

Zaaknummer : 13.ZK00795
Kenmerk : 13IT002625



Handhavingsbeleid 2013 - 2015

Inhoudsopgave	
Samenvatting	4
1. INLEIDING	5
1.1. Aanleiding van de nota	5
1.2. Rekenkameronderzoek	5
2. Ontwikkelingen	5
2.1. Beleidsontwikkelingen	5
2.2. Beoordeling Provincie Noord-Brabant	5
2.3. Verlaging toezichtslasten	6
2.4. Verandering in taken	6
2.5. Integraal waterbeheer	7
2.6. Actualisatie handhavingstrategie	7
2.7. Aanpassing handhavingsrecht	7
2.8. Kwaliteitseisen	7
3. Handhavingsbeleid en beleidskader Brabantse Delta	8
3.1. Algemene kaders	8
3.2. Doel van handhaving	8
3.3. Algemene uitgangspunten handhaving	8
3.4. Beleidscyclus	9
3.5. Risicoanalyse, prioritering en HUP	9
3.6. Prestatie-indicatoren (output/outcome)	10
3.6.1. Positie en reikwijdte van handhaving	10
3.6.2. Output	10
3.6.3. Outcome	10
3.7. Verantwoording aan het algemeen bestuur	11
4. Taken in het passieve waterbeheer	11
4.1. Beleidsontwikkeling en regelgeving	11
4.2. Toezicht	11
4.2.1. Verplicht tot houden van toezicht	11
4.2.2. Verantwoordelijk voor houden van toezicht	12
4.2.3. Bevoegd tot houden van toezicht	12
4.3. Bestuursrechtelijke handhaving	12
4.3.1. Opleggen van sancties	12
4.3.2. Afzien van sancties (gedogen)	12
4.3.3. Doormelden van constatering	12
4.4. Strafrechtelijke handhaving	12
4.4.1. Vervolgging door Openbaar Ministerie	13
4.4.2. Strafoplegging door het waterschap	13
5. Strategie en werkwijze	13
5.1. Preventiestrategie	14
5.2. Toezichtstrategie	14

5.3. Sanctiestrategie	15
5.4. Gedoogstrategie	15
5.5. Overtredingen door het waterschap en andere overheden.....	15
6. Uitvoering.....	15
6.1. Handhavingsuitvoeringsprogramma	15
Bijlage 1: Organogram afdeling Handhaving	17
Bijlage 2: Overzicht prioriteiten domeinen waterkwaliteit.	18
Bijlage 3: Overzicht prioriteiten domeinen Keur.	19
.....	19

Samenvatting

Aanleiding

Het door het waterschap gehanteerde beleid met betrekking tot haar toezichts- en handhavingstaken is vastgelegd in nota Handhaving Wvo 'Professioneel handhaven bij Brabantse Delta' uit 2005. De Keurhandhaving was hierin nog niet opgenomen.

De integratie van de Keurhandhaving, nieuw waterschapsbeleid, een onderzoek van de rekenkamercommissie, een beoordeling door de Provincie Noord-Brabant, verlaging van de toezichtlasten en veranderingen in regelgeving zijn aanleidingen om een nieuwe (kader)nota Handhavingsbeleid op te stellen.

Handhavingsbeleid en Beleidskader Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta wil de waterautoriteit zijn die integraal zorgt voor (1) voldoende (oppervlakte/grond)water (2) van goede (oppervlaktewater)kwaliteit en (3) veiligheid (dijken /vaarwegen). Het waterschap geeft hier uitvoering aan door het uitvoeren van een aantal actieve taken (zoals het transporteren en zuiveren van afvalwater, het onderhouden van de waterkeringen en watergangen) en het uitvoeren van passieve taken (zoals beleidsontwikkeling en regelgeving, vergunningverlening, plantoetsing, toezicht en handhaving).

Het proces van handhaving wordt programmatisch uitgevoerd op basis van de pdca-cyclus. Een onderdeel hiervan is het uitvoeren van een risicoanalyse waarin wordt ingeschat wat de kansen op overtredingen van regels zijn en wat de mogelijke effecten zijn van overtredingen. Bij een hoog risico wordt vaker gecontroleerd dan bij een laag risico. Door het grote aantal activiteiten waarop het waterschap toezicht moet houden, is de beschikbare menskracht onvoldoende om overal toezicht uit te oefenen. De analyse helpt bij het rationaliseren van keuzen over inzet van middelen en menskracht bij toezicht en handhaving. Dit leidt er toe dat er jaarlijks een handavingsuitvoeringsprogramma wordt opgesteld aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse en de evaluatie van het uitvoeringsprogramma van het voorgaand jaar.

Voor het meten van de uitvoeringskwaliteit zijn output en outcome doelstellingen geformuleerd.

Taken in het passieve waterbeheer

Voor zover het waterschap bevoegd is om eigen beleid of regelgeving te ontwikkelen is het voor handhaving van belang dat het beleid uitvoerbaar en de regelgeving handhaafbaar is. Handhaving is erbij gebaat om hierbij vroegtijdig te worden ingeschakeld bij het formuleren en opstellen van regels.

Het waterschap heeft de taak om toezicht uit te oefenen, waarbij het waterschap soms de verplichting heeft om toezicht te houden, soms verantwoordelijk is voor het houden van toezicht of soms bevoegd is tot het houden van toezicht.

Als reactie op overtredingen kan het waterschap afhankelijk van de omstandigheden bestuursrechtelijk optreden door middel van (1) sancties opleggen, (2) afzien van sancties en (3) doormelden van de constatering aan het bestuursorgaan dat hiertoe bevoegd is.

De strafrechtelijke sancties kunnen worden gebruikt om in geval van een nalatende of calculerende overtreder de gewenste vergelding te realiseren. Wanneer sprake is van een overtreding met zeer ernstige en/of onomkeerbare gevolgen wordt een proces verbaal opgemaakt; bij eenvoudige en lichte overtredingen wordt de bestuurlijke strafbeschikking toegepast.

Strategie en werkwijze

Handhaving is meer dan sanctionerend optreden. Het waterschap past meerdere strategieën toe om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Afhankelijk van de context van de overtreding (ernst van de overtreding en de reden om regels te overtreden, van goedwillende houding tot calculerend/crimineel gedrag), hoe strikter de interventie(stijl) van de toezichthouder/handhaver. Dat komt neer op het geven van voorlichtingen, toepassen van (pre)mediation tot repressief (sanctionerend) optreden.

Uitvoering

De toezichtsdruk voor de geprioriteerde domeinen wordt zodanig bepaald dat een nalevingspercentage van 90 % wordt nagestreefd.

Uit de toestand van de waterkwaliteit, incidenten, meldingen, bezwaarschriften e.d. kan worden afgeleid of toezicht en handhaving adequaat worden ingezet.

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding van de nota

Het waterschap Brabantse Delta zorgt voor droge voeten, waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater. Hiertoe zijn in het waterbeheerplan (WBP) per aandachtsveld doelstellingen geformuleerd. Instrumenten die het waterschap inzet om mede zorg te dragen voor het realiseren van deze doelstellingen zijn toezicht en handhaving.

Het door het waterschap gehanteerde beleid met betrekking tot haar toezichts- en handhavingstaken is vastgelegd in de "Nota handhaving Wvo" (2005). De handhaving van de Keur maakt hiervan nog geen onderdeel uit. Inmiddels hebben er zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Zo zijn nieuwe beleidsplannen vastgesteld, heeft de rekenkamercommissie een onderzoek verricht, heeft een beoordeling door de Provincie Noord-Brabant plaatsgevonden, wordt gestreefd naar een verlaging van de toezichtlasten en is de wet- en regelgeving aangepast. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is het handhavingbeleid geactualiseerd.

1.2. Rekenkameronderzoek

De rekenkamercommissie van het waterschap Brabantse Delta heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (vergunningverlening en) handhaving door het waterschap. Deze commissie kwam tot de conclusie dat de nota handhaving Wvo gedateerd is en beleidsmatig geen actuele kaders meer biedt, maar dat geen gevolgen heeft voor de praktijk van de handhaving. De handhaving van de Waterwet is op niveau. Voor wat betreft de handhaving van de Wabo zijn zogenoemde dienstverleningsovereenkomsten afgesloten met gemeenten en provincie. De uitvoering van de handhaving is geborgd in protocollen, werkinstructies en procesbeschrijvingen. Documenten als de Kadernota, jaarrekening en de marap's geven op hoofdlijnen inzicht in de ontwikkelingen in en de uitvoering van de handhaving. Desondanks wordt geconstateerd dat deze informatie niet toereikend is om het Algemeen Bestuur zijn verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen. Tot slot stelt de commissie vast dat op het gebied van de Keur sprake is van een grote handhavingsachterstand. Mede gezien deze conclusies wordt thans het beleidsplan geactualiseerd.

2. Ontwikkelingen

2.1. Beleidsontwikkelingen

Nadat de nota Handhaving Wvo in 2005 is vastgesteld door het dagelijks bestuur hebben er een aantal beleidsontwikkelingen plaatsgevonden. De belangrijkste kader stellende en richtinggevende ontwikkelingen zijn opgenomen in het Bestuursprogramma, de Kadernota en het Waterbeheerplan Brabantse Delta. In het algemeen is er een beweging naar financiële versoering en meer samenwerking. Voor het proces van handhaving komen de beleidsontwikkelingen in grote lijnen neer op het wegwerken van de handhavingsachterstanden Keur voor 2018, een intensievere samenwerking met de handhavingpartners waaronder de Omgevingsdienst en het omgaan met veranderende wetgeving waaronder de komst van de Omgevingswet.

Deze ontwikkelingen zijn voor zover mogelijk in deze nota verwerkt. Voor de inhaalslag van de achterstanden Keur loopt een afzonderlijk project.

2.2. Beoordeling Provincie Noord-Brabant

Om de kwaliteit van de handhaving te waarborgen moet het handhavingbeleid voldoen aan de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). De Provincie Noord-Brabant heeft de taak om toe te zien of daadwerkelijk aan deze kwaliteitseisen wordt voldaan. In 2009 heeft de provincie hiernaar een onderzoek ingesteld. Op basis hiervan werd aanbevolen om de risicoanalyse frequenter te evalueren, strategieën en protocollen op een systematische wijze te evalueren en te komen tot één geïntegreerd geautomatiseerd systeem. Met betrekking tot de handhaving van de Keur werd aanbevolen om deze te professionaliseren en te onderzoeken of uitbreiding van de personele capaciteit voor de handhaving van de Keur mogelijk is. Deze aanbevelingen zijn overgenomen. Zo is er inmiddels voor de handhaving van de Keur handhavingbeleid geformuleerd, heeft uitbreiding van de capaciteit plaatsgevonden en er is een project in voorbereiding om de handhavingsachterstanden weg te werken.

Ook in het kader van de nieuwe rol die de provincie Noord-Brabant sinds oktober 2012 heeft als toezichthouder in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) wordt gevraagd om uiterlijk 1 april 2013 het bestuurlijk vastgestelde (geactualiseerd) beleidsplan te ontvangen.

2.3. Verlaging toezichtslasten

Het Rijk zet fors in op vermindering van de toezicht- en administratieve lasten voor bedrijven en instellingen en het verhogen van de doelmatigheid van het toezicht. Om dat te bereiken is gestart met het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht (VT). De rijksinspecties hebben VT ingevuld met de domeinbenadering, zoals de chemie- en afvalsector. Deze groep van bedrijven is in ons beheersgebied sterk vertegenwoordigd. Voor deze domeinen zijn uitvoeringsprogramma's opgesteld die zich richten op de verbetering van de kwaliteit, een meer uniforme aanpak, de wijze van toezicht en de vermindering van de administratieve last. Voor de domeinen, waarbij ook andere instanties mede bijdragen aan de toezichtlast, zijn de koepelorganisaties zoals de Unie van Waterschappen (UvW) betrokken en worden er zo mogelijk taakstellende afspraken gemaakt.

In 2011 is de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT-RB) van start gegaan als opvolger van LAT BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) en VT Chemie. De LAT-RB werkt aan de verdere verbetering van het toezicht op de risicovolle bedrijven. De ambitie is te komen tot een optimale risicobeheersing bij bedrijven op het gebied van veiligheid, Arbo, milieu en water.

Een andere ontwikkeling is de koppeling van VT aan de vorming van Omgevingsdiensten en de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Om verbeteringen in de uitvoering van het Omgevingsrecht te realiseren is er een basistakenpakket vastgelegd, die door de Omgevingsdienst wordt uitgevoerd t.b.v. de deelnemende gemeenten en provincies. Landelijk zullen 6 Omgevingsdiensten zich gaan specialiseren voor de LAT-RB taken.

Deze opschaling zal moeten leiden tot vermindering van de coördinatie-last, verhoging van de kwaliteit en herinrichting van het toezicht in de Wabo-kolom.

De waterschappen nemen vanuit de integrale waterverantwoordelijkheid als volwaardige partner deel aan het LAT-RB programma en willen op dit specialistisch gebied tot samenwerking komen tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat rond risicobedrijven.

Naast bovengenoemde ontwikkeling wordt aan VT ook invulling gegeven door integraal toezicht (combineren van controles), samenwerking of taakoverdracht en door vermindering van de administratieve lasten zoals beperking van de meet- en informatieverplichting voor bedrijven en de vergunningplicht (meer algemene regels).

De tijdgeest lijkt echter te gaan veranderen. Naar aanleiding van recente ontwikkelingen (Chemie Pack- en CMI- brand, Odfjell) wordt weer aangedrongen op strenger toezicht en een hardere aanpak door de overheid bij bedrijven die een slecht naleefgedrag of veiligheidscultuur kennen.

Bij onvoldoende handhaving kan de overheid ook mede aansprakelijk gesteld worden.

2.4. Verandering in taken

De wetgeving is de afgelopen jaren ten aanzien van de handhaving veranderd. Dit heeft voor het handhavingsbeleid van het waterschap belangrijke wijzigingen tot gevolg.

Zo heeft de inwerkingtreding van de Wabo vanaf 1 oktober 2010 de volgende consequenties gehad:

- De vergunnings- en handhavingsbevoegdheid van de indirecte lozingen (lozingen van afvalwater op de riolering) is over gegaan naar de gemeenten en provincie; dit geldt niet voor de directe aansluitingen op een zuiveringstechnisch werk;
- Er is een wettelijk adviesrecht voor alle indirecte (bedrijfsmatige) lozingen. Dit advies is bindend wanneer een lozing leidt tot belemmering van de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken en indien ten gevolge van de lozing niet aan waterkwaliteitseisen kan worden voldaan;
- Het waterschap is toezichthouder voor alle lozingen op de riolering. Ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving is op dit punt de rol van het waterschap beperkt tot een adviserende rol;
- Een dwingend verzoek tot handhaving kan door het waterschap aan de gemeente (of provincie) worden gedaan als er duidelijke aanwijzingen zijn dat door een lozing de doelmatige werking van de zuivering wordt belemmerd of de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt aangetast;
- Het waterschap blijft wel heffingsbevoegd voor de indirecte lozingen en de Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van het waterschap kunnen op grond van de Wabo strafrechtelijk optreden.

Daarnaast is er met de inwerkingtreding van de Waterwet een deel van het grondwaterbeheer overgedragen aan de waterschappen en is het waterschap sinds 1 juli 2009 bevoegd om toezicht op de naleving van de watergerelateerde bepalingen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) uit te voeren.

Voor het scheepvaartverkeer heeft de provincie Noord-Brabant het nautisch beheer belegd bij het waterschap om toezicht en handhaving uit te oefenen. De toedeling van het vaarwegbeheer wordt door de provincie thans opnieuw bezien.

2.5. Integraal waterbeheer

De Waterwet die op 22 december 2009 in werking is getreden, regelt het beheer van dijken, oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. In de Waterwet is geregeld dat er nog slechts één watervergunning is, waarin naast de directe lozingen ook alle vergunningsplichtige handelingen in watersystemen zoals lozen en/of onttrekken van oppervlakte- en grondwater zijn ondergebracht. Het waterschap is voor deze vergunning het bevoegd gezag. De specifieke toetsingskaders, zoals de Keur (aangepast en uitgebreid met grondwater) en beleidsregels vormen er een onderdeel van. De nota Handhaving Wvo gaat nog uit van een sectorale benadering. De Wvo is geheel opgegaan in de Waterwet. In de nota van 2005 zijn alleen de Wvo-aspecten geregeld, dus zonder Keur en grondwateronttrekkingen.

2.6. Actualisatie handhavingstrategie

In 2010 is de vernieuwde Brabantse handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant 2010" provinciaal vastgesteld. In deze vernieuwde strategie zijn de resultaten verwerkt van de evaluatie die in 2009 heeft plaatsgevonden over de toepassing ervan door de gemeenten, provincie en waterschappen. Verder is de verbreiding naar de handhaving van de bouw- en ruimtelijke ordening regelgeving alsmede naar de Keur (inclusief grondwater) hierin opgenomen.

2.7. Aanpassing handhavingsrecht

De wet- en regelgeving is sterk in beweging. Zo is in 2009 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewijzigd. Daarmee zijn er andere regels gekomen voor het innen van dwangsommen en het terughalen van gemaakte kosten bij de uitvoering bij bestuursdwang. Tegen deze beschikkingen kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Onder het oude regiem was dit niet mogelijk. Verder trad op 1 oktober 2009 de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking. Indien het waterschap niet tijdig beslist op een aanvraag (zoals bij een verzoek tot handhaving) of bezwaarschrift, kan het in gebreke worden gesteld en heeft de indiener recht op toekenning van een (bestuurlijke) dwangsom.

Voor de waterschappen is het sinds 2012 mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking (bsb) als strafrechtelijk instrument toe te passen (in het kader van de Wet OM-afdoening) voor milieu- en keurfeiten. Deze strafbeschikking is een door het bestuursorgaan, zonder tussenkomst van een rechter, opgelegde boete voor overtredingen van eenvoudige aard van bepaalde milieuwetgeving en waterschapskeur. Indien er verzet wordt aangetekend bij OM, dient alsnog een uitgebreid proces verbaal te worden opgemaakt.

Aangezien steeds meer activiteiten onder algemene regels gaan vallen (Activiteitenbesluit) en daarmee een accentverschuiving richting handhaving laat zien, is dit een goede aanvulling op het bestaande instrumentarium. Het dagelijks bestuur heeft besloten om met ingang van 1 mei 2012 dit handavingsinstrument toe te gaan passen en de bevoegdheid om een strafbeschikking uit te vaardigen, te mandateren aan het hoofd van de afdeling Handhaving.

2.8. Kwaliteitseisen

De overheid is al langere tijd bezig om de uitvoeringskwaliteit van de handhaving op een hoger peil te brengen. De nota Handhaving Wvo is gebaseerd op het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Sinds 1 oktober 2010 zijn de wettelijke kwaliteitseisen die aan het handavingsproces worden gesteld opgenomen in het Bor (hoofdstuk 7) en in de Regeling omgevingsrecht (Ror)-paragraaf 10.1. Het Bor bevat in feite alleen proceseisen. De inhoudelijke beleidskeuzen moeten door het bevoegd gezag worden gemaakt.

De ontwikkelingen staan niet stil. Voor zover het de uitvoering van Omgevingsrecht-taken betreft zijn deze kwaliteitscriteria verder geconcretiseerd (de zogenaamde KPMG-criteria).

Naar verwachting worden bij de inwerkingtreding van de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (voorzien op 1 januari 2015) deze KPMG-criteria ook voor waterschappen van toepassing verklaard. Ook voor het BRZO toezicht is het LAT-RB aangehaakt bij de KPMG-criteria en heeft die op onderdelen nog aangescherpt. Deze kwaliteitseisen zullen ook gaan gelden voor de waterkwaliteitsbeheerders, die deel gaan nemen in het BRZO-inspectieteam.

Het streven is om – los van deze mogelijk wettelijke verplichtingen - per 1 januari 2015 te voldoen aan de KPMG-criteria.

3. Handhavingsbeleid en beleidskader Brabantse Delta

3.1. Algemene kaders

In het waterbeheerplan schetst het waterschap de lijnen voor de strategie, het beleid en de uitvoering van maatregelen voor de planperiode 2010 – 2015. Hiermee vormt het waterbeheerplan het uitgangspunt voor het waterschapbeleid. Het waterbeheerplan richt zich op de thema's veilige dijken, droge voeten, voldoende water, gezonde natuur, schoon water en genieten van water.

Waterschap Brabantse Delta bestaat sinds 1 januari 2004. Het waterschap is gevormd door fusie van de vijf waterschappen in West-Brabant. Waterschap Brabantse Delta beschermt tegen overstromingen, zuivert afvalwater en zorgt voor de kwaliteit van oppervlaktewater en voor het waterpeil. Daarnaast houdt het waterschap de rivieren bevaarbaar en ziet het toe op naleving van de verkeersregels op het water in opdracht van de provincie.

Of met andere woorden: Waterschap Brabantse Delta wil de waterautoriteit zijn die integraal zorgt voor (1) voldoende (oppervlakte/grond)water (2) van goede (oppervlaktewater)kwaliteit en (3) veiligheid (dijken /vaarwegen).

Het waterschap geeft hier uitvoering aan door het uitvoeren van een aantal actieve taken (zoals het transporteren en zuiveren van afvalwater, het onderhouden van de waterkeringen en watergangen) en het uitvoeren van passieve taken (zoals beleidsontwikkeling en regelgeving, vergunningverlening, plantoetsing, toezicht en handhaving).

3.2. Doel van handhaving

Handhaving van voorschriften, vergunningen of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak en democratische controle mogelijk geweest. En na alle afwegingen van belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of besluit en daarmee een publiek contract. En zoals dat geldt bij elk contract: afspraak is afspraak en de norm staat niet meer ter discussie.

De nota handhavingsbeleid legt voor de taken waarvoor waterschap Brabantse Delta het bevoegde gezag is hiervoor een fundament neer.

In deze nota worden de onderstaande definitie van het begrip handhaving en toezicht gehanteerd.

Handhaving:
Onder handhaving van de wetgeving wordt verstaan het door toezicht en door toepassen (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen bevorderen dat algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.

Toezicht: De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of de rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.

Als de bestuursrechtelijke middelen niet het gewenste effect hebben, kan het waterschap ook gebruik maken van privaatrechtelijke middelen. Door gebruik te maken van de positie als eigenaar, verpachter of verhuurder. Maar ook door 'overtreders' aansprakelijk te stellen.

3.3. Algemene uitgangspunten handhaving.

Binnen het waterschap is de afdeling Handhaving verantwoordelijk voor het proces handhaving (toezicht, opsporing en repressie alsmede beleidsontwikkeling) en draagt zorg voor een adequate handhaving.

Gelet op de samenhang tussen controle ten behoeve van heffing (gebaseerd op de Waterwet en Waterschapswet) en handhaving is deze taak ook in deze afdeling ondergebracht.

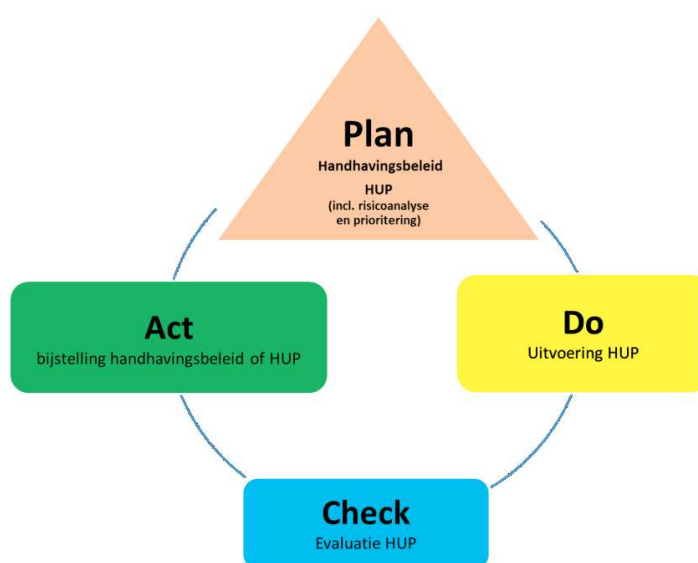
Als uitgangspunten bij de uitvoering van handhaving kunnen worden benoemd:

- effectief en doelmatig (resultaatgericht);
Via adequate voorbereiding, invulling en uitwerking van Uitvoeringsprogramma's.
- afgestemd op de inzet van andere instrumenten;
Toezicht en handhaving vormen schakels in de ketting: normstelling - regulering - communicatie - toezicht - handhaving - evaluatie resultaat. Door onderlinge afstemming (inclusief heffing) wordt de effectiviteit van de handavingsinspanning vergroot.
- een positieve bijdrage aan het imago van het waterschap;
*Het waterschap treedt zo nodig adequaat, kordaat en eenduidig op.
Door integer en consequent handelen wordt negatieve publiciteit voorkomen.*

- verantwoordelijkheden op de juiste plaats;
De uitvoering van bevoegdheden (en daarmee verantwoordelijkheid) via mandaten e.d. leggen waar dat nodig is.
- programmatische handhaving;
Inzet/uitvoering gebaseerd op: probleemanalyses, prioritering, bestuurlijke vaststelling en evaluatie/rapportage resultaten (overeenkomstig de wettelijke kwaliteitseisen).
- houding van de handhaving:
Oog hebben voor de bedrijfsvoering en persoonlijke situatie door houding en optreden (consistent, duidelijk en respectvol).
- het toezicht vindt onaangekondigd plaats, tenzij het in het kader van doelmatigheid en effectief toezicht niet wenselijk is.

3.4. Beleidscyclus

Het proces van handhaving wordt programmatisch uitgevoerd op basis van de pdca-cyclus. De uitwerking ervan is vastgelegd in een jaarlijks op te stellen handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP).



Figuur 1: Beleidscyclus

Het "handhavingsbeleid 2013-2015" alsmede het HUP (inclusief de risicoanalyse en prioritering) vormen het resultaat van de "plan fase".

In de "do fase" vindt de dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden plaats, gebaseerd op het HUP.

In de "check fase" wordt jaarlijks onderzoek gedaan naar de mate van realisatie van de werkzaamheden. Ook wordt in deze fase aan de hand van prestatie-indicatoren de mate van realisatie van de doelstelling gerapporteerd en wordt geëvalueerd wat de verklaringen voor de afwijkingen zijn.

In de "act fase" wordt jaarlijks een nieuw HUP opgesteld en wordt het handhavingsbeleid (zo nodig) geactualiseerd of bijgesteld.

3.5. Risicoanalyse, prioritering en HUP

Door het grote aantal activiteiten waarop het waterschap toezicht moet houden, is de beschikbare menskracht onvoldoende om overal toezicht uit te oefenen. Dit noodzaakt het waterschap tot het stellen van prioriteiten voor de uitoefening van de toezichthoudende werkzaamheden. Om deze prioriteiten te kunnen stellen, wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd. In deze risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van de kans op een overtreding en de potentiële effecten van deze overtreding.

Dit levert uiteindelijk een gedetailleerde prioriteitscore op, die aangeeft waar de prioriteit hoog, middel of laag is. Met gebruikmaking van de uitkomsten van deze prioriteringscore wordt voor toezicht en handhaving jaarlijks een prioriteringstabel opgesteld waarbij, afhankelijk van de formatieve capaciteit die inzetbaar is, de beschikbare capaciteit verdeeld wordt over de geprioriteerde domeinen. Voor de lager geprioriteerde domeinen is slechts een beperkte formatieve capaciteit gereserveerd, waarbij op basis van een minimale controle-inspanning wordt geïnventariseerd wat het naleefgedrag van dit domein is. Voorts wordt voor deze domeinen handhavingsinzet beschikbaar gesteld bij klachten, calamiteiten of als er zich bijzondere omstandigheden voordoen.

3.6. Prestatie-indicatoren (output/outcome)

Het waterschap richt zich op de drie hoofddoelen: (1) voldoende (oppervlakte/grond)water (2) van goede (oppervlaktewater)kwaliteit en (3) veiligheid (dijken /vaarwegen).

Het passief waterbeheer draagt mede bij aan het realiseren van deze hoofddoelen.

Voor het sluiten van de beleidscyclus is het noodzakelijk te onderzoeken of de gewenste effecten voor de leefomgeving (outcome) zoals waterkwaliteit of veiligheid, daadwerkelijk worden bereikt.

In deze paragraaf wordt omschreven op welke wijze het toezicht en handhaving bijdraagt aan het behalen van deze hoofddoelen, welke effecten worden nagestreefd en hoe deze bijdrage meetbaar wordt gemaakt.

3.6.1. Positie en reikwijdte van handhaving

Om de gestelde doelen te realiseren worden kaders gesteld aan het handelen van derden in de vorm van vergunningen, bepalingen en voorschriften. Door het houden van toezicht en handhaving wordt door het waterschap getracht een gewenst handelingspatroon te bevorderen en/of af te dwingen. Hoofddoelstelling is het verbeteren of het continueren van het goed naleefgedrag alsmede het ongedaan maken of beëindigen van overtredingen. Het blijkt moeilijk om de effecten van handhaving sec inzichtelijk te maken of te meten. Ter illustratie:

De output van het proces handhaving is het aantal (gedifferentieerde) controles.

Het effect van die controles is (verbeterd) naleefgedrag (ofwel outcome). Het uiteindelijke effect van naleefgedrag is een beheerste of hogere kwaliteit van de leefomgeving (ofwel finale outcome).

Deze outcome kan niet altijd worden gezien als een direct effect van het proces toezicht en handhaving.

De outcome van taken die samenhangen met de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, is ook afhankelijk van andere factoren of effecten in de keten. Bij de interpretatie van de resultaten moet men zich ook bewust zijn van deze relaties.

Aansluiting wordt gezocht bij de ontwikkeling van een landelijke set van output- en outcome-criteria, die complementair is aan de eerder aangehaalde KPMG-criteria en bedoeld voor de uitvoering van handhaving door het Wabo-bevoegd gezag/Omgevingsdienst. Deze zullen ook gaan gelden voor de handhaving bij het waterbeheer.

3.6.2 Output

Als meetbare output doelstellingen zijn geformuleerd:

- aantal toezichtscontroles;
- aantal repressieve controles;
- aantal beschikkingen;
- aantal processen verbaal (inclusief bestuurlijke strafbeschikkingen).

3.6.3 Outcome

Als outcome doelstelling wordt het stimuleren van naleefgedrag gehanteerd.

Het naleefgedrag is gedefinieerd als: het percentage controles waarbij inhoudelijk is beoordeeld of al dan niet aan de voorschriften is voldaan waarbij geen overtreding heeft plaatsgevonden.

In plaats van naleefgedrag kan dus ook worden gesproken over naleefpercentage.

Het naleefpercentage wordt via de volgende formule bepaald:

$$\text{Naleefpercentage} = \frac{\text{aantal naleving}}{\text{aantal controles}} \times 100\%$$

De controles zijn in hoofdzaak gericht op de door het verlenen van een vergunning of de ontvangst van een melding bij het waterschap bekende activiteiten en betreffen derhalve programmatische controles.

Voor de controles die uitgevoerd worden na melding aan het Contact Centrum is geen naleefpercentage vast te stellen, omdat deze meldingen worden gedaan naar aanleiding van (mogelijke) overtredingssituaties. Dit geldt tevens voor het project "Handhaving achterstanden Keur".

Het waterschap streeft naar een naleefgedrag van 90 %. Het nastreven van een naleefgedrag van 100% is niet realistisch, omdat er te allen tijde situaties zullen zijn, waarin regels worden overtreden.

Over elk kalenderjaar wordt een analyse van het naleefgedrag voor benoemde categorieën van activiteiten of gedragingen gemaakt (domeinen). Op basis van een trendanalyse over een langere periode kan worden geconcludeerd of toezicht en handhaving bijdraagt aan het beperken van risico's en problemen in het waterbeheer. Uit het Emissiebeheersplan (toestand van de waterkwaliteit) of uit de jaarverslagen van de sector Zuiveringsbeheer (rwzi's: slibkwaliteit, verstoring en discrepantie in belasting), de sector

Watersystemen (incidenten en calamiteiten, belemmering onderhoud, scheepvaart) en ook de concernstaf (afhandeling bezwaren) kan ook worden afgeleid of vanuit toezicht en handhaving:

- er voldoende zicht danwel grip is op overtredingsituaties of illegale lozingen;
- de juiste risicovolle situaties in het vizier zijn en;
- de werkbaarheid van voorschriften of regelgeving voldoende is.

Op basis van deze outcome kan de effectiviteit van (vergunningverlening), toezicht en handhaving (en heffing) worden vergroot door het inzetten van gerichte controles.

In het kader van het Bestuursakkoord Water zijn ook samenwerkingsafspraken gemaakt tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen om te komen tot een gezamenlijke bedrijfsvergelijking in 2013 op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

3.7. Verantwoording aan het algemeen bestuur

Verantwoording aan het algemeen bestuur vindt, behoudens bijzondere situaties, plaats volgens de planning- en controlcyclus (zie ook hoofdstuk 2 van het financieel handboek kenmerk 10UT008885).

Kort gezegd:

- eenmaal in de 4 jaar bij het aantreden van een nieuw algemeen bestuur via het bestuursprogramma (beschrijving van de externe en interne ontwikkelingen en ambities en doelstellingen voor de bestuursperiode);
- In de tussenliggende jaren met de jaarlijkse Kadernota inclusief meerjarenraming (hoe het waterschap vordert met het realiseren van de afgesproken doelstellingen, welke nieuwe ontwikkelingen er zijn ten opzichte van het bestuursprogramma en hoe die zijn in te passen binnen de gestelde (financiële) kaders van het bestuursprogramma);
- 3x per jaar de managementletter (voortgang en prognose voor het verwachte resultaat per einde dienstjaar. Naast de beoogde tussentijdse verantwoording stelt deze informatie het bestuur en management in staat tijdig bij te sturen waar nodig);
- Na afronding van het dienstjaar de jaarrekening met onderliggende jaarrapportages (inhoudelijke en financiële eindverantwoording over het afgeronde dienstjaar).

De verschillende fases van de beleidscyclus zoals beschreven in 3.4. sluiten aan bij deze planning- en controlcyclus.

4. Taken in het passieve waterbeheer

4.1. Beleidsontwikkeling en regelgeving

Voor het realiseren van waterschapsdoelen stelt het waterschap ook regelgeving en beleid op. Zoals in deze nota is beschreven, draagt het proces Handhaving in belangrijke mate bij aan het behalen van deze doelen. Voor een zo effectief mogelijk uitvoeren van toezicht en handhaving is handhaafbare regelgeving en uitvoerbaar beleid noodzakelijk. Door medewerkers van de afdeling Handhaving te betrekken bij het opstellen daarvan kan dit worden bereikt. Uiteraard geldt dit ook voor provinciale en/of nationale regelgeving.

4.2. Toezicht

Het is noodzakelijk dat toezicht wordt gehouden op de naleving van wet- en regelgeving.

Het waterschap heeft als waterbeheerder bij diverse regelgeving een toezichthoudende rol. Hierbij valt onderscheid te maken tussen situaties waarin het waterschap (1)verplicht is om toezicht te houden en (2)verantwoordelijk is voor het toezicht en (3)bevoegd is om toezicht te houden.

4.2.1. Verplicht tot houden van toezicht

Een deel van de regelgeving waarop het waterschap toezicht houdt, is van Europees/nationaal niveau. Waterschap Brabantse Delta voert deze regelgeving uit. Het kan voorkomen dat het waterschap in deze Europese/nationale regelgeving de verplichting krijgt om toezicht uit te oefenen. In deze gevallen is dus geen ruimte tot het stellen van prioriteiten. Een goed voorbeeld hiervan is het toezicht op de naleving van verplichtingen met betrekking tot het European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR). Het waterschap moet jaarlijks aan de Minister aangeven of de registratie en de verslaglegging van de bedrijven van het voorgaande kalenderjaar voldoet.

Daarnaast ontvangt waterschap Brabantse Delta verzoeken tot handhaving. Hierop moet binnen 8 weken met een besluit worden gereageerd.

Ook had het waterschap de verplichting om jaarlijks 1% van het agrarisch bestand te controleren in het kader van de cross-compliance. Deze verplichting is echter in 2011 komen te vervallen omdat het ministerie

van EL&I met ingang van teeltseizoen 2011 de 1% controles op alle te controleren bepalingen zelfstandig is gaan uitvoeren.¹

4.2.2. Verantwoordelijk voor houden van toezicht

Voor de Waterwet en afgeleide regelgeving heeft het waterschap de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Dit betekent dat het waterschap onder andere verantwoordelijk is voor de uitoefening van toezicht op de naleving van deze regelgeving. In deze categorie valt een groot aantal activiteiten waarop het waterschap toezicht moet houden. De beschikbare menskracht is veelal onvoldoende om overall toezicht uit te oefenen. Het is dan ook geen verplichting om altijd en overall toezicht te houden. Dit betekent dat het waterschap gemotiveerd prioriteiten kan stellen en kan kiezen waar wel en waar geen toezicht wordt gehouden.

4.2.3. Bevoegd tot houden van toezicht

Tot slot heeft het waterschap in enkele specifieke gevallen de bevoegdheid om mede toezicht te houden op de naleving van regelgeving waarvoor een ander bestuursorgaan is belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving. In deze gevallen heeft het waterschap de volledige ruimte om te kiezen of deze bevoegdheid wordt gebruikt. De primaire verantwoordelijkheid ligt namelijk bij het andere bevoegd gezag. Enkele voorbeelden zijn het houden van toezicht op de naleving van de Wabo, de Wgb en gevallen met samenloop van bevoegdheden binnen de Waterwet.

4.3. Bestuursrechtelijke handhaving

Tijdens de uitvoering van het toezicht, kan het waterschap overtredingen constateren. Als reactie op deze overtredingen kan het waterschap afhankelijk van de omstandigheden (1) sancties opleggen, (2) afzien van sancties en (3) de constateringen doormelden.

4.3.1. Opleggen van sancties

Wanneer het waterschap kennis heeft van een overtreding en bevoegd is tot het treffen van bestuursrechtelijke sancties, is het waterschap in beginsel verplicht om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. Voordat wordt overgegaan tot het toepassen van een sanctie, kan de overtreder echter worden gewaarschuwd. Voorbeelden zijn overtredingen van de Waterwet en watervergunningen.

4.3.2. Afzien van sancties (gedogen)

Slechts in uitzonderlijke situaties kan worden afgezien van de beginselplicht tot handhaving. In deze situaties is sprake van gedogen. Dit betreft "overgangssituaties", "situaties waarin het te beschermen belang is gebaat bij gedogen" en "situaties waarin andere zwaarwegende belangen aanleiding geven om te gedogen". Over de voorwaarden waaronder en de manier waarop kan worden gedoogd, staat beschreven in het protocol 'Gedooogstrategie'. Hierin wordt de landelijke lijn gevolgd.²

4.3.3. Doormelden van constatering

Niet voor alle regelgeving heeft het waterschap de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties toe te passen. In deze gevallen is een ander bestuursorgaan bevoegd tot het toepassen van deze sancties. Het waterschap heeft in sommige gevallen de verplichting om geconstateerde overtredingen te melden bij het bevoegde bestuursorgaan. Een goed voorbeeld hiervan zijn overtredingen van randvoorwaarden uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid (cross-compliance). Ook worden voor overtredingen van de Wgb boeterapporten ingezonden naar de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), die een bestuurlijke boete oplegt. In andere gevallen gebeurt de doormelding in het kader van samenwerking met andere handhavingpartners, om samen tot een daadkrachtige en adequate gezamenlijke aanpak in de handhaving te komen.

4.4. Strafrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke sancties kunnen worden gebruikt om in geval van een nalatende of calculerende overtreder de gewenste vergelding te realiseren. Daarnaast kan via de strafrechtelijke sanctie ook het wederrechtelijk verkregen economische voordeel worden ontnomen. Hierdoor wordt concurrentievervalsing teniet gedaan. Zo mogelijk wordt gebruik gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Slecht wanneer sprake is van een overtreding met zeer ernstige en/of onomkeerbare gevolgen wordt een proces verbaal opgemaakt. Hierbij moet rekening worden gehouden met de beperkte mogelijkheden van strafvervolgning van overheden. Dit is opgeschreven in het protocol 'Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en andere overheden'.

¹ Unie van waterschappen d.d. 16 maart 2011 (11IN007095)

² "Grenzen aan gedogen" (TK 1996-1997, nr 25 085)

4.4.1. Vervolgning door Openbaar Ministerie

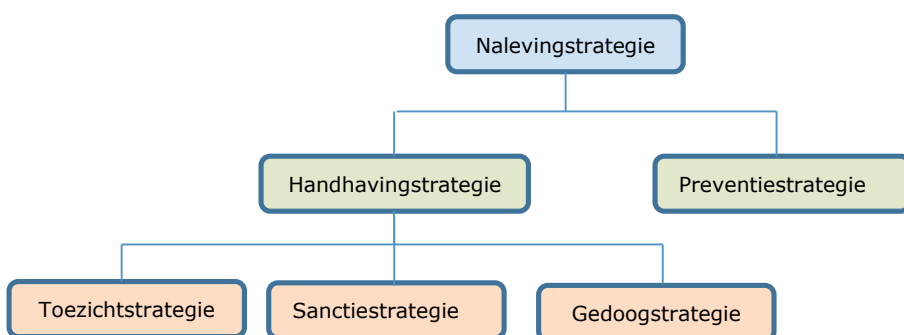
De strafrechtelijke vervolging is een taak van het Openbaar Ministerie (OM). Een aantal medewerkers van het waterschap is BOA. In de functie van BOA worden deze medewerkers aangestuurd door het OM. Het waterschap mag niet beslissen over de strafrechtelijke vervolging. Wel kan het waterschap in samenspraak met het OM bepalen in welke gevallen strafrechtelijke vervolging gewenst is en voor welke situaties de BOA's een proces verbaal opmaken en insturen naar het OM. Het waterschap en het OM hebben er belang bij dat het bestuursrechtelijk en strafrechtelijke traject op elkaar worden afgestemd en elkaar versterken en ondersteunen. Deze afstemming is beschreven in het protocol 'Aansturing BOA's'.

4.4.2. Strafoplegging door het waterschap

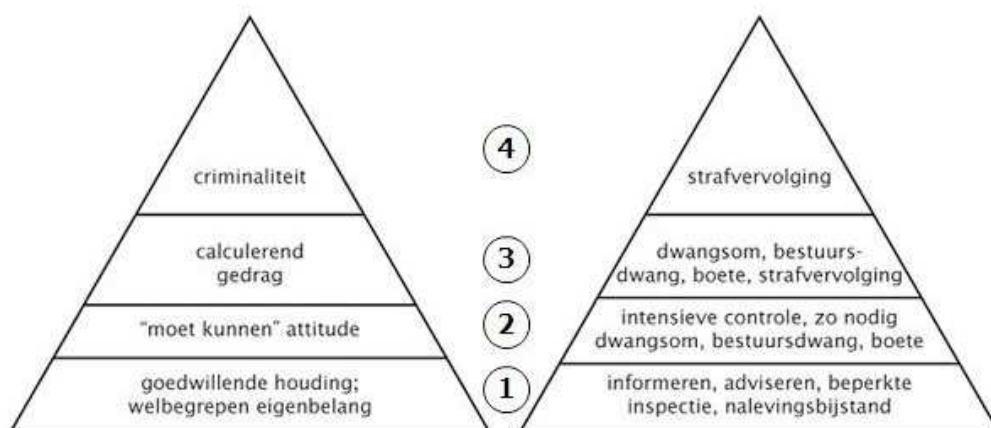
Een relatief nieuw middel (sinds 1 mei 2012) binnen het strafrecht is de bestuurlijke strafbeschikking. De BOA's van het waterschap kunnen nu eenvoudige en lichte overtredingen via de bestuurlijke strafbeschikking aanzeggen, terwijl het hoofd van de afdeling Handhaving gemandateerd is om deze beschikking uit te vaardigen. Hierbij worden overtredingen rechtstreeks gemeld bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB stuurt vervolgens een acceptgiro naar de overtreder.

5. Strategie en werkwijze

Handhaving is meer dan sanctionerend optreden. Professioneel werkende overheden passen meerdere strategieën toe om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Afhankelijk van de context van de overtreding (ernst van de overtreding en de reden om regels te overtreden, van goedwillende houding tot calculerend/crimineel gedrag), hoe strikter de interventie(stijl) van de toezichthouder/handhaver. Dat kan uiteen lopen van voorlichtingen, (pre)mediation tot repressief optreden. Deze aanpak wordt afgebeeld in een handhavingsmodel dat wordt aangeduid als de handhavingspiramide.



Figuur 2 : handhavingspiramide

Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep (met nummer 1 weergegeven) vormt de brede basis van de piramide. Een kleinere groep, nummer 2 in de piramide, heeft de houding van "moet kunnen", neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet geen been in bijvoorbeeld een vervuilende lozing naar het oppervlaktewater. Een nog kleinere groep (nummer 3 in de piramide) is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide ten slotte (nummer 4) wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen.

In 2012 heeft dit geleid tot de volgende interventies:

Er zijn circa 17.000 controles uitgevoerd. Dit heeft in ca. 1.100 gevallen geleid tot het geven van een schriftelijke waarschuwing danwel is het voornemen kenbaar gemaakt om een dwangsomprocedure te starten bij voortdurende overtredingsituaties. Uiteindelijk zijn ca. 200 bestuursdwang- of dwangsombeschikkingen opgesteld en zijn 6 processen verbaal/bestuurlijke strafbeschikkingen uitgeschreven.

5.1. Preventiestrategie

Handhaving van overtredingen kan effectief zijn, maar is niet altijd de meest doelmatige aanpak.

Als overtredingen ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie is het doelmatiger om te voorkomen dat daardoor overtredingen ontstaan. Permanente voorlichting en nalevingsondersteuning (compliance assistance) zijn hiervoor belangrijke instrumenten. Het gaat hier bijvoorbeeld om: voorlichting en/of toelichting aan doelgroepen over wetgeving of terugkoppeling aan vergunninghouders, dat voorschriften goed worden nageleefd. Ook kan er voor gekozen worden om controles of handhavingsacties van te voren aan te kondigen (radio, krant, internet etc.). Op deze manier kan de doelgroep voorgelicht worden over het doel van het project, de regelgeving en de handhaving daarop. Een voorbeeld is de aankondiging van de schouw van de watergangen.

De afweging of de preventiestrategie wordt ingezet wordt gemaakt door de afdeling Handhaving.

Voor de doelgroepbenadering zal in overleg met de afdeling Communicatie van het waterschap een communicatieplan worden opgesteld. Daarover zal het dagelijks bestuur nader worden geïnformeerd.

In het algemeen is ook een taak weggelegd voor de buitendienstmedewerkers, die weliswaar formeel geen toezichthoudende taak hebben, maar wel een oor- en oogfunctie vervullen. In voorkomende situaties geven zij de nodige informatie. Ook melden zij overtredingsituaties aan de toezichthouders, die vervolgens afwegen welke interventie wordt gepleegd.

5.2. Toezichtstrategie

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om diverse vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht vinden bij voorkeur onaangekondigd plaats tenzij dit vanwege de complexiteit van de controle niet mogelijk is. Door het verrassingselement wordt een feitelijk beeld verkregen. Bij het toezicht hebben we te maken met het programmatisch toezicht, ad hoc-toezicht en projectmatig toezicht.

Programmatisch toezicht wil in dit verband zeggen uitvoering van het jaarlijks opgesteld programma (HUP), gericht op inzet van personeel en middelen dat als basis dient van de uit te voeren controlebezoeken.

De volgende type controles kunnen daarbij worden onderscheiden:

- Aspectcontroles zoals administratieve controle van analyseresultaten, logboeken afvoerdocumenten, gewijzigde interne voorschriften, maar ook controle op de meet- en bemonsteringsvoorzieningen bij bedrijven. Ook de jaarlijkse schouwvoering betreft een vorm van aspectcontrole;
- Voorzieningencontroles waarbij wordt gecontroleerd of de bij bedrijven geplaatste zuiveringstechnische voorzieningen correct functioneren;
- Systeemcontroles waarbij door middel van audits, interviews, documentatieonderzoek en steekproeven wordt beoordeeld in hoeverre het beheerssysteem (milieuzorgsysteem, onderhoud- en inspectie systeem) van een bedrijf de naleving van de wet- en regelgeving in voldoende mate borgt.
- Integrale controles, waarbij keur- kwaliteits- en heffingsaspecten worden gecombineerd.

Ad hoc-toezicht vindt plaats voor zaken die niet in te plannen zijn maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachten e.d. Hiervoor is o.a. een bereikbaarheidsregeling bij incidenten opgesteld. Ook vallen de controlebezoeken die worden uitgevoerd in het kader van (formeel) handavingsverzoeken hieronder.

Projectmatig toezicht is het toezicht dat gehouden wordt in het kader van een project. Dit kan betrekking hebben op een categorie lozers, bepaalde wetgeving of ook in het kader van regionale samenwerkingsverbanden.

5.3. Sanctiestrategie

Indien als gevolg van toezichtsactiviteiten, klachten of calamiteiten overtredingen van wet- en regelgeving worden geconstateerd, moet er handhavend worden opgetreden.

Bij professionele handhaving (conform het Bor) moet er sprake zijn van "een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen". Afhankelijk van een aantal factoren dat samenhangt met de overtreding en de overtreder wordt het bestuursrechtelijk- en/of het strafrechtelijk instrumentarium ingezet. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht gericht is op herstel, terwijl het strafrecht op straffen is gericht.

In 2010 is de vernieuwde Brabantse handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant 2010" provinciaal vastgesteld. Hierin is de verbreding naar de handhaving van de bouw- en ruimtelijke ordening regelgeving alsmede naar de Keur (inclusief grondwater) opgenomen. Het waterschap heeft dit strategisch kader overgenomen en bestuurlijk vastgesteld.

De nieuwe Brabantse handhavingstrategie is te vinden op de website voor de Brabantse handavingsamenwerking www.handhaveninbrabant.nl Hier zijn ook de achtergronden en ondersteunende middelen voor het toepassen van de strategie te vinden. Het stroomschema is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Door op de website het integrale stroomschema in te vullen kan de handhaver op een afgewogen wijze beslissen over de aanpak om naleving te bewerkstelligen.

5.4. Gedoogstrategie

Slechts in uitzonderlijke situaties kan worden afgezien van de beginselplicht tot handhaving. In deze situaties is sprake van gedogen. Het betreft situaties waarbij overtredingen worden begaan in "overgangssituaties", "situaties waarin het te beschermen belang is gebaat bij gedogen" en "situaties waarin andere zwaarwegende belangen aanleiding geven om te gedogen".

Gedogen is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag (komen te) liggen. Er wordt om die reden een gedoogbeschikking opgesteld.

5.5. Overtredingen door het waterschap en andere overheden

Bij overtreding van wet- of regelgeving is de handavingsaanpak voor een andere overheid of voor de eigen organisatie het zelfde als voor elke andere overtreder. Ook hier geldt: "afpraak is afspraak". Nog meer dan bij bedrijven of particulieren geldt de sfeer van algemeen normbesef en de geloofwaardigheid van de normerende overheid.

Juridische beperkingen ten aanzien van het bestuursrechtelijk handhavend optreden zijn in dit kader niet aanwezig. Het optreden tegen andere overheden ligt bestuurlijk gevoelig. Met deze gevoeligheid wordt op de juiste wijze omgegaan door de bestuurlijke handavingsbevoegdheden te mandateren aan de secretaris-directeur.

Bij overtredingen begaan door het waterschap of andere overheden, kan geen gebruik worden gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. In deze gevallen kan de BOA na overleg met de Officier van Justitie proces-verbaal opmaken.

In het protocol "handhavend optreden tegen de eigen organisatie en andere overheden" is vastgelegd hoe hieraan nadere invulling wordt gegeven.

6. Uitvoering

6.1. Handavingsuitvoeringsprogramma

Ieder jaar wordt een HUP gemaakt. Dit HUP wordt opgesteld aan de hand van de resultaten van de risicoanalyses die zijn uitgevoerd voor de Keur en scheepvaart en voor waterkwaliteit. Voor de grondwateronttrekkingen zal in 2013 een eerste risicoanalyse worden uitgevoerd.

Deze aldus uitgevoerde risicoanalyses leveren een gedetailleerde prioriteitscore op, waarin de prioriteit van hoog tot laag is aangegeven.

Een deel van de formatieve capaciteit wordt gereserveerd voor activiteiten die verplicht dienen te worden uitgevoerd, ingeval van calamiteiten en bij (formele) handavingsverzoeken. Voorts wordt capaciteit gereserveerd voor klachten en meldingen die via het Contact Centrum op de afdeling handhaving terecht komen.

Afhankelijk van de formatieve capaciteit die resteert, wordt jaarlijks een tabel opgesteld waarbij het beschikbaar aantal uren toebedeeld wordt aan de geprioriteerde domeinen. Hierbij is de gehanteerde toezichtsdruk ofwel controlefrequentie van belang. Om het gewenste nalevingspercentage van 90 % te

bereiken wordt per domein de optimale mix van toezichtsvormen bepaald met de daarbij behorende controle-inspanning. Deze controle-inspanning is voor de (groep van) domeinen vanuit de praktijkervaring bepaald. Zo worden industriële bedrijven uitgebreid gecontroleerd met een frequentie van 1 maal per 4 jaar tot 4 maal per jaar. Agrarische activiteiten waaronder activiteiten in het kader van Open teelt en Veehouderij worden eens per 10 jaar gecontroleerd, glastuinbouwbedrijven ` eens in de 2 tot 4 jaar. Voor de schouwvoering wordt jaarlijks 25 % van het totale aantal percelen gecontroleerd. Daarnaast vindt routinematige meting en monsterneming plaats op meetpunten die zijn vastgelegd in vergunningen en/of meetbeschikkingen ten behoeve van de vaststelling van de heffing, waarbij een frequentie van 1 tot 36 maal per jaar wordt gehanteerd (afhankelijk van de aard en omvang van de lozing). Daarbij dient te worden opgemerkt dat in een aantal domeinen zoals autosloperijen, gemeentewerven, afstroming van perssappen, spuitcontroles, luchtwassers, gebruik gewasbeschermingsmiddelen door hoveniers, aardbei-tray- en potcontainerbedrijven de nadruk ligt op projectmatige controles. Speciale aandacht krijgen ook de probleembedrijven en bedrijven waarbij een last onder dwangsom van toepassing is.

Per geprioriteerd domein wordt aldus een optimale mix van in te zetten toezichtsvormen bepaald waaraan een ureninzet is gekoppeld. Op deze wijze wordt bepaald welke domeinen in het controleprogramma kunnen worden opgenomen.

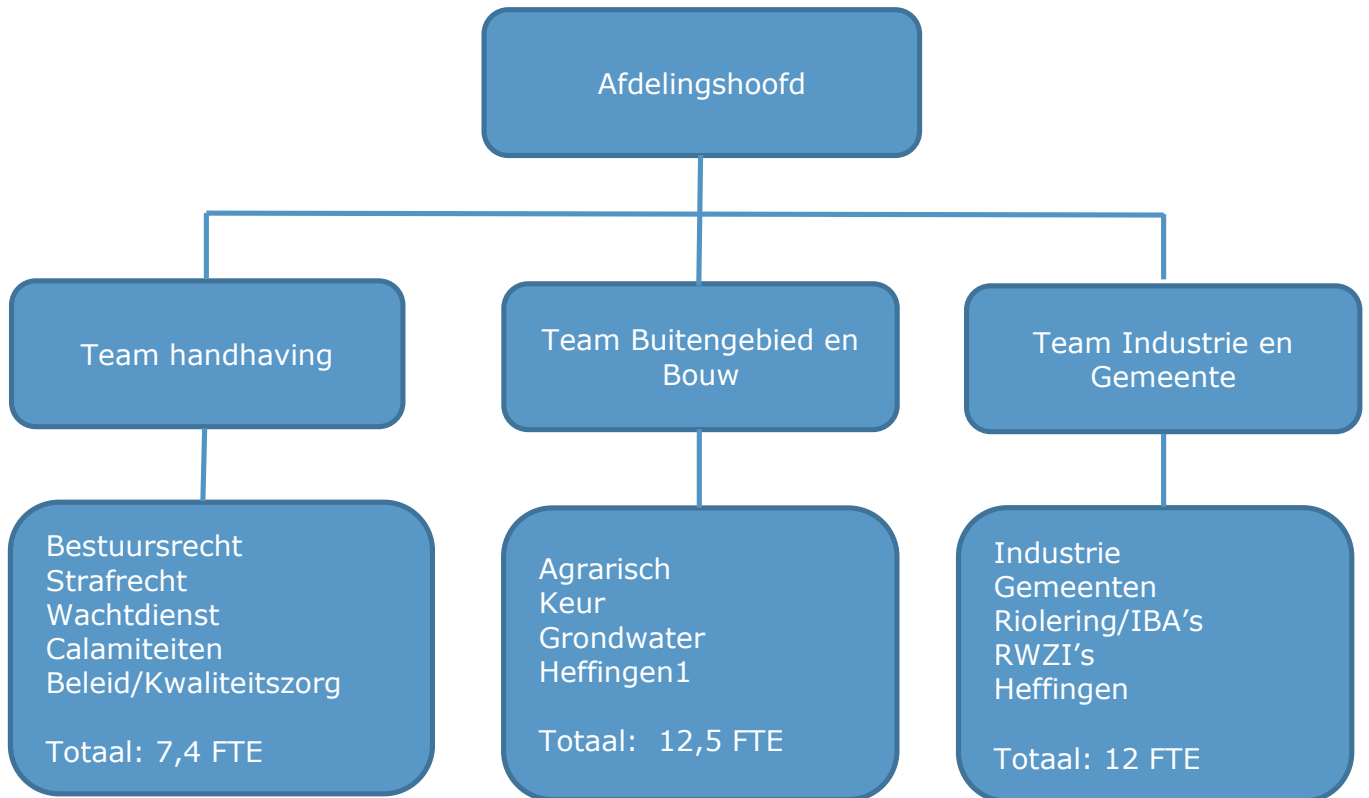
Voor de lager geprioriteerde domeinen is slechts een beperkte formatieve capaciteit gereserveerd, waarbij op basis van een beperkte controle-inspanning geïnventariseerd wordt wat het naleefgedrag van dit domein is. Voorts wordt handavingsinzet gereserveerd voor de afhandeling van klachten, calamiteitenbestrijding of als er zich bijzondere omstandigheden voordoen. Voor het opsporen van illegale activiteiten wordt eveneens een deel van de formatieve capaciteit ingezet.

Een overzicht van de het beschikbare aantal FTE (full time equivalent) is weergegeven in bijlage 1. Overzichten van geprioriteerde domeinen waterkwaliteit en Keur zijn in de bijlage 2 en 3 weergegeven.

Voor het wegwerken van de achterstanden van de Keurhandhaving is voor een projectmatige aanpak gekozen met inzet van externe menskracht. Voor de jaarlijkse schouwvoering en onttrekkingsverbod is 1,5 FTE vanuit afdeling Onderhoud beschikbaar.

Gedurende het jaar wordt via de managementletter de voortgang en de resultaten van het jaarprogramma geïnventariseerd. Indien hieruit blijkt dat bepaalde domeinen meer aandacht vragen dan werd voorzien (bijvoorbeeld als het naleefgedrag lager is dan verwacht) wordt bezien of dit consequenties heeft voor het realiseren van de in het HUP omschreven controleprogramma. Indien dit het geval is wordt tijdelijke inzet van extra personeel bezien voor zover passend binnen de formatieve afdelingscapaciteit. Als hiervoor geen ruimte is wordt het jaarprogramma op onderdelen (naar beneden) bijgesteld, waarbij kritisch gekeken wordt naar risico's die hiermee worden gelopen. In de managementletters wordt hierover gerapporteerd. Daarnaast vindt jaarlijks de evaluatie van het HUP plaats waarbij domeinen op basis van de bevindingen mogelijk her geprioriteerd worden.

Bijlage 1: Organogram afdeling Handhaving



Bijlage 2: Overzicht prioriteiten domeinen waterkwaliteit.

HUP waterkwaliteit 2010.					
Prio	Opmerking	Domeinen	Handhavingsteam Team:	Aantal bedrijven:	Aantal controles
1	Waterwetvergunning	(Petro)chemische industrie	I&G	27,0	
1	Waterwetvergunning	Bedrijven die afvalstoffen opslaan, behandelen of verwerken	I&G	92,0	
1	Waterwetvergunning	Bedrijven die oppervl. van materialen behandelen	I&G	32,0	
1	Waterwetvergunning	Vatenwasserijen en tank(auto)cleaningbedrijven	I&G	9,0	
1	Waterwetvergunning	Bedrijven met een jaargemiddelde > 5.000 l.e.	I&G	13,0	
1	Waterwetvergunning	Gemeenten	I&G	21,0	
1	Waterwetvergunning	WM-bedrijven met meetbeschikking	I&G	34,0	
1	Verplicht	Sanering ongezuiverde lozingen (IBA's)	B&B		planmatig
1	Verplicht	Cross Compliance (XC2010)	B&B		planmatig
1	Verplicht	Handhavingsverzoeken waterkwaliteit.	B&B		onbekend
1	Verplicht SEPH-project	Controles (spoor)wegen en infrastructuur (aanleg)	B&B		planmatig
1	Verplicht SEPH-project	Luchtwassers	B&B		planmatig
1	Verplicht SEPH-project	Dassenplas, waaronder SEPH-project grondstromen/BOSA	B&B		planmatig
1	AMvB: besluit Glastuinbouw	Besluit Glastuinbouw.	B&B		140
1	Waterwetvergunning	Trayvelden	B&B		60
1	Waterwetvergunning	Pot- en containerteelt	B&B		100
1	Waterwetvergunning	Landbouwloonbedrijven	B&B		40
1	Waterwetvergunning	Agrarische IPPC bedrijven	B&B		35
1	Aspectcontroles agrarisch	Spuilcontroles	B&B		planmatig
1	Aspectcontroles agrarisch	Persopcontroles	B&B		planmatig
2	Waterwetvergunning	Leerlooiërijen	I&G	10,0	
2	Waterwetvergunning	RWZI	I&G	11,0	
2	Waterwetvergunning	AWZI	I&G	4,0	
2	AMvB: Besluit bodemkwaliteit	Besluit Bodemkwaliteit (BBK)	B&B		100
2	AMvB: LOTV	fruitteelt	B&B		25
2	AMvB: Wgb	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	B&B		300
2	Aspectcontroles agrarisch	Controle 5m. zones.	B&B		planmatig
2	Waterwet	bodemsaneringen buiten inrichting	B&B		0-10
3	Waterwetvergunning	Verf-, lak- en drukinktfabrieken	I&G	4,0	
3	Waterwetvergunning	Algemene, academische en categoriale ziekenhuizen	I&G	6,0	
3	Waterwetvergunning	Deconserveren van auto's en motorrevisiebedrijven	I&G	4,0	
3	AMvB: LOTV	akkerbouw	B&B		22
3	AMvB: LOTV	vollegrondgroenteteelt	B&B		22
3	AMvB: LOTV	bloembollenteelt	B&B		22
3	AMvB: LOTV	boomteelt	B&B		22
3	AMvB: LOTV	graasdierhouderij	B&B		22
3	AMvB: LOTV	hokdierhouderij	B&B		22
3	AMvB: LOTV	gemengde (veehouderij) bedrijven	B&B		22
3	Waterwet	bronneringen buiten inrichting. (directe lozing)	B&B		0-50
4	Waterwetvergunning	Autoslopers	I&G	20,0	
4	Waterwetvergunning	Gemeentewerf / milieustraat	I&G	26,0	
4	Waterwetvergunning	Bedrijven die hout impregneren en reinigen	I&G	0,0	
4	Waterwetvergunning	Papier- en kartonindustrie	I&G	4,0	
4	Waterwetvergunning	Zeeafdrukkerijen	I&G	32,0	
4	Waterwetvergunning	Fotografische bedrijven	I&G	1,0	
4	Waterwetvergunning	Textielverdelingsbedrijven	I&G	1,0	
4	Waterwetvergunning	analytische laboratoria en geïntegreerde laboratoria die meer dan 10.000 m3 / jaar lozen	I&G	7,0	
4	Waterwetvergunning	Drinkwaterproductiebedrijven	I&G	12,0	
4	Waterwetvergunning	IV Betonmortelcentrales	I&G	1,0	
4	Waterwetvergunning	V Scheepswerven en watersportinrichtingen	I&G	5,0	
4	Waterwetvergunning	VII Op- en overslag	I&G	8,0	
4	Waterwetvergunning	VIII Overig bedrijfsafvalwater klein	I&G	22,0	
4	Waterwetvergunning	Overstorten particulier	I&G	1,0	
4	Waterwetvergunning	Aansluitvergunningen	I&G	10,0	
4	Waterwetvergunning	Nullozers	I&G	82,0	
4	Verplicht (niet in 2010)	Hil-estafette.			0
4	Waterwetvergunning	Knoelpuntenanalyse Martin Stamhuis.	B&B		planmatig
4	Waterwetvergunning	Witloftrekkerijen	B&B		0
4	Waterwetvergunning	champignonkweekerijen	B&B		0
4	Waterwetvergunning	Controles (spoor)wegen en infrastructuur (regulier)	B&B		0
4	Waterwet	Vaste objecten	B&B		0-10
4	Activiteitenbesluit (lozing op VW-nool verboden)	bronnering binnen inrichting. Lozing op VW-riool verboden, tenzij..	B&B		0-10
4	Activiteitenbesluit (lozing op VW-nool verboden)	bodemsaneringen binnen inrichting. Lozing op VW-riool verboden.	B&B		0-5
4	Aspectcontroles agrarisch	Teeltvrije zone	B&B		planmatig
4	Verplicht SEPH-project	Handhaving op indirecte lozingen	I&G	n.v.t.	

Deze tabel geeft alle werkelijke activiteiten weer gegroepeerd naar 4 prioriteitscategorien. Van de eerste 2 categorien, met uitzondering van gemeenten, worden de toezichtsstrategieën vinden ook bij de eerste twee categorien niet plaats. Van de overige categorien worden de uitgebreide controles niet conform de toezichtsstrategie uitgevoerd, maar daar staan andere

Bijlage 3: Overzicht prioriteiten domeinen Keur.

Bijlage 1: HUP keur 2010		1 fte	1400	uur
prio	Toezicht (inclusief hercontrole, waarschuwing en voornemen)	Aantal uren/jr	benodigde capaciteit:	Opmerkingen
1	stabiliteit ondernijnen / bekleding beschadigen v.e. primaire waterkering	364	0,26	incl. zonerings
2	stabiliteit ondernijnen / bekleding beschadigen v.e. boezemkeringen	448	0,32	
3	stabiliteit ondernijnen / bekleding beschadigen v.e. compartimenteringskering	42	0,03	
4	schouw A-watergang	2380	1,70	
4	A-watergang; belemmeren onderhoud	700	0,50	
5	lozen / onttrekken aan opp. water (kwantiteit)	112	0,08	
6	schouw B-watergangen (onderhoudsplicht)	2660	1,90	1,5 Fte gelabeld
6	B-watergangen (aantasten bergend- en aan- en afvoerend vermogen)	84	0,06	
7	stabiliteit ondernijnen v.e. kade	56	0,04	
8	beschadigen / niet- of slecht onderhouden v. kunstwerken	28	0,02	
9	bergend vermogen bergboezem veranderen	0	0,00	
10	schade aan talud/kunstwerken door schepen.	5,6	0,00	
11	scheepvaartverkeerswet / binnenvaartpolitiereglement	28	0,02	
12	geldend peil veranderen	16,8	0,01	
13	ontvangstplicht maaisel/specie	16,8	0,01	
14	C-watergangen	84	0,06	
15	gemotoriseerde vaarevenementen	16,8	0,01	
	Bijdrage aan projecten (zoals dijkgras)		0,20	
	Begeleiding, afstemming en projectcoördinatie		1	
	Toezicht en repressie kleine onttrekkingen en beregelingen		1	nieuw domein
		Totaal toezicht:	7,2	4,3 Fte beschikbaar
		Totaal repressie:	2,1	1,2 Fte beschikbaar
	Ingeschat			

Deze tabel geeft in één overzicht de 15 categorieën van gedragingen in relatie tot de Keur, gesorteerd op prioriteit. Beknopt is daarbij de toezichtsstrategie weergegeven die voldoende toezichtdruk, en daarmee voldoende naleefgedrag, realiseert.

