



waterschap  
**Hollandse  
Delta**

**AAN DE VERENIGDE VERGADERING**



**B1101030**

**ONDERZOEKSRAPPORT REKENKAMERCOMMISSIE NAAR HANDHAVING**

**1. Aanleiding**

De Rekenkamercommissie (RKC) van het waterschap Hollandse Delta (WSHD) heeft aangegeven dat er gerede twijfel is ontstaan over de effectiviteit van het toezicht en de handhaving, uitgevoerd door het waterschap. Deze twijfel is ontstaan naar aanleiding van een nota over het handhavingsbeleid waarin wordt geconstateerd dat men op de ondergrens beweegt van wat nog acceptabel is. De RKC heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren naar het handhavingsbeleid, de achterliggende visie, de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd en de vraag of het daadwerkelijk effectief is.

De RKC heeft een bestuurlijke reactie gevraagd op het rapport en deze is ook gegeven.

**2. Voorstel**

Voorgesteld wordt:

1. Het rapport van de RKC getiteld: Onderzoek Handhaving én
2. de bestuurlijke reactie van D&H vast te stellen.

**3. Motivering**

Onze reactie is vanwege de zeer beperkte reactietermijn beknopt gehouden.

Reactie op de overall conclusie:

In grote lijnen worden de conclusies van de RKC herkend, Wel wordt benadrukt dat de samenwerking met de gemeenten (en meer specifiek: de BWT-afdelingen) door de introductie van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) meer aandacht en vorm krijgt.

Rondom de indirecte lozingen wordt, naar aanleiding van recente ervaringen met verschillende milieudiensten binnen ons beheersgebied, momenteel opnieuw gesproken over hoe de taken in goede en effectieve samenwerking kunnen worden ingevuld.

Reactie op de aanbevelingen:

Uit de aanbevelingen blijkt dat de koerswijzigingen die de afdeling Handhaving zelf sinds 2008 heeft ingezet, vrucht hebben afgeworpen. Het recente besluit tot integratie van de afdelingen handhaving van WSRL en WSHD sluit volledig aan bij de aanbevelingen van de RKC. In de voorbereiding van de nieuwe afdeling Handhaving is al vooruitgelopen op de aanbeveling om het bestuur nadrukkelijker te betrekken bij prioritering, planning en uitvoering van de handhaving. Een nieuwe probleemanalyse, inclusief een uitvoeringsprogramma is in voorbereiding en zal bestuurlijk worden vastgesteld. Het integratietraject van de beide afdelingen biedt



waterschap

**Hollandse  
Delta**

overigens ook een uitstekend platform voor uitgebreide(re) communicatie richting burgers en bedrijven. Daarvoor is inmiddels ook een communicatieplan opgesteld; een verdere (inhoudelijke) uitwerking van communicatie als (preventief) handhavingsinstrument zal worden opgepakt door de nieuwe afdeling.

#### 4. **Risico's**

Er is uiteraard een spanningsveld tussen de gewenste "sturing op hoofdlijnen" en de eveneens gewenste "bestuurlijke betrokkenheid". Handhavingsprobleemanalyses, -uitvoeringsprogramma's en -rapportages bevatten (ook) informatie op detailniveau.

#### 5. **Gevolgen**

a. *Financieel:*

niet van toepassing

b. *Personeel:*

niet van toepassing

c. *Juridisch:*

niet van toepassing

d. *Duurzaamheid:*

niet van toepassing

e. *Communicatief:*

Na vaststelling van het onderzoeksrapport in de VV zal er via de interne media worden gecommuniceerd naar de organisatie over de uitkomsten van het onderzoek. Uiteraard zal ook WSRL (als referentiewaterschap én als samenwerkingspartner bij de integratie van de handhavingsafdelingen) over de uitkomsten worden geïnformeerd.

f. *Rechtmatigheid:*

Geen keuze gemaakt!

g. *Wijze van publiceren:*

- ☒ Niet van toepassing
- ☐ Intranet
- ☐ Internet
- ☐ Terinzagelegging
- ☐ Pers

#### 6. **Verdere aanpak/procedure**

Het rapport zal door de RKC worden toegelicht in uw cie. MBH.

#### 7. **Evaluatie**

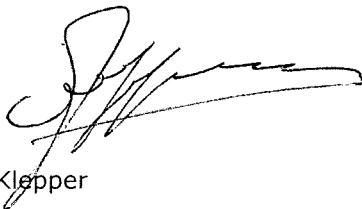
niet van toepassing

Dijkgraaf en heemraden,  
secretaris-directeur,

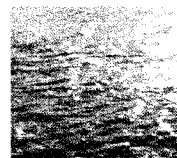
plv. dijkgraaf,



drs. A.A. van Vliet.



J. Klepper



waterschap  
**Hollandse  
Delta**

**Bijlagen (3)**

Conceptbesluit VV  
bestuurlijke reactie op conceptrapport  
onderzoeksrapport



waterschap  
**Hollandse  
Delta**

**BESLUIT VV:  
ONDERZOEKSRAPPORT REKENKAMERCOMMISSIE NAAR HANDHAVING**

**DE VERENIGDE VERGADERING VAN WATERSCHAP HOLLANDSE DELTA;**

op voordracht van dijkgraaf en heemraden van waterschap Hollandse Delta  
d.d. 24 augustus 2011;

gezien het advies van de commissie Middelen, Bestuurlijke Zaken en  
Handhaving van 7 september 2011;

overwegende dat:

- de RKC een onderzoek heeft gedaan naar het handhavingsbeleid, de achterliggende visie, de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd en de vraag of het daadwerkelijk effectief is;
- D&H hebben een bestuurlijke reactie op de conceptrapportage gegeven;
- De bestuurlijke reactie is in de rapportage van de RKC verwerkt;
- Wij kennis hebben genomen van de definitieve rapportage van de RKC;
- Wij kunnen instemmen met de definitieve rapportage én de bestuurlijke reactie daarop;

gelet op:

- artikel 77 Waterschapswet;

**B E S L U I T :**

Het rapport van de rekenkamercommissie getiteld Onderzoek Handhaving én de bestuurlijke reactie vast te stellen

Ridderkerk, 24 augustus 2011.

De Verenigde Vergadering voornoemd,  
secretaris-directeur, dijkgraaf,

drs. A.A. van Vliet.

ing. J.M. Geluk.

DATUM 23 augustus 2011  
UW BRIEF VAN  
UW KENMERK  
ONS KENMERK U

CONTACTPERSOON Mr. N. van Eck  
DOORKIESNUMMER 0104470885  
E-MAILADRES  
AANTAL BIJLAGEN

INGEKOMEN NR.

ONDERWERP Aanbieding onderzoeksrapport Handhaving

Aan de leden van de Verenigde Vergadering van het  
Waterschap Hollandse Delta  
Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk

Geachte leden van de VV,

### Inleiding

Daar er bij de Rekenkamercommissie (RKC) van het waterschap Hollandse Delta (WSHD) gereede twijfel bestond over de effectiviteit van het toezicht en de handhaving uitgevoerd door het waterschap, is besloten een onderzoek naar de uitvoering van het handhavingsbeleid uit te voeren .

Deze twijfel ontstond naar aanleiding van een nota over het handhavingsbeleid waarin wordt geconstateerd dat men zich op de ondergrens beweegt van wat nog acceptabel is. In de brief van de provincie Zuid Holland aan het bestuur van het Waterschap Hollandse Delta naar aanleiding van het beoordelingsgesprek Professionalisering van de milieuwethandhaving werd dit nog eens herhaald: *"Het huidige nalevingsniveau van het waterschap ligt tussen 60% - 75%. Dit wordt door u als een absolute ondergrens gezien. In de conceptnota Resultaatgericht Handhaven wordt een adequaat nalevingsniveau gesteld op 75% - 90%"*<sup>1</sup>.

Het onderzoek dat de RKC heeft laten uitvoeren naar het handhavingsbeleid omvat de achterliggende visie, de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd en de vraag of het daadwerkelijk effectief is.

Het onderzoek is in goede samenwerking met de medewerkers van het waterschap uitgevoerd door het bureau K+V. Voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek heeft de RKC de probleemstelling, de onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld. Zie het onderzoeksrapport.

De rekenkamercommissie heeft zelf naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen van K+V de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

---

<sup>1</sup> Brief PZH-2008-112543 van 22 december 2008 van de provincie Zuid Holland.

## **Kernvraag en overall conclusie**

De kern van een onderzoek naar de uitvoering van het handhavingsbeleid is de beantwoording van de vraag of met de mate van uitvoering een maatschappelijk aanvaardbaar niveau wordt behaald.

Uit het onderzoek trekt de RKC een genuanceerde conclusie:

Eenzijds is de prioriteit en uitvoering van de Keur redelijk volgens het programma. Dit betreft de veiligheid van de dijken en de bescherming tegen overstromingen, een maatschappelijk zeer relevant onderwerp. De specialisten van de keurhandhaving geven aan 'niet alles te kunnen zien'. Het is begrijpelijk dat er keuzes moeten worden gemaakt. Wel kan slimmer worden gewerkt door bij voorbeeld meer samenwerking met Bouwtoezicht van de gemeenten aan te gaan.

Voor de verontreiniging van het water is het beeld wisselend. De indirecte lozingen zijn overgeheveld naar de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het waterschap heeft de wettelijke verantwoordelijkheid niet meer, maar heeft wel het aanbod gedaan om voor goede overdracht te zorgen en stelt daarvoor ruim tijd ter beschikking aan de samenwerkingsverbanden. WSHD kan echter de prioriteit bij de gemeenten nauwelijks beïnvloeden en die is voor de lozingen op de riolering laag. Dat betekent dat de rioolwaterzuiveringen de klappen zullen moeten opvangen als er ernstig verontreinigende stoffen geloosd gaan worden. Handhaving heeft hier weinig meer in te brengen.

Voor de landbouw ligt dat anders, daar is WSHD volledig aan zet en zoals het onderzoek heeft aangetoond is er onvoldoende gehandhaafd. Langdurige ziekte is hiervoor een verklaring. De RKC is van mening dat hier compenserende actie had moeten worden ondernomen.

## **Aanbevelingen RKC (samengevat):**

Voor de verbetering van de uitvoering van het handhavingsbeleid doet de RKC de volgende aanbevelingen:

- Vergroot bestuurlijke betrokkenheid door jaarlijkse beleidsvaststelling op basis van een risicoanalyse door D&H te laten vaststellen en rapporteer 2-jaarlijks aan de betreffende Commissie van de VV.
- Richt de periodieke en incidentele monitoring zodanig in dat op het bestuurlijk niveau bijsturing op het eventueel achterblijven van prestaties of beoogde doelen en effecten mogelijk is.
- Ontwikkel een zodanige monitor-inhoud dat naast meting van naleefgedrag ook duidelijk is waaraan handhaving een bijdrage moet leveren, namelijk een schone en veilige woon- en leefomgeving.
- Stuur outputgericht en op basis van normen op de uitvoering van het handhavingsbeleid en ontwikkel een daarop aansluitende planning en controlcyclus die herkenbaar en bruikbaar is voor ambtelijke en bestuurlijke partijen;

- Wees alert op integraliteit van beleid. Het handhavingsbeleid is nu versnipperd in diverse documenten te vinden. Bij voorkeur zouden in één document visie, toekomstige ontwikkelingen, doelen, beleidssamenhang met andere beleidsvelden, wijze van uitvoering, P&C, samenwerking met derden etc, moeten zijn samen gebracht.
- Grijp de fusie tussen de handhavingsafdelingen van WSHD en WSRL aan om tot synergie en verhoging van efficiency te komen. Ontlast handhavers zoveel mogelijk van administratieve werkzaamheden en plan en verantwoord op resultaat, doelmatigheid en doeltreffendheid en niet alleen op input en beschikbare middelen. Centraliseer en standaardiseer data-bestanden.
- Stel voor de vergroting van het draagvlak en voor de transparante uitvoering van het handhavingsbeleid een communicatieplan op voor het informeren van burgers en bedrijven over de uitvoering, spelregels en mogelijke maatregelen en sancties van het handhavingsbeleid.
- Versterk de samenwerking met andere handhavende overheidslichamen

### **De bestuurlijke reactie op het RKC-rapport**

De aanbevelingen van de RKC zijn aan het College van D&H voor een bestuurlijke reactie voorgelegd. Het bestuur heeft hierop aangegeven de conclusies te herkennen en de door de RKC gegeven aanbevelingen te zullen overnemen.

Daarbij benadrukt het bestuur dat de samenwerking met de gemeenten (en meer specifiek: BWT-afdelingen) door de introductie van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) meer aandacht en vorm zal krijgen.

Ook geeft het bestuur aan dat rondom de indirecte lozingen naar aanleiding van recente ervaringen met verschillende milieudiensten momenteel opnieuw wordt gesproken over hoe de taken in goede en effectieve samenwerking ingevuld kunnen worden.

Daarnaast leest het bestuur uit de aanbevelingen dat de koerswijzigingen die de afdeling Handhaving zelf sinds 2008 heeft ingezet, vrucht heeft afgeworpen en is er tevredenheid met de constatering dat het recente besluit tot integratie van de afdelingen Handhaving van WSRL en WSHD volledig aansluit bij de aanbevelingen. In de voorbereiding op de nieuwe afdeling Handhaving is al door het bestuur vooruitgelopen op de aanbeveling nadrukkelijker om te gaan met prioritering, planning en uitvoering van handhaving. Een nieuwe probleemanalyse incl. een uitvoeringsprogramma is reeds in voorbereiding en zal bestuurlijk worden vastgesteld. Het integratietraject van de beide afdelingen biedt het bestuur ook een uitstekend platform voor uitgebreide(re) communicatie richting burgers en bedrijven. Daarvoor is inmiddels ook een

communicatieplan opgesteld; een verdere (inhoudelijke) uitwerking van communicatie als (preventief) handhavingsinstrument zal worden opgepakt door de nieuwe afdeling.

#### **Slotconclusie van de RKC**

De rekenkamercommissie heeft met genoeg kennis genomen van de bestuurlijke reactie en vastgesteld dat alle aanbevelingen worden overgenomen en een vervolg zullen krijgen, zeker ook in verband met de op handen zijnde samenwerking met WSRL. De RKC acht de betrokkenheid van de VV bij het handhavingsbeleid van groot belang en adviseert de leden van de VV dan ook, naast de geadviseerde beleidsvaststelling op basis van een risicoanalyse, de verdere uitwerking van de aanbevelingen te volgen. Dit zal ook een aandachtspunt van de RKC zijn.

Hoogachtend,



Mr. N. van Eck  
Voorzitter RKC

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem  
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem  
Telefoon (026) 355 13 55  
Fax (026) 355 13 99  
info@kplusv.nl  
www.kplusv.nl

Rapport

**Onderzoek Handhaving  
Conceptrapport**

Opdrachtgever  
Rekenkamercommissie  
Waterschap Hollandse Delta

Referentie

Arnhem, LRI\_WS0116 Pagina 0 23-8-  
2011 tbv bestuurlijke reactie  
Ons kenmerk 1011499-011/lri/bdi

# Inhoud

1	Inleiding	1
2	Het WSHD beleid	5
2.1	De achterliggende visie	5
2.2	Het beleid	6
3	De uitvoering	11
4	De resultaten van de handhaving 2010	17
5	Sturing en controle	19
6	Vergelijking met Rivierenland	21
7	Conclusies en aanbevelingen	25
7.1	Conclusies	25
7.2	Aanbevelingen	29

# Bijlagen

1	Bestudeerde documenten
2	Geïnterviewde personen
3	Onderzoeksvragen
4	Overzicht huidige functies en bezetting van de afdeling handhaving
5	Prestaties Handhaving (output)
6	Voorbeeld stroomschema
7	Vergelijking WSHD en WSRL

# Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) van het waterschap Hollandse Delta (WSHD) heeft aangegeven dat er gerede twijfel is ontstaan over de effectiviteit van het toezicht en de handhaving uitgevoerd door het waterschap. Deze twijfel is ontstaan naar aanleiding van een nota over het handhavingsbeleid waarin wordt geconstateerd dat men zich op de ondergrens beweegt van wat nog acceptabel is. In de brief van de provincie Zuid Holland aan het bestuur van het Waterschap Hollandse Delta naar aanleiding van het beoordelingsgesprek Professionalisering van de milieuwethandhaving wordt dit nog eens herhaald: *"Het huidige nalevingsniveau van het waterschap ligt tussen 60% - 75%. Dit wordt door u als een absolute ondergrens gezien. In de conceptnota Resultaatgericht Handhaven wordt een adequaat nalevingsniveau gesteld op 75% - 90%"*<sup>1</sup>.

De Rekenkamercommissie heeft daarom een onderzoek laten uitvoeren naar het handhavingsbeleid, de achterliggende visie, de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd en de vraag of het daadwerkelijk effectief is.

## Doelstelling

De rekenkamer wil met het onderzoek een positieve bijdrage leveren aan het niveau waarop toezicht en handhaving worden uitgevoerd door waterschap Hollandse Delta, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de recente ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving. Daarnaast is het doel van het onderzoek inzicht te krijgen of verbetering van het naleefgedrag is opgetreden door het niveau van handhaving. Op basis van het onderzoek wil de RKC aanbevelingen doen voor mogelijke verbeterpunten met betrekking tot beleid en uitvoering van toezicht en handhaving.

## Vraagstelling

De door de Rekenkamercommissie gestelde centrale onderzoeksvragen ten aanzien van het handhavingsbeleid van het waterschap is onder te verdelen in vier hoofdvragen. Deze luiden als volgt:

1. Hoe luidt het beleidskader voor toezicht en handhaving?
2. Wat is de achterliggende visie?
3. In hoeverre wordt dit beleid uitgevoerd overeenkomstig dit beleidskader?
4. Is het effectief?
  - 4.1. kosteneffectiviteit;
  - 4.2. prestaties.

De Rekenkamercommissie richt de onderzoeksperiode op 2009 en 2010.

---

<sup>1</sup> Brief PZH-2008-112543 van 22 december 2008 van de provincie Zuid Holland.

## Normenkader

Om de uit het onderzoek verkregen antwoorden te toetsen heeft de Rekenkamercommissie een normenkader ontwikkeld. In samenhang met de onderzoeksvragen is het gehanteerde normenkader als volgt.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 1	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft inzicht in de omvang van de handhavingstaken</p> <p>Waterschap Hollandse Delta heeft een beleid geformuleerd met betrekking tot handhaving.</p> <p>Het beleid is SMART geformuleerd.</p> <p>Het beleid voldoet aan op de wet- en regelgeving (incl. jurisprudentie).</p> <p>Het beleid sluit aan bij de zes principes geformuleerd door het kabinet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selectief;</li> <li>• slagvaardig;</li> <li>• samenwerkend;</li> <li>• transparant;</li> <li>• onafhankelijk;</li> <li>• deskundig.</li> </ul> <p>Het handhavingsbeleid is besproken in de Verenigde Vergadering (VV).</p> <p>Het beleid is publiekelijk bekend gemaakt.</p>

### *Toelichting:*

Een eerste vereiste voor de handhaving is dat het waterschap de wet- en regelgeving (zowel de nationale als de eigen regelgeving) kent en weet welke taken daarbij voor de handhaving behoren, zowel in kwalitatieve zin als in kwantitatieve zin. Er moet zijn aangegeven wat er van het instrument handhaving wordt verwacht in samenhang met instrumenten als bijvoorbeeld vergunningverlening, communicatie, beheer en onderhoud en heffingen ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving. De wijze waarop het beleid is geformuleerd is specifiek, meetbaar, acceptabel en realistisch en heeft een tijdhorizon. Daarbij is het beleid niet strijdig met de wetgeving, inhoudelijk en qua doel. Van belang is verder het handhavingsbeleid bekend is bij het bestuur van het waterschap en bij de ingelanden die mogelijk anderszins met handhaving te maken krijgen.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 2	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft een visie geformuleerd m.b.t. het handhavingsbeleid. De visie omvat tenminste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het doel en de plaats van handhaving in de beleidscyclus;</li> <li>• het belang dat het waterschap toekent aan handhaving.</li> </ul> <p>De visie besteedt aandacht aan handhaven en gedogen.</p>

### *Toelichting:*

Het instrument handhaving dient te zijn ingebed in bestuurlijke programma's en de organisatie van het waterschap Hollandse Delta. Ook het afzien van handhaving (gedogen) dient in dit kader te zijn opgenomen. Om daadwerkelijk sturing te kunnen geven aan de handhaving dient het beleidsmatig kader inzicht te bieden in de beoogde handhavingdoelen.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 3	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft vastgelegd hoe de uitvoering van handhaving plaatsvindt.</p> <p>In deze vastlegging komen de volgende facetten aan de orde:</p> <p>aansluiting op beleid, aanwijzing van toezichthoudende en handhavende ambtenaren; toezicht; interventie bij niet-naleving; nacontrole; gereedmeldingen; verantwoordelijkheid; klachtenafhandeling; administratieve organisatie; iso-certificering; grootschalig handhavingacties en integriteit.</p>

Er is een organisatorische inbedding van toezicht en handhaving, kwalitatief en kwantitatief.

Er is een prestatie vastgelegd met meetbare indicatoren.

Er zijn middelen toegekend aan handhaving.

In de vastgelegde uitvoering is ook aandacht voor samenwerking en gegevensuitwisseling met andere handhavende organisaties.

*Toelichting:*

De rekenkamer verwacht dat het waterschap heeft vastgelegd op welke wijze de handhaving wordt uitgevoerd. De Afdeling Handhaving dient te beschikken over richtlijnen hiervoor. De Afdeling Handhaving dient (jaarlijks) meetbare doelen en prestatie-indicatoren te formuleren in een werk- of jaarplan met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau. In het werkplan worden doelen en capaciteit tegen elkaar afgezet.

Het werkplan behoort aan te geven hoe de beschikbare capaciteit zo doelmatig mogelijk wordt ingezet. Daartoe behoort samenwerking binnen de waterschapsorganisatie en met andere toezichthoudende en handhavende organisaties in het waterschapsgebied.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 4	Waterschap Hollandse Delta heeft uitvoeringsinformatie voor handen, met onder andere betrekking tot werklust, prioriteiten, nalevinggegevens, schouwtermijnen / schouwperiodes, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies door het waterschap, resultaten, kosten en inhuur van externen.

*Toelichting:*

De Afdeling Handhaving moet beschikken over een actueel en juist bestand met relevante gegevens op locatieniveau, teneinde de feitelijke naleving van regels door burgers en bedrijven te kunnen beoordelen en te kunnen rapporteren over de inzet en effectiviteit van de ingezette handhaving.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Additionele deelvraag	D&H en VV worden op de hoogte gehouden van de voortgang en resultaten van de handhaving.

*Toelichting:*

De ambtelijke organisatie dient aan College van D&H dient verantwoording af te leggen met betrekking tot de doelen (beoogde handhaving- en nalevingniveau), uitvoering handhaving (prioriteitenstelling) en de bereikte resultaten (gerealiseerde handhaving- en nalevingniveau).

Het College dient vervolgens verantwoording af te leggen aan de VV, opdat de VV zich een oordeel kan vormen van de uitvoering en resultaten in relatie tot de gestelde doelen en de ter beschikking gestelde middelen.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van documentenonderzoek (zie bijlage 2: onderzochte documenten) en gesprekken met de betrokkenen bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid en bij de uitvoering daarvan (zie bijlage 3: gesprekspartners).

In de loop van het onderzoek zijn het waterschap Hollandse Delta en het waterschap Rivierenland met elkaar overeengekomen nauw samen te werken op verschillende terreinen. Op het gebied van de handhaving wordt een samenwerkingsovereenkomst ten aanzien van de integratie van de beide afdelingen handhaving voorzien in september 2011<sup>2</sup>. In het onderzoek is daarom besloten de handhaving door het waterschap Rivierenland te gebruiken als benchmark voor de uitkomsten van het onderzoek naar de handhaving door WSHD.

<sup>2</sup> Besluit D&H d.d. 15 februari 2011 Integratie afdelingen handhaving WSDH / WSRL.

Er zijn daartoe overeenkomstige documenten van het waterschap Rivierenland bestudeerd, er is gezamenlijk beleidsplan<sup>3</sup> opgesteld (in concept) en er is een gesprek gevoerd met een van de beleidsmedewerkers van de afdeling handhaving van dit waterschap.

### **Leeswijzer**

<i>Hoofdstuk 1</i>	<i>Inleiding</i>
	<i>Vraagstelling van het onderzoek</i>
	<i>Onderzoeksopzet</i>
	<i>Normenkader</i>
	<i>Leeswijzer</i>
<i>Hoofdstuk 2 t/m 5</i>	<i>Feitenonderzoek</i>
	<i>Inleiding per onderdeel uit de vraagstelling</i>
	<i>Bevindingen per onderdeel uit de vraagstelling</i>
<i>Hoofdstuk 6</i>	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>
<i>Bijlagen</i>	<i>Lijst van geïnterviewden, gebruikte documenten, tussentijdse notities.</i>

---

<sup>3</sup> Handhaven met vertrouwen, Handhavingsbeleidsplan 2012 -2016, afdeling handhaving WSHD en WSRL, versie 0.4, 10 juni 2011.

## Het WSHD beleid

### 2.1 De achterliggende visie

---

Deelvraag: Wat is de achterliggende visie?

---

Onderzoeksvraag: Wat is de achterliggende visie op toezicht en handhaving bij het waterschap?

---

De handhaving wordt door WSHD van belang gevonden om de doelstellingen van het beleid te bereiken:

*Handhaving van regels is één van de instrumenten waarmee WSHD gestelde doelen kan bereiken<sup>4</sup>.*

In de nota resultaatgerichte handhaving<sup>5</sup> wordt het als volgt verwoord:

*Burgers, bedrijven en instellingen maken gebruik van de infrastructuur die het waterschap Hollandse Delta beheert en onderhoudt. Dit gebruik is gebonden aan regels. Op een juiste naleving van deze regels ziet het waterschap toe. Bij het niet naleven van regels wordt zonodig naleving via handhaving afgedwongen. Het belang daarvan is evident. Het niet naleven van regels kan het functioneren van de waterschapsinfrastructuur belemmeren, hetgeen kan leiden tot onacceptabele gevaren voor mens, dier, milieu en economie.*

De handhaving dient te voldoen aan de eisen die daaraan professioneel gesteld mogen worden. Dit betekent dat de handhavingresultaten meetbaar zijn en bijdragen aan de algemene doelstellingen. Deze algemene doelstellingen zijn volgens de nota resultaatgericht handhaven:

- de waterkeringen zijn in goede staat;
- de waterkeringen voldoen aan de veiligheidsnormen;
- het watersysteem voldoet aan de waterkwantiteitsnormen;
- de waterwegen zijn in goede staat;
- aan de vergunningen Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt voldaan.

Uit de bestuurlijke interviews<sup>6</sup> blijkt dat deze visie nog altijd wordt gedeeld. Daarbij is door het waterschap een keuze gemaakt om te handhaven waar dat noodzakelijk is. Probleem- en risicoanalyses zijn daarbij voor het waterschap de aangewezen middelen om te bezien wat nodig is.

---

<sup>4</sup> Nota Handhaving WSHD, mei 2007.

<sup>5</sup> Nota resultaatgericht handhaven (juni 2009).

<sup>6</sup> Interviews met de dijkgraaf, de heemraad waterhuishouding en de secretaris/directeur WSHD.

## 2.2 Het beleid

---

Deelvraag: Hoe luidt het beleidskader voor toezicht en handhaving?

---

Onderzoeksvraag: Hoe luidt het beleidskader voor toezicht en handhaving?

- a. Is er een toezicht- en handhavingsbeleid?
  - b. Wat is het beleid?
  - c. Is het toezicht- en handhavingbeleid SMART geformuleerd?
  - d. Voldoet het toezicht- en handhavingsbeleid aan wettelijke eisen?
  - e. Voldoet het toezicht- en handhavingsbeleid aan eisen van jurisprudentie?
  - f. Voldoet het toezicht- en handhavingsbeleid aan de 6 principes van toezicht en handhaving zoals geformuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken?
  - g. Hoe is het toezicht- en handhavingsbeleid tot stand gekomen?
- 

Het beleid ten aanzien van de handhaving door WSHD is tot stand gekomen in 2005 direct na de vorming van het Waterschap Hollandse Delta. Het beleid omvat verschillende handhavingstaken:

- De Keur.
- De industrie (directe en indirecte lozingen van locaties).
- Groen (landelijk gebied).
- Schouw.

Bij de inrichting van de afdeling Handhaving (in 2004) wordt de keuze gemaakt de taakvelden van handhaving te integreren. Er worden 2 teams gevormd: team Groen en Keur en team Industrie.

In 2007 is de Nota Handhaving uitgebracht. Deze beleidsnota wordt op 22 mei 2007 door het college van D&H vastgesteld en op 28 juni 2007 door de VV ter kennisgeving aangenomen (na behandeling in de commissie Middelen, Bestuurlijke zaken en Handhaving op 13 juni). De Beleidsnota Handhaving beschrijft de wijze waarop WSHD de handhaving zal uitvoeren. In de nota wordt onder handhaving verstaan:

*Het bevorderen van de naleving van regels, het toezien op de naleving van regels, het ongedaan maken van overtredingen en het optreden tegen overtreders. Doel van toezicht en handhaving is het voorkomen en/of wegnemen van risico's voor het goed en veilig functioneren van de waterstaatkundige stelsels.*

Met het vaststellen van beleidsregels over 'hoe' het waterschap handhaaft, worden bestaande beleidsregels van rechtsvoorgangers van het waterschap geharmoniseerd.

De nota wordt tevens gezien als een belangrijke stap naar verdere professionalisering van de handhaving van met name de Keur<sup>7</sup>. Voor de milieuhandhaving in Nederland is al eerder (2003) in het verband van het Landelijk Overleg Milieuwethandhaving, waarin ook de Unie van Waterschappen deelneemt, afgesproken dat er een professionaliseringsslag gemaakt zal worden. Hiervoor zijn richtlijnen uitgebracht die later door de Minister van VROM in een wettelijk kader worden gezet (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer).

---

<sup>7</sup> Nota Handhaving 2007, pagina 6.

Het waterschap zet deze professionalisering niet alleen op voor de milieuhandhaving, die vooral in het team industrie plaatsvindt, maar over de volle breedte, ook voor de handhaving van de Keur.

De belangrijkste vijf beleidsregels in de nota zijn:

1. Waterschap Hollandse Delta geeft het voorbeeld door geheel conform eigen (beleids)regels en normen te handelen en werken uit te (laten) voeren.
2. Uitgangspunt is overtredingen voorkomen en ongedaan maken. Goed naleefgedrag wordt beloond, slecht naleefgedrag wordt bestraft.
3. Preventieve actie waar het kan, repressief optreden als het moet.
4. De sanctiestrategie: eenmaal waarschuwen, daarna een sanctie.
5. De gedoogstrategie: er wordt alleen actief<sup>8</sup> gedoogd.

Het uitgangspunt in de nota Handhavingsbeleid is dat goed naleefgedrag zoveel mogelijk via preventieve maatregelen wordt bevorderd. Daartoe worden communicatie, participatie, educatie, subsidieverlening, voorbeeldgedrag en –stelling ingezet. Het voorbeeldgedrag wordt benadrukt in beleidsregel 1 van de nota. De sanctiestrategie van het waterschap volgt de 2 stappenstrategie die in het LOM door de samenwerkende partners is afgesproken in 2005. Gedogen van situaties die niet aan de wet- en regelgeving voldoen kan uitsluitend onder voorwaarden en als tijdelijke maatregel. Ook hiermee volgt WSHD de landelijke beleidslijn.

De nota behandelt nadrukkelijk niet met welke inzet van middelen WSHD handhaaft, waarop de inzet gericht zal zijn en wat de beoogde resultaten zijn hiervan. Daarvoor zullen afzonderlijke nota's en plannen worden opgesteld, bijvoorbeeld jaarplannen en meerjarenramingen. In de nota wordt wel de reikwijdte van de handhaving door WSHD ingekaderd:

*De handhaving heeft inhoudelijk gezien betrekking op de wet- en regelgeving op het terrein van waterkwantiteit- en waterkwaliteitsbeheer, dijkbeheer en (vaar)wegenbeheer. Organisatorisch gezien hebben toezicht en handhaving betrekking op de handhavingstaken van de afdeling Handhaving van de directie Regulering en Laboratorium en de afdelingen (en regio's) van de directie Beheer en Onderhoud.*

De nota geeft aan dat de handhaving programmatisch zal worden uitgevoerd op basis van prioritering en analyse. Hierbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van een nalevinganalyse volgens de "Tafel van Elf"<sup>9</sup> die daarvoor is opgesteld door het ministerie van Justitie. In de nota wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor de te maken beleidskeuzen in de handhaving bij het bestuur hoort te liggen.

Ook ambities van WSHD worden in de nota genoemd: deze zijn vooral procesgerelateerd. De nota stelt de ambities<sup>10</sup>:

1. *Evenwicht in ambities en uitvoeringsorganisatie.*
2. *Voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen handhaving (en anticiperen op nieuwe eisen.)*
3. *Extern draagvlak handhaving.*
4. *Programmatische handhaving.*

---

<sup>8</sup> Onder actief gedogen wordt verstaan dat het bestuursorgaan zich bewust is van de overtreding, maar door middel van een gedoogbeschikking de overtreder kenbaar maakt dat (tijdelijk) niet handhavend zal worden opgetreden indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Actief gedogen wordt in het algemeen alleen toepasbaar gevonden in gevallen van overmacht of bij mogelijke toekomstige legalisatie.

<sup>9</sup> De tafel van elf van het ministerie van Justitie beschrijft 11 factoren of dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regels. De tafel van elf bevat dimensies van spontane naleving en dimensies voor handhaving.

<sup>10</sup> Nota Handhaving, pagina 10.

Tot dit laatste punt behoren planmatige en cyclische uitvoering van het handhavingproces en monitoring en verslaglegging over de resultaten aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Ambities met betrekking tot de resultaten die behaald zullen gaan worden zijn niet in deze nota opgenomen. De nota wordt op 28 juni 2007 in de Verenigde Vergadering van het waterschap besproken.

De kwantitatieve ambities met betrekking tot de te bereiken resultaten, de uitwerking van de prioriteiten voor de handhavingen de inzet van mensen en middelen zijn in andere documenten verwoord. De belangrijkste documenten hiervoor zijn:

- De probleemanalyse handhaving Keur (oktober 2006).  
Hierin is een risicomatrix uitgewerkt voor de diverse Keur (vergunningplichtige) activiteiten en op basis daarvan is een prioriteitenlijst vastgesteld voor toezicht en handhaving. De prioriteiten liggen met name bij de primaire waterkeringen. De gewenste outcome van toezicht en handhaving is als volgt<sup>11</sup>:
  - goed nalevingsgedrag (% gewenste naleving, nog niet geformuleerd, voorstel = 75% naleving<sup>12</sup>);
  - 100 % ongedaanmaking aantasting waterkering (mogelijk legalisatie werken);
  - goede conditie dijk (technische toetsing).

In de bijlagen worden verder de kengetallen voor controles en de daaruit volgende inzet voor de handhaving van de keurvergunningen geraamd: 6375 uren<sup>13</sup> voor de primaire waterkeringen en in totaal 20.541 uren voor ook het toezicht op de boezemwaterkeringen, de overige waterkeringen, de hoofdwatgangen, boezemwateren, vaarwegen, overige watgangen en wegen en fietspaden<sup>14</sup>. Deze kengetallen voor inzet zijn later niet gewijzigd en derhalve nog altijd actueel.

Voor deze andere handhavingstaken wordt een nalevingpercentage van 75% vooralsnog als ambitie voor de outcome vastgelegd.

- De probleemanalyse handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) (juli 2007).  
Deze probleemanalyse geeft de risicoanalyse voor de directe en indirecte lozingen. Daarbij is gebruik gemaakt van een overzicht van de lozingen die voor het waterschap van belang zijn, gerubriceerd naar doelgroepen, schadelijke stoffen voor het watermilieu, de naleving (door de doelgroepen) zoals die wordt ingeschat dan wel op basis van ervaring kan worden vastgesteld. De probleemanalyse bevat geen uitgewerkte prioritering in aantallen en daarvoor op basis van kengetallen in te zetten menskracht en geen ambitieniveau op naleving. Deze onderwerpen zijn eerder wel vastgelegd, de kengetallen en nalevingsambitie hiervoor zijn in de evaluatie van de Wvo handhaving 2004 – 2006 opgenomen en zijn klaarblijkelijk hier geprolongeerd.

In deze probleemanalyse Wvo worden wel kwalitatieve uitspraken gedaan over de inzet van instrumenten en het effect:

- Zowel vanuit de doelgroepen als door handhavers is aangegeven dat de spontane naleving hoog is.

<sup>11</sup> De risicoanalyse handhaving Keur, september 2006, bijlage 1.

<sup>12</sup> Probleemanalyse handhaving keur, oktober 2006, pagina 6.

<sup>13</sup> Risicoanalyse handhaving Keur, september 2006, pagina 3.

<sup>14</sup> Idem, pagina 20.

- Het instrument 'toezicht' sorteert vooral een hoog verwacht effect bij de doelgroepen glastuinbouw, fruitteelt, open teelt, veehouderij, bodemsanering, proefbronnering, bronbemaling en overstorten en nooduitlaten van gemeentelijke rioleringen. Deze groepen geven door hun gedrag en de door hen direct geloosde stoffen relatief veel risico voor de waterkwaliteit.
- Grotere en complexe industrieën vertonen een goed (spontaan) naleefgedrag. Gezien de mogelijk ernstige gevolgen van eventuele calamiteiten blijft het handhaven van een gedegen toezicht geboden.  
Gezien de kwetsbaarheid van de gebieden is de controle van industriële bedrijven op IJsselmonde en in de Hoeksche Waard is qua frequentie (te) beperkt. Dat zelfde geldt voor de controle op agrarische bedrijven in de Hoeksche Waard en Voorne en Putten. De probleemanalyse Wvo wordt door het bestuur vastgesteld op 14 augustus 2007 (op basis van de kwaliteitseisen handhaving milieubeheer).
- De nota resultaatgericht handhaven (juni 2009).  
Deze nota geeft de stand van zaken weer in de handhaving door WSHD, de ontwikkelingen in de handhaving en geeft vanuit deze ontwikkelingen een toekomstgerichte ambitie weer. In hoofdlijnen is in deze nota vastgelegd 'wat' en 'waarom' WSHD handhaaft. Voor de handhavingstaken van WSHD wordt in de nota vastgesteld welke ambities<sup>15</sup> er zijn:

	Nagestreefde nalevingpercentage bij voortzetting huidige inzet <sup>16</sup>	Nagestreefde nalevingpercentage extra inzet <sup>17</sup>
Handhaving regels waterkwaliteit		
Lozingen bedrijven	> 75%	> 80%
Lozingen agrarisch	> 75%	> 80%
Eenmalige activiteiten	> 75%	> 80%
Handhaving Keur (andere taakvelden)		
Periode 2008 – 2010	60 – 75%	70 – 80%
Periode vanaf 2010	> 75%	75% - 90%
Eenmalige activiteiten	-	> 75%
Onderhoud watergangen (schouw wateren)	> 90%	> 90%

De naleving wordt hierbij dus gedefinieerd als nalevingpercentage: het percentage controles waarbij geen overtreding wordt geconstateerd. In deze nota wordt de afweging gemaakt voor een verbetering van het nalevingsgedrag en de benodigde inzet. Vastgesteld wordt dat de voortzetting met de huidige inzet een minimaal nalevingsniveau betekent. Om op 'adequaat niveau'<sup>18</sup> te kunnen handhaven is extra inzet nodig. Daarmee worden dan ook hogere nalevingsniveaus bereikt (zie tabel).

<sup>15</sup> Resultaatgericht Handhaven, juni 2009, pagina 4.

<sup>16</sup> De 'huidige inzet' betreffen juni 2009 een formatie van 25,9 fte. en een begroot budget voor handhaving van € 3.320.000 per jaar.

<sup>17</sup> De extra inzet wordt geraamd op 2 fte. in 2011, aflopend naar 0,5 fte. in 2014.

<sup>18</sup> Resultaatgericht Handhaven, juni 2009, pagina 13.

In een raming wordt voor het takenpakket van de afdeling beschreven wat adequaat toezicht zou inhouden in aantallen of werklust. Voor adequaat toezicht bij klachten wordt bijvoorbeeld uitgegaan dat jaarlijks 700 klachten bij het waterschap worden ontvangen die allemaal (100%)gecontroleerd moeten worden. De mate van adequaat toezicht is als volgt beschreven in de nota:

Vorm	Frequenties (minimaal)
Gerichte (her)controles naar aanleiding van klachten	Circa 700 per jaar (=100% van de klachten)
Gerichte (her)controles uitvoering keurvergunningen	< 60% van de afgegeven vergunningen
Stelselmatig alle watergangen (incl. schouw)	1 tot 4 x per jaar
Stelselmatig waterkeringen	1 tot 2 x per jaar
Stelselmatig wegen	6 tot 52 x per jaar
Surveillances vaarwegen	0 tot 30 x per jaar
Stelselmatig bedrijven op lozingen	Per bedrijf / circa 100% (= 1 x per jaar)
Gericht tijdelijke lozingen	80 per jaar (= 80% van lozingen)
Gericht aanleveren rwzi's per vracht	290 per jaar (= circa 90% van de vrachten)

In de nota wordt ook een overzicht gegeven van de gemeten nalevingspercentages tot en met 2008 ten aanzien van de Wvo lozingen. De conclusie hierbij is dat de eerder gestelde ambitie van 90% naleving maar net of niet worden bereikt.

De nota concludeert dat de huidige naleving zich beweegt rond de ondergrens van het gewenste naleefgedrag.

De aanbeveling<sup>19</sup> in de nota is te kiezen voor voortzetting van de inzet op het bestaande niveau voor een periode van 4 jaar. Tevens wordt aanbevolen de gewenste nalevingspercentages vast te stellen op de percentages die op dat moment bereikt worden. Dit betekent dat niet de prioritering van de noodzakelijke werkzaamheden en het adequate niveau van uitvoering daarin uitgangspunt is voor de benodigde menskracht voor de uitvoering, maar dat de aanwezige menskracht het uitgangspunt is voor het type prioriteiten dat nog wel kan worden uitgevoerd of dat niet meer kan worden uitgevoerd op het adequate niveau.

Op 12 mei 2009 wordt de nota resultaatgericht werken in het college van D&H vastgesteld<sup>20</sup>.

Hierbij wordt tevens besloten:

*te kiezen voor een voortzetting van de inzet op toezicht en handhaving op het huidige niveau voor een periode van 4 jaar.*

De nota wordt niet in het VV besproken.

<sup>19</sup> Idem, pagina 17.

<sup>20</sup> Besluit van D&H d.d. 12 mei 2009, nota resultaatgericht handhaven.

## De uitvoering

---

Deelvraag 3: In hoeverre wordt dit beleid uitgevoerd overeenkomstig dit beleidskader?

---

Onderzoeksvraag: In hoeverre wordt dit beleid uitgevoerd overeenkomstig dit beleidskader?

- h. Hoe vindt de uitvoering van toezicht en handhaving plaats?
- i. Sluit de uitvoering van toezicht en handhaving aan op het beleid en worden de mogelijkheden die het beleid creëert toegepast?
- j. Hoe en wanneer is de overdracht van vergunningverlening naar handhaving geregeld?
- k. Is er nacontrole op het uitgevoerde werk?
- l. Zijn er gereedmeldingen?
- m. Wie zijn er belast met toezicht en handhaving en op welke terreinen?
- n. Zijn er klachten met betrekking tot toezicht en handhaving? Om hoeveel klachten gaat het en hoe is de klachtenafhandeling geregeld?
- o. Welke procedures worden gehanteerd ten opzichte van potentiële of daadwerkelijke overtreders? Kortom wat is de handhavingstrategie in dergelijke gevallen?
- p. Heeft iso-certificering inmiddels plaats gehad?
- q. Sluit de uitvoering van toezicht en handhaving aan op de wet- en regelgeving op rijks- waterschap en gemeentelijk niveau?
- r. Welke concrete meer grootschalige handhavingacties hebben plaats gevonden?
- s. Wordt er voldoende organisatorisch ingespeeld op de komende omgevingsdiensten?
- t. Hoe is de samenwerking met andere relevante handhavingacties?
- u. Welke integriteitvraagstukken spelen een rol bij toezicht en handhaving, en zijn deze aan de orde?

---

### *Uitvoering*

De uitvoering van de handhaving is programmatisch. Op basis van de prioriteiten en de verwachte werklast wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld op hoofdlijnen. Daarbij worden de uren geraamd die voor de uitvoering van die handhavingstaak beschikbaar zullen zijn.

De uitvoering van de werkzaamheden door de afdeling geschiedt volgens een aantal vastgelegde werkprocessen. Deze werkprocessen zijn in stroomschema's vastgelegd in het kader van de ISO certificering van de afdeling handhaving. Er zijn stroomschema's voor bijvoorbeeld:

- opleveringscontrole;
- reguliere controle;
- sanctioneren;
- hercontrole;
- heffingscontrole;
- inventariserende controle;
- informatiebeheer;
- informatie uitwisseling;
- handhaving eigen werken;
- beheer en onderhoud van apparatuur.

Een voorbeeld van een stroomschema (reguliere controle) is opgenomen in de bijlage 5. Uit de voor het onderzoek bekeken dossiers blijkt dat de vastgestelde werkwijze ook wordt gevolgd.

De handhavers dienen zelf de juridisch/administratieve taken bij de handhavingsactiviteiten uit te voeren. Dit betekent dat ze zelf de brieven opstellen bij een geconstateerde overtreding, deze laten ondertekenen, inboeken en laten versturen. Ook zetten ze de acties in het IRIS datasysteem. De dossiervorming is hierdoor opzichzelfstaand en individueel.

Voor de voortgaande professionalisering van de uitvoering worden diverse activiteiten ontplooid<sup>21</sup>. Er is sprake van een persoonlijk opleidingsplan (al worden de mogelijkheden volgens de interviews met de uitvoerende handhavers er steeds minder), er zijn functioneringsgesprekken, afdelingsoverleggen, teamoverleggen en er is ruimte voor intervisie en specialistische ondersteuning op bijvoorbeeld juridisch gebied.

Ook de integratie van de verschillende teams in twee teams en de regio's wordt voortgezet. Er wordt meer en meer van de handhavers verwacht dat zij ook buiten hun 'eiland' werkzaam zijn.

Om de jaarlijks geplande activiteiten te kunnen uitwerken naar de voor de uitvoering benodigde menskracht worden kengetallen gebruikt. Deze zijn voor de uitvoering van de Keurtaken vastgelegd bij de probleemanalyse, voor de Wvo taken zijn vermoedelijk al eerder kengetallen opgesteld (2004 – 2006). In de overzichten en planning van taken lijken de kengetallen echter niet te worden gebruikt. De kengetallen die in de nota probleemanalyse Keur worden genoemd zijn niet dezelfde als de kengetallen die in de planningen van de uitvoering in het concept jaarplan 2011 kunnen worden afgeleid voor de planning in 2010. Deze kengetallen blijken wederom af te wijken van de getallen die gebruikt worden om de inzet in 2011 te prognosticeren. Als voorbeeld de kengetallen voor de controle complexe werken (Keur):

Document		Tijd per controle
<b>Probleemanalyse</b>	<b>Kengetalop basis van:</b>	<b>35 uur</b>
Jaarplan 2011	Planning 2010 <sup>22</sup> ; 576 controles/1762 uur	3 uur
Jaarplan 2011	Uitvoering 2010 <sup>23</sup> ; 220 controles/1915 uur	8,7 uur
Jaarplan 2011	Planning 2011: 560 controles/1256 uur	2,2 uur

Een bijzondere taak (want moeilijk voorspelbaar) betreft de afhandeling van klachten. Hiervoor zijn strikte tijdnormen opgesteld voor de doorlooptijd. Deze zijn het afgelopen jaar voor alle binnengekomen klachten ook gehaald. Ook voor deze taak worden echter verschillende kengetallen gebruikt voor de raming van de tijdsbesteding.

De afdelingsplanning op jaarbasis wordt vervolgens in het afdelingsplan omgezet naar een plan per medewerker. Per medewerker wordt het aantal uren aangegeven dat gedurende het jaar aan een bepaalde handhavingstaak kan worden besteed.

Er wordt in het afdelingsplan niet opgenomen hoeveel controles per medewerker per handhavingstaak dienen te worden uitgevoerd. Aangezien er gerekend werd met kengetallen (uren per controle zouden de uren eenvoudig vertaalbaar zijn naar aantallen controles.

<sup>21</sup> De professionalisering van de handhaving is landelijk ingezet voor de milieuwethandhaving in 2004.

<sup>22</sup> Op basis jaarplan RLhh 2011.

<sup>23</sup> Op basis jaarplan RLhh 2011.

#### *Personele sterkte*

De uitvoering van de handhaving gebeurt binnen de directie Regulering en Laboratorium (RL) door de afdeling RLhh. De afdeling heeft door de jaren de volgende formatie en bezetting.

2007<sup>24</sup>: 25,9

2008: ?

2009<sup>25</sup>: 25,8

2010<sup>26</sup>: 24,54

2011<sup>27</sup>: 25,11

De huidige bezetting is opgenomen in bijlage 3.

De bezetting is volgens het overzicht in 2010 ongeveer 0,9 fte lager dan in de formatie is vastgelegd, de afdeling is dus onderbezet. Het verschil zit in de secretariële ondersteuning (0,6 fte) van de afdeling en in de handhavers, waar 0.3 fte minder bezetting is dan in de formatie aangenomen. De inzet in menskracht over de afgelopen jaren geeft een lichte daling te zien. Als een van de redenen wordt onder andere genoemd dat het moeilijk is goede handhavers op de arbeidsmarkt te vinden. De personele kosten voor de handhaving bedragen volgens het jaarplan in 2010 € 1.921.800.

De hierboven beschreven organisatie is geheel in dienst van het waterschap. Alleen voor specifieke projecten worden ingehuurd medewerkers ingezet. Voor het programma 2010 is op deze wijze een deel van het project controles agroranden door een ingehuurd medewerker uitgevoerd. De kosten hiervoor zijn volgens de jaarrekening geraamd op € 82.000.

De afdeling is ingedeeld in teams; het team groen en grijs (agrarische controles en Keur) en het team Industrie (Wvo). De schouw wordt jaarlijks projectmatig uitgevoerd, waarbij zowel de regio's als de afdeling handhaving menskracht leveren. Overigens moet hierbij worden bedacht dat met betrekking tot het toezicht (controles) is gekozen voor de lijn dat de medewerkers van de afdeling Beheer en de regio's van de directie Beheer en Onderhoud dit werk voor een belangrijk deel uitvoeren (het zgn. 1<sup>e</sup> lijnstoezicht). Wanneer zij geconfronteerd worden met overtredingen waarschuwen zij de overtreders en geven aan wat de gevolgen kunnen zijn van het niet tijdig ongedaan maken van de overtreding. Repressieve handhaving wordt overgelaten aan medewerkers van de afdeling handhaving.

#### *Prestaties (output)*

Het onderzoek van de rekenkamer betreft de jaren 2009 en 2010. Over het jaar 2009 zijn echter geen volledige uitgewerkte gegevens over de prestaties beschikbaar. In 2009 is het waterschap overgegaan op de registratie van handhavingsgegevens in een nieuw systeem, van INTWIS naar het landelijk door de waterschappen gebruikte systeem IRIS. De onderliggende gegevens zijn aanwezig, maar het analyseren daarvan werd geen voorrang gegeven. Bijkomende handicap is geweest dat gedurende 2009 de structuur van de documenten voor de organisatiebrede programmasturing in ontwikkeling was. De prioriteit lag bij het leveren van informatie gefocust op financiën en de hoofdlijnen van beleid tbv rapportages in marap's, burap's en jaarrapportages.

---

<sup>24</sup> Nota resultaatgericht handhaven.

<sup>25</sup> Jaarplan afdeling RLhh 2009.

<sup>26</sup> Jaarplan afdeling RLhh 2010.

<sup>27</sup> Concept jaarplan RLhh 2011.

Door het waterschap zijn in 2010 de volgende toezicht prestaties geleverd (in hoofdtaken) in aantallen controles<sup>28</sup>:

Taakgebied	Gepland aantal vergunningen/ controles/rapp.	Gerealiseerd in aantal	Gerealiseerd in % van gepland aantal
<b>TOEZICHT KEUR</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN *	240	231	96%
CONTROLES VERGUNNINGEN	860	1152 <sup>29</sup>	134%
<b>PROJECTEN</b>			
* Schouw over de wateren	alle watergangen	alle watergangen	100%
* Dijkversterkingen	--	2 projecten	100%
REPRESSIEVE HANDHAVING KEUR	--	--	--
<b>TOEZICHT WVO (WaterQ)</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN	680	304	45%
<b>CONTROLES</b>			
* Controles Groen (Agrarisch)	1.073	517	48%
* Controles Grijs (Industrie)	346	88	25%
* Heffingen	303	135	44%
<b>PROJECTEN</b>			
<b>Groen</b>			
* Controles Agoranden, LOTV buitendijks, opdracht	opdracht	cf opdracht	100% *)
<b>Controles Cross Compliance</b>			
* Controles Walvoorzieningen (extern)	--	16	--
<b>Grijs / Heffingen</b>			
* Bronneringen	175	--	0%
* Grondwaterbeheer	27	46	170%
Repressieve handhaving WVO (WaterQ)	--	--	--

\*) deels uitgevoerd door inhuurkracht

In het jaarplan 2011 voor de afdeling handhaving worden voor de uitgevoerde taken in 2010<sup>30</sup> de eveneens aantallen controles genoemd. Tussen beide gegevensoverzichten (zie bijlage 54 is een verschil waar te nemen (met name in de toezicht en handhavingstaken Keur). Uit beide tabellen blijkt echter ook dat de taken die verricht zouden moeten worden volgens de planning voor een groot aantal onderwerpen niet zijn gerealiseerd. Voor de indirecte industriële lozingen is de mogelijke verklaring dat voor het belangrijkste deel van deze lozingen als gevolg van de invoering van de Waterwet het bevoegd gezag van het waterschap overgegaan naar de gemeenten. E zijn verder meer meldingen behandeld dan in de planning is opgenomen. Op het binnenkomen van meldingen heeft het waterschap uiteraard geen invloed, planning is dan ook moeilijk. Een factor die eveneens een rol speelt is de onderbezetting van de afdeling door langdurige zieken, met name op de handhaving agrarisch en heffingen en het opschorten van het project bronneringen.

<sup>28</sup> Bestuursrapportage 2010.

<sup>29</sup> Het is niet bekend of dit alle afgegeven vergunningen zijn.

<sup>30</sup> Concept jaarplan RLhh 2011.

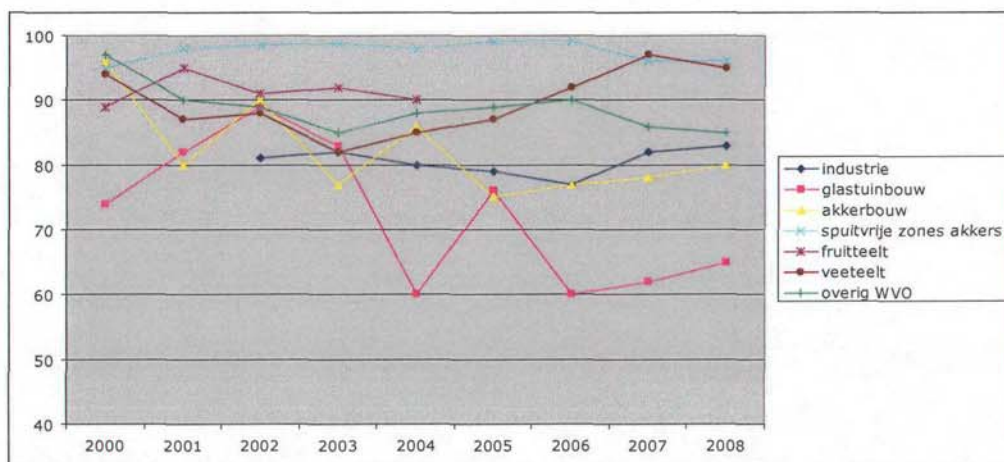
Ten aanzien van de interventies door het waterschap zijn de volgende gegevens bekend over 2010:

Taakgebied	Zachte waar- schuwing	Vooraan- kondigingb estuurs- dwang	Vooraan- kondiging dwangsom	Dwangsom opgelegd	Dwangsom geïnd(geh. of ged.)	Bestuurs dwang feitelijk	Processen Verbaal	Processen Verbaal (mede-
Watersystemen								
- Schouw								
- Keur	69	15	10	9	6	1	-	
- Groen (Agrarisch, WaterQ)	49		111	2	1		5	3 en 2 *)
- Grijs (Industrie, WaterQ)	29						8	3
Waterkeringen							1	
Wegen							1	
<b>Totalen</b>	<b>147</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>8</b>

\*) =5 boeterapporten Voedsel-en Warenautoriteit (VWA) en medeverbalisant 3 boeterapporten VWA en 2 processenverbaal politie.

#### Prestaties (Outcome)

Ten aanzien van de outcome is de stijging of daling het nalevingpercentage de belangrijkste indicator. In de nota resultaatgericht handhaven is een overzichtgrafiek opgenomen van de nalevingpercentages van een aantal taken.



Hieruit blijkt dat in 2008 met uitzondering van de glastuinbouw de nalevingpercentages zich bewegen rond de 80%, ruim boven de nagestreefde naleving > 75%. Nalevingpercentages voor andere dan Wvo taken werden destijds niet berekend.

Over 2009 zijn geen nalevingpercentages berekend of aan het bestuur mee gedeeld. In de Burap 2010 wordt eveneens geen berekening gegeven, maar wordt over de realisatie wel meegedeeld dat:

*Op alle taakvelden zijn in 2011<sup>31</sup> de gewenste nalevingpercentages ruim gehaald<sup>32</sup>.*

Op basis van de eerder vermelde gegevens over 2010 zouden deze, overeenkomstig de door het waterschap gehanteerde methode<sup>33</sup>, als volgt kunnen worden berekend voor dat jaar.

#### *Keur*

1152 controles gerealiseerd, 231 klachten / meldingen = 1.383 bezoeken.

69 zachte waarschuwingen + 25 vooraankondigingen = 94 geconstateerde overtredingen<sup>34</sup>.

Nalevingpercentage =  $100 - (94 / 1383 \times 100\%) = 93\%$ .

#### *WaterQ agrarisch*

517 controles gerealiseerd = 517 bezoeken.

49 zachte waarschuwingen + 111 vooraankondigingen + 5 processen verbaal = 165 overtredingen.

Nalevingpercentage =  $100 - (165/517 \times 100\%) = 68\%$ .

#### *WaterQ industrie*

88 controles grijs (industrie) + 46 controles grijs (grondwaterbeheer) = 134 bezoeken.

29 zachte waarschuwingen + 8 processen verbaal = 37 overtredingen.

Nalevingpercentage =  $100 - (37/134 \times 100\%) = 72\%$ .

Aangezien het nalevingpercentage keur niet eerder dan in de burap van 2010 is berekend en zich in het taakgebied waterQ veel wijzigingen hebben voorgedaan is alleen naleving in de agrarische sector te vergelijken met de eerdere cijfers. In 2008 waren de cijfers voor de agrarische sector met uitzondering van de glastuinbouw rond de 80%. Er is dan sprake van achteruitgang.

Overigens kan worden vastgesteld dat de percentages voor WaterQ agrarisch en industrie zich dicht bij de nagestreefde 75% bevinden.

Daar waar het handhavend optreden door medewerkers van het waterschap extern is getoetst, wordt dit inhoudelijk goedgekeurd.

Binnen drie dossiers die in het kader van dit onderzoek zijn besproken en bestudeerd blijkt dit uit de volgende feiten:

- Een toetsing door het Openbaar Ministerie van een ingediend Proces Verbaal van een overtreding van de Wvo. De OvJ heeft aanvullende vragen gesteld die in een aanvullend proces verbaal beantwoord zijn door de handhavers en heeft vervolgens de overtreder een schikking aangeboden. De overtreder heeft deze schikking geaccepteerd.
- Een toetsing door de Bezwarencommissie van het waterschap. Dit dossier betrof de handhaving van een overtreding van de Keur in 2009 en verder. De overtreder heeft bezwaar gemaakt tegen de opgelegde bestuursdwang en beriep zich op andere, zijns inziens overeenkomstige gevallen. De bezwarencommissie stelde het waterschap in het gelijk, al gaf de commissie ook aan dat de communicatie door het waterschap naar de overtreder beter had gekund. Deze zaak komt evenwel nog voor de bestuursrechter.

<sup>31</sup> bedoeld wordt 2010, KplusV

<sup>32</sup> bestuursrapportage 2011, afdeling Handhaving, bijlage 1 bij het jaarplan handhaving 2011.

<sup>33</sup> het percentage controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd

<sup>34</sup> in deze berekening zijn de assumpties dat bij iedere overtreding een interventie van het waterschap volgt: een waarschuwing, een formele vooraankondiging bestuursdwang of een boete, en dat deze worden geregistreerd

## De resultaten van de handhaving 2010

Deelvraag 4: Is het effectief?  
Kosteneffectiviteit.  
Prestaties.

Onderzoeksvraag: Is het beleidskader/ de uitvoering effectief?

- v. Is er uitvoeringsinformatie en welke is dit?
- w. Zijn er resultaten gedefinieerd? Zijn de resultaten gehaald? Zijn er prestatieafspraken gemaakt, zijn er prestatie indicatoren en zijn die gehaald?
- x. Is er voldoende toezichthoudende en handhavende capaciteit?
- y. Is de juridische ondersteuning kwalitatief en capacitair toereikend?
- z. Welke prioriteiten worden in de uitvoering gesteld?
- aa. Zijn de schouwtermijnen conform landelijk beleid?
- bb. Zijn er periodieke rapportages over uitvoering, zijn er evaluaties, vindt bijsturing plaats?
- cc. Hoe is de kosteneffectiviteit?
- dd. Is het handhavingniveau toereikend om het nalevinggedrag binnen de perken te houden, welke percentages worden gehanteerd ter zake van de gewenste naleving?
- ee. Zijn de resultaten meetbaar, vindt periodiek monitoring plaats van de mate van naleefgedrag?
- ff. Wat is de verhouding inhuur/vast personeel, kosteneffectiviteit?

Over 2009 en 2010 zijn geen nalevingpercentages berekend of aan het bestuur meegedeeld. Over 2009 zijn zelfs nauwelijks gegevens snel beschikbaar. In dat jaar is er binnen de afdeling handhaving overgegaan van het INTVIS systeem naar het IRIS systeem dat thans door alle waterschappen in Nederland wordt gebruikt.

De outcome zoals deze in hoofdstuk 4 is beschreven in termen van nalevingspercentage dient te worden vergeleken met de nagestreefde naleving.

	Nagestreefde nalevingpercentage	Berekend nalevingpercentage
Lozingen bedrijven	> 75%	72%
Lozingen agrarisch	> 75%	68%
Eenmalige activiteiten	> 75%	72%
Handhaving Keur (andere taakvelden)		
Periode 2008 – 2010	60 – 75%	93%
Onderhoud watergangen (schouw wateren)	> 90%	> 90%

Hieruit blijkt dat de doelstelling met betrekking tot de keur wordt gerealiseerd, dat de grijze lozingen in de buurt komen van het nagestreefde percentage naleving, maar dat de agrarische sector in de naleving achterblijft bij het gestelde doel. Dat doel was blijkens de nota Resultaat gericht handhaven reeds 'de ondergrens'.

Op basis van de interviews met de uitvoerende handhavers wordt dit beeld bevestigd. De handhavers 'groen' constateren dat er na enkele jaren minder frequent toezicht op slootkantbespuitingen omdat er vrijwel geen overtredingen waren, nu weer een aantal overtredingen zijn geconstateerd. Voor bespuitingen van akkerbouw zien ze evenwel als voorheen een hoge naleving, mede omdat de bespuitingmiddelen voor de agrariërs een forse kostenpost betekenen. Ze gaan daar dus zuinig mee om. In de glastuinbouw blijft de handhaving nodig.

Voor de industrie is de uitvoering thans geheel anders. Waar voorheen het waterschap bevoegd gezag was is door de invoering van de waterwet de gemeente bevoegd gezag geworden voor het merendeel van de indirecte lozingen. Slechts bij naar schatting 40 van de 400 bedrijven waar het waterschap controleerde heeft het waterschap nog een controlerende taak. Dit betekent dat er geen direct zicht meer is op de naleving. Wel blijkt uit een aantal incidenten bij zuiveringsinstallaties dat de naleving van de lozingsnormen door gemeenten anders (niet) wordt opgepakt. Op grond van de heffingen heeft het waterschap nog bij een aantal bedrijven een titel om binnen te komen. Voor deze handhavers stond een deel van 2010 en het begin van 2011 in het regelen van de overdracht van de dossiers naar de gemeenten. Hiertoe zijn ze bij de milieudiensten gedetacheerd voor een beperkte tijd.

De handhavers van de Keur zien een heel ander probleem: ze krijgen niet van alle vergunninghouders bericht wanneer de werkzaamheden zullen beginnen en wanneer de werkzaamheden zijn afgerond. Dit heeft tot gevolg dat ze niet alle activiteiten aan de waterkeringen daadwerkelijk kunnen controleren. Naar schatting controleren ze ongeveer 60% van de vergunningplichtige activiteiten aan de primaire waterkeringen (de prioriteit 1 activiteiten) aan de prioriteit 2 activiteiten komen ze niet toe. Ze zijn bovendien van mening dat ze bij die wel gecontroleerde activiteiten niet altijd de cruciale vergunningeisen kunnen controleren.

Als voorbeeld wordt genoemd het weer terugzetten van het materiaal in de dijk in de oorspronkelijke volgorde (hetgeen betekent: de afsluitende kleilaag ook als laatste terugbrengen en goed laten aansluiten).

De schouw is door de projectmatige aanpak wel goed te volgen. Er worden circa 30.000 watergangen gecontroleerd in december. De onderhoudsplichtigen van de watergangen die onvoldoende schoon zijn krijgen hierover een brief om deze alsnog te (laten) schoonmaken. Dit zijn jaarlijks ongeveer 1100 brieven (3,6% niet naleving). Hierop komen jaarlijks ongeveer 30 bezwaarschriften. Deze worden behandeld. Er volgt een herschouw bij deze watergangen waarover een brief is gestuurd, daarbij blijken nog circa 300 watergangen niet aan de eisen te voldoen. Deze krijgen een handhavingsbrief. Bij een zeer klein aantal is vervolgens jaarlijks bestuursdwang nodig.

## Sturing en controle

---

Additioneel op de hoofdvraag heeft de Rekenkamercommissie een aantal vragen geformuleerd met betrekking tot sturing en controle:

1. Welke informatie ontvangt de VV
  2. Is aangegeven wat bespreek- en beslismoment zijn van Dijkgraaf en Heemraad (D&H) en Verenigde Vergadering (VV)
  3. Wordt het bestuur geïnformeerd over de risico's die men tegenkomt?
- 

In de diverse stukken wordt nadrukkelijk gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de beleidskeuzen die gemaakt moeten worden op bestuurlijk niveau ligt. Op basis van het "algemeen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit Dijkgraaf en Heemraden van het Waterschap Hollandse Delta 2005" zijn de dijkgraaf en de secretaris gezamenlijk gemandateerd voor de bestuursrechtelijke handhavingbesluiten (dwangsom, bestuursdwang en intrekken van een vergunning).

Uit de documenten blijkt ook dat de VV bij de handhavingsnota van 2007 daadwerkelijk heeft gesproken over het handhavingsbeleid (28 juni 2007). De probleemanalyse handhaving WVO is door het college D&H bestuurlijk vastgesteld (14 augustus 2007).

Van de overige documenten waarin de handhaving inhoudelijk wordt uitgediept is niet bekend of:

- het bestuur gekend is in de scenario's en de daaruit gemaakte keuzen;
- een bestuurlijke vaststelling van de gekozen lijn is;
- er een bespreking heeft plaatsgevonden met de commissie Middelen, Bestuurlijke Zaken en Handhaving van de VV;
- de stukken ter inzage zijn gelegd voor de VV of ter kennisgeving zijn aangeboden aan de VV.

De stukken en de agenda's van de commissie en de VV geven de indruk dat dit niet gebeurt. Het gaat dan om stukken met eenzelfde importantie als de probleemanalyse Wvo: de probleemanalyse Keur, om de prioritering die uit de probleemanalyse voortkomt en om de jaarprogramma's en jaarverslagen. Bestuur en VV zien de handhaving alleen in de begroting en de jaarrekening terug op een hoog abstractieniveau. Over het jaar 2010 is weer wel een bestuurlijke rapportage opgesteld waarin de inhoud en de inzet wordt verantwoord.

Bestuurlijke inlichting over de handhaving in het algemeen vindt plaats in het portefeuillehouderoverleg. De Dijkgraaf wordt in ieder geval specifiek ingelicht over de uitvoering van de jaarlijkse Schouw en over die handhavingzaken die betrekking hebben op andere overheden of op VV leden van het waterschap. Deze zaken kunnen leiden tot vragen aan de bestuursleden. De beide bestuurders gaven in het interview aan dat de afdeling hier zeer consistent in is. Inhoudelijke controle of sturing op de uitvoering is er bestuurlijk niet, het bestuur ziet de onafhankelijkheid van de handhaving in de uitvoering.

Er worden bestuursrapportages opgesteld door de afdeling. Deze werden besproken in de directie en met de dijkgraaf, de portefeuillehouder voor de handhaving. Deze informatie gaat niet verder dan deze personen: er wordt geen D&H nota van gemaakt, of inhoudelijk gerapporteerd aan de VV. Ook door andere geïnterviewden wordt niet naar de bestuursrapportages verwezen als informatiebron om in de handhaving bij te sturen.

Ambtelijk is er vanuit de directie van RLhh uiteraard bemoeienis met de handhaving. De directeur is integraal verantwoordelijk. Een voorbeeld hiervan is de notaresultaatgericht handhaven; deze is door de directie RLhh uitgebracht. Ook in de jaarlijkse planning & control cyclus neemt de directeur RLhh een belangrijke positie in voor de handhaving. Ook ziet hij de overzichten over de personele en financiële zaken bij de afdeling handhaving.

Door de secretaris/directeur van WSHD is de bemoeienis gering. Hij krijgt dezelfde signalen over toezicht / handhaving bij andere overheden als de Dijkgraaf en is met deze mandaathouder voor bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast krijgt hij de 'interne' handhavingzaken op zijn bureau. De afdeling schrijft ook handhavingbrieven aan de eigen dienst indien deze niet de regels naleeft. Zo nodig wordt ook intern een dwangsom aangekondigd of met bestuursdwang gedreigd.

De stukken die sturing mogelijk moeten maken zijn de jaarplannen en de jaarverslagen over de afdeling handhaving. Deze plannen en verslagen zijn echter zeer verschillend van opzet in de achtereenvolgende (bestudeerde) jaren. Er zijn nauwelijks gemeenschappelijke punten, behoudens de financiële uitgangspunten, om op te sturen. Voor de opbouw van de jaarplannen en de jaarrekening heeft het waterschap formats ontwikkeld teneinde uniformiteit tussen de afdelingen te krijgen in de manier van presenteren. Deze formats zijn door de afdeling volgens de geïnterviewden steeds gebruikt. Ook deze formats zijn de laatste jaren aan verandering onderhevig. De prioriteit lag bij het leveren van informatie gefocust op financiën en de hoofdlijnen van beleid ten behoeve van rapportages in marap's, burap's en jaarrapportages.

Inhoudelijk wordt in de verslagen en plannen weinig informatie gegeven. Indien er wel enige inhoudelijke informatie is, is deze het jaar daarop vaak niet meer aanwezig. Voortgang valt zo niet te controleren, achterstanden niet te traceren en bijsturen wordt op ieder niveau onmogelijk.

Op het niveau van de medewerkers wordt een grote eigen verantwoordelijkheid verwacht voor de uitvoering van de taak. Zoals eerder beschreven worden de medewerkers van de afdeling uren toegewezen voor de verschillende taken. Zij dienen hierop zelf hun planningen te baseren voor het uitvoeren van controles. Aangezien er gerekend werd met kengetallen (uren per controle zouden deuren door hen eenvoudig vertaalbaar zijn naar aantallen controles. Er is overigens wel een algemene planning van aantallen controles. Er werd in 2009 en 2010 niet of nauwelijks vanuit het management (bij)gestuurd op het aantal controles dat de handhavers individueel hebben uitgevoerd.

## Vergelijking met Rivierenland

In de vergelijking met het waterschap Rivierenland (WSRL) zijn de volgende aspecten bekeken: het beheersgebied, de personele sterkte op handhaving, de werkwijze en de prestaties op het gebied van de handhaving.

Het beheersgebied van WSRL is bijna twee keer zo groot als het gebied van WSHD. Er zijn meer gemeenten in het gebied, het aantal inwoners is echter in dezelfde ordegrootte. WSHD heeft een veel grotere lengte aan wegen en fietspaden dan WSRL. WSHD heeft meer bedrijven. Na het wegvallen van de indirecte lozingen van de industrie als waterschapstaak is ook daar weinig verschil meer tussen de waterschappen in de omvang van de taak. De begrotingen van beide waterschappen zijn ongeveer even hoog: circa € 150 miljoen.

De formatieve personele sterkte van de afdelingen handhaving van WSHD en WSRL ontlopen elkaar niet veel, 26 fte voor WSHD en 26,9 fte voor WSRL.

Beide afdelingen zijn in totaal ongeveer hetzelfde bemenst als wordt gekeken naar het aantal seniorhandhavers en handhavers (17 resp. 18), zei het dat de verhouding handhaver/ senior handhaver is bij de beide waterschappen verschillend is. Ook het aantal beleidsmedewerkers en teamleiding is hetzelfde voor beide waterschappen. WSRL heeft wel bijna een dubbele administratieve ondersteuning (2 fte) ten opzichte van WSHD. Deze administratieve ondersteuning veel werkzaamheden uit die de handhavers van WSHD zelf doen: brieven klaarmaken voor verzending, inboeken, invoeren in het datasysteem, et cetera. Daar staat tegenover dat WSHD specialisten heeft voor techniek en voor applicatiebeheer.

Verskil in werkwijze is er niet als het gaat om de uitvoering van het werk in het veld. Ook WSRL heeft hiervoor protocollen, hanteert net als WSHD een twee stappenplan en heeft een gedoogstrategie die van actief gedogen uitgaat. Ook heeft WSRL net als WSHD een risico-analyse gemaakt teneinde de prioriteiten voor de handhaving vast te stellen.

Er is wel verschil als wordt gekeken naar de aansturing van de handhavers. Bij WSHD wordt veel aandacht besteed aan het proces, bij WSRL aan de prestatie. Bij WSRL wordt ook een kwartaalplanning op productniveau gemaakt met de medewerkers en daarop wordt ook gestuurd.

Dit verschil werkt ook door in de ambities / speerpunten die de waterschappen in de jaarplannen over handhaving hebben opgenomen:

- Speerpunten van het jaarplan 2010 van Hollandse Delta:
  - Prioritering inzet voor controle Keurvergunningen.
  - Inzet op verontreinigingsheffing.
  - Verbetering invulling van het integratietraject (integraal werken).
  - Integratie van Keur- en Wvo-zaken.
  - Verbetering (door training) van het 1<sup>e</sup>-lijnstoezicht.
  - Tijdig en adequaat afhandelen van klachten en meldingen.

- Speerpunten van het jaarplan 2010 van Rivierenland:
  - Handhaven met vertrouwen.
  - Effectief handhaven: toezicht en voorlichting daar waar het nodig is.
  - Flexibiliteit in controles door bredere kennis en ervaring.
  - Inhoudelijk prioriteit verschuiven van agrarisch naar verondiepingen en stortingen.
  - Inhoudelijk prioriteit verschuiven van agrarisch naar overdracht van indirecte lozingen naar gemeenten en provincies.
  - Inhoudelijk prioriteit verschuiven van agrarisch naar investeren in kennis van grondwateronttrekkingen.

Hier valt op dat de speerpunten van de afdeling handhaving van WSHD vooral procesgericht zijn: het verbeteren van de handhaving en het brengen van eenduidigheid en samenhang in de handhaving.

De speerpunten van WSRL zijn meer inhoudelijke thema's die met de resultaten van de handhaving te maken hebben. Handhaving is in WSRL is ondergebracht in het bestuurlijke programma onderdeel 'Communicatie en regelgeving'.

Voor een vergelijking van de prestaties is gekeken naar het jaar 2010. De uitkomsten laten zich echter moeilijk vergelijken, er zijn grote verschillen in benaming van de taken.

#### ***Waterschap Rivierenland***

Taakgebied	Controles 2010 WSRL		
	gepland	uitgevoerd	Gerealiseerd %
1. Agrarisch	1000	1049	105
2. Glastuinbouw	250	138	55
3. Bronneringen (lozing)	133	288	216
4. Grondwateronttrekkingen	*		
5. Huishoudelijk afvalwater	*	56	
6. Vaste objecten	25	18	72
7. Industrie groot	Contract 1. 120	44	36
8. Industrie klein	Contract 2,3. 450	194	43
9. Rioleringszaken/overstorten	100	42	42
10. Klachten/meldingen totaal	1250	1018	81
10b. K/m waterkwaliteit	**	958	
10c. K/m zuiveringen	**	60	
11. Besluit bodemkwaliteit	600	241	41
12. Luchtsurveillance	12	16	133
13. Vaarwegen (meldingen)	415	107***	25
14. Keur meldingen en zaken	1500	371	25
14a. Keur wateren	**	348	
14b. Keur waterkeringen	**	28	
14c. Keur wegen	**	5	
15. Advisering heffingen	n.v.t.	n.v.t.	
16. Heffingscontroles	902	552	57
<b>Totaal</b>	<b>6757</b>	<b>4134</b>	

**Waterschap Hollandse Delta:**

Taakgebied	Gepland aantal vergunningen/ controles/rapp.	Gerealiseerd in aantal	Gerealiseerd in % van gepland aantal
<b>TOEZICHT KEUR</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN *	240	231	96%
CONTROLES VERGUNNINGEN	860	1152	134%
<b>PROJECTEN</b>			
* Schouw over de wateren	alle watergangen	alle watergangen	100%
* Dijkversterkingen	--	2 projecten	100%
REPRESSIEVE HANDHAVING KEUR	--	--	--
<b>TOEZICHT WVO (WaterQ)</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN	680	304	45%
<b>CONTROLES</b>			
* Controles Groen (Agrarisch)	1073	517	48%
* Controles Grijs (Industrie)	346	88	25%
* Heffingen	303	135	44%
<b>PROJECTEN</b>			
<b>Groen</b>			
* Controles Agroranden, LOTV buitendijks, opdrachten	opdracht	cf opdracht	100% *)
<b>Controles Cross Compliance</b>			
* Controles Walvoorzieningen (extern)	--	16	--
<b>Grijs / Heffingen</b>			
* Bronneringen	175	--	0%
* Grondwaterbeheer	27	46	170%
Repressieve handhaving WVO (WaterQ)	--	--	--
Totaal		2498	

\*) deels uitgevoerd door inhuurkracht

Een voorzichtige vergelijking over 2010 leert dat:

- WSHD de industriële controles op ca 25% uitvoering van de planning zit, WSRL (externe contracten) rond 40%.
- WSHD met de uitvoering van de controles op agrarische sector (48%) lager zit dan WSRL (105%).
- WSHD een hoger uitvoeringspercentage (134%) heeft op toezicht en handhaving van de keur dan WSRL (25%).

Indien naar het totale aantal interventies over 2010 wordt gekeken zijn er belangrijke verschillen.

Interventie	WSHD totaal 2010	WSRL totaal 2010
Waarschuwing	147	153
Vooraankondiging	28	183
Dwangsom	13	86
Bestuursdwang	1	10
Proces-verbaal	20	173
Boeterapport	3	21

Deze verschillen zeggen echter weinig over de effectiviteit in het bereiken van naleving, indien de nalevingpercentages<sup>35</sup> over het totaal worden berekend:

#### *WSRL*

4134 bezoeken / controles.

153 waarschuwingen + 183 vooraankondigingen = 336 overtredingen.

Nalevingpercentage =  $100 - (336/4134 \times 100\%) = 92\%$ .

173 Boetes zijn niet in de vergelijking opgenomen.

#### *WSHD*

2498 bezoeken / controles.

147 waarschuwingen+ 28 vooraankondigingen= 175 overtredingen.

Nalevingpercentage =  $100 - (175/2498 \times 100\%) = 93\%$ .

20 Boetes zijn niet in de vergelijking opgenomen.

Deze gegevens komen overeen met de resultaten van de handhaving door waterschappen in de LOM monitor 2008: de gemiddelde nalevingpercentages die de waterschappen in dat jaar rapporteren voor de Wvo handhaving zijn ruim 90%.

---

<sup>35</sup> Er wordt hierbij van uit gegaan dat ieder op geconstateerde overtreding een interventie volgt en dat derhalve het aantal interventies ook het totaal aan geconstateerde overtredingen vertegenwoordigd.

# Conclusies en aanbevelingen

## 7.1 Conclusies

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 1	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft inzicht in de omvang van de handhavingstaken</p> <p>Waterschap Hollandse Delta heeft een beleid geformuleerd met betrekking tot handhaving.</p> <p>Het beleid is SMART geformuleerd.</p> <p>Het beleid voldoet aan op de wet- en regelgeving (incl. jurisprudentie).</p> <p>Het beleid sluit aan bij de zes principes geformuleerd door het kabinet:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. selectief</li><li>2. slagvaardig</li><li>3. samenwerkend</li><li>4. transparant</li><li>5. onafhankelijk</li><li>6. deskundig</li></ol> <p>Het handhavingsbeleid is besproken in de VV.</p> <p>Het beleid is publiekelijk bekend gemaakt.</p>

### *Conclusie:*

Het waterschap beschikt (formeel vastgesteld sinds 2007) over beleid ten aanzien van de handhaving dat voldoet aan de eisen die daaraan anno 2010 nog inhoudelijk gesteld worden. Het beleid is echter versnipperd over verschillende documenten en slechts twee van de documenten die gezamenlijk het beleid bepalen zijn bestuurlijk geaccordeerd. Uitsluitend de eerste nota handhaving is in de VV besproken en voor het publiek ter inzage gelegd.

De prioritering van de handhavingstaken is voor zover het de Wvo betreft bestuurlijk vastgesteld. Een belangrijk onderwerp in het handhavingsbeleid is de naleving die wordt nagestreefd. Deze is in een document vastgelegd, maar het is niet helder wie voor deze ambitie verantwoordelijk is. De ambitie is gebaseerd op een ondergrens van naleefpercentage en adequate handhaving.

Naast de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de ambitie constateert de RKC dat de resultaten van het naleefgedrag in de onderzoeksperiode 2009 en 2010 niet systematisch in kaart zijn gebracht. De verantwoording van de geleverde prestaties op handhavingsgebied was derhalve niet toereikend. Dit gegeven en de vaststelling dat de bestuurlijke betrokkenheid gering was, leidt tot de conclusie dat een eventuele tussentijdse (bestuurlijke) bijsturing nooit tot de mogelijkheden heeft behoord..

Om te kunnen bepalen of de beleidsdoelen<sup>36</sup>, succesvol worden gerealiseerd, wordt het naleefpercentage als de voornaamste maatstaf genomen. Dit percentage brengt tot uitdrukking of er na een controle nog een corrigerende actie door de handhavingsafdeling wordt ondernomen. De RKC is van mening dat handhaving een breder doel dient. Handhaving dient het bereiken van het beoogde beleidseffect namelijk schoon water of een veilige waterkering. Vanuit deze visie stelt de RKC dus vast dat de beleidsdoelen onvoldoende SMART en afrekenbaar zijn vertaald en er een bredere set beleids- en prestatie-indicatoren ontwikkeld moet worden.

<sup>36</sup> waterkeringen in goede staat, en voldoen aan veiligheidsnormen, watersysteem voldoet aan waterkwantiteitsnormen, waterwegen in goede staat en aan eisen WVO wordt voldaan

Een conclusie is ook dat veel van de documenten die mede het handhavingsbeleid bepalen, zoals de risicoanalyse en de prioriteitstelling, binnen de grenzen van de ambtelijke organisatie blijven. Het onderzoek heeft laten zien dat de VV in geringe mate bij de ontwikkeling en uitvoering van het handhavingsbeleid betrokken is (geweest). De geringe bestuurlijke betrokkenheid heeft tot gevolg dat keuzes en prioriteiten voornamelijk op het afdelingsniveau worden bepaald en niet door het bestuur.

Een actief communicatiebeleid over de spelregels en uitvoering van het handhavingsbeleid is niet aangetroffen. Draagvlak bij burgers en bedrijven en bekendheid met regels en eisen ondersteunen de beleidsuitvoering.

Aan de door de RKC gestelde normen wordt gedeeltelijk voldaan.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 2	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft een visie geformuleerd m.b.t. het handhavingsbeleid. De visie omvat tenminste:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• het doel en de plaats van handhaving in de beleidscyclus;</li><li>• het belang dat het waterschap toekent aan handhaving.</li></ul> <p>De visie besteedt aandacht aan handhaven en gedogen.</p>

*Conclusie:*

In de visie van het waterschap wordt de handhaving gepositioneerd in de opgave die het waterschap heeft voor het waterbeheer.

Het is duidelijk op welke wijze de handhavingsinstrumenten worden ingezet en onder welke omstandigheden wordt gedoogd (bewust niet gehandhaafd). Zowel de strategie voor de inzet van instrumenten als het gedoogbeleid voldoen aan de landelijke afspraken hierover.

De RKC tekent daarbij wel aan dat de vertaling van de visie in beleidsdocumenten versnipperd heeft plaatsgevonden. Bovendien zijn niet alle documenten bestuurlijk vastgesteld.

Aan de norm wordt grotendeels voldaan.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 3	<p>Waterschap Hollandse Delta heeft vastgelegd hoe de uitvoering van handhaving plaatsvindt.</p> <p>In deze vastlegging komen de volgende facetten aan de orde:</p> <p>aansluiting op beleid, aanwijzing van toezichthoudende en handhavende ambtenaren; toezicht; interventie bij niet-naleving; nacontrole; gereedmeldingen; verantwoordelijkheid; klachtenafhandeling; administratieve organisatie; iso-certificering; grootschalig handhavingacties en integriteit.</p> <p>Er is een organisatorische inbedding van toezicht en handhaving, kwalitatief en kwantitatief.</p> <p>Er is een prestatie vastgelegd met meetbare indicatoren.</p> <p>Er zijn middelen toegekend aan handhaving.</p> <p>In de vastgelegde uitvoering is ook aandacht voor samenwerking en gegevensuitwisseling met andere handhavende organisaties.</p>

*Conclusie:*

De uitvoering van de handhaving ligt in diverse documenten vast. Het gaat om probleemanalyse en prioriteitstelling, uitvoeringsstrategie, professionalisering, werkplannen en projecten.

Voor de directe uitvoering zijn de beschrijvingen van de processen het belangrijkste. De afdeling handhaving handelt hier ook naar.

Er wordt gewerkt met een jaarplan, waarin de prestaties (output) van de afdeling worden genoemd.

Er zijn middelen toegekend aan de handhaving. Voor de uitvoering van de handhavingstaken is echter niet

de prioriteitstelling de maat om de middelen toe te wijzen, maar zijn de beschikbare middelen de reden om de uitvoering van de prioriteiten vast te stellen. Hier is dus sprake van zogenaamde inputsturing. Effect hiervan is dat de kosteneffectiviteit op geen enkele wijze kan worden geduid.

De RKC is van mening dat van een heldere outputsturing sprake moet zijn. Gewenste aantallen prestaties waaraan heldere tijdsnormeringen voor de uitvoering zijn gekoppeld, zouden de noodzakelijke middeleninzet moeten bepalen en niet andersom. Met normstellingen is wel een begin gemaakt, maar deze schuiven nog in de tijd.

Er wordt samengewerkt met de andere handhavende organisaties, maar met betrekking tot de indirecte lozingen ontbreekt het waterschap doorzettingsmacht om de (met name gemeenten) tot uitvoering te bewegen.

Een voorbeeld waar samenwerking met andere organisaties vruchten zou kunnen afwerpen, is de problematiek van het niet melden van aanvang of afronding van werken. Samenwerking met afdelingen Bouw en Woningtoezicht van gemeenten zou hier een positieve bijdrage kunnen leveren.

Met name op het punt van meetbare indicatoren wordt nog niet aan de RKC-normen voldaan. .

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Deelvraag 4	Waterschap Hollandse Delta heeft uitvoeringsinformatie voor handen, met o.a. betrekking tot werklust, prioriteiten, nalevinggegevens, schouwtermijnen / schouwperiodes, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies door het waterschap, resultaten, kosten en inhuur van externen.

*Conclusie:*

De uitvoeringsinformatie is voorhanden , maar nog zeer verbrokkeld. . De invoer van gegevens in het datasysteem door de inspecteurs zelf leidt tot ongelijke invoering en daarom tot mogelijk missende informatie.

De sturing en control kan naar mening van de RKC nog worden verbeterd, zie het voorgaande punt. . Uit de gegevens blijkt datnu en belangrijk deel van de geplande output niet wordt gerealiseerd. Vooral op het punt van Groen (agrarisch)worden beoogde aantallen controles niet gehaald.

Ook de nagestreefde nalevingpercentages worden voor een aantal handhavingstaken niet gerealiseerd. Dit wordt door de sturing op input pas na een jaar ontdekt, waardoor bijsturen niet mogelijk is.

Aan de norm wordt niet geheel voldaan.

Relatie met	Norm (algemene bevinding)
Additionele deelvraag	D&H en VV worden op de hoogte gehouden van de voortgang en resultaten van de handhaving.

*Conclusie:*

Hoewel de handhaving belangrijk wordt gevonden voor de taakuitvoering van het waterschap, worden zowel in het college van D&H als in de VV weinig beleidsmatige handhavingsonderwerpen besproken. De dijkgraaf wordt ingelicht over handhavingzaken waarover bestuurlijke roering kan ontstaan. Op het benutten van bestuursrapportages waarin een beeld van de voortgang wordt geschetst is bij de afdeling geen zicht.

De komende integratie van de afdelingen handhaving van de waterschappen WSHD en WSRL zal tegelijk met het RKC-rapport in de commissie MBH en de VV worden besproken. De fusie biedt in de ogen van de RKC een kans om in een breder verband verbeteringen op te pakken. De benchmark WSHD en WSRL laat zien dat er kansen liggen en er synergievoordelen zijn te bereiken. De beide afdelingen leggen verschillende accenten, stellen andere prioriteiten en hebben de uitvoering ook anders georganiseerd. WSRL heeft de administratieve ondersteuning apart georganiseerd waardoor handhavers administratief werk uit handen wordt genomen. Hier kan het beste van twee werelden de maat voor de toekomst worden.

Aan de norm wordt vooral ten aanzien van de positie van de VV niet voldaan.

## Conclusie overall

De kern van een onderzoek naar de uitvoering van het handhavingsbeleid is de beantwoording van de vraag of met de mate van uitvoering een maatschappelijk aanvaardbaar niveau wordt behaald. Uit het onderzoek trekt de RKC een genuanceerde conclusie:

Eenzijds is de prioriteit en uitvoering van de Keur redelijk volgens het programma. Dit betreft de veiligheid van de dijken en de bescherming tegen overstromingen. Een maatschappelijk zeer relevant onderwerp. De specialisten van de keurhandhaving geven aan 'niet alles te kunnen zien'. Het is begrijpelijk dat er keuzes moeten worden gemaakt. Wel kan wel slimmer worden gewerkt door bij voorbeeld meer samenwerking met Bouwtoezicht van de gemeenten aan te gaan.

Voor de verontreiniging van het water is het beeld wisselend. De indirecte lozingen zijn overgeheveld naar de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het waterschap heeft de wettelijke verantwoordelijkheid niet meer, maar heeft wel het aanbod gedaan om voor goede overdracht te zorgen en stelt daarvoor ruim tijd ter beschikking aan de samenwerkingsverbanden. WSHD kan echter de prioriteit bij de gemeenten nauwelijks beïnvloeden en die is voor de lozingen op de riolering laag. Dat betekent dat de rioolwaterzuiveringen de klappen zullen moeten opvangen als er ernstig verontreinigende stoffen geloosd gaan worden. Handhaving heeft hier weinig meer in te brengen.

Voor de landbouw ligt dat anders, daar is WSHD volledig aan zet en zoals het onderzoek heeft aangetoond is er onvoldoende gehandhaafd. Langdurige ziekte is hiervoor een verklaring. De RKC is van mening dat hier compenserende actie had moeten worden ondernomen.

## 7.2 Aanbevelingen

De RKC sluit aan bij datgene wat in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in hoofdstuk 7 wordt gesteld over de handhaving. Dat betekent volgens de RKC dat belangrijke in het Bor genoemde onderwerpen, zoals doelstellingen, prioritering, meerjarenprogramma en rapportages over de resultaten, openbaar zijn en besproken worden. Van deze onderwerpen is ook duidelijk wie ze heeft vastgesteld.

Tevens is er naar mening van de RKC meer sturing gewenst op de outcome, output en de normen en prestaties van de afdeling handhaving en van de individuele handhavers.

De meting van naleving is een landelijk probleem en de meting van de effectiviteit van handhaving zijn landelijk besproken problemen. Een duidelijke lijn is er niet. De huidige wijze van meting door het waterschap is een van de mogelijkheden. Deze wordt beperkt doordat niet bekend is wat de naleving is onder alle gevallen waar geen toezicht op plaatsvindt vanwege een te lage prioriteit. De RKC beveelt aan in deze categorieën tenminste regelmatig een steekproefsgewijze monitoring uit te voeren, teneinde de risicoanalyse en de prioritering te kunnen valideren. Periodieke monitoring (waar toezicht is geweest) en tussentijdse monitoring (van effect waar toezicht niet mogelijk was) moet er toe leiden dat er bijsturing en/of herprioritering kan plaatsvinden.

Daarnaast beveelt de RKC aan om een brede set van indicatoren te ontwikkelen op basis van in SMART-termen en objectief vertaalde beleidsdoelen. Op basis van de indicatoren-set kan niet alleen de monitoring van de naleving plaatsvinden (periodiek en tussentijds) maar kan ook beoordeeld worden of de uitvoering van het handhavingsbeleid in voldoende mate bijdraagt tot het bereiken van de beoogde beleidsdoelen.

Het handhavingsbeleid krijgt een te geringe aandacht van het bestuur en de betrokkenheid van de VV is eveneens gering. Risicoanalyse en prioriteitstellingen moeten niet op het niveau van de afdeling worden bepaald maar door het bestuur binnen de kaders en hoofdlijnen die door de VV zijn aangegeven.

Om de uitvoering van het handhavingsbeleid goed navolgbaar te maken, zou er sprake moeten zijn van een heldere en herkenbare planning en controlcyclus die voor alle betrokken partijen, van uitvoerder/handhaver, afdelingsmanagement, D&H en VV bruikbaar en inzichtelijk is. Alleen op die manier kunnen keuzes en prioriteiten met de juiste bestuurlijke betrokkenheid worden gesteld.

Aan het versterken van de positie van het waterschap tegenover burgers en bedrijven als een betrouwbaar overheidslichaam levert de uitvoering van een goed handhavingsbeleid een belangrijke bijdrage. De RKC is dan ook van mening dat het handhavingsbeleid meer aandacht verdient. Niet alleen bij bestuur en VV maar ook in de communicatie over de (beleids)spelregels naar burgers en bedrijven.

De komende fusie ziet de RKC als een kans om de interne sturing op prestaties, middeleninzet en effectiviteit te verbeteren. De RKC beveelt de VV aan om zich na een jaar fusie te laten informeren over behaalde synergievoordelen. De benchmark wijst uit dat hier kansen liggen. De RKC ziet dat in het nieuwe beleidsplan dat voor de geïntegreerde afdeling handhaving van Rivierenland en Hollandse Delta daarin al een goede aanzet wordt gegeven, maar ziet te behalen voordelen graag concreter geformuleerd.

In dit verband beveelt de RKC ook aan om de administratieve ondersteuning van de handhavers te versterken en de invoering van de gegevens in de databestanden zoveel mogelijk te centraliseren. Hierdoor wordt enerzijds uniformiteit in de gegevensinvoer verkregen, maar is anderzijds ook de presentatie van gegevens eenvoudiger. Bijkomend voordeel is dat de handhavers meer buiten kunnen zijn.

Ook beveelt de RKC aan op handhavingsgebied de samenwerking met andere organisaties te versterken. Daar waar meerdere handhavers met eenzelfde object/werk bezig zijn, kan er winst worden geboekt, bij voorbeeld afspraken bij aanvang- en gereedmeldingen. .

## Aanbevelingen samengevat:

Vergroot bestuurlijke betrokkenheid door jaarlijkse beleidsvaststelling op basis van een risicoanalyse door D&H te laten vaststellen en rapporteer 2-jaarlijks aan de betreffende Commissie van de VV.

Richt de periodieke en incidentele monitoring zodanig in dat op het bestuurlijk niveau bijsturing op het eventueel achterblijven van prestaties of beoogde doelen en effecten mogelijk is.

Ontwikkel een zodanige monitor-inhoud dat naast meting van naleefgedrag ook duidelijk is waaraan handhaving een bijdrage moet leveren, namelijk een schone en veilige woon- en leefomgeving.

Stuur outputgericht en op basis van normen op de uitvoering van het handhavingsbeleid en ontwikkel een daarop aansluitende planning en controlcyclus die herkenbaar en bruikbaar is voor ambtelijke en bestuurlijke partijen;

Wees alert op integraliteit van beleid. Het handhavingsbeleid is nu versnipperd in diverse documenten te vinden. Bij voorkeur zouden in één document visie, toekomstige ontwikkelingen, doelen, beleidssamenhang met andere beleidsvelden, wijze van uitvoering, P&C, samenwerking met derden etc, moeten zijn samen gebracht.

Grijp de fusie tussen de handhavingsafdelingen van WSHD en WSRL aan om tot synergie en verhoging van efficiency te komen. Ontlast handhavers zoveel mogelijk van administratieve werkzaamheden en plan en verantwoord op resultaat, doelmatigheid en doeltreffendheid en niet alleen op input en beschikbare middelen. Centraliseer en standaardiseer data-bestanden.

Stel voor de vergroting van het draagvlak en voor de transparante uitvoering van het handhavingsbeleid een communicatieplan op voor het informeren van burgers en bedrijven over de uitvoering, spelregels en mogelijke maatregelen en sancties van het handhavingsbeleid.

Versterk de samenwerking met andere handhavende overheidslichamen.

# Bijlage 1

## Bestudeerde documenten

- Nota handhaving (8 mei 2007) (VV 28 juni 2007)
- Nota resultaatgericht handhaven (juni 2009)
- Jaarplannen handhaving 2009, 2010 en 2011 (concept)
- Meerjareninvesteringsprogramma & - exploitatieraming 2010 -2014
- Programmabegroting 2011
- Jaarverslag & jaarrekening handhaving 2009
- Probleemanalyse handhaving keur (oktober 2006)
  - Risicomatrix & Prioritering Keur
- Probleemanalyse handhaving Wvo (juli 2007) (bestuurlijk vastgesteld 14 augustus 2007)
- Project Integratie Keur en WvoRLhh juni 2009
- Procesbeschrijvingen kwaliteitszorghandboek
- Organisatiebesluit / Delegatiebesluit WSHD januari 2005
- Besluit mandatering WSHD januari 2005
- Mandaat besluit directeur SVHW aan directeur vergunningverlening, handhaving en laboratorium
- Brief provincie Zuid Holland kwaliteitseisen milieuwethandhaving 22 december 2008
- Wvo
- Waterwet
- Waterbesluit
- ActiviteitenbesluitWm
- Keur WSHD
- gecombineerd handhavingbeleidsplan 2012 – 2016 Afdeling handhaving Waterschap Hollandse Delta en Waterschap Rivierenland
- website WSHD

# Bijlage 2

## Geïnterviewde personen

- Dijkgraaf J. Geluk
- Heemraad G. Schelling
- Secretaris/directeur A. van Vliet
- directeur RL H. Peelen
- Bram Snelders
- Willem Vrijenhoek
- Piet Lugtigheid
- Luis Lopes
- Peter Vink
- Dirk van der Weide
- Frank van Raad
- Cees Slabbekoorn
- Marinda de Jager
- Robert Vink (WSRL)
- Piet Schakel (WSRL)

## Bijlage 3

### Overzicht huidige functies en bezetting van de afdeling handhaving

	Formatie	Bezetting
Afdelingshoofd	1	1
Teamleider	2	2
Senior beleidsmedewerker	1	1
Beleidsmedewerker (projectleider)	1	1
Afdelingshoofd	1	1
Senior handhaver	6,39	6,39
Handhaver	10	9,73
Technoloog verontreinigingsheffing	1	1
Technisch specialist	1	1
Applicatiebeheerder	1	1
Administratief medewerker	1	1
Afdelingssecretaresse	0,6	0
<b>Totaal</b>	<b>25,99</b>	<b>25,12</b>

# Bijlage 4

## Prestaties Handhaving (output)

Volgens het bestuursrapport over 2010:

Taakgebied	Gepland aantal vergunningen/controles /rapp.	Gerealiseerd in aantal	Gerealiseerd in % van gepland aantal
<b>TOEZICHT KEUR</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN *	240	231	96%
* watersystemen, waterkeringen, wegen			
<b>CONTROLES VERGUNNINGEN</b>			
Totaal Vergunningen	860	1152	134%
* totaal (watersystemen)			
- complex	(24)		
- regulier	(320)		
- vrijstellingsmelding	(0)		
* waterkeringen			
- complex	(24)		
- regulier	(320)		
- vrijstellingsmelding	(0)		
* wegen			
- complex	(12)		
- regulier	(160)		
- vrijstellingsmelding			
<b>PROJECTEN</b>			
* Schouw over de wateren	alle watergangen	alle watergangen	100%
* Dijkversterkingen	--	2 projecten	100%
* Vaarwegen	--	--	--
* Wegvervuiling	nvt	nvt	nvt
* Dijksluiting	--	--	--
* Dijkbeheer (gebruik en onderhoud primaire waterkering)	--	--	--
REPRESSIEVE HANDHAVING KEUR	--	--	--
Coördinatie strafrecht			
<b>SUB TOTALEN TOEZICHT KEUR</b>			
<b>TOEZICHT WVO (WaterQ)</b>			
KLACHTEN EN MELDINGEN	680	304	45%
<b>CONTROLES</b>			
* Controles Groen (Agrarisch)			
LOTV veehouderij	228	53	23%
LOTV akkerbouw	192	133	69%

LOTV teeltvrije zones	540	300	56%
bloembollentelers	0	0	--
glastuinbouw	0	30	--
witlof	0		
huishoudelijk afvalwater	100	7	7%
riooloverstorten	13	1	8%
* Controles Grijs (Industrie)			
Afvalwateronderzoeken	44	30	68%
Inventarisatie	--	--	--
Milieujaarverslagen	7	13	186%
Biociden	5	5	100%
bedrijfcontroles (gepland)	290	40	14%
* Heffingen			
Aanslagregeling			
- industrie	200	78	39%
- buitengebied (inclusief aanlevering per as en bron/san)	30	9	30%
- verzoek SVHW	5		
-bezwaar en beroep	10	12	120%
- ongesplitst	20	2	10%
Meetbeschikkingen	33	33	100%
Voorlichting over adviezen heffingen	5	1	20%
PROJECTEN			
Groen			
* Controles Akkerranden (Agroranden)	opdracht VG	cf opdracht	100% *)
* Controles LOTV controles buitendijks t.b.v. Rijkswaterstaat	opdracht RWS	cf opdracht	100%
* Controles Cross Compliance	opdracht RWS	cf opdracht	100%
* Controles Walvoorzieningen (extern)	--	16	--
Grijs / Heffingen			
* Aanlevering vrachten ("per as")			
* Bronneringen	175	--	--
* Grondwaterbeheer	27	46	170%
Repressieve handhaving WVO (WaterQ)	--	--	--
Coördinatie strafrecht			
*) deels uitgevoerd door inhuurkracht			

Volgens het (concept) jaarplan 2011:

Controlesoort	Planning 2010	Gerealiseerd 2010	Verschil	Uren 2010
Toezicht Keur				
Vergunningen regulier	1.652	220	1422	
Vergunningen complex	576	220	356	
Meldingen en incidenten keur	240	231	9	
Toezicht dijkbeheer				119
Toezicht Wvo				
Industrie indirecte lozingen	401	101	300	
Industrie directe Lozingen	290	40	250	
Agrarisch (LOTV)				416
Meldingen en incidenten waterQ	68	304	+ 236	
Vaste objecten				
Bodemkwaliteit (BBK)				
Riolering en overstorten				
Milieujaarverslagen	7	13	+ 6	
Heffingen				
Heffingscontroles	138	215	+ 77	
Afvalwateronderzoeken	42	25	17	
Toezicht grondwaterbeheer				
Toezicht	27	46	+ 19	
<b>Totaal</b>	<b>4.057</b>	<b>1.415</b>		

# Bijlage 5

## Voorbeeld stroomschema



Deel van de Reguleringswet 2009

# Reguliere controle

**Versie**

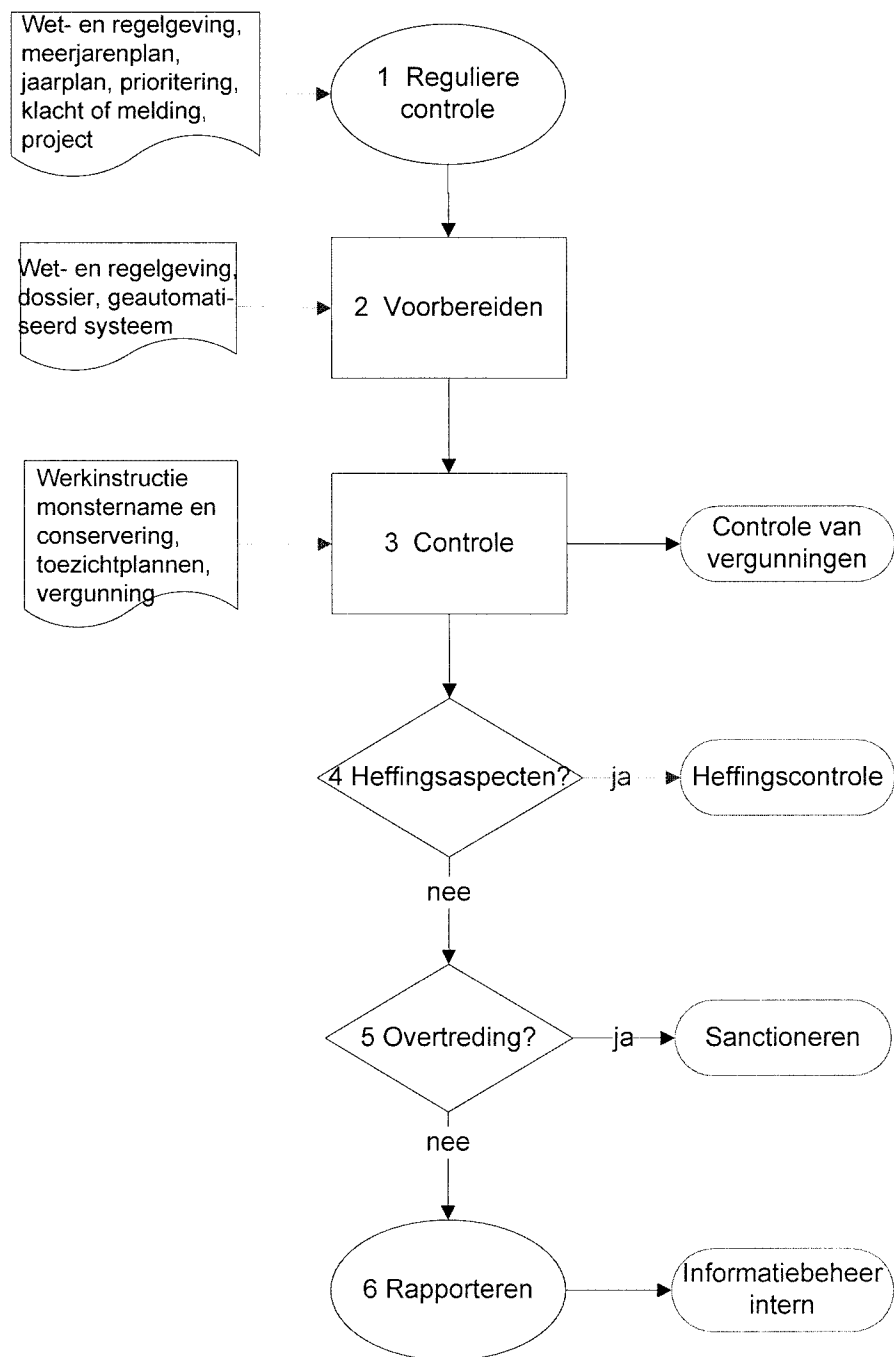
**Status**

**Vastgesteld door**

**Op**

1.0	Vigerend	D. van der Weide	1 juni 2010
-----	----------	------------------	-------------

### Stroomschema



Toelichting op de activiteiten.

<i>Stap</i>	<i>Door</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Documentatie, proces</i>
1	Reguliere controle		
2	Vorbereiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- informatie verzamelen</li> <li>- informatie analyseren</li> <li>- werkwijze bepalen</li> </ul>	
3	Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- controle vergunningen</li> <li>- controle van bedrijfsprocessen</li> <li>- controle van zuiveringsproces</li> <li>- administratieve controle</li> <li>- beoordeling analyseresultaten</li> </ul>	<u>Controle van vergunningen</u>
4	Heffingsaspecten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zo ja dan heffingscontrole uitvoeren</li> </ul>	<u>Heffingscontrole</u>
5	Overtreding?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zo ja, dan sanctioneren</li> </ul>	<u>Sanctioneren</u>
6	Rapporteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intern; vastleggen in geautomatiseerd systeem</li> <li>- extern; naar aanleiding van analyseresultaten of op verzoek brief naar bedrijf</li> </ul>	<u>Informatiebeheer intern</u>

## Bijlage 6

### Vergelijking WSHD en WSRL

De werkgebieden met elkaar vergeleken<sup>37</sup>:

Omschrijving	WSHD	WSRL
Totale oppervlakte gebied	101.800 hectare	201.000 hectare
Aantal gemeenten	21	38
Aantal inwoners	850.000	980.000
Dijken en duinen	787 km	1970 km
Rioolwaterzuiveringsinrichtingen	22	39
Wegen	1.390 km	575 km
Fietspaden	224 km	
Gemalen	280	171 (poldergemalen)
Rioolgemalen	65	178
Begroting 2009	+/- 150 miljoen euro	+/- 150 miljoen euro

De formatie vergeleken (in fte):

Functie	WSHD	WSRL
Afdelingshoofd	1	1
Teamleiders	2	2
Beleidsmedewerker / Projectleider	2	2
Senior handhaver	8	5
Handhaver	9	13
Technoloog verontreinigingsheffing	1	2 (per 1 juli erbij gekomen)
Technisch specialist	1	0
Applicatiebeheerder	1	0
Administratief medewerker	1	1,9
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>26,9</b>

<sup>37</sup> Bron: Bestuurlijk akkoord 2009-2012 WSRL, programmabegroting 2010 WSHD, website WSHD