

Professionalisering van de milieuhandhaving
Resultaten nulmetingen in de provincie Drenthe

april 2003

VOORWOORD

De voorliggende rapportage ‘resultaten nulmetingen in de provincie Drenthe’ markeert een belangrijk moment in het traject van de professionalisering van de handhaving. De rapportage geeft inzicht in de kwaliteit van de handhavingprocessen bij alle bestuurlijke handhavinginstanties in Drenthe en biedt een basis om gezamenlijk toe te werken naar een adequaat handhavningsniveau per 1 januari 2005.

In de rapportage zijn de resultaten van de nulmetingen van de 12 Drentse gemeenten, de Drentse waterschappen Velt en Vecht en Reest en Wieden, de Groningse waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, de VROM inspectie Noord, Rijkswaterstaat en de provincie Drenthe opgenomen. In deze rapportage is onder andere beschreven waar het met de handhaving al goed gaat en waar verbeterlagen 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 handhavingproces, maar ook in het handhavingproces ‘bij de burens’. Primair is de eigen organisatie verantwoordelijk voor het halen van het kwaliteitsniveau. Daar waar door een enkele instantie alleen niet kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria is het van belang de samenwerking met anderen te vinden. De provincie Drenthe zal hier graag een faciliterende en stimulerende rol spelen in het kader van haar regierol binnen het professionaliseringstraject.

namens gedeputeerde staten,

JOHAN DIJKS

Gedeputeerde voor integrale handhaving
Voorzitter van het Provinciaal Handhavingsoverleg

SAMENVATTING

Voor u ligt de rapportage ‘Professionalisering van de milieuhandhaving; resultaten nulmetingen in de provincie Drenthe’. Deze rapportage is de start van het professionaliseringsproces van de handhavingsorganisaties in Drenthe – en breder- in Nederland. Deze rapportage geeft een beeld van de huidige situatie van de handhavingsorganisaties in Drenthe. Op basis hiervan worden verbeterplannen gemaakt en uitgevoerd. Begin 2005 zal een vergelijkbare meting nogmaals worden uitgevoerd en kan vastgesteld worden of de verbeteracties hebben geleid tot het voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria.

Het proces van de nulmeting op zich was een organisch proces van ‘learning by doing’. Het proces kende de nodige problemen en stond onder flinke tijdsdruk. Voor de meting begin 2005 is er dus nog een weg te gaan.

In verband met de vertraagde beschikbaarheid van betrouwbare gegevens, heeft de provincie Drenthe gekozen om op basis van bestuurlijk vastgestelde zelfevaluaties, de resultaten te beschrijven. De landelijk beschikbaar gestelde gegevens van de VROM-inspectie en van Rijkswaterstaat zijn in deze rapportage wel gebruikt. Wanneer een gemeente de vragenlijst voor verschillende clusters heeft ingevuld, is in deze rapportage alleen het geverifieerde A-cluster (Wet milieubeheer) meegenomen. De andere clusters zijn basis van vrijwilligheid ingevuld. Voor waterschappen is het G-cluster geverifieerd en in de rapportage meegenomen wanneer zij de vragenlijst voor meerdere clusters hebben ingevuld.

Resultaten:

De resultaten van de nulmetingen zijn per procesblok gegroepeerd. Eerst zijn de criteria van het betreffende procesblok benoemd en vervolgens zijn de scores voor de criteria en elementen gevisualiseerd weergegeven. Dit is gedaan door middel van groen- en roodgekleurde vakjes. Wanneer een organisatie niet voldoet aan een element is dit aangegeven met een rood gekleurd vakje. Is er wel voldaan aan een element, dan is het vakje groen.

Belangrijkste conclusies:

Over het algemeen kan gesteld worden dat er nog veel “rode vakjes” te zien zijn. Dit betekent dat er verbetertrajecten uitgezet moeten worden om per 1 januari 2005 te voldoen aan de gestelde minimumkwaliteitscriteria. In eerste instantie ligt deze verantwoordelijkheid bij de individuele organisaties. Daar waar zaken gezamenlijk opgepakt kunnen worden, is het van belang samenwerking te zoeken met andere handhavingsorganisaties. De provincie Drenthe zal, in het kader van haar regierol, hierbij een faciliterende en stimulerende rol spelen.

De belangrijkste conclusies zijn:

Algemeen

- Er zijn nog veel hiaten in het kwaliteitsproces van verschillende handhavingsorganisaties in Drenthe. Dit betekent dat op veel vlakken de komende jaren verbeteringen doorgevoerd zullen moeten worden om begin 2005 in ieder geval aan de minimumkwaliteitseisen te kunnen voldoen.

Procesblok 1: Doelen en condities

- Over het algemeen is er nog te weinig aandacht voor het handelen op basis van een goede probleemanalyse, wat een adequate sturing kan belemmeren.
- Doelstellingen worden nog te weinig geformuleerd in termen van naleefgedrag. Dit is nodig om concrete resultaten van de handhavingsinspanningen te kunnen laten zien.
- Nog lang niet altijd wordt er binnen de handhavingsorganisaties een scheiding aangebracht (tenminste op personeelsniveau) tussen vergunningverlenende activiteiten en handhavende activiteiten.

Procesblok 2: Strategie en werkwijze

- Aangezien één gemeente aangeeft geen sanctiestrategie te hebben en de vraag over wat deze strategie omvat, verschillend beantwoord wordt, komt de vraag op of de provinciebrede strategie bekend is bij iedereen en of deze duidelijk is voor alle instanties.
- Een minderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe geeft aan het landelijke gedoogbeleid te onderschrijven.

Procesblok 3: Uitvoering

- Nog te weinig wordt er in en handhavings(uitvoerings)programma een duidelijke verbinding gelegd met de doelstellingen en prioriteiten. Daarnaast moet in meerdere mate concreet worden vastgelegd hoe uitvoering wordt gegeven aan de gestelde doelstellingen.
- Verschillende organisaties ondervinden capaciteitsproblemen.
- Er is nu nog te weinig aandacht van de betrokken handhavingsorganisaties voor een opleidingsplan ten behoeve van deskundigen met handhavingstaken en voor de uitvoering hiervan.

Procesblok 4: Evaluatie

- Er vindt onderling nog te weinig vergelijking en benchmarking met collega-organisaties plaats.
- Over het algemeen zijn de doelstellingen vaak nog niet meetbaar opgesteld, waardoor ook de waarde van monitoring achterblijft.

VOORWOORD.....	2
SAMENVATTING	3
INLEIDING	6
1.1 Algemeen	6
1.2 Het proces professionalisering	6
1.3 Kwaliteitscriteria voor de handhaving: procesmatige benadering van handhaving	6
1.4 De nulmeting (Fase II)	7
1.5 Het organische groeiproces (Fase III)	7
1.6 Interventie en eindmeting (Fase IV)	8
1.7 Tijdslijn	8
2 ORIËNTATIE OP DE NULMETING	9
2.1 Uitvoering van de handhaving en nulmetingen in Drenthe	9
2.2 Aard en reikwijdte van de nulmeting	10
2.3 Doelstellingen van de rapportage	10
2.4 Rapportage en de organische groei	11
3 RESULTATEN	12
3.1 Algemeen	12
3.2 Reikwijdte	12
3.3 Leeswijzer	12
3.4 Doelen en condities	14
3.5 Strategie en werkwijze	16
3.6 Uitvoering	20
3.7 Evaluatie	23
3.8 Totaal resultaat	26
4 ANALYSE	28
4.1 Opmerkelijkheden	28
4.2 Evaluatie van het proces van de Nulmeting	30
5 CONCLUSIES	31
BIJLAGEN	33
Bijlage 1: Adequate handhavingsproces	34
Bijlage 2. Uitleg kleurensposen	36
Bijlage 3. Deelnemende organisaties	37
Bijlage 4: Omschrijving Elementen en Criteria	38
<u>Bijlage 5: Model verificatierapport</u>	39
<u>Bijlage 6: Database</u>	43
<u>Bijlage 7: Provinciale kaarten</u>	46

INLEIDING

1.1 Algemeen

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: het project 'Professionalisering van de milieuhandhaving'. Het doel van het project is dat per 1 januari 2005 handhavingsorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen. Hiertoe is in het project een nulmeting voorzien, welke het startpunt is voor het proces van verbetering van de handhaving. In deze rapportage wordt het resultaat van de nulmetingen van de handhavingsorganisaties in de provincie Drenthe gepresenteerd.

In Drenthe is ervoor gekozen het project primair in te zetten op 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 handhavingsinstanties nu al zelf aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd.

1.2 Het proces professionalisering

Uit de nota "Met recht verantwoordelijk" zijn twee belangrijke sporen voor de handhaving te onderscheiden, het wetsontwerp "Handhavingstructuur" en de "professionalisering van de handhaving".

Het wetsontwerp Handhavingstructuur

Dit wetsontwerp wordt vermoedelijk in het voorjaar van 2003 in de Tweede Kamer behandeld. Dit spoor is van belang voor de professionalisering van de handhaving omdat er een aantal items gerealiseerd worden die nodig zijn om de professionalisering van de handhaving te kunnen realiseren.

De professionalisering van de handhaving.

Op 28 januari 2002 is bestuurlijk groen licht gegeven aan het proces van de professionalisering van de handhaving. Het proces is te onderscheiden in een viertal fasen.

- I De kwaliteitscriteria (zie paragraaf 1.3)
- II De nulmeting (zie paragraaf 1.4)
- III Het organische groeiproces (verbetertraject) (zie paragraaf 1.5)
- IV Interventie en eindmeting (zie paragraaf 1.6)

1.3 Kwaliteitscriteria voor de handhaving: procesmatige benadering van handhaving (fase I)

Per 1 november 2002 hebben de staatssecretarissen van VROM en V&W de kwaliteitscriteria vastgesteld. De kwaliteitscriteria zijn aan alle betrokken organisaties toegezonden.

In een later stadium worden de kwaliteitscriteria in een AMvB vastgesteld en in het wetsontwerp Handhavingstructuur verankerd.

Basis voor de set kwaliteitscriteria vormt het zogenaamde "adequate handhavingsproces", zoals beschreven door de LCCM. Dit model gaat er in essentie vanuit, dat het niet mogelijk is om een éénduidig adequaat handhavingsniveau te definiëren, maar dat het wel mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen. Het model beschrijft vier procesblokken, namelijk doelen en condities (procesblok 1), strategie en werkwijze (procesblok 2), uitvoering (procesblok 3) en evaluatie (procesblok 4). Een schematische weergave en uitleg van het "adequate handhavingsproces" is terug te vinden in bijlage 1 (p.34).

Per procesblok is een aantal criteria geformuleerd (in totaal 19 criteria). Elk criterium is opgebouwd uit een aantal elementen. De vragenlijst voor de zelfevaluatie is opgebouwd uit deze criteria en elementen.

1.4 De nulmeting (Fase II)

De betrokken handhavingsorganisaties voeren een nulmeting uit aan de hand van de vastgestelde criteria. Deze nulmeting bestaat uit drie onderdelen: de zelfevaluatie, de beoordeling van de zelfevaluatie door een externe verificateur en de bestuurlijke vaststelling van de nulmeting door de eigen organisatie.

- *De zelfevaluatie*
Voor de zelfevaluatie is begin december 2002 een vragenlijst aan alle handhavingsorganisaties verstrekt. Tevens is toen verzocht om de vragen voor 27 januari 2003 op een daartoe in te stellen website (www.professionalisering-handhaving.nl) in te vullen. Dit betreft de ambtelijke versie van de zelfevaluatie. In Drenthe hebben alle instanties, op één na, hier op tijd aan voldaan.
- *Verificatie*
Na de zelfevaluatie is in februari en maart 2003 met de verificatie van de gegevens gestart. KPMG Sustainability heeft de verificatie over deze ambtelijke versie uitgevoerd. Het doel van de verificatie is inzicht krijgen in de kwaliteit waarmee de zelfevaluatie is uitgevoerd. Hiertoe zijn door de verificateur vragen gesteld over een aantal kwaliteitscriteria en de bijbehorende antwoorden uit de zelfevaluatie. De vragen hebben betrekking op een vijftal aspecten, namelijk aanwezigheid, verbanden, doorwerking, juistheid en een reactie op de conclusie van de verificateur. Van de verificatie heeft elke organisatie een rapportage ontvangen.
- *Bestuurlijke vaststelling*
Bij de start van de fase van de nulmeting is alle 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, verschoven naar 18 maart 2003.

Vervolgens worden de bestuurlijk vastgestelde nulmetingen aan de provincie –in de rol van regisseur van de handhaving- aangeboden. Op basis hiervan is deze rapportage opgesteld. Hoofdstuk 2 geeft een verdere toelichting op de uitvoering van de nulmetingen in Drenthe. De resultaten van de provincie worden vertaald in een landelijk beeld, wat op 15 mei aan de staatssecretaris zal worden aangeboden.

1.5 Het organische groeiproces (Fase III)

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 collega handhavingspartners, start het verbeteringstraject. Dit traject start met de vraag aan alle handhavingsorganisaties om binnen drie maanden na de publicatie van deze rapportage bestuurlijke opties voor de door te voeren verbeteringen te formuleren. Deze bestuurlijke opties vormen een verbeterplan. 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.

Elke individuele organisatie dient het verbeterplan bij het college van Gedeputeerde Staten in.

De provincie vormt zich, in haar rol als handhavingsregisseur, een oordeel over de gepresenteerde opties van de bestuurlijke organisaties, in de zin of deze geschetste opties redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie op 1 januari 2005 aan alle kwaliteitscriteria kan voldoen.

Hiervan stelt de provincie een rapportage op. De provincie volgt het proces in haar rol als regisseur.

Waar nodig geeft de provincie sturing en ondersteuning aan de processen, waarbij de provincie gebruik kan maken van de producten die worden ontwikkeld in het landelijke project ‘goede voorbeelden’ en producten die ontwikkeld zijn door collega-organisaties in Drenthe.

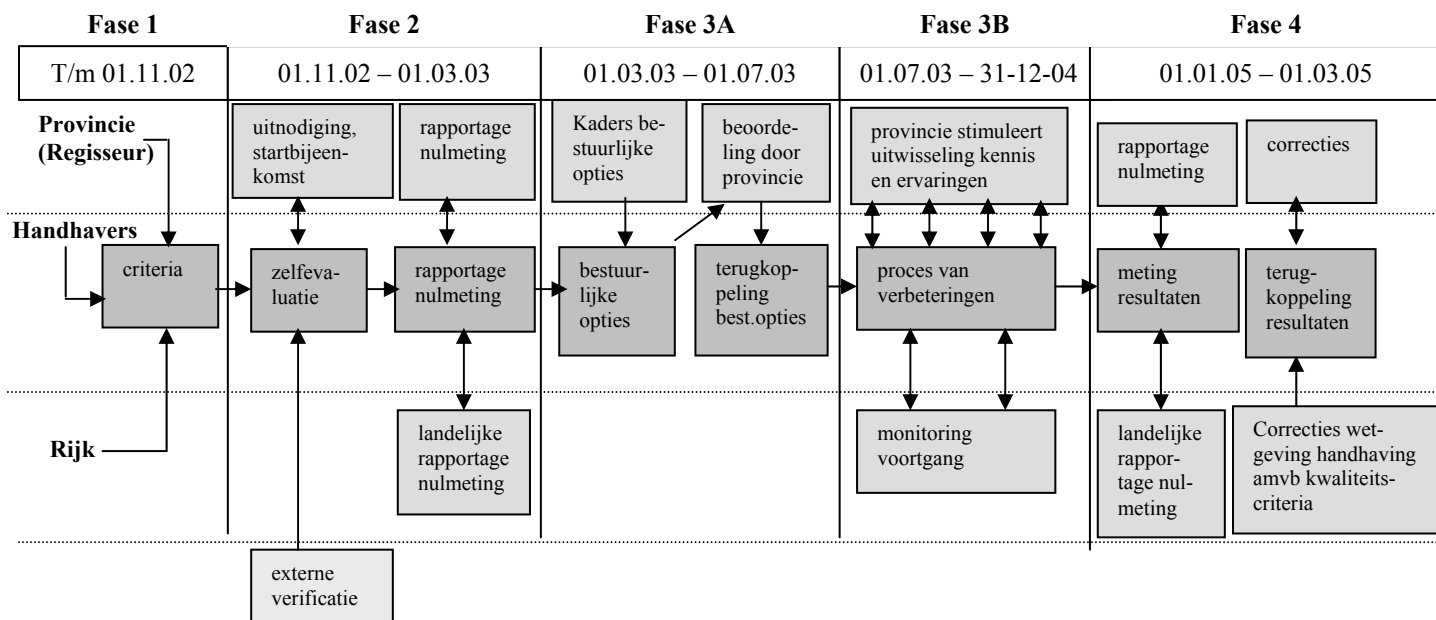
1.6 Interventie en eindmeting (Fase IV)

Het proces van professionalisering is niet vrijblijvend. De provincie zal in de rol van regisseur interveniëren. Zij kan dit op verschillende manieren doen. Het gaat dan om lichtere en zwaardere vormen van overleg, ambtelijk, of bestuurlijk, bilateraal en in groter verband en vormen van publiciteit.

Uiteindelijk vindt aan het begin 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 zal deze toetsing plaatsvinden.

1.7 Tijdlijn

In onderstaande tijdlijn worden de in de voorgaande paragrafen beschreven fases in de tijd weergegeven.



2 ORIËNTATIE OP DE NULMETING

In dit hoofdstuk worden bijzonderheden over de handhavinguitvoeringsstructuur Drenthe toegelicht aan de hand van de uitvoering van de nulmetingen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de aard en reikwijdte van de nulmetingen zelf, waarna de doelstellingen van de voorliggende rapportage en de functie van de rapportage in het licht van het verbetertraject tot 1 januari 2005, de zogeheten organische groei, worden besproken.

2.1 Uitvoering van de handhaving en nulmetingen in Drenthe

In Drenthe hebben in totaal 19 instanties de nulmeting uitgevoerd: 12 gemeenten, twee waterschappen met de hoofdvestiging in Drenthe (Velt en Vecht, Reest en Wieden), twee waterschappen met de hoofdvestiging in Groningen, de VROM-Inspectie, de Inspectie V&W en de provincie Drenthe.

Bij de volgende instanties is sprake van provinciegrensoverschrijdende handhaving of organisatie van de handhaving:

- Het beheersgebied van de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest liggen zowel in Drenthe als in Groningen. Het beheersgebied van de waterschappen Reest en Wieden en Velt en Vecht bevindt zich zowel in de provincie Drenthe als in de provincie Overijssel.
- De activiteiten van de VROM-Inspectie Noord strekken zich uit tot de provincies Groningen, Drenthe en Friesland. De resultaten van de nulmetingen zijn echter landelijke gegevens van de VROM-inspectie.
- De activiteiten van Rijkswaterstaat Directie Noord spelen zich af in Groningen, Friesland en Drenthe en de resultaten zijn voor deze drie noordelijke provincie weergegeven.

Landelijk is afgesproken dat - ingeval sprake is van provinciegrens-overschrijdende taakuitvoering van de handhaving - de provincie waar de betreffende instantie haar zetel heeft het voortouw neemt voor het doen uitvoeren van de nulmeting. De nulmeting van de betreffende instantie wordt wel in beide rapportages opgenomen, om zodoende geen witte vlekken te laten ontstaan in de rapportages. Zo worden in deze rapportage de resultaten van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's wel meegenomen, alhoewel hun hoofdvestiging in Groningen ligt.

De VROM-Inspectie heeft ervoor gekozen één landelijke nulmeting (zelfevaluatie en verificatie) uit te voeren 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, directiegebonden, 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. In onze rapportage zijn de resultaten van de directie noord weergegeven.

2.2 Aard en reikwijdte van de nulmeting

Aard

De nulmetingen zijn bedoeld om de bestuurlijke handhavingsinstanties een spiegel voor te houden in het licht van de landelijke kwaliteitscriteria. Tevens is het een ijkpunt; de start van het professionaliseringstraject. De kwaliteitscriteria bevatten minimum- en facultatieve elementen. Een handhavingsinstantie voldoet aan het kwaliteitscriterium indien men in ieder geval aan de minimelementen voldoet. De facultatieve elementen bevatten suggesties voor verbeteringen, die de kwaliteit van de handhaving mede bepalen en verhogen. Bij het voldoen aan de gestelde minimum-elementen geldt nog een drietal algemene randvoorwaarden:

- *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.

Reikwijdte

Zoals gezegd is er landelijk voor gekozen het project primair in te zetten op de professionalisering van de grijze (milieuhygiëne) en blauwe (waterkwaliteit) handhaving. Dit is in Drenthe overgenomen. Verbreding naar het rode en groene kleurenspoor kan in een later stadium plaatsvinden of door de handhavingsinstanties nu al aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd. (Voor uitleg van de kleurensporten zie bijlage 2, p.36). Dus de verbreding naar het rode en groene kleurenspoor is in deze rapportage niet meegenomen.

2.3 Doelstellingen van de rapportage

Met deze rapportage nulmetingen wordt een vijftal doelen nagestreefd:

1. Ten eerste het presenteren van de resultaten van de nulmeting. Belangrijk is, dat alle instanties in Drenthe zich herkennen in hun eigen beeld.
2. Ten tweede het bereiken van transparantie over de kwaliteitsniveaus van alle individuele partners. Voor elke bestuurlijke instantie wordt inzichtelijk gemaakt waar deze staat ten opzichte van de landelijke kwaliteitscriteria voor de professionalisering.
3. Het wordt inzichtelijk op welke aspecten de planning en uitvoering van de handhaving onvoldoende is geborgd. Door de rapportage wordt duidelijk op welke terreinen verbeteringen moeten worden doorgevoerd.
4. Ten vierde is de rapportage de opmaat voor het verbetertraject: de organische groei. Door de verbeterpunten in samenhang met die van de andere handhavingspartners te zien, biedt de organische groei de gelegenheid om verbeteringen door te voeren (zowel individueel als in gezamenlijkheid). Ook kunnen instrumenten ter verbetering van de handhaving gezamenlijk worden ontwikkeld.
5. Ten vijfde biedt de rapportage de provincie een mogelijkheid om haar rol als regisseur binnen het professionaliseringstraject vorm en inhoud te geven.

2.4 Rapportage en de organische groei

Op verschillende te onderscheiden niveaus kan deze rapportage nulmetingen bijdragen aan het proces van de organische groei.

- *Lokaal (individueel) niveau*

Op lokaal of individueel niveau vormt de nulmeting het startpunt voor het verbeteringstraject. De elementen uit de kwaliteitscriteria die nog geïmplementeerd moeten worden in de organisatie om tot een professionele uitvoering van de handhaving te komen, worden voor de individuele organisatie duidelijk. Op lokaal/individueel niveau kan 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 door te voeren verbeteringen en het op te stellen plan van aanpak dient in samenhang met de collega handhavingpartners te worden ontwikkeld. Hiertoe is inzicht in het provinciale niveau van belang.

- *Provinciaal niveau*

De prestaties van de individuele organisatie zullen naar verwachting ook een herkenbaarheid voor de andere instanties in de provincie opleveren (eye-opener). De rapportage levert primair inzicht in de individuele resultaten. Door deze resultaten in samenhang te presenteren ontstaat inzicht in hoe de organisaties ten opzichte van elkaar staan binnen de provincie Drenthe. Op basis van dit inzicht kunnen mogelijk samenwerkingsopties worden uitgewerkt.

Op basis van het lokale inzicht en de daarop te ontwikkelen verbeterplannen, kan de provincie met de beschikbare informatie gerichte regie voeren. Een onderdeel van de regie zal bestaan uit facilitering van het verbetertraject. Deze facilitering kan in samenwerking met het servicepunt handhaving Drenthe worden georganiseerd op zowel individueel als collectief niveau.

- *Landelijk niveau*

In het verlengde van de facilitering op provinciaal niveau kan deze voor collectieve elementen ook op landelijk niveau plaatsvinden. Goede voorbeelden die uit de provinciale rapportages naar voren komen kunnen vanuit het landelijke overzicht naar de individuele handhavinginstanties gecommuniceerd worden. De LIM website kan hierin een belangrijke rol spelen. Ook kan er op landelijk niveau nader onderzoek worden uitgevoerd om te bepalen hoe breed een aantal verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Voorts zal op landelijk niveau duidelijk worden of de kwaliteitscriteria in de nulmetingen eenduidig zijn toegepast. Onderdelen waar de criteria onduidelijk zijn gebleken, kunnen voor de nieuwe meting in 2005 bijgesteld worden en eventuele ontbrekende elementen kunnen toegevoegd worden aan de nieuwe meting van 2005.

3 RESULTATEN

3.1 Algemeen

De nulmeting is uitgevoerd bij de bestuurlijke handhavingsorganisaties. De rijksdiensten, VROM Inspectie en Rijkswaterstaat, de provincie, de gemeenten en waterschappen hebben op basis van de landelijke afspraken de nulmeting uitgevoerd.

In bijlage 3 (p.37) staan de deelnemende organisaties weergegeven. Ook is per instantie weergegeven hoe men de zelfevaluatie heeft ingevuld: per cluster of voor de hele organisatie.

3.2 Reikwijdte

Alle Drentse gemeenten, de vier waterschappen die in Drenthe werkzaam zijn en de provincie hebben de vragenlijsten ingevuld. Vier gemeenten hebben er voor gekozen om hun werkterrein te verdelen in clusters, waarvoor afzonderlijke vragenlijsten zijn ingevuld. In deze rapportage is voor gemeenten alleen het A-cluster (Wet milieubeheer) meegenomen. Ook heeft één waterschap ervoor gekozen om de vragenlijst voor afzonderlijke clusters (zie pag. 37) in te vullen. Hiervoor is cluster G in de rapportage meegenomen. De overige instanties hebben één vragenlijst voor de gehele organisatie ingevuld.

Ten tijde van de verificatie van de vragenlijsten was één handhavingsorganisatie nog niet gereed met het invullen van de zelfevaluatie, waardoor de resultaten voor de betreffende instantie niet geverifieerd zijn. Bijna alle zelfevaluaties zijn ten tijde van schrijven van deze rapportage bestuurlijk vastgesteld, behalve bij één van de waterschappen. Dit is op de website (nog) niet zichtbaar.

3.3 Leeswijzer

In de navolgende paragrafen volgen de resultaten van de nulmeting. Per paragraaf wordt een procesblok behandeld. Eerst worden de criteria van het betreffende procesblok benoemd en vervolgens zijn de scores voor de criteria en elementen gevisualiseerd weergegeven. Wanneer een instantie niet voldoet aan een element is dit aangegeven met een rood gekleurd vakje. Is er wel voldaan aan een element, dan is het vakje groen. Sommige elementen zijn facultatief. Deze facultatieve elementen bevatten enkele suggesties voor mogelijke verbeteringen, die de kwaliteit van de handhaving mede bepalen en verhogen, maar die geen invloed hebben op het voldoen aan een criterium. Facultatieve elementen zijn te herkennen aan de letter 'f' in een grijs gekleurd vakje.

In bijlage 4 (p.38) 'Omschrijving elementen en criteria', wordt een uitleg gegeven over de wijze van berekening van het al dan niet scoren op een element. Uitgangspunt is dat wordt voldaan aan een criterium als aan alle hierbij behorende minimumelementen is voldaan. In de bijlage is aangegeven welke antwoorden op de vragen in de zelfevaluatie nodig zijn om te voldoen aan een element. In sommige gevallen is voor het voldoen aan het element noodzakelijk dat aan meer dan één (deel)element wordt voldaan. In dit geval is dit met het woordje 'EN' aangegeven. In andere gevallen zijn meerdere antwoorden mogelijk voor het voldoen aan een element. In dit geval wordt dit aangegeven door het woordje 'OF'.

Voorbeeld

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 *Handelt uw organisatie op grond van een probleemanalyse die de volgende onderdelen omvat?*

- Alle inrichtinggebonden taken en objecten (A.1) **EN**
- Alle niet-inrichtinggebonden taken en objecten (A.2)
- Alle taakgebonden milieuproblemen (B)
- De mogelijke effecten van potentiële overtredingen (C.1) **EN**
- De effecten van feitelijke overtredingen (C.2)
- De kansen op overtredingen (D).

Om te voldoen aan het eerste element (element A) van het criterium 'probleemanalyse' moet bij vraag 1.1.1 aangegeven zijn dat de probleemanalyse alle inrichtingsgebonden taken en objecten omvat (A.1) **EN** alle niet-inrichtingsgebonden taken en objecten (A.2).

Datzelfde geldt voor element C. Om hieraan te voldoen moet zijn aangegeven dat de probleemanalyse de mogelijke effecten van potentiële overtredingen omvat (C.1) **EN** dat de probleemanalyse de effecten van feitelijke overtredingen omvat (C.2).

Er moeten enkele kanttekeningen geplaatst worden bij de presentatie van de resultaten:

- Als een handhavingsorganisatie de zelfevaluatie voor de gehele organisatie heeft uitgevoerd worden de resultaten voor de gehele organisatie gepresenteerd. Is de zelfevaluatie per cluster ingevuld, dan worden in de navolgende beschrijving alleen de geverifieerde clusters gepresenteerd. De keuze voor de bepaling van welk cluster wordt geverifieerd is door de landelijke projectgroep nulmeting bepaald. Hierbij is de nadruk gelegd op de clusters met betrekking tot de uitvoering van de Wet milieubeheer taken (cluster A). Een consequentie van deze keuze is dat er een cluster geverifieerd kan zijn, dat aan minder criteria voldoet dan de overige clusters binnen de betreffende handhavingsorganisatie, waardoor het gepresenteerde beeld slechter kan zijn dan de gemiddelde situatie.
- Er is bewust niet gekozen voor een 'optelling' van clusters. Er zou op deze wijze een te negatief beeld ontstaan, aangezien er dan steeds wordt uitgegaan van het minst presterende cluster. Landelijk is inmiddels ook besloten de clusters niet op te tellen.
- Wegens constatering van enige hiaten in de landelijk gegenereerde en beschikbaar gestelde gegevens, heeft de provincie Drenthe ervoor gekozen de resultaten op een eigen wijze te presenteren. Uitgangspunt hierbij zijn de geverifieerde en bestuurlijk vastgestelde gegevens (m.u.v. één gemeente, waar de verificatie niet plaats heeft kunnen vinden). De resultaten van Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie zijn door de landelijke stuurgroep professionalisering ter beschikking gesteld aan de provincies en deze resultaten zijn één op één overgenomen. Deze resultaten zijn wel gepresenteerd, maar zijn in de analyse niet meegenomen, aangezien vergelijking tussen bijvoorbeeld RWS-regio's niet mogelijk is.
- Door de resultaten van de zelfevaluatie ontstaat een beeld van de situatie in de provincie Drenthe. Desondanks zullen er altijd interpretatieverschillen zijn ten aanzien van situaties, vragen en antwoorden. Tevens geldt, dat organisaties niet altijd op gelijke wijze zijn ingericht en daarom niet altijd één op één vergeleken kunnen worden met 'de buurman'.
- Wanneer een handhavingsorganisatie heeft aangegeven het niet eens te zijn met de verificateur, en de zelfevaluatie derhalve niet heeft aangepast, dan zijn de gegevens uit de vragenlijst overgenomen (de onaangepaste resultaten). Wanneer een organisatie heeft aangegeven het wel eens te zijn met de verificateur dan zijn de gewijzigde resultaten meegenomen. Uitgangspunt is de bestuurlijk vastgestelde versie van de zelfevaluatie.

3.4 Doelen en condities

3.4.1 Criteria en elementen

Op het gebied van doelen en condities zijn de onderstaande vier criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en facultatieve elementen genoemd.

CRITERIUM 1.1 Probleemanalyse

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

De analyse heeft ten minste betrekking op (minimumelementen):

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

- e. een risico-inventarisatiekaart.

CRITERIUM 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

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

De prioriteiten en doelstellingen omvatten ten minste (minimumelementen):

- a. prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse en met evaluaties;
- b. een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld;
- c. meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van die indicatoren.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatieve elementen):

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

CRITERIUM 1.3 Borging personele en financiële middelen

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

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

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

CRITERIUM 1.4 Organisatorische condities

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken

De organisatorische regelingen omvatten ten minste (minimumelementen):

- a. een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- b. een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat;
- c. het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- d. een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

- g. een scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau.

3.4.2 Resultaten

Handhavingsorganisatie	crit criterium	1.1					1.2					1.3		1.4								
	element	a	b	c	d	e	f	a	b	c	d	e	f	a	b	a	b	c	d	e	f	g
Gemeente Assen																						
Gemeente Emmen																						
Gemeente Hoogeveen																						
Gemeente Meppel																						
Gemeente Aa en Hunze																						
Gemeente Borger-Odoorn																						
Gemeente Coevorden																						
Gemeente De Wolden																						
Gemeente Midden-Drenthe																						
Gemeente Noordenveld																						
Gemeente Tynaarlo																						
Gemeente Westerveld																						
Provincie Drenthe																						
Waterschap Hunze en Aa's																						
Waterschap Noorderzijlvest																						
Waterschap Reest en Wieden																						
Waterschap Velt en Vecht																						
Rijkswaterstaat																						
VROM																						

Criterion 1.1: probleemanalyse

Basis van een adequaat handhavingsproces vormt het uitvoeren van een probleemanalyse. Het doel van de analyse is sturing te kunnen geven aan de handhavingsinspanningen. Twee gemeenten, één Drents waterschap en twee Groningse waterschappen hebben aangegeven dat zij handelen op basis van een probleemanalyse die alle inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden taken en objecten omvat en ook alle taakgebonden milieuproblemen.

Twee van de 12 gemeenten hebben de mogelijke effecten van potentiële overtredingen bekeken en datzelfde aantal heeft de kansen op overtredingen geanalyseerd.

Het overgrote deel van de handhavingsorganisaties geeft aan een risico-inventarisatie in kaartvorm te hebben.

Criterion 1.2: Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

Voor een kwalitatief goede handhaving is het belangrijk dat het bestuur aangeeft welke beleidsmatige accenten gelden voor de handhaving. Bij elke prioriteit zal duidelijk moeten zijn wat het doel is. Om te bepalen of het doel gehaald wordt, zijn indicatoren nodig.

Ook op dit criterium scoren de waterschappen (met name de Groningse) aanzienlijk beter in vergelijking met de gemeenten. Ook de provincie Drenthe scoort goed op dit criterium. Acht van de 12 gemeenten scoort op geen van de onderliggende elementen. Bij vier van de 12 gemeenten zijn wel prioriteiten gesteld, maar bij twee gemeenten hebben ze meetbare doelen met indicatoren.

Criterion 1.3: Borging personele en financiële middelen

Het is belangrijk dat de mensen en middelen die nodig zijn voor het bereiken van de doelstellingen ook beschikbaar zijn.

Wanneer we kijken naar de gemeenten, waterschappen en de provincie zien we dat acht van deze handhavingsorganisaties (vijf gemeenten, één Drents en twee Groningse waterschappen) de relatie tussen doelen en middelen in de begroting vastgelegd hebben (zowel de personele als de financiële capaciteit). Naast deze 8 handhavingsorganisaties, hebben vier organisaties wel de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd, maar niet de financiële.

Criterion 1.4: Organisatorische condities

Onder organisatorische condities wordt verstaan dat de handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken.

Zeven gemeenten hebben geen scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau. De overige vijf gemeenten, de vier waterschappen en de provincie hebben een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau. Daarvan hebben één gemeente, twee waterschappen (één uit Groningen en één uit Drenthe) en de provincie dat ook op organisatieniveau doorgetrokken.

Vier gemeenten en de provincie hebben een roulatiesysteem voor handhavers. Opvallend is dat geen van de waterschappen aangeeft een dergelijk roulatiesysteem te hebben.

Alle waterschappen geven aan taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden schriftelijk vastgelegd te hebben. Zeven van de 12 gemeenten hebben dit ook gedaan. De provincie heeft dit niet schriftelijk vastgelegd.

De overgrote meerderheid (10 van de 12) van de gemeenten heeft geen bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren. De provincie en de waterschappen hebben dit wel.

3.5 Strategie en werkwijze

3.5.1 Criteria en elementen

Op het gebied van strategie en werkwijze zijn de onderstaande zeven criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en facultatieve elementen genoemd.

CRITERIUM 2.1 Nalevingsstrategie

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

De nalevingsstrategie omvat ten minste (minimelementen):

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

CRITERIUM 2.2 Toezichtstrategie

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

De toezichtstrategie omvat ten minste (minimumelementen):

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

- e. het uitvoeren van diepteonderzoeken in de vorm van audits of quickscans.

CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie

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

De sanctiestrategie omvat ten minste (minimumelementen):

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

CRITERIUM 2.4 Gedoogstrategie

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

De gedoogstrategie omvat ten minste (minimumelement):

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

CRITERIUM 2.5 Interne en externe afstemming

De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavings-taken voor interne en externe afstemming.

De interne afstemming omvat ten minste (minimumelementen):

- a. afstemming met vergunningverlening;
- b. afstemming met overige relevante organisatieonderdelen.

De externe afstemming omvat ten minste (minimumelementen):

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

CRITERIUM 2.6 Protocollen en werkinstructies

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

De protocollen omvatten ten minste (minimumelementen):

- a. een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle genoemde verplichte elementen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatieve elementen):

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

CRITERIUM 2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

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

De protocollen omvatten ten minste (minimumelementen):

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

3.5.2 Resultaten

Handhavingsorganisatie	criterium	2.1	2.2					2.3					2.4	2.5					2.6			2.7		
	element	a	a	b	c	d	e	a	b	c	d	e	a	a	b	c	d	e	a	b	c	a	b	c
Gemeente Assen		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Emmen		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Hoogeveen		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Meppel		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Aa en Hunze		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Borger-Odoorn		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Coevorden		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente De Wolden		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Midden-Drenthe		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Noordenveld		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Tynaarlo		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gemeente Westerveld		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Provincie Drenthe		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Waterschap Hunze en Aa's		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Waterschap Noorderzijlvest		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Waterschap Reest en Wieden		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Waterschap Velt en Vecht		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rijkswaterstaat		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
VROM		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Criterion 2.1: Nalevingsstrategie

Behalve met de klassieke handhavinginstrumenten, controle en sancties, hebben ook andere instrumenten, zoals financiële middelen, voorlichting en publiciteit, invloed op de naleving van regels. Drie gemeenten en alle waterschappen hebben een nalevingstrategie waarin ook de toepassing van de andere instrumenten is beschreven. Het overgrote deel van de gemeenten (negen gemeenten) en de provincie heeft dit niet.

Criterion 2.2: Toezichtsstrategie

De EU stelt minimumcriteria aan een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Vier gemeenten, de provincie en twee waterschappen (twee Groningse) hebben aangegeven een toezichtstrategie te hebben, waarvan routinematige onderzoeken en incidentele bezoeken deel van uitmaken. Hiervan hebben twee gemeenten en de provincie alle genoemde vormen van toezicht beschreven (minimumelementen). Bij de overige ontbreken een of meerdere vormen van toezicht.

Criterion 2.3: Sanctiestrategie

In een sanctiestrategie is de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen vastgelegd. Eén gemeente geeft aan geen sanctiestrategie (voorheen stappenplan) te hebben. Op deze gemeente na hebben alle handhavingsorganisaties een sanctiestrategie met een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijke optreden en een passende reactie bij overtredingen. Een minderheid heeft een regeling voor het optreden tegen de eigen organisatie en duidelijkheid over termijnen en zwaarte van de sancties.

Criterion 2.4: Gedoogstrategie

Er gelden landelijke minimumeisen aan een gedoogbeleid. Eén gemeente en de twee Groningse waterschappen geven aan dit landelijk gedoogkader uitdrukkelijk te hebben onderschreven.

criterium 2.5: Interne en externe afstemming

In de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken moet een handhavingsorganisaties zorgen voor interne en externe afstemming. Bijna alle instanties hebben aangegeven dat ze aan interne afstemming doen.

Bij de externe afstemming wordt onderscheid gemaakt tussen de afspraken in het kader van de bestuursovereenkomst en de afspraken waarbij meerdere handhavingsorganisaties zijn betrokken, zowel gelijktijdig als na elkaar. De afspraken over samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomst worden door alle instanties aangehaald. Eén gemeente en één waterschap hebben afspraken gemaakt over de afstemming met andere handhavingsinstanties bij gelijktijdige bevoegdheid. Geen van de organisaties heeft afspraken gemaakt met andere handhavingsinstanties die na elkaar bevoegd zijn.

criterium 2.6: Protocollen werkinstructies

Voor de uniformiteit en continuïteit is het goed om werkafspraken vast te leggen. De vragenlijst vermeldt 15 verschillende protocollen. Formeel moeten al deze protocollen aanwezig zijn voordat aan het criterium wordt voldaan.

Uit het overzicht blijkt dat geen van de handhavingsorganisaties in de provincie Drenthe alle 15 protocollen beschikbaar heeft.

criterium 2.7: Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

- Om de kwaliteit van de handhaving te verhogen is het van belang dat er wordt gehandeld op basis van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten. Alleen de gemeente Westerveld geeft aan alle gevraagde protocollen te hebben. Een Gronings waterschap geeft aan de gevraagde protocollen voor communicatie en informatiebeheer te hebben (a en b).

3.6 Uitvoering

3.6.1 Criteria en elementen

Op het gebied van de uitvoering zijn de onderstaande vier criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en facultatieve elementen genoemd.

CRITERIUM 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma
--

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

Het handhavingsuitvoeringsprogramma omvat ten minste (minimelementen):

- a. een duidelijke verbinding met de gestelde prioriteiten en doelstellingen;
- b. een weergave van de concrete handhavingsactiviteiten en de bijbehorende capaciteit;
- c. de uitwerking van het handhavingsuitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatieonderdelen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

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

CRITERIUM 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit

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

Voldoende handhavingscapaciteit betekent ten minste:

- a. inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit (A.1);
- a. voldoende capaciteit voor uitvoering van het handhavingsuitvoeringsprogramma (A.2).

CRITERIUM 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

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

Voldoende deskundigheid betekent ten minste:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

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

CRITERIUM 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

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

De uitvoeringsondersteunende voorzieningen omvatten ten minste (minimumelementen):

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

3.6.2 Resultaten

Handhavingsorganisatie	criterium	3.1				3.2	3.3				3.4			
	element	a	b	c	f	a	a	b	c	f	a	b	c	d
Gemeente Assen														
Gemeente Emmen														
Gemeente Hoogeveen														
Gemeente Meppel														
Gemeente Aa en Hunze														
Gemeente Borger-Odoorn														
Gemeente Coevorden														
Gemeente De Wolden														
Gemeente Midden-Drenthe														
Gemeente Noordenveld														
Gemeente Tynaarlo														
Gemeente Westerveld														
Provincie Drenthe														
Waterschap Hunze en Aa's														
Waterschap Noorderzijlvest														
Waterschap Reest en Wieden														
Waterschap Velt en Vecht														
Rijkswaterstaat														
VROM-inspectie														

Criteriaum 3.1: Handhavingsuitvoeringsprogramma

In het handhavingsuitvoeringsprogramma legt een handhavingsorganisatie voor een bepaalde periode concreet vast hoe uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsactiviteiten. Een meerderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe heeft geen handhavingsprogramma dat een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten bevat. Twee gemeenten en twee Groningse waterschappen hebben dit wel en geven in de meeste gevallen dan ook concreet aan welke activiteiten worden uitgevoerd en hoeveel capaciteit nodig is. Alle waterschappen, de provincie en vier gemeenten geven aan dat het handhavingsprogramma is uitgewerkt in een concrete werkplanning voor de betrokken organisatieonderdelen.

De provincie, de waterschappen en één gemeente hebben het uitvoeringsprogramma ook uitgewerkt in een concrete werkplanning op medewerkersniveau.

Criteriaum 3.2: Omvang van de handhavingscapaciteit

Voor het realiseren van de doelstellingen is voldoende capaciteit nodig. Hiervoor is ten minste inzicht nodig in de daadwerkelijk beschikbare handhavingscapaciteit. Bijna alle instanties geven aan inzicht te hebben in de beschikbare capaciteit. Drie gemeenten en de twee Groningse waterschappen geven aan dat deze capaciteit in overeenstemming was met de capaciteit in de uitvoeringsplannen van 2002. De overgrote meerderheid van de gemeenten, de provincie en de Drentse waterschappen geven aan capaciteitsproblemen te hebben.

Criteriaum 3.3: Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

Kwaliteit van de handhavingscapaciteit hangt direct samen met deskundigheid en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid en met het stimuleren van de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. Alle waterschappen en zeven van de 12 gemeenten hebben vastgelegd welke deskundigheden voor de uitvoering van handhavingstaken nodig zijn. De provincie geeft aan dit niet te hebben vastgelegd. Drie waterschappen en vijf gemeenten hebben een opleidingsplan en geld voor de uitvoering hiervan. Bij de provincie is dit niet aanwezig. Bij twee waterschappen en drie gemeenten vindt er een periodieke toetsing plaats van het gewenste deskundigheidsniveau.

criterium 3.4: Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

Om de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk te maken, moet de handhavingsorganisatie beschikken over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen.

Zes van de 12 gemeenten beschikken over een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en procedurebewaking van handhavingsactiviteiten. De overige instanties hebben in de meeste gevallen wel een systeem, maar dan voor een of twee van de genoemde taken planning, programmering of procedurebewaking.

De overgrote meerderheid van de handhavingsorganisaties hebben geen geautomatiseerd systeem dat geschikt is voor de registratie van handhavingstaken, de opslag en bewerking van de monitoringgegevens en de uitwisseling van informatie met andere handhavingsorganisaties.

Alle organisaties maken gebruik van meerdere voorzieningen. Vier gemeenten, de provincie en een waterschap hebben aangegeven dat het onderhoud van de voorzieningen niet of gedeeltelijk in orde is. Wanneer 'gedeeltelijk' is geantwoord, is de score rood aangegeven. In werkelijkheid zal het geschetste beeld dus genuanceerder zijn. De overige instanties geven aan dat dit in orde is.

3.7 Evaluatie

3.7.1 Elementen en criteria

CRITERIUM 4.1 Kwaliteitsborging
--

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

De systematiek van kwaliteitsborging omvat ten minste (minimumelementen):

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatieve elementen):

- d. aanwijzen van een kwaliteitscoördinator/toepassen officieel kwaliteitszorgsysteem;
- e. externe toetsing van de procesbeschrijvingen;
- f. certificering van de procesbeschrijvingen.

CRITERIUM 4.2 Monitoring

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

De monitoring omvat ten minste (minimumelementen):

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

- c. een koppeling van de monitoring aan het kwaliteitsborgingsproces.

CRITERIUM 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

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

De verantwoording omvat ten minste (minimumelementen):

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan (facultatief element):

- een publieksversie van het verantwoordingsrapport.

CRITERIUM 4.4 Vergelijking en auditing

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

Hierbij valt (onder andere) te denken aan (facultatieve elementen):

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

3.7.2 Resultaten

Handhavingsorganisatie	criterium	4.1						4.2		4.3					4.4			
		element	a	b	c	f	f	f	a	b	a	b	c	d	e	f	a	b
Gemeente Assen																		
Gemeente Emmen																		
Gemeente Hoogeveen																		
Gemeente Meppel																		
Gemeente Aa en Hunze																		
Gemeente Borger-Odoorn																		
Gemeente Coevorden																		
Gemeente De Wolden																		
Gemeente Midden-Drenthe																		
Gemeente Noordenveld																		
Gemeente Tynaarlo																		
Gemeente Westerveld																		
Provincie Drenthe																		
Waterschap Hunze en Aa's																		
Waterschap Noorderzijlvest																		
Waterschap Reest en Wieden																		
Waterschap Velt en Vecht																		
Rijkswaterstaat																		
VROM-inspectie																		

criterium 4.1: Kwaliteitsborging

Een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving vraagt om een eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de (werk)processen. Bij twee gemeenten omvat de systematiek van kwaliteitsborging een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren. Eén daarvan toetst dit ook en beide geven aan de procesbeschrijvingen bij te stellen indien uit toetsing blijkt dat dit nodig is. Het zijn dezelfde gemeenten die ook één of meerdere van de facultatieve elementen, zoals een kwaliteitscoördinator, externe toetsing of certificering geregeld hebben.

Daarnaast geeft één Drents waterschap aan dat zij niet over een systematiek van kwaliteitsborging beschikt, maar wel over procesbeschrijvingen. Derhalve is de a en b vraag negatief beantwoord, maar is de vraag over actualisatie van procesbeschrijvingen positief beantwoord.

criterium 4.2: Monitoring

Bij dit criterium gaat het om de systematiek van monitoring van het handhavingproces en de resultaten en de effecten ervan. Vier gemeenten, drie waterschappen (twee Groningse en één Drentse) en de provincie monitoren de vastgestelde indicatoren. Van deze instanties houden drie gemeenten, de waterschappen en de provincie monitoringgegevens bij over aantallen controles, overtredingen, bestuursrechtelijke sancties en strafrechtelijke sancties.

criterium 4.3: Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

Zowel voor de eigen organisatie als voor externen is een kwalitatief goede verantwoording een middel om de effectiviteit en efficiëntie van de uitgevoerde handhaving te kunnen beoordelen. Vier gemeenten en drie waterschappen (waarvan twee Groningse waterschappen) geven de handhavingresultaten weer in een verantwoordingsrapportage aan het bestuur. In het kader van de bestuursovereenkomst, geven vijf gemeenten en één Drents waterschap aan dat niet gerapporteerd wordt over de afspraken die gemaakt zijn.

In de meeste gevallen worden de conclusies en aanbevelingen uit de verantwoordingsrapportages teruggekoppeld met beleidsmakers, of vergunningverleners. Eén gemeente geeft aan een publieksversie te maken van het verantwoordingsrapport.

criterium 4.4: Vergelijking en auditing

De kwaliteit van de handhaving wordt vergroot wanneer de handhavingsorganisatie wordt vergeleken met soortgelijke organisaties. Bij het overgrote deel van de handhavingsinstanties in de provincie Drenthe vindt geen vergelijking plaats met collega-organisaties of is er onlangs een benchmark uitgevoerd. Eén gemeente en één Drents waterschap geeft aan zich wel te vergelijken met collega-organisaties.

3.8 Totaal resultaat

In deze paragraaf wordt een totaaloverzicht gegeven van de resultaten van de handhavingsorganisaties in de provincie Drenthe. Per procesblok is aangegeven of een criterium al dan niet gehaald is (middels een groen of rood vakje). Een vakje is groen gekleurd wanneer aan alle minimelementen voor een criterium is voldaan.

Handhavingsorganisatie	Procesblok criterium	Doelen en condities				Strategie en werkwijze							Uitvoering				Evaluatie		
		11	12	13	14	21	22	23	24	25	26	27	31	32	33	34	41	42	43
Gemeente Assen																			
Gemeente Emmen																			
Gemeente Hoogeveen																			
Gemeente Meppel																			
Gemeente Aa en Hunze																			
Gemeente Borger-Odoorn																			
Gemeente Coevorden																			
Gemeente De Wolden																			
Gemeente Midden-Drenthe																			
Gemeente Noordenveld																			
Gemeente Tynaarlo																			
Gemeente Westerveld																			
Provincie Drenthe																			
Waterschap Hunze en Aa's																			
Waterschap Noorderzijvest																			
Waterschap Reest en Wieden																			
Waterschap Velt en Vecht																			
Rijkswaterstaat																			
VROM-inspectie																			

Algemeen

Over het algemeen is veel rood zichtbaar per procesblok. Dit beeld ligt voor veel instanties in werkelijkheid genuanceerder. Zoals al eerder opgemerkt, wordt pas aan een criterium voldaan, wanneer op alle minimelementen positief gescoord wordt. Dit heeft als gevolg dat wanneer een instantie bijvoorbeeld op drie van de vier minimelementen positief scoort, dit toch als een rood vakje wordt weergegeven, omdat niet aan het betreffende criterium is voldaan. Daarom is in de tabel aan het einde van deze paragraaf het 'gehaalde' percentage minimumcriteria en het 'gehaalde' percentage minimelementen per procesblok weergegeven (de facultatieve criteria zijn hierin dus niet meegenomen). Op deze manier krijgt men inzicht in de mate waarin aan de minimelementen is voldaan.

Doelen en condities

Eén Gronings waterschap scoort positief op het criterium 'probleemanalyse'. Alle gemeenten, de provincie en de overige waterschappen voldoen niet aan alle minimelementen van dit criterium. De overige criteria van dit procesblok geven een vergelijkbaar beeld, waarbij opvalt dat één gemeente voldoet aan alle minimelementen voor het criterium 'organisatorische condities'.

Strategie en werkwijze

Ook in dit procesblok is, met name bij gemeenten veel rood te zien. Met name op de criteria 2.5 'interne en externe afstemming', 2.6 'protocollen en werkinstructies' en 2.7 'protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling' wordt negatief gescoord en bijna geen van de handhavingsorganisaties in Drenthe voldoet aan alle minimelementen voor deze criteria.

Uitvoering

Drie gemeenten scoren positief op twee van de vier criteria. Vier gemeenten scoren op één criterium positief en de overige vijf gemeenten hebben op geen van de criteria een positieve score. Van de waterschappen scoort één waterschap uit Groningen op drie van de vier criteria positief en één Drents waterschap scoort op twee van de vier criteria positief. De overige twee waterschappen scoren beide op één criterium positief. Opvallend is dat de provincie op geen van de criteria positief scoort.

Evaluatie

De gemeente Meppel scoort op de criteria van dit procesblok bijzonder goed. Alle minimumelementen zijn positief beantwoord en ook op de facultatieve elementen wordt in een aantal gevallen positief gescoord. Op Meppel na, voldoet geen van de handhavingsorganisaties in Drenthe aan het criterium kwaliteitsborging (criterium 4.1). Twee gemeenten voldoen wel aan het criterium 'monitoring' (4.2) en het criterium 'verantwoording van inzet, prestaties en resultaten' (4.3), evenals de twee Groningse waterschappen. De provincie en één Drents waterschap voldoet wel aan het criterium 'monitoring', maar niet aan het criterium 'verantwoording van inzet, prestaties en resultaten'.

Scores per percentage

Hieronder staan per procesblok en per organisatie de scores in percentages per criteria en elementen hiervan weergegeven.

Voorbeeld: In de gemeente Assen is voor het procesblok 'doelen en condities' 50% van de criteria positief beantwoord. Van alle onderliggende elementen in dit procesblok kon 85% positief beantwoord worden. In totaal is 44% van de criteria door de gemeente Assen 'gehaald'. Van de elementen van alle criteria werd in totaal 71% positief beantwoord.

Handhavingsorganisatie	Doelen en condities		Strategie en werkwijze		Uitvoering		Evaluatie		Totaal	
	crit perc	elem perc	crit perc	elem perc	crit perc	elem perc	crit perc	elem perc	crit perc	elem perc
Gemeente Assen	50	85	29	60	50	80	67	67	44	71
Gemeente Emmen	25	31	14	35	0	50	0	22	11	35
Gemeente Hoogeveen	0	8	14	25	0	30	0	22	6	21
Gemeente Meppel	25	69	29	55	50	80	100	100	44	71
Gemeente Aa en Hunze	0	8	0	10	0	20	0	0	0	10
Gemeente Borger-Odoorn	0	0	0	20	25	30	0	22	0	17
Gemeente Coevorden	0	8	0	25	25	40	0	0	6	19
Gemeente De Wolden	0	0	0	25	0	20	0	22	0	17
Gemeente Midden-Drenthe	0	46	0	35	25	60	0	11	6	38
Gemeente Noordenveld	0	23	0	30	0	20	0	11	0	23
Gemeente Tynaarlo	0	0	0	30	25	30	0	33	6	23
Gemeente Westerveld	25	46	29	60	50	70	67	89	39	63
Provincie Drenthe	0	46	14	50	0	20	33	56	11	44
Waterschap Hunze en Aa's	25	77	29	70	25	60	67	67	33	69
Waterschap Noorderzijlvest	50	85	29	45	75	80	67	67	50	65
Waterschap Reest en Wieden	50	62	29	40	25	60	33	44	39	50
Waterschap Velt en Vecht	0	31	29	40	25	40	0	22	17	35
Rijkswaterstaat	25	69	43	68	50	80	0	33	33	65
VROM inspectie	50	85	29	55	25	60	0	44	28	62

4 ANALYSE

4.1 Opmerkelijkheden

Algemeen

- Aangezien niet elke organisatie op dezelfde wijze is ingericht, is niet mogelijk om organisaties één op één te vergelijken. Zoals reeds eerder is opgemerkt, geeft deze rapportage een beeld, waaruit globale conclusies getrokken kunnen worden.
- Een groot aantal vragen kon uitsluitend met ja of nee beantwoord worden. Dit is vertaald in rode en groene blokjes in de tabellen. Bij vragen waar meerdere elementen positief beantwoord moesten worden, is vaak 'nee' geantwoord, aangezien in de meeste gevallen niet aan alle elementen werd voldaan. Aangezien de werkelijkheid in deze gevallen vaak tussen ja en nee in ligt, kunnen de resultaten een conservatiever beeld geven van de werkelijkheid.
- Gebleken is dat 'bestuurlijk' vaststellen van handhavingsprogramma's en dergelijke, voor gemeenten een andere betekenis heeft dan voor de waterschappen. De waterschappen hebben aangegeven dat, op basis van landelijke afspraken, kan worden volstaan met vaststelling op managementniveau en dat een uitdrukkelijk bestuurlijke vaststelling niet noodzakelijk is.
- De stedelijke gemeenten scoren niet 'beter' dan de overige gemeenten.
- De Groningse waterschappen laten een positiever beeld zien ten opzichte van de Drentse waterschappen.
- De meerderheid van de handhavingsorganisaties heeft ervoor gekozen één vragenlijst voor de hele organisatie in te vullen. Een aantal hebben dit voor verschillende clusters gedaan. Het is moeilijk om hier een conclusie aan te verbinden.

Procesblok 1: Doelen en condities

- Een goede probleemanalyse bevordert sturing van handhavingsinspanningen. Over het algemeen kan gesteld worden dat het grootste deel van de gemeenten en de provincie nog in onvoldoende mate handelt op basis van een probleemanalyse die inzicht geeft in de taken, objecten, milieuproblemen, effecten van en kansen op overtredingen. Dit belemmert een adequate sturing van de handhavingsinspanningen.
- Binnen de provincie Drenthe is een provinciebrede risico-inventarisatie in kaartvorm opgesteld. Het is daarom opvallend dat twee Drentse gemeenten en twee Drentse waterschappen aangeven geen risico-inventarisatie te hebben.
- Om effectief en efficiënt te kunnen handhaven met de beschikbare middelen is een goede prioriteitenstelling noodzakelijk. De prioriteitenstelling geeft beleidsmatige accenten en vormt de basis voor een concreet uitvoeringsprogramma. Om te bepalen of het gestelde doel bereikt wordt, is het daarnaast noodzakelijk dat deze meetbaar gemaakt worden. Bij weinig gemeenten is sprake van prioriteitenstelling en het meetbaar maken van doelstellingen.
- In de EU-minimumcriteria voor milieu-inspecties is aangegeven dat er een voldoende scheiding moet zijn aangebracht tussen vergunningverlenende activiteiten en handhavende activiteiten. Deze scheiding moet minimaal zijn aangebracht op personeelsniveau. Voor het scheiden van de activiteiten zijn enkele redenen¹:
 - Handhaven is een vak. Om goed te kunnen handhaven is specifieke kennis en scholing nodig.
 - Een medewerker in een combinatiefunctie zal van nature geneigd zijn om veel tijd te besteden aan vergunningverlening, het vertrekpunt van de handhaving.
 - Een voortvarende en geloofwaardige handhaving is beter gebaat bij een onafhankelijke en onpartijdig proces.
 - Wanneer tijdens controles blijkt dat de vergunning onvolkomenheden heeft, moet de handhaver zich vrij voelen om zijn baas te adviseren de vergunning te veranderen, strikter te maken, de handhaafbaarheid te verbeteren. Dat gaat makkelijker wanneer hij die beschikking niet zelf een paar weken daarvoor heeft opgesteld.Een groot aantal gemeenten heeft deze scheiding niet aangebracht.

¹ Bron: Professionalisering van de milieuhandhaving, VROM, IPO, VNG, UvW, V&W. Kwaliteitscriteria, doe je voordeel met het oordeel. Vastgesteld 1 november 2002.

- Een handhavingsorganisatie moet bereikbaar zijn wanneer burgers melding willen maken van incidenten. Bereikbaarheid en beschikbaarheid kunnen desgewenst samen met andere handhavende instanties worden opgepakt. Opvallend is dat een groot aantal gemeenten niet bereikbaar is buiten kantooruren.

Procesblok 2: Strategie en werkwijze

- De inzet van niet-klassieke handhavingsinstrumenten (financiële instrumenten, voorlichting, communicatie en publiciteit) kunnen helpen om naleving van de gestelde regels de bewerkstelligen. De provincie en een groot gedeelte van de gemeenten geeft aan geen nalevingsstrategie te hebben, waarin de inzet van deze niet-klassieke handhavingsinstrumenten is beschreven.
- Eén gemeente geeft aan geen sanctiestrategie te hebben opgesteld. Dit is opvallend, aangezien er een provinciebrede sanctiestrategie (=stappenplan) bestaat. Opvallend is ook dat instanties verschillende antwoorden geven op de vraag wat deze strategie omvat. Slechts enkele instanties geven aan dat de sanctiestrategie een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden omvat. Eén gemeente en de provincie geven aan dat de strategie ook transparantie geeft over te stellen termijnen en over de zwaarte van sancties.
- Opvallend is dat een minderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe het landelijk gedoogbeleid onderschrijft. Een aantal organisaties heeft een gedoogbeleid voor opslag vaste mest.
- Bijna alle instanties hebben aangegeven dat ze aan interne afstemming doen. Of deze afstemming voldoende is en met alle relevante organisatie onderdelen is, kan niet uit de vragenlijst worden gehaald.
- Onlangs zijn er provinciale ambtelijke afspraken gemaakt voor externe afstemming bij gelijktijdige bevoegdheid van meerdere handhavingsorganisaties. Deze afspraken moeten nog bestuurlijk worden vastgesteld. Wanneer dit is gebeurd zal dit gecommuniceerd worden aan de diverse handhavingsorganisaties in de provincie Drenthe. Nu is op deze vraag van de zelfevaluatie in de meeste gevallen aangegeven dat hierover nog geen afspraken bestaan.
- Op het criterium 2.6 ‘protocollen en werkinstructies’ is in de meeste gevallen negatief gescoord. Er wordt een flink aantal protocollen genoemd, die alle aanwezig moeten zijn, om te scoren op het criterium. Veel van de organisaties hebben wel een groot aantal van de protocollen, maar dit wordt niet zichtbaar in de resultaten, vanwege de toetsing op de volledige set van protocollen. Er zijn ook aan aantal instanties die weinig tot geen protocollen beschikbaar hebben. Onduidelijk is echter of al de genoemde protocollen essentieel zijn.
- Het beeld van criterium 2.7 ‘Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling’ lijkt conservatiever dan het in werkelijkheid is. Formeel moeten voor verschillende onderdelen protocollen opgenomen zijn. Wanneer er niet voor alle onderdelen protocollen aanwezig zijn, moet de vraag negatief beantwoord worden en is er dus een ‘negatieve’ score.

Procesblok 3: Uitvoering

- Het handhavingsuitvoeringsprogramma legt concreet vast hoe uitvoering wordt gegeven aan handhavingsactiviteiten en maakt inzichtelijk wat het verband is tussen prioriteiten/doelstellingen en programma. Opvallend is dat een meerderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe geen handhavingsprogramma heeft dat een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten bevat.
- Een grote meerderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe geeft aan capaciteitsproblemen te hebben. De meeste organisaties huren hiervoor capaciteit in.
- Kwaliteit hangt samen met deskundigheid en het bevorderen van kennis en vaardigheden bij personeel. Het merendeel van de gemeenten en de provincie en één Waterschap hebben geen opleidingsplan en/of geen geld voor de uitvoering hiervan.

Procesblok 4: Evaluatie

- Een kwalitatief goede manier van uitvoering van de handhaving vraagt om een eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de processen. Zowel op de minimum- als op de facultatieve elementen van het criterium kwaliteitsborging wordt over het algemeen negatief gescoord.
- Een goede monitoring van resultaats- en effectsgerichte indicatoren wordt bij het kwaliteitsverbeteringsproces als erg belangrijk beschouwd voor het transparant kunnen maken van

de resultaten en effecten van de handavingsinspanningen. Het overgrote deel van de gemeenten in de provincie Drenthe heeft een negatieve score op het criterium monitoring.

- Opvallend is dat er nauwelijks gescoord wordt op het criterium ‘vergelijking en auditing’. Zeker wanneer we spreken over de kwaliteit van de milieuhandhaving is een dergelijke vergelijking met collega-organisaties nuttig.

4.2 Evaluatie van het proces van de Nulmeting

In het rapport ‘Verificatie zelfevaluaties Milieuhandhaving’ van KPMG, wordt het volgende gesteld: ‘Op het moment dat er in hoge mate overeenstemming is over de conclusies, bestaan er blijkbaar geen interpretatieverschillen in relatie tot de aanwezige documenten, cases, de kwaliteitscriteria, zelfevaluatie en/of het verificatie-instrument. Wij zijn van mening dat als de mate van overeenstemming lager is, dit een signaal kan zijn om met de handavingsorganisatie na te gaan waaraan dit ligt.’ In ditzelfde rapport wordt vermeld dat vijf keer is aangegeven dat men het oneens is met de verificateur. Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat er over het algemeen een hoge mate van overeenstemming is tussen de Drentse handavingsinstanties en de verificateurs. Bij de bestuurlijke vaststelling is gebleken dat in een aantal gevallen de bestuurders in onze provincie zich niet konden vinden in de conclusies van de verificateur.

Er zijn bij de provincie, in haar rol als regisseur, verschillende geluiden gehoord over de website waarop de zelfevaluatie moest worden ingevuld. De toegankelijkheid liet te wensen over en de site zou niet echt klantvriendelijk zijn. Ook uit de rapportage van KPMG (Verificatie zelfevaluaties milieuhandhaving) blijkt dat in de provincie Drenthe 36% van de gemeenten enige problemen hadden met het invullen van de vragenlijst en 18% van de gemeenten had veel problemen. Van de waterschappen zijn deze percentages respectievelijk 50 en 50.

Het proces van de nulmeting was op zich een organisch proces. Het proces kende de nodige problemen en stond onder een flinke tijdsdruk, zeker voor de provincie, die als regisseur achteraan in het proces staat. Op de provincie kwam een enorme hoeveelheid informatie af, die telkens weer moest worden bijgesteld. Het was lastig om grip te krijgen op deze ‘informatieberg’.

Gezien de bevindingen van de evaluatie van het proces van nulmeting is het aan te bevelen kritisch te kijken naar de gevolgde werkwijze en hiervan te leren voor het voor ons liggende traject

5 CONCLUSIES

Algemeen

- Het lijkt verstandig in de toekomst meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de handhaving op gebieden anders dan de Wet milieubeheer (dus voor de rode en groene kleursporen).
- Wanneer we kijken naar de totaalscore op de criteria, wordt duidelijk dat er nog veel hiaten zijn in het kwaliteitsproces van verschillende handhavingsorganisaties in Drenthe. Dit betekent dat op alle vier de procesblokken de komende jaren verbeteringen doorgevoerd zullen moeten worden om begin 2005 in ieder geval aan de minimumkwaliteitseisen te kunnen voldoen.
- De aanname dat de stedelijke gemeenten 'beter' zouden scoren dan de overige gemeenten, door de 'robuustheid' van de organisatie, wordt door de resultaten niet bevestigd.
- Wanneer we de Groningse waterschappen vergelijken met de Drentse, valt op dat de Groningse waterschappen een iets positievere score hebben. Met name op de criteria 'prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen' (1.2), 'gedoogstrategie' (2.4), 'omvang van de handhavingscapaciteit' (3.2) en 'verantwoording van inzet, prestatie en resultaten' (4.3) is er een groot verschil in score waarneembaar.

Procesblok 1: Doelen en condities

- Over het algemeen is er nog te weinig aandacht voor het handelen op basis van een goede probleemanalyse, wat een adequate sturing kan belemmeren.
- Nagegaan dient te worden waarom niet alle handhavingsorganisaties in de provincie Drenthe op de hoogte zijn van de provinciebrede risico-inventarisatie.
- Doelstellingen worden nog te weinig geformuleerd in termen van naleefgedrag. Dit is nodig om concrete resultaten van de handhavingsinspanningen te kunnen laten zien.
- Nog lang niet altijd wordt er binnen de handhavingsorganisaties een scheiding aangebracht (tenminste op personeelsniveau) tussen vergunningverlenende activiteiten en handhavende activiteiten.

Procesblok 2: Strategie en werkwijze

- Aangezien één gemeente aangeeft geen sanctiestrategie te hebben en de vraag over wat deze strategie omvat, verschillend beantwoord wordt, komt de vraag op of de provinciebrede strategie bekend is bij iedereen en of deze duidelijk is voor alle instanties.
- Een ander punt dat nagegaan zou moeten worden is het feit dat een minderheid van de handhavingsorganisaties in Drenthe aangeeft het landelijke gedoogbeleid te onderschrijven.

Procesblok 3: Uitvoering

- Nog te weinig wordt er in en handhavings(uitvoerings)programma een duidelijke verbinding gelegd met de doelstellingen en prioriteiten. Daarnaast moet in meerdere mate concreet worden vastgelegd hoe uitvoering wordt gegeven aan de gestelde doelstellingen.
- Verschillende organisaties ondervinden capaciteitsproblemen. Belangrijk aandachtspunt in dit procesblok is het achterhalen van de oorzaken van het capaciteitsprobleem en het vinden van oplossingen hiervoor.
- Aangezien kwaliteit samenhangt met deskundigheid en het bevorderen van kennis en vaardigheden, is het belangrijk dat er een opleidingsplan is en hiervoor ook geld is. Er is nu nog te weinig aandacht voor een opleidingsplan en voor de uitvoering hiervan.

Procesblok 4: Evaluatie

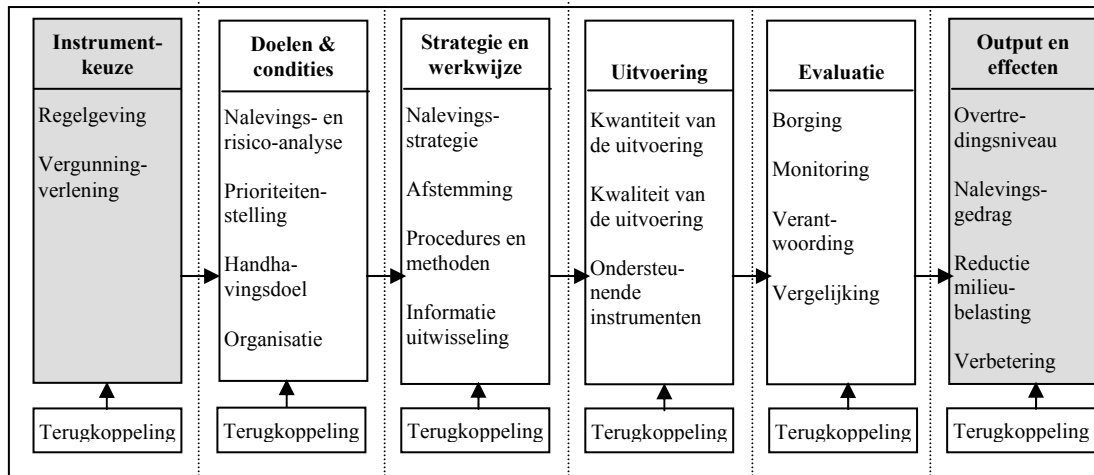
- De kwaliteit van de handhaving wordt vergroot als er sprake is van een structureel verbetermechanisme. Een toepassing hiervan is het vergelijken van de handhavingsorganisatie met collega-organisaties en soortgelijke organisaties. Op deze manier kan er bijvoorbeeld gewerkt worden met ‘best practises’. Nu vindt er onderling nog te weinig vergelijking plaats.
- Als er in een eerdere fase meetbare doelstellingen zijn opgesteld, zal hierdoor de waarde van monitoring toenemen. Over het algemeen zijn de doelstellingen vaak nog niet meetbaar opgesteld, waardoor ook de waarde van monitoring achterblijft.
- Vooruitlopend op de EU-minimumcriteria zou er een publieksversie van de verantwoordingsrapportage moeten worden opgesteld. Slechts één gemeente geeft aan een publieksversie van de verantwoordingsrapportage op te stellen.

Vaak worden na het bespreken van conclusies, aanbevelingen gedaan. Omdat deze rapportage alleen bedoeld is om de stand van zaken weer te geven op het gebied van de kwaliteit van de milieuwethandhaving, worden geen inhoudelijke aanbevelingen gedaan. De vervolgstap in het professionaliseringstraject betekent dat alle individuele instanties naar aanleiding van de beschreven resultaten een verbeterplan opstellen. Daarin moeten de aanbevelingen voor de eigen organisatie worden benoemd.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Adequate handhavingsproces

Het adequate handhavingsproces ziet er schematisch als volgt uit:



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

- *Procesblok 1: Doelen en condities*

Om een goed handhavingsbeleid mogelijk te maken moet de handhavingsorganisatie 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 zijn. Op basis van nalevings- en risicoanalyses en landelijk aangegeven gezamenlijke aandachtspunten voor de handhaving, stelt de handhavingsorganisatie handhavingsprioriteiten vast. Vervolgens worden meetbare doelstellingen opgesteld voor de naleving. Ten slotte moet de handhavingsorganisatie zodanig worden georganiseerd dat de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Hiertoe stelt het bestuur voldoende mensen en middelen beschikbaar.

- *Procesblok 2: Strategie en werkwijze*

Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners, wijze van toezicht houden (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. Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingsstrategie en werkwijze vast in procedures.

Binnen de organisatie moet minimaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving. 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.

- *Procesblok 3: Uitvoering*

Bij het in de praktijk brengen van de handhavingsstrategie en de werkwijze wordt gebruik gemaakt 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.

- *Procesblok 4: Evaluatie.*

Op basis van verrichte metingen en registraties wordt bekeken of de 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 legt 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.

Het doorlopen van alle procesblokken van het adequate handhavingsproces leidt tot resultaten en effecten. Deze worden in het schema wel omschreven, maar vormen geen onderdeel van het handhavingsproces.

Bijlage 2. Uitleg kleurensporten

Grijze kleurenspoor

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.

Blauwe kleurenspoor

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

Rode kleurenspoor

De rode handhaving omvat de handhaving van het ruimtelijk beleid. Een centrale wet is de Wet op de ruimtelijke ordening. Vanuit deze wet is het bestemmingsplan het instrument waarop handhaving plaatsvindt. De gemeente is voor deze wet het bevoegde gezag. Dit geldt ook voor de bouwvergunningen die op basis van de Woningwet worden verleend.

Groene kleurenspoor

Voor de groene handhaving ligt de uitvoering met name bij de provincie. De provincie is de bevoegde handhavende instantie voor o.a. de Boswet, Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet maar ook de Landschapsverordening (die is ingesteld op basis van de Provinciale milieuverordening).

Bijlage 3. Deelnemende organisaties

Handhavingsinstantie	Reikwijdte nulmeting
Gemeente Assen	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen • Wet milieubeheer, hoofdstuk afvalstoffen • Wet bodembescherming
Gemeente Emmen	Hele organisatie
Gemeente Hoogeveen	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen • Wet milieubeheer, hoofdstuk afvalstoffen • Wet bodembescherming • Wet op de luchtverontreiniging/Wet geluidhinder
Gemeente Meppel	Hele organisatie
Gemeente Aa en Hunze	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen
Gemeente Borger Odoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen • Wet milieubeheer, hoofdstuk afvalstoffen • Wet bodembescherming
Gemeente Coevorden	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen
Gemeente De Wolden	Hele organisatie
Gemeente Midden-Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Wet milieubeheer, hoofdstuk inrichtingen • Wet milieubeheer, hoofdstuk afvalstoffen • Wet bodembescherming • Wet op de luchtverontreiniging/Wet geluidhinder
Gemeente Noordenveld	Hele organisatie
Gemeente Tynaarlo	Hele organisatie
Gemeente Westerveld	Hele organisatie
Provincie Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Productgroep milieubeheer
Waterschap Reest en Wieden	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Bodembescherming • Lozingenbesluit open teelt en veehouderij • Industriële lozingen, agrarische lozingen, werken met incidentele lozingen en overige lozingen/diffuse bronnen, muz. Van Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.
Waterschap Velt en Vecht	Hele organisatie
Waterschap Hunze en Aa's	Hele organisatie
Waterschap Noorderzijlvest	Hele organisatie
Rijkswaterstaat inspectie	
VROM-inspectie	

Bijlage 4: Omschrijving Elementen en Criteria

Methodiek t.b.v. presentatie van resultaten zelfevaluatie

Inleiding

De criteria zijn opgebouwd uit vragen i.c. elementen die bepalend zijn voor de vraag of aan een criterium wordt voldaan of niet. Deze notitie is het voorstel voor de wijze waarop dit wordt bepaald.

Vertrekpunten

Uitgangspunt is dat 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'.

Methodiek van aggregatie

Hieronder is voor de criteria aangegeven welke scores i.c. antwoorden nodig zijn om te voldoen aan het element. De letters uit het bovenstaande overzicht corresponderen met de elementen. In sommige gevallen is voor het voldoen aan een element noodzakelijk dat aan meer dan 1 (deel)element wordt voldaan. In dit geval is aan de letter i.c. element een cijfer toegevoegd en **EN** aangegeven. In andere gevallen is voor het voldoen aan een element meerdere antwoorden mogelijk zijn. In dit geval wordt dit aangegeven door **OF**.

Visualisatie

Bij de presentatie is een onderscheid gemaakt in processtappen (1, 2, 3 en 4), criteria (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, etc.) en minimum en facultatieve elementen (1.1A, 1.1B, 1.1C, 1.1D als minimelementen en 1.1E als facultatief element). Indien aan alle minimelementen van een criterium wordt voldaan, is de eindscore van dit criterium positief. Zie ook onderstaande uitwerking.

Nr	Criterion	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	Gedoogstrategie		A
2.5	Interne en externe afstemming	A B C D E	
2.6	Protocollen en werkinstructies		A B C
2.7	Protocollen voor comm., info, uitwissel.	A B C	
3.1	Handhavingsuitvoeringsprogramma	A B C	D
3.2	Omvang van handhavingcapaciteit		A
3.3	Kwaliteit van handhavingcapaciteit	A B	C D
3.4	Uitvoeringsondersteunende 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

Voorbeelduitwerking

1.1 Probleemanalyse (minimum)

- 1.1.1 *Handelt uw organisatie op grond van een probleemanalyse die de volgende onderdelen omvat?*
- | | |
|--|----|
| alle inrichtinggebonden taken en objecten (A.1) EN | JA |
| alle niet - inrichtinggebonden taken en objecten (A.2) | JA |
| alle taakgebonden milieuproblemen (B) | JA |
| de mogelijke effecten van potentiële overtredingen (C.1) EN | JA |
| de effecten van feitelijke overtredingen (C.2) | JA |
| de kansen op overtredingen (D) | JA |

1.1 Probleemanalyse (facultatief)

- 1.1.4. Is de risico-inventarisatie zichtbaar gemaakt in kaartvorm? (E) JA

1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen (minimum)

- 1.2.1 Heeft uw organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse? (A.1) **EN** JA
- 1.2.2 Wordt bij de prioriteitenstelling de landelijke, gezamenlijke programmering (LCCM) betrokken in de afweging? (A.2) JA
- 1.2.3 Worden in uw organisatie de doelen van de handhaving (per beleidsveld) omschreven? (B) JA
- 1.2.5 Zijn er meetbare indicatoren opgesteld voor alle handavingsdoelen? (C) JA

1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen (facultatief)

- 1.2.6 Maakt uw organisatie voor interne of externe betrokkenen inzichtelijk met welke methodiek de beleidskeuzes (prioriteiten) tot stand zijn gekomen? (D) JA, EXTERN **OF** JA, INTERN **OF** JA, ZOWEL INTERN ALS EXTERN
- 1.2.7 Worden de handavingsdoelen per beleidsveld van uw organisatie zoveel mogelijk geformuleerd in termen van naleefgedrag? (E.1) **OF** JA
- 1.2.8 Worden de handavingsdoelen van uw organisatie zoveel mogelijk geformuleerd in termen van milieuwinst? (E.2) JA

1.3	Borging personele en financiële middelen (minimum)	
1.3.1	Is voor de voornoemde prioritering (gebaseerd op de probleemanalyse) de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd? (A.1) EN	JA
1.3.3	Is voor de voornoemde prioritering (gebaseerd op de probleemanalyse) de geplande financiële capaciteit in de begroting vastgelegd? (A.2)	JA
1.3.2	Is de inzet van personele capaciteit gepland op basis van eenduidige (B.1) EN	landelijke kengetallen OF ervaringskengetallen
1.3.4	Is de inzet van financiële capaciteit gepland op basis van eenduidige (B.2)	landelijke kengetallen OF ervaringskengetallen
1.4	Organisatorische condities (minimum)	
1.4.1	<i>Heeft uw organisatie regelingen getroffen op de volgende punten</i>	
	Een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau (A)	JA
	Een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat (B)	JA
	Schriftelijk vastgelegde bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden (C)	JA
	Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren (D)	JA
1.4.2	Heeft uw organisatie ambtenaren als BOA aangesteld? (E.1) EN	JA OF NEE
1.4.3	Is de aansturing van BOA's schriftelijk vastgelegd? (E.2, niet meegenomen)	JA
1.4.4	Heeft uw organisatie handhavingstaken uitbesteed? (F, niet meegenomen)	JA
1.4	Organisatorische condities (facultatief)	
1.4.1	<i>Heeft uw organisatie regelingen getroffen op de volgende punten</i>	
	Scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau (G)	JA
2.1	Nalevingsstrategie (minimum)	
2.1.1	Handelt uw organisatie op grond van een nalevingsstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat? (A)	JA
2.2	Toezichtsstrategie (minimum)	
2.2.1	Is er een toezichtsstrategie opgesteld? (A.1) EN	JA
2.2.2	Maken routinematige onderzoeken onderdeel uit van uw toezichtsstrategie? (A.2)	JA
2.2.4	<i>Welke overige aspecten maken onderdeel uit van de toezichtsstrategie?</i>	
	Incidentele bezoeken (A.3)	JA
	De controle van administratieve bescheiden (B.1) EN	JA
	Toezicht op het bereiken van emissienormen (B.2)	JA
	Onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd (C)	JA
	Voorlichting aan de inrichtinghouder (D.1) EN	JA
	Schriftelijke rapportage (D.2)	JA
2.2	Toezichtsstrategie (facultatief)	
2.2.4	<i>Welke overige aspecten maken onderdeel uit van de toezichtsstrategie?</i>	
	Uitvoeren van diepte onderzoeken in de vorm van audits of quickscans (E)	JA
2.3	Sanctiestrategie (minimum)	
2.3.1	Is er een sanctiestrategie opgesteld? (A.1) EN	JA
2.3.3	<i>Omvat deze strategie</i>	
	afgestemd bestuurlijk en strafrechtelijk optreden tegen overtredingen van de gestelde milieunormen (A.2)	JA
	een passende reactie op geconstateerde overtredingen (B)	JA
	een stringenter reactie bij voortdurende van overtreding (C)	JA
	een regeling voor optreden tegen overtredingen door eigen organisatie en andere overheden (D)	JA
	transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor (E)	JA
2.4	Gedooagstrategie (minimum)	
2.4.1	Heeft uw organisatie uitdrukkelijk de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk	JA

	beleidskader gedogen onderschreven? (A)	
2.5	Interne en externe afstemming (minimum)	
2.5.1	<i>Met welke organisatie-onderdelen vindt bij de voorbereiding van de uitvoering van de handhavingstaken (interne) afstemming plaats?</i>	
	Organisatie-onderdeel 1 (A)	AANGEVINKT INDIEN VERMELD BIJ VRAAG 2 CONTACTINFORMATIE
	Organisatie-onderdeel 2 (B.1, niet meegenomen) EN	AANGEVINKT INDIEN VERMELD BIJ VRAAG 2 CONTACTINFORMATIE
	Organisatie-onderdeel 3 (B.2, niet meegenomen) EN	AANGEVINKT INDIEN VERMELD BIJ VRAAG 2 CONTACTINFORMATIE
	Organisatie-onderdeel 4 (B.3, niet meegenomen) EN	AANGEVINKT INDIEN VERMELD BIJ VRAAG 2 CONTACTINFORMATIE
	Organisatie-onderdeel 5 (B.4, niet meegenomen)	AANGEVINKT INDIEN VERMELD BIJ VRAAG 2 CONTACTINFORMATIE
2.5.2	<i>Op welke punten heeft uw organisatie afspraken gemaakt voor externe afstemming?</i>	
	afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten (C)	JA
	afspraken bij gelijktijdige bevoegdheid van meerdere handhavingsorganisaties (D)	JA
	afspraken bij meerdere handhavingsorganisaties die na elkaar bevoegd zijn (E)	JA
2.6	Protocollen en werkinstructies (minimum)	
2.6.1	Wordt er voor de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken gehandeld op grond van de volgende protocollen?	
	uitvoeren van een toezichtsbezoek (A.1) EN	JA
	behandeling van een klacht (A.2) EN	JA
	behandeling van een melding (A.3) EN	JA
	behandeling van een ongeval / incident (A.4) EN	JA
	controle van administratieve bescheiden (A.5) EN	JA
	toezicht op/ controle van emissienormen (A.6) EN	JA
	het opstellen van een bezoekrapport (inclusief verspreiding) (A.7) EN	JA
	het uitvoeren van diepte-onderzoeken (A.8) EN	JA
	het uitvoeren van quick-scans (A.9) EN	JA
	de toepassing van de sanctiestrategie (A.10) EN	JA
	de toepassing van de gedoogstrategie (A.11) EN	JA
	de interne afstemming van handhavingsactiviteiten met andere organisatie-onderdelen (A.12) EN	JA
	de uitvoering van afspraken uit de bestuursovereenkomsten (A.13) EN	JA
	de wijze van samenwerken wanneer van meerdere bevoegde gezag sprake is (bijvoorbeeld Wm en Wvo) (A.14) EN	JA
	de wijze van samenwerken in ketenhandhaving	JA
2.6	Protocollen en werkinstructies (facultatief)	
2.6.2	Werkt uw organisatie met Handhavingsuitvoeringsmethoden (HUM's)? (B)	JA OF JA, DOCH ALLEEN BIJ
2.6.3	Worden in uw organisatie algemene toezichtstrategieën in specifieke toezichtsplannen uitgewerkt? (C)	JA

2.7	Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling (minimum)	
2.7.1	<i>Voor welke onderdelen is een communicatieprotocol opgenomen?</i>	
	Toezichtsresultaten (A.1) EN	JA
	Sancties (A.2) EN	JA
	Gedoogbesluiten (A.3)	JA
2.7.2	<i>Voor welke onderdelen is een informatiebeheerprotocol opgenomen?</i>	
	Toezichtsresultaten (B.1) EN	JA
	Sancties (B.2) EN	JA
	Gedoogbesluiten (B.3)	JA
2.7.3	<i>Voor welke onderdelen is een protocol over de wijze van operationele informatie-uitwisseling opgenomen?</i>	
	Toezichtsresultaten intern (C.1) EN	JA
	Sancties intern (C.2) EN	JA
	Gedoogbesluiten intern (C.3) EN	JA
	Met andere handhavingsorganisaties over de toezichtsresultaten (C.4) EN	JA
	Met andere handhavingsorganisaties over sancties (C.5) EN	JA
	Met andere handhavingsorganisaties over gedoogbesluiten (C.6)	JA
3.1	Handhavingsprogramma (minimum)	
3.1.1	Heeft uw organisatie een handhavingsuitvoeringsprogramma met een minimale looptijd tot eind 2003? (A.1) EN	JA
3.1.2	Bevat het handhavingsuitvoeringsprogramma een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten? (A.2) EN	JA
3.1.3	Heeft uw organisatie vastgelegd hoe de vastgestelde controlefrequentie voor de routinematige toezichtsbezoeken worden vertaald in het handhavingsuitvoeringsprogramma? (A.3)	JA
3.1.4	Bevat het handhavingsuitvoeringsprogramma een overzicht van concrete handhavingsactiviteiten? (B.1) EN	JA
3.1.5	Is bij elk van de activiteiten in het handhavingsuitvoerings-programma de in te zetten personele en financiële capaciteit aangegeven? (B.2)	JA
3.1.6	Is het handhavingsuitvoeringsprogramma uitgewerkt in een concrete werkplanning voor de betrokken organisatie-onderdelen? (C)	JA
3.1	Handhavingsprogramma (facultatief)	
3.1.7	Is het handhavingsuitvoeringsprogramma uitgewerkt in een concrete werkplanning op medewerkersniveau? (D)	JA
3.2	Omvang van de handhavingscapaciteit (minimum)	
3.2.1	Heeft uw organisatie steeds inzicht in de daadwerkelijk beschikbare handhavingscapaciteit? (A.1)	JA
3.2.2	Was de daadwerkelijk beschikbare capaciteit in 2002 in overeenstemming met de capaciteit in de uitvoeringsplannen (zie criterium 3.1)? (A.2)	JA
3.3	Kwaliteit van de handhavingscapaciteit (minimum)	
3.3.1	Heeft uw organisatie concreet vastgelegd welke deskundigheden voor de uitvoering van handhavingstaken nodig zijn? (A.1) EN	JA
3.3.2	Is daarbij vastgelegd welke deskundigheden voor de uitvoering van handhavingstaken nodig zijn? (A.2)	Opleiding OF Kennis OF Vaardigheden OF Attituden
3.3.3	Beschikt uw organisatie over een opleidingsplan? (B.1) EN	JA
3.3.4	Zijn tijd en financiële middelen vastgelegd die voor de uitvoering hiervan nodig zijn? (B.2)	JA
3.3	Kwaliteit van de handhavingscapaciteit (facultatief)	
3.3.5	Zijn de gewenste deskundigheden vertaald in concrete functieprofielen per individuele functie? (C.1) OF	JA
3.3.6	Zijn de gewenste deskundigheden vertaald in een personeels-formatieplan voor de gehele organisatie? (C.2)	JA
3.3.7	Vindt er een periodieke toetsing plaats van het gewenste deskundigheidsniveau bij de	JA

medewerkers? (D)

3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen (minimum)

- 3.4.1 *Beschikt uw organisatie over een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en procedurebewaking van handhavingsactiviteiten?*
Ja, voor planning (A.1) **EN** JA
Ja, voor programmering (A.2) **EN** JA
Ja, voor procedurebewaking (A.3) JA
- 3.4.2 *Gebruikt uw organisatie een geautomatiseerd systeem dat geschikt is voor de registratie van inrichtinggebonden handhavingstaken? (B.1) EN* JA
de registratie van niet-inrichtinggebonden handhavingstaken? (B.2) EN JA
de opslag en bewerking van de monitoringsgegevens? (B.3) EN JA
de uitwisseling van operationele handhavinginformatie met andere handhavingsorganisatie? (B.4) JA
- 3.4.3 *Maakt uw organisatie gebruik van een van de ondergenoemde of andere voorzieningen?*
Meetapparatuur (C.1) **OF** JA
mobiele telefoons (C.2) **OF** JA
Laboratoriumfaciliteiten (C.3) **OF** JA
e-mailadressen per medewerker (C.4) **OF** JA
Bodemapparatuur (C.5) **OF** JA
Literatuur (C.6) **OF** JA
(digitale) fototoestellen (C.7) **OF** JA
aansluiting op (juridische) databanken (C.8) **OF** JA
anders, namelijk (C.9) JA
- 3.4.4 Zijn de instrumenten en apparatuur die worden ingezet in een goede staat van onderhoud en (waar nodig) kalibratie? (D) JA

4.1 Kwaliteitsborging (minimum)

- 4.1.1 Omvat de systematiek van kwaliteitsborging een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren? (A) JA
- 4.1.2 Worden de procesbeschrijvingen van handhavingswerkzaamheden systematisch getoetst? (B.1) **EN** JA
- 4.1.3 Beschikt uw organisatie over een transparante systematiek om intern te toetsen of de uitgevoerde werkzaamheden overeenkomstig de procesbeschrijvingen plaatsvinden? (B.2) JA
- 4.1.5 Vindt actualisatie van procesbeschrijvingen van handhavingswerkzaamheden plaats, indien uit toetsing blijkt dat bijstelling nodig is? (C) JA

4.1 Kwaliteitsborging (facultatief)

- 4.1.6 *Zijn de volgende taken ondergebracht bij één of meerdere medewerkers van uw organisatie?*
Het opstellen van procesbeschrijvingen van handhavingswerkzaamheden (D.1) **OF** JA
Het frequent en systematisch toetsen van procesbeschrijvingen van handhavingswerkzaamheden (D.2) **OF** JA
Het bijstellen van procesbeschrijvingen van handhavingswerkzaamheden (D.3) **OF** JA
- 4.1.7 Wordt hierbij gebruik gemaakt van een officieel kwaliteitszorgsysteem? (D.4) JA
- 4.1.8 Vindt externe toetsing of borging van de procesbeschrijvingen plaats? (E) JA
- 4.1.9 Heeft certificering van de handhavingsprocessen plaatsgevonden JA

4.2 Monitoring (minimum)

- 4.2.1 Worden vastgestelde indicatoren voor de diverse handhavingsdoelen gemonitord? (A) JA
- 4.2.4 *Vindt monitoring plaats van de aantallen uitgevoerde controles (B.1) EN* JA
geconstateerde overtredingen (B.2) EN JA
bestuursrechtelijk optreden (sancties) (B.3) EN JA
strafrechtelijk optreden (sancties) (B.4) JA

4.2 Monitoring (facultatief)

4.2.5	Is de monitoring gekoppeld aan de diverse protocollen en procesbeschrijvingen van uw organisatie? (C, niet meegenomen)	JA
4.3	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (minimum)	
4.3.1	Worden de handhavingsresultaten (aan de hand van de monitor van de indicatoren over doelstellingen en prioriteiten) weergegeven in een verantwoordingsrapportage aan het bestuur? (A)	JA
4.3.4	Worden er aan de rapportage met handhavingsresultaten conclusies en aanbevelingen verbonden ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus? (B)	JA
4.3.6	<i>Wordt voor (al) deze bestuursovereenkomst(en) voldaan aan de rapportageverplichting(en) ten aanzien van</i> De in samenwerking uitgevoerde activiteiten en projecten? (C.1) EN	JA
	De eigen taakuitvoering van uw organisatie? (C.2)	JA
4.3.7	<i>Worden de conclusies en aanbevelingen uit de verantwoordingsrapportages teruggekoppeld met</i> Beleidsmakers (D.1) OF	JA
	Vergunningverleners binnen het eigen bevoegd gezag (D.2) OF	JA
	Vergunningverleners binnen een ander bevoegd gezag (D.3)	JA
4.3	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (facultatief)	
4.3.8	Wordt er een publieksversie van het verantwoordingsrapport (aan de hand van de monitor van de indicatoren over doelstellingen en prioriteiten) opgesteld? (E)	JA
4.4	Vergelijking en auditing (facultatief)	
4.4.1	Hebben er in het afgelopen kalenderjaar één of meerdere vergelijking plaatsgevonden van de resultaten van uw organisatie met collega-organisaties? (A.1) OF	JA
4.4.2	Hebben er in het afgelopen kalenderjaar één of meerdere visitaties plaatsgevonden door collega-organisaties? (A.2)	JA
4.4.3	Heeft uw handhavingsorganisatie een benchmark opgezet of handhavingsorganisaties geïnformeerd over vergelijkbare organisaties? (B)	JA