

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Burgemeester en Wethouders
van Bergen
Postbus 175
1860 AD Bergen NH

Gemeente Bergen
10ip.02137 02/03/2010
Afdeling: ONTW-Monique
Kopie aan: Wally

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

J.Y.J.M. Bleeker

SHV/HH/RH

Doorkiesnummer (023) 514 3567

bleekerj@noord-holland.nl

VERZONDEN - 1 MAART 2010

1 | 5

Betreft: Definitief rapport audit kwaliteitsborging milieucriteria

Geacht college,

De provincie heeft een wettelijke regierol bij de professionalisering van de (milieu)handhaving. Een onderdeel van de regierol is het beoordelen in welke mate uw organisatie voldoet aan de wettelijke kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving. Deze kwaliteitscriteria zijn op 29 september 2005 van kracht geworden.

De provincie komt tot een oordeel door het uitvoeren van een audit. Deze audit is bij uw organisatie uitgevoerd. Hierbij ontvangt u het rapport 'audit kwaliteitsborging (milieu)handhaving', datum 10 februari 2010, waarin de resultaten zijn vermeld. Voordat we ingaan op de belangrijkste conclusies van de audit lichten we de gehanteerde systematiek toe.

Handhaving is sterk in beweging. Voorbeelden zijn de verbreding van wettelijke kwaliteitscriteria van milieuhandhaving naar andere handhavingstaken (commissie Mans) en een inhoudelijke en organisatorische aanpassing van het tweedelijns toezicht op gemeenten (commissie Oosting). De provincie zal een groot deel van deze taken van de VROM-Inspectie gaan uitvoeren. Met deze - en andere - ontwikkelingen in het achterhoofd heeft de provincie samen met de handhavingpartners gewerkt aan een moderne manier van oordeelsvorming.

Belangrijke elementen van de systematiek die is ingezet bij de audit zijn:

- Zelfevaluatie:
De gemeente beoordeelt in eerste instantie zelf in welke mate uitvoering wordt gegeven aan de kwaliteitscriteria
- Verificatie:
Toetsing van het zelfoordeel via interviews en Documentenanalyse

Kenmerk

2010-12308

25 FEB. 2010

Uw kenmerk

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
Haarlem [2012 DE]
www.noord-holland.nl

- Verbreiding:
Mogelijkheid om naast de milieuhandhaving een zelfoordeel te geven op enkele kwaliteitscriteria voor de handhaving bouwen, ruimtelijke ordening, APV en brandveiligheid
- Toekomstoriëntatie:
Mogelijkheid om in een bijeenkomst voor de eigen organisatie stil te staan bij toekomstige ontwikkelen en opgaven en de betekenis voor de handhaving in de komende jaren.

De provincie inventariseert bij de handhavingpartners of deze systematiek zich kan ontwikkelen tot het instrument voor toezicht op een kwalitatief goede handhaving. Wij zien de systematiek van de audits als een startpunt voor het vormgeven van onze toekomstige regierol naar gemeenten op het onderdeel interbestuurlijk toezicht. Een regierol waarin horizontaal toezicht (tussen gemeenten) en zelfevaluatie tot de mogelijkheden behoren.

Terug naar de resultaten van de uitgevoerde audit voor uw organisatie. Het 'besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer' stelt wettelijke eisen aan de milieuhandhaving. Wij hebben beoordeeld in hoeverre uw organisatie voldoet aan de eisen.

Ons oordeel is gebaseerd op drie onderdelen:

1. Kwaliteitscriteria:
De mate waarin uw organisatie voldoet aan de wettelijke eisen
2. Feitelijke organisatie:
De mate waarin er sprake is van feitelijk en effectief gebruik van de kwaliteitscriteria en van kwaliteitsbewustzijn en kwaliteitsverbetering
3. Ontwikkelperspectief:
De wijze waarop uw organisatie omgaat met ontwikkelingen en opgaven in de milieuhandhaving

Onze conclusies en aanbevelingen zijn:

1. Kwaliteitscriteria:

Het doel van de professionalisering van de milieuhandhaving is een handhavingcyclus waarbij de probleemanalyse, prioriteitstelling, planning, uitvoering, verantwoording en evaluatie op elkaar zijn afgestemd. In de handhavingcyclus zijn er drie niveaus:

- Strategisch: meerjarig beleid, aansturing en verantwoording dat is vastgelegd in probleemanalyse, prioriteitstelling en evaluaties. Bij de rolopvatting van MRA als 'uitvoeringsorganisatie' is dit een verantwoordelijkheid en taak

van de gemeente die in coproductie met MRA kan worden uitgevoerd.

- Tactisch: concrete, jaarlijkse prestatiedoelen en verantwoording (bijvoorbeeld via handhavingprogramma en verslag) en strategieën voor de uitvoering (bijvoorbeeld de toezichtstrategie)
- Operationeel: uitvoeringscondities voor de uitvoering (bijvoorbeeld werkprocessen, protocollen, kennis en deskundigheid van medewerkers)

De conclusie ten aanzien van de kwaliteitscriteria is dat op tactisch en operationeel niveau wordt voldaan. Op strategisch niveau wordt deels voldaan aan de kwaliteitscriteria.

In 2004 zijn diverse documenten opgesteld en vastgesteld volgens de eisen van de kwaliteitscriteria. Na 2004 is een aantal documenten niet meer geëvalueerd of geactualiseerd. Dat betekent dat de inzichten van de laatste jaren met betrekking tot bedrijfsinformatie, het naleefgedrag en veranderingen in wet- en regelgeving niet zijn gebruikt voor aanpassing van de probleemanalyse, prioriteitstelling en toezichtstrategie op strategisch niveau.

In de dagelijkse uitvoering van de milieuhandhaving zijn tal van vernieuwingen gerealiseerd, worden prioriteiten gesteld en een mix van instrumenten toegepast om het naleefgedrag te vergroten. Het ontbreekt aan het vastleggen in documenten.

De conclusie is dat de gemeente niet voldoet aan de volgende kwaliteitscriteria:

- Het evalueren en actueel houden van belangrijke documenten zoals probleemanalyse, prioriteitstelling en de toezichtstrategie op strategisch niveau.
- Een bereikbaarheidsregeling met voldoende waarborg voor adequaat optreden bij grote calamiteiten.
- Monitoring: Het ontbreekt aan een monitoringsysteem en -informatie om de beleidsmatige doelstellingen te volgen.

Advies provincie:

Stel een verbeterplan op m.b.t. de volgende speerpunten:

- Evalueren en actualiseren van de probleemanalyse, prioriteitstelling en toezichtstrategie. Bij de evaluatie en actualisatie worden inzichten betrokken die de laatste jaren zijn verkregen door de uitvoering van de milieuhandhaving en wordt rekening gehouden met de inwerkingtreding van besluiten die invloed hebben op de milieuhandhaving (zoals Wabo, Activiteitenbesluit). De systematiek voor evaluatie en actualisatie kan in MRA-verband worden ontwikkeld en toegepast.

- Benutten van de nieuwe applicatie voor het bedrijveninformatiesysteem om indicatoren vast te leggen en informatie te verzamelen met betrekking tot de beleidsmatige doelen.

- Versterken van de bereikbaarheidsregeling met waarborgen voor aanwezigheid en optreden bij calamiteiten.

Breng in de eerste helft van 2010 deze verbeterpunten op orde.

2. Feitelijke organisatie

De organisatie en uitvoering van de milieuhandhaving is op orde. Er is sprake van een gedegen uitvoeringsorganisatie in de vorm van de milieudienst. De omvang en expertise zijn afdoende voor een solide uitvoering en om de diverse kennisgebieden op peil te houden. Het Activiteitenbesluit is actief ingevoerd. De milieudienst voert samen met handhaving partners (waaronder de gemeente) integrale projecten uit. De programmering en kwaliteitsbewaking voldoen.

Advies provincie: Behouden van het uitvoeringsniveau.

3. Ontwikkelperspectief

Het doel van de kwaliteitscriteria is een handhavingcyclus voor de strategische aansturing, dagelijkse uitvoering van de milieuhandhaving én een organisatie die in staat is om nieuwe ontwikkelingen door te voeren. Ontwikkelingen die zich voordoen zijn onder andere de invoering van het Activiteitenbesluit, Wabo, ICT, integrale handhaving, schaaldiscussie over de uitvoering, etc.

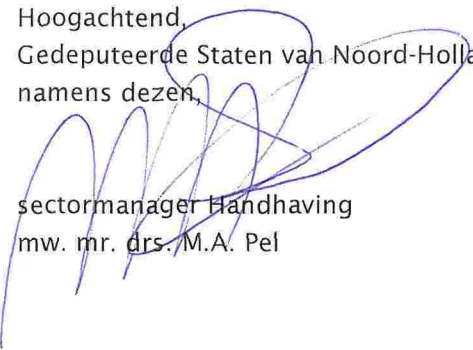
De milieudienst geeft als uitvoeringsorganisatie voor de gemeentelijke milieuhandhaving invulling aan ontwikkelingen. Het ontwikkelperspectief is voldoende; de milieudienst is in staat om in te spelen op veranderende eisen.

Het ontwikkelperspectief van de milieudienst en voor de deelnemende gemeenten is om (nog) meer aandacht te besteden aan innovatie. De MRA functioneert als een uitvoeringsorganisatie die nu beperkte ruimte heeft om vernieuwingen door te voeren. Vernieuwingen in de zin van het spelen van een centrale rol in ontwikkelingen voor gemeenten, modernisering van de werkwijze, faciliteiten en instrumenten.

Advies provincie: MRA en de deelnemende gemeenten bepalen de behoefte en (on)mogelijkheden om meer innovatie in de uitvoering van de milieuhandhaving door te voeren.

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met uw regioconsulent, dhr. J. Bleeker. Hij is bereikbaar onder nummer (023) 5143567.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,
namens dezen,



sectormanager Handhaving
mw. mr. drs. M.A. Pel



Provincie
Noord-Holland

Gemeente Bergen

**Auditrapport kwaliteitsborging
(milieu)handhaving**

Colofon

Ons kenmerk	ACG0801-BER
Datum	23 februari 2010
Auteur	Marc van den Heuvel
Versie	3
Status	Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Reikwijdte audit.....	4
1.3	Beoordelingskader	4
1.4	Werkwijze.....	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Probleemanalyse en prioriteiten	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Basisprofiel	6
2.3	Risicoanalyse	6
2.4	Prioriteitstelling	7
2.5	Balans.....	9
3	Organisatie, middelen en voorzieningen	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Uitvoeringscapaciteit	10
3.3	Expertise	11
3.4	Organisatorische condities	12
3.5	Financiële middelen.....	12
3.6	Voorzieningen	13
3.7	Balans.....	13
4	Besturing, coördinatie en kwaliteitsverbetering.....	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Vastleggen werkprocessen	14
4.3	Programmatisch werken	14
4.4	Coördinerende processen.....	15
4.5	Communicatie en informatievoorziening	15
4.6	Kwaliteitsverbeterende processen	16
4.7	Balans.....	17
5	Primaire processen	18
5.1	Inleiding	18
5.2	Nalevingstrategie.....	18
5.3	Toezichtstrategie	18
5.4	Repressief optreden	19
5.5	Gedogen.....	20
5.6	Balans.....	20
6	Monitoring en verantwoording	21
6.1	Inleiding	21
6.2	Monitoring	21
6.3	Verantwoording	21
6.4	Balans.....	22
7	Conclusies	23
7.1	Kwaliteitscriteria	23
7.2	Feitelijke organisatie	24
7.3	Ontwikkelperspectief.....	24

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De provincie Noord-Holland heeft een regietaak in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving. Dat betekent onder meer dat de provincie toezicht houdt op de kwaliteit van de handhaving door gemeenten en waterschappen.

Eén van de taken van de provincie is om te beoordelen of gemeenten en waterschappen voldoen aan de kwaliteitscriteria milieuhandhaving. In 2005 is een meting uitgevoerd. Deze was gericht op de vraag in hoeverre aan de kwaliteitscriteria is voldaan. In 2009 is een meting uitgevoerd met het accent op de feitelijke *implementatie* en doorwerking van de kwaliteitscriteria. Het gaat om het vaststellen van de situatie op het moment van de audit (november 2009). Dit rapport bevat het resultaat van de meting voor uw organisatie.

1.2 Reikwijdte audit

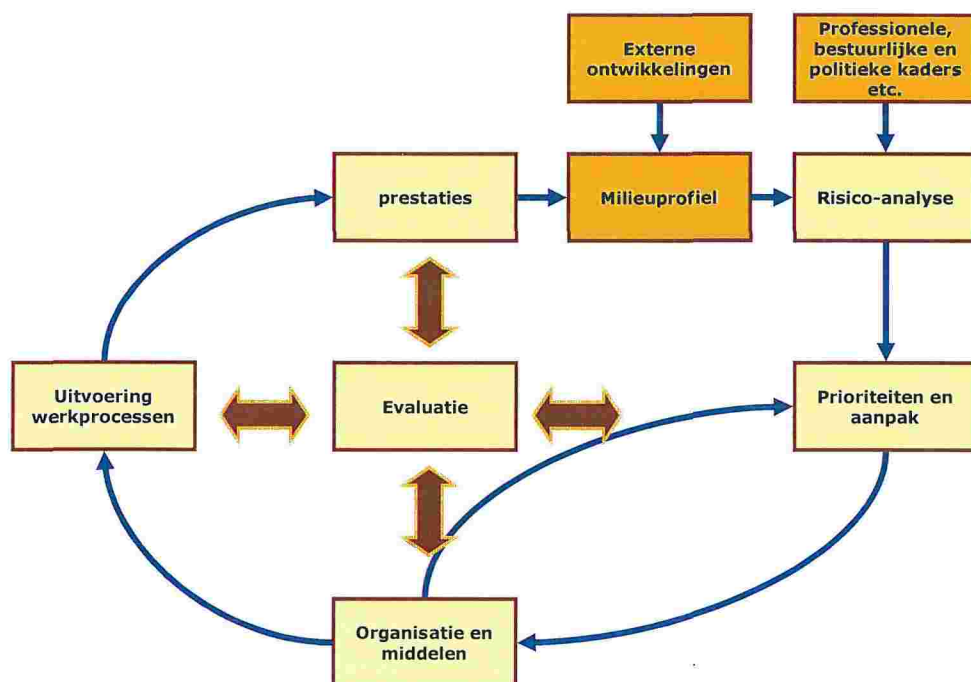
De kwaliteitscriteria milieuhandhaving zijn wettelijk verankerd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving Wet milieubeheer, 1 juli 2005. Alle handhavinginstanties moeten aan de criteria voldoen. Vanwege de vele ontwikkelingen in de handhaving is gekozen voor een bredere benadering:

- *beoordeling* van de implementatie van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving
- *beschrijving* van de handhaving op andere domeinen zoals bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en APV
- *verkenning* van de ontwikkelingsopgaven in de handhaving

De beschrijving en verkenning maken geen onderdeel uit van het eindoordeel over de kwaliteit van de milieuhandhaving op basis van de wettelijke eisen. De provincie neemt deze aspecten wel mee in haar advies wat betreft de toekomstige ontwikkeling. Zo wordt ook gekeken naar de ontwikkelingsfase van de handhavingsorganisatie in het licht van bijvoorbeeld de Wabo.

1.3 Beoordelingskader

Het centrale aandachtspunt in de audit is het functioneren van de beleids- en bedrijfsproces. De basis voor de beoordeling zijn de wettelijke kwaliteitscriteria voor de



professionalisering van de milieuhandhaving. De kwaliteitscriteria vereisen een samenhangend handhavingproces met waarborgen voor een goede strategie, organisatie, bemensing, ondersteuning van de uitvoering en evaluatie van de resultaten.

Bij de audit is meer specifiek gekeken naar de feitelijke implementatie en doorwerking van de criteria. Dit is gebeurd via de volgende vraagstelling:

1. Hoe kwalificeert de handhavingorganisatie zichzelf?
2. Is door middel van documenten, protocollen, afspraken en condities aantoonbaar dat aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan?
3. Is er sprake van een feitelijk en effectief gebruik van de documenten, instrumenten en voorwaarden die volgen uit de kwaliteitscriteria?
4. Is sprake van kwaliteitsbewustzijn en kwaliteitsverbetering?
5. Is er oog voor ontwikkelingen en speelt de organisatie in op ontwikkelingen?

De audit is gericht op systeemniveau en niet op dossierniveau.

1.4 Werkwijze

De audit is uitgevoerd door gebruik te maken van verschillende informatiebronnen:

- Schriftelijke en digitale bronnen
 - o Relevante documenten van de organisatie (op systeemniveau)
 - o Eerdere onderzoeken en beoordelingen (inspectie, provincie etc.)
- Digitale vragenlijst
 - o Feitelijke uitvoeringsgegevens (capaciteit, prestaties)
 - o Zelfkwalificatie implementatie kwaliteitscriteria
 - o Ontwikkelingsagenda
- Dagaudit (gesprekken)
 - o Verificatie milieuhandhaving
 - o Verkenningssessie over brede ontwikkelingen in de handhaving

De resultaten zijn een combinatie van zelfkwalificatie door de handhavingorganisatie en een externe toetsing op basis van documenten en interviews. Deze benadering komt tegemoet aan de wensen van de handhavingpartners in de provincie om toe te gaan naar een systeem van zelfkwalificatie en zelfregulering. Dit past in de ontwikkelingen van interbestuurlijk toezicht tussen de provincie en de handhavingpartners.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 6 bevatten de uitkomsten van de audit. Elk hoofdstuk gaat in op één schakel uit de beleids- en bedrijfscyclus. Elk hoofdstuk beschrijft per schakel:

- De plaats in de beleids- en bedrijfscyclus en aandachtspunten.
- Het gehanteerde referentiekader, de mate waarin administratief wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria en een beschrijving van de feitelijke constatering.
- De balans van sterke punten en verbeterpunten.

Bij de beoordeling of administratief wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria, is aangegeven of hier een verificatie heeft plaatsgevonden tijdens de gesprekken en/of de inhoudelijke beoordeling van documenten of digitale informatie. Dit is weergegeven met een ✓. Niet aangereikte informatie in de tabellen is aangegeven met '-'.¹

In hoofdstuk 7 staan de conclusies en het eindoordeel.

2 Probleemanalyse en prioriteiten

2.1 Inleiding

De basis voor handhavinginspanningen zijn risico's die verbonden zijn aan overtredingen. De prioriteit voor handhaving is afhankelijk van de kans op overtredingen en de impact van een overtreding (schade, gevaar, etc.). De focus van de milieuhandhaving ligt op bedrijfsgebonden risico's.

2.2 Basisprofiel

De gemeente Bergen telt ruim 31.000 inwoners. De gemeente is een populaire toeristenbestemming vanwege de stranden langs de kust. De gemeente is bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer voor 820 bedrijven.

De milieudienst heeft de consequenties van het Activiteitenbesluit doorgevoerd (nieuwe indeling van bedrijven op basis van activiteiten). Inmiddels is het bedrijvenbestand opgenomen in het nieuwe geautomatiseerde systeem (applicatie Squit XO).

In de tabel staat het aantal bedrijven waarvoor de gemeente bevoegd gezag is in het kader van de Wet milieubeheer (peildatum 31-12-2008).

Bedrijvigheid Bergen	Aantal
Totaal aantal gemeentelijke Wm-bedrijven	821
- Waarvan meldingsplichtig	761
- Waarvan vergunningplichtig	60
Totaal aantal Wm-bedrijven, ander bevoegd gezag	5
- Waarvan rijksoverheid	3
- Waarvan provincie	2

2.3 Risicoanalyse

Referentiekader

Een risicoanalyse geeft per groep van bedrijven (branches) of activiteiten (zoals sloop, vuurwerkverkoop of grondwateronttrekking) aan wat de potentiële en ervaren risico's van een incident en/of overtreding zijn. De risicoanalyse is de basis voor de prioriteiten.

Het risico wordt daarbij uitgedrukt in:

- De kans dat een incident of overtreding plaatsvindt (gebaseerd op naleefgedrag)
- De impact van een dergelijk incident of overtreding (afgemeten aan gevolgen voor veiligheid, gezondheid, milieu, waterkwaliteit etc.)

Risicoanalyses uit 2003/2004 zijn in de regel 'nulmetingen' op basis van een professioneel oordeel (kwalitatieve inschatting). Voor een professionele handhaving is een periodieke actualisering nodig op basis van (systematische) ervaringsgegevens over naleefgedrag. Moderne probleemanalyses maken een meer integrale afweging voor (combinaties van) milieu, water, gebruik, ruimtelijke ordening en bouwen. Dat kan per bedrijfscategorie, activiteit, beleidsthema of gebied.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging risicoanalyse	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Actuele probleemanalyse aanwezig	■			✓
Risico-inventarisatiekaart beschikbaar (facultatief)			■	✓

Feitelijke situatie

In 2004 is een probleemanalyse en prioriteitstelling voor de milieuhandhaving vastgesteld. Dit heeft geleid tot een systematiek met hantering van vier categorieën voor de milieubelasting van bedrijven en het vaststellen van een controlefrequentie per categorie.

Het opstellen van de probleemanalyse gebeurde volgende de volgende methode:

1. Bepalen milieukwaliteit van gebieden / het milieubeeld
2. Bepalen van de activiteiten en milieu aspecten.
3. Aangeven van het naleefgedrag

Ad 1: Het betreft een globale beschrijving van enkele gebieden in de gemeente met een typsering van de bedrijvigheid. De beschrijving is algemeen.

Ad 2: De activiteiten en milieu aspecten zijn tot uitdrukking gebracht in een matrix waarin de branches staan (activiteiten van bedrijven) en de milieu aspecten die zijn ingedeeld naar leefbaarheid en duurzaamheid. Door middelen van kruisjes is aangegeven welke milieu aspecten op welke branche van toepassing zijn.

Ad 3: Een globale beschrijving van het naleefgedrag zonder cijfermatige onderbouwing.

De probleemanalyse eindigt met een algemene slotconclusie.

De probleemanalyse is in 2004 uitgevoerd en daarna niet meer geëvalueerd of bijgesteld. De probleemanalyse is niet meer actueel. Dat is de reden dat deze niet voldoet aan de kwaliteitscriteria. Er is wel een actuele probleemanalyse opgesteld voor bedrijven met een hoog veiligheidsrisico (de zogenaamde BEVI/REVI bedrijven).

De milieudienst levert gegevens aan voor de risico-inventarisatiekaart die is te raadplegen.

2.4 Prioriteitstelling*Referentiekader*

De prioriteitstelling geeft aan waarop het (programmatisch) toezicht zich richt. Naast de risicoanalyse spelen ook zaken als beschikbare capaciteit, bestuurlijke prioriteiten of prioriteiten van andere instanties (met het oog op afstemming) een rol. De prioriteitstelling kan inhoudelijk worden beoordeeld op de vraag of de juiste prioriteiten worden gesteld. Vanuit de kwaliteitsborging is de kernvraag of de prioriteitstelling transparant is en dat duidelijk is op grond waarvan bestuurlijke prioriteiten zijn gesteld.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging prioriteitstelling	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Prioriteiten op basis van de probleemanalyse	■			✓
Meetbare doelstellingen			■	✓
Meetbare indicatoren voor de doelstellingen inclusief monitoring	■			✓
<i>Doelstellingen voor naleefgedrag en milieuwinst (facultatief)</i>			■	✓
<i>Beschrijving methodiek voor prioriteitstelling (facultatief)</i>		■		✓

Feitelijke situatie

De prioriteitstelling is tegelijkertijd met de probleemanalyse opgesteld in 2004.

De informatie uit de probleemanalyse is voorzien van scores door middel van een panel van deskundigen om het effect van bedrijfsactiviteiten op de milieu-aspecten te bepalen. Per branche is een matrix opgesteld waarin de 'score' is vermeld van:

- ernst en risico voor duurzaamheid
- naleefgedrag

De informatie uit de probleemanalyse is dus voorzien van scores en van rangordes. Voor 18 branches zijn deze scores aangegeven.

Er is geen conclusie vermeld op basis van de scores per branche. Daardoor is niet inzichtelijk of en welke prioriteiten zijn gesteld.

De prioriteitstelling bevat meetbare doelstellingen in de vorm van het percentage naleefgedrag per branche op basis van de milieuscore per branche.

Er is niet vastgelegd welke indicatoren worden gebruikt om de realisatie van de doelstellingen te volgen.

De prioriteitstelling is in 2004 uitgevoerd en daarna niet meer geëvalueerd of bijgesteld. De prioriteitstelling is niet meer actueel. Dat is de reden dat deze niet voldoet aan de kwaliteitscriteria.

De documenten die zijn bedoeld voor het vastleggen van de strategie van de milieuhandhaving (probleemanalyse en prioriteitstelling) zijn niet meer actueel. Voor de milieudienst is het milieuprogramma een belangrijk document om het werkprogramma in vast te leggen en te onderbouwen. Het milieuprogramma bevat elementen van de strategie van de milieuhandhaving en compenseert zo ten dele de documenten die niet meer actueel zijn.

Zo bevat het milieuprogramma speerpunten voor de uitvoering van de milieuhandhaving. Deze komen overeen met prioriteiten. Dit zijn bijvoorbeeld:

- integrale controles bij inrichtingen met een vergunning ouder dan 10 jaar
- integrale controles bij vergunningplichtige inrichtingen om te bepalen of de vergunningplicht blijft geleden
- handhavingprojecten: glastuinbouw, supermarkten, lozingencontroles, avondrondes, vuurwerk
- uitvoeren van programmatische controles volgens vaste controlefrequenties

2.5 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Operationele speerpunten voor de uitvoering van de milieuhandhaving + Meetbare doelstellingen met gewenst naleefgedrag per branche	- Geen actuele risicoanalyse en prioriteitstelling - De probleemanalyse en prioriteitstelling bevatten geen meetbare indicatoren voor het volgen van de realisatie van doelstellingen (operationele doelen en indicatoren zijn wel opgenomen in het milieuprogramma)

3 Organisatie, middelen en voorzieningen

3.1 Inleiding

De kwaliteit van de organisatie is een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van de uitvoering. Het gaat om voldoende beschikbare capaciteit, de juiste expertise en competenties van medewerkers en voldoende ondersteunende en praktische middelen.

3.2 Uitvoeringscapaciteit

Referentiekader

De beschikbare capaciteit moet in verhouding staan tot de werkvoorraad. Er is geen absoluut getal te geven op de vraag wat voldoende capaciteit is. Er zijn wel beoordelingselementen:

- Is de beschikbare capaciteit conform formatieplan?
- Wordt de planning gehaald?
- Is sprake van afdoende toezichtniveau?
- Is de werkdruk acceptabel?

Het is vooral een taak van het management om de balans tussen taakstelling en beschikbare capaciteit de bewaken.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging omvang handhavingcapaciteit	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Inzicht in beschikbare en benodigde capaciteit			■	✓
Capaciteit voldoende voor geplande uitvoering			■	✓

Feitelijke situatie

De MRA stelt een milieuprogramma op waarin de te leveren prestaties en personele inzet per gemeente is aangegeven. De beschikbare personele capaciteit is niet voldoende om geheel te voldoen aan de controlefrequenties die de VROM-Inspectie hanteert als het adequate niveau. Voor sommige categorieën van bedrijven worden daarom iets lagere controlefrequenties gehanteerd in de planning.

De MRA heeft circa 10 fte beschikbaar voor de milieuhandhaving van de aangesloten gemeenten. De capaciteit is als volgt opgebouwd:

Beschikbare capaciteit	2006	2007	2008	2009 (plan)
Totaal	9,73	9,73	9,93	10,13
- technisch-inhoudelijk	7,43	7,43	7,43	7,43
- juridisch	1	1	1	1
- management en staf	1,3	1,3	1,5	1,7
Aantal inspecteurs	8	8	8	8
Aantal BOA's	0	0	0	0

De verdeling van het aantal beschikbare uren over de taken en over de gemeenten is als volgt geraamd in het milieuprogramma 2009:

	Alkmaar	Bergen	Castricum	Graft de Rijk	Heiloo	Schermer
Totaal Uren	5271	2550	2907	680	1293	975
Integrale controles	2514	1119	1348	284	553	508
Hercontrole en sanctie	962	598	718	134	268	189
Projecten	1395	506	499	144	277	158
Standaard- producten	400	327	342	118	195	120

3.3 Expertise

Referentiekader

Expertise voor de handhaving is te definiëren naar:

- Inhoudelijke breedte (milieu, water)
- Inhoudelijke diepgang (specialismen)
- Inhoudelijke aard (technisch, bedrijfsvoering, juridisch)
- Vaardigheden (ICT-gebruik)
- Ervaring (met complexe situaties, branches, repressief optreden)
- Competenties (assertiviteit, omgevingsbewust, communicatief)

De kwaliteit van medewerkers moet in balans zijn met de ambities. Dit raakt de feitelijke opbouw van de organisatie qua expertise, werving en selectie en ontwikkeling van medewerkers. Periodieke monitoring (functioneringsgesprekken), beoordeling (collegiale toets werkzaamheden), investering (POP, opleiding, training) en professionele reflectie (zoals intervisie) zijn essentieel.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging kennis en deskundigheid	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Benodigde expertise voldoende			■	✓
Benodigde kennis en deskundigheid zijn vastgelegd			■	✓
Opleidingsplan met financiële middelen		■		✓
Benodigde kennis en deskundigheid worden periodiek getoetst (facultatief)			■	✓
Functieprofielen voor milieuhandhaving (facultatief)		■		✓

Feitelijke situatie

De MRA beschikt over een functieboek dat in 2003 is opgesteld. De functieprofielen voor de milieuhandhaving zijn nog geldig. Er is geen vastgesteld opleidingsplan, maar er is wel opleidingsbudget dat wordt ingezet op basis van persoonlijke opleiding. De systematiek is dat MRA de ontwikkelingen volgt (wetgeving, gemeentelijke speerpunten) en vaststelt welke kennis en expertise benodigd is. Aan de hand van de opleidingsnoodzaak (externe vereisten) en opleidingsbehoefte (persoonlijke invulling) worden opleidingen en cursussen gevolgd door de medewerkers.

De MRA werkt met een vaste personele bezetting en nauwelijks met externe inhuur. De kennis en expertise wordt opgebouwd en ingezet via 'kenniskoppels'. Per expertisegedebied zijn minimaal 2 personen aangewezen die de kennis opbouwen en vastleggen. Het gaat bijvoorbeeld om: geluid, lozingen, licht, vuurwerk, asbest, puinbrekers. Medewerkers kunnen zich specialiseren op inhoudelijke onderwerpen en op branches / bedrijvigheid.

3.4 Organisatorische condities

Referentiekader

Handhaving moet een onafhankelijk en onpartijdig proces kunnen zijn. Dit is in het belang van degene die gehandhaafd wordt, van belanghebbenden en de instantie die handhavend optreedt. Bij het laatste speelt het zuiver houden van de verschillende relaties met degene die gehandhaafd wordt. Deze onafhankelijkheid kan worden gewaarborgd door een aantal organisatorische maatregelen zoals functiescheiding, een helder mandaat voor de handhaver en het regelmatig rouleren van dossiers.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Organisatorische condities	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Functionele scheiding vergunningverlening en handhaving			■	✓
Roulatiesysteem van handhavers			■	✓
Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd			■	
Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren		■		✓
Aansturing van BOA's schriftelijk vastgelegd				Niet van toepassing
Regeling voor uitbesteding schriftelijk vastgelegd			■	
Organisatorische scheiding vergunningverlening en handhaving (facultatief)			■	✓

Feitelijke situatie

De MRA heeft een organisatiestructuur met drie teams waaronder het team 'regulering en handhaving'. Dit team kent twee clusters: regulering en handhaving. Er is een organieke en functionele scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. De handhavers wisselen over de aangesloten gemeenten en over de bedrijven. Er is ook nog een roulatiesysteem voor categorie 3 en 4 bedrijven waarbij de toewijzing van controles wisselt over inspecteurs.

De bereikbaarheidsregeling voldoet niet geheel aan de kwaliteitscriteria. Er wordt gewerkt met een telefoonlijst om inspecteurs buiten kantooruren op te roepen. Er is geen piketregeling vastgesteld en er is onvoldoende training voor optreden tijdens grote calamiteiten. Oplossingen zijn het instellen van een 'harde piketregeling' of samenwerking met een bedrijf dat is gespecialiseerd in het optreden bij incidenten. MRA, veiligheidsregio en gemeenten bespreken begin 2010 of het nodig is de regelingen bij incidenten en calamiteiten aan te passen.

3.5 Financiële middelen

Referentiekader

Continuïteit in de handhaving vraagt om structurele financiële middelen. Deze moeten in de (meerjaren)begroting zijn vastgelegd. Het gaat om personele – en daaraan gelieerde –

kosten en eventuele kosten om repressief op te kunnen optreden of de kwaliteit van de handhaving te kunnen verbeteren.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging financiële middelen	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Benodigde financiële middelen vastgelegd in begroting			■	✓
Budget voor bestuursrechtelijke handhaving			■	✓

Feitelijke situatie

Het Bestuur van de MRA stelt jaarlijks de begroting vast en deze wordt bekrachtigd door het gemeentebestuur. Bestuursrechtelijke handhaving wordt individueel door elke gemeente gefinancierd in voorkomende gevallen.

3.6 Voorzieningen

Referentiekader

Ondersteunende voorzieningen zoals systemen voor planning en beheer, meetapparatuur, ICT-voorzieningen (PDA's, tablet-pc's) en overige middelen (zoals gebruik satellietfoto's, data-uitwisseling) worden steeds belangrijker. Ze kunnen bijdragen aan een meer effectieve, meer efficiënte én meer eenduidige handhaving.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Ondersteunende voorzieningen voor de uitvoering	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en procedurebewaking			■	✓
Registratie en monitoringsysteem voor handhavinginformatie		■		✓
Beschikbaarheid praktische voorzieningen (meetapparaat, etc.)			■	✓
Onderhoud praktische voorzieningen			■	✓

Feitelijke situatie

Recent is een nieuwe applicatie in gebruik genomen met een geautomatiseerde planning, programmering en procedurebewaking. De applicatie is inmiddels ingericht. MRA beschikt over voorzieningen waaronder eigen geluidmeetapparatuur en een ingerichte auto voor monsternamen en metingen bij incidenten en calamiteiten.

3.7 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Gedegen uitvoeringsorganisatie in de vorm van de milieudienst	- Bereikbaarheidsregeling biedt nog onvoldoende garantie voor professioneel optreden bij grote calamiteiten
+ Opbouw kennis/ expertise via 'kenniskoppels' op onderwerpen en type bedrijvigheid	

4 Besturing, coördinatie en kwaliteitsverbetering

4.1 Inleiding

De sturingsprocessen en instrumenten borgen een planmatige, structurele en eenduidige uitvoering van de milieuhandhaving.

4.2 Vastleggen werkprocessen

Referentiekader

Het vastleggen en formeel bekrachtigen van werkprocessen bevordert eenduidige handhaving. Zeker voor situaties die qua handhaving complex zijn door de aard van de overtreding / overtreder of door de (noodzakelijke) betrokkenheid van meer instanties.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Borging handhavingaanpak	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Procesbeschrijvingen werkzaamheden handhaving			■	✓
Aanwezigheid en gebruik van protocollen			■	✓
Gebruik van Handhavingsuitvoeringsmethoden - HUM (facultatief)	■			✓
Gebruik van toezichtplannen (facultatief)	■			✓

Feitelijke situatie

De MRA heeft recent de procesbeschrijvingen en protocollen bijgesteld. Deze zijn actueel. De meerwaarde ligt in het vastleggen van de werkwijze en het ondersteunen van een uniforme werkwijze door de inspecteurs bij de uitvoering van de milieuhandhaving. Er wordt gebruik gemaakt van omslagen om de belangrijkste punten en overwegingen van een zaak in een dossier vast te leggen. De jurist toetst elk zaak met een (voornemen tot) repressieve handhaving. De toetser beoordeelt de kwaliteit van uitgaande brieven en andere correspondentie. De landelijke HUM's worden niet per definitie gevolgd. MRA hanteert eigen checklisten die uit verschillende bronnen afkomstig zijn, waaronder de HUM's.

4.3 Programmatisch werken

Referentiekader

Een systematische aanpak waarborgt het zicht op naleefgedrag. Een toezichtprogramma – waarbinnen ruimte is voor projecten of vormen van signalering of surveillance – is de basis. Een toezichtprogramma vertaalt de prioriteiten naar een werkplanning met activiteiten, toezichtfrequenties en inzet.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Programmering handhaving	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Aanwezigheid handhavingprogramma			■	✓
Relatie tussen programma en inhoudelijke prioriteiten			■	✓

Onderbouwing controlefrequentie?	■	✓
Overzicht van handhavingactiviteiten	■	✓
Inzet menskracht en/of financiële middelen	■	✓
Evaluatie planning	■	✓
Werkplanning / uitwerking activiteiten naar medewerkers (facultatief)	■	✓

Feitelijke situatie

De MRA stelt jaarlijks een milieuprogramma op waarin de activiteiten voor de milieuhandhaving staan. Het programma voldoet aan de kwaliteitcriteria.

In het milieuprogramma staan de speerpunten voor de milieuhandhaving, controlefrequenties, handhavingactiviteiten en de personele capaciteit.

De planning uit het programma wordt vertaald in een productieplanning van 4 maanden en die planning wordt vervolgens vertaald naar een werkvoorraad per inspecteur.

4.4 Coördinerende processen

Referentiekader

Bij een meer integrale handhaving speelt de afstemming met andere instanties een belangrijke rol. Goede inhoudelijke en procedurele (werk)afspraken met andere instanties zijn daarom essentieel.

Beoordeling kwaliteitcriteria

Interne en externe afstemming	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Afspraken met de interne partners: vergunningverlening, juristen			■	✓
Afspraken met externe partners: andere gemeenten, brandweer, politie, FP, AID, provincie en waterkwaliteitsbeheerder over bestuursovereenkomst, handhavingbevoegdheid en ketenbeheer			■	✓

Feitelijke situatie

Er zijn protocollen voor de interne en externe afstemming. Met externe partners gaat het in de praktijk vooral om informatie uitwisseling en het gezamenlijk uitvoeren van controles.

Zo is een project 'bollenteelt' uitgevoerd met AID en waterschap. In 2010 wordt een project 'strandtenten' uitgevoerd met de afdeling bouwen van gemeenten en het waterschap. Het project veeteelt gaat in samenwerking met het waterschap en de vuurwerkcontroles met politie en brandweer.

4.5 Communicatie en informatievoorziening

Referentiekader

Communicatie over de handhaving versterkt de acceptatie én het effect van het optreden.

Dit betekent dat over de toezichtresultaten, aangekondigde en opgelegde sancties en gedoogbesluiten wordt gecommuniceerd met de gecontroleerde, belanghebbenden, andere handhavingorganisaties en het publiek.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Communicatie en informatie-uitwisseling	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Communicatieprotocol voor toezicht, sanctionering en gedogen			■	
Protocol voor informatiebeheer en informatie-uitwisseling toezicht, sanctionering en gedogen			■	

Feitelijke situatie

Er is een protocol voor communicatie en informatie uitwisseling.

4.6 Kwaliteitsverbeterende processen*Referentiekader*

Permanente kwaliteitsverbetering betekent evaluatie, vergelijking en bijstelling van de organisatie, aanpak, werkprocessen en resultaten. De basis daarvoor kan een (gecertificeerd) kwaliteitssysteem zijn. Mogelijke toepassingen van het "plan - do - check - act"-principe zijn het vergelijken met andere handhavingorganisaties, intervisie, benchmarking en interne audits.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Kwaliteitszorg	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Systematische toetsing naleving procesbeschrijvingen			■	✓
Interne evaluatie van voldoen aan kwaliteitscriteria		■		✓
Actualisatie van procesbeschrijvingen			■	✓
Formeel kwaliteitssysteem en personele invulling (facultatief)			■	✓
Externe vergelijking en toetsing (facultatief)		■		✓
Certificering van handhavingprocessen (facultatief)	■			✓
Vergelijkingen met andere instanties (facultatief)		■		✓
Visitatie door andere instanties (facultatief)		■		✓
Benchmarking (facultatief)		■		✓

Feitelijke situatie

De MRA heeft een kwaliteitshandboek met de procesbeschrijvingen en protocollen. De toetser beoordeelt elk handhavingdossier (bezoekverslagen, brieven) en de jurist doet dit voor dossiers met (een voornemen tot) repressieve handhaving. De naleving van procesbeschrijvingen is in orde, er worden afwijkingen op details geconstateerd. In 2009 heeft de MRA een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. Vergelijking en benchmarking gebeuren meer informeel via deelname aan LORM, vergelijkingen van de bedrijfsvoering en door collegiale beoordelingen met gemeenten.

De interne evaluatie aan de kwaliteitscriteria voldoet grotendeels. Belangrijke documenten zoals de nalevingstrategie, protocollen en procedures worden geëvalueerd op actualiteit en gebruik. Bij de probleemanalyse en prioriteitstelling is dit niet gebeurd.

4.7 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Actuele procesbeschrijvingen en protocollen + Kwaliteitsbewaking van dossiers, meervoudige beoordeling door toetser en jurist + Milieuprogramma geeft inzicht in speerpunten, prestaties en inzet voor controles + Samenwerking met handhavingpartners in projecten + Kwaliteitsbewaking van handhavingdossiers door coördinator en jurist	- De interne evaluatie van de kwaliteitscriteria verbreden met een structurele beoordeling van probleemanalyse en prioriteitstelling

5 Primaire processen

5.1 Inleiding

De primaire processen betreffen de uitvoering van de toezicht- en handhavingactiviteiten: voorbereiden, uitvoeren en vastleggen van controles en nazorg aan de bevindingen. Een belangrijke kwaliteitswaarborg is het vastleggen van het verloop van deze primaire processen.

5.2 Nalevingstrategie

Referentiekader

De nalevingstrategie geeft aan op welke wijze en met welke instrumenten de naleving wordt bewerkstelligd. De nalevingstrategie bevat instrumenten zoals handhaving, voorlichting, communicatie, publiciteit en financiële prikkels.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Nalevingstrategie	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Actuele nalevingstrategie		■		✓
Feitelijk handelen op basis van de strategie		■		✓

Feitelijke situatie

De nalevingstrategie is opgesteld in 2004. Het is een algemene beschrijving van de mogelijke vormen van naleving en instrumenten om de naleving te bevorderen. Het is niet duidelijk wat het doel is van de nalevingstrategie en welke instrumenten in welke situaties worden ingezet.

5.3 Toezichtstrategie

Referentiekader

Toezicht heeft een systematisch karakter op basis van een toezichtprogramma (waarop wordt toegezien?) en een toezichtstrategie (hoe wordt toegezien?).

Beoordeling kwaliteitscriteria

Toezichtstrategie	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Actuele toezichtstrategie		■		✓
Toezichtstrategie bevat ook routinematige controlebezoeken, controle administratieve bescheiden, verificatie controle maatregelen bedrijven, voorlichting en rapportage		■		✓
Handhavinguitvoering op basis van de probleemanalyse		■		✓

Feitelijke situatie

De toezichtstrategie is opgesteld in 2004. Het is een opsomming van de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen. Er staan geen keuzes in van wat feitelijk aan instrumentarium wordt ingezet en hoe instrumenten worden toegepast.

De strategie is om hoofdzakelijk gebruik te maken van fysieke controles. Andere instrumenten (bijvoorbeeld zelftoezicht) worden nauwelijks toegepast. De werkwijze van de MRA is te kenmerken als 'hands-on' innovatie in de toepassing van instrumenten voor het bevorderen van het naleefgedrag. Dit betekent dat er in de praktijk sprake is van de inzet van een instrumentenmix, maar dat dit niet is vastgelegd in een aangepaste toezichtstrategie.

In de tabel staat het aantal controles van de afgelopen jaren. Het aantal integrale controles ten opzicht van het totaal aantal bedrijven ligt bij de MRA tussen de 10% en 20%. Er zijn verschillen tussen gemeenten vanwege de zwaarte van het bedrijvenbestand en de budgetten die beschikbaar zijn voor de uitvoering.

Prestaties Bergen	2006	2007	2008
Totaal aantal milieucontroles	230	215	187
- Integrale controles	96	88	103
- Aspectcontroles	102	90	26
- Controles n.a.v. klachten of voorvallen			
Overige aanleidingen voor controles			
- 1 ^e hercontroles	41	37	58
- 2 ^e hercontroles			

5.4 Repressief optreden

Referentiekader

De sanctiestrategie legt vast hoe de organisatie handelt bij het vaststellen van overtredingen en bevat minimaal:

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

Beoordeling kwaliteitscriteria

Sanctionering	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Actuele sanctiestrategie aanwezig			■	✓
Onderschrijven landelijke sanctiestrategie			■	✓
Sanctiestrategie bevat aanpak bestuurlijk/strafrechtelijk optreden			■	✓
Strategie bevat: afgestemd optreden, passende reactie, transparantie			■	✓

Feitelijke situatie

De sanctiestrategie is in 2004 opgesteld en bijgesteld in de procesbeschrijvingen voor bestuurlijk optreden. De landelijke sanctiestrategie wordt gevolgd. MRA volgt een tweestappenplan als er overtredingen zijn geconstateerd.

De tabel bevat het aantal repressieve maatregelen.

Prestaties Bergen	2006	2007	2008
% bedrijven met overtreding bij eerste controle		Ca 25	Ca 40%
% bedrijven met overtreding bij hercontrole			
Prestaties (aantal)	2006	2007	2008
<u>Bestuurlijke sancties</u>			
Waarschuwbrieven	41	37	58
Vooraanschrijvingen	0	0	0
Dwangsom opgelegd	3	4	1
Inning dwangsom		2	1
<u>Beroepszaken n.a.v. sancties</u>			
<u>Strafrechtelijke sancties</u>			
Verzoeken tot opstellen PV			4
Zelf opgestelde PV's			

5.5 Gedogen

Referentiekader

Gedogen is het tijdelijk achterwege laten van sancties tegen overtreders. Een gedoogstrategie bevat de uitgangspunten en condities om te gedogen. De strategie moet minimaal uitgaan van de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen.

Beoordeling kwaliteitscriteria

Gedogen	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Onderschrijven landelijk beleidskader gedogen			■	✓

Feitelijke situatie

De gedoogstrategie is vastgesteld in 2004 en volgt het landelijke beleidskader gedogen.

5.6 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Aantoonbaar dat wordt gehandeld volgens de opgestelde strategieën	+ De toezichtstrategie is opgesteld in 2004 en niet meer actueel

6 Monitoring en verantwoording

6.1 Inleiding

De resultaten gaan in op het feitelijke effect van het handhavingoptreden. Monitoring en verantwoording duiden het volgen van de resultaten en effecten van de handhaving en de verantwoording richting bestuur, provincie en andere partners.

6.2 Monitoring

Referentiekader

Monitoring is een systematische manier van gegevens verzamelen en interpreteren om inzicht te houden in de realisatie van doelstellingen en het naleefgedrag en voor het actueel houden van de probleemanalyse. Een monitoringsysteem sluit aan bij de eigen meetbare doelstellingen en prioriteiten en geeft inzicht in de uitgevoerde controles, overtredingen en naleefgedrag en de wijze van optreden (bestuurlijk en strafrechtelijk)

Beoordeling kwaliteitscriteria

Monitoring	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Monitoring van indicatoren op handhavingsdoelen		■		✓
Frequentie van monitoring		■		✓
Verslaglegging monitoringinformatie		■		✓
Minimale inhoud monitoring: controles, overtredingen, sancties		■		✓
Verbeteracties op basis van informatie		■		✓
<i>Informatievoorziening gekoppeld aan werkprocessen handhaving (facultatief)</i>		■		✓

Feitelijke situatie

De doelstellingen voor de milieuhandhaving zijn op drie niveaus vastgelegd:

- strategisch: dit zijn de doelen en prioriteiten die zijn opgenomen in de probleemanalyse en prioriteitstelling uit 2004.
- tactisch: het milieuprogramma bevat beleidsinformatie over de concrete doelstellingen voor een uitvoeringsjaar
- operationeel: de handhavingprojecten kennen operationele doelstellingen die met de projectuitvoering zijn beoogd

De monitoring voldoet deels aan de kwaliteitscriteria. De strategische doelen in probleemanalyse en prioriteitstelling zijn sinds 2004 niet meer aangepast en ze zijn niet leidend voor de monitoring. De tactische en operationele doelen worden wel gevolgd via monitoring en verantwoord in verslagen.

6.3 Verantwoording

Referentiekader

Een handhavingorganisatie moet verantwoording kunnen afleggen. Dit geldt zowel binnen de bedrijfsvoering (managementverantwoording), binnen de beleidsvoering (bestuursverantwoording) als de samenleving (publieksverslag). De verantwoording kan gaan over:

- de conformiteit met de afspraken (zoals bestuursovereenkomst)

- de (doelmatigheid van de) inzet van de middelen
- de mate van planmatig en eenduidig werken
- de prestaties
- de bereikte resultaten
- getroffen maatregelen om tot verbetering te komen

Beoordeling kwaliteitscriteria

Verantwoording	Voldoet niet	Voldoet deels	voldoet	Externe controle
Rapportage handhavingresultaten aan bestuur			■	✓
Inzicht en toelichting afwijkingen planning en realisatie			■	✓
Maatregelen bij afwijking planning en realisatie			■	✓
Vaststellen bestuursovereenkomst			■	✓
Nakomen rapportageverplichtingen uit de bestuursovereenkomst			■	✓
Constateringen rapportages werken door in de handhavingcyclus		■		✓
Terugkoppeling resultaten uit rapportages naar beleid en vergunningverlening			■	✓
Publieksrapportage (facultatief)		■		✓

Feitelijke situatie

Drie keer per jaar stelt de MRA een voortgangsrapport op met de aantallen controles. Bij afwijkingen is er contact tussen MRA en de gemeente. Het verslag van MRA bevat een uitgebreide weergave van de realisatie met: prestaties, uren, resultaten per project, beschrijving van elke sanctie (bedrijf, overtreding). Ook is een overzicht opgenomen van alle gecontroleerde inrichtingen met naam en categorie, datum en resultaat.

6.4 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Jaarverslag met informatie over taakuitvoering milieudienst en prestaties en inzet per gemeente	- Beperkte verantwoording op strategische beleidsdoelen
+ Verantwoording op operationeel doelen	

7 Conclusies

7.1 Kwaliteitscriteria

Het doel van de professionalisering van de milieuhandhaving is een handhavingcyclus waarbij de probleemanalyse, prioriteitstelling, planning, uitvoering, verantwoording en evaluatie op elkaar zijn afgestemd. In de handhavingcyclus zijn er drie niveaus:

- Strategisch: meerjarig beleid, aansturing en verantwoording dat is vastgelegd in probleemanalyse, prioriteitstelling en evaluaties. Bij de rolopvatting van MRA als 'uitvoeringsorganisatie' is dit een verantwoordelijkheid en taak van de gemeente die in coproductie met MRA kan worden uitgevoerd.
- Tactisch: concrete, jaarlijkse prestatiedoelen en verantwoording (bijvoorbeeld via handhavingprogramma en verslag) en strategieën voor de uitvoering(bijvoorbeeld de toezichtstrategie)
- Operationeel: uitvoeringscondities voor de uitvoering (bijvoorbeeld werkprocessen, protocollen, kennis en deskundigheid van medewerkers)

De conclusie ten aanzien van de kwaliteitscriteria is dat op tactisch en operationeel niveau wordt voldaan. Op strategisch niveau wordt deels voldaan aan de kwaliteitscriteria. In 2004 zijn diverse documenten opgesteld en vastgesteld volgens de eisen van de kwaliteitscriteria. Na 2004 is een aantal documenten niet meer geëvalueerd of geactualiseerd. Dat betekent dat de inzichten van de laatste jaren met betrekking tot bedrijfsinformatie, het naleefgedrag en veranderingen in wet- en regelgeving niet zijn gebruikt voor aanpassing van de probleemanalyse, prioriteitstelling en toezichtstrategie op strategisch niveau.

In de dagelijkse uitvoering van de milieuhandhaving zijn tal van vernieuwingen gerealiseerd, worden prioriteiten gesteld en een mix van instrumenten toegepast om het naleefgedrag te vergroten. Het ontbreekt aan het vastleggen in documenten.

De conclusie is dat de gemeente niet voldoet aan de volgende kwaliteitscriteria:

- Het evalueren en actueel houden van belangrijke documenten zoals probleemanalyse, prioriteitstelling en de toezichtstrategie op strategisch niveau.
- Een bereikbaarheidsregeling met voldoende waarborg voor adequaat optreden bij grote calamiteiten.
- Monitoring: Het ontbreekt aan een monitoringsysteem en -informatie om de beleidsmatige doelstellingen te volgen.

Advies provincie:

Stel een verbeterplan op m.b.t. de volgende speerpunten:

- Evalueren en actualiseren van de probleemanalyse, prioriteitstelling en toezichtstrategie. Bij de evaluatie en actualisatie worden inzichten betrokken die de laatste jaren zijn verkregen door de uitvoering van de milieuhandhaving en wordt rekening gehouden met de inwerkingtreding van besluiten die invloed hebben op de milieuhandhaving (zoals Wabo, Activiteitenbesluit). De systematiek voor evaluatie en actualisatie kan in MRA-verband worden ontwikkeld en toegepast..

- Benutten van de nieuwe applicatie voor het bedrijveninformatiesysteem om indicatoren vast te leggen en informatie te verzamelen met betrekking tot de beleidsmatige doelen.

- Versterken van de bereikbaarheidsregeling met waarborgen voor aanwezigheid en optreden bij calamiteiten.

Breng in de eerste helft van 2010 deze verbeterpunten op orde.

7.2 Feitelijke organisatie

De organisatie en uitvoering van de milieuhandhaving is op orde. Er is sprake van een gedegen uitvoeringsorganisatie in de vorm van de milieudienst. De omvang en expertise zijn afdoende voor een solide uitvoering en om de diverse kennisgebieden op peil te houden.

Het Activiteitenbesluit is actief ingevoerd. De milieudienst voert samen met handhaving partners (waaronder de gemeente) integrale projecten uit. De programmering en kwaliteitsbewaking voldoen.

Advies provincie: Behouden van het uitvoeringsniveau.

7.3 Ontwikkelperspectief

Het doel van de kwaliteitscriteria is een handhavingscyclus voor de strategische aansturing, dagelijkse uitvoering van de milieuhandhaving én een organisatie die in staat is om nieuwe ontwikkelingen door te voeren. Ontwikkelingen die zich voordoen zijn onder andere de invoering van het Activiteitenbesluit, Wabo, ICT, integrale handhaving, schaaldiscussie over de uitvoering, etc.

De milieudienst geeft als uitvoeringsorganisatie voor de gemeentelijke milieuhandhaving invulling aan ontwikkelingen. Het ontwikkelperspectief is voldoende; de milieudienst is in staat om in te spelen op veranderende eisen.

Het ontwikkelperspectief van de milieudienst en voor de deelnemende gemeenten is om (nog) meer aandacht te besteden aan innovatie. De MRA functioneert als een uitvoeringsorganisatie die nu beperkte ruimte heeft om vernieuwingen door te voeren. Vernieuwingen in de zin van het spelen van een centrale rol in ontwikkelingen voor gemeenten, modernisering van de werkwijze, faciliteiten en instrumenten.

Advies provincie: MRA en de deelnemende gemeenten bepalen de behoefte en (on)mogelijkheden om meer innovatie in de uitvoering van de milieuhandhaving door te voeren.

BIJLAGE 1: Samenvatting beoordeling

Criteria	Oordeel zelfevaluatie			Oordeel auditor		
	Voldoet niet	Voldoet deels	Voldoet	Voldoet niet	Voldoet deels	Voldoet
Probleemanalyse en prioriteitstelling						
Risicoanalyse			■	■		
Prioriteitstelling			■		■	
Organisatie, middelen en voorzieningen						
Handhavingcapaciteit			■			■
Kennis en deskundigheid		■				■
Organisatorische condities			■			■
Financiële middelen			■			■
Ondersteunende voorzieningen			■			■
Besturende, coördinerende, verbeterende processen						
Vastleggen werkprocessen			■			■
Programmatisch werken			■			■
Coördinerende processen			■			■
Communicatie en informatie-uitwisseling			■			■
Kwaliteitsverbeterende processen		■			■	
Primaire processen						
Nalevingstrategie			■		■	
Toezichtstrategie			■		■	
Sanctionering			■			■
Gedogen			■			■
Monitoring en verantwoording						
Monitoring		■			■	
Verantwoording			■			■

Bijlage 2: Gebruikte documenten

Audit

Document	Datum en/of versie
Milieuprogramma 2009 (alle gemeenten)	9 maart 2009
Milieuprogramma 2008 (alle gemeenten)	
Jaarrapportage 2008 (alle gemeenten)	31 maart 2009
Professionalisering Milieuhandhaving (alle gemeenten)	14 december 2004
Routing klachtbehandeling	Maart 2009
Proces sanctie	
Routing brieven controles handhaving	Mei 2008

Bijlage 3: respondenten

Verificatie audit

Naam	Organisatie en functie
Bert Masselink	MRA, milieu inspecteur
Mariëlle Rademaker	MRA, projectleider
Marcel van Vugt	MRA, coördinator
René vd Horst	MRA, teamleider
Cynthia Meijer	MRA, milieu inspecteur
Egbert Visser	MRA, milieu inspecteur