

# Methodiek voor probleemanalyse, nalevingsanalyse en prioritering

## Flinke inhaalslag nodig om handhavingsdata toepasbaar te maken

Sinds enkele jaren loopt het traject 'Professionalisering van de milieuhandhaving'. Daartoe zijn kwaliteitscriteria opgesteld waaraan alle milieuhandhavende instanties per 1 januari 2005 moeten voldoen. De eerste twee kwaliteitscriteria zijn gericht op probleemanalyse, nalevingsanalyse en prioritering (PNP) van het handhavingswerk. Sinds kort is er een methodiek beschikbaar, de PNP-methodiek, om de analyses en prioritering gefundeerd uit te voeren.

— Jaap van Peperstraten

— De PNP-methodiek is concreet gericht op de kwaliteitscriteria 1.1 en 1.2 van 'Professionalisering van de milieuhandhaving'. Met de methodiek kan een waterschap in vier stappen komen tot probleemanalyse, nalevingsanalyse en prioritering. De verschillende stappen kunnen – afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie, tijd, geld en de bestuurlijke ambities van een waterschap – worden ingevuld op drie niveaus.

— De methodiek is bedoeld als groeimodel. Van een eenvoudig model, waarbij men veel gebruik maakt van schattingen, kan men doorgroeien naar een meer gedetailleerd model, waarin men meer gebruik maakt van gemeten informatie. Ambitieniveau 3 kan dienen als opstap naar een werkwijze die aansluit bij de benadering volgens de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze EKRW-conforme werkwijze is nog niet nader uitgewerkt.

**P**NP is van groot belang om met een bepaalde (beperkte) handhavingsinzet in het kader van de Wvo een hoog rendement te scoren. Er moet niet "in het wilde weg" gehandhaafd worden, maar de handhavingsinzet moet stevig onderbouwd zijn. Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Daarom is in opdracht van de Unie een methodiek ontwikkeld. Er werd daartoe in september 2003 een projectgroep PNP geïnstalleerd die bestond uit medewerkers van diverse waterschappen en vertegenwoordiging van de Unie. De leden van deze projectgroep moesten het eerst eens worden over welk doel zij precies voor ogen hadden, gelet op de stand van zaken bij diverse waterschappen. Daarna is na een offerteprocedure adviesbureau CMC ingeschakeld voor hulp om de gewenste methodiek te ontwikkelen.

— Sinds enkele maanden is de methodiek beschikbaar en dat is niets te vroeg gezien de nabijheid van de "sluitingsdatum" van het professionaliseringstraject: 1 januari

2005. In de nazomer is de Unie-methodiek gepresenteerd op drie regiobijeenkomsten. Daarbij is ook een handleiding aangeboden om de methodiek toegankelijker te maken. Er zijn vier stappen om tot PNP te komen en drie niveaus (van eenvoudig naar meer volledig) waarop die stappen gezet kunnen worden. De bruikbaarheid van de methodiek is getest bij waterschap Brabantse Delta en het Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden.

— De vraag is nu hoe diverse project-groepleden de totstandkoming en de bruikbaarheid van de methodiek (hebben) ervaren. Een telefonische rondgang maakt duidelijk dat er blijdschap heerst over de beschikbaarheid van de methodiek, maar dat veel waterschappen nog veel werk moeten verzetten om hun handhavingsinformatie op orde te krijgen. Anders gezegd: waterschappen administreren wel hun controlebezoeken, processen-verbaal, dwangsom-beschikkingen enzovoorts, maar die gegevens zijn doorgaans zó opgeslagen dat men er niets aan heeft om bijvoorbeeld de hand-





## Nog te veel kennis in hoofden van mensen in plaats van op papier

havingsinzet te prioriteren. Weer anders gezegd: wie de grootste overtreders zijn, wat voor soort overtredingen plaatsvinden en in welke mate normoverschrijdingen plaatsvinden, kunnen de meeste waterschappen niet zeggen. Hun informatiesystemen schieten daartoe te kort.

### — Eenvoudig

— “Voor de concrete ontwikkeling van de methodiek is adviesbureau CMC ingeschakeld, mede omdat dat bureau al veel ervaring had met analyses en prioritering in de handhaving.” Dit zegt Arnold Lassche van Waterschap Reest en Wieden. “Als projectgroep hebben wij er steeds op gehamerd dat de methodiek eenvoudig en nog eens eenvoudig moest zijn. Dat is niet helemaal gelukt, maar dat komt voor een groot deel ook doordat waterschappen

meer handhavinginformatie moeten verzamelen. Die informatie moet vooral geschikt gemaakt worden om een probleemanalyse, nalevingsanalyse en prioritering te kunnen maken. Er is wel informatie, maar het is nog een heel karwei om onderbouwde keuzes te kunnen maken.”

— Volgens Lassche zit er nog (te) veel kennis in hoofden van mensen in plaats van op papier en worden keuzes nog te vaak vanuit een “onderbuikgevoel” gemaakt. “Er moet zodanig geregistreerd worden, dat je er later wat mee kunt, objectief gezien. Ik denk dat de methodiek hierbij van groot nut kan zijn. De niveau-indeling is zodanig dat wanneer je het laagste niveau uitvoert, je conform de geëiste handhavingcriteria werkt. Of een hoger niveau gehaald wordt, is denk ik sterk afhankelijk van de betrokken

medewerkers in het waterschap. Ik denk dat de Unie dit proces ook na 1 januari warm moet houden en er af en toe een thermometer in moet steken. Handhaving is geen doel op zich, het gaat om de waterkwaliteit.” Gerrit Welmer van Waterschap Regge en Dinkel: “Aanvankelijk was er in de projectgroep nogal wat spraakverwarring, maar langzamerhand is er steeds meer eenduidigheid ontstaan. Wij zijn zelf al met de methodiek aan de slag gegaan door de werkbladen op het laagste niveau in te vullen. Dat kan op basis van schattingen. Ik denk dat het voor veel waterschappen verstandig is om voorzichtig te beginnen. Maar ze moeten zich ook niet laten afschrikken door de eerste indruk van de methodiek. Je moet er immers tijd insteken om het in de vingers te krijgen. Daarnaast dwingt de methodiek je om handhavinggegevens meer strate-

gisch te ordenen en om in een cyclus te komen van monitoring, registratie en evaluatie. Daarna kan de methodiek op hoger niveau opgepakt worden.”

### — Toezichtsgegevens

— Brabantse Delta is één van de waterschappen waar de methodiek is getest. Jan Boers van Brabantse Delta zat ook in de projectgroep. “Ik denk dat de methodiek goed bruikbaar is, maar je moet er wel even voor gaan zitten. Op de drie regiobijeenkomsten werd overwegend positief op de methodiek gereageerd. Uit de test bij ons bleek dat we de toezichtsgegevens veel beter moeten administreren. We hebben wel heel veel gegevens, maar het zijn bestanden die niet met elkaar kunnen praten. Als je veel uit de methodiek wilt krijgen, moet je er ook veel in steken. Zelf pakken we de methodiek nu op door via een expertsessie van

twee dagen tot een PNP te komen.” “Het hoofddoel was dat er een methodiek moest komen die ieder waterschap kon gebruiken. Ik vind dat dat gelukt is.” Dit zegt Jozef Stokkermans die namens Waterschap Zeeuwse Eilanden in de projectgroep zat. “Door de stapsgewijze benadering, niveau-indeling en handleiding kan ieder waterschap er mee uit de voeten, ook wanneer het zelf al een methode heeft ontwikkeld. Alle handhavinggegevens moeten geschikt gemaakt worden om er analyses mee te kunnen doen. Ik vind dat men er gewoon mee moet beginnen en zodoende werken-deweg leert om onderbouwde keuzes te maken.”

— Adviesbureau CMC heeft diverse producten ontwikkeld voor diverse overheden als het gaat om de koppeling van handhaving, gegevensverwerking en prioriterings-

methodiek. Het bekendste voorbeeld is wellicht de Tafel van Elf. Dick Ruimschotel van adviesbureau CMC: “Wij hebben de PNP-methodiek expres zo wijd mogelijk gemaakt zodat waterschappen er ook in de rest van de handhavingscyclus mee aan de slag kunnen. Handhaving wordt vaak uitgevoerd door praktijkmensen die nu uitgedaagd worden om stevig na te denken over analyse die er aan vooraf gaat en over de evaluatie daarna. Ik vind het jammer dat de Unie de methodiek niet helemaal tot en met de kwaliteitscriteria van de andere drie fasen (strategie, uitvoering en evaluatie) heeft laten uitwerken. Daarnaast vrees ik dat PNP na 1 januari inzakt, terwijl het dan eigenlijk pas zou moeten beginnen.”

## De methodiek is goed bruikbaar, maar je moet er wel even voor gaan zitten

