3. Uitvoering
4. Evaluatie

In de eerste kolom onder blok Doelen & condities wordt het percentage van de score van de verschillende criteria, behorend bij dit blok, weergegeven. De tweede kolom onder dit blok representeert de score op elementenniveau.

Een criterium kan uit één of meerdere elementen zijn opgebouwd. Zijn er meerdere elementen benoemd, dan zijn deze deels aan elkaar gekoppeld. Zo kan een score op het criterium Strategie bijvoorbeeld zijn opgebouwd uit het feit dat EN een strategie aanwezig is EN deze strategie een aantal verplichte onderdelen bevat. Ook zijn enkele elementen verwerkt als OF...OF, waarbij dus een score wordt behaald als één van de antwoorden is aangevinkt.

Een voorbeeld: het blok Doelen & condities is opgebouwd uit 4 kwaliteitscriteria, waarbinnen 15 verplichte elementen worden genoemd.

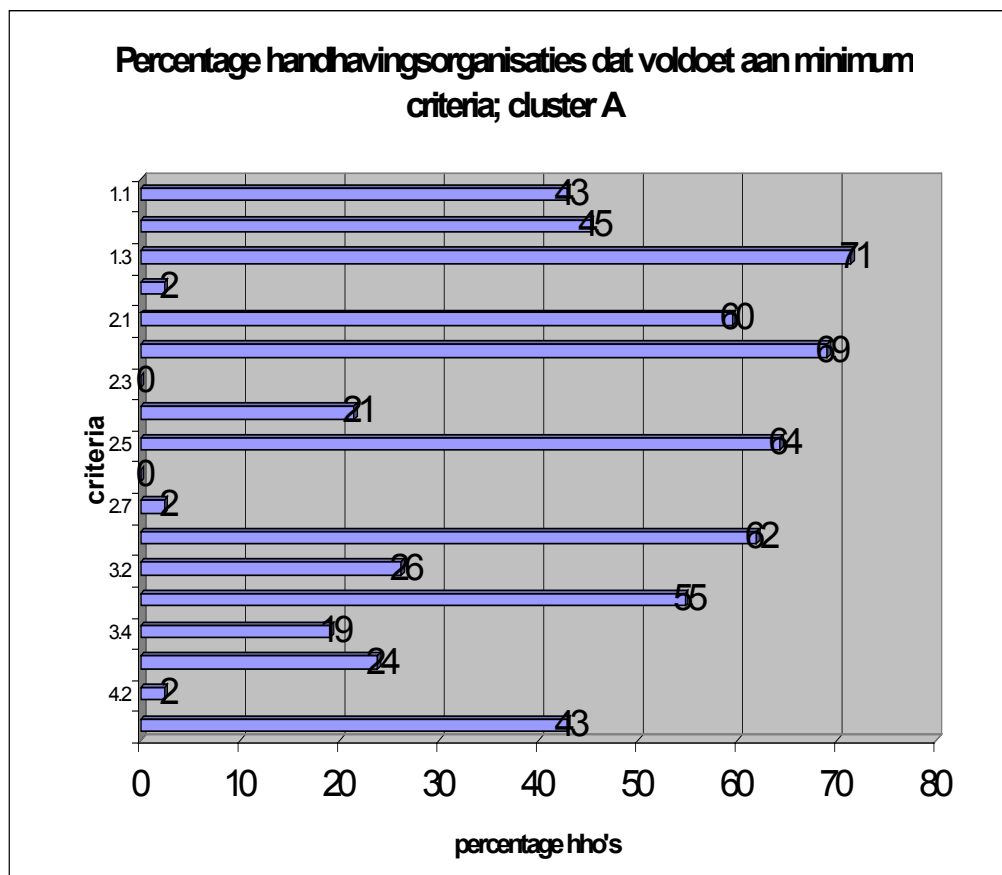
Een organisatie kan aan 10 van de verplichte elementen voldoen, wat een percentage van 67 geeft op elementniveau. Omdat niet elk criterium evenveel elementen bevat, kan vervolgens voor 2 van de 4 criteria gelden dat hieraan 100 procent wordt voldaan en voor 2 criteria gelden dat aan 20 procent wordt voldaan. De totaalscore op de 4 criteria samen (op het blok dus) geeft dan 60 procent aan.

Een score van 0 op een criterium betekent dat niet alle elementen voor dat criterium aanwezig zijn. Een score 0 op een element geeft aan dat geen enkel element aanwezig is.

Tabel Cluster A, scores gemeenten voor criteria en elementen op blokniveau.
Zie vorige pagina voor toelichting.

		Procesblok 1		Procesblok 2		Procesblok 3		Procesblok 4			
		D&C crit perc	elem perc	S&W crit perc	elem perc	Uitv. crit perc	elem perc	E&M crit perc	elem perc	Totaal crit perc	elem perc
Handhaving organisatie (hho)	Inwoner aantal										
Abcoude	8509	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Amerongen	7210	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Amersfoort	129667	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Baarn	24449	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Breukelen	14238	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Bunnik	13846	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Bunschoten	19311	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
De Bilt	42255	0	23	0	42	25	60	0	11	6	35
De Ronde Venen	34420	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Doorn	10170	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Driebergen- Rijsenburg	18422	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Eemnes	8608	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Houten	37994	25	46	14	37	0	60	0	44	11	45
IJsselstein	32394	0	0	14	53	0	30	0	22	6	29
Leersum	7437	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Leusden	29001	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Loenen	8392	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Lopik	13552	0	8	0	16	0	30	0	0	0	14
Maarn	5790	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Maarsse	40077	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Montfoort	13292	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Nieuwegein	62240	25	62	14	42	25	40	0	33	17	45
Oudewater	9706	0	8	14	32	0	20	0	22	6	22
Renswoude	4134	50	62	43	68	25	60	0	22	33	57
Rhenen	17541	25	77	14	53	25	70	0	22	17	57
Soest	44776	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Utrecht	260545	0	23	0	26	0	50	0	22	0	29
Veenendaal	60650	25	38	14	37	0	50	0	33	11	39
Vianen	19438	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Wijk bij Duurstede	23247	25	38	29	42	0	40	0	11	17	35
Woerden	47547	75	77	43	68	100	100	33	56	61	75
Woudenberg	10993	75	92	29	63	25	70	0	33	33	67
Zeist	59736	25	46	43	68	50	80	67	78	44	67
Utrecht (P)	0	50	69	29	74	0	30	33	56	28	61

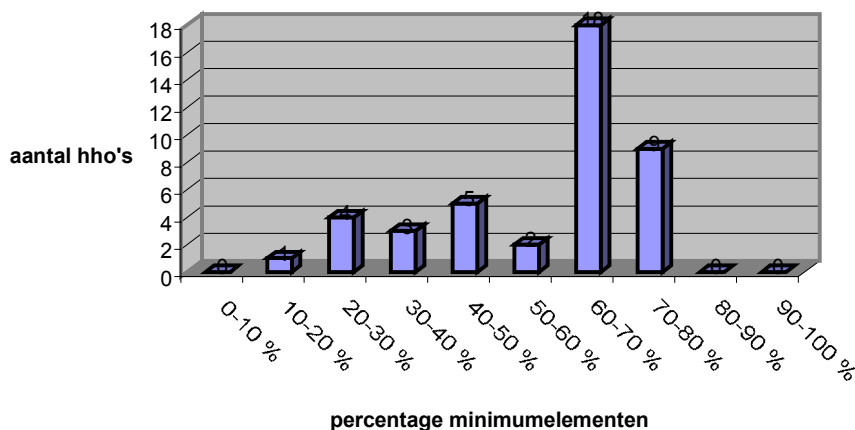
Onderstaand ziet u twee grafieken die de resultaten weergeven van de nulmeting op cluster A, Wm Inrichtingen. Op de volgende pagina's wordt per blok en daarbinnen per minimum criterium ingegaan op de gemiddelde score en een analyse hoe deze score tot stand is gekomen.



In bovenstaande grafiek wordt per kwaliteitscriterium (1.1 t/m 4.3) het percentage handhavingsorganisatie weergegeven dat aan dit kwaliteitscriterium voldoet. Bijvoorbeeld: aan het criterium 1.3 voldoet 71% van de handhavingsorganisaties in Utrecht.

Voor een toelichting op de kwaliteitscriteria wordt u verwezen naar bijlage G.

Percentage minimelementen voldaan; cluster A



De tweede grafiek geeft weer hoeveel handhavingsorganisaties (hho's) al voldoen aan de minimelementen, die samen de hierboven weergegeven kwaliteitscriteria vormen. Zo is te zien dat er 3 hho's voor cluster A activiteiten voor 30 tot 40% voldoen aan de minimale elementen en dat 27 hho's (drie kwart van alle hho's) al voldoen aan 60% of meer van de minimelementen. Dit betekent dat voor meerdere criteria de inspanning om op een "voldoende" te halen beperkt is en het meer een kwestie is van het zetten van puntjes op de i. In onderstaande paragrafen wordt dit beeld toegelicht.

De totale scores per blok op cluster A worden in kaartvorm weergegeven in bijlage B. De scores van de individuele hho's worden in de bijlage C via een kaartje zichtbaar gemaakt.

3.2 Doelen en condities

- *Probleemanalyse (1.1)*
Gemiddeld is bij 43% van de hho's de probleemanalyse op orde. Echter, analyse op elementniveau toont aan dat ca. de helft van de hho's op alle 4 elementen goed scoort en ca. de helft op alle 4 elementen slecht. Dit verklaart de gemiddelde score.
- *Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen (1.2)*
Gemiddeld is bij de helft van de hho's de prioriteitenstelling, vertaling in doelstellingen en meetbare indicatoren op orde. Analyse op elementniveau toont aan dat slechts enkele hho's (3) geen van de 3 elementen op orde hebben. Wat echter vaker voorkomt (bij 10 hho's) is dat wel prioriteiten en doelstellingen zijn gekozen, maar dat deze doelstellingen vervolgens niet vertaald zijn in meetbare indicatoren.
- *Borging personele en financiële middelen (1.3)*
Een vrij hoge score, 71% gemiddeld. Dit is een indicatie dat veel hho's geregeld hebben dat de gestelde doelstellingen vertaald worden in benodigde personele en financiële middelen, op basis van landelijke of ervaringskengetallen. Analyse op elementniveau leert dat dit criterium zeer goed geregeld is bij alle gemeenten die werken met milieudiensten, maar bij 7 zelfstandig werkende gemeenten juist niet.

- *Organisatorische condities (1.4)*
Dit criterium valt op door haar lage score, 2%. Dit lage percentage is een resultaat van 4 elementen: scheiding vergunningverlening/handhaving (bij 60% geregeld), roulatiesysteem voor handhavers (maar bij 24% aanwezig), vastgelegde taken, verantwoordelijkheden bevoegdheden (wel goed op orde bij 88%) en een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren (18%). De bereikbaarheidsregeling is bij enkele zelfstandig werkende hho's geregeld, maar bij geen van de milieudiensten.

3.3 Strategie en werkwijze

Het blok Strategie en werkwijze is opgebouwd uit 7 criteria, waarop heel wisselend gescoord wordt. Onderstaand per criterium een analyse.

- *Nalevingsstrategie (2.1)*
Dit criterium is opgebouwd uit één vraag: handelt uw organisatie op grond van een nalevingsstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat? Overige instrumenten zijn bijvoorbeeld voorlichting en subsidies. Ruim de helft van de hho's heeft een dergelijke nalevingsstrategie (60%).
- *Toezietsstrategie (2.2)*
De toezietsstrategie bevat 4 elementen, die toetsen op aanwezigheid van een strategie die verder gaat dan het uitvoeren van routinematige bezoeken. Ook de administratieve controle en controle op emissienormen komen aanbod, en tevens verificatie van eigen controlemaatregelen en voorlichting. Op elk van de elementen wordt goed gescoord, tussen de 82 en 91%. Een optelsom levert dan een totaal percentage van 69% voor het criterium op.
- *Sanctiestrategie (2.3)*
Wel 91% van de hho's heeft een sanctiestrategie, met daarin afgestemd bestuurlijk en strafrechtelijk optreden en een passende reactie op overtredingen. De reden dat de totaalscore toch op 0% uitkomt, is dat nog geen 6% van de hho's in haar sanctiestrategie heeft beschreven welke termijnen zij hanteert voor het opheffen van overtredingen en hoe zwaar de sancties hierbij zijn. Dit maakt dat de sanctiestrategie niet compleet is.
- *Gedoogstrategie (2.4)*
Slechts 21% van de hho's heeft een document waarmee zij kan aantonen dat zij uitdrukkelijk de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen heeft onderschreven. Door gemeente wordt overigens opgemerkt: "dat zij deze strategie niet hebben onderschreven omdat zij uit principe niet gedogen".
- *Interne en externe afstemming (2.5)*
Dit criterium behandelt de manier waarop met partijen buiten de eigen hho afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van handhaving. In het algemeen wordt zeer goed gescoord op interne afstemming en afspraken rond de bestuursovereenkomst (resp. 94 en 97%). Iets minder wordt gescoord op afspraken bij gelijktijdige of volgordeelijke bevoegdheid van meerdere hho's (74 en 79%).
- *Protocollen en werkinstructies (2.6)*
Maar liefst 14 elementen bevat dit criterium, dat vraagt naar vastgelegde werkwijzen. Geen enkele hho heeft alle 14 elementen vastgelegd, waardoor de totaalscore op dit criterium 0% is. Echter, op onderdeelniveau is de score iets minder grimmig. Veel hho's geven aan dat zij beschikken over

vastgelegde werkwijzen rond het uitvoeren van een toezichtsbezoek, het afhandelen van klachten en meldingen en het toepassen van de sanctiestrategie. Voor administratieve controles en controle op emissienormen hebben slechts 1 op de 4 hho's iets vastgelegd. En slechts een enkeling heeft een formele werkwijze voor diepte-onderzoeken, quick-scans en het toepassen van de gedoogstrategie. Aansluitend op het vorige criterium zijn afspraken over afstemming van handhavingsactiviteiten tussen hho's niet volledig.

- *Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling (2.7)*
Slechts een 2% score op dit criterium. In de provincie Utrecht is slechts 1 hho die protocollen heeft voor de manier waarop toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten worden gecommuniceerd, beheerd en uitgewisseld. Alle andere hho's hebben deze protocollen niet.

3.4 Uitvoering

Voor een adequate uitvoering van handhavingsactiviteiten zijn 4 criteria gedefinieerd. In het algemeen kent dit blok geen echte dieptepunten (scores onder de 20%). Wel zijn er belangrijke verschillen op criterium- en elementniveau.

- *Handhavingsprogramma (3.1)*
Het handhavingsprogramma moet de vertaalslag zijn van de eerder vastgestelde prioriteiten, doelstellingen en middelen naar concrete handhavingsactiviteiten. Daar waar hho's eerder aangaven geen prioriteiten en doelstellingen te hebben geformuleerd, moesten zij bij dit criterium daarom ook negatief beoordelen. Derhalve is de totaalscore 62%.
- *Omvang van de handhavingscapaciteit (3.2)*
Gevraagd wordt in dit criterium of er steeds inzicht is in de beschikbare handhavingscapaciteit en of de beschikbare capaciteit in 2002 in overeenstemming was met de geplande inzet. Slechts 26% van de hho's kon op beide onderdelen positief antwoorden. Dit komt vooral doordat geplande en beschikbare capaciteit in 2002 niet overeenkwamen.
- *Kwaliteit van de handhavingscapaciteit (3.3)*
Totaalscore: 55%. In het algemeen hebben 82% van de hho's op enigerlei wijze vastgelegd welke deskundigheden zij nodig heeft voor de uitvoering van haar handhavingstaken. In de meeste gevallen is ook een opleidingsplan aanwezig. Vier hho's hebben geen van beide elementen.
- *Uitvoeringsondersteunende voorzieningen (3.4)*
Een zeer diverse opsomming van uitvoeringsondersteunende voorzieningen vormt dit criterium. 85% van de hho's heeft een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en procedurebewaking. Slechts 21% daarentegen heeft een geautomatiseerd systeem waarin zowel registraties van handhavingstaken, monitoringgegevens als (uitwisseling van) operationele handhavingsinformatie zijn opgenomen. Met name de uitwisseling van operationele handhavingsinformatie heeft niet overal zijn beslag gevonden in een systeem.

3.5 Evaluatie

In het evaluatieblok zijn twee kernonderdelen opgenomen: kwaliteitsborging en monitoring/verantwoording.

- *Kwaliteitsborging (4.1)*
Dit criterium is sterk gerelateerd aan criterium 2.6, protocollen en werkinstructies. Het vraagt om procesbeschrijvingen, die als basis dienen voor functioneren, toetsing en verbetering van de

organisatie. Slechts een klein deel van de hho's heeft dergelijke procesbeschrijvingen (35%), waarvan weer een paar ze niet gebruikt voor toetsing en verbetering. Totaalscore: 24%

- *Monitoring (4.2)*
Worden vastgestelde indicatoren gemonitord? Hoewel 62% van de hho's indicatoren heeft benoemd, worden deze slechts door 12% ook gemonitord. Monitoring van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en sancties wordt slechts door 1 milieudienst gedaan, waardoor dit element 21% scoort. Het grootste deel van de hho's heeft hier duidelijk nog werk te doen, getuige een totaalscore van 2%.
- *Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (4.3)*
Hoewel er nauwelijks wordt gemonitord op resultaten, wordt wel door 82% van de hho's in een rapportage verantwoording afgelegd aan het bestuur. Wel terugkijken dus, maar niet tussentijds bijsturen. Daarom is de totaalscore nog 43%. Circa 80% rapporteert zowel over eigen taakuitvoering als over samenwerkingsprojecten. Bijna de helft van de hho's verbindt aan de resultaten conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus. De meeste hho's koppelen resultaten terug aan beleidsmakers of vergunningverleners (91%).
- *(Facultatief: Vergelijking en auditing (4.4))*
Criterium 19 is een facultatief criterium, waarop 0% gescoord wordt. Facultatieve aspecten zijn verder niet meegenomen in deze rapportage.

3.6 Verbanden tussen de criteria en conclusie

Eerder in deze rapportage werd het principe van de beleidscyclus, de Big8, uitgelegd. Gedachte hierachter is in het kort dat een milieubeleid pas effectief is, als dit consequent wordt vertaald doelstellingen en activiteiten, hierop wordt gemonitord en waar nodig bijgestuurd. De zogenaamde Plan-Do-Check-Act cyclus moet gesloten worden.

Kijken we nu naar de meest relevante criteria, die tezamen de Big8 kunnen sluiten, dan vallen hierin in de volgende zaken op:

- *Stap 1: Beleidsevaluatie.*
De probleemanalyse is bij minder dan de helft van de handhavingsorganisaties op orde.
- *Stap 2: Strategisch beleidskader.*
Prioriteitstelling en formuleren van doelstellingen is in de helft van de gevallen op orde, echter bij 30% worden geen indicatoren geformuleerd, waarop later gemonitord kan worden. Voor diverse gemeenten is de borging van voldoende middelen een aandachtspunt; de ambities zijn wellicht niet in overeenstemming met de beschikbare middelen.
- *Stap 3: Operationeel beleidskader.*
De vertaling van de strategische kaders vindt in het algemeen plaats in de vorm van operationele strategieën voor toezicht en sancties. Dit geldt in mindere mate voor de nalevingsstrategie (handhaving is één van de instrumenten!). De landelijke gedoogstrategie is bij het merendeel van de partners niet aantoonbaar onderschreven.
- *Stap 4: Planning & control.*
Bij ca. één derde van de hho's is geen aantoonbaar verband tussen strategisch beleid en operationeel handhavingsprogramma. De organisatorische condities voor uitvoering van dit programma zijn niet overal op orde, denk aan scheiding vergunningverlening/handhaving en beschikbaarheid van voldoende capaciteit.
- *Stap 5: Uitvoeringskader.*
De vereiste uniformering van uitvoering door middel van protocollen is niet volledig. Diverse

protocollen ontbreken, zowel rond de uitvoering van controles als afstemming met andere partijen bij de uitvoering van handhavingsactiviteiten.

- *Stap 6: Uitvoering.*
In de verificatie is gekeken of in eerdere stappen ontwikkelde beleidsuitgangspunten, strategieën en werkwijzen daadwerkelijk in de praktijk teruggevonden worden. Hierover kan op basis van beschikbare gegevens geen uitspraak worden gedaan.
- *Stap 7: Monitoring.*
Als al doelstellingen en indicatoren zijn geformuleerd en een handhavingsprogramma is opgesteld, wordt maar nauwelijks monitoring uitgevoerd op de realisatie hiervan. Dit is een duidelijk verbeterpunt, want de monitoringgegevens zijn weer input voor eventuele bijstelling van de planning (stap 4) en de beleidsevaluatie (stap1).

Al met al kan geconcludeerd worden dat de Big8 cyclus zeker niet door alle partners gesloten kan worden.

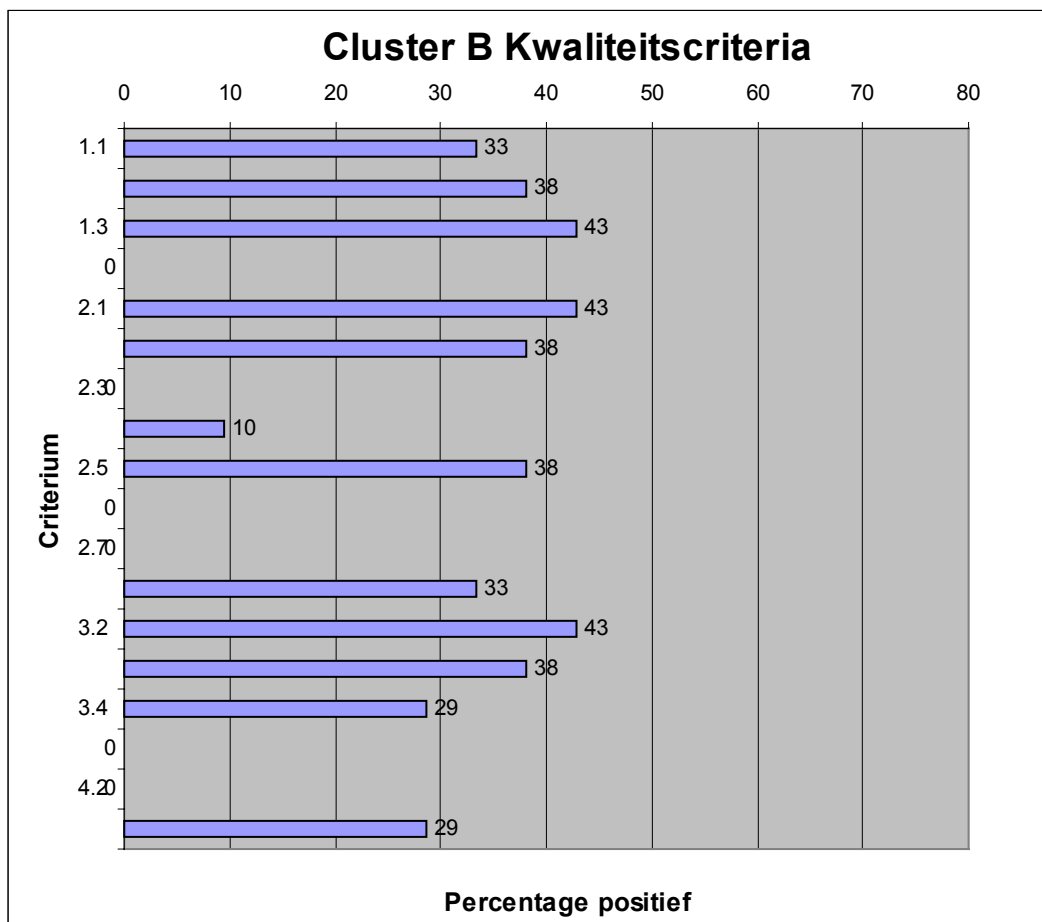
Hierbij dient wel aangetekend te worden dat het beeld op elementniveau er in het algemeen niet slecht uitziet, behalve in het blok Evaluatie. Tellen we de elementen echter op tot kwaliteitscriteria, dan wordt het beeld veel ‘roder’; er missen essentiële elementen die maken dat toch niet geheel aan een kwaliteitscriterium voldaan wordt.

Belangrijkste aandachtspunten zijn het formuleren van een beleid gebaseerd op een probleemanalyse, vervolgens meetbare doelstellingen en een consequente doorvertaling hiervan in de uitvoering en een terugkoppeling over de effectiviteit van beleid en doelstellingen door middel van monitoring. De cirkel van plannen, doen, meten en bijsturen (PDCA) moet gesloten worden.

In het algemeen kan overigens gesteld worden dat gemeenten die handhavingsactiviteiten hebben uitbesteed aan milieudiensten de cyclus beter sluiten dan zelfstandig werkende gemeenten. Dit is waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat zowel de uitbestedende partij als de aannemer profijt hebben van heldere resultaatafspraken met bijbehorend budget, waarover later verantwoording moet worden afgelegd.

Het sluiten van de handhavingsbeleidscyclus is in sterke mate een besturingstaak van het bestuur en het management van de uitvoerende afdeling(en). Zij geven de richting aan, bewaken deze en sturen bij indien nodig. De medewerkers werken mee aan het vertalen van de richting in werkwijzen en aan de uitvoering conform deze werkwijzen.

4. CLUSTER B, WET MILIEUBEHEER AFVALSTOFFEN



In tegenstelling tot cluster A, de taken rond Wm Inrichtingen, worden de taken voortkomend uit de Wm Afvalstoffen grotendeels uitgevoerd door de gemeenten zelf en de provincie. Zeven gemeenten hebben deze taak belegd bij een milieudienst. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat de resultaten op dit cluster in het algemeen, en op sommige punten in het bijzonder, afwijken van de resultaten op cluster A. Daarnaast is uit gesprekken gebleken dat deze taak relatief klein is (< 1 fte per gemeente), wat ook kan verklaren dat minder zaken formeel zijn vastgelegd. Onderstaand wordt ingegaan op de meest opvallende verschillen.

4.1 Doelen en condities

In het algemeen zijn de resultaten in dit cluster lager dan bij A, op de vier criteria Probleemanalyse, Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen, Borging personele en financiële middelen en Organisatorische condities. Zij vertonen ten opzichte van elkaar echter wel dezelfde lijn: Borging van middelen is het beste geregeld, Organisatorische condities het slechtst. Wat de borging van middelen betreft: deze is opvallend lager dan voor cluster A; 43% van de hho's heeft dit geregeld voor B (nl. de bij een MD aangesloten gemeenten), tegen 71% voor A.

4.2 Strategie en werkwijze

Ook bij dit blok geldt dat de algemene lijn van de criteria hetzelfde is als bij cluster A, maar de resultaten beduidend lager zijn. Een nalevingsstrategie (2.1) is bij de zelfstandig werkende hho's niet aanwezig, een toezichtsstrategie (2.2) ook weinig. Dat dit laatste criterium in tegenstelling tot cluster

A zelfs lager is dan de nalevingsstrategie, kan verklaard worden doordat ook de provincie hierin een aantal elementen niet op orde heeft. Een gedoogstrategie is daarentegen alleen bij de provincie goed geregeld.

4.3 Uitvoering

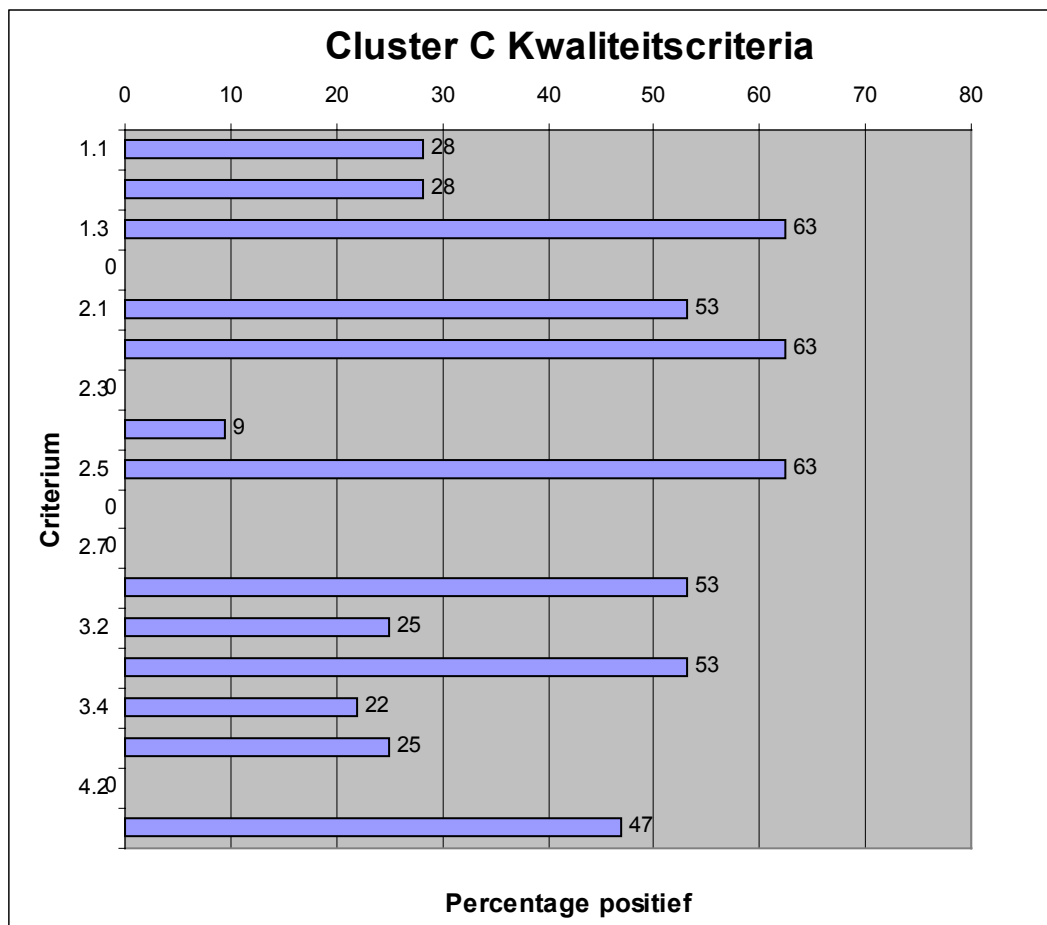
Dit blok laat aardige verschillen zien met cluster A. Een vergelijking. Handhavingsprogramma (3.1): 62% bij A, 33% bij B. Omvang van de handhavingscapaciteit (3.2): 26% bij A tegen 43% bij B! Ook een groot verschil in criterium 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit: 55% bij A, 38% bij B. Waarschijnlijk zijn deze verschillen te verklaren vanuit de aard van de taken op het gebied van Afvalstoffen. Inzet van een relatief klein aantal fte's, wat zware programmering minder noodzakelijk maakt.

4.4 Evaluatie

In cluster A kon nog 1 op de 4 hho's aangeven dat Kwaliteitsborging (4.1) geregeld is; bij cluster B is dat 1 op de 20 (de provincie). Verder valt op dat het afleggen van Verantwoording (4.3) met 29% lager is dan de 43% op cluster A.

De scores van de individuele hho's worden in bijlage C via een kaartje zichtbaar gemaakt.

5. CLUSTER C, WET BODEMBESCHERMING



Dit cluster is door 27 hho's ingevuld en 4 gemeenten hebben aspecten van Bodembescherming ingevuld (nl. Bouwstoffenbesluit en Lozingenbesluit bodembescherming). Nemen wij deze laatste scores ook mee, dan ontstaat een beeld dat in grote lijnen overeenkomt met dat van cluster A.

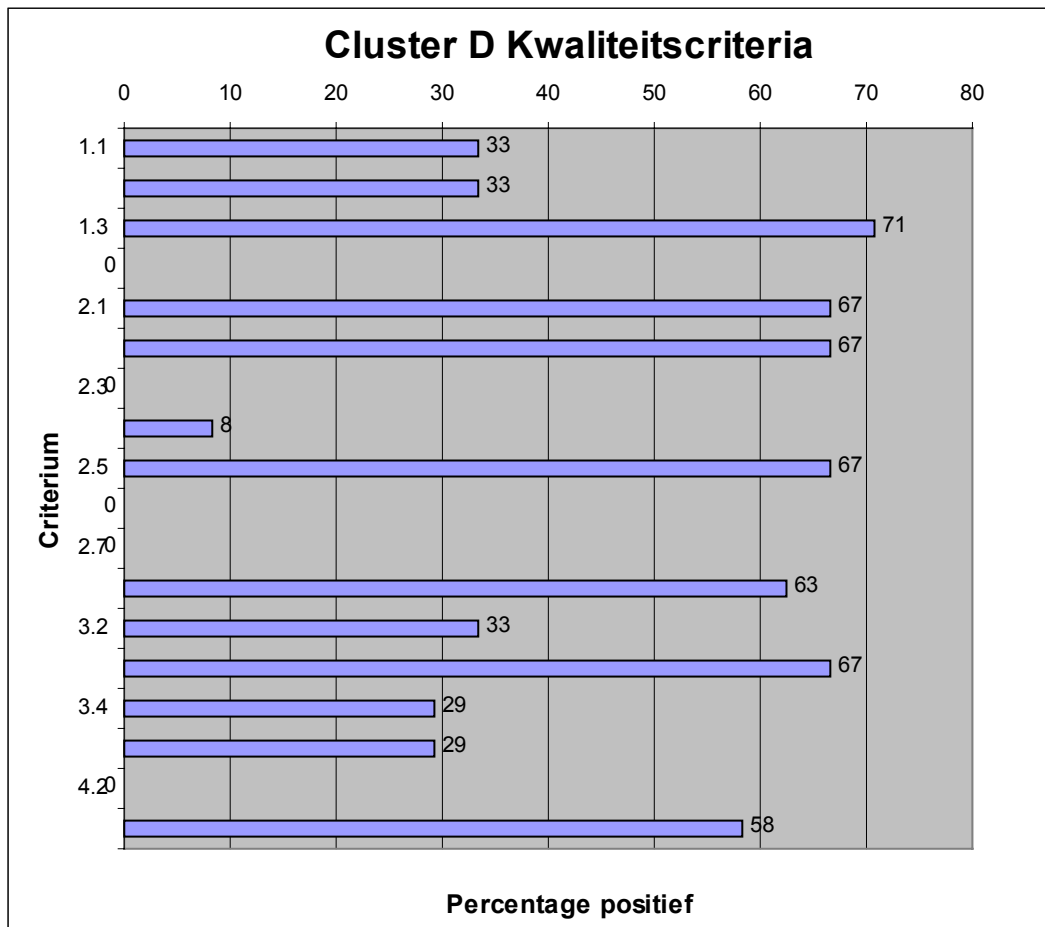
Opvallend verschil is de beduidend lagere score op de criteria Probleemanalyse (1.1) en Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen (1.2). In cluster A wordt hier respectievelijk 43% en 45% gescoord, in cluster C is dat 28% en 28%.

Voor de Probleemanalyse is dit te verklaren doordat met name de zelfstandig werkende hho's in hun probleemanalyse minder hebben opgenomen over de effecten en kansen van potentiële en feitelijke overtredingen.

Analyse op criterium 1.2 leert dat met name de prioriteitstelling en aansluiting op de LCCM prioriteiten hierin minder goed is geregeld bij zelfstandig werkende hho's.

De scores van de individuele hho's worden in bijlage C via een kaartje zichtbaar gemaakt.

6. CLUSTER D, WET OP DE GELUIDSHINDER/LUCHTVERVUILING



Cluster D is door 24 hho's ingevuld.

De resultaten zijn op grote lijnen dezelfde als voor cluster A. Toch ook in dit cluster een aantal opvallende verschillen.

Cluster D scoort lager dan cluster A op:

- 1.1 Probleemanalyse (A 43%, D 33%).
- 1.2 Prioriteiten en meetbare doelstellingen (A 45%, D 33%).
- 2.4 Gedoogstrategie (A 21%, D 8%).
- 3.1 Handhavingsprogramma (A 62%, D 53%).

Er zijn echter ook criteria waarop cluster D beter uit de bus komt dan A:

- 2.1 Nalevingsstrategie (A 60%, D 67%).
- 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit (A 55%, D 67%).
- 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (A 43%, D 58%).

Waarom deze verschillen optreden is niet eenvoudig te verklaren. Wellicht dat het feit dat activiteiten op dit gebied vaker incidentgedreven zijn (een geluid- of stankklacht bijvoorbeeld) invloed heeft op de manier waarop de activiteiten georganiseerd zijn.

De scores van de individuele hho's worden in bijlage C via een kaartje zichtbaar gemaakt.

7. CLUSTERS WATERKWALITEITSBEHEERDERS

7.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de waterkwaliteitbeheerders (wkb's) voor de onderscheiden blokken besproken. Tevens zal een vergelijk worden gemaakt tussen de scores van de eerst genoemden en de scores van gemeenten en provincie op cluster A. Per blok wordt de analyse besproken, waarna een paragraaf 'verbanden processen' wordt behandeld.

De waterkwaliteitsbeheerders hebben de vragenlijst ingevuld voor de hele organisatie, dus onderstaande resultaten gelden voor 'hun' clusters A t/m E.

In IPO verband is afgesproken dat op basis van de vestiging van het hoofdkantoor de resultaten van een betreffend waterschap of hoogheemraadschap aan die betreffende provincie zal worden toegerekend. Zo zal bijvoorbeeld het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht deel uitmaken van de rapportage van Provincie Noord-Holland. Omdat een vergelijk tussen 3 beheerders hier representatiever wordt beschouwd, is er voor gekozen deze derde in deze Utrechtse rapportage te betrekken, naast het Waterschap Vallei & Eem en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Dan nog maakt het geringe aantal organisaties, dat de resultaten snel extreem lijken (alles of niets).

Onderstaand ziet u een tabel en een grafiek die de resultaten weergeven van de nulmeting op organisatieniveau.

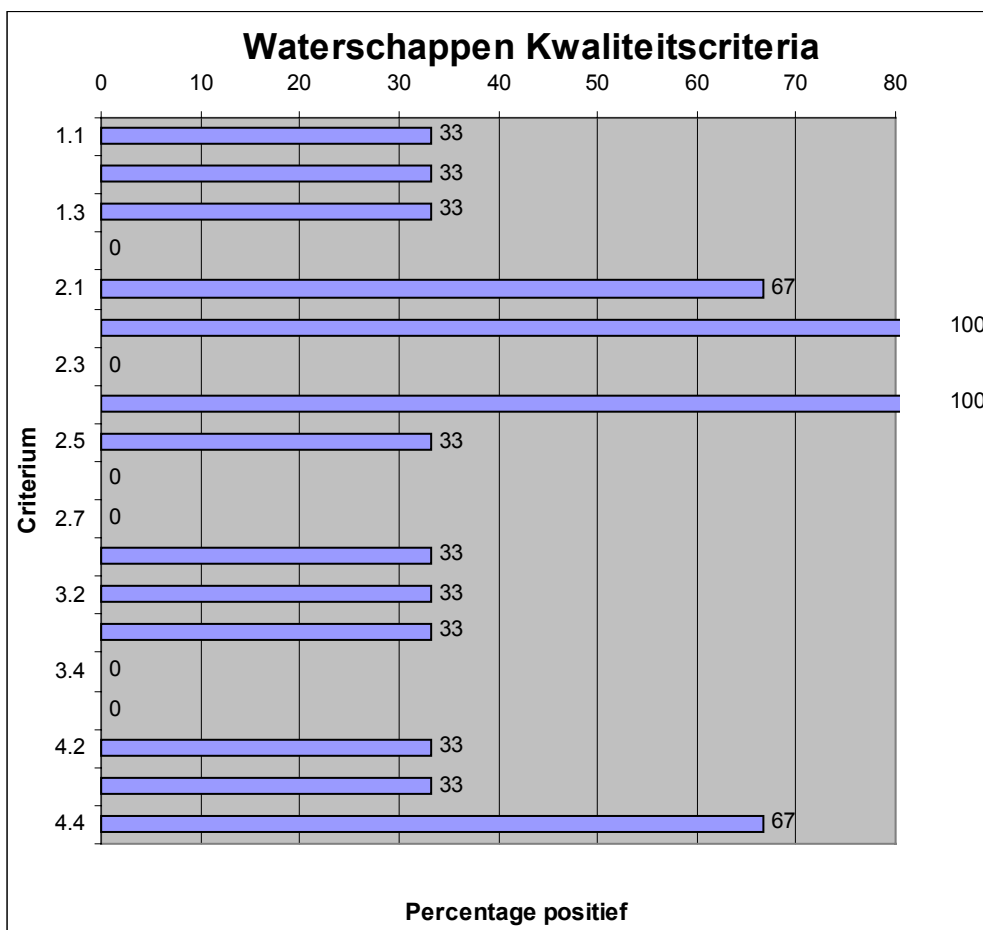
Tabel Score op blokniveau Waterkwaliteitbeheerders

% score op criteria en elementen per wkb per blok	1		2		3		4		Tot.	
	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	75	92	43	68	75	80	33	56	56	75
Waterschap Vallei & Eem	0	46	43	58	0	30	33	56	22	49
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	0	31	43	58	0	40	0	33	17	43

De blokken 1 t/m 4 vertegenwoordigen resp. Doelen & condities, Strategie & werkwijze, Uitvoering en Evaluatie. Per blok wordt weergegeven aan hoeveel procent van de kwaliteitscriteria wordt voldaan (=C) en aan hoeveel procent van de minimelementen (=E).

Op de volgende pagina's wordt per blok en daarbinnen per minimum criterium ingegaan op de gemiddelde score en een analyse hoe deze score tot stand is gekomen. De facultatieve criteria en elementen worden niet behandeld.

De scores van de individuele hho's worden in bijlage C via een kaartje zichtbaar gemaakt.



7.2 Doelen en condities

- Probleemanalyse (1.1)**
 Bij 33% van de wkb's is de probleemanalyse op orde. Analyse op elementniveau toont aan dat ca. 33% van de wkb's op alle 4 elementen goed scoort, de rest scoort op alle 4 elementen niet goed. Dit verklaart de lage score.
- Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen (1.2)**
 Bij 33% van de wkb's zijn de prioriteitenstelling, vertaling in doelstellingen en meetbare indicatoren op orde. Analyse op elementniveau toont aan dat omschrijving van het doel van de handhaving (100%) en meetbare doelen (67%) wel heel goed zijn geregeld. Prioriteitstelling op basis van de probleemanalyse en het betrekken van de landelijke, gezamenlijke programmering scoort echter 33%.
- Borging personele en financiële middelen (1.3)**
 Bij 33% zijn de personele en financiële middelen geborgd. Dit is een indicatie dat 67% niet geregeld heeft dat de gestelde doelstellingen vertaald worden in benodigde personele en financiële middelen, op basis van landelijke of ervaringskengetallen. Analyse op elementniveau leert dat dit criterium toch goed geregeld is bij 67% van de wkb's voor borging van de personele capaciteit in de begroting. De inzet van personele- en financiële capaciteit gepland op basis van eenduidige landelijke kengetallen of ervaringskengetallen scoort echter 33%.
- Organisatorische condities (1.4)**
 Dit criterium valt op door haar lage score, 0%. Dit percentage is een resultaat van 4 elementen:

scheiding vergunningverlening/handhaving (bij 100% geregeld), roulatiesysteem voor handhavers (0% aanwezig), vastgelegde taken, verantwoordelijkheden bevoegdheden (wel goed op orde bij 100%) en een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren (100%).

7.3 Strategie en werkwijze

Het blok Strategie en werkwijze is opgebouwd uit 7 criteria, waarop heel wisselend gescoord wordt. Onderstaand per criterium een analyse.

- *Nalevingsstrategie (2.1)*
Dit criterium is opgebouwd uit één vraag: handelt uw organisatie op grond van een nalevingsstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat? Het betreft hier dus het strategisch beleidskader voor het milieuveld. 67% heeft een dergelijke nalevingsstrategie.
- *Toezichtsstrategie (2.2)*
De toezichtsstrategie bevat 4 elementen, die toetsen op aanwezigheid van een strategie die verder gaat dan het uitvoeren van routinematig bezoeken. Ook de administratieve controle en controle op emissienormen komen aanbod, en tevens verificatie van eigen controlemaatregelen en voorlichting. Op elk van de elementen wordt zeer goed gescoord, namelijk 100%.
- *Sanctiestrategie (2.3)*
Geen van de wkb's heeft een volledige sanctiestrategie, met daarin afgestemd bestuurlijk en strafrechtelijk optreden en een passende reactie op overtredingen. Analyse op elementniveau leert echter dat dit komt door dat geen van de wkb's transparant is over te stellen termijnen voor het opheffen van overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor, terwijl de andere elementen wel goed zijn geregeld.
- *Gedoogstrategie (2.4)*
Deze scoort 100%.
- *Interne en externe afstemming (2.5)*
Dit criterium behandelt de manier waarop met partijen buiten de eigen hho afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van handhaving (33%) . In alle gevallen wordt zeer goed gescoord op interne afstemming en afspraken rond de bestuursovereenkomst (resp. 100 en 100%). Daarentegen wordt 33% gescoord op afspraken bij gelijktijdige of volgordeelijke bevoegdheid van meerdere wkb's (33%).
- *Protocollen en werkinstructies (2.6)*
0% wordt gescoord op dit criterium, dat vraagt naar vastgelegde werkwijzen. Omdat dit criterium uit 14 elementen bestaat, die alle aanwezig moeten zijn om 'goed' te scoren, is een 0% score relatief te noemen. Geen enkele hho voldoet 100% aan alle elementen.
- *Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling (2.7)*
Slechts een 0% score op dit criterium. In de provincie Utrecht is geen wkb die protocollen heeft voor de manier waarop toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten worden gecommuniceerd, beheerd en uitgewisseld.

7.4 Uitvoering

Voor een adequate uitvoering van handhavingsactiviteiten zijn 4 criteria gedefinieerd. Dit blok kent drie 33% scores en een 0% score. Wel zijn er belangrijke verschillen op elementniveau.

- *Handhavingsprogramma (3.1)*
Het handhavingsprogramma moet de vertaalslag zijn van de eerder vastgestelde prioriteiten, doelstellingen en middelen naar concrete handhavingsactiviteiten. Daar waar wkb's eerder aangaven geen prioriteiten en doelstellingen te hebben geformuleerd, moesten zij bij dit criterium daarom ook negatief beoordelen. Derhalve is de totaalscore 33%.
- *Omvang van de handhavingscapaciteit (3.2)*
Gevraagd wordt in dit criterium of er steeds inzicht is in de beschikbare handhavingscapaciteit en of de beschikbare capaciteit in 2002 in overeenstemming was met de geplande inzet. Slechts 33% van de wkb's kon op beide onderdelen positief antwoorden. Dit komt vooral doordat geplande en beschikbare capaciteit in 2002 niet overeenkwamen.
- *Kwaliteit van de handhavingscapaciteit (3.3)*
Totaalscore: 33%. In het algemeen heeft 67% van de wkb's op enigerlei wijze vastgelegd welke deskundigheden zij nodig heeft voor de uitvoering van haar handhavingstaken. Eén wkb heeft geen van beide elementen.
- *Uitvoeringsondersteunende voorzieningen (3.4)*
Een zeer diverse opsomming van uitvoeringsondersteunende voorzieningen vormen tezamen dit criterium. 0% van de wkb's heeft een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en procedurebewaking. Eveneens 0% heeft een geautomatiseerd systeem waarin zowel registraties van handhavingstaken, monitoringgegevens als (uitwisseling van) operationele handhavingsinformatie zijn opgenomen. Met name de uitwisseling van operationele handhavingsinformatie heeft dus niet zijn beslag gevonden in een systeem. Of er gebruik gemaakt wordt van o.a. meetapparatuur wordt 100% gescoord, evenals de staat van onderhoud ervan scoort 100%.

7.5 Evaluatie

In het evaluatieblok zijn drie kernonderdelen opgenomen: kwaliteitsborging, monitoring en verantwoording van inzet, prestaties en resultaten.

- *Kwaliteitsborging (4.1)*
Dit criterium is sterk gerelateerd aan criterium 2.6, protocollen en werkinstructies. Het vraagt om procesbeschrijvingen, die als basis dienen voor functioneren, toetsing en verbetering van de organisatie. 33% van de wkb's heeft dergelijke procesbeschrijvingen, die deze niet gebruikt voor toetsing en verbetering van processen. Noch wordt deze procesbeschrijving geactualiseerd. Totaalscore: 0%
- *Monitoring (4.2)*
Worden vastgestelde indicatoren gemonitord? Hoewel 67% van de wkb's indicatoren heeft benoemd, worden deze slechts door 33% ook gemonitord. Monitoring van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en sancties wordt slechts door 1 wkb gedaan. 67% van de wkb's heeft hier duidelijk nog werk te doen, getuige een totaalscore van 33%.
- *Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (4.3)*
Hoewel er nauwelijks wordt gemonitord op resultaten (indicatoren), wordt door 100% van de wkb's in een rapportage verantwoording afgelegd aan het bestuur. Wel terugkijken dus, maar niet tussentijds bijsturen. De totaalscore is 33%. Een wkb rapporteert zowel over eigen taakuitvoering als over samenwerkingsprojecten. Terwijl 67% van de wkb's aan de resultaten conclusies en aanbevelingen aan ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus verbindt. 100% van de wkb's koppelen resultaten terug aan beleidsmakers of vergunningverleners.

- *(Facultatief: Vergelijking en auditing (4.4))*
Criterium 19 is een facultatief criterium, waarop 67% gescoord wordt. Alle wkb's hebben een benchmark opgezet of handhavingsorganisaties geïnformeerd over vergelijkbare organisaties. Facultatieve aspecten zijn verder niet meegenomen in deze rapportage.

7.6 Verbanden tussen de criteria

Eerder in deze rapportage werd het principe van de beleidscyclus, de Big8, uitgelegd. Gedachte hierachter is in het kort dat een milieubeleid pas effectief is, als dit consequent wordt vertaald doelstellingen en activiteiten, hierop wordt gemonitord en waar nodig bijgestuurd. De zogenaamde Plan-Do-Check-Act cyclus moet gesloten worden.

Kijken we nu naar de meest relevante criteria, die tezamen de Big8 kunnen sluiten, dan vallen hierin in de volgende zaken op:

- *Stap 1: Beleidsevaluatie.*
De probleemanalyse is bij één wkb op orde.
- *Stap 2: Strategisch beleidskader.*
Prioriteitstelling en formuleren van doelstellingen is bij één wkb op orde, terwijl bij 67% indicatoren worden geformuleerd, wordt daarop door 33% gemonitord. Voor 67% van de wkb's is de borging van voldoende middelen een aandachtspunt; de ambities zijn bij twee wkb's wellicht niet in overeenstemming met de beschikbare middelen.
- *Stap 3: Operationeel beleidskader.*
De vertaling van de strategische kaders vindt in het algemeen plaats in de vorm van operationele strategieën voor toezicht. Dit geldt niet voor de sanctiestrategie (handhaving is één van de instrumenten!). De landelijke gedoogstrategie is bij 100% van de partners aantoonbaar onderschreven. Bij één derde van de wkb's is geen aantoonbaar verband tussen strategisch beleid en operationeel handhavingsprogramma. De organisatorische condities voor uitvoering van dit programma zijn niet op orde, denk aan scheiding vergunningverlening/handhaving en beschikbaarheid van voldoende capaciteit.
- *Stap 5: Uitvoeringskader.*
De vereiste uniformering van uitvoering door middel van protocollen is niet volledig. Diverse protocollen ontbreken, zowel rond de uitvoering van controles als afstemming met andere partijen bij de uitvoering van handhavingsactiviteiten.
- *Stap 6: Uitvoering.*
In de verificatie is gekeken of in eerdere stappen ontwikkelde beleidsuitgangspunten, strategieën en werkwijzen daadwerkelijk in de praktijk teruggevonden worden. Hierover kan op basis van beschikbare gegevens geen uitspraak worden gedaan.
- *Stap 7: Monitoring.*
Als al doelstellingen en indicatoren zijn geformuleerd en een handhavingsprogramma is opgesteld, wordt maar nauwelijks monitoring uitgevoerd op de realisatie hiervan. Dit is een duidelijk verbeterpunt, want de monitoringgegevens zijn weer input voor eventuele bijstelling van de planning (stap 4) en de beleidsevaluatie (stap 1).

Al met al kan geconcludeerd worden dat de Big8 cyclus zeker niet door alle partners gesloten kan worden. Belangrijkste aandachtspunten zijn het formuleren van een beleid gebaseerd op een probleemanalyse, vervolgens meetbare doelstellingen, een consequente doorvertaling hiervan in de uitvoering en een terugkoppeling over de effectiviteit van beleid en doelstellingen door middel van monitoring.

Het sluiten van de handhavingsbeleidscyclus is in sterke mate een besturingstaak van het bestuur en het management van de uitvoerende afdeling(en). Zij geven de richting aan, bewaken deze en sturen

bij indien nodig. De medewerkers werken mee aan het vertalen van de richting in werkwijzen en aan de uitvoering conform deze werkwijzen.

7.7 Vergelijking waterkwaliteitbeheerders met gemeenten/provincie (cluster A)

Vergelijking van de resultaten van de waterkwaliteitbeheerders met gemeente en provincie op blokniveau 'Strategie en werkwijze' levert een hogere score op voor de criteria toezicht en gedoogstrategie. Dit moet verklaard worden vanuit de historie, de wkb's werken reeds langer hiermee. Bovendien beschikken zij over een landelijke handhavingsnotitie. Op het blokniveau 'Evaluatie' valt op dat het facultatieve criteria vergelijking en auditing door alle wkb's met ja wordt ingevuld, tegenover een veel geringer percentage andere hho's (43% of circa 14).

Kijken we naar het verschil in sluiten van de big8 dan valt op:

- *Stap 2: Strategisch beleidskader.*
Hoewel de wkb's wél indicatoren formuleren, is er maar één wkb is die daarop ook monitort.
- *Stap 3: Operationeel beleidskader.*
Terwijl van gemeenten het merendeel de landelijke gedoogstrategie niet heeft onderschreven, staat daar een 100% score van de wkb's tegenover.

In grote lijnen lukt het sluiten van de handhavingsbeleidscyclus bij de waterkwaliteitbeheerders iets beter dan bij de andere handhavingorganisaties.

8. TOTAALBEELD

In de vorige hoofdstukken is per cluster aandacht besteed aan de resultaten van de nulmeting en de opvallende uitschieters daarin.

In het algemeen kan gesteld worden dat:

- De scores op de verschillende clusters wel een zelfde beeld op blokniveau laten zien (opbouw), maar niet op criteriumniveau. Meest in het oog springend hierbij is de duidelijk lagere uitkomst op cluster B.
- De waterkwaliteitbeheerders geen wezenlijk ander beeld laten zien dan de gemeenten en provincie.
- De meeste inspanning voor het vervolgtraject gevraagd wordt op de blokken Doelen & condities en Evaluatie.
- Op elementniveau veel handhavingsorganisaties al een flink eind op weg zijn in met de activiteiten voor Wm Inrichtingen. Deze kennis kan goed gebruikt worden bij het verbeteren van activiteiten voor andere clusters.
- De gemeenten die aangesloten zijn bij een milieudienst beter uit de bus komen dan zelfstandig werkende gemeenten.

Aan het begin van het traject van professionalisering is gesteld dat alle handhavingsactiviteiten in het blauwe en grijze kleurspoor op 1 januari 2005 moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria. Alle handhavingsactiviteiten houdt in alle activiteiten op alle clusters A t/m D voor gemeenten en provincie en A t/m E voor de waterkwaliteitbeheerders.

Wanneer nu gekeken wordt naar het niveau van de handhavingsorganisaties op alle clusters en dus naar de klus die hen te wachten staat, dan wordt het beeld het scherpst als uitgegaan wordt van het laagst scorende cluster ('de zwakste schakel'). In bijlage D wordt dit beeld weergegeven in kaartjes met een totaalscore.

Conclusie die dan getrokken moet worden is dat cluster A aangeeft dat er werk aan de winkel is, maar dat het totaalbeeld over alle clusters er nog een stuk 'roder' uitziet. Hierbij moet dan worden aangetekend dat de gegevens over de andere clusters dan A niet compleet zijn. Diverse gemeenten hebben deze clusters (deels) niet ingevuld. Hoe de staat is van de werkwijze in deze clusters is daarom niet te zeggen.

Overigens dient het beeld van de provincie Utrecht wel enigszins in perspectief geplaatst te worden. Als de resultaten van Utrecht vergeleken worden met de resultaten in andere provincies, dan scoort Utrecht relatief goed, samen met Zuid-Holland. Met name de resultaten van de regionale samenwerkingsverbanden hebben hier invloed op.

Elke handhavingsorganisatie zal een kritische blik moeten werpen op al haar clusters en de zaken die hiervoor opgepakt dienen te worden. Ook als voor een bepaald cluster geen vragenlijst is ingevuld, dient nagedacht te worden over noodzakelijke verbeteringen.

Wellicht dat door hergebruik van reeds ontwikkelde werkwijzen in cluster A snel verbeteringen gerealiseerd kunnen worden in de andere clusters.

Omdat de grootste verbeteringen gerealiseerd moeten worden aan het begin en het eind van de handhavingsbeleidscyclus (Doelstellingen & condities en Evaluatie) en omdat kwaliteitsverbetering vaak vraagt om een verandering in cultuur, is actieve betrokkenheid van het bestuur en het management van de uitvoerende afdeling(en) essentieel.

Aanbevelingen bij het oppakken van de verbeteringen:

- Pak eerst de punten op die essentieel zijn voor het sluiten van de beleidscyclus.
- Gebruik de kennis die opgedaan is en wordt in het ontwikkelen van werkwijzen voor cluster A (Wm Inrichtingen) voor het op orde brengen van de andere clusters.