

# Oplegvel Informatienota

Portefeuille mr. B. B. Schneiders
Auteur mr. H.H.T. de Boer
Telefoon 5113664 E-mail: hhtboer@haarlem.nl
VVH/HBO Reg.nr. 2010/49779
Te kopiëren: A. Notitie Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving B. Brief provincie C. Auditrapport kwaliteitsborging milieuhandhaving
B & W-vergadering van 23 maart 2010

## Onderwerp

Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving

In het kader van het 2<sup>e</sup>-lijns-toezicht is op 16 juni 2009 door de Provincie een audit uitgevoerd op de kwaliteit van de milieuhandhaving. Eind december 2009 ontving het college de brief van de Provincie waarin de conclusies en adviezen naar aanleiding van deze audit zijn gebundeld.

Omdat het hier gaat om een onderzoek naar en conclusies over de kwaliteit van de milieuhandhaving binnen de gemeente Haarlem, worden de notitie en de rapportage ter kennis gebracht van het college en de commissie bestuur.

---

## B&W

1. Het college neemt kennis van de notitie Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving en het Auditrapport kwaliteitsborging milieuhandhaving.
2. Het college neemt kennis van de in de notitie Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving genoemde ontwikkelslagen die gemaakt (gaan) worden.
3. Het college informeert de commissie Bestuur over dit onderwerp

# Informatienota

**Onderwerp:** Resultaten audit kwaliteitsborging milieucriteria  
**Reg. Nummer:** 49779

## 1. Inleiding

In het kader van het 2<sup>o</sup>-lijns-toezicht is op 16 juni 2009 door de Provincie een audit uitgevoerd op de kwaliteit van de milieuhandhaving. De uitkomsten van deze audit zijn neergelegd in het “Auditrapport kwaliteitsborging milieuhandhaving” (bijlage C.). Eind december 2009 ontving het college een brief van de Provincie (bijlage B) waarin de conclusies en adviezen naar aanleiding van deze audit zijn gebundeld. Naar aanleiding van de conclusies en de adviezen in het auditrapport is een notitie “Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving” opgesteld. Omdat het hier gaat om een onderzoek naar en conclusies over de kwaliteit van de milieuhandhaving binnen de gemeente Haarlem, worden de notitie en de rapportage ter kennis gebracht van het college en de commissie bestuur.

## 2. Kernboodschap

De provincie heeft op basis van de audit de volgende conclusies getrokken:  
*Op het vlak van de **kwaliteitscriteria** concludeert de provincie dat de gemeente voldoet aan het merendeel daarvan, maar geeft wel aan dat een aantal criteria nog nader moet worden vastgelegd of uitgewerkt, namelijk:*

- *Er is geen specifieke probleem- en risicoanalyse voor het milieudeel van de taken.*  
De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vereist een integrale benaderingswijze. In dit kader is het integraal handhavingsbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. De probleem- en risicoanalyse van het milieudeel maakt daar deel van uit.
- *De prestaties en verwachtingen zijn nog niet voldoende naar het medewerkerniveau vertaald.*  
Deze concretiseringsslag zal worden gemaakt in de individuele jaarplannen. Hieraan wordt momenteel hard gewerkt.
- *De administratieve organisatie moet nog worden aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur en integrale werkwijze, met daarin een zichtbare plaats voor het milieudeel.*  
Inmiddels is de procesbeschrijving “Integraal toezicht en handhaven” gereed. De milieuhandhaving is hierin integraal opgenomen. Dit deel is dus niet apart zichtbaar, maar dit is ook niet nodig omdat het proces geheel analoog is aan de andere aandachtsgebieden.
- *De ICT-voorzieningen zijn achterhaald en ontoereikend.*  
In het gemeentebrede proces van optimalisering van de ICT-voorzieningen is aan de implementatie van de Wabo een hoge prioriteit verleend en de voorbereidende onderzoeken voor de aanschaf van goede ICT-voorzieningen zijn in volle gang.

*Wat betreft de **feitelijke organisatie** stelt de provincie vast dat deze gedegen is en gereed voor de toekomst, maar plaatst daarnaast enkele kanttekeningen bij de organisatie van de uitvoering van de specifieke milieuhandhaving.*

- *De milieuhandhaving is beperkt zichtbaar in het integrale beleid; dit is een consequentie van de omschakeling naar een integrale benadering.*  
Zoals hierboven al werd aangegeven en zoals de provincie zelf ook aangeeft is de milieuhandhaving ingebed in een integrale aanpak, conform de vereisten van de Wabo. Maar dit betekent niet dat de specifieke milieu-onderdelen minder zwaar wegen. Daarnaast komt het milieudeel volledig

tot zijn recht in de vertaling naar de uitvoering en het Duurzaamheidsprogramma Haarlem.

- *De integrale controleaanpak heeft nadelige effecten voor de inzet op de milieuhandhaving.*

Voordat de vakmedewerkers (milieu, bouwen, brandveiligheid) op een adequaat niveau onderling werkzaamheden kunnen uitruilen moet er eerst sprake zijn van een bepaald kennisniveau op de respectievelijke vakgebieden. Aan de opbouw van deze kennis wordt veel aandacht besteed. Daarnaast is er gewerkt aan integratie van de uitruil in het wijkgericht werken. Gaandeweg komt langs deze weg de uitruil steeds beter in balans.

- *Een aantal operationele aspecten is nog niet volledig ingevuld, zoals de toezichtsfuik (het integraal controleren leidt tot het constateren van meer overtredingen) met de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen, de prioriteitstelling, de vertaling van strategische doelen naar operationele prestaties en de verouderde ICT-voorzieningen.*

Waar integraal controleren enerzijds leidt tot meer constatering, kan anderzijds, juist vanwege de integrale aanpak, een efficiëncyslag worden gemaakt.

Verder is er, op basis van het Integraal Handhavingsbeleid, waarin de vertaalslag van strategisch naar operationeel wordt gemaakt, een instrument ontwikkeld om te komen tot prioriteitstelling. Met behulp van deze zgn. prioriteitenladder vinden ook de strategische doelen hun vertaling naar de operationele prestaties.

De verbetering van de ICT-voorzieningen heeft een hoge prioriteit. De voorbereidende onderzoeken voor de aanschaf daarvan zijn in volle gang.

*Met betrekking tot het **ontwikkelperspectief** concludeert de provincie dat de gemeente uitstekend in staat is om in te spelen op de ontwikkelingen en stelt vast dat de focus nadrukkelijker kan komen te liggen op de feitelijke uitvoering.*

In de notitie “Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving” (bijlage A) wordt uitgebreider ingegaan op de conclusies en nader uitwerking gegeven aan de adviezen uit de audit.

### **3. Consequenties**

Anticiperend op de invoering van de Wabo is er al een hoop gedaan (zoals het inmiddels vastgestelde integraal handhavingsbeleid inclusief de probleem- en risicoanalyse, en de procesbeschrijving integrale handhaving).

Op het vlak van het feitelijk gaan uitvoeren van de Wabo moeten nog ontwikkelslagen worden gemaakt. Gedacht moet dan worden aan opleidingen, doorvertaling naar onze brieven en het realiseren van een goede ICT-voorziening.

### **4. Vervolg**

Het bestuur zal via de reguliere verantwoordingscyclus (bestuursrapportage, kadernota, begroting en jaarrekening) op de hoogte worden gehouden van de voortgang aangaande de genoemde verbeterpunten.

### **5. Bijlagen**

- A. Notitie Resultaten kwaliteitsborging milieuhandhaving.
- B. Brief provincie
- C. Auditrapport kwaliteitsborging milieuhandhaving.



## **Resultaten audit kwaliteitsborging milieuhandhaving.**

### **Inleiding.**

De provincie 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 milieuhandhaving door gemeenten en waterschappen. Zij kiest er daarbij voor om deze regierol vooral te laten verlopen via zelfregulering. In dit kader is op 16 juni 2009 een audit uitgevoerd. Hierbij is met name onderzocht in hoeverre er sprake is van een samenhangend handhavingsproces, waarin een goede strategie, organisatie, bemensing, ondersteuning van de uitvoering en evaluatie van de resultaten zijn gewaarborgd.

Eind december ontving het college de brief van de provincie waarin de conclusies en adviezen naar aanleiding van de audit zijn gebundeld.

Voor een goed begrip van de uitkomsten van de audit en de interpretatie ervan zijn de volgende zaken van belang:

- De audit beoogde een oordeel te vormen over de milieuhandhaving in de jaren 2006, 2007 en 2008. Daarbij is van belang dat de reorganisatie van de gemeente Haarlem dwars door de auditperiode heen speelt en dat de milieuhandhaving deel uitmaakte van deze reorganisatie. Sinds januari 2008 wordt gestuurd integrale handhaving binnen een combinatie van de beleidsvelden bouwen, milieu, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Maar in de audit wordt vooral het accent op milieu gelegd, oftewel is het milieudeel uit de integrale context getild.
- Verder is nog relevant dat op het moment dat de audit plaatsvond (16 juni 2009) het Integraal Handhavingsbeleid nog niet door de raad was vastgesteld, en dus niet ten volle is betrokken in de audit.

### **Conclusies en adviezen van de provincie.**

De conclusies en adviezen zijn geordend in drie aandachtsvelden, namelijk:

- kwaliteitscriteria,
- feitelijke organisatie,
- ontwikkelperspectief.

In deze notitie volgen wij deze ordening.

#### **Kwaliteitscriteria.**

De provincie concludeert dat de gemeente voldoet aan het merendeel van de kwaliteitscriteria. Daarnaast geeft de provincie aan dat een aantal criteria nog nader moeten worden vastgelegd of uitgewerkt.

- *De provincie stelt dat weliswaar een integrale en actuele probleem-/risicoanalyse is vastgesteld maar dat deze geen volledige informatie biedt voor de milieuhandhaving en adviseert een nadere uitwerking naar het milieudeel.*

Er is inderdaad geen aparte analyse voor het milieudeel van het integrale pakket vastgesteld. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vereist een integrale benadering. In deze geest is het integraal handhavingsbeleid door de

gemeenteraad vastgesteld en in deze geest wordt het ook uitgevoerd. De probleem- en risicoanalyse van het milieudeel en de vertaling daarvan naar de uitvoering van de handhavingstaken maakt daar deel van uit.

- *Vervolgens geeft de provincie aan dat het integraal handhavingsbeleid weliswaar voldoende richtinggevend is, maar dat op punten nog een nadere analyse ontbreekt voor de milieuhandhaving, waarbij specifiek de meerjarige gegevens over naleefgedrag, een actuele risicoanalyse en inhoudelijke prioriteiten worden genoemd.*
  - Ten aanzien van het naleefgedrag is deze analyse er wel. Uit hercontroles in de afgelopen jaren is gebleken dat in ruim 70% van de gevallen de aanwijzingen van de gemeente worden opgevolgd en nageleefd. Wel is het zo dat dit gegeven niet nader naar soort of type bedrijf kan worden gespecificeerd.
  - Uit het vastgestelde Integraal Handhavingsbeleid vloeit de prioriteitstelling voort. Deze is vastgelegd in de zogenaamde “prioriteitenladder”. In deze prioriteitenladder is het milieudeel onderscheidenlijk aanwezig. Daarnaast is het milieudeel ook apart opgenomen in het Duurzaamheidsprogramma Haarlem.
- *De provincie constateert dat de doelen en prioriteiten die zijn vastgesteld (integraal) nog niet zijn vertaald in een programma en naar prestaties en verwachtingen voor medewerkers. Zij adviseert de prioriteiten en doelen te vertalen naar de concrete uitvoering.*

De in het Integraal Handhavingsbeleid vastgestelde doelen en prioriteiten zijn weliswaar vastgesteld in individuele jaarplannen, maar nog in vrij algemene termen. Hierin moet dus nog een concretiseringslag worden gemaakt. Hieraan wordt momenteel hard gewerkt.
- *Ook wordt opgemerkt dat de strategieën en administratie organisatie nog niet volledig zijn aangepast aan de nieuwe – Wabo-gerichte – organisatie en integrale werkwijze. Geadviseerd wordt om administratieve organisatie aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur en integrale werkwijze, en daarin de milieuaanpak een zichtbare plaats te geven.*

Inmiddels is de procesbeschrijving “Integraal toezicht en handhaven” gereed en vastgesteld. De milieuhandhaving is hierin integraal opgenomen. Dat maakt aan de ene kant dat het milieudeel niet apart zichtbaar is. Aan de andere kant is dit ook niet noodzakelijk omdat de werkprocessen van de verschillende aandachtsgebieden volledig analoog verlopen.

Dit jaar zal op basis van deze procesbeschrijving gestart worden met interne controles (IC) op de bedrijfsvoering.
- *Verder stelt de provincie vast dat de ICT-voorzieningen achterhaald zijn en niet toereikend zijn om de beleidsdoelen te ondersteunen. Geadviseerd wordt te investeren in modernisering van de ICT-voorzieningen.*

De huidige ICT-voorzieningen moeten worden verbeterd en die verbetering zal een grote efficiencyslag in de bedrijfsvoering opleveren. In het gemeentebrede proces van optimalisering van de ICT-voorzieningen is aan de implementatie van de Wabo een hoge prioriteit verleend, zodat de voorbereidende onderzoeken voor de aanschaf van goede ICT-voorzieningen al gaande zijn.

### Feitelijke organisatie

De provincie stelt vast dat de organisatie van de handhaving gedegen is en gereed voor de toekomst en dat er een integrale afweging is gevormd die de slagkracht heeft voor een

professionele werkwijze. De provincie stelt daarnaast ook vast dat de formatie structureel is ingevuld met ervaren inspecteurs. Wel plaatst zij drie kanttekeningen bij de organisatie en de uitvoering van de milieuhandhaving.

- *De provincie concludeert dat de milieuhandhaving beperkt zichtbaar en herkenbaar is in het integrale beleid en de geformuleerde doelen en prioriteiten en geeft daarbij aan dat dit een consequentie is van de omschakeling van het organiseren en werken in vakdisciplines naar integraal en Wabo-georiënteerd.*

Zoals ook in onze reactie op de conclusies van de provincie ten aanzien van de kwaliteitscriteria al is aangegeven, en zoals de provincie overigens zelf ook opmerkt, is de milieuhandhaving ingebed in een integrale aanpak. Dit als gevolg van een organisatorische omschakeling conform de vereisten van de Wabo. Dit betekent overigens niet dat de specifieke milieuonderdelen minder zwaar wegen. Zowel in de vertaling naar de uitvoering als in de prioriteitstelling en het Duurzaamheidsprogramma Haarlem komt het milieudeel volledig tot zijn recht.

- *Ook stelt de provincie dat de integrale controleaanpak op dit moment nadelige effecten voor de inzet op milieuhandhaving heeft. Dit omdat de 'uitruil' betekent dat de milieu inspecteurs andere aspecten (met name bouw) meenemen in de milieucontrole terwijl er omgekeerd nog beperkt sprake is van controle op milieuaspecten door andere disciplines.*

Voordat de vakmedewerkers (milieu – bouwen – brandveiligheid) op een adequaat niveau onderling werkzaamheden kunnen uitruilen, zal er sprake moeten zijn van een bepaalde basiskennis in de verschillende vakgebieden. En die kennis moet eerst worden opgebouwd. Daaraan is en wordt veel aandacht besteed, en die basiskennis is er in toenemende mate. Daarnaast is er ook gewerkt aan integratie van de uitruil in het werkproces door middel van wijkgericht werken. Deze processen liepen ten tijde van de audit, en lopen steeds door; het zijn in feite continuprocessen.

Gaandeweg komt op deze manier de uitruil steeds beter in balans.

- *Verder stelt de provincie dat een aantal operationele aspecten nog niet volledig is ingevuld:*
  - *De 'toezichtfuik'. Het integraal controleren leidt tot het constateren van een groter aantal overtredingen. Er is nog geen prioriteitstelling op 'dossierniveau' en ook geen capaciteit om alle overtredingen aan te pakken.* Natuurlijk kan integraal controleren leiden tot meer constatering. Daar staat tegenover dat juist vanwege de integrale aanpak een efficiëncyslag kan worden gemaakt. Daarnaast is er wel degelijk een instrument ontwikkeld om te komen tot prioriteitstelling. Aan het door de raad vastgestelde Integraal Handhavingsbeleid is de zogenaamde (eerdergenoemde) prioriteitenladder gekoppeld. Met behulp hiervan kunnen prioriteiten worden gesteld die recht doen aan het vastgestelde handhavingsbeleid.
  - *De strategische doelen (integraal beleid) zijn nog niet vertaald naar operationele prestaties en adviseert in dit kader een operationele prioriteitsstelling vast te stellen.* Ook deze slag is – met het vaststellen van het Integraal Handhavingsbeleid en de daaraan gekoppelde prioriteitenladder – en geheel conform het advies van de provincie inmiddels gemaakt.
  - *De ICT voorzieningen zijn verouderd en onvoldoende in staat om een informatiehuishouding te ondersteunen voor de integrale handhaving.* Aan de oplossing wordt – zoals eerder gesteld onder het kopje “Kwaliteitscriteria - hard gewerkt.

Tenslotte merkt de provincie op dat de organisatie en werkwijze van de afdeling Handhaving Bebouwde Omgeving voldoet aan alle kenmerken van een gedegen en professionele handhavingsaanpak en dat de integrale werkwijze veel positieve effecten heeft. Wel signaleert zij dat er in 2008 minder controles zijn uitgevoerd dan in andere jaren en er dus sprake is van een 'dip' in de uitvoering van de milieuhandhaving. Zij noemt als oorzaken: de voorbereiding van de Wabo, de implementatie van het Activiteitenbesluit, de opleidingen integrale handhaving en de verandering van de organisatiestructuur en werkwijze die in 2008 zijn beslag kreeg. Wij zullen binnen de bestaande rapportagestructuur – conform het advies van de provincie – inzicht blijven geven in de resultaten van de integrale werkwijze voor de (milieu)handhaving.

### Ontwikkelperspectief

*Wat betreft het ontwikkelperspectief concludeert de provincie dat de gemeente uitstekend in staat is om in te spelen op ontwikkelingen op het gebied van de handhaving en dat tal van vernieuwingen zijn doordacht en uitgevoerd, waardoor de focus nu nadrukkelijker kan komen te liggen op de feitelijke uitvoering en het realiseren van operationele zaken voor de uitvoering.*

De komende tijd zullen – zoals eerder aangegeven – nog flinke ontwikkelslagen gemaakt worden in de ICT-voorzieningen. Daarnaast zullen, als continu proces, zowel nieuwe wet- en regelgeving als nieuwe beleidsvelden in de integrale handhaving moeten worden geïmplementeerd. En tenslotte spelen nog een aantal ontwikkelingen, zoals de vorming van een Regionale Uitvoeringsdienst en de inwerkingtreding van de Wabo. Dit zijn procesmatig ingrijpende zaken, die naast de nadrukkelijke aandacht voor operationele zaken, nog de nodige inspanningen zullen vergen.



Datum

Ons kenmerk 2009-75624

Onderwerp Resultaten audit kwaliteitsborging milieucriteria

Bezoekadres

Houtplein 33

Haarlem

Burgemeester en Wethouders  
van Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem

Postadres

Haarlem

2001 DA

Tel (023) 514 3143

Fax (023) 5143030

Directie

Bijlage(n) een

Behandeld door J.Y.J.M. Bleeker

Telefoon (023) 5143567

Uw kenmerk

E-mail [bleekerj@noord-holland.nl](mailto:bleekerj@noord-holland.nl)

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 20 november 2009, 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
- Verbreding:  
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 ontwikkelingen 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:

De gemeente Haarlem heeft de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving enkele jaren geleden doorgevoerd. Op alle onderdelen is een uitwerking gegeven aan de criteria en de handhavingscyclus is operationeel. Op het gebied van de handhaving is de gemeente een nieuwe uitdaging aangegaan. Er is een integrale afdeling gevormd. Alle handhavingtaken voor de fysieke omgeving zijn in de afdeling ondergebracht. Het beleid is vastgesteld (integraal handhavingbeleid). De milieuhandhaving is verrijkt met andere controleaspecten. In de praktijk worden bouwaspecten al volop meegenomen bij de milieucontroles.

De vorming van de afdeling HBO en het vastleggen van integraal beleid heeft twee belangrijke consequenties:

- De werkprocessen en protocollen worden opgesteld voor de integrale uitvoering van preventieve en repressieve handhaving
- Milieuhandhaving is minder herkenbaar in beleid en doelstellingen

De milieuhandhaving bevindt zich in een soort interbellum tussen twee fasen. De sectorale benadering van prioriteitstelling, planning, uitvoering en verantwoording is nog aanwezig en tegelijkertijd is de organisatiestructuur, het beleid én het verwachtingspatroon omgevormd tot een integrale benadering met strategische doelen.

De gemeente Haarlem voldoet aan het merendeel van de kwaliteitscriteria. De volgende criteria zijn niet naar behoren vastgelegd of uitgewerkt:

- Er is een integrale en actuele probleem/-risicoanalyse vastgesteld (Integraal Handhavingbeleid). Deze biedt echter geen volledige informatie voor de milieuhandhaving. Het recente beleid (integrale handhaving) is voldoende richtinggevend, maar het ontbreekt daarin nog aan een analyse voor de milieuhandhaving. Dit betreft bijvoorbeeld meerjarige gegevens over naleefgedrag, een actuele risico-analyse en inhoudelijke prioriteiten.
- De doelen en prioriteiten zijn vastgesteld (integraal) en nog niet vertaald in een programma en naar prestaties en verwachtingen voor medewerkers.

- De strategieën en administratieve organisatie zijn nog niet volledig aangepast aan de nieuwe – Wabo gerichte – organisatie en integrale werkwijze.
- De ICT voorzieningen zijn achterhaald en voldoen niet om de (uitdagende) beleidsdoelen en werkwijze (integraal, continue inzicht in bedrijfsinformatie en werkprocessen) te ondersteunen.

*Advies provincie:*

*Het advies is om meer gegevens van en over de milieuhandhaving te benutten voor de probleemanalyse voor de handhaving. De nota integrale handhaving biedt een goede basis, maar dient op grond van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving uitgewerkt te worden voor het onderdeel milieuhandhaving. Vervolgens kan het handhavingprogramma de prioriteiten en doelen vertalen naar de concrete uitvoering van afdelingen en medewerkers.*

*Een tweede advies is om de administratieve organisatie aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur en integrale werkwijze en om daarin de aanpak van de milieuhandhaving een zichtbare plek te geven.*

*Een derde advies is om te investeren in modernisering van de ICT voorzieningen. Deze voorzieningen zijn essentieel om de beoogde werkwijze te ondersteunen.*

## 2. Feitelijke organisatie

De organisatie van de handhaving is gedegen en gereed voor de toekomst. Er is een integrale afdeling gevormd die de slagkracht heeft voor een professionele werkwijze.

De formatie is structureel ingevuld met ervaren inspecteurs. Er zijn drie kanttekeningen te maken bij de organisatie en de uitvoering van de milieuhandhaving:

- De milieuhandhaving is beperkt zichtbaar en herkenbaar in het integrale beleid en de geformuleerde doelen en prioriteiten. Dit is een consequentie van de omschakeling van het organiseren en werken in vakdisciplines naar integraal en Wabo-georiënteerd.
- De integrale controleaanpak heeft op dit moment nadelige effecten voor de inzet op milieuhandhaving. De 'uitruil' betekent dat de milieu inspecteurs andere aspecten (met name bouw) meenemen in de milieucontroles. Omgekeerd is er nog beperkt sprake van controle op milieuaspecten door andere disciplines.
- Een aantal operationele aspecten is nog niet volledig ingevuld:

- De 'toezichtfuik'. Het integraal controleren leidt tot het constateren van een groter aantal overtredingen. Er is nog geen prioriteitstelling op 'dossierniveau' en ook geen capaciteit om alle overtredingen aan te pakken.
- De strategische doelen (integraal beleid) zijn nog niet vertaald naar operationele prestaties
- De ICT voorzieningen zijn verouderd en onvoldoende in staat om een informatiehuishouding te ondersteunen voor de integrale handhaving

De organisatie en werkwijze van de afdeling HBO voldoet aan alle kenmerken van een gedegen en professionele handhavingaanpak. De integrale werkwijze heeft veel positieve effecten. In 2008 zijn echter minder controles uitgevoerd dan in andere jaren en is sprake van een 'dip' in de uitvoering van de milieuhandhaving. Oorzaken zijn: voorbereiding Wabo, implementatie Activiteitenbesluit, opleiding integrale handhaving, verandering organisatiestructuur en werkwijze.

*Advies provincie: Het advies is om een operationele prioriteitstelling vast te stellen die aangeeft wat het optreden is bij geconstateerde overtredingen voor de diverse disciplines. Een dergelijke prioriteitstelling kan bijvoorbeeld gebiedsgericht of objectgericht worden ingedeeld. De beschikbare toezichtprotocollen kunnen behulpzaam zijn bij het vastleggen van een operationele prioriteitstelling. Een tweede advies is om in marap en jaarverslag te rapporteren wat de consequentie van de integrale werkwijze is voor de milieuhandhaving.*

### 3. Ontwikkelperspectief

Het ontwikkelperspectief geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om in te spelen op ontwikkelingen op het gebied van de handhaving. Het perspectief voor Haarlem is qua beleid en organisatie uitstekend. Tal van vernieuwingen zijn doordacht en uitgevoerd.

De focus kan nu komen te liggen op de feitelijke uitvoering en het realiseren van operationele zaken voor de uitvoering.

*Advies provincie: Geen. Er is goede stap gezet in de integrale benadering van de uitvoeringstaken op de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verankering op de werkvloer kan nu de aandacht krijgen.*

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met uw regioconsulent, mw. M.J. Rol. Zij is bereikbaar onder nummer (023) 5143487.

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

sectormanager Handhaving  
mw. ing. T.M. Lammersen



Provincie  
Noord-Holland

**Gemeente Haarlem**

**Auditrapport kwaliteitsborging  
(milieu)handhaving**

### **Colofon**

Ons kenmerk	ACG0801-HAA
Datum	20 november 2009
Auteur	Marc van den Heuvel
Versie	2
Status	Definitief



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Reikwijdte audit .....	4
1.3	Beoordelingskader .....	4
1.4	Werkwijze .....	5
1.5	Leeswijzer .....	5
<b>2</b>	<b>Problemanalyse en prioriteiten .....</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Basisprofiel .....	6
2.3	Risicoanalyse .....	6
2.4	Prioriteitstelling .....	8
2.5	Balans.....	9
<b>3</b>	<b>Organisatie, middelen en voorzieningen .....</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding.....	10
3.2	Uitvoeringscapaciteit.....	10
3.3	Expertise .....	11
3.4	Organisatorische condities .....	11
3.5	Financiële middelen .....	12
3.6	Voorzieningen .....	13
3.7	Balans.....	13
<b>4</b>	<b>Besturing, coördinatie en kwaliteitsverbetering .....</b>	<b>14</b>
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.....	16
<b>5</b>	<b>Primaire processen .....</b>	<b>18</b>
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
<b>6</b>	<b>Monitoring en verantwoording .....</b>	<b>21</b>
6.1	Inleiding.....	21
6.2	Monitoring .....	21
6.3	Balans.....	22
<b>7</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>23</b>
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. Dit rapport bevat het resultaat van de meting voor uw organisatie.

## 1.2 Reikwijdte audit

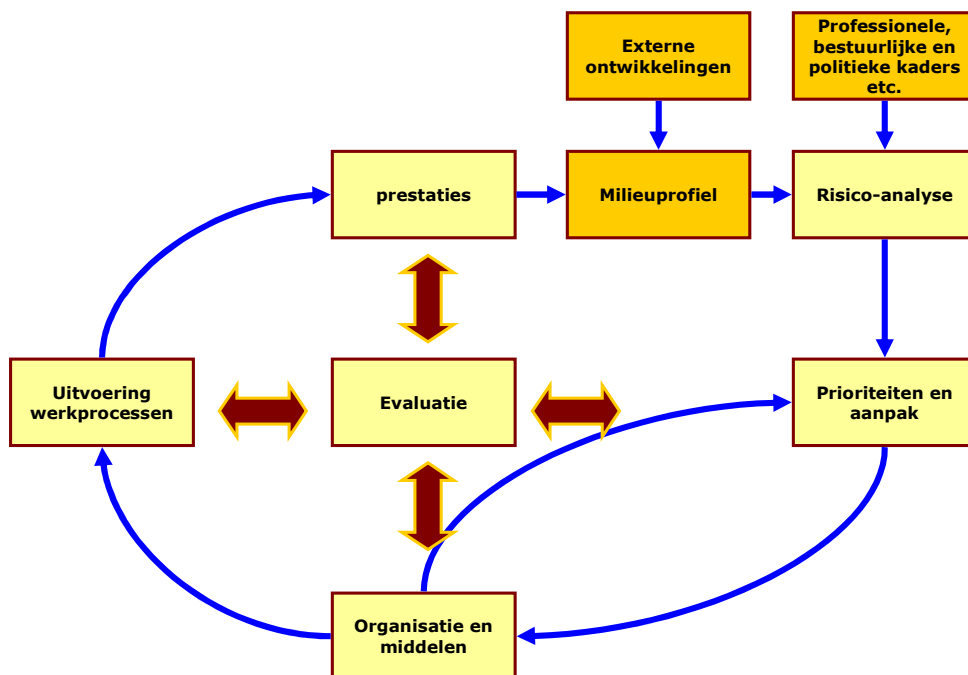
De kwaliteitcriteria milieuhandhaving zijn wettelijk verankerd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving Wet milieubeheer, 1 juli 2005. Alle handhavinginstanties moeten aan de criteria voldoen. Vanwege de vele ontwikkelingen in de handhaving is gekozen voor een bredere benadering:

- *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 in het licht 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 handhavingorganisatie 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 gebruikt 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. De zelfkwalificatie 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 '-'. '.

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 een overtreding en de impact van een overtreding (schade, gevaar, etc.). De focus van de milieuhandhaving ligt op bedrijfsgebonden risico's.

### 2.2 Basisprofiel

De gemeente Haarlem telt ruim 148.000 inwoners. De gemeente is bevoegd gezag voor circa 3.000 inrichtingen in het kader van de Wet milieubeheer. De bedrijvigheid bestaat voornamelijk uit de dienstensector (horeca, winkels, zakelijke dienstverlening). Er zijn enkele industriële bedrijven (farmacie, bouw, drukkerij). De omvang van het buitengebied en het aantal agrarische ondernemingen is beperkt. In de tabel is het aantal inrichtingen vermeld. Vanwege de dynamiek in het inrichtingenbestand zijn de getallen afgerond. De gemeente heeft veel aandacht besteedt aan de invoering van het Activiteitenbesluit. Bedrijven zijn ingedeeld in de categorisering naar type A, B en C. Deze indeling is in het bedrijvenregistratiesysteem opgenomen.

Bedrijvigheid	Aantal
Totaal aantal <b>gemeentelijke</b> Wm-bedrijven	3015
- Waarvan meldingsplichtig	2600
- Waarvan vergunningplichtig	180
- Waarvan categorie A Activiteitenbesluit	250
- Waarvan categorie B Activiteitenbesluit	2600
- Waarvan categorie C Activiteitenbesluit	180
Totaal aantal Wm-bedrijven, <b>ander bevoegd gezag</b>	15
- Waarvan rijksoverheid	0
- Waarvan provincie	15

### 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*

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

*Feitelijke situatie*

In de tijd van de vaststelling van de kwaliteitscriteria professionalisering milieuhandhaving (2004-2005) heeft de gemeente een probleemanalyse opgesteld. Daarna is de organisatie van de taken vergunningverlening en handhaving aangepast. Er is een integrale afdeling Omgevingsvergunning en een afdeling Handhaving Bebouwde Omgeving gevormd.

In 2009 heeft de gemeente een nota 'Integraal handhavingsbeleid 2009-2013' vastgesteld. Deze nota bevat de prioriteitstelling en de doelstellingen voor de handhavingtaken fysieke omgeving. De belangrijkste strategische doelen voor de handhaving zijn:

- leefbaarheid
- veiligheid
- programmatisch en integraal
- informatiegestuurde samenwerking

De nota besteedt aandacht aan in te zetten instrumenten voor de handhaving (controle, communicatie, wijkcontracten), samenwerking met handhavingpartners en de uitvoering van de meer sectorale taken.

Een probleemanalyse voor de milieuhandhaving is niet opgenomen in de nota. De gemeente geeft aan dat de risico's zijn opgenomen in de nota integrale handhavingsbeleid en dat daarop acties zijn geformuleerd. De gemeente acht het niet opportuun om per taakveld een meer gedetailleerde probleemanalyse te maken. Op dit punt voldoet de gemeente strikt genomen niet aan het kwaliteitscriteria dat minimaal vierjaarlijks een probleemanalyse voor de milieuhandhaving wordt vastgesteld en dat daarin ook een uitgebreide analyse is opgenomen van de milieusituatie van bedrijven en het risicoprofiel.

De programmatische aansturing van de milieuhandhaving is gebaseerd op de indeling van bedrijven in vier categorieën van milieubelasting met voor elke categorie een controlefrequentie. De uitvoering van handhavingprojecten completeert de aansturing van de milieuhandhaving.

Op basis van het naleefgedrag en rekening houdend met de specifieke activiteiten van bedrijven (Activiteitenbesluit) kan de gemeente een actuele probleemanalyse voor de milieuhandhaving opstellen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het integraal handhavingbeleid.

De gemeente levert gegevens aan voor de provinciale risico-inventarisatiekaart en is aangesloten voor het gebruik ervan.

## 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 nota 'integraal handhavingsbeleid 2009-2013' bevat doelstellingen en prioriteiten.

De inhoudelijke prioriteiten zijn:

- leefbaarheid in wijken: aanpak verloedering en wijkcontracten voor aanpak
- hoog normbesef en naleefgedrag in de binnenstad
- beperken overlast evenementen en verhogen naleefgedrag vergunninghouders

Het zijn strategische prioriteiten ('streefbeelden') die nog weinig concreet zijn voor de milieuhandhaving. De nota biedt twee sporen: 'going concern' uitvoeren + doorontwikkelen van de handhaving op inhoudelijke prioriteiten en aanpak/instrumenten.

Voor milieu is het grootste deel van de taakuitvoering 'going concern'. Er zijn prioriteiten gesteld voor: horeca, evenementen, acties in wijken. De consequentie is dat de milieuhandhaving programmatisch wordt aangestuurd (planning controles en projecten; stadsbreed) en voor deel meer wijkgericht gaat plaatsvinden. De reguliere werkzaamheden voor de milieuhandhaving zijn vermeld in de nota.

Bij de prioriteitstelling is nagegaan wat gerealiseerd kan worden binnen de beschikbare formatie. De conclusie is dat er onvoldoende capaciteit is om alle geplande taken voor de milieuhandhaving uit te voeren. Het bestuur heeft - op basis van de prioriteiten in de nota integrale handhaving - gekozen om geen programmatische controles uit te voeren bij categorie 1 en 2 inrichtingen, met uitzondering van horeca en gemeentelijke inrichtingen. In projecten, via klachten en bij wijkgerichte acties worden bedrijven in categorie 1 en 2 gecontroleerd.

De doelstellingen en indicatoren zijn nog gebaseerd op de probleemanalyse en prioriteitstelling uit 2004. Deze voldoen op zich aan de kwaliteitscriteria. Het vernieuwde integrale beleid en de integrale handhavinguitvoering moeten nog worden vertaald in doelen, indicatoren en instrumenten voor monitoring.

## 2.5 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
<ul style="list-style-type: none"><li>+ Integrale prioriteiten voor de handhaving</li><li>+ Evenwicht tussen uitvoering reguliere milieuhandhaving en doorontwikkeling van inhoud en aanpak</li><li>+ Handhavingcyclus wordt ondersteund met beschikbare informatie over bedrijven en uitkomsten van controles</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Geen actuele probleemanalyse milieuhandhaving (wel als onderdeel van integrale handhaving)</li><li>- Strategische, integrale doelstellingen (het Wabo-breed handhavingbeleid) zijn nog niet volledig vertaald naar inhoudelijke doelen voor de milieuhandhaving.</li><li>- Een deel van categorie 1 en 2 bedrijven wordt niet programmatische gecontroleerd. Deze keuze is ingegeven door de beschikbare informatie in relatie tot de risico's, de probleemanalyse en de prioriteitstelling.</li></ul>

### 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 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 <b>geplande</b> uitvoering			■	✓

##### Feitelijke situatie

De afdeling Handhaving Bebouwde Omgeving telt circa 36 formatieplaatsen. Afgerond gaat het om de volgende formatieverdeling: 25 inspecteurs, 4 juridisch, 7 administratief. Voor de milieuhandhaving is 8,7 formatieplaats beschikbaar. De verdeling is in de tabel opgenomen.

De controles vinden zoveel mogelijk integraal plaats. De milieu inspecteurs geven aan dat zij bij hun controles veel bouwaspecten tegenkomen. Dit kost tijd bij de controles om deze aspecten te beoordelen en het kost tijd bij het rapporteren van de bevindingen: 'je komt voor milieu binnen en gaat op bouwovertradingen naar buiten'. De feitelijke inzet voor milieuhandhaving ligt lager dan de beschikbare formatie omdat milieu inspecteurs tijd besteden aan bouwaspecten bij controles. De 'uitruil' is nog in opbouw, andere disciplines nemen milieuaspecten beperkt mee in hun controles.

De gemeente heeft BOA's in dienst voor de milieuhandhaving.

Beschikbare capaciteit	2006	2007	2008	2009 (plan)
Totaal			8,7	
- technisch-inhoudelijk			6,7	
- juridisch			1	
- management en staf			1	
Aantal inspecteurs			6	
Aantal BOA's			3	



### 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, ontwikkeling bestaand personeel. Periodieke monitoring (functioneringsgesprekken), beoordeling (collegiale toets werkzaamheden), investering (POP, opleiding, training) en professionele reflectie (zoals intervisie) zijn essentieel.

#### Beoordeling kwaliteitscriteria

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

#### Feitelijke situatie

De omvang van de formatie voor milieuhandhaving is voldoende voor specialisatie van de medewerkers op vakinhoudelijke gebieden. De milieu inspecteurs beschikken over ruime werkervaring. Er is weinig verloop. Op het niveau van de afdeling worden opleidingen geformuleerd. De milieu inspecteurs volgen inhoudelijke cursussen en hebben een opleiding 'bouw voor milieu' gevolgd.

### 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 de laatste speelt het zuiver houden van de verschillende relaties die kunnen bestaan 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*

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

*Feitelijke situatie*

De organisatie is Wabo-georiënteerd. Dat betekent een clustering van de disciplines die zich richten op de regulering van activiteiten in de fysieke omgeving. Er is een afdeling Omgevingsvergunningen en een afdeling Handhaving Bebouwde Omgeving.

Het takenpakket van de medewerkers is integraal, waarbij taakaccenten zijn aangebracht op basis van specialismen. De afdeling HBO heeft het volgende takenpakket: bouw, milieu, brandveiligheid en ruimtelijke ordening voor de bebouwde omgeving. Functioneel en organisatorisch zijn vergunningverlening/meldingen en toezicht/handhaving gescheiden.

De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd, maar deels nog op basis van de voorgaande organisatiestructuur. Documenten zoals delegatie en mandatering, functiebeschrijvingen en overdrachten tussen afdelingen zijn vastgelegd.

Er zijn regelingen voor milieupiket en voor rampenpiket.

**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*

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

*Feitelijke situatie*

De gemeente maakt jaarlijks een handhavingprogramma waarin de ureninzet en de bijbehorende kosten voor de gemeente zijn aangegeven. De financiële middelen zijn opgenomen in de begroting.

### 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 (meetapparatuur, etc.)			■	✓
Onderhoud praktische voorzieningen			■	✓

#### Feitelijke situatie

De afdeling maakt gebruik van verschillende systemen om het werk te plannen en te volgen en om inhoudelijke informatie vast te leggen. Een werkgroep automatisering Wabo bekijkt de modernisering van de hardware en een mogelijke integratie van applicaties. Aanpassing en modernisering zijn noodzakelijk om de interne informatiehuishouding op orde te brengen en om tegemoet te komen aan de ontwikkeling van digitalisering. De beoogde doelen en werkwijze (integraal, continue inzicht in werkprocessen en bedrijfsgegevens) zijn niet realiseerbaar met de huidige ICT voorzieningen.

### 3.7 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Samenwerking tussen milieuhandhaving en handhaving van andere disciplines; brede inzet van milieu-inspecteurs.</li> <li>+ Ervaren medewerkers</li> <li>+ Formatieruimte is feitelijk ingevuld</li> <li>+ Integrale organisatie en werkwijze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versnipperde en deels verouderde ICT voorzieningen.</li> <li>- Feitelijke inzet voor milieucontroles daalt als gevolg van beoordeling andere aspecten (bouw) tijdens controlebezoek. Dit is nog niet gecompenseerd door andere disciplines die milieuaspecten beoordelen tijdens controles.</li> </ul>

## 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 (facultatief)		■		
Gebruik van toezichtplannen (facultatief)		■		

#### Feitelijke situatie

De procesbeschrijvingen en protocollen voldoen aan de criteria voor de milieuhandhaving. Ze zijn niet meer actueel als gevolg van de gewijzigde organisatiestructuur en integrale handhaving. De procesbeschrijvingen en protocollen moeten daarop worden aangepast.

### 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 gemeente beschikt over een handhavingprogramma waarin de prioriteiten zijn opgenomen met geplande prestaties en inzet. De controlefrequentie is onderbouwd, hoewel deze deels wordt gevolgd bij categorie 1 en 2 inrichtingen.

De gemeente maakt gebruik van diverse documenten om de doelen, prioriteiten en prestaties te vermelden: nota integrale handhaving, duurzaamheidsprogramma, begroting. Het is enigszins lastig om een relatie te leggen tussen doelen, planning en prestaties omdat deze niet consequent in documenten terugkomen. De gegevens zijn voorhanden, maar de samenhang ontbreekt soms. Dit komt door het nieuwe integraal handhavingbeleid dat recent is vastgesteld en nog vertaald moet worden in programma en verslag.

**4.4 Coördinerende processen***Referentiekader*

Bij een meer integrale handhaving is de afstemming met andere instanties belangrijk. Zowel inhoudelijke als procedurele (werk)afspraken met andere instanties zijn daarom essentieel.

*Beoordeling kwaliteitscriteria*

<b>Interne en externe afstemming</b>	<b>Voldoet niet</b>	<b>Voldoet deels</b>	<b>voldoet</b>	<b>Externe controle</b>
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*

Handhaving staat organisatorisch los van vergunningverlening. Er zijn afspraken over de onderlinge werkwijze en informatievoorziening. In de interviews is aangegeven dat de opleveringscontrole niet consequent wordt uitgevoerd. Oorzaak is dat deze taak recent is overgegaan naar handhaving.

Er is een handhavingarrangement tussen politie, OM en gemeente. Van het vorige arrangement is een evaluatie uitgevoerd. De partners zijn positief over de samenwerking de aanpak. Eén keer per vier maanden is er een Lokaal Milieu Overleg met de partners. De afspraken en samenwerking met de brandweer verlopen moeizamer na regionalisering van de 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*

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

*Feitelijke situatie*

Er is een communicatieprotocol en een protocol voor informatiebeheer vastgesteld.

**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 toepassing van een structureel verbetermechanisme op basis van "plan – do – check –act" zijn: vergelijken met andere handhavingorganisaties, intervisie, benchmarking en interne audits.

*Beoordeling kwaliteitscriteria*

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

*Feitelijke situatie*

De afdeling HBO kent twee procesmanagers die invulling geven aan kwaliteitsbeheer. De administratieve organisatie is ingericht en functioneert. Er zijn nog operationele aanpassingen nodig als gevolg van de gewijzigde organisatiestructuur en als gevolg van de integrale uitvoering van werkprocessen.

**4.7 Balans**

<b>Sterke punten</b>	<b>Verbeterpunten</b>
+ Goede samenwerking met handhavingpartners	- Administratieve organisatie is nog niet volledig aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur en integrale werkwijze in de handhaving
+ Integrale prioriteiten voor aansturing	

- 
- Informatie over doelen, prioriteiten, planning en realisatie staat versnipperd in diverse documenten. Samenhang ontbreekt soms.
  - Ontevredenheid over uitvoering opleveringscontrole door handhaving
  - Operationele samenwerking brandweer moeizamer als gevolg van regionalisering

## 5 Primaire processen

### 5.1 Inleiding

De primaire processen betreffen de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten: 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 2007. De nalevingstrategie is uitgewerkt conform de eisen van de kwaliteitscriteria en bevat de toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. Verbeterpunt is de benodigde aanpassing voor de huidige integrale werkwijze in de handhaving en het vastleggen van een strategie over het optreden bij bouwovertredingen die de inspecteurs constateren.

### 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 2007. De strategie voldoet aan de kwaliteitscriteria, maar aanpassing is nodig op basis van de gewijzigde organisatie en integratie van de handhaving. Er zijn jaarlijks circa 60 milieuklachten, een gering aantal.



Het aantal controles staat in de tabel vermeld. In 2008 zijn minder controles uitgevoerd dan gepland. Belangrijkste reden was de forse tijdsinspanning door de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit, de voorbereiding van de Wabo en de invoering van een nieuwe organisatiestructuur. Er zijn 297 integrale controles uitgevoerd: 153 voor categorie 3 en 4 inrichtingen en 144 voor horeca- en gemeentelijke inrichtingen categorie 1 en 2.

Afgezet tegen het aantal inrichtingen (2780 vergunning- en meldingsplichtig) is sprake van een lage gemiddelde controlefrequentie (circa 10%).

Prestaties	2006	2007	2008
Totaal aantal milieucontroles			513
- Integrale controles			297
- Aspectcontroles			7
- Controles n.a.v. klachten of voorvallen			60
Overige aanleidingen voor controles			
- 1 <sup>e</sup> hercontroles			144
- 2 <sup>e</sup> hercontroles			5

#### 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 gemeente beschikt over een sanctiestrategie; aanpassing is nodig op de nieuwe werkwijze van integrale handhaving. Het handhavingsbeleid heeft twee stappen. Bij een geconstateerde overtreding volgt een brief dat de gemeente voornemens is een dwangsom op te leggen als de overtreding niet wordt beëindigd.

Het doel is dat minimaal 70% na een hercontrole voldoet aan de regels. In 2008 was het percentage 83%.

Prestaties	2006	2007	2008
% bedrijven met overtreding bij eerste controle			48%
% bedrijven met overtreding bij hercontrole			17%

Prestaties (aantal)	2006	2007	2008
<u>Bestuurlijke sancties</u>			
Waarschuwingbrieven			0
Vooranschrijvingen			167
Dwangsom opgelegd			5
Inning dwangsom			1
Toepassen bestuursdwang			0
Beroepszaken n.a.v. sancties			2
<u>Strafrechtelijke sancties</u>			
Verzoeken tot opstellen PV			21
Zelf opgestelde PV's			0

## 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 en voldoet aan de criteria.

## 5.6 Balans

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Beheersituatie, geen grote milieuknelpunten	- Lage gemiddelde controlefrequentie
+ Naleefgedrag is beter dan de doelstelling	- Strategieën en protocollen nog niet volledig aangepast aan integrale werkwijze
+ Gering aantal klachten	
+ Balans tussen programmatische controles en handhavingprojecten	

## 6 Monitoring en verantwoording

### 6.1 Inleiding

De resultaten gaan in op het feitelijke effect van het handvingoptreden. 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

Monitoring betreft het vastleggen van prestaties en het naleefgedrag. De monitor legt gegevens vast over het aantal controles, overtredingen, naleefgedrag, klachten. De verslaglegging is in de marap en het milieujaarverslag. In de verslaglegging staan de realisatiegegevens. De inhoud van de monitor voldoet aan de minimale vereisten.

#### 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			■	✓
<i>Publieksrapportage (facultatief)</i>			■	

*Feitelijke situatie*

De verslaglegging betreft een weergave van de prestaties. Het ontbreekt aan een koppeling met de planning en aan meerjarige overzichten. De verslaglegging blijft nog beperkt tot een opgave van de realisatie, zonder een spiegeling aan doelstellingen en de planning.

**6.3 Balans**

Sterke punten	Verbeterpunten
+ Monitor voldoet aan de vereiste inhoud	- Samenhang tussen prioriteiten, doelen, planning en prestaties. Informatie staat versnipperd in diverse documenten.
+ Verslaglegging maakt onderdeel uit van de handhavingcyclus	

## 7 Conclusies

### 7.1 Kwaliteitscriteria

De gemeente Haarlem heeft de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving enkele jaren geleden doorgevoerd. Op alle onderdelen is een uitwerking gegeven aan de criteria en de handhavingscyclus is operationeel. Op het gebied van de handhaving is de gemeente een nieuwe uitdaging aangegaan. Er is een integrale afdeling gevormd. Alle handhavingtaken voor de fysieke omgeving zijn in de afdeling ondergebracht. Het beleid is vastgesteld (integraal handhavingbeleid). De milieuhandhaving is verrijkt met andere controleaspecten. In de praktijk worden bouwaspecten al volop meegenomen bij de milieucontroles.

De vorming van de afdeling HBO en het vastleggen van integraal beleid heeft twee belangrijke consequenties:

- De werkprocessen en protocollen worden opgesteld voor de integrale uitvoering van preventieve en repressieve handhaving
- Milieuhandhaving is minder herkenbaar in beleid en doelstellingen

De milieuhandhaving bevindt zich in een soort interbellum tussen twee fasen. De sectorale benadering van prioriteitstelling, planning, uitvoering en verantwoording is nog aanwezig en tegelijkertijd is de organisatiestructuur, het beleid én het verwachtingspatroon omgevormd tot een integrale benadering met strategische doelen.

De gemeente Haarlem voldoet aan het merendeel van de kwaliteitscriteria. De volgende criteria zijn niet naar behoren vastgelegd of uitgewerkt:

- Er is een integrale en actuele probleem/-risicoanalyse vastgesteld (Integraal Handhavingbeleid). Deze biedt echter geen volledige informatie voor de milieuhandhaving. Het recente beleid (integrale handhaving) is voldoende richtinggevend, maar het ontbreekt daarin nog aan een analyse voor de milieuhandhaving. Dit betreft bijvoorbeeld meerjarige gegevens over naleefgedrag, een actuele risico-analyse en inhoudelijke prioriteiten.
- De doelen en prioriteiten zijn vastgesteld (integraal) en nog niet vertaald in een programma en naar prestaties en verwachtingen voor medewerkers.
- De strategieën en administratieve organisatie zijn nog niet volledig aangepast aan de nieuwe – Wabo gerichte – organisatie en integrale werkwijze.
- De ICT voorzieningen zijn achterhaald en voldoen niet om de (uitdagende) beleidsdoelen en werkwijze (integraal, continue inzicht in bedrijfsinformatie en werkprocessen) te ondersteunen.

*Advies provincie:*

*Het advies is om meer gegevens van en over de milieuhandhaving te benutten voor de probleemanalyse voor de handhaving. De nota integrale handhaving biedt een goede basis, maar dient op grond van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving uitgewerkt te worden voor het onderdeel milieuhandhaving. Vervolgens kan het handhavingprogramma de prioriteiten en doelen vertalen naar de concrete uitvoering van afdelingen en medewerkers.*

*Een tweede advies is om de administratieve organisatie aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur en integrale werkwijze en om daarin de aanpak van de milieuhandhaving een zichtbare plek te geven.*

*Een derde advies is om te investeren in modernisering van de ICT voorzieningen. Deze voorzieningen zijn essentieel om de beoogde werkwijze te ondersteunen.*

## 7.2 Feitelijke organisatie

De organisatie van de handhaving is gedegen en gereed voor de toekomst. Er is een integrale afdeling gevormd die de slagkracht heeft voor een professionele werkwijze. De formatie is structureel ingevuld met ervaren inspecteurs. Er zijn drie kanttekeningen te maken bij de organisatie en de uitvoering van de milieuhandhaving:

- De milieuhandhaving is beperkt zichtbaar en herkenbaar in het integrale beleid en de geformuleerd doelen en prioriteiten. Dit is een consequentie van de omschakeling van het organiseren en werken in vakdisciplines naar integraal en Wabo-georiënteerd.
- De integrale controleaanpak heeft op dit moment nadelige effecten voor de inzet op milieuhandhaving. De 'uitruil' betekent dat de milieu inspecteurs andere aspecten (met name bouw) meenemen in de milieucontroles. Omgekeerd is er nog beperkt sprake van controle op milieuaspecten door andere disciplines.
- Een aantal operationele aspecten is nog niet volledig ingevuld:
  - o De 'toezichtfuik'. Het integraal controleren leidt tot het constateren van een groter aantal overtredingen. Er is nog geen prioriteitstelling op 'dosierniveau' en ook geen capaciteit om alle overtredingen aan te pakken.
  - o De strategische doelen (integraal beleid) zijn nog niet vertaald naar operationele prestaties
  - o De ICT voorzieningen zijn verouderd en onvoldoende in staat om een informatiehuishouding te ondersteunen voor de integrale handhaving

De organisatie en werkwijze van de afdeling HBO voldoet aan alle kenmerken van een gedegen en professionele handhavingaanpak. De integrale werkwijze heeft veel positieve effecten. In 2008 zijn echter minder controles uitgevoerd dan in andere jaren en is sprake van een 'dip' in de uitvoering van de milieuhandhaving. Oorzaken zijn: voorbereiding Wabo, implementatie Activiteitenbesluit, opleiding integrale handhaving, verandering organisatiestructuur en werkwijze.

*Advies provincie: Het advies is om een operationele prioriteitstelling vast te stellen die aangeeft wat het optreden is bij geconstateerde overtredingen voor de diverse disciplines. Een dergelijke prioriteitstelling kan bijvoorbeeld gebiedsgericht of objectgericht worden ingedeeld. De beschikbare toezichtprotocollen kunnen behulpzaam zijn bij het vastleggen van een operationele prioriteitstelling. Een tweede advies is om in marap en jaarverslag te rapporteren wat de consequentie van de integrale werkwijze is voor de milieuhandhaving.*

## 7.3 Ontwikkelperspectief

Het ontwikkelperspectief geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om in te spelen op ontwikkelingen op het gebied van de handhaving. Het perspectief voor Haarlem is qua beleid en organisatie uitstekend. Tal van vernieuwingen zijn doordacht en uitgevoerd. De focus kan nu komen te liggen op de feitelijke uitvoering en het realiseren van operationele zaken voor de uitvoering.

*Advies provincie: Geen. Er is goede stap gezet in de integrale benadering van de uitvoeringstaken op de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verankering op de werkvloer kan nu de aandacht krijgen.*

## BIJLAGE 1: Samenvatting beoordeling

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

## Bijlage 2: Gebruikte documenten

Document	Datum en/of versie
Integraal handhavingsbeleid 2009-2013	april 2009
Milieuwerkprogramma veiligheid, vergunningen en handhaving	2008
Milieumonitor en WM Jaarverslag	2008
Managementrapportage afdeling HBO	2008
Handhavingarrangement Milieu 2007-2008	februari 2007

## Bijlage 3: respondenten

### Verificatie audit

Naam	Organisatie en functie
Deaniëlle de Boo	Hoofd afdeling Omgevingsvergunning
Heleen de Boer	Hoofd afdeling HBO
Wim Numan	Procesmanager
Marc van Bakel	Milieu inspecteur
Peter Slebe	Milieu inspecteur

### Verkenning ontwikkelingen

Naam	Organisatie en functie
Maaike Patist - Verheij	Afdelingshoofd Veiligheid en Handhavingregie
Lea Helmink	Procesmanager
Wim Numan	Procesmanager
Heleen de Boer	Afdelingshoofd Handhaving Bebouwde Omgeving
Arnold Broekmeijer	Bureauhoofd Handhaving Bebouwde Omgeving Zuid