

Sanctiestrategieën in kaart gebracht

Een onderzoek naar de verschillende invoeringsprocessen en uitvoeringspraktijken van de gezamenlijke provinciale handhavingsstrategie door handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving

Jasper Rabou

Afstudeerscriptie
Ter afronding van de studie Bestuurskunde
Faculteit Management en Bestuur
Universiteit Twente
Enschede, november 2007

Onder begeleiding van
Prof.Dr. Hans Bressers
Mr.Dr. Michiel Heldeweg

Samenvatting

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving hebben alle handhavingsorganisaties in Nederland per 1 januari 2005 moeten voldoen aan de hiervoor opgestelde kwaliteitscriteria. Een van de gestelde criteria omvat het werken met een nalevingsstrategie, onder andere bestaande uit een handhavingsstrategie, die op zijn beurt weer een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie omvat. In de provincie Overijssel was al voor het begin van de professionalisering een provinciale handhavingsstrategie opgesteld, waarop alle handhavingsorganisaties binnen Overijssel, overeenkomstig de unaniem ondertekende bestuursovereenkomst, de handhaving zouden baseren. Dit wil niet zeggen dat deze strategie letterlijk dient te worden overgenomen, al is dit wel toegestaan. Elke handhavingsorganisatie draagt de verantwoordelijkheid voor de eigen strategie, zowel wat betreft de ontwikkeling, de implementatie alsook de uitvoering. In het kader van de professionalisering is er dan ook een aantal duidelijk verschillende strategieën ontwikkeld en ingevoerd. Na afloop van de professionalisering is de provinciale handhavingsstrategie aangepast om bij de ontwikkelingen aangesloten, en hebben wederom alle handhavingsorganisaties de bestuursovereenkomst getekend waarin deze strategie als basis wordt erkend.

Dit onderzoek richt zich op de handhavingsorganisaties in Overijssel, en de sanctiestrategieën die deze organisaties hebben ingevoerd. Er wordt onderzocht op welke manier deze organisaties zijn omgegaan met de professionalisering van de milieuhandhaving met betrekking tot de invoering van een sanctiestrategie, en in het bijzonder hoe hierbij is omgegaan met de provinciale handhavingsstrategie. Wat voor invloed heeft de achtergrond van de verschillende organisaties gehad op het proces en op de uitkomst van dit proces, hoe is het proces verlopen in de afzonderlijke organisaties, hoe verloopt de handhaving nu, en wat is gevolg hiervan voor de als basis dienende provinciale strategie en de provinciebrede handhaving?

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt: Wat is het effect van de verscheidenheid aan achtergronden, en in de invoeringstrajecten van de gezamenlijke handhavingsstrategie binnen de Overijsselse handhavingsorganisaties, op de milieuhandhaving in de praktijk, en hoe is dit te verklaren?

Uit deze probleemstelling komt een dertiental onderzoeksvragen naar voren, die achtereenvolgens de geschiedenis van de professionalisering, de achtergrond, ontwikkeling en invoering van de verschillende sanctiestrategieën, de huidige toepassing van deze strategieën, en de gevolgen van de verschillen en eventuele verbetermogelijkheden behandelen.

Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie. Binnen deze theorie wordt aan de hand van een viertal centrale causale variabelen voorspelt wat de kans op toepassing van een beleidsinstrument is, en wat de mate van adequate toepassing van een beleidsinstrument zal zijn. Deze variabelen zijn de motivatie van de beleidsuitvoerders, de motivatie van de doelgroep, de informatie die nodig is voor toepassing en de machtsbalans tussen beleidsuitvoerder en doelgroep. Door per organisatie de waarden van deze variabelen te bepalen, kan een verwachting worden gegeven voor de situatie waarin een organisatie zich bevindt. Als deze verwachte situatie overeenkomt met de geconstateerde situatie, kan vervolgens een inschatting worden gemaakt van de factoren die positief aan de situatie hebben bijgedragen, en welke factoren eventueel verbeterd dienen te worden. Door middel van een studie van de ingevoerde sanctiestrategieën en interviews met betrokken personen van een zo groot mogelijke groep handhavingsorganisaties binnen Overijssel, zullen de onderzoeksvragen beantwoord worden en de waarden van de in de theorie centraal staande variabelen vastgesteld worden.

Er is gebleken dat er drie globale manieren zijn, waarop de handhavingsorganisaties een sanctiestrategie hebben ontwikkeld. Een deel van de organisaties heeft vrij letterlijk de provinciale handhavingsstrategie, of de in het kader van de professionalisering ontwikkelde landelijke sanctiestrategie overgenomen. Een ander deel heeft samengewerkt om tot een verbeterde versie van de provinciale handhavingsstrategie te komen, terwijl een derde deel volledig zelf een strategie heeft ontwikkeld, al dan niet gebaseerd op de landelijke of provinciale strategie. Tot welke groep een organisatie behoort, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de achtergrond van een organisatie. De grootte van de organisatie heeft vooral invloed gehad op het zelfstandig ontwikkelen van een sanctiestrategie, waarbij de

kans op het zelf ontwikkelen van een sanctiestrategie groter is naarmate de organisatie groter is. Samenwerking heeft vooral afgehangen van het Servicepunt Milieuhandhaving waar een organisatie onder viel ten tijde van de professionalisering. De organisatorische kenmerken van een organisatie hebben vooral invloed gehad op het gemak waarmee het proces verlopen is, terwijl ook de handhavingscultuur en het type inrichtingenbestand invloed hebben gehad op het proces.

De handhaving verloopt op de meeste plaatsen redelijk tot goed. De professionalisering heeft een verandering teweeg gebracht in de mentaliteit waarmee wordt gehandhaafd. Tegenwoordig zijn de meeste organisaties strenger dan vroeger, zowel in de sanctiestrategie, als ook in de uitvoering van de strategie. De mate waarin dit gebeurt, is echter toch voor een groot deel terug te voeren op de achtergrond van de organisaties, en het proces dat heeft geleid tot de huidige situatie. Organisaties die vroeger al een strengere cultuur hadden, recentelijk de organisatie vernieuwd hebben en weinig agrarische inrichtingen kennen, zijn eerder geneigd om zich strakker aan de strategie te houden en strenger op te treden, dan organisaties waarvoor dit niet het geval is. De problemen binnen de strategie bevinden zich voornamelijk op het vlak van de besispunten binnen de strategie, die soms veel ruimte overlaten voor eigen interpretatie, en in het toepassen van flankerend beleid, wat regelmatig tegenzin oproept. De oncoöperatieve houding van het OM van het afgelopen jaar heeft deze tegenzin helaas versterkt.

De kans op toepassing van het beleidsinstrument sanctiestrategie is voor alle organisaties zeer groot, wat niet verwonderlijk is, aangezien dit landelijk verplicht is gesteld. De mate van adequate toepassing is echter niet overal even groot. Wel blijkt in de meeste organisaties de motivatie om de lokaal ingevoerde sanctiestrategie goed uit te voeren positief te zijn. Deze motivatie is groter naarmate men meer met de strategie is bezig geweest, met de organisaties die een eigen strategie hebben ontwikkeld bovenaan. Ook de informatie is op de meeste plaatsen in voldoende mate aanwezig om de strategie goed uit te kunnen voeren. Organisaties waar minder ruimte is voor eigen interpretatie van de strategie, met name door middel van onderling overleg tussen handhavers, controle op de handhaving en elektronische hulpmiddelen, scoren hier echter hoger. In de meeste gevallen wordt door de theorie een situatie verwacht van constructieve samenwerking tussen de beleidsuitvoerders en de doelgroep, over het algemeen afgedwongen door de uitvoerders. Dit leidt tot een hoge verwachte waarde voor de mate van adequate toepassing. De verschillen in de motivatie en de informatie tussen de handhavingsorganisaties worden in de huidige versie van de theorie helaas weinig inzichtelijk gemaakt. Een verdere nuancering van de theorie geeft hierin meer duidelijkheid, en de voorspelling per organisatie sluit hierdoor beter aan op de geconstateerde realiteit. De mate van adequate toepassing van de lokale sanctiestrategie ligt nog steeds hoog, maar er is meer variatie tussen de verschillende organisaties. Vanuit het oogpunt van de provinciale handhavingsstrategie geldt voor de meeste organisaties dezelfde mate van adequate toepassing, aangezien voor de meeste organisaties geldt dat de provinciale handhavingsstrategie de basis of zelfs het leeuwendeel vormt van de lokaal ingevoerde sanctiestrategie. Voor een aantal organisaties gaat dit echter niet op. Hier is gekozen voor een andere aanpak, en het gevolg is dat de motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen negatief is. Bij deze organisaties is daarom een obstructieve samenwerking tussen beleidsuitvoerders en doelgroep voorspeld en geconstateerd voorzover het de provinciale handhavingsstrategie betreft. Ook organisaties die een handhavingscultuur kennen van zachter en met meer overleg optreden, hebben vaak een lagere motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen, al is deze motivatie bij de organisaties die niet zelf een afwijkende strategie hebben ontwikkeld nog wel positief.

Er is dus een duidelijk verschil merkbaar tussen twee methoden van milieuhandhaving, en van de effecten hiervan op de provinciale handhaving. Aan de ene kant staat de voorkeur voor een aanpak die met name gericht is op overleg en het zoeken naar een oplossing, waarbij het uitgangspunt is dat inrichtingen de gegeven eigen verantwoordelijkheid opnemen en de naleving hierdoor hoog zal liggen. Aan de andere kant is er de voorkeur tot een aanpak die vooral gericht is op sanctionerend optreden, waarbij vooral de preventieve werking die hiervan uitgaat moet leiden tot een hoge naleving. Voor beide aanpakken is wat te zeggen, en de provinciale handhavingsstrategie probeert ook van beide gebruik te maken. Een strengere aanpak is heeft echter minder nadelige

gevolgen voor de provinciebrede handhaving dan een zachtere aanpak. Vooral de uniformiteit van de handhaving binnen de provincie Overijssel komt door de verschillende aanpakken, en de verschillende mate van adequate toepassing van de provinciale handhavingsstrategie namelijk in het geding. Er is binnen de provincie geen gelijke behandeling van inrichtingen, en het er is niet overal een duidelijke lijn van hoe de handhaving verloopt. Hiermee komt de effectiviteit van de provinciale handhavingsstrategie in gevaar, en verliest de overheid aan geloofwaardigheid. In de bestuursovereenkomst is bovendien gelijke behandeling van gelijke gevallen een van de uitgangspunten. Binnen een individuele organisatie blijkt al dat de handhavers zich gesterkt voelen door een algemeen gedragen en duidelijke strategie, en dat ook de inrichtingen hier voorstander van zijn. Als dit provinciebreed bereikt zou kunnen worden, zou dit een enorme stap vooruit zijn in de milieuhandhaving.

Het probleem dat moet worden aangepakt, is dus met name de lage of zelfs negatieve motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen. Om de uniformiteit van de milieuhandhaving binnen de provincie te bevorderen, zou deze motivatie dus verbeterd moeten worden. Aangezien deze echter het gevolg is van een andere handhavingsmentaliteit, is dit een zeer moeilijke klus. Tijdens de professionalisering is het echter al gelukt om eenzelfde mentaliteitsverandering bij een groot deel van de organisaties te bewerkstelligen. Overtuiging door anderen, maar zeker ook gewenning aan een nieuwe manier van werken, hebben hierbij flink geholpen. Een verandering kan immers wel verplicht zijn, maar zolang de motivatie er niet is om deze verandering ook daadwerkelijk door te voeren, zal de uitvoering nooit optimaal zijn. De voornaamste kansen om de motivatie te verbeteren, liggen dan ook in het stimuleren van het tussen handhavers onderling uitwisselen van ervaringen en gedachtegoed. Positieve resultaten geven kunnen de weerzin tegen een gezamenlijke manier van werken helpen afbreken. Dit overleg, gecombineerd met training in het gebruik van de sanctiestrategie, kan tegelijkertijd ook de uitwisseling van informatie bevorderen. Des te meer duidelijkheid er bij alle handhavers komt over de werking en de begrippen van de sanctiestrategie, des te beter is ook de toepassing van de strategie.

Concluderend is het belangrijkste effect van de verscheidenheid aan achtergronden van de handhavingsorganisaties in Overijssel een groot verschil in motivatie voor het adequaat toepassen van de provinciale handhavingsstrategie. Vooral de organisaties die een sterke cultuur hebben van overleg en samenwerking met inrichtingen, zijn minder gemotiveerd om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen. Ook organisaties die veel met agrarische inrichtingen werken zijn minder gemotiveerd om de strategie goed toe te passen, al beperkt dit zich voornamelijk tot de inzet van het Openbaar Ministerie. Het belangrijkste effect van de verschillen in de invoeringstrajecten tussen de organisaties, is dat de organisaties meer gemotiveerd zijn om de ingevoerde sanctiestrategie adequaat toe te passen naarmate ze meer betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling hiervan. Dit betreft met name de grote gemeenten, die volledig zelf een strategie hebben ontwikkeld. Voorzover deze zelf ontwikkelde strategie de provinciale strategie als basis heeft, kan ook gezegd worden dat de motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen hoog is. Wanneer dit niet het geval is, is de motivatie om de provinciale strategie goed toe te passen logischerwijs laag. Het gevolg van deze verschillen is dat de uniformiteit van de milieuhandhaving in de provincie Overijssel nog lang niet optimaal is, en daarmee ook de effectiviteit nog een eind verbeterd kan worden. De beste mogelijkheden om dit te bereiken liggen in het motiveren van de organisaties, maar ook van de individuele handhavers, om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen. Vooral onderling contact tussen handhavers met goede ervaringen met deze strategie, en handhavers die deze verandering nog niet aanwillen, kan hierbij een zeer nuttig middel zijn.

Handhaven is mensenwerk. Ondersteuning helpt, en de professionalisering heeft al een hoop bereikt, maar des te hoger de kwaliteit en vooral de motivatie van de mensen die de handhaving uitvoeren, des te beter ook het resultaat.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie, met als onderwerp milieuhandhaving in Overijssel. Om zover te komen heeft meer tijd gekost dan verwacht, maar ik ben ook op plaatsen geweest in Overijssel waar ik nooit had verwacht te komen. En dan blijkt toch keer op keer wat een mooie provincie Overijssel eigenlijk is. Of je nu staat uit te waaien op een brug over de IJssel in Kampen, een fietstocht naar Haaksbergen onderneemt of door het centrum van Goor wandelt, er zijn mooie dingen te zien. En met de milieuhandhaving lijkt het over het algemeen ook de goede kant op te gaan, dus dat stemt tot tevredenheid.

Bij deze wil ik ook een aantal mensen bedanken, die hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze scriptie. Ten eerste natuurlijk alle mensen die ik heb mogen interviewen, met wie ik vaak zeker een uur heb zitten praten en die over het algemeen veel openhartiger waren dan ik had durven hopen.

Mijn begeleiders van de universiteit, Hans en Michiel, die altijd met goed commentaar kwamen, en wier suggesties enorm hebben geholpen in de omgang met de materie. Ook mijn oorspronkelijke begeleiders van het Seph, Rob en Marieke, verdienen een pluim. Milieuhandhaving in Overijssel zou zonder hen niet hetzelfde zijn geweest, en ook mijn inzicht in de handhaving zou zonder hun begeleiding nooit zo groot zijn geweest als nu het geval is.

En dan zijn er natuurlijk nog de mensen om mij heen die minder een inhoudelijke maar des te meer een persoonlijke invloed hebben gehad. Mijn familie, die me door mijn hele studie heen gesteund heeft. Dick en Theo, voor de vele lunchpauzes. Helena en Marjan, voor wie zij zijn. En tenslotte Rudine, die me heeft weten te motiveren als geen ander, en zonder wie ik dit verslag nooit had kunnen schrijven. Bedankt.

Het zijn de mensen om ons heen, die het leven de moeite waard maken, en het is de wereld om ons heen die we graag in stand houden omdat ze zo mooi is. Milieuhandhaving is daarvoor een manier, maar laten we vooral ook niet vergeten om eens niet met de regels achter het geheel bezig te zijn, maar gewoon in de natuur op te gaan en ervan te genieten. Of om een quote aan te halen van Oscar Wilde, die ik tegen kwam tijdens mijn verblijf in Ierland waar het grootste deel van het schrijfwerk heeft plaats gevonden: 'It seems to me that we all look at Nature too much, and live with her too little.'

Jasper Rabou

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	3
VOORWOORD.....	7
INHOUDSOPGAVE	8
1. INLEIDING	10
2. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	11
2.1 PROBLEEMSTELLING.....	11
2.2 ONDERZOEKSVRAGEN	11
2.3 ONDERZOEKSMETHODEN	12
2.4 INDELING VERSLAG	15
3. THEORETISCH KADER	16
3.1 CENTRALE CAUSALE FACTOREN.....	16
3.1.1 <i>Motivatie</i>	16
3.1.2 <i>Informatie</i>	16
3.1.3 <i>Macht</i>	17
3.2 MODELLEN VAN DE CONTEXTUELE INTERACTIE THEORIE	17
3.2.1 <i>De kans op toepassing van het beleidsinstrument</i>	17
3.2.2 <i>De mate van adequate toepassing van het instrument</i>	19
4. GESCHIEDENIS VAN DE PROFESSIONALISERING	21
4.1 PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING	21
4.1.1 <i>Landelijke ontwikkeling</i>	21
4.1.2 <i>Landelijke strategie milieuhandhaving</i>	22
4.1.3 <i>Overijsselse ontwikkeling</i>	26
4.1.4 <i>Handhavingstrategie gecombineerde handhaving provincie Overijssel (2^e druk, 2001)</i> ..	26
4.1.5 <i>Handhavingstrategie gecombineerde handhaving provincie Overijssel (3^e druk, 2005)</i> ..	28
4.1.6 <i>Vergelijking landelijke en Overijsselse handhavingsstrategie</i>	28
5. INVOERING VAN DE GEZAMENLIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE.....	30
5.1 INDIVIDUELE INVULLING VAN DE GEZAMENLIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE	30
5.1.1 <i>Gezamenlijke Handhavingstrategie IJsselland</i>	30
5.1.2 <i>Sanctie- en gedoogstrategie Regio Twente</i>	31
5.1.3 <i>Individuele handhavingsorganisaties Twente</i>	31
5.1.4 <i>Individuele handhavingsorganisaties IJsselland</i>	33
5.1.5 <i>Conclusie</i>	34
5.2 ACHTERGROND VAN DE ORGANISATIES	35
5.2.1 <i>Grootte van de organisatie</i>	35
5.2.2 <i>Seph</i>	36
5.2.3 <i>Handhavingscultuur</i>	37
5.2.4 <i>Type inrichtingen</i>	37
5.2.5 <i>Organisatie</i>	38
5.3 HUIDIGE HANDHAVING	38
5.3.1 <i>Gemeente Almelo</i>	38
5.3.2 <i>Gemeente Enschede</i>	39
5.3.3 <i>Waterschap Groot Salland</i>	39
5.3.4 <i>Gemeente Haaksbergen</i>	40
5.3.5 <i>Gemeente Hardenberg</i>	40
5.3.6 <i>Gemeente Hellendoorn</i>	40
5.3.7 <i>Gemeente Hof van Twente</i>	41
5.3.8 <i>Gemeente Kampen</i>	41
5.3.9 <i>Gemeente Oldenzaal</i>	42
5.3.10 <i>Gemeente Ommen</i>	42
5.3.11 <i>Waterschap Regge en Dinkel</i>	43

5.3.12	<i>Gemeente Steenwijkerland</i>	43
5.3.13	<i>Gemeente Twenterand</i>	43
5.3.14	<i>Gemeente Wierden</i>	44
5.3.15	<i>Gemeente Zwolle</i>	44
5.3.16	<i>Conclusie</i>	45
5.4	EFFECTEN VERSCHIEDENHEID	46
5.4.1	<i>Conclusie</i>	47
6.	TOEPASSING VAN DE THEORIE	49
6.1	DE KANS OP TOEPASSING VAN DE SANCTIESTRATEGIE	49
6.2	OPERATIONALISATIE VAN DE VARIABLEN BEHOOREND BIJ ADEQUATE TOEPASSING	50
6.2.1	<i>Wat is adequate toepassing?</i>	50
6.2.2	<i>Operationalisatie motivatie beleidsuitvoerders</i>	52
6.2.3	<i>Operationalisatie motivatie doelgroep</i>	53
6.2.4	<i>Operationalisatie informatie</i>	54
6.2.5	<i>Operationalisatie machtsbalans</i>	55
6.3	DE KANS OP ADEQUATE TOEPASSING VAN DE SANCTIESTRATEGIE PER ORGANISATIE	57
6.3.1	<i>Gemeente Almelo</i>	58
6.3.2	<i>Gemeente Enschede</i>	62
6.3.3	<i>Waterschap Groot Salland</i>	63
6.3.4	<i>Gemeente Haaksbergen</i>	65
6.3.5	<i>Gemeente Hardenberg</i>	66
6.3.6	<i>Gemeente Hellendoorn</i>	69
6.3.7	<i>Gemeente Hof van Twente</i>	70
6.3.8	<i>Gemeente Kampen</i>	71
6.3.9	<i>Gemeente Oldenzaal</i>	73
6.3.10	<i>Gemeente Ommen</i>	75
6.3.11	<i>Waterschap Regge en Dinkel</i>	77
6.3.12	<i>Gemeente Steenwijkerland</i>	78
6.3.13	<i>Gemeente Twenterand</i>	80
6.3.14	<i>Gemeente Wierden</i>	81
6.3.15	<i>Gemeente Zwolle</i>	82
6.4	CONCLUSIES	84
7.	GEVOLGEN EN OPLOSSINGEN	88
7.1	OVERIGE GEVOLGEN	88
7.1.1	<i>Eigen verantwoordelijkheid of harde hand?</i>	88
7.1.2	<i>Integraal of sectoraal?</i>	91
7.2	PROVINCIAAL BEKEKEN	92
7.3	VERBETERINGSMOGELIJKHEDEN VOLGENS DE THEORIE	93
7.4	ANDERE VERBETERINGSMOGELIJKHEDEN	95
7.5	CONCLUSIES	96
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	98
8.1	DE ONDERZOEKSVRAGEN BEANTWOORD	98
8.2	DE PROBLEEMSTELLING BEANTWOORD	104
	BIJLAGE I: LITERATUURLIJST	107
	BIJLAGE II: INTERVIEW MEDEWERKERS HANDHAVINGSORGANISATIES	110

1. Inleiding

In de laatste tientallen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het milieu. Dit is te merken aan de houding van de burger en de overheid. De aandacht van de consument verloopt sterk in golven, en die van de overheid volgt dit in mindere mate. In het begin van het milieutijdperk ging het vooral om de leefbaarheid van de wereld in het algemeen, met de mogelijke uitputting van verschillende bronnen, zoals voorspeld door de Club van Rome.

Door de jaren heen zijn er vele VN conferenties geweest met betrekking tot de leefbaarheid van de wereld, zoals bijvoorbeeld de conferentie van Rio de Janeiro in 1992 over de biodiversiteit en de conferentie van Kyoto in 1997 over de klimaatverandering.

De laatste jaren is er echter ook steeds meer aandacht voor de veiligheid van de directe leefomgeving. In de augustusbrief uit 1997 van de ministeries van VROM, V&W en Justitie is een aanzet gegeven voor het komen tot een hogere kwaliteit van milieuhandhaving. In 1999 zijn er provinciale bestuursovereenkomsten gesloten, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsorganisaties overeen kwamen de handhaving beter op elkaar af te zullen stemmen. De rampen in Enschede in 2000 en Volendam in de nieuwjaarsnacht van 2000/2001 hebben nog eens extra duidelijk gemaakt hoe belangrijk dit is. Deze rampen leidden tot een nieuwe impuls aan de kwaliteitsverbetering, vormgegeven met de nota "Met recht verantwoordelijk", wederom van het ministerie van VROM. Hierin is een landelijk voornemen vastgesteld om de kwaliteit van de handhaving binnen afzienbare tijd te verhogen. Via het overleg op 28 januari 2002 tussen het ministerie van VROM, de VNG, het IPO en de UvW, en vervolgens de notities Professionalisering Handhaving en Handhavingstructuur, zijn in november 2002 de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving vastgesteld. Deze criteria stellen eisen, waaraan alle handhavende instanties in Nederland voor 1 januari 2005 dienden te voldoen.

Een van de criteria luidt als volgt:

Criterium 2.1 Nalevingsstrategie: De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

Dit criterium is als volgt uitgewerkt: De nalevingsstrategie omvat tenminste:

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

De focus van dit onderzoek zal liggen op het eerste element van de nalevingsstrategie, de handhavingsstrategie, en dan met name het onderdeel sanctiestrategie. Al voordat de kwaliteitscriteria waren vastgesteld, heeft Overijssel naar aanleiding van de Bestuursovereenkomst uit 1999 de "Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel" vastgesteld. In 2004 is de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving vastgesteld. Vanaf 1 januari 2005 zijn alle handhavingsorganisaties verplicht te voldoen aan de kwaliteitscriteria en dus om te werken met een handhavingsstrategie. Dit dient uiteraard niet alleen op papier te staan, maar ook in praktijk te worden gebracht.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1 Probleemstelling

Vanaf het moment dat de rijksoverheid besloot tot de professionalisering van de milieuhandhaving, waren alle handhavingsorganisaties binnen Overijssel via de kwaliteitscriteria verplicht een handhavingstrategie in te voeren. Eerder al hadden zij zich bovendien via de bestuursovereenkomst uit 1999 verbonden aan de "Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel". Het was daarom een logisch vervolg om deze gezamenlijke handhavingsstrategie als basis te gebruiken voor de lokale handhavingsstrategieën van de Overijsselse handhavingsorganisaties.

Op 1 januari 2005 diende elke handhavingsorganisatie aan alle kwaliteitscriteria te voldoen, en moest overal dus de handhavingsstrategie zijn ingevoerd. De implementatie van de gezamenlijke handhavingsstrategie is uiteraard niet overal gelijk verlopen. De handhavingsorganisaties binnen Overijssel hebben de mogelijkheid gehad eigen interpretaties te geven aan de gezamenlijke strategie. Aangezien de achtergrond van de handhavingsorganisaties sterk kan verschillen, kan dit ook grote gevolgen hebben voor de uiteindelijke handhavingstrategie. Zo is er een aantal grote gemeenten en een groot aantal kleine gemeenten. Er zijn twee waterschappen en er is de provinciale overheid, die eveneens gebonden is aan de professionalisering. Daarnaast zijn er nog vele andere verschillen, zoals gemeenten met voornamelijk agrarische inrichtingen, of juist met sterk geïndustrialiseerde inrichtingen.

Daarnaast zijn er grote verschillen in de situatie waarin de handhavingsorganisaties zich bevonden voor de professionalisering. In een aantal organisaties werd er al gewerkt met een strategie die redelijk vergelijkbaar is met de nieuw ingevoerde strategie, in anderen was er geen enkele strategie aanwezig. Ook de band die werd onderhouden met de inrichtingen kan erg verschillen, van vriendelijk samenwerkend tot ronduit antagonistisch. Tenslotte kan er ook in de uitvoering nog een hoop gevarieerd worden. De communicatie met inrichtingen, maar ook met de andere organisaties kan sterk verschillen, er kan gebruik worden gemaakt van andere hulpmiddelen, en ook de prioritering kan zeer verschillend zijn, bijvoorbeeld onder invloed van capaciteitsproblemen.

De vraag is gerezen wat de effecten van al deze mogelijkheden en verschillen zijn voor de handhaving in de lokale praktijk, en of deze effecten gevolgen hebben voor de handhaving op provinciaal niveau. Het doel van dit onderzoek is om hier achter te komen. De probleemstelling voor dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Wat is het effect van de verscheidenheid aan achtergronden, en in de invoeringstrajecten van de gezamenlijke handhavingsstrategie binnen de Overijsselse handhavingsorganisaties, op de milieuhandhaving in de praktijk, en hoe is dit te verklaren?

2.2 Onderzoeksvragen

Deze probleemstelling levert al een aantal onderzoeksvragen op:

1. Wat zijn de landelijke en provinciale ontwikkelingen geweest op het gebied van de professionalisering van de milieuhandhaving?
2. Op welke manieren hebben de handhavingsorganisaties binnen Overijssel invulling gegeven aan de gezamenlijk opgestelde handhavingstrategie?
3. Wat voor invloed heeft de achtergrond van de verschillende organisaties hierop gehad?
4. Hoe verloopt de handhaving nu de handhavingsstrategie is ingevoerd in de verschillende organisaties?
5. Wat voor effecten heeft de verscheidenheid aan invulling en uitvoering van de handhavingstrategie op de handhaving in de praktijk?

Om de mogelijke verschillen in de handhaving te verklaren, zal gebruik worden gemaakt van de Contextuele Interactie Theorie (CIT). Tegelijkertijd zal dit onderzoek ook fungeren als een test voor deze theorie. Hieruit komt nog een aantal deelvragen.

6. Wat zijn de gevolgen van de verschillende achtergronden en invullingen van de handhavingsstrategie voor de factoren van de CIT?
7. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
8. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
9. Kloppen deze verwachtingen met de realiteit?

Tenslotte zal worden bekeken hoe eventuele onvolkomenheden in de handhaving kunnen worden aangepakt. Dit leidt tot de laatste serie deelvragen.

10. Leveren de verschillende invullingen van de provinciale handhavingstrategie gevolgen op voor de handhaving, anders dan gevolgen voor de adequate toepassing?
11. Wat is het karakter van de gevonden effecten op de lokale handhaving, gezien vanuit provinciaal oogpunt?
12. Draagt de CIT mogelijkheden aan om minder adequate toepassing van de handhavingstrategie te verbeteren?
13. Zijn er nog andere verbetermogelijkheden?

De onderliggende doelstellingen zijn:

- a) Het onderzoek verschaft inzicht in de verschillen tussen de invoeringstrajecten van de gezamenlijke handhavingsstrategie van de Provincie Overijssel, de Overijsselse gemeenten en de waterschappen.
- b) Het onderzoek verschaft inzicht in de effecten van de bij a) gevonden verschillen op de handhaving op lokaal niveau.
- c) Het onderzoek geeft het karakter aan van de bij b) gevonden effecten, gezien vanuit provinciaal niveau.
- d) Het onderzoek doet voorstellen voor verbetermogelijkheden van eventueel onder c) gevonden minder wenselijke effecten.
- e) Het onderzoek test de correctheid van de voorspellingen van de contextuele interactie theorie over de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie.

2.3 Onderzoeksmethoden

Voor het theoretische deel van het onderzoek, zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van de literatuur op het gebied van de Contextuele Interactie Theorie, zoals in de laatste decennia is ontwikkeld door onder andere Bressers (o.a. 1983, 2004) en Klok (1991). Er zal worden gekeken naar de ontwikkeling en de huidige stand van zaken van de theorie. Aan de hand van de beschikbare literatuur zal de meest recente versie van de theorie worden gehaald, en kan tegelijkertijd gebruik worden gemaakt van de lessen die er in de loop der jaren geleerd zijn over het gebruik van de theorie. Er zal worden afgewogen wat in dit geval de meest toepasselijke definities zijn van de variabelen, zodat de theorie zo goed mogelijk kan worden toegepast in dit onderzoek.

De ontwikkeling van de landelijke en de provinciale sanctiestrategie en de professionalisering in het algemeen zal vooral worden onderzocht door middel van dossieronderzoek. Dossiers over de landelijke ontwikkeling en de professionalisering zijn voor het grootste deel openbaar gemaakt op de website van het Landelijk Informatiepunt Milieuwethandhaving (LIM). Hierbij gaat het om informatie over de wettelijke grondslag van de professionalisering, een korte geschiedenis van de ontwikkeling van de wet- en regelgeving, de ontwikkelde Landelijke Sanctiestrategie, metingen onder de handhavingsorganisaties voorafgaand aan de professionalisering, tijdens de professionalisering en na afloop van de professionalisering. Dossiers die betrekking hebben op Overijssel zijn voor het grootste deel te vinden op het deel van de LIM website dat is gereserveerd voor de Samenwerking Milieuhandhaving Overijssel (SMO). Hierbij valt te denken aan de Overijsselse Bestuursvereenkomst, aan de hand waarvan de handhavingsorganisaties in Overijssel zich verbonden hebben aan de provinciale handhavingsstrategie, de Provinciale Handhavingsstrategie zelf, maar ook in de regio's Twente en IJsselland afzonderlijk ontwikkelde strategieën en handleidingen. Extra

informatie is te verkrijgen via de Servicepunten milieuhandhaving Twente en IJsselland, nu samengevoegd tot het Servicepunt milieuhandhaving Overijssel, waar een deel van de opdracht ook bij is uitgevoerd. Op deze manier is van binnen de organisatie informatie verkregen over de ontwikkeling in de beide gebiedsdelen.

Uit deze stukken zal naar voren komen welke stappen er voorafgaand aan de professionalisering al genomen waren binnen de provincie Overijssel, en hoe de provinciale handhavingsstrategie eruit zag toen het professionaliseringstraject werd opgestart. Naar aanleiding van deze stukken zal ook een vergelijking kunnen worden gemaakt tussen de landelijke en de provinciale strategie. Tenslotte komt ook de versie van de provinciale handhavingsstrategie aan bod zoals die na de professionalisering is gemaakt, welke wederom via het regionale deel van de website van het LIM is te vinden.

Voor de huidige sanctiestrategieën die op dit moment door de handhavingsorganisaties in Overijssel in gebruik zijn, zal contact worden gelegd met medewerkers uit al deze organisaties. Elke organisatie zal worden gevraagd om een kopie van de sanctiestrategie die in die organisatie in gebruik is. Hieruit zal moeten blijken hoe alle sanctiestrategieën van de verschillende handhavingsorganisaties eruit zien, en in hoeverre deze gebaseerd zijn op of afwijken van de provinciale handhavingsstrategie. Voor een beter inzicht in de ontwikkeling van een sanctiestrategie, zal bovendien een aantal overleggen worden bijgewoond van de elf Twentse gemeenten, die gezamenlijk de provinciale handhavingsstrategie bewerken tot een handhavingsstrategie die aansluit bij de eigen situatie van deze elf gemeenten.

Om een beeld te krijgen van de huidige handhavingspraktijk, alsmede van de waarden van de variabelen die gebruikt worden binnen de theorie, is met vijftien van de aangeschreven medewerkers een interview gehouden. Dit zijn de medewerkers die direct positief hebben gereageerd op het verzoek tot een interview. Deze medewerkers vertegenwoordigen vijftien organisaties, die een goede dwarsdoorsnede geven van de handhavingsorganisaties binnen Overijssel. De vijf achtergrondvariabelen die invloed lijken te hebben gehad op het proces en de uitkomst van de professionalisering, zoals besproken zal worden in paragraaf 5.2, zijn allen meerdere malen vertegenwoordigd. Zo bestaat de groep aan de interviews deelnemende organisaties uit twee waterschappen en dertien gemeenten, waaronder drie van de vijf grote gemeenten. Negen van de organisaties vielen onder het Seph Twente, zes onder het Seph IJsselland. De verschillende handhavingsculturen, inrichtingenbestanden en organisatievormen zijn eveneens vertegenwoordigd. Ook de drie verschillende manieren van invulling van de professionalisering, zoals besproken wordt in paragraaf 5.1 zijn ongeveer gelijk vertegenwoordigd. Vier van de onderzochte organisaties hebben zelf een strategie ontwikkeld, zes organisaties hebben samengewerkt en vijf organisaties hebben een strategie overgenomen.

Uit de interviews met deze vijftien personen kan daarom een goed beeld worden geschetst van de huidige situatie. In deze interviews zal middels directe en indirecte vragen onderzocht worden hoe de huidige handhaving verloopt. Er zal bovendien gebruik worden gemaakt van het diepteonderzoek dat KPMG dit voorjaar heeft uitgevoerd naar de toestand van de professionalisering binnen de Overijsselse handhavingsorganisaties, waaronder ook de toepassing van de sanctiestrategie.

Ook de waarden van de onafhankelijke variabelen motivatie, informatie en machtsbalans, alsmede de afhankelijke variabele mate van adequate toepassing van de sanctiestrategie, zullen uit de interviews gehaald worden. Dit gebeurt enerzijds met kwantitatieve vragen, waarbij de geïnterviewde zelf in de gelegenheid wordt gesteld om een waarde te geven aan elke onafhankelijke variabele op een vijfpuntsschaal. Voor elke organisatie ontstaat hierdoor een beeld over de waarde van die de variabelen daar aannemen volgens de geïnterviewden zelf. Dit beeld hoeft echter lang niet altijd te kloppen met de werkelijkheid, aangezien er een groot risico is van sociaal wenselijk antwoorden.

Om dit te ondervangen zal er daarom ook een aantal kwalitatieve vragen worden gesteld, aan de hand van de operationalisatie van zowel de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen. Deze operationalisatie zal worden uitgewerkt in paragraaf 6.2. Aan de hand van deze operationalisatie is een serie vragen naar voren gekomen, waaruit het af te nemen interview is opgesteld. Dit interview is terug te vinden als Bijlage bij dit verslag. Alle antwoorden op vragen die naar voren komen uit de operationalisatie van de variabele Motivatie zijn geanalyseerd op een positieve, neutrale of negatieve bijdrage aan de waarde van de variabele. Alle antwoorden tezamen leveren daardoor een waarde op, gemeten op

een vijfpuntsschaal, van zeer negatief, wanneer alle vragen negatief worden beantwoord, tot zeer positief, wanneer alle vragen positief worden beantwoord. Voor de variabele Informatie geldt dat er bij alle antwoorden op de betreffende vragen is gekeken naar de aanduiding voldoende voor een adequate toepassing van de sanctiestrategie of onvoldoende voor een adequate toepassing van de sanctiestrategie. Wanneer alle antwoorden op onvoldoende duiden is de uitkomst van de waardebepaling van de variabele zeer onvoldoende, bij een lichte overhand van het resultaat onvoldoende is de waarde enigszins onvoldoende, bij een lichte overhand van het resultaat voldoende is de waarde enigszins voldoende en wanneer alle antwoorden duiden op voldoende informatie is de waarde van de variabele zeer voldoende. Bij deze variabele is er geen neutrale antwoordmogelijkheid, en er wordt dus gebruik gemaakt van een vierpuntsschaal. Voor de variabele machtsbalans zijn de antwoorden op de vragen beoordeeld op overwicht voor de handhavingsorganisatie, overwicht voor de doelgroep of geen overwicht. Bij een duidelijke meerderheid voor een van beiden kanten van de balans is de waarde van de variabele deze kant, bij een ongeveer gelijke verdeling is er een evenwicht. De machtsbalans is slechts op een driepuntsschaal beoordeeld. Voor de bepaling van de mate van adequate toepassing, de afhankelijke variabele, wordt in paragraaf 6.2.1 een viertal hoofdvragen gesteld, welke bij de resultaten per handhavingsorganisatie beantwoordt worden. Ook deze resultaten komen voort uit de beantwoording van de vragen in de interviews. Hierbij is elke hoofdvraag in meerdere deelvragen verwerkt. Een overwegend positieve beantwoording van de deelvragen leidt tot een positieve beantwoording van de hoofdvraag, een overwegend negatieve beantwoording van de deelvragen tot een negatieve beantwoording van de hoofdvraag. Des te meer hoofdvragen positief worden beantwoord, des te hoger is de mate van adequate toepassing, waarbij moet worden aangetekend dat de vraag of het handhavingsschema nauwlettend wordt gevolgd het meeste gewicht in de schaal legt.

Analyse van de antwoorden op deze vragen, gecombineerd met het beeld dat de geïnterviewde zelf heeft, leidt tot een waarde voor elke variabele. De theorie verlangt hierbij een waarde op een twee- dan wel een driepuntsschaal. In de bespreking van de resultaten per handhavingsorganisatie zal daarom gewerkt worden met deze schalen. In een enkel geval zal ook de waarde worden weergegeven op een vier- of vijfpuntsschaal, aangezien zal blijken dat sommige resultaten beter naar voren komen op een vier- of vijfpuntsschaal, waarmee ook een verdieping van de Contextuele Interactie Theorie zal worden verkend.

Analyse van de waarden van de onafhankelijke variabelen door middel van de theorie, zal leiden tot een voorspelde uitkomst van de afhankelijke variabele. Door de voorspelde waarde en de gevonden waarde te vergelijken, kan aan de ene kant de theorie worden getest, en kan aan de andere kant worden getoond waar de grootste verbetermogelijkheden zitten voor de adequate toepassing van het beleidsinstrument sanctiestrategie.

De verbetermogelijkheden komen enerzijds naar voren uit de analyse van de gevonden waarden door middel van de CIT. Tegelijkertijd zal er ook in de interviews ruimte worden gegeven voor de input van degenen die met de sanctiestrategie moeten werken, en zal er gevraagd worden naar de problemen die in de praktijk worden gevonden. Oplossingsmogelijkheden die uit de interviews naar voren komen, zullen eveneens worden besproken. Niet alleen de beleidsuitvoerders zelf hebben hier echter ideeën over. Ook de handhavingspartners en provinciaal regisseur, belast met het begeleiden van de professionalisering, hebben een beeld van de problemen en oplossingsmogelijkheden. Zowel het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie als de provinciaal regisseur zijn daarom benaderd voor een diepte-interview. Het OM heeft echter een reorganisatie achter de rug en is haar mening over het flankerend beleid aan het evalueren. Een interview werd daarom niet gewenst geacht. Met de provinciaal regisseur heeft wel een uitgebreid interview plaatsgevonden, waarin zowel de problemen alsook de positieve punten van de professionalisering en de invoering van de handhavingsstrategie binnen de provincie aan bod zijn gekomen. Eveneens zijn verschillende oplossingsrichtingen besproken, voor nu en voor in de toekomst. De uitkomst van dit interview zal worden meegenomen in de te overwegen oplossingen.

2.4 Indeling verslag

In hoofdstuk 3 zal het theoretisch kader van dit onderzoek worden uitgewerkt. De Contextuele Interactie Theorie en de bijbehorende modellen zullen worden toegelicht, en er zal worden uitgelegd op welke variabelen het onderzoek zich zal richten.

De eerste vraag

1. Wat zijn de landelijke en provinciale ontwikkelingen geweest op het gebied van de professionalisering van de milieuhandhaving?

zal worden behandeld in hoofdstuk 4.

De volgende vier vragen,

2. Op welke manieren hebben de handhavingsorganisaties binnen Overijssel invulling gegeven aan de gezamenlijk opgestelde handhavingstrategie?
3. Wat voor invloed heeft de achtergrond van de verschillende organisaties hierop gehad?
4. Hoe verloopt de handhaving nu de handhavingstrategie is ingevoerd in de verschillende organisaties?
5. Wat voor effecten heeft de verscheidenheid aan invulling en uitvoering van de handhavingstrategie op de handhaving in de praktijk?

zullen aan de orde komen in hoofdstuk 5. Hierin zal de totstandkoming van de handhavingstrategie binnen de verschillende organisaties worden bekeken, alsmede de huidige situatie onder de loep worden genomen.

In hoofdstuk 6 zullen de vragen

6. Wat zijn de gevolgen van de verschillende achtergronden en invullingen van de handhavingstrategie voor de factoren van de CIT?
7. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
8. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
9. Kloppen deze verwachtingen met de realiteit?

worden beantwoord. Er zal worden onderzocht wat de waarden zijn van de in de CIT centraal staande factoren, wat de verwachte situatie zal zijn binnen de handhavingsorganisaties, en er zal worden bekeken of deze verwachtingen ook terecht zijn. Hieruit kunnen conclusies worden getrokken over de toepasbaarheid van de theorie, en indien de theorie toepasbaar is, over de oorzaak van eventuele problemen binnen de handhaving.

In hoofdstuk 7 zullen dan de vragen

10. Leveren de verschillende invullingen van de provinciale handhavingstrategie gevolgen op voor de handhaving, anders dan gevolgen voor de adequate toepassing?
11. Wat is het karakter van de gevonden effecten op de lokale handhaving, gezien vanuit provinciaal oogpunt?
12. Draagt de CIT mogelijkheden aan om minder adequate toepassing van de handhavingstrategie te verbeteren?
13. Zijn er nog andere verbetermogelijkheden?

aan bod komen. Hier zal bekeken worden of de verschillen in de lokale handhaving ook negatieve gevolgen hebben voor de provinciale handhaving, en wat eventuele verbetermogelijkheden zijn voor de handhaving, zowel op lokaal als op provinciaal niveau.

In hoofdstuk 8 tenslotte, zullen alle conclusies en aanbeveling op een rij worden gezet, en zal de beantwoording van de probleemstelling in z h geheel plaatsvinden.

3. Theoretisch kader

Voor het theoretisch kader wordt uitgegaan van de Contextuele Interactie Theorie (CIT). In 1985 werd het startschot gegeven voor de ontwikkeling van deze theorie, toen nog een voorlopige instrumententheorie voor milieubeleid. De theorie is hierna door ontwikkeld, eerst tot een algemene instrumenten theorie, en ondertussen tot de Contextuele Interactie Theorie. De theorie richt zich op het voorspellen en verklaren van het verloop en de uitkomst van beleidsuitvoering.

Beleidsuitvoering wordt gezien als een proces van interactie tussen verschillende actoren. Dit proces is een zeer complex gebeuren, en het is daarom moeilijk om er grip op te krijgen. Er zijn over het algemeen vele actoren, en vele factoren hebben een invloed op het verloop van het proces.

Om dit complexiteitsprobleem aan te pakken, wordt ten eerste het aantal actoren teruggebracht tot twee groepen. Bij overheidsbeleid is er sprake van aan de ene kant de beleidsuitvoerders, en aan de andere kant de doelgroep van het beleid. Alle actoren zijn in te delen in een van deze twee groepen.

Het aantal elementen dat een rol speelt in het proces kan ook worden verkleind, door te kijken naar de centrale causale factoren. Dit zijn de factoren die centraal staan in het proces, en via welke alle andere factoren hun invloed doen gelden. Deze centrale elementen bepalen zowel het verloop als de uitkomst van het beleidsproces. Hierdoor hoeft alleen van de centrale causale factoren de waarde te worden vastgesteld.

De drie centrale causale factoren of kernelementen in het beleidsproces worden gedefinieerd als motivatie, informatie en macht.

3.1 Centrale causale factoren

Motivatie, informatie en macht hebben binnen het proces van beleidsuitvoering vele interacties, en kunnen elkaar gedeeltelijk overlappen. Wanneer de drie begrippen echter worden gebruikt als drie onafhankelijke variabelen, die samen een proces en de uitkomst van dat proces kunnen verklaren, dan zal deze overlap voorkomen dienen te worden. Een strikte afbakening van de begrippen is daarom noodzakelijk.

3.1.1 Motivatie

Bij het opstellen van de oorspronkelijke instrumententheorie werd er nog niet gesproken over motivatie, maar over doeleinden. Over de definitie van doeleinden wordt vrij eensgezind gedacht, en zowel Hoogerwerf (1977) als Bressers (1983) als Klok (1991) hanteren dezelfde definitie: Een doel (doeleind) is een wens die een actor heeft besloten te verwezenlijken.

Het gaat hierbij dus om een wens die een actor ook daadwerkelijk wil realiseren, en die daarom richtinggevend is voor het handelen van de actor (Klok 1991).

Motivatie is echter een ruimer begrip dan doelen. In relatie tot het beleidsproces omschrijft Bressers (2004) motivatie als: de mate waarin de toepassing van het instrument gedacht wordt bij te dragen aan de doelen en interesses van de betrokken actoren.

Hierbij gaat het dus niet alleen meer om de doelen van de actoren, maar ook om de interesses die zij hebben buiten deze doelen.

De waarden die de motivatie aan kan nemen zijn positief, neutraal en negatief. Deze waarden gelden zowel voor de beleidsuitvoerders, als voor de doelgroep.

3.1.2 Informatie

Informatie is een veel moeilijker te definiëren begrip. In de literatuur rond de instrumententheorie wordt dit ook vaak nagelaten, al definieert Klok informatie als volgt: Informatie is kennis in de zin van het beeld dat de actor heeft van de wereld om hem heen.

Informatie omvat dus vele zaken, zoals het algemene beleid, de specifieke invulling daarvan, de mogelijkheden die dit schept, de wetgeving, het gedrag van de doelgroep, het

effect van bepaalde soorten gedrag, enzovoorts. Er zijn hierin twee hoofdonderwerpen te onderscheiden: een goede kennis van de procedurele en andere vereisten van de toepassing van het instrument en een goede kennis van het gedrag en de omstandigheden van de doelgroep (Bressers, 2004).

Echter, alleen informatie die relevant is voor de toepassing of de adequate uitvoering van het beleid, is in de theorie van belang. Bovendien gaat het niet puur om de al aanwezige informatie, maar ook om de mogelijkheid om de goede informatie te verkrijgen.

De waarden die de informatie aan kan nemen met betrekking tot het toepassen en het adequaat uitvoeren van het beleid zijn voldoende en onvoldoende. Aangezien alleen positief of neutraal gemotiveerde actoren zullen willen bijdragen aan (adequate) toepassing van het instrument, wordt alleen gekeken naar de informatie bij positieve of neutrale actoren. Negatief gemotiveerde actoren zullen alles in het werk stellen om toepassing te voorkomen of de effectiviteit te verminderen, onafhankelijk van de hoeveelheid informatie die zij hebben.

3.1.3 Macht

De macht die de actoren hebben om hun doel te bereiken, het al dan niet (adequaat) toepassen van het beleid, is de derde centrale causale factor.

Hoogerwerf (1977) en Bressers (1983) definiëren macht als: de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden.

Klok (1991) vindt deze definitie te ruim, aangezien deze definitie geen enkele manier van beïnvloeding uitsluit. Elke vorm van communicatie die als doel heeft het gedrag van een ander te beïnvloeden valt daardoor binnen het kader van machtsuitoefening, oftewel het aanwenden van dit vermogen.

Klok hanteert daarom een nauwere definitie van macht: macht is de mogelijkheid van een actor om, door een verandering van de beschikbaarheid of de eigenschappen of consequenties van gedragsalternatieven voor andere actoren, het gedrag van deze actoren te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden.

Bij machtsuitoefening wordt gebruik gemaakt van machtsmiddelen, die in navolging van deze definitie gedefinieerd kunnen worden als alles waarmee een actor de beschikbaarheid of de eigenschappen of de consequenties van gedragsalternatieven voor andere actoren kan veranderen.

Waar bij de instrumententheorie nog zowel de macht van de uitvoerder en de macht van de doelgroep apart werd bekeken, en vervolgens tegen elkaar werd afgezet, wordt in de contextuele interactie theorie gewerkt met de machtsbalans. Dit leidt tot een overzichtelijker theoretisch model en heeft verder geen gevolgen. De machtsbalans wordt bekeken vanuit het oogpunt van de uitvoerder, en kan de waarden positief, neutraal en negatief aannemen.

3.2 Modellen van de Contextuele Interactie Theorie

Met behulp van de drie centrale causale factoren kan worden voorspeld of een beleidsinstrument zal worden toegepast, en of dit vervolgens ook adequaat zal gebeuren. Met dit doel zijn twee tabellen ontwikkeld waarin de drie kernelementen zijn verwerkt, en waarbij de afhankelijke variabele (wordt het instrument toegepast respectievelijk wordt het instrument adequaat toegepast) kan worden voorspeld of verklaard aan de hand van de onafhankelijke variabelen, de motivatie van de uitvoerder, de motivatie van de doelgroep, de informatie bij de positief gemotiveerde groep(en) en de verdeling van de macht.

3.2.1 De kans op toepassing van het beleidsinstrument

De eerste vraag die de contextuele interactietheorie stelt is of het beleidsinstrument een kans heeft om überhaupt te worden toegepast, of dat het waarschijnlijk ergens in een lade verdwijnt, om nooit daadwerkelijk gebruikt te zullen worden. Dit is een aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien, maar dat niet onderschat dient te worden.

Afhankelijk van de waarden van de centrale causale factoren is er een drietal interactietypen mogelijk, namelijk medewerking, tegenwerking en gezamenlijk leren.

Medewerking kan actief zijn, als beide partijen dezelfde doelen hebben, terwijl passieve medewerking plaats zal vinden als een van de partijen geen duidelijk standpunt heeft, en de toepassing van het instrument noch zal stimuleren, noch zal verhinderen. Gedwongen medewerking zal plaatsvinden als de partijen een tegenovergestelde motivatie hebben, en de positief gemotiveerde partij over voldoende informatie en macht beschikt om de andere partij tot medewerking te dwingen.

Tegenwerking kan leiden tot een actieve obstructie van de toepassing van het instrument als de negatief gemotiveerde partij de macht aan zijn zijde heeft. Op het moment dat de machtsbalans in evenwicht is zal er wel tegenstand zijn, maar is de uitkomst van het proces onzeker.

Op het moment dat er vooral sprake is van een tekort aan informatie is er in eerste instantie een kleine kans op toepassing van het instrument, maar bestaat er de mogelijkheid tot een leerproces. Hiervoor moet minstens een positief gemotiveerde actor moeite willen doen, en er kan dus worden aangenomen dat die actor aan de positieve kant van de machtsbalans staat, aangezien anders het leerproces verspilde moeite zou zijn.

Tenslotte is het natuurlijk ook mogelijk dat er helemaal geen interactie plaats zal vinden op het moment dat geen van beide partijen positief gemotiveerd is om het instrument toe te passen.

Het verwachte verloop en de verwachte uitkomst van het uitvoeringsproces wordt in het volgende model weergegeven, aan de hand van de waarden van de centrale causale factoren.

Tabel 1 Schema kans op toepassing						
Situatie	Mu	Md	I+	Mbu	Uitkomst	Proces
1	+	+ / 0	+		++	Medewerking (0++ -> actieve)
2	+	+ / 0	-		--	Leerproces -> 1
3	+	-	+	+	++	Medewerking (gedwongen)
4	+	-	+	0	+ / -	Tegenstand
5	+	-	+	-	--	Obstructie
6	+	-	-		--	Aanvankelijk geen / leerproces -> 3
7	0	+	+		++	Medewerking
8	0	+	-		--	Leerproces -> 7
9	0	0 / -			--	Geen
10	-	+	+	+	--	Obstructie
11	-	+	+	0	+ / -	Tegenstand
12	-	+	+	-	++	Medewerking (gedwongen)
13	-	+	-		--	Aanvankelijk geen / leerproces -> 12
14	-	0 / -			--	Geen

Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor toepassing instrument
 Md = Motivatie doelgroep voor toepassing instrument
 I+ = Informatie ten behoeve van toepassing bij gemotiveerde partner(s)
 Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep

Uit deze tabel is op te maken of het beleidsinstrument een kans maakt om te worden toegepast. Situatie 5 bijvoorbeeld kan worden gelezen als: wanneer de beleidsuitvoerders de toepassing van het instrument in hun belang achten, maar de doelgroep acht dit tegengesteld aan hun belang, en de informatie bij de beleidsuitvoerders weliswaar voldoende voor toepassing, maar de doelgroep heeft de macht in handen, dan zal het proces bestaan uit obstructie door de doelgroep, met een zeer kleine kans dat het instrument zal worden toegepast.

3.2.2 De mate van adequate toepassing van het instrument

Dat een beleidsinstrument wordt toegepast wil nog niet zeggen dat het ook goed en effectief wordt toegepast. Beleidsuitvoerders kunnen bijvoorbeeld niet goed op de hoogte zijn van de consequenties van het instrument, de doelgroep weet de mazen in de regelgeving uit te buiten, er kan zelfs gezamenlijk worden besloten om overtredingen door de vingers te zien vanwege gunstige economische effecten voor beide partijen.

De mate van adequate toepassing geeft aan in welke mate het instrument z'n potentie om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden behoudt terwijl het wordt toegepast. Dit houdt niet per se in dat het instrument tot de letter nauwkeurig wordt toegepast, het kan zelfs zijn dat een lossere toepassing leidt tot betere resultaten. In dat geval is de effectiviteit van het instrument zelfs hoger. De mate van adequate toepassing hangt wederom af van de motivatie van de beleidsuitvoerders en de doelgroep, van de informatie die beschikbaar is bij de positief en neutraal gemotiveerde actoren, en van de machtsbalans.

De interactietypen die hieruit voort kunnen komen zijn samenwerking, zowel constructief als obstructief, onderhandeling, conflict, symbolische toepassing en gezamenlijk leren.

Samenwerking zal optreden als beide partijen dezelfde doelen hebben. Als deze doelen in het verlengde liggen van het beleidsinstrument, dan zal er sprake zijn van constructieve samenwerking. Als beide partijen echter geen heil zien in een correcte toepassing, of er zelfs baat bij hebben als het instrument verkeerd wordt toegepast, dan zal er een obstructieve samenwerking optreden.

Op het moment dat beide actoren verschillend gemotiveerd zijn en er voldoende informatie beschikbaar is voor een adequate toepassing, zal de machtsbalans de doorslaggevende factor zijn. Als de balans in het voordeel is van de positief gemotiveerde actor zal samenwerking worden afgedwongen, terwijl als de balans in het voordeel is van de negatief gemotiveerde actor er vooral zal worden onderhandeld over de toepassing van het instrument.

Als de machtsbalans in evenwicht is bestaat er ook de mogelijkheid tot onderhandeling, waarbij er compromissen zullen moeten worden gesloten. Hierdoor zal de effectiviteit van het instrument wel gedeeltelijk in tact blijven, maar ook gedeeltelijk worden aangetast. In deze situatie is het echter ook mogelijk dat een van beide actoren eenzijdig zal proberen zijn zin door te drijven. Dit zal waarschijnlijk een hogere effectiviteit tot gevolg hebben, maar zal ook leiden tot het inzetten van negatieve machtsmiddelen door de andere partij. In dat geval ontstaat er een situatie van conflict. Welke strategie gevolgd zal worden in deze situatie is niet goed voorspelbaar.

Op het moment dat geen van beide actoren voldoende gemotiveerd is om het instrument adequaat toe te passen, of wanneer de positief gemotiveerde actor te weinig informatie heeft om dit te bewerkstelligen, zal er danwel een symbolische toepassing van het instrument plaatsvinden, danwel een leerproces op gang komen naar een situatie waarin de informatie wel in voldoende mate aanwezig is. Symbolische toepassing houdt in dat het instrument weliswaar officieel in gebruik is, maar op een manier die in feite geen enkele consequentie zal hebben voor het gedrag van de doelgroep.

Aan de hand van de waarden van de centrale causale factoren, kan het onderstaande schema worden gemaakt, waarin de uitkomst en het verloop van het uitvoeringsproces wordt voorspeld met betrekking tot de mate van adequate toepassing van het beleidsinstrument.

Tabel 2 Schema mate van adequate toepassing						
Situatie	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitkomst	Proces
1	+	+ / 0	+		++	Constructieve samenwerking (M++ -> actieve)
2	+	+ / 0	-		--?	Leerproces -> 1
3	+	-	+	+	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)
4	+	-	+	0	+ / ++	Onderhandeling/Conflict
5	+	-	+	-	+ / -	Onderhandeling
6	+	-	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 3/4
7	0	+	+		++	Constructieve samenwerking
8	0	+	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 7
9	0	0			--	Symbolisch
10	0	-			--	Obstructieve samenwerking
11	-	+	+	+	+ / -	Onderhandeling
12	-	+	+	0	+ / ++	Onderhandeling/Conflict
13	-	+	+	-	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)
14	-	+	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 12/13
15	-	0 / -			--	Obstructieve samenwerking (M-- -> actieve)
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I + / 0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep						

Uit deze tabel is af te lezen wat de verwachte mate van adequate toepassing zal zijn. Zo kan situatie 4 worden gelezen als: Wanneer de beleidsuitvoerders de adequate toepassing van het instrument in hun belang achten, maar de doelgroep acht dit tegengesteld aan hun belang, terwijl de informatie die nodig is voor adequate toepassing in voldoende mate aanwezig is bij de beleidsuitvoerders en de machtsbalans tussen de uitvoerders en de doelgroep in evenwicht is, dan zal het proces bestaan uit onderhandelingen, of indien een van beide partijen besluit machtsmiddelen in te zetten uit conflict. De uitkomst is dat de mate van adequate toepassing groot tot zeer groot zal zijn.

Via de CIT kan enerzijds worden voorspeld of de handhavingstrategie door de verschillende handhavingsorganisaties adequaat zal worden toegepast. Anderzijds kan binnen de huidige situatie de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie worden verklaard.

Door de theorie als uitgangspunt te gebruiken, kan niet alleen per organisatie onderzocht worden of de handhavingstrategie zal werken, maar kan bovendien worden bekeken of de eigen invulling van de gezamenlijke handhavingsstrategie en de eigen omstandigheden van de verschillende organisaties effect hebben op de adequaatheid van het gebruik. Bij minder adequaat gebruik van de handhavingsstrategie is bovendien goed aan te geven op welk vlak er verbetermogelijkheden zijn. Tegelijkertijd geven de gevonden resultaten, gerelateerd aan de ervaring van betrokken handhavers, een beeld van de correctheid van de theorie.

4. Geschiedenis van de professionalisering

Om de overige onderzoeksvragen en de probleemstelling te kunnen beantwoorden, is het nuttig om eerst een kort overzicht te geven van de geschiedenis van de professionalisering, en van de aanwezige algemeen gangbare handhavingsstrategieën, naar aanleiding van de eerste onderzoeksvraag: Wat zijn de landelijke en provinciale ontwikkelingen geweest op het gebied van de professionalisering van de milieuhandhaving? Hierbij komt zowel de in het kader van de professionalisering ontworpen landelijke handhavingsstrategie, als de daarvoor al ontwikkelde Overijsselse handhavingsstrategie aan bod, en zal er een korte vergelijking worden gemaakt tussen deze twee handhavingsstrategieën.

4.1 Professionalisering van de milieuhandhaving

4.1.1 Landelijke ontwikkeling

Aan het eind van de jaren negentig heeft het Ministerie van VROM een begin gemaakt met wat later de professionalisering van de milieuhandhaving is gaan heten. In juni 1997 werd het rapport *Handhaven met effect* aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin de noodzaak voor verbetering van de milieuhandhaving naar voren komt. In augustus van dat jaar, in wat later de Augustusbrief is gaan heten, geven de ministers van VROM, V&W en Justitie een intentieverklaring aan de Tweede Kamer om hier concreet mee aan de slag te gaan. In deze brief worden drie sporen aangegeven waarlangs naar verbetering gestreefd zal worden. In 1998 wordt in het strategiedocument *‘Naar samenhang en transparantie in de milieuwethandhaving’* van de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM) een procedureel kader neergelegd om deze verbetering tot stand te brengen.

In 2001 heeft VROM de nota *‘Met recht verantwoordelijk’* gepubliceerd, waarmee de discussie op gang werd gebracht over de richting die een professionalisering van de milieuhandhaving zou moeten inslaan. Naar aanleiding van de discussie over deze nota is op 28 januari 2002 door de minister van VROM, en vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) het principebesluit genomen om het traject van de professionalisering van de milieuhandhaving in te gaan. Later dat jaar heeft ook het Ministerie van V&W zich hierbij aangesloten.

In januari van 2002 wordt ook de eerste versie van de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving gepubliceerd. Op 1 november van dat jaar worden deze criteria definitief vastgesteld.

In dit onderzoek draait het vooral om het volgende criterium:

CRITERIUM 2.1 Nalevingsstrategie

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

De nalevingsstrategie omvat ten minste:

- een handhavingsstrategie, bestaande uit:
 - een toezichtstrategie conform criterium 2.2;
 - een sanctiestrategie conform criterium 2.3;
 - een gedoogstrategie conform criterium 2.4;
- een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.

En dan met name om het onderdeel betreffende de sanctiestrategie:

CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie

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

De sanctiestrategie omvat ten minste:

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

In november 2002 begint vervolgens de nulmeting waarbij alle handhavingsorganisaties een zelfevaluatie hebben uitgevoerd, welke is geverifieerd door een extern bureau. De nulmeting onderzocht met name in hoeverre de handhavingsorganisaties al voldeden aan de kwaliteitscriteria. In juni 2003 heeft het IPO de landelijke resultaten bekendgemaakt. In het wetsvoorstel ter wijziging van hoofdstuk 18 (Handhavingsstructuur) van de Wet milieubeheer van november 2003 wordt de samenwerking in de milieuhandhaving per wet vastgelegd, net als de regierol die de provincies krijgen toebedeeld in de handhaving. Tevens wordt de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangekondigd, waarin de kwaliteitscriteria wettelijk zullen worden vastgelegd. Voor deze AMvB is uiteindelijk in januari 2005 een voorontwerp gepubliceerd, welke in oktober 2005 is vastgesteld. In het voorjaar van 2004 wordt een aantal landelijke documenten gepubliceerd, die bedoeld zijn als handreiking naar de handhavingsorganisaties om te helpen bij de professionalisering. Zo wordt eerst door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) een landelijke sanctiestrategie uitgegeven, en wordt later een aantal praktijkvoorbeelden van protocollen voor handhaving gepresenteerd. Per 1 januari 2005 dienden alle handhavingsorganisaties te voldoen aan de kwaliteitscriteria, en in het voorjaar van 2005 heeft daarom de eindmeting plaatsgevonden. In juni 2005 is het eindrapport gepresenteerd, waaruit bleek dat weliswaar veel handhavingsorganisaties de deadline hebben gehaald, maar ook een aanzienlijk deel nog een paar stappen moet maken. Een derde van de handhavingsorganisaties voldeed aan alle eisen, terwijl nog eens 40% aan meer dan 90% van de kwaliteitscriteria voldeed (Stuurgroep Professionalisering van de Milieuhandhaving, 2005). Eind 2006 was het aantal handhavingsorganisaties dat voldoet aan alle eisen gestegen tot 92% (IPO Milieuwerk, 2006).

4.1.2 Landelijke strategie milieuhandhaving

De landelijke strategie is opgesteld in de vorm van een handleiding voor de manier van reageren bij het constateren van een overtreding. Aan de ene kant is het geen stappenplan met een van tevoren uitgestippeld tijdspad, maar toch kan de sanctiestrategie wel worden beschouwd als een serie van stappen, waarbij naar aanleiding van het soort overtreding en de instelling van de inrichting bij het maken van de overtreding een bepaald soort actie wordt ondernomen. De landelijke strategie kent twee manieren van reageren, al naar gelang de aard en de gevolgen van de overtreding:

1. Een schriftelijke **waarschuwing** met termijnstelling waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd:
 - Bij eerste overtreding van een niet-kernbepaling
2. Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk **optreden**, bestaande uit het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een bestuurlijke sanctiebeschikking¹ en/of een strafrechtelijk proces verbaal:
 - Bij overtreding van een kernbepaling
 - Bij een voortdurende² overtreding.
 - Bij een overtreding waarbij hercontrole illusoir is

Een van de grootste discussiepunten bij elke handhavingsstrategie is het begrip kernbepaling. Soms wordt bij kernbepalingen gedacht aan een van tevoren vastgestelde lijst van overtredingen, die door het Openbaar Ministerie (OM) is goedgekeurd, soms wordt dit ook gezien als een dynamische lijst. In deze sanctiestrategie geldt een door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) en het OM gezamenlijk vastgestelde lijst van kernbepalingen. Hier is dus geen lokale invulling van mogelijk.

Hoewel de bovenstaande reacties op het eerste gezicht weinig ruimte voor afwijking laten, worden ze in de strategie toch genuanceerd. Reactie 1 wordt ook van toepassing geacht als er sprake is van een overtreding van een kernbepaling, die:

- Niet doelbewust is begaan en
- Een kennelijk incident betreft en
- Gering van omvang is en
- Begaan is door een overigens goed nalevende overtreder,
- Die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen.

Reactie 2 wordt, naast de in het blok bepaalde situaties, ook van toepassing geacht als er sprake is van:

- Directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole³, *of*
- De handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling, *of*
- Er een aanmerkelijke kans bestaat dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt, *of*
- De overtreding reeds op een zodanige schaal voorkomt dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden, *of*
- Internationaal recht dwingt tot handhavend optreden.

Deze strategie houdt rekening met de eisen die vanuit de kwaliteitscriteria worden gesteld aan een sanctiestrategie. De strategie gaat in op alle elementen waaraan een sanctiestrategie dient te voldoen. Voor de hersteltermijnen en zwaarte van de sancties wordt verwezen naar landelijke afspraken. Wanneer deze afspraken niet toereikend zijn zal danwel het LOM, danwel de handhavingsorganisatie zelf duidelijkheid moeten verschaffen, zodat de transparantie gewaarborgd is.

Voor het optreden tegen de eigen overheid worden eveneens afspraken gemaakt, die met name betrekking hebben op de transparantie en de openbaarheid van de handhavende reactie.

Samenvattend werkt de landelijke strategie milieuhandhaving als volgt:

¹ Dwangsom, bestuursdwang, (toekomstig) bestuurlijke transactie, of eventueel sluiting, intrekking

² Voortdurend in de betekenis van “herhaald” of van “voortgezet”.

³ Bijvoorbeeld het niet doen van meldingen, het niet plaatsen van meet- en controle-instrumenten, het niet indienen van plannen voor invulling van een doelvoorschrift of zorgplichtartikel uit vergunning of AMvB

Samenvatting

Reactie 1. Waarschuwing met termijnstelling

- Eerste overtreding van niet-kernbepaling *of*
- Overtreding van kernbepaling, maar
 - Niet doelbewust *en*
 - Kennelijk incident *en*
 - Gering van omvang *en*
 - Overigens goed nalevend *en*
 - Maatregelen getroffen

Reactie 2. Sanctiebeschikking en/of Proces Verbaal

- Overtreding van kernbepaling *of*
- Voortdurend, *of*
- Hercontrole illusoir, *of*
- Directe aantasting
 - milieu
 - openbare gezondheid,
 - geloofwaardigheid van de overheid,
 - eerlijke concurrentie,
 - overheidscontrole, *of*
- Calculerend of malafide, *of*
- Kans op navolging, *of*
- Cumulatie, *of*
- Internationale verplichting

Individuele afwijkingen van de

- hoofddijn van reageren
 - kernbepalingen
 - herstel- of begunstigingstermijnen
 - hoogte dwangsom of schikkingsbedrag
- worden gemotiveerd en gedocumenteerd.

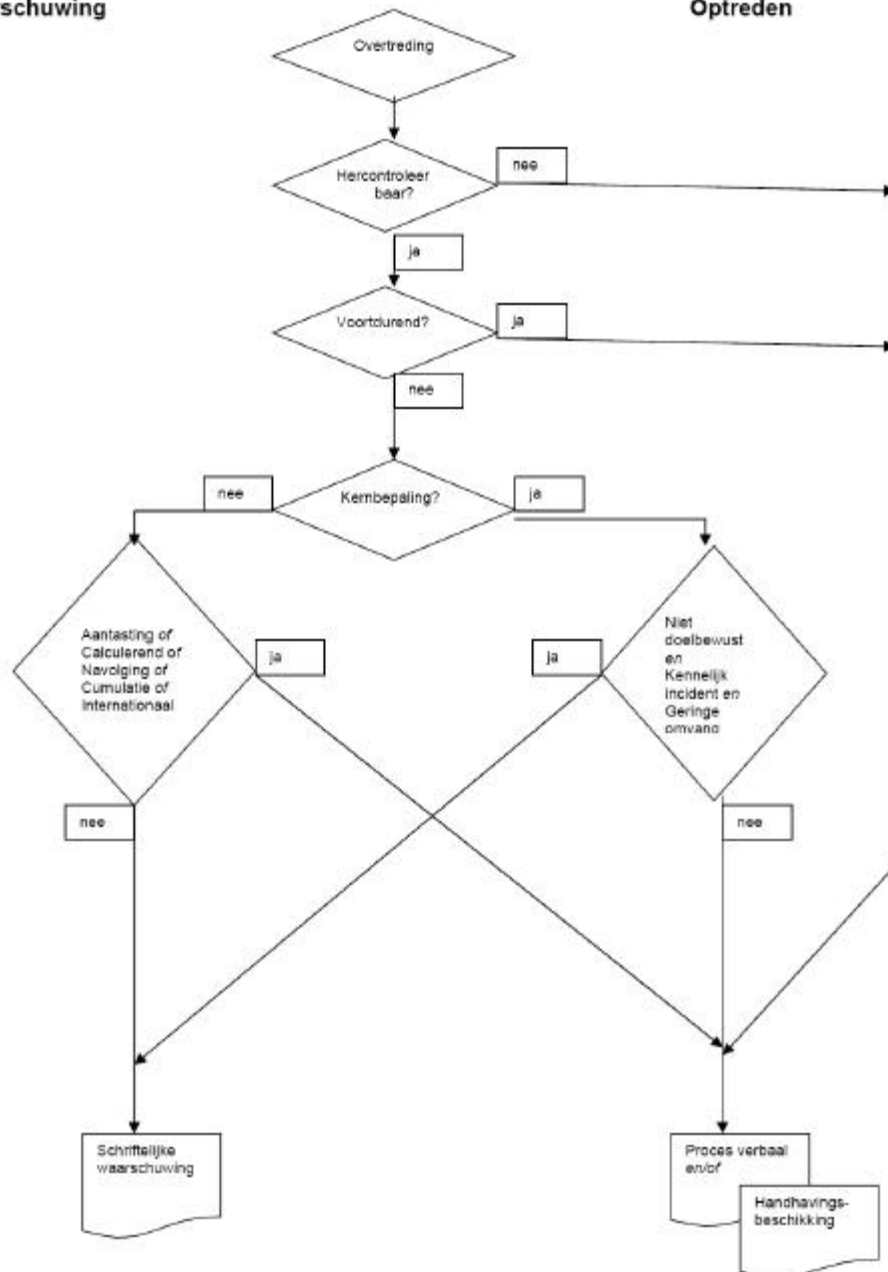
Na constatering van overtreding van een kernbepaling door een instelling van de “eigen” overheid wordt de aankondiging van optreden verzonden aan de beheerder van de overheidsinstelling (cq wordt het bevoegd gezag geïnformeerd), met gelijktijdige mededeling aan

- Portefeuillehouder milieuhandhaving
- Portefeuillehouder desbetreffende instelling
- OM

Schematische weergave

Waarschuwing

Optreden



Figuur 1: Schematische weergave Landelijke Strategie Milieuhandhaving

4.1.3 Overijsselse ontwikkeling

Overijssel liep aan het begin van het professionaliseringstraject vooraan. Dit kwam voornamelijk door de bestuursovereenkomst die in 1999 al was afgesloten, over de samenwerking binnen de milieuhandhaving in Overijssel. Hieruit volgend is in 2000 een eerste versie gepubliceerd van de Handhavingstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel'. Na een aantal evaluatiebijeenkomsten is de strategie verder ontwikkeld, en in mei 2001 is de tweede versie verschenen. Deze strategie zou door alle handhavingsorganisaties in Overijssel worden ingevoerd in het kader van de bestuursovereenkomst. Met deze versie van de gezamenlijke handhavingstrategie is Overijssel het professionaliseringstraject begonnen.

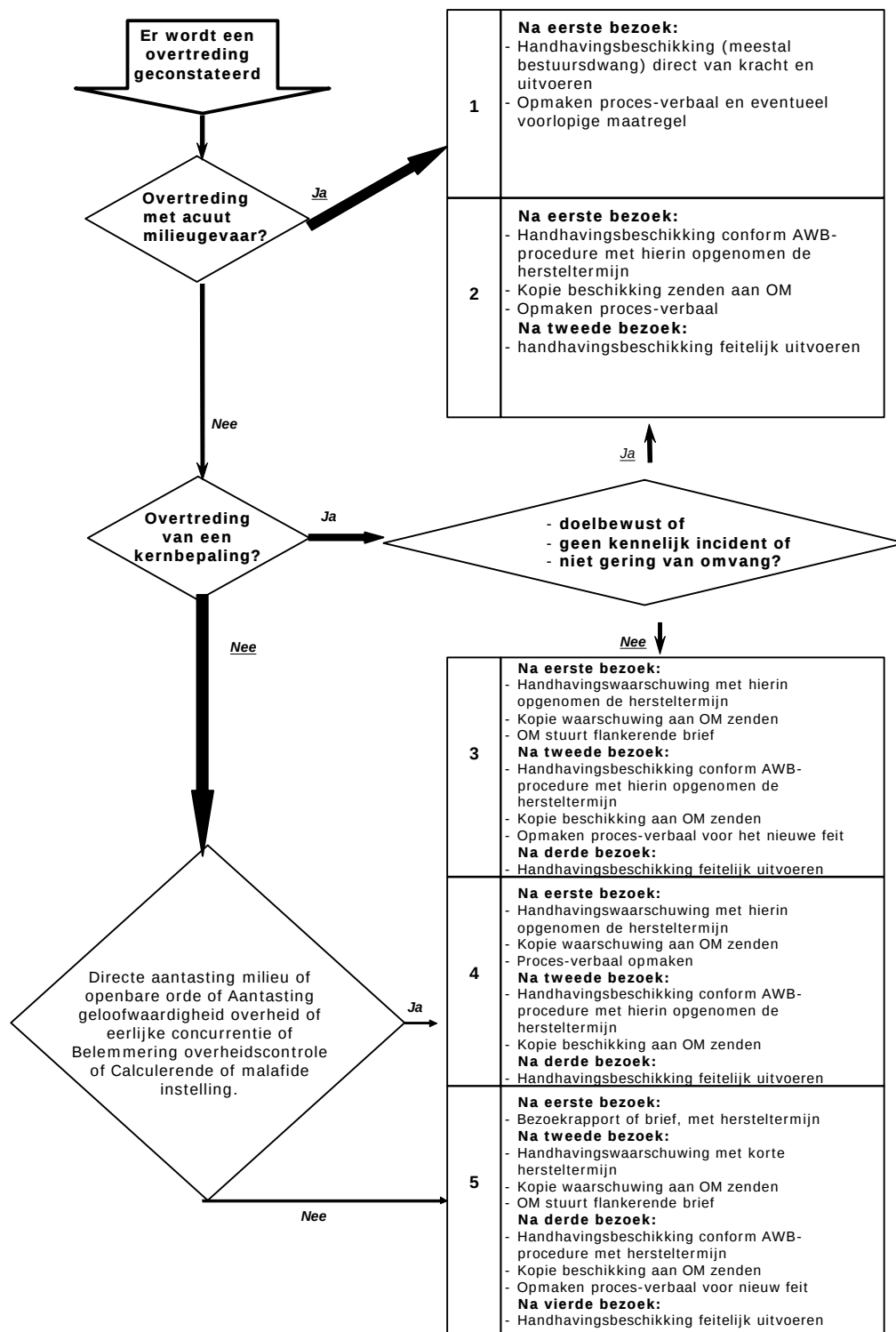
In mei 2003 is het resultaat van de Overijsselse nulmeting bekend gemaakt. Hieruit bleek dat de Overijsselse handhavingsorganisaties nog niet goed scoren op de kwaliteitscriteria. Er zijn slechts twee organisaties die reeds aan meer dan 40% van de criteria voldoen. Kijkend naar de verschillende elementen waaruit de criteria bestaan is het beeld iets positiever, de meeste organisaties voldoen aan 20% tot 60% van de minimum elementen. Zoals te verwachten was, wordt op het onderdeel sanctiestrategie wel goed gescoord. 88% Van de Overijsselse handhavingsorganisaties hanteert in deze tijd reeds een sanctiestrategie, al wordt door slechts een kwart voldaan aan alle minimum elementen die de kwaliteitscriteria hanteren voor een sanctiestrategie (Hamstra en Van der Gun, 2003). Dit is direct terug te leiden naar de Overijsselse bestuursovereenkomst en de gezamenlijke handhavingstrategie.

In 2006 is er een nieuwe bestuursovereenkomst afgesloten, waarin door alle handhavingsorganisaties wordt afgesproken om gezamenlijk de Handhavingstrategie Overijssel te onderhouden. Het doel van de gezamenlijke handhavingstrategie is het bevorderen van een uniforme en effectieve aanpak van milieuovertredingen. Een van de uitgangspunten van de bestuursovereenkomst is de gelijke behandeling van bedrijven in gelijke gevallen door alle deelnemende partijen (BPHO, 2006).

4.1.4 Handhavingstrategie gecombineerde handhaving provincie Overijssel (2^e druk, 2001)

Ook de Overijsselse handhavingstrategie maakt gebruik van een stappenplan, waarbij al naar gelang het soort overtreding een handelswijze is voorgeschreven. Kernbepalingen worden hier gedefinieerd als: bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Hier zijn kernbepalingen dus zowel op een nationaal, regionaal of lokaal niveau vast te stellen.

Schematisch ziet de 2^e druk van de handhavingstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel uit 2001 er zo uit:



Figuur 2: Schematische weergave van de handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel (2^e druk, mei 2001)

4.1.5 Handhavingstrategie gecombineerde handhaving provincie Overijssel (3^e druk, 2005)

Na het hele professionaliseringstraject, is er opnieuw een gezamenlijke strategie opgesteld. Dit is gedaan vanuit impulsen vanuit de handhavingspartners en ontwikkelingen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). De terminologie moest worden bijgeschaafd, en sommige dingen konden een stuk helderder worden neergezet. Alle strategieën van de handhavingsorganisaties in Overijssel waren wel redelijk gelijk, maar de toepassing was niet uniform. Met de nieuwe versie van de strategie is dit verbeterd.

De 3^e druk lijkt zeer sterk op de strategie zoals deze in 2001 is opgesteld, met als voornaamste verschil de invulling van de kernbepalingen. De definitie is vrijwel gelijk gebleven, maar waar in 2001 was er nog sprake van een ruime, zelf in te vullen definitie, met daarbij een voorlopige lijst van mogelijke kernbepalingen van het OM. In 2005 is er een aantal richtlijnen toegevoegd om een kernbepaling vast te stellen, namelijk:

- door benoeming van kernbepalingen in de betreffende AMvB;
- door een toezichtsplan, per inrichting of per branche;
- door projectgewijs vastgestelde kernbepalingen;
- door middel van de tafel van 7 van Twente en de twee lijstjes van 6 van IJsselland⁴;
- door de inmiddels flink ingekorte voorlopige lijst van kernbepalingen van het OM.

Daarnaast is het inlichten van het OM uit de blokken 2 en 4 weggelaten en zijn de beslispunten uit het wybertje tussen de blokken 2 en 3 ook aan het wybertje tussen de blokken 4 en 5 toegevoegd.

4.1.6 Vergelijking landelijke en Overijsselse handhavingsstrategie

Hoewel de provinciale strategie gebruik maakt van een stappenplan en de landelijke strategie meer als een reactiemodel kan worden gekenmerkt, zijn de uitkomsten voor de uiteindelijke handelswijze bij een overtreding redelijk gelijk. Hierbij moet worden aangetekend dat de definities van een kernbepaling verschillen. Het voornaamste verschil in het handhavingstraject zit in de reactie bij overtredingen met een lage prioriteit.

⁴ De 2*6 van IJsselland en de 7 van Twente worden nader besproken in §5.1.1 en §5.1.2.

Tabel 3 Vergelijking landelijke en provinciale handhavingsstrategie		
Overtreding	Landelijke Strategie	Provinciale Strategie
Met acuut milieugevaar	Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal, direct uitvoeren	Handhavingsbeschikking en Proces-verbaal, direct uitvoeren
Niet hercontroleerbaar	Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal	Geen strategie voorhanden
Kernbepaling, die doelbewust of geen kennelijk incident of niet gering van omvang is	Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal	Handhavingsbeschikking en Proces-verbaal
Kernbepaling, die niet doelbewust en een kennelijk incident en gering van omvang is (die in de landelijke strategie begaan is door een overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen)	Handhavingswaarschuwing, bij voortduring na hercontrole Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal	Handhavingswaarschuwing, bij voortduring na hercontrole Handhavingsbeschikking en Proces-verbaal
Geen kernbepaling, wel gevolgen voor het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole, of een calculerende of malafide instelling, of cumulatie of concurrentievervalsing	Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal	Handhavingswaarschuwing, bij voortduring na hercontrole Handhavingsbeschikking en Proces-verbaal
Anders	Handhavingswaarschuwing, bij voortduring na hercontrole Handhavingsbeschikking en/of Proces-verbaal	Bezoekrapport of brief met hersteltermijn, bij voortduring na hercontrole Handhavingswaarschuwing, bij voortduring na hercontrole Handhavingsbeschikking en Proces-verbaal

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat het verschil zit in het handhavingstraject bij overtredingen die geen kernbepalingen omvatten. De landelijke strategie treedt hier strenger tegen op dan de provinciale strategie. In de provinciale strategie is meer gezocht naar methoden om de overtreding ongedaan te maken voor er een beschikking of proces-verbaal aan te pas hoeft te komen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de provinciale strategie in eerste instantie meer leek op de landelijke strategie, aangezien in eerste instantie bij de lichtste soort overtreding direct een handhavingswaarschuwing werd gegeven. Na een tussenevaluatie met milieuhandhavers binnen de provincie, is gebleken dat er behoefte was aan een extra fase, waarop het opsturen van het bezoekrapport is toegevoegd, en de waarschuwing pas volgt na de eerste hercontrole. Over deze extra fase is men zeer tevreden, en dit is ook aangedragen als suggestie voor de landelijke strategie.

5. Invoering van de gezamenlijke handhavingsstrategie

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar het invoeringstraject van de handhavingsstrategie in de handhavingsorganisaties in Overijssel. De vragen die hierbij beantwoord zullen worden zijn:

2. Op welke manieren hebben de handhavingsorganisaties binnen Overijssel invulling gegeven aan de gezamenlijk opgestelde handhavingstrategie?
3. Wat voor invloed heeft de achtergrond van de verschillende organisaties hierop gehad?
4. Hoe verloopt de handhaving nu de handhavingsstrategie is ingevoerd in de verschillende organisaties?
5. Wat voor effecten heeft de verscheidenheid aan invulling en uitvoering van de handhavingstrategie op de handhaving in de praktijk?

5.1 Individuele invulling van de gezamenlijke handhavingsstrategie

Voor het beantwoorden van de eerste vraag van dit hoofdstuk - Op welke manieren hebben de handhavingsorganisaties binnen Overijssel invulling gegeven aan de gezamenlijk opgestelde handhavingstrategie? - zal worden gekeken naar zoveel mogelijk handhavingsorganisaties in Overijssel.

Wat direct opvalt, is dat de Servicepunten milieuhandhaving (Seph 5) erg betrokken zijn geweest bij de invulling van de strategie in hun beider regio's. In Overijssel zijn er twee Seph 5, een voor de regio IJsselland en een voor de regio Twente. De regio IJsselland bestond bij het ingaan van het proces uit de gemeenten Zwolle, Deventer, Staphorst, Zwartewaterland, Steenwijkerland, Raalte, Kampen, Hardenberg, Dalfsen, Olst-Wijhe, Ommen en Bathmen, maar Bathmen is sindsdien samengegaan met een aantal gemeenten in Gelderland en valt nu daar onder de samenwerking. De regio Twente bestaat uit de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo, Borne, Dinkelland, Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Binnen deze regio's wordt op vele vlakken in meer of mindere mate samengewerkt. Ook over de handhavingsstrategie is veel overleg geweest, en beide regio's hebben een eigen versie opgesteld van de gezamenlijke Overijsselse handhavingsstrategie.

5.1.1 Gezamenlijke Handhavingstrategie IJsselland

De Regio IJsselland heeft de provinciale strategie verwerkt in een regionale strategie, waarbij het tweede beslispunt niet alleen uitgaat van de kernbepalingen, maar ook van omgevingsfactoren die de ernst van de overtreding bepalen. Deze omgevingsfactoren komen overeen met de beslispunten die in de provinciale strategie pas gelden als er geen sprake is van een overtreding van een kernbepaling. Blok 4 uit de provinciale strategie is daarom weggelaten. De kernbepalingen en de omgevingsfactoren zijn gedefinieerd in de zogenaamde 2x de Tafel van Zes:

Tabel 4 2x6 van IJsselland	
Kernbepalingen	
1	Onjuiste (registratie van) verwijdering van gevaarlijke- en/of bedrijfsafvalstoffen.
2	Opslag van (afval)stoffen niet volgens de voorschriften.
3	Niet treffen van voorgeschreven bodembeschermende maatregelen (inclusief artikel 13 Wet bodembescherming).
4	Lozing afvalwater niet conform de voorschriften.
5	Oprichten, uitbreiden en in werking hebben van een inrichting zonder vergunning.
6	Niet naleven van geluidsvoorschriften.
Omgeving	
1	Aantasting van het milieu.
2	Aantasting van de veiligheid.
3	Aantasting van de openbare orde.
4	Aantasting optreden en geloofwaardigheid overheid.
5	Oneerlijk concurrentievoordeel.
6	Calculerende of malafide instelling.

Ingeval sprake is van een ernstige overtreding wordt slechts gekeken of de overtreding doelbewust is begaan of niet. De andere overwegingsfactoren uit de provinciale strategie zijn weggelaten.

5.1.2 Sanctie- en gedoogstrategie Regio Twente

In Twente hebben de elf kleine en middelgrote gemeenten besloten om samen voor het professionaliseringstraject het Handboek Handhavingsproces op te stellen. Middels dit handboek zal een het grootste deel van de kwaliteitscriteria moeten worden voldaan, al zal elke gemeente natuurlijk zelf aanvullend nog de puntjes op de i moeten zetten. In dit handboek is tevens een handhavingsstrategie opgenomen.

Grotendeels volgt deze sanctiestrategie de Provinciale Handhavingstrategie. De drie verschillen zijn de volgende:

De kernbepalingen worden vastgesteld aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Is het voorschrift/artikel (b.v. binnen de vergunning, AMvB of in het kader van een handhavingsproject) als kernbepaling aangewezen?
2. Staat het voorschrift/artikel genoemd als kernvoorschrift in tabel 4, Tafel van Zeven Twente?
3. Gaat het om een bepaling die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaakt, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt?

Tabel 5 Tafel van zeven Twente (kernbepalingen)	
	Kernbepaling
1	Oprichten of in werking hebben van een bedrijf of het lozen van afvalwater zonder vergunning/melding;
2	Onjuiste (registratie) van verwijdering of verdere verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen;
3	Opslag van gevaarlijke (afval)stoffen niet volgens voorschriften;
4	Geen voorgeschreven bodembeschermende maatregelen getroffen;
5	Lozing afvalwater niet volgens voorschriften;
6	Overtreding nadere eis (AMvB 8.40);
7	Overtreding van kernbepalingen genoemd in een regionaal project (bv CFK-besluit, Opslag- en Transport);

Deze definitie is dus een combinatie van de landelijke en provinciale definities, aangevuld met een eigen lijst van 7 kernbepalingen.

Het tweede verschil is een toevoeging aan Blok 2 van de Provinciale strategie. Waar in de Provinciale strategie bij een overtreding van een kernbepaling, die niet gering van omvang is, doelbewust is of geen kennelijk incident is direct een handhavingsbeschikking wordt uitgevaardigd, wordt in de regionale strategie eerst een handhavingswaarschuwing gegeven, die pas na hercontrole wordt omgezet in een handhavingsbeschikking. De regionale strategie is dus een stuk coulanter dan de provinciale strategie.

Ten derde is er een kleine toevoeging gemaakt aan het beslismoment dat uitmaakt of volgens blok 2 of blok 3 wordt opgetreden. In de regionale strategie komt men alleen in blok 3 uit als het ook nog eens gaat om de eerste overtreding van een verder goed nalevende ondernemer die bovendien onverwijld maatregelen heeft getroffen. Zo niet, dan komt men automatisch al in blok 2. Wat dat betreft is de regionale strategie dus juist weer strenger.

5.1.3 Individuele handhavingsorganisaties Twente

Elke handhavingsorganisatie heeft een handhavingsstrategie moeten vaststellen. Deze strategieën kunnen vrijwel identiek zijn, maar er zijn ook grote verschillen mogelijk. Dit varieert per regio en per gemeente.

In Twente hebben elf gemeenten samen een handboek handhaving ontwikkeld. In al deze gemeenten is het handboek ook bestuurlijk goedgekeurd. Deze gemeenten zijn Borne,

Dinkelland, Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

De handhavingsstrategie die deze gemeenten in eerste instantie hebben ingevoerd, is dus de strategie zoals hierboven beschreven. Ook de uitleg bij deze strategie is overal dezelfde. Er zijn wel verschillen in de uitvoering van de handhaving, maar dezen zullen worden behandeld bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag.

De drie grote gemeenten in Twente, Almelo, Enschede en Hengelo, zijn niet direct bij dit samenwerkingsproject betrokken geweest, al zijn ze wel op de hoogte gehouden van de resultaten.

Na de doorvoering van de professionalisering, was er echter behoefte aan een nieuwe provinciale strategie, zoals omschreven in het vorige hoofdstuk. Dit heeft geleid tot de 3^e druk van de Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving provincie Overijssel uit 2005. Deze versie van de strategie heeft rekening gehouden met de strategieën zoals die in IJsselland en Twente werden gehanteerd, en de kernbepalingen zijn hier dan ook op aangepast.

De kleine gemeenten in Twente stonden hierdoor voor een keuze. Iedereen heeft zich aan de nieuwe gecombineerde handhavingsstrategie geconformeerd middels de Bestuursovereenkomst, maar niet iedereen heeft de strategie uit het Handboek vervangen door deze nieuwe strategie. Dit lijkt echter vooral te maken te hebben met een gebrek aan capaciteit, in plaats van een inhoudelijke keuze. Gemeenten die nog de strategie uit het Handboek hanteren, zoals Wierden en Haaksbergen, geven aan dat dit vooral te maken heeft met het niet hebben van voldoende capaciteit om weer een nieuwe strategie door te voeren. De meeste andere gemeenten hebben wel de strategie uit het Handboek vervangen door de vernieuwde provinciale strategie. De rest van het Handboek is in alle gemeenten nog van kracht.

Binnen deze groep van elf gemeenten is een viertal samen betrokken geweest bij het project Handhaven op Niveau. Het betreft de gemeenten Hellendoorn, Tubbergen, Oldenzaal en Twenterand. Zij hebben gewerkt aan een integrale strategie voor gecombineerde handhaving, waarbij niet alleen gekeken wordt naar overtredingen op milieu gebied, maar tegelijk ook bouwregelgeving, ruimtelijke ordening regelgeving, brandveiligheid, algemene plaatselijke verordeningen en bijzondere wetgeving in het oog wordt gehouden.

De sanctiestrategie die hiervoor is opgesteld, is afgeleid van de Provinciale strategie, en is aangepast om ook te voldoen aan de eisen van de andere handhavingsdisciplines.

Hieronder vallen Bouw- en Woningtoezicht, Ruimtelijke Ordening, Brandweer, Algemene Plaatselijke Verordeningen en Bijzondere wetten.

De definitie van kernbepalingen is dezelfde als bij de Sanctie- en gedoogstrategie Regio Twente, met dit verschil dat de Integrale strategie niet werkt met de Tafel van 7, maar met een uitgebreide lijst van kernbepalingen per discipline.

Net als bij de Sanctie- en gedoogstrategie Regio Twente is er een extra waarschuwingsstap in blok 2 ingevoerd.

Verskil met zowel de regionale als de provinciale strategie is het aantal voorwaarden waar een overtreding van een kernbepaling aan moet voldoen om op een zachte manier afgehandeld te worden. Hier zijn namelijk de extra voorwaarden van de landelijke strategie overgenomen, namelijk dat de overtreding begaan is door een overigens goed nalevende overtreder die onverwijld maatregelen heeft getroffen.

Hellendoorn werkt op dit moment actief met deze integrale strategie, en is hierin een voorbeeld voor vele andere gemeenten. Oldenzaal wil de integrale strategie aan het eind van het jaar in gebruik nemen, maar heeft te maken met capaciteitsproblemen, en is onzeker of dit streven gehaald wordt. Twenterand heeft de strategie wel ingevoerd bij de andere taakvelden, maar hanteert voor het taakveld milieu de provinciale strategie.

Enschede hanteert een sanctiestrategie die veel lijkt op de provinciale strategie, maar de blokken 3 en 4 zijn samengevoegd tot een blok. Aan het eind van het stappenplan is een extra blok toegevoegd, voor overtredingen waarbij zich bijzondere omstandigheden voordoen, of die niet in de blokken 1,2 of 3 komen en waarvoor geen handhavingsprioriteit geldt. In dit geval wordt er niet handhavend opgetreden. Deze strategie is zelf ontwikkeld, aan de hand van de provinciale strategie, toegespitst op de situatie in Enschede. In Enschede wordt er over het algemeen wat strenger opgetreden, mede door het ontbreken van het vierde blok.

Almelo heeft de Overijsselse handhavingsstrategie overgenomen, met de kanttekening dat de kernbepalingen beter gedefinieerd moeten worden. Verder vindt men de strategie veel te streng, en er is dan ook besloten om de strategie pas in te laten gaan vanaf het moment van een hercontrole. Tot die tijd wordt er via overleg met de bedrijven geprobeerd om een oplossing te zoeken voor het probleem, zodat er in elke situatie maatwerk geleverd kan worden. Pas als tijdens een hercontrole blijkt dat een bedrijf nog niet de benodigde maatregelen heeft getroffen en de overtreding voortduurt, wordt de sanctiestrategie van stal gehaald. Aangezien deze pas op dat moment ingaat, geldt de hercontrole als de eerste controle zoals omschreven in de strategie. Ook dan is de strategie echter slechts een richtlijn, en deze kan naar eigen inzicht en onderling overleg dan ook op verschillende manieren worden toegepast. Wanneer er alleen sprake is van een handhavingswaarschuwing wordt er bijvoorbeeld zelden een kopie gestuurd aan het OM, dit wordt als overbodig gezien. De gezamenlijke handhavingsstrategie wordt dus wel onderschreven, maar er wordt op een volledig eigen manier invulling aan gegeven, en als een probleem kan worden opgelost zonder daarbij de strategie te hoeven gebruiken heeft dat de voorkeur. De goede relatie en het vinden van een passende oplossing per probleem heeft duidelijke de voorkeur.

Het waterschap Regge en Dinkel hanteert de provinciale strategie, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat bijna alle overtredingen binnen de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vallen onder overtredingen van een kernbepaling. Het gevolg is dat het waterschap bijna alleen gebruik maakt van de blokken 2 en 3 van de sanctiestrategie, de blokken die van toepassing zijn op overtredingen van een kernbepaling.

5.1.4 Individuele handhavingsorganisaties IJsselland

Vanuit het Seph IJsselland is weliswaar een sanctiestrategie ontwikkeld die gebruik maakt van de 2*6 van IJsselland met betrekking tot de kernbepalingen, maar er is geen algemeen samenwerkingsverband geweest tussen de gemeenten zoals in Twente het geval was. Wel is er gebruik gemaakt van de inspanningen van het Seph en van het Handboek zoals dat in Twente is ontwikkeld, met name op het gebied van protocollen.

De kleine en middelgrote gemeenten zijn verdeeld in welke strategie ze zijn gaan gebruiken. Een aantal gemeenten, zoals Olst-Wijhe, Staphorst, Dalfsen en Kampen heeft letterlijk de provinciale strategie overgenomen. Een ander deel, onder andere Steenwijkerland en Hardenberg, heeft de landelijke sanctiestrategie ingevoerd. Beide keuzes zijn vanuit de professionalisering gezien goede alternatieven.

Grote uitzondering hierop is de gemeente Ommen, die volledig zelf een sanctiestrategie heeft ontwikkeld. Deze strategie bestaat ook uit een stappenplan zoals is voorgeschreven, maar is niet gebaseerd op de landelijke of de provinciale strategie. Ommen hanteert deze strategie om te voorkomen dat er te snel wordt opgetreden. De nadruk ligt op de goede communicatie met de inrichtingen, en de eigen verantwoordelijkheid bij de inrichtingen om de regels na te leven en zelf overtredingen ongedaan te maken. Pas als blijkt dat een inrichting de gemeente voor de gek houdt en niet uit zichzelf mee wil werken, leidt de strategie tot strengere handhaving.

Het waterschap Groot Salland maakt net als het waterschap Regge en Dinkel gebruik van de provinciale strategie, al wordt er enigszins tegenop gekeken om het OM in te schakelen met de snelheid die de strategie verlangt. De redenering hierachter is dat het waterschap zelf ruim voldoende ervaring heeft met handhaving, en hier ook zelf de middelen voor beschikbaar heeft. Er is lang niet altijd een derde partij nodig, dit kan de situatie onnodig complex maken. Het waterschap houdt liever de handhaving in eigen hand.

De twee grote gemeenten in IJsselland hebben net als de grote gemeenten in Twente hun eigen strategie ontwikkeld, gebaseerd op de provinciale of de landelijke strategie, wederom net als in Twente.

Zwolle legt in de handhavingsstrategie vooral de nadruk op preventie. Voor de sanctiestrategie heeft ze de landelijke strategie als basis genomen. Er bestaan drie fases van handhaving, namelijk:

- 1) constatering, met als gevolg een waarschuwingsbrief;
- 2) kenbaar maken van het voornemen om bestuursrechtelijke sanctie in te zetten;
- 3) handhavingsbeschikking en uitvoeren hiervan.

Al naar gelang de overtreding wordt bekeken of er bij fase 1, 2 of 3 wordt ingestapt. In feite werkt Zwolle dus met drie blokken.

In vergelijking met de gezamenlijke handhavingstrategie komen deze blokken voornamelijk overeen met de blokken 1, 2 en 4.

Bij een overtreding met acuut gevaar, gebruikt men slechts de laatste stap, oftewel een directe handhavingsbeschikking en directe uitvoering hiervan. Dit komt overeen met blok 1 van de gezamenlijke handhavingstrategie.

Of er een kernbepaling is overtreden is in Zwolle geen aparte vraag, en er is ook geen eigen definitie van kernbepalingen gemaakt. In plaats daarvan, volgt in Zwolle nu de vraag of er sprake is van een ernstige overtreding/ onwilligheid/ opzet/ nalatigheid/ herhaling. Als dit het geval is komt men in de aanpak van twee stappen uit, vergelijkbaar met blok 2 van de gezamenlijke handhavingstrategie. Ook als de overtreder bekend staat als geen goed nalever of er verwacht wordt dat hij niet zijn eigen verantwoordelijkheid zal nemen, gaat men over tot deze aanpak.

Dit houdt niet in dat stap 1) wordt overgeslagen, maar dat de stappen 1) en 2) worden samengevoegd. Aangezien er in Zwolle van uit wordt gegaan dat de voorlichting over de regelgeving goed werkt, zou er bij bijna elke overtreding sprake zijn van opzet. Zwolle ziet daarom het twee stappenplan als haar basisaanpak.

In het coulantste geval wordt er gebruik gemaakt van de drie stappenstrategie, waarbij in eerste instantie volstaan wordt met een handhavingswaarschuwing. Dit komt overeen met blok 4 van de gezamenlijke handhavingstrategie.

Deventer heeft z h strategie duidelijk gebaseerd op de gezamenlijke Overijsselse strategie. Het maakt gebruik van vijf blokken, al naar gelang het soort overtreding. In deze blokken wordt steeds pas proces verbaal opgemaakt als er ook handhavingsbeschikking wordt uitgevaardigd, in plaats van al proces verbaal op te maken als er nog slechts sprake is van een handhavingswaarschuwing. Aan de blokken 4 en 5 wordt nog een extra handhavingswaarschuwing toegevoegd voor er wordt opgetreden. De besispunten tussen de verschillende blokken zijn eenvoudiger dan bij de gezamenlijke strategie. Tussen blok 2 en 3 wordt slechts gekeken naar het doelbewuste karakter van een overtreding. Tussen blok 4 en 5 wordt slechts gekeken naar de goede wil van de overtreder. Voor de beslissing of een kernbepaling wordt overtreden of niet maakt Deventer gebruik van de 2x6 van IJsselland.

5.1.5 Conclusie

Een enkele handhavingsorganisatie heeft zijn sanctiestrategie gebaseerd op de landelijke handhavingsstrategie. De meeste handhavingsorganisaties hebben hun sanctiestrategie echter gebaseerd op de Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel. Het systeem van vijf blokken is soms aangepast, waarbij een of meerdere blokken zijn weggelaten, de beslisfactoren tussen de blokken zijn soms ingekort, soms uitgebreid, en het begrip kernbepalingen is op veel verschillende manieren ingevuld. De gezamenlijke strategie blijft echter goed herkenbaar.

De manier waarop elke handhavingsorganisatie tot een handhavingsstrategie is gekomen, is op te delen in drie categorieën. Een aantal organisaties heeft de gezamenlijke Overijsselse handhavingsstrategie of de landelijke sanctiestrategie zonder echte aanpassingen overgenomen. Deze groep bestaat voornamelijk uit de kleine en middelgrote gemeenten uit IJsselland en de waterschappen.

Een ander deel heeft danwel de gezamenlijke handhavingsstrategie, danwel de landelijke sanctiestrategie wel als basis genomen, maar heeft deze vervolgens naar eigen individueel inzicht aangepast. Deze aanpassingen kunnen zowel een strengere als een minder strenge strategie tot gevolg hebben gehad. Deze groep bestaat met uit de grote gemeenten. De uitzondering hierbinnen is Ommen, een kleine gemeente, die bovendien noch de landelijke noch de provinciale strategie als basis heeft gebruikt, maar haar strategie volledig zelf heeft ontwikkeld.

Een laatste groep is nauw samen gaan werken om tot een goede handhavingsstrategie te komen, die eveneens gebaseerd is op de gezamenlijke handhavingsstrategie, maar waarbij ook een aantal aspecten is aangepast om tot een in hun ogen betere strategie te komen.

Een groot deel van deze groep heeft deze strategie echter weer laten varen ten faveure van de vernieuwde provinciale strategie, die op zijn beurt weer dingen heeft overgenomen uit de gezamenlijk ontwikkelde strategie. Deze groep bestaat uit de kleine en middelgrote gemeenten in Twente.

5.2 Achtergrond van de organisaties

De volgende onderzoeksvraag betreft de achtergrond van de handhavingsorganisaties. Wat voor organisaties heeft vooral samen gewerkt aan een strategie, wat voor organisaties heeft de gezamenlijke strategie vrijwel direct overgenomen, en wat voor organisaties heeft vooral z h eigen strategie ontwikkeld, als dan niet op basis van de provinciale of de landelijke strategie? En in hoeverre heeft de achtergrond van de handhavingsorganisatie hier invloed op gehad? Waarom heeft een organisatie gehandeld zoals hij gehandeld heeft?

Er zijn drie manieren waarop de organisaties zijn omgegaan met het invoeren van een sanctiestrategie: het direct overnemen van de landelijke of de provinciale strategie; het samen met een aantal gemeenten ontwikkelen van een strategie; het zelf ontwikkelen van een strategie.

Zoals al opviel in de vorige paragraaf, is er een heel duidelijk onderscheid te maken tussen handhavingsorganisaties die voor een van de drie opties hebben gekozen. Dit onderscheid lijkt ten eerste af te hangen van de grootte van de gemeente, en vervolgens voornamelijk geografisch van aard te zijn.

5.2.1 Grootte van de organisatie

De vijf grote gemeenten hebben hun eigen weg genomen. De mate waarin varieert, maar allemaal hebben of een eigen strategie ontwikkeld, of, zoals Almelo, op z h minst een dusdanig andere invulling gegeven aan de basisstrategie, dat het in feite een eigen strategie is geworden.

Deventer en Almelo hebben gekozen voor een wat minder strenge aanpak dan de provinciale strategie. Enschede en Zwolle hebben juist gekozen voor een strengere aanpak. De keuze voor een strengere of minder strenge aanpak lijkt dan ook meer samen te hangen met de geschiedenis van de organisatie dan van de grootte.

Alle andere handhavingsorganisaties, met uitzondering van de gemeente Ommen, hebben niet individueel een strategie ontwikkeld. Zij hebben dit of samen gedaan, of hebben een reeds bestaande strategie overgenomen zonder wezenlijke aanpassingen.

Er is een drietal verklaringen voor dit onderscheid. Ten eerste heeft een grote gemeente een grotere organisatie en een groter inrichtingenbestand. Er is daardoor door meer verschillende mensen ervaring met het uitvoeren van handhaving, er zijn meer ideeën over hoe handhaving in elkaar moet steken, en er zal met meer mensen worden besproken wat de beste methode is. Dit leidt ertoe dat een gemeente als geheel een meer individuele en ontwikkelde mening zal hebben over de handhaving dan een kleinere gemeente.

Ten tweede is er de toepasbaarheid van een algemeen ontwikkelde strategie binnen een gemeente met eigen ideeën over de handhaving. Waar een kleinere gemeente een algemene strategie eerder op alle situaties toepasbaar zal vinden, zal een grotere gemeente eerder van mening zijn dat de algemene strategie niet goed aansluit bij wat er speelt binnen de eigen gemeente. Almelo is hiervan een goed voorbeeld, waar de algemene provinciale strategie weliswaar is ingevoerd, maar men die niet goed toepasbaar vindt binnen de gemeente. Vervolgens is de strategie dusdanig aangepast, dat het nauwelijks meer de algemene strategie kan worden genoemd, maar een eigen, wel toepasbare versie is geworden.

Ten derde heeft een grote organisatie meer capaciteit om ook daadwerkelijk een strategie zelf te ontwikkelen of een bestaande strategie aan te passen. In kleine organisaties leven in mindere mate ook ideeën over hoe de handhaving plaats zou moeten vinden en over hoe toepasbaar de algemene strategie is, maar is vaak niet de capaciteit beschikbaar om hier ook gevolg aan te geven. Binnen de grote gemeenten is deze capaciteit er wel.

In dit opzicht is het ook opvallend dat er een samenwerkingsverband is ontstaan binnen Twente. Door dit samenwerkingsverband was het mogelijk om meer te overleggen over hoe handhaving in z h werk hoort te gaan, hoe de algemene strategie op de situaties van

de kleinere gemeenten kon worden geschoeid, en was er kon de beschikbare capaciteit vanuit verschillende gemeenten samen wel worden omgezet in een zelf ontwikkelde strategie.

Ommen is de grote uitzondering in dit geheel, aangezien zij als een van kleinste gemeenten in de provincie toch zelf een strategie heeft ontwikkeld, die bovendien nauwelijks is gebaseerd op een bestaande strategie. Deze uitzonderingspositie heeft te maken met het feit dat de mening in Ommen dusdanig ver verwijderd was van de voorhanden zijnde algemene strategieën, dat er niks anders opzat dan zelf een strategie te ontwikkelen. Dit verklaart ook waarom de strategie van Ommen zelfs niet op een van beide algemene strategieën is gebaseerd, zoals bij de andere zelf ontwikkelde strategieën wel het geval is.

De waterschappen zijn wel grote organisaties, maar hebben toch de provinciale strategie overgenomen. Bij de waterschappen spelen echter hele andere zaken dan bij de gemeenten. De voornaamste verschillen zitten in de kernbepalingen en in de ervaring met hard handhavend optreden. Bijna alle overtredingen vallen bij de waterschappen onder de kernbepalingen, en onafhankelijk van de strategie wordt er dus bijna altijd redelijk streng opgetreden. Daarnaast is er binnen de waterschappen ook al langer ervaring met hard optreden, en is de organisatie daar ook veel meer op ingericht. De mening was daarom bij beide waterschappen dat de provinciale strategie een toevoeging was in de vorm waarin ze was opgesteld, en niet hoefde worden aangepast. In sommige opzichten werd de strategie zelfs te streng gevonden, aangezien het aantal stappen dat wordt genomen na de overtreding van een kernbepaling beperkt is. De provinciale strategie sloot goed aan bij de bestaande praktijk, en werd in haar voorlopers ook al gebruikt. Deze vorm is strak en duidelijk genoeg voor de waterschappen, en daarom een waardevolle toevoeging die geen verdere aanpassing behoeft.

5.2.2 Seph

Het tweede duidelijke verschil is de geografische ligging tussen de groep die een reeds bestaande strategie heeft overgenomen, en de groep die in samenwerking zelf een strategie heeft ontwikkeld. De eerste groep bestaat uit de gemeenten in IJsselland, de tweede groep uit de gemeenten in Twente.

In feite heeft het verschil echter niet zozeer te maken met de geografische ligging, als wel met de houding van het Servicepunt milieuhandhaving waar de handhavingsorganisaties onder vallen. Het Seph IJsselland en het Seph Twente hebben een geheel verschillende benadering getoond ten opzichte van de professionalisering.

Het Seph IJsselland heeft zich vooral gericht op het ontwikkelen van hulpmiddelen die het toepassen van de bestaande strategie vergemakkelijken. In het kader van de gezamenlijke handhavingsstrategie uit 2001 heeft het daarom de 2*6 van IJsselland opgesteld, en de handhavingsstrategie daarop aangepast. Deze hulpmiddelen zijn aangeboden aan de aangesloten organisaties. Verder is de rol van het Seph IJsselland er met name een geweest van advies en vraagbaak, en het desgewenst faciliteren van overleg. De houding van het Seph IJsselland was dus voor het grootste deel reactief.

Het Seph Twente daarentegen heeft zich opgeworpen als de trekker van de professionalisering in Twente. Ze heeft de samenwerking tussen de elf kleine en middelgrote Twentse gemeenten geïnitieerd, en heeft veel tijd gestoken in het medeontwikkelen van de Twentse strategie, alsook de rest van het Handboek Handhavingsproces Twente. De houding van het Seph Twente was dus voornamelijk pro-actief.

Dit verschil in houding was al langer zichtbaar en beperkt zich niet slechts tot de professionalisering. De gemeenten zijn bovendien gewend geraakt aan de reactieve danwel pro-actieve houding van hun desbetreffende Seph 5, en ook nu her een reorganisatie heeft plaatsgevonden en er nog slechts een Seph Overijssel is, hebben de gemeenten in Twente meer behoefte aan samenwerking, en de gemeenten in IJsselland meer behoefte aan zelfstandigheid.

Het is dus niet geografische ligging die ertoe heeft geleid dat gemeenten samen een nieuwe strategie zijn gaan ontwikkelen of er juist een voorkeur voor hadden om een bestaande strategie rechtstreeks te implementeren. Het verschil zit hem in de houding van

het Servicepunt milieuhandhaving waar elke gemeente bij aanvang van de professionalisering onder viel.

5.2.3 Handhavingscultuur

Hoewel de belangrijkste twee verklaringen voor de verschillende manieren van ontwikkelen en invoeren van de sanctiestrategie gegeven zijn, zijn er ook nog andere factoren die hebben meegewogen.

Er is een duidelijk onderscheid waar te nemen tussen handhavingsorganisaties waar men al voor de professionalisering redelijk streng was met de handhaving, tussen handhavingsorganisaties waar juist samenwerking met de inrichtingen hoog in het vaandel staat, en tussen handhavingsorganisaties die zich daar tussenin bevinden.

Enschede heeft met name sinds de vuurwerkcramp in 2000 het voortouw genomen in strenge handhaving. Al voordat er met de professionalisering werd begonnen, was er sprake van een hard handhavingsbeleid. Het lag voor Enschede dan ook voor de hand om zelf een strategie te ontwikkelen, die strenger was dan de destijds dienstdoende 2^e versie van de provinciale strategie. Deze strategie is bovendien zonder veel ophef geaccepteerd door de toezichhouders van de gemeente.

Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich Almelo en Ommen. Almelo heeft al veel langer een instelling waarbij voornamelijk met overleg tussen de gemeente en de andere partij geprobeerd wordt om een doel te bereiken. Dit is niet alleen op de milieuhandhaving van toepassing, maar ook op andere taakvelden. Dit oplossingsgerichte denken zorgt ervoor dat Almelo eerst alles in het werk zal stellen om het probleem, de milieuovertreding, op te lossen, voordat het zich tot sanctionering laat bewegen. Noch de provinciale, noch de landelijke strategie sloot hier echt bij aan, en uiteindelijk is dus de provinciale strategie weliswaar ingevoerd, maar in een sterk verwaterde versie. Ook Ommen staat zich voor op het goede contact met de inrichtingen, en de eigen verantwoordelijkheid die de inrichtingen ertoe dient te bewegen zelf alles in het werk te stellen om een overtreding ongedaan te maken. Ook voor Ommen bood noch de landelijke, noch de provinciale strategie een bruikbare werkwijze, maar in tegenstelling tot Almelo heeft dit er in Ommen toe geleid dat er een volledig eigen strategie is ontwikkeld.

Waar de twee uitersten bij de betreffende gemeenten hebben geleid tot het ontwikkelen van eigen strategieën, geldt dat voor het grootste deel van de tussengroep niet. Er is wel een verschil te zien tussen de manier waarop er met de strategie wordt omgesprongen nu die eenmaal is ingevoerd, afhankelijk van hoe streng of meedenkend men vroeger was. Het is dan ook in sommige gemeenten moeilijker geweest om de strategie ingevoerd te krijgen dan in anderen, afhankelijk van de cultuur die er heerste. Dit heeft echter niet geleid tot daadwerkelijke aanpassing van de strategie, hooguit tot een minder optimale uitvoering van de strategie zoals die is geïmplementeerd.

5.2.4 Type inrichtingen

Sommige handhavingsorganisaties hebben voornamelijk te maken met agrarische inrichtingen, sommige met voornamelijk industriële inrichtingen, en weer anderen met voornamelijk de dienstverlenende sector.

De samenstelling van het inrichtingenbestand lijkt weinig te hebben uitgemaakt bij de ontwikkeling en de invoering van een strategie. Er is echter wel een verschil in de uitvoering van de strategie zichtbaar. Met name de twee waterschappen houden het liefst het Openbaar Ministerie zo lang mogelijk uit het zicht, vanwege de negatieve reactie van vooral de agrarische inrichtingen op het OM. Ook andere inrichtingen voelen zich snel gecriminaliseerd, maar voor deze groep is dat het duidelijkst zichtbaar en wordt er ook het meeste rekening mee gehouden.

5.2.5 Organisatie

Het soort organisatie heeft evenmin veel invloed gehad op de manier waarop een nieuwe sanctiestrategie is ontwikkeld, maar heeft wel invloed gehad op de moeite die het heeft gekost om een nieuwe en met name strengere strategie te implementeren.

Een aantal organisaties is in verhouding redelijk hiërarchisch ingesteld. In bijvoorbeeld Haaksbergen en Enschede heeft de invoering van een nieuwe strategie tot weinig tegenspraak geleid, omdat er een cultuur heerst waarbinnen er snel wordt geaccepteerd wat de standaard is.

Binnen een deel van de handhavingsorganisaties was het echter wel een probleem om de nieuwe strategie geaccepteerd te krijgen. In bijvoorbeeld Groot Salland en Zwolle was er tegenstand tegen de strengheid van de nieuwe strategie, een tegenstand die zich vooral richtte tegen het geringe aantal stappen tussen de constatering van een overtreding en handhavend optreden. In beide gevallen is dit probleem toevalligterwijs opgelost, doordat een deel van de oude garde de organisatie verliet, en een nieuwe generatie handhavers opstond die wel achter de bewuste strengheid stond.

In Steenwijkerland daarentegen lag het probleem niet in weerzin tegen de strengheid van de strategie, maar in het daadwerkelijk uitvoeren ervan. De strategie was wel geïmplementeerd, maar het was niet duidelijk wat ermee moest gebeuren, waardoor niemand zich er echt wat van aantrok. Ook hier was er een reorganisatie nodig om de boel op gang te trekken.

Hoewel de interne organisatiestructuur en organisatiecultuur dus weinig invloed hebben gehad op de ontwikkeling van een nieuwe sanctiestrategie, heeft het wel invoering gehad op de daadwerkelijke implementatie. In gevallen waarin veranderingen geaccepteerd worden is er weinig tegenstand geweest. Op plekken waar een nieuwe lichte toezichthouders is opgestaan, is de nieuwe mentaliteit van de professionalisering direct omarmd. Aan de andere kant is het algemeen bekend dat mensen niet van verandering houden, en het is dus ook het moeilijkste gebleken om de nieuwe strategie geaccepteerd te krijgen in organisaties waar men een andere werkwijze gewend was.

5.3 Huidige handhaving

De vierde onderzoeksvraag waar een antwoord op gezocht wordt is: Hoe verloopt de handhaving nu de handhavingsstrategie is ingevoerd in de verschillende organisaties? Hierop zal per onderzochte organisatie kort worden ingegaan aan de hand van de afgelegde interviews. Het diepteonderzoek dat KPMG Sustainability in het voorjaar van 2007 heeft gehouden onder alle handhavingsorganisaties in Overijssel zal hier ook bij worden betrokken. Dit onderzoek richtte zich op de mate waarin organisaties voldoen aan de intenties van de criteria voor professionele milieuhandhaving op het niveau van de individuele dossiers en de totale handhavingspraktijk. (KPMG Sustainability, 2007). Dit diepteonderzoek richt zich dus op alle kwaliteitscriteria, maar omvat daarin uiteraard ook de nalevingsstrategie. Opmerkingen hierover zullen worden aangehaald, evenals de totaalbeoordeling.

5.3.1 Gemeente Almelo

In Almelo is men erg tevreden met de huidige gang van zaken. Er is een lang voortraject voordat er echt tot sanctionering wordt overgegaan, Almelo is meer oplossingsgericht. Het achter de hand hebben van de sanctiestrategie sterkt de handhavers wel.

Normaal gesproken wordt er eerst met een inrichting overlegd over de te nemen maatregelen, die tot doel hebben de overtreding ongedaan te maken. Dit houdt de relatie met de inrichtingen goed, waardoor zowel het naleefgedrag als het samenwerkingsgedrag beter zijn. Er hoeft dan ook weinig echt handhavend te worden opgetreden, en het strafrecht wordt al helemaal weinig ingezet. Vanwege deze houding staat het bestuur ook volledig achter de handhavers, want als er een verzoek komt tot handhavend optreden, is er dus ook echt wat aan de hand. Via het bonusmalus systeem wordt in de gaten gehouden welke inrichtingen dit voortraject ook echt verdienen, en welke direct moeten worden aangepakt.

Vanwege de lage capaciteit ligt de controlefrequentie wat lager dan gewenst zou zijn, maar er is voldoende capaciteit om alle gedane controles ook goed te verwerken.

KPMG constateert dat de handhavers relatief veel vrijheidsgraden hebben. De sanctiestrategie is in geen van de onderzochte dossiers toegepast. Er was geen verwijzing naar sancties in deze dossiers. Volgens het onderzoek is verbeteren een absolute noodzaak gezien de huidige status in vergelijking met de andere handhavingsorganisaties.

5.3.2 *Gemeente Enschede*

De invoering van de sanctiestrategie heeft geleid tot beter naleefgedrag, zeker nu de inrichtingen ook steeds meer met de sanctiestrategie bekend worden. Nu was Enschede sinds de vuurwerkcramp toch al behoorlijk streng (Van Veen, 2003; Bressers en Van Veen, 2004). Tijdens het controlebezoek wordt er wel aangewerkt om de relatie met de bedrijven goed te houden, maar dat gebeurt door uitleg te geven bij de gang van zaken, en te overleggen over de termijn waarop een overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Dit dient wel binnen de gestelde grenzen te gebeuren. Verder is er geen onderhandeling mogelijk. De verwerking van controles in tegenwoordig ook geautomatiseerd, zodat er bij invoering van de controle gegevens direct duidelijk is wat het voorgeschreven pad is.

Ook het bestuur steunt vrijwel altijd de handhavers, zeker als een overtreding mogelijke invloed heeft op de gezondheid of de veiligheid.

Iedereen werkt prima met de sanctiestrategie, de invoering is heel soepel verlopen. Er is voldoende capaciteit om hem ook goed uit te voeren. Sinds het OM heeft aangegeven minder flankerend beleid te gaan voeren, is Enschede een pilot begonnen om flankerend beleid zelf in de waarschuwingsbrief te vermelden. Het is nog onbekend wat hiervan het resultaat is.

KPMG heeft afwijkingen van de sanctiestrategie waargenomen, vooral aangaande het flankerend beleid. De toelichting is dat afwijkingen gemotiveerd moeten worden en dat dit door de gemeente geregistreerd wordt in het Corsia systeem. Verbeteren is puntjes op de i zetten, omdat alles al prima loopt en men goed in de kopgroep zit.

5.3.3 *Waterschap Groot Salland*

Het waterschap heeft al veel langer ervaring met streng handhaven, dat gebeurt ook al met de Keur. Hard optreden is dus geen probleem. De sanctiestrategie heeft wel een hoop dingen veel duidelijker gemaakt, zowel intern als extern. De communicatie naar buiten is veel gemakkelijker. Agrariërs zijn ook op de hoogte gebracht van de sanctiestrategie via de nieuwsbrief. Intern is de strategie in de computersystemen geïntegreerd, waardoor de toepasbaarheid groot is, en iedereen de strategie op een gelijke manier toepast. Strengere handhaving leidt duidelijk tot een betere naleving, maar onder strengere handhaving valt vaak niet het inzetten van het OM. De mening is dat optreden van het OM meestal averechts werkt, en zelden iets bijdraagt.

Het aantal controles is aangepast aan de beschikbare capaciteit. Bij de controles is geen ruimte voor overleg, er wordt alleen gezocht naar realistische termijnen. Dit viel bij de oude garde wel moeilijk, en in het begin was er dan ook wat tegenstand tegen de nieuwe strategie. Ondertussen is iedereen echter duidelijk dat de strategie het optreden van het waterschap een stuk transparanter maakt, en ook logisch in elkaar steekt. Bovendien is de strategie een afspraak met het bestuur, dat de strategie onderschrijft. De handhaving loopt nu dus goed.

KPMG acht de afspraken en procedures goed en constateert dat ze voldoende lijken te worden toegepast, maar dat dit niet altijd middels dossierstukken aantoonbaar is. Het is onvoldoende duidelijk of dit komt door de invoering van een nieuw systeem en het nieuwe archief of dat zich daadwerkelijk tekortkomingen in de praktijk voordoen. De mening is echter dat hier voldoende aandacht aan wordt besteedt, en dat Groot Salland tot de kopgroep behoort.

5.3.4 Gemeente Haaksbergen

De sanctiestrategie heeft een hoop draagvlak gecreëerd bij de inrichtingen. De gemeente heeft nu een duidelijk beleid en dat wordt gewaardeerd. Het sterkt ook duidelijk de handhavers in hun taak, ze voelen zich nu serieus genomen en hebben duidelijk voor ogen hoe er gehandeld moet worden. De wethouder staat ook volledig achter de strategie en de handhavers.

De invoering van de sanctiestrategie is soepel verlopen. Ondertussen worden controles voor een deel met pda's gedaan, de rest gebeurt nog met checklists. Er is voldoende capaciteit om alles te kunnen uitvoeren, al kampt men nog met de naweeën van een tekort vorig jaar.

Uit het KPMG onderzoek komt naar voren dat het doorlopen van de stappen en de toepassing van de sanctiestrategie nog kunnen worden verbeterd, en dat vooral de capaciteit te laag is om voldoende controles uit te kunnen voeren. Dit is gebaseerd op het tekort van vorig jaar. Haaksbergen presteert in vergelijking tot de andere handhavingsorganisaties gemiddeld.

5.3.5 Gemeente Hardenberg

De sanctiestrategie heeft voor een hoop duidelijkheid gezorgd aan zowel de kant van de toezichthouders als aan de kant van de inrichtingen. De toezichthouders hebben duidelijk voor ogen hoe er moet worden gehandeld, en bij twijfel is er vaak onderling overleg. Het bestuur heeft ook een hoop bevoegdheden gemandateerd aan de handhavers, terwijl inrichtingen vroeger nog wel eens wat bij het bestuur gedaan konden krijgen. Nu zijn het alleen nog de economisch zeer belangrijke bedrijven die wel eens een wat coulantere behandeling bedongen krijgen. De handhavingsmentaliteit is vanwege de professionalisering ook veel strenger geworden.

Voor de inrichtingen is duidelijk dat er tegenwoordig echt wordt opgetreden als er een waarschuwing wordt gegeven. Dit is redelijk snel opgepikt, en er hoeft dan ook zelden echt te worden opgetreden. Over het algemeen is een overtreding al verholpen voor het stadium van sanctionering is bereikt.

Met het OM bestaat een goede samenwerking. De capaciteit is ook voldoende om alles afgehandeld te krijgen.

Hardenberg presteert volgens KPMG gemiddeld.

5.3.6 Gemeente Hellendoorn

In Hellendoorn wordt gewerkt met een integrale handhavingsstrategie. Een integrale aanpak wordt geprefereerd over een sectorale aanpak. Tegenwoordig wordt er veel beter met de strategie omgegaan dan vroeger. Dit komt voornamelijk door de professionalisering, die ertoe geleid heeft dat de toezichthouders veel scherper zijn, en de sanctiestrategie veel consequenter en strikter toepassen. Het enige waar men niet altijd even streng is, is de vraag wanneer iets doelbewust is. De meeste overtredingen komen dan ook uit in blok 3 of 5, de blokken waarbij er geen sprake is van een doelbewuste overtreding. Een sanctiestrategie geeft een vast stramien om mee te werken, en dat is positief, maar de meeste strategieën lijken op elkaar. Het verschil zit hem in de mentaliteitsverandering. In het begin was dit wel wennen, maar nu loopt het prima.

Bij bedrijven wordt het steeds meer bekend dat de gemeente zich ook daadwerkelijk aan de strategie houdt, en veel sneller tot handhaving overgaat dan vroeger. Dit heeft geleid tot een veel beter naleefgedrag en het sneller oplossen van een overtreding. Er gaat een duidelijke preventieve werking uit van de nieuwe manier van werken. De gemeente besteedt ook aandacht aan de communicatie, om de strategie uit te dragen. Het bestuur heeft zich hier ook achter geschaard.

Er is voldoende capaciteit om de controles op peil te houden en de afhandeling goed uit te voeren. Een deel van de controles wordt digitaal gedaan, een deel nog niet. Het wordt jammer gevonden dat het OM het flankerend beleid wil minderen, dat wordt gezien als een zeer goede aanvulling.

Hellendoorn presteert volgens KPMG gemiddeld.

5.3.7 Gemeente Hof van Twente

Het Hof van Twente is in 2001 ontstaan uit een herindeling, waarbij vijf gemeenten samen zijn gegaan. Elk van deze vijf gemeenten had een eigen manier van handhaven. In 2003 is de handhaving door de hele nieuwe gemeente gelijk getrokken, maar het heeft een hoop werk gekost. De sanctiestrategie is een goede leidraad.

Het naleefgedrag in de gemeente is ook heel slecht, ongeveer 20%, en bij het industriële deel van het inrichtingenbestand maar zo'n 4%. Door een goede toepassing van de sanctiestrategie gaat dit langzaam omhoog. Bedrijven hebben in het begin moeten wennen aan een andere manier van handhaven, en er kon niet gelijk al te streng worden opgetreden vanwege de herindeling. Alle bedrijven hebben ondertussen een folder gekregen met hierin de sanctiestrategie, en dat helpt. Het is nu een stuk makkelijker om aan bedrijven uit te leggen wat de gang van zaken is, en de folder helpt met visualiseren. Het is dan ook niet meer zo vaak nodig om echt handhavend op te treden, de meeste overtredingen zijn verholpen voor het zo ver is.

De invoering van de sanctiestrategie is soepel verlopen, en de uitvoering verloopt strak. Op het gemeentehuis zitten alle delen van de milieufunctie naast elkaar, van vergunningverlening tot toezichthouder tot juridische ondersteuning, wat onderling overleg makkelijk maakt. Er is voldoende capaciteit, en een groot deel van de handhaving is ondertussen ook gedigitaliseerd.

Flankerend beleid wordt wel gezien als een aanvulling, maar is niet echt nodig als afschrikwekkend middel. Het OM is echter een slechte partner, met de politie is beter contact. Het bestuur staat volledig achter de handhavers, en is voorstander van een strenge aanpak.

Het Hof van Twente behoort tot de koplopers in de provincie aldus KPMG.

5.3.8 Gemeente Kampen

In Kampen is de invoering goed verlopen, al wil men eigenlijk naar een meer integrale benadering, waarbij voor de verschillende afdelingen een strategie wordt gehanteerd. Ook zou de huidige strategie, mede gelet op de werkdruk, nog wel een stukje strenger mogen, met minder stappen, want op dit moment is het voor de handhavers die wat losser willen zijn te makkelijk om een minder streng pad binnen de sanctiestrategie te bewandelen. Minder stappen zou ook leiden tot minder overleg met bedrijven, en minder rekbare hersteltermijnen. De sanctiestrategie wordt verder wel goed toegepast. Hij is verwerkt in de standaardbrieven. Er wordt gedacht aan het aanschaffen van pda's als hulpmiddel bij het uitvoeren van controles, zodat het eenvoudiger is om de strategie te volgen. Er is bovendien een goede controle op alles wat er gebeurt om de uniformiteit te waarborgen. Het naleefgedrag is duidelijk verbeterd sinds de sanctiestrategie wordt toegepast. Er wordt veel gecommuniceerd naar bedrijven over de strategie, en tussen bedrijven onderling wordt ook duidelijk gemaakt dat de gemeente strenger optreedt.

De capaciteit is redelijk, maar momenteel niet helemaal voldoende, waardoor een aantal projecten niet wordt gehaald. Dit zou in de loop van het jaar echter moeten worden opgelost. De samenwerking met het OM loopt zowel op formeel als op informeel vlak redelijk goed. Het bestuur ondersteunt de handhavers, al vinden sommige bedrijven nog wel een luisterend oor. Meestal weten de handhavers echter toch gedaan te krijgen wat er moet gebeuren.

Uit het KPMG onderzoek komt naar voren dat bij het doorlopen van het stappenplan bewust geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het zenden van een kopie van de handhavingswaarschuwing aan OM. Dit wordt meegenomen bij de herziening van de naleefstrategie. Kampen presteert ten opzichte van de andere handhavingsorganisaties gemiddeld.

5.3.9 Gemeente Oldenzaal

Als het goed is wordt tegen het eind van het jaar een integrale strategie ingevoerd, op dit moment is dat nog niet het geval. Met de gewone strategie wordt goed gewerkt. Het geeft veel houvast, het bevordert de gelijke behandeling en het maakt het mogelijk om de excessen hard aan te pakken. De handhaving is nu een stuk eenduidiger dan vroeger. De relatie met de meeste bedrijven is goed, en dat wordt graag zo gehouden. Dat betekent dat in het begin vriendelijk wordt gedaan tegen de bedrijven, en dat er veel communicatie is over de gang van zaken. Bewustwording stimuleert de naleving. Dit houdt niet in dat bedrijven inspraak hebben over wat er gaat gebeuren. Flankerend beleid is wel nuttig en wordt geaccepteerd, al wordt het wel betreurd dat dit soms de relatie kan schaden. Bij een hercontrole krijgen ze een kopie van de sanctiestrategie, zodat het ook voor de bedrijven duidelijk is wat er gaat gebeuren als een overtreding niet ongedaan wordt gemaakt.

Vorig jaar was er een groot probleem met de capaciteit, dat is nu iets verbeterd. Nog steeds zijn er echter te weinig controles, en de afhandeling van een overtreding gaat ten koste van de controle van een andere inrichting. Overtredingen worden vaak behandeld volgens blok 5, en soms volgens blok 3. De vraag wat doelbewust is draagt hieraan bij, al komt het ook deels doordat het naleefgedrag in Oldenzaal goed is en er weinig zware overtredingen zijn. Onderling is er tussen de handhavers controle. Pda's helpen ook bij de standaardisatie. Het bestuur steunt de handhavers goed.

Het grote gebrek aan capaciteit is ook een zorgpunt voor KPMG. Hierdoor zijn er te weinig controles, en is de monitoring niet goed. Er zal een flinke verbetering moeten worden, want Oldenzaal behoort op dit moment tot de achterblijvers. Het tijdelijk aantrekken van een extra handhaver is hier onderdeel van.

5.3.10 Gemeente Ommen

Ommen heeft geen hele hoge ambities op milieugebied, en denkt vooral oplossingsgericht. Het gaat erom dat de zaken op orde zijn, en dat er duidelijkheid is. Inrichtingen hebben een eigen verantwoordelijkheid, en hier worden ze op aangesproken. Goed toezicht, goede communicatie en een goede relatie met de inrichtingen stimuleert dit. De sanctiestrategie is vooral voor inrichtingen die proberen de gemeente te slim af te zijn, en die niet meewerken. In dat soort gevallen is ook de inzet van het OM nuttig, anders is het niet nodig. Het grootste deel van de inrichtingen kan zelf de problemen wel oplossen. Hiertoe is er veel overleg als er een overtreding is geconstateerd. Een handhaver dient dan zelf in te schatten hoe ernstig de situatie is, of de inrichting bereid is om goed mee te werken, en om samen met de inrichting tot een redelijke termijn te komen. Ook als er eenmaal via het stappenplan wordt opgetreden, is er een grijs gebied waarbinnen de handhaver zelf kan bepalen wat er voor actie ondernomen gaat worden, en welk pad binnen de strategie wordt gekozen. Dat er grote capaciteitsproblemen zijn, waardoor er niet genoeg capabele handhavers zijn, is daarom extra lastig.

De sanctiestrategie heeft wel gezorgd voor meer structuur. De procedures zijn helderder, het bestuur steunt de handhavers, de mentaliteit is goed. De echte problemen worden hierdoor aangepakt, terwijl kleinere zaken op een goede manier worden opgelost. Aangezien de meeste bedrijven goed bereid zijn om mee te werken en de problemen op te lossen, is er zelden echt handhavend optreden nodig.

KPMG constateert dat het capaciteitsgebrek in Ommen leidt tot een aantal problemen. Zo wordt de in de toezichtstrategie gedefinieerde frequentie van controles door capaciteitsgebrek niet gerealiseerd. Ook de termijnen voor hercontroles worden niet altijd gehaald. Er wordt wel met externen gewerkt, de kwaliteit van deze externen wordt momenteel onderzocht. De door Ommen vastgestelde sanctiestrategie is in 5 van de 6 onderzochte dossiers toegepast. In één dossier zijn extra stappen gezet om het bedrijf meer tijd te geven om de situatie te herstellen. Ommen behoort op dit moment tot de achterblijvers binnen de provincie.

5.3.11 Waterschap Regge en Dinkel

Binnen het waterschap komt de meeste regelgeving uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Bijna alle overtredingen die worden begaan vallen onder kernbepalingen volgend uit deze wet, en het gevolg is dat bijna alle handhaving verloopt volgens de blokken 2 en 3. Grootste vraag hierbij is wanneer iets een incident is en gering van omvang. Er wordt wel gecontroleerd hoe het traject verloopt, om de gelijkheid te waarborgen.

De strategie wordt strak gehanteerd. Bij het verlenen van een vergunning wordt de vergunninghouder bekend gemaakt met de strategie, en dat maakt de handhaving een stuk makkelijker. Het zorgt voor goede communicatie, is transparant, en overleg over de te nemen stappen is niet meer nodig, discussie kan worden afgekapt. De toezichthouders kunnen zich als het ware verschuilen achter de strategie. De sanctiestrategie maakt het ook mogelijk om hard door te pakken bij een overtreding, wat de naleving ten goede komt. De naleving is met 95% hoog.

De controles worden binnenkort geautomatiseerd, zodat dit nog soepeler gaat verlopen. Er is voldoende capaciteit om het benodigde aantal controles uit te voeren en af te handelen. De inzet van het OM is nuttig, maar bij agrariërs is het wel een heikel punt. Het bestuur van het waterschap speelt een hele andere rol dan bij een gemeente, en heeft hetzelfde doel als de handhavers. De handhavers hebben dus alle steun.

Bij de doorlichting in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving door KPMG is gebleken dat het waterschap de zaken goed voor elkaar heeft. Het waterschap behoort wat dat betreft tot de koplopers in de provincie.

5.3.12 Gemeente Steenwijkerland

Een jaar geleden liep het in Steenwijkerland niet goed. De sanctiestrategie was er wel, maar er werd niet echt mee gewerkt. Er was geen goede aansturing, en iedereen moest zelf uitzoeken wat er met de strategie moest gebeuren. Sindsdien heeft er een reorganisatie plaats gevonden, en deze heeft ertoe geleid dat het nu wel erg goed gaat. Er is nu goede leiding, er is veel onderling overleg, er is voldoende controle op het geleverde werk en de uniformiteit. De motivatie is dan ook omhoog geschoten.

De handhaving is nu strak, al zit men nog wel in een leerproces, vanwege de korte tijd dat men eigenlijk pas echt met de sanctiestrategie werkt. Dit gaat steeds beter. De naleving is al vrij goed, zo'n 85%, en er zit een stijgende lijn in. De gemeente straalt nu dankzij het strak aanhouden van de sanctiestrategie een helder beeld uit, en dat werkt preventief. Inrichtingen worden ingelicht over hoe de strategie werkt en wat ze te wachten staat als bij een hercontrole de zaken niet op orde zijn. De samenwerking met de politie is goed. Met het OM gaat het iets minder, maar het flankerend beleid heeft wel het beoogde afschrikwekkende effect.

Er is voldoende capaciteit, en er kan hard worden opgetreden als dat nodig is. Het bestuur laat in een enkel geval andere belangen zoals werkgelegenheid mee wegen in de snelheid van handelen, maar uiteindelijk moeten inrichtingen de boel wel op orde hebben.

KPMG is op een aantal tekortkomingen gestuit. Zo is er onduidelijkheid over hersteltermijnen en het plaatsvinden van alle benodigde hercontroles. Een actuele en toegepaste probleemanalyse, prioriteitsstelling, nalevingstrategie en verantwoording ontbreken. In de praktijk werden onderdelen van de strategie al wel toegepast, terwijl ze nog niet gedocumenteerd waren. Er was geen verantwoording over het aantal gevoerde controles, de geleverde inzet en de effecten van de handhaving. Ten tijde van het onderzoek waren sommige verbeteringen al ingezet. 2007 is een overgangsjaar. Aan het begin van het jaar, ten tijde van het onderzoek van KPMG, was Steenwijkerland een aandachtsgemeente, en behoorde tot de achterblijvers.

5.3.13 Gemeente Twenterand

In Twenterand wordt de sanctiestrategie gezien als een duidelijke verbetering ten opzichte van hoe het vroeger ging. Vroeger werd er veel meer overlegd, nu is daar nauwelijks meer ruimte voor. Er wordt veel sneller opgetreden. Tegelijkertijd wordt wel de eigen

verantwoordelijkheid van de inrichtingen benadrukt, en die krijgen dan ook wel de kans om zelf met een oplossing en een redelijke termijn daarvoor te komen, zolang dit maar binnen de grenzen van de strategie valt. De strategie krijgen ze toegestuurd bij een waarschuwingsbrief, dus ze zijn goed op de hoogte van wat er gebeurt als een overtreding niet op tijd ongedaan is gemaakt. De naleving is de laatste jaren dan ook aanzienlijk verbeterd, en echt handhavend optreden is slechts een paar keer per jaar nodig. De handhaving is volledig gedigitaliseerd, wat de toepassing van de strategie erg makkelijk maakt. Bedrijven worden nu ook veel gelijk behandeld, en het grootste deel van de overtredingen wordt volgens blok 3 behandeld. Alle toezichthouders hebben input kunnen geven op de strategie, en de invoering is soepel verlopen. Onderling is er ook nog regelmatig overleg. Het college staat bovendien pal achter de handhavers, dus er is veel vertrouwen.

Twenterand blijkt volgens KPMG de strategie expliciet te volgen. In z h totaliteit presteert Twenterand gemiddeld.

5.3.14 Gemeente Wierden

Wierden heeft te maken gehad met een flinke achterstand in de vergunningverlening. De laatste jaren zijn veel vergunningen geactualiseerd, en de achterstand is bijna weggewerkt. Het is echter niet mogelijk om gelijk streng te gaan handhaven, inrichtingen moeten eerst de tijd krijgen om de zaken volgens de nieuwe vergunning op orde te krijgen. De sanctiestrategie is daarom niet echt van toepassing in Wierden. Er zijn teveel uitzonderingen om het een werkend geheel te krijgen. Er wordt alleen maar opgetreden bij acuut gevaar, alle andere overtredingen komen bijna automatisch in blok 5 terecht. De ruimte binnen de strategie maakt het ook mogelijk om een overtreding naar blok 5 toe te beargumenteren. Motivaties worden meestal echter niet op papier gezet. Zelfs binnen een blok 5 behandeling komt het zelden tot echte handhaving, ook niet als dat wel zou moeten. Daadwerkelijk handhavend optreden is zeer moeilijk. Bestuurlijk is hier vaak ook geen steun voor. Er wordt geprobeerd problemen op te lossen met overleg. De relatie met de bedrijven wordt goed gehouden, en de meeste bedrijven zijn dan ook goedwillend. De 15% die dat niet is krijgt helaas veel voor elkaar, van het schuiven met termijnen en controles, tot het stilzetten van een handhavingstraject. De strategie heeft wel potentie voor de toekomst, maar op dit moment is Wierden nog niet toe aan handhaving.

In Wierden constateert KPMG dat de provinciale handhavingstrategie nog niet consequent wordt toegepast bij bedrijven die een lange tijd niet zijn gecontroleerd. De bezoekfrequenties en termijnen worden in veel gevallen in de beoordeelde periode nog niet gerealiseerd. Er is een aantal aanzienlijke verbeteringen nodig, want Wierden behoort tot de achterblijvers.

5.3.15 Gemeente Zwolle

De gemeente Zwolle hanteert een eigen versie van de landelijke strategie, waarin vrijwel alleen maar met een tweestappenplan wordt gewerkt. Deze strategie is daarmee strenger dan de strategie die de meeste andere organisaties gebruiken. Het uitgangspunt is een goede voorlichting vanuit de gemeente, waardoor inrichtingen goed op de hoogte zijn van wat er van ze wordt verlangd, en wat ze te wachten staat als ze daar niet aan voldoen. Vrijwel elke overtreding is daarom doelbewust begaan. De repressieve handhaving is hierdoor veel beter.

Aan deze strategie wordt ook goed vastgehouden. Alleen termijnen zijn onderhandelbaar, zolang het binnen de aangegeven grenzen blijft. Vroeger werd er gewerkt met een driestappenplan, waardoor er vaak te lang gewacht werd met optreden. Er is nu juist minder echte handhaving nodig. Slechts in zo'n 2% van de gevallen moet er worden opgetreden. De naleving van de bedrijven is flink omhoog gegaan, en de gelijke behandeling van de inrichtingen gebeurt nu ook beter. Dit wordt ook vanuit de inrichtingen gewaardeerd.

Er is wel een flinke cultuuromslag nodig geweest om zover te komen, en een toevallige uitstroom van toezichthouders en de daarmee gepaard gaande nieuwe instroom heeft

hierbij aanzienlijk geholpen. De mentaliteit is nu veel strenger. De waarschuwingsbrief moet nu wel zorgvuldig worden geformuleerd, aangezien hierin tegelijkertijd het vervolgtraject inclusief mogelijk sancties moet worden vermeld, maar er in een eerste brief ook moet worden uitgekeken een inrichting niet direct te criminaliseren. De wethouder staat goed achter de handhavers, en de samenwerking met het OM is eveneens prima. De handhaving loopt dus naar ieders tevredenheid.

Verbeteren is voor Zwolle de puntjes op de i zetten, omdat alles al prima loopt en men goed in de kopgroep zit, aldus KPMG.

5.3.16 Conclusie

Bij de meeste handhavingsorganisaties loopt de handhaving redelijk tot goed. Waar vroeger in veel organisaties vooral uitgegaan werd van een overlegstructuur, is dat nu beduidend minder. De verschillende sanctiestrategieën die door de gemeenten en waterschappen zijn aangenomen, worden over het algemeen goed en strak gevolgd. Bij het grootste deel van de organisaties heeft dit geleid tot een strengere handhaving dan vroeger het geval was. Dit ligt gedeeltelijk aan het invoeren van een in de meeste gevallen strengere strategie dan vroeger werd gebruikt, maar heeft toch vooral te maken met een mentaliteitsverandering ten gevolge van de professionalisering.

Vanwege de professionalisering is men veel strenger gaan denken over handhaving, en wordt veel meer het nut gezien van een strak aangehouden stappenplan eventueel resulterend in sanctionering. De meeste organisaties zijn ondertussen van mening dat een strakke handhaving leidt tot een veel betere naleving vanwege de preventieve werking, en bij een overtreding tot een veel snellere oplossing. Bovendien komt een in alle gevallen strak uitgevoerde strategie de gelijke behandeling zeer ten goede.

Dit in tegenstelling tot een vooral oplossingsgerichte mentaliteit die er vroeger op veel plaatsen heerste, waarbij er voornamelijk werd geprobeerd om samen met de inrichtingen tot het ongedaan maken van een overtreding te komen. Omdat een goede relatie vanuit de gemeente met de inrichtingen hierbij belangrijk is om de medewerking van de inrichtingen te bevorderen, en het de eigen verantwoordelijkheid van de inrichtingen wordt geacht om een overtreding ongedaan te maken, was er vanuit dit standpunt veel ruimte en toegeeflijkheid van de gemeente naar de inrichtingen, die veel invloed hadden op het hoe en wanneer van deze oplossing. In sommige gemeenten wordt deze aanpak nog steeds geprefereerd, en in andere organisaties heeft de omschakeling wel voor de nodige discussies gezorgd. Verandering is moeilijk.

Een probleem dat meerdere malen is geuit, is de onduidelijkheid over met name de vraag wanneer een overtreding een incident is, of doelbewust is begaan. Hierbij wordt vaak de inrichting het voordeel van de twijfel gegeven, waardoor een groot deel van de overtredingen behandeld wordt volgens de blokken 3 en 5 van de strategie. Bij de overtreding van een kernbepaling is men nog iets strenger dan als dat niet het geval is, waardoor ook blok 2 nog wel eens gebruikt wordt. Blok 4 lijkt een beetje een ondergeschoven kindje.

Over de inzet van het Openbaar Ministerie wisselen de meningen. Flankerend beleid wordt vaak wel als een aanvulling gezien, voornamelijk vanwege de schrikreactie die een brief van het OM oplevert, in tegenstelling tot een brief van een gemeente of waterschap. Aan de andere kant vindt men vaak dat het inzetten van het OM ook averechts kan werken, aangezien inrichtingen, en dan met name agrarische inrichtingen, zich snel gecriminaliseerd voelen, en vervolgens de hakken in het zand zetten. Het niet inschakelen van het OM leidt in dat geval tot meer medewerking. Op dit punt wordt de sanctiestrategie dan ook niet altijd even goed gevolgd.

Digitalisering van de controles en de verwerking hiervan lijkt een positieve bijdrage te leveren aan de handhaving. Het maakt het makkelijker om een controle goed uit te voeren, en om vervolgens de strategie goed te volgen. Dit bevordert strakke handhaving, en heeft een positief effect op de gelijke behandeling. Bij veel organisaties kampt men echter met capaciteitsproblemen, waardoor de benodigde controlefrequenties niet worden gehaald, en men in sommige gevallen ook achterloopt met het doorvoeren van de kwaliteitscriteria. Voor de afhandeling van controles kan vaak wel voldoende capaciteit worden vrijgemaakt, maar dit gaat in sommige gevallen ook ten koste van de

controlefrequentie. Het is natuurlijk de vraag of de problemen wel op de capaciteit geschoven kunnen worden, of dat de prioriteit van de organisaties met problemen ergens anders ligt, waardoor er minder capaciteit wordt vrijgemaakt voor milieuhandhaving. Het is een keuze van een handhavingsorganisatie om minder mensen op milieuhandhaving te zetten, waardoor er minder taken gedaan kunnen worden. Het is de verantwoordelijkheid van een handhavingsorganisatie om te zorgen voor genoeg capaciteit om de taken die ze uit wil voeren, ook daadwerkelijk uit te voeren.

5.4 Effecten verscheidenheid

De laatste vraag die in dit hoofdstuk zal worden beantwoord is de vraag: Wat voor effecten heeft de verscheidenheid aan invulling en uitvoering van de handhavingstrategie op de handhaving in de praktijk?

Er is een aantal verschillende manieren geweest waarop de handhavingsorganisaties in Overijssel zijn omgegaan met de professionalisering. Iedereen heeft hierbij echter steeds hetzelfde doel gehad, namelijk uiteindelijk te voldoen aan de kwaliteitscriteria, om op die manier de naleving effectief en efficiënt te bevorderen. Zolang dit doel is gehaald, is het proces in principe niet belangrijk.

Er zijn echter wel verschillen te constateren in hoe de handhaving nu loopt, die het gevolg zijn van de verschillende processen. Er is vooral een verschil te zien in het enthousiasme waarmee men met de strategie aan de slag is. De gemeenten die zelf een strategie hebben ontwikkeld, staan hier volledig achter, en zijn zeer gemotiveerd om deze strategie ook toe te passen. De gemeenten die hebben samengewerkt om tot een strategie te komen, staan over het algemeen ook sterk achter de strategie, zelfs al is de ontwikkelde strategie ondertussen vervangen door een nieuwe provinciale strategie. Het leveren van input op de strategie en het ontwikkelen van een werkend stappenplan heeft ertoe geleid dat men zich meer achter de uiteindelijke strategie schaaft. Voorbeelden hiervan zijn de Twentse gemeenten, maar ook de HoN gemeenten, die door middel van het project meer zijn bezig geweest met een professionele ontwikkeling en het uitbreiden van het samenwerkingsnetwerk (Bressers, De Bruijn, Fikkers en Stapersma, 2006). De organisaties tot slot die een bestaande strategie rechtstreeks hebben gekopieerd daarentegen, missen deze motivatie. Dit betekent niet dat men niet gemotiveerd is de strategie toe te passen, want velen staan achter de strategie, maar deze motivatie komt meer vanuit een realisatie dat de strategie inderdaad de naleving bevordert en nuttig is om mee te werken, maar over het algemeen staan er meer kanttekeningen bij. De organisaties die zelf hebben meegedacht aan de ontwikkeling staan meer achter de strategie in z'n geheel.

Het verschil tussen een oplossingsgerichte en een sanctionerende mentaliteit is al aangehaald. Beide aanpakken kunnen prima werken, maar op provinciaal niveau kan dit leiden tot ongelijkheid tussen inrichtingen. Juist een uniforme aanpak is een van de doelen van de Overijsselse Handhavingsstrategie. Het is niet erg dat organisaties met hun eigen strategie werken, maar de provinciale strategie in 2005 is mede ontwikkeld om de uniformiteit binnen de provincie weer te bevorderen. De provinciale strategie kan worden gezien als een basis, waarop door de individuele organisaties voortgebouwd kan worden. Een strengere aanpak is toegestaan, en wordt ook gezien als aan te raden. Een zwakkere aanpak daarentegen is niet toegestaan. Een oplossingsgerichte aanpak is dus wel toegestaan, zolang deze zich afspeelt binnen de grenzen die zijn gegeven door de provinciale strategie. De vraag is of het lukt om met een oplossingsgerichte aanpak dezelfde efficiëntie van handhaven te bereiken als met een sanctionerend gerichte aanpak. Aangezien de meest oplossingsgerichte gemeenten door het diepteonderzoek van KPMG als aandachtsgemeenten zijn aangewezen valt dit te betwijfelen.

Over de kernbepalingen bestaan ook nog een aantal verschillende ideeën. Met de nieuwe versie van de provinciale handhavingsstrategie uit 2005 is dit wel verbeterd, maar nog steeds wordt er gebruik gemaakt van een aantal lijsten met kernbepalingen. Sommige gemeenten richten zich meer op de 7 van Twente, anderen hangen nog meer de 2*6 van IJsselland aan. Daarnaast is er ook nog de lijst van het OM. Het gevolg is dat in sommige gemeenten de kernbepalingen vrij omvattend zijn, terwijl in anderen er nauwelijks overtredingen van een kernbepaling plaatsvinden.

Hierbij speelt het ook een rol hoe controlerend een organisatie is. In een organisatie waar veel onderling overleg is en waar alle uitgaande brieven worden gecontroleerd, wordt de strategie vaak strenger uitgelegd en gevolgd. Des te meer er voor de handhavers de gelegenheid is om een eigen interpretatie te geven aan de strategie, des te vaker wordt er teruggesproken naar een zwakkere aanpak waarbij een inrichting meer inspraak heeft. Dit leidt niet alleen binnen de provincie tot ongelijkheid, maar ook binnen de handhavingsorganisatie zelf.

Er is ook een verschil te zien tussen organisaties die recentelijk een reorganisatie achter de rug hebben, of waar een nieuwe instroom is geweest bij de groep toezichthouders. Deze organisaties zijn over het algemeen beter ingericht om met de strategie te werken, en zitten minder vast aan oude gebruiken. Het gevolg is dat deze organisaties over het algemeen de sanctiestrategie strakker volgen en strenger optreden.

De mate waarin het OM wordt ingezet varieert per organisatie. De meeste handhavingsorganisaties zien flankerend beleid wel als een aanvulling, maar vaak sluit de manier waarop dit gebeurt niet aan bij wat er verlangd wordt. De kritiek is dat bij goedwillende bedrijven het OM vaak te snel in actie komt, terwijl bij kwaadwillende bedrijven het flankerend beleid juist teveel op zich laat wachten. Het gevolg is dat sommige organisaties zich strak houden aan de sanctiestrategie, en het OM inlichten wanneer dit volgens de strategie wordt verlangd, terwijl anderen het OM alleen inschakelen als ze het zelf nodig achten. Hoewel de kritiek misschien gegrond is, levert deze eigen aanpak een willekeur op in de zaken die bij het OM terecht komen. Het OM aan de andere kant moet met alle organisaties samen werken, en heeft aangegeven daarom het liefst een zo eenduidig mogelijke aanpak te zien bij alle organisaties. Dit houdt in dat de strategieën nog meer gelijk zouden moeten zijn, en ook de invulling die hieraan gegeven wordt. Aangezien het OM echter besloten heeft om het flankerend beleid te minderen wegens capaciteitsproblemen en een andere prioriteitstelling, lijkt het probleem van het niet naar verlangen werkende flankerende beleid binnenkort af te nemen. Groot nadeel hiervan is echter dat het flankerend beleid z'n aanvullende functie daarmee ook verliest, waardoor de harde aanpak van niet-meewerkende inrichtingen aan kracht verliest, en de toezichthouders zo aan overtuigingskracht inboeten.

Niet alleen bij het OM is capaciteit een heikel punt. Tussen de handhavingsorganisaties zitten ook grote verschillen in capaciteit. Soms is het hier zo slecht mee gesteld, dat er nog flinke achterstanden moeten worden ingehaald die de afgelopen jaren in de handhaving zijn opgelopen. Er vinden te weinig controles plaats, en de procedures zijn minder sterk verankerd. Bij oplossingsgerichte gemeenten is bovendien het probleem dat deze methode afhankelijk is van de kwaliteit van de handhavers, en als er dan een probleem is met de capaciteit is het moeilijk om die kwaliteit te bewaren.

Een laatste effect van de verschillende manieren waarop binnen handhavingsorganisaties wordt gedacht, is de mate waarin handhaving integraal wordt aangepakt. Hoewel een integrale aanpak nog niet vereist is, gaan er wel steeds meer stemmen voor op. Ook vanuit de rijksoverheid is dit pas ingezet, en met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de basis gelegd voor integrale handhaving. Een aantal gemeenten heeft al een integrale strategie of heeft vergaande plannen hiervoor. Het effect op de milieuhandhaving op zichzelf is niet groot, maar de algemeen aanvaarde mening is dat de handhaving over de gehele breedte met een integrale aanpak zowel effectiever als efficiënter is.

5.4.1 Conclusie

Het belangrijkste effect zit hem in de motivatie die er binnen een organisatie leeft om met de handhavingstrategie op een goede manier aan de slag te gaan. Des te meer men betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de lokale versie van de strategie, des te beter is over het algemeen ook de uitvoering.

Over de invulling van kernbepalingen denkt men niet overal hetzelfde, waarbij vaak het verschil tussen de verschillende voortrajecten in IJsselland en Twente merkbaar is. De derde versie van de provinciale handhavingstrategie heeft hier wel meer gelijkheid in gebracht.

Ook over de inzet van het Openbaar Ministerie wordt verschillend gedacht, wat deels terug te voeren is naar het type handhavingscultuur dat binnen een handhavingsorganisatie heerst, en naar het type inrichtingenbestand.

Het type organisatie heeft vooral gevolgen voor de nauwkeurigheid waarmee de sanctiestrategie wordt toegepast. De capaciteit die een organisatie beschikbaar stelt kan tot vele verschillende effecten kan leiden, van zeer frequente en uitgebreide controles tot een flinke handhavingsachterstand.

Al met al hebben bijna alle effecten te maken met de strakheid waarmee de sanctiestrategie wordt toegepast, en de strengheid waarmee men optreedt naar de inrichtingen. De provinciale strategie is mede ontwikkeld om de uniformiteit binnen de provincie te bevorderen, maar door de verschillen in de invoering en de uitvoering van een sanctiestrategie bij de handhavingsorganisaties, is de uniformiteit nog lang niet optimaal. Een ander doel van de provinciale handhavingsstrategie is het effectief aanpakken van milieuovertredingen. Ook hierin zijn zeker nog verschillen zichtbaar, die voornamelijk samenhangen met de mentaliteit die er binnen een handhavingsorganisatie heerst. Hoewel verschillende methoden evengoed effectief kunnen zijn, lijken de organisaties met een strengere insteek hierin toch boven de rest uit te steken.

6. Toepassing van de theorie

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar hoe de verschillende handhavingsorganisaties in Overijssel zijn omgegaan met het invoeren van een sanctiestrategie, zoals verplicht is gesteld in de kwaliteitscriteria voor de professionalisering. Hierbij is gebleken dat vrijwel alle organisaties de reeds bestaande Overijsselse handhavingsstrategie als basis hebben genomen. Er zijn echter vele variaties ontstaan in deze strategie, allemaal gelijkend, maar toch allemaal anders. Bovendien gaat elke organisatie ook weer anders om met het in praktijk brengen van de sanctiestrategie. Dit kan te maken hebben met een andere instelling bij de handhavers, aan verschillende hulpmiddelen die kunnen worden ingezet bij de handhaving, of met een ander type inrichtingenbestand. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze verschillen, en dit doen in het kader van de contextuele interactie theorie.

De vragen die aan de basis staan van dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen 6, 7, 8 en 9:

6. Wat zijn de gevolgen van de verschillende achtergronden en invullingen van de handhavingsstrategie voor de factoren van de CIT?
7. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
8. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
9. Kloppen deze verwachtingen met de realiteit?

Zoals uitgelegd is in hoofdstuk 3, maakt de CIT gebruik van drie centrale causale factoren, drie verklarende variabelen. Deze variabelen, motivatie, informatie en macht, voorspellen en verklaren of een beleidsinstrument, in dit geval de milieuhandhavingsstrategie, wordt toegepast, en zo ja of het adequaat wordt toegepast.

In §6.1 zal worden gekeken naar de waarden van de variabelen voorzover die betrekking hebben op de toepassing van de handhavingsstrategie naar aanleiding van vraag 6, zal bepaald worden wat de CIT voorspelt voor de toepassing van de handhavingsstrategie naar aanleiding van vraag 7 en zal dit resultaat worden gelegd naast de realiteit naar aanleiding van vraag 9.

In §6.2 zullen de variabelen geoperationaliseerd worden voor de kans op adequate toepassing, waarna in §6.3 per handhavingsorganisatie zal worden bekeken wat daar de betreffende waarden zijn. Deze waarden zullen vervolgens in de CIT worden gebruikt en wederom worden gespiegeld aan de realiteit, ter beantwoording van de vragen 6, 8 en 9. In §6.4 zal dit vervolgens voor de hele provincie worden samengevat, en zal de validiteit van de theorie worden besproken.

Op deze manier zal een totaalbeeld ontstaan van de waarden die de variabelen motivatie, informatie en macht aannemen bij de handhavingsorganisaties in Overijssel voor zowel de kans op toepassing van de handhavingsstrategie als voor de kans op adequate toepassing van de handhavingsstrategie. Daarnaast zal blijken of de CIT een goede verwachting kan geven van de in een handhavingsorganisatie bestaande situatie naar aanleiding van de variabelen, of dat de realiteit toch anders blijkt te zijn dan de CIT voorspelt.

6.1 De kans op toepassing van de sanctiestrategie

De vraag of het instrument van de sanctiestrategie wordt toegepast is snel beantwoord. Dit is in alle handhavingsorganisaties het geval. In elke organisatie is bij bestuurlijk besluit een sanctiestrategie vastgesteld. De handhavers dienen volgens deze strategie te werken. Dit gebeurt misschien niet adequaat, maar het gebeurt officieel wel.

Dit is via de CIT ook makkelijk uit te leggen. Als we ten eerste kijken naar de motivatie van de beleidsuitvoerders, dan moet er vooral rekening worden gehouden met het feit dat de professionalisering van de milieuhandhaving een landelijk verplicht gesteld traject is. Er dient een sanctiestrategie te worden ingevoerd (tezamen met een heel pakket andere maatregelen), anders zal er actie worden ondernomen tegen de in gebreke blijvende handhavingsorganisatie, voornamelijk in de vorm van verscherpt toezicht. De controle hierop is bovendien streng, met zowel een nulmeting, als een tussentijdse meting, als een eindmeting. De motivatie van de beleidsuitvoerders om een sanctiestrategie in te voeren

zal dus groot zijn, zelfs als ze verder niet het nut ervan inzien. De dwang vanuit de centrale overheid staat hier garant voor.

De informatie bij de uitvoerders is ook groot. Vanwege het landelijke karakter van de professionalisering, is er veel behulpzaam materiaal voorhanden. Zo is er de landelijke sanctiestrategie, zijn er voorbeeldprotocollen, en is er een aantal professionaliseringsconferenties georganiseerd. De provinciaal regisseur is bovendien nauw betrokken bij het professionaliseringsproces, en via de metingen is snel duidelijk welke organisaties extra hulp behoeven.

De machtsbalans ligt eveneens in het voordeel van de beleidsuitvoerders. Zij kunnen de sanctiestrategie invoeren en toepassen, zonder dat de doelgroep, de inrichtingen, er iets tegen in te brengen hebben. Op de adequate toepassing heeft de doelgroep misschien invloed, maar op de initiële toepassing nauwelijks.

Dit betekent dat zowel de Mu, de I, als de Mbu positief zijn. De motivatie van de doelgroep is onduidelijk, maar gezien de waarden van de andere factoren is dit niet van doorslaggevend belang. Uit tabel 1 blijkt dat er sprake is van of situatie 1 (medewerking, al dan niet actief), of situatie 3 (gedwongen medewerking).

Situatie	Mu	Md	I +	Mbu	Uitkomst	Proces
1	+	+ / 0	+		++	Medewerking (0++ -> actieve)
3	+	-	+	+	++	Medewerking (gedwongen)

In beide gevallen is de uitkomst zeer positief, oftewel, de kans op toepassing van het instrument is zeer groot. De theorie geeft hier dus dezelfde uitkomst als de praktijk laat zien.

6.2 Operationalisatie van de variabelen behorend bij adequate toepassing

De vraag of de sanctiestrategie ook adequaat wordt toegepast is een stuk moeilijker te beantwoorden. Om de contextuele interactie theorie toe te kunnen passen op de invoering van de sanctiestrategie in de verschillende handhavingsorganisaties in Overijssel, zullen de waarden van de onafhankelijke variabele moeten worden vastgesteld. Om te kunnen controleren of de voorspelling van de theorie, aan de hand van de gemeten waarden van de onafhankelijke variabelen, van de afhankelijke variabele klopt, zal ook de waarde van de afhankelijke variabele gemeten moeten worden.

De onafhankelijke variabelen zijn volgens de theorie de motivatie van de beleidsuitvoerders, de motivatie van de doelgroep, de informatie bij de positief en neutraal gemotiveerde partijen en de machtsbalans tussen de partijen. De afhankelijke variabele is de mate van adequate toepassing van de sanctiestrategie.

Om dat te bepalen zal bovendien moeten worden gedefinieerd wanneer een sanctiestrategie adequaat of niet adequaat wordt toegepast.

6.2.1 Wat is adequate toepassing?

Om te bepalen of de sanctiestrategie adequaat wordt toegepast, en daarmee de beoogde prikkel die de sanctiestrategie geeft in stand wordt gehouden, is het nuttig om te kijken naar het doel van de sanctiestrategie.

De handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel formuleert dit als volgt: Het doel van deze handhavingsstrategie is dat milieuovertredingen uniform en effectief worden aangepakt.

De kwaliteitscriteria formuleren geen specifiek doel voor de sanctiestrategie, maar geven voor de handhaving in z h geheel wel een doel: als uitgangspunt van de handhaving geldt een stringente eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Volgens de kwaliteitscriteria moet een sanctiestrategie ten minste vijf onderdelen omvatten:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;

- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

In de landelijke sanctiestrategie, zoals vastgesteld door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving, wordt het belang van handhaving als volgt omschreven:

Handhaving van (de naleving van) geldende voorschriften is van belang om de volgende, gelijkwaardige, redenen:

- a) Het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
- b) Het voorkomen van herhaling, door dezelfde overtreder of anderen;
- c) Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- d) Het bevestigen in het belang van
 - o de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - o de rechtsgelijkheid;
 - o eerlijke concurrentieverhoudingen
 van normen gesteld in het belang van:
 - o het milieu of de openbare gezondheid;
 - o de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.).

Adequate toepassing van de sanctiestrategie houdt dus in ieder geval in dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Uniformiteit in de handhaving geeft een duidelijke boodschap. Als het goed is werkt deze boodschap ontmoedigend, zodat nieuwe overtredingen voorkomen worden, zowel door de eerste overtreder, als door anderen. Uniformiteit in de handhaving waarborgt bovendien de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Deze uniformiteit geldt niet alleen voor overtreders buiten de overheid, maar juist ook voor overtredingen gemaakt door de overheid zelf. Hiervoor dient volgens de kwaliteitscriteria zelfs een regeling te zijn opgenomen in de sanctiestrategie. De eerste vraag bij het onderzoeken van de adequate toepassing is dus: *Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?* Dit is dus inclusief overtredingen binnen de eigen organisatie en andere overheden.

Zoals gezegd, de boodschap moet wel de goede zijn, namelijk dat overtredingen worden aangepakt. Als de boodschap overbrengt dat er weliswaar gecontroleerd wordt, maar dat er eigenlijk geen consequenties zitten aan een overtreding, of deze consequenties makkelijk te omzeilen zijn, dan zullen overtredingen juist worden aangemoedigd. Drie van de onderdelen die volgens de kwaliteitscriteria onderdeel dienen te zijn van de sanctiestrategie zijn hierop vooral van toepassing:

- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringenter reactie bij voortdurende overtreding;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

Voor adequate toepassing van de sanctiestrategie is het daarom nodig dat het ingevoerde schema goed gevolgd wordt, waardoor er passend en stringent gereageerd wordt, en dat de hersteltermijnen en de sancties tegelijkertijd ruim genoeg zijn om herstel mogelijk te maken en streng genoeg om herstel af te dwingen.

De volgende twee vragen zijn dus: *Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?* en: *Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?*

Bestuursrecht en strafrecht zijn beide inzetbaar bij milieuovertredingen. Om te voorkomen dat ze elkaar in de voeten gaan lopen, is een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen opgenomen als eis in de kwaliteitscriteria. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn vooral gericht op het ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en het herstel van de situatie. Strafrechtelijke instrumenten zijn vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van het voordeel dat behaald is door de overtreding. Beide hebben een repressieve functie. Bij de meeste milieuovertredingen zijn zowel aspecten aanwezig die bestuursrechtelijk optreden vereisen, als aspecten die strafrechtelijk optreden vereisen. Goede samenwerking tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie is dus noodzakelijk. Dit is opgenomen in de sanctiestrategie en voor adequate toepassing dient de samenwerking dus goed te verlopen. De vraag is dus: *Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?* Bij deze vraag dient te worden opgemerkt, dat er op dit moment een discussie gaande is binnen het OM over het geven van flankerend beleid. Het OM heeft te

kampen met een capaciteitsprobleem. Als gevolg daarvan heeft de samenwerking met de Overijsselse handhavingsorganisaties geen prioriteit. Dit betekent dat er de laatste tijd minder contact is geweest tussen het OM en de verschillende handhavingsorganisaties, het OM minder vaak op LHO's aanwezig is, en het flankerend beleid flink teruggeschoefd gaat worden. Dit is eenzijdig besloten vanuit het OM, en hoewel sommige handhavingsorganisaties daar geen problemen mee hebben, is dit voor anderen een flinke aderlating. Bij het beantwoorden van de vraag of er een goede samenwerking is tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie moet er dus wel rekening worden gehouden met de lage prioriteit die het OM hieraan geeft.

Samenvattend zijn er vier vragen die beantwoord dienen te worden om een beeld te kunnen geven over of de sanctiestrategie adequaat wordt toegepast:

- a) Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
- b) Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
- c) Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
- d) Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?

Hoe beter aan deze vier eigenschappen wordt voldaan des te beter is de kans dat de doelen zoals die gesteld zijn in de Overijsselse handhavingsstrategie en de landelijke sanctiestrategie zullen worden gerealiseerd.

6.2.2 Operationalisatie motivatie beleidsuitvoerders

Motivatie is in het hoofdstuk Theoretisch kader gedefinieerd als: de mate waarin de toepassing van het instrument gedacht wordt bij te dragen aan de doelen en interesses van de betrokken actoren.

De beleidsuitvoerders zijn degenen die met de strategie moeten werken. Hoe gemotiveerd zijn zij dus om de strategie adequaat toe te passen?

Hiervoor moet er dus gekeken worden naar de doelen en interesses van de beleidsuitvoerders, en vervolgens worden bekeken of het adequaat toepassen van de sanctiestrategie hieraan bijdraagt.

Wat is het doel van de beleidsuitvoerder?

Zet de beleidsuitvoerder zich in voor een beter milieu, een goede milieuhandhaving, een stevige overheid, een goede economie, een florerend bedrijfsleven, etc.?

Draagt de sanctiestrategie bij aan het bereiken van dit doel?

Vindt de beleidsuitvoerder dat correcte toepassing van de sanctiestrategie bijdraagt aan het bereiken van zijn doelen. Leidt de strategie tot een betere milieuhandhaving, staat de strategie het bedrijfsleven in de weg, geeft het de overheid de daadkracht die de overheid zou moeten hebben, belemmert het de ontwikkeling van de gemeente, etc.?

Droeg de oude situatie beter bij aan het bereiken van het doel?

Zelfs als de nieuwe sanctiestrategie een positieve bijdrage levert aan het doel van de beleidsuitvoerder, is het mogelijk dat de oude sanctiestrategie of de oude situatie zonder sanctiestrategie beter wordt geacht.

Wat zijn de interesses van de beleidsuitvoerder?

Heeft de beleidsuitvoerder andere redenen om de strategie te ondersteunen dan wel te willen ondermijnen?

Als de oude situatie beter wordt geacht, wat heeft dit voor gevolg op de motivatie om de nieuwe strategie goed toe te passen?

Wordt de nieuwe strategie bijvoorbeeld ondermijnd om duidelijk te maken dat de oude situatie beter werd geacht, of zelfs in de hoop dat de oude situatie wordt hersteld, of wordt de nieuwe strategie juist zo goed mogelijk toegepast om er toch het beste van te maken?

Is de beleidsuitvoerder betrokken geweest bij de ontwikkeling van de nieuwe strategie of is de sanctiestrategie van bovenaf zonder inspraak opgelegd?

Is de strategie een kindje van de beleidsuitvoerder, waardoor de goede toepassing ervan hem na aan het hart ligt? Of voelt de beleidsuitvoerder zich gepasseerd, en leidt dit tot verzet door het niet goed toepassen van de strategie?

Draagt de goede toepassing van de sanctiestrategie bij aan de interesses van de beleidsuitvoerder?

Geeft toepassing bijvoorbeeld een gevoel van macht, kan het niet goed toepassen van de strategie bepaalde persoonlijke gunsten van inrichtingen tot gevolg hebben, etc?

In z h totaliteit is motivatie een complex geheel. De verwachting is echter wel dat er voor elke beleidsuitvoerder toch een waarde voor de motivatie te geven zal zijn, ook omdat de te achterhalen waarde niet zeer precies hoeft te worden weergegeven. Het gaat erom te achterhalen of de motivatie positief, neutraal of negatief is.

6.2.3 Operationalisatie motivatie doelgroep

Voor de doelgroep geldt dezelfde definitie voor motivatie, en ook bij de doelgroep kan de motivatie de waarden positief, neutraal en negatief aannemen.

De doelgroep bestaat voornamelijk uit de inrichtingen die zich binnen het handhavingsgebied van een handhavingsorganisatie bevinden. Individuele personen maken zich weliswaar ook af en toe schuldig aan milieuovertredingen, maar dit gebeurt meer op een ad hoc basis. Bovendien is er geen specifiek toezicht op burgers, zoals er wel een toezichtsplan geldt voor inrichtingen. Overtredingen zullen dus met veel grotere regelmaat worden geconstateerd bij inrichtingen dan bij personen. Burgers zullen daarom in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

De doelgroep valt uiteen in twee soorten inrichtingen. De eerste is de groep inrichtingen die overtredingen begaat of zou willen begaan, en die dus direct te maken krijgt met de sanctiestrategie, danwel in zijn sanctionerende danwel in zijn preventieve functie. De tweede groep betreft de inrichtingen die geen overtredingen begaan en dat ook niet willen, en die dus slechts indirect met de strategie te maken hebben, namelijk voorzover het anderen hun onrechtmatig behaalde voordeel weer ontnemt.

Voor de groep die zelf geen overtredingen begaat zal het positief zijn als de sanctiestrategie adequaat wordt toegepast. Het doel van de sanctiestrategie is immers ook om de concurrentieverhoudingen eerlijk te houden, door overtreders hun onrechtmatig behaalde voordeel te ontnemen. Des te beter de sanctiestrategie wordt toegepast, des te eerlijker de concurrentieverhoudingen zouden moeten zijn. De vraag bij deze groep is eerdere of ze überhaupt weten dat er een sanctiestrategie in werking is, maar dit valt onder de variabele informatie. De motivatie van dit deel van de inrichtingen zal dus positief zijn.

Voor het deel van de inrichtingen dat wel overtredingen begaat is het lastiger om de motivatie vast te stellen. Ook deze groep valt uiteen in twee groepen, namelijk een groep die bewust en moedwillig overtredingen begaat, en een groep die dat onbewust en zonder kwaadardige bedoelingen doet.

Inrichtingen die bewust overtredingen plegen zullen hier als voornaamste doel financieel gewin hebben. Dit kan zijn door het voorkomen van uitgaven, door het behalen van concurrentievoordeel of door het maken van meer winst. De sanctiestrategie treedt bij adequate toepassing hard op tegen dit soort overtreders. Deze groep zal dan ook over het algemeen niet gebaat zijn bij een adequate toepassing. Dit zou lijnrecht ingaan tegen hun doelen.

Hier is uiteraard tegenin te brengen dat andere inrichtingen misschien nog harder worden aangepakt en dat de uiteindelijke consequentie daardoor toch een concurrentieverbetering is. Een toename in rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is ook positief. Toch zal dit hoogstwaarschijnlijk niet opwegen tegen de belemmering die een adequaat toegepaste sanctiestrategie oplevert voor de doelbereiking van deze groep inrichtingen. De motivatie van dit deel van de inrichtingen zal dus negatief zijn.

De moeilijkste groep is het deel van de inrichtingen die zich wel schuldig maakt aan milieuovertredingen, maar dit niet bewust en moedwillig doet.

In principe zijn de doelen van deze groep eerbaar. Een adequate toepassing van de sanctiestrategie draagt hier niet aan bij, zoals bij de niet overtredende groep. Immers, ook het onbewust behaalde voordeel wordt weggenomen, en de concurrentiepositie zal ten

opzichte van de zwaar overtredende groep weliswaar verbeteren, maar ten opzichte van de niet overtredende groep verslechteren. De doelen worden echter ook niet door de sanctiestrategie belemmerd, aangezien het niet de bedoeling was van de overtreder om die doelen te bereiken op een manier die door de sanctiestrategie niet wordt toegestaan.

Wat betreft de interesses van de onbewuste overtreder geldt ook dat de adequate toepassing van de sanctiestrategie twee kanten heeft. Aan de ene kant kan een strikt toegepaste sanctiestrategie op de overtreder overkomen als te streng, met te weinig ruimte voor overleg en het zoeken van een gezamenlijke oplossing. Aan de andere kant is wel duidelijk waar de overtreder aan toe is, de rechtszekerheid is dus een positief aspect. Hierbij kan nog worden aangetekend dat de onbewuste, niet kwaadaardige overtreder in de Handhavingsstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel extra is ontzien, door het inbouwen van een extra handhavingswaarschuwing, zolang er geen sprake is van de overtreding van een kernbepaling. Dit is gedaan om te voorkomen dat de sanctiestrategie te strikt is. De motivatie van deze groep heeft dus positieve en negatieve aspecten, en zal dus gemiddeld genomen neutraal zijn.

Een deel van de inrichtingen zal dus positief gemotiveerd zijn, een deel neutraal en een deel negatief. De beleidsuitvoerders zullen helaas het meeste te maken krijgen met de overtreders, en dan bovendien de hardste kluit hebben aan de overtreders die moedwillig en ter eigen gewin de overtredingen begaan. In dit onderzoek zal dan ook voornamelijk worden uitgegaan van een negatief gemotiveerde doelgroep, al zal de mogelijkheid voor een neutraal of zelfs positief gemotiveerde doelgroep ook worden meegenomen.

6.2.4 Operationalisatie informatie

Voor een adequate toepassing van de sanctiestrategie is het van belang dat de positief en neutraal gemotiveerde actoren over voldoende informatie beschikken.

Informatie is in het hoofdstuk Theoretisch kader gedefinieerd als kennis in de zin van het beeld dat de actor heeft van de wereld om hem heen. Zoals daar reeds is aangegeven zijn er in deze kennis twee hoofdonderwerpen te onderscheiden: een goede kennis van de procedurele en andere vereisten van de toepassing van het instrument en een goede kennis van het gedrag en de omstandigheden van de doelgroep. Bovendien gaat het niet puur om de al aanwezige informatie, maar ook om de mogelijkheid om de goede informatie te verkrijgen.

De beleidsuitvoerders zijn degenen die met de strategie zullen moeten werken. Het gaat er dus in de eerste plaats om wat voor beeld de uitvoerder heeft van de sanctiestrategie.

Is bekend dat er een sanctiestrategie in werking is?

Als het bestuur wel een sanctiestrategie heeft aangenomen, maar dit niet goed naar de beleidsuitvoerders is gecommuniceerd kan er van adequate toepassing eigenlijk al geen sprake meer zijn.

Is de sanctiestrategie als geheel makkelijk bruikbaar?

Is de strategie duidelijk voor de uitvoerder, of is hij onoverzichtelijk opgesteld, zodat een uitvoerder eerder zal improviseren?

Zijn de beslispunten duidelijk?

Is het de uitvoerder bekend wat de kernbepalingen zijn, en wanneer een kernbepaling wordt overtreden? Zijn de termen in de beslispunten duidelijk geformuleerd, of laten ze veel aan de eigen interpretatie over?

Zijn de stappen binnen het handhavingstraject duidelijk?

Is er genoeg informatie over het aantal stappen dat een bepaald soort overtreding oplevert, en over het soort maatregel dat genomen dient te worden?

Is duidelijk wat de hersteltermijnen en sancties zijn?

Weet de uitvoerder welke termijn en sanctie hij minimaal en maximaal kan opleggen, of gebeurt dit uit de losse pols?

Is duidelijk wat de rechten en plichten zijn van de beleidsuitvoerder?

Is de uitvoerder op de hoogte van wat hij van inrichtingen kan verlangen, en wat zijn eigen wettelijke plichten zijn om de legitimiteit van de handhaving te waarborgen?

Is duidelijk hoe de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht dient te lopen?

Is bekend welke informatie aan wie dient te worden doorgestuurd, hoe flankerend beleid moet worden toegepast, wanneer strafrecht en wanneer bestuursrecht de overhand dient te hebben, loopt men elkaar niet voor de voeten?

Hoe wordt ervoor gezorgd dat beleidsuitvoerders goed op de hoogte zijn van de huidige en de toekomstige procedurele kenmerken van de sanctiestrategie?

Is er een systeem om te waarborgen dat alle bovenstaande punten bij de beleidsuitvoerder bekend zijn is dat juist wat er ontbreekt? En hoe blijft men op de hoogte van toekomstige ontwikkelingen in bijvoorbeeld veranderende inzichten op het gebied van kernbepalingen of sancties?

Ten tweede is nodig dat de uitvoerder een goed beeld heeft van het gedrag van de doelgroep. Immers, als inrichting een overtreding begaat die niet door de handhaver wordt waargenomen, zal de sanctiestrategie helemaal niet worden toegepast.

Is bij een controle bekend waarop gecontroleerd moet worden?

Heeft de controleur de milieuvergunning bij de hand en is duidelijk welke handelingen binnen de vergunning vallen en welke niet? Zijn er checklijsten waarop overzichtelijk is wat er bij een controle genoteerd dient te worden?

Zijn er overtredingen waar men extra op bedacht dient te zijn?

Is bekend wat binnen een sector vaak voorkomende overtredingen zijn, en wat binnen een sector over het algemeen de zwaarste overtredingen zijn?

Wat is de geschiedenis van de inrichting?

Is de inrichting altijd keurig binnen de vergunning gebleven, of heeft een inrichting een geschiedenis van overtredingen? Is de inrichting behulpzaam bij controles, of wordt er regelmatig informatie achter gehouden?

Weet de controleur hoe er moet worden omgegaan met moeilijk te controleren inrichtingen?

Heeft de controleur de mogelijkheid om informatie te achterhalen die de inrichting liever niet afgeeft, en is hij zich ook bewust van de manier waarop hij van die mogelijkheid gebruik kan maken?

Als het de doelgroep is die positief of neutraal gemotiveerd is, gaat het vooral om het beeld dat zij van de sanctiestrategie heeft, en hoe ze de toepassing ervan kunnen bewerkstelligen.

Is de doelgroep bekend met de sanctiestrategie?

Weet men dat er een sanctiestrategie is, die door de overheid dient te worden toegepast als er een milieuovertreding is geconstateerd?

Weet de doelgroep wat hun rechten en plichten zijn, voortkomend uit de sanctiestrategie?

Is de doelgroep bekend met wat ze van de overheid kunnen eisen, en wat ze zelf moeten doen om een goede toepassing van de sanctiestrategie mogelijk te maken?

De waarden die de informatie aan kan nemen in betrekking tot de adequate toepassing van het beleidsinstrument zijn voldoende en onvoldoende. Dit betekent dat de positief of neutraal gemotiveerde actor aan alle bovenstaande, bij die actor horende hoofdvragen, een positief antwoord moet kunnen geven, of op z h minst in de gelegenheid moet zijn om met een redelijkerwijs haalbare inspanning de benodigde informatie te kunnen achterhalen, wil de informatie variabele de waarde voldoende aannemen.

6.2.5 Operationalisatie machtsbalans

Macht is in hoofdstuk 3 gedefinieerd als de mogelijkheid van een actor om, door een verandering van de beschikbaarheid of de eigenschappen of consequenties van gedragalternatieven voor andere actoren, het gedrag van deze actoren te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden. Voor de machtsbalans is het nodig om in de eerste plaats te kijken of partijen macht hebben, en ten tweede de hoeveelheid macht die ze hebben met elkaar te vergelijken.

Aangezien macht gaat over het beïnvloeden van de gedragalternatieven van de andere actor, moet eerst worden vastgesteld wat in dit geval de gedragalternatieven zijn. Het gaat om de adequate toepassing van de sanctiestrategie. De gedragalternatieven van de beleidsuitvoerders zijn daarom het wel goed toepassen van de strategie en het niet goed toepassen van de strategie. De macht van de doelgroep hangt er dus van af in

hoeverre de doelgroep kan beïnvloeden of de uitvoerders de strategie goed of niet goed toe passen.

De gedragssalternatieven van de doelgroep zijn het meewerken aan een goede toepassing van de sanctiestrategie en het tegenwerken van de sanctiestrategie. De macht van de beleidsuitvoerder hangt er dus vanaf in hoeverre zij tegenwerking om kunnen zetten in medewerking.

Kunnen de beleidsuitvoerders de beschikbaarheid van het gedragssalternatief tegenwerking bij de doelgroep beïnvloeden?

Het alternatief tegenwerking is beschikbaar zolang de uitvoerders de sanctiestrategie goed toepassen. De enige optie om het alternatief niet meer beschikbaar te laten zijn is het niet meer toepassen van de sanctiestrategie, maar dit gaat in tegen de eigen doeleinden van de uitvoerders, en is dus geen optie.

Kunnen de beleidsuitvoerders de eigenschappen van het gedragssalternatief tegenwerking bij de doelgroep beïnvloeden?

Bij eigenschappen van tegenwerking door de doelgroep valt te denken aan veel in overleg gaan, veel bezwaar aantekenen, niet meewerken met controles, waarschuwingen en sancties negeren en doorgaan met de overtreding. Mogelijkheden om deze eigenschappen teniet te doen zijn bijvoorbeeld het duidelijk hebben van de controlegegevens, de vergunning en de gevolgen die hieruit voortvloeien binnen de sanctiestrategie om onnodige discussie in de kiem te smoren, voldoende capaciteit om efficiënt met bezwaren om te kunnen gaan, goed flankerend beleid vanuit het OM om controles en sancties af te dwingen.

Kunnen de beleidsuitvoerders de consequenties van het gedragssalternatief tegenwerking bij de doelgroep beïnvloeden?

Mogelijke consequenties van tegenwerking door een inrichting zijn het niet hoeven herstellen van de schade, het niet hoeven betalen van boetes of, het langer kunnen doen van de overtreding.

De vraag is of de beleidsuitvoerders kunnen bewerkstelligen dat deze voor de overtredende inrichting positieve consequenties teniet worden gedaan, en er negatieve consequenties voor in de plaats komen. Kan er worden afgedwongen dat de schade sowieso hersteld wordt, kunnen boetes altijd worden geïnd, kunnen de sancties evenredig blijven toenemen naarmate de overtreding langer duurt, en kunnen andere behaalde voordelen van de overtreding daadwerkelijk teniet worden gedaan?

Verwachten de beleidsuitvoerders dat hun acties ook gevolgen hebben?

Als de verwachting is dat het toch niks uit haalt, zelfs al zou dit wel het geval zijn, is er weinig macht, terwijl andersom een krachtige uitstraling al een hoop gedaan kan krijgen.

Spelen er nog externe factoren mee?

Zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld de publieke opinie tegen een bedrijf te richten.

Andersom gelden dezelfde vragen:

Kan de doelgroep de beschikbaarheid van het gedragssalternatief goed toepassen van de sanctiestrategie door de beleidsuitvoerders beïnvloeden?

Als een overtreding eenmaal is geconstateerd treedt de sanctiestrategie in werking, en is het goed toepassen ervan altijd een optie. Zolang een inrichting een overtreding echter geheim kan houden is een goede toepassing onmogelijk. De doelgroep kan dus de beschikbaarheid van dit gedragssalternatief negatief beïnvloeden door hun overtredingen beter te verbergen. De vraag is hoe effectief ze dit kunnen.

Kan de doelgroep de eigenschappen van het gedragssalternatief goed toepassen van de sanctiestrategie door de beleidsuitvoerders beïnvloeden?

Eerder dit hoofdstuk zijn vier vragen gedefinieerd waaraan kan worden vastgesteld of de sanctiestrategie adequaat wordt toegepast: a) Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?; b) Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?; c) Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?; d) Is er een goede samenwerking tussen bestuur en Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen? Op de vragen c) en d) heeft de doelgroep geen invloed, maar de eigenschappen achter de vragen a) en b) zijn misschien wel door de doelgroep te beïnvloeden. Is de doelgroep in staat om voor elkaar te krijgen dat gelijke gevallen niet gelijk

behandeld worden, of om ervoor te zorgen dat het handhavingsschema niet nauwlettend gevolgd kan worden? Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door te onderhandelen met de uitvoerder, door juridische trucjes toe te passen, of door de uitvoerders dusdanig veel werk te bezorgen dat de handhaving capaciteit niet langer toereikend is.

Kan de doelgroep de consequenties van het gedragsalternatief goed toepassen van de sanctiestrategie door de beleidsuitvoerders beïnvloeden?

De consequenties van een goede toepassing die specifiek van toepassing zijn op de doelgroep zijn het ongedaan moeten maken van de overtreding, het moeten herstellen van de schade, en het weg laten nemen van het onrechtmatig verkregen voordeel. In hoeverre kan de doelgroep deze consequenties ontlopen? Kunnen ze de overtreding langer voortzetten dan eigenlijk zou moeten kunnen? Hebben ze de mogelijkheid om zich er, bij het herstel van de schade, met een Jantje van Leiden vanaf te maken? Kunnen ze een deel van het verkregen voordeel behouden?

Verwacht de doelgroep dat hun acties ook gevolgen hebben?

Net als bij de beleidsuitvoerders geldt, dat als de verwachting is dat het toch niks uit haalt, zelfs al zou dit wel het geval zijn, is er weinig macht, terwijl andersom een krachtige uitstraling al een hoop gedaan kan krijgen.

Spelen er nog externe factoren mee?

Kan bijvoorbeeld een beroep op de geboden werkgelegenheid van invloed zijn?

Als van beide kanten bekend is hoe groot de macht is om de andere groep te beïnvloeden, kan worden gekeken naar de machtsbalans.

Welke partij heeft makkelijk toe te passen machtsmiddelen?

Zijn de middelen die een actor heeft eenvoudig in te zetten, of moet er hiervoor een grote inspanning worden gedaan?

Welke machtsmiddelen brengen het meeste gewicht in de schaal?

Sommige middelen zullen een grote invloed hebben, andere een kleine? Hoe is hier de verdeling tussen?

Welke machtsmiddelen zijn niet te counteren door de andere partij?

Bij sommige middelen kunnen hun invloed verliezen door acties van de andere actor. Andere middelen zijn puur eenzijdig en kunnen niet gecounterd worden. Zijn dit soort middelen in het spel?

De machtsbalans wordt bekeken vanuit het oogpunt van de uitvoerder, en kan de waarden positief, neutraal en negatief aannemen. Dit betekent dat in het geval van een positieve waarde van de variabele de beleidsuitvoerders de macht in handen hebben, en hun zin kunnen doordrijven. Als de machtsbalans negatief is zijn de inrichtingen juist in het voordeel. Als de machtsbalans neutraal is hebben beide partijen ongeveer evenveel macht. Dit kan voorkomen als beiden geen macht hebben, of als beiden veel macht hebben, zonder dat een van de machtsmiddelen doorslaggevend is.

6.3 De kans op adequate toepassing van de sanctiestrategie per organisatie

Per handhavingsorganisatie kunnen nu de waarden van de onafhankelijke variabelen worden onderzocht. Deze waarden leveren een voorspelling op in de theorie.

Ook de afhankelijke variabele kan nu worden onderzocht, en het resultaat kan worden vergeleken met de voorspelling. De onderzochte handhavingsorganisaties zullen achtereenvolgens worden behandeld, waarna kan worden gekeken in welke situatie ze zich volgens de theorie bevinden.

Aangezien in dit onderzoek wordt gekeken naar de effecten van de verschillende manieren van omgaan met de gezamenlijke provinciale handhavingsstrategie, wordt alle handhaving in de verschillende handhavingsorganisaties langs de meetlat van de provinciale strategie gelegd. Sommige handhavingsorganisaties hebben de provinciale strategie echter letterlijk overgenomen, terwijl anderen een totaal andere kant zijn opgegaan. Dit verschil kan ertoe leiden dat een organisatie de provinciale strategie zeer inadequaats toepast, terwijl het de eigen versie van de sanctiestrategie wel zeer adequaat toepast.

Bij organisaties die een andere strategie gebruiken dan de provinciale zal daarom ook gekeken worden naar de mate van adequate toepassing van de lokaal gehanteerde strategie, tenzij het de landelijke sanctiestrategie betreft. De landelijke strategie lijkt grotendeels op de provinciale strategie, maar is iets strenger. Dit is vanuit provinciaal oogpunt geen probleem, en prima verenigbaar. Als de landelijke strategie goed wordt gevolgd, wordt de provinciale strategie ook goed gevolgd, zeker in de achterliggende doelen.

Ter herinnering, de centrale causale variabelen waren de Motivatie van de beleidsuitvoerders, de Motivatie van de doelgroep, de Informatie aanwezig bij de neutraal en positief gemotiveerde partners en de Machtsbalans tussen de beleidsuitvoerders en de doelgroep, bekeken vanuit het perspectief van de beleidsuitvoerders. De combinatie van deze variabelen kan binnen de theorie leiden tot de volgende 15 situaties:

Tabel 2 Schema mate van adequate toepassing						
Situatie	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitkomst	Proces
1	+	+ / 0	+		++	Constructieve samenwerking (M++ -> actieve)
2	+	+ / 0	-		--?	Leerproces -> 1
3	+	-	+	+	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)
4	+	-	+	0	+ / ++	Onderhandeling/Conflict
5	+	-	+	-	+ / -	Onderhandeling
6	+	-	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 3/4
7	0	+	+		++	Constructieve samenwerking
8	0	+	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 7
9	0	0			--	Symbolisch
10	0	-			--	Obstructieve samenwerking
11	-	+	+	+	+ / -	Onderhandeling
12	-	+	+	0	+ / ++	Onderhandeling/Conflict
13	-	+	+	-	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)
14	-	+	-		--?	Symbolisch/Leerproces -> 12/13
15	-	0 / -			--	Obstructieve samenwerking (M-- -> actieve)
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I + / 0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep						

6.3.1 Gemeente Almelo

Almelo heeft de provinciale handhavingsstrategie weliswaar overgenomen, maar heeft er een flink aantal kanttekeningen bij geplaatst. Het komt erop neer, dat men de strategie te streng vindt, en pas bij een hercontrole van de strategie gebruik gaat maken. Tot die tijd wordt er vooral in overleg met de inrichtingen gezocht naar een oplossing voor het probleem, het ongedaan maken van de overtreding. De doelstelling is om het probleem te hebben opgelost voordat de hercontrole plaats vindt. Beide partijen, de gemeente en de inrichting, werken hier als het goed is naartoe. Pas als bij hercontrole blijkt dat er niet goedschiks een oplossing gevonden kan worden, wordt de sanctiestrategie van stal gehaald.

Als er gekeken wordt naar de adequate toepassing van de provinciale handhavingsstrategie levert dit de volgende resultaten op voor de verschillende variabelen van de CIT:

Het doel van Almelo is om problemen zo snel mogelijk op te lossen. De gezamenlijke strategie draagt hier in hun ogen niet aan bij. Oplossingen worden bereikt met overleg en samenwerking, niet met dreiging en sanctionering. Zelfs als de strategie eenmaal wordt ingezet, dan nog wordt een deel van de stappen liever niet uitgevoerd. Er wordt niet graag gebruik gemaakt van het OM, zelfs als dit volgens de strategie wel zou moeten. Het inzetten van het OM schaadt het doel om de relaties met de inrichtingen zo goed mogelijk te houden. Alle acties die de gemeente neemt, worden in het licht van deze relatie gehouden, en alleen in het uiterste geval wordt echt een beroep gedaan op de strategie en wordt er handhavend opgetreden. De motivatie om de gezamenlijke strategie adequaat toe te passen is dus duidelijk negatief.

Voor de doelgroep kan hetzelfde worden gezegd. Overleg is in hun voordeel, toepassing van de provinciale strategie niet. Ook hun motivatie is negatief.

De toezichthouders zijn redelijk tot goed op de hoogte van het gedrag van een te controleren inrichting. Almelo hanteert een bonus/malus systeem, waardoor voor een toezichthouder zeer duidelijk is met wat voor soort inrichting hij te maken heeft. Slecht bekend staande bedrijven worden dan ook beter in de gaten gehouden.

Aan de andere kant is het adequaat toepassen van de strategie moeilijk, omdat er ten eerste niet wordt gewerkt met kernbepalingen. Een toezichthouder moet zelf inschatten hoe ernstig een situatie is, en aan de hand daarvan bepalen wat er gaat gebeuren. Er zijn bovendien geen richtlijnen voor termijnen of sancties. Op het moment dat de strategie echt gaat worden ingezet, wordt er wel intern overlegd en bepaald wat de strategie gaat worden. Dit blijft een interpretatie, en hoeft niet per se de provinciale strategie te volgen. De kennis van de strategie zoals die er ligt is misschien wel redelijk, al zijn er duidelijke gaten, maar het is moeilijk om hier een echte uitspraak over te kunnen doen, aangezien de motivatie ontbreekt om de provinciale strategie adequaat toe te passen.

Het theoretisch schema vraagt alleen naar de informatie bij de positief en neutraal gemotiveerde actoren. Behalve dat het theoretisch gezien niet nodig is om de informatie bij negatief gemotiveerde actoren te achterhalen, blijkt uit het voorbeeld van Almelo, dat het ook zeer moeilijk is om een echte uitspraak te doen over informatie bij negatief gemotiveerde actoren. Almelo richt zich op een goede band met inrichtingen, is op dat onderdeel van de informatie variabele goed gemotiveerd, en informatie over het gedrag van inrichtingen is dan ook goed. Tegelijkertijd is de motivatie voor adequate toepassing van de sanctiestrategie negatief, en daardoor is het onduidelijk hoe het echt zit met de informatie over de strategie.

Aangezien de motivatie van zowel de bestuurders als de doelgroep gelijk is, hoeft er ook geen waarde te worden vastgesteld voor de machtsbalans. Aangezien beide partijen hetzelfde willen, is het ook niet belangrijk wie de macht heeft. Beide partijen lijken bovendien ook redelijk in evenwicht te zijn, al is dit voornamelijk een keuze van de gemeente, en als zodanig zou ze de balans waarschijnlijk wel naar zich toe kunnen trekken mocht ze dit willen. Inrichtingen hebben veel invloed op de handhaving, aangezien ze betrokken worden in het hele probleem oplossende proces, maar als een inrichting uiteindelijk niet blijkt mee te willen werken, is het toch de gemeente die het laatste woord heeft. Als de gemeente besluit handhavend op te treden, dan gebeurt dit ook, en met effect.

Kijkend naar de vier onafhankelijke variabelen, bevindt de gemeente Almelo zich volgens de CIT in een situatie 15, met als gevolg een actieve obstructieve samenwerking. De uitkomst is een zeer slechte adequate toepassing van de provinciale handhavingstrategie.

Klopt dit met de realiteit? Kijkend naar de vier vragen over adequate, kan er gesteld worden dat dit klopt:

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Nee. In eerste instantie wordt het helemaal niet gebruikt. Als er een overtreding wordt geconstateerd, gaat eerst het traject van overleg en samenwerken aan een oplossing in. Pas als er bij hercontrole blijkt dat er nog steeds iets mis is, wordt de sanctiestrategie erbij gepakt. Echter, zelfs als er moet worden opgetreden, wordt per situatie bepaald wat de strategie wordt. Vooral het strafrecht wordt lang buiten de deur gehouden, en alleen in extreme gevallen wordt het OM ingeschakeld.

- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Veel hangt af van de toezichthouder. De toezichthouder moet de ernst van de situatie inschatten, voert het overleg met de ondernemer, en besluit wat voor actie er wordt ondernomen en op welke termijn dit gebeurt. Aangezien hier niet echt richtlijnen voor zijn en de sanctiestrategie niet altijd even goed wordt gevolgd, is het mogelijk dat gelijke gevallen anders worden behandeld. Aan de andere kant is er wel overleg tussen de handhavers en monitoring van bovenaf, zodat er wel in de gaten wordt gehouden of er gelijk wordt gehandeld. Op het moment dat er besloten wordt om handhavend op te treden, wordt bovendien intern de strategie bepaald, en hier zouden dus geen verschillen moeten optreden. Bovendien hangt het van het naleefgedrag van een inrichting af hoe ze worden behandeld, en niet van andere factoren. In zoverre wordt gelijke behandeling in elk geval zeker nagestreefd. Binnen de gemeente Almelo is er dus wel een redelijk gelijke behandeling, maar in vergelijking tot inrichtingen buiten Almelo bestaat er een grote ongelijkheid.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Er zijn geen richtlijnen voor termijnen of sancties. Aan de hand van de situatie bepaald de toezichthouder wat er redelijk is om tot een oplossing te komen. Dit betekent dat ze over het algemeen wel toereikend zijn om tot een oplossing te komen, maar of dat ook toereikend is om een overtreding zo kort mogelijk voort te laten duren, en vooral om herhaling te voorkomen, is maar zeer de vraag. Preventieve werking naar anderen zal het in elk geval niet hebben.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Nee. De gemeente en het OM zitten elkaar regelmatig in de weg. Almelo vindt flankerend beleid alleen een toevoeging in uiterste nood, en anders niet. Het verstoort de verhoudingen. Almelo is daarom van mening dat het OM al het initiatief aan de gemeente moet laten.

Al met al wordt de provinciale handhavingsstrategie, die ook voor Almelo de basis van de handhaving zou moeten zijn, niet adequaat toegepast.

Ondanks deze conclusie, is Almelo erg tevreden over de aanpak zoals die door de gemeente wordt gehanteerd. Ze heeft een eigen interpretatie gegeven aan de provinciale strategie, en staat hier volledig achter. In feite hanteert Almelo dus een andere strategie dan de provinciale, met de provinciale strategie eigenlijk niet zozeer als basis, maar meer als vangnet. De nadruk ligt zeer sterk op de eerste doelstelling uit de landelijke strategie, namelijk het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand. Er is een probleem geconstateerd, en er wordt een zo passend mogelijke oplossing gezocht. Pas als deze oplossing niet haalbaar blijkt te zijn, wordt er strenger opgetreden, en gaan de andere doelstellingen van de landelijke strategie en de kwaliteitscriteria naar voren komen. Het gaat in feite meer om een complete nalevingsstrategie volgens criterium 2.1, waarbij het onderdeel sanctiestrategie een ondergeschikte plaats inneemt.

Zoals is aangegeven is het nuttig om een gemeente als Almelo, waarin een volledig eigen versie van de strategie wordt gehanteerd, ook te beoordelen naar aanleiding van die strategie. De bovenstaande waarden gelden namelijk voor de manier waarop Almelo handelt, kijkend vanuit de provinciale strategie. Kijkend vanuit de in Almelo gehanteerde versie kunnen de resultaten anders zijn. Hoe adequaat wordt de strategie toegepast, die Almelo zelf heeft ontwikkeld?

De motivatie van de beleidsuitvoerders is in dat geval zeer positief. Ze staan achter wat ze doen, verrichten in hun ogen goed werk, waarbij op een positieve manier goede resultaten worden geboekt. Maatwerk, om op een zo efficiënt mogelijke manier de meest effectieve oplossing voor een probleem te vinden. In eerste instantie is dit probleem puur de overtreding die is geconstateerd. Pas bij onwilligheid van de ondernemer wordt dat het probleem dat dient te worden aangepakt. De aanwezigheid van een sanctiestrategie sterkt hierin wel de toezichthouders, want zelfs al wordt er pas in het uiterste geval

sanctionerend opgetreden, de aanwezigheid van de strategie maakt dit wel makkelijker mogelijk.

Ook de motivatie van de doelgroep is positief. Overtredingen kunnen worden begaan zonder al te vergaande consequenties. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, kan de doelgroep in samenwerking en goede verstandhouding met de gemeente werken naar een oplossing. Hier gaat weinig dreiging vanuit, en geeft dus zowel goedwillende inrichtingen de gelegenheid fouten te herstellen, en kwaadwillende inrichtingen de gelegenheid om nog zoveel mogelijk voordeel te behalen uit de overtreding. Pas een kwaadwillende inrichting die ook als zodanig wordt ontmanteld krijgt serieuze problemen, maar dit is dan een ingecalculeerd risico.

De informatie van het gedrag van de inrichtingen is hetzelfde, en is dus goed. Deze kennis weegt nu echter veel zwaarder. Een toezichthouder heeft voldoende inzicht en ervaring om in eerste instantie een beslissing te maken, aangezien deze beslissing vooral om de ernst van de situatie en het gedrag van de overtreder afhangt. De kennis van de strategie is in dit geval hierdoor dus ook goed. Als er bij hercontrole nog steeds een probleem is, wordt er bovendien intern bepaald wat er moet gebeuren, en hierbij kan alle benodigde informatie eventueel worden ingewonnen. Wat er precies in het stappenplan is opgenomen doet minder ter zake, aangezien het nu juist het punt is dat er per situatie bepaald wordt wat de beste gang van zaken is.

Wederom is de macht in de beginfase van het proces redelijk in evenwicht aangezien de gemeente dit zo wil. Het gevolg is dat als er dan een keer echt moet worden opgetreden, de macht ineens ook duidelijk bij de gemeente komt te liggen. Vanwege de voorzichtige en vriendelijke aanpak in het begin, staat het bestuur in zo'n geval puur achter de handhavers. Als die besluiten om daadwerkelijk handhavend op te treden, dan is het namelijk ook duidelijk dat dit echt noodzakelijk is.

In plaats van in een situatie 15, het slechts mogelijke resultaat, is er vanuit dit oogpunt dus ineens sprake van een situatie 1, het best mogelijke resultaat. Er is een situatie van actieve constructieve samenwerking, met een zeer adequate toepassing van de strategie tot gevolg.

De vraag is wederom of dit ook klopt met de werkelijkheid.

Vooropgesteld staat nu het doel het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand. Adequaatheid moet dan ook in dit licht worden bekeken. De vier vragen die hierboven zijn gesteld om de adequaatheid te bepalen, gaan in dit geval niet meer even goed op, maar zijn nog steeds nuttig.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Het gaat niet meer zozeer om het deel sanctiestrategie, maar om het geheel van nalevingsstrategie. Almelo doet hierin precies wat ze zelf ook heeft gesteld, namelijk eerst toezicht en overleg om tot een oplossing te komen, en pas bij een hercontrole wordt de sanctiestrategie erbij gepakt. Vervolgens wordt per geval bekeken hoe deze het beste op maat kan worden gesneden. Nauwlettendheid staat niet meer voorop, het gaat om het resultaat, en alles wordt daarop afgestemd. Dit afstemmen gebeurt goed en in overleg, en gebeurt dus in feite op een zo'n adequaat mogelijke manier om het gestelde doel te bereiken.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nu gaat het puur om inrichtingen binnen de gemeente, en zoals hierboven reeds vermeld, is dit redelijk in orde.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ook dezen worden afgestemd op wat er nodig is, en hierin wordt actief samengewerkt door de beleidsuitvoerders en de doelgroep. Wederom in het kader van het doel om schade te beperken de oorspronkelijke toestand zo mogelijk te herstellen. Als blijkt dat de termijnen en sancties niet werken, wordt er alsnog strenger opgetreden, en dus lijkt ook hier het antwoord positief te zijn.

- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Vanuit het licht van Almelo geeft het OM flankerend beleid als daarom gevraagd wordt. Er is geen goede samenwerking, maar dit ligt vanuit dit oogpunt aan het optreden van het OM dat z'n eigen weg gaat.

De grote vraag is natuurlijk of het doel ook bereikt wordt. Door eerst samen te zoeken naar een oplossing, en de inrichting de kans te geven deze oplossing te implementeren, maar door vervolgens toch op te treden als dat echt nodig is, en dit ook goed door te kunnen pakken, lijkt het erop dat dit wel het geval is. Ook de tevredenheid over de gang van zaken binnen de gemeente Almelo geeft aan dat de doelen zoals die voor ogen zijn gesteld over het algemeen worden gehaald.

Concluderend maakt het een enorm verschil of je de gemeente Almelo bekijkt van het idee dat de provinciale handhavingsstrategie de basis is waarop alle handhaving in de provincie is gebaseerd, of vanuit het oogpunt van de gemeente zelf, die een hele andere doelstelling aanhangt.

6.3.2 Gemeente Enschede

Enschede is een van de koplopers geweest bij de professionalisering. Dit is niet heel verrassend, aangezien er sinds de vuurwerkramp al veel aandacht was voor handhaving, en er een hele duidelijke mentaliteitsverandering heeft plaatsgevonden (Van Veen, 2003). Enschede heeft op basis van de provinciale strategie zelf een strategie ontwikkeld, die iets strenger is.

De motivatie om de eigen strategie uit te voeren is positief. Iedereen heeft geaccepteerd dat er een strategie is waar mee gewerkt wordt. Er is ook weinig discussie over mogelijk, handhaving is in Enschede zeer belangrijk, en de sanctiestrategie is hierin een wezenlijk onderdeel. Dit belang geldt voor milieu in het algemeen, maar zodra een overtreding gevaar oplevert voor de veiligheid of de gezondheid wordt er al helemaal streng opgetreden. Door de vingers kijken is niet meer mogelijk, en daar is iedereen zich ter dege van bewust. Om te voorkomen dat een toezichthouder een band opbouwt met een bedrijf is er bovendien een roulatiesysteem in werking. Al met al is het niet zozeer dat men de sanctiestrategie nou per se ondersteunt, maar de hele mentaliteit in Enschede is vanwege de vuurwerkramp veranderd. Het naleefgedrag van inrichtingen wordt als zeer belangrijk gezien, goed toezicht en strenge handhaving dragen hieraan bij. De sanctiestrategie is hiervoor een zeer nuttig middel, en wordt daarom zo goed mogelijk gebruikt. De provinciale strategie is iets minder streng dan de door Enschede zelf ontwikkelde strategie, en zal daarom iets minder bijdragen aan de doelen van Enschede. Het strikte optreden is een van de speerpunten, en de provinciale strategie zou daar wel bij helpen. De eigen strategie is dan ook gebaseerd op de provinciale. De motivatie om de provinciale strategie te volgen is dus wel positief, maar minder dan bij de eigen strategie.

De motivatie bij de doelgroep zal gemengd zijn, zoals eerder dit hoofdstuk is besproken. Het is mogelijk dat in Enschede de motivatie gemiddeld iets hoger ligt, wederom vanwege de vuurwerkramp, die toch ook op veel ondernemers indruk heeft gemaakt. De kans dat er meer begrip en acceptatie is voor de handhaving is zeker aanwezig. Toch zal dit bij lang niet iedereen gelden, en zal het effect ondertussen minder zijn dan direct na de ramp. Een negatieve motivatie zal daarom toch geen uitzondering zijn.

Met de informatie zit het goed. Zelfs als een handhaver zelf niet de benodigde kennis in huis heeft, dan nog is er regelmatig overleg, en bovendien is het hele systeem geautomatiseerd. Als er eenmaal een controle is geweest, wordt alles in de computer gezet, en volgt er vanzelf wat er moet gebeuren. Daarnaast is iedereen ondertussen goed ingewerkt, en heeft iedereen ongeveer hetzelfde niveau. De informatie is dus zeker voldoende om de sanctiestrategie goed uit te kunnen voeren. Dit geldt zowel vanuit lokaal als vanuit provinciaal oogpunt.

Ook de macht ligt duidelijk aan de kant van de gemeente. Het OM werkt weliswaar niet mee, maar de gemeente gaat daarom zelf het flankerend beleid voeren. Het bestuur staat

meestal achter de handhavers, zeker op de echt belangrijke gebieden. Er kan bestuursdwang worden ingezet, boetes kunnen geïnd, al met al heeft de gemeente de touwtjes stevig in handen.

De voorspelde situatie is een situatie 3, waarbij er sprake is van een constructieve samenwerking die zo nodig wordt afgedwongen. Dit zou moeten leiden tot een zeer adequate toepassing van de sanctiestrategie. Dit gaat op voor zowel de uitvoering van de eigen strategie, alsook de handhaving bekeken door de provinciale bril. De motivatie is echter beter met de eigen strategie.

Kijkend naar de punten belangrijk voor de adequatie, levert dit het volgende op:

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja. Ook hiervoor kan de automatisering deels verantwoordelijk worden gesteld. Verder wordt handhaving in Enschede nou eenmaal als zeer belangrijk ervaren. Afwijkingen zullen alleen duidelijk gemotiveerd plaatsvinden.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja. De toezichthouders zouden redelijk gelijk moeten handelen, mede door het overleg en de automatisering. Iedereen staat achter de strakke lijn, zowel vanwege de mentaliteit die er heerst, alsmede doordat er weinig discussie is over de manier waarop Enschede handhaving aanpakt. Er is geaccepteerd dat de strategie de manier is waarop dit geschiedt, en geen andere.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja. Binnen de richtlijnen wordt er gekeken wat de beste oplossing biedt, daarbuiten gaat men niet. Er is ook voldoende juridische ondersteuning om dit goed in de gaten te houden.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Nee. Het OM heeft het te druk, geeft geen prioriteit aan flankerend beleid, en is dus over het algemeen niet betrouwbaar. Als het OM flankerend beleid uitvoert heeft dit wel het gewenste effect, en om dit effect te stimuleren voert de gemeente nu sinds kort ook zelf flankerend beleid. Wat het resultaat hiervan is, is echter nog onbekend.

De toepassing blijkt dus inderdaad zeer adequaat te zijn. Alleen de samenwerking met het OM is niet goed, maar hier worden oplossingen voor gezocht, en is niet aan de gemeente te wijten. Situatie 3 lijkt dus goed van toepassing te zijn.

Ook Enschede heeft een eigen versie van de provinciale handhavingsstrategie gemaakt. Waar het bij Almelo echter een groot verschil maakt of de situatie wordt beoordeeld vanuit provinciaal oogpunt en vanuit de provinciale strategie, is dat bij Enschede niet het geval. Dit komt doordat de enschedese strategie een strengere variant is van de provinciale strategie. Hierdoor zijn de waarden voor motivatie, informatie en macht dezelfde vanuit beide oogpunten, al is de motivatie van de uitvoerders sterker nu de strategie wat strenger is. Het grootste verschil zit hem in de gelijkheid van behandeling van inrichtingen in de verschillende gemeenten. Enschede is strenger, maar dit is vanuit de provincie gezien geen probleem. De provinciale strategie is de basis, en strenger handhaven wordt gezien als positief.

6.3.3 Waterschap Groot Salland

Groot Salland werkt met de provinciale strategie zoals deze in 2005 is opgesteld. Hiervoor werd er gewerkt met de versie uit 2001, in combinatie met de 2*6 van IJsselland.

In het begin was er redelijk wat tegenstand tegen de nieuwe manier van werken, de strengere methode die het gevolg was van de strategie. Ondertussen is dat sterk verbeterd. De jongere garde heeft van af het begin af aan wel de nieuwe werkwijze ondersteund, en heeft degenen die wat meer weerstand hadden ervan overtuigd waarom de nieuwe methode betere resultaten geeft. Er is duidelijk uitgelegd waarom er met de sanctiestrategie gewerkt wordt, en wat het nut ervan is. Het naleefgedrag moet bevorderd

worden, en de sanctiestrategie draagt hieraan bij, zelfs al zijn de concrete resultaten wisselend. Het geeft veel meer gelijkheid, en tegelijkertijd kunnen de toezichthouders veel zelfstandiger erken. De sanctiestrategie heeft een hoop duidelijkheid geschept, wat bijvoorbeeld bij de vorige versie veel minder het geval was. De tijdsgeest is met de professionalisering veranderd, en de sanctiestrategie past hierin. En uiteindelijk geldt gewoon de afspraak om de nieuwe strategie te gebruiken, en er wordt ook gecontroleerd of dit goed gebeurt. Alleen de samenwerking met het OM staat ter discussie. Streng optreden is tegenwoordig de norm, maar flankerend beleid heeft hierin slechts af en toe een toegevoegde waarde, maar wel regelmatig een averechtse werking. Het nut hiervan is dus te betwijfelen, zeker omdat het waterschap zelf vrij hard optreedt. Op dit punt wordt de sanctiestrategie dan ook niet altijd even goed gevolgd. Men is er dus ook niet zo rauwig om dat het OM minder flankerend beleid gaat uitvoeren. De motivatie om de sanctiestrategie adequaat toe te passen is dus weliswaar voor het grootste deel positief, maar neigt meer naar neutraal waar het het OM betreft. Omdat het OM wel betrokken wordt als het waterschap dat nuttig acht, en het erom gaat hoe de motivatie is om de sanctiestrategie in z h geheel toe te passen, kan de waarde voor motivatie wel op positief worden ingeschat, maar met de kanttekening dat dit niet voor elk onderdeel van de strategie opgaat.

De doelgroep staat al helemaal niet positief tegenover het OM, en voelt zich snel gecriminaliseerd. De algemene mening is dan ook niet positief.

De informatie is voldoende om mee uit de voeten te kunnen, al leiden sommige onderdelen van de strategie nog wel eens tot discussie. Er is geen duidelijke lijst van kernbepalingen, en de beslispunten hebben nog wel eens wat grijze gebieden. Dit kan leiden tot verschillen tussen toezichthouders van het waterschap onderling, maar daarover is onderling nog wel regelmatig overleg, en wordt bovendien gecontroleerd dat de zaken niet al te ver uiteen lopen. Binnen de provincie kan dit soort onduidelijkheden tot meer ongelijkheid leiden. Al met al is de informatie om de sanctiestrategie goed uit te voeren wel voldoende, maar er zouden minder onduidelijkheden in kunnen zitten.

De machtsbalans is wel erg duidelijk. Het waterschap heeft al veel langer ervaring met streng handhaven op het gebied van de Keur, en heeft dit doorgezet naar de milieuhandhaving. Inrichtingen krijgen geen poot tussen de deur, en het waterschap heeft voldoende eigen middelen en ervaring om hard door te kunnen pakken met de handhaving.

De verwachting is dus wel een situatie 3, met een constructieve gedwongen samenwerking, behalve op het punt waar het het OM betreft. Als de waarde van de motivatie op dat punt als neutraal of zelfs als negatief wordt gesteld, zou dit een geven met obstructieve samenwerking, puur bedoeld om het OM buiten de deur te houden. Er is echter ook geen sprake van samenwerking, want het waterschap besluit volledig zelf wanneer ze het OM inschakelen en wanneer niet. De doelgroep heeft hier niets over in te brengen. Als het waterschap het nuttig acht wordt het OM gewoon gevraagd flankerend beleid te geven. Als ze het zelf al op kan lossen houdt ze het OM liever buiten de deur, vanuit het idee dat de handhaving daar meer bij gebaat is. Deze geluiden klinken meer, zelfs vanuit de provincie, en er is dus zeker reden tot een herevaluatie van de manier waarop flankerend beleid in de strategie is opgenomen, maar op dit moment is de manier waarop Groot Salland met de strategie omgaat niet optimaal.

De keuze is echter gemaakt om het instrument sanctiestrategie in z h geheel te onderzoeken, en niet op de individuele aspecten binnen de strategie. De CIT geeft voor de mate van adequate toepassing van het geheel van de sanctiestrategie door het waterschap dan toch een situatie 3, en de mate van adequatie zou dan zeer groot zijn. Nuancering is moeilijk, aangezien de variabele motivatie beleidsuitvoerders slechts drie waarden aan kan nemen. Een waarde matig positief en een waarde zeer positief zou de theorie genuanceerder kunnen maken, maar neemt ook een deel van de eenvoudige toepasbaarheid weg.

Hoe adequaat is de toepassing van de provinciale handhavingsstrategie als gekeken wordt naar de vragen die over de adequatie gesteld zijn?

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, tot op het punt van het flankerend beleid wel. Zodra er flankerend beleid zou moeten plaatsvinden, maakt Groot Salland zelf een inschatting of dit nuttig is, of dat er meer bereikt kan worden door zelf op te treden.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, er is voldoende controle om dat te waarborgen. Er kunnen wel kleine verschillen zijn, maar niet noemenswaardig. Binnen de provincie is dat anders, want de verschillende ideeën over kernbepalingen kunnen tussen de verschillende handhavingsorganisaties wel tot een verschillende behandeling leiden.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Er zijn geen richtlijnen voor, maar er is wel een idee over wat realistisch is, en daar wordt dan ook niet al teveel vanaf geweken.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Nee. Het waterschap is eigenlijk blij dat het OM stopt met flankerend beleid. Alleen als het waterschap er echt zelf om vraagt zou het OM zich met de handhaving moeten bemoeien.

De adequatie is dus wel hoog, behalve zoals al is aangegeven op het punt waar het strafrecht erbij komt. Dit is een wezenlijk deel van zowel de kwaliteitscriteria, als van de provinciale handhavingsstrategie zoals die nu van toepassing is, zelfs al vindt er een herijking plaats vanuit het OM zelf, en is er vanuit de provincie ook twijfel over het nut van het standaard inzetten van het OM. De mate van adequatie klopt redelijk met de gemaakte voorspelling vanuit de theorie, maar een nuancering waardoor de voorspelling slechts een redelijke mate van adequatie zou geven, zou in dit geval de situatie meer recht doen.

6.3.4 Gemeente Haaksbergen

Haaksbergen hanteert de sanctiestrategie uit het Handboek Handhavingsproces Twente, gebaseerd op de provinciale strategie uit 2001. De verschillen van deze strategie met de huidige versie van de provinciale strategie zijn dusdanig klein, dat dit geen relevante verschillen oplevert voor de waarden van de variabelen.

Over de invoering van de sanctiestrategie is eigenlijk geen discussie geweest. Degenen die er ideeën over hebben zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling, en toen de sanctiestrategie eenmaal af was, is hij gewoon opgelegd. En dat vindt iedereen prima, dat zit in de cultuur van Haaksbergen ingebakken. Of de sanctiestrategie moet worden uitgevoerd is ook geen discussie, dat hoort erbij. Het heeft de handhavers ook gesterkt dat er een strategie is, en heeft ook gezorgd voor veel draagvlak binnen de gemeente. Door middel van de strategie staat iedereen veel steviger in z'n schoenen. Het effect op het naleefgedrag is positief, en inrichtingen kunnen effectief worden aangestuurd. Iedereen is goed gemotiveerd om de sanctiestrategie goed uit te voeren.

De doelgroep zal iets minder positief zijn, maar dit is geen probleem.

De informatie is ruim voldoende. De beslispunten zijn nog de grootste onduidelijkheid, aangezien die nog wel voor eigen interpretatie vatbaar zijn. Er is echter genoeg ervaring met de strategie, details zijn goed op te zoeken, en er vindt voldoende onderling overleg en controle plaats om alle beslissingen goed geïnformeerd en gemotiveerd te kunnen nemen. De strategie zou nog duidelijker worden door hem in te korten en er een blok uit te halen, maar dit is niet noodzakelijk.

Ook qua macht gaat het prima. De macht ligt bij de gemeente, en inrichtingen kunnen hier niet veel tegen doen. Het bestuur staat achter de handhaving. Vorig jaar was er nog wel een capaciteitsprobleem, maar dat is nu opgelost. Bedrijven worden ook liever niet op de hoogte gebracht van de sanctiestrategie, omdat dat berekenend gedrag tot gevolg zou kunnen hebben.

Dit is een typisch voorbeeld van een type 3 situatie, waarbij constructieve samenwerking zodanig wordt afgedwongen, en de toepassing van de sanctiestrategie zeer adequaat is.

Klopt dit met de werkelijkheid?

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja. Een blok minder zou prima kunnen, maar het schema wordt goed gevolgd.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja. Weliswaar is het moeilijk om alles echt gelijk te hebben, want verschillende handhavers kunnen verschillend denken, er wordt getracht dit zo goed mogelijk te doen, door middel van de ervaring van de handhavers, het onderlinge overleg en de controle op de motivatie.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, de richtlijnen uit het Handboek worden hiervoor gebruikt.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Het flankerend beleid wordt als zeer nuttig ervaren, en de mindering hiervan door het OM wordt dan ook als een verlies gezien. De situatie nu dus iets minder dan een jaar geleden, maar niet vanwege onwilligheid bij de gemeente.

De adequatie blijkt dus inderdaad zeer hoog te zijn, situatie 3 lijkt in dit geval helemaal te kloppen.

6.3.5 Gemeente Hardenberg

Hardenberg werkt met de landelijke strategie, met aanvullingen vanuit de provincie. Dit werkt nu prima, maar is in het begin wel aanleiding geweest tot discussie. Deze manier van handhaven is een stuk strenger dan wat er eerst gebeurde, en dat verschil viel bij sommigen erg goed, en bij anderen juist niet. Vroeger ging het allemaal een stuk informeler, werd ook lang niet overal melding van gemaakt. Die omschakeling heeft even gekost, maar nu heeft iedereen zich aan de nieuwe methode geconformeerd. Het is ook niet zozeer de strategie die is geaccepteerd, maar meer de hele uitvoeringsmentaliteit die vanwege het professionaliseringstraject is veranderd. De nieuwe strengere sanctiestrategie is hier slechts een onderdeel van. Het is ook duidelijk te merken dat de inrichtingen ondertussen gewend zijn aan het strengere optreden, terwijl ze vroeger gewend waren aan het vooral waarschuwend maar zelden echt optredende karakter van de handhaving. Het is nu niet vaak meer nodig om daadwerkelijk handhavend op te moeten treden, omdat inrichtingen na een waarschuwing veel sneller de problemen oplossen. De strategie is dus effectief in het terugdringen van overtredingen. Degenen die zich direct achter de nieuwe strategie hebben geschaard zijn daarnaast ook meer gemotiveerd op persoonlijk vlak, bij anderen is er meer sprake van een externe motivatie. De motivatie om de strategie adequaat toe te passen is wel voor iedereen positief. Als de strategie soms misschien iets zwakker wordt toegepast dan staat voorgeschreven, komt de uitvoering nog iets dichterbij de provinciale strategie, aangezien deze zelf iets zwakker is dan de landelijke strategie.

De motivatie van de doelgroep is variërend. De kleinere inrichtingen zijn redelijk positief en bereid om mee te werken, maar dit komt toch vooral door de dwang die erachter zit. De motivatie van de grote inrichtingen is soms positief, voorzover ze ermee kunnen bereiken dat concurrentievoordeel van anderen ongedaan wordt gemaakt. Zodra het hen zelf aangaat zijn ze ineens een stuk minder positief, dus in z'n totaliteit kan er worden uitgegaan van een negatieve motivatie bij de doelgroep, zelfs al zijn er ook positieve geluiden.

Met de informatie is het prima gesteld. De besispunten en kernbepalingen zijn duidelijk, het stappenplan is voor iedereen overzichtelijk, er is goed contact met het OM en de toezichthouders hebben veel ervaring.

Voor zover het de kleine en middelgrote ondernemingen betreft, ligt de macht bij de gemeente. Vanwege de preventieve werking van de sanctiestrategie en de goede samenwerking met het OM hoeft er al niet zo vaak te worden opgetreden, maar als dit moet gebeuren, gebeurt dit goed en daadkrachtig. Vroeger was er regelmatig overleg en hadden bedrijven redelijk wat invloed op het handhavingproces, maar dat geldt tegenwoordig alleen nog voor de echt grote, economisch belangrijke bedrijven. Het

bestuur heeft een hoop gemandateerd aan de handhavers en steunt hen bij het toepassen van de sanctiestrategie, maar een aantal inrichtingen kan via het bestuur toch een coulantere behandeling afdwingen dan volgens de strategie eigenlijk zou moeten. Voor deze inrichtingen geldt dat ze in het begin invloed hebben, en pas later de handhavers. Deze invloed betreft met name het voortraject, waarbij controles uitgebreid worden aangekondigd, en de normen soms iets worden versoepeld ten gunste van het bedrijf. Als er echt handhavend moet worden opgetreden ligt de macht weer bij de handhavers. Bij deze kleine groep inrichtingen is er dus meer sprake van een machtsevenwicht.

Voor het overgrote deel van de handhaving in Hardenberg is er dus sprake van een situatie 3, met gedwongen constructieve samenwerking. Gedwongen houdt in dit geval voornamelijk in dat de dreiging van aanpakken meestal al voldoende is. De adequatie zou hier hoog moeten zijn.

Voor een kleine groep bedrijven geldt echter dat de waarden van de onafhankelijke variabelen wijzen op een situatie 4, met als resultaat onderhandeling/conflict. In het eerste geval is de effectiviteit redelijk, maar niet zeer groot. In het tweede geval kan de effectiviteit wel zeer groot zijn, maar kan de onderlinge relatie wel flink gespannen zijn.

Ten eerste de daadwerkelijke adequatie bij het leeuwendeel van de handhaving:

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, dit wordt zoveel mogelijk gedaan. Als er al een keer een afwijking plaats vindt, dan is dit omdat het binnen de specifieke situatie niet anders kan. Dit wordt onderling goed overlegd en uitgebreid gemotiveerd.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o De kleine en middelgrote bedrijven worden onderling gelijk behandeld.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, deze worden goed gevolgd, en hebben ook het gewenste effect.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, dit loopt goed.

Zo bekeken is de adequatie dus hoog.

Als er echter gekeken wordt naar de grote, economisch belangrijke bedrijven, is dit beeld anders. Omdat er via het bestuur gewerkt wordt, is er eerder sprake van onderhandeling dan van echt conflict. De adequatie zou dus redelijk moeten zijn, maar niet zeer groot.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Het probleem lijkt vooral te zitten in het voortraject. Zodra er eenmaal een overtreding is geconstateerd wordt het schema wel goed gevolgd, maar tot die tijd moet er wat soepeler met deze inrichtingen worden omgesprongen.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee, deze bedrijven krijgen een eigen behandeling, waarbij er coulanter wordt opgetreden.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, als er eenmaal een handhavingstraject is ingezet gaat dit goed.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, de samenwerking is ook voor deze bedrijven goed.

De toepassing van de sanctiestrategie is dus wel heel redelijk, maar niet optimaal. Dit komt overeen met de voorspelling bij een onderhandelings situatie.

Het is dus mogelijk om de toepassing van de sanctiestrategie door Hardenberg op te splitsen naar twee verschillende doelgroepen. Als voor beide doelgroepen de waarden van de onafhankelijke variabelen worden vastgesteld en worden gebruikt in de theorie, levert dit voor beide doelgroepen een juiste voorspelling op voor de mate van adequate toepassing. Deze manier van toepassing van de theorie is ook eerder onderzocht door Bressers en Klok (1987).

In het begin van dit hoofdstuk is er over de doelgroep echter gesteld dat deze bestaat uit de inrichtingen die zich binnen het handhavinggebied van een handhavingsorganisatie

bevinden. Dit houdt in alle inrichtingen, en het gaat om het totaalbeeld van de handhaving. Een van de doelen van de handhavingsstrategie is immers ook de gelijke behandeling van alle inrichtingen binnen een handhavingsorganisatie, en een opsplitsing van de doelgroep duidt al aan dat dit niet gebeurt. Blijft het mogelijk om de theorie toe te passen als de doelgroep niet wordt opgesplitst? Het is moeilijker om een goede waarde te geven van de variabelen, maar blijft het mogelijk om een kloppende voorspelling te geven van de situatie?

Als alle inrichtingen binnen de gemeente als een algehele doelgroep wordt gezien, verandert er niks aan de variabelen motivatie beleidsuitvoerders, motivatie doelgroep en informatie. Het verschil zit in de variabele machtsbalans. Zoals gezien is de macht voor het grootste deel in handen van de gemeente, maar heeft een kleine maar belangrijke groep ook invloed op de uitvoering. Er kan dus worden gesteld de basiswaarde van de variabele een machtsevenwicht is, waarbij deze waarde in de tijd kan omslaan naar een overwicht voor de gemeente. De tijd die verstrijkt voor dit gebeurt, is langer naarmate de inrichting waartegen wordt opgetreden economisch belangrijker is. Volgens de CIT is er dan sprake van een situatie 4, met onderhandeling of conflict. Hierbij zal er meer sprake zijn van conflict als de gemeente gelijk al haar tanden laat zien en het de machtsmiddelen die het heeft inzet, in de vorm van een waarschuwingsbrief, een handhavingsbeschikking, een flankerende brief vanuit het OM of een combinatie. Dit is in feite het geval bij de kleine en middelgrote bedrijven. Er is meer sprake van onderhandeling als er niet gelijk wordt doorgepakt, maar er eerst wordt overlegd over de te nemen stappen. Dit is meer het geval bij de kleine groep belangrijke bedrijven. De voorspelling is dat de adequatie van de toepassing zal wisselen tussen redelijk en goed.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Het schema wordt wel goed gevolgd, maar bedrijven waarmee in onderhandeling wordt getreden kunnen hier makkelijker aan ontkomen dan bedrijven waarmee in conflict wordt gegaan.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee, er zit een verschil tussen bedrijven waarmee wordt onderhandeld, en bedrijven waar het conflict wordt aangegaan. Deze laatste categorie zal over het algemeen snel inbinden, de eerste categorie heeft in het voortraject invloed.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, als er eenmaal een handhavingstraject is ingezet gaat dit goed.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, de samenwerking is goed.

De adequatie is dus inderdaad redelijk, soms hoog, maar zeker niet optimaal. In zoverre klopt dus de voorspelling van de theorie, en is de CIT toepasbaar.

De conflict situatie is hier sterk vergelijkbaar met de situatie van gedwongen constructieve samenwerking. Conflict gaat echter uit van tegenwerking, waarbij de inzet van machtsmiddelen tot het resultaat leidt. Gedwongen constructieve samenwerking gaat uit van een medewerking van de negatief gemotiveerde actor om het inzetten van machtsmiddelen te voorkomen. Dit ligt heel dicht bij elkaar, want een waarschuwingsbrief is in feite al het inzetten van een machtsmiddel, aangezien het de consequenties van een gedragsalternatief van een actor verandert. Bij een conflict worden echter vaak door beide partijen machtsmiddelen ingezet. De inrichtingen waar het hierom gaat hebben hier echter nauwelijks beschikking over, bij hen is er immers nauwelijks sprake van een machtsevenwicht.

De situatie van Hardenberg is dus weliswaar in de theorie in te passen, en de voorspelling van de adequatie is kloppend. De omschrijving van de situatie als eentje van onderhandeling en conflict is echter wel enigszins van toepassing, maar is er in Hardenberg toch meer sprake van een situatie met onderhandeling en gedwongen constructieve samenwerking. Het probleem is dat de variabele voor de machtsbalans niet eenduidig is binnen de gemeente. Net als bij Groot Salland mist hier dus de mogelijkheid tot nuanceren binnen de theorie, in dit geval op het gebied van de macht.

6.3.6 Gemeente Hellendoorn

In Hellendoorn wordt gewerkt met de integrale handhavingsstrategie die de gemeente in samenwerking met Oldenzaal, Tubbergen en Twenterand is ontwikkeld in het kader van Handhaven op Niveau, en deze strategie bestrijkt dan ook alle taakvelden, niet alleen milieu. Milieu is echter als eerste met een vergelijkbare strategie gaan werken, en binnen deze afdeling is men dus wel het beste gewend aan deze strategie. Bij de andere taakvelden heeft dit nog wat meer tijd nodig.

Het gaat in dit onderzoek om de milieukant, en de motivatie van de beleidsuitvoerders omvat hier dus alleen de motivatie van de medewerkers op de afdeling milieu, en niet op de andere afdelingen. Wel is de nationale ontwikkeling steeds meer gericht op integrale handhaving, en Hellendoorn wordt dan ook regelmatig om advies gevraagd door andere handhavingsorganisaties. De van kracht zijnde strategie is afgeleid van de provinciale strategie, met een aantal aanscherpingen opgedaan uit de landelijke strategie. De openstelling naar andere taakvelden heeft niet tot wezenlijke verschillen geleid, en de waarden van de variabelen zijn dan ook vergelijkbaar vanuit provinciaal en lokaal oogpunt.

De motivatie van de beleidsvoerders is ondertussen positief. In het begin was het nog wel wennen om strenger op te treden, maar dit is gebruikelijk als er een nieuwe manier van werken wordt aangenomen. Wel wordt de strategie nog steeds als te streng ervaren door een deel van de handhavers. Er wordt weliswaar streng opgetreden zoals is voorgeschreven, en hier wordt ook op gecontroleerd, maar op punten binnen de strategie waar eigen interpretatie mogelijk is, zal er toch vaak de minder strenge keuze worden gemaakt.

Het nalevingsgedrag van inrichtingen wordt als belangrijk ervaren, samen met het zo snel mogelijk ongedaan maken van een overtreding. De sanctiestrategie draagt aan beide doelen bij, wat steeds duidelijker wordt naarmate er langer mee gewerkt wordt. De strategie leidt ertoe dat er veel sneller wordt overgegaan op concrete handhaving. Bedrijven krijgen ook steeds meer door dat de gemeente niet alleen een strategie heeft, maar vooral dat er ook naar gehandeld wordt. Vroeger was er ook wel een strategie, maar lag de focus toch minder op handhaving. Bedrijven pikken dat op, en van de manier waarop de gemeente nu optreedt, gaat dus ook een duidelijke preventieve werking uit. Dit effect ligt kennelijk vooral aan de mentaliteit die het gevolg is van de professionalisering, en niet zozeer aan de strategie, aangezien er al eerder met een soortgelijke strategie werd gewerkt, maar die veel minder effect sorteerde.

De motivatie bij de doelgroep is gemengd. Uiteraard is er een groep inrichtingen die er tegen staat, maar het overgrote deel van de bedrijven is erg tevreden. Gelijkheid is belangrijk, en dat dit voor de gemeente belangrijk is, wordt mede duidelijk gemaakt door het voorbeeld dat wordt gesteld bij de eigen overheidsinstellingen. Iedereen weet dat ze niks te vrezen hebben als ze niet overtreden, en dan is het fijn als er een strategie ligt die een gelijke behandeling van bedrijven bevordert. Dit is een duidelijke vooruitgang sinds de professionalisering, daarvoor was de gelijkheid minder gewaarborgd. Er hoeft ook steeds minder echt te worden opgetreden, over het algemeen is de overtreding bij de hercontrole ongedaan gemaakt. Er is ook meer communicatie naar inrichtingen toe, zodat ze weten waar ze aan toe zijn, en wat ze te wachten staat. Uiteindelijk is dreigen met aanpakken tegenwoordig meestal genoeg, aangezien de inrichtingen weten dat dat ook daadwerkelijk zal gebeuren. Al met al is het moeilijk om te zeggen dat de doelgroep positief gemotiveerd is, maar gemiddeld genomen lijkt er een neutrale motivatie te zijn, in plaats van een voornamelijk negatieve motivatie.

De informatie is over het geheel genomen voldoende. De meeste onduidelijkheid zit hem in de beslispunten. Vooral de vraag wanneer iets doelbewust is en wanneer niet, is moeilijk te beantwoorden. Dit is het enige punt waar niet al te streng mee kan worden omgegaan, want als je niet uitkijkt zijn alle overtredingen doelbewust. Het gevolg hiervan is wel dat bijna alle overtredingen behandeld worden volgens de blokken 3 en 5. Als er onduidelijkheden zijn is er wel veel onderling overleg, en ter extra controle gaan alle handhavingsbrieven langs de teamleider. De informatie is weliswaar voldoende, maar zou beter kunnen, door minder mogelijkheid te geven voor eigen interpretatie, want meer eigen interpretatie leidt vaak tot minder streng optreden.

De macht ligt duidelijk bij de gemeente. Inrichtingen hebben geen invloed op de handhaving, zelfs de grote niet. Het bestuur is hier ook rechtlijnig in. Het zou jammer zijn

als het OM stopt met het voeren van flankerend beleid, want flankerend beleid wordt wel als een grote toevoeging ervaren. Dit neemt echter niet weg dat de machtsbalans in het voordeel van de gemeente uitvalt.

Door de als neutraal ingeschatte motivatie van de doelgroep, voorspelt de CIT in het geval van Hellendoorn een situatie 1, met een constructieve samenwerking, zelfs al is deze samenwerking niet actief. Als de motivatie van de doelgroep toch als negatief worden ingeschat, komt men uit op een voorspelling van gedwongen constructieve samenwerking. In beide gevallen zou de adequate toepassing groot moeten zijn.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, voor een groot deel wel. Het zou allemaal nog wat strenger kunnen, nu is het resultaat vaak een blok 3 of blok 5 procedure. Het wordt wel in de gaten gehouden wat er gebeurt.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, daar wordt ook veel waarde aan gehecht.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Er zijn richtlijnen, en dezen lijken goed te werken. Er wordt ook weinig vanaf geweken, tenzij een inrichting ondanks een goede inspanning een termijn niet heeft gehaald, dan wordt er nog wel eens gekeken naar een korte verlenging.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Tot nog toe wel, en flankerend beleid wordt ook gezien als een goede aanvulling, maar het capaciteitsprobleem bij het OM wordt ook hier gevoeld.

De adequatie is dus hoog zoals voorspelt, maar zeker gezien het probleem van minder streng optreden bij de mogelijkheid tot eigen interpretatie misschien toch niet zo hoog als zou kunnen. In dit geval zit het in het punt informatie waar enige nuancering, in de vorm van meerdere waarde mogelijkheden, zou leiden tot een betere voorspelling.

6.3.7 *Gemeente Hof van Twente*

Het Hof van Twente werkt met de provinciale strategie. De voorbereidingen op de aanpassing aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn ondertussen begonnen, maar invoering hiervan zal nog geruime tijd duren. Het Hof van Twente komt voort uit een gemeentelijke herindeling van vijf gemeenten in 2001. In al deze gemeenten werd anders omgegaan met handhaving, en de gevolgen hiervan zijn nog steeds merkbaar. Binnen de gemeente heeft men te maken met een zeer slecht naleefgedrag, van slechts zo'n 20%. Het was ook niet mogelijk om direct na de herindeling iedereen hard aan te pakken, want in delen van de gemeente waar men eerder veel losser was met de handhaving, zou dat niet redelijk zijn geweest. Vanaf 2003 wordt er in de hele gemeente gelijkmatig gehandhaafd en is de inhaalslag ingezet. Ondertussen is het voor alle inrichtingen duidelijk wat ze kunnen verwachten.

De motivatie van de beleidsuitvoerders ligt vooral op het punt van die inhaalslag, en het verbeteren van het naleefgedrag in de gehele gemeente. De sanctiestrategie draagt hier zeer goed aan bij. Voor de inrichtingen is het via een folder duidelijk hoe de gemeente handelt. Als eenmaal duidelijk wordt dat de gemeente zich hier ook echt aan houdt, zal het naleefgedrag ook omhoog gaan. De sfeer op de afdeling is ook goed, en er is veel contact met elkaar. Iedereen wil de handhaving op orde krijgen, dus de motivatie is positief.

Uit het slechte naleefgedrag komt naar voren dat de motivatie van de inrichtingen negatief is.

De sanctiestrategie is voldoende bekend, en als er onduidelijkheden zijn, is hier snel verheldering voor te vinden. Voor nieuwe mensen is de strategie nog wel wat onduidelijk, hij zou nog een stuk helderder kunnen worden opgesteld. Alleen over de kernbepalingen is wel eens discussie, en dan met name over art 8.1 Wm., met betrekking tot het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting. Dit wordt wel belangrijk geacht, maar niet gezien als een kernbepaling. Op dit punt wordt er dan ook nog wel eens zwakker

opgetreden dan eigenlijk zou moeten. Voor bedrijven is het ondertussen duidelijk hoe er wordt gehandeld, en de rondgestuurde folder helpt met visualiseren, waardoor handhavers minder aan de inrichtingen hoeven uit te leggen. Het is voor velen nog wel wennen, omdat het nu anders gaat dan voor de herindeling. Dit moet ook bij bedrijven nog inslijten, maar men is op de goede weg. Al met al is de informatie voldoende.

De macht ligt bij de gemeente. Er wordt voornamelijk gewerkt met dwangsommen, en hoewel deze niet heel vaak hoeven te worden verbeurd, gebeurt dit wel als het nodig is. De gemeente kan in de handhaving goed doorpakken. Het bestuur staat bovendien volledig achter de handhavers. Er is nu bijvoorbeeld ook niet meer de mogelijkheid om via een legalisatieverzoek de boel op te schorten, aangezien er nu tijdens de behandeling van zo'n verzoek gewoon handhavend wordt opgetreden.

Als met de gevonden waarden voor motivatie, informatie en macht naar de theorie wordt gekeken, wordt er een situatie 3 voorspeld, met een gedwongen constructieve samenwerking. De mate van adequate toepassing zou zeer groot moeten zijn.

Gekeken naar de daadwerkelijke adequatie lijkt dit ook te kloppen:

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, op het punt van art. 8.1 Wm. na, hier wordt wat losser mee omgesprongen. Bijna alle overtredingen komen uit in de blokken 2, 3 en 5. Blok 4 lijkt bijna nergens een veelgebruikt blok te zijn.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Voor zover mogelijk gebeurt dit. Handhaving blijft mensenwerk, maar er is weinig verschil tussen de aanpak van de handhavers. Alle brieven gaan ter controle ook langs de senior.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, deze zijn ook opgenomen in een protocol. Er wordt wel in overleg gekeken naar wat redelijk is, maar dit blijft altijd binnen de grenzen van de strategie.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Niet echt, het contact is tegenwoordig matig, dit was vroeger beter. Nou wordt het flankerend beleid ook wel als nuttig ervaren, maar wordt het niet nodig geacht als afschrikwekkend middel. Het verlies van het flankerend beleid is dan ook niet onoverkomelijk.

Zoals bijna overal loopt de samenwerking met het OM niet optimaal, en is er dus geen optimale adequate toepassing, maar ook hier wordt de oorzaak daarvan bij het OM gelegd. Het is wel duidelijk hoe de samenwerking zou moeten lopen, en het is ook geen onwillendheid van de kant van Hof van Twente. De adequatie is in totaal zeer groot, en dat moet ook wel, want die inhaalslag zal een hoop tijd en moeite kosten. De inrichtingen werken niet vrijwillig mee, maar worden hiertoe gedwongen, en de situatie van gedwongen constructieve samenwerking lijkt dus wel te kloppen.

6.3.8 Gemeente Kampen

In Kampen wordt gewerkt met de provinciale strategie, maar hier is men niet heel erg tevreden over, aangezien de strategie verouderd is en veel vrijheid laat. De strategie zou een stuk strenger kunnen, blok 5 zou eigenlijk moeten worden afgeschaft. Hij zou een stuk integraler kunnen, maar dat vraagt ook binnen de gemeente om aanpassingen. Deels wordt er al redelijk strikt opgetreden, maar binnen sommige afdelingen is dit nog niet het geval, en is er weerstand tegen een strikter optreden. In de hele provincie zou bovendien dezelfde strategie moeten worden gevolgd, waardoor meer gelijkheid ontstaat en grotere bedrijven die bovenregionaal werken overal gelijk worden bejegend.

Sommige handhavers zijn wat strenger in de leer, anderen wat minder. Omdat de strategie niet streng genoeg is van zichzelf, hebben handhavers die de nadruk leggen op de goede relatie met de inrichtingen de gelegenheid een minder streng alternatief binnen de strategie te kiezen, die door anderen niet zou worden gekozen. De sanctiestrategie heeft wel meer duidelijkheid geschapen, maar het is nog lang niet voldoende. Er is wel veel controle op de handhavers, en dat leidt ertoe dat iedereen toch wel redelijk

gemotiveerd is om de sanctiestrategie goed uit te voeren, maar dit is voor sommigen dus meer een externe motivatie dan een interne motivatie.

De motivatie van de doelgroep varieert, maar zeker een deel van de doelgroep probeert toch via andere wegen, zoals het bestuur, z'n zin te krijgen en handhaving althans gedeeltelijk te ontlopen. De motivatie van de doelgroep is dus negatief.

Er zijn goede protocollen voor de handhaving, en er komen binnenkort ook andere hulpmiddelen. Er is redelijk wat ervaring met handhaving. Er is wel enige onduidelijkheid over de beslispunten, kernbepalingen of het stappenplan, en men is het er ook niet zo mee eens. Vooral de lijst met kernbepalingen van het OM wekt weerzin op, en hier wordt dan ook eigenlijk geen gebruik van gemaakt.

Het grootste probleem zit hem in de eigen interpretatie die er kan worden gegeven aan de hele strategie. Omdat er niet overal een duidelijke lijn is voorgeschreven en handhavers zelf een invulling kunnen geven aan vooral de beslispunten, gebeurt het nog wel eens dat er extra stappen worden gezet, die eigenlijk niet nodig zijn. De juridische controle op de stappen zorgt ervoor dat de uniformiteit is gewaarborgd, maar voorzover het met een goede motivatie past binnen de strategie, blijft het mogelijk om soms minder streng op te treden dan eigenlijk wenselijk zou zijn. De oplossing zou zijn om de strategie strikter te maken, met minder stappen, en veel minder kernbepalingen.

De vraag is of het probleem kan worden geweten aan een gebrek aan informatie of aan een gebrek aan motivatie. De mogelijkheid om de strategie minder streng te interpreteren is namelijk een gebrek aan informatie, maar om dit ook daadwerkelijk te doen zou immers benoemd kunnen worden als een gebrek aan motivatie. Het is echter niet zozeer een gebrek aan motivatie om de strategie adequaat uit te voeren, maar een gebrek aan motivatie om al te streng op te treden, zolang men maar aan de strategie voldoet.

Vanwege de goede controle op de uitvoering is waarde voor de motivatie om de strategie adequaat toe te passen toch positief in te schatten. Als de informatie wordt veranderd, namelijk de eigen interpretatie mogelijkheid van de strategie, zal de uitkomst ook beter worden. Het probleem ligt dus niet bij een gebrek aan motivatie, maar bij een gebrek aan informatie om de strategie optimaal toe te kunnen passen, een gebrek dat inherent wordt gezien aan de strategie zoals die er nu ligt.

De macht ligt ergens tussen een balans en een overwicht van de gemeente. De meeste bedrijven maken na een waarschuwing de overtreding ongedaan, en dat heeft zeker gedeeltelijk te maken met een angst voor daadwerkelijk handhavend optreden door de gemeente of voor de inzet van de politie. Toch is er bij sommige toezichthouders wel wat extra tijd te krijgen, en lijken zo nu en dan bedrijven nogal wat invloed op het bestuur te hebben. De mogelijke precedentwerking die niet handhaven zou scheppen, is echter voor het bestuur vaak een argument om toch te handhaven. De aanwezigheid van een handhavingstrategie maakt de precedentwerking van niet handhaven aanwijsbaarder, en heeft ook daarmee een positief effect op de handhaving.

Handhaving is een zwaar proces, dat weliswaar wel doorgezet kan worden, maar veel tijd en moeite kost, terwijl de capaciteit niet over houdt. Pas als echt het juridische traject is aangebroken is er voldoende capaciteit om alles in goede banen te leiden. Sommige bedrijven hebben dus mogelijk invloed, en dat maakt handhaving soms moeilijk, maar de macht ligt uiteindelijk wel bij de gemeente, en er kan ook doorgepakt worden als dat echt nodig is.

Met een positieve waarde voor de motivatie van de beleidsuitvoerder, een negatieve waarde voor de motivatie van de doelgroep en een onvoldoende op de informatie variabele, lijkt het erop dat er in Kampen een situatie 6 aanwezig is, waarin symbolische toepassing plaatsvindt, en zich eventueel een leerproces zal ontwikkelen naar situatie 3 of 4.

Een symbolische toepassing lijkt op een deel van de handhavers inderdaad van toepassing te zijn. De sanctiestrategie wordt wel gebruikt, maar als de eigen interpretatie het toe laat, wordt er minder streng opgetreden dan eigenlijk wenselijk zou zijn. De informatie zou toenemen, als de mogelijkheden voor eigen interpretatie worden weggenomen, door het aanpassen van de strategie, of door meer en eerdere onderlinge overleggen en controles. Er is dus ruimte voor een leerproces, waarschijnlijk naar een situatie 3, aangezien de gemeente de macht heeft, en die macht ook groter zou worden als de strategie strenger zou zijn.

De huidige situatie laat zich door de CIT goed omschrijven. De voorspelling voor de mate van adequate toepassing in een situatie 6 is dat deze waarschijnlijk zeer laag zal zijn, maar dat dit wel enigszins onzeker is.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Sommige handhavers zijn er strikter in dan anderen, waardoor sommigen meer stappen gebruiken dan anderen. De mening is dat alles strikter zou moeten, maar aan de andere kant moet dat ook weer niet ten koste gaan van de relatie, wat nou juist weer de reden is dat sommigen iets minder strak zijn. Er wordt gezocht naar de juiste weg, en er wordt meestal wel een oplossing gevonden binnen het handhavingsschema, maar het gaat niet altijd goed.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Er wordt zeker naar een gelijke behandeling voor iedereen gestreefd, en er wordt ook geprobeerd om uniformiteit te creëren door middel van juridische controle op de handhaving. Toch hebben sommige inrichtingen meer invloed dan anderen, en lijkt het toch enigszins afhankelijk te zijn van de toezichthouder die op bezoek komt. De wil is er, maar in de praktijk zal de behandeling niet altijd gelijk zijn.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ze zijn wel toereikend, maar vooral de termijnen worden niet altijd even goed nageleefd. De procedure wordt wel opgestart, maar men gaat nog wel eens over de termijn heen.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o De samenwerking gaat heel behoorlijk. Het OM is een goede stok achter de deur, en is het een van de redenen dat het naleefgedrag vrij goed is, en het overgrote deel van de overtreders na een waarschuwing de boel al in orde maakt. De lijst van kernbepalingen van het OM is echter onwerkbaar, dat zou leiden tot het veel teveel in moeten zetten van het OM. Er zou wel vaker overleg moeten zijn, dit zou beter moeten worden nu er een nieuwe teammanager is.

De adequatie is dus zeker niet optimaal. Zeer laag is het ook weer niet, het is meer dat het overall een stapje beter zou kunnen. De wil is er over het algemeen wel, maar het komt er nog niet helemaal van. Het lijkt er dus op dat er inderdaad een leerproces op gang moet komen, en dat tot die tijd de adequatie matig is. Er bestaat echter voldoende ruimte om de stap te zetten, en de adequatie naar een veel hoger niveau te tillen.

Het lijkt erop dat de theorie in dit geval wel goed de situatie omschrijft, maar de mate van adequate toepassing wat te somber inschat. Dit heeft ermee te maken dat die inschatting eigenlijk puur op de symbolische toepassing betrekking heeft, terwijl de adequatie in het geval van een leerproces al wat hoger kan liggen, zoals in dit geval matig. In die situatie is er namelijk wel de wil om de strategie adequaat toe te passen, maar lukt het gewoon nog niet op alle vlakken even goed. Gedurende de tijd die het leerproces inneemt, is de verwachting dat de mate van adequate toepassing zal toenemen.

6.3.9 Gemeente Oldenzaal

Oldenzaal werkt op dit moment met de provinciale strategie, maar de bedoeling is om tegen het eind van het jaar de integrale HoN-strategie te hebben ingevoerd.

De strategie draagt heel veel bij aan de gelijke behandeling van de inrichtingen binnen Oldenzaal. Daarnaast is de strategie vooral nuttig voor het bestrijden van excessen. De meeste inrichtingen hebben de zaken heel redelijk op orde, en dan wordt er wel op gelet dat er een vriendelijke omgang blijft. In eerste instantie zal er dan ook altijd vriendelijk worden gehandeld, en over het algemeen is dat voldoende om de overtreding ongedaan gemaakt te krijgen. In Oldenzaal was er ook meer een cultuur van overleg, en het heeft dan ook wel wat overtuigingskracht gekost om de nieuwe structuur in te voeren, maar nu werkt het wel goed. De motivatie is dus niet ontzettend hoog, maar zeker wel positief.

De motivatie van de doelgroep is minder negatief dan in het begin, maar het gaat wat ver om hem neutraal of zelfs positief te bestempelen. Een voordeel was wel dat de bedrijven in

Oldenzaal gewend waren aan regelmatige controles, maar meestal werd dat gevolgd door overleg over de te nemen stappen. Nu is er nog wel overleg over wat er staat te gebeuren, en over de begunstigingstermijn is ook wel te spreken zolang het binnen het redelijke blijft, maar verder hebben bedrijven geen invloed meer. De gemeente blijft zo mogelijk vriendelijk, en probeert bij te dragen aan de bewustwording, aangezien dit meer medewerking oplevert. De motivatie van de doelgroep ten opzichte van de sanctiestrategie is dus weliswaar negatief, maar er wordt gepoogd om de relatie zo goed mogelijk te houden, zodat er wel een goede samenwerking is om overtredingen op te lossen.

De strategie is duidelijk, en de kennis ervan is goed. Als er al eens wat onduidelijkheid is, wordt er door de handhavers onderling overlegd. Ter extra controle worden de brieven ook kruislings gelezen, zodat een goede constante handhaving is gewaarborgd. De voornaamste onzekerheid geldt de doelbewustheid van een overtreding. De vraag wanneer een overtreding doelbewust wordt begaan is moeilijk te beantwoorden. Over het algemeen wordt er vanuit gegaan dat een overtreding niet doelbewust is, en het overgrote deel van de overtredingen wordt dan ook volgens blok 5 behandeld. Op dit discussiepunt na is de informatie om de sanctiestrategie adequaat toe te passen voldoende.

Het grootste probleem van Oldenzaal op machtsgebied is het grote tekort aan capaciteit. Op dit moment is hier verbetering in zichtbaar, maar met name vorig jaar was deze ver beneden peil. Het gevolg hiervan is dat er veel te weinig controles zijn, en dat als er een overtreding wordt gecontroleerd de weinige capaciteit die er is moet worden ingezet om de overtreding ongedaan te maken. De naweeën van vorig jaar zijn nog goed voelbaar. Als er echter een controle is geconstateerd wordt er wel alles aan gedaan om deze overtreding ongedaan te maken, en hierin kan heel hard worden opgetreden. De gemeente heeft dus wel de macht om de sanctiestrategie adequaat toe te passen, het probleem zit hem in het constateren van de overtreding waarop de sanctiestrategie toegepast dient te worden.

Oldenzaal zou zich in een situatie 3 bevinden, een situatie met gedwongen constructieve samenwerking. De omschrijving van de situatie lijkt te kloppen, maar klopt de voorspelde mate van adequate toepassing ook?

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, het lijkt er wel op dat hier goed op gelet wordt. Veel komt weliswaar in blok 5 uit, maar dat ligt vooral aan het soort overtredingen dat begaan wordt, en niet aan een slappe instelling bij de gemeente. Wel zou het kunnen dat de gemeente onderschat wanneer een overtreding doelbewust wordt begaan, maar dat is moeilijk aan te tonen.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, daar lijkt het wel op, althans, wat handhaving betreft. Het zou kunnen dat er aan de controle van sommige bedrijven niet wordt toegekomen, maar als er iets mis is, is de behandeling gelijk.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Alleen voor echt zware overtredingen zijn er termijnen en sancties vastgesteld. Bij kleinere overtredingen wordt er toch wat soepeler opgetreden, bewustwording is hier de sleutel. In het begin wordt er vriendelijk opgetreden. Op dit vlak heeft de gemeente toch een iets meer oplossingsgerichte visie dan een sanctionerende visie, maar slechts tot op zekere hoogte. Als de gemeente het wil, treedt ze hard op.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o De samenwerking loopt heel redelijk. Wel wordt het OM verweten dat er af en toe te streng wordt opgetreden, waardoor de verhoudingen worden verstoord. Flankerend beleid wordt wel gezien als een toevoeging.

De mate van adequate toepassing is dus groot, maar misschien toch iets minder groot dan naar aanleiding de situatie verwacht zou worden. Dit zit hem vooral in de in beginsel vriendelijke benadering van de gemeente, die tracht medewerking te bewerkstelligen. Binnen deze vriendelijkheid wordt wel goed aan de strategie vast gehouden, en het eindresultaat van de handhaving kan hierdoor beter zijn dan als er direct streng wordt opgetreden, maar de adequatie van de toepassing heeft er iets onder te leiden.

6.3.10 Gemeente Ommen

Ommen heeft zijn eigen strategie ontwikkeld, en heeft hierbij niet gelet op de provinciale of de landelijke strategie. De strategie van Ommen is gericht op toezicht, niet op handhaving. Handhaving gebeurt alleen in het uiterste geval, als er echt een zware overtreding is, of een inrichting probeert de gemeente bij de neus te nemen. Als dat niet het geval is, wordt er zoveel mogelijk geprobeerd om tot een gezamenlijke oplossing te komen, waarbij toezicht en overleg centraal staan. Het argument is dat inrichtingen op deze manier beter meewerken, aangezien ze weten dat ze veel harder zullen worden aangepakt als ze niet meewerken.

Omdat Ommen zo z'n eigen weg gaat, is het net als bij Almelo zinvol om de mate van adequate toepassing van twee kanten te bekijken, een vanuit provinciaal oogpunt, gespiegeld aan de provinciale strategie, en een vanuit het oogpunt van de gemeente, waarbij puur gelet wordt op hun zelfontwikkelde strategie. Er zal eerst worden gekeken vanuit het provinciale oogpunt.

De motivatie om de provinciale strategie te volgen is negatief. Ommen wil helemaal niet handhavend optreden, en wil alles met overleg op zien te lossen. Het wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de inrichtingen om de boel op orde te hebben, en als dat niet het geval is, dan is het de taak van de gemeente om ze daar op te wijzen. De relatie dient goed te blijven, zodat inrichtingen uit eigen beweging een overtreding ongedaan zullen maken. Er wordt veelvuldig overlegd over de mogelijkheden, en hierbij wordt dusdanig veel ruimte gegeven, dat handhavend optreden alleen nodig is bij inrichtingen die er echt met de pet naar gooien, en na het herhaaldelijk niet nakomen van samen gemaakte afspraken nog steeds geen aanstalten maken om een overtreding op te lossen. Pas in dat geval is de sanctiestrategie nuttig, en kan er gebruik worden gemaakt van het OM. Het gevolg is dat er inderdaad weinig daadwerkelijke handhaving nodig is. De provinciale handhavingstrategie is dus veel te streng, en zorgt er alleen maar voor dat de relatie met de inrichtingen verslechterd, wat er weer voor zorgt dat inrichtingen minder goed hun best zullen doen om overtredingen ongedaan te maken.

De doelgroep is uiteraard ook negatief gemotiveerd om de provinciale handhavingstrategie te gaan volgen, in de huidige situatie kan ze veel meer voor elkaar krijgen.

Aangezien beide partijen negatief gemotiveerd zijn, hoeft er niet meer gekeken te worden naar de variabelen informatie en machtsbalans. Een korte indicatie is dat er voor de informatie geldt dat er veel wordt overgelaten aan het inzicht van de toezichthouder, en dat er niet veel wordt gecontroleerd of iedereen hetzelfde handelt. Alle toezichthouders worden capabel genoeg geacht om een situatie in te schatten, en er een passende reactie aan te geven. Hierbij gaat het om de ernst van de situatie, en de medewerkingsgezindheid van de inrichting. Informatie om de stappen van de provinciale strategie goed te volgen, en de beslispunten en kernbepalingen die daarin een rol spelen toe te passen, is dus niet aanwezig, maar aangezien Ommen deze strategie niet onderschrijft, is dit logisch. De macht ligt weliswaar bij de gemeente, als ze wil kan ze hard ingrijpen, maar uit haar eigen keuze is er meer sprake van een machtsbalans, waarbij de inrichtingen tot ver in het proces een flinke dosis inspraak hebben.

Vanuit provinciaal oogpunt is er duidelijk sprake van een situatie 15, met actieve obstructieve samenwerking. De gemeente en de doelgroep werken samen om hun eigen plan te trekken, wat op vele punten ingaat tegen de provinciale strategie. De mate van adequate toepassing van de provinciale strategie is zeer klein.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Nee, er wordt eerst alles aan gedaan om niet handhavend op te hoeven treden. Pas als het echt niet meer anders kan, gaat men bepalen wat voor handhavingstraject er wordt ingezet, en wat daar de uitkomst van is hangt van de handhaver af. Pas als men eenmaal heeft bepaald wat het traject moet zijn, wordt daar goed op gelet.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee. Het is afhankelijk van de toezichthouder hoe iemand behandeld wordt. De bedoeling is dat iedereen hierin goed is geschoold en dus

- ongeveer hetzelfde oordeelt, maar zeker met het huidige capaciteitsprobleem kan dat niet worden gewaarborgd.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Nee, hierin wordt erg geschoven, om het zo de inrichtingen mogelijk te maken alles te hebben opgelost voor er een hercontrole is. Het gevolg is weliswaar dat de inrichtingen dit meestal doen, maar niet per se binnen de termijn die daar eigenlijk voor zou moeten staan.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, maar dit komt voor een groot deel doordat er gewoon niet zoveel gebruik wordt gemaakt van het OM.

De adequatie is dus inderdaad slecht.

Maar hoe staat het ervoor, als we de zaak vanuit het oogpunt van de gemeente Ommen zelf bekijken. Ommen heeft haar eigen sanctiestrategie ontwikkeld, die weliswaar weinig overeenkomsten heeft met de provinciale strategie, maar die misschien bij adequate toepassing wel een veel beter resultaat oplevert voor het milieu.

De motivatie van de toezichthouders om de eigen strategie te volgen is positief. De strategie behelst eerst overleg, en pas handhaven als het nodig is, en dat wordt onderschreven. Het doel is dat ondernemers zelf de zaken op orde hebben, en dat wordt met deze handelswijze gestimuleerd. Als een inrichting alsnog voor problemen zorgt, kan er met behulp van de sanctiestrategie een passende reactie worden gegeven, eventueel met hulp van het OM. De strategie past dus zeer goed in het denken van Ommen.

De meeste inrichtingen zullen ook erg tevreden zijn met deze handelswijze. Ze kunnen zelf bepalen wat ze doen, en als ze een overtreding begaan, dan kunnen ze deze eerst zelf oplossen, in samenwerking met de gemeente, voordat er handhavend wordt opgetreden. Alleen de echte kwaadwilligen zijn natuurlijk ook tegen deze vorm van handhaving, maar die zijn op een hand te tellen. De motivatie van de doelgroep is dus positief.

De informatie blijft een heikel punt. Er is een heel groot grijs gebied van overtredingen en gedrag van inrichtingen, waar niet echt richtlijnen voor zijn, maar waarbij de toezichthouder zelf moet invullen hoe ernstig de overtreding is, en hoe het gedrag van de overtreder hem aanstaat. Als er vervolgens toch een keer een handhavingstraject wordt ingeslagen, is het ook aan de handhaver om te beslissen in welk traject de overtreding past. Over beslispunten en kernbepalingen staat weinig op papier, het inzicht van de handhaver bepaalt. Er is vaak discussie over uitvoering van de strategie, maar er is geen eenduidig antwoord. Dit kan leiden tot willekeur, tot onheuse bejegening, en tot het niet effectief bestrijden van overtredingen. Het idee is dat grote problemen goed hardhandig worden aangepakt, en kleinere overtredingen vanzelf wel met elkaar worden opgelost. De inschatting van Ommen zelf is dan ook dat de informatie in ruime mate aanwezig is, en er wordt flink geïnvesteerd in de mentaliteit van de toezichthouders. Maar zelfs met de beste toezichthouders, die de inschatting elke keer goed kunnen maken, onafhankelijk van hun persoonlijke relatie met het bedrijf en op een manier die niet van toezichthouder tot toezichthouder verschilt, dan nog kampt Ommen met een groot personeel tekort, waardoor deze continuïteit niet gewaarborgd kan worden. De informatie om de strategie tot een constant en betrouwbaar geheel te maken is niet voldoende.

Aangezien beide partijen dezelfde motivatie hebben is de machtsbalans niet van belang, maar hiervoor geldt hetzelfde als al vanuit provinciaal oogpunt is geconstateerd. De gemeente heeft de macht als dat nodig is, maar kiest ervoor om de balans normaal gesproken in evenwicht te houden.

Bekeken vanuit de strategie van de gemeente Ommen is het beeld heel anders dan vanuit de provinciale strategie. Er is nu sprake van een situatie 2, waarbij het grote struikelblok de informatie is. Er zal een leerproces plaats kunnen vinden naar situatie 1, een situatie van actieve constructieve samenwerking. Op dit moment is de adequate toepassing waarschijnlijk nog zeer klein, maar deze kan groeien naar zeer groot.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, waarbij moet worden gezegd dat er eerst een lange periode van onderhandeling plaatsvindt. Dit is echter overeenkomstig de strategie zoals Ommen die hanteert. Als er eenmaal handhavend moet worden opgetreden en bepaald heeft volgens welk traject dat dient te gebeuren, wordt het handhavingsschema goed gevolgd.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee. Omdat de informatie niet eenduidig is, en afhankelijk van de toezichthouder, kan het voorkomen dat verschillende overtredders verschillend behandeld worden. Als de informatie op orde wordt gemaakt, is het wel mogelijk om iedereen gelijk te behandelen.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, over het algemeen lukt het bedrijven om een overtreding ongedaan te maken voordat de termijn verstreken is. Hier wordt dan ook naar toe gewerkt, doordat gemeente en inrichting uitgebreid overleggen over de termijn die nodig is. Dit is zoals Ommen het wil, dus de termijnen en sancties zijn toereikend.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, als het OM nodig wordt geacht wordt het ingeschakeld.

De adequatie is dus best redelijk, hoger dan verwacht zou worden naar aanleiding van de theorie. Als de informatie op orde komt, en men inderdaad in situatie 1 terecht weet te komen, lijkt het erop dat de adequatie zoals voorspelt zeer groot zal worden.

Net als bij Almelo is er een groot verschil zichtbaar tussen de verschillende oogpunten waaruit men tegen mate van adequate toepassing aan kan kijken. Als men kijkt vanuit provinciaal oogpunt, is het resultaat zeer negatief. Als men kijkt vanuit gemeente perspectief is het resultaat zeer positief, al is het in dit geval iets minder positief dan bij Almelo, vanwege de ontbrekende informatie. De doelstellingen van de gemeente en die van de provincie lopen dusdanig uit elkaar, dat dit verschil verklaarbaar is. De grote vraag is wat er beter is voor de handhaving.

6.3.11 Waterschap Regge en Dinkel

Waterschap Regge en Dinkel werkt met de provinciale handhavingstrategie, zoals die is vastgesteld in 2005. Het waterschap is hier erg blij mee. Het zorgt voor een goede communicatie, werkt preventief, en maakt de zaken transparant. In het traject is er bovendien weinig mogelijkheid meer tot discussie. Het maakt het veel makkelijker om goed door te pakken als er een overtreding is geconstateerd. Alleen het inzetten van het OM gebeurt liever iets minder snel, aangezien dit nog wel eens weerstand oproept bij bedrijven, met name agrariërs, die niet nodig is. De strategie wordt hier nog steeds wel gevolgd, maar voor het moment waarop een afschrift naar het OM wordt gestuurd worden de grenzen opgezocht. Bij het verlenen van een nieuwe vergunning vindt een overdrachtsmoment plaats, waarbij de vergunninghouder ook bekend wordt gemaakt met de sanctiestrategie. De naleving wordt hierdoor zeer geholpen, en het algemene doel van het waterschap om de waterkwaliteit te bevorderen vaart er wel bij.

De doelgroep is goed bekend met de sanctiestrategie, en dit zorgt ervoor dat er weinig ruimte is voor discussie als de strategie wordt ingezet. Met name agrarische inrichtingen hebben het niet zo op met het OM, terwijl ze wel met het waterschap mee willen werken. De naleving is ook vrij hoog. De motivatie van de doelgroep zou wellicht als neutraal kunnen worden ingeschat, maar gezien de weerzin tegen het OM, wat er bovendien toe leidt dat het waterschap ook het OM liever niet al te snel betreft, wordt de motivatie toch als negatief beschouwd.

Bijna alle overtredingen vallen binnen de kernbepalingen van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (Wvo), dus bijna alle overtredingen worden behandeld volgens blok 2 of 3. Er is dan weinig onduidelijkheid over de strategie. Het enige waar nog wel eens wat discussie over ontstaat zijn de beslispunten, en dan met name de vraag wanneer iets een incident is, hoewel ook omvang en doelbewustheid soms onduidelijk zijn. Dit geeft handhavers enige vrijheid, maar de senior wordt vaak gebruikt als klankbord en geldt ook

als procesbewaker, waardoor alles toch wel goed gelijk loopt. De strategie wordt goed gevolgd, en de informatie om dit te doen is ruim voldoende.

Er is al veel ervaring met handhavend optreden, en anders dan bij een gemeente, heeft het bestuur hier dezelfde doelen als de handhavers. Inrichtingen hoeven daar dus niet aan te kloppen voor steun. Er zijn voldoende middelen aanwezig om goed hard door te pakken als dat nodig is. Het waterschap heeft dus de bovenhand in de machtsbalans.

Binnen het waterschap Regge en Dinkel is er duidelijk sprake van een situatie 3, met gedwongen constructieve samenwerking. Het waterschap bepaalt wat er gebeurt, en de inrichtingen hebben maar mee te werken. Dit zou moeten leiden tot een zeer grote mate van adequate toepassing.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja. Bijna alle overtredingen behelzen kernbepalingen, en daar wordt ook naar gehandeld.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja. Inrichtingen weten wat ze te wachten staat, en bijna alles komt in blok 2 of 3 uit, aangezien bijna alle overtredingen kernbepalingen volgens de Wvo betreffen. In welk van de twee blokken het dan precies zit is soms een punt van discussie, maar er is voldoende controle om gelijkwaardigheid te waarborgen.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja. Er wordt wel gekeken naar wat reëel is, maar het gebeurt wel volgens de bestuursrechtelijke richtlijnen, en zonder echte inspraak van bedrijven.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o De samenwerking met het OM kan beter, met name op het gebied van flankerend beleid. Het OM stuurt geen flankerende brieven meer hoewel dat wel volgens de strategie wel moet. Aan de andere kant valt ook het soms te snelle optreden door het OM niet altijd in goede aarde. Soms heeft flankerend beleid wel nut, maar niet altijd, en de keuze hiervoor zou bij het waterschap moeten liggen.

De mate van adequatie lijkt dus inderdaad erg groot te zijn, met alleen het probleem van de inzet van het OM. Hier zal nog een oplossing voor gevonden moeten worden.

6.3.12 Gemeente Steenwijkerland

De gemeente Steenwijkerland werkt met de landelijke sanctiestrategie. Hoewel deze strategie al langere tijd is ingevoerd, wordt er eigenlijk pas sinds een jaar echt serieus mee gewerkt, sinds de gemeentelijke organisatie opnieuw is vormgegeven en er nieuwe leiding is bij de afdeling handhaving. Het is interessant om zowel de situatie van een jaar geleden als de huidige situatie te bekijken.

Een jaar geleden was de landelijke strategie ook al van kracht, maar was er niet echt de motivatie om ermee te werken. Er was geen goede aansturing, en de handhavers moesten voor het grootste deel zelf bepalen wat ze deden. Er was weinig onderling overleg, weinig bekend over de strategie of hoe ermee om te gaan, geen klankbord om vragen aan te stellen en geen controle. De motivatie om de strategie adequaat toe te passen was niet positief of negatief, er was helemaal geen motivatie.

Bij de doelgroep was de motivatie negatief. Er werd niet strak gehandhaafd, en dat was prima voor de inrichtingen. Nu nog blijkt dat als het toezicht verslapt, de meeste bedrijven zich toch door het geld laten leiden. Een jaar geleden kwamen ze daarmee weg.

Zelfs zonder te kijken naar de informatie en de machtsbalans, waarvan in elk geval de informatie ook onvoldoende zou zijn geweest voor een adequate toepassing van de strategie, blijkt dat er een jaar geleden in Steenwijkerland sprake was van een situatie 10, met obstructieve samenwerking. Dit lijkt misschien wat sterk uitgedrukt, aangezien Steenwijkerland niet speciaal obstructief bezig was met de strategie, maar het gaat dan ook niet om actieve obstructieve samenwerking. Het gaat hier om een situatie waarin de

doelgroep z h gang kan gaan, tegen de strategie in, en waarbij de beleidsuitvoerders dit z h beloop laten gaan, waardoor de strategie wel degelijk ondermijnd wordt. De mate van adequate toepassing is zeer klein.

- Werde het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Nee, hierover was veel onduidelijkheid en er werd ook niet heel erg op gelet dat dit goed werd toegepast.
- Werden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee, inrichtingen konden in verschillende mate weggelaten met overtredingen, of werden anders behandeld bij het ongedaan maken hiervan.
- Waren de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Nee, ook hierin konden bedrijven met een grotere mond meer gedaan krijgen.
- Was er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Nee, dit liep ook niet zoals het hoorde.

De mate van adequate toepassing was zeer klein, en er is dan ook niet voor niets een waarschuwing gekomen van de VROM-inspectie. Aan de hand hiervan is de organisatie omgegooid, en dat levert het volgende beeld op voor de situatie nu:

De motivatie van de beleidsuitvoerders is nu positief. Nu is er wel goede aansturing, en iedereen zet zich goed voor de strategie in. Het beeld dat de gemeente tegenwoordig uitstraalt is helder. Het is duidelijk voor bedrijven dat er niet meer met de gemeente te spotten valt, en als ze iets proberen wordt er ook hard opgetreden. Er is elke week binnen elk taakveld een overleg, zodat de uniformiteit wordt gewaarborgd en onduidelijkheden kunnen worden opgelost. Er wordt nog wel rekening gehouden met de goedwillendheid van ondernemers, de strategie dient nu ook weer niet te rigide te worden toegepast. Er staat nu een goed team, dat de naleving op een hoger niveau wil tillen, en de sanctiestrategie helpt daarbij.

Bij de doelgroep is weinig veranderd qua motivatie, maar het wordt wel steeds duidelijker dat de gemeente tegenwoordig wel optreedt. De motivatie is nog steeds negatief.

De informatie om de strategie goed toe te kunnen passen is misschien nog niet bij iedereen op het persoonlijke vlak voldoende, maar er zijn nu vele mogelijkheden om onduidelijkheden op te lossen. Er is wekelijks overleg, de senior is wel goed op de hoogte en is voor vragen beschikbaar. Alle brieven gaan bovendien ook langs de senior, zodat er ook controle is op wat er gebeurt. Elke week leert men weer dingen bij, en zo groeit de kennis gestaag. Zeker met de mogelijkheden om kennis te vergaren, is de aanwezige informatie tegenwoordig dus voldoende.

De macht ligt nog wat moeilijker. Het bestuur moet bovendien ook met sommige andere zaken dan milieu rekening houden, en dit leidt heel soms tot minder streng optreden dan misschien zou moeten. Het rekening houden met de goedwillende inrichtingen leidt er niet toe dat ze echt invloed hebben op het proces. De samenwerking met de politie is wel heel goed, daar is ook capaciteit vrijgemaakt om mee te gaan op controles. Als de gemeente overtuigd is van de noodzaak om op te treden, zal dit ook gebeuren, en dan kan er ook hard worden doorgepakt. De balans ligt dus toch wel bij de gemeente.

Tegenwoordig verkeert Steenwijkerland dus in een situatie 3 van gedwongen constructieve samenwerking. De handhaving loopt nu goed, en de inrichtingen worden gedwongen om overtredingen aan te pakken. De mate van adequate toepassing zou nu, in tegenstelling tot een jaar geleden, zeer groot moeten zijn.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, hier wordt goed op gelet.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, hier wordt goed aan gewerkt, met wekelijks overleg, en met een structuur waarbij alle handhabingsbrieven via de senior gaan, zodat die in kan grijpen als er iets scheef dreigt te gaan.

- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Ja, en als er een keer een onduidelijkheid over is wordt hierover overlegd, zodat er toch een goede termijn en sanctie uitkomt.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Hier is nog ruimte voor verbetering, maar dit ligt vooral aan de kant van het OM. Er is een goede samenwerking met de politie, en het OM werkt wel als een goede stok achter de deur, maar de samenwerking is niet goed.

Tegenwoordig gaat het dus goed in de gemeente Steenwijkerland, en is de toepassing van de sanctiestrategie zeer adequaat. Dit is echter niet het gevolg van de invoering van een handhavingsstrategie, of van de professionalisering in het algemeen. Ondanks de professionalisering ging het een jaar geleden niet goed. Wel blijkt dat er tegenwoordig scherper op wordt gelet of een handhavingsorganisatie goed omgaat met de professionalisering, want de gemeente is onder verscherpt toezicht gesteld van de VROM-inspectie, en komt ook in het recente diepteonderzoek van KPMG als aandachtsgemeente naar voren. Naar aanleiding van het verscherpte toezicht is de organisatie omgegooid, en dat heeft wel tot het gewenste resultaat geleid. Nu is vooral de mentaliteit veranderd, en dat leidt ertoe dat de andere aspecten ook verbeteren, en de handhaving met sprongen vooruit gaat.

6.3.13 Gemeente Twenterand

Twenterand werkt binnen de afdeling milieu met de provinciale strategie. Binnen de andere taakvelden wordt met de integrale strategie gewerkt, zoals deze in het HoN-project is opgesteld. De mening over de provinciale strategie is positief. De strategie draagt goed bij aan de naleving, en de behandeling van de verschillende inrichtingen is nu een stuk gelijkjer. Vroeger werd er na het constateren van een overtreding veel overlegd over wat er voor vervolgstappen ondernomen zouden worden, nu wordt er direct gestart met het handhavingstraject. Wel krijgen inrichtingen soms de mogelijkheid om een andere oplossingsmethode aan te reiken, en actualiseren of legaliseren van een situatie wordt wel bekeken. Dit heeft soms een beter effect dan handhaven, maar dit zijn uitzonderingen. Direct opstarten van het handhavingstraject wordt namelijk wel gezien als een belangrijke verbetering. Iedereen staat hier ook achter, dus de motivatie bij de beleidsuitvoerders is positief.

De doelgroep wordt ineens strenger aangepakt, en zal dus waarschijnlijk negatief staan tegenover de sanctiestrategie.

De beslispunten en de kernbepalingen worden helder gevonden, het stappenplan duidelijk. Wel blijkt dat bijna alle overtredingen als blok 3-overtredingen worden beschouwd. Ook op het gebied van controles loopt alles soepel. De informatie is dus in voldoende mate aanwezig.

Als de gemeente zich daartoe genooddaakt ziet, kan ze hard optreden. Het bestuur laat de handhavers ook ongemoeid. Er is voldoende capaciteit om aan alle handhavingsverplichtingen te voldoen, dus de macht ligt duidelijk bij de gemeente.

Het totaalbeeld wijst op een situatie 3, met gedwongen constructieve samenwerking. De gemeente past de strategie goed toe, heeft hiertoe ook de mogelijkheid, en kan de inrichtingen desnoods dwingen om een overtreding ongedaan te maken. De mate van adequate toepassing zou zeer groot moeten zijn.

Als er wordt gekeken naar de punten die zijn aangegeven als tonend voor de adequatie blijkt het volgende:

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Ja, behalve als een situatie gelegaliseerd kan worden. De legalisatiemogelijkheid wordt onderzocht, maar dit is in het kader van de handhavingsstrategie toelaatbaar.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, dit wordt gezien als een van de grote verdiensten van de strategie.

- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o De verantwoordelijkheid wordt duidelijk bij de inrichtingen gelegd, en daarom wordt er wel gekeken naar een redelijke termijn en een redelijke oplossingsmethode, maar dit blijft altijd binnen de grenzen zoals die zijn voorgeschreven.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja, dit loopt goed. Er is regelmatig overleg, en het flankerend beleid wordt als een goede aanvulling gezien.

Twenterand heeft dus een zeer hoge mate van adequate toepassing, en de omschreven situatie lijkt prima te passen binnen de CIT.

6.3.14 Gemeente Wierden

Officieel werkt Wierden met de sanctiestrategie zoals die is opgenomen in het Handboek Handhavingsproces Twente. Zoals uitgelegd bij de gemeente Haaksbergen, lijkt deze strategie dusdanig op de provinciale strategie, dat er waarden van de variabelen niet wezenlijk verschillen.

Praktisch gezien werkt het Handboek voor Wierden echter niet, omdat er teveel uitzonderingen zijn. Er is een ander beleidsstuk in voorbereiding dat verbetering zou moeten brengen. De sanctiestrategie is nu eigenlijk alleen echt van toepassing op bedrijven die consequent bezocht worden. De afgelopen jaren is er vooral een inhaalslag geweest op het gebied van het actualiseren van alle vergunningen. Hierbij werkt het strak hanteren van de strategie levert dan teveel discussies op en sluit niet goed aan bij de ervaringen tot op heden. Hierdoor kon er nooit echt hard worden opgetreden. Ook bestuurlijk wordt de strategie niet echt ondersteunt. Het is wel positief dat er een strategie is, maar de gemeente is er nog niet aan toe.

Daarnaast wordt er vaak erg meegaand gedacht, en samen wordt het probleem dan opgelost. Bewustwording wordt als belangrijk gezien, een echt controlerende instelling heeft Wierden niet. In feite wordt er alleen gehandeld volgens blok 5, mede doordat het grootste deel van de overtredingen daar ook feitelijk in thuis hoort, maar zelfs aan het einde van blok 5 komt het zeer zelden tot echte handhaving. Pas als de inhaalslag is gemaakt, alle vergunning geactualiseerd zijn en de gemeente een meer handhavende instelling kan aannemen, gaat de strategie pas echt nuttig zijn, en het is de bedoeling dat hij dan ook goed gebruikt zal worden. De potentie is er wel, en het is wel goed dat er een strategie is voor in noodgevallen, maar verder is het nu nog niet nuttig. De goede relatie met de inrichtingen gaat meestal voor. De motivatie om de strategie adequaat toe te passen is dan ook niet positief of negatief, maar neutraal. Overigens wordt er al wel strenger gereageerd op een overtreding dan vroeger dankzij de strategie, maar het blijft meestal bij dreigen, van echt optreden komt het zelden.

De doelgroep is op dit moment erg tevreden, maar dat is omdat de strategie juist niet strak wordt gehanteerd, en men gewend is dat er niet hard handhavend wordt opgetreden, dus de motivatie om de strategie wel goed te gaan uitvoeren is negatief.

Er is veel eigen interpretatie mogelijk binnen de strategie, waardoor het makkelijk is voor de handhavers om de strategie zo uit te leggen als op dat moment het meest van pas komt. Niet alle begrippen zijn even duidelijk, maar ook dat komt van pas. Er is nu bijna altijd goed te beargumenteren waarom een overtreding volgens de stappen in blok 5 behandeld moet worden. Deze argumentaties worden overigens niet goed gedocumenteerd. Als de motivatie er zou zijn om echt goed op te treden zou er ook wel voldoende informatie zijn om dit mogelijk te maken, maar op dit moment is dat niet het geval.

Het grootste probleem zit hem misschien wel in de machtsbalans. Het is voor de handhavers zeer moeilijk om echt hard op te treden. De strategie helpt hier wel bij, maar er wordt te vaak afgeweken om consequent op te kunnen treden. Handhavingstrajecten worden ingezet en weer stopgezet, inrichtingen vinden vaak een luisterend oor bij het bestuur, het is voor inrichtingen vrij makkelijk om het proces te frustreren, terwijl het voor de handhavers veel tijd en moeite kost om iets te bereiken. Flankerend beleid helpt wel,

maar bij de politie heeft milieu ook geen prioriteit. Alleen bij een acuut gevaar kan er echt worden opgetreden. Dit gebrek aan macht bij de gemeente lijkt ook een van de redenen te zijn waarom er geen motivatie is, en ook hier lijkt het erop dat dit tijd nodig heeft om te verbeteren. Als de vergunningen eenmaal op orde zijn en er meer steun komt voor handhavend optreden, zal de macht van de inrichtingen afnemen en die van de gemeente toenemen. Het nut van de sanctiestrategie zal dan ook duidelijker worden en de motivatie om de strategie goed te gebruiken zal hoogstwaarschijnlijk toenemen.

Op dit moment lijkt er in Wierden een situatie 10 te bestaan, waarin obstructieve samenwerking plaatsvindt. De strategie wordt soms wel toegepast, maar wordt toch veel uitgelegd op de manier die het beste uitkomt, en dit houdt meestal in wat de inrichtingen het beste uitkomt. Er is wel de wil om dit te verbeteren, en langzaam aan krijgt de gemeente de zaken ook beter op orde. Er is dus wel een verbeterproces aan de gang, maar waar de strategie in dat plaatje past is nog niet helemaal duidelijk. In potentie is wordt de strategie als nuttig beschouwd, maar de gemeente is er nog niet klaar voor. Op dit moment is de voorspelde adequatie dan ook zeer klein.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Het schema wordt wel enigszins gevolgd, maar de uitkomst is bijna altijd blok 5. Dit geldt voor overtredingen die daar inderdaad in thuishoren, maar ook overtredingen waar dat niet zo duidelijk voor geldt worden ook vaak naar blok 5 toegeredeneerd. Vervolgens wordt er wel gehandeld zoals omschreven in het blok, tot het moment waarop er daadwerkelijk handhavend zou moeten worden opgetreden. Dreigen gebeurt steeds meer, maar echt doorzetten zit er vaak nog niet bij.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Nee, hoe brutaler het bedrijf, hoe minder snel en minder hard er wordt opgetreden.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Er kan flink mee worden geschoven, en inrichtingen hebben redelijk wat macht om uitstel en zelfs afstel te krijgen.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Het gaat wel, en het heeft wel nut. Vooral met de politie is nog wel eens contact, maar milieu heeft daar helaas een lage prioriteit.

De mate van adequate toepassing is dus inderdaad vrij klein. De mogelijkheden voor verbetering zijn duidelijk, en het is ook de bedoeling van de gemeente om deze aan te grijpen, dus misschien kan de situatie in dit geval ook nog wel als een leerproces naar een betere situatie worden omschreven. Het is echter niet zozeer een kwestie van leren, aangezien dat vooral met het inwinnen van informatie te maken heeft, maar van verbeteren. Dat de gemeente hiernaar streeft zou een positief gevolg moeten hebben voor de handhaving.

6.3.15 Gemeente Zwolle

Zwolle heeft haar eigen sanctiestrategie ontwikkeld, gebaseerd op met name de landelijke strategie. De sanctiestrategie van Zwolle geldt voor alle taakvelden, en wordt bijna altijd in twee stappen uitgevoerd. De provinciale strategie past minder goed bij alle taakvelden, en is minder streng dan de strategie die Zwolle nu hanteert. Communicatie speelt bij deze strategie een grote rol, want de strategie gaat ervan uit dat inrichtingen goed op de hoogte zijn van de maatregelen die er genomen zullen worden als er een overtreding wordt geconstateerd, en van de snelheid waarmee dit gaat. Er zal eerst bekeken worden hoe adequaat Zwolle met haar eigen strategie omgaat, en vervolgens hoe dat geldt voor de provinciale strategie.

De strategie zoals die wordt gehanteerd draagt duidelijk bij aan de doelen die Zwolle zich heeft gesteld. Door de strengheid van het optreden en het kleine aantal stappen, wordt de naleving sterk bevorderd. Bij het controle bezoek waarbij de overtreding wordt geconstateerd, wordt gelijk al uitgelegd wat voor sancties er zullen volgen als bij hercontrole het probleem niet is opgelost. Echt handhaven is vervolgens nauwelijks nodig, zover laten inrichtingen het zelden komen. Toen de strategie nog uit drie stappen bestond,

werd er eerst nog overlegd met de inrichtingen over hoe de overtreding ongedaan moest worden gemaakt. Echt handhaven liet dan op zich wachten. Nu is er veel sneller een oplossing bereikt, zeker in de combinatie met flankerend beleid. De gelijkheid tussen de bedrijven is ook sterk verbeterd. Er is nauwelijks meer willekeur, iedereen wordt hetzelfde behandeld.

Het heeft wel moeite gekost om de strategie op deze manier in te voeren, want er was veel tegenstand. Toevalligerwijs vond er echter op het moment van invoering een flinke doorstroming in het personeelsbestand plaats, en dat heeft invoering een stuk vergemakkelijkt. De nieuwe lichte handhavers ondersteunden de nieuwe strategie wel, en iedereen staat nu achter de strategie. De resultaten zijn er ook naar, de mentaliteit is er tegenwoordig een van hard aanpakken, en de motivatie om zo door te gaan is dan ook zeer positief.

Hoewel strenge handhaving voor de doelgroep niet echt aantrekkelijk kan klinken, is er toch wel een zekere mate van waardering voor de manier waarop Zwolle met de handhaving omgaat. Ondanks de hardheid van de strategie, wordt er wel op gelet dat overtreders niet direct gecriminaliseerd worden. Het is ook voor iedereen overduidelijk wat er gebeurt als er een overtreding wordt geconstateerd, en het idee dat iedereen daadwerkelijk gelijk wordt behandeld zorgt voor een hoop waardering. Handhaving is misschien niet ideaal, dus een positieve motivatie is wat overdreven, maar als er dan toch wordt opgetreden, dan is dit een manier die gewaardeerd wordt. Gelijkheid telt zwaar, en de motivatie van de doelgroep lijkt dan ook redelijk neutraal te zijn.

Alle informatie is aanwezig, en op z'n minst makkelijk op te vragen. De meeste toezichthouders zijn ondertussen ook goed genoeg bekend met de strategie, waardoor ze misschien niet helemaal kunnen beredeneren waarom er op een bepaalde manier moet worden gehandeld, maar wel altijd intuïtief op de juiste aanpak uitkomen. Als dit dan naast de strategie wordt gelegd, blijkt de aanpak de juiste te zijn. Alle handhabingsbrieven gaan bovendien langs de juridisch medewerker, dus er wordt wel gecontroleerd wat er gebeurt. Met het OM lijkt een beter contact te bestaan dan bij de meeste gemeenten het geval is, terwijl Zwolle vanwege de strengheid toch een van de grootste werkverschaffers is voor het OM. Al met al is de informatie ruim toereikend.

De macht is in handen van de gemeente. Zij bepaald wat er gebeurt. Als ze besluit handhavend op te treden, dan kan dit ook worden doorgezet. De consistente strengheid heeft ertoe geleid dat iedereen daar zeer bekwaam in is, en dat bedrijven daar ook van op de hoogte zijn. Ook het bestuur stelt zich erg professioneel op. Een inrichting die de boel wil dwarsbomen zal van goeden huize moeten komen.

Het lijkt erop dat er in Zwolle een situatie 1 is, met een constructieve samenwerking tussen gemeente en doelgroep. Voor het grootste deel gebeurt dit ongedwongen, al zijn er natuurlijk altijd enige uitzonderingen. De mate van adequate toepassing wordt als zeer groot voorspeld.

- Wordt het handhavingsschema nauwlettend gevolgd?
 - o Het schema is heel kort van opzet, en wordt daarin goed gevolgd.
- Worden gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - o Ja, dat is een van de redenen dat bedrijven ook wel voorstander zijn van hoe het nu gaat. Het is ook een van de belangrijkste doelen van de sanctiestrategie zoals Zwolle die heeft ingevoerd.
- Zijn de hersteltermijnen en sancties toereikend?
 - o Er zijn geen richtlijnen voor, dit is het enige waarin bedrijven enige inspraak hebben. Dit kweekt juist ook goodwill, en draagt eraan bij dat bedrijven ook daadwerkelijk het probleem oplossen. De gemeente houdt wel in de gaten dat de oplossingstermijn weliswaar realistisch maar niet te lang is. Dit is moeilijk te controleren, maar aangezien Zwolle een harde aanpak voorstaat, lijkt het ook op dit punt wel goed te zitten.
- Is er een goede samenwerking tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie bij het aanpakken van milieuovertredingen?
 - o Ja. Ondanks de hoeveelheid werk die het OM aan Zwolle te danken heeft, is er een goed contact. Het OM zal ook flankerend beleid blijven bieden, alleen op een minder grote schaal dan nu het geval is.

Er is dus inderdaad een grote mate van adequate toepassing. Zwolle staat achter de strategie, en past die ook prima toe.

Vanuit provinciaal oogpunt wordt er eigenlijk te streng opgetreden, met name omdat er minder stappen worden genomen. De achterliggende doelen worden echter wel gehaald, en dat weegt zwaar. Bovendien levert de strengheid die Zwolle toepast een positievere motivatie op bij zowel de beleidsuitvoerders als bij de doelgroep. Dit geldt ook voor Ommen en Almelo, maar die halen niet de doelen van de provinciale strategie. De gelijke behandeling van inrichtingen op provinciaal niveau leidt er wel onder, maar dat is ten nadele van de inrichtingen in Zwolle, en die lijken juist positief te zijn.

Als er waarden worden gegeven aan de variabelen voor het toepassen van de provinciale strategie, zullen de informatie en de machtsbalans hetzelfde blijven. De motivatie van de uitvoerders zal iets minder worden, omdat het hun doelen iets minder ten goede komt, maar zal wel positief blijven. De doelgroep daarentegen zal alleen positief blijven als er nog steeds alles aan gedaan wordt om de gelijkheid te blijven garanderen. Gezien de moeite die Zwolle daar nu ook in stopt, zal dat waarschijnlijk wel lukken, en er blijft dus wel sprake van een situatie 1. De motivaties zijn echter toch wat minder, en aangezien er vanuit provinciaal oogpunt geen probleem is met strenger optreden dan de provinciale strategie voorschrijft, is de huidige situatie preferabel.

6.4 Conclusies

Hierboven is per handhavingsorganisatie gekeken wat de waarden zijn van de drie centrale causale variabelen, wat de voorspelde situatie per gemeente is, en wat de voorspelling is voor de mate van adequate toepassing van de sanctiestrategie. Dit is gebeurd met in het achterhoofd de gezamenlijke provinciale handhavingsstrategie, en bij organisaties die een lichtelijk of totaal andere strategie hanteren is er ook gekeken wat de mate van adequate toepassing van die strategie is. Samengevat levert dit het tabel 6 op, weergegeven op de volgende pagina.

Wat direct opvalt, is het grote verschil in adequate toepassing bij de gemeenten Almelo en Ommen, afhankelijk van of ernaar wordt gekeken vanuit provinciaal oogpunt, of vanuit lokaal oogpunt. Dit verschil is het gevolg van de afwijkende visie die deze gemeenten hebben op de milieuhandhaving. De zelf ontwikkelde of de sterk aangepaste provinciale handhavingsstrategie en de manier waarop de strategie wordt toegepast, is hierdoor sterk afwijkend van de provinciale handhavingsstrategie en de manier waarop verlangd wordt dat deze wordt toegepast.

De motivatie om de eigen strategie adequaat toe te passen is zeer positief, maar de motivatie om de provinciale strategie adequaat toe te passen is negatief. Lokaal bekeken kan de handhaving dan ook zeer adequaat en effectief gebeuren. Provinciaal gezien is deze manier van werken wellicht minder welkom. In het volgende hoofdstuk zal dieper op dit verschil van denken over de manier van handhaven worden ingegaan, en zal worden besproken wat het effect hiervan is op de effectiviteit van de handhaving op provinciale schaal.

Verder wordt duidelijk dat de meeste handhavingsorganisaties zich bevinden in een situatie van constructieve samenwerking, soms gedwongen, soms actief, maar in elk geval met een positieve motivatie, voldoende informatie en een positieve machtsbalans. Het hangt van de motivatie van de inrichtingen af welke vorm van constructieve samenwerking er plaatsvindt. De mate van adequate toepassing die in al deze gevallen wordt voorspeld is zeer groot.

Dit blijkt in de meeste gevallen ook wel te kloppen, maar soms is de adequatie toch iets minder groot dan verwacht zou worden. Dit heeft veelal te maken met een fluctuering in een van de waarden van de onafhankelijke variabelen. De mogelijke waarden die deze variabelen kunnen aannemen zijn vrij beperkt. Dit is gedaan met een reden, het eenvoudig houden van de theorie, wat de theorie makkelijker inzetbaar en generaliseerbaarder maakt. Het nadeel is wel dat een aantal nuances niet goed kan worden weergegeven. De motivatie van de beleidsuitvoerders is wel eens matig positief of matig negatief, de informatie wil nog wel eens voldoende zijn voor uitvoering maar toch te wensen over laten, en de machtsbalans wil nog wel eens variëren afhankelijk van welk deel van de doelgroep het tegenwicht geeft.

Tabel 6 Schema mate van adequate toepassing per organisatie								
Sit.	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitk.	Proces	Organisatie (Provinciaal)	Organisatie (Lokaal)
1	+	+ / 0	+		++	Constructieve samenwerking (M++ -> actieve)	Hellendoorn Zwolle	Almelo Hellendoorn Zwolle
2	+	+ / 0	-		--?	Leerproces -> 1		Ommen
3	+	-	+	+	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)	Enschede Groot Salland Haaksbergen Hof van Twente Oldenzaal Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand Hardenberg	Enschede Groot Salland Haaksbergen Hof van Twente Oldenzaal Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand Hardenberg
4	+	-	+	0	+ / ++	Onderhandeling/ Conflict		
5	+	-	+	-	+ / -			
6	+	-	-		--?	Symbolisch/ Leerproces -> 3/4	Kampen	Kampen
7	0	+	+		++			
8	0	+	-		--?			
9	0	0			--			
10	0	-			--	Obstructieve samenwerking	Wierden	Wierden
11	-	+	+	+	+ / -			
12	-	+	+	0	+ / ++			
13	-	+	+	-	++			
14	-	+	-		--?			
15	-	0 / -			--	Obstructieve samenwerking (M-- -> actieve)	Almelo Ommen	
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I + / 0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep								

Het zou het overwegen waard zijn om het aantal waarden, die de onafhankelijke variabelen binnen de Contextuele Interactie Theorie aan kunnen nemen, lichtelijk uit te breiden. De motivatie zou op een schaal van vijf waarden in plaats van drie waarden kunnen worden weergegeven, met de waarden zeer negatief, matig negatief, neutraal, matig positief en zeer positief. De informatie zou op een schaal van vier waarden in plaats van twee waarden kunnen worden weergegeven, met de waarden zeer onvoldoende, onvoldoende, voldoende en zeer voldoende. Voor de machtsbalans is het moeilijker om extra waarden toe te voegen aangezien de huidige waarden wel de situatie dekken. Het probleem zit daar meer in de homogeniteit van de doelgroep. Des te homogener de doelgroep, des te eenduidiger de waarde van de machtsbalans. Een meer heterogene doelgroep leidt al snel tot een meer gemiddelde waarde van de machtsbalans, en maakt het daardoor moeilijker om eenduidige voorspellingen te doen.

De aanpassingen aan de waarden van de motivatie en de informatie zouden geen gevolgen hebben voor het aantal processen dat voorspeld wordt, maar wel voor de uitkomst van de voorspelde mate van adequaatheid. Het aantal situaties zou gelijk kunnen blijven voor de overzichtelijkheid, maar naarmate de motivatie en de informatie hoger zijn, is de voorspelde adequaatheid ook hoger. De uitkomst van de afhankelijke variabele zou ook een extra waarde aannemen, en kunnen variëren van redelijk adequaat, tot adequaat, tot zeer adequaat.

Als het voorspelde proces er een is van symbolische toepassing danwel een leerproces, is de kans op een leerproces ook hoger naarmate de motivatie hoger is.

Als voorbeeld kunnen de handhavingsorganisaties die lokaal bekeken in de situaties 1, 2 en 3 zijn geplaatst ook beoordeeld worden naar deze genuanceerdere versie van de theorie. Dit zou het volgende schema opleveren:

Tabel 7 Schema mate van adequate toepassing met aangepaste waarden Mu en I+/0							
Sit.	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitk.	Proces	Organisatie (lokaal)
1a	++	+ / 0	++		+++	Constructieve samenwerking (Mu/d + / + -> actieve)	Almelo Zwolle
1b	++	+ / 0	+		++		Hellendoorn
1c	+	+ / 0	++		++		
1d	+	+ / 0	+		+		
2a	++	+ / 0	-		-?	Leerproces -> 1	
2b	++	+ / 0	--		--?		
2c	+	+ / 0	-		--?		
2d	+	+ / 0	--		--?		
3a	++	-	++	+	+++	Constructieve samenwerking (gedwongen)	Enschede Haaksbergen Hof van Twente Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand
3b	++	-	+	+	++		Groot Salland Oldenzaal
3c	+	-	++	+	++		
3d	+	-	+	+	+		
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I+/0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep							

Het grote nadeel van de nuancering zoals hierboven is toegepast, is de verviervoudiging van het schema. Het aantal situaties kan weliswaar op 15 worden gehouden, aangezien er nog steeds sprake is van 15 processen, met alleen een verandering is voorspelde mate van adequatie, maar door al deze voorspellingen te verwerken in het schema zou dit zeer onoverzichtelijk en praktisch onwerkbaar worden.

Een mogelijke oplossing hiervoor zou het vooral tekstueel houden van de nuancering zijn, op de manier waarop situatie 1 tegelijkertijd een situatie van actieve constructieve samenwerking en een situatie van niet-actieve constructieve samenwerking weergeeft. In dat geval kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat bij situaties 1 en 3 de normale situatie er een is waarbij de uitkomst ++ is, dat de voorspelde mate van adequatie zeer hoog (+++) wordt indien de motivatie en de informatie beide ++ zijn, en dat de voorspelde mate van adequatie redelijk (+) is indien de motivatie en de informatie beide slechts + zijn.

Het grote voordeel van de nuancering is, dat de voorspelde mate van adequatie veel meer overeenkomt met de werkelijkheid. Bij zeven van de tien organisaties wordt nog steeds een zeer hoge mate van adequate toepassing voorspeld. Bij deze organisaties is ook daadwerkelijk een zeer hoge mate van adequatie geconstateerd. Bij drie van de tien organisaties wordt echter niet langer een zeer hoge mate van adequatie voorspeld, maar slechts een goede mate van adequatie. Bij deze drie organisaties bleek ook dat de mate van adequatie inderdaad wel goed was, maar niet zeer goed. De theorie en de praktijk komen met deze nuancering dus beduidend beter overeen.

Uit deze weergave komt ook duidelijker naar voren dat alle organisaties die zelf met de strategie zijn bezig geweest een zeer hoge motivering hebben, terwijl dit bij de andere organisaties slechts bij een deel het geval is. Ook de motivatie van de doelgroep lijkt bij deze organisaties gemiddeld hoger te liggen dan bij organisaties die niet individueel een strategie hebben ontwikkeld.

Het effect van samenwerking op het resultaat is minder duidelijk, dit lijkt vooral in het proces naar de invoering van de sanctiestrategie een rol te hebben gespeeld.

De handavingcultuur en het type inrichtingenbestand hebben met name effect op mate van adequate toepassing van de provinciale strategie. Vooral organisaties die vasthouden aan een zachtere aanpak, hebben een lagere motivatie om de provinciale strategie goed toe te passen.

De organisatorische omstandigheden hebben zowel invloed op de motivatie als op de informatie. Des te meer onderling overleg en controle er binnen een organisatie is, des te hoger is het informatiegehalte, voornamelijk door het afnemen van de mogelijkheid tot eigen interpretatie. Organisaties die recentelijk opnieuw zijn vormgegeven zijn over het algemeen ook gemotiveerder om de nieuwe strategie op te pakken. Het effect van de organisatorische omstandigheden is echter te klein om invloed hebben op het resultaat, maar heeft net als de samenwerking vooral invloed gehad op het proces van de professionalisering.

Of de theorie beter toepasbaar is met deze nuancering in de variabelen zal nog verder moeten worden onderzocht, evenals de vraag of de theorie dan nog wel werkbaar is. Gezien de in dit geval nauwkeurigere resultaten en de betere inzichtelijkheid in de verschillen tussen organisaties, lijkt het er voorlopig op alsof dit een goede toevoeging zou kunnen zijn.

7. Gevolgen en oplossingen

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de (adequate) toepassing van het beleidsinstrument sanctiestrategie, aan de hand van de CIT. In dit hoofdstuk zullen de laatste vier onderzoeksvragen aan bod komen. Hierbij zal het vooral gaan om de algemene problemen die zich voordoen bij de sanctiestrategie, en de oplossingen die hiervoor te vinden zijn. De vragen die behandeld zullen worden zijn de volgende:

10. Leveren de verschillende invullingen van de provinciale handhavingstrategie gevolgen op voor de handhaving, anders dan gevolgen voor de adequate toepassing?
11. Wat is het karakter van de gevonden effecten op de lokale handhaving, gezien vanuit provinciaal oogpunt?
12. Draagt de CIT mogelijkheden aan om minder adequate toepassing van de handhavingstrategie te verbeteren?
13. Zijn er nog andere verbetermogelijkheden?

7.1 Overige gevolgen

Leveren de verschillende invullingen van de provinciale handhavingstrategie gevolgen op voor de handhaving, anders dan gevolgen voor de adequate toepassing?

De meeste gevolgen van de verschillende invullingen hebben te maken met de adequate toepassing van de sanctiestrategie, maar er is een tweetal tegenstellingen tussen handhavingstijlen die weliswaar eveneens een invloed hebben op de adequate, maar die ook los daarvan aandacht verdienen. Het gaat dan om de tegenstelling oplossingsgericht en sanctionerend optreden, en om de tegenstelling integraal en sectoraal handhaven.

7.1.1 Eigen verantwoordelijkheid of harde hand?

Hoewel de adequate toepassing van de provinciale handhavingstrategie als het goed is veel bijdraagt aan een goede handhaving, wil dat niet zeggen dat de handhaving ook automatisch adequaat is. De vraag of de handhaving ook daadwerkelijk effectiever is als de sanctiestrategie adequaat wordt toegepast is een interessante vraag. Er zijn scenario's te bedenken waarbij de gestelde doelen elkaar ook tegen kunnen werken. Zo is het mogelijk dat de schade van overtreding beter hersteld kan worden door met de overtreder te overleggen en samen tot een effectievere (duurdere) oplossing te komen onder toezegging dat er niet vervolgd wordt, terwijl dit ingaat tegen het principe van de uniformiteit en stringent optreden. Het herstel van de overtreding is beter, maar het wegnemen van het behaalde voordeel en het preventieve aspect van de handhaving worden ondermijnd. Dit is een voorbeeld van adequate handhaving in een individueel geval, maar niet van adequate toepassing van de sanctiestrategie. Of de handhaving in het algemeen bij dit soort gedrag gebaat is, is onduidelijk, en zou verder onderzoek vereisen. Het doel van de sanctiestrategie is effectieve handhaving, maar effectieve handhaving is niet altijd een gevolg van het adequaat toepassen van de strategie.

Om deze reden hebben gemeenten als Almelo en Ommen een invulling gegeven aan de provinciale handhavingstrategie of zelfs helemaal een eigen handhavingstrategie ontwikkeld, die ertoe leidt dat de provinciale handhavingstrategie in deze gemeenten niet adequaat wordt toegepast. Hun eigen versies daarentegen worden, zoals uit tabel 5 is gebleken wel adequaat toegepast. Dit leidt tot een andere vorm van handhaving, waarbij de focus vooral ligt op de eigen verantwoordelijkheid van een inrichting, en het oplossen van het probleem van de overtreding. Door de inrichtingen te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid en de relatie met de inrichtingen goed te houden, wordt getracht de naleving te verbeteren. Dit is een normatieve aanpak, waarmee een coöperatieve houding bij de inrichtingen wordt bewerkstelligd. De nadruk ligt hier dus op de preventieve handhaving, en alleen in de gevallen waarin er sprake is van een niet meewerkende inrichting wordt de repressieve handhaving in stelling gebracht. Het bonusmalus systeem zoals Almelo dat hanteert, voorkomt dat inrichtingen gebruik kunnen maken van de instelling van de gemeente, en geeft bovendien een signaal af dat de gemeente weliswaar

goedwillend is, maar niet bang om op te treden als dat noodzakelijk blijkt te zijn. Ook hiervan gaat een preventieve werking uit. Dit is in tegenstelling tot gemeenten zoals Enschede en Zwolle, waar juist harder wordt opgetreden dan volgens de provinciale handhavingsstrategie strikt noodzakelijk is. Ook hier is de gedachte dat deze aanpak de naleving verbetert. Door harder en consequenter op te treden bij een overtreding, is de bedoeling dat een overtreding eerder ongedaan wordt gemaakt, en dat een inrichting minder snel een overtreding zal begaan, aan de ene kant omdat de pakkans groter is, en aan de andere kant omdat de behaalde winst kleiner is. De nadruk ligt dus op de repressieve handhaving, maar deze neemt ook een preventief karakter aan. Om dit preventieve effect ook daadwerkelijk te laten ontstaan, is er wel een goede communicatie nodig, zowel vanuit de gemeente naar de inrichtingen, zodat die weten wat ze te wachten staat, als ook tussen inrichtingen onderling, zodat duidelijk is dat de gemeente inderdaad streng en consequent optreedt.

Voor beide vormen van handhaving valt wat te zeggen, maar de algemene trend van het laatste decennium is een verschuiving van de zachte oplossingsgerichte aanpak naar de harde sanctionerende aanpak. Een van de effecten van de professionalisering in het algemeen is een strengere mentaliteit onder de handhavers. Dit is verschillende interviews naar voren gekomen, waarbij vaak wordt aangetekend dat er vroeger veel meer overlegd wordt met bedrijven, en dat de meeste bezwaren tegen de nieuwe manier van werken kwamen van handhavers, die de nieuwe handhaving te streng vonden. De invoering van de nieuwe sanctiestrategie is niet voor niks vaak soepeler verlopen als de invoering gepaard ging met een wisseling in het handhavers bestand. Ook nu nog blijkt dat er vaak een weerzin is tegen het al te streng uitleggen van de sanctiestrategie, waarbij met name de begrippen 'doelbewuste overtreding' en 'kennelijk incident' zich goed lenen voor een interpretatie die leidt tot een zachtere aanpak. Zelfs organisaties die zich voor laten staan op hun harde aanpak willen nog wel eens twijfel vertonen als het erom gaat ook een strafrechtelijk traject in te slaan. Het nut van flankerend beleid wordt vaak onderschreven, maar voor velen wordt er in de sanctiestrategie te vaak en te snel tot flankerend beleid opgeroepen.

Een gevolg is dat er een aantal handhavingsorganisaties is dat hier niet in mee wenst te gaan. Deze organisaties houden vast aan de oplossingsgerichte aanpak, en zijn hierover zeer tevreden. De naleving is goed, omdat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Echt handhaven is zelden nodig, omdat de bedrijven bij een geconstateerde overtreding over het algemeen bereid zijn goed mee te werken aan een oplossing, vanwege de goede relatie die er is tussen handhavingsorganisatie en inrichtingen. Ook de bedrijven zijn hierover vaak te spreken, want de goedwillende bedrijven voelen zich gewaardeerd en nemen hun verantwoordelijkheid, terwijl de kwaadwillende bedrijven die verantwoordelijkheid juist niet nemen en proberen gebruik te maken van de soepele opstelling van de handhavingsorganisatie.

Aan de andere kant staan de handhavingsorganisaties die zich hebben gestort op de sanctionerende aanpak. Ook zij zijn zeer tevreden. De naleving is goed, omdat bedrijven weten dat de pakkans hoog en de bestraffing snel en zwaar is, zodat er weinig voordeel te behalen is bij een overtreding. Echt handhaven is zelden nodig, omdat de bedrijven bij een geconstateerde overtreding weten dat de handhavingsorganisatie door zal pakken in de handhaving, en het dus beter is om dit te voorkomen door de overtreding ongedaan te maken.

Ook over deze aanpak klinken positieve geluiden vanuit de inrichtingen. Wie goed doet heeft niks te vrezen, en de harde aanpak werkt een gelijke behandeling en gelijke concurrentieverhoudingen in de hand.

De meeste organisaties zitten ergens tussen de twee uitersten. Zoals gezegd is de trend van de laatste tijd om strenger op te treden, en de meeste organisaties hanteren daarom de provinciale handhavingsstrategie of een soortgelijke strategie. Deze strategieën worden ook vrij goed gevolgd, maar her en der is toch de neiging om de inrichtingen het voordeel van de twijfel te geven als het gaat om doelbewustheid van de overtreding, en over het algemeen wordt er overlegd over wat een redelijke termijn is om tot een oplossing te komen, zolang dat binnen de grenzen van de strategie blijft. Het strafrechtelijke traject wordt in deze handhavingsorganisaties vaak het liefst pas ingezet als het niet anders kan en in de ogen van de organisatie een duidelijke toegevoegde waarde heeft voor de

handhaving, al wil dit niet zeggen dat men op dit punt ook daadwerkelijk van de ingevoerde strategie zal afwijken.

Bij deze organisaties zijn de meningen wat meer verdeeld, en wat minder uitgesproken. De meesten zijn wel tevreden met de gang van zaken, en vinden dit een duidelijke verbetering ten opzichte van vroeger. Zolang de striktheid niet te ver doorschiet gaat het goed. De naleving is ook vooruitgegaan, want er wordt wel strenger gehandhaafd, maar het is niet dusdanig streng dat het een zeer goede naleving afdwingt. En tegelijkertijd hebben de inrichtingen nog wel enige eigen verantwoordelijkheid, maar niet voldoende om ze tevreden te maken. Echt handhaven is toch wat vaker nodig, omdat er wel wordt opgetreden, maar er niet het strenge signaal wordt gegeven waardoor een overtreding vrijwel altijd direct wordt opgelost. De inrichtingen zelf zien vaak ook wel de voordelen van het volgen van de strategie, maar de tussenweg neemt wel een deel van de eigen verantwoordelijkheid weg, terwijl het niet dezelfde mate van gelijkheid oplevert die de volledig strenge aanpak oplevert. Vanwege de manier waarop geprobeerd wordt de middenweg te volgen, is er immers toch de mogelijkheid tot willekeur, al wordt er via controles op de handhaving getracht deze tot een minimum te beperken.

Over de effecten van de verschillende methoden is veel onderzoek gedaan en is veel discussie mogelijk. Zoals bij veel situaties waar er twee uiterste werkwijzen zijn, wordt ook hier vaak gepleit voor de middenweg. De twee uitersten dienen dan van elkaar te leren, en samen tot een goede manier van handhaven zouden moeten komen. Dit bepleit bijvoorbeeld Dr. Ruessink, in de lectorale rede 'Om duurzame naleving – Handhavers van Venus en van Mars' (2006), waarin de eerste, oplossingsgerichte aanpak wordt omschreven als de Venus-aanpak, en de tweede sanctionerende aanpak als de Mars-aanpak:

'Niet alle milieuovertredingen vinden (gelukkig) bewust/calculerend of moedwillig in (georganiseerde) criminele verbanden en/of uit oogmerk van verrijking plaats. Reacties van handhavers zullen proportioneel naar de aard en achtergrond van de gepleegde feiten ingericht moeten zijn. De te volgen interventiestrategie moet hiervoor de kaders bieden. Voorlichting, informatie en wellicht enige empathie voor overtredingen uit onkunde en onnozelheid; stevig ingrijpen als het gaat om kennelijke criminele intenties. Afhankelijk van de casus hebben Venus of Mars het voortouw. De kunst is signalen in de handhavingspraktijk te (leren) herkennen die bepalend zijn voor de toonzetting van de interventie. Veel daarvan kan in analyse vooraf geduid worden, maar het zal ook regelmatig voorkomen dat door handhavers situationeel geoordeeld moet worden. Het kan verhelderend werken als Mars- en Venus-adepten gezamenlijk oorzaken van nalevingstekorten proberen te duiden.' (Ruessink, 2006)

In feite is dit precies wat de provinciale handhavingsstrategie tracht te doen. Naarmate de overtreding zwaarder is of is begaan met een achtergrond die hard optreden vereist, geeft de handhavingsstrategie een hardere aanpak aan. Naarmate de overtreding minder zwaar is en de overtreder beter van zin is, geeft de handhavingsstrategie een aanpak aan die meer inspraak en eigen verantwoordelijkheid van inrichtingen toestaat. Empathie is niet gewenst, maar een in beginsel terughoudende opstelling staat de strategie toe. Als de provinciale strategie nauwkeurig wordt gevolgd, leidt dit als vanzelf tot de middenweg, maar wel op een geordende en niet van willekeur afhankelijke manier, zoals nu nog vaak het geval is bij de handhavingsorganisaties die de middenweg bewandelen. Des te minder de eigen interpretatie van de strategie, des te gelijkjer de behandeling. Interne controles verminderen de eigen interpretatie, maar in organisaties waar de algemene teneur is om overtredingen naar blok 5 toe te redeneren en het OM het liefst zo lang mogelijk buiten de deur te houden, neigt de behandeling toch al snel naar een te zachte aanpak. Het op een echt goede en gelijke manier uitvoeren van de handhavingsstrategie is en blijft moeilijk, want er zullen altijd situaties zijn waarin verschillende toezichthouders verschillende beslissingen zullen nemen. Handhaven blijft mensenwerk. Zoals Ruessink al opmerkt, is het voor alle toezichthouders de kunst [...] signalen in de handhavingspraktijk te (leren) herkennen die bepalend zijn voor de toonzetting van de interventie. Hoe hoger de kwaliteit en de onderlinge afstemming van de toezichthouders, des te beter zal de handhaving verlopen zowel vanuit oplossingsgericht als vanuit sanctionerend oogpunt, en des te uniformer de werkwijze zal zijn.

7.1.2 Integraal of sectoraal?

Hellendoorn werkt met een integrale sanctiestrategie, die geldt voor zowel het taakveld milieu, als ook voor de taakvelden bouw- en woningtoezicht/ruimtelijke ordening, brandweer en APV/bijzondere wetten. Deze strategie is opgesteld samen met Tubbergen, Oldenzaal en Twenterand. Oldenzaal hoopt deze strategie tegen het eind van het jaar te hebben ingevoerd, Twenterand werkt binnen de andere sectoren met de integrale strategie, maar binnen de afdeling milieu met de provinciale handhavingsstrategie. Vanuit meerdere handhavingsorganisaties klinkt al geruime tijd de roep om een meer integrale aanpak van de handhaving. De gemeente Hellendoorn krijgt dan ook regelmatig vragen vanuit zowel de provincie Overijssel als ook vanuit andere delen van het land over de integrale aanpak.

Ook binnen de rijksoverheid is er het besef gegroeid dat er teveel sectoraal wordt gewerkt. Dit geldt niet alleen voor de handhaving, maar voor het hele proces, van vergunningverlening tot aan handhaving, met alles wat daartussenin valt. De Wet Milieubeheer is ontstaan vanuit de wens om de milieuwetgeving minder sectoraal en meer integraal aan te pakken.

Vanuit hetzelfde besef is het Handhaven op Niveau project opgestart, naar aanleiding waarvan de vier Twentse gemeenten een integrale strategie hebben ontwikkeld. Het ontstaan van een samenwerkingsnetwerk is een van de belangrijkste resultaten van dit project (Bressers, De Bruijn, Fikkers en Stapersma, 2006)

In 2006 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aangenomen, waarin een vergaande integratie van de taakvelden bouwen, ruimte, monumenten, natuur en milieu wordt nagestreefd. Alle vergunningen binnen deze taakvelden zouden moeten worden samengevoegd tot een enkele omgevingsvergunning. De handhaving hiervan zou ook integraal moeten worden aangepakt.

In de Memorie van Toelichting bij de Wabo wordt over het ontstaan van de sectorale aanpak en de noodzaak tot een meer integrale aanpak het volgende opgemerkt:

‘Het huidige stelsel van wetten en regels op het terrein van bouwen, ruimte, natuur, monumenten en milieu is niet zozeer opgebouwd vanuit de positie van de burger, het bedrijf en hun activiteiten («van buiten naar binnen»), maar vanuit de organisatie van de overheid en de behartiging van de in diverse wetten neergelegde publieke belangen. [...] Aan de ontwikkeling van dit stelsel van regelingen ligt een op zichzelf gerechtvaardigde behartiging van publieke belangen ten grondslag.

[...]

Dit geheel van verschillende regelingen en afstemmingsmechanieken heeft geleid tot een complex stelsel van regelgeving waaruit mede om die reden de onnodige administratieve lasten voortvloeien. [...] Een nadere analyse van de problemen leert dat de problemen zich met name voordoen ten aanzien van het bestaan van vele verschillende toestemmingen en procedures, het daarmee samenhangende gebrek aan doorzichtigheid en consistentie ten aanzien van deze toestemmingstelsels en de ongelijkheid en traagheid van de besluitvorming over deze toestemmingen.

[...]

Het idee voor een integrale «VROM-vergunning» is naar voren gekomen in de brief aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2003 over de herijking van de VROM-regelgeving. [...] Op 23 september 2004 is een uitgebreide brief over de VROM-vergunning aan de Tweede Kamer gezonden. In de brief zijn vier modellen van mogelijke vormen van de VROM-vergunning beschreven. De modellen 1 en 2 gaan uit van een coördinatie van de diverse toestemmingstelsels. De modellen 3 en 4 gaan uit van een integratie van deze toestemmingstelsels. [...] Na afweging van de diverse voor- en nadelen van de modellen, waarbij ook verbeteringen in de bestaande coördinatieregelingen in beschouwing zijn genomen, is een voorkeur uitgesproken voor een model waarin wordt uitgegaan van een volledig integrale vergunning (model 4). In dit model vindt een volledige procedurele en inhoudelijke integratie van de verschillende toestemmingstelsels plaats.

[...]

Het spreekt voor zich dat de handhaving van de omgevingsvergunning op een professionele leest geschoeid en zo integraal mogelijk moet zijn. Er wordt naar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt, met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zonodig met één beschikking tot

handhaving komen." (Memorie van toelichting Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 2006)

De meeste handhavingsorganisaties zijn ondertussen begonnen met de voorbereidingen op de Wabo. Het is dus niet langer de vraag of de handhaving integraler gaat worden aangepakt, maar eerder wanneer en op welke manier. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de professionalisering van de milieuhandhaving in de Wabo als voorbeeld wordt gesteld, en de integrale handhaving op de huidige praktijk binnen het taakveld milieu gestoeld wordt. Binnen organisaties die nu al met een integrale strategie werken blijkt dat men hier binnen het taakveld milieu al aan gewend is, maar dat er vanuit de andere taakvelden nog regelmatig protest komt. Zoals het binnen het taakveld milieu moeite heeft gekost om strenger te gaan handhaven, zal dat binnen de andere taakvelden ook het geval zijn. Daarnaast is men erg gewend om sectoraal te denken. Dit denkpatroon zal niet makkelijk doorbroken worden.

Net als bij de professionalisering van de milieuhandhaving zal er een mentaliteitsverandering plaats moeten vinden, die voor meer mensen geldt en veel ingrijpender is dan bij de professionalisering het geval was. De beweging is naar een meer integrale aanpak, maar de praktijk zal voorlopig toch nog veel sectorale kenmerken blijven vertonen. In de handhavingsorganisaties die nu al een meer integrale invulling hebben gegeven aan de provinciale handhavingsstrategie is nu al een gewenning aan het optreden, en de verandering zal hier dan ook waarschijnlijk sneller zijn volbracht.

7.2 Provinciaal bekeken

Wat is het karakter van de gevonden effecten op de lokale handhaving, gezien vanuit provinciaal oogpunt?

Het is de taak van de provincie om naar het totaal beeld te kijken, in plaats van alleen maar naar de lokale handhaving. Het gaat er om hoe alle handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel het doen. Dit betekent dat zelfs als de handhaving in elke afzonderlijke handhavingsorganisatie goed loopt, het totaal van de handhaving binnen de provincie niet optimaal hoeft te zijn.

Het belangrijkste gevolg van de verschillende denkbeelden die er heersen over handhaving, is de verminderde uniformiteit van de aanpak. Een van de doelen van de provinciale handhavingsstrategie is juist om de uniformiteit van de handhaving binnen de provincie te verbeteren. Als alle handhavingsorganisaties de provinciale handhavingsstrategie adequaat zouden toepassen, zou een grote uniformiteit een van de gevolgen zijn. Zoals echter uit tabel 5 is gebleken, is er een aantal handhavingsorganisaties dat weliswaar hun eigen sanctiestrategie zeer adequaat toepast, maar dat de provinciale handhavingsstrategie zeer inadequaat toepast. Dit houdt in dat de uniformiteit van optreden binnen de provincie als geheel niet goed is. Er is weliswaar voor het grootste deel van de provincie een soortgelijke lijn van optreden waar te nemen, maar op een aantal plaatsen wordt hiervan afgeweken. Dit leidt er vervolgens toe inrichtingen op verschillende plaatsen binnen de provincie ook anders behandeld worden. Waar ze in sommige gemeenten direct na het constateren van een overtreding zullen worden aangepakt, wordt ze in andere gemeenten eerst de gelegenheid gegeven zelf met een oplossing te komen. De gelijke behandeling is dus in het geding, en ook de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden loopt hiermee een deuk op. Een van de uitgangspunten van de Bestuursovereenkomst is juist de gelijke behandeling van bedrijven in gelijke gevallen, door alle partijen (BPHO, 2006). Aangezien alle handhavingsorganisaties de bestuursovereenkomst hebben ondertekend, zouden alle organisaties ook naar deze gelijke behandeling moeten streven.

Ook tussen de plaatsen waar de provinciale handhavingsstrategie met een vergelijkbare mate van adequatie wordt toegepast zijn er wel verschillen in de gelijke behandeling van inrichtingen. Dit heeft te maken met een verschil in motivatie of in de informatie die in een handhavingsorganisatie beschikbaar is. Vanwege de eerder opgemerkte grove inschatting van de CIT worden veel handhavingsorganisaties beoordeeld met een situatie van gedwongen samenwerking, met een zeer hoge mate van adequate toepassing. Er zijn echter wel degelijk verschillen in de mate waarin toezichthouders gemotiveerd zijn om de strategie toe te passen, zelfs al kan de motivatie als positief worden gekwalificeerd. Op

dezelfde manier zijn er ook wel degelijk verschillen aan te wijzen in de mate van informatie die beschikbaar is, zelfs al kan deze als voldoende worden bestempeld om de strategie adequaat toe te passen. Het gevolg is dat er toch een zekere willekeur is bij het behandelen van bedrijven, met name als handhavingsorganisaties onderling worden vergeleken. Zelfs in twee handhavingsorganisaties die allebei een hoge mate van adequate toepassing hebben, kan het voorkomen dat eenzelfde overtreding in de ene organisatie als een blok 5 overtreding wordt bestempeld, terwijl in de andere organisatie een blok 2 benadering zou worden genomen. Dit heeft ook te maken met het feit dat handhaven mensenwerk blijft, en dat verschillende mensen op verschillende manieren werken en verschillende denkbeelden hebben. Alleen het nog duidelijker en met minder eigen interpretatie mogelijkheid opstellen van de handhavingsstrategie en het provinciaal afstemmen van de manier waarop toezichthouders handelen, kan deze factor van willekeur laten afnemen.

De andere doelstelling van de provinciale handhavingsstrategie is een effectieve handhaving. Het is moeilijk na te gaan welke methode van handhaven effectiever is, maar zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd probeert de provinciale handhavingsstrategie de goede kanten van zowel de strenge als de zwakke manier van handhaven te combineren. Op deze manier wordt er getracht om de bij elk soort overtreding de meest effectieve manier van optreden te plaatsen. Als een handhavingsorganisatie kan aantonen dat het met een andere methode eenzelfde effectiviteit kan bereiken, is er geen probleem, en heeft die organisatie de steun van de provincie. Hierbij wordt wel aangetekend dat een strenger optreden meestal wel voldoet aan deze effectiviteitsvraag, maar een zwakker optreden tegenwoordig als ongewenst wordt gezien aangezien dit de effectiviteit van de optredens van de andere organisaties ondermijnt, zelfs al zou dit binnen de bewuste handhavingsorganisatie even effectief blijven. Dit effectiviteitsverlies zit hem in dat geval in de ontbrekende provinciale uniformiteit.

Vanuit de provincie bezien levert de handhaving dus in aan uniformiteit, gelijkheid en effectiviteit naarmate de handhavingsorganisaties de provinciale handhavingsstrategie minder adequaat toepassen. Binnen de handhavingsorganisatie zelf kan een andere strategie misschien betere resultaten hebben voor deze factoren, maar een grotere conformering aan de provinciale handhavingsstrategie is vanuit een hoger oogpunt wenselijker.

7.3 Verbeteringsmogelijkheden volgens de theorie

Draagt de CIT mogelijkheden aan om minder adequate toepassing van de handhavingstrategie te verbeteren?

Bij de handhavingsorganisaties die de laagste mate van adequate toepassing kennen, zit het probleem vooral in de motivatie om de provinciale handhavingsstrategie daadwerkelijk adequaat toe te passen. Dit probleem in motivatie kan zitten in het niet onderschrijven van de handelswijze van de provinciale handhavingsstrategie, of in het nog niet toepasbaar achten van deze strategie.

In het eerste geval is zal het zeer moeilijk zijn om hier een oplossing voor te vinden. De handhavingsorganisaties die de handelswijze van de strategie niet onderschrijven, zullen hier ook zeer moeilijk van te overtuigen zijn. Het is bijna niet mogelijk om de motivatie positief om te buigen, behalve door het inzetten van machtsmiddelen vanuit de provincie. Als de provincie wil bereiken dat deze organisaties zich alsnog conformeren aan de provinciale strategie, en deze adequaat gaan toepassen, dan zal er ingegrepen moeten worden. Dit kan geprobeerd worden met overleg, maar hoogstwaarschijnlijk is er meer nodig om deze organisaties echt aan de provinciale strategie te krijgen. Deze middelen heeft de provincie echter nauwelijks, aangezien het toch de eigen verantwoordelijkheid is van de handhavingsorganisaties om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, en er weinig sanctiemiddelen zijn. Via de door alle organisaties ondertekende bestuursovereenkomst is wellicht enige conformering af te dwingen, maar het is maar de vraag of de provincie echt zover zal willen gaan. Uiteindelijk is de provincie zodoende toch afhankelijk van de wil van de gemeenten, en die wil zal dus gekweekt moeten worden.

Organisaties waar de motivatie te laag ligt omdat het idee heerst dat de organisatie nog niet klaar is voor de provinciale strategie zijn al makkelijker te bereiken. Hier is vooral de vraag hoe lang deze organisaties nog nodig denken te hebben voordat ze wel de

provinciale strategie adequaat kunnen gaan toepassen. Als dit binnen een redelijke termijn ligt, kan de provincie zich vooral bezig houden met het stimuleren van dit traject. Als de termijn niet redelijk is, zal er ook weer via overleg moeten worden geprobeerd om de organisatie ervan te overtuigen zich sneller te gaan conformeren. Wederom zijn er weinig echte machtsmiddelen voor de provincie voorhanden, en lijkt overtuigingskracht het belangrijkste wapen. Echt met harde hand optreden tegenover een handhavingsorganisatie zal minder effectief zijn, ook al omdat de motivatie die hiermee gekweekt wordt een externe motivatie is, in plaats van een interne motivatie. Handhavingsorganisaties met een gebrek aan motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen zijn dus moeilijk te bereiken. Een motivatie verandering is moeilijk te bewerkstelligen, maar het zal toch geprobeerd moeten worden. Goede voorbeelden van andere handhavingsorganisaties kunnen hierbij helpen. Des te enthousiaster de verhalen zijn uit handhavingsorganisaties waar men de provinciale handhavingsstrategie wel adequaat toepast, des te meer zullen de organisaties die dat nu nog niet doen geneigd zijn dit ook te gaan overwegen.

Er is ook een aantal handhavingsorganisaties waar de motivatie volgens de CIT wel als voldoende wordt gekwalificeerd om de handhavingsstrategie adequaat toe te passen. Er is echter ook binnen deze organisaties een verschil in motivatie gezien. Sommige organisaties zijn sterk positief gemotiveerd om de handhavingsstrategie adequaat toe te passen, sommige matig positief. Het gevolg is dat de handhavingsstrategie in beide gevallen wel adequaat wordt toegepast, maar dat dit bij de laatste soort organisaties nog een stuk verbeterd kan worden.

Het probleem bij een gematigd positieve motivatie is echter, dat dit vaak te maken heeft met individuele toezichthouders, of een houding die zich van een afdeling meester heeft gemaakt naar aanleiding de houding van een deel van deze afdeling. Dit heeft voornamelijk te maken met een hang naar de manier van handhaven zoals dit vroeger gebeurde, waarbij het belangrijk is niet te snel te hard op te treden. Als gevolg hiervan wordt de handhavingsstrategie wel toegepast, maar minder nauwkeurig gevolgd of op een lager overtredingsniveau ingezet.

In deze gevallen zal de provincie duidelijk moeten maken aan de individuele toezichthouders waarom de provinciale handhavingsstrategie is opgesteld zoals hij is, wat de voordelen hiervan zijn, en wat de effecten, zowel van het consequent adequaat toepassen als van het af en toe afzwakken hiervan. Bij bijvoorbeeld het waterschap Groot Salland is te zien dat het mogelijk is om in het begin onwillige toezichthouders met geduld en overtuigingskracht er toch van te overtuigen waarom de nieuwe handhavingsstrategie gevolgd moet worden. Ook hier helpt het als matig gemotiveerde toezichthouders meer in contact komen met toezichthouders uit andere handhavingsorganisaties die goede ervaringen hebben met het werken met de nieuwe handhavingsstrategie, en algemeen positief staan tegenover de strengheid die het gevolg is van de professionalisering. Des te meer goede ervaringen er bekend worden, des te eerder zal de motivatie ook bij anderen omhoog gaan. Hierbij zou het ook helpen als de rijksoverheid meer positieve signalen af zou geven over de professionalisering dan nu het geval is. Op dit moment zijn de signalen zowel vanuit het rijk als vanuit het OM nogal wisselend. Een consequente ondersteuning zou helpen in de motivatie van de toezichthouders.

Hoewel de informatie bij de meeste organisaties als voldoende kan worden beschouwd om de sanctiestrategie adequaat toe te passen, zijn er op dit vlak toch nog wel een aantal problemen. Over de kernbepalingen bestaan soms onduidelijkheden, maar het zijn vooral de beslispunten binnen de strategie die ervoor zorgen dat er vaak de mogelijkheid bestaat tot het geven van een eigen interpretatie, of om overtredingen naar een lager overtredingsniveau te redeneren. Via een controle op de handhavingsactiviteiten wordt in de meeste handhavingsorganisaties deze eigen interpretatiemogelijkheid in toom gehouden, maar toch leidt dit in sommige gevallen tot een situatie waarin de informatie voldoende maar ook niet meer dan dat is, en in een enkel geval zelfs tot een onvoldoende waarde van de informatievareabele.

Het blijkt echter al sinds het begin van de ontwikkeling van de handhavingsstrategie moeilijk te zijn om op deze punten specifiek te zijn. Toch is dit de meest voor de hand liggende oplossing. De kernbepalingen moeten nog herkenbaarder worden, en de beslispunten nog duidelijker. Hierin kan een automatisering en digitalisering van het handhavingsproces helpen, evenals het hebben van heldere protocollen over uiteenlopende zaken als het houden van een controle tot richtlijnen voor termijnen en sancties.

Een andere oplossingsmogelijkheid ligt in het meer trainen van toezichthouders, en meer het onderlinge overleg tussen toezichthouders te stimuleren, zowel binnen een enkele handhavingsorganisatie, en vooral tussen verschillende handhavingsorganisaties. Hoe meer men het eens is over de beoordeling van een situatie, des te minder eigen interpretatie eraan zal worden gegeven. Betere interne controles binnen de handhavingsorganisaties zal ook bijdragen aan het duidelijker worden van de lijn die er getrokken dient te worden.

In een heel enkel geval is er sprake van een machtsprobleem. Dit is het gevolg van een te betrokken bestuur. Zolang het bestuur zich niet achter de handhavers stelt, en waar mogelijk de taken delegeert, blijft het voor inrichtingen mogelijk om via het bestuur gedaan te krijgen wat eigenlijk niet zou moeten kunnen. Vooral bedrijven die een sterke impact hebben op de economie of de werkgelegenheid binnen een gemeente kunnen hier nog wel eens gebruik van maken. Dit is echter ook een kwestie van gebruik laten maken, aangezien een bedrijf geen poot aan de grond zou krijgen als het overal dezelfde behandeling zou krijgen. In de gevallen waarbij er een machtsprobleem is, zou dit dus kunnen worden opgelost als het bestuur zich meer laat leiden door de handhavers, en minder oor zou geven aan de inrichtingen.

Tenslotte is er in veel handhavingsorganisaties sprake van een lage motivatie van de doelgroep. Dit is niet uitgebreid onderzocht, aangezien dit de meest logische houding is van de doelgroep. Wat wel opvalt, is dat in de handhavingsorganisaties waar meer de uitersten van het handhavingsspectrum worden opgezocht, dat wil zeggen waar men vooral overleggend oplossingsgericht of vooral streng sanctionerend is ingesteld, de inrichtingen vaak positiever zijn. In het eerste geval heeft dit te maken met de eigen verantwoordelijkheid die geboden wordt, in het tweede geval met de gelijkheid die het gevolg is van de consequent strenge behandeling. De provinciale handhavingsstrategie probeert deze twee behandelingsmethoden te combineren, en het is dan ook te verwachten dat de inrichtingen positiever zullen worden naarmate de provinciale handhavingsstrategie langer en consequenter wordt toegepast. Aan de ene kant zal men inzien dat er nog steeds een redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid is, maar aan de andere kant zal de gelijke behandeling ook beter worden. Naarmate de motivatie van de beleidsuitvoerders en de informatie voor het toepassen van de strategie toenemen, en de provinciale handhavingsstrategie steeds adequater zal worden toegepast, is dus de verwachting dat de motivatie van de doelgroep ook zal stijgen.

7.4 Andere verbeteringsmogelijkheden

Vanuit de verbeteringsmogelijkheden voortkomend uit de theorie, blijkt dat er veel mogelijkheden liggen in het trainen van toezichthouders en het stimuleren van onderling overleg. Toezichthouders moeten weten waar ze op moeten letten, wat de ervaringen van anderen zijn, en vooral ook zelf ervaring opdoen met het werken met op de nieuwe strengere en consequenter manier.

De landelijke kwaliteitscriteria stellen bepaalde eisen die met name gelden voor de inhoud van de milieuhandhaving. Een volgende stap zou zijn om ook eisen te stellen aan de kwaliteit van de milieuhandhaving. Deze is weliswaar met de professionalisering al flink omhoog gegaan, maar er kan nog zeker een verbetering plaatsvinden. Deze eisen zouden kunnen liggen op het vlak van de handhavers. Door middel van opleiding en trainingen kan meer begrip worden gekweekt voor de manier van handhaven en kan duidelijker worden waar een handhaver op moet letten en welke stappen ondernomen dienen te worden. Een regelmatig overleg met andere mensen uit het vakgebied om ervaringen uit te wisselen zou hier ook onder kunnen vallen.

Ook de prioriteit die handhavingsorganisaties geven aan de milieuhandhaving zou nog flink kunnen verbeteren. Te vaak klinkt nog het probleem van capaciteit. Het afstemmen van de capaciteit die een organisatie vrijmaakt voor milieuhandhaving aan de hand van de doelen die het zichzelf stelt zou beter moeten gebeuren. Als er een doel ligt, moet eraan gewerkt worden dit doel te bereiken. Als dat doel een te lage prioriteit heeft om er genoeg capaciteit voor vrij te maken, moet men dat durven erkennen en de doelen aanpassen.

Een meer open instelling en een minder vasthouden aan oude gewoontes is moeilijk te bereiken, maar is wel het doel. Dit geldt zowel voor de voortgang van de professionalisering van de milieuhandhaving, maar gaat ook een rol spelen bij de komende invoering van de Wabo. Handhaving is en blijft mensenwerk, en hoewel hulpmiddelen als goede protocollen, voorbeeldbrieven en pda's de handhaving wel kunnen verbeteren op met name het informatievlak, zal het meest cruciale punt toch altijd de motivatie van de handhavers zijn.

7.5 Conclusies

Er zijn twee belangrijke tegenstellingen binnen de handhaving geconstateerd, die het gevolg zijn van de verschillende manier waarop er met de provinciale handhavingsstrategie in omgegaan. De eerste tegenstelling is de tegenstelling tussen een oplossingsgerichte en een sanctionerende aanpak. Deze tegenstelling is er altijd al geweest, en heeft ook deels zijn invloed gehad op het proces van de invoering van de provinciale handhavingsstrategie. Als zodanig kan het ook niet puur als een gevolg van de verschillende manieren van invoering en toepassing worden gezien. Wat wel kan worden geconstateerd is, dat deze tegenstelling sinds de professionalisering veel scherper is geworden. Vroeger was de oplossingsgerichte methodiek de algemeen geldende norm. Tegenwoordig ligt de norm dicht bij de sanctionerende kant van het spectrum. Over welke methode effectiever is valt te twisten, maar vanuit provinciaal oogpunt is het onwenselijk dat deze tegenstelling zo scherp is. De provinciale handhavingsstrategie probeert om beide methoden te verenigen, zodat beiden worden toegepast op het moment dat ze het meest effectief wordt geacht. Een afwijking van deze strategie heeft nadelige gevolgen voor de provinciebrede milieuhandhaving. Deze gevolgen zijn negatiever als de afwijking ligt aan de oplossingsgerichte kant.

De andere tegenstelling is die tussen een integrale en een sectorale aanpak. Deze tegenstelling zal gaan verdwijnen, aangezien landelijk de weg naar een meer integrale aanpak is ingeslagen. Hoe snel dit zal gaan zal van echter de vraag zijn. In organisaties waar men nu al bezig is met een meer integrale aanpak, zal dit proces eerder voltooid zijn. In organisaties waar nog veel sectoraal gewerkt wordt, zal het ervan afhangen hoe vernieuwingsgezind men is. Er zal een periode van gewenning op moeten treden, waarin de nieuwe praktijk ingeburgerd moet raken. Er is een verandering van gedachtegoed nodig, om een echt integrale aanpak mogelijk te maken. Tijdens de professionalisering van de milieuhandhaving is al gebleken dat zo'n verandering moeilijk is. De lessen die geleerd zijn tijdens de professionalisering kunnen hopelijk worden toegepast bij de verandering naar een integrale handhaving.

Zowel de effecten op de mate van adequate toepassing, als de effecten op de hardheid en integraliteit van de aanpak, hebben een invloed op de provinciale milieuhandhaving. Des te meer variatie er is, des te lager is de provinciale uniformiteit. Een provinciewijde gelijke behandeling van inrichtingen is een groot goed, en is daarom ook opgenomen als een van de uitgangspunten in de Bestuursovereenkomst (BPHO, 2006). Een hogere uniformiteit in de aanpak draagt hieraan bij. Door de grote verschillen in de aanpak tussen de handhavingsorganisaties verliest de overheid ook aan geloofwaardigheid. De effectiviteit van de milieuhandhaving gaat er bovendien provinciebreed op achteruit als er niet uniform wordt gehandeld, en de provinciale handhavingsstrategie niet overal even adequaat wordt toegepast. Een provinciebreed gedragen strategie geeft een veel duidelijker signaal aan zowel de toezichthouders als de inrichtingen over hoe er wordt gehandeld. De milieuhandhaving komt hierdoor sterker in haar schoenen te staan, en de gemiddelde effectiviteit zal hoger zijn, zelfs al zou een afwijking binnen een losstaande handhavingsorganisatie binnen die organisatie op zichzelf effectiever blijken. Met name een zwakkere handhaving in de ene organisatie kan leiden tot een afname van de effectiviteit in een andere organisatie.

De oplossingsrichtingen die de theorie aandraagt liggen met name op het vlak van het verbeteren van de motivatie om de strategie adequaat toe te passen en het verbeteren van de informatie die hiervoor nodig is. Vooral de motivatie is echter een van de moeilijkste factoren om te veranderen. Het nuttigste middel hierin is waarschijnlijk door het stimuleren van overleg tussen vakmensen uit verschillende organisaties. Het oordeel van een medetoezichthouder zal zwaarder wegen dan het oordeel van een provincie wiens strategie men niet aan wil hangen. Als de provinciale handhavingsstrategie of een

soortgelijke aanpak door de organisaties die ermee werken wordt bestempeld als een duidelijke vooruitgang, zal dit de handhavers van andere organisaties ook positief kunnen motiveren om hiermee aan de slag te gaan. De provincie zal dit moeten proberen te stimuleren, en daarnaast uiteraard zelf ook moeten blijven proberen iedereen te overtuigen van het nut van de nieuwe manier van handhaven en van een provinciebrede uniforme aanpak.

Ook om de hoeveelheid informatie te vergroten is onderling overleg tussen handhavers een goed middel. Des te meer overeenstemming er bestaat over hoe de strategie werkt en hoe de moeilijk definieerbare punten moeten worden uitgevoerd, des te minder ruimte is er voor eigen interpretatie en een daarmee minder adequate toepassing van de sanctiestrategie. Training van de toezichthouders en het inzetten van hulpmiddelen zoals geautomatiseerde systemen voor controle en communicatie kunnen eveneens bijdragen aan de beschikbaarheid van informatie.

Hoewel er nog andere verbeteringen mogelijk zijn, zoals meer prioriteit bij de handhavingsorganisaties voor de milieuhandhaving, komt het er bij de handhaving uiteindelijk toch op neer dat het draait om de mensen die de handhaving uitvoeren. Des te hoger de kwaliteit van de handhavers en des te beter zij zijn gemotiveerd, des te beter zal de handhaving ook verlopen. De professionalisering heeft het mogelijk gemaakt dat de milieuhandhaving met sprongen vooruit is gegaan. Het invoeren van de sanctiestrategie heeft ervoor gezorgd dat de meeste handhavers veel gemotiveerder zijn dan vroeger, de informatie duidelijker is en de machtsbalans nu vrijwel altijd bij de handhavingsorganisaties ligt. In hoeverre er van die mogelijkheden die de professionalisering biedt gebruik wordt gemaakt, is in de handen van de handhavers.

8. Conclusies en aanbevelingen

In de afgelopen hoofdstukken is aan de hand van literatuuronderzoek en interviews met betrokkenen vanuit de handhavingsorganisaties in Overijssel een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen zoals die gesteld zijn in hoofdstuk 2. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zullen in dit hoofdstuk per onderzoeksvraag kort worden samengevat, om zo te komen tot een antwoord op de probleemstelling.

8.1 De onderzoeksvragen beantwoord

1. Wat zijn de landelijke en provinciale ontwikkelingen geweest op het gebied van de professionalisering van de milieuhandhaving?

Op landelijk gebied is de afgelopen tien jaar het proces van de professionalisering van de milieuhandhaving opgestart en doorlopen. In 2002 zijn de landelijke kwaliteitscriteria opgesteld, eind 2005 zijn deze uiteindelijk ook wettelijk vastgelegd.

In 2004 heeft het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving een Landelijke Sanctiestrategie vastgesteld, welke als voorbeeld kan dienen lokale handhavingsorganisaties.

In Overijssel bestond er al een Provinciale Handhavingsstrategie, waarvan in 2001 de tweede versie is uitgebracht, die vervolgens in 2005 is bijgeschaafd tot een derde versie om te voldoen aan de wensen van de handhavingspartners en de eisen van de AWB. Door de Provinciale Bestuursvereenkomst te ondertekenen, hebben alle handhavingsorganisaties in Overijssel zich aan deze strategie geconformeerd.

Het belangrijkste verschil tussen de landelijke en de provinciale strategie is de wat zachtere aanpak van de provinciale strategie van de lichtste categorie overtredingen, een verschil dat is ingebracht naar aanleiding van commentaar van milieuhandhavers in de provincie tijdens een evaluatie van de eerste versie.

2. Op welke manieren hebben de handhavingsorganisaties binnen Overijssel invulling gegeven aan de gezamenlijk opgestelde handhavingstrategie?

Er zijn drie globale manieren te onderscheiden waarop de handhavingsorganisaties binnen Overijssel zijn gekomen tot de invoering van een sanctiestrategie, wat tegelijkertijd een invulling is van de afspraak uit de Bestuursvereenkomst om volgens de provinciale strategie te gaan werken en van de plicht om te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Een eerste groep organisaties heeft danwel de provinciale strategie danwel de landelijke strategie zonder veel aanpassingen overgenomen. Een tweede groep heeft de handen ineen gestoken, en de provinciale strategie gezamenlijk aangepast tot een beter op de voor deze groep geldende praktijk aansluitende strategie. De derde groep bestaat uit organisaties die individueel een eigen strategie heeft ontwikkeld, in sommige gevallen redelijk gelijk aan de provinciale strategie en daar ook op gebaseerd, in een enkel geval volledig zelf ontwikkeld en met een insteek die ver van de provinciale strategie is verwijderd.

3. Wat voor invloed heeft de achtergrond van de verschillende organisaties hierop gehad?

Er zijn vijf duidelijke verschillen in achtergrond die invloed hebben gehad op de manier waarop organisaties zijn omgegaan met de invulling van de sanctiestrategie. De twee belangrijkste hiervan zijn de grootte van de handhavingsorganisatie en onder welk Servicepunt Milieuhandhaving de organisatie viel ten tijde van het begin van de professionalisering. Het zijn vooral de grote organisaties die een eigen strategie hebben ontwikkeld, met uitzondering van Ommen als kleine gemeente die eveneens een eigen strategie heeft opgesteld. Het Seph Twente is altijd een voorstander en trekker geweest van samenwerking, en het zijn de samenwerkende organisaties bevinden zich dan ook allemaal in Twente. De gemeenten in IJsselland en de waterschappen zijn degenen die de landelijke of de provinciale strategie zonder veel aanpassingen hebben overgenomen. De andere factoren zijn de heersende handhavingscultuur, het type inrichtingenbestand en de organisatorische kenmerken van de handhavingsorganisatie.

Organisaties die een strengere handhavingscultuur kenden, hebben minder moeite gehad om met de nieuwe strategie te gaan werken en hebben in sommige gevallen ook een strengere strategie ingevoerd dan de provinciale strategie. Organisaties met een zachtere handhavingscultuur hebben aan de andere kant meer moeite gehad met de invoering, en de onenigheid met de provinciale strategie heeft er in een enkel geval mede toe geleid dat er een eigen strategie is ontwikkeld.

De aanwezigheid van veel agrarische bedrijven in het inrichtingenbestand heeft in sommige gevallen geleid tot een onwilligheid om het Openbaar Ministerie in te schakelen, waardoor de uitvoering van de provinciale strategie op dit punt niet altijd even vlekkeloos gebeurt.

De organisatorische kenmerken hebben niet zozeer invloed gehad op de invulling van de strategie, als wel op het gemak waarmee een nieuwe strategie is ingevoerd. Er heerst vaak tegenstand tegen verandering, in dit geval versterkt door de overgang naar een strengere aanpak. In organisaties waar recentelijk een reorganisatie heeft plaatsgevonden of om een andere reden veel nieuwe instroom is geweest van toezichthouders, is de invoering van een nieuwe strategie daarom soepeler verlopen.

4. Hoe verloopt de handhaving nu de handhavingsstrategie is ingevoerd in de verschillende organisaties?

De handhaving verloopt in de meeste handhavingsorganisaties redelijk tot goed. In de meeste organisaties wordt de ingevoerde strategie goed en nauwlettend gevolgd, wat resulteert in een gemiddeld strengere handhaving dan vroeger, toen er nog vaker een oplossing werd gezocht in overleg. De meeste ingevoerde strategieën zijn strenger in de leer dan vroeger gebruikelijk was, maar het is met name de mentaliteitsverandering die het gevolg is van de professionalisering dat er ook daadwerkelijk strenger wordt opgetreden.

Een positieve bijdrage wordt geleverd door een voortschrijdende automatisering, waardoor controles en de verwerking hiervan steeds vaker digitaal gebeuren. Dit maakt het eenvoudiger om de strategie goed te volgen en onduidelijkheden tegen te gaan.

Problemen zijn er met de beslispunten binnen de sanctiestrategie, en dan met name de vraag wanneer een overtreding doelbewust is begaan of een incident is. De algemene tendens is om de overtreder hierbij het voordeel van de twijfel te geven, zeker als het niet gaat om een overtreding van een kernbepaling. Blok 4 lijkt een overbodig blok te zijn binnen de sanctiestrategie. Deze onduidelijkheid over de beslispunten zal moeten worden aangepakt.

Over flankerend beleid wordt wisselend gedacht. Een aantal organisaties is hier erg blij mee en ziet het als een duidelijke aanvulling, anderen zijn minder tevreden vanwege de negatieve impact op de relatie met een inrichting. Onafhankelijk van de mening over het flankerend beleid, wordt het optreden van het OM van de afgelopen tijd door bijna iedereen als negatief beoordeeld. De samenwerking laat sterk te wensen over, en het OM zal hierin duidelijkheid moeten scheppen.

Capaciteit is ook een probleem binnen veel handhavingsorganisaties, en ook deze organisaties zullen duidelijkheid moeten creëren door aan te geven waar de prioriteiten liggen, en daar ook consequenties aan te verbinden in de vorm van voldoende fte's om de toebedeelde taken uit te kunnen voeren.

5. Wat voor effecten heeft de verscheidenheid aan invulling en uitvoering van de handhavingstrategie op de handhaving in de praktijk?

Het voornaamste effect is een verhoogde motivatie om de handhavingsstrategie goed toe te passen, naarmate men meer betrokken is geweest bij de ontwikkeling hiervan. Dit ligt vooral aan grotere overtuiging dat het volgen van de strategie de juiste weg is om de naleving te bevorderen. Dit geldt zowel voor organisaties die een strenge strategie hebben ingevoerd als voor organisaties die een zachtere strategie hebben ontwikkeld.

De inzet van het OM hangt vooral samen met de handhavingscultuur en het inrichtingenbestand van een organisatie. Des te strenger de cultuur en des te minder agrarische inrichtingen, des te makkelijker wordt er gebruik gemaakt van flankerend beleid.

Het geheel overziend, hangt de nauwkeurigheid waarmee de sanctiestrategie toegepast en de strengheid waarmee tegen overtredingen wordt opgetreden veelal af van de achtergrond van een organisatie en de manier waarop men tot de ingevoerde sanctiestrategie is gekomen. De provinciale strategie is ontwikkeld om de uniformiteit en de effectiviteit van de milieuhandhaving te bevorderen. Nu is het proces gaande, waarbij de organisaties die actief bezig zijn geweest met de invoering van deze of een eigen strategie deze uniformiteit en effectiviteit ook waar maken, terwijl de andere organisaties door praktijkervaring overtuigd moeten worden van het nut van het strak volgen van de strategie. Dit proces zal sneller gaan in organisaties die meer open staan voor verandering.

6. Wat zijn de gevolgen van de verschillende achtergronden en invullingen van de handhavingsstrategie voor de factoren van de CIT?
7. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
9. Kloppen deze verwachtingen met de realiteit?

Voor de kans op toepassing van de handhavingsstrategie binnen de handhavingsorganisaties geldt met betrekking tot deze drie vragen dat er weinig invloed is van de verschillen tussen de organisaties op de resultaten. Aangezien het verplicht is gesteld om een sanctiestrategie in te voeren en toe te passen, en deze invoering ook is gestimuleerd met zowel een landelijk als een provinciaal voorbeeld, zijn de waarden van de variabelen motivatie beleidsuitvoerders, informatie en machtsbalans allen positief. Hoewel de motivatie van de doelgroep minder duidelijk is, is deze gezien de andere waarden niet van belang voor de uitkomst.

Uit tabel 1 komt naar voren dat voor deze waarden van de variabelen de verwachting van de CIT een situatie 1 (medewerking, al dan niet actief) of een situatie 3 (gedwongen medewerking) is.

Situatie	Mu	Md	I +	Mbu	Uitkomst	Proces
1	+	+ / 0	+		++	Medewerking (0++ -> actieve)
3	+	-	+	+	++	Medewerking (gedwongen)

In beide gevallen is de uitkomst zeer positief, oftewel, de kans op toepassing van het instrument is zeer groot. Aangezien alle handhavingsorganisaties inderdaad werken met een sanctiestrategie klopt deze verwachting met de realiteit.

6. Wat zijn de gevolgen van de verschillende achtergronden en invullingen van de handhavingsstrategie voor de factoren van de CIT?
8. Wat zijn de verwachtingen van de CIT voor de adequaatheid van de toepassing van de handhavingstrategie binnen de handhavingsorganisaties in de provincie Overijssel?
9. Kloppen deze verwachtingen met de realiteit?

Voor de mate van adequate toepassing van de sanctiestrategie zijn er wel verschillen tussen de handhavingsorganisaties. Aangezien er een groot verschil is tussen de waarden die de variabelen aannemen, afhankelijk van of er gekeken wordt naar de mate van adequate toepassing van de eigen sanctiestrategie of van de provinciale handhavingsstrategie, zijn beide situaties onderzocht. De resultaten zijn verwerkt in tabel 6:

Tabel 6 Schema mate van adequate toepassing per organisatie								
Sit.	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitk.	Proces	Organisatie (Provinciaal)	Organisatie (Lokaal)
1	+	+ / 0	+		++	Constructieve samenwerking (M++ -> actieve)	Hellendoorn Zwolle	Almelo Hellendoorn Zwolle
2	+	+ / 0	-		--?	Leerproces -> 1		Ommen
3	+	-	+	+	++	Constructieve samenwerking (gedwongen)	Enschede Groot Salland Haaksbergen Hof van Twente Oldenzaal Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand Hardenberg	Enschede Groot Salland Haaksbergen Hof van Twente Oldenzaal Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand Hardenberg
4	+	-	+	0	+ / ++	Onderhandeling/ Conflict		
5	+	-	+	-	+ / -			
6	+	-	-		--?	Symbolisch/ Leerproces -> 3/4	Kampen	Kampen
7	0	+	+		++			
8	0	+	-		--?			
9	0	0			--			
10	0	-			--	Obstructieve samenwerking	Wierden	Wierden
11	-	+	+	+	+ / -			
12	-	+	+	0	+ / ++			
13	-	+	+	-	++			
14	-	+	-		--?			
15	-	0 / -			--	Obstructieve samenwerking (M-- -> actieve)	Almelo Ommen	
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I + / 0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep								

Het grote verschil in mate van adequate toepassing tussen de lokale en de provinciale strategie door de gemeenten Almelo en Ommen, is te verklaren door het grote verschil in opvatting over milieuhandhaving die aan de strategieën ten grondslag ligt. De zelf ontwikkelde strategie wijkt sterk af van de provinciale strategie, maar de motivatie om de eigen strategie goed toe te passen is zeer hoog. De motivatie om de provinciale strategie te volgen is daarentegen laag.

Voor de meeste handhavingsorganisaties wordt een positieve uitkomst voorspeld voor de mate van adequate toepassing, met een situatie waarin constructieve samenwerking plaats zal vinden tussen de uitvoerders en de doelgroep, al dan niet gedwongen. De gelijkheid in verwachte waarde van de mate van adequate toepassing bij het grootste deel van de handhavingsorganisaties is opvallend, aangezien er duidelijke verschillen zijn te constateren in de mate van met name motivatie en informatie. De theorie in zijn huidige vorm is echter niet gedetailleerd genoeg om deze verschillen echt duidelijk te maken. Aangezien de motivatie en de informatie over het algemeen wel als positief gewaardeerd kunnen worden, levert dit ondanks het verschil in mate van positiviteit toch dezelfde voorspelling op voor deze groep organisaties. De voorspelling komt ook heel behoorlijk overeen met de realiteit, maar schiet soms toch tekort. De voorspelde mate van adequate toepassing is in die gevallen zeer hoog, terwijl deze beter getypeerd kan worden als goed. Een kleine uitbreiding van de theorie kan hierin uitkomst bieden, waarbij de waarden van de onafhankelijke variabelen meer kunnen

variëren dan in de huidige versie van de theorie het geval is. Toepassing van deze uitbreiding op de bovenste drie situaties op de mate van adequate toepassing van de lokale handhavingsstrategie levert tabel 7 op:

Tabel 7 Schema mate van adequate toepassing met aangepaste waarden Mu en I+/0							
Sit.	Mu	Md	I + / 0	Mbu	Uitk.	Proces	Organisatie (lokaal)
1a	++	+ / 0	++		+++	Constructieve samenwerking (Mu/d+/+ -> actieve)	Almelo Zwolle
1b	++	+ / 0	+		++		Hellendoorn
1c	+	+ / 0	++		++		
1d	+	+ / 0	+		+		
2a	++	+ / 0	-		-?	Leerproces -> 1	
2b	++	+ / 0	--		--?		Ommen
2c	+	+ / 0	-		--?		
2d	+	+ / 0	--		--?		
3a	++	-	++	+	+++	Constructieve samenwerking (gedwongen)	Enschede Haaksbergen Hof van Twente Regge en Dinkel Steenwijkerland Twenterand
3b	++	-	+	+	++		
3c	+	-	++	+	++		Groot Salland Oldenzaal
3d	+	-	+	+	+		
Mu = Motivatie beleidsuitvoerders voor adequate toepassing instrument Md = Motivatie doelgroep voor adequate toepassing instrument I+/0 = Informatie ten behoeve van adequate toepassing bij gemotiveerde/neutrale partner(s) Mbu = Machtsbalans van beleidsuitvoerders ten opzichte van doelgroep							

Het nadeel van het uitbreiden van de theorie is dat het resultaat minder overzichtelijk en de theorie minder eenvoudig en algemeen toepasbaar is. Het voordeel is dat de resultaten in dit geval beter aansluiten bij de realiteit, en de theorie dus aan voorspellend vermogen lijkt te hebben gewonnen.

Daarnaast maakt het ook de verschillen tussen de organisaties inzichtelijker, zoals de gemiddeld hogere motivatie van organisaties die een eigen strategie hebben ontwikkeld. Alle organisaties die een eigen strategie hebben ontwikkeld scoren hoog bij de motivatie, en lijken het nut van een sanctiestrategie ook beter uit te kunnen dragen aan de doelgroep.

De mate van samenwerking en de organisatorische omstandigheden lijken vooral effect te hebben gehad op het proces van de invoering, al is er ook een positief effect op de motivatie naarmate er meer is samengewerkt of de organisatie recentelijk is vernieuwd. Dit effect wordt echter overschaduwed door de andere invloeden, en zou afzonderlijk onderzocht moeten worden om echt in beeld gebracht te kunnen worden. De handhavingscultuur en het type inrichtingenbestand hebben wel een duidelijke invloed op de motivatie om de provinciale strategie adequaat toe te passen, waarbij een zachte handhavingscultuur en inrichtingenbestand met voornamelijk agrarische bedrijven een negatieve werking hebben op de motivatie.

Een nadere verkenning van deze uitbreidingsmogelijkheid van de theorie is aan te bevelen.

10. Leveren de verschillende invullingen van de provinciale handhavingstrategie gevolgen op voor de handhaving, anders dan gevolgen voor de adequate toepassing?

Een tweetal tegenstellingen in opvattingen over milieuhandhaving is scherp naar voren gekomen naar aanleiding van de manier waarop handhavingsorganisaties in Overijssel zijn

omgegaan met de professionalisering en de invoering van de provinciale handhavingsstrategie.

De tegenstelling tussen een oplossingsgericht en een sanctionerende aanpak is er altijd al geweest, maar komt nu extra duidelijk naar voren. Enerzijds zijn er de gemeenten Ommen en Almelo die duidelijk kiezen voor een oplossingsgerichte aanpak, en daarmee de provinciale strategie niet of nauwelijks volgen. Aan de andere kant staan Zwolle en Enschede, die veelal de nadruk leggen op sanctionering. Daartussenin zitten de andere organisaties, die daarmee het dichtst bij de provinciale strategie blijven, aangezien die strategie zelf een combinatie is van de twee handhavingsstijlen. Zowel tussen deze organisaties onderling, alsook binnen het team in een individuele organisatie, zitten echter weer verschillen, en de mate van acceptatie van de provinciale strategie verschilt daardoor per organisatie en zelfs per handhaver. Het lijkt er wel op dat naarmate men langer met de provinciale handhavingsstrategie werkt, des te tevredener is men. Dit is te verklaren door de hang naar het verleden, waarin de oplossingsgerichte methode de norm was, en een aversie tegen verandering. Het doel van de provinciale strategie is echter uniformiteit en effectiviteit. Over de effectiviteit is nog de nodige discussie mogelijk, al lijkt het erop dat een aanpak die gelijk of strenger is aan de aanpak die de provincie voorstaat minstens zo effectief, zo niet effectiever is dan een aanpak die zwakker is. Voor de uniformiteit is deze tegenstelling echter duidelijk zeer nadelig, en er zal dan ook geprobeerd moeten worden om dit aan te pakken.

Dit probleem is tegelijk een waarschuwing bij de aanpassing van een sectorale naar een integrale aanpak. Deze andere tegenstelling dient de komende jaren te gaan verdwijnen. Ook hier geldt dat organisaties die nu al integraal werken daar zeer tevreden over zijn, terwijl een overgang naar integrale handhaving door sommige anderen al wel als veelbelovend wordt gezien, maar door anderen als onnodig. Verandering is moeilijk, zeker als het een grote verandering is, waarbij de mentaliteit een sprong moet maken, of dat nou is van zachte handhaving naar strenge handhaving, of van sectorale handhaving naar integrale handhaving.

11. Wat is het karakter van de gevonden effecten op de lokale handhaving, gezien vanuit provinciaal oogpunt?

Het grote verschil in de mate van adequate toepassing van de provinciale handhavingsstrategie, alsmede de verschillen in de hardheid van de aanpak en in mindere mate de integraliteit van de aanpak, heeft een negatief gevolg voor de provinciale milieuhandhaving. De uniformiteit van de handhaving is in het geding, en daarmee ook de gelijke behandeling van de inrichtingen binnen de provincie. Hiermee wordt niet alleen de effectiviteit van de handhaving negatief beïnvloed, maar verliest de overheid ook aan geloofwaardigheid.

Een strategie die door alle organisaties uitgedragen en toegepast wordt, zou niet alleen voor de toezichthouders zelf meer duidelijkheid kunnen scheppen, maar zou ook vooral naar de inrichtingen een goed signaal geven. Een gelijke behandeling wordt door inrichtingen gewaardeerd, onafhankelijk van of deze behandeling streng of meedenkend is. Meer duidelijkheid over het gevoerde beleid heeft bovendien een goede preventieve werking, waardoor de naleving omhoog gaat. Dit effect is binnen de afzonderlijke organisaties al merkbaar, en zou vergroot worden als er provinciebreed uniform werd opgetreden.

12. Draagt de CIT mogelijkheden aan om minder adequate toepassing van de handhavingstrategie te verbeteren?

Het voornaamste probleem blijkt te zitten in de motivatie om de provinciale strategie adequaat toe te passen. Om een provinciebreed de mate van adequate toepassing van de strategie te verbeteren, moet de motivatie bij de achterblijvers dus omhoog. Motivatie is echter een van de moeilijkste zaken om te stimuleren.

De professionalisering heeft bij veel organisaties een mentaliteitsverandering teweeg gebracht, waardoor men als vanzelf de strategie adequater is gaan toepassen. Vervolgens blijkt dat de strategie een positief effect heeft op de naleving en de handhaving, waardoor de motivatie verder omhoog gaat.

Hier lijkt ook de beste kans te liggen om degenen die laag gemotiveerd zijn mee te trekken. Door het stimuleren van onderling overleg tussen de handhavers die ervaring

hebben met de provinciale handhavingsstrategie of een soortgelijke zelf ontwikkelde strategie, met de handhavers die vasthouden aan de manier waarop vroeger werd gehandeld, kan er een uitwisseling van denkbeelden ontstaan. Hieruit kan wellicht de nodige motivatie komen om de provinciale handhavingsstrategie een kans te geven, en gaat de motivatie dus misschien omhoog. De provincie kan dit proberen dit onderling overleg te bewerkstelligen, en zal daarnaast uiteraard ook zelf door moeten gaan met het uitdragen van de strategie. Verandering is een zwaar proces, en er komt een hoop overtuigingskracht bij kijken. Positieve resultaten kunnen hieraan bijdragen. Een kleiner probleem zit in de mate waarin informatie voorhanden is om de strategie adequaat toe te passen. De mate waarin handhavers nog een eigen interpretatie kunnen geven aan de strategie, werkt de adequate toepassing tegen. Organisaties gaan dit zelf al tegen door regelmatig op de werkvloer te overleggen, door alle handhavingsactiviteiten door een centrale medewerker te laten controleren, of door via automatisering het beslissingsproces te vergemakkelijken. Deze ontwikkelingen kunnen ook door de provincie gestimuleerd worden, evenals het overleg tussen handhavers van verschillende organisaties. Andere inzichten kunnen leiden tot meer duidelijkheid over de eigen aanpak. Ook provinciebrede trainingen kunnen hier op een positieve manier aan bijdragen.

13. Zijn er nog andere verbetermogelijkheden?

De omstandigheden voor het voeren van een goede handhaving kunnen door verschillende middelen zo gunstig mogelijk worden gemaakt. Een goede duidelijke strategie, goede computerondersteuning, een prioritering door de organisatie en verstrekken van de middelen behorend bij die prioritering, ondersteuning door de provincie, het rijk en de handhavingspartners. Het doel van de professionalisering was onder andere om deze omstandigheden te verbeteren, en de milieuhandhaving naar een hoger plan te trekken. Er is al gebleken dat de motivatie van de uitvoerders een zeer belangrijke factor is, en ook hierin heeft de professionalisering een belangrijke rol gespeeld. Een mogelijke stap is nog het verhogen van de kwaliteit van de mensen die de handhaving uitvoeren. Er zouden kwaliteitseisen gesteld kunnen worden aan handhavers en meer trainingen kunnen worden aangeboden, waardoor de kwaliteit van de handhavers omhoog kan. Dit zou ook een positieve bijdrage kunnen leveren aan de mate van informatie en motivatie van de handhavers, maar moet aan de andere kant ook weer niet verstikkend gaan werken. Milieuhandhaving is en blijft mensenwerk, en staat of valt bij de mensen die het uitvoeren.

8.2 De probleemstelling beantwoord

De probleemstelling zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 luidde: Wat is het effect van de verscheidenheid aan achtergronden, en in de invoeringstrajecten van de gezamenlijke handhavingsstrategie binnen de Overijsselse handhavingsorganisaties, op de milieuhandhaving in de praktijk, en hoe is dit te verklaren?

Het voornaamste gevonden effect is een verschil in motivatie binnen de handhavingsorganisaties om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen. De organisaties die zelf met de sanctiestrategie aan de slag zijn geweest, met name de grote gemeenten, zijn gemiddeld genomen gemotiveerder om deze sanctiestrategie ook adequaat toe te passen. Afhankelijk van de handhavingscultuur die er binnen deze organisaties heerst, komt deze sanctiestrategie overeen met of wijkt af van de provinciale handhavingsstrategie. Deze verhoogde motivatie is het gevolg van een grotere overtuiging dat de strategie goed is, aangezien de organisatie deze immers zelf heeft ontwikkeld. Het lijkt erop dat deze verhoogde motivatie ook afstraalt op de doelgroep, waardoor deze ook beter gemotiveerd is om zich bij de sanctiestrategie neer te leggen, maar dit zou verder onderzocht moeten worden om er een definitieve uitspraak over te kunnen doen. Hoewel binnen de meeste organisaties die geen eigen strategie hebben ontwikkeld het denken over milieuhandhaving strenger is geworden ten gevolge van de professionalisering, leeft er bij een aantal organisaties nog steeds een hang naar overleg. Ook dit is een gevolg van de vroegere handhavingscultuur, en is voornamelijk terug te vinden binnen organisaties die de laatste jaren weinig vernieuwd zijn. De motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen is in deze organisaties wel positief, maar niet zeer hoog. Organisaties die de laatste jaren wel vernieuwd zijn, hebben

over het algemeen minder moeite gehad om met de nieuwe strategie te gaan werken, aangezien er toch al een omschakeling plaats vond. Het verschil tussen de oplossingsgerichte kijk op milieuhandhaving en de sanctionerende kijk heeft dus een zeer sterke invloed op hoe er met de provinciale handhavingsstrategie wordt omgesprongen, terwijl de handhavingsstrategie in feite probeert om het beste van beide werelden te verenigen. Weliswaar is er geen ruimte voor overleg, maar bij de laagste categorie overtredingen krijgt de overtreder wel de ruimte om zelf het probleem op te lossen. Toch is de provinciale handhavingsstrategie voor een aantal organisaties te streng en voor een aantal organisaties juist niet streng genoeg, al heeft dit slechts in een enkel geval geleid tot het ontwikkelen van een eigen strategie. De invloed van dit verschil op de motivatie om de provinciale handhavingsstrategie adequaat toe te passen is echter groot, zeker bij organisaties die niet bereidt zijn tot het overstappen op een andere manier van handhaven.

Samenwerking bij het ontwikkelen van een sanctiestrategie heeft weinig invloed gehad op het uiteindelijke resultaat van de mate van adequate toepassing. Dit verschil is vooral van invloed geweest op het proces van de invoering. Voor de gemeenten die hier aan hebben deel genomen was dit zeer nuttig, aangezien de strategie die is ontwikkeld meer aansloot op de lokale wensen. De ontwikkelde strategie heeft op zijn beurt weer bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de provinciale strategie, waar de meeste gemeenten uit het samenwerkingsverband dan ook achter staan. De motivatie is daardoor wellicht iets hoger dan bij de organisaties die deze strategie direct hebben overgenomen, maar aangezien slechts een beperkt aantal mensen van elke handhavingsorganisatie betrokken is geweest bij de ontwikkeling van een gezamenlijke strategie, is dit verschil verwaarloosbaar. Samenwerking met het Openbaar Ministerie is voor sommige organisaties een heikel punt, en lijkt minder gewaardeerd te worden naarmate er meer met agrarische bedrijven wordt gewerkt. De aversie tegen het OM is hier groter dan bij andere bedrijven, en de angst de relatie te schaden geeft een verminderde bereidheid om het OM in te lichten. Over het algemeen blijft men wel binnen de strategie, maar de grenzen van het mogelijke worden opgezocht. De motivatie om de strategie adequaat toe te passen is er dus wel, maar is niet optimaal.

Op het vlak van de informatie zitten ook verschillen tussen de organisaties, al zijn deze minder groot dan op het vlak van de motivatie. Deze verschillen zitten met name in de mate waarin eigen interpretatie mogelijk is. Organisaties die minder onderling overleg kennen, de strategie minder hebben verwerkt in protocollen en computersystemen, en een algemeen controlepunt missen, geven meer ruimte voor eigen interpretatie van de sanctiestrategie. In sommige gevallen is dit bewust, in andere niet, maar het resultaat voor de factor informatie is negatief. Binnen de meeste organisaties zijn echter de benodigde maatregelen reeds genomen, en naarmate men meer ervaring opdoet met de strategie stijgt bovendien de mate van informatie. Toch zou het geen kwaad kunnen om met name het punt van doelbewust begane overtreding versus incident te verduidelijken, aangezien dit tot de meeste discussies leidt. Dit discussiepunt geeft bovendien de handhavers die slechts matig gemotiveerd zijn om de handhavingsstrategie adequaat toe te passen de gelegenheid om hun eigen draai te geven aan de manier waarop opgetreden wordt, een draai die minder streng is dan wellicht eigenlijk is voorgeschreven.

De gevolgen van de verschillen in met name de motivatie en in mindere mate de informatie zijn een verminderde uniformiteit van de provinciebrede milieuhandhaving, waardoor de gelijke behandeling van inrichtingen binnen de provincie in het geding komt, en de effectiviteit van de handhaving en de geloofwaardigheid van de overheid achteruit gaan. Dit is een kwalijke zaak, en het is daarom aan te raden om hiertegen op te treden.

Het belangrijkste doel van de provincie zal daarom moeten zijn om de organisaties waar de motivatie onvoldoende is te overtuigen van het nut van de provinciale handhavingsstrategie. Dit zal veel moeite kosten, want dit zijn over het algemeen de organisaties die sterk vasthouden aan hun eigen inzichten en eigen verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid staat ook niet ter discussie, maar inzichten kunnen veranderen. Het is zaak om iedereen te doordringen van de mogelijkheden die de gezamenlijke strategie biedt, en de positieve gevolgen die dit heeft voor de provinciebrede uniformiteit en effectiviteit.

Contact met vakmensen met positieve ervaringen met de provinciale of een soortgelijke strategie kunnen daarin een grote rol spelen. Des te meer handhavers bezig zijn met de achtergrond van een strategie, en des te beter beargumenteerd en op ervaring gestoeld de meningvorming hierover, des te hoger is de motivatie om de strategie adequaat toe te passen, zoals blijkt uit de hoge mate van motivatie bij organisaties die hun eigen strategie hebben ontwikkeld. Training kan zowel de motivatie als de informatie ten goede komen, en bovendien de kwaliteit van de handhavers verbeteren.

Motivatie is moeilijk te kweken, en verandering is moeilijk te accepteren. De professionalisering is hier voor een groot deel in geslaagd, wat een enorme prestatie genoemd mag worden. Er zijn nog vele verbetermogelijkheden, binnen individuele organisaties en binnen de provincie in z'n geheel, maar de mate van adequate toepassing van de provinciale handhavingsstrategie is al hoog te noemen. Het volgende grote verbeterproject komt er echter alweer aan in de vorm van het integraal maken van de handhaving in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De professionalisering van de milieuhandhaving wordt hierin als voorbeeld genoemd, en rekening houdend met de lessen die er tijdens de professionalisering geleerd zijn, ziet de toekomst van de handhaving er goed uit.

Bijlage I: Literatuurlijst

Augustusbrief, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 22 343 en 24 791, nr. 29

BLOM, *Landelijke strategie milieuhandhaving*, Den Haag: Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2004

Blomberg, A.B. en Michiels, F.C.M.A., *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, Den Haag: Ministerie van VROM/VUGA, 1997

BPHO, *Bestuursovereenkomst samenwerking milieuhandhaving Overijssel, versie 1999*, Zwolle: Provincie Overijssel, 1999

BPHO, *Bestuursovereenkomst samenwerking milieuhandhaving Overijssel, versie 2006*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2006

BPHO, *Handhavingstrategie gecombineerde handhaving provincie Overijssel (3^e druk)*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2005

BPHO, *Handhavingstrategie voor gecombineerde handhaving in de provincie Overijssel (2^e druk)*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2001

Bressers, J.Th.A., *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteit: Een bestuurskundig onderzoek*, Enschede: Universiteit Twente, 1983

Bressers, J.Th.A., *Implementing sustainable development: How to know what works, where, when and how*, in: *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function – Chapter 10*, W.M. Lafferty (Editor), Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2004

Bressers, J.Th.A., De Bruijn, T.J.N.M., Fikkers, D.J. en Stapersma, P., *Evaluatie Handhaven op Niveau*, Enschede: Universiteit Twente, 2006

Bresser, J.Th.A. en Klok, P.J., *Vergelijkend onderzoek naar effecten van beleidsinstrumenten in het milieubeleid; Deelrapport II: Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*, Den Haag: Ministerie van VROM, 1987

Bressers, J.Th.A. en Van Veen, E., *Vuurwerkkramp verandert handhavingprocessen: Een empirische analyse met behulp van de contextuele interactietheorie*, in: *Bestuurswetenschappen*, 58^e jaargang, nr. 6, 2004, pp. 472-494

Gemeente Almelo, *Nota aan B&W van Almelo – Vaststellen Handhavingstrategie Overijssel*, Almelo, 26 oktober 2005

Gemeente Deventer, *Handhavingsnota, Gemeente Deventer – Bouwen en wonen, milieu, ruimtelijke ordening en (brand)veiligheid*, Deventer: Gemeente Deventer, 2003

Gemeente Deventer, *Toelichting op De Handhavingsstrategie zoals gehanteerd door de afdeling Milieu van de gemeente Deventer, in samenwerking met de andere handhavingpartners*, Deventer: Gemeente Deventer, 2003

Gemeente Enschede, *Professioneel handhaven: Beleid voor het professioneel handhaven van de bouw-, gebruiks-, milieu- en ruimtelijke regelgeving in de gemeente Enschede – Handhavingsbeleid 2005-2007*, Enschede: Gemeente Enschede, 2005

Gemeente Hardenberg, *Handboek Handhaving – Gemeente Hardenberg*, Hardenberg: Gemeente Hardenberg, 2004

Gemeente Kampen, *Milieuhandhavingsbeleidsplan gemeente Kampen 2007-2010*, Kampen: Gemeente Kampen, 2007

Gemeente Ommen, *Handhaven, dat moet je doen! – Op weg naar professioneel handhaven in Ommen!*, Ommen: Gemeente Ommen, 2004

Gemeente Steenwijkerland, *Professionalisering van Milieuhandhaving – Handhavingstrategie*, Steenwijkerland: Gemeente Steenwijkerland, 2004

Gemeente Zwolle, *Handhavingsnota: Handhaven is regel – Bouw en ruimtelijke ordening, bedrijven en milieu, afval en openbare orde, markten en havens*, Zwolle: Gemeente Zwolle, 2004

IPO, *Nulmeting milieuhandhaving, Nederland per 1 januari 2003*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg, 2003

IPO Milieuwerk, *Milieuhandhaving verbetert gestaag*, in: *IPO Milieuwerk nr. 4, jaargang 15*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg, 2006

Hamstra, H.A. en Van der Gun, C.M., *Nulmeting milieuhandhaving Overijssel*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2003

Hoogerwerf, A., *Effecten van overheidsbeleid*, Enschede: Universiteit Twente, 1977

Klok, P.J., *Een instrumententheorie voor milieubeleid: De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*, Enschede: Universiteit Twente, 1991

LCCM, *Naar samenhang en transparantie in de milieuwethandhaving. LCCM-strategiedocument*, Den Haag: Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving, 1998

Ministerie van VROM, *Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer*, in: *Staatsblad 2005, 493*

Ministerie van VROM, *Met recht verantwoordelijk*, Den Haag: Ministerie van VROM, 2001

Ministerie van VROM, *Ontwerpbesluit kwaliteitseisen m.b.t. handhaving milieuwetgeving (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer)*, in: *Staatscourant 18 januari 2005, nr. 12 / pag. 22*.

Ministerie van VROM, Ministerie van V&W, IPO, VNG, UvW, *Kwaliteitscriteria, doe je voordeel met het oordeel*, Den Haag: Ministerie van VROM, 2002

KPMG Sustainability, *Diepteonderzoek milieuhandhaving*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2007

Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) – Memorie van toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, 30 844, nr. 3

Ruessink, B.H., *Om duurzame naleving – handhavers van Venus en van Mars*, Lelystad: Politieacademie, 2006

Seph Twente, *Handboek Handhavingsproces Twente – Deel B: Sanctie- en gedoogstrategie Regio Twente*, Hengelo: Servicepunt Milieuhandhaving Twente, 2004

Stuurgroep Professionalisering van de Milieuhandhaving, *Eindmeting professionalisering milieuhandhaving*, Den Haag: Ministerie van VROM, 2005

Van Veen, E., *Zicht op handhaving: Een onderzoek naar verklarende factoren voor verloop en uitkomsten van handhavingsprocessen in het milieurecht*, Enschede: Universiteit Twente, 2003

Werkgroep beleid en strategie HON', *Handhavingstrategie voor integrale handhaving in Hellendoorn, Oldenzaal, Tubbergen en Twenterand*, Gemeenten Hellendoorn, Oldenzaal, Tubbergen en Twenterand, 2006

Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) – Voorstel van wet & Memorie van toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 285, nrs. 1-2 & 3

Bijlage II: Interview medewerkers handhavingsorganisaties

Motivatie

- o Waarom bent u dit werk gaan doen?
- o Wat is uw belangrijkste beweegreden om dit werk te doen?
- o Wat wilt u met dit werk bereiken?
- o Wat zijn uw persoonlijke doelen als handhaver?
- o Wat geeft er voldoening aan het werk?
- o Draagt de sanctiestrategie bij aan het bereiken van uw doelen en interesses?
- o Zo ja, hoeveel?
 - Per doel op een schaal van 1 tot 5?
- o En op welke manier?

Oude situatie

- o Werd er voor de invoering van de huidige sanctiestrategie al gewerkt met een vorm van een sanctiestrategie?
- o Droeg die sanctiestrategie bij aan het bereiken van uw doelen en interesses?
- o Zo ja, hoeveel?
 - Per doel op een schaal van 1 tot 5?
- o En op welke manier?
- o Als u de keuze zou hebben, zou u liever met de oude sanctiestrategie of met de huidige sanctiestrategie werken?
 - Als de oude strategie beter wordt geacht, beïnvloedt dit de manier waarop u met de nieuwe strategie omgaat?
 - Onderneemt u actief of passief pogingen om de oude strategie terug te krijgen?
 - Zo ja, hoe?
 - Probeert u de nieuwe strategie zo goed mogelijk uit de verf te laten komen ondanks de mogelijke tekortkomingen?
 - Indien de nieuwe strategie als beter wordt beschouwd, probeert u dan ook actief bij te dragen aan de goede toepassing hiervan?
 - Zo ja, hoe?

Invoeringsproces

- o Is er veel discussie geweest over de invoering van een nieuwe strategie?
- o Bent u betrokken geweest bij de ontwikkeling van de nieuwe strategie?
- o Zo ja, bent u hier trots op?
- o Zo nee, voelt u zich gepasseerd?
- o Zou u graag willen dat er niet meer met de strategie gewerkt wordt?
- o Bent u blij met de nieuwe strategie?
- o Geeft het gebruik van de nieuwe strategie een gevoel dat u voor de invoering hiervan niet had?
- o Hoe gemotiveerd bent u om de sanctiestrategie goed uit te voeren?
 - Op een schaal van 1 tot 5?

Informatie

- o Hoe goed is uw kennis van de sanctiestrategie in z h algemeenheid?
- o Vindt u de sanctiestrategie als geheel eenvoudig bruikbaar?
- o Vindt u de strategie overzichtelijk opgesteld?

Stappenplan

- o Vindt u de beslispunten duidelijk?
- o Is er vaak discussie mogelijk over de kernbepalingen?
- o Bent u het eens met de kernbepalingen en de overige beslispunten?
- o Is er veel eigen interpretatie mogelijk bij het uitvoeren van de strategie?

- o Zijn de stappen binnen het handhavingstraject duidelijk?
- o Bent u het eens met deze stappen?
- o Worden de stappen van de sanctiestrategie ook altijd nauwlettend gevolgd?
- o Wordt er veel met inrichtingen overlegd over de te nemen stappen?
- o Wordt er regelmatig minder streng opgetreden dan eigenlijk is voorgeschreven?
- o Zo ja, waarom?
- o Wordt er meer of minder overlegd dan vroeger?
- o Wordt er strenger opgetreden dan vroeger?

Termijnen en sancties

- o Is voor elk soort overtreding duidelijk wat de hersteltermijnen en sancties zijn?
- o Vindt u de voorgeschreven hersteltermijnen en sancties vaak te streng, te slap, of goed?
- o Wordt er regelmatig een andere termijn of sanctie opgelegd dan eigenlijk is voorgeschreven?
- o Zo ja, waarom?

Controles

- o Is bij een controle voldoende bekend waarop gecontroleerd moet worden?
- o Zijn hiervoor goede protocollen of andere hulpmiddelen (checklists, pocket-pc's) beschikbaar?
- o Hoe nauwkeurig kan een controle worden uitgevoerd?
- o Vindt er voorafgaand aan een controle overleg plaats met de vergunningverlener?
- o Is voorafgaand aan een controle bekend welke overtredingen in de betreffende bedrijfstak veelvuldig voorkomen?
- o Is voorafgaand aan een controle bekend of een inrichting een geschiedenis van overtredingen heeft?
- o Bevat het inrichtingen bestand voornamelijk industriële of agrarische inrichtingen?
- o Hoe gaat u om met moeilijk te controleren inrichtingen?

Rechten en plichten

- o Is het voor u duidelijk wat de rechten zijn van de beleidsuitvoerder bij het controleren en handhaven van een inrichting?
- o Is het voor u duidelijk wat de plichten zijn van de beleidsuitvoerder bij het controleren en handhaven van een inrichting?
- o Zijn uw rechten en plichten bij controles eenvoudig op te zoeken?
- o Hoe blijft u goed op de hoogte van de huidige en de toekomstige procedurele kenmerken van de sanctiestrategie?
- o Denkt u dat de inrichtingen bekend zijn met de sanctiestrategie?
- o Denkt u dat de inrichtingen weten hun rechten en plichten zijn, voortkomend uit de sanctiestrategie?
- o Maken ze daar in uw ogen gebruik van?
- o Zo ja, hoe?

Samenwerking OM

- o Is het voor u duidelijk hoe de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht dient te lopen?
- o Weet u wanneer er welke informatie naar het OM dient te worden gestuurd?
- o Is het voor u duidelijk wanneer de handhaver het initiatief aan het OM moet laten?
- o Bent u het hiermee eens?
- o Is het prettig om samen te werken met het OM?
- o Is er goed contact met het OM?
- o Ziet u flankerend beleid als een aanvulling?
 - Waarom (niet)?
- o Is het OM in uw ogen een goede stok achter de deur om controles en sancties af te dwingen?

- o Is er in uw ogen voldoende informatie aanwezig om de sanctiestrategie goed uit te kunnen voeren?
 - Op een schaal van 1 tot 5?

Capaciteit

- o Is er in uw ogen genoeg capaciteit om goede controles te kunnen waarborgen?
- o Vindt u dat er voldoende capaciteit is om de afhandeling van controles te kunnen verwerken?
- o Is er in uw ogen voldoende capaciteit om een handhavingstraject goed en snel te kunnen doorlopen, inclusief bezwaren van de overtreder?

Macht

- o Hebt u de mogelijkheid om af te dwingen dat de schade in ieder geval hersteld wordt, hoezeer de overtreder ook tegenspartelt?
- o Hebt u de mogelijkheid om boetes altijd innen?
- o Kunt u de sancties evenredig laten toenemen naarmate de overtreding langer duurt?
- o Hebt u de mogelijkheid om andere behaalde voordelen van de overtreding daadwerkelijk teniet te doen?
- o Hoeveel moeite moet u doen om handhaving af te dwingen?
- o Kunt u inschatten in hoeverre inrichtingen erin slagen om overtredingen geheim te houden?
- o Hoeveel invloed heeft een overtreder volgens u op het handhavingstraject?
- o Heeft een aantal inrichtingen dusdanig veel economisch gewicht dat u van hogerhand wordt opgelegd om coulant te zijn?
- o Zijn er inrichtingen die op een andere manier een netwerk kunnen inschakelen om harde vervolging te ontlopen?
- o Worden alle inrichtingen in uw ogen gelijk behandeld?
- o Hebt u de indruk dat inrichtingen het handhavingstraject dusdanig kunnen dwarsbomen dat ze daar voordeel uit behalen?
- o Hoeveel moeite kost het een overtreder om de handhaving te dwarsbomen?
- o Wie heeft in uw ogen de macht om zijn zin door te drijven, de overtredders of u?