

Professionalisering van de milieuwethandhaving

resultaten nulmeting in de provincie Groningen

april 2003

2^e druk: juni 2003

WOORD VOORAF

Deze rapportage nulmeting voor de provincie Groningen markeert een belangrijk moment in het traject van de professionalisering van de handhaving. De rapportage geeft inzicht in de kwaliteit van de handhavingsprocessen bij alle bestuurlijke handhavingsinstanties in Groningen en biedt een basis om gezamenlijk toe te werken naar een adequaat handhavingsniveau per 1 januari 2005.

In de rapportage zijn de resultaten van de nulmetingen van de 25 Groningse gemeenten, de waterschappen Friesland, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, de VROM-inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Rijkswaterstaat Noord, en de provincie Groningen opgenomen. Uit de rapportage is af te lezen waar het met de handhaving al goed gaat en waar de belangrijkste verbeterlagen nog te maken zijn.

De resultaten in dit rapport zijn weergegeven in eenvoudige tabellen met groene en rode kleuren. Dit in tegenstelling tot de meeste andere provinciale rapportages, waaraan kleurrijk kaartmateriaal zal worden toegevoegd. De omzetting van de gegevens van elke handhavingsinstantie vanaf internet naar dat kaartmateriaal is landelijk uitbesteed aan een extern bureau. Vanwege technische problemen is hierbij een flinke vertraging ontstaan. Omdat voor ons de inhoud belangrijker is dan de vorm kan deze Groningse rapportage, sneller dan de landelijke rapportage, op dit moment aan u worden aangeboden.

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

Gedeputeerde Staten der provincie Groningen

SAMENVATTING

Begin 2002 is het project *Professionalisering van de milieuwethandhaving* gestart. Het doel van dit project is om alle handhavingsinstanties in 2005 te laten voldoen aan de geformuleerde minimum kwaliteitscriteria. Dit rapport laat zien in welke mate de Groningse instanties op dit moment al voldoen aan de criteria. De gemeenten blijken gemiddeld aan 52 % van de gestelde criteria te voldoen. De prestaties van de individuele gemeenten variëren tussen de 23% en 77%. De provincie voldoet aan 71% en de waterschappen voldoen gemiddeld aan 68 % van de criteria. Rijkswaterstaat voldoet aan 52% van de criteria en e VROM-inspectie aan 63%. Dit betekent dat er al veel goed gaat, maar zeker ook dat nog verbeteringen noodzakelijk zijn om de gewenste minimum kwaliteit te halen.

INHOUD

WOORD VOORAF	1
SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Het proces Professionalisering	4
1.3 Kwaliteitscriteria voor de handhaving	5
2. DE UITVOERING VAN DE NULMETING	8
2.1 Uitvoering van de handhaving en nulmetingen	8
2.2 Aard en reikwijdte van de nulmeting	8
2.3 Doelstellingen van de rapportage	9
3. RESULTATEN	10
3.1 Gegevensverwerking	10
3.2 Reikwijdte en clusterindeling	10
3.3 Resultaten bij doelen en condities	10
3.4 Strategie en werkwijze	14
3.5 Uitvoering	18
3.6 Evaluatie	22
3.7 Totaal overzicht van de criteria	24
4. CONCLUSIES	26

1. 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. Dit project heet *Professionalisering van de milieuhandhaving*. Het doel van het project is dat per 1 januari 2005 alle handhavingsorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen. De vraag of in meer of mindere mate maatregelen nodig zijn om deze professionele kwaliteit te halen kan pas op een verantwoorde manier worden beantwoord als een meting is uitgevoerd. Hiertoe is in het project een nulmeting voorzien. De nulmeting is voor elke handhavingsorganisatie het startpunt voor het proces van verbetering van de handhaving. In deze rapportage wordt het resultaat van de nulmetingen van de handhavingsorganisaties in de provincie Groningen gepresenteerd.

In Groningen is ervoor gekozen het project primair in te zetten op professionalisering van de grijze (wet milieubeheer, bodembescherming e.a.) 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 belangrijk om de professionalisering van de handhaving te kunnen realiseren, omdat het de provincie en de minister de bevoegdheid geeft aanwijzingen te geven voor de doelmatige uitvoering van de handhaving.

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 aantal fasen.

- I De kwaliteitscriteria
- II De Nulmeting
- III Het verbetertraject
- IV Interventie en eindmeting

Fase I De kwaliteitscriteria.

Per 1 november 2002 hebben de staatssecretarissen van VROM en VenW de kwaliteitscriteria vastgesteld. In een later stadium worden de kwaliteitscriteria in een AMvB vastgesteld. Deze AMvB wordt aan het wetsontwerp Handhavingstructuur verankerd. De opzet van de kwaliteitscriteria wordt in paragraaf 1.3 toegelicht.

Fase II De nulmeting

Met de vastgestelde criteria kunnen alle betrokken organisaties zichzelf toetsen. Deze toetsing levert een uitgangssituatie op ten opzichte van de kwaliteitscriteria; de nulmeting. De Nulmeting bestaat uit drie onderdelen. De zelfevaluatie, de beoordeling van de zelfevaluatie door een externe verificateur en de bestuurlijke vaststelling van de nulmeting voor de eigen organisatie. De bestuurlijk vastgestelde nulmetingen worden aan de provincie – in de rol van regisseur van de handhaving - aangeboden. Deze

gegevens worden per provincie geclusterd en op basis hiervan wordt een provinciaal beeld geschetst. Dit betreft de provinciale rapportage nulmeting. Met de oplevering van de rapportage wordt fase II afgerond.

Fase III Het verbetertraject

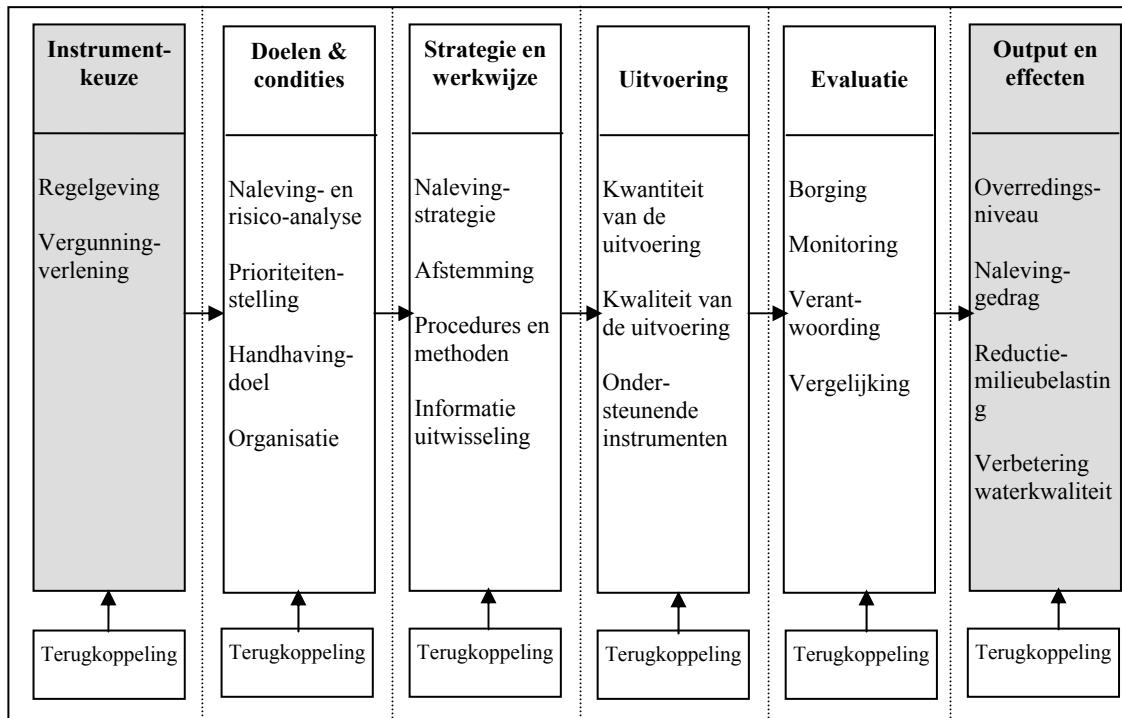
Als de uitgangssituatie door middel van de nulmeting bepaald is en elke organisatie op de hoogte is van haar eigen situatie en die van de collega handhavingspartners start het verbetertraject. Dit traject start met de vraag aan alle handhavingsorganisaties om binnen drie maanden na de publicatie van de provinciale rapportage nulmeting bestuurlijke opties voor de door te voeren verbeteringen te formuleren. Deze bestuurlijke opties vormen een verbeterplan, een plan van aanpak. In de bestuurlijke opties kan een onderscheid worden gemaakt tussen elementen waar de handhavingsorganisatie de verbeteringen zelfstandig kan realiseren en elementen waarbij de organisatie anderen nodig heeft. Elke individuele organisatie dient het verbeterplan in bij het college van Gedeputeerde Staten. De provincie zal in haar rol van regisseur beoordelen of het plan en de geschetste bestuurlijke opties op zichzelf beschouwd én in provinciale samenhang, redelijkerwijs waarborgen dat de organisatie op 1 januari 2005 aan alle kwaliteitscriteria kan voldoen. Hiervan stelt de provincie een rapportage op. Deze rapportage, met de provinciale beoordeling van de bestuurlijke opties is basis voor verder overleg. Waar nodig geeft de provincie sturing en ondersteuning aan de processen in de regio om tot een opzet voor de uitvoering van de handhaving te komen die redelijkerwijs waarborgt dat aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan..

Fase IV Interventie en eindmeting

Het proces van professionalisering is niet vrijblijvend. De provincie zal in de rol van regisseur interveniëren als het proces dreigt te stagneren. In die gevallen waar de provincie positief oordeelt over de aanpak van de handhavingsorganisatie zal de interventie bestaan uit vormen van ondersteuning. In die gevallen waar het oordeel nog niet positief is, zal de provincie proberen om door nader onderzoek, overleg, het aanreiken van alternatieve mogelijkheden en dergelijke een bijstelling van de aanpak in positieve zin te stimuleren. De provincie kan op verschillende wijze interveniëren. Het gaat dan om lichtere en zwaardere vormen van overleg, ambtelijk of bestuurlijk, bilateraal en in groter verband en vormen van publiciteit. Uiteindelijk vindt begin 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.

1.3 Kwaliteitscriteria voor de handhaving

Basis voor de set kwaliteitscriteria vormt het zgn. "adequate handhavingsproces". Dit model gaat er vanuit, dat het niet mogelijk is om een eenduidig 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. Adequate handhaving volgens deze procesbenadering houdt dan in: een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd én zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen, teneinde gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden. Het adequate 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 relevante regelgeving. Op basis van nalevings- en risicoanalyses stelt de handhavingsorganisatie vervolgens handhavingsprioriteiten vast. Bij het vaststellen van de handhavingsprioriteit houdt men rekening met zowel de milieurelevantie van de activiteiten van de normadressaat als het nalevingsgedrag. Extra aandacht voor de naleving van milieurelevante activiteiten, achterblijvers en notoire overtreders levert daarbij het grootste handhavingsrendement op. De handhavingsorganisatie stelt doelstellingen op voor de naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie. Vervolgens 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*

Binnen de organisatie moet minimaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving. Tussen de vergunningverlener en de handhaver wordt goed gecommuniceerd over de inhoud van de normen in de vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder. Als uitgangspunt van de handhaving geldt een stringente eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Dit uitgangspunt houdt in dat de wettelijke regels het harde vertrekpunt voor handhaving vormt voor de normadressaat, de vergunningverlener en de handhaver. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, wordt niet gediscussieerd over de inhoud van de norm, hiervoor zijn andere (inspraak)momenten geweest. Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingsstrategie en werkwijze vast in procedures. Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners, wijze van toezichthouden (toezichtsplan) en de invloed van het gedrag van de overtreder op de toezichtfrequentie. Verder beschrijft de strategie op welke wijze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen.

- *Procesblok 3: Uitvoering*

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

- *Procesblok 4: Evaluatie.*

Op basis van verrichte metingen en registraties wordt bekeken of de in het handhavingsbeleid gestelde doelen voor de handhaving daadwerkelijk zijn bereikt en welk effect de handhaving heeft gehad. Ook wordt het gehele handhavingsproces op kwaliteit getoetst. De resultaten worden teruggekoppeld naar beleidsmakers, de vergunningverleners en andere handhavingspartners. Het bestuursorgaan 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 werkwijze eventueel bijgesteld. Hiermee wordt de beleidscyclus, het adequate handhavingsproces, gesloten.

Als het goed is, leidt het doorlopen van alle procesblokken van het adequate handhavingsproces tot resultaat in termen van een beter naleefgedrag en tot positieve milieueffecten. Deze resultaten en effecten zijn wel opgenomen in het schema, maar vormen geen onderdeel van het handhavingsproces.

2. DE UITVOERING VAN DE NULMETING

De resultaten van de nulmetingen komen hierna in hoofdstuk 3 aan de orde. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de aard en reikwijdte van de nulmetingen zelf, waarna de doelstellingen van de voorliggende rapportage worden besproken.

2.1 Uitvoering van de handhaving en nulmetingen

In de provincie Groningen hebben in totaal 31 instanties de nulmeting uitgevoerd: 25 gemeenten, 3 waterschappen, de VROM-inspectie, de Inspectie V&W en de provincie.

Bij de rijksinstellingen en de waterschappen is sprake van provinciegrensoverschrijdende handhaving of organisatie van de handhaving:

- Het beheersgebied van het wetterskip Fryslan bevindt zich zowel in de provincie Friesland als in Groningen.
- De beheersgebieden van de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest liggen zowel in Drenthe als in Groningen
- De activiteiten van de VROM-inspectie Noord strekken zich uit tot de provincies Drenthe, Friesland en Groningen.
- De activiteiten van Rijkswaterstaat spelen zich af in Friesland en Groningen.

Afgesproken is dat 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 geen witte vlekken te laten ontstaan in de rapportages.

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

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

2.2 Aard en reikwijdte van de nulmeting

Aard

De nulmetingen zijn niet bedoeld om de bestuurlijke handhavingsinstanties af te rekenen op de kwaliteit van de handhaving, maar om hen een spiegel voor te houden in het licht van de landelijke kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria bevatten minimum- en facultatieve elementen. Een handhavingsinstantie voldoet aan het kwaliteitscriterium indien men in ieder geval aan de minimelementen voldoet. Bij diverse criteria zijn daarnaast facultatieve elementen vermeld. Deze bevatten suggesties voor verdergaande verbeteringen. Bij het voldoen aan de gestelde minimelementen 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.

De verificatie was primair bedoeld om de kwaliteit van de eigen zelfevaluatie te versterken, en voorts om te bevorderen dat de handhavingsorganisaties en de regisseur op provinciaal niveau een goed vergelijkbaar beeld van de uitgevoerde zelfevaluaties zouden verkrijgen.

Reikwijdte

Het project richt zich primair op de professionalisering van de grijze en blauwe handhaving. Verbreding naar andere kleursporen kan in een later stadium plaatsvinden of door de betreffende handhavingsinstanties nu al zelf aan de nulmeting en het verbetertraject worden toegevoegd.

De grijze handhaving omvat de handhaving van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet op de luchtverontreiniging, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Kernenergiewet. De blauwe handhaving omvat met name de uitvoering van de handhaving door de waterkwaliteitsbeheerders en Rijkswaterstaat. Denk aan de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, maar ook aan de Wet bodembescherming als het gaat om het toezicht op sanering van de waterbodem.

De rode handhaving omvat de handhaving van het ruimtelijk beleid, bv de Wet op de ruimtelijke ordening. 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 en de Landschapsverordening.

2.3 Doelstellingen van de rapportage

Met deze rapportage over de nulmetingen wordt een aantal doelen nagestreefd:

Lokaal (individueel) niveau

Op lokaal of individueel niveau vormt de nulmeting het startpunt voor het verbeteringstraject. Op lokaal/individueel niveau moet 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. Hierbij moet de keuze worden gemaakt of men een individuele of gezamenlijke aanpak van de knelpunten kiest.

Regionaal

Door de rapportage over de nulmetingen wordt duidelijk gemaakt waar elke individuele handhavingsorganisatie staat. Dit beeld zal naar verwachting ook een herkenbaar beeld voor de andere instanties in de regio opleveren. Waar instanties onderdelen uit het handhavingsproces goed hebben geborgd, biedt dit mogelijk kansen voor andere instanties om bij deze goed geborgde onderdelen aan te sluiten. In ieder geval levert de rapportage een eerste inzicht in de samenhang tussen organisaties binnen de regio. Op basis van deze samenhang kunnen mogelijk samenwerkingsopties worden uitgewerkt. Een belangrijk onderdeel van de regie zal bestaan uit facilitering van het verbetertraject. Deze rapportage geeft het inzicht waar de verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

Landelijk niveau

In het verlengde van de facilitering op provinciaal niveau kan deze voor collectieve elementen ook op landelijk niveau plaatsvinden. Voorts zal op landelijk niveau duidelijk worden of de kwaliteitscriteria in de nulmetingen eenduidig zijn toegepast. Op onderdelen waar de criteria onduidelijk zijn gebleken kunnen zodanige bijstellingen plaatsvinden, dat bij de eindmeting in 2004 hier geen misverstanden over zijn.

3. RESULTATEN EN ANALYSE

3.1 Gegevensverwerking

De resultaten die in dit hoofdstuk worden weergegeven voor de gemeenten, de waterschappen en de provincie zijn afkomstig van de ingevulde websites van de betreffende organisaties. De resultaten zijn handmatig verwerkt omdat de geautomatiseerde omzetting door een extern bureau te lang op zich liet wachten en in eerste instantie verschillende fouten bevatten. De resultaten voor Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie zijn in een laat stadium wel via een externe bewerking toegevoegd omdat de ingevulde vragenlijsten voor deze instanties niet bij de provincie beschikbaar zijn.

3.2 Reikwijdte en clusterindeling

Alle Groningse gemeenten, de drie waterschappen die in Groningen werkzaam zijn, de provincie, rijkswaterstaat, directie Noord en de VROM-inspectie hebben de vragenlijsten ingevuld. Slechts vier gemeenten en rijkswaterstaat hebben er voor gekozen om hun werkterrein te verdelen in clusters waarvoor afzonderlijke vragenlijsten zijn ingevuld.

Voor deze organisaties staan de verschillende clusters weergegeven in de tabel. De overige instanties hebben 1 vragenlijst voor de gehele organisatie ingevuld.

Handhavingsinstantie	reikwijdte nulmeting
Appingedam	- wet milieubeheer / inrichtingen - wet milieubeheer / afvalstoffen - wet bodembescherming - wet luchtverontreiniging / geluidhinder
De Marne	- wet milieubeheer - wet bodembescherming
Veendam	- wet milieubeheer / inrichtingen - wet milieubeheer / afvalstoffen - wet bodembescherming - wet luchtverontreiniging / geluidhinder
Winsum	- wet milieubeheer - wet bodembescherming
Rijkswaterstaat	- wet milieubeheer / inrichtingen - wet bodembescherming - wet verontreiniging oppervlaktewateren

3.3 Resultaten bij doelen en condities

Op het gebied van doelen en condities zijn de onderstaande 4 criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en eventueel 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:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

- 5 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:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

4. het transparant maken van de gehanteerde methodiek voor de prioriteitenstelling;
5. 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 :

1. een inzichtelijke systematiek waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsprioriteiten en –doelstellingen (criterium 1.2) en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen (criterium 3.2);
2. 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:

1. een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
2. een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat;
3. het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
4. een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

5. een scheiding van vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau.

Bovendien gelden 2 eisen die gelden als ze van toepassing zijn:

- het schriftelijk vastleggen van de aansturing van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's)
- regelingen voor het uitbesteden van handhavingstaken

In onderstaande tabel is aangegeven of een instantie wel (groen) of niet (rood) aan de verschillende elementen en criteria van het blok doelen en condities. Met een 'F' is aangegeven welk element facultatief is.

DOELEN EN CONDITIES

Handhavingsinstantie	Criterium																			
	1.1					1.2					1.3		1.4							
	Element																			
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	1	2	3	4	5			
				F				F	F								F			
Appingedam Wm/l																				
Appingedam Wm/a																				
Appingedam Wbb																				
Appingedam Wiv/Vg																				
Bedum																				
Bellingwedde																				
De Marne Wm																				
De Marne Wbb																				
Delfzijl																				
Eemsmond																				
Groningen gem.																				
Grootegeast																				
Haren																				
Hoogezand-Sappemeer																				
Leek																				
Loppersum																				
Marum																				
Menterwolde																				
Pekela																				
Reiderland																				
Scheemda																				
Slochteren																				
Stadskanaal																				
Ten Boer																				
Veendam Wm/i																				
Veendam Wm/a																				
Veendam Wbb																				
Veendam Wiv/Wg																				
Vlagtwedde																				
Winschoten																				
Winsum Wm																				
Winsum Wbb																				
Zuidhorn																				
Provincie Groningen																				
Rijkswaterstaat A																				
Rijkswaterstaat C																				
Rijkswaterstaat E																				
VROM-inspectie																				
Waterschap Hunze & Aa's																				
Waterschap Noorderzijlvest																				
Waterschap Friesland																				

Uit deze tabel blijkt het volgende:

Criterium 1.1 probleemanalyse

Handhaving van milieuwetgeving is een belangrijk middel om nadelige effecten op het milieu te beperken. Om zicht te krijgen op deze nadelige milieueffecten zijn 3 elementen van belang. Bij welke doelgroepen moet men handhaven? Hoe groot is de kans dat de doelgroep de regels overtreedt? Wat is het nadelige effect op het milieu, als de regels worden overtreden?

Uit de nulmeting blijkt dat de helft van de instanties goed in beeld heeft gebracht bij welke doelgroepen men moet handhaven. Slechts 6 gemeenten, 2 waterschappen, de VROM-inspectie en de provincie hebben in kaart gebracht wat de kans op overtredingen is. Vier gemeenten, 2 waterschappen en de VROM-inspectie hebben ook de effecten van overtredingen bekeken. Van de overige instanties kan gesteld worden dat ze het doel waarvoor de handhaving werkt, nadelige milieueffecten voorkomen, niet goed in beeld heeft.

Bijna alle instanties antwoorden dat ze een risicokaart hebben. Soms wordt daarbij verwezen naar een bodemkwaliteitskaart of waterkwaliteitskaart. Meestal naar de provinciebrede risicokaart voor externe veiligheid. De vragenlijsten maken niet duidelijk in hoeverre deze kaarten alle relevante informatie bevatten.

Criterium 1.2: prioriteitstelling 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 wat het doel is. Om te bepalen of het doel gehaald wordt zijn indicatoren nodig.

Tweederde van alle instanties (17 gemeenten, provincie, 2 waterschappen, VROM) heeft beleidsmatige accenten aangegeven. Van deze gemeenten hebben er 6 geen concrete doelen gesteld bij de geformuleerde accenten. Van degene die wel doelen hebben gesteld, hebben 4 gemeenten en de VROM-inspectie geen meetbare indicatoren opgesteld.

Bij de facultatieve elementen is de vraag gesteld of de doelen gesteld zijn in termen van naleefgedrag en milieuwinst. Slechts 2 gemeenten hebben doelen gesteld over naleefgedrag en milieuwinst. Zes gemeenten hebben doelen gesteld in termen van naleefgedrag en 1 gemeente gebruikt milieuwinst om doelen te stellen. De overige hebben doelen met name gesteld in aantallen controles. Dat is jammer omdat controles en eventuele sancties geen doel op zich zijn, maar slechts een middel. Het uiteindelijke doel is milieubescherming. Er is meestal geen causaal verband tussen kwaliteit van de handhaving en de milieukwaliteit. Daarom is het aan te bevelen om doelstelling zoveel mogelijk te formuleren in de termen van naleefgedrag.

Criterium 1.3: borging financiële en personele middelen

Het is belangrijk dat de mensen en middelen die nodig zijn voor het bereiken van de doelstellingen ook beschikbaar zijn. Dat betekent ten eerste dat er een duidelijke relatie moet zijn tussen doelen en middelen. Ten tweede dat de benodigde middelen beschikbaar zijn.

Bijna alle instanties hebben een relatie gelegd tussen doelen en middelen, of zoals sommigen zeggen tussen middelen en doelen. Uit de vragenlijsten blijkt dat de helft van de instanties dat echter niet in de begroting heeft vastgelegd. Vermoedelijk heeft dit meer te maken met het ontbreken van een bestuurlijk vastgelegd stuk dan met het feit dat handhavers hun salaris niet krijgen.

Criterium 1.4: organisatorische condities

De helft van de gemeenten, de drie waterschappen, RWS, VROM en de provincie hebben een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau. Bij deze gemeenten zitten zowel grote als kleine gemeenten. Twee gemeenten, 2 waterschappen, de VROM-inspectie en de provincie hebben dat ook op organisatieniveau doorgetrokken.

Slechts 1 gemeente geeft aan een roulatiesysteem te hebben voor handhavers. Daarbij moet worden opgemerkt dat het geldt voor vaste handhavingsrelaties en dat onduidelijk is wat dat precies betekent.

Tachtig procent van de instanties heeft taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschreven.

De helft van de instanties heeft een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Een gemeente, de provincie en 2 waterschappen hebben bijzonder opsporingsambtenaren in dienst. Van deze 4 heeft alleen een waterschap de aansturing van deze personen vastgelegd.

3.4 Strategie en werkwijze

Op het gebied van strategie en werkwijze zijn de onderstaande 7 criteria geformuleerd. Per criterium 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:

1. een handhavingsstrategie, bestaande uit:
 - een toezichtstrategie conform criterium 2.2;
 - een sanctiestrategie conform criterium 2.3;
 - een gedoogstrategie conform criterium 2.4;
2. 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:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

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

CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie

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

De sanctiestrategie omvat ten minste:

1. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
2. een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
3. een stringentere reactie bij voortdurende overtreding;
4. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;

5. 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 overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

De gedoogstrategie omvat ten minste:

1. 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 handhavingtaken voor interne en externe afstemming.

De interne afstemming omvat ten minste:

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

De externe afstemming omvat ten minste:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

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

CRITERIUM 2.6 Protocollen en werkinstructies

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

De protocollen omvatten ten minste:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

2. een uitwerking van de algemene nalevingsstrategie in specifieke handhavings-uitvoeringsmethoden (HUM's) waar zinvol;
3. 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:

1. de communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
2. het informatiebeheer van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;

3. de operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingsorganisaties van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

In onderstaande tabel is aangegeven of instanties wel (groen) of niet (rood) voldoen aan de verschillende elementen en criteria uit blok strategie en werkwijze. Met een 'F' is aangegeven welk element facultatief is.

STRATEGIE EN WERKWIJZE

Handhavingsinstanties	Criterium																									
	2.1		2.2					2.3					2.4	2.5						2.6			2.7			
	Element		Element					Element					Element	Element						Element			Element			
	1	2	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	1	2	3	4	5	6	1	2	3	1	2	3	
Appingedam Wm/i																										
Appingedam Wm/a																										
Appingedam Wbb																										
Appingedam Wiv/Vg																										
Bedum																										
Bellingwedde																										
De Marne Wm																										
De Marne Wbb																										
Delfzijl																										
Eemsmond																										
Groningen gem.																										
Grootegast																										
Haren																										
Hoogezand-Sappemeer																										
Leek																										
Loppersum																										
Marum																										
Menterwolde																										
Pekela																										
Reiderland																										
Scheemda																										
Slochteren																										
Stadskanaal																										
Ten Boer																										
Veendam Wm/i																										
Veendam Wm/a																										
Veendam Wbb																										
Veendam Wiv/Wg																										
Vlagtwedde																										
Winschoten																										
Winsum Wm																										
Winsum Wbb																										
Zuidhorn																										
Provincie Groningen																										
Rijkswaterstaat A																										
Rijkswaterstaat C																										
Rijkswaterstaat E																										
VROM-inspectie																										
Waterschap Hunze & Aa's																										
Waterschap Noorderzijlvest																										
Waterschap Friesland																										

Hieruit blijkt het volgende:

Criterium 2.1: nalevingsstrategie

Het eerste element van criterium 2.1 vraagt naar strategieën die ook bij 2.2 tot en met 2.4 gevraagd worden. Omdat dit element geen extra informatie oplevert, zijn in de tabel geen resultaten weergegeven bij dit element. Behalve de klassieke handhavinginstrumenten, controle en sancties, hebben ook andere instrumenten, zoals financiële middelen, voorlichting en publiciteit, invloed op de naleving van regels. De helft van de gemeenten, 2 waterschappen, Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben aangegeven een nalevingsstrategie te hebben waarin ook de toepassing van de overige instrumenten is beschreven.

Criterium 2.2: toezichtstrategie

Er kunnen verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden: routinematige bezoeken, incidentele bezoeken, administratief onderzoek, toezicht op milieunormen, onderzoek van eigen controlemaatregelen, voorlichting en schriftelijke rapportage.

Op een gemeente en de VROM-inspectie na hebben alle instanties ten minste de routinematige en incidentele bezoeken beschreven (voor ten minste een van de clusters). 17 gemeenten, de provincie, 1 waterschap en Rijkswaterstaat hebben alle genoemde vormen van toezicht beschreven. Bij de overigen ontbreekt een of meerdere vormen.

Criterium 2.3: sanctiestrategie

Als het goed is handelt een instantie bij overtredingen volgens een vaste aanpak waarin de volgende dingen zijn geregeld: verhouding bestuursrecht en strafrecht, een passende reactie bij overtredingen, een strengere aanpak bij voortdurende van de overtreding, een regeling voor overtredingen door de eigen organisatie en helderheid over termijnen en zwaarte van sancties.

Op 3 gemeenten na, hebben alle instanties de verhouding tussen straf- en bestuursrecht geregeld en ook een passende reactie bij overtredingen. Dit is voor alle handhavinginstanties geregeld in de bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Groningen. De overige elementen zijn minder goed geregeld. Zo hebben slechts 5 gemeenten en de VROM-inspectie een regeling voor het optreden tegen de eigen organisatie en/of duidelijkheid over termijnen en zwaarte van de sancties.

Criterium 2.4: gedoogstrategie

Er gelden landelijke minimumeisen aan een gedoogbeleid. De helft van de gemeenten, 3 waterschappen, de provincie, Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie geven aan dat ze dit landelijk gedoogkader uitdrukkelijk onderschreven hebben. In het draaiboek handhaving is een hoofdstuk over gedogen opgenomen, zodat in wezen alle instanties het gedoogkader hebben onderschreven.

Criterium 2.5: interne en externe afstemming

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. Daarom is in de tabel alleen een resultaat weergegeven bij de vraag naar terugkoppeling naar de vergunningverleners en niet bij de vraag naar overige afstemming.

Bij de externe afstemming wordt onderscheiding de afspraken in het kader van de bestuursovereenkomst en de afspraken over concrete handhavingssacties waarbij meerdere organisaties zijn betrokken, zowel gelijktijdig als na elkaar. De afspraken over samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomst worden door alle instanties aangehaald. Slechts 8 gemeenten, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben afspraken gemaakt over de afstemming met andere handhavinginstanties, zowel gelijktijdig als na elkaar. Zes andere instanties hebben een van beide situaties geregeld.

De facultatieve vraag over de gezamenlijke uitvoering is door bijna geen enkele instantie met ja beantwoord. Dit kan mogelijk verklaard worden uit onduidelijkheid over de vraag. Er wordt namelijk

op projectbasis, al dan niet onder de paraplu van het servicepunt handhaving, wel degelijk gezamenlijk branchegericht gewerkt. Vanwege deze onduidelijkheid over de inhoud van dit criterium zijn hierover geen resultaten weergegeven in de tabel.

Criterium 2.6: protocollen en werkinstructies

Voor de uniformiteit en continuïteit is het goed om werkafspraken vast te leggen. De vragenlijst vermeld 15 verschillende protocollen. Formeel moeten al deze protocollen aanwezig zijn voordat aan het criterium wordt voldaan. In de tabel is met een getal aangegeven hoeveel verschillende protocollen beschikbaar zijn. Voor rijkswaterstaat en de VROM-inspectie ontbreken de gegevens omdat de vragenlijsten niet bij de provincie beschikbaar zijn. Onduidelijk is echter of al de genoemde protocollen essentieel zijn. Zo wordt bijvoorbeeld een protocol genoemd voor diepte onderzoeken en quick-scans, terwijl deze onderzoeken facultatief zijn volgens criterium 2.2. Anderzijds is de vraag of de lijst compleet is, want op het laatst wordt gevraagd welke andere protocollen nog aanwezig zijn.

Uit het overzicht blijkt dat slechts 1 gemeente voor een van de onderscheidde clusters alle 15 protocollen beschikbaar heeft. Veel anderen, hebben wel een groot aantal protocollen, maar scoren toch een onvoldoende vanwege de toetsing op de volledige set van protocollen. Er zijn ook veel instanties die weinig tot geen protocollen beschikbaar hebben.

Het concretiseren van de algemene toezichtstrategie per branche gebeurt bij slechts 8 instanties. Als een dergelijke uitwerking in een landelijk opgestelde handavingsuitvoeringsmethode (HUM) wordt aangeboden maakt de helft van de instanties daar gebruik van.

Criterium 2.7: protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie uitwisseling

De toelichting bij dit criterium geeft geen volledige duidelijkheid over de reikwijdte van dit criterium. Slechts 3 gemeenten en de provincie geven aan alle gevraagde soorten protocollen te hebben. De meeste van de instanties hebben geen protocollen op dit gebied.

3.5 Uitvoering

Op het gebied van de uitvoering zijn de onderstaande 4 criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en facultatieve elementen genoemd.

CRITERIUM 3.1 Handavingsuitvoeringsprogramma

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

Het handavingsuitvoeringsprogramma omvat ten minste:

1. een duidelijke verbinding met de onder § 1.2 gestelde prioriteiten en doelstellingen;
2. een weergave van de concrete handavingsactiviteiten en de bijbehorende capaciteit;
3. de uitwerking van het handavingsuitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatieonderdelen.

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

4. de uitwerking van het programma in een concrete werkplanning op medewerkerniveau.

CRITERIUM 3.2 Omvang van de handavingscapaciteit

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

Voldoende handavingscapaciteit betekent ten minste:

1. inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit;
2. voldoende capaciteit voor uitvoering van het genoemde handavings-uitvoeringsprogramma.

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:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

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

CRITERIUM 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

De handhavingorganisatie 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:

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

In onderstaande tabel is aangegeven of instanties wel (groen) of niet (rood) voldoen aan de verschillende elementen en criteria. Met een 'F' is aangegeven welk element facultatief is.

UITVOERING

Handhavinginstantie	Criterium															
	3.1				3.2		3.3				3.4					
	Element															
	1	2	3	4	1	2	1	2	3	4	1	2	3	4		
			F						F	F						
Appingedam Wm/i											3	4				
Appingedam Wm/a											0	0				
Appingedam Wbb											0	0				
Appingedam Wiv/Vg											0	0				
Bedum											3	4				
Bellingwedde											1	1				
De Marne Wm											3	4				
De Marne Wbb											1	4				
Delfzijl											3	4				
Eemsmond											3	3				
Groningen gem.											2	3				
Grootegast											3	3				
Haren											3	4				
Hoogezand-Sappemeer											2	3				
Leek											3	1				
Loppersum											3	3				
Marum											3	4				
Menterwolde											1	4				
Pekela											3	1				
Reiderland											3	3				
Scheemda											3	3				
Slochteren											2	1				
Stadskanaal											3	2				
Ten Boer											3	2				
Veendam Wm/i											1	3				
Veendam Wm/a											1	3				
Veendam Wbb											1	3				
Veendam Wiv/Wg											1	3				
Vlagtwedde											3	4				
Winschoten											3	4				
Winsum Wm											3	4				
Winsum Wbb											0	0				
Zuidhorn											3	3				
Provincie Groningen											2	4				
Rijkswaterstaat A																
Rijkswaterstaat C																
Rijkswaterstaat E																
VROM-inspectie																
Waterschap Hunze & Aa's											1	2				
Waterschap Noorderzijlvest											1	3				
Waterschap Friesland											1	3				

Uit deze tabel blijkt het volgende:

Criterium 3.1: handhavingsuitvoeringsprogramma

De helft van de gemeenten, de provincie, 3 waterschappen, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben een uitvoeringsprogramma waarin een relatie is aangegeven met prioriteiten en doelstellingen. De meeste van de instanties geven ook concreet aan welke activiteiten worden uitgevoerd en hoeveel capaciteit dat kost. Bovendien wordt dit meestal uitgewerkt in een concrete werkplanning. De helft van de gemeenten heeft geen concreet uitvoeringsprogramma.

Criterium 3.2: omvang van de handhavingcapaciteit

Voor het realiseren van de doelstellingen is voldoende capaciteit nodig. Zes gemeenten, de provincie, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben niet (continu) inzicht in de beschikbare capaciteit. Zeven gemeenten, 1 waterschap, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie geven aan niet voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor het realiseren van de doelen. Vier van deze gemeenten zijn andere dan degene die aangeven geen inzicht te hebben in de beschikbare capaciteit. Er zijn wel veel instanties die de capaciteitsproblemen compenseren door extra inhuur. Onduidelijk is of dit vooraf gepland was of niet. De oorzaken van de capaciteitsproblemen zijn niet uit de vragenlijsten te halen.

Criterium 3.3: kwaliteit van de handhavingcapaciteit

De helft van de gemeenten, de provincie, de waterschappen, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben beschreven welke kennis en vaardigheden toezichthouders nodig hebben. De meeste hebben ook een opleidingsplan en het benodigde geld voor de uitvoering daarvan. Van de genoemde instanties hebben 4 gemeenten en 1 waterschap geen opleidingsplan en / of geen geld voor de uitvoering daarvan.

De helft van de gemeenten, de provincie, 1 waterschap, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie hebben de benodigde deskundigheid vastgelegd in functieprofielen. Bij de meeste van deze instanties wordt ook de deskundigheid regelmatig getoetst. Uit de vragen en antwoorden valt niet op te maken of het gaat om de normale functioneringsgesprekken of om een specifieke deskundigheidstoets, zoals de bij de bijzonder opsporingsambtenaren het geval is.

Criterium 3.4: uitvoeringsondersteunende voorzieningen

19 Gemeenten hebben een geautomatiseerd systeem voor zowel de planning als de programmering en de voortgangsbewaking. De overige instanties hebben wel een systeem maar, in de meeste gevallen slechts voor een van de genoemde taken, namelijk planning. In de tabel is met een cijfer weergegeven voor hoeveel taken het systeem gebruikt wordt. Dat geldt ook voor het volgende element. Omdat de vragenlijsten van rijkswaterstaat en de VROM-inspectie niet beschikbaar zijn bij de provincie is geen cijfer weergegeven.

Tweederde van de gemeenten, de provincie en 2 waterschappen hebben een systeem voor de registratie en monitoring van handhavingstaken. Grofweg de helft daarvan gebruikt een systeem dat geschikt is voor operationele informatie-uitwisseling.

Alle instanties hebben meerdere voorzieningen aanwezig. Maar weinigen hebben alle mogelijke opties bij deze vraag aangekruist. Onduidelijk is of het voor een goede handhaving noodzakelijk is alle voorzieningen zelf beschikbaar te hebben. De meeste instanties hebben aangegeven dat het onderhoud van de voorzieningen in orde is. Het is onduidelijk welke vorm van systematisch onderhoud wordt uitgevoerd en welke vorm vereist is.

3.6 Evaluatie

Op het gebied van evaluatie zijn de onderstaande 4 criteria geformuleerd. Per criteria zijn minimelementen en facultatieve elementen genoemd.

CRITERIUM 4.1 Kwaliteitsborging

De handhavingorganisatie 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:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

4. aanwijzen van een kwaliteitscoördinator/toepassen officieel kwaliteitszorgsysteem;
5. externe toetsing van de procesbeschrijvingen;
6. certificering van de procesbeschrijvingen.

CRITERIUM 4.2 Monitoring

De handhavingorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan.

De monitoring omvat ten minste:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

3. een koppeling van de monitoren aan het kwaliteitsborgingproces.

CRITERIUM 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

De handhavingorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan

De verantwoording omvat ten minste:

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

Daarnaast valt (onder andere) te denken aan:

5. een publieksversie van het verantwoordingsrapport.

CRITERIUM 4.4 Vergelijking en auditing

De handhavingorganisatie 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:

1. de handhavingorganisatie vergelijkt zich met collega's;
2. benchmarking als taak van de handhavingregisseur.

In de onderstaande tabel is aangegeven of instanties wel (groen) of niet (rood) voldoen aan de elementen en criteria. Met een 'F' is aangegeven welk element facultatief is.

EVALUATIE

Handhavinginstantie	Criterium															
	4.1						4.2			4.3				4.4		
	Element															
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	1	2	3	4	5	1	2
Appingedam Wm/l				F	F	F							3			
Appingedam Wm/a													0			
Appingedam Wbb													0			
Appingedam Wiv/Vg													0			
Bedum													2			
Bellingwedde													0			
De Marne Wm													2			
De Marne Wbb													1			
Delfzijl													1			
Eemsumond													2			
Groningen gem.													1			
Grootegast													3			
Haren													2			
Hoogezand-Sappemeer													1			
Leek													3			
Loppersum													2			
Marum													3			
Menterwolde													0			
Pekela													3			
Reiderland													0			
Scheemda													0			
Slochteren													0			
Stadskanaal													2			
Ten Boer													2			
Veendam Wm/i													2			
Veendam Wm/a													1			
Veendam Wbb													2			
Veendam Wiv/Wg													2			
Vlagtwedde													2			
Winschoten													3			
Winsum Wm													3			
Winsum Wbb													3			
Zuidhorn													2			
Provincie Groningen																
Rijkswaterstaat A																
Rijkswaterstaat C																
Rijkswaterstaat E																
VROM-inspectie																
Waterschap Hunze & Aa's													2			
Waterschap Noorderzijlvest													3			
Waterschap Friesland													1			

criterium 4.1: kwaliteitsborging

Slechts 2 gemeenten en 1 waterschap hebben beschreven hoe de handhavers de werkzaamheden moeten uitvoeren, toetsen dit ook en voeren zonodig verbeteringen door. Het zijn dezelfde instanties die ook de facultatieve elementen, zoals een kwaliteitscoördinator, externe toetsing en certificering geregeld hebben.

 criterium 4.2: monitoren

17 Gemeenten, 2 waterschappen, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie monitoren die indicatoren die horen bij de eigen doelstellingen. Elf gemeenten en 3 waterschappen houden monitoringsgegevens bij over aantallen controles, overtredingen, bestuursrechtelijke sancties en strafrechtelijke sancties.

 criterium 4.3: verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

15 Gemeenten, de VROM-inspectie en 3 waterschappen verantwoorden de inzet, prestaties en resultaten. Dit betekent niet alleen indicatoren weergeven, maar vooral ook het aangeven en verklaren van verschillen tussen de planning en de realisatie. Opvallend is dat er 3 gemeenten zijn die aangeven wel te rapporteren over de bereikte resultaten, maar die aangeven deze gegevens niet structureel te verzamelen (zie criterium 4.2.1).

Slechts 3 gemeenten, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie geven aan dat niet gerapporteerd wordt over de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de bestuursovereenkomst. Aangezien deze resultaten centraal in het jaarverslag van het servicepunt handhaving zijn te vinden wijzen deze gegevens vooral op een onbekendheid met (de producten van) het servicepunt.

Negen gemeenten, de provincie, 2 waterschappen, rijkswaterstaat en de VROM-inspectie evalueren de bereikte handhavingresultaten en gebruiken de deze gegevens voor verbetering van de handhavingcyclus.

Twintig gemeenten, de provincie en 3 waterschappen koppelen de resultaten terug naar beleidsmakers, vergunningverleners of andere handhavinginstanties. Van deze instanties koppelt de meerderheid zowel terug naar beleidsmakers als naar de eigen vergunningverleners, Slechts 7 instanties koppelen terug naar andere handhavinginstanties. In de tabel is met een cijfer aangegeven hoeveel vormen van terugkoppeling aanwezig zijn. Er is alleen een groene kleur weergegeven als alle drie de vormen aanwezig zijn. Deze vraag geeft geen inzicht in de aard en effectiviteit van de terugkoppeling.

Vier gemeenten en de rijksinstellingen maken een publieksversie van het verantwoordingsrapport.

 criterium 4.4: vergelijking en auditing

Twee gemeenten, 1 waterschap en de rijksinstellingen vergelijken zich met andere instanties. Twee andere gemeenten, de provincie, 1 waterschap en de rijksinstellingen hanteren een vorm van benchmarking .

3.7 Totaal overzicht van de criteria

In totaal zijn 73 elementen geformuleerd behorende bij 19 criteria. Van deze elementen zijn er 18 facultatief. Van de resterende 55 minimum elementen zijn er 3 of te onduidelijk of dubbel, zodat ze geen zinnige informatie verschaffen over de kwaliteit van de handhaving. Zodoende blijven 52 criteria over de een indicatie geven over het functioneren van een handhavinginstantie. In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het aantal criteria waaraan de verschillende instanties voldoen. Hier moet direct bij worden opgemerkt de weergegeven percentages zeker geen absolute maat zijn voor de kwaliteit van de handhaving. De aard van verschillende criteria is zo verschillende dat het simpelweg optellen van groene vlakjes niet meer kan geven dan een zeer voorzichtige indicatie.

De gemeenten zijn ingedeeld naar grootte om inzicht te krijgen in de relatie tussen de omvang en de mate waarin aan de criteria wordt voldaan.

Aantal inwoners	Gemeenten	Percentages	Gemiddeld % per categorie
0 - 10.000	Bellingwedde	23	45
	Reiderland	62	
	Ten Boer	49	
10.000 - 12.500	Appingedam	71	54
	Bedum	60	
	De Marne	62	
	Grootegast	33	
	Loppersum	56	
	Marum	38	
	Menterwolde	37	
12.500 - 15.000	Pekela	54	47
	Scheemda	40	
	Winsum	58	
	Eemsmond	71	
15.000 - 20.000	Haren	42	55
	Leek	48	
	Slochteren	38	
	Vlagtwedde	63	
	Winschoten	50	
	Zuidhorn	65	
	Delfzijl	52	
	Veendam	63	
20.000 - 30.000	Hoogezand-Sappemeer	46	63
	Stadskanaal	77	
30.000 - 50.000	Groningen	63	67
> 50.000	Provincie Groningen	71	68
	Rijkswaterstaat	52	
	VROM	63	
	Waterschap Hunze & Aa's	73	
	Waterschap Noorderzijlvest	69	
	Waterschap Friesland	63	

De weergegeven resultaten van de gemeenten, waterschappen en de provincie zijn gebaseerd op de ontvangen vragenlijsten. De vragenlijsten van de rijksinstellingen (Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie) zijn landelijk centraal verzameld en waren tijdens het opstellen van dit rapport niet beschikbaar bij de provincie Groningen. De weergegeven resultaten van deze rijksinstellingen zijn daarom gebaseerd op een gegevensbestand dat via de landelijke projectleider nulmeting is ontvangen.

Gebleken is dat de resultaten afhankelijk zijn van de gebruikte bron. Concreet betekent dit dat Rijkswaterstaat, directie Noord, op grond van het landelijke gegevensbestand aan 52% van de criteria blijkt te voldoen, terwijl bij een directe beoordeling van de vragenlijst blijkt dat ze aan 69% van de criteria voldoen. De vragenlijst van de VROM-inspectie is op dit moment niet bij ons beschikbaar, zodat een dergelijke vergelijking niet mogelijk is.

Uit de tabellen blijkt dat de gemeenten gemiddeld aan 52% van de verplichte eisen voldoen. De waterschappen voldoen gemiddeld aan 68% van de eisen en de provincie aan 71 %. Rijkswaterstaat voldoet aan 52 % van de elementen en de VROM-inspectie aan 63% daarvan. Nogmaals: deze getallen geven niet meer dan een zeer globale indruk van de handhavingkwaliteit.

Bij een vergelijking van de gemeenten valt op dat een van de kleinste gemeente het minst goed en een van de grootste gemeente het best scoort. Tussen deze uitersten zit echter een grote variatie die niet door de omvang verklaard kan worden. De bewering dat opschaling per definitie een verbetering van de kwaliteit van handhaving oplevert, kan op grond van deze gegevens niet hard worden gemaakt.

4 CONCLUSIES

Uit de tabellen blijkt dat de gemeenten gemiddeld aan 52% van de verplichte eisen voldoen. De waterschappen voldoen gemiddeld aan 68% van de eisen en de provincie aan 71%. Rijkswaterstaat voldoet volgens het landelijke gegevensbestand aan 52% van de elementen en de VROM-inspectie aan 63% daarvan. Bij een directe beoordeling van de vragenlijst blijkt Rijkswaterstaat aan 69% van de criteria te voldoen. De vragenlijst van de VROM-inspectie is op dit moment niet bij ons beschikbaar, zodat een dergelijke vergelijking niet mogelijk is. Mogelijk geldt daarvoor ook dat een directe beoordeling een positiever resultaat zou opleveren. Bij een onderlinge vergelijking van de gerapporteerde resultaten van de rijksinstellingen met de lagere overheden moet hiermee rekening worden gehouden.

In eerste instantie kan dit tot tevredenheid stemmen omdat men immers grotendeels (voor meer dan de helft) aan de eisen voldoet. Als men echter beseft dat het hier om minimum kwaliteitseisen gaat klinkt het veel minder goed. Het betekent dat alle Groningse handhavinginstanties verbeteringen moeten doorvoeren en sommigen zelfs heel veel.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de aard en inhoud van de criteria sterk wisselt. Deze nuancering verdwijnt door het simpelweg optellen en middelen van knelpunten. De gepresenteerde percentages zijn dan ook geen exacte maat voor de hoeveelheid werk die verzet moet worden, maar ze geven daarvoor natuurlijk wel een indicatie.

Uit de tabellen blijken enorme verschillen tussen de verschillende instanties. De mate waarin aan de eisen wordt voldaan varieert tussen de 23% en 77%. Deze verschillen zijn slechts ten dele te verklaren uit de omvang van de betreffende instanties. Weliswaar scoort een van de kleinste gemeenten het minst goed en een van de grootste gemeenten het best, maar tussen deze uitersten zit een variatie die een andere oorzaak moet hebben. Het is goed denkbaar dat ambtelijke en bestuurlijke durf en motivatie om voor milieuwethandhaving op te komen hierbij een grote rol spelen. Dergelijke verklaringen zijn echter speculatief omdat ze niet uit de vragenlijsten te halen zijn.

Als we inhoudelijk naar de gesignaleerde knelpunten kijken valt een aantal dingen op. Het zoeken naar grote lijnen wordt bemoeilijkt door de enorme variatie in aantal en soort knelpunten bij de verschillende instanties. Toch zijn veel knelpunten wel te groeperen. Er kan een verdeling gemaakt worden tussen beleidsmatige knelpunten en knelpunten bij de uitvoering.

Voor een goede aansturing van de handhaving is inzicht nodig in het naleefgedrag van burgers en bedrijven en in de risico's voor veiligheid, gezondheid en milieu die ontstaan als regels niet worden nageleefd. Op grond van dit inzicht moeten duidelijke en meetbare doelen worden gesteld. Als bovendien de resultaten van de handhaving worden gebruikt om het beleid bij te stellen is sprake van een sluitende beleidscyclus. Uit de resultaten blijkt dat, dit bij slechts weinig handhavinginstanties het geval is.

Bij de uitvoering is bij veel instantie sprake van onvoldoende beschikbare capaciteit en onvoldoende functiescheiding. Daarnaast zijn veel knelpunten bij de noodzakelijke beschrijving van handhavingactiviteiten, zoals onderdelen van de sanctiestrategie en werkbeschrijvingen.

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.