



Professionalisering Handhaving

Transparantie als norm

Februari 2004

Voorwoord

Het Waterschap is fors in ontwikkeling. De fusie tussen de waterschappen De Aa en De Maaskant betekent meer mogelijkheden de kwaliteit op een hoger peil te brengen. De keuze in 2003 om te handhaving te professionaliseren aan de hand van kwaliteitscriteria, is bij uitstek de kans voor de organisatie de bedrijfsvoering in al haar facetten te versterken. Deels zijn er al keuzes gemaakt, deels moeten nog keuzes bepaald worden. Het proces waarmee de kwaliteitscriteria in de organisatie worden ingebed heeft de benaming *professionalisering handhaving* gekregen. In het proces hebben de provincies de regierol gekregen.

Het proces is gestart met het uitvoeren van een nulmeting. Deze nulmeting is door iedere handhavende organisatie uitgevoerd en vervolgens geverifieerd door een externe auditor. De resultaten van de audit zijn verwerkt in een bestuurlijk verslag van de nulmetingen, die door de organisaties begin 2003 zijn toegezonden aan de provinciale regisseurs. Op basis van de nulmetingen dienden de organisaties ook een verbeterplan op te stellen en voor goedkeuring aan de provinciaal regisseur voor te leggen. Dit verbeterplan bevat de acties die ondernomen worden om aan de kwaliteitscriteria te gaan voldoen.

Ook de waterschappen de Aa en de Maaskant hebben een nulmeting uitgevoerd. Met het oog op de fusie is een gezamenlijk verbeterplan opgesteld.

Dit verbeterplan is door de provinciale regisseur getoetst en goed bevonden. De uitwerking van dit verbeterplan is in de bijgaande documenten opgenomen.

Hoewel er bij de beide waterschappen tal van onderdelen aanwezig waren waarmee reeds aan een deel van de criteria werd voldaan, is voor het nieuwe waterschap Aa en Maas gekozen voor een volledige uitwerking van alle criteria. Waarbij uiteraard het goede dat reeds aanwezig was bij de beide waterschappen is benut. De uitwerking is, met externe begeleiding, gebeurd door een werkgroep van medewerkers van de beide waterschappen. De werkgroep heeft gerapporteerd aan een stuurgroep, waarin twee bestuurders van de waterschappen, het sectorhoofd van de toekomstige sector Strategie en Beleid en de beide afdelingshoofden vergunningverlening en handhaving zitting hadden.

Op deze wijze wordt de handhavingsaanpak voor het Waterschap Aa en Maas vormgegeven. De volgende stap in dit verbeteringstraject zal zijn de keuze voor een management- en/of diagnosemodel waar bij de organisatie op verschillende deelaspecten zal worden beschreven.

De Dijkgraaf,

drs. L.P.M. van den Berg

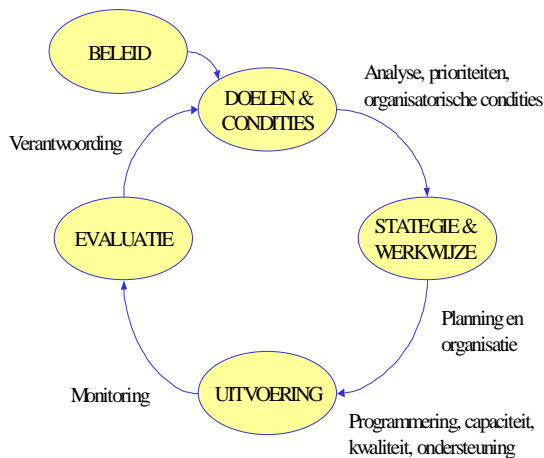
Inhoudsopgave

Voorwoord		1
Inhoudsopgave		3
Samenvatting		5
Hoofdstuk 1	Doelen en condities	8
1.1	Probleem- en risicoanalyse	8
1.1.1	Inhoud methodiek	9
1.1.2	Gebruik risicomatrix	10
1.2	Prioriteiten en doelstellingen	11
1.2.1	Prioriteiten	11
1.2.2	Doelstellingen	12
1.3	Borging van middelen (begrotingscyclus)	13
1.4	Organisatorische condities	13
1.4.1	Functiescheiding	13
1.4.2	Roulatieregeling	14
1.4.3	Mandaatregeling	15
1.4.4	Strafrechtelijke aansturing BOA's	16
1.4.5	Bereikbaarheidsregeling	17
1.4.6	Uitbestedingskader	18
Hoofdstuk 2	Strategie en werkwijze	20
2.1	Nalevingstrategie	20
2.1.1	Communicatie	20
2.1.2	Voorlichting	21
2.1.3	Subsidie	21
2.1.4	Convenanten	22
2.1.5	Handhaving	23
2.2	Toezichtstrategie	24
2.2.1	Toezicht algemeen	24
2.2.2	Verschillende vormen van toezicht	25
2.2.3	Overige aspecten toezichtstrategie	27
2.3	Stanctiestrategie	28
2.3.1	Maatschappelijke positionering ("Zo handhaven we in Brabant)	28
2.3.2	Optreden bij eigen dienst	33
2.3.3	Kader dwangsom	35
2.4	gedoogstrategie	36
2.4.1	Gedoogsituaties	36
2.4.2	Minimumeisen gedogen	37
2.4.3	Handhaven gedoogbeschikkingen	38
2.5	In- en externe afstemming	38
2.5.1	Interne afstemming	38
2.5.2	Externe afstemming	39

2.6	Protocollen en instructies	39
2.6.1	Handhavinguitvoeringsmethoden / toezichtplannen	39
2.7	Communicatieprotocol handhaving	40
2.7.1	Toezichtresultaten	40
2.7.2	Aangezegde en opgelegde sancties	41
2.7.3	Gedoogbesluiten	42
Hoofdstuk 3	Uitvoering	43
3.1	Handhavinguitvoeringsprogramma	43
3.1.1	Reguliere controles	43
3.1.2	Projecten	43
3.1.3	Repressieve handhaving	43
3.1.4	Heffingen	43
3.2	Capaciteitsberekening	44
3.2.1	Kengetal tijdsbesteding toezichtsvormen	45
3.3	Kwaliteit en capaciteit	46
3.3.1	Kwaliteit functies	46
3.3.2	Opleidingsplan	46
3.4	Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	47
3.4.1	Digitale hulpmiddelen	47
3.4.2	Abonnementen	47
3.4.3	Hulpmiddelen handhaving	48
Hoofdstuk 4	Evaluatie	50
4.1	Kwaliteitsborging	50
4.1.1	Procesbeschrijving	50
4.1.2	Toetsing processen	50
4.1.3	Kwaliteitsverbetering handhaving	50
4.2	Monitoring	51
4.2.1	Monitoring handhaving	51
4.2.2	Verantwoording	53
Bijlagen		56
A	Schema Handhavingstrategie	57
B	Implementatiewijzer	60
C	Mandaatverordening	64
Begrippenlijst		67

Samenvatting

De ministeries VROM, Verkeer en Waterstaat, het IPO, de VNG en de Waterschappen, partners in handhaving hebben overeenstemming bereikt over kwaliteitscriteria ten aanzien van handhaving. De bestuursrechtelijke handhavende partners dienen per 01 januari 2005 hieraan te voldoen. De processen worden gekenmerkt door het begrip transparantie. Hoe het waterschap handelt en welke doelstellingen daarbij worden gehanteerd is, meer dan voorheen, expliciet gemaakt. Ook meer dan voorheen wordt nadrukkelijk het bestuur bij de reguliere taken betrokken. Door prioriteiten en doelstellingen vast te leggen, door de strategieën vast te stellen, door de middelen voor de uitvoering expliciet beschikbaar te stellen en door verantwoording te vragen aan de ambtelijke medewerkers en zelf verantwoording af te leggen over de uitvoering en de doelbereiking. Het waterschap volgt voor de handhaving op deze wijze de beleidscyclus.



Figuur A: Beleidscyclus

De kwaliteitscriteria zijn gebaseerd op een adequaat handhavingproces. In deze procesbenadering worden vier blokken onderscheiden met activiteiten die volgtijdelijk, in samenhang met elkaar worden uitgevoerd, zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen, teneinde gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden. De kwaliteitscriteria per fase zijn nader uitgewerkt: 'Doelen en condities', 'Strategie en werkwijze', 'Uitvoering' en 'Evaluatie'.

De kwaliteitscriteria

De handhavingaanpak van het waterschap Aa en Maas is gestart met een *probleemanalyse*. Hiervoor is gebruik gemaakt van de inzichten die

voortkomen uit het Emissiebeheersplan (EBP) en de cijfers uit het verleden (historie) bij de (beide) voormalige Waterschappen. In de probleemanalyse zijn alle handhavingstaken van het Waterschap betrokken. In totaal betreft het ruim 450 lozingen (meldingen en vergunningen) van industriële bedrijven (incl. gemeentewerven), ca. 450 overstortlozingen door 24 gemeenten en circa 8.850 lozingen van agrarische bedrijven waarop het waterschap toezicht houdt op de naleving van de WVO en zonodig handhavend optreedt. Bij deze aantallen, is duidelijk dat kwalitatief goed toezicht houden betekent dat er keuzen moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld.

Voor de *nalevinganalyse* en *risicoanalyse* is gebruik gemaakt van een, voor het waterschap toegesneden methodiek, van het Ministerie van Justitie. Op grond van de uitgevoerde probleem en nalevingsanalyse zijn prioriteiten gesteld. De hoogste prioriteit voor de handhaving is daarbij gelegd bij die lozingen waar een overtreding een belangrijk negatief effect op de kwaliteit van het oppervlaktewater of op de goede werking van de zuiveringstechnische werken kan hebben. Dit zijn onder andere de chemische bedrijven, de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) van het waterschap zelf en de riooloverstorten.

De (*naleef*)doelstellingen voor de handhaving die het waterschap zich heeft gesteld zijn ambitieus en gebaseerd op de risico-inschatting. Het waterschap wil deze doelstellingen in 2008 hebben bereikt.

Risicocategorie	Doelstellingen 2008	
	Naleefgedrag normering	Naleefgedrag meet- en registratieverplichtingen
Zeer groot	95 %	100 %
Groot	80 %	
Gemiddeld		
Gering		
Zeer gering		

Tabel A: doelstellingen handhaving

Samenvatting

De borging van de middelen die voor de handhaving nodig zijn, vindt plaats door middel van de begroting. Hiervoor wordt de begrotingscyclus gebruikt.

Uitgangspunt bij de vaststelling van processen is functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving. De medewerkers die vergunningen opstellen, zijn niet de medewerkers die de handhaving uitvoeren. Dit is duidelijk, zowel voor de medewerkers als voor de vergunninghouders. Om te voorkomen dat er een belangenverstremeling zou kunnen ontstaan tussen handhavers en de bedrijven, kiest het waterschap voor een periodieke roulatie van de handhavers.

Bepaalde handhavingstaken, die geheel volgens het bestaande en goedgekeurde beleid zijn, worden door het DB gemandateerd. Hierdoor kan het bestuur zich richten op de hoofdlijnen en wordt de snelheid van handelen vergroot. Bij bijzondere handhavingzaken of bestuurlijk gevoelige zaken blijft de besluitvorming voorbehouden aan het bestuur. Voor eventuele strafrechtelijke handhaving beschikt het waterschap over medewerkers die naast bestuurlijke handhaving ook buitengewoon opsporingsambtenaren zijn voor het strafrecht. Deze zijn indien zij aan een strafrechtelijk onderzoek werken onderworpen aan de aansturing door het Openbaar Ministerie. Strafrechtelijke zaken tegen het waterschap zullen echter door de reguliere politie worden uitgevoerd.

Handhavingstrategieën

Er zijn 4 strategieën ter uitvoering van de handhavingstaak van het Waterschap.

De *nalevingstrategie*, geeft naast handhaving zelf ook instrumenten als voorlichting, convenanten en subsidiering ter naleving van de regels. Daarnaast zal goede communicatie met de doelgroepen een belangrijke verhogende werking op het nalevinggedrag bewerkstelligen.

De *toezichtstrategie* handelt over korte en uitgebreide bedrijfscontroles, administratieve controles en thema gerichte of gebiedsgerichte controles. Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Toezicht vindt plaats op basis van een jaarprogramma waarin routinematige controles, controles in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten zijn opgenomen. In het kader van het regionale samenwerking wordt uitvoering gegeven aan "de oog en oorfunctie". Het waterschap hanteert

het uitgangspunt dat de lozers met enige regelmaat contact hebben met het waterschap door middel van fysiek bezoek. Dit bezoek dient bovendien zodanig te zijn dat de lozer zich ook serieus genomen voelt, met andere woorden het bezoek is goed voorbereid, er is tijd om de relevante bedrijfsonderdelen te bezoeken, er is gelegenheid om met de verantwoordelijken van de lozers te spreken en er wordt een rapport van de controle gemaakt en toegezonden.

Bij lozers met individuele vergunningen is er tenminste één keer per 2 jaar contact, bij lozers die onder een lozingenbesluit vallen tenminste één keer per tien jaar. Voor vergunde lozingen worden de volgende gemiddelde controlefrequenties per risicocategorie gehanteerd.

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	2	5
Groot	2	2
gemiddeld	2 kort	2
gering	1 kort	1
Zeer gering	0,5 kort	1

Tabel B: controlefrequenties per risicocategorie

Voor de *sanctiestrategie* sluit het waterschap aan bij de provinciebreed afgesproken handhavingstrategie 'Zo handhaven wij in Brabant'. Bij overtreding één hersteltermijn, waarna bij voortdurende van de overtreding het bestuursrechtelijk instrumentarium wordt aangekondigd en zonodig gebruikt. Ook het strafrecht wordt in dat geval ingelicht omtrent de overtreding. Voor de dwangsomoplegging is een kader opgesteld. Omdat het voor het DB moeilijk is zichzelf een dwangsom op te leggen indien de overtreding is geconstateerd bij eigen lozing, is gekozen om naast het OM en de VROM-inspectie hierbij het AB in te lichten, zodat een democratische controle op de gemaakte afwegingen mogelijk wordt. Transparantie is ook hierbij de norm.

Voor de *gedoogstrategie* volgt het waterschap het landelijk beleid. Uitgangspunt is geen stilzwijgend gedogen.

Samenvatting

De werkwijze is vastgelegd in werkprocesbeschrijvingen met bijbehorende protocollen en instructies. En op deze wijze geborgd in de organisatie.

Handhavinguitvoeringsprogramma

De uitvoering van de handhaving wordt jaarlijks vastgelegd in een *handhavinguitvoeringsprogramma*. In dit uitvoeringsprogramma (feitelijk het werkplan van de afdeling handhaving) worden de door het bestuur vastgestelde prioriteiten, ambities en doelstellingen vertaald naar inzet en prestatie door de afdeling en de medewerkers in een planning. Uit het programma volgt de capaci-

teit die noodzakelijk is om het programma uit te voeren. Het realiseren van het hoge ambitieniveau en rekening houden met de prioritering betekent dat de afdeling Handhaving jaarlijks circa 17.000 uur aan preventieve en repressieve handhaving besteed (14 fte). De *kwaliteit* die voor de handhaving van de *medewerkers* wordt verwacht is opgenomen in de functiebeschrijvingen.

De professionele en transparante uitvoering van de handhaving stelt hoge eisen aan de registratie. Deze moet zijn ingericht op een zodanige wijze dat de ondernomen stappen en keuzen die in de handhaving zijn gemaakt te monitoren en te nadien rapporteren zijn.

1 Doelen en Conditie

1.1 Probleemanalyse handhaving

Het Waterschap Aa en Maas heeft de zorg voor de waterkering, de waterhuishouding en de waterkwaliteit in het Noordoosten van Noord-Brabant. Het beleid en de doelstellingen die het Waterschap hierbij nastreeft zijn voor het grootste deel vastgelegd in het Waterbeheersplan. Dit waterbeheersplan is het kader voor de uitvoering van de taken op het gebied van emissiebeheersing, inrichting en beheer en onderhoud. Een verdere planmatige uitwerking met betrekking tot de waterkwaliteit is het emissiebeheersplan. Hierin worden 8 deelgebieden onderscheiden:

- Aa beekdal
- Peelhorstlopen
- Oude, Astense en Kleine Aa
- Hertogswetering (regio midden)
- De Raam (regio Oost)
- Koningsvliet / Dieze (regio West)
- Wilhelminakanaal
- Zuid-Willmsvaart.

Voor de onderscheiden deelgebieden wordt in het beheersgebied vastgesteld wat de kwaliteitsdoelstellingen zijn voor het betreffende gebied (op basis van de functies), wat de actuele waterkwaliteit is en welke de probleemstoffen zijn. Vervolgens dienen de bijdragen van de emissiebronnen aan de actuele waterkwaliteit te worden vastgesteld. Daarna kan het waterschap planmatig de activiteiten vaststellen die ondernomen moeten worden om de bijdrage van de betreffende emissies zodanig te beperken dat de gewenste waterkwaliteit bereikt wordt: een emissiereductieplan. Hierbij zullen ook vergunningverlening en handhaving een rol spelen.

Voor de handhaving gaat het daarbij om inrichtingsgebonden en niet inrichtingsgebonden taken. Deze zijn als volgt gedefinieerd:

Inrichting: een lozing op een continue vaste locatie, vallend onder:
WVO
Lozingenbesluiten

Niet-inrichting: een lozing die niet aan een locatie gebonden is, vallend onder:
WVO
Lozingenbesluit
Convenant

Globaal gaat het om de volgende handhavingstaken:

Inrichtingsgebonden	Niet inrichtingsgebonden
Industrie Agrarisch (LOV en Glami) Overstorten Vaste objecten Huishoudelijk afvalwater Stedelijk afvalwater	Agrarisch (LOV) Bodemsaneringen/ proefbronneringen Bouwstoffenbesluit Diffuse bronnen

Tabel 1: handhavingstaken

Met betrekking tot de waterbodempkwaliteit is door het waterschap een Meerjarenplan waterbodempkwaliteit opgesteld. In dit meerjarenplan is opgenomen welke maatregelen het waterschap neemt ten aanzien van de van vervuilde waterbodems. Deze maatregelen zijn onderverdeeld naar onderhoudsbaggerwerkzaamheden en een saneringsprogramma.

Vooralsnog is het waterschap nog niet zover dat er een koppeling gemaakt kan worden tussen de gegevens over de waterkwaliteit in een bepaald gebied, de bijdragen van de verschillende individuele lozingen in dat gebied aan de waterkwaliteit en de mate waarin handhaving de naleving van de norm bij deze lozingen de waterkwaliteit bevordert. Dit betekent dat de voorliggende risico-inschatting nog niet is gebaseerd op de risico's van lozingen op de immiszie in een bepaald watersysteem, maar is gebaseerd op algemene risico's van de emissie.

De handhavingstaak WVO van het waterschap Aa en Maas behelst de activiteiten die de naleving van de wet en de op grond daarvan gestelde regels bevorderen. Tot deze handhavingstaak behoort onder andere het geven van voorlichting over de wet en de regels, het houden van toezicht op de naleving van de regels en het bevorderen van de naleving door bij geconstateerde overtreding (te dreigen met) bestuursrechtelijk op te treden. In het algemeen wordt de taak uitgevoerd door de lozers individueel te bezoeken.

Het waterschap is qua middelen niet ingericht om alle individuele potentiële overtreders voor te lichten of om voortdurend toezicht te houden op alle potentiële overtreders. Daarom is het, ten einde de handhavingstaken op het gebied van de WVO door het waterschap Aa en Maas efficiënt en met zoveel mogelijk effect te kunnen uitvoeren,

1 Doelen en Conditie

noodzakelijk keuzen te maken. Keuzen die de handhaving stuurt door de uitvoering te richten op die potentiële overtreders waar een aanmerkelijk risico ligt en daarbij doelstellingen aan te geven voor wat er met handhaving moet worden bereikt. Doelstellingen die gelet op de aard van de handhavingstaak zullen liggen op het bereiken van naleving en door het grotendeels ontbreken van de eerder genoemde immissie gerichte parameters nog niet op het realiseren van een bepaalde waterkwaliteit.

De prioritering en doelstellingen voor de uitvoering van de handhaving door het Waterschap worden jaarlijks geijkt op de probleemanalyse. Deze probleemanalyse wordt opgesteld op basis van de op dat moment aanwezige gegevens (=kennis) omtrent de lozingen (de inrichtingsgebonden en niet inrichtingsgebonden taken), de waterkwaliteit (de problemen zoals deze bijvoorbeeld blijken uit het emissiebeheersplan), de effecten van overtredingen en de naleving van de wet en daarop gegronde regels (de kans op overtreding). Hiervoor is een methodiek gebruikt die is afgeleid van de methode die het ministerie van Justitie (bureau rechtshandhaving) heeft opgesteld. In deze methodiek worden subjectieve inzichten op een gelijke manier weergegeven. De methode is en blijft echter subjectief, het is uitsluitend een hulpmiddel om keuzen te rationaliseren.

Na een prioritering op hoofdlijnen en bedrijfstakniveau door middel van deze methode, kan (eventueel) een verfijndere prioritering binnen een (of enkele) bedrijfstak(ken) plaatsvinden door de individuele leden van deze bedrijfstak(ken) op een aantal punten door te lichten.

De huidige probleemanalyse is opgesteld op basis van een globaal inzicht in de betekenis van emissies, alsmede in de risico's van overtreding. Het emissiebeheersplan zal medio 2004 gereed zijn en ook historische gegevens omtrent naleefgedrag en effecten van overtreding zijn niet of nauwelijks vastgelegd. De huidige probleemanalyse is daarom vooral te zien als een eerste aanzet, die door betere gegevensregistratie en toenemende kennis over watersystemen steeds beter zal worden in de komende jaren.

Het waterschap zal de komende jaren deze verbetering maken. Tot dat moment zal voor de risicoanalyse een emissiebenadering worden gebruikt in plaats een risicoanalyse die meer aansluit bij de immissiebenadering.

1.1.1 Inhoud methodiek

De uit te voeren handhavingstaken die in de probleemanalyse worden betrokken, zijn:

1. handhaving van de WVO
2. handhaving op het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderijen (LOV)
3. handhaving op het Besluit glastuinbouw en milieu (glami)
4. handhaving op het Lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater
5. handhaving op het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater
6. handhaving op het Lozingenbesluit bodemsaneringen en proefbronnering
7. handhaving op het Lozingenbesluit vaste objecten
8. handhaving op het Bouwstoffenbesluit
9. handhaving op de convenanten diffuse bronnen

De bij deze taken behorende milieuproblemen zijn de verontreiniging van het oppervlaktewater. Hierbij is een differentiatie mogelijk naar het (stroom)gebied waarin de lozing plaatsvindt. In de methodiek is een dergelijk verfijning mogelijk, maar wordt deze nu nog niet mogelijk (zie inleiding). De individuele beoordeling van lozingen volgens de COMA-methodiek voorziet hierin wel.

In de methodiek zijn de risico's voor bedrijfstakken of soorten lozingen berekend als:

*het negatieve effect van overtreding * kans op overtreding.*

Het gaat daarbij om de effecten van overtreding van de regels voor die bedrijfstak of dat soort lozing en de kansen in de betreffende bedrijfstal of soort lozing dat een overtreding plaatsvindt indien het waterschap zijn handhavingstaak niet zou uitoefenen.

De volgende negatieve effecten zijn benoemd:

- schade aan de volksgezondheid of veiligheid; door de overtreding zal de volksgezondheid schade oplopen of zal de veiligheid worden geschaad.
- schade aan de chemische, ecologische en/of waterbodemp kwaliteit van het oppervlaktewater; door de overtreding wordt schadelijke stoffen geloosd waardoor de kwaliteit van het oppervlaktewater schade oploopt.
- schade aan de natuur; door de overtreding wordt niet alleen de ecologie van het water aangetast, maar ontstaat ook daarbuiten schade aan de natuur.
- schade aan de werking van de zuiverings-

1 Doelen en Conditie

- technische werken;
door de overtreding van de lozingsnormen op de riolering komt de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken in het geding.
- financieel economische schade;
door de overtreding wordt financiële of economische schade geleden, denk bijvoorbeeld aan financiële claims aan het waterschap, onverhaalbare bestuurskosten, economische schade aan derden.
 - schade aan het imago van het waterschap en het bestuur;
door de overtreding wordt het beeld van een op zijn taken berekend waterschap en/of een krachtadig en goed bestuur geschaad.

1.1.2 Gebruik risicomatrix

In de risicomatrix worden aan deze negatieve effecten van overtredingen al naar de mate waarin het effect optreedt een score toegekend van geen effect (0,01) tot 5, een zeer groot effect. Per effect is bepaald wat onder een bepaalde score moet worden verstaan (zie tabel 4).

Indien het negatieve effect niet optreedt, is de score 0,01.

Naast het effect speelt de kans op overtreding een rol. Hiervoor worden dezelfde inschattingselementen voor spontane naleving (dat wil zeggen naleving zonder toezicht door het waterschap) gebruikt die door het ministerie van Justitie zijn gedefinieerd. Ook de kans wordt in een score van geen kans op overtreding (0,01) tot 5 (zeer grote kans op overtreding) weergegeven.

Kans op overtreding	Score
Geen kans	0,01
Geringe kans	1
Enige kans	2
Gemiddelde kans	3
Grote kans	4
Zeer grote kans	5

Tabel 3: invulling scores op kans

Negatief effect	Score = 1	Score = 2	Score = 3	Score = 4	Score = 5
Schade aan volksgezondheid / veiligheid	Enkele personen pijn, gering gevaar gezondheid	Enkele personen gering letsel, enig gevaar gezondheidschade	Meerdere personen, gezondheidsschade, enkele ernstig letsel	Een dodelijk slachtoffer, meerdere personen ernstige letsel / gezondheidsschade	Meerdere dodelijk slachtoffers,
Schade aan de waterkwaliteit	Geen benoembare schade	Lozing van afbreekbare organische stoffen, bezinksel	Lozing van grijze lijst stoffen, chloride, ijzer	Lozing van aandachtstoffen: aromaten, cyanide, niet afbreekbaar CZV, KWS, minerale oliën, etc.	Lozing van zwarte lijststoffen
Schade aan de natuur	Geringe aantasting van het (natuurlijk) aanzien	Aanzienlijke aantasting van het (natuurlijk) aanzien	Aantasting van de leefomgeving voor kortere duur	Aantasting van de leefomgeving voor langere duur	Vernietiging van de leefomgeving
Schade aan de werking van zuiveringstechnische werken	Nauwelijks schade	Aanvullende zuiveringsmaatregelen nodig	Overschrijding van de lozingsnorm RWZI	RWZI korte tijd buiten werking	RWZI voor langere duur buiten werking (> 24 uur)
Financieel-economische schade	Euro 1- 1.000	Euro 1.000 – 10.000	Euro 10.000— 100.000	Euro 100.000 – 1.000.000	> euro 1.000.000
Bestuurlijke schade	Gering bestuurlijk belang / aantasting imago	Enig bestuurlijk belang / aantasting imago	Gemiddeld bestuurlijk belang / aantasting imago	Groot bestuurlijk belang / aantasting imago	Zeer groot bestuurlijk belang / aantasting imago

Tabel 2: invulling scores op de negatieve elementen

1 Doelen en Conditie

Naarmate betere gegevens op geaggregeerd niveau aanwezig zijn uit de handhaving, bijvoorbeeld het aantal normoverschrijdingen dat per controle in een bepaald bedrijfstak of soort lozing wordt aangetroffen, zal de subjectieve inschatting van de kans op overtreding een objectieve onderbouwing krijgen.

Met deze gegevens wordt de tabel ingevuld waarin de bedrijfstakken en andere soorten lozingen zijn vermeld. Per handhavingstaak (= toezicht en handhaving op een bedrijfstak/andere soort lozing) wordt vervolgens:

- Het gemiddelde berekend van de scores op de negatieve effecten;
- Deze gemiddelde score vermenigvuldigd met de kans.

Dit levert de risicoscore voor de betreffende bedrijfstak of andere soort lozing. Deze ligt tussen 0,01: alle effect geen, geen kans op overtreding en 25: alle effecten maximaal, kans op overtreding zeer groot.

Een bijzonder punt van aandacht is het verschil tussen directe en indirecte lozers. Bij directe lozers is de schade aan de zuiveringstechnische werken altijd 0,01 (geen schade). Dit zou een scheef beeld kunnen opleveren. Indirecte lozers zouden immers bij overtreding zowel schade aan de zuiveringstechnische werken kunnen opleveren als, tengevolge daarvan, een schade aan de kwaliteit van het oppervlaktewater kunnen veroorzaken. Omdat het op bedrijfstakniveau niet mogelijk is de indirecte dan wel directe lozing te voren uit te sluiten, zijn beide schades voor de bedrijfstakken van belang en wordt daarop gescoord.

Bij lozingen waarvan tevoren vaststaat dat deze uitsluitend op oppervlaktewater plaatsvindt (bijvoorbeeld een RWZI, overstort of in de open teelt) is er uiteraard geen schade aan zuiveringstechnische werken en is er ook geen score. In dat geval wordt de score voor schade aan oppervlaktewater dubbel geteld.

Begin 2003 is in het kader van Professionalisering Handhaving een nulmeting uitgevoerd. De resultaten zijn 02 juli 2003 gepresenteerd aan de waterschappen. Hieruit volgde dat de waterschappen behoefte hebben aan een methodiek voor het uitvoeren van een probleem- en nalevinganalyse en een methodiek voor prioritering c.q. gezamenlijke invulling van kwaliteitscriteria (1.1 en 1.2) Hiertoe is een projectgroep ingesteld vanuit

Unie van Waterschappen, vormgegeven door verschillende waterschapsmedewerkers en een adviesbureau. Gepland is uiterlijk april 2004 een methodiek ontwikkeld te hebben. Het eindproduct zal moeten aansluiten op bestaande of in het kader van de EKRW ontwikkelde analyses van milieuproblemen. Daarnaast moet het voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria.

1.2 Prioriteiten en doelstellingen

1.2.1 Prioriteiten

Op grond van de uitgevoerde probleemanalyse en risicoanalyse zijn de onderstaande lozingen aangewezen als *hoogste prioriteit* voor de handhaving:

- lozingen chemische industrie
- riooloverstorten – gemengde stelsels
- rioolwater zuiveringsinstallaties
- tankautocleaning en vatenwasbedrijven
- riooloverstorten- gemengde stelsels met randvoorwaarden
- grote organische lozers
- autowrakkendemontage
- prei en wortelwasserijen.

Deze lozingen scoren 'zeer groot' in de risicoanalyse. Het betreft 70 vergunningen van bedrijfslozingen waaronder 14 RWZI's van het waterschap, 96 vergunningen voor riooloverstorten en ca 70 lozingen van bedrijven die onder een lozingenbesluit vallen.

De volgende prioritaire lozingen zijn:

- afvalstortplaatsen
- motorenrevisie
- papier en kartonindustrie
- galvanobedrijven
- milieustraten / kca depots
- vollegrondsgroenteteelt

Van deze lozingen wordt het risico als 'groot risico' beoordeeld. Het betreft 62 vergunningen van bedrijven en 340 lozingen die onder een lozingenbesluit vallen.

Lozingen met een 'gemiddeld risico' vormen de derde prioriteit voor de handhaving:

- leerlooierijen en leerfabrieken
- garagebedrijven
- houtimpregneerbedrijven
- rechtstreekse lozingen
- boomkwekerijen
- transport en loonwerk bedrijven

1 Doelen en Conditie

- hemelwateruitlaat gescheiden stelsel
- laboratoria
- overige afvalverwerking
- mengvoederindustrie
- chromateerbedrijven
- textielveredelingsbedrijven
- mestverwerkende bedrijven
- particuliere afvalwaterzuiveringsinstallaties
- houtreinigingsbedrijven
- groencompostering
- roestvrij staal beitsbedrijven
- champignonteeltbedrijven
- bloembollenwasserrij
- wasserijen
- bouw- en sloopafvalbedrijven
- tapijtcoatingbedrijven
- zeefdrukkerijen
- witloftrekkerijen
- grondwatersaneringen / beheersingen
- ijzerbeitserijen
- rundveehouderij
- bodemsaneringen en proefbronneringen
- glastuinbouwbedrijven
- lozingen vaste objecten
- lozingen bouwstoffenbesluit

Dit zijn 299 vergunningplichtige bedrijfslozingen, 11 lozingen van hemelwateruitlaten en circa 2.230 lozingen die onder een lozingenbesluit vallen.

De volgende lozingen zijn als lozingen met een 'gering risico' ingeschat:

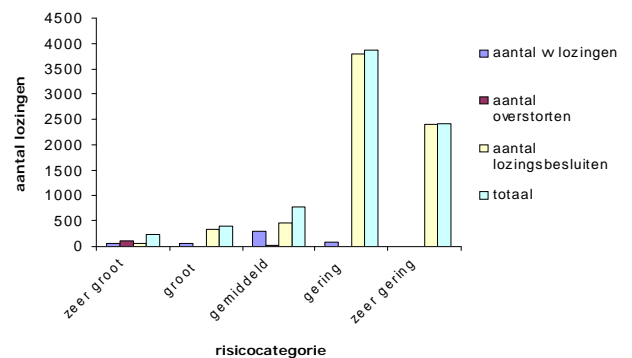
- overige metaalindustrie
- ijzerfosfateren
- vismesterijen / kwekerijen
- ziekenhuizen
- zinkfosfateren
- verf, lak, en drukinktfabrieken
- anodiseerbedrijven
- waterleidingbedrijven
- koelwaterlozingen
- groentewasserijen
- fruitteelt
- akkerbouw
- 'gedragslijn' bronneringen
- pluimveebedrijven
- lozingen huishoudelijk afvalwater

Dit zijn 84 vergunningplichtige lozingen en circa 3.790 lozingen onder een lozingenbesluit.

Lozingen met een 'zeer gering risico' zijn:

- plastic verwerkende bedrijven
- betonmortel centrales
- varkenshouderijen.

Het betreft 9 vergunningplichtige bedrijfslozingen en circa 2.400 lozingen onder een lozingenbesluit. In de onderstaande grafiek is de verdeling van de lozingen over de risicocategorieën weergegeven.



Figuur 1: Aantallen lozingen per risicocategorie

1.2.2 Doelstellingen

Bij de verschillende risicocategorieën zijn de hoofddoelstellingen voor de handhaving gerelateerd aan de naleefgedrag. Deze doelstellingen zijn in de onderstaande tabel weergegeven:

Risicocategorie	Doelstellingen 2008	
	Naleefgedrag normering	Naleefgedrag meet- en registratieverplichtingen
Zeer groot	95 %	100 %
Groot	80 %	
Gemiddeld		
Gering		
Zeer gering		

Tabel 4: doelstellingen handhaving

Hierbij zijn de overwegingen als volgt:

De lozingen in de risicocategorie 'zeer groot' zijn gekenmerkt door een belangrijk negatief effect op het oppervlaktewater of op de werking van de

1 Doelen en Conditie

zuiveringstechnische werken in combinatie met elementen voor spontane naleving die een relatief hoge kans op overtreding doen vermoeden. Het is bij deze lozingen daarom voor het waterschap van belang dat de normstellingen in de vergunningen zo goed mogelijk worden nageleefd. Omdat een 100 % naleving niet gegarandeerd kan worden is de doelstelling gekozen voor een zo hoog mogelijke naleving, maar tenminste 95%.

Voor de overige lozingen zijn de effecten in het algemeen kleiner. De naleving van de norm dient ook bij deze lozingen zo hoog mogelijk te zijn, maar tenminste 80 %.

De meet- en registratieverplichtingen die de lozers zijn voorgeschreven dienen 100% te worden nageleefd. Hiermee behoudt het waterschap zicht op de lozingen, ook indien er niet zelf door middel van bedrijfscontrole fysiek toezicht plaatsvindt. Belangrijk in de overweging is dat ook de lozer zelf door te voldoen aan de administratieve verplichtingen zicht houdt op de lozing en bij (dreigende) normoverschrijding zelf maatregelen kan nemen om weer aan de norm te gaan voldoen. De eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf wordt hiermee gestimuleerd.

De doelstellingen zijn ambitieus. Het waterschap wil de bovenstaande naleefdoelstellingen in 2008 hebben bereikt. Op basis van een inschatting van het huidige naleefgedrag lijkt dit een realistisch tijdspad. In de monitoring en verantwoording zal jaarlijks worden aangegeven in welke mate de doelstellingen worden gerealiseerd.

1.3 Borging van middelen (begrotingscyclus)

De middelen die voor de uitvoering van de handhaving benodigd zijn worden geborgd door middel van de begroting van het waterschap Aa en Maas.

Voor het opstellen en vaststellen van de begroting is een jaarplan opgesteld die voor de gehele organisatie geldt. De begroting wordt jaarlijks in november vastgesteld door het Algemeen Bestuur voor het jaar daarop.

Tussentijdse bijstelling is mogelijk naar aanleiding van de zogenoemde voorjaarsnota.

1.4 Organisatorische condities

1.4.1 Functiescheiding

Het Waterschap Aa en Maas hanteert functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau. Hierop is één uitzondering: het verlenen van de weinige een groten-deels gestandaardiseerde vergunningen voor agrarische activiteiten alsmede het verbinden van nadere voorschriften aan agrarische bedrijven en huishoudelijke lozingen die onder een lozingenbesluit vallen gebeurt bij de afdeling handhaving.

Vergunningverlening en handhaving gemeentelijke overstorten.

In het afdelingsplan emissiebeheer/vergunningen (juni 2003) is aangegeven dat de vergunningverlening en handhaving van overstortvergunningen binnen de afdeling vergunningen wordt geplaatst. De reden hiervoor was dat in de organisatieontwikkeling tijdens het fusieproces is gekozen voor een cliëntgerichte organisatie, waarbij alle kennis omtrent vergunningverlening en handhaving was gegroepeerd naar een doelgroep, in dit geval de gemeenten. Dit is inmiddels achterhaald. In principe zijn alle overstorten binnen de Aa en Maas vergund. Deze vergunningen dienen nu te worden gehandhaafd.

In de kwaliteitscriteria voor de professionalisering evenals in de sanctiestrategie die in het kader van de regionale handavingsamenwerking voor heel Brabant als uniform model is vastgesteld, wordt uitgegaan van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Hierop gelden geen uitzonderingen.

Omdat er voor de lozingen vanuit rioolstelsels geen redenen aanwezig zijn om af te wijken van dit uitgangspunt wordt vergunningverlening en handhaving bij overstorten gescheiden en daarbij de volgende randvoorwaarden te hanteren.

Vergunningverlening.

Om een zinvolle en motiverende invulling te geven aan het vergunningproces dient bij de vergunningverlener kennis aanwezig te zijn met betrekking tot de werking van het rioolstelsel. Vanuit zijn discipline zal hij deelnemen aan het overleg met betrekking tot het tot stand komen van rioleringsplannen. Vervolgens kan hij zelfstandig, zowel procedureel als inhoudelijk, de vergunning verlenen. Voor gemeenten ontstaat meer duidelijkheid over wie aanspreekpunt is voor de vergunningverlening en intern ontstaat meer duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het uiteindelijke product.

1 Doelen en Conditie

Handhaving.

Na het verlenen van de vergunning wordt de vergunning overgedragen aan de handhaver van de afdeling handhaving. Om een volwaardige gesprekspartner te zijn voor de gemeente zal ook de handhaver over aanvullende kennis met betrekking tot rioolstelsels moeten beschikken. De handhaver, in beginsel samen met de vergunningverlener, voert een overdrachtscontrole uit. Er wordt een toezichtsplan voor de overstorten opgesteld en besproken met de gemeente. In dit plan wordt aan de gemeente duidelijk gemaakt wat wordt verwacht en hoe het waterschap optreedt tegen overtredingen. De vergunning wordt vervolgens in het reguliere controleprogramma opgenomen.

Aanvullende voorschriften en handhaving agrarische lozingen

De meldingen van vooral agrarische lozingen die onder een lozingenbesluit vallen worden door de afdeling handhaving behandeld. In veruit de meeste gevallen is er geen aanleiding om de voorschriften die aan de betreffende lozingen aan te scherpen, maar volstaat toezicht.

In die uitzonderlijke gevallen waar aanscherping noodzakelijk wordt geacht en volgens de AmvB ook mogelijk is, wordt dit uitgevoerd door een senior medewerker van de afdeling handhaving volgens de werkprocesbeschrijvingen 'Meldingen WVO' respectievelijk 'Vergunningverlening WVO'.

De seniormedewerker voert alle aanvullende voorschriften procedures voor agrarische lozingen uit, zodat voor het merendeel daarvan er in feite al sprake is van functiescheiding. Slechts voor de lozingen waar aanvullende eisen zijn gesteld en waarvoor de seniormedewerker zelf ook de handhaver is, zal de betreffende melding met de daaraan gekoppelde aanvullende voorschriften door een andere medewerker moeten worden gecontroleerd. In het geautomatiseerde systeem 'Waterpro' wordt dit geregeld door de bedrijven toe te delen aan toezichthouders.

Vergunningverlening en handhaving 'gestandaardiseerde' vergunningen

Voor een gering aantal agrarische lozingen waarvoor een WVO vergunning verleend moet worden omdat de activiteit niet door een lozingenbesluit wordt gedekt, wordt de vergunning door de afdeling handhaving verleend. De vergunningen voor dit type lozingen is verregaand gestandaardiseerd. De vergunningen worden verleend door

een senior toezichthouder van afdeling handhaving. Dit betekent dat de betreffende toezichthouder kennis moet hebben van het werkterrein waarop de vergunning zich richt en de ontwikkelingen die daarin spelen, maar ook kennis en vaardigheden moet hebben op het terrein van vergunningverlening en de daarbij behorende procedures. Hij volgt daarbij het werkproces 'vergunningverlening WVO'.

Daarnaast is er een aantal lozingen waarvoor een vergunningprocedure praktisch een te zwaar instrument is. Het gaat bijvoorbeeld om lozing van een (tijdelijke) bronningen op de riolering waarbij het enige vereiste is dat de lozer de geloosde hoeveelheden meet en meldt aan het waterschap. Voor deze lozingen is een standaard 'gedoogbrief' vastgesteld. Hiervoor is een werkproces 'gedogen'.

Ook bij de bovengenoemde lozingen wordt het principe van functiescheiding toegepast. De medewerker van de afdeling handhaving die voor een dergelijke lozing de vergunning heeft opgesteld draagt de vergunning ten behoeve van handhaving over aan een andere medewerker van de afdeling handhaving. Het afdelingshoofd houdt toezicht op het op juiste wijze volgen van het principe van functiescheiding. Via Waterpro zijn de vergunningen en vergunningverleners geregistreerd. De handhaving en de handhaver worden via hetzelfde systeem geregistreerd. Op die manier is scheiding van taken vastgelegd.

De werkwijze waarop vergunningverlening en handhaving voor gestandaardiseerde vergunningen op personele wijze zijn gescheiden in plaats van op organisatieniveau, zal begin 2005 worden geëvalueerd.

1.4.2 Roulatie systeem

In het kader van de professionalisering worden randvoorwaarden gesteld ten aanzien van de verhouding toezichthouder versus bedrijf.

Enerzijds is het met het oog op een zakelijke afhandeling van de handhaving van belang voor zowel het bedrijf als ook voor het waterschap om te zorgen voor toezichthouders met voldoende kennis van het bedrijfsproces. Voor de handhavers die gebiedsgericht werken is het bovendien noodzakelijk om gebiedskennis op te doen. Anderzijds verdient het de voorkeur om toezichthouders niet langdurig aan een vaste caseload te koppelen om belangenverstremming of subjectieve behandeling van overtredingen te voorkomen.

1 Doelen en Conditie

Teneinde tegemoet te komen aan dit laatste wordt als volgt gehandeld:

Industrie:

Alle handhavers hebben een werkpakket dat is afgestemd op kennis en beschikbare tijd. Dit werkpakket bestaat uit de vergunningen die aan hen voor handhaving zijn toegewezen en is vastgelegd in het registratieprogramma Waterpro. Iedere vier jaar worden de werkpakketten opnieuw ingedeeld. Hierbij wordt er voor gezorgd dat de handhavers over de vergunningen rouleren. Randvoorwaarde voor de roulatie is dat de vereiste deskundigheid in voldoende mate aanwezig is.

Agrarisch:

Omdat de aandachtsgebieden van toezichthouders buitengebied groot zijn is er een belang om de toezichthouders een aantal jaren binnen een gebied te laten opereren om hen de gewenste gebiedskennis te laten opbouwen. Een termijn van vier jaar wordt hiervoor minimaal gewenst geacht. De handhavers wisselen iedere vier jaar van gebied.

Daar waar lozingen aan een vergunning zijn gebonden, wordt net als bij industrie iedere vier jaar het werkpakket opnieuw ingedeeld. Dit zal in grote mate eveneens gebiedsgericht zijn, met specifieke kennisaccenten. Dit wordt met Waterpro geregistreerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de functiescheiding; een beperkt aantal agrarische WVO-vergunningen wordt op de afdeling handhaving verleend.

Vaste objecten, bronneringen, saneringen:
Bij deze taken is sprake van tijdelijke lozingen en eenmalige of incidentele handhaving. Roulatie is niet nodig.

Gemeenten:

Een uitzondering in de roulatie vormt de handhaving op overstorten gemeenten. Hier is op dit moment voor Waterschap Aa en Maas naast preventieve handhaving vooral sprake van een kennisintensief communicatietraject. Om deze reden wordt gewerkt met een vaste deskundige handhaver tot de handhaving in een nieuwe fase terecht komt. Daarna is roulatie een optie om objectiviteit te optimaliseren. Ook hiervoor is de randvoorwaarde voor de roulatie dat de vereiste deskundigheid in voldoende mate aanwezig is.

1.4.3 Mandaatregeling

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Mandaat is een belangrijk instrument om wet- en regelgeving slagvaardig uit te kunnen voeren. Immers, niet alle uitvoeringshandelingen kunnen feitelijk door het betreffende bestuursorgaan worden afgehandeld.

Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid en effectiviteit van de handhaving is het gewenst dat de bevoegdheden op basis van een mandaatbesluit op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie worden gelegd.

Ten behoeve van de mandatering is door het bestuur van het waterschap op 7 januari 2004 het besluit 'Mandaatregeling' 2004 vastgesteld. Hieruit volgt dat voor de handhaving van de WVO het mandaat doorgaans bij het hoofd van de afdeling Handhaving ligt. Voor zaken die bestuurlijk gevoelig zijn of juridisch complex zijn (bijvoorbeeld sanctiebesluiten) of afwijken van vastgesteld beleid, is de besluitvorming voorbehouden aan het dagelijks bestuur

Bij het verlenen van mandaten is rekening gehouden met de borging van de integriteit van de organisatie (functiescheiding doorgevoerd in de mandaten) en periodieke terugkoppeling naar de mandaatgever. In bestuurlijk gevoelige situaties zal, besluitvorming door de mandaatverlener zelf plaatsvinden.

Er van uit gaande dat het mandaat op een zo laag mogelijk niveau wordt verleend is in de Mandaatregeling voor een groot aantal handelingen, meestal voorbereidend op besluitvorming, voor ondermandaat door het afdelingshoofd naar de afdelingsmedewerkers gekozen. In de praktijk gaat het dan om bijvoorbeeld het verzenden van inspectierapporten en analyseresultaten, het verzorgen van correspondentie ter voorbereiding van de feitelijke besluitvorming etc.

Toepassing van bestuursdwang in spoedeisende situaties gaat altijd na voorafgaande afstemming en daarmee in opdracht van de dijkgraaf. Voorbeeld: het bij een illegale lozing aanzeggen van bestuursdwang en bij weigering direct maatregelen laten treffen (stilleggen lozing, isolatiemaatregelen), is geen eigen bevoegdheid van een toezichthouder; hiervoor heeft hij telkens mandaat nodig van het bevoegde orgaan i.c. de dijkgraaf (zie verder bijlage mandaatregeling)

1 Doelen en Conditie

1.4.4 Strafrechtelijke aansturing BOA's

De afdeling handhaving van het Waterschap Aa en Maas beschikt over vier handhavers die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn. Deze handhavers zijn in eerste instantie handhavers ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving door het waterschap.

Dit betekent dat voor hen, net als voor de overige handhavers van het waterschap, het strategisch handhavingsbeleid, de handhavingdoelstellingen en prioriteiten, het gedoogbeleid, alsmede de werkprocessen richtinggevend zijn voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Er wordt hen een werkpakket toegedeeld voor de uitvoering van preventieve controles en zij overleggen over de uitvoering en de resultaten met het afdelingshoofd. Hiermee wordt ca 75% van de beschikbare tijd besteed.

Het BOA-schap betekent echter dat deze medewerkers van het Waterschap daarnaast ook een relatie hebben met het Openbaar Ministerie (OM). Als BOA zijn zij bij een overtreding zelfstandig in staat het strafrechtelijke handhavingsspoor in te zetten, met andere woorden: ze zijn niet afhankelijk van de komst van de politie om bij een strafbaar feit het strafrecht in te zetten. Indien zij een proces verbaal opmaken als BOA staan zij vanaf dat moment en voor die zaak onder toezicht van de Officier van Justitie (OvJ) voor hun handelen.

De keuze van het waterschap om BOA's in dienst te hebben is een pragmatische keuze. Zowel op het gebied van de handhaving van de WVO als op het gebied van de handhaving van de keur, waterkeringen en waterhuishouding doen zich situaties voor waarbij de bestuursrechtelijke handhaving onvoldoende effect heeft of niet mogelijk is. Deze overtredingen vereisen een gedegen en gespecialiseerde kennis van de regelgeving, maar hebben bij de politie in het algemeen een lage prioriteit. Ook ontbreekt het bij de (basis)politie in het algemeen aan de benodigde kennis.

Door zelf buitengewone opsporingsambtenaren in dienst te hebben kan in dergelijke gevallen het strafrecht worden ingezet zonder tussenkomst van de politie. Ook in die gevallen waar de komst van de politie om niet kan worden afgewacht (heterdaad of andere aan tijd gebonden zaken) kan het strafrechtelijk spoor op deze wijze toch worden gestart.

Voor de inzet van de handhaver als BOA komen de volgende varianten het meest voor:

1. De handhaver / boa besluit, op basis van de door hem waargenomen overtreding en de afweging volgens de werkprocesbeschrijving 'direct en indirect repressief optreden', het strategisch beleid van het waterschap en de vastgelegde kernbepalingen van het OM en zonodig na overleg met het afdelingshoofd, een proces verbaal op te maken van de overtreding en daarmee het strafrechtelijk spoor in te slaan;
2. Een WVO handhavende collega van het waterschap die niet zelf BOA is, besluit overeenkomstig het bovenstaande, dat afgestemd moet worden met het strafrecht bij de door hem / haar waargenomen overtreding en licht daartoe een BOA van het waterschap in over het door hem geconstateerde strafbare feit. De BOA besluit naar aanleiding daarvan over strafrechtelijk optreden en verzorgt in het kader daarvan een goede vastlegging van de feiten (eventueel met fotoreportage);
3. Een handhavende medewerker voor de keur, waterhuishouding of waterkering van het waterschap, zelf geen BOA, besluit dat afgestemd moet worden met het strafrecht bij de door hem / haar waargenomen overtreding en licht daartoe een BOA van het waterschap in over het door hem geconstateerde strafbare feit. De BOA besluit naar aanleiding daarvan over strafrechtelijk optreden;
4. Een andere handhavende organisatie (gemeente, provincie, milieupolitie) treft een overtreding aan waarbij het strafrechtelijk spoor zal worden ingezet en vraagt een BOA van het waterschap om opsporingsassistentie. Dit betreft meestal de 'water aangelegenheden' in het onderzoek, maar het kan ook andere onderwerpen betreffen die onder de bevoegdheid van de BOA vallen (art 1a WED);
5. De BOA wordt als deskundige opsporingsambtenaar op het gebied van water door de OvJ gevraagd deel te nemen aan een strafrechtelijk onderzoek door het OM.

Zodra de BOA op een van de bovenstaande wijzen in een strafrechtelijke actie werkzaam is, staat hij / zij onder toezicht van de officier van Justitie. Het Bestuur van het Waterschap heeft met betrekking tot de uitvoering van strafrechtelijk onderzoek geen zeggenschap over de BOA's. Wel zal, indien door een derde het verzoek om

1 Doelen en Conditie

bijstand door een BOA van het waterschap wordt gedaan, in het algemeen overleg plaatsvinden met het waterschap over de inzet.

Wanneer een bestuursrechtelijke handhavingactie wordt afgestemd met strafrechtelijke handhaving is opgenomen in de sanctiestrategie. De verantwoordelijkheid voor het volgen van deze afstemmingswerkwijze ligt bij de leidinggevende van de BOA, voor zover dit niet anders is overeengekomen met het OM. Dit betekent ook dat de leidinggevende steeds op de hoogte is van lopende strafrechtelijke onderzoeken en kennis neemt van de inhoud van de processen-verbaal, in zoverre dit het belang van het onderzoek niet schaadt.

De strafrechtelijke werkzaamheden hebben voorrang boven de reguliere preventieve handhavende werkzaamheden. Op het moment dat een BOA met strafrechtelijke werkzaamheden belast is, wordt diens inzet voor de preventieve werkzaamheden opgeschoven. Ten behoeve van de planning zal hierover wel overleg plaatsvinden tussen de BOA en het afdelingshoofd handhaving en indien noodzakelijk de Officier van Justitie. In de planning wordt reeds tijd ingeruimd voor de uitvoering van strafrechtelijke handhaving door de BOA's.

Tijdens de regionale overleggen handhaving-samenwerking wordt de handhaving regionaal afgestemd. Dit geldt tevens voor het strafrechtelijke handhavingsspoor. Door de deelnemer aan deze overleggen voor het waterschap worden de resultaten van het overleg op de afdeling handhaving teruggekoppeld. Het waterschap zal met het andere bevoegde gezag ad hoc bilateraal afstemmen en daarnaast het lokale uitvoeringsoverleg gebruiken voor de structurele afstemming van actuele bedrijfsgebonden handhaving.

De processen verbaal die door de BOA's van het waterschap worden ingezonden zullen, voordat toezending aan de OvJ plaatsvindt, op kwaliteit (volledigheid, compleetheid, juistheid) worden getoetst door een collega BOA. De leidinggevende is mede verantwoordelijk voor de kwaliteits-toets van de processen verbaal. Vervolgens worden de processen verbaal naar het OM gestuurd. Een kopie van het proces verbaal wordt naar het regionale politie korps gestuurd.

Vanuit artikel 162 Wetboek van Strafvordering is er een verplichting tot het melden van overtredingen aan de Officier van Justitie waartoe de

ambtenaar niet met opsporing is bevoegd. Het behoort tot de competentie van de OvJ om nader te bepalen wat wel en niet gemeld behoeft te worden. Vooralsnog heeft de OvJ geen 'lijstje' opgesteld.

De BOA's van het waterschap zullen tot de OvJ nader uitsluitel geeft, die zaken melden aan het OM die aansluiten bij hun werkzaamheden. Hier toe behoren onder andere:

- mogelijke overtredingen van de milieuwetgeving zowel binnen inrichtingen als velddelicten ten aanzien van afval en bodemverontreiniging;
- mogelijke overtredingen van de flora en fauna wet;
- mogelijke overtredingen van de natuurbeschermingswet;
- mogelijke overtredingen van boswet;
- mogelijke nautische overtredingen.

De strafrechtelijke inzet van de BOA's zal in de MARAP's worden opgenomen (aantallen opge maakte processen verbaal, tijdsbesteding).

1.4.5 Bereikbaarheidsregeling.

De afdeling handhaving van het waterschap Aa en Maas is als volgt bereikbaar:

Binnen kantoor tijd is de bereikbaarheid van de toezichthouders van de betreffende teams gegarandeerd door de directe beschikbaarheid van toezichthouders. Deze zijn telefonisch bereikbaar of door middel van een mobiele telefoon oproepbaar indien zij niet op kantoor aanwezig zijn.

Buiten kantoor tijd is het waterschap via één centraal nummer bereikbaar. Klachten, meldingen etc. worden via de centrale meldkamer van de brandweer doorgemeld aan de calamiteitencoördinator die namens de 5 districten van het waterschap de wachtdienst bemand.

De calamiteitencoördinator meldt naar eigen inzicht, dan wel na een ter plaatse uitgevoerde inspectie door één van de gebiedsmedewerkers, of de komst van een boa gewenst is.

De boa's zijn hiervoor in een wachtdienstregeling geplaatst, zodat hun kennis en bevoegdheden op elke situatie buiten kantoor tijd beschikbaar is om in een ongewenste situatie bewijs te verzamelen en een juiste afhandeling te garanderen. (harde regeling). Hiervoor is een procesbeschrijving opgesteld.

1 Doelen en Conditie

Indien de boa ter plaatse de specifieke deskundigheid van de toezichthouder voor de lozing wil raadplegen, is dit mogelijk. Dit raadplegen kan een telefonisch advies zijn, dan wel het ter plaatse ondersteunen van de boa. De toezichthouder dient hiertoe eveneens in een bereikbaarheidsregeling te zijn geplaatst.

Bijgevoegd is een schema van bereikbaarheid buiten kantoor tijd in het kader van de calamiteitenwacht dienst. De opschaling tot en met de bereikbaarheid van de boa's is hierin vermeld.

1.4.6 Uitbestedingskader

De afdeling Handhaving van het Waterschap Aa en Maas heeft de mogelijkheid om op basis van een afweging werkzaamheden uit te besteden. Werkzaamheden worden uitbesteed voor het uitvoeren van het primaire proces (handhaving) of voor werkzaamheden die het primaire proces ondersteunen (beleidsonderzoek, beleidsondersteuning, metingen, laboratoriumwerkzaamheden, etc.).

Uitbesteding van het primaire werkproces gebeurt indien er verschil bestaat tussen de afdelingsplanning en daadwerkelijke uitvoering. Het verschil tussen planning en uitvoering kan verschillende oorzaken hebben, denk bijvoorbeeld aan:

(dreigende) achterstand ten gevolge van:

- vacatures;
- langdurige ziekte van één van de medewerkers;
- bijzonder verlof van één van de medewerkers, bijvoorbeeld ouderschapsverlof, zwangerschapsverlof;
- boven verwachting hoog aantal handhavingactiviteiten met een hoge werkintensiteit;
- geen of te weinig deskundigheid en / of ervaring op een bepaald terrein in huis is;
- onafhankelijkheid essentieel is voor het succes van de opdracht.

extra werkzaamheden in verband met:

- bijzondere door het bestuur opgedragen of goedgekeurde activiteiten buiten het programma;
- invoering van nieuwe regelgeving;
- nieuwe landelijke handhavingprioriteiten.

Deze (dreigende) verschillen tussen planning en uitvoering worden door het hoofd van de afdeling Handhaving gerapporteerd volgens het werkproces 'uitvoering afdelingsplan'. Indien de keuze is de geplande werkzaamheden uit te voeren, zal extra inzet noodzakelijk zijn. Deze inzet wordt in principe verkregen door uitbesteding van werkzaamheden. Uitsluitend indien er sprake lijkt te zijn van structurele uitzetting van de werkzaamheden zullen ook personele consequenties worden overwogen.

Het waterschap Aa en Maas zal in principe bij uitbesteding die handhavingwerkzaamheden zelf blijven uitvoeren die bestuurlijk gevoelig liggen en die grote gevolgen kunnen hebben voor het aquatisch milieu en / of de zuiveringstechnische werken.

Soorten uitbesteding

- Uitbesteding van de handhavingwerkzaamheden kent twee hoofdsoorten:
- Inhuren van tijdelijk personeel teneinde voorkomende, niet uitputtend gedefinieerde handhavingwerkzaamheden uit te voeren;
- Inhuren van menskracht teneinde een van te voren omschreven pakket van handhavingwerkzaamheden uit te voeren.

In het eerste geval wordt een tijdelijk medewerker ingehuurd die nadere opdrachten krijgt van het afdelingshoofd, in het tweede geval wordt een contract afgesloten waarbij de contractant met een begrote inzet een beschreven resultaat dient te leveren. Dit kan bijvoorbeeld de uitvoering van een aantal controles in een bepaalde bedrijfstak zijn, de uitvoering van een inventarisatieproject of specialistische ondersteuning bij een specifieke handhavingactiviteit.

Indien de uit te besteden werkzaamheden behoren tot de reguliere werkzaamheden en behoren tot de handhavingwerkzaamheden die het waterschap zelf wil blijven uitvoeren, wordt uitbesteed door het inhuren van tijdelijk personeel. Indien de uit te besteden werkzaamheden een projectmatig kunnen worden omschreven, heeft de uitbesteding met resultaatverplichting de voorkeur.

Ingeval de uit te besteden werkzaamheden een bedrag van meer dan 200 duizend Euro bedragen, is de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten voor Diensten (92/50/EEG) en (97/52? EEG) van toepassing.

1 Doelen en Conditie

Eisen aan de contractant

In beide gevallen worden na goedkeuring volgens het werkproces 'uitvoering afdelingsplan' meerdere bureaus gevraagd een offerte uit te brengen. Hiervoor wordt een shortlist opgesteld. De bureaus die worden gevraagd moeten:

- blijkens kennis en ervaring in staat zijn de werkzaamheden uit te voeren in casu de gevraagde tijdelijke medewerker(s) te kunnen inzetten;
- in staat zijn de gevraagde inzet binnen de

- tijdspanne te kunnen leveren;
- voldoende continuïteit bieden.

De keuze uit de offertes wordt gemaakt op basis van de geboden prijs / kwaliteitsverhouding door het afdelingshoofd, daarbij eventueel ondersteund door medewerkers van de afdeling handhaving.

Iedere leverancier aan het waterschap dient akkoord te gaan met de algemene inkoopvoorwaarden, zoals opgesteld door de afdeling Inkoop.

2 Strategie en werkwijze

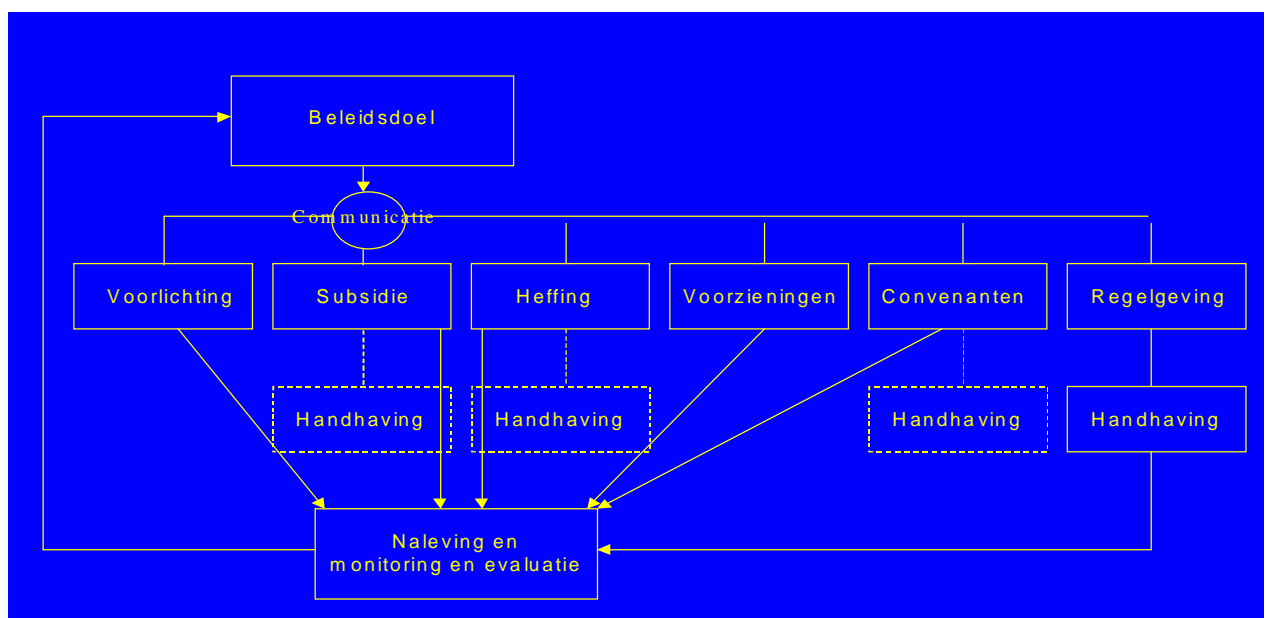
2.1 Nalevingstrategie

De beleidsdoelstelling voor het waterschap Aa en Maas is er voor te zorgen dat de waterkwaliteit in het werkgebied voldoet aan de voor het betreffende water gestelde kwaliteitsdoelen. In het waterbeheersplan is deze gewenste waterkwaliteit voor een achttal deelgebieden beschreven. Teneinde deze waterkwaliteit te bereiken beschikt het waterschap over een gedifferentieerd instrumentarium.

reiken is gekozen, zal het waterschap ook bevorderen dat deze regels worden nageleefd. Hiertoe zet het waterschap de handhaving in. Het gebruik van de genoemde instrumenten is hieronder benoemd beschreven.

2.1.1 Communicatie

Het waterschap communiceert over de beleidsdoelen en de instrumenten die voor het bereiken van het beleidsdoelen worden ingezet. Deze communicatie heeft tot doel duidelijk te maken waar



Figuur 2: Beleidscyclus

In deze notitie wordt ingegaan op de volgende instrumenten:

1. Communicatie
2. Voorlichting
3. Subsidie
4. Convenant
5. Regulering

Eén van de instrumenten waarover het waterschap beschikt is de regulering op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de daarbij behorende besluiten. Door regels (voorschriften, normen) te stellen aan lozingen, kan de aard en kwaliteit van de lozingen worden voorgeschreven. Dit helpt om de gewenste waterkwaliteit te bereiken. Indien voor regulering als instrument om het beleidsdoel (mede) te be-

het waterschap voor staat. Het waterschap communiceert hierover met verschillende partijen: mede waterbeheerders, andere overheden zoals gemeenten en provincie, burgers en bedrijven. De communicatie kan op verschillende wijzen plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van het verspreiden van folders, artikelen of items in de media, de internetsite van het waterschap, deelname in overlegstructuren, het geven van inleidingen tijdens congressen en symposia of vergaderingen van koepelorganisaties. Ook de openbare vergaderingen van commissies en het AB van het waterschap spelen een rol in de communicatie. Voor een belangrijk deel is communicatie interactief. Het waterschap geeft aan wat het beleidsdoel is en hoe daaraan invulling wordt gegeven. Het waterschap geeft tevens aan welke rol

2 Strategie en werkwijze

hierbij gezien wordt voor de andere partijen, m. a.w.: wat het waterschap van hen verwacht. Deze andere partijen hebben de mogelijkheid vervolgens hun visie te geven. Hoe kijken zij aan tegen het te bereiken doel en hun rol daarin. Met deze inbreng kan het waterschap de invulling van het bereiken van het beleidsdoel verfijnen of toespitsen.

Bijzondere aandacht in de communicatie wordt gegeven aan de gemeenten. Deze doelgroep voor de handhaving is een "nieuwe" klant, waarmee enerzijds de afdeling handhaving weinig ervaring heeft, maar waar anderzijds de afgelopen jaren handhaving ook niet of nauwelijks heeft plaatsgevonden. Omdat uit de risicoanalyse en uit het EBP naar voren komt dat overstorten een belangrijke invloed hebben, wordt aan de naleving van de vergunningen een hoge prioriteit toegekend. Door deze interactieve communicatieve werkwijze van het waterschap zal ook het draagvlak voor de te nemen maatregelen positief worden beïnvloed.

2.1.2 Voorlichting

Voorlichting geven is eveneens een vorm van communicatie, maar specifiek en gericht dan de algemene communicatie. Ook is voorlichting minder interactief. In de handhaving heeft de voorlichting vooral betrekking op de regels, de naleving van de regels en de handhaving op de naleving door het waterschap.

Het waterschap hecht veel belang aan een goede voorlichting voor de doelgroepen. Deze voorlichting heeft tot doel de beleidsdoelen helder te presenteren, daarbij aan te geven wat er van de doelgroep wordt verwacht om de beleidsdoelen te realiseren en de regels uit te leggen die het waterschap daarbij zal hanteren. Tevens wordt voorlichting gegeven hoe het waterschap de naleving van deze regels eventueel zal afdwingen.

Naleving van de gestelde regels zal meer vanzelfsprekend zijn indien de regels worden begrepen en geaccepteerd. Voorlichting is daarvoor het geeignende middel. De voorlichting wordt met twee methoden georganiseerd: individueel en voor doelgroepen.

De individuele voorlichting is nauw verbonden aan het proces van vergunningverlening. Tijdens dit proces wordt door de vergunningverlener al voorlichting gegeven aan de vergunningaanvragers over de wet, de vergunning en de daaraan te verbinden voorschriften. Tijdens een overdracht-

controle wordt door vergunningverlener en handhaver de vergunninghouder ter plaatse voorlicht over de regels, de voorschriften en de wijze waarop toezicht en handhaving zullen plaatsvinden.

De voorlichting aan doelgroepen is gericht op zowel homogene doelgroepen, bijvoorbeeld de bedrijven die een lozing hebben die onder een AmvB vallen, als op inhomogene doelgroepen, bijvoorbeeld de bedrijven in een bepaald gebied. Tijdens deze voorlichting ligt het accent meer op de algemene regels ter voorkoming van verontreiniging van het oppervlaktewater (bijvoorbeeld de inhoud van een lozingenbesluit op grond van de WVO), de beleidsdoelstellingen van het waterschap, de specifieke instrumenten zoals subsidies en convenanten die het waterschap toepast en op de wijze waarop toezicht en handhaving zullen plaatsvinden. Voor de doelgroepbenadering in de voorlichting wordt nauw contact gehouden met de afdeling communicatie van het waterschap. Met hen zal worden overlegd wat de meest geschikte werkwijze kan zijn, bijvoorbeeld een themabijeenkomst met de doelgroep, een specifiek gerichte folder of een bericht in een (vak)blad.

Op de effectiviteit van voorlichting ten aanzien van het realiseren van de naleving wordt door het waterschap toegezien. Deze taak ligt mede bij de handhaving, door het naleefgedrag te monitoren. Door het naleefgedrag zoals dit blijkt uit een representatief aantal toezichtrapporten voor en na het voorlichtingstraject met elkaar te vergelijken, kan handhaving een globale uitspraak doen over de effectiviteit van de voorlichting.

2.1.3 Subsidie

In voorkomende gevallen kan het waterschap besluiten een subsidie te verstrekken aan lozers teneinde deze te faciliteren bepaalde maatregelen te nemen om de verontreiniging van het oppervlaktewater te beperken of ongedaan te maken. Het waterschap AA en Maas zal hiertoe in een subsidieverordening nadere regels stellen omtrent de criteria waaronder subsidiëring mogelijk is.

In subsidieregelingen zullen de verplichtingen worden aangegeven waaraan de subsidiënt moet voldoen teneinde voor subsidie in aanmerking te komen. De totstandkoming van een subsidieregeling is beschreven in een werkproces voor de afdeling Emissiebeheer vergunningen.

2 Strategie en werkwijze

Het waterschap kent per 1 januari 2004 de volgende subsidieregelingen:

- Actief randenbeheer
- Gebruik bestrijdingsmiddelen op verhardingen door gemeenten
- Tuinbouw en waterkwaliteit (gesubsidieerd project)
- Bouwmetalen
- Afkoppeling verhard oppervlak (gemeenten)

De eerste regeling kent een subsidie voor de individuele leden van de doelgroep op basis van individuele contracten. In de beide laatste regelingen worden geen individuele leden van de doelgroep gesubsidieerd, maar wordt een project gesubsidieerd dat tezamen met de doelgroep wordt uitgevoerd.

Op het goede gebruik van de subsidie en op de effectiviteit ten aanzien van het realiseren van de beleidsdoelen wordt door het waterschap toegezien. Dit betekent dat het waterschap zal toezien of de contractant inderdaad datgene doet waarvoor de subsidie is verstrekt. Deze taak ligt ook, maar niet uitsluitend bij de afdeling handhaving. Handhaving is 'in het veld' en kan daardoor de naleving van de contracten monitoren en daarover signalen doorgeven, in het bijzonder bij de contracten die de verbetering van de waterkwaliteit betreffen.

2.1.4 Convenanten

Niet in alle gevallen voorziet de wet en regelgeving in voldoende mogelijkheden om verontreiniging van het oppervlaktewater te voorkomen of de gewenste kwaliteit van het oppervlaktewater te bereiken.

Ook kunnen er zich situaties voordoen waarbij het waterschap een verdergaand beleid wil voeren dan thans op grond van de wet en regelgeving mogelijk is.

In die gevallen zal het waterschap in overleg treden met de (potentiële) veroorzakers om afspraken te maken en vast te leggen over de vrijwillige beperking van de verontreiniging van het oppervlaktewater in een convenant. Eventueel kan aan het convenant een subsidieregeling worden gekoppeld.

Per 1 januari 2004 heeft het waterschap de volgende convenanten afgesloten:

Naam convenant	Afgesloten met	Doelstelling
Basis Metaal	Branche basis-metaalindustrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de basismetaleen
Metaalelektro	Branche metaalelektro industrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de metaalelektro
Zuivelindustrie	Branche en individuele leden zuivelindustrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de zuivelindustrie
Textiel- en tapijtindustrie	Branche en individuele leden textiel- en tapijtindustrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de textiel en tapijtindustrie
Vleesindustrie	Branche en individuele leden vleesindustrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de vleesindustrie
Rubber- en kunststof verwerkende industrie	Branche en individuele leden rubber- en kunststof verwerkende industrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de rubber- en kunststof verwerkende industrie
Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen	Branche en individuele leden grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen
Betonmortel- en betonproductenindustrie	Branche en individuele leden betonmortel- en betonproductenindustrie	Landelijk convenant, verhoging van de milieuprestatie (in brede zin) van de betonmortel- en betonproductenindustrie
Glastuinbouw	Sector glastuinbouw	Landelijk convenant waaraan Unie van Waterschappen namens leden-waterschappen heeft ondertekend
Overeenkomst Rūti – te Strake Deurne	Gemeente, waterschap, bedrijf Rūti – te Strake Deurne	Waterschapsconvenant Opstellen bedrijfsmilieuplannen
Moerasfilter kan meer	Boomteelt Oost-Brabant	Afspraak met Brabantse Waterschappen, niet geformaliseerd. Analyse en advisering door waterschap
Tuinbouw en waterkwaliteit	ZLTO	Waterschapsconvenant (de Aa en de Maaskant) Waterkwaliteit en tuinbouwbedrijven (afsluiting 2003?)
Overeenkomst aanpak duurzame gewasbescherming	Unie van waterschappen, branche gewasbescherming	Landelijk convenant Onderzoek om tot duurzame aanpak gewasbescherming te komen

Tabel 5: convenanten

2 Strategie en werkwijze

De effectiviteit van convenanten ten aanzien van het realiseren van de doelstelling wordt voor de landelijke convenanten ook landelijk geëvalueerd.

Op de naleving van het convenant door de individuele ondertekenaars wordt tevens door het waterschap toegezien. Deze taak ligt bij de afdeling Handhaving. Het gaat bijvoorbeeld om de controle of de bedrijven die het convenant hebben getekend de afgesproken onderzoeken uitvoeren en daarover rapporteren, een bedrijfsmilieuplan opstellen en de daarin opgenomen maatregelen uitvoeren en een milieujaarverslag opstellen en insturen.

2.1.5 Handhaving

Het waterschap is het bevoegd gezag voor een groot aantal lozingen in het werkgebied op grond van de WVO. Aan deze lozingen kunnen voorschriften zijn verbonden in de wet, een vergunning of in algemene maatregelen van bestuur. Als bevoegd gezag dient het waterschap toezicht te houden op de naleving van de voorschriften en heeft het waterschap de zorg deze te handhaven. Het waterschap zal bestuursrechtelijk handhaven en heeft de mogelijkheid om door middel van BOA's het strafrechtelijk handhavingsspoor in te lichten. In de handhavingstrategie is dit verder uitgewerkt. Daarnaast zal het waterschap overeenkomstig de regionaal overeengekomen handhavingstrategie het OM inlichten indien bestuursrechtelijk wordt opgetreden. In algemene zin kan worden gesteld dat bestuursrecht wordt gebruikt om de norm te herstellen en het strafrecht wordt toegepast om het normbesef te herstellen.

Het doel van de handhaving door het waterschap is, in volgorde van voorkeur:

- a. Het voorkomen van overtreding;
- b. Beëindigen van de overtreding en het herstel van de legale situatie;
- c. Het beperken van de schade ten gevolge van de overtreding;
- d. Het voorkomen van nieuwe overtreding;
- e. Het ongedaan maken van de schade ten gevolge van de overtreding;
- f. Het verhaal van kosten ten gevolge van de overtreding;
- g. Het bestraffen van de overtreder.

Ad a: het voorkomen van overtreding

Het waterschap tracht overtreding van de regels te voorkomen door voorlichting (zie boven) en door regulier toezicht te houden op de naleving

van de regels. Dit is beschreven in de toezichtstrategie en in het werkproces 'Toezicht na vergunningverlening', de deelprocessen 'monstername', 'reguliere controle' en 'uitgebreide controle'.

Ad b: beëindigen van de overtreding en het herstel van de legale situatie bij overtreding

Indien een overtreding wordt geconstateerd is de inspanning van het waterschap er op gericht de overtreding te beëindigen en de lozing weer in de vergunde of toegestane situatie te krijgen en aan de gestelde normen te laten voldoen. Op deze wijze wordt de legale situatie hersteld. Dit gebeurt door de lozer mondeling en schriftelijk op de hoogte te stellen van de overtreding, aan te geven welke stappen het bedrijf in welke termijn moet nemen om weer tot een legale situatie te komen en aan te geven welke stappen het waterschap zal nemen indien de overtreder in gebreke blijft. Dit is beschreven in het werkproces 'Direct en indirect repressief optreden'.

Ad c: het beperken van de schade ten gevolge van de overtreding

Indien ten gevolge van de overtreding schade optreedt, richt de handhaving zich er op deze schade zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door de lozing / het lozingsproces stop te (laten) zetten of in te dammen, aanvullende zuiveringstechnische werken in te zetten of maatregelen in het kader van waterbeheer. Deze doelstelling kan op de tweede plaats komen indien het belang van het beperken van de schade niet onmiddellijk kan worden bereikt door de overtreding te beëindigen. Dit is beschreven in de instructie 'direct optreden' bij het werkproces 'direct en indirect repressief optreden'.

Ad d: het voorkomen van hernieuwde overtreding

Teneinde te bewerkstelligen dat de overtreder niet nogmaals dezelfde overtreding begaat heeft het waterschap bestuursrechtelijke mogelijkheden om een dwangsom op te leggen bij iedere gelijke overtreding die wordt geconstateerd of bij het voortduren van de overtreding. Dit is beschreven in de sanctiestrategie en in het werkproces 'bestuursrechtelijk optreden'.

Ad e: het ongedaan maken van de schade ten gevolge van de overtreding

Indien door de overtreding schade is toegebracht aan het watermilieu of de zuiveringstechnische werken is de inspanning van het waterschap er op gericht deze schade ongedaan te (laten) ma-

2 Strategie en werkwijze

ken. Denk hierbij aan het saneren van de door de overtreding verontreinigde waterbodem, het verwijderen van olie uit leidingen, gemalen of andere zuiveringstechnische werken of het verwijderen van het verontreinigde oppervlaktewater. In eerste instantie zal de overtreder de opdracht krijgen de schade ongedaan te maken, indien dit geen succes heeft, heeft het waterschap de mogelijkheid deze maatregelen zelf uit te voeren op kosten van de overtreder (bestuursdwang, zie sanctiestrategie en werkproces 'bestuursrechtelijk optreden'.

Ad f: het verhaal van kosten ten gevolge van de overtreding

Indien er door het waterschap ten gevolge van de overtreding kosten zijn gemaakt of schade is geleden (denk hierbij ook aan te weinig betaalde heffing), is de handhaving er tevens op gericht deze kosten op de overtreder te verhalen door de kosten inzichtelijk te maken. Voor het kostenverhaal wordt bestuursrecht (in het kader van bestuursdwang) of privaatrecht (belang van het waterschap geschonden) gebruikt of wordt aangesloten bij een eventuele strafrechtelijk zaak. Met betrekking tot eventueel te weinig betaalde heffing wordt een naheffing opgelegd (fiscaal recht).

Ad g: het bestraffen van de overtreder

Hoewel dit bij de overtreder wellicht anders overkomt, de hiervoor genoemde handhavingactiviteiten en sancties hebben niet tot doel de overtreder te straffen. Het bestraffen van de overtreder is niet het primaire doel van de bestuursrechtelijke handhaving door het waterschap. Toch zijn er situaties waarin het waterschap van mening is dat bestuursrecht voor het *herstel van de norm* alleen niet het juiste handhavingmiddel is, maar dat ook het strafrecht moet worden ingelicht over het strafbare feit teneinde het *normbesef* te herstellen. Te denken valt aan lozingen die willens en wetens zijn gedaan, die het gevolg zijn van grove nalatigheid, recidive of een overtreding van één van de kernvoorschriften zoals deze door het OM zijn gedefinieerd. In de regionale sanctiestrategie zijn hierover afspraken gemaakt die in de sanctiestrategie van het waterschap Aa en Maas zijn opgenomen.

In bijzondere gevallen kan het waterschap besluiten tijdelijk van bestuursrechtelijke handhaving af te zien. Dit is beschreven in de gedoogstrategie. De uitvoering van de handhavingstaak ligt primair bij de afdeling Handhaving.

2.2 Toezichtstrategie

In dit hoofdstuk wordt de toezichtstrategie beschreven van de afdeling Handhaving van waterschap Aa en Maas. De algemene toezichtstrategie geeft handreikingen aan de wijze van toezicht houden op de bedrijven en bedrijfscategorieën binnen het beheersgebied. Hiervoor zijn toezichtstaken vertaald naar soorten controles en bijbehorende werkprocessen, die voor alle clusters gelijkvormig worden toegepast. Waar nodig is onderscheid gemaakt naar de categorieën Industriële lozingen, Agrarische lozingen en Gemeentelijke lozingen.

2.2.1 Toezicht algemeen

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Toezicht vindt plaats op basis van een jaarprogramma waarin routinematige controles, controles in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten zijn opgenomen. In het kader van het regionale samenwerking wordt uitvoering gegeven aan 'de oog en oorfunctie'.

Routinematig toezicht wil zeggen de uitvoering van een jaarlijks opgesteld programma van bedrijfscontroles dat is opgesteld vanuit de probleemanalyse, de prioriteitstelling en de doelstellingen die zijn geformuleerd.

Ad hoc-toezicht betreft de zaken die niet in te plannen zijn maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden de nodige aandacht aan geschonken moet worden bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachten e.d.

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

Het waterschap hanteert het uitgangspunt dat de lozers met enige regelmaat contact hebben met het waterschap door middel van fysiek bezoek. Dit bezoek dient bovendien zodanig te zijn dat de lozer zich ook serieus genomen voelt, met andere woorden het bezoek is goed voorbereid, er is tijd om de relevante bedrijfsonderdelen te bezoeken, er is gelegenheid om met de verantwoordelijken van de lozers te spreken en er wordt een rapport van de controle gemaakt en toegezonden. Bij lozers met individuele vergunningen is er ten-

2 Strategie en werkwijze

minste één keer per 2 jaar contact, bij lozers die onder een lozingenbesluit vallen tenminste één keer per tien jaar.

Controlefrequenties en toezichtvormen vergunde lozers

Voor vergunde lozingen worden de volgende gemiddelde controlefrequenties per risicocategorie gehanteerd:

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	2	5
Groot	2	2
gemiddeld	2 kort	2
gering	1 kort	1
Zeer gering	0,5 kort	1

Tabel 6: controlefrequenties per risicocategorie voor vergunde lozingen

Voor lozingen die vallen onder een lozingenbesluit zijn de gemiddelde controlefrequenties :

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	1+	1
Groot	0,5+	1
gemiddeld	0,2	0,2
gering	0,14	0
Zeer gering	0,1	0

Tabel 7: controlefrequenties per risicocategorie voor lozingen onder lozingenbesluit

In de categorieën 'zeer groot' en 'groot' wordt uitgegaan van een gemiddelde bezoekfrequentie van een keer per jaar respectievelijk een keer per twee jaar, aangevuld met steekproefsgewijze, gebiedsgerichte of themagerichte controles.

2.2.2 Verschillende vormen van toezicht

De uitvoering van een bedrijfsbezoek is afhankelijk van de lozingssituatie. Bij een industrieel be-

drijf zal voornamelijk worden gecontroleerd op de vergunningvoorschriften. Binnen deze controle wordt gefocust op de afvalwaterkwaliteit die blijkt uit monsternamen en analyse. Bij afwijkingen wordt het onderzoek verbreed naar de werking van de zuivering en/of de bedrijfssituatie. Extra bemonsteringen worden alleen uitgevoerd als daar gegronde redenen toe zijn. Bij andere bedrijven zal meer gelet worden op de aanwezigheid en werking van voorzieningen en maatregelen of het gedrag tijdens werkzaamheden, zoals in de glastuinbouw of met de open teeltactiviteiten. Bij gemeenten ligt het accent op de aanwezigheid en goede werking van de voorzieningen en het voldoen aan de administratieve verplichtingen.

Bij het toezicht kunnen de onderstaande controlevarianten worden toegepast:

1. Uitgebreide controle;
2. Reguliere controle;
3. Monsternamen;
4. Administratieve controle;
5. Projectmatige controle;
6. Ad hoc controle;
7. Repressieve controle.

De genoemde vormen van toezicht worden hierna verder beschreven.

Uitgebreide controle (bezoeken ter plaatse).

De uitgebreide controle heeft betrekking op de naleving van de WVO-vergunning. De werkwijze die toezichthouders toepassen bij de uitvoering van de uitgebreide controle is vastgelegd in het handboek Werkprocessen (versie 22 juli 2003) onder paragraaf 4.1.3.

Voor de controles gelden bovendien de volgende elementen (daar waar de aanpak van industriële en of agrarische lozingen en of gemeentelijke lozingen afwijkt wordt dit vermeld):

1. Vooraankondiging. Vindt altijd plaats omdat dit vanwege efficiëntie van de controle van belang wordt geacht. De aanwezigheid van de inrichtinghouder is immers van belang voor het verstrekken van informatie en/of van bepaalde administratieve gegevens.
2. Controleaspecten van de inrichting in relatie tot de toezichtsvorm en de branche. De uitgebreide controle (6 uur) is altijd een integrale controle. Bij de integrale uitgebreide controle wordt gecontroleerd op alle kernbepalingen en niet-kernbepalingen, waar de inrichtinghouder aan moet voldoen.

2 Strategie en werkwijze

3. Werkwijze waaronder vallen de voorbereiding, uitvoering, monstername en afhandeling. De werkwijze bij industrie en agrarische lozingen is (of wordt nog) beschreven in de werkprocessen. Voor de gemeentelijke controles is de werkwijze beschreven in het Toezichtsplan gemeentelijke overstorten.

Reguliere controle (routinematig).

De werkwijze die toezichthouders toepassen bij de uitvoering van de korte controle is vastgelegd in het handboek Werkprocessen (versie 22 juli 2003) onder paragraaf 4.1.2. van hoofdstuk 4. Voor de korte bedrijfscontrole gelden daarnaast de volgende elementen (daar waar de aanpak industrie en of agrarische lozingen afwijkt wordt dit vermeld):

1. Vooraankondiging. Vooraankondiging vindt plaats indien dit vanwege efficiëntie van de controle van belang wordt geacht. Hierbij valt te denken aan: aanwezigheid inrichtinghouder is van belang en of het voor handen zijn van bepaalde administratieve gegevens.
2. Controleaspecten van de inrichting in relatie tot de toezichtsvorm en de branche. De korte controle (2,5 uur) is voor wat betreft de lozingenbesluiten (team agrarische lozingen) altijd een integrale controle. Alle meldingsvoorschriften worden gecontroleerd. De korte controle bij de industrie en agrarische WVO vergunningen, zal standaard geen integrale controle zijn. Alleen de belangrijkste kernbepalingen worden gecontroleerd op naleving. Integrale controle is soms mogelijk en of noodzakelijk. De controle aspecten zijn aangegeven op de checklist die voor elk bedrijfsbezoek wordt opgemaakt.
3. Werkwijze waaronder vallen de voorbereiding, uitvoering, monstername en afhandeling. De werkwijze bij industrie en agrarische lozingen is beschreven in het handboek Werkprocessen (versie 22 juli 2003) onder paragraaf 4.1.2. van hoofdstuk 4.

Monstername Vergunning / Heffingen.

Tot het toezicht van de afdeling handhaving behoort ook de monstername van (afval)watermonsters bij inrichtingen en in het veld. De werkwijze is beschreven in het handboek Werkprocessen (versie 22 juli 2003) onder paragraaf 4.1.2. van hoofdstuk 4.

We kennen drie volgende functies toe aan de monstername:

1. Monstername als onderdeel van het reguliere toezicht. In de vergunning zijn voorschriften opgenomen waaraan het bedrijf moet voldoen. Monstername geschiedt ter verificatie van de naleving van de vergunning.
2. Monstername als onderdeel van repressief toezicht. Bij repressief toezicht is er sprake van overtreding(en) van vergunningsvoorschriften. Op dat moment kan het noodzakelijk zijn dat strafrechtelijke monstername plaatsvindt, die kan dienen als bewijsmateriaal.
3. Monstername in het kader van de verontreinigingsheffing. Voor de afdeling fiscale zaken nemen toezichthouders van de afdeling handhaving watermonsters die de basis zijn voor oplegging van de verontreinigingsheffing.

Op twee momenten vindt monstername plaats:

1. De monstername als een onderdeel van de uitgebreide en/of reguliere bedrijfscontrole
2. Monstername als zelfstandig bedrijfsbezoek aan de inrichting

Voor monstername van afvalwater hanteert waterschap Aa en Maas het protocol:

Nederlandse norm NEN 6600-1 (nl) Watermonsterneming – Deel 1: Afvalwater'.

Administratieve controle.

Administratieve controles vinden zelfstandig of naar aanleiding van een fysieke bedrijfscontrole plaats. Ook kan een administratieve controle onderdeel zijn van het bedrijfsbezoek. De frequentie van controle is bepaald op grond van de risico-inventarisatie.

Zelfstandige administratieve controle

De zelfstandige administratieve controle vindt plaats op kantoor. Er vindt controle plaats van:

- De vergunning en het handhavingdossier bij WVO-vergunningen
- De Melding en het handhavingdossier bij Lozingbesluiten

Administratieve controle als onderdeel van bedrijfsbezoek

Het vormt een onderdeel voorafgaand aan de bedrijfscontrole, en zondig naar aanleiding van de uitgevoerde bedrijfscontrole.

Voor zover als de administratieve verslaglegging onderdeel is van de verplichtingen van het bedrijf (ofwel beschrijven in AMvB's ofwel vastgelegd in de WVO-vergunning of melding) wordt ook tijdens het bedrijfsbezoek aandacht besteed aan

2 Strategie en werkwijze

administratieve bescheiden. Dit betreft bijvoorbeeld inzage van logboeken en analysesresultaten.

Uitvoering

De controle geschiedt naar aanleiding van bestaande documentatie in het dossier en nieuwe rapportages die ter beschikking worden gesteld. Te weten:

- Al dan niet verplichte rapportages afkomstig van de inrichtinghouder
- Rapportages zijnde milieujaarverslagen afkomstig van de inrichtinghouder.
- Rapportages betreffende inrichtingen afkomstig van handhavingpartners

Projectmatige controle

Naar aanleiding van te stellen prioriteiten vanuit de eigen organisatie, of naar aanleiding van landelijke en of regionale thema's op gebied van handhaving kan de keuze vallen op projectmatige controles bij bepaalde categorieën van bedrijven. Via het afdelingsplan en het uitvoeringsprogramma wordt in beginsel elk jaar vastgelegd welke projecten worden uitgevoerd. Op ad hoc-basis is het altijd mogelijk dat extra (nieuwe) projectmatige controles worden uitgevoerd, mits hiervoor ruimte vrij kan worden gemaakt in het uitvoeringsprogramma. We onderscheiden hierbij themagerichte controles en gebiedsgerichte controles.

1. Bij de themagerichte controles worden bepaalde deelaspecten van het integrale toezicht gekozen. Bijvoorbeeld de naleving van vergunningsvoorschriften op het vlak van goed beheer en onderhoud. Als thema kan ook worden gekozen voor een bepaalde bedrijfs-categorie, waar dan wel een volledige controle plaatsvindt. Bijvoorbeeld de naleving van alle vergunningsvoorschriften door plasticverwerkende bedrijven.
2. Bij een gebiedscontrole is de aanleiding veelal onderzoek naar bepaalde categorieën van lozingen en de impact daarvan op een bepaald deelgebied van het totale beheersgebied. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van probleemstoffen in een bepaald stroomgebied kan als basis dienen voor projectmatige gebiedscontroles.

Ad hoc controle

Incidentele bezoeken n.a.v. klachten meldingen ongevallen

Wanneer de afdeling handhaving een melding krijgt hetzij intern of extern door collega handhavingpartners of naar aanleiding van klachten door derden, vindt zondig een bedrijfsbezoek plaats.

Dit kan afhankelijk van de klacht of melding een uitgebreide of korte controle zijn. Zie de vorige twee paragrafen. De te volgen werkwijze is (of wordt nog) beschreven in de werkprocessen.

Incidentele bezoeken n.a.v. wijziging vergunning / melding.

Naar aanleiding van wijzigingen in de vergunning of de melding wordt een afspraak gemaakt met de inrichtinghouder. Ter plaatse worden de wijzigingen doorgenomen. Het incidentele bezoek is (of wordt nog) beschreven in de werkprocessen.

Repressieve controle

De repressieve controle vindt plaats indien hier vanuit het reguliere toezicht aanleiding toe is en of vanuit zelfstandige meldingen en of klachten die gerapporteerd worden. De standaard werkwijze van een repressieve controle is beschreven in het handboek Werkprocessen (versie 22 juli 2003). Op hoofdlijnen worden dezelfde stappen doorlopen als bij de uitgebreide en of korte controle industrie/agrarische lozingen.

2.2.3 Overige aspecten toezichtstrategie

Toezicht bereiken milieukwaliteitsnormen.

Het toezicht op milieukwaliteitsnormen vormt onderdeel van de reguliere bedrijfsbezoeken en de monsternamen.

Bedrijfsbezoek

- Doornemen van de vergunning. Controleren van de opgenomen eisen in de vergunning met de daadwerkelijke lozingscijfers.
- Verifiëren van analysecijfers zoals het bedrijf deze op al dan niet geaggregeerd niveau aanlevert.

Monsternamen

Hiervoor is ten aanzien van kwaliteitsborging een aantal aspecten van belang: Meetprotocol monsternamen (protocol wordt vervaardigd)

Onderzoek en verificatie controleactiviteiten door of ten behoeve van inrichtinghouders.

Inrichtinghouders dragen afhankelijk van de vergunningsvoorschriften zelf gegevens en analysecijfers aan waaruit blijkt of aan de voorschriften uit de vergunning wordt voldaan. De gegevens worden ter beschikking gesteld aan de toezichthouder(s). Ter verificatie vinden parallelmonsternamen plaats en wordt de wijze van gegevensvergaring aan toezicht onderworpen. Dit toezicht vormt altijd een onderdeel van de uitgebreide controle (uitgebreid bedrijfsbezoek) en de repressieve controle. Het kan een onderdeel van het

2 Strategie en werkwijze

toezicht zijn bij de korte controle (kort bedrijfsbezoek).

Voorlichting.

Vergroten van kennis en inzicht bij inrichtinghouders is als volgt vastgelegd. Communicatie en voorlichting zijn een vast aspect bij vergunningverlening en bij de invoering van nieuwe wettelijke maatregelen zoals AMvB's en richtlijnen. Per wettelijke maatregel wordt voorlichting gegeven aan de betreffende doelgroep. Waar nodig, kan gebruik gemaakt worden van beschikbare HUM's voor betreffende branches. In de communicatie met inrichtinghouders in de sfeer van toezicht wordt in hoofdlijnen gewerkt via twee kanalen.

1. *Bedrijfsbezoek*

Tijdens het individuele bedrijfsbezoek is per milieuaspect aandacht voor de juiste werkwijze en handelwijze van de inrichtinghouder. Toezichthouders beschikken over voorlichtingsmaterialen zoals folders en verwijzen waar nodig door naar de geëigende instanties.

2. *Branchecommunicatie*

Voor sommige branches is naast de individuele communicatie ook voorzien in andere instrumenten: voorlichtingsbijeenkomsten, folders, voorlichtingsbrieven, instructiemateriaal zoals video's, etc. Bij de implementatie van nieuwe wetgeving wordt een voorlichtingsplan opgesteld. Bij de communicatie naar de betreffende bedrijfscategorie is afdeling voorlichting/communicatie betrokken als kwaliteitsborging ten aanzien van specifieke communicatieaspecten zoals Lay-out, keuze van communicatiekanalen, gebruik van voorlichtingsmiddelen, etc.

Rapportage over resultaten van toezicht

Jaarlijks wordt het voorgestane beleid, het daaruit voortvloeiende afdelingsplan, de praktische uitvoering van het toezicht door de toezichthouders en de resultaten op gebied van de handhaving geëvalueerd in een alomvattende jaarrapportage, het zogenaamde Jaarverslag. In tussentijdse rapportages zoals BURAPS en MARAPS is eveneens voorzien om de voortgang van werkzaamheden te monitoren.

De jaarrapportage vormt tevens de input voor de nieuwe cyclus van beleid-planning-uitvoering-controle. Binnen waterschap Aa en Maas is (komt) een format beschikbaar waaraan het jaarverslag en de tussentijdse rapportage moet voldoen.

Diepte-onderzoeken

Diepteonderzoeken vinden zonodig plaats op ad-hoc basis naar aanleiding van meldingen vanuit de eigen organisatie en of handhavingpartners. In voorkomende gevallen gaat het om een normaal bedrijfsbezoek aangevuld met een administratief onderzoek en eventueel aanvullend onderzoek, dat nodig wordt geacht voor een correcte afhandeling. Vooralsnog worden diepteonderzoeken niet uitgewerkt.

2.3 Sanctiestrategie

Het waterschap Aa en Maas conformeert zich aan de handhavingstrategie die in het bestuurlijk handhavingoverleg Noord-Brabant is vastgesteld.

2.3.1 Maatschappelijke positionering

Handhaving bestaat uit activiteiten die er op zijn gericht dat de geldende voorschriften worden nageleefd. Met Enschede en Volendam is het belang van effectieve handhaving nog duidelijker geworden. Voor effectieve handhaving is structurele samenwerking en afstemming vereist tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners. Samenwerking kan op allerlei manieren plaatsvinden. Voorwaarde is steeds dat partners er voordeel aan hebben en dat ook zo zien. De noodzakelijke samenwerking wordt bevorderd door een handhavingstrategie waarin handhavingpartijen afspraken maken over hoe op te treden ingeval van niet normconform gedrag. Dit betekent dat de partijen in gelijke gevallen gelijk handelen en dat hun handelen transparant wordt gemaakt. Afstemming is nodig om de handhavingtaak goed te verdelen, maar ook om elkaar van de juiste informatie te voorzien. Daarnaast kan gezamenlijk optreden nodig zijn. De ene instantie versterkt het optreden van de andere. Het gaat hier bijvoorbeeld om het flankerend beleid, het lik-op-stuk-verbaal en de politietransacties.

In de Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Noord-Brabant (artikel 5 en 6) is het Gemeenschappelijk beleidskader handhaving vastgelegd. Dit kader is een centraal document waarin de afspraken staan met de bij de handhaving betrokken partners. Het doel van het kader handhaving is door middel van samenwerking en uniformiteit de effectiviteit van de handhaving, de rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid van de overheid en daarmee een betere naleving van de (milieu) regelgeving te bevorderen. In 2001 zijn de uitgangspunten voor de actualisatie van het beleidskader ontwikkeld. Deze zijn het

2 Strategie en werkwijze

afgelopen jaar besproken in regionale en provinciale overleggen. De handhavingstrategie is een uitwerking ten behoeve van dit beleidskader, waarbij gestreefd is naar handhaven in snellere slagen volgens afgestemde prioriteiten en methodiek. De strategie geeft inzicht in afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie uitwisseling door de verschillende instanties. Dit is vooral wenselijk als bevoegdheden en activiteiten van meerdere instanties elkaar kruisen. Het laatste doet zich steeds meer voor, gezien de trend tot verdergaande integratie van de aanpak van de milieuproblemen met andere beleidsterreinen.

Met de inwerkingtreding van deze handhavingstrategie vervalt de voorganger van deze strategie: de Leidraad handhaving uit 1993. Overtredingen die op basis van een ander stappenplan worden aangepakt worden via dat stappenplan verder afgewerkt. Deze strategie geldt voor overtredingen die vanaf 1 januari 2004 worden gehandhaafd.

De handhavingstrategie is geschreven om toegepast te worden door alle toezichthoudende en opsporingsinstanties die de bestuursovereenkomst hebben ondertekend. Dit zijn de Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant, het Openbaar Ministerie, de politie, de Waterschappen, de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deze handhavingstrategie is getoetst aan het Strategiedocument Milieu van het Openbaar Ministerie en de Landelijke sanctiestrategie milieu-handhaving (concept). Het resultaat is een product van gezamenlijk overleg, waarin iedereen zich kan vinden en waaraan men zich gebonden acht.

2.3.1.1 Hoe handhaven we in Brabant?

2.3.1.1a Leeswijzer

Paragrafen 2.3.1.1a tot en met 2.3.1.1i geven het kader aan waarin de nieuwe strategie is ontstaan en moet worden toegepast. Centraal hierbij is de gedachte dat iedere overtreding een passende reactie moet krijgen met in acht name van het principe van rechtsgelijkheid.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.3.1.1j ingegaan op de manier waarop sneller repressief handhaven mogelijk is. Deze aanpak is samengevat in een schema dat als bijlage A is opgenomen en voorzien is van een toelichting.

2.3.1.1b Het proces

Op provinciaal en regionaal niveau zijn eind 2001 tot medio 2002 de uitgangspunten (die zijn uitgewerkt in voorstellen) voor de actualisatie van het beleidskader handhaving besproken. De handhavingpartners onderschrijven de uitgangspunten. De discussie spitst zich voornamelijk toe op het aantal stappen waarin overtredingen moeten worden beëindigd. Het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingoverleg Milieu heeft in haar overleg van juni 2002 hierover een voorzet gevraagd. Daarbij is nadrukkelijk aangegeven dat er in minder stappen tot handhaving moet worden gekomen. Een tweestappenplan is de ambitie. Ook dienen in de strategie de kernbepalingen van het OM te worden verwerkt. In deze notitie is rekening gehouden met die eisen.

2.3.1.1c Het belang van naleving

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

Bij het inrichten van werkplannen zal het toezichthoudend bevoegd gezag vanzelfsprekend prioriteiten stellen en meer aandacht geven aan belangrijke potentiële (milieu)gevolgen en aan dubieuze bedrijven. Maar eenmaal geconstateerd moet elke overtreding, ook een minder zware overtreding van een goedwillend bedrijf, een passende reactie krijgen.

2.3.1.1d Het belang van handhaving

Handhaving van de naleving van de publieke contracten is van belang om de volgende redenen:

- De voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
- Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- De bevestiging van normen gesteld in het belang van:
 - het milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap of de volksgezondheid;
 - de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.);
 - eerlijke concurrentieverhoudingen.

2 Strategie en werkwijze

In deze Brabantse strategie zijn deze algemene doelen toespitst op de voor eigen handhavingpraktijk geldende, prioritaire nalevingdoelen. Zulke toegespitste 'handhavinguitvoeringsmethoden' zijn ook nodig wanneer het bevoegd gezag, bijvoorbeeld in een speciaal geval van implementatie van nieuwe regelgeving, bewust een iets andere sanctiestrategie dan de hoofdlijn wil inzetten, bijvoorbeeld omdat de naleving meer gediend is met een extra voorlichtings- of waarschuwingsactie.

2.3.1.1e Het belang van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden richten zich vooral op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de (milieu-)aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht richten zich vooral op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Omdat bij vrijwel elke overtreding van (milieu) voorschriften beide aspecten aan de orde zijn is vrijwel altijd een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk *en* strafrechtelijk optreden wenselijk.

2.3.1.1f Legalisatiemogelijkheid

In het licht van de besproken nalevingdoelen (hoofdstuk 4) wordt nader stilgestaan bij de mogelijkheid tot legalisatie van een overtreding. Gangbare jurisprudentie lijkt voeding te geven aan de theorie dat niet zou kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting, indien voor die inrichting zonder problemen alsnog een vergunning zou kunnen worden verleend. Die conclusie is echter niet zonder meer juist. Zeker is het van belang om te weten of alsnog een vergunning mogelijk is. Maar dan nog moet tevens worden afgewogen of inmiddels concurrentieverhoudingen zijn verstoord, het algemeen normbesef geweld is aangedaan etc. Indien er, ondanks legalisatiemogelijkheid, zulke nalevingdoelen zijn geschaad dan is er wel degelijk legitimatie voor handhavend optreden. Naar de aard van de gezochte sanctie ligt in zo'n geval de inzet van het strafrecht – in dit geval dus op aangeven van het bestuur- het meest voor de hand, maar het is denkbaar dat het bestuur redenen ziet om toch (ook) bestuursrechtelijk op te treden. De rechtvaardigingsgronden moeten dan natuurlijk wel in de handhavingbeschikking worden benoemd; an-

ders is de kans groot dat men aanloopt tegen de eerder genoemde 'gangbare' jurisprudentie.

2.3.1.1g Andere overheden en eigen overheid

Handhaving van een publiek contract, aangegaan met een andere overheid of met een ander onderdeel van de eigen overheid is niet anders dan anders. Ook daar geldt: 'afpraak is afspraak'. Nog meer dan bij particulieren gelden daar nalevingdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid.

Hooguit kunnen er juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument van handhaving; zowel intern als extern moet maximale transparantie beoogd worden.

2.3.1.1h Flankerend beleid van het OM

In de arrondissementen Breda en 's-Hertogenbosch is goede ervaring opgedaan met zogenaamd 'flankerend beleid' door het OM. Dit betekent dat parallel aan de bestuurlijke waarschuwing de Officier van Justitie een waarschuwingsbrief aan de overtreder stuurt. Hierin wordt aangekondigd dat bij herhaling of voortdoring van de overtreding strafrechtelijk zal worden opgetreden.

De bestuurlijke waarschuwing wordt via tussenkomst van de politie aan het OM toegezonden met het verzoek om flankerend beleid. De politie en het OM buigen zich over dit verzoek. Als flankerend beleid wordt afgezien wordt dit met een toelichting teruggekoppeld aan de betrokken bestuurlijke instantie.

In de flankerende brief van de Officier van Justitie meldt deze aan de overtreder dat het OM op de hoogte is van het gepleegde strafbare feit. Als de overtreder binnen de door het bestuurlijke bevoegde gezag aangegeven termijn de overtreding beëindigd zal worden afgezien van strafrechtelijk optreden. Als de overtreding wordt voortgezet heeft de politie de opdracht om proces verbaal op te maken.

Wanneer het Openbaar Ministerie een flankerende brief verstuurd aan de overtreder dan stuurt zij een afschrift van de brief aan het bevoegde gezag.

2 Strategie en werkwijze

2.3.1.1i Handhaving op maat, door scheiding in preventief toezicht en repressieve handhaving

Het overheidsbeleid is erop gericht om de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers te bevorderen. Naarmate men hier aantoonbaar in slaagt zou men dan kunnen rekenen op een andere overheidsrol waarin minder het middel en meer het doel wordt voorgeschreven en gecontroleerd. Met de nieuwe handhavingstrategie wordt de handhaving afgestemd naar de mate waarin bedrijven eigen verantwoordelijkheid tonen: is sprake van een bedrijf dat koploper, middenmoter of juist achterblijver is. Voor de (repressieve) handhaving mag het vanwege rechtsgelijkheid niet uitmaken wie een bepaalde overtreding pleegt. De overtreding zelf en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd zijn bepalend voor de aanpak, niet wie de overtreder is. Wel kan de handavinghistorie van een overtreder mede bepalend zijn voor de aanpak (denk met name aan recidive). Achterblijvers en koplopers komen vanzelf in beeld als het handhavingstraject goed wordt toegepast. Echte koplopers komen niet in volgende stappen van het stappenplan. Achterblijvers worden door het goed toepassen van het stappenplan, en toepassing van het criterium recidive, vanzelf strenger aangepakt.

Door het aanbrengen van een duidelijke scheiding in het preventief toezicht en de repressieve handhaving kan in het preventieve traject het toezicht op diverse wijze vorm worden gegeven, passend bij de aard en complexiteit en rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid. Op het moment dat er sprake is van een overtreding en het repressieve traject aanvangt, dient omwille van de rechtsgelijkheid geen onderscheid tussen categorieën overtreeders te worden gemaakt, met uitzondering van het criterium recidive. Wanneer recidive zich voordoet, rechtvaardigt dat een sneller repressief optreden. Dit betekent dat er dan in het repressieve traject rekening wordt gehouden met de overtreder en niet slechts met de overtreding.

2.3.1.1j Sneller repressief optreden door inkorten termijnen en handhavingstraject

De boodschap van 'Enschede en Volendam' is om sneller repressief op te treden na constatering van een overtreding. Meer snelheid kan bereikt worden door:

- Het aantal stappen in het handhavingstraject te beperken;
- De termijnen te bekorten die de overtreder per stap geboden worden om de overtreding ongedaan te maken en die we zelf nemen tussen het zetten van de verschillende stappen (denk aan de interne procedures en aan zaken die wat langer blijven liggen om wat voor reden dan ook).

Handhavingstraject

De nieuwe handhavingstrategie bestaat uit een samenhangend systeem, een traject van bestuurs- en strafrechtelijke procedures, dat bij handhavend optreden wordt toegepast. Deze procedures zijn gerelateerd aan het type overtreding. Het aantal stappen in het handhavingstraject wordt beperkt door het hanteren van de volgende uitgangspunten:

1. Het systeem moet eenvoudig (en dus duidelijk) in de toepassing zijn. Eenvoudige onderscheidingen bieden de beste garantie voor uniformiteit in aanpak. Hoe ingewikkelder het te hanteren systeem, hoe groter de kans dat er in de uitvoeringspraktijk verschillend mee omgegaan wordt.
2. Er hoort onderscheid gemaakt te worden naar de ernst van de overtreding. Eerder is de vraag beantwoord of het wenselijk is bij de repressieve handhaving een onderscheid te maken naar het type overtreder. Conclusie was dat dit niet nodig is (eventueel wel bij het preventieve toezicht). Een ernstige overtreding verdient een strengere en snellere aanpak dan een minder ernstige.
3. Het gemaakte onderscheid naar de ernst van de overtreding (ad 2) is voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak hetzelfde. Dit betekent in de handhavingpraktijk dat zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavers een overtreding in een zelfde categorie moeten indelen.

Op basis van deze uitgangspunten is gekomen tot een indeling in type overtreding:

- Overtreding met acuut (milieu)gevaar
- Categorie 1-overtredingen
- Categorie 2-overtredingen

2 Strategie en werkwijze

Overtreding met acuut (milieu)gevaar:

Direct toepassen van bestuursdwang, zonder begunstigingstermijn. Direct contact opnemen met de relevante handhavingpartners. Er wordt een PV opgemaakt en eventueel een voorlopige maatregel. Afschriften van correspondentie worden onderling uitgewisseld.

Categorie 1- overtreding:

Hieronder vallen overtredingen die voldoen aan één of meer van de volgende criteria:

- Overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare (milieu)schade van enige betekenis (dit is inclusief overtredingen ten aanzien van de veiligheid);
- Overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid;
- Overtredingen die duiden op grove nalatigheid, een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten met (milieu)relevantie.
- Recidive* (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar).

In dit document wordt de eerste aanzet voor categorie 1 overtredingen benoemd. De handhaver krijgt hiermee een handvat om de ingezette en voorgestane striktere handhaving inhoud te geven. Het is vervolgens aan de handhavers om in projecten categorie 1 overtredingen te benoemen. Deze overtredingen worden dan bijgevoegd aan de lijst die jaarlijks wordt vastgelegd in het handhavinguitvoeringsprogramma.

De volgende overtredingen worden als een categorie 1 overtreding aangemerkt:

1. De afgifte van gevaarlijk afval aan een niet vergunninghouder.
2. De opslag van gevaarlijke (afval)stoffen zonder voorziening(en).
3. Illegaal lozen of storten van afval in oppervlaktewater
4. Illegaal kappen van bomen of houtopstanden
5. Onjuist verwijderen van asbesthoudende materialen

NB: In heterdaad situaties kunnen deze 5 overtredingen acuut (milieu)gevaar opleveren waardoor direct optreden noodzakelijk is. In die situatie dient de procedure voor het optreden tegen acuut (milieu)gevaar te worden gevolgd.

Categorie 2- overtreding:

Dit zijn alle overige overtredingen

Recidive

Een criterium bij categorie 1 overtredingen is recidive. Van strafrechtelijke recidive is in juridische zin sprake als er een veroordeling heeft plaatsgevonden. Aanvullend wordt in deze handhavingstrategie voor het strafrechtelijke traject ook van recidive gesproken als het OM een aanbod voor transactie aan de overtreder heeft aangeboden.

Voor het bestuurlijke traject is van recidive sprake als een sanctiebeschikking tegen de overtreder is genomen.

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is, is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreder dezelfde personen/directie betreft dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In de sanctiebeschikking dan wel PV dient dit expliciet te worden verantwoord.

In het verlengde van het bovenstaande betekent dit ook dat als een overtreder meerdere locaties heeft waar de werkzaamheden worden uitgevoerd en daar dezelfde overtreding begaat deze herhaalde overtreding wordt aangemerkt als recidive. Ook deze situatie dient in de sanctiebeschikking dan wel PV te worden verantwoord. De termijn van recidive is gesteld op vijf jaar. Deze termijn gaat in vanaf het moment dat de bestuursrechtelijke sanctiebeschikking dan wel het strafrechtelijke vonnis is genomen. Het onherroepelijk worden van de beschikking dan wel het vonnis wordt in dit kader niet als uitgangspunt genomen.

Samenloop van overtredingen

Bij een controle kunnen meerdere overtredingen worden vastgesteld. Overtredingen met acuut gevaar moeten natuurlijk direct worden aangepakt. Bij overtredingen die tot categorie 1 én tot categorie 2 behoren is samenloop aan de orde. Bij de samenloop van overtredingen is maatwerk het uitgangspunt. Als het mogelijk is wordt voor alle overtredingen de strengere route gevolgd. Deze keuze wordt vooral door efficiëntie overwegingen ingegeven.

Bij de samenloop van categorieën van overtredingen mag er niet lichter worden opgetreden. Dit betekent dat een categorie 1 overtreding niet als een categorie 2 overtreding mag worden aangepakt.

2 Strategie en werkwijze

Inkorten termijnen

Over de termijnen die per stap aan overtredders geboden worden kunnen in algemene zin richtlijnen worden opgesteld. Binnen handhavingprojecten, in een handhavinguitvoeringsmethode (hum) en via toezichtplannen kan specifiek op typen overtredingen worden ingegaan. Bij een handhavingproject en een toezichtsplan kunnen afspraken over de termijnen worden gemaakt. In de hum kan een specifieke richtlijn worden opgenomen.

In algemene zin kunnen de volgende afspraken over termijnen gemaakt worden:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen (waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn): hoe urgenter de situatie, hoe korter de termijn. Hierbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Verder geldt de algemene opmerking: het doel is bekorting van het traject van repressieve handhaving. Vooral bij de te stellen termijnen, het efficiënt organiseren van het bestuurlijke traject en de interne procedures is veel winst te boeken. Om tot een onderscheid in de te bieden termijnen te komen is voor de verschillende situaties onderstaande tabel opgenomen. Daarbij gelden de termijnen als richtlijnen, waarbij afwijkingen gemotiveerd moeten worden

Situatie	Criterium	Termijn
1. Onmiddellijke actie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van ernstige (milieu) effecten die zo mogelijk direct beëindigd moeten worden • Het teniet doen van de overtreding vergt een eenvoudige handeling 	Geen; de overtreding moet direct in bijzijn van de toezichthouder worden beëindigd NB: de afspraak wordt wel in een rapport vastgelegd.
2. Op korte termijn actie	Alle situaties die niet onder 1 of 3 vallen	Eén week tot maximaal één maand
3. Op langere termijn actie	om technische of organisatorische redenen is het niet mogelijk om een korte termijn te stellen	Tot maximaal drie maanden

Tabel 8: onderscheid termijnen

De te stellen termijn start niet eerder dan het moment van correspondentie met de overtredder (met uitzondering van de onmiddellijke actie).

2.3.1.1k De handhavingaanpak

De handhavingstrategie moet zich in de praktijk bewijzen. Ter ondersteuning van het gebruik in de praktijk is een schema opgesteld. Hierin staan de categorie overtreding en de gezamenlijke bestuurs- en strafrechtelijke aanpak centraal. Na het schema is de toelichting op de handhavingaanpak te lezen.

In principe is de handhavingstrategie zoals die is weergegeven in het bijgevoegde schema leidend. Afwijken van de strategie mag wel, want handhaving op maat is de norm, mits dit gemotiveerd gebeurt.

Ter ondersteuning van de handhavingstrategie wordt een digitale versie ontwikkeld (cd-rom en internet) waarin voor elke fase van optreden een model brief, formulier en proces verbaal (PV) wordt opgenomen.

2.3.2 Optreden bij eigen dienst

Handhaving van de Wvo door het waterschap betreft ook de handhaving van de eigen inrichtingen waarvoor een lozingsvergunning is afgegeven en andere gedragingen van het waterschap waarvoor door of bij de Wvo regels zijn gesteld (denk bijvoorbeeld aan BSB en baggeren).

Hiervoor geldt dezelfde handhavingstrategie die ook voor bedrijven en andere overheden wordt toegepast ("Zo handhaven we in Brabant") en die is opgenomen in de werkprocesbeschrijving "Toezicht na vergunningverlening" respectievelijk 'Meldingen Wvo', "Direct en indirect repressief optreden" en "Bestuursrechtelijk optreden".

Eerste Controle.

Indien tijdens een controle door de afdeling handhaving overtreding van de Wvo of de voorschriften uit de verleende vergunning wordt signaleerd, wordt hiervan een rapport opgesteld. Dit rapport wordt door het hoofd van de Afdeling Handhaving met een begeleidende brief toegezonden aan de verantwoordelijke manager voor het gecontroleerde onderdeel met een afschrift aan het hoofd van de sector waaronder dit onderdeel valt. In de brief is vermeld welke stappen ondernomen moeten worden teneinde weer in een legale situatie te komen, alsmede de termijn waarbinnen deze stappen genomen moeten

2 Strategie en werkwijze

zijn. Een afschrift van de brief wordt gezonden aan de portefeuillehouder handhaving van het waterschap, het hoofd van de sector Strategie en beleid en aan het dagelijks bestuur. Ook de VROM Inspectie zal ingeval van een overtreding op de hoogte worden gesteld.

Hercontrole.

Na afloop van de gestelde termijn vindt een hercontrole plaats. Indien tijdens de hercontrole blijkt dat de overtreding niet is opgeheven wordt dit door het afdelingshoofd ter kennis gebracht van het dagelijks bestuur. Daarnaast wordt een rapport met de bevindingen gezonden aan de verantwoordelijke manager, diens sectorhoofd, het sectorhoofd Strategie en beleid en de portefeuillehouder handhaving. Overeenkomstig de handhavingstrategie stuurt het afdelingshoofd ook een afschrift aan het OM. Door het DB wordt op basis van de bevindingen en tussentijdse adviezen bepaald welke vervolgstappen worden gezet om een legale situatie te bereiken. Deze situatie kan enerzijds worden bereikt door aan het betreffende organisatieonderdeel naleving van de gestelde voorschriften te vorderen en een voor-aankondiging van een bestuurlijke sanctie uit te doen danwel de aangetroffen omissie te legaliseren door afgifte van een tijdelijke gedoogverklaring en/of aanpassing van de betreffende verguningsvoorschriften. Afschriften van de correspondentie van het DB gaan in deze fase naar het AB en de VROM-inspectie.

Bestuurlijke sanctie.

Indien bij de tweede hercontrole blijkt dat de overtreding niet is opgeheven neemt het DB een definitief sanctiebesluit. Aangezien een bestuursrechtelijk optreden door het DB zich in dit geval richt tot het DB zelf, blijft dit een moeilijk begaanbare weg. Rekenschap dient men zich te geven omtrent het toepassen van "dwang". Ongeacht welke oplossing wordt gekozen, van belang is dat dit altijd transparant en in actieve openbaarheid gebeurt. Dit wordt bereikt doordat het Dagelijks bestuur het rapport van de controles, de correspondentie en het resultaat van de afweging door het DB ook toezendt aan het Algemeen Bestuur. Hiermee wordt een democratische controle als een zeer krachtig instrument ingezet en wordt de maximale transparantie van het handhaven van eigen diensten gewaarborgd. Deze toezending aan het AB staat los van de al bestaande wettelijke verplichting die het bestuur heeft om jaarlijks over de preventieve en repressieve handhaving van de eigen inrichtingen te rapporteren.

Een overzicht van situaties waarbij het waterschap de regels van of bij de WVO dient te volgen is hieronder weergegeven.

Werkzaamheden	regelgeving	Verantwoordelijke sector
Beheer & exploitatie zuiverings-technische werken	WVO	Zuiveringen
Aanleg taluds kunstwerken	BSB / WVO	Waterbeheer en waterkering
Onderhoud bruggen e.d.	Lozingenbesluit vaste objecten	Waterbeheer en waterkering
Opslag verontreinigende stoffen op oevers	WVO	Waterbeheer en waterkering
Bronneringen	WVO	
Aanleg oevers / beschoeiingen	BSB / WVO	Waterbeheer en waterkering
Baggeren	WVO/ Wet bodemsanering	Waterbeheer en waterkering
Niet gerioleerde eigen panden	Lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater	Eigendommen, Bestuurszaken
Keur eigen watergangen / taludpaden	Waterschapswet	Waterbeheer en waterkering

Tabel 9: situaties waarbij waterschap regels WVO dient te volgen

Een bijzonder positie in de handhaving hebben de Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) van het waterschap. Deze hebben ook een relatie tot het Openbaar Ministerie door hun bevoegdheden in het kader van het strafrecht (zie 1.1.4 aansturing BOA's). Indien het OM op basis van de toegezonden documenten besluit strafrechtelijk op te treden tegen het waterschap, kan het OM daarmee in principe een BOA van het waterschap belasten. Het waterschap is echter van mening dat daarvoor de collegiale positie van de BOA binnen de organisatie onder druk kan komen te staan. Om deze reden is het waterschap er voorstander van dat strafrechtelijk optreden tegen (medewerkers van) het waterschap door de reguliere politie wordt uitgevoerd.

Door de Unie van Waterschappen is in oktober 2002 een beleidslijn vastgesteld voor de vergunningverlening en handhaving eigen lozingen. In

2 Strategie en werkwijze

deze beleidslijn wordt een vorm van tweedelijns-toezicht voorgesteld door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) ten aanzien van de vergunningverlening en handhaving van eigen lozingen. Dit is door de IVW ook voorgelegd aan de minister van V&W, deze heeft daarop nog niet besloten. Zodra een besluit hierover is genomen zal de IVW de planning en resultaten van het preventieve handhaving bij de eigen inrichtingen worden toegezonden.

2.3.3 Kader dwangsom.

Definitie

Een dwangsom is de bestuursrechtelijke sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt. De overtreder wordt daarbij een schriftelijke last gegeven om binnen een termijn maatregelen te nemen teneinde overtredingen – en daarmee verbeurte van de dwangsom – te voorkomen c.q. te beëindigen.

Bevoegdheid en procedure

Een dwangsom kan worden opgelegd door een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang.

In de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een dwangsom slechts kan worden opgelegd indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet (artikel 5:32, derde lid). Een algemene regeling van de dwangsom is opgenomen in de artikelen 5:32 tot en met 5:36 van de Awb en artikelen 18.11 tot en met 18.16 van de Wm. De dwangsom kan per tijdseenheid (dag, week, bij continue overtredingen) of per overtreding (bijvoorbeeld incidentele overschrijding normen) worden opgelegd.

Relatie met aard overtreding

De te stellen bedragen dienen in relatie te staan tot het milieubelang en de beoogde – preventieve – werking, waaronder de kosten om maatregelen te treffen die de overtreding beëindigt en het wegnemen van economisch voordeel door deze maatregelen uit te stellen.

- Bij *middelvoorschriften* wordt de dwangsom afgestemd op de kosten voor het treffen van een voorgeschreven voorziening (bijvoorbeeld een olie/benzine-afscheider bij een landbouwloonbedrijf of een overstorttelwerk in een WVO-overstortvergunning).
- Bij *doelvoorschriften* gaat het om de kosten

van maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan normen die voor het te lozen afvalwater zijn gesteld (hoeveelheid en/of samenstelling).

- Bij *meet- en registratievoorschriften* gaat het om de kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de betreffende verplichting. Ingeval van een meet- en registratieplicht worden deze bepaald door de kosten van het in de vergunning voorgeschreven analysepakket.
- Ingeval van een *storting in oppervlaktewater* (artikel 1, lid 3, WVO) kan de dwangsom per overtreding worden afgestemd op de kosten die gemaakt zouden worden om de stoffen met de betreffende samenstelling/ hoeveelheid legaal af te voeren (bijvoorbeeld stortplaats of afvalverwerker).

Hoogte dwangsom

Ingeval van overtredingen dient de dwangsom I te worden afgestemd op de eisen van evenredigheid en proportionaliteit (artikel 5:32 en 3:4 Awb). Op deze wijze wordt een relatie gelegd tussen de hoogte van het te verbeuren bedrag en de ernst van de overtreding. Er is geen wettelijk maximum aan het op te leggen bedrag gesteld. In de wet is slechts bepaald dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. Algemene richtlijnen ter uitwerking van deze criteria zijn niet gegeven. De hoogte van gestelde dwangsommen wordt terughoudend getoetst. Het bestuur heeft terzake beleidsvrijheid. De wet vereist voorts dat in de beschikking een maximum te verbeuren eindbedrag wordt genoemd (derhalve een maximum totaalbedrag waarboven geen dwangsom meer verschuldigd is).

Uit de bovenstaande wettelijke vereisten voor een dwangsom blijkt reeds dat het opleggen hiervan maatwerk is. Het waterschap Aa en Maas zal hiermee als volgt omgaan. In de praktijk zijn twee belangrijke factoren bepalend voor de hoogte:

- de kosten die de overtreder moet maken om de ongewenste situatie te beëindigen;
- het financiële voordeel dat de overtreder geniet door zijn illegale actie.

Bij het bepalen van de kosten wordt door het waterschap uitgegaan van de materiele kosten (aanschaf/inhuur apparatuur), onderhoud en be-

2 Strategie en werkwijze

heer apparatuur, personele kosten en toezicht op de situatie. Het totaal van die bedragen staat in feite gelijk aan de investering die de overtreder moet doen ter beëindiging van de illegale situatie.

Het is van belang de prikkel voor de overtreder zo groot te laten zijn dat hij de noodzakelijke investering ook daadwerkelijk gaat doen. Daarom wordt het gevonden bedrag met minimaal een factor 2 verhoogd, een factor die afhankelijk is van de omvang van de inrichting en de vermogenspositie van de overtreder. Zo wordt het maximaal te verbeuren bedrag bepaald. Om vervolgens de hoogte van de individuele dwangsom te bepalen, wordt het maximaal te verbeuren bedrag gedeeld door het aantal malen dat de overtreding uit milieuhygiënisch oogpunt geconstateerd mag worden danwel door het aantal weken/maanden dat de overtreding uit milieuhygiënisch oogpunt mag voortduren. Hoe groter de milieuhygiënische schade, des te kleiner het aantal toelaatbare overtredingen of des te korter de termijn waarbinnen de overtreding daadwerkelijk moet zijn beëindigd. Wanneer de overtreding blijft bestaan nadat het maximum te verbeuren bedrag is bereikt dient met een andere sanctie de overtreding alsnog te worden beëindigd (bestuursdwang, intrekken van de vergunning, sluiting van de inrichting).

2.4 Gedoogstrategie

In de handhavingnota Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) van het waterschap Aa en Maas is aangegeven dat bij het gedogen⁷ het landelijke gedoogbeleid wordt gevolgd. Het landelijke gedoogbeleid geeft hiervoor de randvoorwaarden. Uitgangspunt bij het waterschap Aa en Maas is dat gedogen tot een minimum beperkt moet blijven aangezien het de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het waterkwaliteitsbeleid aantast. Passief gedogen is niet meer toegestaan.

Aanpassing van het landelijke gedoogbeleid is op dit moment in voorbereiding. De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer heeft inmiddels aanbevelingen gedaan aan de verantwoordelijke ministers hoe het beleid geactualiseerd en verbeterd kan worden. De voornaamste aanbevelingen aan bestuursorganen zijn:

- Zie zoveel mogelijk af van gedogen indien daardoor EU-rechtelijk vereiste milieuresultaten niet gerealiseerd worden.

- Treed in elk geval handhavend op als daartoe milieuhygiënische redenen toe bestaan.

Gelet op deze aanbevelingen moet het uitgangspunt zijn dat gedogen in principe niet wordt toegestaan. Indien desondanks toch wordt gedoogd op basis van deze notitie dan dient de bescherming van het milieubelang en/of de doelmatige werking van onze rioolwaterzuiveringsinstallaties voorop te staan.

2.4.1 Gedoogsituaties

Op basis van het landelijke gedoogbeleid worden de volgende situaties onderscheiden waarin gedogen mogelijk wordt geacht:

1. situaties waarbij sprake is van een bijzondere omstandigheid, zoals een overmachtsituatie bij de overtreder of een overgangssituatie;
2. situaties waarbij achteraf is gebleken dat het technisch onmogelijk is om de voorschriften na te leven;
3. situaties waarin de overtreding moet voortduren om te kunnen onderzoeken welke maatregelen tot beëindiging kunnen worden ondernomen;
4. situaties waarbij soepelere regelgeving in voorbereiding is;
5. situaties waarbij de consequenties van de handhaving niet in een redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend;
6. situaties waarbij het milieubelang evident beter is gediend met gedogen dan met handhaving.

Overmachtsituaties/overgangssituaties

Overmachtsituaties zijn situaties waarin de overtreder door een (tijdelijke) overmachtsituatie niet in staat is de vergunning/regels na te leven en handhaving ongewenste gevolgen voor het milieu heeft.

In de volgende gevallen is sprake van een overgangssituatie:

- Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude - geëxpireerde - vergunning kan worden verleend.
- Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande, voor het milieu schadelijke situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Hierbij

2 Strategie en werkwijze

moet aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt;
 - de aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag;
 - de gereede verwachting bestaat dat positief op de vergunningaanvraag kan worden beschikt.
- Gevallen waarin een vergunning is vernietigd of geschorst op formele gronden en waar het mogelijk is een nieuwe (nagenoeg dezelfde) vergunning te verlenen.
 - Gevallen waarin wel wordt gewerkt met een vergunning, maar deze blijkt niet meer de juiste te zijn omdat, door nieuw technisch inzicht ten aanzien van bepaalde stoffen of door nieuwe jurisprudentie, voor bepaalde soorten inrichtingen plotseling een vergunning ingevolge een andere wet vereist blijkt te zijn.
 - Gevallen waarbij de handhaving van nieuwe wetgeving uiterst ingrijpend is voor bestaande bedrijven.

Technische onmogelijkheid

Gevallen waarin geconstateerd wordt dat het technisch onmogelijk is om bepaalde voorschriften na te leven (hiervan kan bij de vergunningverlening een verkeerde beoordeling zijn gemaakt) waardoor het nodig is dat die voorschriften - mits uit milieu-oogpunt aanvaardbaar - worden aangepast.

Noodzakelijke voortdurende overtreding

Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren.

Vooruitlopend op nieuwe regelgeving

Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de eisen in de overtreden regels op korte termijn zal versoepelen. Het is denkbaar dat hierdoor de handhaving van de strengere regels minder geloofwaardig wordt, bijvoorbeeld omdat verwacht kan worden dat de rechter een eventuele handhavingsbeschikking zal schorsen vanwege onevenredig nadeel voor het bedrijf. In ieder geval

zal voldaan moeten worden aan de eisen van de in voorbereiding zijnde regelgeving.

Onevenredige zware gevolgen handhavingacties

Hierbij kan gedacht worden aan overmacht- en noodsituaties die dwingen tot het laten prevaleren van een bepaald openbaar belang boven het handhavingsbelang. Daarnaast zijn er overgangssituaties denkbaar waarbij de gevolgen van (onmiddellijke) handhaving niet in een redelijke verhouding staan tot de belangen die met de handhaving zouden zijn gediend.

Milieubelang met gedogen gediend

Hierbij kan gedacht worden aan een proef om nieuwe zeer milieuvriendelijke technieken te testen waarbij tijdelijk de geldende normen worden overschreden.

In het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geldt nog een specifieke gedoogsituatie. Bij kortdurende lozingen afkomstig van bronneringen en saneringen van maximaal 12 maanden wordt volstaan met een gedoogbrief waarin lozingsnormen aan de lozer worden verstrekt. Hiervoor is gekozen omdat sprake is van een geringe milieurelevantie en meestal geen belangen van derden in het geding zijn. Bovendien hebben dergelijke lozingen vaak een spoedeisend karakter waardoor het niet mogelijk is om de vergunningverleningprocedure te volgen. Ook wordt de procedure van vergunningverlening te zwaar geacht voor deze lozingen.

2.4.2 Minimumeisen gedogen

Wanneer sprake is van een gedoogwaardige situatie, kan door het bestuur een gedoogbeschikking worden genomen. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met de minimale eisen die gesteld worden vanuit het landelijke gedoogbeleid, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren c.q. Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht.

Bij het nemen van een gedoogbeschikking dienen de volgende procedurele eisen in acht te worden genomen:

- Voor zover van toepassing (vooral bij overgangssituaties) dient een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend.
- Gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren.
- In gevallen waarin niet vooruitlopend op de vergunningverlening wordt gedoogd, dient in de beschikking een bepaalde - zo kort moge-

2 Strategie en werkwijze

- lijke - termijn te worden opgenomen.
- Eventueel vindt overleg plaats met betrokken overheden en het Openbaar Ministerie (OM).
- Bij gedoogbeschikkingen op aanvragen wordt de gewone voorbereidingsprocedure gevolgd. Dit is afdeling 4.1.2 van de Awb. In het bijzonder dienen hierbij de procedurele vereisten betreffende het horen in acht worden genomen.
- Bekendmaking van de gedoogbeschikking geschiedt door toezending aan de aanvrager, eventuele belanghebbenden en betrokken overheden. Eventueel geschiedt bekendmaking door publicatie in een dagblad. Daarbij worden de bezwaar en beroepsmogelijkheden aangegeven.
- Het OM wordt op de hoogte gebrachte gebracht van de gedoogsituatie.
- In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. Ook dient te worden vermeld dat de handhavingbevoegdheden van andere organen onverlet laat. Met name moet worden gewezen op de zelfstandige bevoegdheid van het OM tot het instellen van strafvervolgning, die door de gedoogbeschikking niet wordt aangetast.
- In de beschikking wordt vermeld dat er beroep tegen kan worden ingesteld en bij wie.

Naast de procedurele eisen, gelden voor het inhoudelijk een juiste beslissing nemen de volgende randvoorwaarden:

- Voor het nemen van een gedoogbeschikking dient het bestuur alle betrokken belangen tegen elkaar af te wegen (zorgvuldigheidsbeginsel).
- In de beschikking dienen zonodig milieubescherpende voorschriften te worden opgenomen
- De gedoogbeschikking wordt voor een zo kort mogelijke termijn afgegeven.

2.4.3 Handhaven gedoogbeschikkingen

Wanneer de voorschriften die zijn verbonden aan de gedoogbeschikking worden overtreden dient het bestuur handhavend op te treden. In voorkomende gevallen zal dan de gedoogbeschikking ingetrokken moeten worden. Vervolgens zal handhavend tegen de overtreding(en) opgetreden moeten worden. Dit houdt in dat indien een gedoogbeschikking wordt ingetrokken, dit gepaard zal moeten gaan met een aanschrijving tot bestuursdwang of de oplegging van een dwangsom in dezelfde beschikking.

2.5 In- en externe afstemming

2.5.1 Interne afstemming

Handhaving binnen het Waterschap Aa en Maas is verbonden met een groot aantal andere taken van het waterschap teneinde het gezamenlijke doel van waterkwaliteit te bereiken. Met deze taken (de afdelingen die deze taken uitvoeren) wordt afgestemd.

Afstemming met vergunningverlening

Afstemming met vergunningverlening vindt plaats bij de handhaafbaarheidstoets, bij de opleveringscontrole en voor de terugkoppeling van handhavingsresultaten ten behoeve van de legaliseringstoets en voor eventuele verbeteringen in voorschriften. Deze afstemming is geregeld in het werkproces vergunningen WVO, in de sanctiestrategie en in de verbeterkringen. De afstemming wordt verzorgd door de toezichthouders. De verantwoordelijkheid voor de afstemming ligt bij het afdelingshoofd vergunningen voor de handhaafbaarheidstoets respectievelijk het afdelingshoofd handhaving voor de legaliseringstoets en de terugkoppeling van handhavingsresultaten.

Afstemming met overige relevante organisatieonderdelen

In het kader van de handhaving keur, waterkeringen waterhuishouding (sector W&W) vindt afstemming plaats ten aanzien van de inzet van de BOA's van de afdeling handhaving. Daarnaast zal het waterschap ook de professionalisering van deze handhavingstaken oppakken, waarbij de ervaringen van de afdeling handhaving leidend zijn. Met de districten en zuiveringsregio's is er tevens afstemming in het kader van de wederzijdse oogenoemde signalering.

Met de beleidsafdeling is er in het kader van het emissiebeheersplan overleg. Inbreng van deze afdeling is ook verder van belang voor de omgevingsanalyse die jaarlijks voor het afdelingsplan / handhavingsuitvoeringsprogramma wordt opgesteld. Dit is opgenomen in het werkproces "opstellen afdelingsplan".

Met de afdeling Fiscale zaken is overleg ten aanzien van de inzet van de monsternemer die bij de afdeling handhaving is geplaatst.

Een bijzondere positie heeft de afstemming met de sector Zuiveren van het waterschap. Met deze sector wordt enerzijds beleidsmatig afgestemd

2 Strategie en werkwijze

anderzijds is deze sector de beheerder van de zuiveringstechnische werken waar de afdeling handhaving handhaaft.

De afstemming met andere organisatieonderdelen vindt plaats door het afdelingshoofd of, indien het concrete gevallen betreft, door de toezichthouders.

2.5.2 Externe afstemming Afstemming in het kader van de bestuursovereenkomst

Het waterschap Aa en Maas neemt in twee regio's deel aan de bestuursovereenkomst handhavingssamenwerking: de regio Brabant Zuidoost en in de regio Brabant Noord-Oost. Binnen deze beide regio's wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau de handhaving afgestemd. Op bestuurlijk niveau neemt de portefeuillehouder deel aan het regionaal overleg. Op ambtelijk niveau is dit het hoofd van de afdeling handhaving en/of een beleidsmedewerker.

In de samenwerking worden verschillende aspecten afgestemd en worden afspraken gemaakt. Het gaat om bijvoorbeeld:

- Wederzijdse oog- en oor signalering;
- Kennis en ervaringsuitwisseling;
- Uitwisseling van operationele handhaving-informatie;
- Onderlinge ondersteuning;
- Afstemming van handhavingbeleid;
- Probleemgevallen;
- Projectmatige samenwerking;
- Programmatische afstemming.

Op basis van de handhavingssamenwerking zijn ook regionale netwerken van handhavers ontstaan, waarbinnen informeel contacten worden onderhouden over de handhaving in specifieke cases.

Uitvoeringsprojecten waarbij ook het waterschap een rol speelt worden opgenomen in het jaarlijks afdelingsplan.

Afstemming indien meerdere organisaties tegelertijd bevoegd zijn

Vrijwel alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden handhavingstaken van het waterschap vinden plaats bij bedrijven en situaties die in het kader van de Wet milieubeheer ook onder het bevoegd gezag van de gemeenten of de provincie vallen. Afstemming vindt plaats in de vergunning-

verlening door de vergunningverlener en voor de handhaving in de uitvoeringsoverleggen op lokaal niveau door de handhaver / BOA.

Handhavingsorganisaties die voor de uitvoering van hun taak gegevens van de handhaving door het waterschap nodig hebben, krijgen deze (op verzoek) toegezonden.

Afstemming ketenbeheer

Tot nu toe heeft het waterschap geen taken in het kader van ketens. Indien zich dergelijke situaties zich in de toekomst gaan voordoen, zal het waterschap hierin meewerken. De afspraken in het kader van de bestuursovereenkomst zullen daarbij leidend zijn.

2.6 Protocollen en instructies

Het waterschap Aa en Maas hanteert voor de uitvoering van de werkzaamheden protocollen en instructies. Deze protocollen en instructies betreffen onder meer:

- de wijze waarop en de volgorde waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd;
- het gebruik van checklists;
- het gebruik van standaardbrieven;
- de wijze waartop resultaten van de controles worden geregistreerd;
- tijdschrijven;
- planning en control.

Naast deze protocollen zijn er ARBO richtlijnen voor de gehele organisatie en specifieke ARBO richtlijnen voor de handhavers. Er wordt op het intranet van het waterschap regelmatig een toolboxmeeting gepubliceerd.

De protocollen en instructies zijn opgenomen bij de beschrijvingen van de werkprocessen en in Waterpro. Deze worden voortdurend aangevuld en verbeterd op basis van de ervaringen. Nieuwe of gewijzigde protocollen, instructies of standaarddocumenten worden goedgekeurd door het afdelingshoofd en worden besproken met de medewerkers van de afdeling in de verbeterkring (zie 4.1.3. Kwaliteitsverbetering Handhaving).

2.6.1 Handhavingsuitvoeringsmethoden / Toezichtplannen

De handhavers maken indien van toepassing gebruik van de volgende handhavingssuitvoeringsmethoden (HUM):

- Hum grondstromen
- HUM schone grond

2 Strategie en werkwijze

- HUM bouwstoffenbesluit
- HUM Glastuinbouw
 - Strategisch gedeelte
 - Praktisch gedeelte

Deze HUM's zijn digitaal beschikbaar.

Het waterschap werk verder aan branche en individuele toezichtplannen.

Een brancheplan is in concept gereed voor het toezicht op de gemeentelijke overstorten.

Individuele toezichtplannen zijn er vooral voor de complexe industriële lozingen.

Individuele toezichtplannen worden onder meer gebaseerd het individuele prioriteringsmodel CO-MA.

2.7 Communicatieprotocol Handhaving

Aandacht voor communicatie is een belangrijke succesfactor in de handhaving. In de praktijk kan onderscheid worden gemaakt in voorlichting, publiciteit en communicatie. Een vroegtijdige en volledige voorlichting bevordert het nalevingsgedrag. Het is van belang aan de klant duidelijk te maken wat het waterschap van hen verwacht en wat de klant van het waterschap kan verwachten. Het communicatieprotocol in het kader van de professionalisering beperkt zich tot de wijze waarop de organisatie over de toezichtsresultaten, de aangekondigde en opgelegde sancties en de gedoogbesluiten communiceert met de gecontroleerde, derden belanghebbenden, andere handhavingsorganisaties en het publiek / de media. Paragraaf 2 beschrijft de communicatie omtrent de preventieve handhaving, paragraaf 3 de communicatie bij repressieve handhaving en paragraaf 4 de communicatie ingeval van een gedoogbeschikking.

2.7.1 Toezichtsresultaten

De communicatie over de toezichtsresultaten omvat de wijze van communiceren over de bevindingen en gevolgen (bij het al dan niet constateren van overtredingen met een repressief gevolg) tussen handhaver en betrokkenen en aard en inhoud van de te treffen maatregelen waarmee de eventuele overtreding beëindigd kan worden. Tevens betreft dit de toezending van rapportages aan betrokkenen naar aanleiding van uitgevoerde controles.

Gecontroleerde

Naar aanleiding van controlebezoeken en monsterneming vindt altijd rapportage plaats naar de gecontroleerde over de bevindingen en de resultaten van het afvalwateronderzoek. Volgens artikel 5.18 Awb dient de lozer bij monsterneming zo spoedig mogelijk in kennis te worden gesteld van de resultaten van onderzoek. Een eerste mondelinge terugkoppeling vindt plaats direct na afloop van de controle door de controlerende ambtenaar. Een schriftelijke rapportage volgt tenminste binnen een maand na uitvoering van het controlebezoek. In deze brief wordt tenminste vastgesteld wat de geconstateerde omissie is, welk vergunningsvoorschrift wordt overtreden en wat de termijn is voor het treffen van voorzieningen/maatregelen om de overtreding te beëindigen. Dit geldt ook voor de bedrijfscontroles naar aanleiding van meldingen op grond van AMvB's. De rapportage over de bevindingen worden de gecontroleerde toegezonden door de controlerende ambtenaar. Indien er repressief optreden volgt, is het afdelingshoofd of de sectordirecteur volgens mandaat degene die de correspondentie ondertekent. Dit laat onverlet de mandaatregeling waarbij de feitelijke beschikking bestuursdwang wordt ondertekend door de bestuursverantwoordelijke (i.c. de dijkgraaf)

Voor zover de resultaten ook in het kader van de verontreinigingsheffing op basis van de meetplicht door de lozer dienen te worden overgelegd, worden de resultaten van het Waterschap eerst uitgewisseld nadat door de heffingsplichtige is gerapporteerd.

Derden belanghebbenden

Derden belanghebbenden worden in beginsel niet actief over individuele toezichtsresultaten geïnformeerd. Dit geschiedt uitsluitend op verzoek. Verzoeken worden behandeld met in acht name van de wettelijke bepalingen (Algemene wet bestuursrecht, Wet openbaarheid van bestuur en de Wet op de Privacy). Indien informatie op verzoek van derden wordt verstrekt wordt in ieder geval de betreffende lozer daarover vooraf geïnformeerd. Eventuele informatie aan derden belanghebbenden wordt uitsluitend schriftelijk verstrekt door het afdelingshoofd.

Handhavingspartners

De Handhavingspartners worden standaard geïnformeerd over alle controlebevindingen vanaf de bestuurlijke waarschuwing en/of strafrechtelijke maatregelen. Deze werkwijze is vastgelegd in de

2 Strategie en werkwijze

Provinciaal vastgestelde Sanctiestrategie. Concreet betekent dit dat voor zover overtredingen zijn geconstateerd een afschrift van de correspondentie aan de lozer wordt gezonden aan :
Wm (of vanuit andere wetten) bevoegde gezag;
Het openbaar ministerie;
Het servicepunt handhaving.

Het publiek

Het openbaar maken van individuele gegevens voor een breed publiek geschiedt uitsluitend indien dit naar het oordeel van de dijkgraaf maatschappelijk relevant is. Het publiek wordt in beginsel niet actief over controlebevindingen van individuele lozers geïnformeerd. Indien dit wel aan de orde is, wordt de perspublicatie opge maakt in samenspraak met de afdeling communicatie en Bestuurs-juridische zaken en ligt de eindverantwoordelijkheid bij de dijkgraaf. Voor verdere randvoorwaarden wordt verwezen naar 3.4 .

In de jaarlijkse rapportage aan het bestuur (jaarverslag van de afdeling handhaving) wordt zoveel mogelijk op geaggregeerd niveau verslag gedaan van de toezichtresultaten (input en output). Individuele toezichtresultaten worden hierin in beginsel niet opgenomen. In voorkomende gevallen dat dit wel dienstbaar is, zijn de gegevens geanonimiseerd.

2.7.2 Aangezegde en opgelegde sancties

Communicatie over aangezegde en opgelegde sancties als gevolg van het constateren van overtredingen omvat de geëigende stappen zoals het verzenden van een waarschuwingsbrief, opmaken van een proces-verbaal enz. (zie werkprocesbeschrijving)

Gecontroleerde.

De gecontroleerde ontvangt na constatering van een categorie2 vertreding achtereenvolgens:
een brief met hersteltermijn;
een waarschuwingsbrief;
de handhavingbeschikking.
Bij categorie 1 overtredingen vervalt stap1.

Voor de op te stellen brief dienen de beschikbare modelbrieven te worden gebruikt. De ondertekening van deze brieven verloopt volgens het mandaatbesluit.

Met betrekking tot het strafrechtelijke traject worden de richtlijnen /instructies van het OM gevolgd. Openbaarmaking of mededelingen over strafrechtelijke vervolging door het waterschap vindt niet plaats.

Derden belanghebbenden:

Derden belanghebbenden worden in beginsel niet actief over aanschrijvingen geïnformeerd. Dit geschiedt uitsluitend op verzoek. Verzoeken worden behandeld met in acht name van de wettelijke bepalingen (Algemene wet bestuursrecht, Wet openbaarheid van bestuur en de Wet op de Privacy). Indien informatie op verzoek van derden wordt verstrekt wordt in ieder geval de betreffende lozer daarover vooraf geïnformeerd.

Handhavingpartners

De Handhavingpartners worden standaard geïnformeerd over alle bovengenoemde brieven vanaf de bestuurlijke waarschuwingsbrief. Aan het Openbaar ministerie wordt vanaf het stadium Bestuurlijke waarschuwing gevraagd om flankerend beleid toe te passen. Deze werkwijze is vastgelegd in de Provinciaal vastgestelde Sanctiestrategie. Concreet betekent dit dat voor zover overtredingen zijn geconstateerd een afschrift van de correspondentie aan de lozer wordt gezonden aan:

Wm (of vanuit andere wetten) bevoegde gezag;
Het openbaar ministerie;
Het servicepunt handhaving.

Het publiek

Het publiek wordt in beginsel niet actief over aangezegde en opgelegde sancties aan individuele lozers geïnformeerd. Beschikkingen ten aanzien van het opleggen van bestuursdwang, het intrekken van een vergunning alsmede het opleggen van dwangsommen boven het gemandateerde bedrag worden in het bestuur (de dijkstoel) afzonderlijk besloten. De dijkstoel besluit of een dergelijk sanctiebesluit in de openbare besluitenlijst van de dijkstoel wordt opgenomen.

Het openbaar maken van gegevens voor een breed publiek geschiedt uitsluitend indien dit maatschappelijk relevant is. Indien dit naar het oordeel van de dijkgraaf aan de orde is, wordt de perspublicatie opgemaakt in samenspraak met de afdeling Communicatie en Bestuurs-juridische zaken en ligt de eindverantwoordelijkheid bij de dijkgraaf. Een persvoorlichter wordt aangewezen.

Hierbij worden de volgende criteria getoetst:

- **zorgvuldigheid**
De media-uiting dient correct te zijn. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de Wet openbaarheid van bestuur. De betreffen-

2 Strategie en werkwijze

de lozer wordt in kennis gesteld van de inhoud van de persberichten.

- *consistentie*
De beeldvorming dient eenduidig en consequent te zijn. Hieraan dient een consistent beleid ten grondslag te liggen, waardoor ad hoc-acties kunnen worden voorkomen.

In de jaarlijkse rapportage aan het bestuur (jaarverslag van de afdeling handhaving) wordt uitsluitend op geaggregeerd niveau verslag gedaan van de bestuursrechtelijke handhavingacties.

Voor de afstemming extern ligt bij strafrechtelijke acties het voortouw bij het OM. Bij gezamenlijke acties of projecten in het kader van toezicht dient afstemming plaats te vinden met de handhavingpartners in de regio omtrent de openbaarheid

van individuele toezichtresultaten. Het verdient aanbeveling om vooraf de media te informeren over het handhavingproject.

2.7.3 Gedoogbesluiten

Aanvragen voor gedoogverklaringen worden behandeld volgens de verkorte procedure Awb. In dit kader worden de aanvrager, derden belanghebbenden (voor zover bekend), en handhavingpartners geïnformeerd door toezending van de ontwerp gedoogbeschikking.

Het publiek wordt geïnformeerd door publicatie van de af te geven gedoogbeschikking in een in de omgeving algemeen verspreid dag- en/of weekblad.

Bij het afgeven van een gedoogbeschikking wordt de werkprocesbeschrijving gedoogbesluiten gevolgd.

3 Uitvoering

3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma

De uitvoering van de handhaving wordt vastgelegd in een handhavinguitvoeringsprogramma. In dit programma worden de door het bestuur vastgestelde prioriteiten, ambities en doelstellingen vertaald naar inzet en prestatie door de afdeling en de medewerkers in een planning. Het realiseren van het hoge ambitieniveau en rekening houden met de prioritering betekent dat de afdeling Handhaving jaarlijks circa 17.000 uur aan preventieve en repressieve handhaving besteedt. Naast de reguliere controles en de heffingsactiviteiten is tevens rekening gehouden met de benodigde inzet om te voldoen aan afspraken over samenwerkingsprojecten. Genoemde zaken zijn hierna in hoofdlijnen benoemd.

3.1.1 Reguliere controles

Op grond van de uitgevoerde probleemanalyse en risicoanalyse zijn de vijf prioriteitenclusters benoemd:

1. *Lozingen met zeer groot risico.*
Deze lozingen scoren 'zeer groot' in de risicoanalyse. Het betreft 70 vergunningen van bedrijfslozingen waaronder 14 RWZI's van het waterschap, 96 vergunningen voor riooloverstorten en ca. 70 lozingen van bedrijven die onder een lozingenbesluit vallen.
Bij deze lozingen hoort een controlefrequentie van 2 uitgebreide controles en 5 administratieve controles. In totaliteit wordt aan deze categorie 4089 uur besteed.
2. *Lozingen met groot risico.*
Van deze lozingen wordt het risico als 'groot' beoordeeld. Het betreft 62 vergunningen van bedrijven en 340 lozingen die onder een lozingenbesluit vallen. Bij deze lozingen hoort een controlefrequentie van 2 uitgebreide controles en 5 administratieve controles. In totaliteit wordt aan deze categorie 2260 uur besteed.
3. *Lozingen met gemiddeld risico.*
Dit zijn 299 vergunningplichtige bedrijfslozingen, 11 lozingen van hemelwateruitlaten en circa 2.230 lozingen die onder een lozingenbesluit vallen. Bij deze lozingen hoort een controlefrequentie van 2 uitgebreide controles en 2 administratieve controles. In totaliteit wordt aan deze categorie 3152 uur besteed.
4. *Lozingen met gering risico.*
Dit zijn 84 vergunningplichtige lozingen en circa 3.790 lozingen die onder een lozingenbesluit vallen. Bij deze lozingen hoort een controlefrequentie van 1 korte controle en 1 administratieve controle. In totaliteit wordt aan deze categorie 836 uur besteed.
5. *Lozingen met zeer gering risico.*
Het betreft 9 vergunningplichtige bedrijfslozingen en circa 2.400 lozingen onder een lozingenbesluit. Bij deze lozingen hoort een controlefrequentie van 1 controle per 2 jaar en 1 administratieve controle per jaar. In totaliteit wordt aan deze categorie 724 uur besteed.

3.1.2 Projecten

De afdeling neemt in 2004 deel aan gezamenlijke regionale handhavingprojecten en voert waterschapseigen projecten uit.

Regionale projecten

Aanpak probleembedrijven; Handhavingestafette; Landinrichting St.-Oedenrode; Handhaving grondstromen; Glastuinbouw; Bouwstoffenbesluit A-59; Afvalwater gemeentelijke inrichtingen; Toezicht Mestbassins en het Lozingenbesluit Bodembescherming

Waterschapseigen projecten

Gemalenonderzoek/ discrepantieonderzoek, actief randenbeheer, pilot spoelwater_groentewasserijen, loonwerkbedrijven, erfafwatering veehouderijen. Voor projecten is in totaliteit 1270 uur gereserveerd.

3.1.3 Repressieve handhaving

Voor repressieve handhaving in de vorm van hercontroles is uitgegaan van een urenbesteding van 20% voor de industriële lozingen en van 15% van het aantal uren voor agrarische lozingenpreventief toezicht i.c. van 1532 uur totaal. Vervolgens is daarop gebaseerd de inzet aan uren voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen van respectievelijk 383 uur en 480 uur.

3.1.4 Heffingen

In overleg met de afdeling Fiscale zaken is afgesproken voor controle op de heffingen een inzet aan menskracht te plegen van 1440 uur. De activiteiten bestaan uit reguliere controles op heffingscijfers van bedrijven, uitgebreide afvalwateronderzoeken bij meetbedrijven en onderzoeken bij tabelbedrijven.

3 Uitvoering

3.2 Capaciteitsberekening (globaal)

Voor de capaciteitsberekening gelden de volgende uitgangspunten:

- het ambitieniveau
- controlefrequentie en toezichtvormen
- kengetal tijdsbesteding toezichtvorm

Ambitieniveau

Het ambitieniveau dat het waterschap hanteert in de controle op de naleving van de WVO is dat de lozers met enige regelmaat contact hebben met het waterschap door middel van fysiek bezoek. Dit bezoek dient bovendien zodanig te zijn dat de lozer zich ook serieus genomen voelt, met andere woorden het bezoek is goed voorbereid door het waterschap, er is tijd om de relevante bedrijfsonderdelen te bezoeken, er is gelegenheid om met de verantwoordelijken van de lozers te spreken en er wordt een rapport van de controle gemaakt en toegezonden. Bij lozers met een individuele vergunningen is er tenminste één keer per 2 jaar contact, bij lozers die onder een lozingenbesluit vallen tenminste één keer per tien jaar.

Controlefrequenties en toezichtvormen vergunde lozers

De volgende gemiddelde controlefrequenties worden per categorie gehanteerd voor complexe (vergunde) lozers bij een hoge ambitie:

Bij een minder hoge ambitie kunnen de volgende gemiddelde controlefrequenties per categorie worden gehanteerd voor complexe (vergunde) lozers:

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	2	5
Groot	2	2
gemiddeld	2 kort	2
gering	1 kort	1
Zeer gering	0,5 kort	1

Tabel 10: controlefrequenties hoge ambitie

Controlefrequenties en toezichtvormen lozingenbesluiten

Voor lozingen die vallen onder een lozingenbesluit zijn de gemiddelde controlefrequenties:

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	2	5
Groot	1 en 1 kort	2
gemiddeld	1 kort	2
gering	1 kort	1
Zeer gering	0,5 kort	1

Tabel 11: controlefrequenties minder hoge ambitie

In de categorieën "zeer groot" en "groot" wordt uitgegaan van een gemiddelde bezoekfrequentie van een keer per jaar respectievelijk een keer per twee jaar, aangevuld met steekproefsgewijze, gebiedsgerichte of themagerichte controles.

Risicocategorie	Controlefrequentie per jaar	
	Bedrijfsbezoek	Administratief toezicht
Zeer groot	1+	1
Groot	0,5+	1
gemiddeld	0,2	0,2
gering	0,14	0
Zeer gering	0,1	0

Tabel 12: controlefrequenties lozingen lozingenbesluit

3 Uitvoering

3.2.1 Kengetal tijdsbesteding toezichtsvorm

De volgende kengetallen worden gebruikt.
Tijdsbesteding per risicocategorie

Toezichtvorm	Kengetal tijdsbesteding in uren
Bedrijfsbezoek	6 uur
Kort bedrijfsbezoek	2,5 uur
Controles lozingenbesluiten	2,5 uur
Administratieve controle	1,5 uur

Tabel 13: kengetallen tijdsbesteding

Per vergunde lozing uit een risicocategorie is de tijdsbesteding per jaar gemiddeld als volgt:

Risicocategorie	Jaarlijkse tijdsbesteding per lozing in uren (hoog)	Jaarlijkse tijdsbesteding per lozing in uren (minder hoog)
Zeergroot	19,5 uur	19,5 uur
Groot	15 uur	12,5 uur
gemiddeld	8 uur	5,5 uur
gering	4 uur	4 uur
Zeergering	2,5 uur	2,5 uur

Tabel 14: tijdsbesteding vergunde lozingen

Bij deze tijdsbesteding wordt er van uitgegaan dat monsternamen tenminste 1 keer per jaar plaatsvindt, tegelijk met de monsternamen ten behoeve van de heffing. Dit betekent dat de tijdsbesteding hiervoor niet afzonderlijk wordt berekend.

Voor de lozingen die onder een lozingenbesluit vallen wordt de gemiddelde tijdsbesteding:

Risicocategorie	Jaarlijkse tijdsbesteding per lozing in uren
Zeergroot	4,25 uur
Groot	2,87 uur
Gemiddeld	0,8 uur
Gering	0,35 uur
Zeergering	0,25 uur

Tabel 15: tijdsbesteding lozingen lozingenbesluit

Monsternamen zijn bij de lozingen die onder een lozingenbesluit vallen geen regulier controlemiddel, met uitzondering van sommige bronneringen en percolaatlozingen. Monsternamen komen bij deze lozingen vrijwel uitsluitend voor in de repressieve handhaving.

Capaciteitsberekening

De gemiddelde tijdsbesteding per risicocategorie en het aantal lozingen in het beheersgebied leiden tot de volgende capaciteitsberekening.

De berekende capaciteit moet nog worden aangevuld met directe tijd voor de bestudering van de verplicht toegezonden milieujarverslagen en bedrijfsmilieuplannen, de capaciteit voor het uitvoeren van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke handhavingprocedures, bezwaar en beroepsprocedures en met capaciteit voor deelname in regionale projecten.

In de berekening is uitgegaan van de verdeling van de handhavingstaken in drie teams:

1. Industrie
2. Agrarisch
3. Gemeenten.

Gelet op de ambitieuze doelstelling wordt hieronder een globale berekening gemaakt op basis van het hoge ambitieniveau.

In het afdelingsplan / handhavinguitvoeringsprogramma is deze capaciteitsberekening verder uitgewerkt.

3 Uitvoering

Team industrie

Bij een hoog ambitieniveau:

70 lozingen zeer groot risico	=	70 * 19,5	uur =	1.365 uur
62 lozingen groot risico	=	62 * 15	uur =	930 uur
231 lozingen gemiddeld risico	=	231 * 8	uur =	1.848 uur
79 lozingen gering risico	=	79 * 4	uur =	316 uur
9 lozingen zeer gering risico	=	9 * 2,75	uur =	25 uur
Totaal	=			<u>4.484 uur</u>

Met een rekeneenheid 1 fte = 1400 direct besteedbare uren en een toeslag van 20 % voor hercontrole bij repressieve handhaving betekent dit 3,84 fte voor de bedrijfscontroles.

Team Agrarisch

Bij een hoog ambitieniveau:

70 lozingen zeer groot risico =	70 * 4,25	uur =	300 uur
340 lozingen groot risico=	340 * 2,9	uur =	986 uur
2.230 lozingen gemiddeld risico=	2.230 * 0,8	uur =	2.230 uur
3.790 lozingen gering risico=	3.790 * 0,35	uur =	3.790 uur
2.400 lozingen zeer gering risico=	2.400 * 0,25	uur =	600 uur
Totaal=			<u>4.995 uur</u>

Met een rekeneenheid 1 fte = 1400 direct besteedbare uren en een toeslag van 20 % voor hercontrole bij repressieve handhaving betekent dit 4,28 fte voor de controles lozingenbesluit.

Team gemeenten

96 riooloverstorten zeer groot risico =	96 * 19,5	uur =	1.872 uur
11 riooloverstorten gemiddeld risico=	340 * 8	uur =	88 uur
Totaal=			<u>1.960 uur</u>

Bij de capaciteitsberekening voor het team gemeenten moet worden bedacht dat de controles op overstorten bij gemeenten plaatsvindt. Het is waarschijnlijk dat tijdens een controle meerdere lozingspunten tegelijk gecontroleerd worden, waardoor de tijd efficiënter kan worden gebruikt.

3.3 Kwaliteit en capaciteit

3.3.1 Kwaliteitfuncties

De kwaliteit van de capaciteit voor de handhaving is beschreven in het functieboek van het Waterschap Aa en Maas. Hierin zijn voor handhaving de volgende functies beschreven, met de uit te voeren werkzaamheden/taken en de vereiste kennis en vaardigheden :

- Afdelingshoofd Handhaving
- Algemeen juridisch medewerker
- Algemeen technisch medewerker
- Monsternemer
- Senior toezichthouder
- Senior toezichthouder / BOA
- Toezichthouder / BOA
- Toezichthouder Agrarisch
- Toezichthouder Industrie
- Administratief medewerker / afdelingsondersteuning
- KAM Coördinator

3.3.2 opleidingsplan.

Naast inzicht in de benodigde deskundigheid en de vereiste vaardigheden die voor de handhavingfuncties in het functieboek zijn vastgelegd, is het van belang vast te stellen op welke wijze de beschikbaarheid hiervan wordt geborgd.

Hiervoor wordt aangesloten bij het binnen de organisatie vastgestelde POP-protocol. Dit betekent dat bij de jaarlijkse functioneringsgesprekken bij de betrokkene de aanwezigheid van de vastgestelde kennis en vaardigheden worden getoetst en aandachtspunten voor houding en gedrag worden vastgelegd. Hierbij wordt enerzijds gekeken naar competenties die als eis voor de huidige functie gelden en anderzijds wordt aandacht besteed aan een mogelijk loopbaanperspectief.

Indien niet aan de vereiste competenties voor de huidige functie wordt voldaan, worden afspraken gemaakt hoe de geconstateerde omissies weg te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door extra interne begeleiding of door het volgen van relevante opleidingen en/of trainingen. Deze afspraken worden vastgelegd in een POP-formulier dat na ondertekening door het afdelingshoofd en de betrokken medewerker aangeleverd wordt voor centrale registratie bij de Afdeling Personeel en Organisatie (PenO). Bij acceptatie van het POP-formulier door P&O zorgt deze afdeling voor het beschikbaar stellen van de benodigde financiële middelen.

In het Afdelingsplan wordt in een overzicht voor alle medewerkers aangegeven welke opleidingen etcetera worden gevolgd, welke kosten hiermee zijn gemoeid en welke tijd hiervoor wordt uitgetrokken. Tevens wordt hierbij vermeld of het gaat om :

- a. het wegnemen van achterstand ten opzichte van de functie-eisen;
- b. het up-to-date houden van kennis, vaardigheden en attitude;
- c. het inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

3 Uitvoering

Op deze wijze ontstaat direct inzicht in de mate waarin de afdeling beschikt over een adequate handhavingkwaliteit

3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

3.4.1 digitale hulpmiddelen

De afdeling Handhaving staat voor de digitale ondersteuning, waaronder registratie, het software pakket Waterpro ter beschikking. Het software pakket wordt onderhouden in samenwerking met de afdeling vergunningen. De invoering van het software pakket is september 2003 gestart, nog niet alle data zijn ingevoerd. Ieder handhaver is verplicht de gegevens uit de bedrijfscontrole in Waterpro in te voeren.

Huidige mogelijkheden

Waterpro is nog in ontwikkeling. Op dit moment zijn de mogelijkheden:

- Bestand van geregistreerde lozingenobjecten in het werkgebied Aa en Maas (m.u.v. lozingen Open Teelt en Huishoudelijk afvalwater);
- Algemene informatie object (NAW-gegevens, contactpersonen, overzicht verleende vergunning, meetpunten, lozingsnormen);
- Digitaal archief per object (beschikkingen, telefoonmemo's, e-mail, correspondentie enz.);
- Registratie uitgevoerde bezoeken (aan de hand van checklisten);
- Planning bedrijfsbezoeken (uitgesplitst na soort b.v. regulier, monster name, enz.) (Het programma rekent op basis van de controlefrequent zelf de nieuwe controledatum uit en legt deze vast);
- Digitale archivering van checklisten.

In de nabije toekomst (begin 2004)

Er wordt thans gewerkt aan de volgende mogelijkheden:

- Het starten van handhavingprocedure (met de mogelijkheid tot standaardisering van de documenten en termijn bewaking);
- Analyse mogelijkheden op allerlei dwarsverbanden (met behulp van Cliënt-Office) van alle in het systeem ingebrachte gegevens;
- Lozingen Open teelt in het programma opnemen.

Middellange termijn (1 à 2 jaar)

- Lozingen huishoudelijk afvalwater in het systeem opnemen;
- Software Waterpro op een laptop te plaatsen.

Op deze wijze kan op elke willekeurig plaats administratieve handelingen worden afgevoerd (efficiëntie). Data wordt na terugkomst (automatisch) ingelezen in het systeem.

- Integratie van de systemen voor lozingbesluiten open teelt, huishoudelijke lozingen en het klachtregistratiesysteem binnen Waterpro.
- Op basis van handhaving- en vergunninggegevens een gebiedsanalyse uitvoeren ten behoeve van het Emissie Beheersplan.

Lange termijn (3-5 jaar)

- Voor het invullen van checklisten gebruik worden gemaakt van palmtops. Op een palmtop kan een gedeelte van software van Waterpro worden geplaatst. Checklist kan tijdens de controle worden digitaal worden verwerkt. Gegevens kunnen eventueel via internet (met een telefonisch verbinding) in het systeem worden ingelezen.
- Door een (gedeelte van) Waterpro op internet te plaatsen zouden handhavingpartners¹ en ander waterschappen, gemeentes, provincie enz. inzage kunnen krijgen voor informatie over lozingsobjecten van het waterschap.
- Het beëindigen van het papieren archief.

3.4.2 Abonnementen

De afdeling handhaving kan ten behoeve van de uitvoering de volgende tijdschriften gebruiken. Deze zijn onder meer via de bibliotheek van het waterschap beschikbaar. Daarnaast heeft ieder medewerker de mogelijkheid om informatie via internet te raadplegen.

Algemeen

- Abonnement op de wettenbundel "handleiding milieuwetgeving". Dit geeft tevens recht op gebruik van de website. Wetten en jurisprudentie kunnen geraadpleegd worden;
- Staatscourant;
- Binnenlands Bestuur;
- H2O;
- Arbo & Milieu;
- Tijdschrift voor de leefomgeving;
- HandHaving;
- STOWA
- Land en Water;
- Natuur en milieu
- Digitale stoffendatabank.

3 Uitvoering

Juridische tijdschriften

- Milieu en recht;
- Jurisprudentie milieurecht;
- Rechtspraak bestuursrecht;
- Administratief rechtelijke beslissingen;
- Agrarisch recht;
- Abonnement op tijdschriften waarin juridische aspecten worden behandeld: het waterschap, De Gemeentestem;
- Informatie via de Unie van waterschappen.

Agrarisch

- De Boerderij;
- De Oogst;
- Agrarisch dagblad.

Industrieel

- Milieu in uitvoering;
- Milieu Magazine;
- Milieumarkt;
- Milieu (Milieukunde);
- Milieuzorg;

Gemeenten

- Riolering
- Stadswerk.

3.4.3 Hulpmiddelen handhaving

Om een kwalitatief goede uitvoering van de handhavingstaak te waarborgen kunnen de toezichthouders/BOA's over de benodigde apparatuur beschikken. Voor de benodigde apparatuur kan van de onderstaande checklisten (agrarisch/industrieel) gebruik gemaakt worden.

Persoonlijke middelen

- Legitimatiebewijs toezichthouder/boa
- Mobiele telefoon
- Kleding en beschermingsmiddelen, overall, veiligheidsschoenen, veiligheidslaarzen, regenpak, winterjas (en bodywarmer)

Bedrijfsauto agrarisch met bijbehorende inrichting:

Cabine:

- Verbandtrommel
- IJskrabber + ramentrekker
- (Digitale) fotocamera
- stratenatlas Noord-Brabant 4 (HEG+STEG Suurland-Falkplan)
- GIS-kaartmateriaal gebied Aa en Maas
- Watervaste stiften

- Klembord
- Zaklamp
- Indien bedrijfswagen, tankpasje

Laadruimte/kofferbak

- Monsternameschep met telescoopsteel
- Flessen voor monstername
- PH-/EC- en zuurstofmeter
- Gehoorbeschermers/veiligheidsbril/veiligheidshelm/veiligheidsvest oranje/afzetkegels
- Latex, rubberen en stoffen handschoenen
- Thermometer
- Rol vuilniszakken
- Meetlint
- Verzegelzakken
- Zeepomp + jerrycan voor water + papieren doekjes
- Emmers + harde borstel
- Ontsmettingsmiddel, overtrek schoentjes, overtrek overals.
- Opberg bakken/kist
- Koelkast voor opslag en vervoer afvalwater monsters
- Indien agrarisch toezichthouder tevens BOA is
- Olielaagdiktemeter + stok t.b.v. controle slibvangput
- Twee puthaken + vuisthamer

Bedrijfsauto industrie met bijbehorende inrichting:

Cabine:

- Tankpasje
- Verbandtrommel
- IJskrabber + ramentrekker
- (Digitale) fotocamera
- Stratenatlas Noord-Brabant 4 (HEG+STEG Suurland-Falkplan)
- GIS-kaartmateriaal gebied De Aa
- Watervaste stiften
- Klembord
- Zaklamp

Laadruimte:

- Koelkast voor opslag flessen
- Monsternameschep met telescoopsteel en korte monsternameschep
- Olielaagdiktemeter + stok t.b.v. controle slibvangput

3 Uitvoering

- Twee puthaken + vuisthamer
- PH-/EC- zuurstof meter
- Gehoorbeschermers/veiligheidsbril/ veiligheidshelm/veiligheidsvest oranje/ afzetkegels
- Latex, rubberen en stoffen handschoenen
- Maatcilinder
- Thermometer
- Kleurstof
- Rol vuilniszakken
- Meetlint
- Verzegelzakken
- Zeepomp + jerrycan voor water + papieren doekjes
- Bezem en schop
- Emmers + harde borstel
- Schroevendraaiers + waterpomptang

4 Evaluatie

4.1 Kwaliteitsborging

4.1.1 Procesbeschrijvingen

De werkprocessen voor de afdelingen vergunningverlening en handhaving van het waterschap Aa en Maas zijn beschreven in het project Werkprocessen V&H 2003. Wijzigingen in de processen dienen te zijn goedgekeurd door het afdelingshoofd.

De volgende beschreven processen zijn relevant voor de afdeling handhaving:

- Programmering vergunningverlening en handhaving
- Uitvoeren afdelingsplan
- Preventieve en repressieve handhaving
- Direct en indirect (niet onmiddellijk) repressief optreden
- Toezicht na vergunningverlening
- Melding en toezicht Open Teelt en Veehouderij
- Perceelcontrole en surveillance
- Melding Bronneringen
- Meldingen Vaste objecten
- Meldingen Bouwstoffenbesluit
- Meldingen Huishoudelijk afvalwater
- Meldingen Bodemsaneringen en proefbronneringen
- Meldingen Glastuinbouw
- Afhandeling post
- Afhandeling velddelicten
- Klachtenprocedure

4.1.2 Toetsing processen

De beschreven werkprocessen worden regelmatig besproken in de verbeterkring (zie 4.1.3) en het afdelingsoverleg. Hierdoor worden algemene verbeteringen van het werken volgens de processen gesignaleerd.

Het afdelingshoofd zal tijdens de functioneringsgesprekken met de individuele medewerkers ingaan op de werkwijze volgens de beschreven processen.

Daarnaast wordt gewerkt aan het opstellen van een auditprotocol voor het toetsen van de werkwijze overeenkomstig de beschreven processen. De KAM coördinator van de afdeling Handhaving heeft hierin een taak.

Wijzigingen in de procesbeschrijvingen dienen te zijn goedgekeurd door het afdelingshoofd. Met het bovenstaande wordt de kwaliteit van de uitvoering geborgd.

4.1.3 Kwaliteitsverbetering Handhaving

Handhaving is een dynamisch werkveld van het Waterschap Aa en Maas. De komende jaren zijn er tal van ontwikkelingen te verwachten die invloed hebben op de handhaving, maar ook door professioneel aan de handhaving te werken blijft het werkveld zich ontwikkelen. Er zal steeds meer aantoonbare kwaliteit worden gevraagd. Dit betekent ook voor de handhavers dat zij de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering gestructureerd moeten benutten.

De afdeling handhaving kent 2 teams waarin alle handhavende taken van het waterschap zijn ondergebracht: handhaving van industriële lozingen, agrarische lozingen, lozingen van bodemsaneringen en bronneringen, . Lozingen van vaste objecten en overige en diffuse lozingen. Per team wordt thans maandelijks een bespreking gehouden waarin de 'lopende zaken' en de planning worden besproken. In het kader van de kwaliteitsverbetering wordt daarnaast per 1 januari ieder kwartaal één bijeenkomst van de beide teams georganiseerd als verbeterkring.

Verbeterkringen

Een verbeterkring bijeenkomst kent de volgende doelen: "van elkaar leren en verbeteren". Dit gebeurt door middel van de volgende onderwerpen:

Casusbespreking

een medewerker uit het team geeft een inleiding over een door hem of haar uitgevoerde handhavingactiviteit (of handhavingproject). De inleiding begint met de voorbereiding en sluit af met de stand van zaken in de casus. Hij / zij verteld welke stappen ondernomen zijn in de handhavingactiviteit, of daarbij het beschreven werkproces wel of niet is gevolgd, wat er goed ging, welke problemen zich (eventueel) hebben voorgedaan en de keuzen die hij / zij heeft gemaakt in het proces. Vervolgens wordt er gediscussieerd:

- zijn de ondervonden problemen herkenbaar, zijn ze te vermijden, en zo ja, wat is daarvoor nodig?
- zijn de gemaakte keuzen logisch en succesvol en zo nee, hoe had het anders gekund?

De hieruit voortvloeiende verbeteringen ten opzichte van de huidige werkwijze worden genoteerd en verder uitgewerkt in de procedures, de hulpmiddelen (checklists e.d), dan wel, indien er meer voor nodig is, in een verbeterproject uitgezet dat binnen een bepaalde termijn tot verbetering moet leiden.

Verder draagt dit onderdeel bij aan de interne

4 Evaluatie

overdracht van kennis en ervaring en heeft het voor de medewerkers meerwaarde door dat hij of zij de vraagpunten op gestructureerde wijze kan voorleggen aan collega's.

Boekbespreking

Een medewerker uit het team bespreekt kort een boek of artikel over handhaving of aanpalende waterzaken. Wat kun je er uit leren, wat heeft de handhaver van het waterschap Aa en Maas er aan (eventueel: waar zitten aanknopingspunten voor verbeteringen). Behalve over boeken kan dit onderdeel ook gaan over een seminar of symposium dat is bezocht of een cursus die de medewerker heeft gevolgd.

Bespreking ontwikkelingen

Een medewerker en / of de teamleider geven kort actuele ontwikkelingen weer, bijvoorbeeld komende wetgeving of afspraken uit het regionaal overleg.

Productontwikkeling

Nieuwe "producten" die van of voor de handhaving door het waterschap zijn ontwikkeld worden hier besproken. Te denken valt aan bijvoorbeeld:

- onderdelen in "Waterpro";
- checklists;
- standaardbrieven of -rapporten;
- procedures;
- toezichtplannen;
- opsporingsmethodieken;
- protocollen.

Terugkoppeling

Een onderwerp dat tevens ter sprake komt in de verbeteringen is de terugkoppeling van handhavingervaringen naar beleid en vergunningverlening. Zijn er op basis van de ervaringen generieke signalen die teruggekoppeld moeten worden. Te denken is aan bijvoorbeeld:

- vergunningvoorschriften die moeilijk handhaafbaar zijn in de praktijk;
- naleefgedrag of effecten van overtredingen die in de probleemanalyse / risicoanalyse onder- of juist overbelicht zijn;
- merkbaar goede resultaten uit voorlichtingsactiviteiten, convenanten en dergelijke.

De tijd zal te kort zijn om al deze onderwerpen iedere verbetering bijeenkomst aan de orde te laten komen. Het eerste en laatste onderwerp hebben echter een zo groot leereffect dat deze in

beginsel altijd op de agenda behoren.

Provinciaal / regionaal

Niet alleen van de eigen collegae kan worden geleerd, maar ook van handhavers uit andere organisaties. In de verbeterkring bijeenkomsten van het waterschap zullen daartoe af en toe andere handhavers of andere op het gebied van handhaving deskundige personen worden uitgenodigd om een inleiding te geven. Het waterschap zal bovendien het initiatief nemen om te komen tot een halfjaarlijkse verbeterkring volgens het bovenstaande concept in de regio en met de andere waterschappen in de provincie.

4.2 Monitoring handhaving

4.2.1 Monitoring handhaving

Voor de monitoring van de handhaving hanteert het Waterschap Aa en Maas de hieronder beschreven systematiek. De monitoring is gekoppeld aan de uitvoering van het handhavinguitvoeringsprogramma waarin de prioriteiten zijn opgenomen en de doelstellingen voor de handhaving, zoals deze door het bestuur zijn vastgesteld. De systematiek omvat:

1. het handhavinguitvoeringsprogramma;
2. de resultaten van het handhavingproces;
3. de effecten van het handhavingproces;
4. de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Deze zijn hieronder kort beschreven.

Ad 1: monitoring van het handhavinguitvoeringsprogramma:

De monitoring van de prestaties in het handhavingprogramma sluit aan bij de algemene planning & control cyclus van het waterschap.

Voor de afdeling Handhaving is een afdelingsplan opgesteld waarin het handhavinguitvoeringsprogramma is opgenomen. Dit uitvoeringsprogramma is vertaald naar een planning van de activiteiten per medewerker. De planning van de activiteiten betreft in ieder geval:

- het aantal door de medewerker uit te voeren preventieve controles;
- de gereserveerde tijd voor repressieve controles;
- de gereserveerde tijd voor de uitvoering van handhavingprocedures;
- de gereserveerde tijd voor overleg en beleidsondersteuning handhaving;
- de gereserveerde tijd voor indirecte werkzaamheden zoals afdelingsoverleg, opleiding, et cetera.

4 Evaluatie

Monitoring van de prestatie vindt plaats door middel van een tijdschrijfsysteem voor de bestede tijd en door middel van registratie van controles in het geautomatiseerde ondersteunende systeem Waterpro.

Monitoring van de middelen gebeurt door middel van een tijdschrijfsysteem voor de bestede tijd en door het Financieel Management Systeem (FMS) voor de bestede gelden.

Primair zijn de toezichthouders verantwoordelijk voor het uitvoeren van de persoonlijke planning en het bijhouden van de gegevens. Het afdelingshoofd ziet hierop toe. Belangrijke afwijkingen in de persoonlijke planning dienen door de medewerkers aan het afdelingshoofd te worden gemeld. Indien dit leidt tot een afwijking tussen afdelingsplanning en uitvoering, wordt dit besproken tijdens het maandelijks afdelingsoverleg. Eventuele persoonlijke afwijkingen van de planning of knelpunten in de uitvoering worden gestructureerd besproken in het functioneringsgesprek tussen het afdelingshoofd en de medewerker.

Van de geleverde prestatie wordt door het afdelingshoofd driemaandelijks verslag gedaan in een MARAP / BURAP volgens het onderstaande format.

Eventuele afwijkingen van de uitvoering ten opzichte van de planning worden behandeld volgens de werkprocesbeschrijving "uitvoeren afdelingsplan".

In het afdelingsplan waarvan het handhavinguitvoeringsprogramma uis opgenomen wordt ook het opleidingsplan behandeld. Ook het volgen van dit opleidingsprogramma wordt gemonitord. Het afdelingshoofd ziet hierop toe. Belangrijke afwijkingen in de persoonlijk opleidingsplan (POP)

dienen door de medewerkers aan het afdelingshoofd te worden gemeld.

Ad 2: monitoring van de resultaten

Elk bezoek leidt tot een brief met daarin de controlebevindingen. Deze brief wordt geregistreerd in Waterpro en in het dossier opgeslagen. Ook de brieven in het kader van het uitvoeren van een bestuurlijke handhavingprocedure worden op deze wijze geregistreerd en opgeslagen. Op basis van deze registraties is het mogelijk om het aantal uitgevoerde handhavingactiviteiten (waarschuwing, hercontrole, bestuurlijke aanzegging sanctie, 2^{de} hercontrole, opleggen sanctie) te monitoren, per categorie lozing.

Uitbreiding van de registratiemogelijkheden is nodig voor:

- Het registreren van het toegepaste sanctiemiddel;
- Het registreren van het inlichten van het strafrecht;
- Het registreren van "einde overtreding".

De uitkomsten van de monitoring van de resultaten worden driemaandelijks getotaliseerd gerapporteerd door het afdelingshoofd in een MARAP / BURAP.

In het jaarrapport van de handhaving worden de resultaten per categorie lozers gerapporteerd, teneinde eventuele bijstelling van de prioriteiten te verantwoorden. Hierbij wordt op basis van de uitgevoerde activiteiten tevens aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan de nalevingsdoelstellingen die zijn vastgesteld (zie 1.2, prioriteiten en doelstellingen).

Het onderstaande schema wordt daarvoor gebruikt.

Categorie	Aantal preventieve controles	Aantal gecontroleerde bedrijven	Aantal norm overtredende bedrijven	% norm nalevend bedrijven*	Aantal norm overtredingen	% norm overtreding/ controle

Figuur 3: voorbeeld schema resultaten per categorie lozers

* berekend als: aantal gecontroleerde bedrijven - aantal overtredende bedrijven / aantal gecontroleerde bedrijven x 100%

4 Evaluatie

Ook de administratieve bepalingen worden op deze wijze gemonitord:

Figuur 4: voorbeeld schema administratieve lasten

categorie	Aantal administratieve controles	Aantal gecontroleerde bedrijven	Aantal overtredende bedrijven	% norm nalevende bedrijven*

Landelijk worden - volgens een afspraak tussen de betrokken ministeries en de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW) - afspraken gemaakt over één landelijk afgestemde, uniforme lijst met monitoringsafspraken. Zodra deze gereed is zal het waterschap de monitoring van de resultaten hierop laten aansluiten.

Ad 3: monitoring van de effecten van het handhavingproces

Op het niveau van effecten van de handhaving op de kwaliteit van het oppervlaktewater lijkt monitoring uitsluitend beperkt mogelijk op het niveau van de individuele handhavingactiviteiten. Dit moet gebeuren door bij een vastgestelde overtreding een monster van de lozing te analyseren.

Deze analyse wordt vergeleken met de norm uit de vergunning of het lozingenbesluit. Door vervolgens de termijn te stellen tot het einde van het jaar (of indien dit eerder is het tijdstip voor de volgende controle) kan, met de bekende omvang van de lozing, worden berekend wat de vermeden vracht is tot het eind van het jaar (of de volgende controle). Uitgangspunt daarbij is dat tengevolge van de handhaving de overtreding is beëindigd en de aanname dat dit niet was gebeurd indien er niet was gehandhaafd. Voor indirecte lozingen moet nog worden berekend wat de afname van de vracht zal zijn tengevolge van de zuivering voordat het theoretisch effect van de overtreding op het oppervlaktewater bekend is. Deze werkwijze is omslachtig en zal daarom slechts bij uitzondering en ter indicatie worden uitgevoerd.

In een landelijk project worden output en outcome criteria opgesteld als een handreiking aan de handhavende organisaties. Zodra deze handreiking gereed is zal het waterschap onderzoeken of de daarin opgenomen effectcriteria en -meting kan worden toegepast.

Ad 4: monitoring van de kwaliteit van het oppervlaktewater

Het waterschap beschikt ten behoeve van de monitoring van de kwaliteit van het oppervlaktewater over een meetnet in het gehele beheersgebied. De uitkomsten van deze monitoring wordt opgenomen in het emissiebeheersplan en wordt jaarlijks gerapporteerd aan het bestuur.

Het meetnet bestaat op dit moment uit 200 meetpunten waar periodiek de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt geanalyseerd. Dit is onvoldoende om de invloed van individuele lozingen en overtredingen van de lozingsnormen op het oppervlaktewater te meten. De resultaten geven wel een indicatie van toename of afname van verontreinigende stoffen in een bepaald gebied. Deze toe- of afname is van vele aspecten afhankelijk, waaronder de invloed van (groepen) lozers in het gebied.

Het waterschap neemt thans een meerjarige proef waarbij de gegevens van lozingen en het naleefgedrag in twee gebieden met voornamelijk agrarische lozingen worden gekoppeld aan de gemeten kwaliteit van het oppervlaktewater. Het doel van het experiment is tweeledig:

- het maken van een overzicht van de implementatie van de maatregelen uit het lozingenbesluit;
- het krijgen van inzicht in de effecten van de maatregelen (driftreductie) uit het lozingenbesluit op het oppervlaktewater in de betreffende deelstroomgebieden.

Op deze wijze wordt ervaring opgedaan met deze wijze van monitoren. Hierdoor kan worden bepaald welke afstemming tussen EBP en handhaving mogelijk is en aan welke randvoorwaarden daarvoor moet worden voldaan.

4.2.2 Verantwoording

De afdeling Handhaving van het Waterschap Aa en Maas legt verantwoording af over de uitge-

4 Evaluatie

voerde werkzaamheden in een periodieke rapportage aan het managementteam (Marap) en via het MT aan het bestuur (Burap). Daarnaast wordt jaarlijks een verslag gemaakt over de uitvoering van de handhaving.

Marap / Burap

In de Marap / Burap ligt het accent van de rapportage op de uitvoering van het programma. Er wordt kwantitatief gerapporteerd over:

- De inzet van menskracht;
- De inzet van financiële middelen;
- De uitgevoerde werkzaamheden (Aantallen preventieve controles, waarschuwingen, repressieve controles, bestuursrechtelijke procedures, door de BOA's opgemaakte processen verbaal, etc.);
- De uitvoering van projecten in het kader van de bestuursovereenkomst;
- De uitvoering van handhavingsprojecten door het waterschap, waaronder voorlichting en communicatieprojecten.

De uitgevoerde werkzaamheden worden in de rapportage gezet tegen over de planning overeenkomstig het handhavingsuitvoeringsprogramma.

Naast deze kwantitatieve rapportage wordt in de Marap / Burap kwalitatief gerapporteerd over de stand van zaken inzake realisatie van doelstellingen en / of prioriteiten binnen het waterschapsbeleid en beleidsondersteunende projecten door het waterschap. Ook wordt verslag gedaan over de in de rapportagem maanden gedane investeringen, ontstane en ingevulde vacatures en overige ontwikkelingen op de afdelingen die de uitvoering van het uitvoeringsprogramma beïnvloeden.

Jaarverslag

Jaarlijks brengt de afdeling Handhaving een verslag uit over de uitvoering van het handhaving-uitvoeringsprogramma. In dit jaarverslag wordt, naast de kwantitatieve verantwoording van de inzet over het verslagjaar, ingegaan op de resultaten van de uitvoering. Hierbij wordt het verband gelegd met de doelstellingen voor de handhaving.

Het jaarverslag vermeldt daartoe, zo mogelijk per branche / doelgroep en uitgesplitst naar soorten controles:

- Het aantal uitgevoerde controles per risicocategorie;

- Het aantal bedrijven waar een controle is uitgevoerd;
- Het aantal daarbij geconstateerde overtredingen, met een uitsplitsing naar het type overtredingen (overtredingen van de lozingsnorm, de middelvoorschriften of van administratieve voorschriften)
- Het aantal bedrijven waar een overtreding is geconstateerd;
- Het aantal brieven hersteltermijn;
- Het aantal hercontroles na de hersteltermijn;
- Het aantal voortdurende overtredingen na hercontrole;
- Het aantal bestuurlijke waarschuwingen / voornemen sanctie;
- Het aantal ingezette bestuursrechtelijke sanctiemiddelen;
- Het aantal keren dat het strafrecht is ingelicht (overeenkomstig de handhavingsstrategie);
- Het aantal uitgevoerde sanctiecontroles;
- Het aantal voortdurende overtredingen na sanctiecontrole;
- Het aantal sanctiebeschikkingen;
- Het aantal ten uitvoer gebrachte sancties (naar toegepast sanctiemiddel).

Deze gegevens worden geanalyseerd, zodat inzicht ontstaat in het naleefgedrag door branches / doelgroepen en het naleefgedrag ten aanzien van de soorten voorschriften. Tevens wordt de effectiviteit van de handhaving zichtbaar gemaakt als percentage van de overtreders dat naleeft na hersteltermijn, na bekendmaking sanctievoornemen en na de sanctiebeschikking en uitvoering.

Daarnaast worden de uitgevoerde projecten beschreven op inzet en resultaat.

Een afzonderlijk onderdeel van het jaarverslag zal betrekking hebben op de handhaving bij de eigen inrichtingen en bij gemeenten. Dit onderdeel is wettelijk verplicht.

De gegevens worden vergeleken met de gegevens van voorgaande jaren, zodat een longitudinaal overzicht wordt verkregen van de effectiviteit van de handhaving door het waterschap. De invloed van voorlichting- en communicatieprojecten, convenanten en subsidiëringprojecten, mits daaraan bekende termijnen en tijdstippen zijn verbonden, kan op deze wijze mogelijk inzichtelijk worden gemaakt.

Indien mogelijk zal dit overzicht worden gekoppeld aan de langjarige resultaten uit het water-

4 Evaluatie

kwaliteitsmeetnet van het waterschap, teneinde een verband tussen naleving en oppervlaktewaterkwaliteit zichtbaar te maken.

De gegevens die in het jaarverslag worden opgenomen vormen de input voor de jaarlijkse omgevingsanalyse en nalevinganalyse en ondersteu-

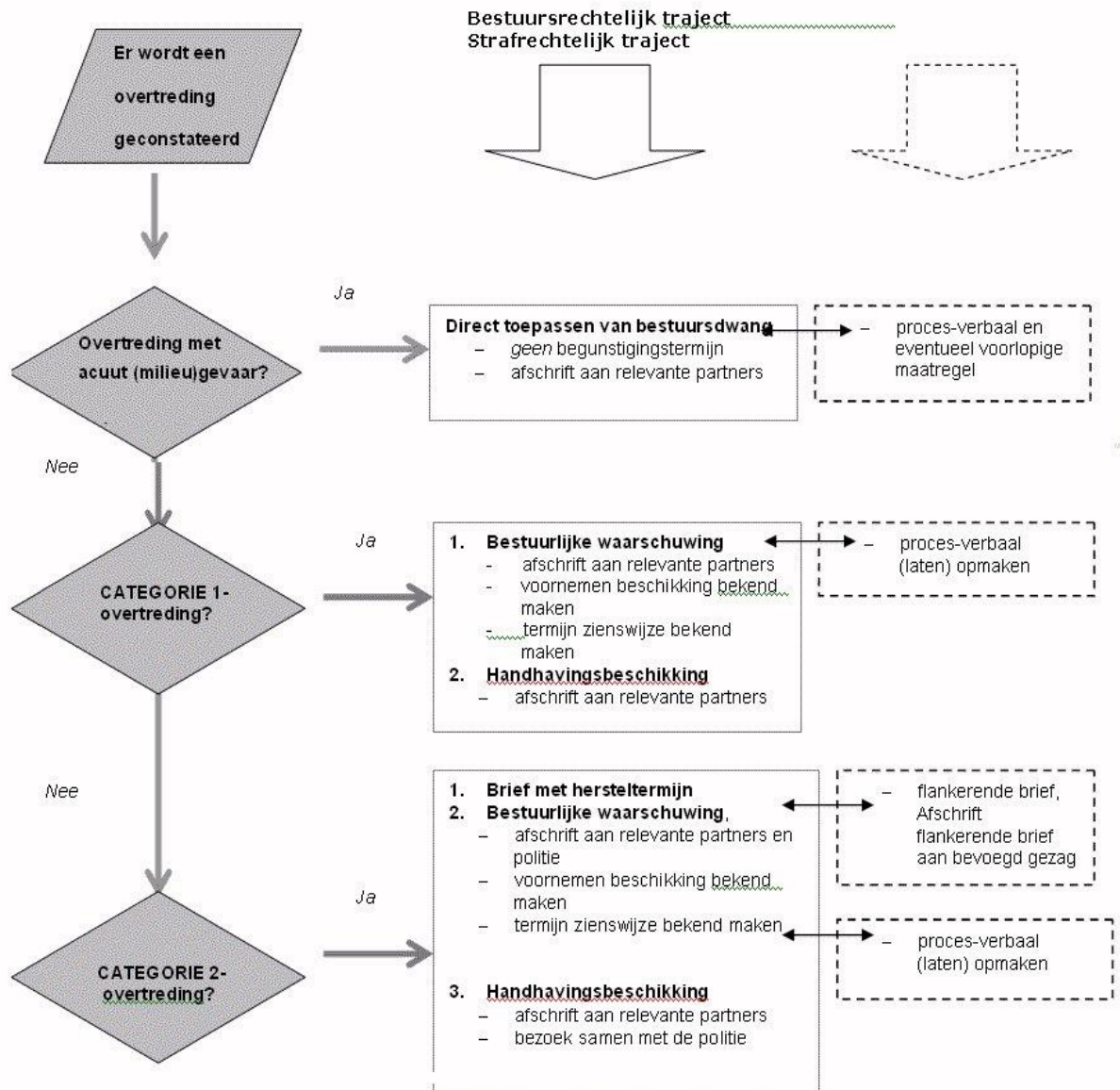
nen op deze wijze de totstandkoming van het nieuwe handhavinguitvoeringsprogramma. Het handhavingjaarverslag wordt door middel van het MT aangeboden aan het bestuur. Het jaarverslag is gekoppeld aan het jaarverslag en de jaarrekening over alle activiteiten van het Waterschap.



Bijlagen



Bijlage A: Schema Handhavingstrategie



Toelichting op het schema:

In de kaders is de *specifieke* aanpak per categorie overtreding beschreven. Voor *alle* categorieën komen de volgende onderdelen van de aanpak terug.

Het PV

Een toezichthouder maakt *of* zelf direct PV op (wanneer deze boa is), of seint *direct* de politie of een boa in om PV op te maken.

Bij acuut gevaar kan de Officier van Justitie een voorlopige maatregel treffen. De verbalisant dient hiertoe contact te leggen met het OM.

Bijlage A: Schema Handhavingstrategie

Bij de toepassing van flankerend beleid maakt de toezichthouder een afspraak met de politie. De politie maakt bij niet naleving proces verbaal op.

Informatie-uitwisseling en monitoring

Dit wordt in het schema weergegeven met \longleftrightarrow
Het bestuur dient de strafrechtelijke partners op de hoogte te houden van de fases in het bestuursrechtelijke traject. De verbalisant kan zodoende een aanvullend PV opmaken. Dit betekent dat het bestuur van alle briefwisselingen afschriften naar de politie stuurt. De politie verzorgt de coördinatie naar het OM.

Na de strafrechtelijke behandeling van een zaak stelt het OM een afloopbericht op. Het OM stuurt dit naar de politie en het Sefh.

Door de bestuurlijke partners worden aan het Sefh alle sanctiebeschikkingen gezonden. Het Sefh coördineert de afstemming tussen alle partners (dit kunnen per zaak meerdere bestuurlijke partners en politie/OM zijn). In de Uitvoeringsoverleggen kan per zaak de afstemming tussen partners dan wel gesignaleerde trends worden besproken. Ook worden in dit overleg de afloopberichten van de strafzaken aan de orde gesteld. Verder verzorgt het Sefh de monitoring van de uitvoering van de handhaving. De informatie-uitwisseling en de monitoring wordt in elk Uitvoeringsoverleg besproken.

Overtreding met acuut gevaar

Bestuursrechtelijk:

- Na controle, direct bestuursrechtelijk optreden.

Op grond van art. 4:11 Awb kan in spoedsituaties, bij acuut gevaar, het voornemen voor bestuursrechtelijk optreden worden overgeslagen en direct worden opgetreden.

Strafrechtelijk:

- Na controle, direct een Proces Verbaal (PV).

Categorie 1-overtreding

Bestuursrechtelijk:

- Na controle, bestuursrechtelijk optreden.

Op grond van art. 4:8 Awb moet door het bestuursorgaan eerst een voornemen uitgebracht worden alvorens met een daadwerkelijke beschikking te komen.

Bij een categorie 1 overtredingen dient bij het voornemen een termijn te worden gesteld waarbinnen de overtreding moet worden opgelost. Tevens dient een termijn te worden gesteld waarbinnen tegen het voornemen de zienswijze kan worden geuit (termijn twee weken). Dit betreft twee verschillende termijnen die in één brief worden samengevoegd. Als op het voornemen een zienswijze wordt ingebracht zal voordat de definitieve beschikking wordt genomen veelal eerst een controle plaats moeten vinden. Het beoordelen van de zienswijze en het nemen van de sanctiebeschikking (inclusief het stellen van de begunstigingstermijn) kan wederom in één briefwisseling worden uitgevoerd.

Nadat de begunstigingstermijn is afgelopen en de overtreding nog voortduurt, dient de sanctiebeschikking te worden geëffectueerd.

Strafrechtelijk:

- Na controle, direct een Proces Verbaal (PV).

Bij de reguliere categorie 1 overtredingen kan mogelijk een "lik-op-stuk" PV worden opgemaakt. Dit is ter beoordeling van de verbalisant die dit zondig met het OM afstemt.

Categorie 2-overtreding

Bestuursrechtelijk:

Na de controle wordt een rapportage en een brief gemaakt waarin een termijn wordt gesteld waarbinnen de overtreding moet worden opgeheven. Dit kunnen voor meerdere overtredingen verschillende termijnen zijn.

Op basis van deze brief wordt (kort) na afloop van de gestelde termijn(en) een hercontrole uitgevoerd. Bij voortdurende van de overtreding wordt een brief opgesteld waarin het voornemen van bestuursrechtelijk optreden wordt aangekondigd. Hierbij wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven. Tevens wordt een termijn gesteld waarbinnen de zienswijze kan worden geuit (termijn twee weken). Dit betreft twee verschillende termijnen die in één brief kunnen worden samengevoegd. Een afschrift van deze brief wordt aan de politie gezonden. Bij dit afschrift wordt een begeleidend formulier gevoegd. In dit formulier wordt in principe om flankerend beleid van het OM gevraagd. Indien flankerend beleid niet effectief is wordt dit door het bevoegd gezag verantwoord.

De 2^e hercontrole wordt (kort) na afloop van de gestelde termijn voor het opheffen van de overtreding uitgevoerd. De controle vindt samen met

Bijlage A: Schema Handhavingstrategie

de politie plaats. Tijdens deze controle kan ook de eventueel ingebrachte zienswijze worden beoordeeld. Bij voortduring van de overtreding wordt de definitieve sanctiebeschikking genomen. De beoordeling van de zienswijze en het nemen van de sanctiebeschikking (inclusief het stellen van de begunstigingstermijn) gebeurt in één briefwisseling.

Na afloop van de begunstigingstermijn en bij voortduring van de overtreding wordt de sanctiebeschikking geëffectueerd.

Strafrechtelijk:

De politie ontvangt van de hercontrole een afschrift. Bij dit afschrift wordt door het bestuur een begeleidend formulier gevoegd. In dit formulier wordt in principe om flankerend beleid van het OM gevraagd. Indien het bevoegd gezag flankerend beleid niet effectief vindt wordt dit op het

begeleidingsformulier verantwoord. De politie verzorgt de coördinatie tussen bevoegd gezag en OM. Het OM verstuurt de flankerende brief. De 2^e hercontrole wordt bij zaken waar flankerend beleid is toegepast, samen met het bevoegd gezag uitgevoerd. Het bestuur maakt hiertoe een afspraak met de politie. De 2^e hercontrole moet zodanig gepland worden dat deze kort na de gestelde termijn plaatsvindt. Bij voortduring van de overtreding maakt de politie PV op.

Toepassing flankerend beleid

Bij categorie 2 overtredingen moet het OM worden verzocht om flankerend beleid toe te passen. Dit betekent dat de Officier van Justitie een flankerende brief opstelt waarin deze aan de overtreder meldt dat het OM op de hoogte is van het gepleegde strafbare feit. Ook stuurt het OM een afschrift van de brief aan het bevoegde gezag. Als de overtreding wordt voortgezet heeft de politie de opdracht om proces verbaal op te maken.

Bijlage B: Implementatiewijzer

De door het waterschap Aa en Maas te volgen werkwijze in de handhaving ligt met de uitwerking van het verbeterplan grotendeels vast. Nu komt het verder aan op de invulling en de uitvoering zelf. Hiervoor is het implementatieplan richtinggevend.

Het doel van het implementatieplan is dat er per 1 januari 2005 door de provinciale regisseur van de professionalisering kan worden vastgesteld dat het Waterschap ook daadwerkelijk handelt overeenkomstig de in het verbeterplan uitgewerkte wijze.

De acties die daartoe ondernomen worden zijn:

1. Bestuurlijke vaststelling
2. Communicatie
3. Uitwerking van het handhavinguitvoeringsprogramma
4. Verdere uitwerking van de globale instructies en protocollen
5. Opstellen van persoonlijke opleidingsplannen voor de medewerkers
6. Opstellen van toezichtplannen
7. Verdere uitwerking van het registratiesysteem / monitoringsysteem
8. Uitwerking van de bereikbaarheidsregeling in een wachtdienstregeling
9. Uitwisseling met andere waterschappen / handhavingpartners
10. Monitoring
11. Verantwoording
12. Omgevingsanalyse / nalevinganalyse 2005
13. Handhavinguitvoeringsprogramma 2005

Deze acties zijn hieronder kort beschreven en in de tijd geplaatst.

Ad 1: Bestuurlijke vaststelling

Het uitgewerkte verbeterplan bevat een aantal onderwerpen die bestuurlijk vastgesteld dienen te worden. Deze bevoegdheid ligt bij het DB van het waterschap.

Aangezien het hier bovendien de uitgewerkte handhavingwerkwijze betreft voor het nieuwe waterschap, wordt het gehele plan aan het DB voorgelegd. Daarnaast zal het plan ter kennis worden gebracht van het AB.

Bij de aanbidding aan het DB zal een minuut worden opgesteld, waarin in het kort de onderwerpen waarvoor de bestuurlijke vaststelling wordt gevraagd in perspectief worden geplaatst.

De bestuurlijke vaststelling zal plaatsvinden tijdens de bijeenkomst van 14 januari 2004.

Ad 2: Communicatie

De werkwijze van het waterschap wordt met de uitvoering van het verbeterplan transparanter en stoelt op bestuurlijke keuzen. Het is een goede basis om over de handhaving door het waterschap extern te communiceren. Hiervoor zal met de afdeling voorlichting een communicatieplan worden opgesteld. Te denken is aan het opmaken en vormgeven van de documenten zodat deze in gedrukte versie beschikbaar komt en op de internet site van het waterschap kan worden geplaatst. In dit stuk zullen met name de niet veranderlijke onderdelen moeten worden opgenomen:

- De methodiek voor omgevingsanalyse / risicoanalyse (dus niet de uitwerking)
- De meerjarige prioriteiten en doelstellingen;
- Organisatorische condities: functiescheiding, roulatie, mandaat, aansturing BOA's, bereikbaarheid
- Naleving-, toezicht- en handhavingstrategie, inclusie dwangsomkader en optreden eigen bij eigen dienst,
- Interne en externe afstemming
- Communicatieprotocol
- Wijze van verantwoorden.

De overige onderdelen zijn of jaarlijks wisselend of voor derden minder interessant omdat ze vooral de interne bedrijfsvoering betreffen. Voor deze onderwerpen kan waarschijnlijk worden volstaan met een alinea dat het waterschap ze heeft, bijvoorbeeld:

“Het waterschap stelt de handhavers in staat om opleidingen te volgen zodat zij hun werk steeds beter kunnen uitvoeren. Hiervoor worden persoonlijke opleidingsplannen opgesteld.”

Daarnaast valt te denken aan een brochure met de hoofdzaken (bijvoorbeeld de prioriteiten en strategieën), die gebruikt kan worden tijdens controlebezoeken, bij de vergunningverlening en tijdens bijeenkomsten waar vertegenwoordigers van het waterschap aanwezig zijn.

Ook intern moet communicatie plaatsvinden. Iedere handhaver dient te beschikken over de documenten en de toekomstige uitwerkingen en nieuwe versies van deze documenten. Dit kan digitaal en dit zal in de toekomst ook zeker moeten (telewerken), maar vooralsnog is het raadzaam ook een losbladige papieren versie voor iedere handhaver te maken. De verschillende onderdelen moeten worden verduidelijkt voor zover het nieuwe aspecten van het werk betreft en er dient instructie te komen over bijvoorbeeld de werk-

Bijlage B: Implementatiewijzer

processen, de registratie en de monitoring. Tijdens de afdelingsoverleggen in de eerste maanden zullen deze onderwerpen regelmatig aan de orde moeten komen.

Interne communicatie dient ook plaats te vinden voor het waterschap als doelgroep voor de handhaving. Het moet intern duidelijk worden dat de handhavers van het waterschap geen 'stelletje imbecielen' of 'matennaaiers' zijn als ze ook binnen waterschapsinrichtingen hun werk doen: het handhaven van de WVO. Dit is met name nodig omdat inrichtingen van het waterschap tot de prioritaire bedrijven behoren.

Ad 3: Uitwerking handhavingssuitvoeringsprogramma

Het handhavingssuitvoeringsprogramma geeft op de afdelingsniveau welke handhavende werkzaamheden het komende jaar worden voorzien. Dit programma moet worden omgezet naar een planning op het niveau van medewerkers en maanden. Op die wijze wordt het mogelijk om de voortgang van het programma te monitoren en om met de handhavingpartners concrete programmatische afstemming te hebben over uit te voeren controles. Deze uitwerking van het uitvoeringsprogramma naar een planning zal in januari moeten plaatsvinden. De medewerkers zijn hiervoor tezamen met de teamleiders verantwoordelijk.

Ad 4: Verdere uitwerking van de globale instructies en protocollen

In de werkprocessen die in 2003 zijn opgesteld, zijn globale werkinstructies bijgevoegd. Deze globale instructies moeten verder worden uitgewerkt. Hiervoor dient een werkgroepje te worden opgezet, dat met kennis van de uitvoeringspraktijk en de wettelijke vereisten de instructies verder uitwerkt tot het niveau dat een nieuwe medewerker op basis van de instructie inzicht krijgt in de werkwijze.

De instructie geeft vooral duidelijkheid over wanneer het betreffende werkproces wordt gevolgd en hoe daarin te handelen. De uitwerking van de instructie bevat onderwerpen als te gebruiken standaardbrieven, te volgen normen (monsternamen), gedragsregels vanuit het waterschap, verwijzingen naar wet- en regelgeving, circulaire en richtlijnen.

De uitwerking van de instructies moet in november 2004 zijn afgerond door het vaststellen van de uitgewerkte instructies door het afdelingshoofd.

Ad 5: Opstellen van persoonlijke opleidingsplannen voor de medewerkers

De afdeling Handhaving bestaat voor een belangrijk deel uit jonge mensen die nog relatief kort in het vak handhaving bezig zijn. Verdere opleiding is zinvol en wordt ook gevraagd door de medewerkers zelf. Dit moet een plaats krijgen in persoonlijke opleidingsplannen, waarin de uit te voeren werkzaamheden, de toekomstverwachting van de medewerker en leidinggevende en de ontwikkelingen in het vak voorop staan. Deze opleidingsplannen dienen in januari of februari te worden besproken tussen medewerker en leidinggevende, gefaciliteerd door P&O.

Het is gewenst daarbij een overzicht van mogelijke opleidingen bij de hand te hebben en dit overzicht ook voor de gesprekken over POP te laten circuleren of digitaal beschikbaar te stellen.

Ad 6: Opstellen van toezichtplannen

Voor verschillende branches en doelgroepen zijn toezichtplannen op te stellen. In concept zijn er reeds enkele gereed. Werkgroepjes kunnen de komende jaren verder werken met het opstellen van toezichtplannen. Het waterschap kan echter ook proberen in Unieverband hieraan te gaan werken, de meeste branche-toezichtplannen zijn immers niet gebiedsafhankelijk.

Voor de "nieuwe" handavingsklant gemeenten is een toezichtplan overstorten opgesteld. Het is echter raadzaam om voor deze taak ook een "aanvalsplan" op te stellen waarbij naast de uitvoering van het toezicht ook de communicatie en voorlichting aan de gemeenten over de handhaving een plaats krijgt.

Ad 7: Verdere uitwerking van het registratiesysteem / monitoringsysteem

Om de monitoring mogelijk te maken zoals deze in het verbeterplan is uitgewerkt zal het registratieprogramma Waterpro moeten worden uitgebreid / aangepast. Het betreft:

- De mogelijkheid om bij LOV bedrijven aan te geven welke categorie het is (rundvee, varkens, akkerbouw, etc);
- De koppeling van de SBI code aan de inrichtingen (zodat vergelijkbaarheid met bijv. gemeentelijke bestanden beter mogelijk wordt)
- De uitbreiding van het aantal standaardbrieven dat gekoppeld is aan het systeem, zodat het mogelijk wordt om te registreren hoe vaak een bepaald type bestuursrechtelijke sanctie is aangezegd en daadwerkelijk is op-

Bijlage B: Implementatiewijzer

gelegd, alsmede hoe vaak een proces verbaal is opgemaakt door BOA's van het waterschap. Een en ander moet kunnen worden uitgesplitst naar het type overtreding en de branche of categorie.

- Het systeem moet worden aangepast om het mogelijk te maken administratief te controleren of bedrijven aan hun registratie, rapportage en onderzoeksverplichtingen voldoen.
- Het systeem moet mogelijk ook worden aangepast om meerjarige overzichten van deze gegevens te kunnen opmaken.

Over de wijze van registreren moet een instructie worden opgesteld. Alle handhavers zullen deze instructie ook moeten volgen. Ook hierop zal regelmatig in het afdelingsoverleg worden gesproken.

Voor de aanpassingen in Waterpro kan een werkgroepje worden ingesteld. De noodzakelijke wijzigingen moeten zo snel mogelijk worden doorgevoerd, in ieder geval voor het tweede kwartaal. Op deze wijze is het mogelijk om de registraties van het eerste kwartaal nog in te voeren en zijn er eind 2004 volledige jaargegevens bekend. Bij latere doorvoer zal dit niet realiseren zijn (invoertijd). Het betekent in ieder geval dat zo lang Waterpro niet op deze wijze is aangepast de voor monitoring en verantwoording benodigde gegevens op een andere wijze worden verzameld en opgeslagen. Hiervoor moet de werkgroep als eerste een format opstellen dat door de handhavers wordt gebruikt.

Voor de nadere invulling van de onderverdeling van de LOV bedrijven kan het bestand van het waterschap worden vergeleken met de bestanden van de gemeenten. Het RMB kan hierin een rol spelen. Hierover zal in januari een afspraak moeten worden gemaakt, zodat de uitwerking omstreeks maart / april kan worden doorgevoerd.

Ad 8: Uitwerking van de bereikbaarheidsregeling in een wachtdienstregeling

De bereikbaarheidsregeling moet worden verwerkt in een wachtdienstregeling. (P&O?)

Ad 9: Uitwisseling met andere waterschappen / handhavingpartners

Met andere waterschappen en handhavingpartners zal informatie worden uitgewisseld. Het waterschap zal daarvoor aandacht moeten vragen bij de Unie en tijdens het provinciaal en regionaal handhavingsoverleg. Van belang is dat er een set

uniforme definities komt. De provinciale handhavingstrategie is daarvoor een eerste aanzet die nog verder kan worden uitgewerkt.

Ad 10: Monitoring

Hoewel dit al behoort tot de uitvoering wordt er hier toch apart aandacht voor gevraagd in verband met het belang voor de gehele professionalisering. De gegevens van de handhaving moeten daadwerkelijk worden gemonitord. Dit is de taak van het afdelingshoofd. Zonder deze monitoring is het niet mogelijk in de uitvoering bij te sturen, verantwoording af te leggen of een nieuw handhavinguitvoeringsprogramma voor het komende jaar op te stellen. Zonder adequate monitoring is het eveneens niet mogelijk de strategieën op hun werking te controleren en eventueel te verbeteren.

Monitoring behoort daarom vanaf 2 januari een feit te zijn.

Ad 11: Verantwoording

Ook dit is reguliere uitvoering. Om eind 2004 een goede verantwoording te kunnen opstellen is het zinvol om vroegtijdig afspraken te maken over de vorm en inhoud van het jaarverslag met het MT en het bestuur.

Ad 12: Omgevingsanalyse / nalevinganalyse 2005

Reguliere uitvoering. De methodiek om tot een prioritering te komen stoelt enerzijds op de monitoringsgegevens, anderzijds op de kennis en ervaring van de handhavers, vergunningverleners en zuiveringstechnologen. Misschien zijn er ook nieuwe gegevens uit het meetnet en het EBP bruikbaar. Het is daarom aan te bevelen om in november 2004 deze deskundigen in een bijeenkomst opnieuw naar de gegevens van dit jaar te laten kijken en de omgevingsanalyse en nalevinganalyse te herhalen. Het Unie model is op dat moment (als het goed is) beschikbaar en kan gebruikt worden.

Ad 13: Handhavinguitvoeringsprogramma 2005

Het handhavinguitvoeringsprogramma moet op basis van een nieuwe prioritering vormgegeven worden. Uiterlijk december 2005 moet de basis zijn gelegd.

Bijlage B: Implementatiewijzer

Implementatiekalender 2004

Maand	Implementatie werkzaamheden	Uitvoering
<i>Januari / Februari</i>	Presentatie uitwerking verbeterplan in	Sectorhoofd
	Presentatie en vaststelling professio-	Sectorhoofd / DB
	Opstellen communicatieplan	Handhaving / communicatie
	Instellen werkgroep registratie	-
	Opstellen voorlopig registratieformat	Werkgroep registratie
	Opstellen persoonlijke jaarplanning	Medewerkers, teamleiders
	Implementatie-instructie	Afdelingsoverleg
	Opstellen aanvalsplan gemeenten	Handhaver gemeenten
	Overleg RMB bestandsvergelijking	Afdelingshoofd / teamleider agrarisch
	Instellen werkgroepjes toezichtplan-	-
	Instellen werkgroepjes instructies	-
	Selectieprocedures	
	Uitvoering	
<i>Maart / April</i>	Gesprekken POP	Afdelingshoofd, handhavers, P&O
	Implementatie instructie	Afdelingsoverleg
	Uitwerking wachtdienstregeling	Handhavers / P&O
	Communicatie eigen dienst	Afdelingshoofd
	Uitvoering communicatieplan	Handhaving / communicatie
	Uitvoering	
	Aanpassing Waterpro	Werkgroep registratie
	Presentatie professionalisering in AB	Portefeuillehouder / sectorhoofd
	Afspraken gegevensuitwisseling	
	Uitvoering	
<i>April</i>	Monitoring eerste kwartaal	Afdelingshoofd, teamleiders
	Uitvoering	
<i>Mei</i>	Uitvoering	
	Voorjaarsbrief	
<i>Juni</i>	Uitvoering	
<i>Juli</i>	Monitoring tweede kwartaal	Afdelingshoofd, teamleiders
	Uitvoering	
<i>Augustus</i>	Uitvoering	
<i>September</i>	Uitvoering	
<i>Oktober</i>	Monitoring derde kwartaal	Afdelingshoofd, teamleiders
	Uitvoering	
<i>November</i>	Bijkomsten omgevingsanalyse	Afdelingshoofd, deskundigen
	Concept prioritering	Afdelingsoverleg
	Uitvoering	
	Vaststellen instructies	Werkgroep instructies, afdelingshoofd
<i>December</i>	Vorbereiding verantwoording jaar-	Afdelingshoofd, teamleiders
	Uitvoering	
	Vorbereiding handhavinguitvoerings-	Afdelingshoofd, teamleiders
	programma 2005	

Bijlage C: Mandaatverordening

Mandaat van dagelijks bestuur en voorzitter van Afdelingshoofd Emissiebeheersing/vergunningen

Mandaat	Omschrijving	Voorwaarden
Hoofd afdeling Emissiebeheersing/vergunningen	<p>Alle handelingen met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het verlenen, wijzigen en intrekken van WVO-vergunningen; • het verlenen, wijzigen en intrekken van aansluitvergunningen; • het instemmen met BMP's, MER's, BRZO's en milieuactieplannen, • het aangaan van overeenkomsten voor afvoer van afvalwater per as. <p>Een en ander met uitzondering van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vergunningverlening die afwijkt van bestaand beleid c.q. waar nog geen beleid voor is ontwikkeld; - vergunningverlening voor eigen inrichtingen; - vergunningverlening voor agrarische lozingen; - de weigering een vergunning te verlenen; - het intrekken van een vergunning als sanctie; 	Met inachtneming van het wettelijk bepaalde met betrekking tot de vergunningverlening en binnen bestaand beleid.
	Het verlenen van subsidiebeschikkingen en het sluiten van overeenkomsten op basis van de bijdrageregelingen waarvan de uitvoering aan de afdeling is opgedragen.	Idem

Ondermandaat van Afdelingshoofd Emissiebeheersing/vergunningen aan medewerkers

Ondermandaat	Omschrijving	Voorwaarden
(Senior) Vergunningverleners 5440, 5441 en 5442.	<p>Alle handelingen, inclusief het ondertekenen van correspondentie, voorafgaand en volgend op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het besluit en ontwerp-besluit tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van een WVO-vergunning; • besluiten en ontwerp-besluiten betreffende BMP's, MER's, BRZO's en milieuactieplannen; • het aangaan van overeenkomsten voor afvoer van afvalwater per as. 	<p>Met inachtneming van het wettelijk bepaalde met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving en binnen bestaand beleid.</p> <p>Voor de aan hen toebedeelde aanvragen/meldingen</p>
Alg jur medewerker 5420 en alg techn medewerker 5430	<p>Alle handelingen, inclusief het ondertekenen van correspondentie, voorafgaand aan en volgend op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidiebeschikkingen en het sluiten van overeenkomsten op basis van de bijdrageregelingen 	Idem

Opmerking: Voor ondermandaat is toestemming nodig van de oorspronkelijke mandaatgever.

Bijlage C: Mandaatverordening

Mandaat van dagelijks bestuur en voorzitter aan Afdelingshoofd Handhaving

Mandaat	Omschrijving	Voorwaarden
hoofd afdeling Handhaving	<p>Alle handelingen met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de handhaving van de WVO, • het verlenen van vergunningen voor agrarische en huishoudelijke lozingen; • het stellen van nadere eisen ingevolge AMvB's • het instemmen met BMP's, MER's, meldingen op grond van art. 8.19 Wet milieubeheer, milieujaarverslagen, voortgangsrapportages en milieuactieplannen voorzover betreffend de agrarische sector; • advisering regionale handhavingpartners. <p>Een en ander met uitzondering van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vergunningverlening die afwijkt van bestaand beleid c.q. waar nog geen beleid voor is ontwikkeld; • de weigering een vergunning te verlenen; • het intrekken van vergunning als sanctie; • het nemen van gedoogbeschikkingen • het opleggen van bestuursdwang; • het opleggen van een dwangsom. 	<p>Met inachtneming van het wettelijk bepaalde met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving.</p> <p>Binnen bestaand beleid.</p>
idem	Het verlenen van subsidiebeschikkingen en het sluiten van overeenkomsten op basis van de bijdrageregelingen waarvan de uitvoering aan de afdeling is opgedragen.	

Bijlage C: Mandaatverordening

Ondermandaat van afdelingshoofd Handhaving aan medewerkers

Ondermandaat	Omschrijving	Voorwaarden
5530 alg jur mdw 5540 alg techn mdw 5550 senior tzh 5551 senior tzh/boa 5552 tzh.boa 5560 tzh ind 5570 tzh agr	Alle handelingen, inclusief het ondertekenen van correspondentie, voorafgaand aan en volgend op (ontwerp-) handhavingsbesluiten in het kader van de WVO.	Met inachtneming van het wettelijk bepaalde met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving alsmede binnen bestaand beleid. Ieder voor de aan hen toebedeelde taakopdrachten
idem	Alle handelingen, inclusief het ondertekenen van correspondentie, voorafgaand aan en volgend op: <ul style="list-style-type: none"> • het (ontwerp) besluit tot het verlenen, wijzigen, intrekken of weigeren van een WVO-vergunning voor agrarische en huishoudelijke lozingen; • (ontwerp) besluiten betreffende BMP's, MER's, BRZO's en milieuactieplannen; • besluiten betreffende meldingen op grond van art. 8.19 Wet milieubeheer, milieujaarverslagen, voortgangsrapportages en milieuactieplannen. 	Idem
Idem	Het behandelen van meldingen in het kader van AMvB's op grond van de WVO; Alle handelingen, inclusief het ondertekenen van correspondentie, voorafgaand aan en volgend op het stellen van nadere eisen;	Idem
5540 alg techn mdw	Het verlenen van subsidiebeschikkingen en het sluiten van overeenkomsten op basis van de bijdrageregelingen waarvan de uitvoering aan de afdeling is opgedragen.	Met inachtneming van het vastgestelde / bestaand beleid.

Opmerking: Voor ondermandaat is toestemming nodig van de oorspronkelijke mandaatgever.

Begrippenlijst

Aanvullend PV:

Een door een boa of de politie op te stellen proces-verbaal in aanvulling op een eerder proces-verbaal dat reeds voor verdere behandeling naar het Openbaar Ministerie is verzonden.

Achterblijver:

Een bedrijf waarbij tijdens twee van de laatste drie controles over drie verschillende kalenderjaren een overtreding in de categorie is geconstateerd. Indien binnen kalenderjaar zowel overtredingen categorie als geen overtredingen zijn geconstateerd wordt het jaar aangemerkt als een "overtredingsjaar categorie 1".

Afloopbericht:

Kennisgeving van het Openbaar Ministerie aan de lokale politie en het Seph met betrekking tot de afloop van een behandeld proces-verbaal

Begunstigingstermijn:

De termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen.

Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Noord-Brabant:

Tussen de handhavende instanties in de provincie Noord-Brabant is op het terrein van de milieu-, water-, ruimtelijke ordening-, en natuur- en landschapregelgeving een Bestuursovereenkomst gesloten om de samenwerking te stimuleren met als doel de handhaving te verbeteren. In de Bestuursovereenkomst is het Gemeenschappelijk beleidskader handhaving vastgelegd (zie artikel 5 en 6).

Bestuursrechtelijk optreden

Ofwel bestuursrechtelijke repressieve handhaving: vooraanschrijvingen, beschikkingen (dwangsombeschikking, bestuursdwangbeschikking of het intrekken van een vergunning) of het uitvoeren van bestuursdwang en het daadwerkelijk innen van een dwangsom.

Hierbij kan het gaan om het toepassen van de volgende middelen:

- het toepassen van bestuursdwang (de onrechtmatige situatie wordt in de gewenste(rechtmatige) toestand hersteld, al dan niet met kostenverhaal op de overtreder. Ook het geheel of gedeeltelijk sluiten van de inrichting valt hieronder);
- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

Boa:

Buitengewoon opsporingsambtenaar. Een boa is werkzaam bij een bestuursrechtelijk overheidsorgaan. Voor de uitvoering is een boa voor de strafrechtelijke werkzaamheden verantwoordelijk schuldig aan de Officier van Justitie. Het bestuur heeft geen invloed op de beoordeling of strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen een overtreder. Het bestuur en het OM hebben er belang bij dat het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk traject daar waar mogelijk op elkaar worden afgestemd en elkaar versterken en/of ondersteunen.

Effectuering beschikking:

Uitvoeren van de sanctiebeschikking. In de beschikking staat beschreven welke straf wordt opgelegd.

Flankerend beleid

Dit bestaat uit een bestuursondersteunende brief van het OM bij categorie 2 overtredingen.

Handhavingpartners:

Gemeenten, provincie, waterschappen, VROM Inspectie, Rijkswaterstaat, Algemene Inspectie Dienst, politie, Koninklijke Marechaussee, OM.

Hum:

Handhaving-uitvoerings-methode. Met deze verzamelnaam wordt een groot scala aan handhavingdraaiboeken, projectplannen, branche-aanpakken, gebiedsaanpakken etc. bedoeld. Alle hebben gemeen dat voor een specifieke doelgroep (thema, branche, gebied, keten, gebruikers etc) de algemene nalevingstrategie wordt geconcretiseerd.

Noten- en begrippenlijst

Inspraak:

Een vergunninghouder heeft vele mogelijkheden zich te laten horen, zowel in het vergunningtraject als in een eventueel handhavingstraject. Een overzicht van inspraak-, correctie- en (her) overwegingsmomenten.

vergunningtraject

1. vooroverleg tot aanvraag voor een vergunning
2. bedenkingen tegen ontwerpbesluit (vergunning)
3. bezwaar tegen beschikking (vergunning) bij Raad van State

toezichttraject

4. reactie op controle op naleving voorschriften

bestuursrechtelijk handhavingstraject

5. zienswijze van overtreder na aankondiging optreden
6. bezwaarschrift tegen beschikking bij Awb-commissie bevoegd gezag
7. beroepschrift tegen beschikking bij Raad van State
8. verzetschrift tegen dwangbevel tot innen dwangsom bij Rechtbank

strafrechtelijk traject.

9. horen van verdachte proces-verbaal
10. verzoek aan Openbaar Ministerie om sepot
11. beroep bij de Arrondissementsrechtbank
12. hoger beroep bij het Gerechtshof
13. cassatie bij de Hoge Raad

Koploper:

Een bedrijf waarbij tijdens drie achtereenvolgende bezoeken/controles over drie verschillende kalenderjaren *geen* overtreding categorie is geconstateerd.

Landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving:

Op 23 mei 2003 is het concept van de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving gepubliceerd. Na consultatie van alle handhavingpartners zal deze strategie bestuurlijk worden vastgesteld in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Tevens zal, in het kader van de Professionalisering van de handhaving, de strategie als uitwerking van kwaliteitscriterium 2.3 als norm worden vastgesteld. De overwegingen uit deze landelijke strategie zijn opgenomen in deze Brabantse strategie

Lik op stuk PV:

Bij de afdoening van veel voorkomende (milieu)zaken van relatief eenvoudige aard of met een vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen zijn lik-op-stuk-aanpak door politie en Openbaar Ministerie mogelijk. Lik-op-stuk-verbaal voor delicten is mogelijk wanneer het:

- a. een eenvoudig feit betreft (zoals afvalverbranden of afval weggooien (dit kan ook een inrichtingsgebonden delict zijn), maar ook overtredingen geconstateerd bij de controle van bestrijdingsmiddelen);
- b. een op heterdaad geconstateerde overtreding betreft, dan wel een overtreding waarbij de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld;
- c. het betreft een verdachte die direct (in een geval als onder b1), dan wel onmiddellijk aansluitend (zoals in situaties als onder b2 genoemd) kan worden gehoord.

Middenmoter:

Bij de start van deze methodiek wordt elk bedrijf als middenmoter aangemerkt. Verder is een middenmoter een bedrijf dat geen koploper of achterblijver is.

OM:

Openbaar Ministerie

PV:

Proces verbaal

Noten- en begrippenlijst

Preventief toezicht

Ofwel preventieve handhaving: controles die plaatsvinden in een situatie dat er nog geen concreet vermoeden van overtreding van wet- en regelgeving bestaat

Repressieve handhaving:

Handhaving in een situatie dat een overtreding is geconstateerd en waarin ertegen wordt opgetreden (in de vorm van een ambtelijke waarschuwing, bestuurlijke vooraanschrijving, het nemen van een handhavingbeschikking of het toepassen van bestuursdwang). Repressieve handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden.

Sanctiebeschikkingen:

Een besluit van een bestuursrechtelijke instantie om dwang uit te oefenen. In het besluit wordt diegene die wordt aangeschreven opgedragen iets te doen dan wel na te laten. Tevens wordt een straf aangekondigd als het besluit niet wordt uitgevoerd.

Stappenplan:

Het begrip "stap" wordt in deze notitie in zeer beperkte mate gebruikt. Er wordt ook geen definitie van gegeven. Het begrip "stap" roept in de praktijk veel verwarring op. Het gaat in deze notitie om de concrete handhavingacties en niet om de vraag hoe het begrip stap gedefinieerd moet worden. Handhavingacties en de daarbijbehorende handelingen worden in deze handhavingstrategie in fasen ingedeeld.

Strafrechtelijk optreden:

Ofwel strafrechtelijke repressieve handhaving: het opmaken van een PV door politie of een boa en eventueel verdere vervolging door justitie/het OM. Hierbij kan het gaan om het toepassen van de volgende middelen:

- een veroordeling tot geldboete, vrijheidsstraf en bijkomende straffen (terugvordering van onrechtmatig verkregen voordeel, schadevergoedingen, verbeurdverklaringen, geheel of gedeeltelijke stillegging van onderneming etc.).
- het opleggen van een voorlopige maatregel om bepaalde handelingen achterwege te laten of te doen;
- een kennisgeving voorwaardelijke sepot;
- een transactie.

Strategiedocument Milieu:

Het landelijk OM heeft medio 1999 het Strategiedocument Milieu uitgebracht. Doel van dit document is enerzijds de uitvoering van de milieutaak door de parketten landelijk te uniformeren. Anderzijds is het bedoeld als input voor de discussie met de bestuurlijke partners om tot een nieuw gemeenschappelijk beleidskader handhaving te komen. Met deze strategie krijgen de kernbepalingen uit het Strategiedocument Milieu haar doorvertaling.

Toezihtsplan:

In een toezichtsplan wordt de link gelegd tussen de (milieu)relevantie en (milieu)prestatie van bepaalde te controleren doelgroepen (of eventueel een individueel bedrijf) en de wijze waarop de controles worden ingericht. Het toezichtsplan is voor de handhaving, maar ook voor vergunningverlening een hulpmiddel om gestructureerd te werken en bevat onder meer afspraken over de vorm en intensiteit van het toezicht. Het toezicht (ook wel preventieve handhaving genoemd) zal er immers verschillend uitzien naar gelang we te maken hebben met een bedrijf of een doelgroep waar al dan niet gestructureerd aandacht is voor (bedrijfsinterne) milieuzorg. Het toezichtsplan heeft tot doel:

- de vergunning of meldingsgegevens over te dragen van de vergunningverlener naar de toezichthouder;
- de handhavinghistorie van een bedrijf;
- vast te leggen en genereert een overzicht van contactmomenten met een bedrijf;
- vast te leggen op welke wijze tegen geconstateerde overtredingen wordt opgetreden;
- vast te leggen op welke wijze en in welke mate toezicht (controles) wordt uitgeoefend.

Noten- en begrippenlijst

Uitvoeringsoverleggen:

Reguliere (sub)regionale overleggen tussen handhavers van de diverse handhavingpartners

Voorlopige maatregel:

Een maatregel die de Officier van Justitie dan wel de Rechter-Commissaris op grond van de Wet op de economische delicten onder voorwaarden kan nemen. De Officier van Justitie kan bevelen dat een verdachte zich onthoudt van bepaalde gedragingen dan wel dat voorwerpen onder nadere condities opgeslagen en bewaard worden (art. 28 Wed). De Rechter-Commissaris kan op grond van artikel 29 Wed bevelen:

- gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte;
 - onderbewindstelling van de onderneming van de verdachte;
 - gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of voordelen;
 - onthouding van bepaalde gedragingen;
- Handelen in strijd met de maatregel levert een (nieuw) economisch delict op.