



DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENHEID VAN HET HANDHAVINGSBELEID VAN RIJNLAND

RC11.020

Maart 2011



INHOUDSOPGAVE EINDRAPPORT HANDHAVING

Voorwoord voorzitter	5
1. Inleiding	7
Aanleiding onderzoek	7
Onderzoekvraag en analysekader	7
Normenkader	8
2. Conclusies en aanbevelingen	15
3. Reactie college van D&H	23
4. Nawoord Rekenkamercommissie	27
<u>NOTA VAN BEVINDINGEN</u>	
Norm 1 Taakaanwijzing en kaderstelling	30
Norm 2 Inbedding in ebstuurlijke in bestuurlijke programma's en organisatie	36
Norm 3 Risicoanalyse en prioritering	41
Norm 4 Werkplan handhaving	49
Norm 5 Handhaving volgens praktijkrichtlijnen	56
Norm 6 Rapportage ter verantwoording	61
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	66
Bijlage 2: Lijst met geraadpleegde documenten	67



VOORWOORD VOORZITTER

Handhaving is geen doel op zich. Met handhaving beogen we dat burgers en bedrijven de door de overheid gestelde regels naleven. Ervan uitgaande dat deze regels bijdragen aan hoger gelegen doelen. In het geval van Rijnland denken we dan aan veiligheid, waterkwaliteit en –kwantiteit.

Het is van belang om zicht te hebben hoe het handhavingsbeleid bijdraagt aan de realisering van deze doelen.

Daarvoor is het nodig om inzage te hebben in het nalevingniveau dat met handhaving wordt bereikt afgezet tegen het nalevingniveau dat wordt beoogd. Het beoogde nalevingniveau moet daarbij dan wel gebaseerd zijn op een veronderstelde relatie met Rijnlands doelen (doeltreffendheid).

Het is hierom dat de rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek te doen naar de doelmatigheid – en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid bij Rijnland.

De uitkomsten van ons onderzoek treft u in het navolgende aan.

Juist in tijden van bezuinigingen en een onzekere economische ontwikkeling neemt het belang van een adequate handhaving toe. Schaarste aan middelen dwingt tot het maken van afgewogen keuzes in het beleid aan de hand van risicoanalyses en prioriteitstelling. Dat geldt niet alleen voor de handhavende instanties maar evenzo voor burgers en bedrijven. Zeker als we daarbij bedenken dat, in het kader van verminderde regeldruk, algemene beleidsregels meer en meer worden toegepast.

In ons onderzoek constateren wij dat er bij Rijnland sprake is van een kloof tussen beleid en uitvoering op het terrein van handhaving. Een helder beeld van de doeltreffendheid ontbreekt, waardoor er niet kan worden aangetoond dat de handhaving doelmatig plaats vindt.

Dat hoeft overigens niet in te houden dat de huidige praktijk van handhaving niet doeltreffend en doelmatig is.

Het gaat de rekenkamercommissie erom dat de Verenigde Vergadering in staat moet worden gesteld om tot dit oordeel te komen.

Daarvoor is nog een weg te gaan. Afgewogen moet worden om, simpel verwoord, het beleid aan te passen aan de praktijk of andersom.

Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan die afweging.

Een woord van dank zijn wij verschuldigd aan bestuur en organisatie van Rijnland die, op een zeer coöperatieve wijze, ons in staat hebben gesteld om dit onderzoek uit te voeren.



1. INLEIDING

Aanleiding onderzoek

Bij het opstellen van het jaarplan 2010 heeft de Rekenkamercommissie het onderwerp Handhaving geselecteerd.

De voornaamste selectiecriteria van de Rekenkamercommissie waren:

- Maatschappelijke relevantie van naleving van wet- en regelgeving;
- Inzicht verkrijgen in doelen en beleidsprioriteiten van Rijnland bij de uitvoering van handhavingstaken;
- Leereffecten voor de VV.

Voorts zijn in het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar het eigendommenbeheer ook vragen naar voren gekomen, die betrekking hebben op handhaving (rechtmatig gebruik, toezicht op gebruik en eventueel illegale bouwactiviteiten, risico's waterbeheer etc.).

Onderzoeksvraag en analysekader

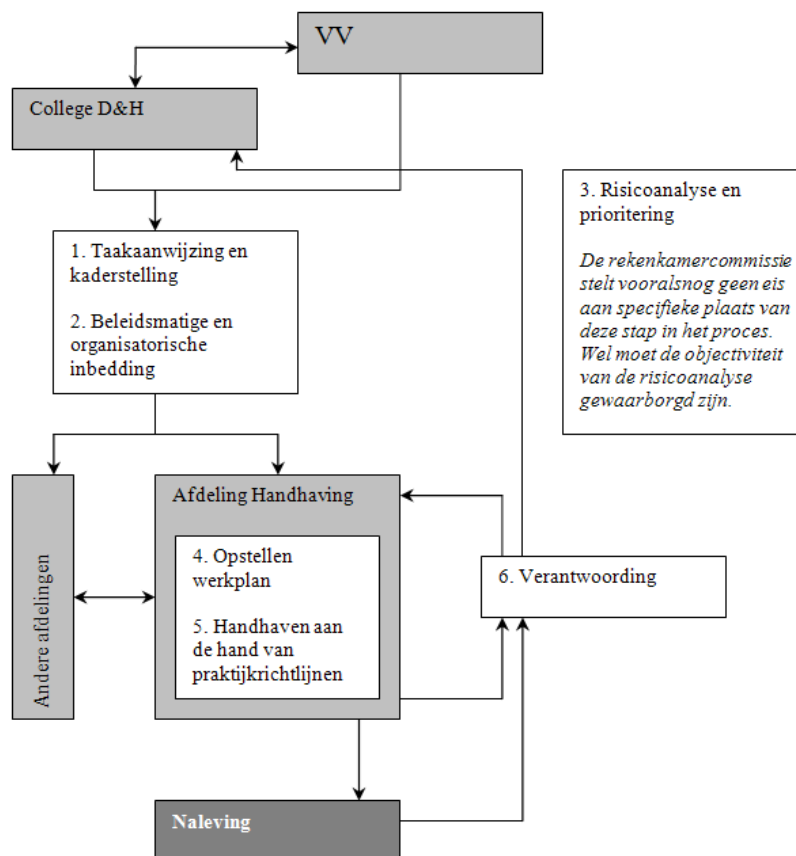
De algemene onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is het handhavingsbeleid van het Hoogheemraadschap van Rijnland doelmatig en doeltreffend?

De onderstaande figuur laat zien hoe de rekenkamercommissie zich het handhavingproces schematisch voorstelt. De onderstaande figuur laat de samenhang zien tussen de volgende elementen:

- Het nagestreefde doel (naleving - donkergrijs gearceerd);
- de spelers in het proces (VV, D&H, afdelingen - lichtgrijs gearceerd);
- stappen in het proces met bijpassende normen (niet gearceerd).

Figuur 1 Analyse kader handhavingproces



De rekenkamercommissie hanteert 6 normen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingproces te toetsen. Hieronder geeft de rekenkamercommissie haar normenkader weer en licht zij de normen toe.

Normenkader

De Rekenkamercommissie hanteert de algemene norm:
De kern van handhaven is ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven de door de overheid gestelde regels naleven. De regels, die moeten worden gehandhaafd zijn Europese en landelijke wet- en regelgeving, regels van het waterschap en afgegeven vergunningen.

Het handhavingproces dient, volgens de Rekenkamercommissie, te voldoen aan de volgende normen van doelmatigheid en doeltreffendheid:

Norm 1: Taakaanwijzing en Kaderstelling	
Rijnland kent de handhavingstaken die worden aangewezen in wettelijke regels, taken en verleende vergunningen.	
Rijnland beschikt over een beleidsmatig kader met daarin:	
1.1	actueel en juist overzicht van handhavende taken
1.2	visie op de bijdrage van handhaving aan naleving
1.3	handhavingdoelen die sturing geven aan de handhaving
1.4	afspraken t.a.v. de meting van de effectiviteit van handhaving

Toelichting norm 1

De eerste eis, die aan de handhaving moet worden gesteld, is het kennen van de handhavingstaken die worden aangewezen in wettelijke regels, taken van het waterschap en verleende vergunningen. De noodzakelijke kennis van de handhavingstaken kan afkomstig zijn van:

- Externe stellers van de regels (EU, Rijk);
- interne stellers van de regels (VV en College D&H).

Regelstellers dienen aan te geven wat zij verwachten van het instrument handhaving en van de inzet van andere beleidsinstrumenten (zoals vergunningverlening, schouw en communicatie) aan het verbeteren van de mate van naleving van de gestelde regels. Als regelsteller en uitvoerder van handhaving dient het Hoogheemraadschap een beleidsmatig kader te ontwikkelen waarin het de visie van diverse regelstellers op de bijdrage van handhaving aan de naleving van de gestelde regels laat doorklinken en ook de eigen visie verwoordt.

Om daadwerkelijk sturing te kunnen geven aan de handhaving dient het beleidsmatig kader inzicht te bieden in de beoogde handhavingdoelen, als afgeleide van de Rijnlandse doelen.

Regelsteller(s) en handhaver moeten beide investeren in het meten van de effectiviteit van de handhaving. Om dit te waarborgen dient het beleid voor te schrijven dat de effectiviteit van handhaving periodiek wordt gemeten.

Norm 2: Inbedding	
Rijnland heeft het instrument handhaving ingebed in bestuurlijke programma's en de organisatie.	
Rijnland beschikt over:	
2.1	expliciete uitwerking van de bijdrage van handhaving aan de bestuurlijke programma's
2.2	in het Bedrijfsplan een verwoording van de toegevoegde waarde van handhaving door afdelingen in relatie tot de inzet van andere beleidsinstrumenten
2.3	concrete afspraken tussen afdelingen inzake de bijdrage aan handhaving

Toelichting norm 2

Het instrument handhaving dient te zijn ingebed in bestuurlijke programma's en de organisatie van Rijnland.

De Afdeling Handhaving dient jaarlijks meetbare doelen en prestatie-indicatoren te formuleren in een werk- of jaarplan met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau. In het werkplan worden doelen en capaciteit tegen elkaar afgezet.

Voorts verwacht de Rekenkamercommissie in centrale beleidsdocumenten (zoals het WBP4) en/of het Bedrijfsplan van Rijnland afspraken tussen de afdelingen over de toegevoegde waarde van handhaving in relatie tot de inzet van andere beleidsinstrumenten, die per slot van rekening alle tot doel hebben om de mate van naleving van de gestelde regels te verbeteren. De Rekenkamercommissie geeft op voorhand niet aan op welke wijze de inbedding van handhaving gestalte dient te krijgen, maar verwacht van Rijnland wel concrete afspraken inzake de bijdrage van handhaving aan de bestuurlijke programma's en de borging van de samenwerking tussen de meest betrokken afdelingen (m.n. de afdelingen Beleid, Advies, Vergunningverlening en Handhaving).

Norm 3: Risicoanalyse en prioritering
Rijnland stelt periodiek een objectieve risicoanalyse op en prioriteert zo handhavingstaken.
Rijnland bedient zich t.a.v. een risicoanalyse van:
3.1 objectiviteit bij het opstellen van de risicoanalyse
3.2 kwantitatieve en kwalitatieve informatie van de Afdeling Handhaving
3.3 analyse van factoren die de mate van naleving beïnvloeden
Rijnland streeft t.a.v. prioritering naar:
3.4 prioritering door de organisatie als geheel, aan de hand van het beleidskader met beoogde handhavingdoelen
3.5 betrokkenheid van het bestuur

Toelichting norm 3

De risicoanalyse dient periodiek door de organisatie te worden opgesteld. Omwille van de objectiviteit dient voorkomen te worden dat het opstellen van de periodieke risicoanalyse van Rijnland en het jaarlijkse werkplan van de Afdeling Handhaving in een hand zijn. Aan de hand van het beleidskader met beoogde handhavingdoelen (zie norm 1) en op basis van kwantitatieve en kwalitatieve informatie van de Afdeling Handhaving (zie norm 5) dient de organisatie als geheel prioriteiten te stellen. Bij het opstellen van een risicoanalyse geeft Rijnland een beeld van de factoren die de mate van naleving beïnvloeden en van de soorten nalevers (bijvoorbeeld aan de hand van de Tafel van Elf).

De risicoanalyse en prioritering dienen te worden voorgelegd aan het bestuur (College D&H en VV).

Norm 4: Opstellen werkplan handhaving	
Rijnland formuleert in een werk- of jaarplan jaarlijks prestatie-indicatoren met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau.	
Rijnland beschikt over een jaarlijks werkplan met daarin:	
4.1	operationalisering van de prioritering
4.2	lessen n.a.v. de uitvoering van het voorgaande werkplan
4.3	prestatie-indicatoren m.b.t. de inzet handhavingcapaciteit
4.4	beargumenteerde relatie tussen inzet van capaciteit en het beoogde nalevingniveau
4.5	maatregelen die de doelmatigheid en klantvriendelijkheid bevorderen

Toelichting norm 4

De Afdeling Handhaving dient jaarlijks meetbare doelen en prestatie-indicatoren te formuleren in een werk- of jaarplan met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau. In het werkplan worden doelen en capaciteit tegen elkaar afgezet.

Het werkplan dient aan te geven hoe de beschikbare capaciteit zo doelmatig mogelijk wordt ingezet. Zo veel mogelijk dient voorkomen te worden dat een locatie door meerdere handhavers wordt bezocht om deelaspecten te beoordelen.

Norm 5: Handhaving volgens praktijkrichtlijnen	
Rijnland beschikt over duidelijke richtlijnen voor handhavers en handelt volgens deze richtlijnen.	
Rijnland beschikt over:	
5.1	actueel en juist bestand op locatieniveau
5.2	handboek met richtlijnen voor:
	<ul style="list-style-type: none"> • toezicht • reacties op normafwijkingen • opleggen van sancties bij overtredingen

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • onderbouwing van structurele gedoogsituaties |
| |
| 5.3 Rijnland handelt volgens de eigen praktijkrichtlijnen |

Toelichting norm 5

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

De eerste stap is het vormen van een oordeel, opgedaan door toezicht, over de naleving van wet- en regelgeving.

De afdeling Handhaving dient te beschikken over controleverslagen, uitkomsten van enquêtes en systematische monitoring en brainstormsessies met alle betrokken actoren.

De Afdeling Handhaving dient te beschikken over richtlijnen voor:

- reacties op normafwijkingen;
- het opleggen van sancties bij overtredingen;
- de onderbouwing van structurele gedoogsituaties.

Norm 6: Rapportage ter verantwoording
De ambtelijke organisatie legt verantwoording af aan D&H
D&H legt verantwoording af aan VV
Rijnland beschikt over jaarlijkse rapportages aan het bestuur met daarin:
6.1 verantwoording over doelen en resultaten
6.2 analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid
6.3 voorstellen tot verbetering

Toelichting norm 6

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

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



2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Verantwoording onderzoek

De Rekenkamercommissie is - na een vooronderzoek in het voorjaar van 2010 - het onderzoek naar het handhavingproces van Rijnland gestart met een presentatie op 1 juni 2010 van de onderzoekopzet aan de portefeuillehouder (dijkgraaf) en het hoofd van de Afdeling Handhaving.

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft zich gericht op het jaar 2009.

De bevindingen van het onderzoek zijn op 18 augustus 2010 voorgelegd aan de portefeuillehouder en het hoofd van de Afdeling Handhaving, teneinde hen een eerste blik te geven op de uitkomsten van het onderzoek.

De Rekenkamercommissie heeft bij het onderzoek alle medewerking verkregen en gemerkt dat het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie in 2010 mogelijkheden tot verbetering van de handhavingstrategie en -proces onderkennen en deze ook actief ter hand nemen.

De Nota van Bevindingen is op 5 oktober 2010 voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden aan de algemeen directeur. De ambtelijke reactie is op 11 november 2010 vastgesteld door het Directieteam, waarna de Rekenkamercommissie de Nota van Bevindingen – waar nodig - op onderdelen heeft aangepast en de conclusies en aanbevelingen heeft geformuleerd.

Hieronder volgen de algemene conclusie en aanbevelingen alsmede de conclusies en aanbevelingen per (deel)norm.

Algemene conclusie en aanbeveling

Uitgaande van het beleidskader van Rijnland is het doel van handhaving:

- 1) het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving en
- 2) het - door middel van het bevorderen van naleving - bijdragen aan 'hogere' doelen, zoals veiligheid, waterkwaliteit en kwantiteit.

De definitie van naleving in het – door de Verenigde Vergadering vastgestelde – kaderstellende beleid van Rijnland is een andere dan de definitie die in de praktijk wordt gehanteerd.

In het kaderstellende beleid is het doel van de handhaving: een waterschapsbrede, volledige naleving.

In de praktijk wordt de mate van naleving afgemeten naar de mate waarin bij controle (in de gecontroleerde gevallen) overtredingen worden geconstateerd.

In het onderzoek komt naar voren dat de ambtelijke organisatie geen goede mogelijkheid ziet om te komen tot een Rijnlandbreed, representatief beeld van de mate van naleving van wet- en regelgeving.

<i>Centrale onderzoekvraag Rkc</i>	<i>Hoofdconclusie Rkc</i>	<i>Aanbeveling Rkc</i>
<i>In hoeverre is het handhavingsbeleid van het Hoogheemraadschap van Rijnland doelmatig en doeltreffend?</i>	<i>Er bestaat een kloof tussen het kaderstellend beleid ten aanzien van handhaving en de praktijk van de handhaving. Omdat een helder beeld van de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid ontbreekt, kan de Rekenkamercommissie zich geen oordeel vormen over de doelmatigheid van de handhaving.</i>	<i>Naar de mening van de Rekenkamercommissie zal Rijnland zich moeten herbezinnen op de handhavingstrategie en bij de invulling van doeltreffendheid een keuze moeten maken tussen:</i> <ul style="list-style-type: none"><i>• De mate van naleving op basis van een Rijnlandbreed, representatief beeld van de mate van naleving van wet- en regelgeving;</i><i>of</i><i>• De mate van naleving, die is bepaald aan de hand van informatie, verkregen uit controles.</i>

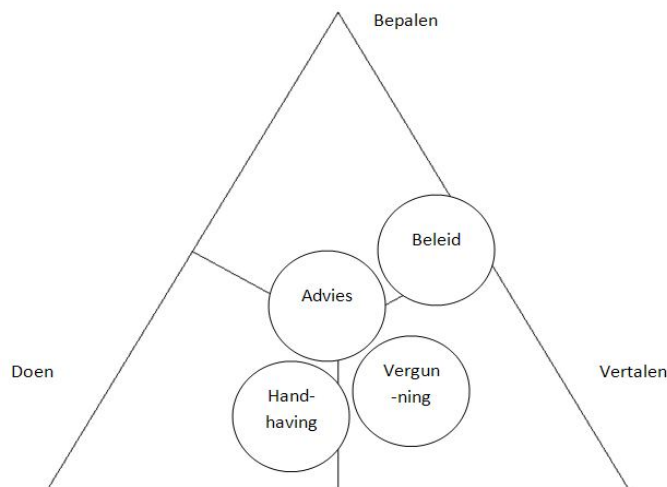
De Rekenkamercommissie doet hieronder per (deel)norm enkele aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de gewenste transparantie.

Conclusies en aanbevelingen per (deel)norm

Norm 1 Taakaanwijzing en kaderstelling

De twee huidige beleidsnota's handhaving (Wvo 2004 en Keur 2006) zijn verouderd. Deze hadden sinds 2007 geactualiseerd moeten worden om de VV in staat te stellen kaders te stellen die in lijn zijn met gewijzigde wetgeving (voornamelijk het Activiteitenbesluit, de Waterwet en de Algemene Wet Bestuursrecht).

De ambtelijke organisatie hanteert de driedeling in Bepalen – Vertalen - Doen bij de invulling van beleids- en uitvoeringsprocessen.



Handhaving wordt binnen Rijnland voornamelijk geschaard onder 'Doen'. De Rekenkamercommissie meent dat de aspecten 'Bepalen' en 'Vertalen' binnen het handhavingproces duidelijker ingevuld en aan de genoemde afdelingen toegedeeld moeten worden.

Onderzoekvraag	Conclusie Rkc	Aanbeveling Rkc
Kent Rijnland de handhavingstaken die worden aangewezen in wettelijke regels, taken en verleende vergunningen?	De rekenkamercommissie concludeert dat het vigerende beleid onvoldoende waarborgt dat Rijnland zijn actuele handhavingstaken kent en daaraan volledige invulling geeft.	Vul de driehoek van Bepalen, Vertalen en Doen in, waarbij binnen het handhavingproces duidelijk wordt welke taken de afdelingen Beleid, Vergunningverlening, Handhaving en Advies (juridisch advies en communicatie hebben) en neem deze taken op in de P&C cyclus.

Het in 2004 (Wvo) en 2006 (Keur) vastgestelde handhavingbeleid benadrukt de noodzaak van een adequaat handhavingproces, zonder dat het voor de vormgeving van een dergelijk proces duidelijke richtlijnen en handvatten formuleert.

Meer in het bijzonder geeft het beleid onvoldoende sturing aan de handhaving, omdat er over het hoe en wat van (het gebruik van) risicoanalyses en nalevingonderzoek weinig is bepaald. Juist van een beleid dat de noodzaak van een adequaat handhavingproces benadrukt, mag dit volgens de rekenkamercommissie wel verwacht worden.

De in het beleid geformuleerde voornemens t.a.v. de meting van de effectiviteit van handhaving zijn tot op heden onvoldoende richtinggevend gebleken; het in 2004 voor het eerst geformuleerde voornemen van een nulmeting is nog niet gerealiseerd.

Norm 2 Inbedding

Handhaving was in 2009 in de programmabegroting gekoppeld aan twee, en in 2010 aan drie van de vier bestuurlijke programma's. In de praktijk is sprake van een integrale handhaving, zonder afzonderlijke doelen per bestuurlijk programma te stellen. Volgens de ambtelijke organisatie levert Handhaving een integrale bijdrage aan de kerntaken van Rijnland die niet zomaar te herleiden is naar een of meerdere *afzonderlijke* bestuurlijke programma's.

Afstemming tussen afdelingshoofden aangaande de toegevoegde waarde voor handhaving van verschillende betrokken afdelingen in relatie tot elkaar en in de relatie van handhaving tot andere beleidsinstrumenten is nog een beginnend proces.

Onderzoekvraag	Conclusie Rkc	Aanbeveling Rkc
<p><i>Heeft Rijnland het instrument handhaving ingebed in de bestuurlijke programma's en de organisatie?</i></p>	<p><i>De rekenkamercommissie concludeert dat Rijnland het instrument handhaving op een kunstmatige manier koppelt aan bestuurlijke programma's.</i></p> <p><i>De praktijk is eerder een integrale handhaving waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen bestuurlijke programma's.</i></p>	<p><i>Geef duidelijk aan hoe de bestuurlijke programma's en het handhavingproces zich tot elkaar verhouden.</i></p> <p><i>Versterk het proces van samenwerking tussen de Afdelingen Beleid, Vergunningverlening, Handhaving en Advies (juridisch advies en communicatie).</i></p> <p><i>Besteed in het beleid meer aandacht aan de rol die communicatie kan spelen in het stimuleren van naleving.</i></p>

Meer in het bijzonder valt het de rekenkamercommissie op dat de afdeling Beleid geringe (en ad hoc) ondersteuning levert aan Handhaving, dat Handhaving geringe ondersteuning van Communicatie ontvangt en dat Watersystemen de afdeling Handhaving wel structureel ondersteunt bij de schouw, maar bijvoorbeeld niet in de totstandkoming van de jaarlijkse risicoanalyse; en dat terwijl de afdelingen elkaar veel te bieden hebben.

Norm 3 Risicoanalyse en prioritering

Ten behoeve van de risicoanalyse heeft de Afdeling Handhaving een overzicht gemaakt van factoren, die het naleefgedrag (kunnen) beïnvloeden. Dit overzicht wordt ingevuld met inschattingen van handhavers ('expert judgement').

Een zeer klein deel van de risicoanalyses, die op basis van expert judgment tot stand komen, wordt gecorrigeerd op basis van voorhanden zijnde historische gegevens van naleefgedrag. Overigens geldt ook voor deze historische gegevens dat ze gebaseerd zijn op 'inschattingen' op basis van reguliere controles en bijvoorbeeld niet op bevindingen uit (Rijnlandbrede) representatieve trends in naleving.

<i>Onderzoekvraag</i>	<i>Conclusie Rkc</i>	<i>Aanbeveling Rkc</i>
<i>Stelt Rijnland periodiek een objectieve risicoanalyse op en prioriteert Rijnland zo de handhavingstaken?</i>	<i>De rekenkamercommissie concludeert dat de door Rijnland periodiek opgestelde risicoanalyse tot dusver geen representatief Rijnlandbreed beeld oplevert en in die zin onvoldoende objectief is. Dit heeft naar het oordeel van de rekenkamercommissie ook gevolgen voor de mate waarin het bestuur inzicht heeft in trends en hierop betekenisvol prioriteiten kan stellen.</i>	<i>Plaats de risicoanalyse en prioritering voor handhaving centraler in de organisatie, d.w.z. betrek verschillende afdelingen interdisciplinair bij risicoanalyse en prioritering.</i> <i>Ontwikkel een trendmatig beeld van naleving in Rijnland en betrek deze gegevens ook in de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan de prioritering van de (inzet van) handhaving-capaciteit van Rijnland.</i> <i>Borduur in risicoanalyse, prioritering en te leveren handhavinginspanningen voort op dit beeld en deze definitie en rapporteer ook aan de VV in termen van deze definitie.</i>

Het voorstel tot prioritering volgt uit de risicoanalyse en komt ook binnen de afdeling Handhaving tot stand. Het College van D&H wordt in kennis gesteld van deze prioritering, maar niet van de onderliggende risicoanalyse.

Overigens was het laatste niet het geval in 2010, toen de prioritering niet in het College van D&H, maar tussen de afdeling en de portefeuillehouder is afgestemd in het portefeuillehouderoverleg (poho).

Norm 4 Werkplan / Jaarplan

De jaarplannen 2009 en 2010 bevatten een overzicht van de inzet van capaciteit voor handhaving. De wijze waarop deze verdeling een vertaling is van de uitkomsten uit de risicoanalyse en prioritering is in 2009 transparanter dan in 2010, omdat die relatie in 2009 wel, maar in 2010 niet wordt toegelicht.

Belangrijker nog dan de relatie tussen handhavinginzet en risicoanalyse/prioritering is echter de relatie tussen handhavinginzet en de beoogde mate van naleving. Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie verdient met name deze laatste relatie verduidelijking en onderbouwing door Rijnland.

<i>Onderzoekvraag</i>	<i>Conclusie Rkc</i>	<i>Aanbeveling Rkc</i>
<i>Formuleert Rijnland in een werk- of jaarplan jaarlijks prestatie-indicatoren met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau?</i>	<i>De Rekenkamercommissie concludeert dat Rijnland wel jaarlijks prestatie-indicatoren formuleert m.b.t. handhavingsactiviteiten, maar dat hierin onvoldoende transparant wordt wat de relatie is met het beoogde nalevingniveau waaraan deze handhavingsactiviteiten willen bijdragen.</i>	<i>Voer een voor het gehele beheersgebied van Rijnland representatieve nulmeting uit, die laat zien wat het Rijnlandbrede nalevingniveau is conform de huidige in het kaderstellende beleid gehanteerde brede definitie van naleving.</i>

Risico's en problemen vanuit de uitvoering van het voorgaande werkplan worden in de jaren 2009 en 2010 opgesomd en mee- en tegenvallers worden ook geduid, maar in veel gevallen wordt aan tegenvallers geen duidelijk alternatief of verbeterplan gekoppeld voor het volgende jaar.

Naast de prestatie-indicatoren uit de Programmabegroting zijn in de jaarplannen ook een groot aantal (ambtelijke) 'mijlpalen' of prestatie-indicatoren toegevoegd. Uit de jaarplannen blijkt niet hoe deze aanvullende prestatie-indicatoren bijdragen aan de beleidsdoelen vanuit handhavingnota's. Ook in algemene zin ontbreekt het in de vierslag capaciteit-prioriteit-risicoanalyse-nalevingsniveau aan een toelichting op de laatste stap naar het nalevingsniveau.

Norm 5 Handhaving volgens praktijkrichtlijnen

Het Handboek Handhaving is niet meer bijgewerkt sinds 2007. Voor de handhaving is Rijnland aangewezen op individuele, door projectleiders per project beheerde richtlijnen.


<i>Onderzoekvraag</i>	<i>Conclusie Rkc</i>	<i>Aanbeveling Rkc</i>
<i>Beschikt Rijnland over duidelijke richtlijnen voor handhavers en handelt Rijnland volgens deze richtlijnen?</i>	<i>De rekenkamercommissie concludeert dat het handboek Handhaving niet actueel is en dat ook niet op een andere wijze wordt voorzien in centrale richtlijnen voor de handhavers.</i>	<i>Actualiseer het handboek handhaving.</i>

Vanwege het ontbreken van een centraal stuurinstrument heeft de Rekenkamercommissie geen onderzoek ingesteld naar de wijze waarop projectleiders hun projecten uitvoeren.

Norm 6 Verantwoording

De belangrijkste verantwoordingsdocumenten (Programmajaarverslag en de Buraps) zijn consistent met de begroting vormgegeven en verschaffen inzicht in geleverde handhavinginspanningen, maar verschaffen – om hierboven al eerder aangegeven redenen - geen inzicht in de relatie tussen handhavinginspanningen en het beoogde nalevingniveau, zoals vastgelegd in het kaderstellend beleid.

<i>Onderzoekvraag</i>	<i>Conclusie Rkc</i>	<i>Aanbeveling Rkc</i>
<i>Legt de ambtelijke organisatie verantwoording af aan D&H over doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving?</i>	<i>De ambtelijke organisatie legt (aan het College) geen verantwoording af ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid, uitgaand van het kaderstellend beleid.</i>	<i>Zorg in de bestuurlijke terugkoppeling voor heldere indicatoren, die leiden tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van handhaving.</i>
<i>Legt het College van D&H verantwoording af over doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving?</i>	<i>Het College van D&H legt consistent verantwoording af ten aanzien van de doelen, die zijn gesteld in de Programmabegroting.</i>	<i>Als het beeld van naleving naar zijn aard niet adequaat (representatief) kan zijn voor het gehele beheersgebied, zorg er dan voor dat dit aan het bestuur beargumenteerd kenbaar wordt gemaakt. Streef dan naar een alternatief waarin het ook voor de VV duidelijk is waar het op stuurt wanneer de onderwerpen naleving en</i>



		<i>handhaving aan de orde zijn.</i>
--	--	-------------------------------------

Een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van handhaving in eigenlijke zin heeft de rekenkamercommissie voor de onderzochte periode 2006-2009 niet aangetroffen. In sommige gevallen wordt op de uitvoeringsinformatie (handhavinginspanningen) een korte toelichting gegeven, waardoor duidelijk wordt om welke redenen Handhaving meer of minder inspanningen geleverd heeft dan vooraf afgesproken, maar een relatie met doeltreffendheid in de zin van het binnen Rijnland vigerende beleid ontbreekt.

3. BESTUURLIJKE REACTIE VAN COLLEGE VAN D&H

Met uw brief van 14 januari 2011 heeft u het rapport over de handhaving door Rijnland ter bestuurlijk hoor en wederhoor aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden aangeboden. Hierbij verzoekt u om een bestuurlijke reactie op uw conclusies en aanbevelingen. In de onderhavige brief treft u de door u gevraagde reactie van het college.

Algemeen

Centrale vraag in uw onderzoek is: *“In hoeverre is het handhavingsbeleid van het Hoogheemraadschap van Rijnland doelmatig en doeltreffend?”* In het rapport komt u tot de hoofdconclusie dat: (1) er een kloof bestaat tussen beleid en de praktijk en (2) een helder beeld van de doeltreffendheid van het beleid ontbreekt, waardoor het niet mogelijk is om een oordeel te vormen over de doeltreffendheid. Hierbij wordt in het rapport zeer veel waarde gehecht aan het meten van het naleefgedrag bij het beoordelen van de doeltreffendheid.

Het college onderschrijft de centrale vraag, en constateert tevens dat u er niet in geslaagd bent om de door u geformuleerde centrale vraag te beantwoorden.

In uw onderzoek beperkt u zich tot het interviewen van medewerkers (leidinggevenden, adviseurs en juristen) van Rijnland. Dit terwijl de handhaving zich daadwerkelijk buiten afspeelt. Direct betrokkenen zoals de toezichthouders en gecontroleerde burgers en bedrijven zijn opvallend genoeg niet bij uw onderzoek betrokken. De afgelopen twee jaar heeft Rijnland de gecontroleerde burgers en bedrijven verzocht om aan een Klant Tevredenheid Onderzoek mee te werken. Uit deze onderzoeken blijkt dat de gecontroleerde burgers en bedrijven tevreden zijn over de handhaving door Rijnland.

Desondanks herkent het college het merendeel van de in het rapport naar voren gebrachte aandachtspunten. In de aanbevelingen zit veel overlap, derhalve reageert het college op enkele hoofdpunten.

Risicoanalyse en prioritering

In uw rapport geeft u aan dat de risicoanalyse en prioritering niet door de afdeling Handhaving moet worden verricht. Het is volgens u beter deze risicoanalyse en prioritering op een bredere afweging te baseren. Waarna deze risicoanalyse en prioritering aan de VV moet worden voorgelegd. Het college herkent en onderschrijft dit aandachtspunt. De prioritering zal een duidelijkere rol krijgen binnen de bestuursprogramma's. Hierbij staat de vraag centraal: hoe wordt de keuze gemaakt tussen actief (eigen projecten) en passief beheer (kaders aan projecten derden, dus vergunningverlening en handhaving) binnen elk bestuursprogramma en wat betekent dat voor de aanpak van handhaving en de prioritering daarbij? Dit is aanleiding om de risicoanalyse en prioritering in de door de VV vast te stellen "Nota naleving" een plaats te geven. Deze onderdelen worden dus breder in de organisatie afgewogen. Verder wordt de VV de gelegenheid geboden om keuzes te maken.

Opgemerkt wordt dat het rapport uitgaat van het feit dat de (bestuurlijke) behandeling van de risicoanalyse en prioritering voor 2010 in het poho heeft plaatsgevonden. In werkelijkheid is de risicoanalyse in het poho besproken, waarna de prioritering op basis van dit gesprek is uitgewerkt. De prioritering is vervolgens door het college vastgesteld (Corsa nummer: 10.08519).

Organisatie van de handhaving

In uw rapport stelt u dat de handhaving breder in de organisatie moet worden verankerd. Hierbij wordt aanbevolen de samenwerking tussen de afdelingen Beleid, Plantoetsing & Vergunningverlening, Handhaving en Advies (juridisch en communicatie) te verbeteren. Het college herkent deze aanbeveling. In de praktijk wordt al gewerkt aan verbetering van de afstemming.

Actualiteit van de handhaving

Verder concludeert u dat het handhavingsbeleid van Rijnland niet meer actueel is. Deze conclusie is juist, de aanbeveling om dit beleid te actualiseren is dan ook terecht. Momenteel geeft het college met de voorbereiding van de "Nota naleving" invulling aan deze aanbeveling. Het is echter belangrijk om aan te geven dat deze actualisatie de formele afhandeling is van een reeds lopend proces. Rijnland handelt conform de geldende wet- en regelgeving, echter dit is nog niet in een beleidsstuk verwerkt.

Helder beeld van doeltreffendheid

U tracht de doelmatigheid van de handhaving te toetsen aan de hand van de mate van naleving (het naleefgedrag). Hierbij kiest u voor een theoretisch benadering. Het college kan zich vanwege het beperkte praktische inzicht niet vinden in deze benadering. Wel herkent het college de wens naar meer inzicht



in de effectiviteit van handhaving. Rijnland staat hierin niet alleen. Handhavingpartners als rijksinspecties, provincies, gemeenten, milieudiensten/uitvoeringsdiensten en andere waterschappen worstelen met het zelfde dilemma. Wel zijn enkele wetenschappelijke onderzoeken naar de effectiviteit van handhaving verricht. Deze onderzoeksresultaten zijn voor de praktijk echter niet/onvoldoende geschikt. Dit is aanleiding voor het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, om te werken aan een praktische handleiding. Rijnland is als enig waterschap bij het ontwikkelen van deze handleiding betrokken. Momenteel komt de handhavingpraktijk (ook bij de handhavingpartners) niet verder dan het geven van inzicht in het naleefgedrag. Rijnland heeft al enkele jaren inzicht in de mate van naleving van enkele branches. In 2010 heeft Rijnland, met de uitvoering van een nulmeting, een volgende stap in haar ontwikkeling gezet.

Kloof tussen beleid en uitvoering

In uw rapport vermeld u dat de kloof tussen beleid en uitvoering voortkomt uit de invulling van het begrip “naleving”. Het is niet duidelijk waarop deze conclusie is gebaseerd. In het beleid is namelijk geen invulling voor “naleving” gegeven. In de uitvoering heeft Rijnland wel invulling gegeven aan dit begrip. Hiermee geeft Rijnland een nadere uitwerking van het beleid.

Samenvatting

Het expliciet maken van de bijdrage van handhaving aan de doelen van de bestuursprogramma's Veiligheid, Voldoende Water en Gezond Water, in de termen van beleid, vertalen en uitvoeren, is de belangrijkste les die het college uit uw onderzoek trekt. Verder herkent het college de naar voren gebrachte aandachtspunten. Rijnland zet op dit moment al stappen vooruit met betrekking tot (1) de wijze van uitvoering van de risicoanalyse en prioritering, (2) de organisatie van de handhaving, (3) de actualiteit van de handhaving en (4) het inzicht in de doeltreffendheid van de handhaving. Dit laatste betreft het zogenaamde naleefgedrag, waar alle handhavinginstanties in Nederland op zoek zijn naar prestatie indicatoren. Het is het college echter niet duidelijk waarop de kloof tussen beleid en de praktijk wordt gebaseerd.



4. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het College van D&H naar aanleiding van het rapport Handhaving.

In de bestuurlijke reactie gaat het College een aantal malen in op de 'kloof' die de Rekenkamercommissie (in de hoofdconclusie) heeft geconstateerd tussen het taakstellend beleid ten aanzien van de handhaving en de praktijk van de handhaving.

De Rekenkamercommissie heeft de term 'kloof' gebruikt om aan te geven dat in de door de VV vastgestelde kaderstellende nota's (Wvo 2004 en Keur 2006) een andere definitie van naleving van wet- en regelgeving wordt gebruikt dan in de praktijk van de handhaving.

In de bestuurlijke reactie wordt ook erkend dat het formele (kaderstellende) handhavingsbeleid niet meer actueel is.

De Rekenkamercommissie verwacht dan ook dat de – door het College - aangekondigde Nota Naleving deze kloof (in samenspraak met de VV) zal gaan dichten.


De Rekenkamercommissie heeft in het rapport aangegeven, dat geen oordeel gegeven kan worden over de mate van doeltreffendheid en van de doelmatigheid van de handhavinginspanningen van Rijnland, op basis van de verkregen informatie.

De Rekenkamercommissie meent dat het de taak van Rijnland zelf is om aan te tonen, in hoeverre de eigen handhavinginspanningen doeltreffend en doelmatig zijn.

Voorts geeft het College aan zich te kunnen herkennen in de meeste aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en dat actie wordt ondernomen om te komen tot verbeteringen van het handhavingproces en het naleefgedrag.

Het College doet – naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie - de volgende toezeggingen:

- Aan de VV zal een Nota Naleving worden voorgelegd, waarin de risicoanalyse en prioritering zijn opgenomen, zodat de VV keuzen kan maken.
- De samenwerking tussen de afdelingen Beleid, Plantoetsing & Vergunningverlening, Handhaving en Advies zal verder verbeterd worden.
- Het handhavingsbeleid zal worden geactualiseerd.
- Een praktische handleiding zal worden opgesteld, ten behoeve van de bepaling van de effectiviteit van de handhaving.

- 
- Er zal expliciet worden aangegeven in welke mate handhaving bijdraagt aan het doelbereik van de bestuurlijke programma's Veiligheid, Voldoende water en Gezond water.
 - Rijnland zal deelnemen aan overleg met andere handhavinginstanties, om te komen tot prestatie-indicatoren.

De Rekenkamercommissie mist in de bestuurlijke reactie een visie op de rol, die communicatie kan spelen bij de verbetering van het naleefgedrag. Zo kunnen het toelichten van beleidsdoelen en sanctiemogelijkheden dan wel het aankondigen van controles goede hulpmiddelen zijn om burgers, bedrijven en instellingen te stimuleren tot een goed naleefgedrag van wet- en regelgeving.



NOTA VAN BEVINDINGEN

NORM 1 TAAKAANWIJZING EN KADERSTELLING

Rijnland kent de handhavingstaken die worden aangewezen in wettelijke regels, taken en verleende vergunningen.	
<i>Deelnormen</i>	<i>Bevindingen Rkc</i>
Rijnland beschikt over een beleidsmatig kader met daarin:	
1.1 Actueel en juist overzicht van handhavende taken	Het bestaande beleid is vastgelegd in beleidsnota's uit 2004 (Wvo) en 2006 (Keur). De beleidsnota's zijn verouderd en hadden in 2008 en 2009 vernieuwd moeten worden. Er bestaat geen actueel totaaloverzicht van handhavende taken.
1.2 Visie op de bijdrage van handhaving aan naleving	Rijnland streeft voornamelijk naar een adequaat handhavingproces.
1.3 Handhavingdoelen die sturing geven aan de handhaving	De beleidsnota's zien de uitkomsten van nalevingonderzoek en risicoanalyses als de basis voor het stellen van handhavingdoelen.
1.4 Afspraken t.a.v. de meting van de effectiviteit van handhaving	De beleidsnota's bevatten het voornemen om te monitoren en te evalueren op prestaties en naleving.

Toelichting op bevindingen

1.1 Overzicht van handhavende taken

De grondslag voor de handhaving van Rijnland zijn geldende regels zoals gesteld door het Rijk en door Rijnland zelf. De handhaving m.b.t. de drie *hoofdtaken* van Rijnland (gezond water, voldoende water, veiligheid) vindt zijn grondslag sinds december 2009 primair in twee zaken: de Waterwet (gesteld door het Rijk) en de Keur (de verordening van Rijnland zelf).¹

¹ De Waterwet vervangt en bundelt voorheen geldende wetgeving op het gebied van water. Het is hiermee onder mee de vervanging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Keur kan sinds de invoering van de Waterwet beschouwd worden als een plaatselijke invulling en verbijzondering van de Waterwet, binnen de eigen bevoegdheden van het waterschap.

De wijzigingen ten gevolge van de invoering van het *Activiteitenbesluit* (AMvB) in 2008, van de *Waterwet* en de *Algemene Wet Bestuursrecht* (Awb) in 2009 zijn niet in het vigerende beleid van Rijnland verwerkt. Dit betekent dat het beleid op het niveau van de VV nu onder meer niet ingaat op:

- Gevolgen van het feit dat bepaalde bedrijven uit hoofde van het activiteitenbesluit nog slechts hoeven te voldoen aan algemene milieuregels en dat hun aparte vergunningplicht vervalt;²
- gevolgen van het feit dat de waterschappen met of n.a.v. van de invoering van de *Waterwet*: 1) nieuwe taken hebben *verkregen* op het gebied van de handhaving op de grondwateronttrekking en; 2) aan de gemeenten en provincies taken hebben *overgedragen* op het gebied van de handhaving van indirecte lozingen;
- de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb.

Het Jaarplan 2009 Handhaving benoemde het "adequaat inspelen op en gereed zijn voor veranderende wetgeving" al als één van de jaardoelstellingen. Het vermeldde in dat kader het door de afdeling Beleid op te leveren, en door Handhaving uit te voeren, *Implementatieplan nieuwe wetgeving*.³ Een dergelijk project is volgens geïnterviewden op ambtelijk niveau uitgevoerd. Tot een aanpassing van het door de VV vastgestelde handhavingsbeleid heeft het niet geleid. Ook geven geïnterviewden aan dat afdeling Handhaving te weinig door Beleid in het project is betrokken.

Het Jaarplan 2010 Handhaving benoemt het actualiseren van het handhavingsbeleid als een activiteit die van belang is voor het jaar 2010.⁴ Voor de uitvoering van deze activiteit gaat het jaarplan uit van een (nog te ramen) inspanning van de afdeling Beleid. Beleid blijkt desgevraagd voornemens de nieuwe nota vanaf september 2010 op te stellen. Dit zal, volgens de ambtelijke organisatie, in het eerste kwartaal 2011 resulteren in één integrale nota voor zowel *Waterwet* als *Keur*.

² Vanuit hun toezichhoudende rol concluderen Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland in maart 2010 dat het beleid van Rijnland in 2008 vernieuwd had moeten worden. Bron: *Beoordelingsgesprek professionalisering van de milieuhandhaving*, brief van GS van Zuid-Holland aan D&H van Rijnland, 18 maart 2010.

³ Ook bevatte het *Jaarplan 2009 Handhaving* het voornemen om het *Handboek handhaving* aan te passen. Dit is niet gebeurd. Sinds medio 2007 is het handboek niet meer aangepast, ook niet aan de kernbepalingen uit het activiteitenbesluit. Het gaat ook niet in op de wenselijkheid om ook de *Nota handhaving Wvo* op dit punt aan te passen. Bron: *Jaarplan 2009 Handhaving*. Ook in de *Beheerbegroting 2009* neemt Rijnland zich overigens voor om: 1) de introductie van handhaving op het Activiteitenbesluit af te ronden en; 2) te anticiperen op nieuwe wetgeving.

⁴ GS van Zuid-Holland gaan er blijkens de eerder aangehaalde brief van uit dat het actualiseren van het beleid met het vermelden van het belang ervan is "opgenomen als project in het afdelingsplan 2010". Hiervan is geen sprake.

De actualisering van het beleid is volgens de afdelingplannen van de Afdeling Beleid en de Afdeling Handhaving voorzien in 2010. Er zijn echter nog geen duidelijke afspraken gemaakt tussen Beleid en Handhaving over het aantal te besteden uren noch over de inhoud van het actualiseringstraject.

Overigens geldt volgens geïnterviewden dat meerjarig handhavingsbeleid in de uitwerking van bestaande regels in handhavende taken nooit *voortdurend actueel* en *uitputtend* zal zijn. Dit vanwege tussentijdse veranderingen in door het Rijk gestelde regels en omdat de ene regel in de praktijk meer handhaving behoeft dan de andere. Het streven naar een uitwerking van *alle* gestelde regels in handhavende taken zou ondoelmatig zijn, omdat een dergelijk overzicht ook de handhavende taken op regels bevat die in de praktijk niet gehandhaafd hoeven te worden, omdat ze als vanzelf worden nageleefd.

1.2 Visie op handhaving en naleving

Het begrip naleving ("de mate waarin particulieren en bedrijven volgens gestelde regels handelen") heeft volgens de *Nota handhaving Wvo* (2004) geen statisch karakter. De mate van naleving verschilt per gestelde regel en per doelgroep en wordt beïnvloed door verschillende factoren.⁵ De visie zoals verwoord in deze nota gaat er vanuit dat er "geen algemeen geldend adequaat handhavingniveau bestaat, maar dat een adequaat handhavingproces kan worden gedefinieerd *waarbinnen* de handhavende organisatie vastlegt welk niveau van handhaving het nastreeft" [cursivering rkc].⁶ De nota wil dus niet zozeer een handhavingniveau vaststellen, als wel een handhavingproces beschrijven (en tot stand brengen) *waarbinnen* tot handhavingniveaus gekomen kan worden. De visie in deze nota legt de nadruk op de wijze waarop de verschillende stappen in het handhavingproces doorlopen (moeten) worden. Dit geldt ook voor de *Nota handhaving Keur* (2006) die twee jaar later werd opgesteld.⁷

Beide nota's stellen dat handhaving (toezicht en sanctie), hoewel het meest ingezette instrument door Rijnland, slechts één van de instrumenten is om naleving te stimuleren. Andere instrumenten die genoemd worden zijn voorlichting/communicatie en vergunningverlening. De aandacht voor

⁵ Om hierop grip te krijgen werkt Rijnland met de zogenaamde Tafel van elf. Een landelijk ontwikkeld model dat inzicht geeft in dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

⁶ *Nota handhaving Wvo* (2004), p. 9.

⁷ "Dit model gaat er in essentie van uit dat het niet mogelijk is om een eenduidig adequaat handhavingniveau te definiëren, maar dat het wel mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen." *Nota handhaving Keur* (2006), p. 6.

communicatie – het meest genoemde van de overige instrumenten – is in de nota's echter zeer summier. De *Nota handhaving Wvo* bevat een korte paragraaf communicatie die eerder een opsomming van *mogelijk* in te zetten communicatiemiddelen bevat dan een daadwerkelijke communicatiestrategie.⁸ De passage over communicatie ("voorlichting") is in de *Nota handhaving Keur* nog korter, al bevat deze nota wel een voornemen: het opzetten van een communicatietraject per handhavingactie.⁹

1.3 Handhavingdoelen

Rijnland heeft de volgende nota's opgesteld, waarin richting wordt gegeven aan de uitvoering van de handhavende taken:

- *Nota handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)* uit 2004
- *Nota handhaving Keur, Peil en Nautisch beheer* uit 2006

Beide nota's gaan uit van een procesgerichte benadering van handhaving. In die visie is het vaststellen van handhavingdoelen afhankelijk van uitkomsten van *nalevingonderzoek* en *risicoanalyses* (en *prioritering*). Vanuit een procesgerichte benadering zijn deze drie zaken cruciaal voor de vraag wat en hoeveel te handhaven. In beide nota's (Wvo en Keur) wordt juist de beschikbaarheid van *naleving- en risicogegevens* echter als een probleem geschetst.¹⁰

Met betrekking tot de doelen heeft dit als resultaat dat de *Nota handhaving Wvo* in tegenstelling tot de daarin verwoorde visie "tot de effectuering van de [in te voeren, verbeterde] risicoanalyse" toch een *algemeen geldende* nalevingsnorm formuleert van 90% (agrarische sector) en 95% (overige bedrijven en industrie).¹¹

In de kaderstellende nota's wordt, volgens de Rekenkamercommissie, geen antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welke informatie is nodig om te komen tot de bepaling van een Rijnlandbrede naleving?

⁸ *Nota handhaving Wvo*, p. 23.

⁹ Vgl. *Nota handhaving Keur*, p. 41. Het is onduidelijk waarop het woord "handhavingactie" precies doelt. Hoofdstuk 3 van de nota, waarnaar de beschreven passage verwijst, bevat niet zozeer handhavingacties, als wel taakgebieden waarop Rijnland handhaaft.

¹⁰ De *Nota handhaving Wvo* stelt dat het slechts ten dele lukt om inzicht te geven in bereikte nalevingspercentages (p.13) en dat voor het vaststellen van de doelstellingen een betrouwbaar inzicht nodig is ten aanzien van risico's en naleefgedrag. (p.13/14). De *Nota handhaving Keur* stelt dat het onvoldoende bekend is wat de nulsituatie is en wat het naleefgedrag is en dat prioritering vanwege het ontbreken van systematische gegevens een pragmatische benadering is van de handhavingstaak (p.13).

¹¹ *Nota handhaving Wvo*, pp. 13-14.

- Welke prestatie-indicatoren gelden voor de bijdrage van handhaving aan de verbetering van de mate van naleving van wet- en regelgeving? Kortom, een vertaling van deze nalevingsnorm naar doelstellingen voor de *handhaving* wordt in deze nota niet gemaakt.

De *Nota handhaving Keur* schetst, al meer dan de *Nota handhaving Wvo*, een proces waarlangs per taakgebied tot een handhavingsdoel gekomen kan worden. De nota geeft per taakgebied (waterkeringen, watergangen, peilbeheer, nautisch en vaarwegbeheer en diversen) een weergave van: 1) een analyse van het hoofdprobleem; 2) de situatie (een omschrijving van feitelijke knelpunten; 3) het huidige toezicht en; 4) de huidige naleving (op basis van een inschatting van experts). Op grond daarvan komt de nota tot een prioritering van de handhavingsinspanning. Hier geldt echter dat prioriteiten niet geheel SMART zijn geformuleerd, mede omdat Rijnland opnieuw niet over harde gegevens van het naleefgedrag beschikt. Hier moet in 2007 verandering in komen, aldus de nota.¹²

Hoewel de *Nota handhaving Keur* meer dan de *Nota handhaving Wvo* ingaat op het proces om te komen tot handhavingsdoelen, bevatten geen van beide nota's specifieke voorschriften – bijvoorbeeld in de vorm van een protocol dat spelers, verantwoordelijkheden en kwaliteitscriteria benoemt – voor de uitvoering van risicoanalyse en prioritering. Beide nota's stellen dat de wijze van risicoanalyse en prioriteren in ontwikkeling is.

1.4 Meting van de effectiviteit van handhaving

De *Nota handhaving Wvo* bevat het voornemen om te monitoren en te evalueren. Verantwoording dient volgens de nota te worden afgelegd over:


- Gepleegde inzet en het bereikte resultaat in termen van naleving
- Effecten van repressieve handhaving
- Trend in het resultaat in de naleving

De nota verwoordt de noodzaak van inzicht in de eigen resultaten t.b.v. de mogelijke aanpassing van risico's, doelstellingen en nalevingspercentages. Het voornemen is daarom om een projectplan op te stellen waarbij wordt onderzocht welke parameters ten behoeve van monitoring en handhaving gewenst zijn.¹³

De *Nota handhaving Keur* bevat het voornemen om de volgende zaken te gaan monitoren en daarover te verantwoorden in bestuursrapportages:

¹² *Nota handhaving Keur*, p. 13.

¹³ *Nota handhaving Wvo*, p. 13.

- 
- het toezicht op verleende vergunningen, het aantal overtredingen en de inzet en effecten van repressieve handhaving;
 - de be- en afhandeling van meldingen en handhavingsverzoeken;
 - de uitvoering van de schouw, het aantal daarbij geconstateerde overtredingen en de inzet en het effect van de repressieve handhaving;
 - de projectmatige aanpak van knelpunten, met als uitgangspunt een vastgestelde nulsituatie, het aantal overtredingen en de ingezette repressieve maatregelen.

Hier wordt het voornemen verwoordt in 2006-2007 een onderzoek te doen om knelpunten te definiëren.

In 2010 bestaat de behoefte aan een nulmeting nog altijd. Rijnland heeft het voornemen nog in 2010 een nulmeting uit te voeren.¹⁴

Bij deelnorm 3.3 wordt nader ingegaan op deze voorgenomen nulmeting.

In deze paragraaf is ingegaan op de beleidsdoelen betreffende de meting van doelmatigheid en doeltreffendheid. Onder deelnorm 6.2 wordt nader ingegaan op de praktijk van Rijnland bij de meting van doelmatigheid en doeltreffendheid.

¹⁴ Zo blijkt uit de *Programmabegroting 2010* en gehouden interviews

NORM 2 INBEDDING IN BESTUURLIJKE PROGRAMMA'S EN ORGANISATIE

Rijnland heeft het instrument handhaving ingebed in bestuurlijke programma's en de organisatie.	
<i>Deelnormen</i>	<i>Bevindingen Rkc</i>
Rijnland beschikt over:	
<p>2.1 Expliciete uitwerking van de bijdrage van handhaving aan in de bestuurlijke programma's</p>	<p>Handhaving is in 2009 ingebed in twee van de vier bestuurlijke programma's (Voldoende water en Gezond water).</p> <p>In 2010 is handhaving ook ingebed in het programma Veiligheid.</p> <p>De prestatie-indicatoren verschillen per jaar in 2009 en 2010 en zijn hierdoor niet vergelijkbaar (geen trendmatig inzicht).</p>
<p>2.2 In het Bedrijfsplan een verwoording van de toegevoegde waarde van handhaving door afdelingen in relatie tot de inzet van andere beleidsinstrumenten</p>	<p>Afstemming tussen de afdelingshoofden (Beleid, Plantoetsing & Vergunningverlening en Handhaving) is nog een beginnend proces.</p>
<p>2.3 Concrete afspraken tussen afdelingen inzake de bijdrage aan handhaving</p>	<p>Afdeling Beleid geeft handhaving geringe ad hoc ondersteuning.</p> <p>Afdeling Advies levert handhaving juridisch advies en geringe ondersteuning met communicatie.</p> <p>Afdeling Watersystemen geeft handhaving ondersteuning bij schouwen (maar bv. niet bij risicoanalyse).</p>

Toelichting op bevindingen

2.1 Expliciete uitwerking van de toegevoegde waarde van handhaving in de vier bestuurlijke programma

De begroting van Rijnland kent sinds de begroting van 2009 een indeling in de volgende vier bestuurlijke programma's:

- Veiligheid;
- Voldoende water;
- Gezond water;
- Bestuurlijke organisatie en dienstverlening.

De eerste drie van deze vier programma's corresponderen met de drie hoofdtaken van Rijnland (Veiligheid, Voldoende water en Gezond Water).

De *Programmabegroting 2009* formuleert bij twee van de drie hoofdtaken prestatie-indicatoren m.b.t. handhaving.

- Het programma Voldoende water bevat proces- en prestatie-indicatoren voor de handhaving van de Keur.
- Het programma Gezond water bevat proces- en prestatie-indicatoren voor de handhaving Wvo.

Het programma Veiligheid bevat in de begroting van 2009 geen prestatie-indicatoren voor handhaving.¹⁵

De begroting 2009 bevat geen doelstellingen die expliciet als een na te streven niveau van naleving zijn geformuleerd, al verwacht Rijnland blijkens prestatie-indicatoren bijvoorbeeld wel dat 25% van het totaal aantal (steekproefsgewijze en risicovolle) controles Keur resulteert in een schriftelijke waarschuwing. Voor controles Wvo ligt dit percentage op 17%. Echter, deze percentages zijn gebaseerd op ervaringsgegevens en functioneren niet als handhavingsdoelen.

¹⁵ Programmabegroting 2009, pp.

In de begroting 2009 worden voor de handhaving van de Keur en van de Wvo de volgende prestatie-indicatoren geformuleerd:

Tabel 2.1.1: Prestatie-indicatoren handhaving Keur en Wvo 2009

	Keur	Wvo
Steekproefsgewijze controles	ja	
Controle van risicovolle vergunningen	ja	
Gecontroleerde bedrijven		ja
Ondernomen acties tegen geconstateerde overtredingen	ja	
Aantal schriftelijke waarschuwingen	ja	ja
Aantal bestuursdwang / dwangsombeschikkingen	ja	ja
Aantal processen verbaal	ja	ja
Aantal schriftelijke waarschuwingen schouw	ja	
Aantal bestuursdwangbeschikkingen schouw	ja	
Aantal klachten		ja

In de *Programmabegroting 2010* wordt het aantal controles bij 3 van de 4 bestuurlijke programma's als prestatie-indicator vermeld, en wel als volgt:


- 315 controles voor veiligheid (Veiligheid).
- 450 controles voor waterkwantiteit (Voldoende water)
- 435 controles voor waterkwaliteit (Gezond water)

In 2010 zal bovendien op basis van de in totaal 1200 uitgevoerde controles een nulmeting van het naleefgedrag worden gemaakt, zo is het voornemen. Hierbij wordt het naleefgedrag per activiteit (aan de hand van enkele controles) bepaald, aldus de begroting.¹⁶

De Programmabegroting 2010 formuleert bij drie van de hoofdtaken (ook voor Veiligheid) prestatie-indicatoren. Doch deze zijn andere prestatie-indicatoren dan in 2009, waardoor vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de vergelijkbaarheid/consistentie en het trendmatig inzicht in de prestaties en resultaten.

In het ambtelijk hoor en wederhoor is hieromtrent gesteld: ` Deze wijziging van prestatie-indicatoren was noodzakelijk omdat onvoldoende inzicht werd verkregen in de prestaties en resultaten. Met de nieuwe indicatoren wordt gestreefd naar dit inzicht` .

¹⁶ Programmabegroting 2010, pp. 10-22



De in 2009 gehanteerde prestatie-indicatoren worden in 2010 niet meer gebruikt.

Hier past voorts de kanttekening dat in interviews wordt gesteld, dat de verdeling in aantallen controles per bestuurlijk programma als kunstmatig wordt gezien, juist vanwege integraliteit van handhaving. Controles zijn om die reden niet afzonderlijk steeds aan een bestuurlijk programma toe te rekenen. Een controle richt zich (uit overwegingen van efficiëntie en integraliteit) veelal op meerdere programma's. Het zo opdelen geeft de VV de schijn dat ze op drie programma's stuurt, terwijl er feitelijk integraal gehandhaafd wordt (nauwelijks onderscheid tussen Keur en Wvo, maar de Waterwet als geheel).

Ook voor Programmabegroting 2010 geldt dat doelen in termen van te leveren handhavingprestaties zijn geformuleerd en dat deze geen relatie leggen met een beoogd nalevingniveau.

2.2 In het Bedrijfsplan een verwoording van de toegevoegde waarde van handhaving door afdelingen in relatie tot de inzet van andere beleidsinstrumenten

In de programmabegrotingen 2009 en 2010 wordt handhaving gepresenteerd in samenhang met vergunningverlening. Voor beide – zowel vergunningverlening als handhaving worden prestatie-indicatoren verwoord, maar er wordt geen visie gegeven op de eventuele toegevoegde waarde van handhaving ten opzichte van vergunningverlening. Verdere uitwisseling tussen de afdelingen vindt plaats op ad hoc-basis (bv. WABO en Waterwet in 2009), maar er wordt gewerkt aan verbetering.

De afdelingshoofden van Beleid, Plantoetsing & Vergunningverlening en Handhaving voeren sinds 2010 een ketenoverleg. Daarnaast is er eens per kwartaal een gezamenlijk stafoverleg van Vergunningverlening en Handhaving. De afdeling Advies neemt de juridische procedures en communicatie advies voor haar rekening, maar is niet betrokken bij het ketenoverleg.

2.3 Concrete afspraken tussen afdelingen inzake de bijdrage aan handhaving

Met de invoering van het procesmodel door Rijnland in 2007 is de interne verantwoordelijkheidsverdeling als volgt:

- Afdeling Beleid Bepalen
- Afdeling Plantoetsing & Vergunningverlening Vertalen
- Afdeling Handhaving Doen

De afdeling Handhaving wordt gezien als een uitvoerende afdeling.

Ter indicatie van gemaakte afspraken staat hieronder een samenvattend overzicht van uren die de afdelingen in 2009 beoogden voor elkaar in te zetten.

Tabel 2.3.1: Uitwisseling handhaving en andere afdelingen in 2009

	Andere afdelingen t.b.v. Handhaving	Handhaving t.b.v. van andere afdelingen	Toelichting
Concern control	32 uur	510 uur	
Watersystemen	3555 uur	2266 uur	Schouw en controle watergangen/waterkeringen
Beleid	142 uur	80 uur + pm	
Plannen & Projecten	40 uur	395 uur	
Plantoetsing en Vergunningverlening	143 uur	100 uur	
Advies	2,5 fte + 110 uur	-	Juridische ondersteuning
Service	2,2 fte	-	(detachering)
Administratie	-	-	
Belastingen	52 uur	3000 uur	heffingen
Laboratorium	147 uur		

In de bovenstaande tabel valt het volgende op:

- Grote inzet van Watersystemen voor handhaving in verband met de schouw en uitvoering van kadeinspecties
- Grote inzet van handhaving voor belastingen
- Geringe samenwerking met Afdeling Beleid (ondanks de wet- en regelgeving die in 2009 beweging is)
- Geringe uitwisseling met vergunningverlening

Tijdens het ambtelijk hoor en wederhoor werd ten aanzien van de uitwisseling met vergunningverlening het volgende gesteld: 'In 2010 staan hiervoor veel meer uren gereserveerd. Veel van de afstemming/uitwisseling gebeurt tijdens het normale werkproces. Denk hierbij aan gezamenlijke bezoeken, de handhavingtoets, gesprekken over specifieke situaties/vergunningen/ gesignaleerde illegale activiteiten etc. Hiervoor zijn geen uren geclaimd, maar de afstemming vindt wel plaats.'

NORM 3 RISICOANALYSE EN PRIORITERING

<p>Rijnland stelt periodiek een objectieve risicoanalyse op en prioriteert zo handhavingstaken.</p>	
<i>Deelnormen</i>	<i>Bevindingen Rkc</i>
<p>Rijnland bedient zich t.a.v. een risicoanalyse van:</p>	
<p>3.1 objectiviteit bij het opstellen van de risicoanalyse</p>	<p>De risicoanalyse wordt in zijn geheel binnen de afdeling Handhaving uitgevoerd.</p> <p>In de werkgroepen die de risicoanalyse uitvoeren zitten alleen handhavers.</p>
<p>3.2 kwantitatieve en kwalitatieve informatie van de Afdeling Handhaving</p>	<p>In 2006 en 2009 hebben handhavers expert meetings gehouden om de resultaten van het model te 'matchen' met de praktijkervaringen van de handhavers.</p>
<p>3.3 Analyse van factoren die de mate van naleving beïnvloeden</p>	<p>Per activiteit (in totaal 50) worden in de expert meetings inschattingen gemaakt van de factoren die de naleving kunnen beïnvloeden. Historische cijfers van naleving ontbreken grotendeels.</p> <p>De inzet van andere instrumenten zoals vergunningverlening en communicatie wordt niet in de analyse betrokken.</p> <p>De aanpak van de nulmeting zal in 2010 niet leiden tot een representatief Rijnlandbreed inzicht in de naleving.</p>

Rijnland streeft t.a.v. prioritering naar:	
3.4 Prioritering door de organisatie als geheel, aan de hand van het beleidskader met beoogde handhavingdoelen	De prioritering wordt in zijn geheel door de afdeling Handhaving voorbereid en door D&H vastgesteld.
3.5 Betrokkenheid van het bestuur	De VV wordt niet in kennis gesteld van de risicoanalyse en de prioritering. De prioritering wordt beschouwd als een (uitvoerings)zaak van D&H.

Aanvullend op de bovenstaande normen kan nog het volgende opgemerkt worden: De formele basis voor verdere professionalisering van handhaving, en de verplichting om hiervoor een risicoanalyse op te stellen is het landelijke Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer 2005, dat per 1 oktober 2010 is vervangen door het Besluit Omgevingsrecht. Artikel 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht bepaalt – evenals voorgaand besluit - het volgende:

“Artikel 7.2

- 1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.*
- 2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen..”*

Toelichting op bevindingen

3.1 Objectiviteit bij het opstellen van de risicoanalyse

De afdeling Handhaving is verantwoordelijk voor de opstelling van de risicoanalyse. Het opstellen van de risicoanalyse wordt binnen Rijnland beschouwd als een uitvoeringszaak (Doen) en wordt niet gerekend tot het stellen van beleidsdoelen (Bepalen) respectievelijk het uitwerken van beleidsdoelen (Vertalen).

Rijnland schetst de eigen ontwikkeling van de risicoanalyse als volgt:

"In 2002 is gestart met de landelijke professionalisering van de milieuhandhaving. Een van de gevolgen hiervan is dat een eisenpakket is vastgesteld waaraan iedere handhavende instantie moet voldoen. Een van de eisen is een prioritering van de handavingsinzet. Op grond van een analyse van waterkwaliteits- resp. waterkwantiteitsproblemen worden de effecten van niet-naleving en kansen op niet-naleving geanalyseerd, ook wel risicoanalyse genoemd. Door middel van deze analyse wordt op grond van (kans op) niet-naleving en (mogelijke) effecten op de omgeving sturing gegeven aan de handavingsinspanning (= prioriteren).

In 2007 is begonnen met de risico's van bedrijfsactiviteiten en ook keurwerken in te schatten met behulp van een risicoanalysemodel. Voor 2009 is dit voor de eerste maal integraal gebeurd voor waterkwaliteit en waterkwantiteit. Dit jaar (2010) is deze integrale risicoanalyse verbeterd en aangepast.

Aangezien de kansen op overtreding voor een groot deel van de bedrijfsactiviteiten en werken niet of onvoldoende bekend is, o.a. vanwege de veranderende wet- en regelgeving, is de kans op overtreding ook dit jaar gebaseerd op expert judgement. Op basis van het verbeterde risicoanalysemodel is een prioritering van de werkzaamheden van de afdeling Handhaving gemaakt. Hierin is een correctie opgenomen voor die bedrijfsactiviteiten en werken waarvoor in de afgelopen drie jaar het naleefgedrag kon worden berekend en deze significant afweek van het ingeschatte naleefgedrag.

De reden dat de werkwijze en prioritering nu in het bestuur wordt gebracht zijn:

- *zowel kwaliteit als kwantiteit zijn in één risicoanalysemodel opgenomen;*
- *het risicoanalysemodel is verbeterd en verfijnd;*
- *op basis van dit risicoanalysemodel zijn de werkzaamheden van de afdeling Handhaving voor 2010 geprioriteerd.*¹⁷

¹⁷ Bron: Prioritering afdeling Handhaving 2010 (citaat uit Besluitenlijst D&H d.d. 30 maart 2010, Vergaderstuk: 10.08519)

3.2 Kwantitatieve en kwalitatieve informatie van de Afdeling Handhaving

De Afdeling Handhaving geeft aan dat het totaal aan werken en activiteiten dermate groot is dat het onmogelijk is om met de beschikbare personele middelen alles te verrichten. In het beleid is om deze reden het volgende opgenomen: "Basis voor de prioritering is een analyse van de 'problemen'. Deze analyse omvat een inschatting van het effect van niet-naleving van de geldende regels en de kansen op overtreding.

In 2006 is een prioriteringsmodel ontwikkeld. Aan de hand van dit model is in 2007 de bezoekfrequentie aan bedrijven vastgesteld. De methodiek om een prioritering op te stellen is de formule: risico = kans x effect. De kans is gerelateerd aan het naleefgedrag (kans op overtreding is groot bij slecht naleefgedrag). Bij het effect gaat het om het potentiële effect dat een overtreding kan hebben (op een risicovolle kering heeft een kleine overtreding ernstig gevolg."¹⁸

In de risicoanalyse worden per activiteit de kans op een overtreding afgewogen en een inschatting gemaakt van de (ernst van) het effect. De inschatting van de kans van de overtreding gebeurt aan de hand van 12 criteria, ontleend aan de Tafel van Elf. Voor elk criterium wordt gescoord aan de hand van een uitgewerkte scoremethodiek. Ook voor het inschatting van het effect wordt gebruik gemaakt van een uitgewerkte scoremethodiek.

Beide inschattingen (kans en effect) worden gemaakt in verschillende werkgroepen, bestaande uit vier personen (handhavers), alle afkomstig van de afdeling Handhaving. De afdeling Watersystemen is niet in deze werkgroepen vertegenwoordigd.

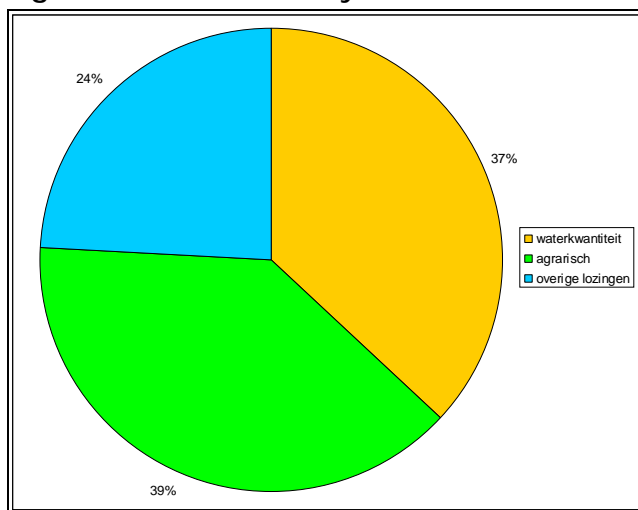
Het naleefgedrag is voor een groot deel van de activiteiten niet of onvoldoende bekend, waardoor de kans is gebaseerd op inschattingen. Als grote risico's worden gezien de complexe Wvo-vergunningen (Awzi's, Schiphol, overstortvergunningen) en complexe keurvergunningen. Deze worden overigens gecontroleerd door handhavers A, die zijn gespecialiseerd. Inschattingen worden gemaakt op grond van ervaring. De risicoanalyse komt zo tot stand op basis van expert judgement van betrokkenen binnen Rijnland.

Geïnterviewden geven aan dat historische cijfermatige gegevens van naleving slechts zeer beperkt in deze risicoanalyse wordt betrokken. Van de circa 50 activiteiten die in de risicoanalyse zijn betrokken waren naar inschatting van betrokkenen ongeveer van drie activiteiten nalevinggegevens beschikbaar en

¹⁸ Bron: Hoogheemraadschap van Rijnland, Nota Handhaving Keur, Peil en Nautisch beheer, Leiden, 2006, pagina 13.

daarom gebruikt om de inschatting te corrigeren. Wanneer de opgetelde ingeschatte risico's per activiteit gesteld worden op honderd procent, dan levert dat voor de verhouding tussen risico's op waterkwaliteit (agrarisch en overige lozingen) en -kwantiteit het volgende beeld op:

Figuur 3.2.1: Risicoanalyse 2010¹⁹



Voor de prioritering wordt vervolgens weer uitgegaan van rubrieken van bedrijven en niet van activiteiten. Rubrieken zijn opgebouwd uit meerdere activiteiten. De hoogste risicoscore van een activiteit is leidend voor de risicoscore, en dus voor de prioritering van de rubriek als geheel.

In 2009 werden risicoanalyse en prioritering behandeld door het College van D&H.

In 2010 heeft de (bestuurlijke) behandeling plaatsgevonden in het poho met de portefeuillehouder, de dijkgraaf.

In 2010 is gestart met een risicoanalyse op *activiteiten* en is de benadering per *doelgroep* verlaten. In opdracht van het college wordt voor de risicoanalyse op waterkwaliteit en -kwantiteit nu eenzelfde methode gebruikt, waardoor de risico's t.a.v. (overtreding) in beide kerntaken met elkaar vergelijkbaar worden en ook in de prioritering tegen elkaar (dus integraal) afgewogen kunnen worden (zie bovenstaande figuur).

¹⁹ Risico/analyse 2010: registratienummer 09.32569

3.3 Analyse van factoren die de mate van naleving beïnvloeden

De toelichting bij de bevindingen bij deze norm bestaat uit de weergave van de casus Nulmeting 2010. T.a.v. deze casus heeft de Rekenkamercommissie aanvullende vragen geformuleerd m.b.t. de door Rijnland in 2010 voorgenomen nulmeting (zie ook onderstaande tabel 3.3.1).

In de Programmabegroting 2010 wordt een nulmeting als doel verwoord. In de periode 2002-2010 is in de verschillende richtinggevende beleidsdocumenten vaker sprake geweest van het voornemen een nulmeting te doen, maar is deze nooit uitgevoerd. Interviews wijzen uit dat de nulmeting beoogd wordt plaats te vinden op grond van de regulier geplande controles in 2010. De nulmeting betreft in die zin niet een apart project, maar het zorgvuldig(er) vastleggen van handhavingactiviteiten met het oog op de voor de ´nulmeting´ relevante informatie. Het doel van deze nulmeting is meer inzicht te verkrijgen in de kans op overtredingen bij de verschillende bedrijfstakken. Op deze wijze is de controlefrequentie beter te onderbouwen.

Tabel 3.3.1 Onderzoekvragen casus Nulmeting 2010

	Bevindingen Rkc
Welke methodiek wordt bij de nulmeting in 2010 toegepast?	De nulmeting bestaat eruit van alle gecontroleerde activiteiten de overtredinggegevens te verzamelen.
In hoeverre worden de resultaten van de nulmeting 2010 gebruikt om de risicoanalyse te verfijnen?	De resultaten zullen worden gebruikt om het expert judgement in de risicoanalyse te verrijken en waar nodig te corrigeren. In 2010 waren er voor ongeveer 3 van de 50 gescoorde activiteiten gegevens over naleving voorhanden.
In 2004 en 2006 was in de respectievelijke nota's handhaving Wvo en Keur ook al sprake van een nulmeting, waarom laat deze lang op zich wachten?	Voorrang aan andere werkzaamheden en wisselende methodiek van risicoanalyse en sturing handhaving, waardoor parameters nulmeting steeds niet bepaald zijn.
Wordt de methodiek na 2010 op uniforme wijze herhaald?	Nog onbekend
Ontstaat een trendmatig beeld betreffende de mate van naleving?	Nee
Zijn er horizonten ingebouwd (bv. trend 2010-2020)	Nee

Wordt een nulmeting gericht op de mate van naleving van afzonderlijke regelingen of van rubrieken bedrijven?	Op de gesignaleerde overtreding bij reguliere controle van activiteiten. Binnen rubrieken is sprake van verschillende activiteiten.
Hoe past de nulmeting in de 4 bestuurlijke programma's?	Niet direct. De relatie tussen activiteiten en afzonderlijke bestuurlijke programma's is niet direct te leggen, omdat activiteiten veelal relevant zijn voor meer dan 1 programma. Dit heeft te maken met de integrale aard van handhaving. Die is door de introductie van de Waterwet nog eens onderstreept.
Sluit de nulmeting voor handhaving aan op de monitoring van de afdeling Beleid (gericht op Waterbeheersplan 3 en 4 alsmede KRW)?	Nog onbekend
In hoeverre is de nulmeting betrouwbaar en herhaalbaar?	De nulmeting zoals nu voorgenomen, levert geen algemeen representatief beeld op van de naleving in Rijnland als geheel. In wezen is de nulmeting niet meer dan de uitkomst van regulier uitgevoerde controles.

Ten aanzien van het hierboven vermelde valt het volgende op:

- De nulmeting levert geen informatie op over het naleefgedrag van *individuele* vergunninghouders;
- Deze aanpak van de nulmeting leidt niet tot een Rijnlandbreed representatief beeld van naleving zoals bedoeld in de kaderstellende beleidsnota's, maar tot een *afgeleid begrip van naleving* (op het niveau van de relatie tussen het aantal controles en het aantal overtredingen).

In het ambtelijk hoor en wederhoor is het volgende gesteld: 'In november 2010 zijn de eerste resultaten van de nulmeting beschikbaar gekomen, het naleefpercentage is ca. 75%.'

Het is de Rekenkamercommissie onduidelijk hoe reguliere controles kunnen leiden tot conclusies omtrent het naleefgedrag.

3.4 Prioritering door de organisatie als geheel, aan de hand van het beleidskader met beoogde handhavingdoelen

Voor de prioritering geldt hetzelfde als voor de risicoanalyse (zie paragraaf 3.2): het opstellen van de prioritering wordt binnen Rijnland beschouwd als een uitvoeringszaak (= Doen) en wordt niet gerekend tot het stellen van beleidsdoelen (= Bepalen).

3.5 Betrokkenheid van het bestuur

De handhavingnota's kennen een verantwoordelijkheid toe aan het bestuur als het gaat om doelen en resultaten.

Het prioriteringsmodel en de inzet van personeel voor 2007 is door het College van D&H vastgesteld op 5 december 2006. De prioritering werd in de periode 2006-2009 behandeld door D&H.

De risicoanalyses worden niet voorgelegd aan VV. Wel zijn deze voorgelegd aan de verantwoordelijke portefeuillehouder.

De betrokkenheid van het bestuur wordt hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 3.5.1: Betrokkenheid van bestuur bij handhaving

	D&H	VV	poho
Handhavingnota's	ja	ja	Ja
Risicoanalyse	nee	nee	Ja
Prioritering	Ja	nee	Ja

NORM 4 WERKPLAN HANDHAVING

<p>Rijnland formuleert in een werk- of jaarplan jaarlijks prestatie-indicatoren met betrekking tot het handhavingniveau en het beoogde nalevingniveau.</p>	
<i>Deelnormen</i>	<i>Bevindingen Rkc</i>
<p>Rijnland beschikt over een jaarlijks werkplan met daarin:</p>	
<p>4.1 operationalisering van de prioritering</p>	<p>De jaarplannen 2009 en 2010 bevatten een overzicht van de inzet van capaciteit voor handhaving. De wijze waarop deze verdeling een vertaling is van de uitkomsten uit de risicoanalyse en prioritering is in 2009 transparanter dan in 2010.</p>
<p>4.2 lessen n.a.v. de uitvoering van het voorgaande werkplan</p>	<p>Risico's en problemen vanuit de uitvoering van het voorgaande werkplan worden in de jaren 2009 en 2010 opgesomd. Mee- en tegenvallers worden geduid, maar in veel gevallen wordt aan tegenvallers geen duidelijk alternatief of verbeterplan gekoppeld voor het volgende jaar.</p>
<p>4.3 prestatie-indicatoren m.b.t. de inzet handhavingcapaciteit</p>	<p>De prestatie-indicatoren uit de Programmabegroting zijn opgenomen in de jaarplannen. Daarnaast worden in de jaarplannen een groot aantal 'mijlpalen' of prestatie-indicatoren toegevoegd.</p>
<p>4.4 beargumenteerde relatie tussen inzet van capaciteit en het beoogde nalevingniveau</p>	<p>De jaarplannen bevatten geen expliciete vertalingen van beleidsdoelen (nalevingdoelen vanuit handavingsnota's) naar de inzet van capaciteit.</p> <p>De jaarplannen vertalen de prestatie-indicatoren uit de Programma begroting, aanvullende mijlpalen en prioritering naar de inzet van capaciteit.</p>

4.5 maatregelen die de doelmatigheid en klantvriendelijkheid bevorderen

Duidelijke verbeterplannen aangaande doelmatigheid ontbreken.
De afdeling handhaving hecht veel waarde aan klanttevredenheid en communicatie.

Toelichting op bevindingen

4.1 Werkplan met operationalisering van de prioritering

Jaarlijks stelt de afdeling Handhaving een Jaarplan op. Het jaarplan wordt vastgesteld door de Directeur. De afdeling legt het jaarplan ter informatie voor aan de portefeuillehouder (i.c. de dijkgraaf). Het jaarplan heeft de volgende functies:

- Contract tussen directeur en afdelingshoofd
- Communicatiemiddel, ook met andere afdelingen
- Hulpmiddel voor sturing en communicatie binnen de afdeling

Het Jaarplan 2009 van de Afdeling Handhaving is op 29 januari 2009 opgesteld.

De jaarplannen bevatten een overzicht van de inzet van capaciteit voor handhaving. Deze inzet is een vertaling van de prioritering (op basis van de risicoanalyse). Het jaarplan is primair een zaak van de afdeling zelf (en de directie).

In het jaarplan 2009 is aangegeven welke aspecten (bestuurlijk) hebben meegespeeld in de vertaling van risicoanalyse naar prioriteiten. In 2010 is deze slag niet inzichtelijk gemaakt.

Tabel 4.1.1: Capaciteit afdeling Handhaving 2009 en 2010

	Formatie (fte)	Bezetting (fte)	Vacature (%)
2009	32,5	24,57	24,4
2010	33,5	29,89	10,8

De capaciteit van de afdeling Handhaving is in 2009 als volgt verdeeld over de verschillende taken van de afdeling:

Tabel 4.1.2: Verdeling capaciteit afdeling Handhaving naar taak

Taak	Percentage van beschikbare capaciteit
Voorlichting	5%
Toezicht	80%
Handhaving	10%
Risicoanalyse en prioritering	5%

Het bovenstaande is gebaseerd op een inschatting van de afdeling.

4.2 Lessen n.a.v. de uitvoering van het voorgaande werkplan

In de jaarplannen signaleert de afdeling Handhaving diverse problemen en risico's. Zo ervoer de afdeling Handhaving in een terugblik op 2008 de volgende problemen:²⁰

- Verschuiving van capaciteit voor reguliere controles naar capaciteit voor afhandeling klachten
- Vacatures (o.m. beleidsadviseur Handhaving)
- Veel extra werk door najaarschouw 2007 met grote doorloop naar 2008
- Handhaving Schiphol en calamiteit in 2008 kostte veel extra tijd
- Verschuiving van reguliere controles (vergunningen en meldingen) naar surveillance (opsporing illegale activiteiten) of handhaving op maat nog niet helemaal gelukt
- Onvoldoende aansluiting op prioritering, planning en beleidscyclus
- Door gebrek aan goede dossiers is invoering Activiteitenbesluit nog niet goed gelukt
- Juridische vraagbaak nog niet opgesteld door afdeling Advies
- Capaciteit ingezet t.b.v. afdeling Belastingen voor het opleggen van navorderingen
- Capaciteit om een heffingsprotocol op te stellen t.b.v. afdeling Handhaving

In een terugblik op 2009 ervoer de afdeling Handhaving de volgende problemen en risico's:²¹

- Planning wordt niet gehaald door onvoorziene zaken zoals handhavingverzoeken, klachten, meldingen, calamiteiten, invoering van nieuwe werkwijzen en nieuwe systemen (waaronder IRIS V&H module)
- Het ideaal van integrale handhaver is nog niet gehaald doordat nieuwe handhavers ingewerkt moeten worden, handhavers moeilijk te werven zijn en doordat sommige handhavers dit ideaal niet zullen halen
- Veel vacatures (25%).
- Weinig doorgroeimogelijkheden waardoor goed ingewerkte medewerkers kunnen vertrekken.

²⁰ Bron: Jaarplan 2009, p. 5

²¹ Bron: Jaarplan 2010, p. 23

Blijkens het jaarplan 2010 (blz. 23 Jaarplan 2010) ervaart de afdeling Handhaving de volgende risico's:

- Werving van goede handhavers.
- Ervaren handhavers besteden veel tijd aan begeleiden en coachen van minder ervaren handhavers.
- Het afdelingsplan wordt niet voor 1 maart 2010 uitgevoerd (waardoor 2 maanden minder tijd beschikbaar).
- Invoering van nieuwe overlegstructuur binnen Rijnland en afspraak om het reguliere werk in EPM op te nemen, zodat een beeld ontstaat van de totale capaciteit die nodig is om de 4 bestuurlijke programma's uit te voeren.
- Door de inwerkingtreding van de nieuwe Waterwet per 22 december 2009 zijn nieuwe taken bij de afdeling Handhaving terecht gekomen, waaronder Waterbodemsanering en Grondwater (voorheen taken van provincies). De provincie heeft geen eenduidige inschatting voor beslag op capaciteit kunnen geven.


In de jaarplannen constateert de afdeling Handhaving de bovengenoemde problemen en risico's. De jaarplannen bevatten niet bij elk probleem een in te zetten oplossingsrichting o.i.d. Problemen worden dus wel in kaart gebracht, maar niet expliciet voorzien van oplossingen of een (verwoorde) andere manier van handelen.

4.3 Prestatie-indicatoren m.b.t. de inzet handhavingcapaciteit

De te realiseren 'mijlpalen' voor de afdeling Handhaving in 2009 waren:

1. aantallen controles, zoals ook vermeld in de programmabegroting (de aantallen controles worden daar overigens 'Prestatie-indicatoren' – en geen mijlpalen - genoemd)
2. aanvullende (ambtelijke) mijlpalen, verder niet genoemd in programmabegroting:
 - Overstortvergunningen
 - Activiteitenbesluit
 - Lozingen pleziervaartuigen
 - Besluit bodemkwaliteit
 - Smile-meldingen waterkwantiteit en –kwaliteit
 - Schouw algemeen
 - Strandschouw
 - Diepteschouw
 - Najaarschouw
 - Heffingstaken
 - Digitalisering
 - Projectmatig handhaven
 - Keringen
 - Anticiperen nieuwe wetgeving 2010
 - Risico-analyse en prioritering

Het grote aantal aanvullende mijlpalen en de vraag in hoeverre deze nu wel of niet 'gedekt' zijn door de aantallen controles zoals vermeld in de programmabegroting roept de vraag op, in hoeverre de programmabegroting



voor de VV een goed beeld schetst omtrent de inzet van het handhavinginstrument door Rijnland.

4.4 Beargumenteerde relatie tussen inzet van capaciteit en het beoogde nalevingniveau

De jaarplannen benoemen wel prestatie-indicatoren, maar leggen geen relatie met een beoogd nalevingsdoel. Op dit punt ontbreekt een relatie tussen de jaarplannen en wat in de beleidsnota's van Rijnland wordt nagestreefd.

Overigens sluit de opgave in termen van prestaties wel aan bij de prioritering die voortkomt uit de risicoanalyse, maar onduidelijk is welke relatie de risicoanalyse heeft met het concrete nalevinggedrag binnen het beheersgebied (zie hoofdstuk 4). Hierdoor ontstaat een 'gat' tussen beleid en uitvoering.

4.5 Maatregelen die de doelmatigheid en klantvriendelijkheid bevorderen

De toelichting bij de bevindingen bij deze norm bestaat uit de weergaven van de casus Klanttevredenheidsonderzoek handhaving 2009 en de casus Communicatie. T.a.v. deze beide casussen heeft de Rekenkamercommissie aanvullende vragen geformuleerd (zie ook de tabellen hieronder).

Het doel van het *Klanttevredenheidsonderzoek Handhaving 2009* was om inzicht te krijgen in de mate van tevredenheid van de externe klanten van de afdeling Handhaving. Het Klanttevredenheidsonderzoek vond plaats in de periode 30 juli tot en met 31 december 2009.

De doelgroep van het onderzoek bestaat uit iedereen die in 2009 met de afdeling Handhaving te maken heeft gehad. Dat zijn zowel burgers, bedrijven als overheden. De contacten konden gaan over de controle van een vergunning, een handhavings sanctie of over een heffingscontrole.

Er zijn 632 uitnodigingen verzonden. Aan het onderzoek namen 77 personen deel, waarmee de respons komt op 12,2%. Van de respondenten komt ongeveer 2/3 uit de categorie bedrijven en 1/3 zijn burgers. Een klein deel (2,6%) vertegenwoordigt de overheden. Het gemiddelde rapportcijfer over de categorieën en sectoren van de doelgroep is 7,28.

Rijnland wil gezien de lage respons het Klanttevredenheidsonderzoek in 2010 herhalen alvorens conclusies aan het onderzoek te verbinden.

Tabel 4.5.1 Onderzoekvragen casus KTO Handhaving 2009

	Bevindingen Rkc
Hoe is het onderzoek Klanttevredenheid Handhaving 2009 uitgevoerd?	De uitnodiging om deel te nemen is per brief verzonden. Deze brief bevatte het verzoek een enquête op internet in te vullen.
Waarop is de selectie van het aantal van 632 gebaseerd? (is bv. minder dan het aantal controles per jaar)	Alle uitgevoerde controles die bij brief zijn afgehandeld.
Wat is de werkelijke respons?	1%? (6000 bedrijven / 632 uitnodigingen = 10% / respons is 77 personen)
Welke methode van analyse?	Samenvatting van reacties
Is het onderzoek representatief en betrouwbaar?	Ervaring met kto's leert: bij herhaling wordt de respons lager
Welke conclusies zijn aan het onderzoek klanttevredenheid Handhaving in 2009 verbonden?	Besluit tot herhaling

Rijnland als geheel onderscheidt in zijn communicatiestrategie voor de periode 2010-2015 in totaal drie doelgroepen:

- Samenwerkingspartners
- Klanten
- Interne organisatie

In het communicatieplan van Rijnland staat kernachtig: "Je wordt gemakkelijker als autoriteit gezien als je op een prettige manier met je klanten omgaat." Vanuit deze gedachte wil Rijnland:

- De samenwerkingspartners (bv. andere overheden) in een vroegtijdig stadium pro-actief benaderen (bv. bij planvorming)
- Burgers en bedrijven vroegtijdig informeren over effecten, waarmee zij rekening kunnen houden.
- communiceren over wat Rijnland doet (uitvoering) en niet zozeer over wat Rijnland wil (plannen/doelen)
- Burgerparticipatie (Rijnland heeft een verordening hiervoor opgesteld)
- Klanttevredenheidsonderzoeken

In het communicatieplan wordt handhaving niet expliciet en als apart aandachtspunt genoemd. Op één plaats komt het woord handhaving voor, namelijk in de vermelding van het Klanttevredenheidsonderzoek Handhaving 2009 (zie vorige casus).

De afdeling Handhaving maakt extern en intern gebruik van communicatie bij:

- informatievoorziening aan burgers, bedrijven, overheden en brancheorganisaties
- uitleg van wetwijzigingen
- eenduidigheid in vergunningen
- sessies/meetings van vergunningverleners en handhavers (bv. gezamenlijke stafvergaderingen van de twee afdelingen)

Tabel 4.5.2 Onderzoekvragen casus Communicatie

	Bevindingen Rkc
Wat is binnen Rijnland de rol van communicatie in relatie tot handhaving?	Communicatie is een ondersteunend instrument t.o.v. handhaving.
Welke rol speelt handhaving in de recentelijk vastgestelde communicatiestrategie van Rijnland?	Handhaving wordt als voorbeeld genoemd van klanttevredenheid-onderzoeken.
Hebben de handhavingnota's een communicatieparagraaf?	Nee (de rol van communicatie wordt wel genoemd, maar summier).
Is er een communicatiebudget voor handhaving?	Ja, voor publicaties en bekendmakingen; De Afdeling Handhaving kan projectvoorstellen indienen bij Communicatie (onderdeel van afdeling Advies).
Welke rol wordt aan het instrument communicatie toegekend teneinde het informatieniveau van bedrijven en burgers te vergroten?	Communicatie wordt ingezet bij: <ul style="list-style-type: none"> - verwoording brieven - opstellen brochures - persberichten
Is er een communicatieplan voor Keur en Wvo (Waterwet)?	Nee
Worden communicatie en handhaving door Rijnland gezien als gelijkwaardige instrumenten om het naleefgedrag te verbeteren?	Rijnland hecht steeds meer belang aan communicatie (zie communicatiestrategie Rijnland 2010-2015), maar er is (nog) geen visie op de betekenis communicatie bij de bevordering van goed naleefgedrag.
Is Communicatie binnen Rijnland met betrekking tot handhaving 'slechts' een ondersteunend proces?	Ja

NORM 5 HANDHAVING VOLGENS PRAKTIJKRICHTLIJNEN

Rijnland beschikt over duidelijke richtlijnen voor handhavers en handelt volgens deze richtlijnen.	
Deelnormen	Bevindingen Rkc
Rijnland beschikt over:	
5.1 actueel en juist bestand op locatieniveau	Dit is beschikbaar
5.2 handboek met richtlijnen voor:	Handboek handhaving is niet meer bijgewerkt sinds 2007. Wel zijn er individueel beheerde richtlijnen per project. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de projectleiders handhaving.
- toezicht	
- reacties op normafwijkingen	
- opleggen van sancties bij overtredingen	
- onderbouwing van structurele gedoogsituaties	
5.3 Rijnland handelt volgens de eigen praktijkrichtlijnen	Dit is moeilijk te bepalen vanwege het verouderde handboek en het (nog) ontoereikend functioneren van IRIS.

Toelichting op bevindingen

5.1 Actueel en juist bestand op locatieniveau

Het locatiebestand is vastgesteld in de Legger. De Legger wordt door de VV vastgesteld nadat een openbare inspraakronde is geweest. Na vaststelling is de Legger het formele uitgangspunt, ook al bevat deze aantoonbaar feitelijke onjuistheden. De Legger wordt onder meer gehanteerd bij de Schouw.

5.2 Handboek met richtlijnen

De afdeling Handhaving heeft interne richtlijnen vastgelegd in het "Handboek Handhaving". Het Handboek Handhaving is verouderd. Het is niet meer aangepast in 2008 en 2009. In interviews is aangegeven dat dit handboek sinds medio 2007 niet meer is bijgewerkt. Richtinggevend voor de praktische handhaving zijn de projectleiders die leiding geven aan de projecten waarin de handhaving van Rijnland plaatsvindt. Het instrueren van het projectteam is een verantwoordelijkheid van de projectleider die daarvoor zelf uitzoekt wat er moet gebeuren en teamleden brieft. Richtlijnen voor specifieke projecten zijn niet gebundeld samengebracht op één (digitale) plaats op de server van Rijnland, maar projectleiders hebben hun eigen archief voor dit soort zaken.

5.3 Rijnland handelt volgens de eigen praktijkrichtlijnen

In algemene zin onderscheidt de afdeling Handhaving de volgende taken:

- voorlichting
- toezicht
- risicoanalyse en prioritering
- handhaving
 - o bestuursrechtelijk
 - o strafrechtelijk

De voorlichting is gericht op het uitleggen van de geldende regels, de noodzaak van deze regels en de mogelijke gevolgen van de overtreding. De voorlichting wordt individueel (controles, handhavingacties en afhandeling van klachten en vragen) en op bedrijfstak (folders en voorlichtingsbrieven) gegeven. Voorbeelden van een bedrijfsmatige voorlichting zijn:

- Folder Agrarische activiteiten en het lozingenbesluit open teelt en veehouderij
- Brief inzake Cross Compliance (juli 2009)

Toezicht wordt uitgeoefend door middel van:

- *Surveillance*: constateren van overtredingen 'in de buitenlucht'. Het doel hiervan is zichtbaarheid en vergroting pakkans.
- *Periodieke bezoeken*: regelmatige bezoeken aan de bij Rijnland bekende activiteiten. Controle kan integraal dan wel beperkt zijn. Het doel hiervan is eveneens zichtbaarheid en vergroting pakkans.
- *Opleveringscontrole*: kort na het van kracht worden van een (wijziging van een) vergunning kan een opleveringscontrole worden uitgevoerd. Het doel hiervan is kennismaken met nieuwe situatie of snel optreden bij overtredingen.

- *Meldingen*: initiatief ligt bij derden, die informatie geven over mogelijke overtredingen van de geldende regelgeving. De behandeling staat Rijnland vrij. Het gaat jaarlijks om ongeveer 400 meldingen (2009). Deze komen centraal binnen bij Klachtencoördinatie. Tevens bestaat de mogelijkheid om anoniem te melden via de website van Rijnland.
- *Handhavingverzoek*: initiatief van derde met concreet verzoek om handhavinginstrumenten in te zetten. Rijnland moet binnen 8 weken een besluit nemen op een handhavingbezoek.
- *Administratieve controle*: beoordeling van ingediende administratie, met de mogelijkheid dat de administratie bij het bedrijf wordt onderzocht.
- *Schouw*: nalopen van watergangen aan de hand van de schouwkalender, waarbij wordt gecontroleerd of de onderhoudsplichtigen het watersysteem voldoende hebben onderhouden. Het doel hiervan is primair de waterkwantiteit van het watersysteem te waarborgen. Er wordt op meerdere momenten in het jaar schouw gevoerd: bladschouw, voorjaarschouw, zomerschouw, najaarschouw, strandschouw en incidenteel diepteschouw).
- *Hercontrole*: onderzoek of een eerder geconstateerde overtreding is beëindigd.

Afhankelijk van aard en omvang van de overtreding kiest de afdeling Handhaving voor:

- waarschuwing
- dwangsom
- bestuursdwang
- intrekking vergunning
- gedogen

De afdeling Handhaving kent twee soorten handhavers:

- Handhavers die specialistisch te werk gaan (in 2009: 10,32 fte, in 2010: 10,38 fte)
- Handhavers die zich richten op gebieden (in 2009: 9,25 fte, in 2010: 13,65 fte)

De afdeling telt zes bijzondere opsporingsambtenaren die in voorkomende gevallen optreden onder leiding van het Openbaar Ministerie. In de praktijk wordt van deze strafrechtelijke handhaving zelden gebruik gemaakt. De afdeling Handhaving wenst deze laatste taak meer inhoud te geven. Met de dijkgraaf is besproken hoe de strafrechtelijke handhaving meer inhoud zou kunnen krijgen.

Verdere toelichting bij de bevindingen bij deze norm bestaat uit de weergaven van de casus Lozingenbesluit en de casus Najaarschouw. T.a.v. deze beide casus heeft de Rekenkamercommissie aanvullende vragen geformuleerd (zie de tabellen 5.3.1 en 5.3.2. hieronder).

Casus Lozingenbesluit

De onderstaande tabel geeft inzicht in de aanvullend gestelde vragen en bevindingen van de Rkc ter zake van het Lozingenbesluit.

Tabel 5.3.1 Onderzoekvragen casus Lozingenbesluit

	Bevindingen Rkc
In hoeverre heeft Rijnland inzicht in de mate van naleving van het Lozingenbesluit?	Aantal geconstateerde overtredingen is bekend, maar is er geen meetlat voor de bepaling van de mate van naleving.
Is het aantal vergunningen dat valt onder het besluit bekend?	Ja.
Is IRIS operationeel?	IRIS is operationeel, d.w.z. dat de toepassing draait, maar niet naar volle tevredenheid van Handhaving. Omdat de doorlooptijd van de implementatie van IRIS lang was, is in de huidige toepassing bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de introductie van de Waterwet in 2010, waardoor medewerkers kunstmatig zaken moeten scheiden (conform onderscheid Keur / Wvo) terwijl inmiddels integraal gewerkt wordt.
Op welk niveau heeft Rijnland inzicht in naleefgedrag? Op het niveau van het besluit? Of op een ander niveau, bijvoorbeeld per cluster (industrie/agrarisch/Keur)?	Per rubriek bedrijven (zoals glastuinbouw, veehouderij, industrie). Hieruit is het niveau per cluster af te leiden, met de beperkingen zoals eerder geschetst t.a.v. de definitie van naleving.

Casus Najaarschouw

In het kader van de schouw controleert het waterschap tweemaal per jaar op de inhoud van de Legger 'aan de buitenkant'. Dat controleren heet ook wel 'schouwen'. Het schouwen gebeurt aan de hand van de regels die er in de Keur en Legger staan. Een aantal medewerkers van het waterschap gaat 'op

locatie' het watersysteem bekijken. Tijdens de schouw wordt beoordeeld of iedereen zich aan de onderhoudsplicht heeft gehouden.

De najaarschouw wordt uitgevoerd door koppels van waterbeheerders en handhavers. Voor aanvang van de schouw hebben de koppels een instructie gekregen over het gebruik van de veldcomputers, het beoordelen van de watergangen aan de hand van beleidsregels en het invoeren van de waarschuwingsbrief in het schouwproces.

De Rkc heeft een casus uitgevoerd met betrekking tot najaarschouw 2008. De onderstaande tabel geeft inzicht in de aanvullend gestelde vragen en bevindingen van de Rkc.

Tabel 5.3.3 Onderzoekvragen casus Najaarschouw

	Bevindingen Rkc
Wat betekent het aantal sancties in de zin van doeltreffendheid van de handhaving?	Doeltreffendheid is niet te bepalen aan de hand van aantal sancties.
Worden de resultaten van de najaarschouw geanalyseerd?	ja
Hoe werken beheerders en handhavers samen?	Watersysteembeheerders en handhavers vormen koppels tijdens de schouw en raadplegen elkaar – na de schouw – bij hun reguliere werkzaamheden – in geval van vragen/problemen.
Hoe wordt uniformiteit van optreden gegarandeerd bij de inzet van verschillende soorten medewerkers?	Gezamenlijke instructie van handhavers en beheerders en de vraagbaak bij de schouwcoördinatie.
Heeft een schouw gevolgen voor de hoeveelheid vergunningen dat wordt aangevraagd?	Ja, na een schouw neemt het aantal vergunningaanvragen toe
Hoe verhouden de resultaten van de najaarschouw zich tot eerdere najaarschouwen?	De resultaten van de evaluaties van de schouwen worden echter nog niet op een consistente wijze gerapporteerd waardoor de vergelijkbaar van cijfers over de jaren heen moeilijk is
In hoeverre worden de resultaten van de schouw gebruikt om de risicoanalyse (en eventueel het Klanttevredenheidsonderzoek) te verfijnen?	Evaluatie schouw (watersystemen) wordt meegenomen bij opzet nieuwe schouw, maar wordt niet gebruikt om risicoanalyse (milieu) en kto's te verfijnen.

Norm 6 RAPPORTAGE TER VERANTWOORDING

De ambtelijke organisatie legt verantwoording af aan D&H D&H legt verantwoording af aan VV.	
<i>Deelnormen</i>	<i>Bevindingen Rkc</i>
Rijnland beschikt over jaarlijkse rapportages aan het bestuur met daarin:	
6.1 verantwoording over doelen en resultaten	Belangrijkste verantwoordings- instrumenten zijn het Programma-jaarverslag en de Buraps. Daarin wordt zowel aan D&H als VV verantwoording afgelegd. De opbouw is conform de begroting, dus consistent. Dit betekent dat D&H en VV inzicht hebben in de geleverde handhavinginspanningen, maar niet in nalevingniveaus binnen Rijnland zoals gesteld in de beleidsnota's.
6.2 analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid	Er is geen analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid van handhaving aangetroffen in de periode 2006-2009 aangetroffen. Van een systematische analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid inzake handhaving is geen sprake. Wel wordt op de uitvoeringsinformatie (handhavinginspanningen) steeds een korte toelichting gegeven, waardoor in sommige opzichten te beoordelen is, om welke redenen Handhaving meer of minder geleverd heeft dan vooraf afgesproken.
6.3 voorstellen tot verbetering	Er is in de verantwoording aan de VV geen plan van aanpak opgenomen waarin verbetervoorstellen worden gedaan. Wel heeft de wijze van risicoanalyse een ontwikkeling doorgemaakt die ook met D&H is gecommuniceerd.

Toelichting op bevindingen


6.1 Verantwoording over doelen en resultaten

Belangrijkste verantwoordingsinstrumenten zijn het Programmajaarverslag en de Buraps. Daarin wordt zowel aan D&H als VV verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties bij de handhaving Keur en handhaving Wvo. De opbouw van het Programmajaarverslag 2009 is conform de begroting, dus consistent met gestelde doelen en de (aldus) geuite informatiebehoefte van de VV.

In het Programmajaarverslag 2009 werd als volgt gerapporteerd (voorbeeld Keur):

Tabel 6.1.1: Prestatie indicatoren 2009

Prestatie indicatoren handhaving Keur	Begroting 2009	Resultaten 2009
Steekproefsgewijze controles Nota handhaving keur (% van het aantal ingediende/afgegeven meldingen/vergunningen)	30%	50%
Controle van risicovolle vergunningen Nota handhaving keur (% van het aantal vergunningen)	100%	100%
Ondernomen acties tegen geconstateerde overtredingen (% van het aantal overtredingen)	100%	100%
Aantal schriftelijke waarschuwingen keur (% van het totaal aantal /steekproefsgewijze en risicovolle) controles)	20%	12%
Aantal bestuursdwang / dwangsombeschikkingen keur	30	11
Aantal processen verbaal keur	15	0
Aantal aankondigingen dwangsommen schouw	4.000	2.315
Aantal bestuursdwang beschikkingen schouw	150	541



Hierbij werden door Rijnland de volgende kanttekeningen vermeld om verschillen tussen de begroting en de realisatie te duiden (blz. 13 Programmajaarverslag 2009):

- *Door de in de loop van het jaar vervulde vacatures (8 stuks) zijn er meer controles uitgevoerd dan gepland. De inzetbaarheid van de nieuwe handhavers was op het gebied van de keur relatief hoog.*
- *De trend is dat het naleefgedrag van verleende vergunningen verbetert. De scope zal derhalve steeds meer worden verlegd naar illegaliteit.*
- *Meer controles hebben geleid tot mondelinge waarschuwingen waardoor het aantal schriftelijke waarschuwingen lager was.*
- *Naleefgedrag aangaande de schouw lijkt te verbeteren.*
- *Van deze bestuursdwangbeschikkingen hebben er uiteindelijk 50 geresulteerd in een uitvoering van bestuursdwang.*

De Rkc acht het opvallend dat Rijnland beter naleefgedrag constateert, terwijl Rijnland geen duidelijke systematiek hanteert om het naleefgedrag te meten. Ook ontbreekt een expliciete duiding van het aantal sancties in relatie tot het aantal controles in het Programmajaarverslag.

6.2 Analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid

De onderstaande tabel 6.2.1. geeft samenvattend aan in hoeverre Rijnland beschikt over de vereiste informatie om doelmatigheid en doeltreffendheid te analyseren en in hoeverre Rijnland daadwerkelijk rapporteert over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Tabel 6.2.1 Beschikt Rijnland over vereiste gegevens?

	Ja	Neen
Verzameling gegevens	x	
Prestaties	x	
Doelstellingen	x	
Effecten		x
Doelmatigheid		x
Doeltreffendheid		x


6.3 Voorstellen tot verbetering

In de jaarplannen van de afdeling Handhaving worden wel risico's en problemen verwoord (zie ook deelnorm 4.2), maar een verdere analyse van de ontstane problemen ontbreekt en er wordt ook geen duidelijk plan van aanpak opgenomen ter bestrijding van de problemen. Ervaringen uit een voorgaand uitvoeringsjaar worden wel genoemd, maar daar worden niet structureel oplossingen / verbeteringen bij genoemd.

Ook in programmabegrotingen 2009 en 2010 alsmede in de Burap's worden enkele problemen betreffende het handhavinginstrument gesignaleerd (zie deelnorm 6a), maar ook hier ontbreekt een plan van aanpak ter bestrijding van de problemen.

In dit verband is het interessant om de bevindingen van de provincie Zuid-Holland te noemen. De provincie Zuid-Holland trok bij de beoordeling van de professionalisering van de milieuhandhaving op 18 februari 2010 ten aanzien van de handhaving van waterkwaliteitsaspecten door Rijnland de volgende conclusies:

"U voldoet op dit moment niet geheel aan de kwaliteitseisen. De beleidsnota, nota Handhaving VWO is uit 2004 en daarmee verouderd. Het beleid had in 2008 vernieuwd moeten worden.



Tijdens het gesprek is aangegeven dat in 2010 het beleid wordt opgesteld en in het najaar 2010 wordt opgeleverd. Dit is ook opgenomen als project in het (concept) afdelingsplan 2010.

Voor het beleidsplan is inmiddels een nieuwe risicomethodiek ontwikkeld. Het betreft een integrale methodiek die gebruikt kan worden voor zowel Wvo/Waterwet als Keur, en dient verankerd te worden in het nieuw op te stellen handhavingbeleid. De methodiek is goed ontwikkeld en kan ter plekke goed worden toegelicht.

Ter verbetering van de methodiek doen wij de aanbeveling om met risicobenadering inzicht te geven in de benodigde capaciteit en vervolgens te prioriteren. Nu wordt er gelijktijdig geprioriteerd door de afdeling, waardoor de indruk kan ontstaan dat met de huidige capaciteit het volledige taakveld kan worden uitgevoerd.

Elk jaar wordt de methodiek uitgevoerd om het jaarprogramma op te stellen, echter wordt hierbij geen rekening gehouden met eventuele achterstanden van het vorige jaar. Ook in het uitvoeringsprogramma wordt hier geen aandacht aan besteed. Tevens bevat het uitvoeringsprogramma inconsistenties in het aantal controles. Dit laatste wordt nog aangepast in het programma 2010."

Rijnland heeft toegezegd de door de provincie voorgestelde verbeteringen door te voeren en is hiermee ook al begonnen.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Naam	Functie	
Mw. J. Lanting	Jurist Afdeling Advies	28 april 2010
Dhr. G. Doornbos	Dijkgraaf	1 juni 2010
Dhr. F. Hoogland	Hoofd Afdeling Advies	2 juni 2010
Mw. L. van Mourik	Hoofd Afdeling Plantoetsing en Vergunningverlening	2 juni 2010
Dhr. T. van Tilburg	Hoofd Afdeling Beleid	9 juni 2010
Dhr. M. Maréchal	Hoofd Communicatie	15 juli 2010
Mw. M. Tusveld en dhr. W. van der Gaag	Hoofd Afdeling Handhaving en adviseur Handhaving	20 juli 2010 en 5 aug. 2010

Bijlage 2: Lijst met geraadpleegde documenten

Intranet Rijnland
Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap van Rijnland
Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer 2005
Prioriteringsprotocol voor meldingen van (vermeende) illegale werken in het kader van de keur (aanvulling op Nota Handhaving Keur van 1 september 2006))
College voorstel, vergaderdatum 15 april 2008, "Risicoanalyse, prioritering en planning activiteiten afdeling Handhaving, registratienummer 08 07832
Risicoanalyse, prioritering en planning handhavinginzet 2008
Prioriteren bij Rijnland (Rapport), 5 februari 2009 (organisatiebrede prioritering van activiteiten, niet specifiek handhaving)
Begroting 2008-2012
Programmabegroting 2009
Programmabegroting 2010
Nota Handhaving Wet verontreiniging Oppervlaktewateren 2004
Nota Handhaving Keur, Peil en Nautisch Beheer 2006-2009
Jaarplan 2009 Afdeling Handhaving
Jaarplan 2010 Afdeling Handhaving
Handboek Handhaving van Afdeling Handhaving
Klanttevredenheidsonderzoek afdeling Handhaving 2009
Brief van Provincie Zuid-Holland n.a.v. Beoordelingsgesprek professionalisering van de milieuhandhaving 2007
Brief van Provincie Zuid-Holland n.a.v. Beoordelingsgesprek professionalisering van de milieuhandhaving 2009
Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), De Tafel van Elf, oktober 2006
Unie van Waterschappen, Model Nota Handhaving Keur, mei 2007
Algemene Rekenkamer, Handhaving door Rijksinspecties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28.271, nrs. 1-2
Algemene Rekenkamer, Handhaven en gedogen, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2
Algemene Rekenkamer, Europese regelgeving, Implementatie van Europese Richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 31 498, nrs. 1-2
Rekenkamer Utrecht, Gericht en Geregeld, een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht, oktober 2007



Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap van Rijnland

Voorzitter

Mr. W.R. de Boer

Leden:

Drs. E.J.M. Willems RA MA

Drs. R.H. Kerst

Mr. O.H. Gennissen

Ambtelijk secretaris:

drs. C. van Rietschoten

Postadres:

Postbus 156, 2300 AD Leiden

Telefoon:

071-3063813

Website:

www.rijnland.net/rekenkamercommissie