

Rekenkameronderzoek naar
Vergunningverlening en Handhaving
bij waterschap Brabantse Delta

Inhoud

1. Aanleiding en opdracht	1
1.1 Aanleiding en doelstelling	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Werkwijze	2
1.4 Leeswijzer	2
2. Conclusies en aanbevelingen	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Vergunningverlening	3
2.3 Handhaving	6
2.4 Aanbevelingen	9

Bijlage 1 Onderbouwing onderzoek Vergunningverlening

Bijlage 2 Onderbouwing onderzoek Handhaving

Bijlage 3 Normenkader en onderzoeksvragen

Bijlage 4 Overzicht van ontvangen documenten en gesprekspartners

Bijlage 5 Bestuurlijke reactie

Bijlage 6 Nawoord

Colofon

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding en doelstelling

Waterschappen hebben niet alleen uitvoerende, beheersmatige taken voor de wateren in hun beheersgebied, zij zijn ook bevoegd gezag voor een aantal wetten (bijvoorbeeld de Waterwet) en als zodanig belast met de vergunningverlening en handhaving op die terreinen.

Door het verstrekken van vergunningen staat het waterschap activiteiten toe die normaal gesproken verboden zijn. Dit omdat de handelingen negatief van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld de robuustheid van de waterkeringen, de waterafvoer of de hoogte van de waterstanden. Niet alleen nationale wetgeving maar ook regelgeving van het waterschap (bijvoorbeeld de keur) vormen het afwegingskader om bepaalde handelingen onder beperkingen of nadere voorwaarden toe te staan.

Door toezicht te houden en zo nodig handhavend optreden bewaakt het waterschap dat de vergunninghouders zich aan hun verplichtingen houden. Overigens beperkt het toezicht zich niet alleen tot deze groep. Tal van activiteiten vallen onder algemene regels. Een vergunning daarvoor is niet nodig, wel moeten de activiteiten doorgaans gemeld worden en dient men zich aan de regels te houden. Ook hierop ziet het waterschap toe.

Zowel vergunningverlening als handhaving dragen bij aan de realisatie van de beleidsdoelen van het waterschap. Sterk vereenvoudigd kan worden gesteld dat wanneer een vergunningaanvraag niet in lijn is met de beleidsdoelstellingen van het waterschap deze zal worden geweigerd. Ook tussen handhaving en de beleidsdoelen ligt een duidelijke relatie. Wanneer bedrijven of burgers zich aan de regels onttrekken, kan dat immers schadelijk zijn voor de veiligheid, de waterkwaliteit en/of de waterkwantiteit. Een effectief handhavingssysteem bestraft niet alleen overtredingen, maar heeft ook een preventieve werking. Potentiële overtreders houden zich aan de regels omdat zij de pakkans (te) hoog achten.

Vergunningverlening en handhaving zijn daarmee belangrijke taken van het waterschap. Het waterschap bepaalt zelf hoeveel capaciteit wordt ingezet, wat de prioriteiten zijn, hoe de sanctionering plaats vindt, enzovoorts. Aan de andere kant is de beleidsvrijheid niet onbegrensd. Door diverse ontwikkelingen worden steeds zwaardere eisen gesteld aan de vergunningverlening en handhaving. Dat niet alleen door de wetgever, maar ook als gevolg van gerechtelijke uitspraken en onder druk van de publieke opinie. Het beleidsterrein is dan ook sterk in ontwikkeling.

1.2 Vraagstelling

De rekenkamercommissie van het waterschap Brabantse Delta heeft besloten onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vergunningverlening en handhaving door het waterschap. Het onderzoek had als doel inzicht te verkrijgen in de mate waarin de:

- vergunningverlening en handhaving voldoen aan de wettelijke en bestuurlijke eisen
- vergunningverlening en handhaving dienstbaar zijn aan de taakuitoefening
- huidige organisatie doeltreffend en doelmatig is en anticipeert op toekomstige taken

Waar nodig mondt het onderzoek uit in aanbevelingen voor verbetering.

Het onderzoek had betrekking op de periode 2010 – 2011.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek startte met een korte oriëntatiefase waarin de vraagstelling verder is uitgewerkt en het normenkader is ontwikkeld. Zowel het normenkader als de onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 3. Vervolgens is de informatie verzameld die benodigd is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Dat hebben we gedaan door (beleids)documenten te bestuderen, interviews te houden met beleidsmedewerkers en bestuurders en een aantal dossiers te lichten. U vindt de lijst van documenten en respondenten in bijlage 4.

1.4 Leeswijzer

Het rapport start met de achtergrond van de vraag, de vraagstelling en de gevolgde werkwijze (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 2 treft u de algemene conclusie aan van de rekenkamercommissie. Vervolgens komen de aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur aan de orde. De conclusies en aanbevelingen stelen op de onderzoeksbevindingen die in de bijlagen 1 en 2 uitgebreid aan de orde komen. Verder zijn in de bijlagen overzichten van de onderzoeksvragen en het normenkader, de gesprekspartners en de bestudeerde documenten opgenomen.

Bijlage 5 bevat de reactie op het rapport van het Dagelijks Bestuur. Tot slot is het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen in bijlage 6.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie haar algemene conclusie over de vergunningverlening en handhaving door het waterschap Brabantse Delta. Beide terreinen liggen weliswaar deels in elkaars verlengde maar kennen toch een geheel eigen context en systematiek. Om deze redenen trekken we beide terreinen uit elkaar en presenteren we in het vervolg van dit hoofdstuk per beleidsveld toegespitste conclusies en aanbevelingen.

Alvorens we ons richten op de inhoud rest ons nog een conclusie over de procesgang van het onderzoek. In alle fasen van het onderzoek hebben we een beroep gedaan op de organisatie (zowel ambtelijk als bestuurlijk) om documentatie te verstrekken, interviews te plannen, dossiers te lichten enzovoorts. Zonder uitzondering hebben we de medewerking als constructief en openhartig ervaren, hetgeen de kwaliteit van het onderzoek ten goede is gekomen.

2.2 Vergunningverlening

2.2.1 Algemene conclusie

De rekenkamercommissie Brabantse Delta constateert dat de vergunningverlening door het waterschap inhoudelijk gezien op niveau en daarmee doeltreffend is. Een traject om de behandeltijd van vergunningen te verkorten, is in 2011 in gang gezet en werpt zijn eerste vruchten af.

De basis voor de vergunningverlening is de beleidsregel *Toepassing Waterwet en Keur*. Deze beleidsregel stoelt op de Keur die eind 2009 is herzien. Nieuwe ontwikkelingen als de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de trend om meer te sturen met behulp van algemene regels zijn in de nieuwe Keur meegenomen. De Keur is met andere woorden op 'moderne leest geschoeid'.

De rekenkamercommissie stelt verder vast dat de wettelijke termijnen worden gehaald. Tot op heden heeft het waterschap geen dwangsommen hoeven te betalen. Dat is een indicator voor het in kwantitatieve zin op orde zijn van de afdeling.

Verder constateert de rekenkamercommissie dat het aantal bezwaren laag is en veelal geen betrekking hebben op de inhoudelijke kwaliteit van de vergunningen. De afhandeling van de bezwaren vindt deels plaats door de inzet van 'mediation', een nieuwe ontwikkeling op dit gebied. De rekenkamercommissie leidt hiervan af dat de afdeling in kwalitatieve zin voldoet.

De afdeling is verder – zoals hierboven ook opgemerkt – een zogenoemd 'leantraject' gestart met als doel de uitvoeringsprocessen te optimaliseren en de behandeltijd van vergunningaanvragen te verkorten. De rekenkamercommissie ondersteunt dit initiatief en trekt daaruit de conclusie dat de doelmatigheid van de afdeling zal toenemen.

Voor wat betreft de verantwoording van het beleid stelt de rekenkamercommissie vast dat het Algemeen Bestuur formeel in staat wordt gesteld om de uitvoering van het beleid en de resultaten daarvan door het jaar heen te volgen en te beoordelen.

2.2.2 Afgeleide conclusies

De algemene conclusie stoelt op een groot aantal feitelijke bevindingen die in bijlage 1 verder zijn uitgewerkt. Deze bevindingen zijn gecategoriseerd naar de verschillende onderdelen van het normenkader. In deze paragraaf gaan we dieper op deze onderdelen in.

Vergunningenbeleid

De kaders van het vergunningenbeleid bestaan uit het Bestuursprogramma en de daarvan afgeleide Kadernota. Het Bestuursprogramma kent een apart programmaplan voor vergunningverlening met een aantal specifieke doelen zoals de implementatie van nieuwe wetgeving en het voorkomen dat dwangsommen voor het niet tijdig verlenen van de vergunningen moeten worden betaald. De Kadernota gaat in op de stand van zaken rond de uitvoering van het Bestuursprogramma en geeft weer welke activiteiten ondernomen moeten worden om de doelstellingen te realiseren. De Kadernota is de basis voor de jaarplannen van de afdeling *Plantoetsing en Vergunningverlening*. In zogenoemde Maraps doet de afdeling ieder kwartaal verslag van de uitvoering van de jaarplannen.

Inhoudelijk gezien is de *Beleidsregel Toepassing Waterwet en Keur* het kerndocument. Deze beleidsregel beschrijft hoe het waterschap op het gebied van vergunningverlening uitvoering geeft aan de Keur en de Waterwet. In de Keur – die dateert van 2009 – hebben de Waterwet en de Wabo een plaats gekregen. Verder maakt de Keur zoveel mogelijk gebruik van ‘algemene regels’. De vergunningplicht is daardoor in veel gevallen vervallen en omgezet in een meldingsplicht. Inhoudelijk gezien voldoet het vergunningenbeleid daarmee aan de wettelijke en bestuurlijke eisen.

Werkwijze en protocollen

In het jaarplan *Vergunningverlening* zijn drie deelproducten onderscheiden (vergunningen / keurontheffingen, WVO-vergunningen en WVO-meldingen). Per deelproduct zijn prestatie-indicatoren en een begroting opgenomen. Daarbij wordt een relatie gelegd met de resultaten van voorgaande jaren. De afdelingsplannen zijn verder geconcretiseerd tot op het niveau van de medewerkers.

De processtappen die gezet moeten worden bij het verlenen van een vergunning volgen op hoofdlijnen uit de geldende wetten. Binnen deze stappen is de afdeling vrij om zelf de werkzaamheden te organiseren. Een belangrijk criterium waarop het waterschap stuurt is de tijdigheid van de vergunningverlening. Het percentage vergunningen dat binnen de wettelijke termijnen die daarvoor staan wordt verleend, ligt op 85% (was nog 55% in 2005). Daarmee is een forse verbetering doorgevoerd.

Om het percentage nog verder te verhogen, is een zogenoemd lean-traject gestart dat als doel heeft de afwikkeling van de vergunningaanvragen verder te optimaliseren. Vermelding verdient dat het waterschap tot nu toe geen dwangsommen heeft moeten betalen vanwege het overschrijden van de termijnen.

Zoals gezegd bevat de *Beleidsregel Toepassing Waterwet en Keur* de inhoudelijke kaders om een vergunning te verlenen of een melding te beoordelen. Dat deze kaders in kwalitatieve zin goed worden toegepast, blijkt uit het relatief lage aantal bezwaren (in 2011 16 op de circa 800 vergunningen). Van belang daarbij is verder dat deze bezwaren maar beperkt betrekking hebben op de inhoudelijke kwaliteit van de vergunningen. Om het aantal juridische procedures te beperken, maakt het waterschap gebruik van het relatief moderne instrument 'mediation', oftewel bemiddeling. Uit de interviews komt naar voren dat daarmee goede resultaten worden geboekt.

De rekenkamercommissie heeft twee punten van aandacht rondom de werkwijze en protocollen. Het eerste gaat over de meldingsplicht. Een organisatie/burger is – wanneer de Keur dat voorschrijft – verplicht bepaalde activiteiten te melden. De afdeling Vergunningverlening geeft deze meldingen door aan de afdeling Handhaving die daar vervolgens bij de programmering van het toezicht rekening mee kan houden. De uitwisseling tussen beide afdelingen loopt goed. De meldingen kunnen echter ook bij een gemeente worden gedaan. Of deze meldingen ook worden doorgezet naar het waterschap is onduidelijk. Daarmee is niet gezegd dat dit niet het geval is. Wel dat aandacht hiervoor geboden is.

Het tweede punt van aandacht betreft de legesverordening. De rekenkamercommissie stelt vast dat de leges verre van kostendekkend zijn, hetgeen overigens een bewuste keuze was. Een heroverweging van dit uitgangspunt ligt in de rede.

Uit de gelichte dossiers komt naar voren dat het waterschap conform de procedures handelt.

Monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie is in de ogen van de rekenkamercommissie op orde. De Kadernota geeft op beleidsmatig niveau inzicht in de uitvoering van het beleid. De jaarrekening en de Maraps gaan, meer in detail, in op de formatie van de afdeling, het aantal verleende vergunningen, het percentage procedures die binnen de wettelijke termijn zijn afgerond en het aantal meldingen.

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

De informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur is opgehangen aan de P&C-cyclus. Zo krijgen de leden in ieder geval de Kadernota, de begroting, de Maraps (vier maal per jaar) en de jaarrekening. Ook beleidsstukken worden aan het Algemeen Bestuur voorgelegd.

De rekenkamercommissie constateert dat het Algemeen Bestuur zo in staat wordt gesteld om in algemene zin een beleidsterrein te volgen.

Tegelijkertijd constateren we dat de informatie over vergunningverlening ingebed is in de bredere verantwoording en als zodanig onderdeel is van een breed scala aan verantwoordingsinformatie. Het is dan niet eenvoudig om 'opvallende zaken' daaruit te destilleren. Meer duiding vanuit het Dagelijks Bestuur is in voorkomende gevallen wenselijk.

2.3 Handhaving

2.3.1 Algemene conclusie

De rekenkamercommissie heeft een gematigd positief beeld van het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan door het waterschap Brabantse Delta. Hoewel het algemeen beleidskader sterk verouderd is – de recente wettelijke ontwikkelingen zijn daarin niet verwerkt – heeft dat geen gevolgen 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 (DVO's) afgesloten met gemeenten. Deze worden gecontinueerd. Ook de bestuurlijke strafbeschikking die kan worden ingezet bij de handhaving van de Keur wordt dit voorjaar geïmplementeerd. De rekenkamercommissie constateert dan ook dat wetwijzigingen wel degelijk doorwerken in de handhavingspraktijk. De beleidskaders staan daar blijkbaar los van.

Op het gebied van de Keur is sprake van een grote handhavingsachterstand die in de loop der jaren stelselmatig is gegroeid. Gebleken is dat de capaciteit van het handhavingsapparaat niet toereikend is om de Keur op een adequaat niveau te handhaven. Inmiddels is de capaciteit uitgebreid zodat de achterstand niet groeit. Een groot project is in de maak om de opgelopen achterstanden terug te dringen. Of de personele uitbreiding en het project toereikend zijn, moet zich nog bewijzen. Om deze reden – in combinatie met het verouderde beleidskader – is de rekenkamercommissie in het licht van de genomen maatregelen gematigd positief over de handhaving.

De uitvoering van de handhaving is geborgd in protocollen, werkinstructies en procesbeschrijvingen. Documenten als de Kadernota, jaarrekening en de Maraps geven op hoofdlijnen inzicht in de ontwikkelingen in en de uitvoering van de handhaving. Hoewel de achterstanden in de handhaving van de Keur in deze documenten – die ook aan het Algemeen Bestuur worden verstrekt – beschreven staan, is het Algemeen Bestuur verrast door de omvang van de achterstanden en de maatregelen die het Dagelijks Bestuur heeft genomen. Ook de rekenkamercommissie constateert dat hier materieel sprake is van een beleidswijziging, namelijk een forse intensivering van de handhaving. Uit het gesprek met een aantal leden uit het Algemeen Bestuur blijkt dat de informatie die vanuit de P&C-cyclus wordt verstrekt niet toereikend is om het Algemeen Bestuur zijn verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen.

2.3.2 Afgeleide conclusies

De algemene conclusie is gebaseerd op de feitelijke bevindingen die zijn opgenomen in bijlage 2. Deze bevindingen zijn geordend naar de diverse onderdelen van het normenkader. In deze paragraaf gaan we hierop dieper in.

Handhavingsbeleid

De wettelijke kaders voor de handhaving vloeien voort uit de Keur en de Waterwet. In aanvulling daarop is ook de Brabantse Handhavingstrategie *Zo handhaven wij in Brabant* (2010) een belangrijk kaderstellend document. Daarin zijn afspraken gemaakt over de te volgen handhavingstrategie door alle toezichthoudende en handhavende instanties in de provincie.

Het algemene beleid op het gebied van handhaving is vastgesteld in de *Nota handhaving Wvo, professioneel handhaven*. Deze nota stamt uit 2005 en kan daarmee niet meer de basis zijn voor het handhavingsbeleid. Sindsdien hebben immers diverse wettelijke en andere ontwikkelingen hun beslag gekregen (bijvoorbeeld de Waterwet en de Wabo). Het Bestuursprogramma biedt wat dat betreft een beter algemeen beleidskader. Behalve de beleidsdoelen is daarin aandacht voor de veranderingen in de wet- en regelgeving en de consequenties daarvan voor de handhaving door het waterschap. Ook in de beleidsbegroting komen de belangrijkste ontwikkelingen en speerpunten terug. Het Bestuursprogramma is verder geconcretiseerd in de Kadernota. Daarin is de stand van zaken van de uitvoering opgenomen en de voorgenomen activiteiten voor het komende jaar worden vermeld. De Kadernota is de basis voor de afdelingsplannen die bepalend zijn voor de uitvoering van de handhaving in het betreffende jaar.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de handhaving voldoet aan de wettelijke en bestuurlijke eisen. Dat uiteraard met uitzondering van de achterstanden in de handhaving van de Keur.

Werkwijze en protocollen

In de *Nota handhaving Wvo* zijn protocollen en werkinstructies opgenomen, die betrekking hebben op de praktijk van de handhaving. Het gaat voor een belangrijk deel om praktische zaken die los staan van het wettelijk kader van waaruit wordt gehandeld. Denk bijvoorbeeld aan het onderhoud en de kalibratie van meetinstrumenten. Verder zijn er procesbeschrijvingen opgesteld waarin de diverse processtappen stapsgewijs zijn uitgewerkt. Deze procedures zijn recent herzien.

In de afdelingsplannen is het beleid uit de Kadernota verder uitgewerkt. Hiervan worden vervolgens de werkplannen voor de medewerkers afgeleid.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de uitvoering van de handhaving op papier goed is geborgd. De feitelijke uitvoering is niet onderzocht.

Uitvoering

Uit de Kadernota komt naar voren dat de uitvoering van het handhavingsbeleid grotendeels op koers ligt. De Waterwet, de Keur en de beleidsregels zijn geïmplementeerd. Met de gemeenten en de provincie zijn dienstverleningsovereenkomsten afgesloten, de procedures voor handhaving zijn herzien en de medewerkers bijgeschoold. De kaders zijn met andere woorden op orde.

Toch is in de loop der jaren een grote achterstand op het gebied van de Keur ontstaan. Een schatting is dat er sprake is van circa 6.300 overtredingen. De achterstand is deels een erfenis uit het verleden en in de loop der jaren stelselmatig gegroeid. De nieuwe Keur en het gegeven dat de overtredingen ontwikkelingen in de weg staan, heeft de achterstanden zichtbaar gemaakt. Het plan van aanpak heeft vervolgens enige tijd op zich laten wachten waardoor het relatief lang heeft geduurd voordat de achterstanden zijn geadresseerd. Op dit moment is het project *Wegwerken achterstanden Keur* in voorbereiding. De intentie is om in 2013 te starten met de uitvoering. Verder is de capaciteit van de afdeling handhaving uitgebreid zodat de achterstanden niet verder groeien. De rekenkamercommissie kan niet beoordelen of deze stappen toereikend zijn. Wel zijn we van mening dat het positief is dat deze achterstanden voortvarend worden aangepakt.

De handhaving van de Waterwet is wel op niveau. Een belangrijke reden hiervoor is dat het waterschap direct de gevolgen ondervindt van overtredingen. Onder meer de zuivering werkt dan niet optimaal. Overtredingen zijn dan ook sneller zichtbaar.

Voor wat betreft 2011 geldt dat de jaarplannen deels niet zijn gerealiseerd. De afwikkeling van de ramp met Chemiepack heeft veel capaciteit gekost.

De rekenkamercommissie stelt vast dat er sprake is van een goede en constructieve verhouding tussen de afdelingen vergunningverlening en handhaving. Alle gesprekspartners spreken dit uit.

Monitoring en evaluatie

De rekenkamercommissie is van oordeel dat de monitoring en evaluatie op niveau zijn. De uitvoering van het beleid komt aan de orde in achtereenvolgens de Kadernota, de jaarrekening, de jaarplannen en de afdelingsplannen. Over de uitvoering van de plannen wordt periodiek gerapporteerd in de Maraps.

Speciale aandacht verdienen de handavingsachterstanden op het gebied van de Keur. Uit de monitoringssystemen is dit te laat naar voren gekomen. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dit in de toekomst niet meer voorkomt.

Tot slot hebben we vastgesteld dat de afloop van handhavingstrajecten niet per definitie in de dossiers worden opgenomen. De rekenkamercommissie stelt dat de monitoring op dit punt verbeterd moet worden.

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

De informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur is opgehangen aan de P&C-cyclus. Zo krijgen de leden in ieder geval de Kadernota, de begroting, de Maraps (vier maal per jaar) en de jaarrekening. Ook beleidsstukken worden aan het Algemeen Bestuur voorgelegd. Opvallend is dat de *Nota handhaving Wvo* niet bekend is.

De rekenkamercommissie constateert dat het Algemeen Bestuur zo in staat wordt gesteld om in algemene zin een beleidsterrein te volgen.

Tegelijkertijd constateren we dat de informatie over handhaving ingebed is in de bredere verantwoording en als zodanig onderdeel is van een breed scala aan verantwoordingsinformatie. Het is dan niet eenvoudig om 'opvallende zaken' daaruit te destilleren. De rekenkamercommissie ziet dit als de hoofdoorzaak waarom de achterstanden op het gebied van de Keur de AB-leden zijn ontgaan. Een goede duiding vanuit het Dagelijks Bestuur is in dergelijk gevallen noodzakelijk.

2.4 Aanbevelingen

Op grond van de hiervoor beschreven conclusies en bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur.

Vergunningverlening

1. Agendeer de legesverordening en stel vast of de uitgangspunten waarop deze is gebaseerd heroverweging verdienen. Vraag het Dagelijks Bestuur een geactualiseerde verordening op te stellen die voldoet aan de uitgangspunten die het Algemeen Bestuur heeft vast gesteld.
2. Vraag het Dagelijks Bestuur te inventariseren in hoeverre de gemeenten de voor het waterschap relevante meldingen doorzetten. Vraag indien nadere actie gewenst is om een plan van aanpak.

Handhaving

1. De *Nota handhaving Wvo* is sterk verouderd en biedt beleidsmatig geen actuele kaders meer. Vraag het Dagelijks Bestuur zo spoedig mogelijk een nieuw beleidsplan op te stellen. Geef de nota een geldigheidsduur van enkele jaren zodat de herziening daarvan automatisch geagendeerd wordt.
2. Het project *Wegwerken achterstanden handhaving Keur* is te zien als een groot project. Gezien de omvang ervan en de mogelijke impact op een groot aantal ingezetenen ligt het voor de hand dat het Algemeen Bestuur geïnformeerd wordt over de voortgang en de resultaten. Vraag het Dagelijks Bestuur daarom regelmatig om informatie hierover.
3. De vraag is of de personele uitbreiding van de afdeling Handhaving en het hierboven genoemde project een structurele oplossing biedt voor het voorkomen en oplossen van de handhavingsachterstanden. Vraag het Dagelijks Bestuur om in de monitoring hieraan expliciet aandacht te besteden.
4. Draag het Dagelijks Bestuur op de afloop van handhavingstrajecten in de dossiers te integreren en zo te borgen dat de dossiers compleet zijn en blijven.
5. De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking is in veel gemeenten achter de rug. Een groot aantal van hen heeft dit aangegrepen om nog eens expliciet te communiceren over de handhaving en de prioriteiten die de gemeente stelt. Omdat de bestuurlijke strafbeschikking op het terrein van de Keur ingezet zal gaan worden, loopt de implementatie deels samen met het project *Achterstanden*.

Een communicatieproject waarin beide trajecten samenkomen is in de ogen van de rekenkamercommissie het overwegen waard. Vraag het Dagelijks Bestuur om de mogelijkheden hiertoe in kaart te brengen.

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

1. Het Algemeen Bestuur krijgt veel informatie over het functioneren van het waterschap. Voor het overgrote merendeel gaat dat om rapportages die volgen uit de P&C-cyclus. Ontwikkelingen die beleidsmatig relevant zijn voor het Algemeen Bestuur zijn daar lastig uit te filteren. Draag het Dagelijks Bestuur op om informatie die beleidsmatig van belang is, een koerswijziging betekent of anderszins relevant is voor het Algemeen Bestuur duidelijk aan te tekenen of separaat te verstrekken. Werk als Algemeen Bestuur een set van criteria uit waarvoor dat geldt.

Bijlage 1

Onderbouwing onderzoek Vergunningverlening

Vergunningverlening

De bevindingen worden behandeld vanuit de verschillende onderdelen van het normenkader, te weten:

- Vergunningenbeleid
- Werkwijzen en protocollen
- Uitvoering
- Monitoring en evaluatie
- Informatievoorziening AB

Vergunningenbeleid

De kaders van het vergunningenbeleid worden gevormd door het Bestuursprogramma, de Kadernota en de daarvan afgeleide afdelingsplannen. De wettelijke kaders voor het vergunningenbeleid vloeien voort uit de Waterwet en de Keur en de daaruit afgeleide beleidsregels.

- Het algemene beleid op het gebied van vergunningverlening (en handhaving) is vastgelegd in *het Bestuursprogramma 2009 – 2012*.

In dit programma is aandacht voor de ontwikkelingen die in deze periode plaats vinden, zoals de nieuwe Waterwet en de Wabo. Deze ontwikkelingen komen terug in de beschreven programmaplannen. Vergunningverlening kent een apart programmaplan (6001 (waterkwantiteit en 6501 (waterkwaliteit)). Doelstellingen binnen dit programmaplan hebben onder andere betrekking op het implementeren van de nieuwe wetgeving, het mogelijk maken van digitale vergunningaanvragen en voorkomen dat de *Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen* in werking hoeft te treden. Het Programmaplan vergunningverlening geeft aan hoe deze ontwikkelingen binnen het waterschap geïmplementeerd worden.

- Op basis van de nieuwe Waterwet (22-12-2009) heeft het waterschap eind 2009 de Keur aangepast. Voor het waterkwaliteitsdeel (beleidsveld 6501) is naast de Waterwet ook landelijke regelgeving van toepassing in de vorm van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) en AmvB's. Steeds meer lozingen (waterkwaliteit) vallen onder de AMvB's. In de toekomst zullen alleen nog IPPC-bedrijven vergunningsplichtig zijn.

Voor het waterkwantiteitsdeel (6001) geldt de landelijke regelgeving in de vorm van de Waterwet en onderliggende landelijke regelingen en de lokale verordening ofwel de Keur.

De Keur geeft onder andere aan wat verboden is en wat vergunnings- of meldingsplichtig is. Steeds meer milieuactiviteiten vallen onder algemene regels (landelijke AMvB's). Voor waterkwantiteitsgerichte activiteiten is het aantal activiteiten die onder algemene regels vallen nog gering ten opzichte van vergunningsplichtige activiteiten. Partijen die activiteiten ontwikkelen die onder de algemene regels vallen, moeten daarvan melding maken. Deze meldingen worden op juistheid beoordeeld door vergunningverleners en vervolgens

doorgegeven aan *Handhaving* zodat gericht toezicht kan worden gehouden. Uit de interviews komt naar voren dat meldingen die bij het waterschap worden gedaan, maar voor gemeenten bedoeld zijn, standaard worden doorgezet. Of gemeenten de ontvangen meldingen doorgeven, is onduidelijk.

- Tevens is er een bijbehorende beleidsregel opgesteld *Toepassing Waterwet en Keur*. De beleidsnota heeft het volgende doel: “Aan te geven hoe het Dagelijks Bestuur van het waterschap omgaat met zijn bevoegdheid om vergunning te verlenen van de gebods- en verbodsbepalingen die in de ‘Keur waterschap Brabantse Delta 2009’ zijn opgenomen en anderszins uitvoering te geven aan de Keur en de Waterwet”.
- Jaarlijks stelt het waterschap een *Kadernota* op. De Kadernota geeft aan wat de stand van zaken van de uitvoering van het Bestuursprogramma is en wat er nog moet gebeuren om op koers te blijven met de uitvoering van het beleid. Dit wordt in het algemeen weergegeven, maar ook per programmaplan, zo ook voor het programmaplan vergunningverlening (6001/6501). De kadernota 2011 geeft aan dat de Waterwet en de Wabo geïmplementeerd zijn in 2010. Indirecte lozingen zijn hier ook in opgenomen. Er hoefde in 2011 niets bijgesteld te worden, de programmaplannen lagen op koers.
- De jaarplannen van de afdeling Plantoetsing en Vergunningen geven een meer concrete en praktische invulling aan het beleid. Deze plannen geven visie, missie en doelstelling van de afdeling weer. De missie van de afdeling voor 2011 was het leveren van een bijdrage aan het bereiken van een goede oppervlaktewaterkwaliteit/kwantiteit, grondwaterkwantiteit en het behouden/verkrijgen van stabiele, veilige waterkeringen.

Werkwijze en protocollen

- In het jaarplan vergunningverlening hebben de volgende beheerproducten een plaats:
 - 6210 Vergunningen/Keurontheffingen
 - 6610 WVO-vergunningen
 - 6620 WVO-meldingen

In dit jaarplan worden de ontwikkelingen en speerpunten voor het komende jaar genoemd op gebied van bovenstaande beheerproducten. Daarnaast worden de daarbij behorende prestatie-indicatoren en een begroting met uren en geld weergegeven in vergelijking met de resultaten van voorgaande jaren. Het afdelingshoofd Plantoetsing en Vergunningverlening is beheerder van de beheerproducten.

- In de afdelingsplannen worden ontwikkelingen en speerpunten verder geconcretiseerd naar taken en activiteiten die de afdeling het betreffende jaar wil uitvoeren om haar doelen te realiseren. Daarnaast wordt in de afdelingsplannen ingegaan op relevante stakeholders (inclusief een SWOT-analyse), ARBO-aspecten en de opleidingsbehoeften en kosten daarvan.

- Op dit moment zet het waterschap in op het optimaliseren van het proces van vergunningverlening. De processchema's worden binnenkort gewijzigd om de processen efficiënter in te richten.
- In de beleidsbegroting wordt jaarlijks een kort overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen en speerpunten per programmaplan.

Verder is in de begroting vastgelegd hoeveel fte en middelen (€) het betreffende jaar beschikbaar zijn voor de uitvoering van het programma. Voor vergunningverlening gaat het om de programma's *Vergunningverlening Keur* (6001) en *Beheersing Lozingen* (6501).

	Jaarrapportage 2010	Jaarrapportage 2011	Jaarplan 2012
Fte Vergunningverlening Keur	15,73 fte	16,34 fte	15,70 fte
Fte Beheersen van Lozingen	11,32 fte	9,03 fte	8,73 fte
Geld Vergunningverlening Keur	€ 1.879.122	€ 2.041.968	€ 1.902.460
Geld Beheersen van Lozingen	€ 2.010.172	€ 1.742.266	€ 1.841.974

- In 2008 heeft er een formatiewijziging plaatsgevonden binnen de afdeling Plantoetsing en Vergunningen. Er is een fte voor 'medewerker vergunningen' omgezet naar 'vergunningverlener Keur complex'. Dit omdat het aantal fte's hiervoor niet in verhouding stond met het aantal complexe aanvragen. Daarvoor is een hoger opleidingsniveau nodig.

Uit interviews is gebleken dat de afdeling nu bestaat uit 29 fte. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Kwaliteit (Wabo): 5 fte
- Kwantiteit: planvorming 7 fte (advisering gemeenten bij o.a. RO-plannen, waterketen en relatiebeheer gemeenten e.d.), en plantoetsing & vergunningverlening 11 fte.

Verder heeft de afdeling nog 1,5 fte juridisch beleidsmedewerkers, 3,5 fte voorbereiding + ondersteuning vergunningverlening/afhandeling meldingen en 1 fte teamleider.

Uitvoering

De jaarrekening geeft per beleidsveld kort de resultaten weer van het jaar daarvoor. Ook de Kadernota en de jaarplannen geven de stand van zaken weer met betrekking tot de uitvoering van het beleid. Als we naar de afgelopen jaren kijken, zien we dat het tijdig afhandelen van vergunningen en ontheffingen volgens plan verloopt.

- De Kadernota geeft een beschrijving van de vorderingen van het Bestuursprogramma, de actuele koers en de gevolgen daarvan voor de projectplanning, de financiële situatie en de tarieven. Uit de Kadernota 2011 blijken de meeste doelstellingen op het gebied van Vergunningen volgens plan uitgevoerd te worden. Zo zijn de Waterwet, nieuwe Keur en beleidsregels geïmplementeerd.

- In de beleidsbegroting worden de prestatie-indicatoren weergegeven. Dit zijn de cijfers waar men naar streeft in een bepaald jaar. Zie hieronder de indicatoren en normering voor programmaplan Vergunningverlening Keur (6001) en het programma Beheersing Lozingen (6501).

Programmaplan 6001	Jaarrapportage 2010	Jaarrapportage 2011	Jaarplan 2012
Aantal afgeronde reguleringen	795	719	800
Afgeronde procedures binnen wettelijke termijn (%)	77%	84%	100%

Programmaplan 6501	Jaarrapportage 2010	Jaarrapportage 2011	Jaarplan 2012
Aantal afgewikkelde meldingen	352	353	400
Aantal Wabo-adviezen	117	90	80

In de interviews is bevestigd dat er voorheen jaarlijks zo'n 700 à 800 vergunningen werden verstrekt op basis van de Keur. Van de 700-800 afgeronde reguleringen in 2010 en 2011 waren 120 meldingen in het kader van de keur (programmaplan 6001). Het aantal afgewikkelde meldingen op basis van de landelijke AMvB's (programmaplan 6501) bedraagt 350 in 2010 en 2011. In de jaarplannen wordt uitgegaan van 400 op jaarbasis. Als de economie weer aantrekt dan is de verwachting dat het aantal meldingen richting de 400 gaat.

Op basis van de Waterwet werden gemiddeld 50 aanvragen per jaar gedaan betreffende directe lozingen op oppervlaktewater (waterkwaliteit), waarvan circa 30 van agrariërs en circa 20 vanuit de industrie. Als gevolg van toekomstige wijzigingen in het Activiteitenbesluit zal het aantal Waterwetvergunningen afnemen. Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor bedrijven die voorheen een vergunning nodig hadden.

Uit de interviews met de respondenten komt naar voren dat de crisis zijn weerslag heeft gehad op het aantal vergunningaanvragen. Als de crisis aanhoudt, kan er op den duur overcapaciteit ontstaan bij de afdeling. Wellicht moet de afdeling dan tijdelijk mensen uitleenen aan andere afdelingen totdat het werk weer aantrekt. Binnen het waterschap/de afdeling wordt het belangrijk gevonden om de capaciteit op orde te houden, want als de crisis voorbij is zal het aantal aanvragen toenemen. Er is nu al meer activiteit zichtbaar bij gemeenten, hetgeen blijkt uit het toenemende aantal vooroverleggen over toekomstige aanvragen. Na 1 januari 2012 is weer een duidelijke toename te zien van aanvragen, waardoor er geen alternatief scenario nodig is voor uitleen aan andere afdelingen.

- Uit de interviews is gebleken dat het percentage afhandelingen van vergunningaanvragen binnen de termijn is gestegen van 55% in 2005 naar 85% in 2011. Dit is bereikt door onder andere centralisatie (reorganisatie 2006), scheiding van de niet-complexe aanvragen en de complexe aanvragen en afhandeling op verschillend niveau (MBO-HBO). Om het percentage verder te verhogen, is een zogenoemd 'lean-traject' gestart. Er is een intake team geformeerd dat de eerste screening van de vergunningaanvraag binnen één dag doet. Dit voorkomt dat een aanvraag door drukte bijvoorbeeld twee weken blijft liggen. Het intake team kijkt of er aanvullende informatie nodig is, andere afdelingen ingeschakeld moeten worden, enzovoorts. De ondersteuner begint meteen met het opstellen van een conceptvergunning. De verwachting is dat de gemiddelde looptijd hierdoor verder gedrukt zal worden.
- De ambitie van het waterschap is om 100% van de aanvragen tijdig af te handelen. De geïnterviewden geven aan dat hiernaar uiteraard gestreefd wordt maar dat het in de praktijk niet haalbaar is. De oorzaak hiervan ligt niet altijd bij het waterschap. Sommige vergunningen zijn dusdanig complex dat een tijdige afhandeling niet te realiseren is. Ook komt het voor dat de aanvrager onvolledige of onjuiste informatie levert. In dat geval wordt de termijn verlengd. Hierover wordt overigens gecommuniceerd met de aanvrager. De procedure is met andere woorden zorgvuldig te noemen.
- Tot nu toe zijn er zes ingebrekestellingen ontvangen. Twee hiervan hebben betrekking op een primair besluit (niet tijdig nemen beschikking op een aanvraag in het kader van de Keur) en vier op een bezwaarschrift (niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar). Van deze vier hebben er drie betrekking op hetzelfde bezwaarschrift.

Alle ingebrekestellingen zijn ingediend door de belanghebbende zelf. Om de burgers te faciliteren is er op de website een ingebrekestellingsformulier geplaatst. Vijf van de zes hebben van dit formulier gebruik gemaakt.

Voor alle ontvangen ingebrekestellingen geldt dat er alsnog binnen twee weken na ontvangst een besluit is genomen. Derhalve heeft het waterschap geen dwangsommen betaald.

- Op jaarbasis komen er circa 30 bezwaren tegen vergunningen binnen. In 2011 waren het er 16 (op de circa 800 vergunningen). Deze bezwaren zijn doorgaans niet op de kwaliteit van de vergunningen, zo stellen de geïnterviewden. Soms gaat het om een onderbouwing die onvoldoende is uitgewerkt, maar het komt ook vaak voor dat 'burenruzies' de achterliggende oorzaak zijn. Wanneer een bezwaar wordt ingediend, past de afdeling zo mogelijk mediation toe. Dat houdt in dat overleg wordt gevoerd met alle betrokkenen met als doel verdere juridische procedures te voorkomen. In de praktijk blijkt dit succesvol, volgens onze gesprekspartners. Deze aanpak is ontwikkeld met subsidie van het ministerie van BZK. Brabantse Delta is – zo stelt men – één van de voorlopers op dit gebied.
- Uit interviews blijkt dat het samenvoegen van de vergunningverlening en ruimtelijke ordening in 2009 goed heeft uitpakt. Planvorming en toetsing gaan vooraf aan vergunningverlening. De samenvoeging zorgt daarom voor een logische eenheid.

- Uit de interviews blijkt dat de leges niet kostendekkend zijn (€ 60,- plus een percentage van de bouwkosten), maar een bijdrage leveren aan de uitvoeringskosten. Dit is conform de uitgangspunten van de vigerende legesverordening. Aanpassing van de legesverordening wordt overwogen.
- Met de invoering van de Wabo (1-10-2010) wordt er voor vergunningen op basis van de Waterwet meer samengewerkt met gemeenten (advisering). Met de invoering van de Waterwet (22-12-2009) wordt er voor vergunningen op basis van de Keur meer samengewerkt met Rijkswaterstaat (samenloop).

Samenwerking met handhaving

- In de interviews wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de afdelingen goed is. Als een handhaver iets constateert dat de afdeling Vergunningverlening aangaat, dan nemen ze meteen contact op. Ook aan de voorkant is er overleg. Zo worden complexe, maatwerkvergunningen onderworpen aan de handhaafbaarheidstoets. De standaardvoorschriften uit de Keur zijn ook getoetst op handhaafbaarheid.
- Er is een overleggroep geformeerd met medewerkers van zowel de afdeling vergunningverlening als handhaving. Zij stemmen zaken onderling af.

Monitoring en evaluatie

- De Kadernota geeft een beschrijving van de vorderingen, de actuele koers en de gevolgen daarvan voor de projectplanning, de financiële situatie en de tarieven. De kadernota gaat over het gehele beleid van het waterschap, zo ook over het vergunningenbeleid.
- De jaarrekening bevat een jaarverslag waarin zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze verantwoording over het jaar wordt afgelegd. Per programmaplan is er een jaarrapportage opgenomen waarin is aangegeven wat de kwalitatieve doelstellingen voor de planperiode waren en hoe deze bereikt zijn. Daarnaast zijn de kwantitatieve prestatie indicatoren opgenomen en wordt aangegeven in hoeverre deze behaald zijn. Tevens wordt in kaart gebracht wat de kosten en opbrengsten zijn voor de planperiode.
- In de jaarplannen worden prestaties van het voorgaande jaar in beeld gebracht.
- In de afdelingsplannen worden op basis van het voorgaande jaar conclusies getrokken voor verbetering.
- Gedurende het jaar wordt per kwartaal over de voortgang gerapporteerd in de Maraps.

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

- De informatievoorziening aan het AB is gekoppeld aan de P&C-cyclus. Zo krijgt men in ieder geval de Kadernota's, de begrotingen, de Maraps (4 maal per jaar) en de jaarrekening. Werkprogramma's en dergelijke worden niet toegestuurd. Beleidsdocumenten eventueel wel.
- Het 'reilen en zeilen' van het waterschap op het terrein van vergunningverlening zit in de algemene verantwoordingsinformatie verwerkt. Het gaat om vrij algemene informatie.

- Het Algemeen Bestuur krijgt regelmatig 'mededelingen' over uiteenlopende zaken. Wanneer en waarom een mededeling wordt gedaan, is niet helder.

Vergunningendossiers

- Om na te gaan of de vergunningverlening daadwerkelijk verloopt zoals in de gesprekken naar voren is gekomen, hebben wij een tiental dossiers gelicht. Deze dossiers lopen uiteen van redelijk eenvoudige tot complexe vergunningaanvragen op de Keur en Waterwet. Bij het lichten van de dossiers hebben we met name gelet op de volledigheid van het dossier en of de procesgang van de vergunningverlening goed verlopen is. We hebben geconstateerd dat de dossiers goed in elkaar zitten. Ze zijn volledig, alle stukken zijn aanwezig. Ook de procesgang is in orde, de benodigde stappen worden genomen en de termijnen worden in de meeste gevallen gehaald. Wanneer er dreigt dat een termijn niet gehaald wordt, wordt de aanvrager op de hoogte gesteld en wordt de termijn verlengd. Binnen die tijd lukt het wel om de vergunningaanvraag af te handelen. Uit de verschillende brieven in de dossiers blijkt dat er regelmatig bedrijfsbezoeken plaatsvinden en er telefoongesprekken zijn tussen het waterschap en de aanvrager.

Bijlage 2

Onderbouwing onderzoek Handhaving

Handhaving

De bevindingen worden behandeld vanuit de verschillende onderdelen van het normenkader, te weten:

- Handhavingsbeleid
- Werkwijzen en protocollen
- Uitvoering
- Monitoring en evaluatie
- Informatievoorziening Algemeen Bestuur

Handhavingsbeleid

De wettelijke kaders voor het handhavingsbeleid vloeien voort uit de Waterwet en de Keur.

- In *de Waterwet* is een achttal wetten samengevoegd tot één wet. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast zorgt de Waterwet voor een vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. De Waterwet is op 22 december 2009 in werking getreden.
- *De Keur* is de verordening met regels die een waterschap hanteert bij de bescherming van waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken. De Keur is een aanvulling op regels uit de Waterwet. De Keur waterschap Brabantse Delta is vastgesteld op 9 december 2009.

De beleidskaders van het handhavingsbeleid worden gevormd door het Bestuursprogramma, de Kadernota en de daarvan afgeleide afdelingsplannen.

- In het *Bestuursprogramma 2009 – 2012* heeft het Dagelijks Bestuur van het waterschap Brabantse Delta verwoord welke koers zij in deze periode wil gaan varen. Hierin is ook het algemene beleid op het gebied van handhaving vastgelegd.

Het hoofddoel van het programma Handhaving is te controleren of wetten, zoals de Waterwet en de Keur worden nageleefd. Het programma Handhaving geeft daar invulling aan met toezicht houden, opsporen en sanctionerend optreden. Tevens is er in het Bestuursprogramma aandacht voor een groot aantal veranderingen in wet- en regelgeving die in deze periode plaats vinden en de consequenties daarvan voor de handhavingsbevoegdheden- en taken van het waterschap. Het gaat dan onder meer om de invoering van de nieuwe Waterwet (eind 2009) en de implementatie van de Wabo (januari 2010).

In het Bestuursprogramma geeft het Dagelijks Bestuur tot slot aan hoe zij in de periode 2009 – 2012 uitvoering wil geven aan zijn taken (activiteiten) en welke kosten (netto lasten) daar jaarlijks mee zijn gemoeid.

- Jaarlijks stelt het waterschap een *Kadernota* op. De Kadernota geeft aan wat de stand van zaken is van de uitvoering van het Bestuursprogramma, wat er nog moet gebeuren om op koers te blijven in de uitvoering en wat de uitvoering van het programma kost. Afhankelijk van de voortgang en eventuele (nieuwe) ontwikkelingen worden de doelstellingen uit de voorgaande Kadernota bijgesteld.

Verder wordt in de Kadernota 2011 aangegeven dat in 2012 de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingevoerd. Met de bestuurlijke strafbeschikking kunnen buitengewone opsporingsambtenaren (zogenoemde BOA's) aan natuurlijke – en niet-natuurlijke personen die bepaalde overtredingen begaan een geldboete opleggen. Hiermee hebben waterschappen een eigen boete-instrument in handen om op te treden tegen overtredingen. Waterschappen kunnen de bestuurlijke strafbeschikking inzetten bij handhaving van de Keur en de Waterwet naast het instrument Proces-Verbaal.

- In het afdelingsplan 2010 van de afdeling Handhaving is als missie opgenomen dat de afdeling Handhaving in de komende 2 tot 4 jaar op een nog meer professionele wijze wil gaan handhaven. Binnen het waterschap willen zij een onafhankelijke rol invullen ten opzichte van de eigen dienst. Daarnaast willen zij zich meer richten op de samenwerking met andere handhavingpartners, waar dat een toegevoegde waarde heeft.
- Meerdere bestuursorganen hebben een taak voor de bestuursrechtelijke handhaving, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. De Brabantse handhavingstrategie 'zo handhaven we in Brabant' (2010) geeft inzicht in afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties na de constatering van een overtreding. Het is daarmee een beschrijving over de wijze waarop sanctionerend wordt opgetreden, zodat verschillende instanties op uniforme wijze handelen. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven in welke gevallen er bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk opgetreden moet worden tegen een overtreding. De handhavingstrategie wordt toegepast door alle toezichthoudende en opsporingsinstanties die de Bestuursovereenkomst handhaving omgevingsrecht (2007) hebben ondertekend. Dit zijn naast het waterschap: de Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant, het Openbaar Ministerie, de politie, de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV (thans EL&I), Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie.

Werkwijze en protocollen

De kwaliteitscriteria voor de uitvoering van het handhavingbeleid en de protocollen zijn vastgelegd in de Nota Handhaving Wvo. De (jaarlijkse) uitvoeringsprogramma's krijgen een plek in de afdelingsplannen en werkplannen van medewerkers. Het benodigd aantal fte en middelen (€) die nodig zijn voor de uitvoering, zijn vastgelegd in de beleidsbegroting.

- De *Nota handhaving Wvo, professioneel handhaven (2005)* vormt de beleidslijn voor het waterschap Brabantse Delta voor de wijze waarop de naleving van de Wvo (sinds 2009 opgegaan in de Waterwet) wordt bevorderd. In de nota zijn verschillende kwaliteitscriteria uitgewerkt, voor onder meer organisatie en uitvoering van het handhavingbeleid, risicoanalyse en prioriteitstelling en monitoring. In de kwaliteitscriteria is onderscheid gemaakt in minimum-

elementen en (niet verplichte) facultatieve elementen. Voor de handhaving op de Wvo geldt dat vanaf 1 januari 2005 volgens deze kwaliteitscriteria moet worden gewerkt.

Verder is in de nota aangegeven dat in 2005 zal worden gestart met het professionaliseren van de handhaving op de Keur.

- Als bijlagen bij de Nota Handhaving Wvo (2005) zijn verschillende protocollen en werkinstructies vastgelegd. Het gaat onder andere om protocollen voor de aansturing van BOA's, informatiebeheer, onderhoud en kalibratie van meetinstrumenten, de interne en externe informatievoorziening en hoe het waterschap handelt wanneer meerdere organisaties tegelijkertijd of na elkaar handhavingsbevoegd zijn. De werkinstructies en protocollen zijn in verschillende formats opgesteld (o.a. schematisch, rapportages, notities) en dateren uit 2005 of eerder.
- Er zijn procesbeschrijvingen opgesteld voor toezicht en handhaving. Hierin zijn de processtappen voor het toezicht- en handhavingsproces stapsgewijs uitgewerkt.
- De afdelingsplannen Handhaving geven een meer concrete en praktische invulling aan het beleid uit het Bestuursprogramma en de Kadernota. In de afdelingsplannen worden ontwikkelingen en speerpunten verder geconcretiseerd naar taken en activiteiten die de afdeling Handhaving het betreffende jaar wil uitvoeren om haar doelen te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het initiëren van onderzoeken, starten van een project en/of intensiveren van samenwerking met andere waterschappen en handhavende partners. Daarnaast wordt in de afdelingsplannen ingegaan op relevante stakeholders (inclusief een SWOT-analyse), ARBO-aspecten en de opleidingsbehoeften en kosten daarvan.

Op basis van de afdelingsplannen worden jaarlijks de werkplannen voor de medewerkers opgesteld.

- In de beleidsbegroting wordt jaarlijks een kort overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen en speerpunten per programmaplan. Veder wordt in de begroting vastgelegd hoeveel fte en middelen (€) het betreffende jaar beschikbaar zijn voor de uitvoering van het programma. Voor handhaving gaat het om de programma's Handhaving Keur (6002) en Handhaving Wvo (6502).

	Jaarrapportage 2010	Jaarrapportage 2011	Jaarplan 2012
Fte Handhaving Keur	7,55 fte	6,90 fte	9,55 fte
Fte Handhaving Wvo	18,20 fte	17,03 fte	17,39 fte
Geld Handhaving Keur	€ 1.017.120	€ 899.700	€ 1.552.613
Geld handhaving Wvo	€ 3.235.710	€ 2.868.213	€ 2.906.218

Uitvoering

De Kadernota geeft aan wat de stand van zaken is van de uitvoering van het Bestuursprogramma en de voorgaande Kadernota. In de jaarrekening wordt gerapporteerd over de realisatie van de begroting.

- De Kadernota geeft een beschrijving van de vorderingen van het Bestuursprogramma, de actuele koers en de gevolgen daarvan voor de projectplanning, de financiële situatie en de tarieven. Uit de Kadernota 2011 blijkt aan de meeste doelstellingen op het gebied van Handhaving volgens plan gewerkt te worden. Zo zijn de Waterwet, nieuwe Keur en beleidsregels geïmplementeerd. In het kader van de Wabo-implementatie zijn er dienstverleningsovereenkomsten met gemeenten en provincie afgesloten, zijn de procedures voor handhaving herzien en zijn de medewerkers bijgeschoold.

Verder blijkt uit de Kadernota dat het waterschap onvoldoende capaciteit heeft om de Keur te handhaven op het niveau dat het waterschap nastreeft. In het verleden zijn achterstanden op het gebied van keurhandhaving ontstaan. Momenteel wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van de concrete achterstand. Een schatting van het waterschap is dat er zo'n 6.300 overtredingen zijn die aangepakt moeten worden. Dit gaat enerzijds om het legaliseren van ontstane situaties en anderzijds om het ongedaan maken van de onwenselijke situaties. Hiertoe wordt het project 'wegwerken achterstanden handhaving keur' uitgevoerd, dat volgens een inschatting van het Dagelijks Bestuur 5 miljoen euro gaat kosten. Volgens planning wordt dit project, mits het Algemeen Bestuur ermee instemt, in 2012 Europees aanbesteed en vindt de uitvoering vanaf 2013 plaats. Verder heeft het Dagelijks Bestuur structureel 4 fte vrijgemaakt om nieuwe achterstanden te voorkomen.

- De achterstanden vinden hun oorzaak in het volgende. De handhaving van de Keur heeft jarenlang te weinig aandacht gekregen. De inschatting van de dijkgraaf is dat de vier waterschappen – die samen met het hoogheemraadschap sinds 2005 de Brabantse Delta vormen – daar weinig aandacht aan hebben gegeven. Daarmee werd de keurhandhaving ook geen grote taak na de fusie. Doordat de handhaving na de fusie in drie regio's werd ondergebracht, kwamen de achterstanden niet aan het licht. Pas toen de handhaving werd gecentraliseerd, de nieuwe Keur van kracht werd en de organisatie steeds meer tegen ongewenste situaties aanliep, werden de achterstanden in hun volle omvang zichtbaar. Het opstellen van een plan van aanpak en de altijd lastige discussie rond de uitbreiding van het apparaat namen ook enige tijd in beslag. Dat de handhaving van "het kwaliteitsgedeelte" van de Waterwet wel op niveau is, is terug te voeren op een drietal oorzaken. In de eerste plaats had het hoogheemraadschap dat hiervoor voor de fusie verantwoordelijk was de handhaving professioneel opgezet. In de tweede plaats is een goede controle van de vuillast van inrichtingen noodzakelijk om een goede aanslag verontreiniging- of zuiveringsheffing te kunnen sturen. In de derde plaats is een goede controle van de samenstelling van het afvalwater van belang. Bij afwijkende of ongewenste afvalstromen functioneert de zuivering namelijk niet optimaal.

- In de jaarrekening wordt per beleidsveld een korte impressie gegeven van de belangrijkste doelen en geboekte resultaten. Op het gebied van Handhaving Keur en WVO wordt in de jaarrekening 2010 bijvoorbeeld aangegeven dat er een nieuwe Keur is opgesteld. Ook wordt ingegaan op het feit dat door de invoering van de Waterwet, de waterschappen geen bevoegdheid meer hebben voor de vergunningverlening en handhaving op het gebied van indirecte lozingen. Deze bevoegdheid ligt nu bij gemeenten en provincie. Voor een goede overdracht van taken is gestart met het project Handhaving indirecte lozingen, wat heeft geleid tot een actieprogramma voor 2010 – 2012.
- Verder wordt in de jaarrekening (kwantitatief) gerapporteerd over de prestaties van het afgelopen jaar. Voor de uitvoering van de programma's Handhaving Keur (6002) en WVO (6502) zijn prestatie-indicatoren vastgelegd voor 1) het aantal toezichtcontroles, 2) aantal beschikkingen, 3) aantal processen-verbaal en 4) het aantal repressieve controles. In de jaarrekening wordt gerapporteerd over het begroot aantal (volgens jaarplan/begroting) en het gerealiseerd aantal. Dit wordt als volgt weergegeven (jaarrekening 2010).

Handhaven Keur	Jaarplan 2011	Jaarrap 2011	Afwijking	Afwijking (%)
Aantal toezichtcontroles	25.910	10.307	-15.603	- 60%
Aantal beschikkingen	125	146	21	17%
Aantal processen – verbaal	10	0	-10	-100%
Aantal repressieve controles	1.000	1.785	785	79%

Handhaving Wvo	Jaarplan 2011	Jaarrap 2011	Afwijking	Afwijking (%)
Aantal toezichtcontroles	4.500	3.746	-754	- 17%
Aantal beschikkingen	25	18	-7	- 28%
Aantal processen – verbaal	25	11	-14	- 56%
Aantal repressieve controles	700	508	-192	- 27%

In de jaarrekening worden de prestaties toegelicht en worden afwijkingen waar mogelijk onderbouwd. Tevens omvat de jaarrekening een overzicht van het (begroot en gerealiseerd) aantal fte en de netto kosten per programmaonderdeel voor dat betreffende jaar. Verschillen worden toegelicht en waar mogelijk onderbouwd.

- Over de uitvoering van de afdelingsplannen zijn geen documenten aangetroffen. Dit betekent dat er op het niveau van concrete taken en activiteiten van de afdeling Handhaving geen

informatie beschikbaar is over de uitvoering. Wel wordt er met een excelbestand gewerkt (zie verder).

- Over de naleving van de Nota Handhaving Wvo en de daarin opgenomen kwaliteitscriteria en/of protocollen zijn geen documenten aangetroffen. Ook in de beleidsdocumenten (Bestuursprogramma, Kadernota, afdelingsprogramma) wordt niet gerefereerd aan de Nota Handhaving.
- In de praktijk wordt er voor de uitvoering, volgens de gesprekspartners, gewerkt met een 'Excelbestand' (Handhavingsuitvoeringsplan (HUP) Keur en HUP Waterkwaliteit). Dit kan worden gezien als een soort uitvoeringsplan. Jaarlijks wordt er ook een planning opgesteld, waarbij wordt gestuurd op naleefgedrag. Elk jaar wordt er geëvalueerd en zonodig wordt de planning aangepast. In 2011 is deze planning niet gerealiseerd, vanwege de calamiteit met Chemiepack en de hoeveelheid aan capaciteit die daar in is gaan zitten. Bij het plannen wordt wel rekening gehouden met incidenten, maar niet van deze omvang.
- Mede door capaciteitstekort, kan de afdeling Handhaving volgens de gesprekspartners niet alle toezichtsfrequenties realiseren, zoals die in de handhavingsnota Wvo 2005 zijn opgenomen. Door prioriteiten te stellen, naleefgedrag te evalueren en meer risicogericht toezicht uit te voeren zijn de frequenties bijgesteld. Zo is het aantal monsternames van bedrijfslozingen van ca. 6000 naar ca. 2000 teruggebracht.
- Er wordt steeds meer gewerkt met algemene regels in plaats van vergunningen. Dit legt volgens de gesprekspartners een extra druk op de handhaving. Zaken die eerst 'uitgedacht' werden bij de vergunningverlening, komen nu pas bij handhaving aan de orde. Dit zet de beschikbare capaciteit mogelijk nog meer onder druk.
- Volgens de geïnterviewden worden bestuursrechtelijke sancties (dwangsommen en/of kosten bestuursdwang) ook daadwerkelijk geëffectueerd. Sinds een aantal jaren wordt de inning door de afdeling handhaving zelf uitgevoerd in plaats van door de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ).

Monitoring en evaluatie

- De Kadernota geeft een beschrijving van de vorderingen, de actuele koers en de gevolgen daarvan voor de projectplanning, de financiële situatie en de tarieven. De kadernota gaat over het gehele beleid van het waterschap, zo ook over het handhavingsbeleid.
- De jaarrekening bevat een jaarverslag waarin zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze verantwoording over het jaar wordt afgelegd. Per programmaplan is er een jaarrapportage opgenomen waarin is aangegeven wat de kwalitatieve doelstellingen voor de planperiode waren en hoe deze bereikt zijn. Daarnaast zijn de kwantitatieve prestatie indicatoren opgenomen en wordt aangegeven in hoeverre deze behaald zijn. Tevens wordt in kaart gebracht wat de kosten en opbrengsten zijn voor de planperiode.
- In de jaarplannen worden prestaties van het voorgaande jaar in beeld gebracht.

- In de afdelingsplannen worden op basis van het voorgaande jaar conclusies getrokken voor verbetering.
- Gedurende het jaar wordt per kwartaal over de voortgang gerapporteerd in de Maraps.

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

- Het Algemeen Bestuur krijgt de kadernota's, begrotingen, Maraps (4 maal per jaar) en de jaarrekening. Werkprogramma's en dergelijke worden niet toegestuurd.
- Het handhavingsbeleidsprogramma is niet bekend bij de gesproken AB-leden. Mogelijk komt dat doordat het document uit 2005 stamt.
- Het 'reilen en zeilen' van het waterschap op het terrein handhaving zit in de algemene stukken verwerkt. Het gaat om vrij algemene informatie. Beleids- of koerswijzigingen (zoals bijvoorbeeld de aanpak achterstanden Keur) zijn daaruit niet af te leiden.
- Het Algemeen Bestuur krijgt regelmatig 'mededelingen' over uiteenlopende zaken. Wanneer en waarom een mededeling gedaan wordt, is niet helder.

Handhavingsdossiers

Om na te gaan of de handhaving daadwerkelijk verloopt zoals in de gesprekken naar voren is gekomen, zijn tien dossiers gelicht. Deze lopen uiteen van redelijk eenvoudige tot complexe handhavingszaken op de Keur en Waterwet. Bij het lichten van de dossiers is met name gelet op de volledigheid van het dossier en of de procesgang van de handhaving goed is verlopen.

De dossiers worden digitaal bijgehouden door het waterschap. Voor dit onderzoek zijn de belangrijkste stukken uit de dossiers geprint. Dit maakte het af en toe lastig te beoordelen of bepaalde stukken wel aanwezig waren. Voor toelichting daarover is zo nodig contact geweest met de afdeling handhaving.

Na het lichten van de dossiers en het gesprek met de afdeling kunnen we vaststellen dat het waterschap over nagenoeg volledige dossiers beschikt. De procesgang wordt op juiste wijze doorlopen, de juiste stappen worden gezet en de termijnen worden gehaald. Er waren niet altijd verslagen van de controles en hercontroles aanwezig in de ter inzage gelegde dossiers. Deze gebeuren soms 'spontaan' (dat wil zeggen niet vooraf opgenomen in een week – of maandplanning). De controles worden geregistreerd in het AS-400 computersysteem.

Bijlage 3

Normenkader en onderzoeksvragen

Normenkader vergunningverlening

Norm	Toetspunten
Vergunningenbeleid	Actueel algemeen beleidsplan met daarin aandacht voor: <ul style="list-style-type: none"> • Waterwet • Keur • Wabo (adviesrol)
	Eigen / afwijkend beleid beschreven in beleidsnota's
	Strategie actualisatie
	Afhandeling meldingen
	Advisering indirecte lozingen Wabo
Werkwijze en protocollen	Actuele uitvoeringsprogramma's voor vergunningverlening, advisering en meldingen
	Procesbeschrijvingen/protocollen Keur- en Waterwetvergunningen: <ul style="list-style-type: none"> • Vooroverleg • Ontvangen en beoordelen aanvraag • Advies inwinnen en opstellen ontwerpbeschikking • Handhaafbaarheidstoets • Publiceren ontwerpbeschikking • Verwerken zienswijzen • Beschikken • Bezwaar en beroep <p><i>(Dit is de uitgebreide procedure. Bij de reguliere procedure vervallen de stappen 'publiceren' en 'verwerken zienswijzen').</i></p> Procesbeschrijving/protocol voor advisering: <ul style="list-style-type: none"> • Ontvangen en beoordelen aanvraag • Opstellen advies Procesbeschrijving/protocol voor meldingen: <ul style="list-style-type: none"> • Ontvangen en beoordelen melding • Verwerking melding
	Formatieplan
	Protocol afstemming met afdeling Toezicht en Handhaving

Norm	Toetspunten
Uitvoering	Uitvoering aantoonbaar conform strategie en protocol
	Formatie in lijn met plan
	Prestaties in lijn met programma
Monitoring en evaluatie	Uitvoering gemonitord (o.a. termijnen)
	Prestaties gemonitord (o.a. aantal vergunningen / adviezen / meldingen, aantal zienswijzen, aantal malen bezwaar en beroep)
	Periodieke reflectie op beleid
Rechtmatigheid vergunningverlening	Voldoen aan wettelijke termijnen
	Bevoegd besluiten nemen
	Achtergrond gegronde zienswijzen / bezwaren / beroepen
Doeltreffendheid vergunningverlening	Voldoende capaciteit om werkvoorraad te beheersen
	Passende opleidingsniveaus
	Goede lijnen naar toezicht en handhaving
Informatievoorziening AB	Informatievoorziening adequaat (tijdig / behapbaar) <ul style="list-style-type: none"> • Waterwet • Wabo • Activiteitenbesluit
	Handvatten voor invulling rollen <ul style="list-style-type: none"> • Kaderstellend • Controlerend

Normenkader handhaving

Normen	Toetspunten
Actueel handhavingsbeleidsplan	Inhoudelijke beschrijving (Waterwet / Keur / Wabo)
	Risicoanalyse / prioriteitstelling
	Beoogde effecten
	Toezicht- en sanctiestrategie
	Inzicht in afspraken met provincie / gemeenten / OM (politie)
Werkwijze en protocollen	Uitvoeringsprogramma's en werkplannen per deelterrein
	Formatieplan
	Werkprocessen en procedures zijn vastgelegd <ul style="list-style-type: none"> • Toezichtstrategie • Gedoogstrategie • Sanctiestrategie
	Procesbeschrijvingen voor communicatie
Uitvoering	Uitvoering aantoonbaar conform strategie en protocol
	Formatie in lijn met plan (zowel kwantitatief als kwalitatief)
	Prestaties in lijn met plan
Monitoring en evaluatie	Uitvoering gemonitord
	Effecten gemonitord (aantal controles, bevindingen en follow up)
	Periodieke evaluatie van strategieën etc.
Rechtmatigheid handhaving	Uitvoering conform werkafspraken
Doeltreffend handhavingsbeleid	Gestelde beleidsdoelen behaald
Informatievoorziening AB	Informatievoorziening adequaat (tijdig / behapbaar) <ul style="list-style-type: none"> • Waterwet • Wabo • Activiteitenbesluit
	Handvatten voor invulling rollen <ul style="list-style-type: none"> • Kaderstellend • Controlerend

Onderzoeksvragen

Normering

1. Welke eisen worden vanuit de wet- en regelgeving gesteld aan de vergunningverlening en handhaving (in termen van inhoud, kwaliteit en kwantiteit)?
2. Welke aanvullende eisen/randvoorwaarden zijn door het waterschap zelf geformuleerd?
3. Welke andere normen kunnen eventueel worden gebruikt om de kwaliteit en kwantiteit van de vergunningverlening en handhaving te beoordelen?

Inventariserend

1. Welke taken heeft het waterschap op het gebied van vergunningverlening en handhaving?
2. Op welke wijze zijn de terreinen vergunningverlening en handhaving beleidsmatig, organisatorisch en inhoudelijk vorm gegeven?
 - Zijn er visies ontwikkeld en doelen gesteld?
 - Zijn er beleids-, uitvoerings- en werkprogramma's?
 - Hoe zijn de vergunningverlening en handhaving georganiseerd?
 - Op welke wijze zou de uitvoering invulling moeten krijgen?
3. Hoe vinden de vergunningverlening en handhaving in de praktijk plaats?
 - Hoe is het uitvoeringsproces vorm gegeven?
 - Hoeveel mensen / middelen zijn actief op de terreinen?
 - Welke instrumenten worden ingezet?
 - Tot welke resultaten leidt dat?
 - Wordt het beleid systematisch gemonitord en periodiek geëvalueerd?
4. Welke ontwikkelingen zijn – bovenop de geschetste trends – de komende jaren voorzien?
5. Wat zijn de gevolgen voor de vergunningverlening en handhaving op zowel beleidsmatig, tactisch als operationeel niveau?
6. Hoe kan het waterschap daar optimaal mee omgaan?

Informatievoorziening Algemeen Bestuur

1. Op welke wijze wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de vormgeving, uitvoering en resultaten van de vergunningverlening en handhaving in het algemeen en de implementatie van de Waterwet en de Wabo in het bijzonder?
2. Wordt het Algemeen Bestuur daarmee in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol effectief in te vullen?

Conclusies en aanbevelingen

1. Welke conclusies kunnen in het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen worden getrokken over de:
 - effectiviteit en doelmatigheid van de vergunningverlening en handhaving?
 - informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur?
2. Welke aanbevelingen voor verbetering voor de optimalisering van de vergunningverlening en handhaving enerzijds en de informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur anderzijds worden gedaan.

Bijlage 4

Overzicht van ontvangen documenten en gesprekspartners

Documenten

Vergunningverlening

- Jaarplan 2011 11IT003658
- Marap 2 11IT003717
- Marap 3 11IT006977
- Marap 4 11IT013391
- Begroting 2012 11IT007758/11IT007383
- Jaarplan 2012 11IT006984
- <http://www.brabantsedelta.nl/zakelijk/vergunningen>
- http://www.brabantsedelta.nl/producten_diensten/vergunningen/waterwet_en
- Keur Waterschap Brabantse Delta
- <http://www.brabantsedelta.nl/actueel/waterschapsblad>
- Beleidsregel toepassing waterwet en keur
- Werkafspraken Plantoetsing & vergunningen, Versie 4 januari 2011
- Verbeterplan vergunningen, mei 2007
- Afdelingsplan Plantoetsing en Vergunning, 2011
- Verbeterplan verkorten doorlooptijd keurvergunningen, versie 3 oktober 2011
- MT-nota formatiewijzigingen, 6 mei 2008
- Fijnstructuur Brabantse Delta, Reorganisatie structuur steunt processen, 9 maart 2009
- Presentatie Brainstormsessie Project Lean Six Sigma Verkorten doorlooptijd keurvergunningen, 8 juni 2011
- Resultaten brainstorm verkorten proceduretijd vergunningverlening, juni 2011
- Processchema Keurvergunning, juni 2011

Handhaving

- Actualisatie Brabantse Handhavingsstrategie, Mededeling voor het dagelijks bestuur van 19 oktober 2010
- Afdelingsplan 2009, Afdeling Handhaving
- Concept Afdelingsplan 2010, Afdeling Handhaving

- Dienstverleningsovereenkomsten in het kader van de WABO, december 2009
- Evaluatie Milieuvluchten 2009, Inspectie, Algemene Inspectiedienst Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Evaluatie Milieuvluchten 2010, Inspectie, Algemene Inspectiedienst Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Handhavingsarrangement Noord-Brabant 2009 – 2011, concept 19 augustus 2009
- Handhavingsstrategie "Zo handhaven we in Brabant"
- Inspectieschema Afgestemd Toezicht Brzo-inrichtingen in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg 2010
- Inspectieschema Afgestemd Toezicht Brzo-inrichtingen in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg 2011
- Jaarverslag 2009 Commissie Bezwaarschriften
- Kadernota 2011, Waterbeheer in een nieuwe context, en bijbehorend Investeringsplan 2012 – 2016
- Nota Handhavingsachterstand Keur, maart 2011
- Nota Heroriëntatie handhavingscapaciteit Keur, mei 2011
- Nota Professioneel handhaven, versie 9 maart 2005
- Nota Uitwerking verbeteropties integriteit (SAINT), 2008
- Procesbeschrijvingen Handhaving
- Toezichtplan Grondwateronttrekkingen Brabantse Waterschappen, februari 2010
- Uitvoeringsplan Programma Vernieuwing Toezicht Chemie, januari 2010

Respondenten

Algemeen Bestuur

- De heer L. Withagen (CDA)
- De heer R. Schreuders (Water Natuurlijk)
- De heer B. Poppelaars (Ons Water/Waterbreed)
- Mevrouw C. Franssen (VVD)
- Mevrouw A. Pijnenburg (Ongebouwd)
- De heer F. van Noord (Bedrijven)
- De heer J. van Riet (Gezond Water) (schriftelijke reactie)

Dagelijks Bestuur

- De heer J.A.M. Vos, portefeuillehouder Handhaving
- De heer C.C.A. Coppens, portefeuillehouder Vergunningverlening

Afdeling Plantoetsing & Vergunningen

- De heer A. Bouten, afdelingshoofd
- Mevrouw E. van Aart, senior plantoetsers/Vergunningverlener
- De heer E. Jacobs, juridisch medewerker

Afdeling Handhaving

- De heer P. van den Blik, afdelingshoofd
- De heer A. van den Elshout, teamleider
- De heer J.G. Happel, bestuursrechtelijk handhaver

Bijlage 5

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse
Delta
Postbus 5520
4801 DZ BREDA


Uw schrijven van : 29 maart 2012
Uw kenmerk : 12AOIT0015
Zaaknummer : 12.ZK03745
Ons kenmerk : 12UT004714
Barcode : 
Behandeld door : de heer mr. A. Merks
Doorkiesnummer : 076 564 10 62
Datum : 11 april 2012
Verzenddatum : 18 april 2012

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport vergunningverlening en handhaving

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksrapport vergunningverlening en handhaving bij waterschap Brabantse Delta. Bijgaand treft u onze bestuurlijke reactie aan op dit rapport.

Informatievoorziening algemeen bestuur

Deze algemene aanbeveling komt regelmatig terug in de rapporten van de commissie. In het fractievoorzitterscollectief is al besproken hoe de bestaande instrumenten voor informatievoorziening beter kunnen worden benut. Met de fractievoorzitters is verder afgesproken informatievoorziening voor het algemeen bestuur een vast punt van de agenda te laten zijn. Met u zijn wij van mening dat informatievoorziening aan het algemeen bestuur blijvend aandacht verdient.

Vergunningverlening

Wij zijn verheugd dat u constateert dat de vergunningverlening door het waterschap inhoudelijk gezien op niveau en daarmee doeltreffend is. Dit compliment zullen wij doorgeven aan de betreffende afdeling. Over uw aanbevelingen in deze merken wij het volgende op.

1. Agendeer de legesverordening en stel vast of de uitgangspunten waarop deze is gebaseerd heroverweging verdienen. Vraag het dagelijks bestuur een geactualiseerde verordening op te stellen die voldoet aan de uitgangspunten die het algemeen bestuur heeft vast gesteld.

Het algemeen bestuur heeft op 9 december 2009 de legesverordening vastgesteld. Er is toen verder afgesproken dat nader onderzoek zal plaatsvinden of de legesverordening in de toekomst al dan niet gewijzigd gehandhaafd moet worden, met name inzake de gewenste mate van kostendekkendheid van de leges. Het jaar 2011 kan als representatief worden beschouwd voor wat betreft bestede tijd per formele aanvraag; 2010 was niet representatief vanwege inwerkingtreding Waterwet/implementatie corsa en daardoor extra benodigde tijd per vergunning. Het ligt in ons voornemen in het najaar 2012 een voorstel aan het algemeen bestuur voor te leggen over onder meer de kostendekkendheid van de legesverordening.

2. Vraag het dagelijks bestuur te inventariseren in hoeverre de gemeenten de voor het waterschap relevante meldingen doorzetten. Vraag indien nadere actie gewenst is om een plan van aanpak.

De verwachting is dat met het online gaan van omgevingsloketonline-water (OLO-water) per 1 april 2012, waarbij digitaal aanvragen/melden mogelijk wordt, het percentage analoge aanvragen/meldingen fors naar beneden gaat. Hiermee zullen de voor het waterschap relevante meldingen die via de gemeenten ingediend

worden naar verwachting verwaarloosbaar worden. Indien nodig, op basis van handhavingservaringen, wordt dit een gespreksonderwerp in de ambtelijke of bestuurlijke overleggen met de gemeente (maatwerk).

Handhaving

Uw commissie heeft een gematigd positief beeld van het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan door het waterschap Brabantse Delta. Wij beseffen dat op dit volop in ontwikkeling zijnde terrein zeker nog slagen te maken zijn, maar zullen ook dit compliment aan de betreffende afdeling doorgeven. Over uw aanbevelingen merken wij het volgende op.

1. De Nota handhaving Wvo is sterk verouderd en biedt beleidsmatig geen actuele kaders meer. Vraag het dagelijks bestuur zo spoedig mogelijk een nieuw beleidsplan op te stellen. Geef de nota een geldigheidsduur van enkele jaren zodat de herziening daarvan automatisch gegendeerd wordt.

Wij geven u gelijk dat de Nota handhaving Wvo sterk verouderd is en dat er beleidsmatig behoefte is aan actuele kaders (immers de Wvo is voor wat betreft directe lozingen in 2009 opgegaan in de Waterwet die te zijner tijd weer zal opgaan in de Omgevingswet. Voor wat betreft de indirecte lozingen is nu de Wet milieubeheer/ de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing). In de begroting 2012 is budget gereserveerd om de Nota handhaving Wvo te actualiseren en hierin de beleidskaders met betrekking tot de handhaving van de keur te integreren. Naar verwachting kan het geactualiseerde beleidsplan begin volgend jaar bestuurlijk worden vastgesteld. Uw aanbeveling om deze nota een geldigheidsduur van enkele jaren te geven, nemen wij over.

2. Het project Wegwerken achterstanden handhaving Keur is te zien als een groot project. Gezien de omvang ervan en de mogelijke impact op een groot aantal ingezetenen ligt het voor de hand dat het Algemeen Bestuur geïnformeerd wordt over de voortgang en de resultaten. Vraag het dagelijks bestuur daarom regelmatig om informatie hierover.

3. De vraag is of de personele uitbreiding van de afdeling Handhaving en het hierboven genoemde project een structurele oplossing biedt voor het voorkomen en oplossen van de handhavingsachterstanden. Vraag het dagelijks bestuur om in de monitoring hieraan expliciet aandacht te besteden.

Wij zijn met u van mening dat het inderdaad om een zeer groot project gaat. Het zal ook één van de doelstellingen worden voor planperiode 2013 – 2017 en extra middelen zullen hiervoor worden ingezet. In de komende maanden wordt een concreet projectplan uitgewerkt omtrent de aanpak van het wegwerken van de achterstanden. Via een mededeling zal het dagelijks bestuur het algemeen bestuur informeren over aanpak, vorm en planning. Via de gebruikelijke informatie-instrumenten zullen wij daarna het algemeen bestuur informeren over de voortgang van dit project en de resultaten hiervan.

Monitoring van de uitvoering van de reguliere toezichtstaak Keur wordt geborgd in de toezichtstrategie Keur, die op dit moment wordt opgesteld. Voortgang en resultaten van handhavingsactiviteiten geschieden regulier via de Management Letters. De monitoring zal mede erop gericht zijn om te signaleren of de beschikbare capaciteit voldoende is om het toezicht op een zodanig niveau uit te kunnen voeren, dat geen nieuwe achterstanden zullen ontstaan.

Op deze wijze wordt naar onze mening in voldoende mate gemonitord of de personele uitbreiding van de Keurhandhaving en de uitvoering van het bovengenoemde project een structurele oplossing biedt voor het voorkomen en oplossen van de handhavingsachterstanden.

4. Draag het dagelijks bestuur op de afloop van handhavingstrajecten in de dossiers te integreren en zo te borgen dat de dossiers compleet zijn en blijven.

Deze aanbeveling nemen wij over. In procedurebeschrijvingen zal worden vastgelegd dat de beëindiging van een handhavingstraject schriftelijk ter kennis wordt gebracht aan de overtreder en dat deze correspondentie in het documentatiesysteem wordt opgenomen. Samen met de informatie die wordt vastgelegd in het informatiesysteem AS400 (onder meer verslagen van controle- en hercontrolebezoeken), wordt zo een compleet dossier opgebouwd over een handhavingstraject. Bovendien worden (en dat gebeurt nu ook al in de verzonden brieven (waarschuwingsbrieven, voornemens last onder dwangsom) en in de diverse beschikkingen last onder dwangsom en beschikkingen last onder bestuursdwang ook steeds de informatie over controles en hercontroles opgenomen.

5. De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking is in veel gemeenten achter de rug. Een groot aantal van hen heeft dit aangegrepen om nog eens expliciet te communiceren over de handhaving en de prioriteiten die de gemeente stelt. Omdat de bestuurlijke strafbeschikking op het terrein van de Keur ingezet zal gaan worden, loopt de implementatie deels samen met het project Achterstanden. Een communicatieproject waarin

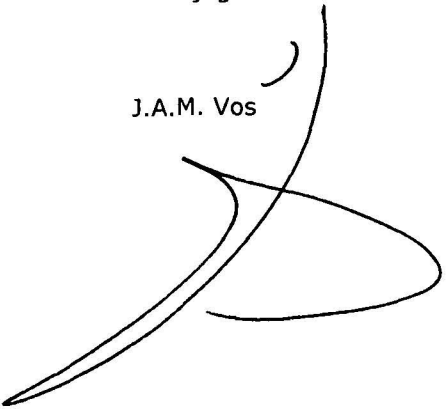
beide trajecten samenkomen is in de ogen van de rekenkamercommissie het overwegen waard. Vraag het dagelijks bestuur om de mogelijkheden hiertoe in kaart te brengen.

Wij achten dit een zinvolle aanbeveling. Wel wijzen wij erop dat de bestuurlijke strafbeschikking als nieuw strafrechtelijk instrument al vanaf 1 mei 2012 wordt toegepast en de communicatie in het kader van de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking zal vóór 1 mei a.s. plaatsvinden. De uitvoering van het project "Wegwerken achterstanden handhaving Keur" is pas voorzien vanaf 2013. En inhoudelijk gezien heeft de bestuurlijke strafbeschikking niet alleen betrekking op keurovertredingen maar is ook een instrument met betrekking tot kwaliteitsaspecten (voorheen Wvo). Een communicatietraject bestuurlijke strafbeschikking - wegwerken achterstanden keur is in dat opzicht te beperkt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

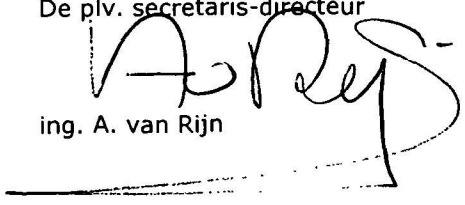
Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf

J.A.M. Vos



De plv. secretaris-directeur

ing. A. van Rijn



Bijlage 6

Nawoord

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie en is verheugd dat het dagelijks bestuur de aanbevelingen overneemt die in het rapport worden gegeven met betrekking tot vergunningverlening en handhaving bij waterschap Brabantse Delta. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De rekenkamercommissie onderstreept het belang van een duidelijke informatievoorziening naar het algemeen bestuur. In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat het voor het algemeen bestuur niet eenvoudig is om 'opvallende zaken' uit het brede scala aan verantwoordingsinformatie, te destilleren. Informatie die beleidsmatig van belang is, een koerswijziging betekent of anderszins relevant is, zou naar het oordeel van de rekenkamercommissie voor het algemeen bestuur duidelijk aangetekend moeten worden of separaat verstrekt.

Met de vijfde aanbeveling bij het onderdeel handhaving is niet bedoeld aan te geven het communicatietraject rond de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking één op één te koppelen aan de handavingsachterstanden bij de Keur. Integendeel het gaat om twee afzonderlijke trajecten. Dat neemt echter niet weg dat ze elkaar raken en zich beiden lenen voor een actieve handavingscommunicatie. Ze kunnen dus van elkaar profiteren.

De rekenkamercommissie dankt de onderzoekers van Berenschot voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. De rekenkamercommissie stelt de constructieve houding van de betrokken medewerkers op prijs.

Graag lichten wij het rapport toe aan het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta.

COLOFON

Opdrachtgever	: Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta
Omvang rapport	: 10 pagina's met 6 bijlagen
Auteur	: André Oostdijk en Marcelle van der Wilt, werkzaam bij het bureau Berenschot
Datum	: 29 maart 2012
