

Provincie Zuid Holland

Professionalisering van de
Handhaving

Rapportage Nulmetingen Zuid-
Holland
(hoofdrapport)

Provincie Zuid-Holland, opgesteld in samenwerking met KPMG
Sustainability

Den Haag, De Meern mei 2003

Bij deze rapportage hoort een bijlagenrapport.

De provincie heeft getracht de gegevens van de nulmeting milieuhandhaving zo zorgvuldig mogelijk te verwerken in deze rapportage. Daarbij is gebruik gemaakt van de centrale database waarin iedere organisatie haar gegevens heeft ingevoerd. In een enkel geval was de nulmeting van een organisatie op het moment van vaststellen van de voorliggende rapportage nog niet bestuurlijk vastgesteld. Het is niet uitgesloten, dat bij de verzameling en bewerking van de gegevens een fout is gemaakt. De provincie gaat in het verdere proces uit van de gegevens die in deze rapportage zijn opgenomen. Wij stellen het daarom zeer op prijs wanneer u ons in een voorkomend geval op een dergelijke fout attent maakt, zodat we zoveel mogelijk met de juiste gegevens werken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Professionalisering van de handhaving	9
1.2 Projectplan implementatie professionalisering handhaving Zuid-Holland	10
1.3 Doelstellingen rapportage nulmeting	10
1.4 Leeswijzer	10
2. Professionalisering milieuhandhaving	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Kwaliteitscriteria	11
2.3 Nulmeting als essentiële stap in het proces	11
2.3.1 Aard en diepgang van de nulmeting	11
2.3.2 Reikwijdte	13
2.3.3 Fasering	14
2.4 Vervolg: verbetertrajecten en organische groei	15
3. Wijze van rapporteren	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Rapportage op verschillende niveaus	17
3.3 Rapportage aan de hand van de 'BIG-8'	18
4. Resultaten Nulmetingen	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Deelnemende handhavingsorganisaties	23
4.3 Resultaten op kernvraag-niveau	25
4.4 Resultaten op element-niveau	27
4.5 Resultaten op criterium-niveau	29
5. Analyse en conclusies	31
5.1 Verschillen tussen de clusters met handhavingstaken	31
5.2 Regionale verschillen	31
5.3 Het sluiten van schakels in de beleidscyclus	32
5.4 Koppeling met verificatiegegevens en bestuurlijke reacties	34
5.5 Eindconclusie	35

Voorwoord

De voorliggende Rapportage nulmetingen Zuid-Holland markeert een belangrijk moment in het traject van de professionalisering van de handhaving. De rapportage geeft inzicht in de kwaliteit van de handhavingsprocessen bij alle bestuurlijke handhavingsorganisaties in Zuid-Holland en biedt een basis om gezamenlijk toe te werken naar een adequaat handhavingsniveau per 1 januari 2005.

In de rapportage zijn de resultaten van de nulmetingen van de 91 Zuid-Hollandse gemeenten, de hoogheemraadschappen van Schieland, Delfland en Rijnland, het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden, de VROM-Inspectie Zuid-West, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland 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. De rapportage laat zien, dat er binnen Zuid-Holland aanzienlijke verschillen zijn.

Thans komt het aan op het maken van goede verbeterplannen door alle organisaties. De rapportage biedt daarom niet alleen inzicht in de kwaliteit van het eigen handhavingsproces, maar ook van het handhavingsproces bij de overige organisaties. Daar waar door een enkele organisatie alleen niet kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria kan het van belang zijn de samenwerking met anderen te zoeken. De provincie Zuid-Holland zal hier graag een faciliterende en stimulerende rol spelen in het kader van haar regierol binnen het professionaliseringstraject.

Den Haag

20 mei 2003

Samenvatting

Naar aanleiding van de discussienota 'Met recht verantwoordelijk' constateerden de bestuurders van het rijk (VROM en V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de waterkwaliteitsbeheerders (UvW) in januari 2002, dat een verbetering van de milieuwethandhaving in Nederland noodzakelijk is. Zij namen het initiatief voor het project 'Professionalisering van de handhaving' om te zorgen dat alle handhavingsorganisaties per 1 januari 2005 voldoen aan een minimum kwaliteitsniveau. Dit project bestaat uit de volgende stappen:

- Ontwikkelen en vaststellen van kwaliteitscriteria.
- Uitvoeren van een nulmeting bij alle handhavingsorganisaties die bestaat uit het invullen van een vragenlijst gevolgd door een verificatie van deze vragenlijst.
- Het bepalen en uitvoeren van de benodigde verbeterplannen.

In november 2002 zijn de kwaliteitscriteria vastgesteld. Per criterium moet een handhavingsorganisatie aan meerdere elementen voldoen. Om de nulmeting uit te voeren is een uitgebreide vragenlijst opgesteld die op het internet kon worden ingevuld door de handhavingsorganisaties (zelfevaluatie). KPMG heeft vervolgens een verificatie uitgevoerd van de zelfevaluaties. Met de resultaten van de verificaties zijn de handhavingsorganisaties in staat gesteld om de kwaliteit van de zelfevaluatie te verbeteren, bestuurlijk vast te stellen en toe zenden aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie. Op basis van de antwoorden uit de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluatie is bepaald aan welke elementen en criteria voor een adequate handhaving wordt voldaan. Hierbij staan 18 meetbare criteria en in totaal 51 verplichte elementen centraal. In deze rapportage zijn de resultaten voor Zuid-Holland gepresenteerd. De resultaten per organisatie, gerangschikt naar regio en uitgedrukt in percentages, zijn in het bijlagenrapport te vinden.

Met betrekking tot de kwaliteit van de milieuhandhaving in Zuid Holland kunnen op hoofdlijnen de volgende conclusies worden getrokken voor de inrichtingsgebonden taken op grond van de Wet milieubeheer en de industriële lozingen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewater:

- 54 van de 98 organisaties voldoen aan meer dan 50 % van de verplichte elementen. Daarvan voldoen 43 organisaties aan meer dan 70% van de elementen: de gemeenten uit de regio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden.
- 44 organisaties (43 gemeenten en 1 waterkwaliteitsbeheerder) van de in totaal 98 organisaties voldoen aan minder dan 50% van de verplichte elementen.

Het kwaliteitsniveau van de handhaving voor de totale organisaties laat een vergelijkbaar beeld zien, daar 90 van de 98 organisaties de vragenlijsten op organisatieniveau hebben ingevuld. Door de gegeven percentages te vergelijken met de individuele nulmetingen (zowel de door iedere organisatie ingevulde vragenlijsten als het in bijlage 6 opgenomen bronnenboek) kan een beeld worden verkregen van 'waar men staat' ten opzichte van overige organisaties.

De belangrijkste conclusie op basis van de analyse van de bestuurlijke zelfevaluaties en de verificatieresultaten is, dat verschillende elementen aanwezig zijn bij de organisaties, maar dat een groot deel van de organisaties nog flink moet investeren in de kwaliteit van de milieuhandhaving door (delen van) van de verschillende elementen uit de beleidscyclus in te vullen en te zorgen voor de juiste doorwerking tussen de elementen en de toepassing in de praktijk.

Voor de volgende elementen van de milieuhandhaving is sprake van een hoge score in Zuid Holland:

- 80 organisaties hebben een sanctiestrategie opgesteld
- 80 organisaties hebben continu inzicht in de beschikbare handhavingscapaciteit
- 62 organisaties hebben de doelen van de handhaving beschreven
- 58 organisaties hebben een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau

Voor de volgende elementen van de milieuhandhaving is sprake van een lage score in de provincie Zuid Holland:

- 43 organisaties hebben een toezichtstrategie die voldoet aan alle verplichte elementen
- 30 organisaties hebben meetbare indicatoren geformuleerd voor de handhavingsdoelen
- 16 organisaties handelen op grond van een nalevingsstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat.
- Slechts enkele organisaties handelen op grond van een probleemanalyse die voldoet aan alle verplichte elementen
- Geen van de organisaties handelt op grond van alle benodigde protocollen en werkinstructies bij de voorbereiding en uitvoering van handhavingstaken

1. Inleiding

1.1 Professionalisering van de handhaving

Naar aanleiding van de discussienota 'Met Recht Verantwoordelijk' constateerden de bestuurders van het rijk (VROM en V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de waterkwaliteitsbeheerders (UvW) in januari 2002, dat een verbetering van de milieuwethandhaving in Nederland noodzakelijk is. Zij namen het initiatief voor het project 'Professionalisering van de handhaving', bestaande uit de volgende stappen:

Opstellen kwaliteitscriteria

Het gezamenlijk ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor (goede) milieuwethandhaving, op basis van het adequate handhavingsproces van de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM). Deze 18 kwaliteitscriteria, onderverdeeld in 51 verplichte elementen, waren gereed op 1 november 2002, de daarop gebaseerde vragenlijst was klaar op 2 december 2002¹.

Nulmeting

Het uitvoeren van zelfevaluaties door alle gemeenten, provincies, waterkwaliteitsbeheerders, VROM en V&W in de periode van 16 december 2002 tot en met 27 januari 2003, ondersteund door het uitvoeren van een verificatie in de periode van 27 januari 2003 tot en met 7 maart 2003, waarna de zelfevaluaties een provinciaal en landelijk beeld moeten opleveren.

Verbeterprojecten en organische groei

Het gezamenlijk bepalen wat moet gebeuren om de kwaliteit en de professionaliteit per provincie op het gewenste niveau te krijgen, de zogenoemde organische groeifase. De provincie treedt hierbij op als regisseur. De bereikte resultaten worden, onder verantwoordelijkheid van de provinciale regisseur, op nog af te spreken ijkmomenten getoetst.

Deze stappen zijn niet vrijblijvend. De betrokken partijen gaan ervan uit, dat elke handhavingsorganisatie het nut van participatie inziet en vrijwillig deelneemt. Indien nodig vervullen de provinciale regisseurs, en in voorkomende gevallen de betrokken ministers, een bemiddelende rol om ervoor te zorgen dat alle organisaties per 1 januari 2005 aan het afgesproken kwaliteitsniveau voldoen. Indien dat niet haalbaar blijkt, dan kunnen de

¹ In eerste instantie was sprake van 19 criteria en 55 verplichte elementen. Criterium 19 (4.4) bestaat echter alleen uit facultatieve elementen en enkele elementen zijn afgevalen en/of zijn niet expliciet gemeten in de nulmeting. In deze rapportage wordt daarom gerapporteerd over de definitieve 18 criteria en 51 elementen die in de statistieken op basis van de centrale database van DHV zijn opgenomen.

ministers, conform het wetsontwerp Handhavingsstructuur, meer dwingende maatregelen treffen om de milieuwethandhaving te verbeteren.

1.2 Projectplan implementatie professionalisering handhaving Zuid-Holland

In het 'Projectplan implementatie professionalisering handhaving Zuid-Holland' van 10 december 2002 hebben GS aangegeven hoe zij hun regierol binnen het professionaliserings-traject vormgeven. In Zuid-Holland is ervoor gekozen het project primair in te zetten op de professionalisering van de grijze (milieuhygiëne) en blauwe (waterkwaliteit) handhaving. Verbreding naar andere kleursporen – zoals de handhaving van ruimtelijke ordeningsregels - kan in een later stadium plaatsvinden of door de betreffende handhavingsorganisaties nu al zelf aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd.

1.3 Doelstellingen rapportage nulmeting

In deze rapportage worden de resultaten van de nulmeting gepresenteerd. Het doel van deze rapportage is:

1. De rapportage moet een voor de handhavingsorganisatie herkenbare presentatie bieden van de resultaten van de nulmetingen.
2. Per bestuurlijke organisatie wordt inzichtelijk gemaakt waar deze staat ten opzichte van de landelijke kwaliteitscriteria voor de professionalisering (transparantie).
3. Onderlinge vergelijkbaarheid op het niveau van de organisatie en regio.
4. De rapportage is de opmaat voor het verbetertraject, de organische groei en biedt de provincie Zuid-Holland een mogelijkheid om haar rol als regisseur vorm en inhoud te geven.

1.4 Leeswijzer

Voor een goed begrip van de nulmeting en de resultaten hiervan worden essentiële stappen in het project professionalisering milieuhandhaving in het hoofdstuk 2 toegelicht, inclusief de aard en reikwijdte van de nulmeting. Hoofdstuk 3 licht de wijze van rapporteren van de resultaten toe. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten de kern van de rapportage. In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van de nulmetingen in Zuid-Holland. In hoofdstuk 5 worden deze resultaten geanalyseerd en de conclusies gepresenteerd. Het bijlagenrapport bevat onder meer een nadere onderbouwing van de gebruikte gegevens, het bronnenboek (weergave van alle gegevens per organisatie) en de regionale analyses.

2. Professionalisering milieuhandhaving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op eerste stappen in het project “professionalisering van de milieuhandhaving”. Het vaststellen van de kwaliteitscriteria komt in paragraaf 2.2 aan de orde. De nulmeting wordt nader toegelicht in paragraaf 2.3. Ingegaan wordt op de aard, reikwijdte en fasering van de nulmeting. Tenslotte wordt in paragraaf 2.4 het vervolg op de nulmeting toegelicht: de verbetertrajecten.

2.2 Kwaliteitscriteria

Gezamenlijk zijn op landelijk niveau kwaliteitscriteria voor (goede) milieuwethandhaving ontwikkeld, op basis van het adequate handhavingproces van de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM). Deze 18 kwaliteitscriteria, onderverdeeld in 51 verplichte elementen, waren gereed op 1 november 2002, de daarop gebaseerde vragenlijst was klaar op 2 december 2002.

De kwaliteitscriteria zijn zodanig opgesteld, dat zij tezamen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen. Adequate handhaving wordt als volgt geformuleerd: “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”.

2.3 Nulmeting als essentiële stap in het proces

2.3.1 Aard en diepgang van de nulmeting

De nulmeting heeft niet tot doel gehad de handhavingsorganisaties af te rekenen op de kwaliteit van de handhaving, maar om hen een spiegel voor te houden in het licht van de landelijke kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria bevatten verplichte en facultatieve elementen. Een handhavingsorganisatie voldoet aan het kwaliteitscriterium, indien men in ieder geval aan de verplichte elementen voldoet. Bij diverse criteria zijn daarnaast facultatieve elementen vermeld. Deze bevatten suggesties voor verdergaande verbeteringen, die de kwaliteit van de handhaving mede bepalen en verhogen, maar niet verplicht zijn. Hieronder volgt een voorbeeld uitwerking, waarin voor een fictieve organisatie is aangegeven aan welke elementen wordt voldaan (groen) en aan welke niet (rood). De relatie tussen de vragen uit de zelfevaluatie en de elementen is gepresenteerd in bijlage 2.

Nr	Criterium	Minimum elementen	Facultatieve elementen
1.1	Probleemanalyse	A B C D	E
1.2	Prioriteitsstelling en doelstelling	A B C	D E
1.3	Borging middelen	A B	
1.4	Organisatorische condities (Indien van toepassing)	A B C D E F	G
2.1	Nalevingsstrategie	A	
2.2	Toezihtsstrategie	A B C D	E
2.3	Sanctiestrategie	A B C D E	
2.4	Gedooagstrategie	A	
2.5	Interne en externe afstemming	A B C D E	
2.6	Protocollen en werkinstructies	A	B C
2.7	Protocollen voor comm., info, uitwissel.	A B C	
3.1	Handhavingsuitvoeringsprogramma	A B C	D
3.2	Omvang van handhavingscapaciteit	A	
3.3	Kwaliteit van handhavingscapaciteit	A B	C D
3.4	Uitvoeringsondersteundende voorziening	A B C D	
4.1	Kwaliteitsborging	A B C	D E F
4.2	Monitoring	A B	C
4.3	Verantwoording inzet, prestaties en res.	A B C D	E
4.4	Vergelijking en auditing	A B	A B

Voorbeelduitwerking

Bron: DHV (2003)

Bij het voldoen aan de elementen geldt bovendien nog een drietal algemene randvoorwaarden ten aanzien van de geldigheid, de beschikbaarheid en de actualiteit van producten en documenten:

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.

2.3.2 Reikwijdte

In Zuid-Holland is ervoor gekozen primair in te zetten op de verdere professionalisering van de grijze (milieuhygiëne) en blauwe (waterkwaliteit) handhaving. Verbreding naar andere kleursporen – zoals de handhaving van ruimtelijke ordeningsregels - kan in een later stadium plaatsvinden of door de betreffende handhavingsorganisatie nu al zelf aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd.

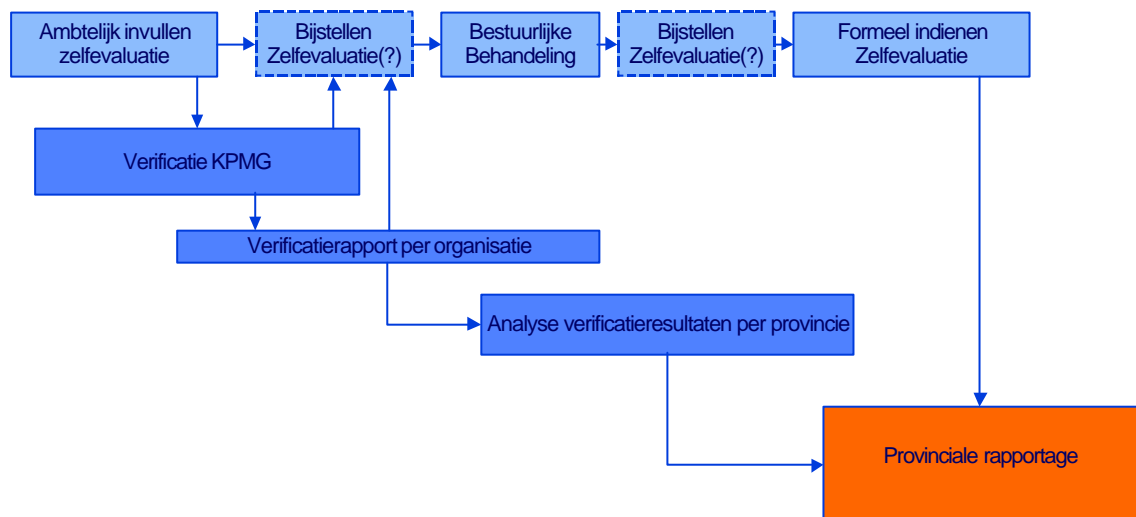
De grijze handhaving omvat de handhaving van de Wet milieubeheer, inclusief onderliggende algemene maatregelen van bestuur. In de vragenlijst voor de zelfevaluatie was daarbij nog een onderscheid gemaakt tussen de handhaving van het hoofdstuk inrichtingen en die van het hoofdstuk afvalstoffen. Ook de handhaving van de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de Wet op de luchtverontreiniging worden – met inbegrip van de onderliggende amvb's, waaronder ingeval van de Wet bodembescherming bijvoorbeeld het Bouwstoffenbesluit - tot de grijze handhaving gerekend. Voor wat betreft de handhaving door de VROM-inspectie kan genoemd worden de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Kernenergiewet. Uitgangspunt voor het professionaliseringstraject is dat uiteindelijk voor alle handhavingstaken wordt voldaan aan de kwaliteitseisen. De blauwe handhaving omvat met name de uitvoering van de handhaving door de waterkwaliteitsbeheerders en Rijkswaterstaat. Denk aan de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en onderliggende amvb's, maar ook aan de Wet bodembescherming als het gaat om het toezicht op sanering van de waterbodem.

Omdat verschillen kunnen bestaan in de huidige mate van professionaliteit bestond de mogelijkheid de zelfevaluatie per cluster van taken in te vullen.

2.3.3 Fasering

De nulmeting bestond uit vier onderdelen: achtereenvolgens de (ambtelijke) zelfevaluatie, de verificatie van de zelfevaluatie, de bestuurlijke vaststelling van de zelfevaluatie en de provinciale rapportage.

Proces Nulmeting



Ambtelijke zelfevaluatie

In de periode van begin december 2002 tot 28 januari 2003 hebben alle bestuurlijke handhavingsorganisaties in het land de mogelijkheid gehad hun nulmeting uit te voeren en de resultaten in te vullen in een database op het internet.

Verificatie van de zelfevaluatie

De uitgevoerde nulmetingen zijn vervolgens geverifieerd door KPMG Sustainability in de periode van 28 januari tot en met 7 maart. Doel daarvan was om een beeld te krijgen van de

kwaliteit van de ambtelijke zelfevaluatie en om de handhavingsorganisatie in staat te stellen de eigen zelfevaluatie eventueel te verbeteren. Op basis van landelijke afspraken werd één cluster van handhavingstaken in het verificatiegesprek betrokken. Tijdens de verificatiegesprekken zijn drie onderdelen van de betreffende nulmeting aan de orde geweest. Ten eerste de vraag of de vragen van de nulmeting op een juiste wijze zijn beantwoord en of de documentatie, waarmee een en ander wordt aangetoond, ook ter plaatse ter inzage was. Vervolgens is in de zelfevaluatie op diverse punten aangegeven wat het verband is tussen de criteria voor goede milieuhandhaving. Zo wordt bijvoorbeeld de probleemanalyse beschouwd als een informatiebron voor het stellen van handhavingdoelen. Met andere woorden: de criteria schetsen een procesgang die leidt tot goede milieuhandhaving in het veld. De verificatie richtte zich dan ook op de werking van dit proces. Het derde aspect betrof de werking in het veld. Op basis van enkele door KPMG ter plaatse aangewezen dossiers werd gecontroleerd of gestelde doelen, gehanteerde uitgangspunten of afgesproken werkwijzen ook daadwerkelijk in de praktijk zijn geïmplementeerd.

Bestuurlijke vaststelling

Alle handhavingsorganisaties hebben, waar nodig, de mogelijkheid gehad om op basis van de verificatieresultaten de zelfevaluatie voor het geverifieerde cluster en indien gewenst andere clusters bij te stellen. In maart en april 2003 zijn vervolgens de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties toegezonden aan de provincie Zuid-Holland.

Provinciale rapportage

Alvorens een verbetertraject in te gaan wordt over de nulmetingen gerapporteerd. Zowel op provinciaal niveau als op landelijk niveau. In de landelijke rapportage wordt een samenvattend beeld gegeven van de mate waarin bestuurlijke handhavingsorganisaties voldoen aan de kwaliteitscriteria. De provinciale rapportage zal worden gepresenteerd in een bestuurlijk symposium op 23 mei 2003 en heeft een functie op verschillende niveaus. Op lokaal/individueel niveau kan, op basis van de individuele nulmeting, een plan van aanpak worden opgesteld om de door te voeren verbeteringen zodanig te plannen dat op 1 januari 2005 aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan. De nulmetingen bieden ook een eerste inzicht in de samenhang tussen organisaties binnen de regio. Dit kan de basis vormen voor het samen uitvoeren van verbeteringen. Ook wordt duidelijk in welke regio's eventueel goede voorbeelden kunnen worden aangetroffen. Op basis van het lokale en regionale inzicht kan de provincie met de beschikbare informatie gerichte regie voeren. De regie kan daarbij op een individuele organisatie, dan wel een cluster van organisaties zijn gericht. Een belangrijk onderdeel van de regie zal bestaan uit facilitering van het verbetertraject in samenwerking met de servicepunten handhaving.

2.4 Vervolg: verbetertrajecten en organische groei

Indien het oordeel uit de eigen nulmeting luidt, dat niet op alle punten aan de criteria wordt voldaan formuleert iedere handhavingsorganisatie bij voorkeur voor 1 augustus 2003 bestuurlijke opties die redelijkerwijs waarborgen dat de uitvoering van de handhaving voor 1

januari 2005 aan de gestelde criteria zal voldoen: de organische groei. Eén en ander dient te worden vastgelegd in bestuurlijk geaccordeerde verbeterplannen. De provincie Zuid-Holland beoordeelt in haar rol als regisseur de opties van de betrokken bevoegde gezagsorganen en let daarbij zowel op de individuele opties als op hun regionale of provinciale samenhang. Maatwerk is daarbij uitgangspunt. Waar nodig geeft de provincie sturing en ondersteuning aan de processen in de regio die nodig zijn om tot een constellatie voor de handhavingsuitvoering te komen die redelijkerwijs waarborgt dat voor 1 januari 2005 aan de criteria voldaan zal worden. Gedurende het ontwikkelingsproces en op afgesproken ijkmomenten wordt een toetsing uitgevoerd op de voortgang van het proces.

Waar nodig kan de provincie en in voorkomende gevallen de minister interveniëren, corrigeren of sanctioneren om de beoogde afspraken na te doen komen. Als instrumentarium wordt daarbij onder andere dat van het wetsontwerp Handhavingsstructuur gehanteerd. Indien voornoemde aanpak in de loop van 2004 onvoldoende ontwikkelingen en onvoldoende resultaat blijkt te hebben opgeleverd kan de minister dwingende maatregelen treffen om de uitvoeringsstructuur van de bestuurlijke handhaving te verbeteren. Het wetsontwerp Handhavingsstructuur biedt daartoe in beginsel de mogelijkheden.

3. Wijze van rapporteren

3.1 Inleiding

De rapportage bevat de gegevens uit de nulmetingen op een aantal niveaus. Hierbij is getracht een duidelijke focus aan te brengen door te concentreren op de clusters waar het zwaartepunt van de milieuhandhaving ligt en aan te sluiten op de kernelementen die centraal hebben gestaan in de verificatie.

3.2 Rapportage op verschillende niveaus

De voorliggende rapportage is samengesteld op basis van alle gegevens, zoals die door de handhavingsorganisaties in Zuid-Holland in de database op het internet zijn ingevuld. De beheerder van de website heeft deze gegevens aan de provincies beschikbaar gesteld. Deze rapportage bevat de beschikbare data op een aantal niveaus:

1. De eerste stap in de presentatie is het presenteren van de resultaten van die clusters waar het zwaartepunt van de milieuhandhaving ligt, en waarvan te verwachten is dat daaraan tot dusver de meeste aandacht is besteed, en (dus) dat ze naar verhouding het beste scoren. Bij de gemeenten en provincies is dat het Wm-cluster voor inrichtingsgebonden taken zijn, bij de regionale waterkwaliteitsbeheerders en RWS de het WVO-cluster voor industriële lozingen. In verreweg de meeste gevallen gaat het dan ook om het geverifieerde cluster. Daarom worden in eerste instantie de antwoorden op de vragen uit de zelfevaluatie die centraal stonden in de verificatie expliciet in beeld gebracht.
2. De tweede stap in de presentatie is het geven van beeld op het niveau van de 51 verplichte elementen voor de clusters waar het zwaartepunt van de milieuhandhaving ligt en de totale organisatie.
3. De derde stap in de presentatie is het geven van een beeld op het niveau van de 18 criteria voor de clusters waar het zwaartepunt van de milieuhandhaving ligt en de totale organisatie.

Schematisch ziet het bovenstaande er als volgt uit:

	Handhaving Wm/Wvo	Totale organisatie
Kernvragen (1)	Hoofdstuk 4, fig.1	
Elementen (2)	Hoofdstuk 4, fig.2	Hoofdstuk 4, fig.3
Criteria (3)	Hoofdstuk 4, fig.4	Hoofdstuk 4, fig.5

In de hoofdtekst van de rapportage worden de provinciebrede bevindingen gepresenteerd, met een onderscheid naar organisatietype. De gegevens voor de individuele organisaties kunnen worden teruggevonden in bijlage 6 (bronnenboek). Individuele organisaties kunnen zodoende hun eigen scores spiegelen tegen het provinciebrede beeld.

Omdat alle handhavingsorganisaties uiteindelijk voor de hele organisatie moeten voldoen aan alle kwaliteitscriteria gelden de volgende uitgangspunten:

- Per criterium moet aan alle onderliggende verplichte elementen worden voldaan. Als aan drie van de vier elementen wordt voldaan is men dus al een eind op de goede weg, maar wordt nog niet aan het criterium voldaan.
- Per criterium moet voor alle clusters worden voldaan aan alle elementen. De score van het “slechtste cluster” is daarom bepalend voor de score van de totale organisatie.
- Per element moet aan verschillende aspecten worden voldaan. Per element zijn daarom in de zelfevaluatie één of meerdere vragen gesteld.

3.3 Rapportage aan de hand van de ‘BIG-8’

Er is voor gekozen aan te sluiten bij het model dat ook in de verificatie centraal stond: de zogeheten ‘BIG-8’. Dit omdat tijdens de zelfevaluaties is gebleken, dat er bij diverse handhavingsorganisaties nog onvoldoende begrip bestaat van de kwaliteitscriteria voor de handhaving. Met name de wijze waarop deze criteria samen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen is niet altijd duidelijk. Een toelichting aan de hand van de “BIG-8” door de verificateurs werd in die gevallen vaak als meerwaarde gezien en werkt ook in het kader van deze rapportage verhelderend. Ter toelichting het volgende.

Voor de verificatie zijn 17 kernvragen geselecteerd die een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen dat ook beïnvloed kan worden door de manager die verantwoordelijk is voor de handhaving binnen de handhavingsorganisatie. Dit beleidsproces bestaat uit een strategische en operationele cyclus en kan geïllustreerd worden aan de hand van de “BIG-8” die is weergegeven in de onderstaande figuur:

Figuur 1



Het beleidsproces kan als volgt worden toegelicht:

- **Beleids-evaluatie:** ‘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 probleemanalyse?
 - 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 landelijkebeleidskader gedogen onderschreven?
- **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 van 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 handhaving-capaciteit?
- **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 kern-elementen in daarvoor geselecteerde cases. Deze cases zijn aan de hand van controle-dossiers 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 verantwoordings-rapportage aan het bestuur?

4. Resultaten Nulmetingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de nulmetingen van alle handhavingsorganisaties in Zuid-Holland op basis van de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties. Om te beginnen wordt in paragraaf 4.2 geschetst welke organisaties hebben deelgenomen aan de nulmeting. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten gepresenteerd op drie niveaus: de kernvragen voor de belangrijkste clusters (paragraaf 4.3), het totaaloverzicht op element-niveau (paragraaf 4.4) en tenslotte een totaaloverzicht op het niveau van de criteria (paragraaf 4.5).

4.2 Deelnemende handhavingsorganisaties

In Zuid-Holland hebben in totaal 98 organisaties de nulmeting uitgevoerd: 91 gemeenten, de Hoogheemraadschappen van Rijnland, Delfland en Schieland, het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden, de VROM-Inspectie, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland. Daarnaast geldt, dat de handhaving van de grijze regelgeving in 5 van de 8 wgr-regio's door een regionale milieudienst wordt uitgevoerd, danwel voorbereid ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. Het gaat om de regio's Rotterdam-Rijnmond, Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Leidse Regio (zie ook hierna bij 'gemeentelijke bijzonderheden') en Goeree-Overflakkee. Niet alleen de betrokken gemeenten (als eindverantwoordelijke voor de handhaving), maar ook de milieudiensten zijn derhalve actief betrokken geweest bij de uitvoering van de nulmetingen. Gezien de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bestuur is ook het samenspel tussen bestuur en betrokken milieudienst bij de nulmeting betrokken. Binnen het stadsgewest Haaglanden is daarnaast het milieubureau Westland (gemeenschappelijke regeling) werkzaam voor de gemeenten Naaldwijk, 's-Gravenzande, De Lier, Maasland, Monster, Schipluiden en Wateringen.

Als 'gemeentelijke bijzonderheden' kunnen in dit licht nog worden genoemd:

- Naar verwachting per 1 januari 2004 zullen de gemeenten Naaldwijk, 's-Gravenzande, Monster, De Lier en Wateringen worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Westland. De gemeenten Schipluiden en Maasland zullen eveneens worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Midden-Delfland. Beoogde fusiedatum is eveneens 1 januari 2004.
- De gemeente Warmond maakt gebruik van de milieudienst West-Holland, maar maakt geen deel uit van de Leidse Regio. Warmond maakt deel uit van het Samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek. De gemeenten Alkemade en Voorschoten uit de Leidse Regio zijn niet aangesloten bij de milieudienst West-Holland.

- De gemeente Katwijk voert de milieutaken uit mede namens Valkenburg ZH en Rijnsburg.

Bij de volgende organisaties is sprake van provinciegrensoverschrijdende handhaving.

- Het beheersgebied van het Hoogheemraadschap van Rijnland bevindt zich zowel in de provincie Zuid-Holland als in de provincie Noord-Holland.
- Het beheersgebied van het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden bevindt zich met name in de provincie Zuid-Holland en voor een klein gedeelte in de provincie Utrecht.
- De activiteiten van de VROM-Inspectie Zuid-West strekken zich uit tot de provincies Zuid-Holland en Zeeland.
- Het beheersgebied van Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland omvat ook het gebied rondom Moerdijk en de afgedamde maas (delen van Noord-Brabant).
- De gemeente Noordwijkerhout heeft de uitvoering van haar handhavingstaken deels ondergebracht bij de milieudienst IJmond (provincie Noord-Holland).
- De gemeente Oudewater (Utrecht) heeft de uitvoering van haar handhavingstaken ondergebracht bij de milieudienst Midden-Holland.

Landelijk is afgesproken dat - ingeval sprake is van provinciegrensoverschrijdende taakuitvoering van de handhaving - de provincie waar de betreffende organisatie haar zetel heeft het voortouw neemt voor het doen uitvoeren van de nulmeting. De nulmeting van de betreffende organisatie wordt wel in beide rapportages opgenomen, om zodoende geen witte vlekken te laten ontstaan in de rapportages. Ter illustratie: het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft in het kader van de nulmeting met name gecommuniceerd met de provincie Zuid-Holland. De nulmeting van het hoogheemraadschap is opgenomen in de rapportages van Zuid-Holland en Noord-Holland.

De VROM-Inspectie heeft één landelijke nulmeting (zelfevaluatie en verificatie) uitgevoerd voor de gehele organisatie. Deze is bestuurlijk vastgesteld en toegezonden aan de landelijke Stuurgroep professionalisering, waarna de nulmeting ter beschikking is gesteld aan de provincies om te worden opgenomen in de provinciale rapportage.

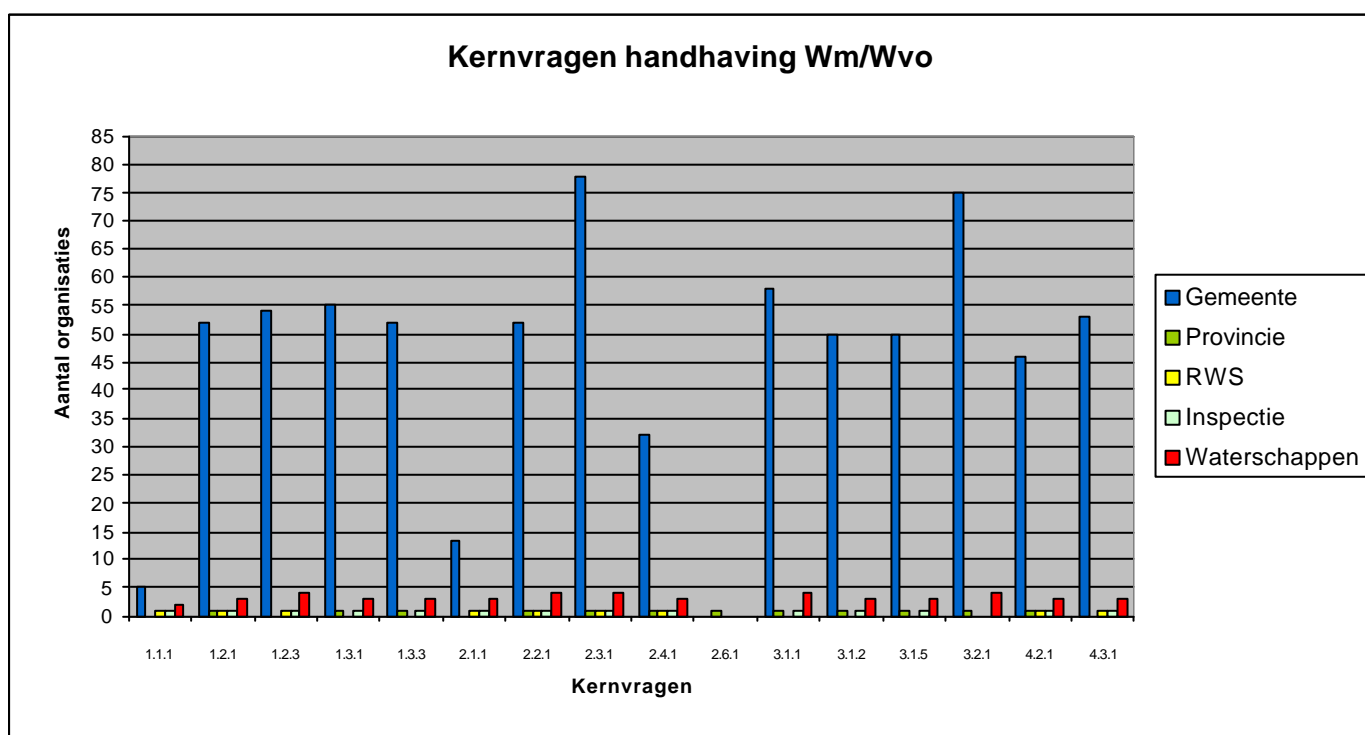
Rijkswaterstaat heeft 10, directiegewijze, nulmetingen uitgevoerd, welke bestuurlijk zijn vastgesteld door de staatssecretaris van V&W. Ook hier geldt, dat de landelijke Stuurgroep professionalisering de nulmetingen ter beschikking aan de provincies heeft gesteld ten behoeve van de provinciale rapportage.

4.3 Resultaten op kernvraag-niveau

In deze paragraaf worden de resultaten gepresenteerd van de beantwoording van de belangrijkste vragen bij het meest in het oog springende cluster: handhaving Wm/Wvo (in de vragenlijst veelal cluster A² genoemd). Het betreft 16 van de 17 kernvragen uit de hiervoor besproken BIG-8, die samen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen. Over het cluster handhaving Wm/Wvo (in casu handhaving bij inrichtingen en industriële lozingen) zijn ook landelijk de meeste verificatie-gesprekken gevoerd. Tijdens deze gesprekken is ook gekeken of de verbanden tussen de verschillende kernelementen door de organisaties konden worden aangetoond. Werden bijvoorbeeld doelstellingen en prioriteiten daadwerkelijk afgeleid uit een probleemanalyse of werkten de gestelde prioriteiten door in de handhaving-uitvoeringsprogramma's? Daarmee is een beeld verkregen van de sluitendheid van het handhaving-beleidsproces.

In figuur 1 is per kernvraag aangegeven hoeveel van de organisaties 'ja' hebben geantwoord op de kernvragen voor de handhaving Wm/Wvo.

Figuur 1: Kernvragen "handhaving Wm/Wvo"



² Voor de figuren met gegevens over het cluster handhaving Wm/Wvo zijn de zelfevaluaties geselecteerd die feitelijk betrekking hebben op de activiteiten uit cluster A. Ook de clusters E in de regio Midden-Holland en alle zelfevaluaties die voor een combinatie van clusters, waaronder A, zijn ingevuld, zijn daarin meegenomen.

Tabel 1: Omschrijving van de vraagnummers

Vraagnummer	Omschrijving
1.1.1	Handelt uw organisatie op grond van een probleemanalyse?
1.2.1	Heeft uw organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse?
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?
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?
2.6.1	Wordt er voor de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken gehandeld op grond van protocollen?
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 handhavingcapaciteit?
4.2.1	Worden vastgestelde indicatoren voor de diverse handhavingdoelen gemonitord?
4.3.1	Worden de handhavingresultaten weergegeven in een verantwoordingsrapportage aan het bestuur?

Op basis van figuur 1 kan worden geconcludeerd dat een groot deel van de organisaties 'ja' heeft geantwoord op een groot aantal van de geselecteerde kernvragen uit de zelfevaluatie.

Het blijkt dat 85 organisaties een sanctiestrategie hebben opgesteld en 64 organisaties een handhavingsprogramma hebben met een minimale looptijd tot eind 2003. Opvallend is dat slechts enkele organisaties aangeven te handelen op grond van een probleemanalyse die voldoet aan alle elementen (1.1.1), terwijl 58 organisaties aangeven prioriteiten te hebben gesteld op basis van een probleemanalyse (1.2.1). Dit kan worden verklaard door het feit dat de probleemanalyse moet voldoen aan meerdere elementen.

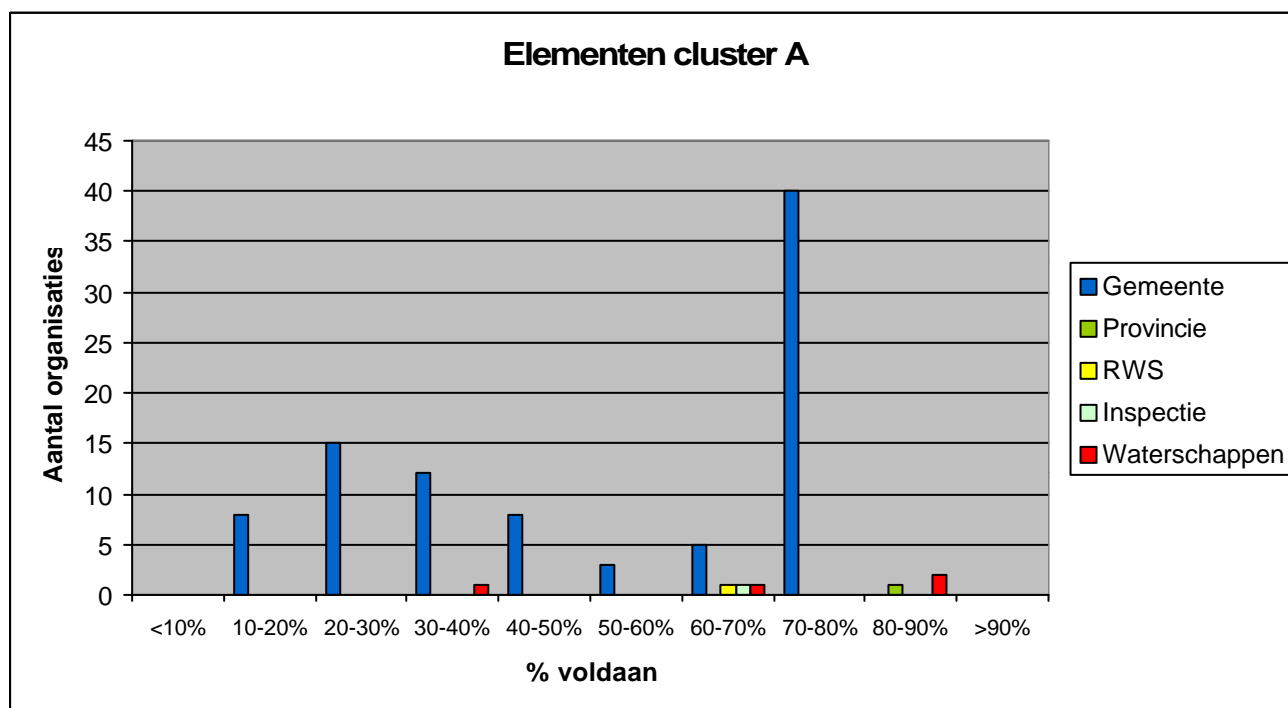
De beantwoording van de vraag 1.4.1, handelend over de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau, bleek vanuit de centrale database niet op bovenstaande manier te presenteren te zijn vanwege de formulering in de vragenlijst. 58 organisaties hebben een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau.

4.4 Resultaten op elementniveau

Elk kwaliteitscriterium is onderverdeeld in een aantal verplichte elementen. Per criterium moet worden voldaan aan alle elementen. Als aan één van de onderliggende elementen van een criterium niet wordt voldaan, betekent dit dat niet wordt voldaan aan het betreffende criterium.

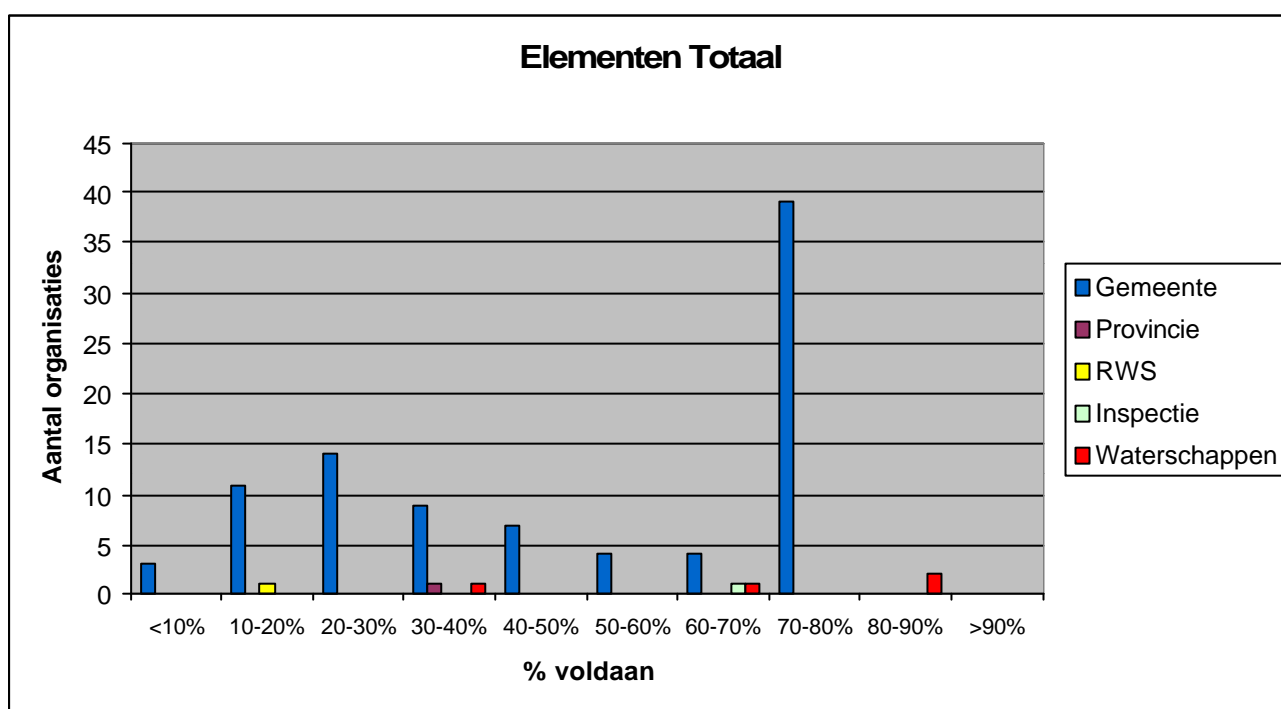
Omdat uiteindelijk moet worden voldaan aan alle elementen, wordt in deze paragraaf gepresenteerd in welke mate wordt voldaan aan het totale pakket van elementen voor het cluster handhaving Wm/Wvo (figuur 2) en voor de totale organisatie (figuur 3).

Figuur 2 Elementen “handhaving Wm/Wvo”



Figuur 2 laat zien dat 40 gemeenten voldoen aan 70-80% van de elementen en de provincie en twee regionale waterkwaliteitsbeheerders zelfs aan 80-90% van de elementen voldoen voor het cluster handhaving Wm/Wvo.

Figuur 3 Elementen totale organisatie



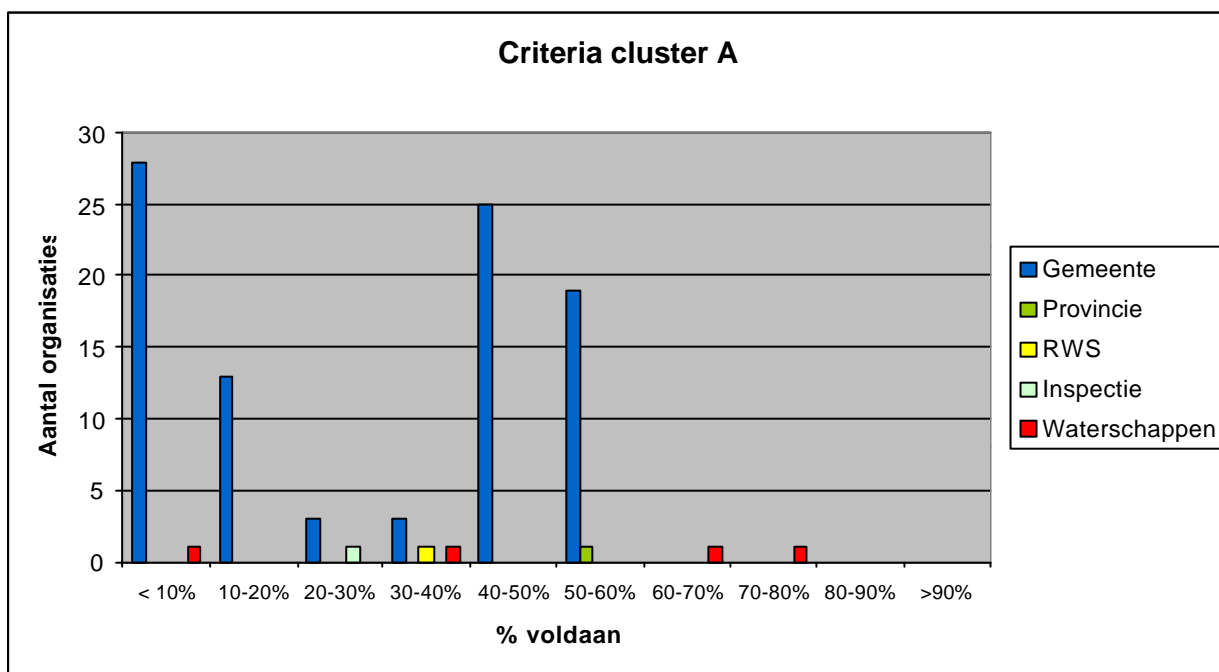
Omdat de score op elementniveau voor de totale organisatie wordt bepaald door het slechtst scorende cluster, valt de score voor de totale organisatie in de meeste gevallen lager uit. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit een toename van het aantal organisaties dat aan minder dan 20% van de elementen voldoet. Slechts 8 organisaties hebben overigens de zelfevaluatie per cluster ingevuld. Voor de overige organisaties moet op basis van de zelfevaluatie worden aangenomen dat de kwaliteit voor alle clusters vergelijkbaar is.

De in bijlage 6 opgenomen individuele nulmetingen (totaalscores op elementniveau) kunnen naast figuur 3 worden gelegd. De bijlage maakt daarnaast nog eens duidelijk hoe de totaalscore is opgebouwd over de verschillende procesblokken van kwaliteitscriteria.

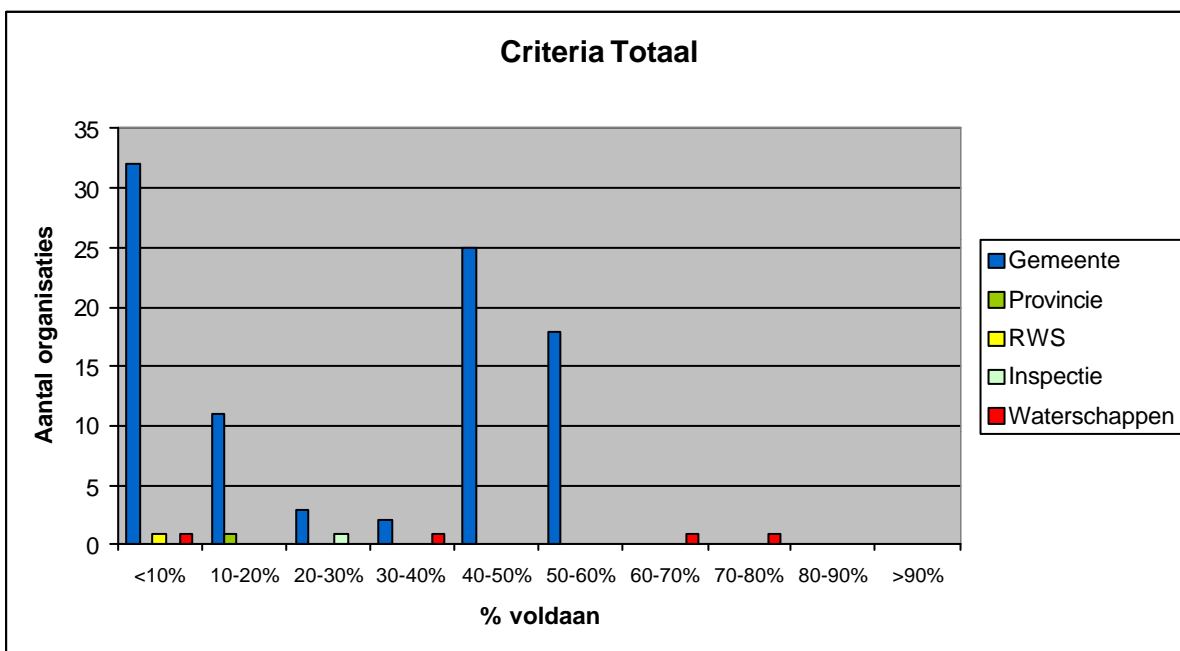
4.5 Resultaten op criteriumniveau

De resultaten op criteriumniveau laten een ander beeld zien, nu per kwaliteitscriterium moet worden voldaan aan alle onderliggende (verplichte) elementen. Om aan te geven wat de stand van zaken is bij de handhavingsorganisaties, wordt daarom aangegeven aan hoeveel procent van de criteria wordt voldaan. Het kan dus zijn, dat een organisatie aan de helft van de elementen voldoet, maar aan geen of slechts enkele criteria. Deze organisatie hoeft dan niet bij nul te beginnen om aan de kwaliteitscriteria te voldoen.

Figuur 4 Criteria “handhaving Wm/Wvo”



Figuur 5 Criteria totale organisatie



Op basis van figuur 4 en 5 kan worden geconcludeerd dat slechts 22 organisaties voor het cluster handhaving Wm/Wvo aan meer dan de helft van de criteria voldoen en 42 organisaties aan minder dan 20%. 2 van de 98 organisaties voldoen aan 60% of meer van alle criteria: het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden en het Hoogheemraadschap van Rijnland. Een grote middengroep, 45 organisaties, voldoet aan 40-60% van de criteria. De resultaten voor de totale organisaties laten een beeld zien dat hier niet veel van verschilt.

Uit de figuren 2, 3, 4 en 5 komen de verschillen tussen het voldoen aan de elementen en de criteria duidelijk tot uitdrukking. Zo blijven de 39 gemeenten, overwegend uit de regio's Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland Zuid, die tussen de 70-80% op elementniveau scoren op criteriumniveau 'steken' op een score van 40-60%. Naar verwachting zal de score op criteriumniveau in deze regio's vrij snel kunnen worden verhoogd wanneer de nog ontbrekende elementen ook worden ingevuld.

Ook hier geldt, dat de in de bijlage opgenomen individuele totaalscores op criteriumniveau naast figuur 5 kunnen worden gelegd.

5. Analyse en conclusies

5.1 Verschillen tussen de clusters met handhavingstaken

Voor het bepalen van de grote lijnen van de kwaliteit van de milieuhandhaving in Zuid Holland kan geconstateerd worden dat het verschil tussen het zwaartepunt van de milieuhandhaving (handhaving Wm/Wvo ofwel cluster A) en de totale organisatie relatief beperkt is. Dit omdat de vragenlijsten van de zelfevaluatie veelal per organisatie zijn ingevuld. De centrale doelstelling van het project professionalisering milieuhandhaving is, dat alle organisaties voor alle clusters voldoen aan alle elementen en criteria. Daarom wordt in dit hoofdstuk alleen uitgegaan van de resultaten voor de totale organisatie.

5.2 Regionale verschillen

Voor de milieuwethandhaving is het regionale schaalniveau bijzonder relevant. De samenwerking in de milieuwethandhaving geschiedt met name op regionaal niveau, in een aantal gevallen onder de vlag van een regionale bestuursovereenkomst. Daarnaast is in een aantal regio's ook de uitvoering van de autonome handhavingstaken bij een regionale milieudienst neergelegd. In bijlage 5 worden de resultaten voor de gemeenten in de volgende regio's uitgebreid gepresenteerd:

- Leidse Regio
- Duin- en Bollenstreek
- Goeree Overflakkee
- Haaglanden
- Midden Holland
- Rijnstreek Beraad
- Rotterdam Rijnmond
- Zuid Holland Zuid

Opvallend is, dat met name de regio's Zuid Holland Zuid en Rotterdam Rijnmond voldoen aan 60 tot 80 % van de elementen. Dit geldt met name voor de elementen die betrekking hebben op de volgende onderdelen uit de BIG 8:

- Strategisch beleidskader
- Operationeel beleidskader
- Planning en Control

- Monitoring

In de volgende paragraaf wordt voor verschillende onderdelen uit de strategische beleidscyclus aangegeven in welke regio wordt voldaan aan de betreffende criteria en elementen.

5.3 Het sluiten van schakels in de beleidscyclus

In deze paragraaf wordt een nadere analyse gemaakt van de resultaten van de nulmeting, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar de regionale verschillen. In het bijlagenrapport is een tabel opgenomen met de regionale verschillen voor alle elementen waarop de vragen in figuur 1 betrekking hebben.

Het blijkt dat veel handhavingsorganisaties al voor verschillende delen van de beleidscyclus voldoen aan één of meerdere elementen. Op basis van de antwoorden op de kernvragen en de resultaten per element blijkt het volgende:

Beleidsevaluatie

Voor de probleemanalyse geldt dat 53 organisaties handelen op basis van een probleemanalyse met daarin alle taakgebonden milieuproblemen. Veel minder organisaties handelen op basis van een probleemanalyse waarin ook alle, al dan niet, inrichtingsgebonden taken en objecten, de mogelijke effecten van potentiële overtredingen, de effecten van feitelijke overtredingen en de kansen op overtredingen zijn opgenomen. Alleen in de Leidse regio is een aantal gemeenten dat volledig voldoet aan alle bijbehorende elementen.

Strategisch beleidskader

Bij 52 organisaties worden prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse en bij 62 organisaties worden de doelen van de handhaving omschreven. Omdat maar bij 30 organisaties ook sprake is van meetbare indicatoren, voldoen uiteindelijk maar 23 organisaties aan het criterium voor prioriteitstelling en meetbare doelstellingen. Bijna alle gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond voldoen aan alle bijbehorende elementen.

De benodigde personele en financiële capaciteit voor de prioritering op basis van de probleemanalyse is bij 59 organisaties geborgd.

Operationeel beleidskader

In Zuid Holland handelen 16 organisaties op grond van een nalevingstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat. Het betreft met name gemeenten in de

Leidse Regio, Haaglanden, Duin- en Bollenstreek, Rijnstreekberaad, de waterkwaliteits-beheerders en de meeste bovenregionale organisaties.

Een toezichtstrategie die voldoet aan alle verplichte elementen is opgesteld door 43 organisaties. Dit geldt onder andere voor de regio Zuid-Holland Zuid. Daarnaast zijn er diverse organisaties die voldoen aan één of meerdere verplichte elementen. In totaal hebben 59 organisaties voor het cluster handhaving Wm/Wvo aangegeven een toezichtstrategie te hebben opgesteld.

Meer dan 80 organisaties hebben een sanctiestrategie opgesteld voor alle milieuhandhavingstaken met daarin afgestemd de bestuurlijk en strafrechtelijk optreden, een passende reactie op geconstateerde overtredingen en een stringentere reactie bij voortdurend van de overtreding. Veel organisaties hebben echter nog geen regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden. Ook is slechts in enkele gevallen sprake van transparantie over te stellen termijn voor het opheffen van overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. In totaal voldoen 5 organisaties, waaronder 3 in de Leidse regio, aan alle elementen³.

De terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen wordt door 39 organisaties uitdrukkelijk onderschreven. Het betreft met name gemeenten in de regio Rotterdam Rijnmond en in Midden Holland en de bovenregionale organisaties.

Planning en control

Bij 58 organisaties is sprake van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau. Alleen in de regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid Holland Zuid geldt dit voor alle gemeenten. Wat betreft de overige organisatorische condities valt op dat een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat, bij nagenoeg alle organisaties ontbreekt.

Er zijn 45 organisaties met een Handhavingsuitvoeringsprogramma dat voldoet aan alle verplichte elementen. Het betreft vooral gemeenten in de regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid. Daarnaast is sprake van een aantal handhavings-organisaties dat aan een of meerdere elementen, maar niet aan alle elementen voldoet. 63 organisaties hebben een handhavingsuitvoeringsprogramma met een overzicht van concrete handhavingstaken, terwijl 53 organisaties een handhavingsuitvoeringsprogramma hebben met een minimale looptijd tot 2003 en een verbinding met doelstellingen en prioriteiten.

Voor cluster A hebben 80 organisaties aangegeven steeds inzicht te hebben in de handhavingscapaciteit. Slechts 28 organisaties hebben niet alleen steeds inzicht in de

³ Bij de inspraak op de concept-rapportage bleek, dat ten onrechte de gemeente Zoeterwoude (milieudienst West-Holland) hier niet is meegeteld. De bij de milieudienst West-Holland aangesloten gemeenten voldoen aan alle elementen van het criterium.

handhavingscapaciteit, maar daar is de handhavingscapaciteit ook in overeenstemming met de uitvoeringsplannen voor 2002. Bijvoorbeeld in de regio Rotterdam Rijnmond. Als de handhavingscapaciteit niet in overeenstemming is met de uitvoeringsplannen kan dit bijvoorbeeld komen door niet ingevulde vacatures, ziekte of het inzetten van personeel voor andere (milieu)taken.

Uitvoeringskader

Geen van de organisaties handelt voor alle handhavingstaken op het gebied van milieu op grond van alle 15 benodigde protocollen en werkinstructies bij de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken.

Uitvoering

Dit kernelement betreft de uitvoering van het controlebezoek zelf. Hiervoor waren geen kwaliteitscriteria geformuleerd, waaraan kan worden getoetst. Wel kan worden gekeken naar de aantoonbare doorwerking van andere elementen in concrete cases. Dit is gedaan tijdens de verificaties. Bij ongeveer een derde van de organisaties zijn bijvoorbeeld protocollen voor de voorbereiding van een toezichtbezoek aanwezig en ook toegepast in één of twee van de beoordeelde praktijkgevallen. Bij 35% van de organisaties werd de geformuleerde bezoeks-frequentie gerealiseerd.

Monitoring

De vastgestelde indicatoren voor de vastgestelde handhavingsdoelen worden bij 50 organisaties gemonitord.

De handhavingsresultaten worden bij 60 organisaties weergegeven in een verantwoordingsrapportage aan het bestuur.

5.4 Koppeling met verificatiegegevens en bestuurlijke reacties

Naast de resultaten op basis van de bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties beschikt de provincie over twee extra informatiebronnen in het kader van de nulmetingen waarmee de nulmeting op waarde kan worden geschat. Het betreft de bevindingen uit de verificaties en de bestuurlijke reacties behorende bij de zelfevaluaties.

Op basis van de verificaties van de ambtelijke zelfevaluaties blijkt dat 78% van de vragen in de zelfevaluatie juist was ingevuld. Voor de vragen die onjuist waren ingevuld naar het

oordeel van de verificateur, was de handhavingsorganisatie het in 87% van de gevallen eens met deze constatering.

Een van de belangrijkste bevindingen op basis van de verificaties is, dat in de situaties waarin op basis van de kwaliteitscriteria sprake zou moeten zijn van doorwerking van elementen uit de beleidscyclus in andere documenten of handhavingsdossiers, dit niet altijd het geval is. In ongeveer 30 % van de gevallen werd de doorwerking van het ene document in het andere document niet aangetoond, terwijl de afzonderlijke documenten wel aangetroffen werden. Het gaat bijvoorbeeld om de doorvertaling van issues uit de probleemstelling naar de prioriteiten in de prioriteitstelling. Voor de vragen waarbij in de controlevragen in de verificatie ook is gekeken naar de doorwerking in feitelijke handhavingsdossiers blijkt het volgende. In 45 % van de gevallen vindt de doorwerking niet volledig plaats. Te denken valt aan situaties waarin de gedefinieerde bezoekfrequentie niet of alleen in één van de twee geselecteerde cases werd gerealiseerd. De verificatieresultaten kunnen door de aard en opzet van de verificaties niet rechtstreeks gebruikt worden om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de handhaving, maar bovenstaande bevindingen bevestigen het beeld uit de zelfevaluaties, dat het denken en werken in termen van een sluitende beleidscyclus een belangrijke opgave is voor de komende periode.

Tijdens de verificaties is ook gebleken dat er interpretatieverschillen bestaan tussen handhavingsorganisaties en de verificateurs die de mate waarin wordt voldaan aan de elementen en criteria kunnen beïnvloeden. Het betreft onder andere het aspect bestuurlijke vaststelling en het vaststellen en/of handelen op grond van een sanctiestrategie. In de landelijke rapportage zal een aparte paragraaf worden gewijd aan 'de kwaliteit van de kwaliteitscriteria'. Ook was in een aantal gevallen geen optimale afstemming tussen de verificateurs en de handhavingsorganisaties over de werkwijze tijdens de verificatie en de wijze waarop wordt omgegaan met het aspect bestuurlijke vaststelling. Uit de bestuurlijke reacties is op te maken dat dit laatste vooral voor gemeenten die zijn aangesloten bij een regionale milieudienst niet altijd duidelijk was. Het krappe tijdpad was hier mede debet aan.

Een aantal organisaties heeft bij de aanbieding van de bestuurlijk vastgestelde nulmeting aangegeven hoe zij het professionaliseringstraject tot op heden hebben ervaren. Men staat – op een enkele uitzondering na – overwegend positief tegenover het traject en ziet goede mogelijkheden de eigen taakuitvoering te verbeteren. Enkele organisaties hebben aangegeven reeds concreet bezig te zijn met een verbetertraject in het licht van de kwaliteitscriteria en hebben daarvoor reeds een verbeterplan opgesteld. Een aantal gemeenten ziet meerwaarde in het bundelen van de milieuwethandhaving met handhaving van andere kleursporen, zoals de handhaving van de ruimtelijke ordeningswetgeving en de apv's (integrale handhaving).

5.5 Eindconclusie

De belangrijkste conclusie op basis van de analyse van de bestuurlijke zelfevaluaties en de verificatieresultaten is, dat deze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het vormgeven

van een sluitende beleidscyclus in de handhaving. Verschillende elementen zijn aanwezig bij de organisaties, maar een groot deel van de organisaties zal nog wel flink moet investeren in de kwaliteit van de milieuhandhaving door (delen van) van de verschillende elementen uit de beleidscyclus in te vullen en te zorgen voor de juiste doorwerking tussen de elementen en de toepassing in de praktijk. Waar dat het geval is blijkt primair uit de individuele nulmetingen, waarbij aanzienlijke verschillen kunnen worden geconstateerd tussen individuele organisaties van dezelfde soort (91 gemeenten, 4 regionale waterkwaliteitsbeheerders), tussen verschillende soorten van organisaties (gemeenten, waterkwaliteitsbeheerders, provincie, VROM en V&W) en tussen de 8 regio's. Door de rapportage naast de individuele nulmetingen te leggen wordt duidelijk a. hoe ver iedere organisatie is ten opzichte van overige organisaties, en b. aan welke organisaties goede voorbeelden kunnen worden ontleend.