

# PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING DOOR TE VOLDOEN AAN 55 KWALITEITSCRITERIA; 'TOO LITTLE TOO LATE' OF 'TOO EARLY TO TELL'?

Dick Ruimschotel<sup>1</sup>

## Inleiding en samenvatting

Het traject 'Professionalisering milieuhandhaving' ('kwaliteitscriteria') is in januari 2005 'afgesloten' met een eindmeting. Hier is uitkomen dat de meeste handhavingsinstanties overwegend aan de gestelde kwaliteitscriteria voldoen, terwijl een paar jaar eerder bijna niemand voldeed. Het soortgelijke programmatische stimulerings-traject Handhaven op Niveau wordt in november 2005 afgesloten met een feestelijk slotcongres en bekroning van de beste 'best practice'. Ondertussen is Rijk aan Handhaving van start gegaan voor de landelijke inspecties. In de onlangs door het kabinet aanvaarde 'kaderstellende visie op toezicht' wordt professionalisering genoemd naast 5 andere: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, en transparant. Behaald succes, voortgezet succes en beloofd succes dus...! Schrijver van dit artikel beperkt zich tot een globale evaluatie van het professionaliseringstraject milieuhandhaving als meest inhoudelijke van de genoemde programma's en blijft zitten met gemengde gevoelens. Is het doel van professionalisering werkelijk bereikt? Waren en zijn de kwaliteitscriteria wel de goede? Het traject wordt tegen het licht gehouden van tien inhoudelijke criteria in tegenstelling tot de 55 meer procesmatige criteria. De uitkomst daarvan is dat handhaving niet heeft laten zien wezenlijk verbeterd te zijn. Of in ieder geval nog niet. De redenen hiervoor worden gezocht in drie richtingen: de praktische aard van handhavers, hun traditionele motivatie van 'satisficers' en het gebrek aan normatieve sturing. De auteur ziet in het professionaliseringstraject een gemiste kans om het dominante sturingsmodel binnen milieuhandhaving, dat van controlefrequentie en sturen op capaciteit en input, meer fundamenteel om te buigen in de richting van een ander sturingsparadigma, dat van sturen op output en effect. De vraag waar het artikel mee eindigt is een bekende: is het glas nu half leeg of half vol? Heeft het professionaliseringstraject nu te weinig, te laat opgeleverd of is het nog te vroeg om daarover te oordelen? Als constructieve bijdrage aan de algemene discussie wordt een 'nieuw paradigma' voor handhaving geschetst, dat overlap vertoont met de zes principes van de kaderstellende visie.

## 1 De kwaliteitscriteria van het professionaliseringstraject

De meeste beoefenaren van het mooie vak van handhaver of toezichthouder weten wel wat het professionaliseringstraject inhoudt, maar bij wijze van samenvatting toch nog het volgende:

1. *Inhoud*: alle instanties op het gebied van milieuhandhaving (gemeenten, provincies, waterschappen en twee ministeries VROM en V&S) dienen te voldoen aan vier sets van criteria, in totaal 19 criteria met 55 subcriteria, waarvan 16 facultatief;
2. *Uitvoering*: het project heeft - met een starttijd van eind 2002 en een deadline van januari 2005 - aan betrokkenen een tijdpad geboden van ruim 2 jaar om aan alle criteria te voldoen; er is enige coördinatie en tussentijdse beoordeling geweest door provincies terwijl een audit aan het begin, midden en eind de stand van zaken weergeeft;
3. *Ondersteuning*: er heeft enige facilitering plaatsgevonden door landelijke instrumenten en stimulering door 'best practices'.

Bovenstaand is bekend, minder bekend is het antwoord op de volgende vragen. Wat is er met deze criteria gebeurd, wat had er moeten gebeuren, waarom is er niet gebeurd wat had moeten gebeuren en hoe moet het nu verder?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Het artikel dateert van mei 2005 maar heeft een bredere strekking dan een evaluatie van een bepaald moment. Dick Ruimschotel is directeur van CMC/T11 Company te Amsterdam. Hij is qua opleiding (strafrecht)jurist en sociale wetenschapper (methodoloog) en werkt sinds 1987 - als onderzoeker en adviseur op het gebied van rechtshandhaving - voor een veelheid van instanties (o.a. inspecties, politie, justitie, milieu, verzekeraars). In die hoedanigheid heeft hij bijgedragen aan de ontwikkeling van een aantal instrumenten (o.a. PolitieMonitor, Monitor Beleidsinstrumentele Wetgeving). Verder is hij de bedenker/vormgever van de Tafel van Elf (T11).

<sup>2</sup> Voor alle duidelijkheid en bij wijze van achtergrond. CMC/T11 Company heeft een aantal handhavingsinstanties geholpen bij het verder bereiken van de kwaliteitscriteria. De betrokken instanties (o.a. de gemeente Haarlemmermeer en het waterschap ZHEW/Hollandse Delta) zijn eerder voorlopers binnen handhaving dan achterblijvers. De in dit artikel neergelegde kritische observaties zijn dan ook geen weergave van de instanties voor wie en met wie wij gewerkt hebben, maar van de gemiddelde handhavingsinstantie zoals we die waarnemen in het veld.

## 2 Wat is er gebeurd?

### ad 1. de inhoudelijke criteria

In feite bestonden de kwaliteitscriteria al langer in de vorm van het model ‘adequaat handhaven’ dat als uitgangspunt heeft gediend van het professionaliseringstraject.

De kern van het professionaliseringstraject bestaat uit het definiëren van een handhavings-cyclus als inhoudelijke parallel van de organisatorische en financiële planning- en controlecycclus, zoals die altijd al door (overheids)organisaties wordt gehanteerd. Hiermee wordt de uitvoeringsinstantie, die handhavingsinstanties van nature altijd al zijn, meer op het spoor gezet van observatie, analyse, strategie en monitoring. We kunnen de criteria indelen afhankelijk van het feit of ze betrekking hebben op a) beleid, de sturing van handhavingsactiviteiten, b) verkrijgen of analyseren van informatie; c) borging van zaken of ondersteuning van de uitvoering dan wel d) de uitvoering zelf.

**Tabel 1 De kwaliteitscriteria ingedeeld naar de aard van hun norm**

Aard van de activiteiten	1. Doelen en condities	2. Strategie en werkwijze	3. Uitvoering	4. Evaluatie	Aantal criteria
Analyse	1.1 probleem-analyse, naleefanalyse risicoanalyse			4.2 monitoring 4.4. vergelijking en auditing	3
Beleed	1.2 prioritering	2.1 nalevingstrategie 2.2. toezichtstrategie 2.3 sanctiestrategie 2.4 gedoogstrategie		4.3 verantwoording	6
Ondersteuning en (kwaliteits)-borging	1.3 borging personele en financiële middelen 1.4 organisatorische condities	2.5 interne en externe afstemming 2.6 protocollen en werkinstructies 2.7 protocollen voor communicatie, informatie-beheer en informatie-uitwisseling	3.2 omvang van de handhavingscapaciteit 3.3. kwaliteit van de handhavingscapaciteit 3.4 uitvoerings-ondersteunende voorzieningen.	4.1 kwaliteitsborging	9
Uitvoering			3.1 handhavings-uitvoeringsprogramma		1

We krijgen met bovenstaand schema het volgende beeld: De meeste criteria slaan op ondersteuning en kwaliteitsborging, zes slaan op de wenselijkheid om het handhavingsbeleid beter te formuleren en er zijn enkele criteria, niet de minste, die slaan op de noodzaak van analyse voorafgaand en volgend op het formuleren van de handhavingsstrategie en de uitvoering ervan.

In feite zit in of achter de kwaliteitscriteria de omslag van operationeel sturen op inzet/capaciteit en het proces van de uitvoering (fase 3) naar een gericht strategisch en tactisch sturen op output en effect (fase 1, 2 en 4). In andere woorden, de criteria 3.1 -3.4 waren er al en ze zijn voorzien van een kop (fase 1 en 2) en een staart (fase 4), die weer in de bek van de kop genomen wordt. Hiermee is een heuse probleemoplossingscyclus neergezet.

### ad 2 Uitvoering

Laten we de cijfers spreken. De standen van zaken bij de nulmeting, tussenmeting en eindmeting zijn als volgt:

**Tabel 2 Vooruitgang bij het voldoen aan de kwaliteitscriteria**

Percentage voldaan	nulmeting 2003	tussenmeting begin 2004 <sup>3</sup>	eindmeting 2005
0 - 20 % voldaan	10	4	0,4
20 - 40 % voldaan	<b>39</b>	35	1.2
40 - 60 % voldaan	27	<b>36</b>	1,5
60 - 80 % voldaan	22	18	12,6
80 - 100 % voldaan	2	12	<b>84.3</b>

<sup>3</sup> Dit is een berekening op basis van enkele provinciale overzichten; een landelijk overzicht ontbreekt – merkwaardigerwijs. Overigens is goed te zien, dat het eerste jaar maar een beperkte vooruitgang te zien heeft gegeven. Men heeft het voor het merendeel aan laten komen op een eindsprint in 2004.

In zekere zin is het professionaliseringstraject een daverend succes. Immers, het percentage van handhavingsinstanties dat voldoet aan de kwaliteitscriteria is geweldig gestegen. Er zijn twee zaken die een schaduw werpen op dit succes. Ten eerste, het professionaliseringstraject is laat op gang gekomen. De kwaliteitscriteria zijn uitwerkingen van het model van adequaat handhaven, dat al jaren beschikbaar was. Het heeft lang geduurd voordat de kwaliteitscriteria waren geformuleerd, maar ze waren min of meer halverwege 2002 toch wel bekend. Tot mijn verbazing zijn handhavingsinstanties echter pas goed in actie gekomen in 2004, een soort sprint in het zicht van de meet.<sup>4</sup> Ten tweede, het is belangrijk te beseffen dat de kwaliteitscriteria geen inhoudelijke kwaliteit vereisen; ‘doet men het goed’. Het zijn meer procesmatige criteria; ‘doet men het’. Een instantie moet een naleefanalyse doen, maar als deze bestaat uit een globale schatting of het tellen van het aantal meldingen, dan is dat ook goed. Het voldoen aan de kwaliteitscriteria is dus niet een keurmerk dat men het goed doet, wel dat men aan een aantal minima criteria voldoet. Dit is geen nieuwe constatering, maar ik vraag me af of eenieder wel goed beseft dat hiermee de scores op de kwaliteitscriteria meer slaan op, wat in de oude lagere school terminologie, ‘vlijt’ en ‘gedrag’ slaan dan op ‘prestatie’.

### *ad 3 . Ondersteuning en sturing van het proces*

De coördinerende regiegroep heeft twee soorten instrumenten laten ontwikkelen ter ondersteuning van het behoeve van de professionalisering van de handhaving: een rapport ‘meetbare handhavingsdoelstellingen’ (het project ‘outputcriteria’) en het instrument ‘kengetallen’. Bij dit laatste is een softwareprogramma bijgeleverd dat helpt om bij een bepaalde doelstelling van gewenste controlefrequenties en een gegeven standaardtijd voor controles de benodigde capaciteit uit te rekenen. Gebruik van deze software moet leiden tot kengetallen in de zin van aangepaste normtijden voor uitvoeringshandelingen (standaard typen van controles). Sommige doelgroepen hebben nog voor aanvullende ondersteuning gezorgd. Zo heeft de Unie van Waterschappen de methodiek van probleemanalyse, naleefanalyse en prioritering laten uitwerken.

Bij al deze vormen van ondersteuning valt op dat de instrumenten laat zijn opgeleverd, net voor of net na de zomer van 2004, bijna als mosterd na de maaltijd. Verder lag de nadruk op ondersteuning van de gebruikelijke vorm van handhaving, namelijk de ondersteuning van de gewoonte om te sturen op controlefrequentie. Dit lijkt mij een volkomen foute signaalwerking naar het veld. Het lijkt erop dat de sturing meer erop beducht is geweest om het veld ‘bij elkaar te houden’. Men heeft dus niet meer geëist dan in het professionaliseringsprotocol stond. Het stellen van de procescriteria is als voldoende gekwalificeerd en het beginnen te stellen van minimum en verdergaande kwaliteitscriteria was uit den boze.

Qua ‘best practices’ is het resultaat schamel. Er hebben zich weinig best practices aangediend. Het concept ‘best practices’ is overigens discutabel. Het gaat ervan uit dat er zich in de praktijk al heel goede, zeer navolgenswaardige praktijken bestaan. Dit is de vraag. Handhaving is niet echt een hoog ontwikkeld vak en voorzover ze willen vernieuwen willen handhavers het allemaal zelf doen of hooguit van elkaar lenen/leren. Het zou m.i. de voorkeur hebben om uit te gaan van ‘best concept’ en dan proberen dit concept in de praktijk te brengen.

### **3 Wat had er moeten gebeuren?**

Er is veel gebeurd, erg veel en voornamelijk ten goede. Maar is het goed genoeg? De kernvraag is immers of er nu beter wordt gehandhaafd met meer resultaat. Als de handhaving niet wezenlijk veranderd is of niet meer effectief is geworden, dan heeft de exercitie immers nauwelijks zin gehad. Zoals het congressthema van mei 2004 het uitdrukte “is er nog iets anders gebeurd dan dat de handhaving een grote papierwinkel is geworden”. Als we de criteria herformuleren in 10 aspecten die er echt toe doen, dan ontstaat het volgende beeld:

1. Bij de *probleem- en risico analyse* had handhaving meer moeten samenwerken met beleid en had men veel meer objectieve handhavings-, nalevings- en risico- en milieugegevens binnen de analyse

---

<sup>4</sup> Een goed voorbeeld van een ‘proactieve’ kwaliteitsverbeteringsslag is de trilogie van het waterschap ZHEW (nu Hollandse Delta) uit 2001: ‘lozingen de maat genomen’ ‘adequate handhaving’ en ‘adequaat beleid’, nog steeds een inspirerend stuk.

- moeten betrekken. Nu heeft men meestal volstaan met geen informatie, met globale beelden, en op zijn best schattingen of een globaal gedeeld proces met beleidsmakers.
2. *Naleving en overtreding* had men scherp in beeld moeten brengen, per overtreder, per doelgroep, per ernst van de overtreding, per beleidsaspect. Hoewel dit aspect in de criteria veel nadruk heeft, hebben veel instanties dit niet eens als een norm gezien.
  3. De *informatiehuishouding* had grondig moeten worden herzien en verbeterd. Professioneel handhaven staat of valt met het kunnen beschikken over de juiste informatie; informatie over doelgroepen, over risico's, over overtredingen, oorzaken van overtreden, enz. Bestanden hadden moeten worden geschoond, registraties verbeterd en analyses verdiept. Naast de ICT-matige ondersteuning van de uitvoering (fase 3), hadden systemen moeten worden ingevoerd die analyse, prioritering en management informatie ondersteunen (fase 1, 2 en 4). Op dit moment bestaat de ICT-ondersteuning uit standaard vergunningprogramma's en ondersteuning van de uitvoering in de zin van afhandeling van de werkvoorraad.
  4. De *nalevingsstrategie* had een stuk gevarieerder, slimmer en effectiever moeten worden met meer communicatie, overleg met doelgroepen, preventief gerichte projecten, targeting van individuele overtredings- en ernstrisico's op basis van precieze informatie, gevarieerde aspectcontroles, integraliteit qua sturing of uitvoering enzovoort. De indruk bestaat dat alleen de sanctiestrategieën verscherpt zijn, maar dat alles verder bij het oude is gebleven.
  5. Qua *capaciteit, expertise, en tijdbesteding* had er een verschuiving moeten plaatsvinden van uitvoering naar analyse en sturing. Voorzover men geen nieuwe mensen met andere expertise heeft willen aannemen, had men minimaal het zittende kader een training moeten geven in de nieuw vereiste vaardigheden van analyse, sturing en monitoring. Men heeft het nu gedaan met het zittende kader, met het professionaliseringslijstje maar zonder training.
  6. De *uitvoering* had een significante verandering moeten ondergaan als uitvoering van een echte, gedifferentieerde strategie gevoed door genuanceerde probeem- naleef- en risicoanalyse. Nu zijn in de meeste gevallen gewoon de uitvoeringsplannen van de jaren daarvoor genomen en met een enkele wijziging als daar op grond van de prioritering aanleiding voor was, voor 2005 van toepassing verklaard.
  7. *Monitoring en evaluatie* hadden moeten plaatsvinden aan de hand van concrete overtredingsgegevens en aan de hand van kengetallen die in het teken staan van verbeterd effect, dus handhavingsrendement of milieurendement.
  8. *Criteria algemeen*. Men had de procesmatige criteria inhoudelijk en normatiever moeten vullen en vervullen; niet slechts afvinken van wat minimaal vereist is, maar creatief en geïnspireerd de criteria aangrijpen om veranderingen door te voeren.
  9. Meer algemeen gesproken had er een *paradigma wisseling* moeten plaatsvinden van sturen op input/capaciteit en inzet/controlefrequentie naar sturen op output en effect. De handhavingsinstanties hadden zich moeten realiseren dat er fundamenteel iets anders van ze gevraagd wordt dan ze tot dan toe deden en de centrale en decentrale sturing had tijdiger, inhoudelijker en normatiever moeten zijn.
  10. *Sturing en verantwoording*. De politiek verantwoordelijken hadden verregaande transparantie moeten krijgen over problemen en risico's, mogelijke strategieën en oplossingen, zodat ze, betrokken en geïnformeerd, mee hadden kunnen denken en beslissingen hadden kunnen nemen. Dit is verregaand niet gebeurd. In plaats daarvan is het professionaliseringstraject teveel een project van (een deel van) de werkvloer geworden. Handhaving wordt, zo verwacht ik, binnenkort weer een hamerstuk.

Als we de handhavingsinstanties die deel hebben genomen aan het professionaliseringstraject de maat nemen aan de hand van deze 10 criteria (voor iedere goede score 1 punt), dan is naar mijn inschatting het resultaat dat men hoogstens een 3 heeft gehaald. Men hoeft mij niet te geloven, maar men kan zelf het bovenstaande lijstje van criteria gebruiken om zichzelf dan wel handhaving in het algemeen te beoordelen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> In het officiële eindrapport 'Eindmeting professionalisering milieuhandhaving' komt men tot veel optimistische conclusies. Dit komt – los van het feit dat dit soort rapportages om politieke en psychologische redenen een soort opgewekt optimisme moet uitstralen wegens de geboekte vooruitgang - voor het grootste deel omdat de

#### 4 Waarom is er niet gebeurd wat had horen te gebeuren: een interpretatie

Laten we even aannemen, dat de observaties kloppen. Waarom is niet gebeurd, wat volgens de bovenstaande inhoudelijke criteria had moeten gebeuren. Ik zie drie redenen:

- *Practici*. Handhavers zijn doeners, geen denkers of praters of schrijvers;
- *Motivatie*: handhaving en handhavers streven naar haalbare en redelijke doelen, niet naar optimalisatie van resultaten;
- *Sturing*: er zit weinig normatieve sturing op handhaving, noch centraal, noch decentraal.

*ad 1 practici*: Handhaving is, we zeiden het al, een typisch uitvoeringsvak en handhavers zijn practici. Andere zaken worden snel afgedaan als moeilijkdoenerij of academische exercities. In zekere zin zijn handhavers verregaand *behoudend*: ‘het is goed zo’, ‘we doen het toch altijd al zo’. Veel handhavers hebben, uiteraard weer de goeden niet te na gesproken, de neiging om het altijd zelf te doen of te denken dat ze het zelf wel kunnen. Deze operationele gerichtheid en eigenstandigheid zijn niet alleen persoonlijke trekken van handhavers, maar overall kenmerken van de cultuur van de handhaving. Een samenhangende trek is het gebrek aan discussie. Er valt met handhavers bijna niet te discussiëren over goed, beter en best. Ik mag het zeggen, want ik heb het geprobeerd, in artikelen, in tafelredes, in voorstellen aan de regiegroep, in emails aan Wout Klein of het platform milieuhandhaving van grote gemeenten. Men zwijgt en ik vat dit zwijgen dan maar op als een zwijgen in zelfgenoegzaamheid; wie zwijgt, stemt niet toe.<sup>6</sup> En het blad Handhaving. Is dat een blad dat bericht over hoe het gaat of een forum over hoe het beter kan?<sup>7</sup>

*ad 2. motivatie*: De wereld laat zich op vele manieren indelen, en één manier is om onderscheid te maken naar ‘satisficers’ en ‘optimizers’.<sup>8</sup> De eerste zijn tevreden als zekere minima gehaald zijn, de tweede zijn nooit tevreden en streven gedurig naar optimale resultaten. Handhavers zijn voor het overgrote deel ‘satisficers’. Het professionaliseringstraject is door de meesten niet gezien als een kans om te groeien, om zich te herdefinieren maar als een nieuwe set van minimum regels. Men denkt beroepshalve in regels en als professional voldoet men met veel of weinig (tegen)zin de regels van de kwaliteitscriteria. Het is dus goed mogelijk dat dezelfde situatie door een satisficer als ‘uitstekend’ wordt beoordeeld door een optimizer als ‘slecht’ wordt gekwalificeerd. En dat is precies wat hier in dit artikel gebeurd is. Het professionaliserings-traject is hierboven beoordeeld op 10 meer essentiële inhoudelijke criteria (‘doet u iets goed’) dan de 19 of 55 meer procesmatige (‘doet u iets’). Zo kan het dat een 10 een 3 wordt; de situatie is hetzelfde, de normen zijn anders, dus ook de uitkomst wordt verschillend. De vraag wordt dan: hoe beoordelen we de kwaliteit van normen? Ik zou zeggen dat de kwaliteit van professionele normen beoordeeld dient te worden naar de mate waarin ze het doel van de professie voor de komende jaren dichterbij brengen. En u mag zelf zeggen, welke van de twee sets normen dat meer of beter doet. Hoe uw oordeel ook uitvalt, het professionaliseringstraject krijgt, zo lijkt het er sterk op, de komende jaren het onbedoelde effect dat handhavers nu, bij het behalen van de vereiste 100% van de kwaliteitscriteria, denken dat het wel goed is zo. Een verwant punt dat gemaakt moet worden is dat naleving van de kwaliteitscriteria is bevorderd door handhaving. De audits vormen de controle-elementen en de sanctie bestaat enerzijds uit openbaarmaking van de resultaten (‘naming and shaming’) en anderzijds, voor de nu nog tekortschietenden, eventueel een ondertoezichtstelling. De drang tot *spontane naleving* was al niet groot, getuige het geringe aantal instanties dat bij het begin van de hele exercitie aan de criteria voldeed, maar het is zeer de vraag of – naast de ‘afgedwongen naleving’ de spontane naleving nu is toegenomen.

Deze twee observaties maken dat mijn verwachting van spontane fundamentele verandering in de komende jaren gering is. Handhavers zijn gewend te werken met een extern gedefinieerde workload,

---

toegepaste criteria een stuk zwakker zijn dan in dit artikel wordt toegepast. Voor een ander deel worden de in dit artikel neergelegde ambities en kritiek wel onderschreven, maar wordt aan handhavers meer tijd gegund.

<sup>6</sup> Nu kan het zijn dat handhavers uitvoerig discussiëren over goed, beter en best, maar dat onderling doen (als practici), niet met relatieve buitenstaanders zoals adviseurs, consultants en onderzoekers (‘metapractici’ zoals ik die aanduid).

<sup>7</sup> Het pleit voor het blad dat een samenvatting van dit artikel is opgenomen als ‘Commentaar’ in het juni nummer van 2005.

<sup>8</sup> Simon, H.A. 1962, in *Organizational Behaviour*.

niet met een intrinsieke motivatie om het steeds beter te doen. En de nieuwe externe impulsen staan al in de wacht of komen er binnenkort aan: publicatieplicht volgens Arhus en de nieuwe VROM-omgevingsvergunning. En om mij heen zie ik handhavingsinstanties die terugvallen in oude gewoonten, zich niet meer gedreven voelen door de kwaliteitscriteria en die het niveau van vorig jaar (toen ze beoordeeld werden) niet meer halen.

*ad 3. sturing.* Sturing is belangrijk. Je zou kunnen zeggen, dat de effectiviteit van de handhaving primair van drie zaken afhankelijk is: 1. capaciteit; 2. informatie en intelligentie 3. sturing. Om te kunnen sturen, moet men een visie hebben, een concept van wat 'goed handhaven' is. Blijkbaar is met het formuleren van de kwaliteitscriteria de visie uitgeput. Blijkens de activiteiten van de centrale regiegroep is de notie van 'sturen op controlefrequentie' voldoende. Hoe kan men immers verklaren dat handhavingsinstanties hun gebruikelijke activiteiten braaf geprotocolleerd hebben, zonder naar de kwaliteit of effectiviteit van deze handelingen te kijken? In feite komt de huidige vorm van fiat volgens de kwaliteitscriteria neer op de visie van een 'in de boekhouding traceerbare bedrijfsvoering' of 'een procesmatig op papier voorbereide handhavingsuitvoeringshandeling'. Dit is blijkbaar goed genoeg. Het centrale project 'kengetallen' had een voorbeeld moeten zijn van intelligente sturing door kengetallen te definiëren, die iets met effectiviteit te maken hebben (handhavingseffectiviteit en milieurendement), maar het is een model geworden dat capaciteitsclaims moet onderbouwen. Decentraal is er zo mogelijk bij de meester betrokkenen nog minder gestuurd. Het ontbrak en ontbreekt de leiding aan kennis van Is het professionaliseringstraject een gemiste kans geweest of is het een kans met verlenging?

## **5 Wat nu: wat staat er nog te gebeuren?**

In de afgelopen jaren is er onmiskenbaar een nogal fundamentele verandering binnen handhaving op gang gekomen, met als voornaamste verandering 'sturing op output en effect' in plaats van op 'input en proces'. Althans op papier. Het exclusief sturen op controlefrequentie per globale doelgroep hoort in het oude paradigma maar het inzetten van capaciteit en kwaliteit afhankelijk van globaal en individueel risico hoort in het nieuwe paradigma. In feite zijn regelingen als BUGM te zien als een poging om capaciteit in te zetten naar rato van maatschappelijk (milieu- of veiligheids-)risico. In principe betekent dit een zekere optimalisering van de impact van handhaving op de negatieve effecten die het gevolg zijn van regelovertreding. Echter bepaalde vragen kwamen en komen in deze benadering niet goed aan bod, zoals;

- wat is nu de omvang van overtredingen?
- wat zijn nu de precieze risico's van overtredingen?
- wat is de invloed van handhaving op naleving?
- zijn de belangrijkste risico's beheersbaar en beheerst?
- is er nu een optimale inzet en prioritering van handhaving?
- zijn er nog andere strategieën mogelijk dan controlebezoeken bij bedrijven?

In de afgelopen jaren is er, bijna onzichtbaar en tussen de regels door, een omslag gekomen waar dit soort vragen juist wel centraal staan. Wie goed leest, leest het in de kwaliteitscriteria zelf, het gebruik van het 'systeemmodel' denken met nadruk op effectiviteit zoals dat onder het 'adequaat handhavingsproces' ligt. We zouden kunnen spreken van een nogal fundamentele paradigmawisseling van handhaving, met als voornaamste verandering beleidsmatige sturing op output en effect in plaats van op input en proces. We noemen de belangrijkste aspecten van het oude en nieuwe paradigma op het gebied van beleid, uitvoering, informatie/ICT en organisatie.

**Tabel 3 Enkele aspecten van de huidige overgang van een oud naar een nieuw paradigma**

ASPECTEN	OUD PARADIGMA	NIEUW PARADIGMA
<i>Beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ geen inhoudelijke sturing</li> <li>○ sturing op input en proces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ wel inhoudelijke sturing</li> <li>○ sturing op output en effect</li> </ul>
<i>Uitvoering</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controlefrequentie als doel</li> <li>○ standaard controle bezoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controlefrequentie als een van de middelen naast (handhavings)communicatie, overleg, projecten e.d.</li> <li>○ grote variatie in controlebezoeken, verfijning in aspectcontroles</li> </ul>
<i>Informatie en ICT</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ kennis: persoonlijk, impliciet, ad hoc, zit in medewerkers</li> <li>○ ICT: ondersteuning van de primaire processen als vergunningverlening en uitvoering controlebezoeken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ kennis: expliciet en systematisch, zit in informatieproducten zoals risicoanalyse</li> <li>○ ICT: ondersteuning van de sturingsprocessen, zoals het genereren van management-en beleidsinformatie</li> </ul>
<i>Organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ intern: uitvoerend en weinig scheiding tussen vergunningverlening en h.h.</li> <li>○ extern: veel scheiding, weinig samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ intern: vergunning en handhaving gescheiden maar sterk op elkaar afgestemd</li> <li>○ extern: meer (keten)samenwerking en integrale handhaving</li> </ul>

In een bijlage zijn de paradigmata wat uitvoeriger geschetst. Zoals al bij een vluchtige lezing van de eigenschappen van het oude en nieuwe paradigma duidelijk is, is de nu ingezette overgang van oud naar nieuw paradigma verre van compleet. Het professionaliseringstraject had alle mogelijkheden om deze omslag werkelijkheid te maken, deze te versnellen en te verdiepen, maar er zijn wat dit betreft kansen blijven liggen. Mogelijk dat de nu uitgebrachte ‘kaderstellende visie op toezicht’ helpt om alsnog wat ambities te verwezenlijken. In de lijst van het nieuwe paradigma zijn in ieder geval een aantal kernkwaliteiten als selectiviteit, samenwerkend en slagvaardig herkenbaar en hebben ze een stuk operationele uitwerking gevonden.

Wat mij betreft staat de toekomst in het teken van het meer fundamenteel doortrekken van het nieuwe paradigma. Naast het project ‘Proeftuin’ (gericht op normtijden bij integrale controles in het teken van controlefrequentie) als experiment naar het verleden zou een ‘Proeftuin 2’ in het leven kunnen worden geroepen, gericht op de toekomst; waar men met meer gedifferentieerde strategieën aan het werk gaat, overtredingen echt gemonitord worden en men kengetallen van milieurendement en handhavingsrendement inhoud geeft en er ook op stuurt. Misschien krijgen we dan, net als bij het Europa met twee versnellingen, een duidelijker onderscheid tussen voorlopers en achterblijvers, maar dat is beter dan dat alle handhavings-instanties als brave schapen met zijn allen blijven staan rondom een gemeenschappelijk gedefinieerd minimum.

## **6 Epiloog**

Waar komt de voorafgaande op neer? Is dit een verhaal van stuurder die aan wal staan, een ontkenning van het onmiskenbare vele dat bereikt is? De wereld is toch ook niet in één dag geschapen? Men kan iedere zaak negatief bekijken of positief; half leeg of half vol. Negatief gezien komt het verhaal – in de ogen van de lezer of schrijver - neer op het uiten van teleurstelling over een gemiste kans en geklaag over het gebrek aan motivatie, kwaliteit en visie van handhavings-instanties. Positief gezien is het een oproep om het toch nog beter te doen, om recht te doen aan de oorspronkelijke bedoeling van het professionaliseringstraject en aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van handhaving in de samenleving. Helpt het als ik zeg dat het stuk positief bedoeld is? Om deze reden heb ik als constructieve bijdrage het ‘nieuwe paradigma’ uitgewerkt. Handhaving kan zichzelf geen grotere dienst bewijzen dan ‘to proof me wrong’ wat betreft mijn kritische observaties en ‘to proof me right’ in mijn veronderstelling dat handhaving zich evolueert van het oude naar het nieuwe paradigma. Vooralsnog geldt de ambivalente ondertitel: ‘too little too late’ of ‘too early to tell’? De tijd zal het ons leren!

**Bijlage: Schema kenmerken van het oude en het nieuwe paradigma binnen (milieu)handhaving**

ASPECTEN	OUD PARADIGMA	NIEUW PARADIGMA
<b>Beleid</b>		
politieke context	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ambtelijke uitvoering, politiek neutraal, niet interessant, verschuiven prioriteiten na incidenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ politiek is handhaving een interessant thema, vergrote behoefte aan transparantie en bereedeneerde prioritering</li> </ul>
soort sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ geen inhoudelijke sturing</li> <li>○ sturing op input en proces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ wel inhoudelijke sturing</li> <li>○ sturing op output en effect</li> <li>○ ketensturing</li> </ul>
inhoud sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ globaal maatschappelijk risico/zwaarte per algemene klasse/genormeerde behandel tijd (zoals BUGM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ variabel of flexibel risico per individueel object of per variabele klasse</li> </ul>
kernwoorden	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ capaciteit, geld, toezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ naleving, risico, effectiviteit</li> </ul>
stuurwaarden, kengetallen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controlefrequentie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ effectiviteit van preventie en repressie oftewel handhavingsrendement</li> <li>○ impact op omgeving oftewel milieurendement</li> </ul>
<b>Uitvoering</b>		
handhavings-begrip	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ vergunning, sanctie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controle/toezicht</li> </ul>
modus operandi van handhaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ eigen sturing, intuïtief, impliciete kennis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ sturing door organisatie, expliciete kennis</li> </ul>
dominante trigger tot actie	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ werkvoorraad, tijd sinds laatste controle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ openstaande risico's</li> </ul>
regelmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ voorafgaande individuele vergunning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ groepsgewijze of branchegewijze vergunning zoals AmvB regeling</li> </ul>
vnst. hand-havingsmiddel	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ gemengd/onduidelijk preventief/repressief toezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ duidelijker preventief en repressief toezicht</li> </ul>
rol controle-frequentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controlefrequentie als doel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ controlefrequentie evt. als middel of als minimum</li> </ul>
kennis en vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ persoonsgebonden, gestandaardiseerd door vooropleiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ instrument- en methodiek- gebonden kennis en vaardigheden (zoals risico-analyse), ICT, gestuurd door checklists e.d.</li> </ul>
communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ wetten, regels, vergunningen, controlebezoeken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ tevens overleg, folders, internet, ondersteuning</li> </ul>
<b>informatie en ICT</b>		
informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ persoonlijk, impliciet, intuïtief, ad hoc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ expliciet, systematisch, planmatig (vgl. risico-analyse)</li> </ul>
informatiedrager	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ papier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ digitaal</li> </ul>
ICT	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ondersteuning van de primaire (bulk)processen zoals vergunningen en uitvoering van controles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ management informatie, performance indicatoren voor efficiency en effectiviteit</li> </ul>
risico-begrip	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ impliciet en ongedifferentieerd risicobegrip</li> <li>○ niet gekwantificeerd klasse risico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ geobjectiveerd en gedifferentieerd risicobegrip</li> <li>○ denken in termen van latent en manifest risico</li> <li>○ genormeed risico</li> </ul>
<b>Organisatie</b>		
productiefactoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ capaciteit, geld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ kennis, vaardigheden, intelligentie, sturing</li> </ul>
cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ juridisch, statisch, ambtelijk, indekking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ sociaal-wetenschappelijk, dynamisch, functioneel,</li> </ul>
machtenscheiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ intern: uitvoerend, weinig scheiding</li> <li>○ extern: weinig samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ intern: vergunning en handhaving gescheiden maar sterk op elkaar afgestemd;</li> <li>○ extern: meer samenwerking, ketensamenwerking en integrale handhaving.</li> </ul>