

BEWUST MILIEU HANDHAVEN

Milieuhandhaving in Oude IJsselstreek



Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

8 november 2007

Rekenkamercommissie

Dhr. drs. G.M. van Dieren (voorzitter)

Dhr. W.H. Wensink

Mevr. W.M. Nijhof-Groen

Dhr. H.P.M. Teunissen

Dhr. D.J. Gussinklo

Onderzoekers

Dhr. drs. C. van Dijk

Dhr. drs. E. Horselenberg

INHOUDOPGAVE

Inhoudopgave	3
Deel I: Bestuurlijke rapportage	4
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling	6
1.3 Afbakening	6
1.4 Leeswijzer	8
2 Bestuurlijke boodschap	11
2.1 Conclusies	11
2.2 Aanbevelingen	14
3 Bestuurlijke reactie college van B&W	17
4 Nawoord rekenkamercommissie	20
Deel II: Bevindingenrapportage	21
5 Informatievoorziening aan de raad	23
5.1 Informatievoorziening aan de raad	23
5.2 Toetsing toezicht en informatievoorziening aan de raad	25
6 Beleidskader milieuhandhaving	27
6.1 Inventarisatie beleidskader milieuhandhaving	27
6.2 Toetsing beleidskader milieuhandhaving	34
7 Uitvoering milieuhandhaving	37
7.1 Uitvoeringsproces	37
7.2 Resultaten handhaving	41
7.3 Kosten uitvoering milieuhandhaving	45
7.4 Toetsing uitvoering milieuhandhaving	47
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen	49
Bijlage 2 Toetsingskader	51
Bijlage 3 Geplande en uitgevoerde controles	53
Bijlage 4 Leereffect	55

DEEL I: BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het jaarplan 2007 heeft de rekenkamercommissie Oude IJsselstreek een onderzoek naar milieuhandhaving door de gemeente Oude IJsselstreek aangekondigd. Deze onderzoeksrapportage bevat een verslag van dit onderzoek van de rekenkamercommissie. Vanuit de gemeenteraad bestond de wens om in één van de rekenkameronderzoeken aandacht te besteden aan het thema 'handhaving'. Specifiek heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de effectiviteit (doeltreffendheid) van de milieuhandhaving.

Voor sommige (bedrijfsmatige) activiteiten moet een melding worden ingediend of een milieuvergunning worden aangevraagd. Een milieumelding is gebaseerd op de Wet milieubeheer. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer staan de activiteiten genoemd waarvoor een milieumelding noodzakelijk is. Een milieumelding moet ingediend worden als er bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden. Vergunningverlening en handhaving van die vergunning door de overheid is niet vrijblijvend, maar onderdeel van de zorgplicht van de overheid zoals opgenomen in de Wet milieubeheer.

Het begrip 'handhaving' wordt in deze onderzoeksopzet gedefinieerd als 'het door uitvoering van controles bevorderen van de naleving van rechtsregels en het beëindigen van overtredingen'. Uit deze definitie blijkt dat handhaven niet een doel op zich is, maar een middel om een ander doel (hier: milieudoelstellingen) te realiseren. Anders gezegd is handhaving één van de instrumenten om beleid te realiseren, naast andere instrumenten zoals subsidieverstrekking en communicatie.

Het thema 'handhaving' staat sinds enkele jaren weer volop in de belangstelling. In het najaar van 2004 is door de commissie 'Handhaven op niveau', een initiatief van het ministerie van Justitie, een onderzoek gepresenteerd over handhaving door overheden. Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat overheden om verschillende redenen regelmatig de (eigen) regels overtreden.

Enkele jaren daarvoor, in 2002, waren door de ministeries van VROM en V&W, het IPO en de VNG in het kader van een professionalisering van handhaving al kwaliteitscriteria opgesteld, waar milieuhandavingsinstellingen uiterlijk in 2005 aan moesten voldoen. De criteria hadden vooral betrekking op de inrichting van de organisatie en de processen en de kwaliteit van handhaving.¹

Bij milieuhandhaving zijn meerdere overheden betrokken. Vanuit het Rijk treden bijvoorbeeld de Algemene Inspectiedienst (AID) en het Openbaar Ministerie (OM) hand-

¹ Thans worden de effecten van de professionalisering in de gemeente Oude IJsselstreek namens het ministerie van VROM door de provincie Gelderland onderzocht.

havend op. Ook provincies (m.n. regionale aspecten en infrastructuur), waterschappen (bijv. lozingen in oppervlaktewater) en gemeenten (reguliere milieuvergunningen) hebben handhavende taken. Wie wanneer bevoegd is tot verlening van een vergunning en handhaving, is uitgewerkt in de Wet milieubeheer. In de praktijk worden de bij vergunningverlening en handhaving behorende taken (niet: bevoegdheden) soms uitbesteed aan externe partijen, waardoor het aantal betrokkenen verder toeneemt. De hoeveelheid van betrokkenen vraagt om een duidelijke afbakening van de focus van het rekenkameronderzoek. De rekenkamercommissie beperkt het onderzoek tot die gevallen van milieuhandhaving waarin de gemeente (i.c. het college van B&W) bevoegd gezag is, zie hiervoor ook paragraaf 1.3.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling onderzoek

Op basis van het vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende doelstelling benoemd:

Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de uitvoering van het gemeentelijk milieuhandhavingsbeleid.

De vraagstelling die hieruit voortvloeit, luidt:

In welke mate is de uitvoering van de handhaving van het milieubeleid in de gemeente Oude IJsselstreek effectief?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamercommissie vijf deelvragen geformuleerd:

1. Welk handhavingsbeleid is er en is dit beleid toetsbaar en actueel?
2. Hoe worden prioriteiten gesteld /keuzes gemaakt in de uitvoering van het handhavingsbeleid?
3. Hoe verloopt het handhavingsproces in de praktijk?
4. Zijn door de gemeenteraad vastgestelde speerpunten uitgevoerd en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek concentreert zich op de effectiviteit van de gemeentelijke milieuhandhaving. Het onderzoek richt zich daarmee op de praktijk. De inhoud van het handhavingsbeleid zelf wordt niet ter discussie gesteld. De gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van handhaving is namelijk zeer beperkt; voorschriften met betrekking tot handhaving worden door het Rijk (en de Europese Commissie) bepaald.

De rechtmatigheid van de handhaving is onderdeel van een onderzoek dat de provincie Gelderland op dit moment namens het ministerie van VROM in onder andere de gemeente Oude IJsselstreek uitvoert. Vanwege de focus op de effectiviteit van de milieuhandhaving én om dubbele onderzoeken te voorkomen, blijft het rechtmatigheidsaspect

hier buiten beschouwing. Het rapport van de provincie is bij het afronden van dit rekenkameronderzoek beschikbaar en wordt ambtelijk in september 2007 besproken. De collegebehandeling staat voor oktober 2007 gepland. Vanuit de provincie is aangegeven dat vóór half september 2007 de gemeente een plan van aanpak aan de provincie kenbaar gemaakt moest hebben. Deze termijn is door de gemeente dus niet gehaald². Op hoofdlijnen uitte de provincie zich positief over de handhaving. De voornaamste verbeterpunten uit het onderzoek luiden:

- Meer aandacht besteden aan de verbreding van het maandelijks overleg. Dit door het betrekken van onder andere brandweer, waterschap, provincie, VROM-Inspectie, AID en het OM bij het overleg.
- De hersteltermijn c.q. begunstigingstermijn is vrij lang en wordt niet strak gehanteerd. Daarnaast vinden hercontroles veel later dan de gestelde termijn plaats.

Op basis van voorgaande afbakening is een conceptueel model opgesteld, zoals weergegeven in figuur 1. Het conceptueel model is de 'bril' waarmee de rekenkamercommissie naar het onderwerp milieuhandhaving kijkt. In het conceptueel model is de centrale milieudoelstelling van de gemeente Oude IJsselstreek als uitgangspunt genomen. Met inzet van diverse instrumenten (activiteiten) probeert de gemeente de centrale doelstelling te bereiken, zoals het promoten van afvalscheiding. Elk van de doelstellingen levert een deel van het uiteindelijk beoogde effect. Bij het onderzoek naar milieuhandhaving zijn de instrumenten 'Milieutoezicht, opsporing en handhaving' en 'Communicatie' van belang. Het laatste instrument maakt het beleid bij de doelgroep bekend. Als gevolg hiervan komen vergunningsaanvragen binnen en worden milieuvergunningen verleend. Ook kunnen klachten en meldingen van vermeende overtredingen bij de gemeente worden aangekaart. Vanuit het toezichthoudende en handhavende optreden van de gemeente wordt de naleving van de milieuvoorschriften en -vergunningen beoordeeld. Indien blijkt dat de feitelijke situatie niet overeenstemt met het gemeentelijk beleid, dan kan handhavend worden opgetreden, waardoor de situatie alsnog in overeenstemming met de gemeentelijke doelstellingen wordt gebracht³.

De beschreven handelingen leiden uiteindelijk tot een situatie waarin - afhankelijk van de effectiviteit van de handhaving - in overeenstemming met het gemeentelijk beleid wordt gehandeld. Een belangrijke afbakening zijn de bevoegdheden van de gemeente, provincie en de rijksoverheid op het gebied van milieuhandhaving. De gemeente is binnen de gemeentegrenzen niet bevoegd tot handhaving van alle inrichtingen. Als stelregel geldt dat voor de handhaving bij inrichtingen, het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer, dan wel het orgaan waaraan de melding wordt gericht, tot taak heeft zorg te dragen voor de handhaving.⁴ Voor de

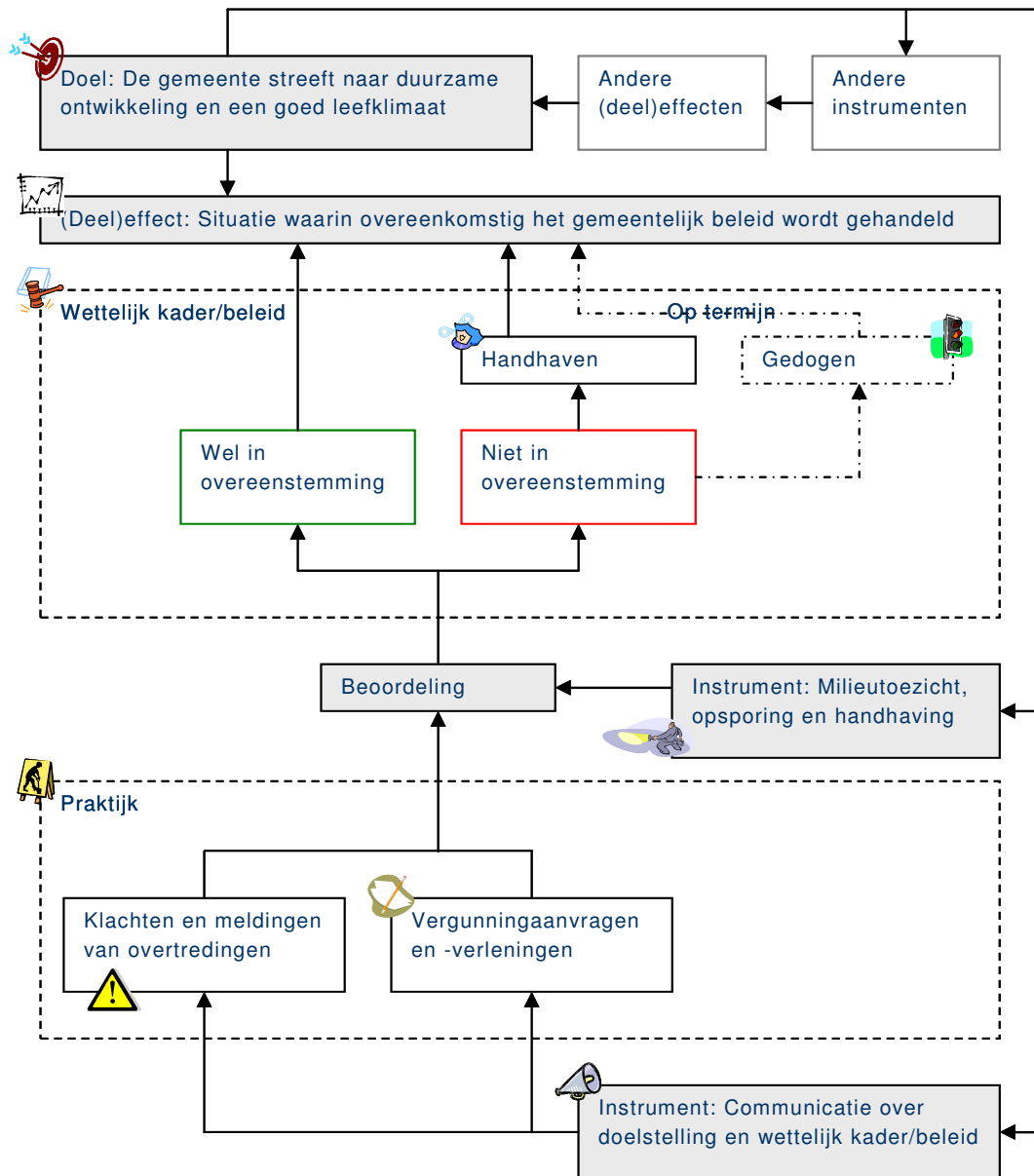
² Uit de ambtelijke reactie blijkt dat de termijn is verruimd tot 23 oktober 2007.

³ In een beperkt aantal situaties kan het college een gedoogbesluit nemen. Gedogen is echter alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden, die niet door de gemeente worden bepaald (bijvoorbeeld overgang naar een nieuwe situatie of overmacht) en slechts voor een bepaalde termijn. Om de omvang van het onderzoek te beperken is het gedoogbeleid en de praktijk van gedogen in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁴ Artikel 18.2 Wet milieubeheer.

handhaving buiten inrichtingen geldt dat er meerdere bevoegde instanties zijn. Voorbeelden hiervan zijn illegale afvalstort en verontreinigd slib op de walkanten.

Figuur 1 Conceptueel model



1.4 Leeswijzer

Dit rapport Milieuhandhaving is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bevat de kern van het onderzoek in de vorm van een bestuurlijke boodschap. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen. Hoofdstuk 3 en 4 bevatten respectievelijk de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen en het nawoord van de rekenkamercommissie.

Het onderzoeksrapport omvat de hoofdstukken 5 tot en met 7. In hoofdstuk 5 is de focus gericht op de informatievoorziening aan de raad. Daarna is in hoofdstuk 6 het beleidskader voor milieuhandhaving in kaart gebracht. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan de landelijke wet- en regelgeving als het gemeentelijk beleid. Hoofdstuk 7 gaat ten slotte in op de uitvoering van de milieuhandhaving. Hier wordt ondermeer aandacht besteed aan de werkwijze in de praktijk is en de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarnaast worden de kosten behandeld en de hoe er door de gemeente met klachten wordt omgegaan.

Dit rapport bevat drie bijlagen. Bijlage 1 betreft een overzicht van de voor dit onderzoek geïnterviewde personen en bijlage 2 het gehanteerde toetsingkader. Bijlage 3 bevat een gespecificeerd overzicht van de geplande en uitgevoerde milieucontroles.

2 BESTUURLIJKE BOODSCHAP

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de milieuhandhaving door de gemeente Oude IJsselstreek. Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot vier conclusies en vier aanbevelingen. Deze zijn hieronder weergegeven.

2.1 Conclusies

Conclusie 1: Raad geeft college teveel ruimte bij vaststelling kaders.

De basis voor een goede handhaving, is een goed beleid. Het geldend beleidskader in de gemeente Oude IJsselstreek voor milieuhandhaving wordt gevormd door de programmabegroting (vastgesteld door de raad), de meerjaren handhavingsnotitie en het jaarlijkse handhavingsprogramma (beide vastgesteld door het college).

Bij de kerntakendiscussie over de taken van de gemeente Oude IJsselstreek is er gekozen voor de minimumvariant van handhaving. Wat er in die variant precies gedaan moet worden is niet bediscussieerd. De raad heeft dus geen inhoudelijke kaders gesteld voor de invulling van het handhavingsbeleid, maar 'met de portemonnee' gekozen. Er is daardoor sprake van impliciete besluitvorming. Met andere woorden: doordat de raad geen inhoudelijke afweging heeft gemaakt, kan zij het college ook niet inhoudelijk controleren. En heeft het college vrij spel zolang zij binnen het budget blijft.

Het college van B&W heeft wél expliciet besloten. Dit door de vaststelling van de handhavingsnotitie. De handhavingsnotitie is van voldoende kwaliteit en taakomschrijvingen worden goed weergegeven. In de handhavingsnotitie zijn de noodzakelijke controles gedegen en systematisch vastgelegd.

De onderzochte programmabegrotingen geven de raad beperkt zicht op de doelen en activiteiten voor handhaving. De doelen zijn niet geformuleerd als doelen. De in de programmabegroting genoemde activiteiten dragen daarnaast ook niet altijd bij de doelbereiking. Wel heeft de rekenkamercommissie een verbetering van de opzet van de programmabegroting aangetroffen. De gehanteerde systematiek in 2007 is een vooruitgang te noemen, maar is nog onvoldoende om inzicht te krijgen in wat er jaarlijks voor handhaving wordt gedaan.

De relatie tussen de meerjaren handhavingsnotitie en de programmabegrotingen is onvoldoende consistent. De programmabegroting behoort de raad een beeld te geven van de jaarlijkse doelen en prestaties voor handhaving en zou daarmee een concretisering van de meerjaren handhavingsnotitie moeten zijn. Dit is niet het geval, de doelen in de programmabegroting kennen een algemeen karakter en sluiten niet aan op de handhavingsnotitie.

De meerjaren handhavingsnotitie geeft inzicht in het aantal controles per categorie en type. Jaarlijks wordt een nieuwe raming gemaakt van het aantal controles. Deze worden als bijlage bij het jaarlijkse handhavingsprogramma opgenomen. De relatie tussen de beschikbare uren en het aantal geplande controles is onduidelijk. Zo neemt in 2007 het aantal beschikbare uren voor milieuhandhaving met 10 procent af terwijl het aantal geplande controles met achttien procent toeneemt. Daarnaast blijken er in de praktijk meerdere (onderling verschillende) plannings naast elkaar te bestaan.

Conclusie 2: Raad heeft geen inzicht in planning, realisatie en kosten.

De aantallen controles zijn alleen opgenomen in de handhavingsnotitie en de handhavingsprogramma's. Aangezien de raad alleen via de programmabegroting wordt geïnformeerd, heeft de raad dus geen inzicht in de geplande controles in verhouding tot de daarvoor beschikbare capaciteit.

Het ontbreekt de raad tevens aan informatie over de realisatie van de doelen uit de programmabegroting. De consistentie tussen de Beraps is zeer beperkt. In 2006 zijn de twee Beraps zeer verschillend van inhoud voor wat betreft handhaving. Zo wordt in de tweede Berap van 2006 wel het aantal uitgevoerde controles aangegeven, waar dit in de eerste Berap niet gebeurt. Hoe deze controles zich verhouden tot het aantal geplande controles en de verhouding naar categorie wordt niet toegelicht. Ook voor de eerste Berap van 2007 geldt dat er een gewijzigde inhoud is. Wel is deze eerste Berap 2007 in lijn met de doelen en activiteiten van de programmabegroting 2007. Uit behandeling van de begroting blijkt dat de raad nog te weinig initiatief neemt om sturing te geven aan milieuhandhaving, voor wat betreft beleid en controle. Al met al kan gesteld worden dat de consistentie tussen de programmabegroting en de Berap toeneemt, maar de er geen stijgende lijn is aangetroffen in de kwaliteit van de programmabegrotingen.

De programmabegrotingen bieden ook geen inzicht in de kosten van de handhaving. Er wordt volstaan met het weergeven van het volledige bedrag van het programma. De kosten van handhaving zijn wel uit de productenbegroting op te maken. In 2006 is er meer uitgegeven dan begroot, terwijl er minder controles zijn uitgevoerd dan gepland (zie ook conclusie 2). In 2007 wordt hetzelfde bedrag toegekend als voor 2006 is begroot.

Conclusie 3: Gepland aantal controles wordt niet gehaald

Zoals hiervoor aangegeven wordt in de praktijk gewerkt op basis van de meerjarennotitie handhaving en de handhavingsprogramma's. Voor wat betreft de controles heeft de rekenkamercommissie afwijkingen aangetroffen. De controles vinden niet plaats conform de planning uit de meerjarennotitie. In de periode 2005-2007 zijn 762 van de 961 geplande controles (79 procent) ook echt uitgevoerd.

De meest risicovolle bedrijven dienen volgens de meerjarennotitie eenmaal per jaar gecontroleerd te worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat jaarlijks 77 procent van deze bedrijven daadwerkelijk gecontroleerd wordt. Gemeentelijk wordt als verklaring gegeven dat een nieuwe controle pas een jaar na afsluiting van de hercontroles plaats-

vindt. De afdeling Vergunning en Handhaving wil de bedrijven niet te veel te belasten met controles. Deze hercontroles zijn echter niet integraal. Er vindt slechts controle plaats van de gebreken die tijdens de eerste controle zijn geconstateerd. Hiermee voldoet de gemeente niet aan het doel dat zij zichzelf gesteld heeft, namelijk dat de categorie met meest risicovolle bedrijven ieder jaar dient te worden gecontroleerd. De gemeente Oude IJsselstreek neemt hiermee een risico op overtreding van de milieuregels, wat een veiligheidsrisico met zich meebrengt.

Daarnaast betekent het uitvoeren van minder controles dan gepland op papier ook een tijdswinst voor de organisatie. Het aantal controles is namelijk gerelateerd aan het aantal uren dat aan handhaving wordt besteed. In dit verband verwijst de rekenkamercommissie ook naar de opmerkingen aan het einde van conclusie 1. Aangezien de afdeling Milieuhandhaving geen tijdsregistratie voert, onderscheiden naar type controle en categorie, is er geen zicht op werkelijke tijdsbesteding van de werkzaamheden.

De afwijking van de planning wordt niet verantwoord en is in de door de rekenkamercommissie bestudeerde stukken niet toegelicht. Hierdoor ontbreekt het raad, college en organisatie aan informatie over het niet behalen en het afwijken van de beoogde planning. De gegevens die wel beschikbaar zijn aangaande het afwijken van de planning, zoals de uitgevoerde controles die worden bijgehouden in Stramis, geven geen sturingsinformatie. Organisatie, college en raad hebben daardoor geen mogelijkheid om op basis van feiten te sturen op inspanningen, prestaties en maatschappelijke effecten.

Conclusie 3. Leereffect is niet aangetoond

De rekenkamercommissie heeft onderzocht of bedrijven zich meer aan de milieuregels houden als ze eerder al een keer gecontroleerd zijn. In dat geval is er volgens de rekenkamercommissie sprake van een leereffect en is de handhaving dus effectief.

Een analyse van 42 bedrijven die sinds 2005 twee of meer keren gecontroleerd zijn toont aan dat veertig procent van de bedrijven direct voldoet aan de wet- en regelgeving. Bij dertig procent is er bij de eerste controle iets niet in orde en wordt bij de tweede controle niets aangetroffen. Daarmee kan worden geconcludeerd dat er een leereffect heeft plaatsgevonden na de eerste controle. Bij 29 procent treedt géén leereffect op. Dit betekent dat beide controles niet in orde waren of dat de eerste controle wel in orde was en de tweede controle niet. Dit laatste betekent dat handhaving bij drie op de tien bedrijven niet effectief lijkt te zijn.

Het aantal hercontroles dat door de gemeente wordt uitgevoerd blijkt structureel hoger dan gepland. Dit betekent dat bedrijven in eerste instantie niet voldeden aan de milieuvoorschriften. De rekenkamercommissie leidt hieruit af dat het leereffect zich in mindere mate voordoet dan vooraf door de organisatie geschat. Het ligt, zoals aangegeven, immers in de lijn der verwachting dat effectieve handhaving na enige jaren juist resulteert in een afnemend aantal hercontroles, omdat bedrijven weten dat zij regelmatig door de gemeente gecontroleerd worden.

Conclusie 4: Aantal geregistreerde klachten neemt sterk toe, maar aantal controles niet.

Het aantal geregistreerde klachten en meldingen is het afgelopen jaar aanzienlijk toegenomen van 72 in 2005 tot naar verwachting ongeveer 280 in 2007. De verklaring hiervoor is dat de gemeente tot en met 2006 alleen de telefonisch binnengekomen klachten registreerde. Sinds 1 januari 2007 worden ook klachten tijdens controles geregistreerd. Als gevolg van deze nieuwe werkwijze is het niet goed mogelijk om conclusies te trekken ten aanzien van de gemeentelijke reactie op de klachten gedurende de periode 2005-2007. Het trekken van conclusies wordt verder bemoeilijkt doordat voor 15 tot 29 procent van de klachten niet op de juiste wijze is aangegeven hoe de klacht is afgehandeld.

Vast staat dat de toename van het aantal geregistreerde klachten niet automatisch leidt tot meer controles. Het percentage klachten dat een controle tot gevolg heeft is gedaald van 50 naar 28 procent in de periode 2005-2007. In absolute zin is het aantal controles wel gestegen, maar dit wordt dan veroorzaakt door de toename van het totaal aantal klachten.

Omdat de gemeente niet in alle gevallen de controlerende instantie is, wordt tegenwoordig een groot deel (23 procent) van de klachten doorgespeeld naar het (wel) bevoegde orgaan.

2.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verbeter de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van de raad, door verbetering van de kwaliteit en onderlinge samenhang van de P&C documenten.

De P&C documenten dienen van voldoende kwaliteit te zijn en onderling consistent om de raad in staat te stellen kaderstellend en controlerend met handhaving om te gaan. Dit vergt de verbetering van de drie W-vragen, waarbij het transparant maken van de budgetten essentieel is. De raad moet hiermee het inzicht krijgen in wat dat jaar met milieuhandhaving bereikt moet worden, hoe dit bereikt gaat worden en welke kosten dit met zich meebrengt. In het jaarverslag moet de raad vervolgens geïnformeerd worden in welke mate het doel is bereikt, welke activiteiten hiervoor zijn geleverd en wat het gekost heeft. De eventuele verschillen moeten op heldere wijze verantwoord worden. Een belangrijke stap hierbij is om de meerjarenbeleidsnotities als raad vast te stellen. Hiermee geeft de raad immers de kaders aan voor de handhaving voor de komende jaren.

De raad benut in dit proces zijn kaderstellende en controlerende taak niet optimaal. Doordat de gestelde kaders i.c. de programmabegroting, niet concreet genoeg zijn en er geen meerjarenbeleid is vastgesteld, valt de controlerende rol maar beperkt uit te voeren. De raad moet bewuster omgaan met deze kaderstellende rol en strengere eisen stellen aan de P&C documenten.

Aanbeveling 2: Maak eventuele planningsafwijkingen inzichtelijk en stuur hierop.

De huidige uitvoering is niet conform planning. Dit heeft een veiligheidsrisico in zich en kan tot een ondoelmatige tijdsbesteding leiden. Het college en management dienen er dan ook op toe te zien dat zij inzicht hebben in de realisatie van de oorspronkelijke planning. Dit inzicht is tevens input voor (bij)sturing.

Aanbeveling 3. Evalueer als gemeente systematisch het effect van de handhaving en pas het beleid daarop aan.

De huidige werkwijze levert geen inzicht op in het *effect* van handhaving. Handhaven wordt zo een doel op zich. De gemeente dient haar inspanningen en effecten in deze te beter monitoren, zodat bepaald kan worden onder welke voorwaarden en in welke mate er sprake is van een leereffect, tot uitdrukking komend in een betere naleving van de regels. Waar nodig dienen de uitkomsten van deze monitoring te leiden tot aanpassing van beleid, werkwijze en/of strategie. Het continue hoge aantal hercontroles zou bijvoorbeeld aanleiding moeten zijn tot het evalueren van de huidige systematiek. Een ander voorbeeld kan zijn het actiever benaderen en informeren van bedrijven over de vereisten en eventuele sancties.

Aanbeveling 4. De registratie van klachten en bestede uren per controle kan transparanter

De registratie en afhandeling van klachten dient nauwkeuriger plaats te vinden om voldoende inzicht te hebben in de afhandeling daarvan. Het registreren van de tijdsbesteding per risicocategorie, maakt het mogelijk op basis van werkelijk aantal controles en werkelijke tijdsbesteding in het verleden, nauwkeurigere ramingen te maken voor de toekomst. De kwaliteit van de planning in het handhavingsprogramma neemt daardoor toe.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Reactie college op conclusies en aanbevelingen Rekenkamer met betrekking tot het uitgevoerde onderzoek naar de effectiviteit van de milieuhandhaving.

Conclusies en aanbevelingen	Reactie college
<p>Conclusie 1. Raad geeft college teveel ruimte bij vaststelling kaders</p>	<p>In eerste instantie speelt hier de dualismediscussie. Tot waar is de raad aan zet en waar wordt het de verantwoordelijkheid van het college. De conclusie is juist dat er meer samenhang moet komen tussen programmabegroting, meerjarenhandavingsnotitie en handavingsprogramma. Met ingang van 2008 zal genoemde cyclus beter op elkaar afgestemd worden. De handavingsnotitie zal worden geëvalueerd. Een mogelijke wijziging in de notitie of toekomstige geheel nieuwe notities zullen door de raad geaccordeerd worden. Met deze aanpassingen zal er meer consistentie ontstaan binnen het beleidstraject van handhaving.</p>
<p>Conclusie 2. Raad heeft geen inzicht in planning, realisatie en kosten.</p>	<p>De raad geeft de kaders aan binnen de programmabegroting, deze worden vertaald in de productenbegroting Voldoen aan de wensen van de rekenkamer betekent concreet dat veel informatie die nu in de productenbegroting staat vermeld in de toekomst verwoord dient te worden in de programmabegroting. Deze lijn vinden wij niet gewenst. De raad kan bijsturen op het niveau van Beraps en krijgt op dat niveau inzicht in kosten en baten. Het verdient wel aanbeveling om een verdiepingsslag te maken op Berapniveau. Daarnaast zal jaarlijks het handavingsprogramma ter kennisname aan de raad gezonden worden. Op deze wijze krijgt de raad inzicht of er een goede vertaalslag vanuit de programmabegroting heeft plaatsgevonden.</p>
<p>Conclusie 3. Gepland aantal controles wordt niet gehaald.</p>	<p>In 2005 is alleen een aantal inventariserende controles niet uitgevoerd. In 2006 is inderdaad 20% van het aantal geplande controles niet uitgevoerd. De redenen waarom uitvoering van het aantal geplande controles niet gehaald is, is verwoord in de Maraps. Deze gegevens zijn helaas niet geheel doorvertaald naar de Beraps en de jaarrekening. Zoals reeds eerder vermeld zal worden bekeken in hoeverre beraps zich beter laten lenen voor heldere informatieverstrekking naar de raad. Het niet jaarlijks bezoeken van categorie 4 bedrijven heeft meerdere redenen. Enerzijds kan het zijn dat er een vergunningprocedure loopt, daarnaast kan het zijn dat er maatregelen getroffen moeten worden waarbij de realisatie een langere doorlooptijd heeft. De behandelend ambtenaar heeft altijd een goed beeld van de betrokken bedrijven waardoor de risicofactor tot een minimum beperkt blijft. De komende periode zal bekeken worden in hoeverre de controletermijn aangepast moet worden. Categorie 4 bedrijven</p>

	zijn vaak voorlopers die hun zaakjes goed voor elkaar hebben.
Conclusie 4. Leereffect is niet aangetoond.	Deze conclusie delen wij niet. De analyse heeft slechts betrekking op een kleine steekproef en op een relatief korte periode. Gelet op de controlefrequentie die wordt gehanteerd (categorie 3 bedrijven 1 keer per 4 jaar, categorie 2 bedrijven 1 keer per 7,5 jaar) komen voor deze steekproef alleen categorie 4 bedrijven in aanmerking. Verder impliceert de conclusie van de rekenkamer dat wij bij een effectieve controle nooit meer terug hoeven te komen bij het betreffende bedrijf. Het zal duidelijk zijn dat dit zo niet werkt in de praktijk. Wij zijn veeleer van mening dat de effectiviteit van de controles zal toenemen wanneer de controlefrequentie toeneemt. Van groter belang achten wij het dat het werkelijke resultaat en effect van een controle beter in beeld gebracht kan worden. Daartoe zal het digitale verantwoordingssysteem nader bekeken worden op mogelijkheden en onmogelijkheden. Dit onderzoek zal meegenomen worden in de discussie rond de omgevingsvergunning en de bijbehorende digitalisering.
Conclusie 5. Aantal klachten neemt sterk toe, maar het aantal controles niet.	De registratie van klachten en het tijdschrijven op klachten heeft in de periode tussen 2005-2007 een ontwikkeling doorgemaakt. Het eenduidig registreren vindt pas plaats sinds begin 2007. Het aantal geregistreeerde klachten is toegenomen. Dit is een conclusie die getrokken mag worden. De verschillende wijze van registreren in de periode 2005-2007 maakt het ons inziens onmogelijk om de conclusie te trekken dat het aantal klachten is toegenomen. Daar hebben we helaas geen helder beeld van. Veel van de ingediende klachten lenen zich niet voor een controle en worden daarom op een andere manier afgedaan.
Aanbeveling 1. Verbeter de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van de raad, door verbetering van kwaliteit en onderlinge samenhang van de P&C documenten.	Deze aanbeveling wordt gedeeltelijk onderschreven. Dit betekent dat er een kwaliteitsslag in de programmabegroting gemaakt zal worden, waarbij gedacht moet worden aan het smart verwoorden van doelen. Het transparanter maken van budgetten gebeurt op productniveau dit is een taak van het college. Verder zal er een betere verantwoording via de jaarrekening/jaarverslag plaatsvinden.
Aanbeveling 2. Maak eventuele planningsafwijkingen inzichtelijk en stuur hierop.	Bij conclusie 3 hebben we op dit item reeds een nuancering aangebracht. Het college en management zal er op toe zien dat er vanaf 2008 eventuele afwijkingen van de planning beter en inzichtelijker via beraps en jaarrekening worden verantwoord.
Aanbeveling 3. Evalueer als gemeente systematisch het effect van de handhaving en pas het beleid daarop aan.	Monitoring en evaluatie van beleid stond en staat nog steeds gepland voor december van dit jaar.

<p>Aanbeveling 4. De registratie van klachten en bestede uren per controle kan transparanter.</p>	<p>Het eenduidig registreren van klachten in Stramis vindt plaats vanaf 2007. Geregistreerd wordt, de persoon die de klacht aanbrengt, wat de klacht inhoudt en op welke wijze de klacht is afgedaan. In PRS wordt integraal op klachten tijdgeschreven. Bekeken zal worden hoe de registratie van klachten verfijnd kan worden.</p>
--	--

4 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie is positief over de bestuurlijke reactie van het college van B&W. Uit de reactie blijkt dat het college de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen onderschrijft. Tevens geeft het college aan diverse verbeteringen in gang te zetten. De rekenkamercommissie denkt dat de effectiviteit van de milieuhandhaving daarmee vergroot kan worden.

Voor enkele conclusies en aanbevelingen geldt dat het college een kanttekening plaatst. Hierop wil de rekenkamercommissie nog kort ingaan.

In eerste instantie benadrukt de rekenkamercommissie dat het voor de gemeenteraad van essentieel belang is inzicht te hebben in planning, realisatie en kosten. Het college geeft aan dat de raad dit heeft in de Berap. De Berap is echter een voortgangsrapportage van de programmabegroting. Dat betekent dat ook de programmabegroting hier voldoende informatie over zou moeten bevatten. Wij constateren dat dit niet het geval is.

De rekenkamercommissie heeft bewust gekozen voor een onderzoek naar (hoofdzakelijk) de controles onder de bedrijven die eens per jaar gecontroleerd moeten worden. Dit is voorgeschreven in het beleid van de gemeente zelf. Onze conclusie is, dat het aantal beoogde controles niet wordt uitgevoerd, en dat het zichtbare effect van deze controles beperkt is. Het college suggereert in zijn reactie dat het wellicht goed is om de controletermijnen te *versoepelen*, omdat het bedrijven zijn die een voorloperkarakter hebben en hun zaken op orde hebben. De rekenkamercommissie deelt die suggestie niet. Gegeven de onderzoeksresultaten ligt het meer voor de hand de vraag te stellen of de inspanningen om te controleren niet *versterkt* moeten worden in deze categorie. Het betreft hier namelijk bedrijven in de hoogste risicocategorie en een daaraan gekoppeld veiligheidsrisico voor de leefomgeving. Bovendien constateert de rekenkamercommissie dat er een beperkt leereffect is aangetroffen op basis van de controles en er dus gehandhaafd wordt zonder voldoende inzicht in effecten en resultaten. Meer inzicht in de effecten van handhaving en politiek-bestuurlijke aandacht voor die effecten acht de rekenkamercommissie noodzakelijk. Vervolgens kan de vraag beantwoord worden wat dit betekent voor de noodzakelijke inspanningen voor handhaving.

De rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek een impuls te geven aan de effectiviteit van milieuhandhaving in de gemeente Oude IJsselstreek en de wijze waarop de raad hierover informatie ontvangt. Daarnaast gaat de commissie er van uit dat de raad zich actief laat informeren over de voorgenomen verbeteringen. De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad daarom aan om het college op te dragen om uiterlijk 1 februari een SMART geformuleerd plan van aanpak op te stellen over implementatie van de aanbevelingen. Daarnaast beveelt de rekenkamercommissie de raad aan om zich actief te laten informeren over de uitvoering van dit plan van aanpak.

DEEL II: BEVINDINGENRAPPORTAGE

5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Dit hoofdstuk gaat over de informatievoorziening aan de raad. In paragraaf 5.1 is een situatieschets gegeven van de informatie die via bestuursrapportages en jaarstukken naar de raad komt. Paragraaf 5.2 bevat een beoordeling door de rekenkamercommissie. In de laatste paragraaf zijn de tussenconclusies van de rekenkamercommissie opgenomen.

5.1 Informatievoorziening aan de raad

Ter voorbereiding op de herindeling van de gemeente Gendringen en Wisch in de gemeente Oude IJsselstreek, zijn er werkgroepen geformeerd. In de werkgroep OOVVM is een subwerkgroep actief geweest. Deze subwerkgroep heeft een handhavingsnotitie opgesteld.

Uit de notulen van de raadsvergaderingen van de gemeente Oude IJsselstreek, blijkt dat het thema handhaving regelmatig ter sprake komt. Een kaderstellende uitspraak heeft de rekenkamercommissie in de raadsvergaderingen niet aangetroffen. In de kern-takendiscussie van 2005 is aandacht besteed aan handhaving, maar dit heeft niet geresulteerd in een kaderstellende uitspraak. Dit betekent dat het door de raad vastgestelde kader bestaat uit de programmabegroting.

Om de raad in staat te stellen een beoordeling te maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het milieuhandhavingsbeleid, dient de raad geïnformeerd te worden over de (tussentijdse) resultaten.

Tussentijdse voortgangsinformatie in bestuursrapportages

De afdeling Vergunningen en Handhaving rapporteert in de managementsrapportages over de voortgang en ontwikkeling van de handhaving en de vergunningverlening, alleen deze laatste is een wettelijke verplichting. Deze informatie wordt doorvertaald in de bestuursrapportages. Naast de informatie in de programmabegroting ontvangt de raad dus de voortgangsinformatie over handhaving in de bestuursrapportages. Voor het onderzoek zijn de bestuursrapportages van 2006 en de eerste van 2007 bekeken, aangezien latere rapportages tijdens de uitvoering het onderzoek nog niet beschikbaar waren. In de bestuursrapportage (Berap) van mei 2006 wordt handhaving behandeld in het programma 'Volksgezondheid en milieu', in het programma 'Veiligheid' komt handhaving niet aan de orde.

In het programma 'Volksgezondheid en milieu' is de volgende informatie opgenomen:

Tabel 5.1 Informatie in 1^{ste} Berap 2006

Prioriteit	Doelstelling	Geplande activiteiten	Realisatie activiteiten eerste kwartaal 2006
Handhaving	Duurzame ontwikkeling, goede en veilige leefomgeving, goede ruimtelijke kwaliteit	Wet- en regelgeving handhaven, met inachtneming van alle belangen	Het handhavingsprogramma is vastgesteld en in uitvoering. Handhaving 't Isselt wordt in het kader van begroting 2007 gezien.

Deze doelstellingen en activiteiten zijn conform de in de programmabegroting genoemde activiteiten. Het programma bevat ook begrotingswijzigingen. De lasten stijgen met € 91.105,- en de baten stijgen met € 105.040,-. De begrotingswijzigingen worden in het programma verder niet toegelicht en zijn evenmin af te leiden uit de *realisatie activiteiten eerste kwartaal 2006*, want hier wordt slechts gemeld dat alle activiteiten min of meer volgens plan verlopen.

De indeling van de tweede bestuursrapportage 2006 uit oktober 2006 wijkt af van de eerste. Hierbij valt op dat concreter is aangegeven wat de activiteiten tot op dat moment waren. Wel blijven de doelstelling weinig concreet en wordt niet duidelijk of de activiteiten conform planning zijn. In het programma 'Veiligheid' wordt handhaving behandeld door het vermelden van het aantal controles. Deze staan in tabel 5.2 vermeld.

Tabel 5.2 Overzicht informatie 2^{de} Berap 2006

Prioriteit	Doelstelling	Geplande activiteiten	Realisatie activiteiten eerste Berap 2006	Realisatie activiteiten tweede Berap 2006
Programma Veiligheid				
2. Fysieke veiligheid	2. voorkomen van het ontstaan van rampen en andere calamiteiten	2.2 het uitvoeren van controles	2.2 38 controles op basis van de gebruiksvergunning en 8 controles op basis van de brandveiligheidsvergunning	2.2 84 controles op basis van de gebruiksvergunning en 26 op basis van de brandveiligheidsvergunning
Programma Volksgezondheid en milieu				
3. Handhaving	3.1 Duurzame ontwikkeling, goede en veilige leefomgeving, goede ruimtelijke kwaliteit	3.1 Wet- en regelgeving handhaven, met inachtneming van alle belangen	3.1 het handhavingsprogramma is vastgesteld en in uitvoering 3.2 handhaving 't Isselt wordt in van begroting 2007 gezien	3.1 er is sprake van achterstand op het gebied van het APV- en bouwtoezicht. De rest verloopt volgens plan 3.2 handhaving 't Isselt wordt in 2007 opgepakt

Een nadere toelichting op de activiteiten volgt niet. Hierdoor blijft het onduidelijk of en in welke mate de gerealiseerde activiteiten een bijdrage leveren aan de doelstelling. Voor het programma 'Volksgezondheid en milieu' zijn wederom begrotingswijzigingen opgenomen, de lasten stijgen met € 59.171,- en de baten met € 53.708,-. In de tweede bestuursrapportage wordt wel een toelichting gegeven op de begrotingswijzigingen. De belangrijkste oorzaken voor de stijging van de lasten zijn de fluctuaties in het aanbod

van afval en de prijzen van de verwerking van afval en het project gevelisolatie Terborg. De belangrijkste oorzaken voor de baten zijn een meeropbrengst van de afvalstoffenheffing en ingezameld textiel en oud papier en een verhoging van de inkomstenraming voor het project gevelisolatie Terborg.

In de eerste bestuursrapportage van 2007 wordt in programma 4 gerefereerd aan de doelstellingen en de realisatie daarvan zoals die geformuleerd zijn in de programmabegroting 2007(-2010)⁵. Per voorgenomen op te leveren beleidsnota, wordt de status op dat moment aangegeven. Daarnaast is een begrotingswijziging toegelicht, de totale lasten nemen toe met € 203.285,- en de baten € 192.000,-. Verder wordt er over handhaving niet gerapporteerd.

Verantwoordingsinformatie in jaarstukken

Voor dit onderzoek is gekeken naar de jaarstukken van 2006. In het programma 'Veiligheid', wordt voor de fysieke veiligheidsactiviteit, het uitvoeren van controles, verwezen naar het product handhaving. Dit product handhaving is terug te vinden in het programma 'Volksgezondheid en milieu'. Bij de ontwikkelingen gaat het programmaverslag in op de handhaving. Gesteld wordt dat het handhavingsbeleid conform het in 2005 vastgestelde beleid is uitgevoerd en dat daarbij rekening is gehouden met de gestelde prioriteiten, beschikbare menskrachten en het uitvoeringsprogramma. De geplande activiteiten voor handhaving worden omschreven als; "*wet- en regelgeving handhaven, met inachtneming van alle belangen.*"⁶ De realisatie van deze activiteit luidt als volgt; "*de handhaving is redelijk volgens plan verlopen. De planning is grotendeels gehaald.*"⁷

5.2 Toetsing toezicht en informatievoorziening aan de raad

Voor de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van beide aspecten (effectiviteit en efficiëntie) zijn de navolgende normen opgesteld:

Norm 1. De informatievoorziening aan de raad over milieuhandhaving is in de tijd consistent, volledig en begrijpelijk. Deze informatie geeft de raad een inzicht in de verhouding tussen de begrote en gerealiseerde prestaties en begrote en gerealiseerde kosten. Verschillen tussen planning en realisatie worden daarbij verklaard, evenals verschillen tussen jaren.

De bestudeerde Beraps geven de raad een redelijk inzicht in de geleverde prestaties en kosten. Aangegeven wordt wat de gerealiseerde controles zijn, maar het is niet duidelijk hoeveel controles zijn gepland. Hierdoor is het voor de raad moeilijk in te schatten hoe de uitgevoerde activiteiten zich verhouden tot de planning. Ook ontbreekt het aan inzicht in de doelbereiking: dragen de controles nu bij aan de doelstelling?

De Beraps verschillen onderling sterk voor wat betreft doelstellingen en activiteiten. Het is onduidelijk waarom in de eerste Berap van 2006 geen overzicht wordt gegeven van de uitgevoerde controles en in de tweede wel. De eerste Berap van 2007 heeft even-

⁵ Zie hiervoor paragraaf 5.2.d van dit rapport.

⁶ Programmaverslag 2006 gemeente Oude IJsselstreek, 2007, pag. 71.

⁷ Idem.

eens een afwijkende indeling ten opzichte van de vorige en geeft geen inzicht meer in de reeds uitgevoerde controles. Wel is er een duidelijke koppeling met de programma-begroting, wat de voortgang ten opzichte hiervan inzichtelijk maakt.

Norm 2. De raad wordt geïnformeerd over de belangrijkste keuzen in de uitvoeringswijze.

In de onderzoeksperiode 2006-2007 zijn er door de gemeente geen veranderingen van uitvoeringswijze doorgevoerd. Hierover kan de raad dan ook niet geïnformeerd zijn.

Norm 3. De raad gebruikt de informatievoorziening over milieuhandhaving om – waar nodig – bij te sturen op milieuhandhaving.

De rekenkamercommissie heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat de handhaving regelmatig een item is binnen raadscommissies en raadsvergaderingen. Dit heeft echter nog niet geresulteerd in sturingsmomenten door de raad.

6 BELEIDSKADER MILIEUHANDHAVING

6.1 Inventarisatie beleidskader milieuhandhaving

De gemeente Oude IJsselstreek is ontstaan door het samengaan van de voormalige gemeenten Gendringen en Wisch. De gemeentelijke herindeling is per 1 januari 2005 in werking getreden. Tot het moment van samenvoeging, beschikten de gemeenten ieder over hun eigen handhavingsbeleid.

Het beleidskader voor milieuhandhaving wordt gevormd door landelijke wet- en regelgeving en het gemeentelijk beleid. De Wet milieubeheer (WMB) vormt het kader voor handhaving. Deze wet legt de gemeente onder andere een controleverplichting op van de onder haar bevoegdheid vallende inrichtingen (bedrijven).

In de WMB is niet gespecificeerd in welke frequentie deze controle dient plaats te vinden. Ook geeft de wet het kader voor het Vrije veld beheer. Daarmee wordt bedoeld het terrein dat niet onder bedrijven valt. Dit betreft met name zaken als (illegaal) afval op straat en het storten van afval. Het gemeentelijk beleid bestaat uit een handhavingsnotitie, het beleid zoals dit in de programmabegroting is opgenomen en de jaarlijkse handhavingsprogramma's. Hierna gaan wij afzonderlijk op de genoemde documenten in.

6.1.a. Wet milieubeheer

In de Wet milieubeheer zijn de bevoegdheden op het gebied van milieuhandhaving vastgelegd. Voor de verschillende overheidsorganen is hun werkveld vastgelegd. Zoals al in de inleiding van dit onderzoek gesteld, is de gemeente binnen de gemeentegrenzen niet het enige bevoegd gezag voor handhaving.

De Wet milieubeheer verplicht de gemeente tot het jaarlijks opstellen van een milieuprogramma. In dit milieuprogramma dient de gemeente aan te geven hoe invulling wordt gegeven aan de bij wet aan gemeenteraad en burgemeester en wethouders opgedragen taken. Naast een overzicht van activiteiten, brengt het milieuprogramma ook de financiële consequenties van de deze activiteiten in beeld.

De voorschriften van het milieuprogramma verplichten de gemeente ook indirect tot het uitvoeren van een vorm van handhaving. Zoals aangegeven bevat de wet geen voorschriften voor de manier en frequentie van milieuhandhaving.

6.1.b. Handhavingsnotitie gemeente Oude IJsselstreek

Het meerjarenbeleid van de gemeente is opgenomen in de *Handhavingsnotitie Gemeente Oude IJsselstreek* uit 2005.

De handhavingsnotitie is opgesteld na de herindeling en door het college van B&W vastgesteld. Op 14 oktober 2004 heeft een gezamenlijke raadsvergadering van de raden van Gendringen en Wisch plaatsgevonden. In deze raadsvergadering zijn onder meer de kaders voor integrale handhaving vastgesteld. De formulering van deze specifieke kaders bleken tijdens het onderzoek niet meer te achterhalen. Deze kaders dien-

den als input voor de afdeling Vergunningen en Handhaving bij het opstellen van de handhavingsnotitie. In de handhavingsnotitie is het volgende doel geformuleerd:

*Oude IJsselstreek wil een gemeente zijn waarin de inwoners duurzaam, veilig en gezond kunnen wonen, werken en recreëren. Wat de veiligheid betreft moet iedere inwoner het gevoel kunnen hebben dat hij of zij op elk uur van de dag, elke plaats in de gemeente veilig kan betreden.*⁸

Na de herindeling heeft in de gemeente Oude IJsselstreek een kerntakendiscussie plaatsgevonden. Het thema 'handhaving' maakte deel uit van deze kerntakendiscussie. Ten behoeve van deze discussie zijn er drie scenario's opgesteld; een minimum variant, een optimale variant en een door de organisatie gewenste variant. Hierbij heeft de raad aangegeven de minimum aanpak te prefereren, waarbij wordt uitgegaan van de minimale inzet die voor handhaving benodigd is. Deze keuze werd mede ingegeven door de bezuinigingen op dat moment.

Voor handhaving als instrument heeft de gemeente twee uitgangspunten opgesteld:

- het bevorderen en bewerkstelligen van de naleving van de wet- en regelgeving;
- zichtbaar maken dat een instantie ergens voor staat en haar verantwoordelijkheid neemt.⁹

De uitgangspunten maken duidelijk dat de gemeente handhaving niet als een doel beschouwt, maar als middel om de twee uitgangspunten te realiseren. In de nota zijn dertien gemeentebrede uitgangspunten opgesteld. Deze uitgangspunten zijn te beschouwen als normen die de gemeente zichzelf oplegt. De uitgangspunten zijn opgenomen in bijlage 2.

Met betrekking tot de monitoring van het handhavingsproces is door de gemeente de volgende norm opgesteld:

*“De input en output van de handhavingsinspanningen dienen onderwerp te zijn van structurele en uniforme monitoring.”*¹⁰

Het doel van deze monitoring is het meten van de effecten van handhaving, het genereren van informatie met betrekking tot de uitvoering van programma's en het bieden van mogelijkheden tot vergaande sturing en prioriteitstelling van de handhaving. Dit vooronderstelt dat periodiek gerapporteerd wordt over deze indicatoren.

Vanuit de landelijke overheid is vereist dat gemeenten inzicht geven in voortgangsrapportages over het aantal uitgevoerde (her)controles, het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal bestuursrechtelijke sancties en het aantal strafrechtelijke sancties.

⁸ Handhavingsnotitie gemeente Oude IJsselstreek, pag. 9.

⁹ Handhavingsnotitie gemeente Oude IJsselstreek, pag. 7.

¹⁰ Handhavingsnotitie, gemeente Oude IJsselstreek, pag. 13.

Risicomatrix

Na de uiteenzetting over de doelen en uitgangspunten behandelt de handhavingsnotitie de probleemanalyse, waarin is toegelicht hoe prioriteiten worden gesteld. Dit gebeurt aan de hand van de analyse van de problemen van de fysieke ruimte, de effecten van niet-naleving en de kans op niet-naleving. Een prioriteitstelling is volgens de nota nodig omdat (vanwege de keuze voor een de minimumvariant) niet alle handhavingstaken volledig door de gemeente kunnen worden uitgevoerd. Voor de uiteindelijke inschatting is een risicomatrix opgesteld op basis van *risico = negatief effect x kans*.

In de matrix zijn zes mogelijke negatieve effecten geformuleerd:

1. fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
2. kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
3. financieel-economisch maatschappelijke schade;
4. verlies van of schade aan natuurschoon;
5. schade aan de (volks)gezondheid;
6. schade aan het bestuurlijke image/stemmenverlies/bestuurlijk belang.

Het werkproces voor handhaving is als volgt omschreven:

Een gemeentelijke medewerker bezoekt en beoordeelt de bouw of het betreffende bedrijf. Dit geschiedt bij voorkeur integraal: alle aspecten die hun uitstraling hebben op de fysieke omgeving. Van het bezoek wordt een verslag gemaakt. Bij overtreding van de voorschriften volgt een aanschrijving en een hercontrole. Wanneer opnieuw niet aan de voorschriften wordt voldaan, treden wij bestuursrechtelijk op (bestuursdwang, dwangsom, etc.). Ook zullen wij strafrechtelijke handhaving ondersteunen.¹¹

Door de gemeente worden de vergunningverlening en handhaving aan elkaar gekoppeld. Voor zowel vergunningverlening als handhaving geldt dat naarmate een bedrijf (potentieel) meer milieubelastend is, er vaker en diepgaander wordt gecontroleerd. De notitie schrijft ook interne afstemming voor. Deze interne afstemming tussen vergunningverlening en de handhavingsorganisatie is van belang voor een eensluidend en uniform optreden richting burgers en bedrijven. De afstemming bestaat uit een haafbaarheidstoets van de vergunning, afspraken over het toezicht en er wordt nagegaan of vergunning voldoet aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving een legalisatietoets.

6.1.c. Programmabegroting 2006-2009

Voor dit onderzoek zijn zowel de handhavings- als de milieudoelstellingen van belang. Het beleid op dit gebied is in de programmabegroting 2006-2009 verdeeld over twee programma's, te weten 'Veiligheid' en 'Volksgezondheid en milieu'.

Het doel dat de gemeente wil bereiken voor de fysieke veiligheid in het programma 'Veiligheid', is het voorkomen van rampen en andere calamiteiten. Dit doel wil de gemeente realiseren door het uitvoeren van de volgende acties:

¹¹ Idem, pag. 17.

- een inhaalslag afgifte gebruiksvergunningen;
- het uitvoeren van controles op het gebied van (brand)veiligheid, gebruiks- en milieuvergunningen;
- actiepunten uit het programma 'Slagen voor Veiligheid'¹² continueren.

Naast het programma 'Veiligheid', wordt in het programma 'Volksgezondheid en Milieu' aandacht besteed aan (milieu)handhaving. Voor handhaving is opgenomen dat de gemeente streeft naar een duurzame ontwikkeling en een goed leefklimaat. Om dit te realiseren dienen burgers en bedrijven het milieu zo weinig mogelijk te belasten en dienen ze te voldoen aan wet en- regelgeving. De gemeente heeft in het programma de volgende activiteiten opgenomen die van belang kunnen worden geacht voor milieuhandhaving:

- De burgers en bedrijven worden op een adequate wijze gecontroleerd op de naleving van volksgezondheid-, natuur- en milieu- en veiligheidswetgeving.
- Burgers en bedrijven worden gecontroleerd op overige wet- en regelgeving.

Naast de handhaving het programma 'Volksgezondheid en Milieu' ook aandacht aan het beleid voor milieu. In het programma is de volgende doelstelling opgenomen:

Milieu

De gemeente streeft naar duurzame ontwikkeling en een goed leefklimaat. Daartoe dient/dienen:

- 14.1.1 de bodem en het grondwater zo schoon mogelijk te zijn;
- 14.1.2. het Kyoto-verdrag te worden uitgevoerd;
- 14.1.3 woningen te worden gebouwd op daarvoor, uit een oogpunt van milieu en veiligheid, geschikte locaties.
- 14.1.4 bedrijven en burgers het milieu zo weinig mogelijk te belasten;
- 14.1.5 de inzamelingen van diverse soorten afval zoveel mogelijk gescheiden plaats te vinden;
- 14.1.6 afval- en hemelwater op een goede en verantwoorde wijze te worden afgevoerd dan wel verwerkt.

Deze doelstelling en activiteiten zijn door de gemeente geconcretiseerd in:

- 14.1.1 Verontreinigde bodem/grondwater functiegericht saneren; enerzijds door stimulering/optreden, anderzijds op eigen initiatief;
- 14.1.2 Het klimaatverbondproject uitvoeren;
- 14.1.3 Bestemmingsplannen en bouwlocaties toetsen op de diverse milieu-invalshoeken;
- 14.1.4. Milieuvergunningen verlenen die voldoen aan het "alara-principe"¹³;
- 14.1.5 De huidige afvalinzamelstructuur wordt minimaal in stand gehouden, c.q. verbeterd; door actief invulling te geven aan voorlichting wordt geprobeerd het scheidingsgedrag te verbeteren;
- 14.1.6 Instandhouding en onderhoud van het rioolstelsel op basis van het in 2005 vastgesteld Gemeentelijk Rioleringsplan.

In het overzicht aan het einde van het programma is dit vertaald in de doelstelling *Duurzame ontwikkeling, goede en veilige leefomgeving, goede ruimtelijke kwaliteit*. De bijbehorende activiteit is *wet- en regelgeving handhaven, met inachtneming van alle belangen*.¹⁴

¹² Slagen voor Veiligheid is de basishandreiking van SGBO voor gemeenten.

¹³ Alara staat voor 'As Low As Reasonably Achievable', wat betekent: zo laag als redelijker wijze bereikbaar is.

¹⁴ Programmabegroting 2006-2009 Gemeente Oude IJsselstreek, pag. 47.

Bevindingen

De analyse van de programmabegroting 2006-2009 leert dat de handhavingsdoelen en -activiteiten algemener geformuleerd zijn dan die in de meerjarenhandhavingsnotitie. Het doel het Kyoto-verdrag uit te voeren is bijvoorbeeld veel minder concreet dan het doel in het meerjarenbeleid “*het naleefgedrag van bedrijven en burgers te verbeteren*”. Ook is de term adequaat niet uitgewerkt. Er mag verwacht worden dat de programmabegroting een concretisering bevat van meerjarige doelstellingen; dit is voor het milieu- en -handhavingsbeleid dus niet het geval.

6.1.d. Programmabegroting 2007-2010

De indeling van de programmabegroting 2007-2010 is ten opzichte van 2006 gewijzigd. In het programma Volksgezondheid en milieu wordt onder de ontwikkelingen genoemd dat door een wetwijziging voor de jaren 2008/2010 een verschuiving plaatsvindt van milieuvergunningverlening naar handhaving. Dit betreft de wetwijziging waardoor voor een zeer omvangrijk deel van de huidige vergunningverlening geen vergunningsverleningsprocedure meer doorlopen hoeft te worden. Dit vereist volgens de gemeente andere werkprocessen dan nu worden gehanteerd, daarover vindt in de organisatie nu discussie plaats zo blijkt uit de ambtelijke reactie. Er is verder geen informatie over handhaving in dit programma opgenomen. Voor milieu is een hoofddoelstelling opgenomen, die vergelijkbaar is met die van de programmabegroting 2006-2009. De hoofddoelstelling is uitgewerkt in twee subdoelstellingen:

- verbeteren van de volksgezondheid en de leefomgeving;
- streven naar zo gezond mogelijke inwoners;
- schone en milieuhygiënische leefomgeving.

De realisering van de doelstelling in de programmabegroting 2007-2010 is als volgt ingevuld:

- vaststellen geluidsbeleid (2007);
- vaststellen afvalstoffenplan(2007);
- vaststellen beleidsplan externe veiligheid inrichtingen (2007);
- vaststellen grondverzetkaart (2007);
- vaststellen geurbeleid (2007);
- vaststellen (grond-) waterbeleid (2008/2010)¹⁵.

De handhaving komt in de programmabegroting 2007-2010 verder aan bod in programma 10 *Algemeen Bestuur*. Waarom is gekozen voor het onderbrengen van handhaving in dit programma wordt niet nadere toegelicht. Het programma is ingedeeld aan

¹⁵ De rekenkamercommissie heeft bij de gemeente nagevraagd hoe de stand van zaken is omtrent de voorgestelde beleidsplannen uit de programmabegroting 2007. Dit levert het volgende overzicht op:

Nota	Status
Geluidsbeleid	Gepland voor november 2007
Afvalstoffenplan	Doorgeschoven naar 2008
Externe veiligheid inrichtingen	Gepland voor oktober 2007
Grondverzetkaart	Gepresenteerd in april 2007
Geurbeleid	Is aan het college van B&W voorgelegd

de hand van de 3-W vragen. De gemeente heeft als doel: *In stand houden goede leefomgeving door uitvoeren integrale handhaving*¹⁶. Dit wil de gemeente onder andere bereiken door het *uitvoeren van het integraal handhavingsprogramma en het vaststellen van het integraal handhavingprogramma 2008*.¹⁷ De hiervoor benodigde kosten bestaan uit de bestaande formatie, hoeveel deze bedraagt, is niet uitgewerkt.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geen signalen ontvangen dat het integraal handhavingsprogramma reeds wordt uitgevoerd.

Bevindingen

De rekenkamercommissie merkt ten aanzien hiervan op dat veel beleid op dit moment nog in ontwikkeling is. Enerzijds is dat begrijpelijk, gezien de herindeling waaruit de gemeente recent is ontstaan. Tegelijk is het van belang om te realiseren dat met het opstellen van nota's op zichzelf geen bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van doelen: alleen de *uitvoering* van deze nota's kan mogelijk een bijdrage leveren aan doelrealisatie. Dat betekent dat zowel het concreet maken van beleid in maatregelen en 'meetpunten' als de uitvoering daarvan op zijn vroegst vanaf 2008 gestalte krijgt.

In het programma 'Openbare orde en veiligheid' wordt, in tegenstelling tot het voorgaande jaar, niet meer op het thema handhaving ingegaan. De doelstellingen en activiteiten van 2007 verschillen ten opzichte van die van 2006, overigens zonder dat deze wijzigingen zijn toegelicht. Handhaving komt verder aan de orde in programma 10. De hier geformuleerde doelen en activiteiten zijn redelijk SMART geformuleerd, maar de kosten zijn niet uitgewerkt. Tevens wordt wederom het vaststellen van een beleidsdocument als activiteit voor het realiseren van een doelstelling geformuleerd.

Over het geheel van de programmabegrotingen bezien, constateert de rekenkamercommissie dat de kwaliteit van de doelformulering in de programmabegrotingen lacunes bevat. De doelen sluiten onvoldoende aan op de al bestaande handhavingsnotitie, zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd¹⁸ en activiteiten dragen niet logischerwijs bij aan het realiseren van de doelstellingen.

6.1.e. Handhavingsprogramma

Door het taakveld handhaving wordt jaarlijks een handhavingsprogramma opgesteld. Dit handhavingsprogramma dient te passen binnen de kaders van de programmabegroting (6.1.c en 6.1.d) en de handhavingsnotitie (6.1.b). In de handhavingprogramma's wordt een overzicht gegeven van de uitgangssituatie; ook worden de beschikbare uren toegewezen aan de diverse categorieën van handhaving. Een overzicht hiervan is gegeven in tabel 6.1:

Tabel 6.1 Overzicht beschikbare uren per categorie

¹⁶ Programmabegroting 2007-2010, gemeente Oude IJsselstreek, pag. 95.

¹⁷ Programmabegroting 2007-2010, gemeente Oude IJsselstreek, pag. 95.

¹⁸ Een voorbeeld hiervan is de doelstelling: 'grondwater zo schoon mogelijk houden'. Programmabegroting 2006-2009, gemeente Oude IJsselstreek, pag. 47.

Categorie	Uren 2006 ¹⁹	Uren 2007
Milieu inrichtingsgebonden	4082	3712
Milieu buiten inrichtingen	256	200
Bouwen	2560	2614
Ruimtelijke ordening	1024	1220
Bijzondere wetgeving/APV/bomenverordening	1024	1452
Gebruiksvergunningen/evenementen	1024	785
Klachten/verzoek om handhaving	782	800
Beleid management en ondersteuning	512	400
Totaal	11264 (8,8 fte)	11183 (8,73)

In het overzicht is te zien dat milieuhandhaving de voornaamste categorie van handhaving is, met een aandeel van ongeveer veertig procent van het totaal aantal beschikbare uren. Ook valt op dat het aantal beschikbare uren voor milieuhandhaving in 2007 ongeveer tien procent lager is dan voor 2006. Het aantal geplande controles (zie bijlage 3) is in 2007 juist achttien procent hoger.

De omvang van 8,8 fte in het jaarplan 2006 komt overeen met de benodigde inzet voor het minimale scenario (zie 6.1.b). Bij deze bezetting is het uitgangspunt voor 2006:

- Oude IJsselstreek voert zoveel mogelijk controles integraal uit. Dit enerzijds vanuit het oogpunt dat degene die gecontroleerd wordt, niet door verschillende gemeentelijke medewerkers wordt 'lastig' gevallen. Anderzijds om efficiencywinst te bereiken doordat 1 toezichthouder op meerdere aspecten kan controleren.
- Op basis van een afwegingsmodel worden de prioriteiten bepaald.

De gemeente hanteert verschillende toezichtsmethodieken voor de realisatie van het jaarplan. Een overzicht van deze methodieken is opgenomen in tabel 6.2.

Tabel 6.2 Overzicht toezichtsmethodieken

Toezichtsmethodiek	Omschrijving
Actief/integraal	Planmatig of projectmatig worden taken veelal integraal gecontroleerd. Het betreft hier met name de onderwerpen die een hoge prioriteit hebben gekregen en de bouwcontroles met score middel.
Meenemen	Eigen waarneming door toezichthouders. Actief waarnemen.
Steekproef	Selectie uit zaken controleren
Piepsysteem	Alleen optreden bij klachten door burger.
Preventief toezicht	Verschaffen van voorlichting en een goede communicatie met de klant ²⁰

De bijlagen van het handhavingprogramma 2006 bevatten een overzicht van te handhaven gemeentelijke taken, een risicoanalyse 'Fysieke leefomgeving Oude IJsselstreek' en de prioritering van de handhavingstaken in de fysieke leefomgeving.

Zoals aan het einde van paragraaf 6.1.b al opgemerkt, speelt naast het taakveld handhaving ook het taakveld milieuvergunningen een rol bij de milieuhandhaving. Het vergunningenbeleid is gericht op handhaafbare vergunningen. Bij de milieuvergunningver-

¹⁹ 1 fte komt volgens de nota Handhavingnotitie gemeente Oude IJsselstreek overeen met 1280 uur. Tussen het jaar 2006 en 2007 bestaat een verschil in het aantal beschikbare fte voor handhaving. Dit wordt in het handhavingprogramma 2007 verklaard doordat op de 8,8 beschikbare fte de improductieve uren in mindering zijn gebracht. Dit resulteert in 11.183 beschikbare uren.

²⁰ Handhavingprogramma 2006, pag. 3.

lening vindt daarom afstemming plaats met de handhavers over de aangevraagde vergunning. Andersom is er ook naar aanleiding van concrete handhavingssituaties regelmatig contact met de vergunningverleners.

6.2 Toetsing beleidskader milieuhandhaving

Voor de toetsing van het beleidskader heeft de rekenkamercommissie de volgende normen gesteld:

Norm 4. De raad heeft duidelijk aanwijsbare kaders voor (milieu)handhaving gesteld.

Binnen de gemeente Oude IJsselstreek is de 'Handhavingsnotitie gemeente Oude IJsselstreek' van kracht. Dit is een meerjaren beleidsnotitie waar de raad van Oude IJsselstreek kaders voor heeft aangedragen waarbinnen de notitie is opgesteld. De uiteindelijke handhavingsnotitie is echter niet door de raad vastgesteld, maar door het college van B&W. Hierdoor zijn deze kaders in de uiteindelijke notitie niet direct te benoemen als kaderstellende rol van de raad.

De programmabegrotingen van 2006 en 2007 bevatten algemene doelstellingen voor (milieu)handhaving, die overigens weinig meetbaar en specifiek zijn en bovendien niet goed op de handhavingsnotitie aansluiten (zie ook de beoordeling bij norm 2).

De raad heeft dus wel formeel gezien wel kaders gesteld, maar deze zijn onvoldoende eenduidig geformuleerd om er mee te kunnen sturen. De specifiekere kaders zijn ingevuld door het college en de organisatie.

Norm 5. De beoogde prestaties en effecten van milieuhandhaving zijn zoveel mogelijk specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Deze norm geldt zowel voor het door de raad vastgestelde beleid als het door het college vastgestelde beleid. Beide typen beleid zullen apart behandeld worden.

a. Door de raad vastgesteld beleid.

Zoals eerder aangegeven beperkt het door de raad vastgestelde beleid zich tot de programmabegrotingen. De prestaties en effecten voor (milieu)handhaving staan vermeld in twee programma's. De activiteiten in beide programma's verschillen onderling sterk. De genoemde activiteiten zijn noch specifiek noch meetbaar geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is een "inhaalslag afgifte gebruiksvergunningen", waarbij niet verder is gedefinieerd wat bedoeld wordt met de inhaalslag, en hoe deze wordt vormgegeven. Een tweede voorbeeld van een niet specifieke formulering is: "De burgers en bedrijven worden op een adequate wijze gecontroleerd..." Dit is niet specifiek; immers: wat adequaat is, wordt immers niet aangegeven. Dit is opvallend, aangezien in de handhavingsnotitie staat aangegeven hoe er gehandhaafd wordt. Dit is dus bekend. Het gebrek aan specifieke formuleringen leidt ertoe dat het voor de raad moeilijk te controleren is of de activiteiten ook echt gerealiseerd zijn. De genoemde activiteiten worden wel allemaal voor 2006 gepland.

De programmabegroting 2007 is voor de doelstellingen betreffende milieu consistent met de begroting van 2006, maar de activiteiten verschillen sterk. Voor 2007 ligt de focus op het vaststellen van beleid. Deze prestaties zijn tijdsgebonden geformuleerd,

maar het vaststellen van nota's kan volgens de rekenkamercommissie niet als de realisatie van een doel worden gezien. Bovendien zullen er naast het opstellen van de nota's waarschijnlijk nog meer activiteiten plaatsvinden, die nu niet in de begroting zijn opgenomen. De begroting biedt daarmee geen volledig beeld van de activiteiten binnen het beleidsveld.

De doelstellingen zijn niet specifiek geformuleerd en evenmin logisch uitgewerkt in activiteiten. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de subdoelstelling "zo gezond mogelijke inwoners". Deze subdoelstelling is niet verder uitgewerkt in activiteiten en is erg algemeen geformuleerd. Daarnaast ontbreken in de programmabegroting 2007 directe doelstellingen en prestaties voor wat betreft (milieu)handhaving.

Aanvullend op het voorgaande valt de rekenkamercommissie op dat de budgetten voor de uit te voeren activiteiten niet inzichtelijk zijn. Hierdoor is niet te bepalen of de realisatie van doelstellingen en activiteiten ook realistisch en/of doelmatig is.

b. Door college vastgesteld beleid

De afdeling Vergunningen en Handhaving werkt aan de hand van de handhavingsnotitie gemeente Oude IJsselstreek. Dit document is door het college vastgesteld. Dit plan is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en geeft daardoor een goed kader voor de uitvoering van het beleid.

Bij vergelijking van de programmabegrotingen en de meerjaren handhavingsnotitie valt op dat de handhavingsnotitie concreter geformuleerd is dan de begrotingen. Daarnaast ontbreekt een duidelijk verband tussen de doelen in beide documenten. Dit terwijl verwacht mag worden dat de programmabegroting een concretisering is van het meerjarenbeleid voor dat jaar. De consistentie tussen de beide typen documenten is dan ook gering. Dat heeft als risico dat het college op andere zaken stuurt dan de raad.

7 UITVOERING MILIEUHANDHAVING

In dit hoofdstuk worden de uitvoering van de milieuhandhaving en de effecten daarvan beschreven. In paragraaf 7.1 is het proces weergegeven. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de resultaten van handhaving. Paragraaf 7.3 geeft informatie over het inzicht in de kosten van milieuhandhaving.

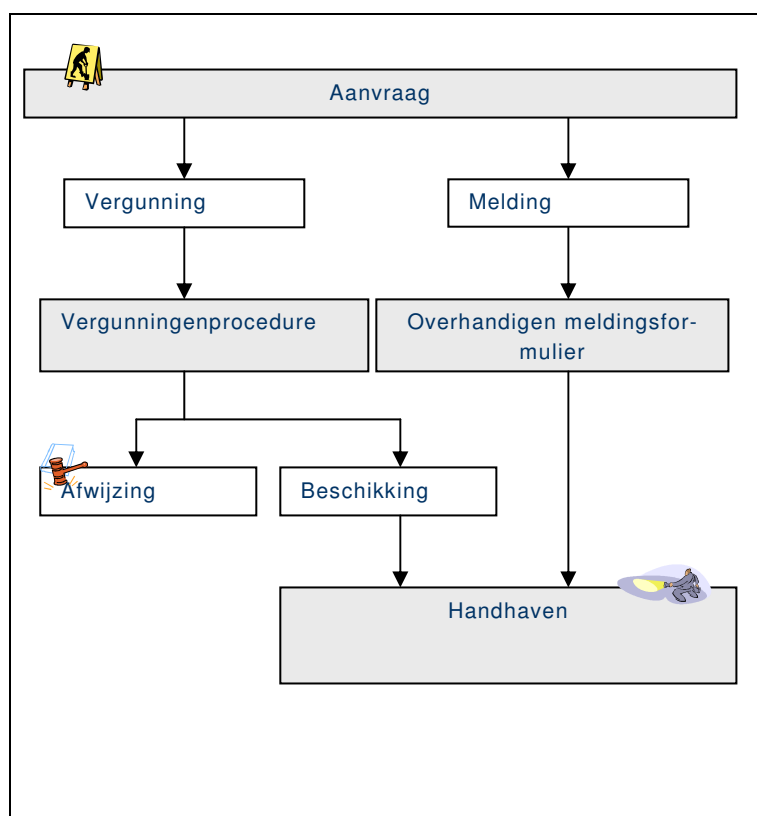
7.1 Uitvoeringsproces

Vergunningen en meldingen

De afdeling Vergunningen en Handhaving is binnen de gemeente Oude IJsselstreek verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de (milieu)handhaving. De handhaving begint in essentie al bij de vergunningverlening²¹. In de vergunning wordt weergegeven aan welke wet- en regelgeving het bedrijf zich dient te houden en hiermee waar handhaving op gericht dient te zijn. Voor sommige activiteiten is geen milieuvergunning nodig, maar geldt een meldingsplicht bij de gemeente. De aantallen vergunningen en meldingen zijn ongeveer gelijk verdeeld. Of er een vergunning of melding noodzakelijk is, ligt vast in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Een milieumelding of -vergunning heeft altijd betrekking op bedrijfsmatige (en dus niet op particuliere) activiteiten.

In figuur 7.1 is de voorgaande procedure in de vorm van een stroomschema weergegeven.

Figuur 7.1 Schema vergunningen en handhaving

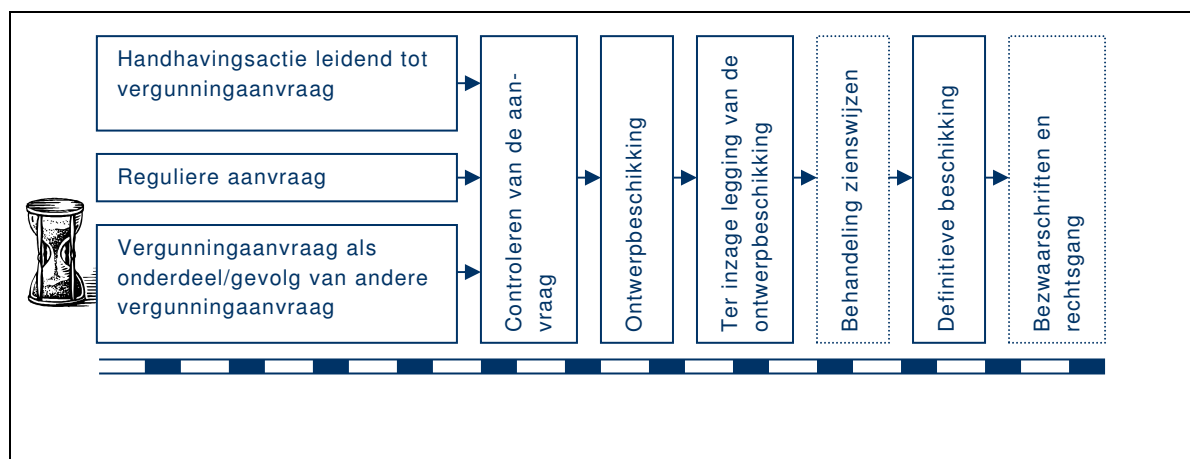


Voor vergunningen dient een procedure te worden gevolgd. Bij meldingen volstaat een ingevuld formulier. De procedure voor vergunningverlening bevat meerdere stappen (zie figuur 7.2). Het doen van een aanvraag is daarbij de eerste stap. Deze aanvraag wordt door de afdeling gecontroleerd. Indien aan alle voorwaarden is voldaan, resul-

²¹ Handhaving kan overigens ook juist leiden tot het aanvragen van een vergunning door een bedrijf, wanneer bij controle wordt geconstateerd dat een vergunning noodzakelijk is.

teert deze controle in een ontwerpbeschikking, welke ter inzage wordt gelegd. De beoordeling van eventuele zienswijzen kan leiden tot een wijziging van de beschikking. Vervolgens wordt de definitieve beschikking verleend. Hierna is het nog een bestuursrechtelijk traject mogelijk. Een goedgekeurde vergunningaanvraag resulteert dus in een beschikking.

Figuur 7.2 Vergunningverlening



Het overleg in dit stadium tussen vergunningsverlenende en handhavende ambtenaren (zie ook 7.2.b) concentreert zich op twee punten:

- er is een nieuwe vergunning verleend die in het handhavingprogramma moet worden opgenomen;
- een aanvraag of handhavingvoorschrift is niet helemaal helder.

Risicocategorieën

Op basis van de eerder besproken risicoanalyse (zie paragraaf 7.2.b) heeft de gemeente vier risicocategorieën opgesteld. Voor de vier categorieën worden per jaar controles gepland. Daarnaast wordt een raming gemaakt van de controles naar aanleiding van klachten en meldingen en de reguleren milieucontroles (zie ook figuur 7.4 en 7.5, waarin planning en realisatie met elkaar zijn vergeleken).

Aantal handhavingscontroles

In tabel 7.3 is het aantal uitgevoerde controles gedurende de jaren 2005-2007 weergegeven. De tabel laat zien dat er per jaar gemiddeld ongeveer 250 controles worden uitgevoerd. Ter illustratie, dit is ongeveer één controle per werkdag.

Tabel 7.3 Aantal uitgevoerde handhavingscontroles per jaar

	2005	2006	2007 ²²
Totaal	239	264	259

²² Prognose d.d. 28 september 2007.

Werkwijze bij handhavingscontroles

Volgens de afdeling Vergunningen en Handhaving wordt een eerste reguliere handhavingcontrole altijd vooraf aangekondigd bij het bedrijf, behoudens controles naar aanleiding van klachten. In de beleving van de bedrijven worden de controles niet altijd aangekondigd. Voor bedrijven heeft een vooraf aangekondigde controle als voordeel dat een betere voorbereiding mogelijk is. Door de bedrijvenvereniging IBOIJ is desgevraagd aangegeven dat de kans op constatering van tekortkomingen bij onaangekondigde controles uiteraard groter is dan bij de aangekondigde controles. Als nadeel wordt genoemd dat het voor bedrijven niet altijd mogelijk is om bij onaangekondigde controles deskundig personeel beschikbaar te hebben voor een toelichting.

Het voorbereidend werk van de handhavingsambtenaar bestaat uit het inventariseren van voorgaande controles en de van toepassing zijnde regelgeving en het maken van een afspraak voor de controle. Tijdens de controle wordt de betrokken eigenaar van het bedrijf geïnformeerd over de werkwijze en loopt de handhavingsambtenaar bepaalde aspecten van de controle met de eigenaar door. Bijvoorbeeld het verkrijgen van inzicht in het verloop van de energierekening. Tevens informeert de ambtenaar betrokkenen over nieuwe wet- en regelgeving die van toepassing is op de sector. Vervolgens wordt de lijst van relevante regelgeving doorgenomen aan de hand van een controle van het bedrijf. Geconstateerde gebreken of overtredingen worden genoteerd. Aan het eind van een controle worden de gebreken en overtredingen samengevat, waarna een termijn wordt overeengekomen waarbinnen deze dienen te zijn rechtgezet. De provincie heeft in haar onderzoek aangegeven dat de gemeente deze termijn dient vast te stellen en stringenter dient na te komen. De termijn is gebaseerd op wettelijke voorschriften. Van de controle wordt altijd een verslag aan het bedrijf verstuurd, met daarin de gebreken en overtredingen en de gemaakte afspraken. Dit verslag gaat tevens altijd naar het milieuteam van de politie.

Rol van het milieuteam

Het milieuteam van de politie hanteert een aantal kernvoorschriften voor milieuhandhaving. Deze zijn vastgesteld door het Ministerie van Justitie. Aan de hand van deze kernvoorschriften worden de door de gemeente toegezonden brieven beoordeeld. In het geval dat er overtredingen naar aanleiding van deze kernvoorschriften zijn waargenomen, neemt het milieuteam van de politie deel aan de hercontrole van het bedrijf. De politie heeft bij de hercontrole de mogelijkheid tot het opmaken van een procesverbaal. Dit staat los van een eventuele dwangsom die door de gemeente opgelegd kan worden. Het essentiële verschil is dat de politie een strafrechtelijk en de gemeente een bestuursrechtelijk traject volgt. Dit wordt het 'tweesporenbeleid' genoemd. Behalve dat het milieuteam kan deelnemen aan de hercontrole door de gemeente, kan de politie in dringende gevallen ook zelf direct strafrechtelijk optreden. Zowel de gemeente als het milieuteam zijn tevreden over de onderlinge samenwerking.

Werkwijze bij hercontroles

De hercontrole vindt plaats na het verstrijken van de termijn en altijd onaangekondigd. Als tijdens de hercontrole blijkt dat de gebreken en overtredingen zijn rechtgezet, wordt

hier een verslag van verstuurd naar het bedrijf. De handhavingscontrole is hierna voltooid. Wordt bij de hercontrole geconstateerd dat de gebreken en overtredingen niet zijn rechtgezet, dan volgt een nieuwe termijn waarbinnen voldaan dient te worden aan de vereisten met als sanctie het opleggen van een dwangsom. De dwangsom wordt door de gemeente als een effectief middel gezien bij handhaving: in 95 procent van de gevallen heeft het opleggen van een dwangsom tot gevolg dat een bedrijf de tekortkomingen alsnog hersteld²³. Een bedrijf kan in beroep gaan tegen de geconstateerde tekortkomingen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij een verschil van interpretatie van de wet. Dergelijke bezwaren worden dan voorgelegd aan de bestuursrechter van de Raad van State.

Hoewel de gemeente volgens de minimumvariant controleert (zie 7.2.a), worden de controles door de bedrijven als streng ervaren. Volgens bedrijvenvereniging IBOIJ interpreteert de gemeente de wet zeer strikt.

Administratieve controles en praktijkcontroles

Uit interviews blijkt, dat er door de gemeente twee typen controles worden uitgevoerd. In de eerste plaats de administratieve controles, waarbij de handhavingsambtenaar de verplichte administratie in het kader van milieuwetgeving en gemeentelijke vereisten controleert op volledigheid. In de tweede plaats de praktijkcontroles waarbij het gehele bedrijf wordt gecontroleerd op het voldoen aan de wet- en regelgeving. Dergelijke controles vinden zowel gecombineerd als afzonderlijk plaats.

Administratie van de controles

De door de gemeente Oude IJsselstreek geplande en uitgevoerde handhavingscontroles worden bijgehouden in een registratieprogramma, Stramis. In het programma wordt aangegeven: het bedrijf, de categorie waarin het bedrijf valt, de te ondernemen actie, datum planning, contact, resultaat en datum controle. Dit geeft de gemeente inzicht in de gepland controles, maar ook in de uitgevoerde controles met het resultaat van de controle. Hierdoor is duidelijk wanneer een hercontrole plaats dient te vinden of plaats heeft gevonden.

Overleg en afstemming

Maandelijks, met uitzondering van de zomerperiode, vinden lokale handhavingsoverleggen plaats. Aan het overleg nemen het clusterhoofd Handhaving, een ambtenaar van de afdeling Veiligheid, één van de afdeling RMO, een vertegenwoordiger van de politie en handhavingsambtenaren deel. Tijdens de overleggen worden ontwikkelingen besproken, de stand van zaken doorgenomen en wordt bij het verslag een lijst inventarisatie handhavingszaken opgenomen met daarin de ontwikkelingen per handhavingszaak.

De gemeente en het milieuteam van de politie geven aan weinig van de coördinerende rol van de provincie te merken. De provincie bestrijdt dit standpunt en verwijst op haar beurt naar het onderzoek dat zij namens VROM uitvoert (zie paragraaf 1.3).

²³ In de periode 2005-2007 zijn er twee maal dwangsommen verbeurd. De bedragen worden geïnd door de afdeling Financiën, maar komen ten gunste van het budget voor de afdeling Vergunningen Handhaving.

Communicatie

De gemeente Oude IJsselstreek informeert via de gemeentelijke website informatie over de milieuvergunningen en -meldingen. Daarnaast wordt incidenteel een informatiebericht in het huis-aan-huisblad geplaatst. Volgens de afdeling Vergunning en Handhaving worden bedrijven ook via beroepsverenigingen en belangenorganisaties over de wettelijke eisen worden geïnformeerd.

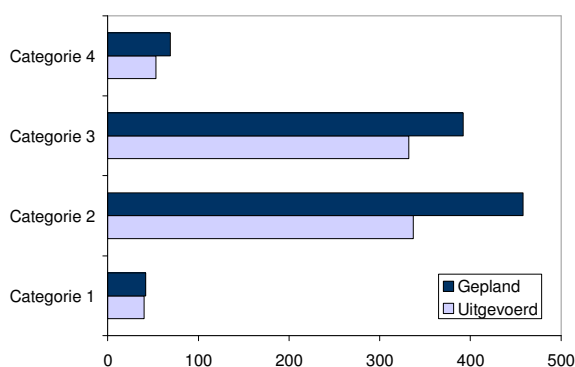
Door de belangenvereniging voor bedrijven in Oude IJsselstreek, IBOIJ, wordt aangegeven dat, vooral voor de kleinere bedrijven, milieu niet als hoogste punt op de prioriteitenlijst staat. Kleinere bedrijven zijn volgens deze organisatie voornamelijk bezig met het primaire proces in hun onderneming. IBOIJ stelt hierbij dat de gemeente een sterkere rol als adviseur zou kunnen vervullen bij de vergunningverlening aan bedrijven, waardoor bedrijven zich bewust worden van wet- en regelgeving en verantwoordelijkheden.

De gemeente is op dit punt van mening dat hiervoor juist veel aandacht is. Bij de aanvraag van vergunningen en bij milieucontroles besteedt de gemeente naar eigen zeggen uitvoerig aandacht aan voorlichting en het beantwoorden van vragen.

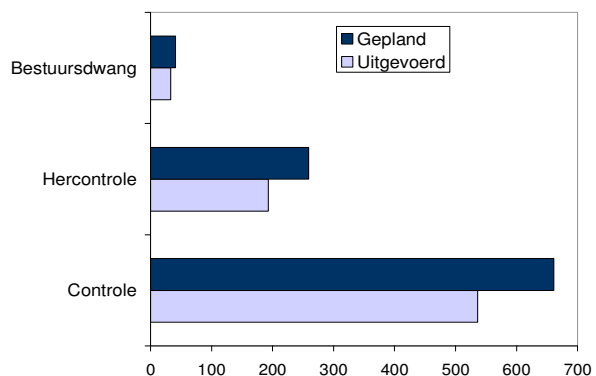
7.2 Resultaten handhaving

De rekenkamercommissie heeft de doeltreffendheid van de milieuhandhaving door de gemeente Oude IJsselstreek op twee manieren beoordeeld. In de eerste plaats is gekeken of de door de gemeente beoogde planning gehaald is. Het gaat dan om de vraag of de beoogde inzet is gerealiseerd. In de tweede plaats is het effect van handhaving in beeld gebracht. Het gaat daarbij om de vraag of handhaving tot een betere naleving van wet- en regelgeving heeft geleid.

Figuur 7.4 Planning en realisatie 2005-2007 (per categorie)²⁴



Figuur 7.5 Planning versus realisatie 2005-2007 (per type controle)²⁵



²⁴ Stand van zaken per 28 september 2007.

²⁵ Stand van zaken per 28 september 2007.

Realiseren van de planning

In de handhavingsnotitie is op basis van de minimumvariant een raming gemaakt van het aantal controles, hercontroles en bestuursdwangcontroles. Deze controles zijn te onderscheiden in de vier risicocategorieën.

In figuur 7.4 en 7.5 zijn overzichten opgenomen van de geplande én uitgevoerde controles in de periode 2005-2007, zowel per risicocategorie (7.4) als per type controle (7.5). Een gespecificeerd overzicht per type controle per jaar is opgenomen in bijlage 3. De rekenkamercommissie constateert dat de planning zoals weergegeven in bijlage 3 afwijkt van de planning zoals opgenomen in de jaarlijkse handhavingsprogramma's. Dit betekent dat er meerdere planningen naast elkaar bestaan.

In totaal zijn er voor de periode 2005-2007 961 controles gepland. Uiteindelijk zijn er 762 controles uitgevoerd. Dit aantal ligt ruim twintig procent onder de doelstelling. Dit betekent dat de doelstelling niet volledig is gerealiseerd.

Bij nadere analyse van de planning en realisatie, blijkt dat voor geen van de risicocategorieën en geen van de controletypen de planning wordt gehaald. Er lijkt geen verband te bestaan tussen het risico van een bepaalde categorie en het percentage van de con-

Tabel 7.6

	Aantal gepland	Aantal uitgevoerd	Percentage uitgevoerd t.o.v. planning
Categorie 1	42	40	95 %
Categorie 2	458	337	74 %
Categorie 3	392	332	85 %
Categorie 4	69	53	77 %
	Aantal gepland	Aantal uitgevoerd	Percentage uitgevoerd t.o.v. planning
Controle	661	536	81 %
Hercontrole	259	193	75 %
Bestuursdwang	41	33	80 %

form de planning uitgevoerde controles. Evenmin is dit verband te ontdekken bij de drie types controle (zie tabel 7.6). Ter illustratie: het is niet zo, dat de jaarplanning méér wordt gehaald naarmate het risico groter is (bijvoorbeeld een bedrijf uit categorie 4).

De afdeling Vergunningen Handhaving verklaart het verschil tussen planning en realisatie door de keuze om een nieuwe controle pas een jaar na afsluiting van de vorige controle, inclusief eventuele hercontroles te laten plaatsvinden. Dit om de bedrijven niet te veel te belasten met controles. Omdat er tussen de initiële controle en de hercontrole en bestuursdwangcontrole een periode van meerdere maanden kan zitten, worden bedrijven dus niet jaarlijks, maar bijvoorbeeld anderhalfjaarlijks of tweejaarlijks gecontroleerd.

De hercontroles en bestuursdwangcontroles kunnen niet als alternatief voor de reguliere controle worden beschouwd, omdat deze niet integraal zijn: er vindt bij hercontrole of bestuursdwangcontrole slechts controle plaats van de gebreken die tijdens de eerste controle zijn geconstateerd. De gemeente neemt met deze handelswijze dus een risico. Daarnaast levert het niet realiseren van de planning de gemeente (op papier) tijdswinst op. Er worden immers minder controles uitgevoerd dan gepland, terwijl de urenraming

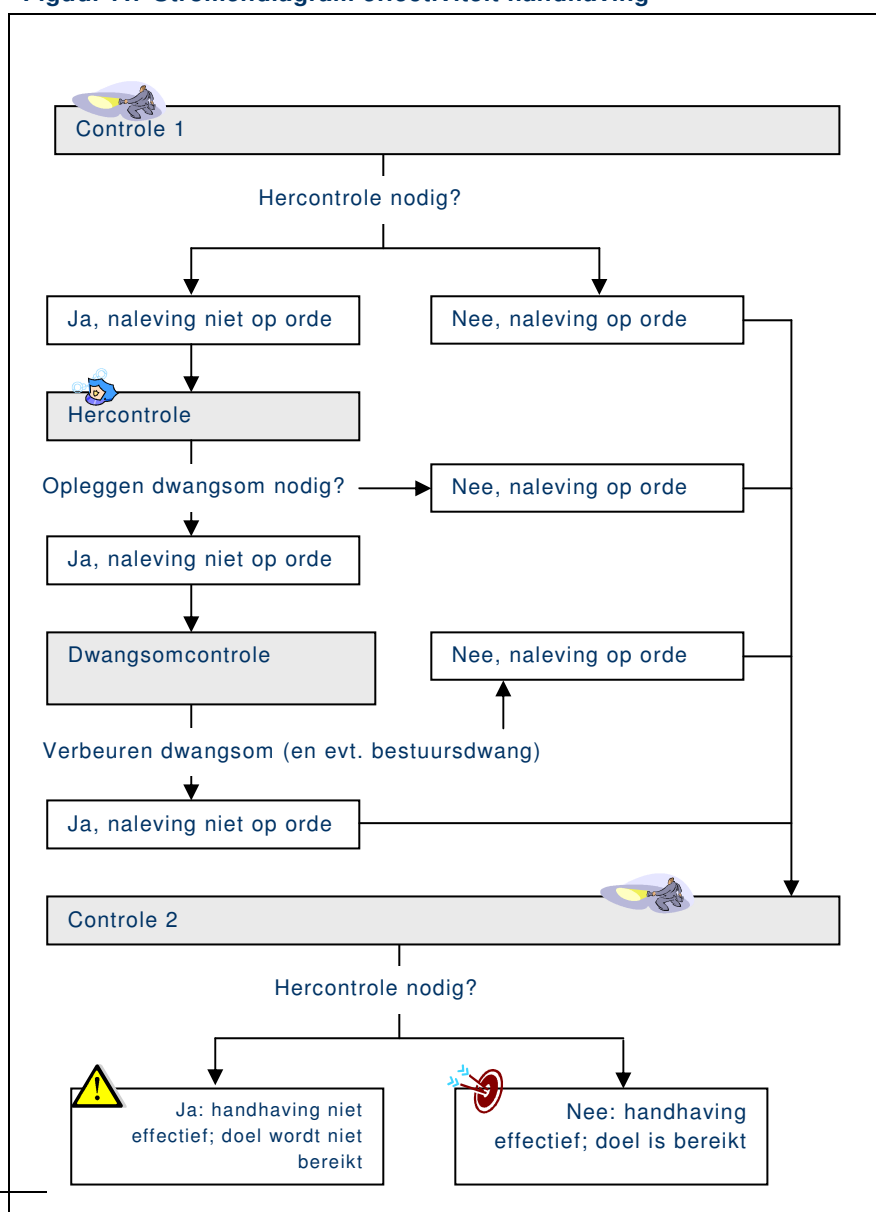
op de planning gebaseerd is. Omdat de afdeling Vergunning en Handhaving de tijdsbesteding niet registreert per risicocategorie of per controletype, kan de rekenkamercommissie niet beoordelen of deze verwachte tijdwinst zich ook in de praktijk voordoet.

Effect van handhaving

Een redelijke aanname over de effectiviteit kan worden verkregen door na te gaan of een bedrijf zich meer aan de regelgeving gaat houden, naarmate het vaker is gecontroleerd. Dan blijkt immers of de voorgaande handhavingscontrole tot gevolg heeft gehad dat het bedrijf de wet- en regelgeving is gaan naleven of dat nog altijd sprake is van overtreding.²⁶ Voorgaande redenering is in figuur 7.7 schematisch weer- gegeven.

Om inzicht te krijgen in het effect van handhaving heeft de rekenkamercommissie bij de afdeling Vergunningen en Handhaving opgevraagd welke bedrijven er in de periode 2005-2007 tweemaal zijn gecontroleerd en wat de bevindingen daarbij waren. Hieruit bleek dat de gemeente een dergelijk overzicht niet eenvoudig zelf kon genereren. De rekenka-

Figuur 7.7 Stromendiagramm effectiviteit handhaving



²⁶ Door de korte geschiedenis van de gemeente Oude IJsselstreek blijft de analyse in dit onderzoek noodzakelijkerwijs beperkt tot bedrijven die minimaal twee keer zijn gecontroleerd. Er zijn namelijk alleen gegevens beschikbaar over de periode vanaf 2005. Niet alle bedrijven zijn in die periode al meerdere keren gecontroleerd en er is maar één bedrijf vaker dan twee keer (nl. drie keer) gecontroleerd. Het aantal bedrijven dat bij de analyse kan worden betrokken neemt daarnaast verder af, omdat de gemeente de afgelopen jaren de planning van de bedrijven in categorie 4 en 3 (die relatief vaak worden gecontroleerd) niet heeft gehaald (zie vorige subparagraaf). Ten slotte leiden hercontroles tot een vertraging in de periodieke reguliere controles. Indien een hercontrole noodzakelijk is, vindt deze drie tot zes maanden na de reguliere controle plaats (afhankelijk van de geconstateerde tekortkomingen). Daarna is mogelijk een dwangsomprocedure nodig. Wanneer de gehele controle, inclusief hercontrole en dwangsomcontrole is afgerond, rekent de gemeente een jaar tot een nieuwe reguliere controle. Hierdoor kan het zijn dat bedrijven die in 2005 zijn gecontroleerd pas in 2007 of 2008 voor de tweede maal worden gecontroleerd.

mer heeft op basis van een analyse van een overzicht met alle in de periode 2005-2007 uitgevoerde controles vervolgens zelf een overzicht gemaakt. De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in tabel 7.8.

Tabel 7.8 Overzicht uitkomsten tweevoudige controles

	<i>Handhaving bereikt doel</i>				<i>Handhaving bereikt doel niet</i>			
	<i>1^{ste} en 2^{de} controle op orde</i>	<i>1^{ste} controle niet in orde 2^{de} wel</i>		<i>1^{ste} controle niet in orde, 2^e en 3^e wel</i>	<i>1^{ste} controle in orde 2^{de} niet</i>	<i>1^{ste} controle niet in orde 2^{de} controle niet in orde</i>		
		<i>in 1^e instantie opgelost na hercontrole</i>	<i>in 1^e instantie opgelost na dwangsomcontrole</i>	<i>in 1^e instantie opgelost na dwangsomcontrole</i>	<i>in 2^e instantie opgelost na hercontrole</i>	<i>in 2^e instantie opgelost na dwangsomcontrole</i>	<i>in 2^e instantie opgelost na hercontrole</i>	<i>in 2^e instantie opgelost na dwangsomcontrole</i>
Aantal	17 (40%)	10 (24%)	2 (5%)	1 (2%)	5 (12%)	-	6 (14%)	1 (2%)
Totaal	17 (40%)	13 (31%)			12 (29%)			

Tabel 7.8 laat zien dat van de 42 bedrijven die in de periode 2005-2007 minimaal twee keer zijn gecontroleerd, veertig procent bij beide controles aan de regelgeving voldeed. Eén op de zes bedrijven voldeed noch de eerste noch de tweede keer aan de eisen. 31 procent van de bedrijven was bij de eerste controle in verzuim, maar voldeed bij de tweede controle wel aan de regelgeving. Voor deze groep bedrijven kan dus worden verondersteld dat er een leereffect is opgetreden.

In twaalf gevallen was er geen sprake van een leereffect, aangezien bij de tweede controle werd vastgesteld dat de situatie niet in orde was.

Om de onwettige situaties te verhelpen, moet de gemeente in tien procent van de gevallen (die minimaal twee keer zijn gecontroleerd) overgaan tot het opleggen van een dwangsom. Zoals eerder aangegeven leidt dit vervolgens wel vrijwel altijd tot beëindiging van de overtreding: in de afgelopen jaren zijn twee keer dwangsommen verbeurd, wat overeenkomt met 5 procent van het totaal aantal opgelegde dwangsommen.

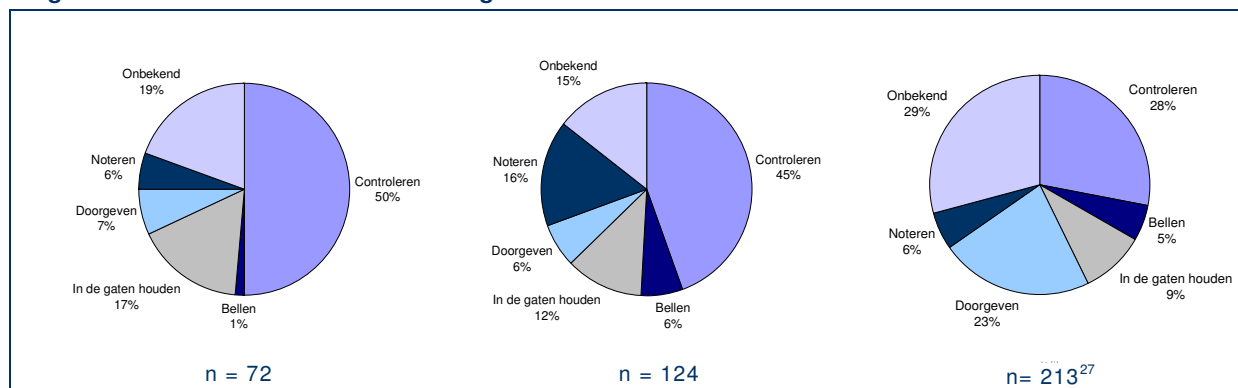
Een tweede indicator voor de effectiviteit van handhaving is gelegen in het aantal geplande hercontroles. Wanneer handhavingscontroles dienen te leiden tot bredere bewustwording, zou het voorspelde aantal hercontroles jaarlijks dienen af te nemen. Een overzicht van het relatieve aantal hercontroles en bestuursdwangcontroles in de periode 2005-2007 laat het volgende beeld zien. In 2005 was bij 29 procent van de controles een hercontrole nodig, in 2006 steeg dit percentage naar 43 procent om vervolgens te weer te dalen naar 36 procent in 2007. Het aantal bestuursdwangcontroles ten opzichte van de hercontroles lag in 2005 op 23 procent en daalde in 2006 naar 10 procent. In 2007 lag het percentage op 25 procent. De rekenkamercommissie constateert op basis van het voorgaande dat van een duidelijke daling van het percentage hercontroles geen sprake is.

Klachtenafhandeling

Zoals eerder aangeven, wordt volgens de afdeling Vergunningen en Handhaving iedere klacht registreert in Stramis. De gemeente maakt geen onderscheid tussen een klacht

en een melding (hierna wordt steeds gesproken van klacht). Een klacht komt binnen bij de telefooncentrale in de gemeente. Op niet iedere klacht volgt een actie, maar er vindt volgens de gemeente wel altijd terugkoppeling plaats naar de indiener. Of er actie ondernomen wordt, is afhankelijk van de prioriteit die de klacht heeft. De prioritering wordt vastgesteld op basis van de risicoprofielen. De indiener van de klacht ontvangt informatie wanneer en waarom de controle plaats zal vinden. De ondernomen acties worden in Stramis vastgelegd. Het aantal klachten en de reactie van de gemeente is weergegeven in figuur 7.9.

Figuur 7.9 Aantal klachten en reactie gemeente 2005-2007



Opvallend is de sterke toename van het aantal geregistreerde klachten in de onderzoeksperiode. De afdeling Vergunning en Handhaving verklaart deze stijging door een toegenomen aantal klachten met betrekking tot niet-inrichting gebonden zaken als afval of openbare orde. Met ingang van 2007 worden ook deze klachten geregistreerd, terwijl dat voorheen niet het geval was. Dit gegeven verklaart waarschijnlijk ook dat het aantal klachten dat tot een milieucontrole leidt is afgenomen van 50 procent in 2005 tot 28 procent in 2007. Ook de toename in het aantal klachten dat aan andere afdelingen of instanties wordt doorgegeven is mogelijk terug te voeren op de nieuwe registratiesystematiek. De categorieën ‘in de gaten houden’ en ‘noteren’ worden bijvoorbeeld gebruikt in gevallen waar de klacht betrekking heeft op een inmiddels niet meer bestaande situatie of in geval de klacht een feitelijke constatering betreft, die met handhaving niets te maken heeft.

Voor 15 tot 29 procent van de gevallen is niet aan te geven welke actie de gemeente heeft ondernomen naar aanleiding van een klacht. In Stramis is wel aangegeven of en hoe de klacht is afgehandeld, maar niet onder welke categorie de afhandeling valt.

7.3 Kosten uitvoering milieuhandhaving

Voor inzicht in de kosten van de uitvoering van milieuhandhaving heeft de rekenkamercommissie de programmabegrotingen 2006-2009 en 2007-2010 en de jaarrekening 2006 geanalyseerd. De uitkomsten van deze analyse staan in tabel 7.10.

²⁷ Stand van zaken per 28 september 2007.

Tabel 7.10 Geraamde en gerealiseerde lasten in begrotingen en jaarstukken.

Lasten	2005	2006	2007
Programmabegroting 2006-2009 28	€ 7.536.724 (Volksgezondheid en milieu) € 28.748 (Veiligheid)	€ 9.013.283 (Volksgezondheid en milieu) € 28.505 (Veiligheid)	€ 8.986.720 (Volksgezondheid en milieu) € 28.510 (Openbare orde en veiligheid)
Jaarrekening 2006	€ 7.987.176 (Volksgezondheid en milieu) Programma Openbare orde en veiligheid: geen lasten opgenomen	€ 10.574.843 (Volksgezondheid en milieu) € 186.047 (Openbare orde en veiligheid)	
Programmabegroting 2007-2010		€ 6.438.250 (Volksgezondheid en milieu)	€ 7.255.834 (Volksgezondheid en milieu)

Het verschil in het veiligheidsprogramma tussen de begrote en gerealiseerde lasten voor het begrotingsjaar 2006 is voornamelijk ontstaan door het doorberekenen van lasten à € 153.003,-. Voor het programma 'Volksgezondheid en milieu' geldt hetzelfde, maar hier is in totaal € 1.363.300,- aan doorberekende lasten opgenomen in het jaarverslag.²⁹ Als toelichting wordt gegeven dat de doorberekende uren niet in de begroting zijn opgenomen, maar dat die waren opgenomen in de Algemene dekkingsmiddelen. De verschillen tussen de begrote bedragen in de programmabegroting 2007 voor de begrotingsjaren 2006 en 2007, wordt in de toelichting verklaard doordat voor het begrotingsjaar 2007 op basis van begrotingsbasis een urentoerekening heeft plaatsgevonden, wat een verschil van € 1.076.000,- betekent tussen 2006 en 2007.

Aan de gemeente is opheldering gevraagd over de lasten voor handhaving in de jaren 2005, 2006 en 2007. De gemeente gaf aan dat er voor 2005 nog geen splitsing in uren was toegepast. Voor 2006 waren de geraamde lasten voor de uren besteed aan milieuhandhaving € 172.620,- en de werkelijke lasten voor uren € 186.822,-. Daarnaast is in 2006 een bedrag van € 2.809,49 aan kosten voor externen besteed. De hogere uitgaven voor milieuhandhaving zijn gecompenseerd door lagere uitgaven op andere taken van de afdeling Vergunning en Handhaving.

Voor 2007 zijn de geraamde lasten gelijk aan 2006 en bedragen de werkelijke lasten tot september € 123.800,-.

De programmabegroting 2006 geeft geen inzicht in de kosten van handhaving. Weergegeven zijn de totale lasten voor de programma's. In de programmabegroting 2007 wordt handhaving alleen nog besproken in programma 'Volksgezondheid en milieu', en niet meer in andere programma's. De totale lasten voor het programma 'Volksgezondheid en milieu' bedragen € 7.255.834,-. Het is onduidelijk of in andere programma's eveneens lasten zijn opgenomen voor handhaving.

De programmabegrotingen geven met de huidige indeling en methodiek geen inzicht in de jaarlijkse kosten van handhaving. De raad heeft bij handhaving gekozen voor de minimumvariant in plaats van de optimale variant van handhaving. Op basis van de beschikbare informatie in de programmabegroting is echter niet te herleiden wat de mini-

²⁸ Het betreft hier de lasten voor het gehele programma.

²⁹ Programmaverslag 2006 gemeente Oude IJsselstreek, pag. 72.

mumvariant nu kost, en of dit conform de planning is. Door het ontbreken van de totale kosten is geen inschatting te maken of het hier een minimum inzet betreft. Inzicht in de verhouding tussen inspanningen / kosten en beoogd resultaat is er daardoor niet.

7.4 Toetsing uitvoering milieuhandhaving

Voor de toetsing van de efficiency en effectiviteit van de uitvoering heeft de rekenkamercommissie de navolgende normen opgesteld:

Norm 6. Het is duidelijk waar de beheersmatige kaders voor milieuhandhaving zijn vastgelegd.

Door het taakveld handhaving worden naast de handhavingsnotitie jaarlijks handhavingsprogramma's opgesteld. Deze handhavingsprogramma's bevatten een overzicht van de te verrichten controles per categorie. Tevens is de werkwijze voor de handhavingsambtenaren vastgelegd. Hiermee zijn er duidelijke beheersmatige kaders vastgelegd voor de milieuhandhaving.

Norm 7. De beheersmatige kaders sluiten inhoudelijk aan op het geformuleerde beleid voor milieuhandhaving en geven een uitwerking in termen van beoogde handhavingsniveaus en daarbij behorende inzet van materieel en personeel en bijbehorende kosten.

Door de begrotingssystematiek van de gemeente Oude IJsselstreek in de programmabegrotingen kan niet aangegeven worden of de kosten van de milieuhandhaving conform de gereserveerde bedragen uit de begroting zijn. Door het algemene karakter van de doelstellingen in de begrotingen zijn de beheersmatige kaders conform deze doelstellingen. In de productenbegroting vindt een gedetailleerde uitwerking plaats van inzet van personeel, met de daarbij behorende uren.

Norm 8. Afwijkingen in de planning van de werkzaamheden wordt tijdig en volledig gecommuniceerd naar / binnen de ambtelijke organisatie en – waar nodig – naar het college van B&W.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de planning uit de Handhavingsnotitie jaarlijks wordt aangepast. Uitgangspunt is daarbij is de indeling en oorspronkelijke planning uit de Handhavingsnotitie. In de praktijk blijken er overigens meerdere plannen naast elkaar te bestaan. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat over afwijkingen in de planning van werkzaamheden wordt gerapporteerd aan het college.

Norm 9. De ambtelijke organisatie (en in het verlengde daarvan het college) sturen de uitvoering van de milieuhandhaving adequaat aan.

Op basis van de beschikbare informatie heeft de rekenkamercommissie niet kunnen constateren op welke wijze er wordt aangestuurd. Vooral op de lijn college versus ambtelijke organisatie is het niet inzichtelijk hoe er wordt aangestuurd.

Norm 10. De handhaving resulteert in een aantoonbaar betere naleving van wet- en regelgeving.

De rekenkamercommissie heeft geen indicaties aangetroffen waaruit blijkt dat de milieuhandhaving door de gemeente resulteert in een betere naleving van wet- en regelgeving. De statistieken tonen niet aan dat bij bedrijven die meer dan eenmaal gecontroleerd zijn, de tweede maal geen tekortkomingen worden aangetroffen. Ook daalt het aantal hercontroles niet in de loop der tijd.

Norm 11. Onderlinge taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering van de milieuhandhaving zijn helder vastgelegd. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt in de praktijk nageleefd.

De taakverdeling binnen de afdeling Vergunningen en Handhaving zijn duidelijk gescheiden. Bepaalde ambtenaren zijn belast met de vergunningverlening en bepaalde ambtenaren met handhaving. Per bedrijf is een ambtenaar, of bij grotere bedrijven een team van twee ambtenaren verantwoordelijk voor het gehele traject van de handhavingscontrole. Onderlinge afstemming vindt plaats wanneer een van de taakvelden hier aanleiding toe ziet.

Norm 12. In de uitvoering de milieuhandhaving is flexibiliteit ingebouwd om in te gaan op klachten/wensen van bewoners en onvoorziene gebeurtenissen.

De klachten en meldingen die de gemeente ontvangt, worden afhankelijk van de prioriteit van het onderwerp gecontroleerd. Op iedere melding vindt actie plaats. Aan de indiener van de klacht wordt doorgegeven wat de gemeentelijke actie zal zijn. Niet in alle gevallen wordt dit ook op de juiste wijze in Stramis geadministreerd.

Norm 13. De inzet van personeel en middelen staat in verhouding met de geleverde resultaten en effecten.

Door de gemeente Oude IJsselstreek worden jaarlijks minder controles uitgevoerd dan gepland. Voor de zwaarste categorie bedrijven geldt dat ze jaarlijks gecontroleerd moeten worden, maar uit de cijfers blijkt dat in 2006 de helft is gecontroleerd en in 2005 zelfs maar één derde. Over het geheel gezien waren er voor 2006 961 controles gepland en zijn er 762 uitgevoerd. Dit resulteert niet in een vermindering van de gemaakte kosten voor dat jaar. Daarnaast is ambtelijk aangegeven dat het aantal geraamde uren een reële schatting is. Dit heeft tot gevolg dat wanneer minder controles worden uitgevoerd er minder kosten worden gemaakt. Tevens blijkt er nog geen sprake te zijn van een leereffect bij de meervoudige gecontroleerde bedrijven (zie norm 10). Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen constateren, staat hiermee de inzet niet in verhouding met de resultaten en effecten.

BIJLAGE 1 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Datum	Naam	Functie
24 juni 2007	Dhr. C. Vermeer	Eerste medewerker afdeling Vergunning en Handhaving
13 juni 2007	Dhr. K. Boessenkool	Eerste medewerker taakveld Milieu
13 juni 2007 (werkbezoek handhavingscontrole)	Dhr. J. Bergmans	medewerker afdeling Vergunning en Handhaving
14 juni 2007	Dhr. W. Rijnsaardt	Wethouder Milieu en Water
21 juni 2007	Dhr. D. Poelman	Milieuteam Politieregio Noord- en Oost Gelderland
19 juli 2007	Dhr. J. Kaak	Vice-voorzitter IBOIJ

BIJLAGE 2 TOETSINGSKADER

Kwaliteit informatievoorziening aan de raad

Ten aanzien van beide aspecten (effectiviteit en efficiëntie) wordt onderzocht hoe de informatievoorziening hierover naar raad en college is ingevuld en hoe raad en college hun sturende rol vervullen.

1. De informatievoorziening aan de raad over milieuhandhaving is in de tijd consistent, volledig en begrijpelijk. Deze informatie geeft de raad een inzicht in de verhouding tussen begrote en gerealiseerde prestaties en begrote en gerealiseerde kosten. Verschillen tussen planning en realisatie worden daarbij verklaard, evenals verschillen tussen jaren.
2. De raad wordt geïnformeerd over de belangrijkste keuzen in de uitvoeringswijze.
3. De raad gebruikt de informatievoorziening over milieuhandhaving om – waar nodig – bij te sturen op de milieuhandhaving.

Kaders voor de (milieu)handhaving:

4. De raad heeft duidelijk aanwijsbare kaders voor (milieu)handhaving vastgesteld.
5. De beoogde prestaties en effecten van milieuhandhaving zijn zoveel mogelijk specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Effectiviteit van de uitvoering van milieuhandhaving

Met effectiviteit bedoelen wij de wijze waarop de gemeente borging heeft aangebracht voor sturing en toezicht op de doelbereiking en hier in de praktijk ook naar werkt.

6. Het is duidelijk waar de beheersmatige kaders voor milieuhandhaving zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in een handhavingplan).
7. De beheersmatige kaders sluiten inhoudelijk aan op de het geformuleerde beleid voor milieuhandhaving en geven een uitwerking in termen van beoogde handhavingsniveaus en daarbij behorende inzet van materieel en personeel en bijbehorende kosten.
8. Afwijkingen in de planning van de werkzaamheden wordt tijdig en volledig gecommuniceerd naar / binnen de ambtelijke organisatie en – waar nodig – naar het college van B&W.
9. De ambtelijke organisatie (en in het verlengde daarvan het college) sturen de uitvoering van de milieuhandhaving adequaat aan.
10. De handhaving resulteert in een aantoonbaar betere naleving van wet- en regelgeving.

Efficiëntie van de uitvoering van milieuhandhaving

Met efficiëntie bedoelen wij de procesdoelmatigheid: hoe wordt er door de gemeente gestuurd op de uitbesteding van het beheer en in welke mate speelt het kostenaspect

hierbij een rol? Hoe is gewaarborgd dat beoogde prestaties tegen zo laag mogelijke kosten worden geleverd?

11. Onderlinge taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering van de milieuhandhaving zijn helder vastgelegd. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt in de praktijk nageleefd.
12. In de uitvoering de milieuhandhaving is flexibiliteit ingebouwd om in te gaan op klachten/wensen van bewoners en onvoorziene gebeurtenissen.
13. De inzet van personeel en middelen staat in verhouding met de geleverde resultaten en effecten.

BIJLAGE 3 GEPLANDE EN UITGEVOERDE CONTROLES³⁰

	Gepland					Uitgevoerd				
	1	2	3	4	Totaal	1	2	3	4	Totaal
2005										
Milieu (0) controle		5	4	1	10		5	4	1	10
controle bedrijfstak	5	36	39	6	87	4	40	42	6	92
opleveringscontrole		2	4	1	7		1	7		8
controle n.a.v. klacht		1	2		3		1	2		3
controle n.a.v. melding		4	1		5		2	2		4
deel-onderzoek	2	9	6	1	18	3	8	7	3	21
administratieve controle	1	11	2	1	15	1	8	2	1	12
extra controle	2	9	2		13	2	10	2		14
inventariserende controle	7	11	7	1	26	7	4	3		14
Milieu (0) controle	17	88	67	11	184	17	79	71	11	178
1e hercontrole	1	21	24	3	50	1	17	22	3	44
2e hercontrole		3		1	4		2		1	3
Milieu (1) hercontrole		5	6		11		3	2		5
Milieu (1) controle	1	29	30	4	65	1	22	24	4	52
controle bestuursdwang		1			2		1			2
controle handh. besch.		1			1		1			1
dwangsomcontrole		6	1	1	9		6	1	1	9
Milieu (2) controle	0	8	1	1	12	0	8	1	1	12
Totaal	18	125	98	16	261	18	109	96	16	242
2006										
controle bedrijfstak	4	74	54	14	146	7	53	40	12	112
controle n.a.v. melding			1		1					
deel-onderzoek	2	26	17	2	50	2	23	17	1	46
extra controle		1			1					
inventariserende controle			1		1			1		1
administratieve controle		1			1					
Milieu (0) controle	1	3	2		7	1	3			5
opleveringscontrole	1	10	8	2	21	1	9	6	3	19
Milieu (0) controle	8	115	83	18	228	11	88	64	16	183
1e hercontrole	3	12	4		21	2	12	4		20
2e hercontrole		1			1		1			1
Milieu (1) hercontrole	1	19	39	9	68	1	18	35	4	58
Milieu (1) controle	4	32	43	9	90	3	31	39	4	79
dwangsomcontrole		1	7		8		1	4		5
Milieu (2) dwangsom		1	2		3		1	2		3
Milieu (2) controle	0	2	9	0	11	0	2	6	0	8
Totaal	12	149	135	27	329	14	121	109	20	270

³⁰ De cijfers zijn afkomstig van de afdeling Vergunning en Handhaving. Stand van zaken per 28 september 2007.

2007	1	2	3	4	Totaal		1	2	3	4	Totaal
controle bedrijfstak	6	107	65	11	189		4	57	59	9	129
deel-onderzoek	4	15	9	2	31		4	17	7	2	31
opleveringscontrole		17	10		27			7	7		14
inventariserende controle		2			2			1			1
Milieu (0) controle		1	3	2	7			1	2	2	5
Milieu (0) controle	10	142	87	15	256		8	83	75	13	180
1e hercontrole		12	4		16			4	3		7
Milieu (1) hercontrole	1	22	57	11	91			17	37	4	58
Milieu (1) controle	1	34	61	11	107		0	21	40	4	65
dwangsomcontrole			7		8				8		9
Milieu (2) dwangsom	1	8	4		13			3	4		7
Milieu (2) controle	1	8	11	0	21		0	3	12	0	16
Totaal	12	184	159	26	384		8	107	127	17	261

BIJLAGE 4 LEEREFFECT

Tabel B4.1 Leereffect bij bedrijven die meerdere keren zijn gecontroleerd (overzicht van bedrijfsnummers)

	Handhaving bereikt doel				Handhaving bereikt doel niet			
	1 ^{ste} en 2 ^{de} controle op orde	1 ^{ste} controle niet in orde 2 ^{de} wel		1 ^{ste} controle niet in orde, 2 ^e en 3 ^e wel	1 ^{ste} controle in orde 2 ^{de} niet		1 ^{ste} controle niet in orde 2 ^{de} controle niet in orde	
		in 1 ^e instantie opgelost na hercontrole	in 1 ^e instantie opgelost na dwangsomcontrole	in 1 ^e instantie opgelost na dwangsomcontrole	in 2 ^e instantie opgelost na hercontrole	in 2 ^e instantie opgelost na dwangsomcontrole	in 2 ^e instantie opgelost na hercontrole	in 2 ^e instantie opgelost na dwangsomcontrole
Bedrijfsnummers	1315, 1372, 1381, 1571, 1689, 1772, 1775, 1950, 2019, 2062, 2115, 2149, 2404, 3195, 3484, 3614, 3615	1075, 1153, 1241, 1462, 1706, 1841, 2082, 2333, 3021, 3535	1255, 1554	1392	1271, 1716, 2386, 3435, 5153		1407, 1441, 1975, 3477, 3500, 3604	3346

N.B. Deelcontroles die meer dan 6 maanden na elkaar plaatsvinden zijn ook als controle meegeteld.