

**Rapportage Evaluatie
Kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016
provincie Noord-Brabant**



Samenstellers:
George Postma, Erik van Keulen en Charlotte van Vught

**Ons kenmerk: A17 PNB-026
27 september 2017**

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

Rapport Evaluatie Kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016 provincie Noord-Brabant

INHOUD	Blz.
Samenvatting	1
1. Context	1
2. Implementatie nog niet afgerond	1
3. De funding is gelegd en de structuur staat	3
4. Hoofdbevindingen	4
1 Inleiding	5
1.1 Scope en doel van het onderzoek	5
1.2 De onderzoeksvragen	5
1.3 Verantwoording onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Handhavingskoers 2013-2016	8
2.1 Achtergrond	8
2.2 Context	9
2.3 Bevindingen Handhavingskoers	9
3 Doelen	12
3.1 Uitwerking van de doelen	12
3.2 Bevindingen doelen	12
4 Realisatie (output)	14
4.1 Uitwerking van de strategielijnen	14
4.2 Bevindingen strategielijnen	15
5 Sturing/ governance omgevingsdiensten (organisatie)	18
5.1 Regelingen	18
5.2 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	19
5.3 Rol (o.a. opdrachtgever/opdrachtnemer en jaaropdracht)	19
6 Provinciale middelen	20
6.1 Middelen	20
6.2 Mensen	20

7	Beantwoording van de onderzoeksvragen	21
	Bijlagen	24
	Bijlage 1. Documentenlijst	25
	Bijlage 2. Gesprekspartners	29
	Bijlage 3. Implementatie Handhavingskoers	30

Samenvatting

1. Context

De “Handhavingskoers 2013-2016” is op 12 oktober 2012 door Provinciale Staten vastgesteld. De uitvoering van toezicht en handhaving was toen nog integraal onderdeel van de provinciale (ambtelijke) organisatie. In 2013 droeg de provincie de uitvoering van haar toezichts- en handhavingstaak over aan drie Noord-Brabantse OD's in oprichting. De drie diensten werden opgebouwd met medewerkers vanuit de gemeenten, provincie en milieudiensten. De provinciale medewerkers hebben in hoge mate zelf kunnen bepalen bij welke OD ze zouden komen te werken. Logische werkverbanden werden doorbroken en de expertise werd niet altijd evenredig verdeeld over de diensten.

De diensten moesten vanaf de grond worden opgebouwd en hebben dan ook de nodige opstartperikelen¹ gekend. De ruimte voor inhoudelijke vernieuwing van bijvoorbeeld de Handhavingskoers was beperkt; de diensten moesten alle zeilen bijzetten om het gewone werk aan te kunnen. De provincie kwam zelf ook in een andere rol. Tot 2013 zaten de medewerkers van strategisch beleid dicht bij het tactisch en operationeel beleid en dicht bij de dagelijkse leiding van toezicht en handhaving. Na de overdracht aan de diensten moest de provincie een nieuw sturingsarrangement ontwikkelen om te zorgen dat de inhoudelijke ambities van de provincie door de diensten zouden worden uitgevoerd. De diensten waren de eerste periode vooral met zichzelf bezig. Ook blijkt er een faseverschil in de mate van ontwikkeling die de diensten hebben doorgemaakt.

Deze schets van de context maakt duidelijk dat realisatie van de Handhavingskoers 2013-2016 een 'stevige' opgave is (geweest).

2. Implementatie nog niet afgerond

Voor het ontwikkelen van de Handhavingskoers is een uitgewerkt plan van aanpak opgesteld. Bij de ontwikkeling van het beleid is afgestemd met de provinciale uitvoerders. Het Openbaar Ministerie, de politie, de waterschappen, gemeenten en het rijk hebben echter geen nadrukkelijk rol gehad bij het ontwikkelen van deze koers. Dit is mogelijk te verklaren doordat de wetgever de TH-taak heeft verdeeld over diverse bevoegde gezagen. De provincie had behoefte aan een eigen kader. Dat is dan ook de voornaamste functie van het koersdocument. In de uitvoering is er wel sprake van samenwerking.

De Handhavingskoers gaat ervanuit dat de naleving² door normadressanten³ niet verder omhoog kan worden gebracht⁴ door uitsluitend het intensiveren van het overheidstoezicht. Uiteindelijk gaat het om gedrag; de strategie mikt daarom op de versterking van drie sporen (strategielijnen):

- 1 De toezichtfunctie door o.a. risicogericht toezicht (extrinsieke motivatie door overheidstoezicht);

¹ Overigens niet anders dan de andere diensten in het land

² Van vergunningvoorschriften en wettelijke regels

³ Diegene voor wie de gegeven norm geldt

⁴ Soort glazen plafond rond de 68% naleving

- 2 De verbinding tussen bedrijf en omgeving (extrinsieke motivatie door de omgeving);
- 3 De eigen ambitie om volgens voorschrift te werken (intrinsieke motivatie).

Met deze koers is een andere en nieuwe richting ingeslagen. De koers bevat in 2013 al het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan de latere Omgevingswet. De OD's kennen de drie sporen uit de koers en onderschrijven het belang er van. Het risicogericht toezicht is ingevoerd en wordt nog verder verfijnd. Veel medewerkers werken risicogericht, maar hier en daar wordt ook nog klassiek gewerkt. Op de twee andere sporen zijn pilots uitgevoerd waarvan de uitkomsten in de toekomst kunnen worden vertaald naar "staande praktijk". De implementatie van de Handhavingskoers is nog niet afgerond. Op onderdelen zetten de OD's pas vanaf 2016 de eerste stappen.

De provincie is nog op zoek naar de beste sturingsstrategie voor toezicht en handhaving. Het laatste jaar zijn hier goede stappen in gemaakt. Samen met de OD's wordt gezocht naar manieren om de beleidscyclus⁵ te verbeteren.

In de koers ontbreekt een analyse van het "werkingsgebied"⁶. De komst van de OD's was bij het maken van de koers al bekend. De effecten van deze grote verandering zijn niet geanalyseerd en verwerkt in de koers. Op basis van zo'n analyse had de provincie een implementatiestrategie kunnen ontwikkelen die rekening had gehouden met de 'turbulentie' die hoort bij de opstart van de OD's.

De koers maakt geen uitgebreide analyse van de partners⁷ in het domein toezicht- en handhaving. Ook een strategie ten aanzien van de partners ontbreekt. Het gaat daarbij niet alleen om de (potentiële) samenwerking met partners, maar ook om de ontwikkeling van commitment op de doelen en de strategie.

De inhoudelijke doelen liggen verankerd in ander inhoudelijk beleid⁸. De Handhavingskoers is in feite "slechts" een uitwerking van de toepassing van een "gereedschapskist". Uit de Handhavingskoers zelf blijkt niet hoe die naleving bijdraagt aan maatschappelijke of milieutechnische doelen. Die onduidelijkheid over de bijdrage aan maatschappelijke of milieutechnische doelen neemt nog toe doordat de doelen en de indicatoren in de handhavingskoers vrijwel gelijk lijken te vallen.

Het streven van de koers is 80% spontane naleving en 7% vastgestelde ernstige overtredingen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de kleursporen. Bovendien zijn geen indicatoren beschikbaar om te wegen wat de resultaten zijn van de verschillende sporen. De indicatorenset is daarmee te beperkt en eenzijdig voor een goede analyse van resultaten. Er zit bovendien een ernstige paradox in de indicatoren. Risicogericht toezicht betekent namelijk dat vooral toezicht wordt uitgeoefend daar waar de risico's op overtreding het grootst zijn; het percentage spontane naleving komt daarmee onder druk, terwijl het werk (voor de kwaliteit van het milieu) goed wordt gedaan.

De effectiviteit van het beleid valt met behulp van de indicatoren uit de Handhavingskoers niet vast te stellen; de gewenste prestaties op de gekozen

⁵ Big 8-proces. Het gaat daarbij om de afbakening strategisch-tactisch beleid

⁶ Wat is er nu specifiek aan Noord-Brabant en wat betekent dat voor de Handhavingskoers?

⁷ Rijk, waterschappen, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie

⁸ Zoals het Provinciaal Milieu en Water Plan en haar voorlopers

indicatoren zijn niet gehaald. Echter de gekozen indicatoren zijn naar ons oordeel niet maatgevend voor het succes van het beleid; de risicogerichte aanpak levert wel degelijk resultaat.

Tenslotte is geconstateerd dat de Handhavingskoers los van het vergunningenbeleid is ontwikkeld. De samenhang in het gehele VTH-dossier/-beleid is uiteraard cruciaal. Ongeacht (bestuurlijke) portefeuilles is een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving een te prefereren aanpak.

Om beleid succesvol te laten landen is het van belang om de uitvoering te sturen en te begeleiden. Sturing en monitoring heeft plaatsgevonden aan de hand van de jaaropdrachten aan en de verantwoordingsrapportages van de diensten. Het accent lag hierbij echter op productie (aantallen) en financiën. De verschillende pilots waren weliswaar onderdeel van de jaaropdrachten, maar met name de twee innovatieve sporen in de koers kregen minder aandacht.

3. De fundering is gelegd en de structuur staat

De provincie heeft de OD's van meet af aan als "professionele-uitvoeringsorganisaties-op-afstand" benaderd, waarbij voor zakelijk opdrachtgeverschap is gekozen met accountmanagers, opdrachtovereenkomsten en voortgangsrapportages. Binnen de provinciale organisatie zijn de rollen en verantwoordelijkheden belegd en in de praktijk ingevuld.

In een 'one-liner': de fundering is gelegd en de structuur staat. Voor samenwerking op het totale gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) ingericht. Het doel van het BPO is de kwaliteit en veiligheid van de fysieke leefomgeving in Noord-Brabant te bewaken en te verbeteren. De BPO-leden⁹ maken op strategisch niveau afspraken over de gezamenlijke aanpak van Brabant-brede en regio-overstijgende zaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het zakenlijstoverleg is een vast onderdeel van het wekelijkse beleidsoverleg-VTH met de gedeputeerde. Het overleg is een overleg op casusniveau. De OD's brengen daar hun complexe casuïstiek in. Daarnaast bespreken provincie en OD's belangrijke handhavingsthema's in zogenaamde dialoogsessies. Deze sessies worden door alle betrokkenen gewaardeerd en vormen een goede basis voor daadwerkelijke vernieuwing. Hiermee is een structuur neergezet waarin provincie en OD's weer stappen kunnen zetten, met name ook op het gebied van zelfnaleving. Het BPO, de dialoogsessies en het wekelijkse zakenlijstoverleg zijn hierbij belangrijk.

Er is sprake van een logisch ingerichte provinciale organisatie en zakelijke relaties tussen provincie en OD's. Kwaliteit en kwantiteit van de provinciale organisatie lijken voldoende om als goed opdrachtgever te functioneren.

⁹ Bestaande uit de provincie Noord-Brabant, gemeenten, OD's, veiligheidsregio's, politie, OM, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Rijkswaterstaat en terrein beherende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap)

4. Hoofdbevindingen

Onze evaluatie van de Handhavingskoers is op onderdelen kritisch en levert aandachtspunten op die behulpzaam kunnen zijn bij het realiseren van de provinciale ambities. De bovenliggende vraag van de evaluatie, "of de ingezette Handhavingskoers efficiënt en effectief is geweest", is lastig te beantwoorden.

Onze hoofdbevindingen zijn de volgende:

De implementatie van de Handhavingskoers is nog niet afgerond

Van de drie ingezette strategielijnen is op de lijn '*stimuleren naleving door de provincie*' het meeste gerealiseerd. Op de lijnen *stimuleren naleving door omgeving* en *beïnvloeden naleving uit eigen beweging* betreft het vooral pilots en onderzoek.

De overheveling in 2013 van de provinciale taken en medewerkers op gebied van toezicht en handhaving naar de drie Brabantse omgevingsdiensten (OD's), zorgde voor een vertraging in de realisatie van de ambities. Bedacht moet worden dat de omgevingsdiensten lange tijd in een opbouwfase hebben verkeerd.

Het risicogericht toezicht is goed ingevoerd bij de diensten. De provincie is nog op zoek naar de beste sturingsstrategie voor toezicht en handhaving.

Indicatorenset is niet geschikt

De indicatorenset om de effecten van het beleid te meten (80% spontane naleving en 7% vastgestelde ernstige overtredingen) is te beperkt en eenzijdig voor een goede analyse van resultaten. Er zit bovendien een ernstige paradox in de indicatoren. De gewenste prestaties zijn niet behaald. De gekozen indicatoren zijn naar ons oordeel niet maatgevend voor het succes van het beleid; de risicogerichte aanpak levert wel degelijk resultaat.

Structuur staat

Er is sprake van een logisch ingerichte provinciale organisatie en van zakelijke relaties tussen provincie en OD's. De ambtelijke en bestuurlijke structuur binnen de provincie en de afstemmingsstructuur tussen provincie en OD's werkt. De overdracht tussen provincie en OD's in de beleidscyclus is nog niet perfect: het moet meer gaan om samenwerking dan het overgeven van een estafette stokje. Kwaliteit en kwantiteit van de provinciale organisatie lijken voldoende om als goed opdrachtgever te functioneren.

1 Inleiding

1.1 Scope en doel van het onderzoek

Dit rapport biedt de uitkomsten van de evaluatie van de “kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016”. In oktober 2013 is de nota vastgesteld door Provinciale Staten. Hiermee gaven zij richting aan de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaak van de provincie. Provinciale Staten besloten tevens dit beleid te evalueren op basis van artikel 217a Provinciewet.

Het doel van de evaluatie¹⁰ is om na te gaan of het provinciale beleid doeltreffend is geweest (zijn de beoogde doelen en effecten gerealiseerd) en of de middelen doelmatig zijn besteed (is met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereikt).

De evaluatieresultaten dienen als basis voor een besluit over het al dan niet in aangepaste vorm voortzetten van beleid. Het onderzoek is daarmee primair gericht op het presteren in de periode 2013-2016.

1.2 De onderzoeksvragen

Bij de opdrachtverlening zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Outcome	1. <i>In welke mate zijn de gestelde (outcome)doelen van het beleid bereikt?</i> a. <i>Zijn de gebruikte indicatoren in de (outcome)doelstellingen van het beleid en de wijze waarop deze worden bepaald een geschikte maat voor het effect van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering?</i>
Output	2. <i>In welke mate hebben de ingezette strategielijnen en bijbehorende acties door en namens de provincie (output/prestaties) hieraan (naar verwachting) bijgedragen? In hoeverre hebben andere (externe) factoren een rol gespeeld?</i> a. <i>Hoe en in welke mate zijn de drie strategielijnen aan de hand van de richtinggevende acties operationeel gemaakt?</i> b. <i>Hoe en in welke mate zijn de aangekondigde acties uitgevoerd? Hebben die acties daadwerkelijk bijgedragen aan invulling van de 3 strategielijnen?</i> c. <i>Wat is het draagvlak bij alle betrokkenen, waaronder de omgevingsdiensten en medeoverheden?</i> d. <i>Welke andere acties had de provincie kunnen/moeten nemen?</i>
Organisatie	3. <i>In welke mate is de gekozen organisatie waarmee de uitvoering van de TH-taken bij de omgevingsdiensten is belegd (de gemeenschappelijke regeling, de dienstverleningsovereenkomst, de interne opdrachtgevers-organisatie) ondersteunend aan het realiseren van het beleid?</i> a. <i>Is de provinciale rol als deelnemer in de gemeenschappelijke regelingen nog steeds de meest geëigende?</i>

¹⁰ Het betreft een zogenaamd artikel 217a onderzoek (provinciewet) naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

- b. Zijn taken en verantwoordelijkheden helder en voldoende belegd, zijn de rollen duidelijk?
- c. Is de rol van opdrachtverlener aan de Omgevingsdiensten voldoende helder geweest en zijn de diensten goed gevoed vanuit de beleidsinhoud?

Input	4. Zijn de provinciale middelen en menskracht t.b.v. de Handhavingskoers (input) op een effectieve en efficiënte manier ingezet?
-------	--

1.3 Verantwoording onderzoek

De hoofdlijn van de gevolgde onderzoeksaanpak is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 1: schematische weergave onderzoeksaanpak

Start en analysekader (kick-off)

Het onderzoek is gestart met een kick-off bijeenkomst met het projectteam (zie bijlage 2). De bijeenkomst is gebruikt om het plan van aanpak en de planning vast te stellen.

In de notitie *Informatie voor oriënterend gesprek met provincie Noord-Brabant; Evaluatie Nota Handhavingskoers 2013-2016 van maart 2017*, stonden een analysekader en onderzoeksvragen, deze waren leidend voor de evaluatie.

Dossieronderzoek (ordering en analyse)

De beschikbare documenten zijn geordend en geanalyseerd. De hoeveelheid materiaal was erg groot (zie bijlage 1). Het beschikbare materiaal is geordend aan de hand van de verschillende onderzoeksvragen. We hebben vervolgens de relevantie, en de zeggingskracht van de documenten voor de onderzoeksvragen bepaald. Ook hebben we de lacunes bepaald waarvoor nadere informatie nodig was.

Verdieping (gesprekken)

Aan de hand van de documentenanalyse zijn interviews gehouden met interne en externe partners (zie *bijlage 2*). Het betrof groepsgesprekken, individuele gesprekken en enkele telefonische interviews. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van de thema's: totstandkoming van het beleid, dagelijkse effecten van het beleid en inhoudelijke analyse van het beleid.

Afronding (rapportage en advies)

Op basis van het totaalpakket aan bevindingen is aan de hand van het analysekader de conceptrapportage opgesteld. Begin juli zijn de voorlopige bevindingen en conclusies voorgelegd aan de projectgroep met de uitnodiging daar op te reageren. Halverwege juli is er een werkconferentie georganiseerd met de geïnterviewden en het projectteam. Tijdens de werkconferentie zijn de bevindingen en conclusies besproken. Doel was om te toetsen of de resultaten en conclusies voldoende werden herkend. Op 21 juli is de conceptrapportage besproken met de projectgroep en de opdrachtgever. Ter afronding van dit onderzoek is dit eindrapport opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het Handhavingskoers 2013-2016, de rol van de provincie en de context. De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 schetsen de belangrijkste bevindingen over outcome, output, organisatie en de inzet van provinciale middelen.

2 Handhavingskoers 2013-2016

Dit hoofdstuk biedt een analyse van de Handhavingskoers 2013-2016. We gaan in op de volgende elementen:

- Achtergrond Handhavingskoers 2013-2016
- Context
- Bevindingen Handhavingskoers 2013-2016

2.1 Achtergrond

Achtergrond: looptijd van de Handhavingskoers

Provinciale Staten (PS) hebben op 12 oktober 2012 de nota Handhavingskoers 2013-2016 vastgesteld. Hiermee gaven zij richting aan de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaak van de provincie.

De looptijd van de nota Handhavingskoers 2013-2016 is in 2016 met een jaar verlengd omdat tijdens de looptijd een ingrijpende wetgevingsoperatie op het gebied van het omgevingsrecht aan de orde was. De wetgever beoogt een integratie van diverse wetten op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening in de Omgevingswet. Het was de bedoeling deze integratie op 1 januari 2018 tot stand te brengen. Inmiddels is de planning voor de Omgevingswet (al weer) bijgesteld. De inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt nu op zijn vroegst 1 januari 2021 verwacht. Om te voldoen aan huidige wet- en regelgeving zal de provincie Noord-Brabant in 2017 nieuw beleid voor toezicht en handhaving formuleren en dat daarna aanpassen voor zover dit noodzakelijk is voor een passende uitvoering van de Omgevingswet.

Achtergrond: organisatie van de provinciale toezichts- en handhavingstaak

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen, het behandelen van meldingen en het uitoefenen van toezicht en handhaving in het kader van diverse wetten. De provincie Noord-Brabant heeft in 2013 de uitvoering van haar toezichts- en handhavingstaak op het gebied van natuur, water en milieu ondergebracht bij de drie Noord-Brabantse OD's (Omgevingsdienst Brabant Noord, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en Omgevingsdienst Zuidoost Brabant). De OD's hadden alle drie een andere startdatum¹¹. Brabant Noord startte op 25 april 2013. De provinciale medewerkers mochten zelf aangeven in welke OD's ze wilden worden geplaatst. De provincie honoreerde in de meeste gevallen de voorkeur van de werknemers. Dit heeft geleid tot een minder evenwichtige spreiding van de provinciale vakdisciplines over de OD's.

De drie OD's hebben de juridische vorm¹² van een gemeenschappelijke regeling van provincie en gemeenten. Jaarlijks legt de provincie in opdrachten aan die drie diensten vast welke producten en diensten dienen te worden geleverd tegen welke vergoeding. In de opdrachtverstrekking aan de OD's is een onderscheid gemaakt naar verschillende kleursporen:

- Grijs: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet luchtvaart.
- Blauw: Waterwet, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz).

¹¹ Startdatum Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 12 december 2012. Omgevingsdienst Zuidoost Brabant 31 januari 2013. Startdatum Omgevingsdienst Brabant Noord 25 april 2013.

¹² Verplichte vorm

- Groen: Boswet, Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet (thans opgegaan in de Wet natuurbescherming).
- Bruin: Ontgrondingenwet en Wet bodembescherming.

Daarbij worden zowel de kwantitatieve als kwalitatieve eisen meegegeven. De provincie maakt zelf de strategische keuzes en geeft aldus richting aan de taakvervulling. De OD's staan aan de lat voor het inrichten en verrichten van de taak. Het richtinggevend beleid voor het onderdeel toezicht en handhaving is opgenomen in de Handhavingskoers 2013-2016.

2.2 Context

De provincie beschikte over een eigen afdeling toezicht en handhaving die ISO-gecertificeerd was. Een deel van de toezichtstaak werd door de provincie reeds uitbesteed aan vier regionaal opererende milieudiensten. De drie diensten werden in 2013 opgebouwd met medewerkers vanuit de gemeenten, provincie en milieudiensten. De medewerkers van de provincie werden verdeeld over de drie diensten; een klein strategisch deel bleef bij de provincie. Logische werkverbanden werden doorbroken en de provinciale expertise werd onevenwichtig verdeeld over de diensten. De opbouw van de diensten was een grote opgave. Medewerkers kwamen vanuit verschillende culturen samen en moesten gezamenlijk een nieuwe weg uitstippelen. Hierbij moet worden gedacht aan organisatie, sturing, processen, ICT-systemen, samenwerking, governance, opdrachtgever-opdrachtnemerschap etc.

Duidelijk is dat dit een aanzienlijke impact heeft gehad op de uitvoering van de Handhavingskoers 2013-2016. De provincie en de OD's moesten hun draai vinden in de nieuwe situatie. Dat ging niet zonder enige 'turbulentie' zoals wisselingen in de top, problemen rond kwaliteit van data en informatie, miscommunicatie en het moeilijk nakomen van afspraken. Tot 2013 zaten de medewerkers van strategisch beleid dicht bij het tactisch en operationeel beleid en dicht bij de dagelijkse leiding van toezicht en handhaving. Na de overdracht aan de diensten moest de provincie een nieuw sturingsarrangement ontwikkelen om te zorgen dat de inhoudelijke ambities van de provincie door de diensten zouden worden uitgevoerd.

Vast patroon bij dergelijke grote transitie is dat de focus intern ligt en in het begin minder gericht is op de inhoudelijke ontwikkelingen. Dat patroon was hier niet anders.

De onduidelijkheid over de invoering van nieuwe wet- en regelgeving en steeds wisselende spelregels en kwaliteitscriteria dragen tenslotte ook niet bij aan een stabiele werkomgeving voor de provincie en diensten.

2.3 Bevindingen Handhavingskoers

Ontwikkeling van de Handhavingskoers

Voor het ontwikkelen van de Handhavingskoers is een uitgewerkt plan van aanpak opgesteld (Stappenplan voor het Koersdocument Toezicht & Handhaving 2012-2015). Uit het stappenplan en de gesprekken blijkt dat de nota in het jaar 2012 tot stand is gekomen door samenwerking met verschillende beleidsmedewerkers, managers en coördinatoren binnen de provincie. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat externe partijen een actieve rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de nota. Zo hebben het Openbaar Ministerie, de politie, de milieudiensten, de waterschappen, gemeenten en het rijk geen nadrukkelijk rol gehad bij het ontwikkelen van de koers.

De provincie had de ambitie de afvlakkende verbetering van het nalevingsgedrag te doorbreken. Voor het nalevingsgedrag verzamelde de provincie vanaf het jaar 2008 cijfers. Deze cijfers zijn in de handavingskoers met een ambitieniveau teruggekomen als indicator. De indicatoren voor de jaren 2014, 2015, 2016 zijn gebaseerd op verwachtingen op basis van de extra maatregelen¹³ in de nota. De provincie wilde enerzijds enige uitdaging en anderzijds een reëel doel.

Wij zijn van mening dat de geformuleerde doelen passen in de tijdsgeest: minder overheid, meer participatiemaatschappij, verschuiving van controleren naar zelfregulering en verbinding tussen partijen, risicogericht toezicht, meer op afstand, samenwerken en stimuleren 'zelf-naleving'. Tegelijkertijd vragen veel geïnterviewden zich af of de geformuleerde doelen reëel waren, zeker in een dergelijke transformatiefase.

Omgevingsanalyse

De provincie heeft een wettelijke opdracht door de in de wet vastgelegde basiskwaliteit van de omgeving te realiseren. De wet biedt bovendien beleidsruimte. Dit kan leiden tot een hogere kwaliteit dan de basiskwaliteit. De problemen of situaties die men wil aanpakken liggen vast in het PMWP, BrUG etc. Een van de instrumenten daarbij is toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving beogen naleving te bewerkstelligen; omgevingskwaliteit wordt slechts bereikt als de daartoe ingestelde wet- en regelgeving wordt nageleefd.

We constateren dat er in de nota weinig context staat. Zo ontbreekt in de koers een analyse van het "werkingsgebied". Wat is nu kenmerkend voor het werk van toezicht en handhaving in Noord-Brabant? Welke problemen of situaties wil de provincie specifiek aanpakken met behulp van toezicht en handhaving? Deze bestuurlijke keuzes worden in deze koers niet gemaakt. Specifieke thema's of branches worden niet genoemd in de nota.

Partnerstrategie

De koers maakt geen analyse van de partners (Rijk, waterschappen, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie) in het domein toezicht en handhaving. Ook een strategie ten aanzien van de partners ontbreekt. Het gaat daarbij niet alleen om de (potentiële) samenwerking met partners, maar ook om de ontwikkeling van commitment op de doelen en de strategie. De nieuwe OD's hadden zeker een plek moeten hebben in een implementatiestrategie. Wel wordt in de nota het belang van samenwerking benoemd.

Doelen en samenhang

De inhoudelijke doelen op het gebied van het omgevingsrecht worden neergelegd in beleidsplannen zoals het Provinciaal Milieu en Water Plan¹⁴. De nota legt wel vast hoe de provincie het instrument wil gebruiken (rolopvatting, gebruiksaanwijzing, handelingsperspectief). Daarnaast legt het document ook vast welke verbetering de provincie voorstaat als het gaat om de mate van naleving. Het document gaat er vanuit dat omgeving en ondernemer zich zouden kunnen ontwikkelen op het vlak van (zelf)regel naleving. De provincie baseert zich hier op de beschikbare literatuur.

¹³ Intrinsieke en extrinsieke motivatie (samenhang bedrijf-omgeving)

¹⁴ Toen geldende

De nota expliciteert niet hoe naleving bijdraagt aan maatschappelijke of milieu-technische doelen. In het bestuursakkoord *Beweging in Brabant 2015 – 2019* en de *Agenda van Brabant* staat dat de provincie Noord-Brabant streeft naar een gebied waar het aangenaam wonen, werken en recreëren is. De Handhavingskoers sluit inhoudelijk aan op dit provinciale beleid, al wordt dit in de nota niet expliciet genoemd. De Handhavingskoers stelt namelijk dat de opgestelde regels er toe moeten bijdragen dat Brabant een aangename omgeving is om te wonen, werken en recreëren.

Accent op twee outcome getallen

In de Handhavingskoers 2013-2016 ligt het accent op de twee 'outcome' doelen. De outcome doelen zijn niet gedifferentieerd naar de verschillende kleursporen. Bovendien zijn geen indicatoren beschikbaar om te wegen wat de resultaten zijn van de verschillende sporen en acties. We constateren dat de indicatorenset daarmee beperkt is en eenzijdig voor een goede analyse van resultaten.

In de verantwoording-VTH Statenmededeling zijn de outcome doelen wel gedifferentieerd naar de verschillende kleursporen.

Kansen samengevat

Wij zijn van mening dat het ontwikkelen van beleid het best werkt als partijen samenwerken. Een gedeelde analyse van het vraagstuk (wat zijn doelen en beoogde verbeteringen/resultaten) is essentieel. De vraag hoe de doelen bereikt worden, kan het beste samen worden voorbereid. Dat geldt ook voor het stellen van prioriteiten en de implementatiestrategie.

Provincie en diensten doen er volgens ons verstandig aan elkaar tijdens de uitvoering goed vast te houden en doelen en strategieën gezamenlijk te volgen en waar nodig tussentijds aan te passen. Het zakenlijstoverleg en het bestuurlijk platform is voor de provincie en de OD's iets om zuinig op te zijn.

De provincie heeft een rol als het gaat om de ontwikkeling van goede, uniforme informatie vanuit de OD's (bijv. faciliteren van dezelfde definities en outputformats voor rapportages).

De provincie kan de gewenste vernieuwing volgens ons tenslotte stimuleren door actiever sturen op pilots bij de OD's voor innovaties in toezicht op afstand.

3 Doelen

Dit hoofdstuk gaat in op de doelen uit de Handhavingskoers 2013-2016 en betreft de volgende elementen:

- De uitwerking van de doelen;
- De bevindingen ten aanzien van de doelen.

3.1 Uitwerking van de doelen

De provincie beoogt een sprong in de verbetering van naleving. In de Handhavingskoers 2013-2016 staan 2 doelen, te weten;

- Een spontaan nalevingspercentage van uiteindelijk 80% in het jaar 2016; dat wil zeggen dat in 80% van de controles bij objecten/activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is geen overtredingen geconstateerd worden.
- Een percentage ernstige overtredingen van uiteindelijk maximaal 7% in het jaar 2016; dat wil zeggen dat in hooguit 7% van het aantal controles waarin overtredingen werden geconstateerd er sprake is van een ernstige overtreding (conform de definitie van de Brabantse Handhavingsstrategie).

Deze ambitie is als volgt verdeeld over de jaren:

	2013	2014	2015	2016
Mate van spontane naleving	68%	70%	75%	80%
Ernst van overtreding	8%	8%	7%	7%

Tabel 1: Ambitie Handhavingskoers: percentages spontane naleving en ernst overtreding per jaartal

3.2 Bevindingen doelen

Realisatie doelen

Uit de Statenmededeling over de VTH-indicatoren 2016 van 23 mei 2017 komt naar voren dat de gewenste outcome doelstellingen niet zijn gehaald. In de provinciale Jaarstukken 2016 zijn als gemiddelde gewogen realisatiecijfers 69% en 24% gerapporteerd.

Tabel 2 geeft de vastgestelde outcome-doelstellingen versus de gerealiseerde waarden voor de mate van spontane naleving weer per kleurspoor.

Opdracht	Doelstelling	Realisatie 2016
T&H Wabo grijs	72%	63%
T&H Groen Nb-wet	75%	76%
T&H Groen overig	92%	88%
T&H Blauw	63%	61%
T&H Bruin	86%	66%

Tabel 2: gerealiseerde percentages spontane naleving per kleurspoor

De verschillen tussen doelstelling en realisatie bij het blauwe- en groene kleurspoor zijn relatief klein. De verschillen tussen doelstelling en realisatie bij het grijze- en bruine kleurspoor zijn groter. De provincie geeft aan dat de verschillen kunnen worden

verklaard door het risicogericht toezicht. De OD's brengen relatief minder bezoeken aan "goede nalevers" en relatief meer bezoeken aan "slechte nalevers".

In de Statenmededeling van de VTH-indicatoren 2016 staat dat de realisatie van het tweede doel (% ernstige overtredingen) hoger is en daarmee de score minder positief dan de norm. Zo realiseerde de Omgevingsdienst Brabant Noord 22% en de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant 32%. De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant heeft als realisatie 11% opgegeven. Uit de gesprekken komt naar voren dat de cijfers geen betrouwbaar beeld geven van doelrealisatie omdat de registraties onvoldoende consequent en betrouwbaar zijn.

Geen outcome cijfers

De twee doelen (indicatoren) zijn volgens ons geen geschikte maat voor de effecten die de provincie wil bereiken.

Paradoxe doelen (indicatoren)

Alle geïnterviewden geven aan dat de twee indicatoren niet geschikt zijn als indicator voor het effect van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering. Het risicogericht toezicht heeft als effect dat vooral de "slechte nalevers" worden bezocht. De inzet op risicogericht toezicht betekent een grotere pakkans en dus lagere naleefcijfers. In de gesprekken wordt breed bevestigd dat dit een niet gewenst effect is.

Het risico is volgens de gesprekspartners zelfs dat een perverse prikkel uitgaat van de indicatoren. Het resultaat op de indicatoren is beïnvloedbaar, doordat de toezichthouders van de OD's zich kunnen richten op "makkelijke" toezicht-bezoeken in plaats van risicovolle toezicht-bezoeken.

Minder geschikte indicatoren

Ook technisch gezien zijn de indicatoren (o.i.) minder geschikt. Zoals aangegeven zien de gesprekspartners geen relevantie voor milieu, veilig e.d.

De betekenis van het cijfer is onduidelijk omdat niet duidelijk is wat de betekenis is van de beginsituatie. Het is dan ook lastig om met behulp van deze indicatoren een analyse te maken van de "mate van verbetering", de "betekenis daarvan" en "de relatie met de inspanningen van de OD's".

Het blijkt dat er verschillen zijn in de uitkomsten op de indicatoren voor de verschillende kleursporen, echter de indicatoren zijn niet per kleurspoor opgenomen in de nota.

De definitie van het nalevingspercentage is een aandachtspunt. In de nota is dat niet uitgewerkt; wel zijn de onderliggende begrippen in de opdrachten aan de OD's vastgelegd. Vergelijking met landelijke cijfers is lastig; zelf vergelijking tussen de drie OD's in Noord-Brabant is ingewikkeld.

Tenslotte zijn de cijfers niet te valideren zonder uitgebreid onderzoek te doen.

Om een dergelijk complex thema als toezicht en handhaving goed te kunnen volgen en bespreken is het volgens ons noodzakelijk om een set van indicatoren in te richten die zijn toegespitst op de afzonderlijke strategielijnen en acties.

4 Realisatie (output)

Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste bevindingen voor de strategielijnen uit de Handhavingskoers 2013-2016. Het gaat om de volgende elementen:

- De uitwerking van de strategielijnen in acties;
- De bevindingen van de strategielijnen.

4.1 Uitwerking van de strategielijnen

Uit de Handhavingskoers 2013-2016 komt naar voren dat de tijd rijp is om de koers op het terrein van handhaving van wetten en regels te verleggen. Uit de koers blijkt dat de belangrijkste reden is dat de provincie met hun huidige aanpak tegen het plafond van hun effectiviteit aanlopen. De provincie is van mening dat met de inzet van andere instrumenten nog winst valt te boeken¹⁵.

Op basis van nieuwe kennis ontwikkelde de provincie een nieuwe aanpak in de nota, die de mate van naleving verder moest verbeteren. De aanpak berustte op drie sporen (strategielijnen).

- 1 Stimuleren van naleving door de provincie (extrinsieke motivatie);
- 2 Stimuleren van naleving door de omgeving (extrinsieke motivatie);
- 3 Beïnvloeden van de naleving uit eigen beweging (intrinsieke motivatie).

De strategielijnen zijn in de nota verder uitgewerkt in acties. In de volgende tabel is een overzicht hiervan opgenomen.

Strategielijn 1	Stimuleren van naleving door de provincie (extrinsieke motivatie)
<i>Acties bij strategielijn 1:</i>	
1. Risicogericht handhaven	
2. Overtreders aanpakken	
3. Professioneel werken	
4. Bekwame medewerkers inzetten	
5. Samenwerken	
6. Beschikken over diverse handhavingstijlen	
7. Wettelijke mogelijkheden optimaal benutten	
7.1. Dwangsommen innen	
7.2. Bestuursdwang toepassen; opstellen geactualiseerd draaiboek	
7.3. Uitsluiten met Wet Bibob	
7.4. Strafbeschikking uitvaardigen	
8. Handhaving in beleid verankeren	
8.1. Met handhaving nieuw beleid sturen	
8.2. Integraal handhaven, integraal normeren	
8.3. Assistentie bieden	
9. Meer toezicht op afstand	
10. Naar een gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit	
Strategielijn 2	Stimuleren van naleving door de omgeving (extrinsieke motivatie)
<i>Acties bij strategielijn 2:</i>	
11. Omgeving stimuleren	
11.1. VTH-informatie ontsluiten	

¹⁵ Deze claim wordt niet uitgebreid onderbouwd; de gedachte op zich is logisch

11.2. Bevorderen van contact tussen object en zijn omgeving
11.3. Stimuleren van klachtenmanagement bij organisaties die onder toezicht staan
12. Provincie met een gezicht; nalevingsgericht opdrachtgeven en nalevingsgericht subsidie verstrekken
Strategielijn 3 Beïnvloeden van de naleving uit eigen beweging (beïnvloeden intrinsieke motivatie)
<i>Acties bij strategielijn 3:</i>
13. Verkennend onderzoek gedragsverandering

Tabel 3: De drie strategielijnen uitgewerkt in acties

4.2 Bevindingen strategielijnen

Operationalisatie acties

Jaarlijks geven Gedeputeerde Staten de opdracht aan de drie OD's voor uitvoering van het provinciaal VTH-werkprogramma. De provincie stelt (via de begroting) middelen beschikbaar aan de OD's voor de VTH-uitvoeringsopdracht. De opdracht bevat uitvoerende taken op basis van wet- en regelgeving én het beleid van de provincie. Het gaat dus om reguliere taken, die wettelijk verplicht en structureel van aard zijn. Daarnaast betreft het ook incidentele taken die van tijdelijke aard zijn.

In de opdracht staan de strategielijnen operationeel uitgewerkt in verschillende acties. Uit de verschillende uitvragen van opdrachten (2013, 2014, 2015, 2016 en 2017) blijkt dat de provincie hiermee richting geeft aan OD's. De provincie is van oordeel dat OD's professioneel en zelfstandig de opdrachten moeten oppakken.

Uitvoering acties

Op hoofdlijnen is een prioritering in de tijd en de acties aangebracht. Deze is gebruikt bij de opdrachtverlening aan de OD's. Door het achterblijven van de operationalisering van acties bleek de oorspronkelijke planning niet houdbaar en kon een aantal acties niet worden opgepakt.

Uit de analyse van documenten en gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de acties binnen spoor 1¹⁶ grotendeels zijn uitgevoerd door de OD's. Het risicogericht toezicht is goed ingevoerd bij de diensten en wordt steeds verder verfijnd.

Op de twee andere sporen zijn vooral pilots uitgevoerd waarvan de uitkomsten in de toekomst kunnen worden vertaald naar "staande praktijk". Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate waarin de aangekondigde acties zijn uitgevoerd (voor een uitgebreid overzicht zie *bijlage 3*).

¹⁶ "Stimuleren naleving door de provincie", (zie ook bijlage 3)

Strategielijn 1: Door de provincie stimuleren van naleving	
Acties	Toelichting
Risicogericht toezicht	Methode vastgesteld en ingezet voor verdelen toezichtmiddelen.
Overtreders aanpakken	Geen actualisatie Brabantse handhavingsstrategie; de landelijke handhavingsstrategie (LHS) wordt gevolgd; geïmplementeerd in werkprocessen en in opdrachten aan OD's. Provincie heeft meegeholpen aan de totstandkoming van de LHS en deze vervolgens voor de eigen T-taak vastgesteld en ingevoerd.
Professioneel werken	Geen provinciale ondersteuning richting ISO-certificering. Kwaliteitscriteria 2.1 zijn opgenomen in de opdrachtformulering. Provincie monitort kwaliteitscriteria via nulmeting en vervolgmetingen. Provincie heeft een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd.
Bekwame medewerkers inzetten	Provincie biedt opleidingen/trainingen aan de medewerkers van de OD's (soms zelfs verplicht). Met dialoogbijeenkomsten (vanaf 2017) verbindt de provincie de eigen beleidsambities met de inbreng van de medewerkers van de OD's. De Q-eisen zitten in werkopdrachten aan OD's. De provincie stuurt niet op roulatie om de drie jaar.
Samenwerken	Er is een bestuurlijk platform opgezet en het overleg met directeurs OD's loopt. Er zijn stappen gezet in gezamenlijke aanpak van o.a. milieucriminaliteit.
Diverse handhavingsstijlen hanteren	Geen vervolg waargenomen. De hele beleidsperiode niet op ingezet.
Wettelijke bevoegdheden optimaal benutten	Uitsluiten met de Wet Bibob is goed geland bij de omgevingsdiensten; de Bibob-eenheid is actief aan het lobbyen en sturen en heeft bijeenkomsten gehouden bij en met vergunningverleners, toezichthouders en handhavers van de omgevingsdiensten.
Handhaving in beleid verankeren	Er wordt gewerkt vanuit het concept van de big 8. De "loop" van de big 8 moet echter nog worden gesloten.
Meer toezicht op afstand	Theoretische verkenning afgerond. Een bescheiden aantal projecten. Te maken met wettelijke beperkingen (bijv. vliegen met drones).
Naar een gezamenlijke aanpak van criminaliteit	Bestuurlijk platform; informatie-uitwisseling via wekelijks zaakoverleg. Er worden ook afspraken gemaakt met het OM. Verder werkt de provincie met alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijk handhavingspartners samen in het handhavingsnetwerk Samen Sterk in Brabant. Tot slot loopt er een gezamenlijk project Drugsafvaldumpingen.
Strategielijn 2: Door de omgeving stimuleren van naleving	
Omgeving stimuleren (VTH-informatie ontsluiten, bevorderen contact object-omgeving, klachtenmanagement)	In 2015 zijn pilots ingericht. Hier is interessante casuïstiek ontstaan (voorbeelden zijn Bavaria en Suikerunie). Doorwerking en follow up zijn beperkt gebleven.
Provincie met een gezicht, nalevingsgericht opdrachtgever en nalevingsgericht subsidieverstrekker	Geen resultaten
Strategielijn 3: Beïnvloeden van naleving uit eigen beweging	
Verkenkend onderzoek gedragsverandering	Onderwerp van lopend promotieonderzoek (EUR).

Tabel 4: aangekondigde acties per strategielijn

Uit tabel 4 en bijlage 3 blijkt dat de totale implementatie van de Handhavingskoers nog niet is afgerond. Uit de documentenanalyse en de gesprekken komen naar voren dat de OD's op onderdelen pas vanaf 2016 de eerste stappen hebben gezet. De acties hebben naar verwachting bijgedragen aan de drie sporen. Echter, dit is niet zichtbaar te maken met de twee gekozen indicatoren.

Uit de gesprekken blijkt dat de provincie beperkt stuurt/bewaakt in welke mate resultaten op de sporen worden bereikt. Bovendien start de provincie nauwelijks nieuwe initiatieven om de strategielijnen bij te sturen op basis van nieuwe omstandigheden. Uit de gesprekken blijkt dat de voornaamste reden hiervoor is het uitgangspunt van de provincie dat de OD's zelfstandig en professioneel de opdrachten uitvoeren. Een andere reden is de (te) beperkte capaciteit van ORO-VTH om in de opbouwfase voldoende aandacht hieraan te kunnen geven.

N.B. Het bewaken van en het sturen op resultaten hoort bij goed opdrachtgeverschap.

Draagvlak acties

Met de nota is de provincie een nieuwe richting ingeslagen. De medewerkers van de OD's geven aan dat zij de verschillende sporen kennen. Zij onderschrijven dan ook het belang van de drie sporen. Veel medewerkers werken op basis van de koers, maar hier en daar wordt ook nog gewoon "toezichtprogramma's gedraaid".

De OD's onderschrijven de risicogerichte aanpak en zijn daar mee aan de slag. Opvallend zijn de verschillen tussen de kleursporen. Voor de andere twee strategielijnen zijn de medewerkers doordrongen van het belang van een andere benadering (meer intrinsieke motivatie en verbinding met de omgeving). Zo is er voldoende draagvlak voor het idee van gedragsbeïnvloeding.

De follow up van de strategielijnen ontmoet minder herkenning en/of waardering bij gesprekspartners. Zo missen de OD's de uitrol van pilots. Ook twijfelen de OD's over de werkbaarheid van de resultaten van experimenten (bijv. inzet van drones).

De OD's zien het zakenlijstoverleg en het bestuurlijk platform als waardevol. Zij geven aan dat de bijeenkomsten een bijdrage leveren aan 'goede' discussies over bijvoorbeeld inhoudelijke beleidsdoelen. Ook de dialoogbijeenkomsten (vanaf het jaar 2017) worden gewaardeerd door de OD's. Men ziet het als een kans om theorie en praktijk beter te koppelen. Op die manier hoopt men tot betere/reëlere experimenten te komen.

5 Sturing/ governance omgevingsdiensten (organisatie)

5.1 Regelingen

De drie OD's hebben de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR) tussen provincie en gemeenten¹⁷. Niet-deelname" van de provincie aan de GR was bij de start van de OD's in het jaar 2013 geen keuze. De provincie had er ook voor kiezen om alle taken bij één OD in te brengen.

Alternatieven zoals de provinciale opgaven vanuit één dienst organiseren waren bij de start mogelijk, maar zijn nu weinig realistisch. De provinciale rol als deelnemer in de GR is dan ook nog steeds passend (en verplicht). Bij de andere twee alternatieve opties had de provincie met toen nog 68 gemeenten moeten onderhandelen. Dit lijkt niet persé positief voor de provinciale opgave. We constateren dat deelname aan drie diensten in principe een voor de hand liggende keuze was.

De provincie had kunnen kiezen voor een prominentere rol in de drie OD's. In de opbouwfase had meer inzet op ambtelijke ondersteuning van het bestuurlijk proces binnen de OD's mogelijk geleid tot een betere borging van de provinciale opgaven.

De provincie had tenslotte, in theorie, een andere/steviger positie in de GR-besturen kunnen bedingen, bijvoorbeeld door:

1. Gewogen stemverhouding;
2. DB-positie(s);
3. Commissie voor provinciale taken.

Bottom line is echter dat de inrichting van een GR de resultante is van een onderhandelingsproces. Dat maakt dat niet alle opties even realistisch zijn. Ook nu ligt het niet voor de hand om te 'morrelen' aan de GR-en.

"In huis" zou de provincie volgens ons kunnen overwegen om meer in te zetten op actievere inhoudelijke sturing en scheiding van rollen, bijvoorbeeld:

1. Provincie kan een leidende rol pakken richting OD's door te investeren in het kwalitatief beter maken van de OD's, bijvoorbeeld op het gebied van:
 - Kennis (opleiding, training, kennissystemen),
 - ICT-systemen (big-data, workprocessmanagement),
 - Processen (bijv. lean) en
 - Innovaties (techniek/afstand gestuurd etc.).
2. De portefeuilles vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds zijn bestuurlijk gesplitst. De provincie treedt richting OD's echter ook op in verschillende rollen (eigenaar, bevoegd gezag en opdrachtgever). Deze rollen vragen andere manieren van sturen en andere interventies. Het is belangrijk steeds heel bewust te zijn van de rol die wordt opgepakt en daar vervolgens ook naar te handelen. Overwogen kan worden om die rollen bestuurlijk en ambtelijk scherper af te bakenen en eventueel te scheiden.
3. De invloed en sturing die een deelnemer kan geven aan een gemeenschappelijke regeling is in sterke mate afhankelijk van de rolinvulling die zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt gekozen. De provincie kan kiezen voor een activistische aanpak. Dat betekent bijvoorbeeld dat de provincie initiatieven

¹⁷ Totaal 64 gemeenten (op dit moment)

neemt en die vertaalt in voorstellen. De provincie kan ook optreden als trekker van (bestuurlijke) werkgroepen of faciliteiten bieden voor gewenste ontwikkelingen (secretarissen, werkruimten en beleids capaciteit). Zo kan de provincie -door te faciliteren- een leidende rol pakken (vanuit inhoud en kwaliteit de sturing verstevigen).

In principe zijn “zuiverheid” in rollen, aandacht voor kennisontwikkeling en gerichte inhoudelijke sturing altijd interessant en versterkend voor de samenwerking tussen OD's en provincie.

5.2 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Uit de gesprekken blijkt dat de onderlinge taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden grotendeels helder zijn. De verantwoordelijkheden binnen de provincie zijn goed belegd (o.m. programmamanager, accountmanagement). Ook zijn de ambtelijke en bestuurlijke structuur binnen de provincie en de afstemmingsstructuur (dialogosessies en wekelijks zakenlijstoverleg) tussen provincie en OD's helder. De geïnterviewden spreken over korte lijnen en goede onderlinge relatie.

Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van (de samenhang tussen) het strategisch beleid (provincie) en het operationeel beleid (OD's). De taakverdeling is hier niet helemaal scherp. De geïnterviewden spreken over een grijs gebied. Op dit punt dienen OD's en provincie volgens ons goede afspraken te maken over samenwerking bij de overgangen in de beleids cyclus (de kruising in de “big 8”-cyclus). Essentiële vraag is tevens hoeveel ruimte de provincie de OD's wil geven om tactisch beleid te ontwikkelen.

5.3 Rol (o.a. opdrachtgever/opdrachtnemer en jaaropdracht)

Voor veel geïnterviewden is de rol van de opdrachtgever duidelijk. Belangrijke instrument van de provincie bij de sturing van de OD's zijn de jaaropdrachten en de bijbehorende “termijnrapportages”. In de opdrachten is vastgelegd welke producten en diensten dienen te worden geleverd tegen welke vergoeding. Daarbij worden zowel de kwantitatieve als kwalitatieve eisen meegegeven. De jaaropdrachten zijn zeer gedetailleerd. Dit is in de startfase zo ontstaan. In de gesprekken kwam naar voren dat de gedetailleerdheid op dat moment ook nodig was vanuit het perspectief van de provincie en de OD's. De concrete uitwerking zorgde voor onzekerheidsreductie aan beide kanten. Ondertussen is daar vier jaar ervaring mee opgedaan en zijn partijen samen op zoek naar een vereenvoudiging/verbetering van de opdracht.

De OD's verantwoorden drie keer per jaar aan de provincie aan de hand van een provinciaal format. Deze verantwoording wordt getoetst met behulp van de in de opdracht meegegeven provinciale kaders voor onder andere kwantiteit, kwaliteit en financiën.

Uit de verantwoordingsdocumenten blijkt dat ook het detailniveau van verantwoorden hoog is. Verantwoording vergt veel administratie. Zowel provincie als OD's zijn op zoek vermindering van administratieve lasten.

De sturing was/is vooral gericht op geld en productie. Volgens veel geïnterviewden is de inhoudelijke sturing nog secundair. De strategielijnen 2 en 3 komen hierdoor minder in beeld. Op dit moment wordt er door de provincie gewerkt aan een gerichtere en handzamere werkset voor de jaaropdracht.

6 Provinciale middelen

6.1 Middelen

In de periode 2013-2017 is €1.280.000 miljoen besteed voor de realisatie van de Handhavingskoers (zie tabel 5).

Jaar	Extrinsieke motivatie overheid	Extrinsieke motivatie omgeving	Intrinsieke motivatie
2013	€335.000	€0	0.1 fte
2014	€297.000	€54.000	0.2 fte
2015	€110.000	€131.000	0.2 fte
2016	€115.000	€146.000	0.2 fte
2017	€92.000	€0	0.2 fte
Totaal	€949.000	€331.000	0.9 fte
	€1.280.000		0.9 fte

Tabel 5: middelen Handhavingskoers

Uit de tabel blijkt dat €949.000 is besteed aan extrinsieke motivatie overheid, €331.000 is besteed aan extrinsieke motivatie omgeving en 0.9 fte (ca. €70.000) is besteed aan intrinsieke motivatie. In de loop van de uitvoeringsjaren worden diverse aanvullende opdrachten verstrekt aan de OD's. De totale waarde van de aanvullende opdrachten is niet onderzocht.

De echte waarde van de strategielijnen is te bepalen als de resultaten van de acties daadwerkelijk naar de praktijk zijn vertaald. Dit is nog niet het geval. Alle investeringen in de projecten/pilots en studies (vooral strategielijn 2 en 3) moeten de komende tijd nog worden omgezet in "resultaatgevende" dagelijkse praktijk.

6.2 Mensen

In de gesprekken komt naar voren dat de provincie bij de start van de OD's de benodigde sturingscapaciteit voor het opdrachtgeverschap heeft onderschat om de taken die horen bij de rollen eigenaar, bevoegd gezag en opdrachtgever voldoende uit te kunnen voeren. In de loop van de jaren is het tekort onderkend en ondertussen ondervangen. Het provinciale ORO-VTH-team bestaat momenteel uit 20 fte. Uit de gesprekken komt naar voren dat het aantal fte voldoende is om de provinciale VTH-taken uit te voeren, mits de OD's zelfstandig en professioneel invulling geven aan de opdracht.

De effectiviteit en efficiency van de middelen inzet is volgens ons niet voldoende vast te stellen met behulp van de indicatoren uit de handhavingskoers. Uit de interviews komt naar voren dat de aandacht bij de OD's voor risicogericht toezicht (strategielijn 1) is gerealiseerd. Ook de aandacht voor gedrag is bij de OD's verstevigd.

7 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze antwoorden op de onderzoeksvragen op basis van de evaluatie van de “kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016”.

1. In welke mate zijn de gestelde (outcome) doelen van het beleid bereikt?

De gestelde doelen¹⁸ zijn niet gehaald.

Uit de VTH-rapportage over 2016 volgt een gewogen gemiddelde over de verschillende kleursporen en de drie OD's van 69% spontane naleving 18% ernstige overtreding. Er zijn daarbij verschillen tussen de kleursporen. Ook zijn er verschillen tussen de diensten, die zijn waarschijnlijk toe te schrijven aan verschillen in registratie. Waarschijnlijk heeft de koers wel bijgedragen aan milieu- en maatschappelijke doelen.

1a. Zijn de gebruikte indicatoren in de (outcome) doelstellingen van het beleid en de wijze waarop deze worden bepaald een geschikte maat voor het effect van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering?

De indicatoren zijn onvoldoende om doelbereik te kunnen meten.

De indicatoren zijn paradoxaal; de beoogde aanpak leidt tot een verhoogde “pakkans” wat leidt tot een lagere score op de spontane naleving. Om een goed gesprek te kunnen hebben over inspanningen, resultaten en maatschappelijke effecten zijn andere, betere toegespitste indicatoren nodig, met name om de strategielijnen beter te kunnen volgen.

2. In welke mate hebben de ingezette strategielijnen en bijbehorende acties door en namens de provincie (output/prestaties) hieraan (naar verwachting) bijgedragen? In hoeverre hebben andere (externe) factoren een rol gespeeld?

De bijdrage van de strategielijnen kan niet worden vastgesteld.

De strategielijnen hebben geen eigen indicatoren. Overigens komt uit het onderzoek naar voren dat provincie en OD's positief zijn over maatschappelijke effecten van de risicogerichte aanpak en de andere strategielijnen.

De invloed van nieuwe wetgeving en van de opstartfase van de OD's is meer dan aanzienlijk als het gaat om de resultaten.

2a. Hoe en in welke mate zijn de drie strategielijnen aan de hand van de richtinggevende acties operationeel gemaakt?

Met name de risicogerichte aanpak is uitgewerkt. De andere strategielijnen zijn geoperationaliseerd met behulp van pilots.

2b. Hoe en in welke mate zijn de aangekondigde acties uitgevoerd? Hebben die acties daadwerkelijk bijgedragen aan invulling van de 3 strategielijnen?

Een deel van de acties is uitgevoerd¹⁹.

De acties van strategielijn 1 (stimuleren naleving door provincie) zijn grotendeels uitgevoerd door de OD's. Het risicogericht toezicht is goed ingevoerd bij de diensten en wordt steeds verder verfijnd.

In de strategielijnen twee (stimuleren naleving door omgeving) en drie (beïnvloeden naleving uit eigen beweging) betreft het vooral pilots en onderzoek. De vertaling naar de uitvoeringspraktijk moet nog gestalte krijgen.

¹⁸ Naar 80% spontane naleving en 7% ernstige overtreding

¹⁹ Zie overzicht bijlagen

De acties passen logisch in de strategielijnen.

De risicogerichte benadering is succesvol en draagt bij²⁰. Van de pilots is geen bijdrage vast te stellen, omdat de implementatie nog komt.

2c. Wat is het draagvlak bij alle betrokkenen, waaronder de omgevingsdiensten en medeoverheden?

Het draagvlak voor de koers is goed.

OD's²¹ stellen echter vragen bij de implementatiestrategie en de follow up van pilots. Sommige pilots zijn in de grindbak terecht gekomen. Op zich hoort dat bij een pilot; het is dan wel van belang om gezamenlijk een alternatief of een vervolg te ontwikkelen. Het sturen op gedragsverandering bij de uitvoerders is in 2016 gestart. Het 'zaadje is geplant', maar zoals elke gedrags- en cultuurverandering is dat iets van de lange adem en vraag om blijvende aandacht.

De medeoverheden zijn niet in dit onderzoek betrokken.

2d. Welke andere acties had de provincie kunnen/moeten nemen?

Het gaat niet zozeer om alternatieve acties.

Essentie is dat het accent meer had kunnen liggen op gezamenlijkheid en gerichte implementatiestrategie.

3. In welke mate is de gekozen organisatie waarmee de uitvoering van de TH-taken bij de omgevingsdiensten is belegd (de gemeenschappelijke regeling, de dienstverleningsovereenkomst, de interne opdrachtgevers-organisatie) ondersteunend aan het realiseren van het beleid?

De structuur is op hoofdlijnen logisch en werkt.

De vorm van de gemeenschappelijke regelingen was onvermijdelijk, een beter alternatief was ook niet voor handen. De dienstverleningsovereenkomsten zijn erg gedetailleerd, maar zeker in de startfase was dat de best mogelijke oplossing. De interne opdrachtgeversorganisatie is kwalitatief goed ingericht.

3a. Is de provinciale rol als deelnemer in de gemeenschappelijke regelingen nog steeds de meest geëigende?

De provinciale rol als deelnemer in de Gemeenschappelijke Regeling is nog steeds passend²².

Deelname aan drie diensten is in principe een voor de hand liggende keuze. Alternatieven zoals de provinciale opgaven vanuit één dienst organiseren waren bij de start mogelijk, maar zijn nu weinig realistisch. De provincie had kunnen kiezen voor een prominentere rol in de drie OD's.

3b. Zijn taken en verantwoordelijkheden helder en voldoende belegd, zijn de rollen duidelijk?

Rollen en taken zijn grotendeels helder.

De ambtelijke en bestuurlijke structuur binnen de provincie en de afstemmingsstructuur tussen provincie en OD's werkt. Op dit moment werken provincie en OD's aan het verbeteren van de samenhang tussen het strategisch beleid (provincie) en het operationeel beleid (OD's). De taakverdeling is hier niet helemaal duidelijk en de overdracht van het estafettestokje tussen provincie en OD's in de beleidscyclus is nog

²⁰ Wat echter niet zichtbaar gemaakt kan worden met behulp van de indicatoren

²¹ Maar de provincie zelf ook...

²² Tevens wettelijk verplicht

niet perfect. Overigens gaat het meer om samenwerking dan het overgeven van een estafettestokje.

3c. Is de rol van opdrachtverlener aan de Omgevingsdiensten voldoende helder geweest en zijn de diensten goed gevoed vanuit de beleidsinhoud?

De rol van de opdrachtgever is duidelijk.

De opdrachten aan de OD's worden op dit moment uitgebreid vastgelegd in jaaropdrachten. Jaarlijks wordt hier drie keer verantwoording over afgelegd met behulp van standaardrapportages. Het detailniveau is nog hoog, maar dit bood in de startfase van de OD's voor alle partijen de nodige duidelijkheid en zekerheid. De sturing was/is vooral gericht op geld en productie. De inhoudelijke sturing is nog secundair. Op dit moment wordt gewerkt aan een gerichtere en handzamere werkset voor de jaaropdracht.

De eerste strategielijn staat wel in verbinding met de opdrachtovereenkomst. Voor de overige twee lijnen is dat minder het geval.

4. Zijn de provinciale middelen en menskracht t.b.v. de Handhavingskoers (input) op een effectieve en efficiënte manier ingezet?

De effectiviteit en efficiency van de middeleninzet is niet voldoende vast te stellen.

In de periode 2013-2016 is ca. 1,2 miljoen besteed voor de realisatie van de Handhavingskoers. Een krappe 0,9 miljoen daarvan is besteed aan extrinsieke motivatie overheid²³. Ca 70.000 euro is besteed aan promotieonderzoek naar intrinsieke motivatie. De rest is besteed aan pilots rond extrinsieke motivatie²⁴. De echte waarde van de strategielijnen is te bepalen als de resultaten van de acties daadwerkelijk naar de praktijk zijn vertaald. Overigens zal het niet eenvoudig zijn hier goede indicatoren voor af te spreken.

²³ Met name risicogericht handhaven

²⁴ Samenhang omgeving-bedrijf

Bijlagen

- 1 Documentenlijst
- 2 Gesprekspartners
- 3 Implementatie acties

Bijlage 1. Documentenlijst

Handhavingskoers

- 1 Handhavingskoers 2013-2016
- 2 Statenstukken Handhavingskoers
 - a) Statenvoorstel Handhavingskoers
 - b) Advies Cie Ecologie en Handhaving inzake Statenvoorstel Handhavingskoers
 - c) Memorie van antwoord bij Statenvoorstel Handhavingskoers
 - d) Statenbesluit 12 oktober 2012 inzake vaststelling Handhavingskoers 2013-2016
- 3 Stand van zaken operationalisering Handhavingskoers 2013-2016
- 4 Rapport onderzoek (expert opinion) commissie Eijlander/Mans naar vergunningverlening en handhaving
- 6 Risicobeleid Externe Veiligheid 2014 – 2018

Opdrachten aan de OD's

- 7 Opdracht aan de omgevingsdiensten 2013
- 8 Opdracht aan de omgevingsdiensten 2014
- 9 Opdracht aan de omgevingsdiensten 2015
- 10 Opdracht aan de omgevingsdiensten 2016
- 11 Opdracht aan de omgevingsdiensten 2017

Producten per strategielijn en per bijbehorende actie

Risicogericht handhaven

- a) Methode voor de risicogerichte verdeling van toezichtsmiddelen
 - b) GS-dossier risicogerichte verdeling van toezichtsmiddelen
 - c) Statenmededeling risicogerichte verdeling van toezichtsmiddelen
- 12 Rapportage Risicogerichte prioritering op de wetsdomeinen
- 13 Risicogerichte prioritering en bijbehorende toezichtsaanpak Flora- en faunawet; 2015
- 14 Notitie Uitvoering Boswet 2014
- 15 Methodiek programmeren toezicht veehouderij (2014)
- 16 Vormgeving toezicht bodemsaneringen

Uitsluiten met Wet Bibob

- 17 Beleidsregel Bibob
- 18 Toelichting op Beleidsregel Bibob
- 19 Werkinstructie Wet Bibob en Wabo

Handhaving in beleid verankeren

- 20 Met handhaving nieuw beleid sturen
- 21 Format voor handhaafbaarheidstoets

Assistentie bieden

- 22 Beleidskader Systeemgericht toezicht
 - a) Tussentijds verslag Systeemgericht toezicht
 - b) PNB-2015-48 rapportage systeemgericht toezicht november 2015
- 23 Plan van aanpak Nalevingsmanagement en Systeemgericht toezicht 2015

- 24 Reactie van de provincie op Plan van aanpak Nalevingsmanagement en

Systeemgericht toezicht 2015

- 25 Memo Systeemgericht toezicht 2016
26 a) Rapport Nalevingsmanagement Whvbz 2015
 b) Reactie van de provincie op Rapport Nalevingsmanagement Whvbz 2015

Meer toezicht op afstand

- 27 Theoretische verkenning Toezicht op afstand
28 a) Plan van aanpak Toezicht op afstand (2014)
 b) Reactie van de provincie op Plan van aanpak Toezicht op afstand
29 a) Projectvoorstellen voor 4 pilots Toezicht op afstand
 a1) Pilotvoorstel uitlezen meters
 b1) Reactie van de provincie op Projectvoorstellen voor 4 pilots Toezicht op
afstand
30 a) Tussentijds verslag Toezicht op afstand 2014
 b) Reactie van de provincie op Tussentijds verslag Toezicht op afstand 2014
31 a) Rapport Toezicht op afstand (gebruik maken van luchtfoto's)
 b) Reactie van de provincie op Rapport Toezicht op afstand (gebruik maken
van luchtfoto's)
32 Rapport Toezicht op afstand (uitlezen meters)
33 Reactie van de provincie op Rapport Toezicht op afstand (uitlezen meters)
34 Elektronische monitoring luchtwassers toetsingskader
35 2Rapportage Toezicht op afstand 2016

Omgeving stimuleren

- 36 Plan van aanpak Ontsluiten van toezichts- en handhavingsinformatie (2015)
37 a) Rapport Ontsluiten van toezichts- en handhavingsinformatie (2016)
 b) Reactie van de provincie op rapport Ontsluiten van toezichts- en
handhavingsinformatie 2016

Bevorderen van contact tussen object en zijn omgeving

- 38 Rapport 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven'
39 Analysetool instrumenten 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van
bedrijven'
40 Plan van aanpak 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven'
2014
41 Tussentijdse evaluatie 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van
bedrijven' 2015 en advies voor vervolg
42 Verslag 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven' 2015
43 Evaluatie 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven' 2016
en advies voor vervolg

Stimuleren van klachtenmanagement bij organisaties die onder toezicht staan

- 44 Plan van aanpak 'Klachtenmanagement door bedrijven'; 2015
45 Stand van zaken 'Klachtenmanagement door bedrijven'; 2015
46 Plan van aanpak 'Klachtenmanagement door bedrijven'; 2016
47 a) Uitvoeringsbeleid 'Klachtenmanagement door bedrijven' 2017
 a1) Voortgang en evaluatie Klachtenmanagement door bedrijven 2016
 a2) Matrix Klachtenmanagement 2016

- b) Reactie van de provincie op evaluatie Klachtenmanagement door bedrijven 2017

Provincie met een gezicht; nalevingsgericht opdrachtgeven en nalevingsgericht subsidie verstrekken

- 48 a) Rapport Nalevingsgericht opdrachtgeverschap en nalevingsgerichte subsidieverlening
- b) Reactie van de provincie op Rapport Nalevingsgericht opdrachtgeverschap en nalevingsgerichte subsidieverlening

Evaluaties reguliere TH-werkzaamheden door OD's

- 49 Rapport Evaluatie Klachten en Ongewone voorvallen 2014
- 50 a) Rapport Evaluatie Klachten en Ongewone voorvallen 2014- 2015
- 51 b) Reactie van de provincie op Rapport Evaluatie Klachten en Ongewone voorvallen 2015
- 52 a) Rapport Evaluatie klachtenbehandeling 2015-2016
- b) Reactie van de provincie op Rapport Evaluatie klachtenbehandeling 2016
- 53 Inventarisatie mogelijkheden 'Objectiveren van geuroverlast' 2016
- 54 a) Whvbz-klachtenrapportage 2015
- b) Reactie van de provincie op de Whvbz-klachtenrapportage 2015
- 55 Verbeterde Whvbz-klachtenrapportage 2015
- 56 a) Rapport Evaluatie Nalevingsmanagement 2016
- 57 b) Reactie van de provincie op Rapport Evaluatie Nalevingsmanagement 2016
- 58 a) Analyse meldingenstelsel PAS 2016
- b) Reactie van de provincie op Analyse meldingenstelsel PAS 2016
- 59 Evaluatie Landelijke aanpak en afstemming PGS 29 over 2015 en 2016
- 60 Evaluatieverslag T&H Wet luchtvaart over 2015
- 61 a) Evaluatie T&H Flora en faunawet over 2014
- b) Reactie van de provincie op Evaluatie T&H Flora en faunawet over 2014
- 62 a) Evaluatie T&H Flora en faunawet over 2015
- b) Reactie van de provincie op Evaluatie T&H Flora en faunawet over 2015
- c) Reactie van de ODBN op reactie provincie
- 63 a) Evaluatie T&H Natuurbeschermingswet2015
- b) Reactie van de provincie op Evaluatie T&H Natuurbeschermingswet2015

Nalevingscijfers

- 64 Uitvraag voor opdracht 2015
- 65 Uitvraag voor opdracht 2016
- 66 Uitvraag voor opdracht 2017
- 67 Handhavingsplan samenvatting 2008 2011

Overige documenten

- 68 Bestuursakkoord 2015-2019
- 69 Statenmededeling Integrale aanpak VTH
- 70 DVO ODBN-Provincie
- 71 DVO OMWB-Provincie
- 72 DVO ODZOB-Provincie
- 73 GR ODBN

- 74 GR OMWB
- 75 GR ODZOB
- 76 Mandaatbesluit GS ODBN
- 77 Mandaatbesluit GS OMWB
- 78 Mandaatbesluit GS ODZOB
- 79 Uitgangspuntennotitie ORO 2012
- 80 Evaluatie Taken en functies ORO 2015
- 81 Programmaplan 2017 ORO EV VTH
- 82 VTH infographic
- 83 Begroting 2017 ODBN
- 84 Begroting 2017 OMWB
- 85 Begroting 2017 ODZOB
- 86 Organogram
- 87 Evaluatie Uitvoering Wet Bibob Provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe
visitatie
- 88 Jaarverslag cdK 2016 Wet Bibob
- 89 Agenda accountgesprek 2017
- 90 Knelpuntanalyse werkveld Toezicht en Handhaving t.b.v. programma 2015
- 91 Agenda managementoverleg PNB-ODZOB 2017
- 92 Agenda managementoverleg PNB-OMWB 2017
- 93 Agenda accountoverleg 2017
- 94 Agenda 3 directeuren overleg met gedeputeerde van den Hout 2017
- 95 Agenda kwartaaloverleg management ODBN - Provincie Noord-Brabant
maart 2017
- 96 Bijdrage van Rob Wolfs aan de diverse provinciale opgaven in 2016
- 97 Bijdrage van Rob Wolfs aan de diverse provinciale opgaven in 2017
- 98 Omgevingsanalyse handhaving omgevingsrecht provincie Noord-Brabant
- 99 Begeleidingsformulier beleidsoverleg Natuur, Water en Milieu
- 100 Rapportage ontsluiten toezichts- en handhavingsinformatie provincie Noord-
Brabant 2015
- 101 Projectplan Handhavingskoers 2012-2015
- 102 Verantwoording VTH 2015 Statenmededeling
- 103 Verantwoording VTH 2016 Statenmededeling
- 104 Agenda Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht 29 maart 2017
- 105 Verslag Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht 29 maart 2017
- 106 Agenda Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht 21 september 2016
- 107 Verslag Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht 21 september 2016
- 108 Integrale aanpak VTH Statenmededeling

Bijlage 2. Gesprekspartners

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>	<i>Organisatie</i>
Marijanne van den Dries	Programmamanager ORO-VTH	Provincie Noord-Brabant
Rob Wolfs Alex Casarotto Nathan Gradisen Han de Haas Maureen van Beers Bas van Andel	Projectteam (TH-leden)	Provincie Noord-Brabant
Alex Casarotto Gerdy van de Burgt Louis de Gier	Accountmanagers	Provincie Noord-Brabant
Rob Wolfs Bart Claerhoudt	Beleidsmedewerkers	Provincie Noord-Brabant
Trees Swaans (milieu) Erik van Herk (natuur)	Programmamanagers NWM	Provincie Noord-Brabant
Han de Haas	Regisseur Handhavingssamenwerking en onderzoeker	Provincie Noord-Brabant
Kees van Daal	Financieel strateeg ORO-VTH	Provincie Noord-Brabant
Jean Louis Kop	Communicatie adviseur	Provincie Noord-Brabant
Nico van Mourik	Directeur OMWB	Omgevingsdienst OMWB
Jan Lenssen	Directeur ODBN	Omgevingsdienst ODBN
Marloes Tolsma	Directeur ODZOB	Omgevingsdienst ODZOB
Joel van Dorst (OMWB) Jurgen Reijnen (ODBN) Bart Jansen (ODZOB) Ronald Delsink (ODBN)	Planners Omgevingsdiensten (Grijs / Groen / Zwemwater)	Omgevingsdiensten
Paul Meerman (OMWB) Jos Zanders (OMWB) Wil van Roosmalen (ODBN) René Govers (ODBN) Marij Aben (ODZOB) Karin Bakker (ODZOB)	Beleidsmedewerkers Omgevingsdiensten	Omgevingsdiensten
Gudo Stekhuizen (OMWB) Sven de Groot (OMWB) Jasper Simons (ODZOB) Bart Jansen (ODZOB) Arnoud van der Pol (ODBN)	Uitvoerders Omgevingsdiensten	Omgevingsdiensten
Jacco Rentrop (OMWB) Piet Heesakkers (OMWB) Mark Pepping (ODBN) Ariënne Leermakers (ODZOB) Bianka Opsteen (ODZOB)	Accountmanagers omgevingsdiensten	Omgevingsdiensten

Bijlage 3. Implementatie Handhavingskoers

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatieplan	Evaluatie
1. Risicogericht handhaven	- Ontwikkelen methode verdelen toezichtsmiddelen over wetsdomeinen binnen het omgevingsrecht (PNB). (prioriteringssysteem). - Herschrijven Europese systematiek naar Brabantse situatie (PNB). - Implementatie t.b.v. de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten (PNB/OD's). - Ontwikkelen/toepassen methode voor het verdelen van de toezichtsmiddelen over de diverse handhavingsobjecten en thema's binnen een wetsdomein (OD's).		Methode voor de risicogerichte verdeling van toezichtsmiddelen	Geen
2. Overtreders aanpakken	- Bijdrage aan landelijk traject (PNB). - Implementatie landelijke strategie (PNB/OD's).	- Actualiseren Brabantse handhavingsstrategie via handhavingssamenwerking (PNB). (n.v.t. door landelijke handhavingsstrategie werd hiervan afgezien).	Geen	Geen
3. Professioneel werken	- Brabantse Omgevingsdiensten voldoen aan kwaliteitseisen, waaronder de VTH Kwaliteitscriteria 2.1 a) voor de basistaken b) voor de verzoektaken (OD's). - Q-eisen in opdracht (PNB).	Uitdragen ambitie (enthousiasmeren): OD's voldoen aan ISO 9001 (PNB).	Geen	Geen
4. Bekwame medewerkers inzetten	- Bekwame medewerkers naar OD's (PNB). - Uitvoeren leveranciersaudit (PNB).	Roulatie medewerkers; niet langer dan 3 jaren aan een object verbonden (OD's).	Geen	Geen

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatieplan	Evaluatie
5. Samenwerken	- Oprichting Bestuurlijk platform omgevingsrecht (PNB). - Oprichting platform van drie RUD-directeuren (PNB).	N.v.t.	Geen	Geen
6. Handhavingstijl	Borgen via opdrachtverlening 2014 (PNB).	- Ontwikkelen in 2014 (OD's). - Toepassen vanaf 2015 (OD's). - Monitoren effect (PNB).	Geen	Geen
7. Wettelijke mogelijkheden optimaal benutten				
7a. Dwangsom innen	- N.v.t.; geen bijzondere actie vereist. Voortzetten oud beleid; goed geborgd (PNB). - Inning jaarlijks monitoren (PNB).	N.v.t.	Geen	Geen
7b. Bestuursdwang toepassen	Geen	Opstellen geactualiseerd draaiboek (PNB).	Geen	Geen
7c. Uitsluiten Bibob	Rapportage 'Bewust(er) handelen met derden' (van de visitatiecommissie die handelen heeft geëvalueerd (met een blik op de toekomst).	N.v.t.	Werkinstructie Wet Bibob en Wabo	Zie uitgevoerde acties
7d. Strafbeschikking uitvaardigen	Geen	- Bezien of uitbreiding van de feitenlijst wenselijk is gelet op de actuele handhavingsproblematiek: - jaarlijkse probleemanalyse T&H omgevingsrecht (PNB/OD's). - informatie aanleveren t.b.v. probleemanalyse (OD's).	Geen	Geen

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatieplan	Evaluatie
8. Handhaving in beleid verankeren				
8a. Met handhaving beleid sturen	Geen	– Volgen interne ontwikkelingen omgevingsbeleid en bijbehorend instrumentarium, betrekken is verlenen; zo nodig handhaving aansluiten (PNB). – Nieuw beleid mede baseren op evaluatie bestaand beleid werkbaarheidsanalyse uitvoeren op nieuw beleid en instrumentarium (PNB). – Handhaafbaarheidsanalyse uitvoeren V-domein (OD's).	Er is een geïmplementeerd format voor het uitvoeren van de handhaafbaarheidstoets van Wabo-vergunningen.	Geen
8b. Integraal handhaven, integraal nummeren	– Borgen via opdrachtverlening (PNB).	N.v.t.	Geen	Geen
8c. Assistentie bieden	– Borgen via opdrachtverlening (PNB).	– Nalevingsmanagementen systeemgericht toezicht uit breiden (OD's).	– Plan van aanpak nalevingsmanagement en systeemgericht toezicht. – Memo systeemgericht toezicht?	Tussentijds verslag Systeemgericht toezicht?

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatieplan	Evaluatie
9. Meer toezicht op afstand	- Theoretische verkenning (PNB). - Praktijkverkenning; borgen via opdrachtverlening 2013 (PNB). - Ondernemingsdossier: a) besluitvorming GS (PNB). b) opdrachtverlening (PNB). - Ter invoering van het ondernemingsdossier zijn hebben PNB en OD'n fors geïnvesteerd. Het is helaas het ministerie van EZ dat de stekker uit dit ICT-project heeft getrokken.	- Opleveren praktijkverkenning (OD's). - Keuze van in uitvoering te nemen mogelijkheden via GS en zo nodig PS (begroting) (PNB). - Scenario elektronische monitoring van luchtwassers via BZV; voorleggen aan GS / PS (PNB/OD's).	- Plan van aanpak Toezicht op afstand - Projectvoorstellen 4 pilots toezicht op afstand - Pilotvoorstel uitlezen meters	Tussentijds verslag Toezicht op afstand?
10. Naar een gezamenlijke aanpak van criminaliteit	Geen	- Informatie-uitwisseling (bv via een gemeenschappelijk informatiesysteem)	Geen	Geen

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatieplan	Evaluatie
1. Omgeving stimuleren	– Ontsluiten van risico's, hinderaspecten en naleefprestaties (actief omgaan met informatieplicht uit het Verdrag van Aarhus): a) opdrachtverlening 2014 (PNB). – Bevorderen contact tussen object en zijn omgeving: a) onderzoek naar matching van instrumenten aan bedrijfs- en omgevingskenmerken (PNB), b) uitvoeren van praktijkproef c) vervolg bepalen o.b.v. praktijkproef – Stimuleren klachtenmanagement: a) borgen via opdrachtverlening 2014 e.v. (PNB).	– Bevorderen contact tussen object en zijn omgeving: a) uitvoeren van praktijkproef (OD's), b) vervolg bepalen o.b.v. praktijkproef (PNB). – Stimuleren klachtenmanagement: a) uitvoeren opdracht (OD's).	Behoeftepijling is uitgevoerd. Deze bleek dermate gering te zijn dat de kosten en baten niet meer met elkaar in verhouding staan en dus (vooralsnog) afgezien is van actieve openbaarmaking. De huidige werkwijze van passieve openbaarmaking wordt voortgezet.	– Tussentijdse evaluatie 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven' 2015 en advies voor vervolg – Evaluatie 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven' 2016 en advies voor vervolg – Voortgang en evaluatie Klachtenmanagement door bedrijven 2016 – Reactie van de provincie op evaluatie Klachtenmanagement door bedrijven 2017

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet uitgevoerde acties	Implementatie	Evaluatie
2. Provincie met een gezicht	– Ontwikkelen nalevingsgericht opdrachtgeverschap en subsidieverlening: a) borgen via opdrachtverlening 2013 (PNB). Door de OMWB is een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot nalevingsgericht opdrachtgeverschap en subsidieverlening. Dit geen bruikbare resultaten opgeleverd. De aanbevelingen en conclusies waren niet bruikbaar. De OMWB heeft aangegeven dat zij niet de expertise in huis hebben om dergelijk onderzoek met succes af te ronden. Binnen de bestaande budgetten is het niet mogelijke gebleken voor PNB om dit onderzoek elders onder te brengen.	– Ontwikkelen nalevingsgericht opdrachtgeverschap en subsidieverlening: b) uitvoeren opdracht (OMWB). c) voorstel BO/GS/ BPO/(PS) (PNB). d) Toepassen (PNB). – Geen aanbestedingsseisen die naleving omgevingsrecht in de weg staan (PNB).	Geen	Geen

Project/pilot	Uitgevoerde acties	Niet afgeronde acties	Implementatie plan	Evaluatie
1. Verkennend onderzoek gedragsverandering	Inzet op het uitvoeren van deze opdracht als onderwerp van een promotieonderzoek door Han de Haas bij de Erasmus Universiteit te Rotterdam (EUR) (PNB).	- Onderzoek uitvoeren (PNB). - Promotieonderzoek loopt van 1-9-2013 tot 1-9-2018	Geen	Geen