

A scenic view of a river flowing through a park. The river is in the foreground, reflecting the sky and trees. On the left bank, there is a paved path with a person walking. The right bank is covered in lush green trees and grass. The sky is bright and overcast. The text 'QUICK SCAN' and 'HANDHAVING' is overlaid in white, bold, sans-serif font.

QUICK SCAN HANDHAVING

BIJ HET HOOGHEEMRAADSCHAP DE STICHTSE RIJNLANDEN

INDEX

Bestuursvoorstel /-Besluit

Bijlage 1: Quick Scan Handhaving

Bijlage 2: Info Graphic Handhaving

Bijlage 3: Bestuurlijke Reactie

1. BESTUURSVOORSTEL /-BESLUIT

Bestuursvoorstel



Voorstelnummer: 2018-004

Houten, 31 oktober 2018

Onderwerp:

Rekenkameronderzoek Quicksan Handhaving.

Beslispunten:

- 1) Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamercommissie met betrekking tot handhaving.
- 2) In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport.

Samenvatting:

- Het AB wordt geïnformeerd op de sturingsindicatoren vastgesteld in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid 2015-2020.
- Deze sturingsindicatoren geven weinig inzicht in de bijdrage van de handhaving aan het vigerende beleid.
- Het AB kent en gebruikt aangeboden informatie weinig. Handhaving is geen prioritair aandachtgebied van het AB.

Aanbevelingen:

Op basis van de bevindingen en de conclusies is er een aantal concrete tips en aanbevelingen geformuleerd voor het algemeen bestuur.

1. Herzie de Handhavingsvisie zodat deze aansluit bij de huidige algemene beleidsdoelen zoals zijn vastgesteld in de Waterkoers 2016 – 2021. Leg hierin ook vast op welk abstractieniveau en op welke momenten het Algemeen Bestuur geïnformeerd wil worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving. Gelet op het belang van het beleidsinstrument in relatie tot alle andere beleidsinstrumenten van het waterschap, kies hierbij eerder voor een beperkte, strategische informatievoorziening dan voor een uitgebreide, gedetailleerde informatievoorziening.
2. Wijs leden van het Algemeen Bestuur aan die de ontwikkelingen in de handhaving als speciaal aandachtsgebied willen monitoren. Kies bij voorkeur leden die over de interesse en deskundigheid beschikken. Deze interesse en deskundigheid is nodig om informatie over de handhaving te duiden en de juiste vragen te formuleren voor het College om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving.

Aanleiding:

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zorgt voor veilige dijken, droge voeten en schoon water. Om die taken goed uit te voeren, zijn er regels nodig. Zo mag een inwoner niet zomaar iets bouwen op de belangrijkste dijk in het gebied, de Lekdijk. Of chemisch afval in het water dumpen. Daarom is het van belang dat de regels ook worden gehandhaafd.

In 2015 is de Handhavingsvisie ten aanzien van handhaving grondig aangepast, om te voldoen aan wet- en regelgeving en kwaliteitseisen en om beter aan te sluiten bij veranderende maatschappelijke inzichten. Ruim twee jaar na introductie van de

nieuwe visie en beleidskaders zijn AB en Rkc geïnteresseerd in hoeverre de ontwikkelingen en het gewijzigde beleid hebben geleid tot de beoogde verandering/verbetering.

Doel van dit voorstel:

Kennisnemen van de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamercommissie met betrekking tot handhaving.

De Rekenkamercommissie wil het Algemeen Bestuur met dit onderzoek inzicht geven in de mate waarin het Hoogheemraadschap en met name het Algemeen Bestuur inzicht heeft in beleid en rapportage omtrent handhaving en de risico's die HDSR ten aanzien van dit onderwerp loopt.

Participatie:

Het CDH heeft op 17 oktober 2018 een reactie gegeven op het rapport. Deze reactie is als bijlage bij dit bestuursvoorstel bijgevoegd.

Nawoord van de Rekenkamercommissie:

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het CDH op de uitkomsten en conclusies van het onderzoek.

De rekenkamercommissie kan zich volledig vinden in de suggestie van het CDH om de handhavingsvisie niet alleen te actualiseren, maar deze tevens te verbreden tot een Nalevingsvisie.

Wij hopen op een vruchtbare discussie over het onderwerp handhaving in de uw commissievergadering.

Communicatie:

Het Rkc-rapport wordt op de website van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden geplaatst.

Financiën:

n.v.t.

Houten, 31 oktober 2018



Wijnand van de Giessen
Voorzitter Rkc HDSR



Koos Kappert
Secretaris Rkc HDSR

Bijlagen bij dit bestuursvoorstel:

1. Eindrapport QuickScan Handhaving – 20 september 2018
 2. 18033-005 Rkc HDSR QuickScan Handhaving
 3. Bestuurlijke reactie van CDH dd. 17 oktober 2018
-

Bestuursbesluit



Voorstelnummer: 2018-004

Het Algemeen Bestuur van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft het bestuursvoorstel d.d. 31 oktober 2018 nr. 2018-004 gelezen en besluit:

- 1) Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek van de rekenkamercommissie met betrekking tot handhaving.
- 2) In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport, zoals genoemd in het bestuursvoorstel 2018-004

Dit is besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op 19 december 2018.

Het Algemeen Bestuur van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden,

P.J.M. Poelmann
Voorzitter

J. Goedhart
Secretaris

BIJLAGE 1

Quick Scan HANDHAVING

Eindrapport

Quicksan Handhaving

Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden

Oosterbeek, 20 september 2018

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Doel, onderzoeksvragen, resultaat en aanpak	2
3. Analyse kader voor het onderzoek	4
4. Vraag 1: PDCA-cyclus en adequate informatiestroom	7
5. Vraag 2: beschikbaarheid van juist inzicht en middelen	16
6. Conclusies en aanbevelingen	19

Bijlagen

1. Normenkader
2. Samenvatting van Handhavingsvisie 2015 – 2020
3. Analyse doorvertaling visie naar beleid
4. Geïnterviewde personen
5. Bestudeerde documenten
6. Wijzigingstabel op basis van ambtelijk wederhoor

1. Inleiding

Handhaving van landelijke en eigen regelgeving is een hoofdtaak van het waterschap. Door landelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de publieke opinie, zijn de eisen aan de taakuitvoering door het waterschap hoger geworden en is het aantal deeltaken toegenomen. In antwoord op deze ontwikkelingen, heeft het Algemeen Bestuur van het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (hierna: HDSR) op 2 juli 2014 een nieuwe Handhavingsvisie vastgesteld die kaders stelt c.q. richting geeft aan het door het College vast te stellen Handhavingsbeleid, met onderliggende componenten zoals de handhavingsstrategie.

De bestuurlijk-juridische context waarin handhaving zich afspeelt is de volgende:

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het College als bestuursorgaan het wettelijk bevoegde gezag voor handhaving (en ook voor vergunningverlening) en stelt het College – wettelijk daartoe verplicht ten behoeve van de uitoefening van die bevoegdheid – periodiek een handhavingsbeleid vast.

Als hoogste bestuursorgaan kan – naar keuze – het Algemeen Bestuur al of niet een kader c.q. richting mee geven. Dit is bij HDSR wel gebeurd, voor het eerst in 2014, in de vorm van de Handhavingsvisie. Deze Handhavingsvisie is niet aan een periode gebonden.

Nu bijna vier jaar na de introductie van de nieuwe visie, zijn het Algemeen Bestuur en de rekenkamercommissie geïnteresseerd in hoe het gewijzigd beleid heeft bijgedragen aan de beoogde verbeteringen. Daarom heeft de rekenkamercommissie opdracht gegeven tot onderzoek.

Dit onderzoek wordt in twee delen uitgevoerd:

- *Deel 1*, een quickscan, dat inzicht biedt in de mate waarin het Algemeen Bestuur over voldoende informatie, inzicht en middelen beschikt om vast te stellen of de handhaving doelmatig en doeltreffend is zodat zij haar controlerende en kaderstellende rol kan vervullen.
- *Deel 2*, dat inzicht biedt in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving.

Het voorliggende rapport beschrijft de resultaten van de quickscan, uitgevoerd in de periode mei en juni 2018. Op basis van de uitkomsten van de quickscan zal worden besloten of en hoe het tweede deel van het onderzoek zal worden uitgevoerd.

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde het onderzoeksdoel voor het onderzoek, de aspectvragen en de aanpak voor de quickscan (hoofdstuk 2); het analysekader dat is gehanteerd voor operationalisering van de onderzoeksvragen naar een normenkader en specifieke onderzoeksvragen (hoofdstuk 3), twee hoofdstukken met bevindingen (hoofdstuk 4 en 5) en tot slot, een hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2. Doel, onderzoeksvragen, resultaat en aanpak

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak van de quickscan. Hier wordt gesproken van een quickscan omdat het gaat om een beperkt onderzoek dat een eerste inzicht biedt in de onderzoeksvragen. Op basis van de quickscan zal de rekenkamercommissie bepalen of een vervolgonderzoek nuttig en nodig is.

Doel van het volledige onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te bieden in:

1. De mate waarin het Algemeen Bestuur over de juiste informatie, inzichten en de juiste middelen beschikt (en kan beschikken) om haar kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden te kunnen uitvoeren.
2. De mate waarin Handhavingsbeleid en -strategie van HDSR doelmatig en doeltreffend blijken te zijn.

Centrale onderzoeksvraag voor het volledige onderzoek

Dit doel is vertaald naar de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de effecten van de per 2015 gewijzigde Handhavingsvisie en zijn de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur (door inzicht en middelen) voldoende geborgd ten aanzien van het onderwerp handhaving?

Aspectvragen voor de quickscan

De centrale onderzoeksvraag is vertaald naar de volgende aspectvragen voor het eerste deel van het onderzoek, de quickscan:

1. Is het beleidsinstrumentarium dat HDSR heeft vastgesteld en/of ingezet om invulling te geven aan de Handhavingsvisie voorzien van effectieve informatiestromen om te borgen dat de PDCA/P&C-cyclus enerzijds en de verantwoording via het Dagelijks Bestuur (hierna: College) aan het Algemeen Bestuur anderzijds effectief kan plaatsvinden?
2. Beschikt het Algemeen Bestuur over het juiste inzicht en de juiste middelen om:
 - a. zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden ten aanzien van handhaving goed te kunnen uitvoeren?
 - b. de effecten van de wijzigingen in zijn Handhavingsvisie te kunnen beoordelen en overeenkomstig te sturen op het beleid?

Afbakening

De quickscan richt zich uitdrukkelijk op de effectiviteit van de informatievoorziening en overige middelen die het Algemeen Bestuur ter beschikking staan om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen. Dit onderzoek richtte zich niet op de operationele organisatie en uitvoering van de handhaving. Deze komt alleen aan de orde voor zover relevant voor de hoofdvraag van het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

De quickscan is in de volgende stappen uitgevoerd:

- Stap 1 – Voorbereiding, inclusief startgesprek met secretaris-directeur en het afdelingshoofd Vergunningverlening en Handhaving.
- Stap 2 – Documentstudie.
- Stap 3 – Interviews met direct betrokken ambtenaren, de heemraad en leden van het Algemeen Bestuur.
- Stap 4 – Analyse en tussenrapport/concepteindrapportage met advies over vervolg.

In bijlage 4 is een overzicht van geïnterviewde personen opgenomen. In bijlage 5 is een overzicht van bestudeerde documenten opgenomen.

3. Analyse kader voor het onderzoek

Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek en de aspectvragen voor beide delen van dit onderzoek raken aan uiteenlopende aspecten van het Handhavingsbeleid, de organisatie en de uitvoering van de handhaving en de verantwoording daarover aan het Algemeen Bestuur.

Om te borgen dat de onderwerpen en bijbehorende aspectvragen logisch en systematisch kunnen worden geoperationaliseerd naar een normenkader en relevante onderzoeksvragen, is een analysekader gehanteerd. Dit analysekader is gebruikt om de kwaliteit van de PDCA-cyclus en de informatiestromen systematisch inzichtelijk te maken. Dit analysekader wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

Vervolgens wordt toegelicht waarom de gehanteerde sturingsindicatoren een focus vormen in deze quickscan. Toegelicht wordt het belang van sturingsindicatoren als sleutelement in het verzamelen en analyseren van kwalitatief goede en bruikbare sturingsinformatie.

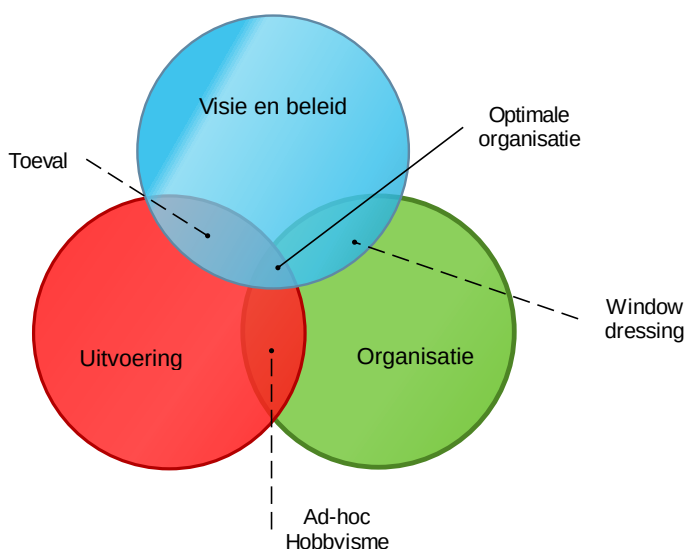
Dit hoofdstuk wordt afgerond met de deelvragen waarmee de hoofdvragen van het onderzoek zijn geoperationaliseerd. Deze deelvragen vormen de leidraad voor de quickscan en deze rapportage.

Analysekader voor PDCA-cyclus en bijbehorende informatiestromen

Het volgende analysekader biedt een modelmatig inzicht in de relatie tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (de Handhavingsvisie, het Handhavingsbeleid, de beleidsinstrumenten). Ook biedt het analysekader een basis voor systematisch inzicht in de informatiestromen nodig voor sturing van de handhaving en verantwoording aan het Algemeen Bestuur.

Om het Algemeen Bestuur in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen, moet het waterschap aan een aantal voorwaarden voldoen. In het volgende model van de optimale organisatie worden deze voorwaarden expliciet gemaakt.

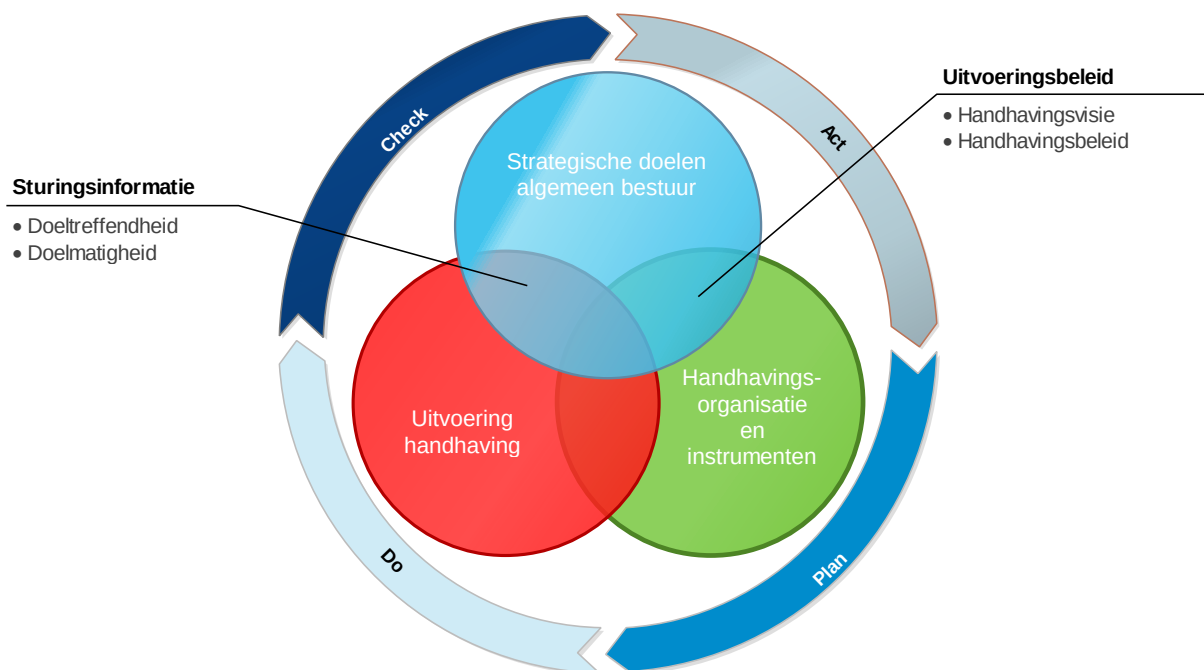
Figuur 1: Modelmatige weergave van de stuurbare organisatie en voorkomende problemen



Het model geeft weer hoe een optimale organisatie functioneert: door een goede aansluiting tussen beleid, organisatie en uitvoering ontstaat een doeltreffende en doelmatige organisatie. Daarvoor is nodig dat beleidsdoelen adequaat worden vertaald naar beleidsinstrumenten. Deze beleidsinstrumenten moeten vervolgens zijn vertaald naar organisatie(middelen) en tot slot, de uitvoering.

Handhaving is een beleidsinstrument. In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid wordt bepaald hoe dit instrument moet worden ingezet. Daarom vormen de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zelf de schakel tussen het strategisch beleid en de organisatie van HDSR.

Figuur 2: Model PDCA-cyclus in een optimale organisatie



Om beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar te laten aansluiten, heeft een organisatie een goede PDCA-cyclus nodig. De PDCA-cyclus maakt het mogelijk te sturen op de aansluiting van beleid, organisatie en uitvoering. Want wanneer beleid, organisatie en uitvoering niet goed op elkaar aansluiten en een leercyclus ontbreekt, kan er een hiaat ontstaan tussen de doelen in de visie en het beleid enerzijds, en de organisatie en uitvoering van de handhaving anderzijds. Deze hiaten worden in het analyse model aangeduid als window dressing, hobbyisme en toevallige, ad hoc uitvoering. Bij window dressing ziet beleid er op papier goed uit maar is onvoldoende vertaald naar organisatie en uitvoering. Er ontstaan dan ook vormen van 'hobbyisme', 'ad hoc' uitvoering en uitvoering op basis van toeval omdat prioriteiten niet worden gesteld vanuit beleid maar vanuit de organisatie.

Een goed functionerende PDCA-cyclus is in belangrijke mate afhankelijk van goede sturingsinformatie. Goede sturingsinformatie is nodig om vast te stellen of beleid, organisatie en uitvoering nog goed aansluiten. Goede sturingsinformatie over de handhaving biedt inzicht in hoe de uitvoering van de handhaving bijdraagt aan de strategische doelen van het waterschap (doeltreffendheid) in relatie tot de ingezette middelen (doelmatigheid).

In de quickscan zal worden vastgesteld in hoeverre het Algemeen Bestuur kan beschikken over de juiste informatie om vast te stellen of er aansluiting is tussen de Handhavingsvisie, het Handhavingsbeleid, de organisatie en de uitvoering van de handhaving.

Sturingsindicatoren als basis voor goede sturingsinformatie

Centraal in het onderzoek naar de kwaliteit van de sturingsinformatie, is onderzoek naar de kwaliteit van de sturingsindicatoren waarop de handhaving wordt gestuurd. Goede sturingsindicatoren zijn het fundament onder het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie. Op basis van sturingsindicatoren wordt bepaald welke informatie moet worden verzameld door de organisatie, hoe deze informatie wordt gedeeld met de verschillende lagen van de organisatie en welke conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie.

In de quickscan is bepaald of er sturingsindicatoren zijn vastgelegd in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid, of die sturingsindicatoren ook worden gemonitord, gerapporteerd en tot slot, of de vastgestelde sturingsindicatoren voldoende inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving.

Vertaling van analyse naar normenkader en onderzoeksvragen

Op basis van de analysekaders, zijn de twee aspectvragen voor deze quickscan vertaald naar een normenkader en een aantal onderzoeksvragen die een leidraad vormen voor deze rapportage. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1. Voor beantwoording van de aspectvragen zijn de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

Vertaling van aspectvraag 1 (PDCA-cyclus en informatiestroom):

1. In hoeverre en op welke wijze wordt in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid een relatie gelegd tussen algemene beleidsdoelen van het waterschap en de doelen voor de handhaving?
2. Welke doelen zijn benoemd voor de handhaving in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid en hoe sluiten deze op elkaar aan?
3. Welke beleidsinstrumenten zijn benoemd in de visie en het beleid om de doelen van de handhaving te behalen?
4. Welke sturingsindicatoren zijn benoemd in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid om te bepalen of beleidsinstrumenten doeltreffend zijn en doelmatig worden ingezet?
5. Op welke wijze wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de ontwikkeling van de handhaving op deze sturingsindicatoren?
6. Wat is de kwaliteit van de informatie aan het Algemeen Bestuur?

Vertaling van onderzoeksvraag 2:

1. Welke sturende en controlerende rol heeft het Algemeen Bestuur ten aanzien van de handhaving?
2. Welke informatie heeft het Algemeen Bestuur nodig om haar sturende en controlerende rol te vervullen?
3. Welke informatie heeft het Algemeen Bestuur nodig om te bepalen of haar Handhavingsvisie voldoende kader biedt voor een effectieve en doelmatige handhaving?
4. Welke andere middelen heeft het Algemeen Bestuur nodig om haar sturende en controlerende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving?

Deze vragen vormen de leidraad in de beschrijving van de onderzoeksresultaten en bevindingen, beschreven in de volgende twee hoofdstukken.

4. Vraag 1: PDCA-cyclus en adequate informatiestroom

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste aspectvraag voor de quickscan beantwoord:

Is het beleidsinstrumentarium dat HDSR heeft vastgesteld en/of ingezet om invulling te geven aan de Handhavingsvisie voorzien van effectieve informatiestromen om te borgen dat de PDCA/P&C-cyclus enerzijds en de verantwoording via het College aan het Algemeen Bestuur anderzijds effectief kan plaatsvinden?

Zoals in de voorgaande paragraaf toegelicht, is deze onderzoeksvraag uitgewerkt naar de volgende deelvragen:

1. In hoeverre en op welke wijze wordt in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid een relatie gelegd tussen algemene beleidsdoelen van het waterschap en de doelen voor de handhaving?
2. Welke doelen zijn benoemd voor de handhaving in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid en hoe sluiten deze op elkaar aan?
3. Welke beleidsinstrumenten zijn benoemd in de visie en het beleid om de doelen van de handhaving te behalen?
4. Welke sturingsindicatoren zijn benoemd in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid om te bepalen of beleidsinstrumenten doeltreffend zijn en doelmatig worden ingezet?
5. Op welke wijze wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de ontwikkeling van de handhaving op deze sturingsindicatoren?
6. Wat is de kwaliteit van de informatie aan het Algemeen Bestuur?

Dit hoofdstuk wordt afgerond met een samenvattend antwoord op de aspectvraag.

Ad 1. In hoeverre en op welke wijze wordt in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid een relatie gelegd tussen algemene beleidsdoelen van het waterschap en de doelen voor de handhaving?

Handhaving is één van de instrumenten die het waterschap ter beschikking heeft om haar algemene beleidsdoelen te realiseren. Omdat handhaving een beleidsinstrument is, is het nodig dat de doelen van de handhaving worden uitgewerkt vanuit de doelen van het algemeen beleid van het waterschap.

Figuur 3: Modelmatige weergave onderscheid algemene beleidsdoelen en doelen handhavingsbeleid



In de Handhavingsvisie wordt een zeer globale relatie gelegd met de beleidsdoelen van het waterschap in de afbakening van handhaving ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Handhaving wordt in de Handhavingsvisie, beschouwd als een van de instrumenten die bijdraagt aan de algemene ambitie van het waterschap. Deze is *'het streven naar een vanzelfsprekend waterbewust handelen door derden in de leefomgeving'*. Er wordt verder geen relatie gelegd met het Waterbeheerplan 2010 – 2015, 'Water voorop!', dat vigerend is bij vaststelling van de visie.

Deze relatie wordt wel gelegd in het Handhavingsbeleid 2015 – 2020. In hoofdstuk 3 van deze beleidsnotitie wordt hierover het volgende gezegd: *'Wij stellen doelen en toetsen de handhavingsactiviteiten en -resultaten, wordt expliciet de relatie gelegd met de beleidsdoelen in het vigerende waterbeheerplan. Deze relatie wordt nader uitgewerkt in werkzaamheden en activiteiten relevant voor de beleidsdoelen waaraan handhaving een bijdrage levert.'* (blz. 9).

Maar de verbinding die in het Handhavingsbeleid wordt gelegd met de doelen van het waterbeheerplan, verliest zijn relevantie het jaar na vaststelling van de Handhavingsvisie en -beleid. Er zijn verkiezingen in 2015 en het nieuwe Algemeen Bestuur stelt een nieuw waterbeheerplan vast: 'Waterkoers 2016 – 2021'. De relatie tussen dit nieuwe beleid en de handhaving wordt vervolgens niet geëxpliciteerd in een bijgestelde Handhavingsvisie of -beleid. Ook is er geen expliciet besluit aangetroffen waarin is vastgesteld dat bijstelling van de Handhavingsvisie en -beleid wel of niet nodig zijn.

Uit het interview met de heemraad komt naar voren dat de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid weinig relevant zijn voor het zittend College. De visie en het beleid worden alleen nog zeer globaal gehanteerd om op te sturen. Een zelfde beeld komt naar voren uit het interview met Algemeen Bestuur-leden. Ook het Algemeen Bestuur maakt geen gebruik van de kaders vastgelegd in de visie om hun controlerende en kaderstellende rol te vervullen met betrekking tot de handhaving.

Ad 2. Welke doelen van de handhaving zijn benoemd in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid en hoe sluiten deze op elkaar aan?

Deze vraag is relevant omdat het doel van de handhaving verwoord in de Handhavingsvisie door het Algemeen Bestuur, het belangrijkste uitgangspunt zou moeten zijn voor het beleid en de uitwerking van het beleid naar beleidsinstrumenten, de organisatie en de uitvoering.

In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn doelen voor de inzet van handhaving verschillend benoemd.

In de Handhavingsvisie wordt het doel van de handhaving als volgt verwoord: *'bevorderen van de naleving van watergerelateerde wet- en regelgeving'*. Naleving komt terug in het Handhavingsbeleid. In het beleid wordt het doel van de handhaving wel anders verwoord: *'waterinfrastructuren beschermen tegen menselijk handelen of nalaten dat aan deze waterkundige verzorging afbreuk kan doen. Het waterschap doet dit door activiteiten en ingrepen in het water en de infrastructuur de naleving te bevorderen van maatregelen en zorgplichten die van ingelanden wordt verwacht.'* Later in het beleid wordt expliciet benoemd dat handhaving dient bij te dragen aan de doelen en maatregelen van het waterschap voor de realisatie van het waterbeleid.

Opvallend zijn de verschillen tussen het doel van de handhaving in de visie en die in het beleid:

1. In het beleid wordt expliciet gerefereerd aan de waterbeleidsdoelen van het waterschap¹. In de visie gebeurt dit alleen zeer globaal.
2. Het doel in de visie heeft het over 'naleving van wet- en regelgeving' terwijl in het beleid wordt gesproken van de naleving van te nemen maatregelen en de zorgplicht van ingelanden.
3. Het doel in het beleid heeft het over een specifieke doelgroep (ingelanden) terwijl deze in de visie niet wordt uitgelicht.

Nergens wordt toegelicht waarom er voor gekozen is het doel van de handhaving anders te verwoorden in het Handhavingsbeleid dan in de Handhavingsvisie. Deze verschillen worden ambtelijk als volgt toegelicht: de scope en abstractieniveau van de visie en het beleid verschillen waardoor één en ander in de visie meer algemeen wordt geformuleerd dan in het beleid.

Ad 3. Welke beleidsinstrumenten zijn benoemd voor uitvoering van de doelen?

In de Handhavingsvisie worden de volgende beleidsinstrumenten benoemd:

1. Regelgeving: de kwaliteit van de regelgeving is van belang in relatie tot de handhaafbaarheid van de regels. In de visie wordt expliciet ingegaan op de vernieuwing van de Keur en het belang van de handhaafbaarheid van regels.
2. Handhaving: toezicht (inclusief de schouw) en sanctionering.
3. Voorlichting: communicatie over regelgeving met als doel het draagvlak voor en kennis over regelgeving te bevorderen.

In het Handhavingsbeleid worden de regelgeving (beperking van regelgeving en de handhaafbaarheid van regelgeving met name binnen het Keurkwartet en de Nieuwe Keur) en de handhaving (toezicht en sanctionering) nader uitgewerkt. Het beleidsinstrument 'voorlichting' wordt niet genoemd of uitgewerkt in het Handhavingsbeleid.

Ad 4. Welke sturingsindicatoren zijn benoemd in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid om te bepalen of beleidsinstrumenten effectief zijn en doelmatig worden ingezet?

Zoals eerder toegelicht zijn sturingsindicatoren een sleutelement voor adequate informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving. In de visie en het beleid worden drie indicatoren genoemd. Deze zijn:

1. Het risico van de overtreding voor het beheergebied van het waterschap.
2. Het niveau van naleving van wet- en regelgeving.
3. De overtredingsdruk.

Sturingsindicator 1: het risico van de overtreding

Het Besluit omgevingsrecht (Bor)² stelt verplicht dat handhaving wordt ingezet op basis van een risicoanalyse. Deze risicoanalyse moet worden vastgesteld door het bestuur van bevoegd gezag.

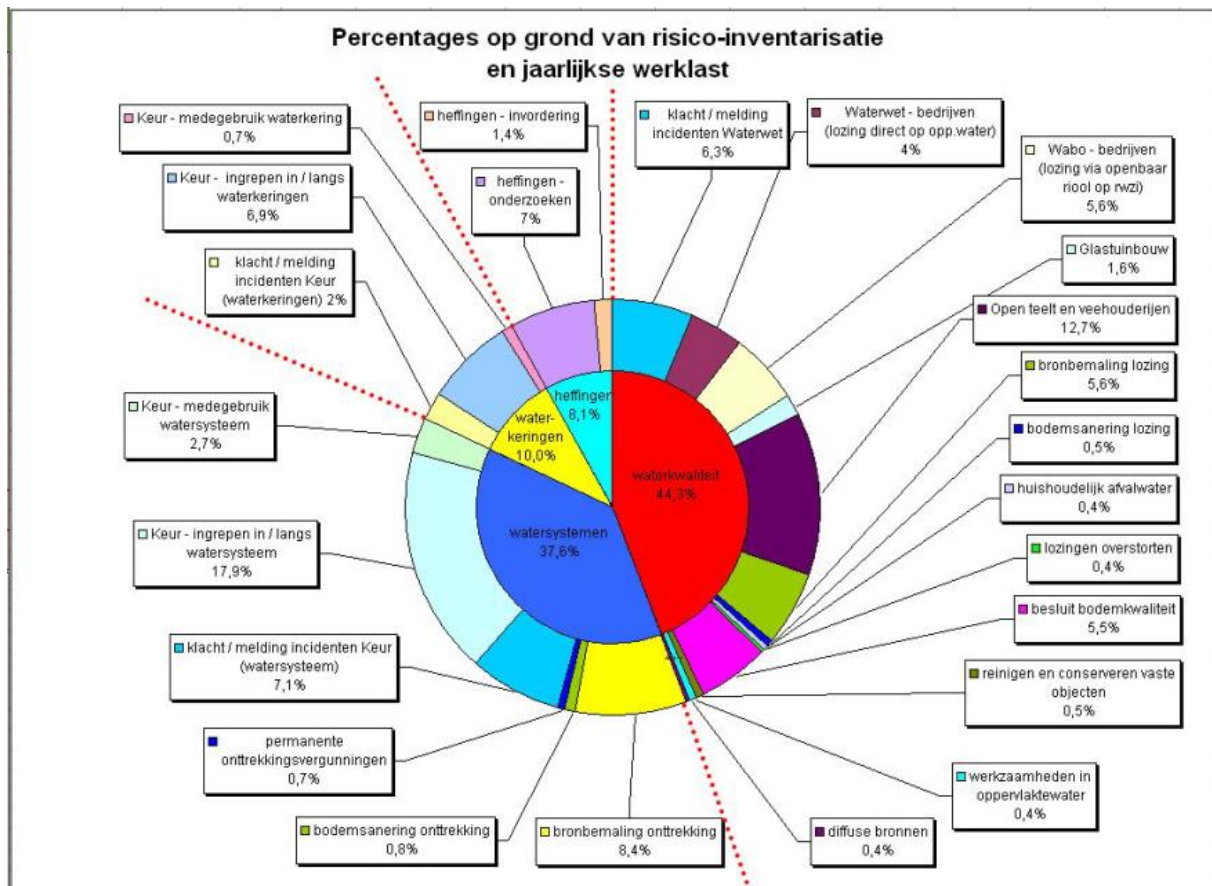
In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid wordt gesteld dat ook het waterschap de capaciteit voor de handhaving risicogestuurd zal inzetten. In het Handhavingsbeleid is de risicoanalyse opgenomen die zal worden gehanteerd voor verdeling van de capaciteit.

¹ Verwezen wordt naar de doelen in het waterbeheerplan 2010 – 2015, 'Water Voorop', Handhavingsbeleid 2015- 2020, blz. 9. Er wordt geen opmerking gemaakt over het feit dat het waterbeheerplan afloopt als het Handhavingsbeleid van kracht wordt.

² Onderdeel van de Wet algemeen bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De risicoanalyse is het resultaat van een probleemanalyse waarbij 24 toezichtsdomeinen zijn benoemd. Per domein is het risico benoemd en uitgedrukt in een percentage. Op basis van dit percentage wordt capaciteit verdeeld over de 24 toezichtsdomeinen.

Figuur 4: De risicoanalyse in het Handhavingsbeleid 2015 – 2020



Sturingsindicator 2: het nalevingsniveau

Het nalevingsniveau wordt in de visie en het beleid geïntroduceerd als een sturingsindicator voor de effectiviteit van de handhaving. Het nalevingsniveau is het percentage op het totaal aantal inspecties van een bepaalde activiteit waarbij geen overtreding was geconstateerd.

Deze sturingsindicator werd al gehanteerd in handhavingsprogramma's en jaaroverzichten voor 2015. Maar omdat risicogestuurde inspecties niet meer aselekt worden uitgevoerd in het nieuwe beleid, is dit percentage voor het nalevingsniveau niet langer meer een betrouwbare indicator voor de effectiviteit, aldus toegelicht in het Handhavingsbeleid. Daarom wordt in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid aangekondigd dat 'nalevingsniveau' zal worden vervangen door een nieuwe, betere, maar nog te ontwikkelen sturingsindicator 'overtredingsdruk'. Totdat deze nieuwe sturingsindicator er is zal 'nalevingsniveau' nog worden gebruikt als centrale sturingsindicator voor de effectiviteit van de handhaving.

In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid worden geen beleidsuitspraken gedaan op welk nalevingsniveau zal worden gestuurd. Dit gewenste niveau wordt echter wel genoemd in het Uitvoeringsprogramma Handhaving 2015: het doel is een nalevingsniveau boven de 90% te realiseren.

Waarom over de hoogte van het nalevingsniveau geen beleidsuitspraak wordt gedaan, wordt niet toegelicht in de bestudeerde stukken.

Sturingsindicator 3: de overtredingsdruk

De nieuwe sturingsindicator 'overtredingsdruk' biedt inzicht in de relatie tussen het aantal geconstateerde overtredingen, het risico van die overtreding voor de doelen van het waterschap en de ingezette capaciteit voor constatering van de overtreding.

$$\text{Overtredingsdruk} = \frac{(\text{het aantal opgespoorde overtredingsdossiers}) * (\text{risicoklasse van de overtreding})}{\text{De daarvoor ingezette capaciteit voor de handhaving}}$$

'Overtredingsdruk' zou inzicht bieden in de doelmatigheid van de handhaving omdat in de indicator de relatie wordt gelegd tussen het doel van de handhaving (aankpakken van overtredingen met een hoog risico) en de handhavingcapaciteit.

Ad 5. Op welke wijze wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de ontwikkeling van de handhaving op deze sturingsindicatoren?

Het Algemeen Bestuur wordt op drie manieren geïnformeerd over de handhaving:

1. Incidenteel in de algemene beleidscyclus.
2. Incidenteel naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen of vragen in de commissie Bestuurlijke aangelegenheden, Middelen en Zuiveringsbeheer (BMZ).
3. Structureel via de wettelijk verplichte rapportagecyclus over handhaving.

In de stukken van de algemene beleidscyclus wordt incidenteel ingegaan op specifieke ontwikkelingen in de handhaving. Er zijn geen expliciete kaders of afspraken aangetroffen op basis waarvan het College besluit informatie over de handhaving op te nemen in de algemene beleidscyclus.

De specifieke rapportagecyclus over de handhaving aan het Algemeen Bestuur, is vastgelegd in het Handhavingsbeleid:

'Telkens na vaststelling door het College zullen het Handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma Handhaving, de periodieke rapportage en de jaarlijkse evaluatie ter kennisneming aan het Algemeen Bestuur worden gezonden'.

Deze afspraak is geconcretiseerd in de volgende informatiecyclus: het Algemeen Bestuur ontvangt jaarlijks een uitvoeringsprogramma Handhaving en een jaaroverzicht Handhaving. Deze rapportages zijn wettelijk verplicht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het College informeert via de Bestuursinformatiebrief het Algemeen Bestuur met de producten Uitvoeringsprogramma, Jaarverslag, Oordeel van de Provincie. Dit gebeurt wanneer het Dagelijks Bestuur zaken als relevant heeft beoordeeld voor het Algemeen Bestuur.

Dit is overigens conform de in het Algemeen Bestuur (door werkgroep V.d. Stroom) ontwikkelde informatieroute buiten vergaderagenda's, om de agenda's te ontlasten. Plaatsing van die informatie wordt wekelijks expliciet gemeld in attenderingsberichten. De afspraak daarbij is dat elk AB-lid een door hem of haar gewenst onderwerp uit die bestuursinformatiebrieven ter bespreking op de eerstvolgende commissie-agenda kan laten plaatsen.

Ad 6. Wat is de kwaliteit van de informatie aan het Algemeen Bestuur?

Voor beoordeling van de kwaliteit van de rapportages aan het Algemeen Bestuur, zijn de uitvoeringsplannen en jaaroverzichten van 2015, 2016 en 2017 en het uitvoeringsplan voor 2018 bestudeerd. Deze zijn bestudeerd op twee hoofdpunten:

1. Procedurele kwaliteit van de informatie.
2. Inhoudelijke kwaliteit van de informatie.

Procedurele kwaliteit van de informatie

Onder procedurele kwaliteit van de informatie wordt hier verstaan, de mate waarin het Algemeen Bestuur wordt geïnformeerd op de manier zoals toegezegd in het Handhavingsbeleid. Onderzocht is of het Algemeen Bestuur wordt geïnformeerd op de toegezegde sturingsindicatoren: de risico-analyse, het nalevingsniveau en de overtredingsdruk. Daarnaast is onderzocht of de rapportages ook de in het Handhavingsbeleid toegezegde evaluatie bevatten.

De afgesproken sturingsindicatoren komen als volgt terug in de uitvoeringsplannen en jaaroverzichten:

De risicoanalyse wordt in alle bestudeerde uitvoeringsprogramma's genoemd. Sinds 2016 is ervoor gekozen een vereenvoudigde versie van de risicoanalyse te hanteren: de oorspronkelijke 24 toezichtsdomeinen zijn samengevoegd in 9 clusters. Er is geen toelichting van deze wijziging aangetroffen. Ook zijn er geen vragen gesteld in de commissie over deze aanpassing.

Het nalevingsniveau komt terug in alle uitvoeringsprogramma's en jaaroverzichten. In het uitvoeringsprogramma wordt het nalevingsniveau van 90% standaard gehanteerd als doel voor de handhaving. In de jaaroverzichten wordt gerapporteerd op het aangetroffen nalevingsniveau.

De indicator 'nalevingsniveau' wordt niet vervangen door de aangekondigde indicator 'overtredingsdruk'. In de stukken is hiervoor geen toelichting aangetroffen. Ook zijn er geen vragen hierover aangetroffen van het Algemeen Bestuur.

In de interviews met de ambtelijke organisatie, wordt toegelicht dat de ontwikkeling van de indicator 'overtredingsdruk' is gestaakt. Deze keuze is gemaakt omdat het huidige Dagelijks Bestuur toe wil naar een rapportage op een kleiner aantal, kwalitatieve effectindicatoren voor de zes thema's uit de Waterkoers. Er zijn geen stukken aangetroffen waarin het Algemeen Bestuur is geïnformeerd over dit besluit van het College om af te wijken van de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid. Er zijn ook geen vragen of opmerkingen aangetroffen over dit besluit vanuit het Algemeen Bestuur³.

De toegezegde jaarlijkse evaluatie van de handhaving ontbreekt in alle bestudeerde jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's. Wel is aangetroffen is meer beschrijvende verslaglegging over de handhaving op verschillende thema's. Hieruit worden echter geen conclusies geformuleerd voor de inzet van het jaar erop.

Inhoudelijke kwaliteit van de informatie

Onder inhoudelijke kwaliteit wordt hier verstaan: de mate waarin de rapportage het Algemeen Bestuur inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving.

³ In de Begroting 2018, wordt de nieuwe aanpak van sturingsindicatoren toegelicht (blz.9).

Om het benodigde inzicht te bieden, zouden de rapportages de informatie moeten bevatten over:

1. De bijdragen van de handhaving aan de algemene beleidsdoelen van het waterschap.
2. Informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving.
3. Onderbouwing van de (bij-)sturing van de handhaving met bevindingen uit eerdere jaren.

Deze drie onderwerpen zijn niet in alle uitvoeringsplannen en jaarverslagen aangetroffen.

In geen van de onderzochte rapportages wordt gerapporteerd op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving in relatie tot de algemene beleidsdoelen van het waterschap.

Er wordt wel gerapporteerd op de afgesproken sturingsindicatoren maar deze informatie biedt onvoldoende inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving zoals eerder is toegelicht. Daarnaast wordt ook niet (meer) gestuurd op de afgesproken sturingsindicatoren omdat deze niet langer aansluiten bij het vigerende beleid en de visie van het Algemeen Bestuur en het College op zinvolle sturingsindicatoren. De sturingsindicatoren lijken daarom geen rol meer te spelen in de PDCA-cyclus van het waterschap. Hieronder een nadere toelichting.

De risicoanalyse wordt nog wel gebruikt voor de begroting van de capaciteit op de negen geclusterde toezichtsdomeinen. Maar uit elk jaaroverzicht blijkt vervolgens dat de feitelijke gemaakte uren in de handhaving anders zijn verdeeld dan waren begroot. Deze afwijking wordt niet toegelicht in de stukken en leidt ook niet tot bijstelling van de capaciteitsbegroting in de volgende jaren of een bijstelling van de risicoanalyse.

Dat de feitelijke inzet van de capaciteit niet wordt gestuurd op basis van de risicoanalyse, wordt in de interviews als volgt toegelicht: de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan de capaciteits-toedeling sluit niet goed meer aan bij de huidige aanpak van de handhaving. De prioriteiten in de handhaving worden nu meer gekozen op basis van de beleidsdoelstellingen zoals vastgelegd in de Waterkoers 2016 – 2021, het vigerende waterbeheerplan. Daarnaast zijn toezicht en handhaving minder gericht op verschillende toezichtsdomeinen die de basis vormden voor de risicoanalyse. Toezicht en handhaving worden steeds meer gebiedsgericht uitgevoerd. Met de verschuiving van toezicht op de 24 toezichtsdomeinen naar gebiedsgericht toezicht, anticipeert het College op de aanpak van toezicht die nodig zal zijn op de aankomende Omgevingswet. Want zoals ook al in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid is aangekondigd, zal de Omgevingswet een verschuiving betekenen van toezicht op vergunningsplichtige activiteiten naar toezicht op algemene regels voor activiteiten. Gebiedsgericht toezicht is een van de manieren om op deze ontwikkeling in te spelen.

De uitvoeringsplannen en jaaroverzichten bevatten ook rapportages op het 'nalevingsniveau'. Maar zoals in het Handhavingsbeleid al is toegelicht, biedt de rapportage op 'nalevingsniveau' geen betrouwbaar beeld van de doeltreffendheid van de handhaving. Daarom wordt ook niet werkelijk gestuurd op deze indicator. Dit blijkt ook uit de uitvoeringsprogramma's en jaaroverzichten: hoewel is bepaald dat een nalevingsniveau van 90% of hoger voldoende is, wordt toch extra handhaving ingezet op verschillende toezichtsdomeinen waar het nalevingsniveau hoger is dan 90%. Deze keuze in afwijking van het Handhavingsbeleid, wordt nergens toegelicht. Ambtelijk wordt als reden gegeven dat het behoud van het opgebouwde nalevingsniveau in ieder geval ook een (stevige) preventieve aanwezigheid vraagt. Overigens zijn hierover ook geen vragen van algemeen bestuursleden aangetroffen in de stukken.

Kortom, de vastgestelde sturingsindicatoren sluiten niet (meer) aan bij de algemene beleidsdoelen van het waterschap en zeggen onvoldoende over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving.

De indicatoren worden daarom niet meer gebruikt door het College. De rapportages op deze sturingsindicatoren in de uitvoeringsplannen en jaaroverzichten zijn daarom nog nauwelijks relevante informatie voor het Algemeen Bestuur.

Dat de uitvoeringsplannen en jaaroverzichten onvoldoende inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving in relatie tot het Handhavingsbeleid, is overigens al geconstateerd. De provincie Utrecht heeft dit vastgesteld in het kader van interbestuurlijk toezicht in het voorjaar van 2018. De ambtelijke organisatie van het waterschap heeft dit ook zelf vastgesteld in het kader van de zelfscan 'Kwaliteitscriteria Waterbeheer'⁴. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie vastgesteld dat monitoring van de handhaving moet worden verbeterd zodat deze beter aansluit bij de eisen van het uitvoeringsprogramma en het jaaroverzicht.

Op basis van de uitkomsten uit het interbestuurlijk toezicht en de zelfscan, zijn in april 2018 verbeterplannen opgesteld voor achtereenvolgens het Handhavingsbeleid, het uitvoeringsplan, het jaarverslag en de monitoring van de handhaving met als doel de verbetering van de PDCA-cyclus van de handhaving. Deze verbeterplannen zullen eind 2019 zijn geïmplementeerd. Als basis voor de verbeterplannen, wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe probleemanalyse ter vervanging van de risicoanalyse. Deze probleemanalyse moet sturingsindicatoren opleveren die aansluiten bij het vigerende waterbeheerplan, Waterkoers 2016 – 2021.

Bevindingen

Het beleidsinstrumentarium dat het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden heeft vastgesteld en/of ingezet om invulling te geven aan de Handhavingsvisie is niet voorzien van effectieve informatiestromen om te borgen dat de PDCA/P&C-cyclus enerzijds en de verantwoording via het College aan het Algemeen Bestuur anderzijds effectief kan plaatsvinden. Deze conclusie wordt getrokken op grond van de volgende bevindingen:

- De doelstellingen in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid 2015 – 2020 zijn globaal gebaseerd op de algemene beleidsdoelen in het Waterbeheerplan 2010 – 2015, Water Voorop! De visie en het Handhavingsbeleid zijn niet bijgesteld om aan te sluiten bij het huidige waterbeheerplan, Waterkoers 2016 – 2021. De relevantie van de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid inclusief de daarmee samenhangende informatiestromen, zijn daardoor sterk afgenomen voor het Algemeen Bestuur en het College.
- In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid worden de doelen voor de handhaving anders benoemd. Onduidelijk is waarom deze verschillen zijn aangebracht.
- In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid worden drie beleidsinstrumenten genoemd. Deze zijn: regelgeving, handhaving en voorlichting. Gewenste ontwikkelingen voor regelgeving en handhaving worden uitgewerkt in het Handhavingsbeleid. Het instrument 'voorlichting' wordt niet uitgewerkt binnen het kader van het Handhavingsbeleid. Operationeel is er wel sprake van voorlichting en (digitale) communicatie. De bijdrage van regelgeving en voorlichting aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving, wordt niet gerapporteerd. Deze bijdrage wordt voor zover is nagegaan, ook niet gemonitord.

⁴ De Kwaliteitscriteria Waterbeheer zijn een uitwerking van de Kwaliteitscriteria VTH uit de Wabo, voor de waterschappen en Rijkswaterstaat (2015). Deze Kwaliteitscriteria Waterbeheer zijn ontwikkeld in de verwachting dat de Kwaliteitscriteria VTH, die nu verplicht zijn voor taken op grond van de Wabo, straks verplicht worden voor alle taken in de Omgevingswet.

- In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn drie sturingsindicatoren vastgesteld waarop doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving moet worden gemonitord. Deze zouden de beleidsmatige basis vormen voor de sturingsinformatie voor het Algemeen Bestuur en College. Een van deze sturingsindicatoren, de overtredingsdruk is nooit geïmplementeerd. De resterende twee, de risicoanalyse en het nalevingsniveau, bieden niet het benodigde inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid om adequaat te kunnen controleren. De risicoanalyse als onderliggende probleemanalyse voor de handhaving sluit niet aan bij het huidige algemeen beleid van het waterschap. De risicoanalyse sluit ook niet aan bij de gewenste ontwikkeling van de handhaving: van toezicht op verschillende domeinen naar gebiedsgericht toezicht. De sturingsindicator 'nalevingsniveau' geeft geen betrouwbaar inzicht in de doeltreffendheid van de handhaving.
- Het Algemeen Bestuur ontvangt informatie over de handhaving via de bestuursinformatie-brieven, de uitvoeringsprogramma's, jaarverslagen en het Oordeel van de Provincie informatie over de handhaving.
- In het Handhavingsbeleid 2015 – 2020 is toegezegd dat het Algemeen Bestuur jaarlijks een evaluatie van de handhaving zal ontvangen. Deze evaluatie is niet aangetroffen.
- Het oordeel in het interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht is "adequaat", waarbij verbeterpunten worden meegegeven. Naar aanleiding van de nieuwe wet VTH (wijziging in het BOR, juli 2018, uitbreiding van Handhavingsbeleid naar VTH-beleid) met vergunningverlening) en de daartoe uitgevoerde zelfscan van de ambtelijke organisatie is naar voren gekomen dat er aanleiding is kritisch te kijken naar het Handhavingsbeleid, het uitvoeringsplan, het jaarverslag en de PDCA-cyclus van de vergunningverlening, toezicht en handhaving om te voldoen aan nieuwe Kwaliteitscriteria Waterbeheer. Om de benodigde verbeteringen door te voeren zijn verbeterplannen opgesteld die eind 2019 moeten zijn geïmplementeerd, wat sectorbreed (in de Unie van Waterschappen en met Rijkswaterstaat) is afgesproken.

5. Vraag 2: beschikbaarheid van juist inzicht en middelen

Inleiding

Onderzoeksvraag 2: beschikt het Algemeen Bestuur over voldoende inzicht en middelen om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

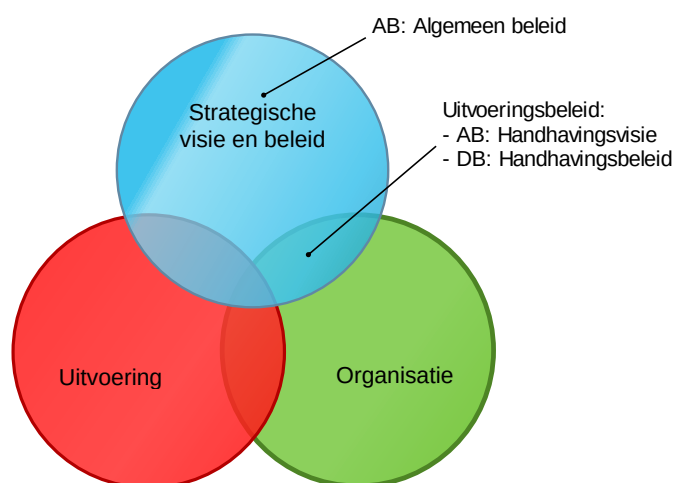
1. Welke kaderstellende en controlerende rol heeft het Algemeen Bestuur ten aanzien van de handhaving?
2. In hoeverre beschikt het Algemeen Bestuur nu over de informatie die zij nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving?
3. In hoeverre beschikt het Algemeen Bestuur nu over overige middelen die zij nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving?

Ad 1. Welke kaderstellende en controlerende rol heeft het Algemeen Bestuur ten aanzien van de handhaving?

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, handhavingsbeleid is uitvoeringsbeleid. Dit wordt bevestigd binnen het waterschap door de rolverdeling tussen het Algemeen Bestuur en het College rond handhaving: het Algemeen Bestuur stelt de kaders voor de handhaving en legt deze vast in haar Handhavingsvisie, het College stelt Handhavingsbeleid vast binnen deze kaders en geeft sturing aan de uitvoering van dit beleid.

Omdat de focus van het Algemeen Bestuur ligt op de strategische beleidsdoelen van het waterschap, moeten de kaders in de Handhavingsvisie logisch zijn afgeleid uit de algemene beleidsdoelen van het Algemeen Bestuur. Met deze uit het algemeen beleid afgeleide kaders, geeft het Algemeen Bestuur richting aan de doelen en de prioriteiten voor de handhaving. Want zoals is toegelicht in hoofdstuk 3, zijn de kaders in de Handhavingsvisie de eerste borging van de aansluiting tussen de algemene beleidsdoelen enerzijds en het Handhavingsbeleid en de organisatie van de handhaving anderzijds.

Figuur 5: de Handhavingsvisie stelt de kaders voor aansluiting tussen algemene beleidsdoelen en de organisatie



Wanneer de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid eenmaal zijn vastgelegd, is het de taak van het Algemeen Bestuur te controleren of de handhaving bijdraagt aan de algemene beleidsdoelen van het waterschap binnen de kaders van haar Handhavingsvisie. Wanneer zij constateert dat dit niet het geval is kan het Algemeen Bestuur ervoor kiezen het College te vragen het Handhavingsbeleid bij te stellen zodat het beleidsinstrument wordt ingezet binnen gestelde kaders en daarmee aan blijft sluiten bij de algemene beleidsdoelen. Het Algemeen Bestuur kan er ook voor kiezen haar visie bij te stellen zodat de door haar gestelde kaders de verbinding tussen de algemene beleidsdoelen en het Handhavingsbeleid verder versterken.

Echter om deze afweging te kunnen maken heeft het Algemeen Bestuur sturingsinformatie en andere middelen nodig.

Ad 2. In hoeverre beschikt het Algemeen Bestuur nu over de informatie die zij nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving?

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt het Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld⁵.

Ad 3. In hoeverre beschikt het Algemeen Bestuur nu over overige middelen die zij nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving?

Om vast te stellen welke andere middelen het Algemeen Bestuur nodig heeft om haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen ten aanzien van de handhaving, zijn een aantal fractievoorzitters uit het Algemeen Bestuur geïnterviewd. Uit het interview kwam naar voren dat het Algemeen Bestuur over de volgende middelen wil beschikken om haar rol te kunnen vervullen:

- Kennis van en inzicht in de potentiële bijdrage van handhaving aan het realiseren van algemene beleidsdoelen: uit het interview kwam naar voren dat Algemeen Bestuur-leden het lastig vinden goed te doorgronden hoe handhaving kan bijdragen aan de realisatie van algemene beleidsdoelen. In de fracties is, over het algemeen, geen specifieke deskundigheid aanwezig op het onderwerp. Deze deskundigheid zou daarom moeten worden ontwikkeld of ter beschikking moeten worden gesteld.
- Kennis van vigerend beleid en de bijbehorende beleidscyclus: omdat niemand in de fracties handhaving als specifiek aandachtspunt heeft, hebben ook weinig Algemeen Bestuur-leden inzicht in de beleidscyclus behorende bij de handhaving. Uit het interview kwam naar voren dat Algemeen Bestuur-leden niet op de hoogte waren van het vigerend handhavingsbeleid en de wijze waarop zij worden geïnformeerd over de handhaving.
- Voldoende gelegenheid om zich goed te laten informeren over de handhaving en in gesprek te gaan met elkaar en het College over de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid: uit het interview kwam naar voren dat het Algemeen Bestuur te maken heeft met een volle vergaderagenda. Omdat handhaving een relatief klein deel van de begroting beslaat (ongeveer 2 procent), behoort het onderwerp niet tot één van de prioriteiten.

⁵ Hoofdstuk 4, Ad 6, Bevindingen bestuurlijk toezicht en de ambtelijke zelfscan.

Bevindingen

Het Algemeen Bestuur beschikt niet over het inzicht en de overige middelen om haar kaderstellende en controlerende taken te vervullen ten opzichte van de handhaving. Op basis van de haar nu beschikbare informatie, kennis en gelegenheid, kan het Algemeen Bestuur niet beoordelen of haar Handhavingsvisie voldoende kader biedt voor het Handhavingsbeleid. Het Algemeen Bestuur kan ook niet beoordelen of de uitvoering van de handhaving daadwerkelijk bijdraagt aan de algemene beleidsdoelen van het waterschap.

6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van de quickscan, kunnen de volgende conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Conclusies

- Het Algemeen Bestuur kan nu niet beschikken over het inzicht nodig om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving.
- Het Algemeen Bestuur wordt periodiek geïnformeerd over de planning en uitvoering van de handhaving. De aangeboden informatie biedt onvoldoende inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving. Belangrijkste element dat ontbreekt in de informatie, is informatie op relevante sturingsindicatoren.
- Belangrijkste redenen voor het ontbreken van de benodigde informatie op doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving in relatie tot de algemene beleidsdoelen, is:
 - Er is geen herkenbare relatie meer tussen de vastgestelde Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid 2015-2020, enerzijds en de doelen van het huidige algemene beleid van het Algemeen Bestuur vastgelegd in de Waterkoers 2016 – 2021, anderzijds. De sturingsindicatoren in de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn niet meer relevant voor het Algemeen Bestuur en het College. Uitvoeringsplannen en jaaroverzichten waarin nu nog wordt gerapporteerd op de oorspronkelijke sturingsindicatoren, bieden geen relevant inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving omdat die geen herkenbare relatie hebben met de actuele algemene beleidsdoelen.
 - De organisatie van de handhaving is op dit moment in beweging van handhaving dat zich concentreert op specifieke toezichtdomeinen naar gebiedsgericht toezicht. Deze ontwikkeling heeft zich nog niet vertaald in bruikbare sturingsindicatoren en sturingsinformatie voor het Algemeen Bestuur. Een probleemanalyse ter onderbouwing van deze sturingsindicatoren is in ontwikkeling.
 - Het Algemeen Bestuur moet prioriteiten stellen in de zaken die zij in de commissievergaderingen en de algemene vergaderingen aan de orde wil stellen. Het Algemeen Bestuur wordt nu onvoldoende geïnformeerd op een wijze die aansluit bij haar prioriteiten en de haar beschikbare tijd en deskundigheid. Daarom bereikt de beschikbare informatie over de handhaving het Algemeen Bestuur onvoldoende.
- De benodigde hiaten in de informatievoorziening zijn reeds vastgesteld door het College. Op dit moment worden verbeterplannen uitgevoerd om de kwaliteit van het handhavingsbeleid, het jaarlijkse uitvoeringsplan en jaaroverzicht en de monitoring van de handhaving te verbeteren. Deze verbeterplannen moeten leiden tot betere sturingsinformatie voor het College en het Algemeen Bestuur. De beoogde verbeteringen moeten eind 2019 zijn geïmplementeerd.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur:

- Herzie de Handhavingsvisie zodat deze aansluit bij de huidige algemene beleidsdoelen zoals zijn vastgesteld in de Waterkoers 2016 – 2021. Leg hierin ook vast op welk abstractieniveau en op welke momenten het Algemeen Bestuur geïnformeerd wil worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving. Gelet op het belang van het beleidsinstrument in relatie tot alle andere beleidsinstrumenten van het waterschap, kies hierbij eerder voor een beperkte, strategische informatievoorziening dan voor een uitgebreide, gedetailleerde informatievoorziening.
- Wijs leden van het Algemeen Bestuur aan die de ontwikkelingen in de handhaving als speciaal aandachtsgebied willen monitoren. Kies bij voorkeur leden die over de interesse en deskundigheid beschikken. Deze interesse en deskundigheid is nodig om informatie over de handhaving te duiden en de juiste vragen te formuleren voor het College om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving.

Aanbevelingen aan het College:

- Herzie het Handhavingsbeleid zodat deze beter aansluit bij de huidige algemene beleidsdoelen vastgelegd in de Waterkoers 2016 – 2021.
- Bepaal sturingsindicatoren voor de handhaving die daadwerkelijk inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving in relatie tot de algemene beleidsdoelen van het waterschap. Maak hierbij gebruik van een probleemanalyse die aansluit bij de ingezette ontwikkelingen in de handhaving richting integraal, gebiedsgericht toezicht. Leg hierbij ook een logische, expliciete relatie met de sturingsindicatoren die zijn benoemd in de Begroting 2018.
- Betrek naast regelgeving, toezicht en sanctionering ook de nalevingscommunicatie in het handhavingsbeleid. Hiermee wordt een integrale aanpak van de handhaving beter geborgd.
- Leg vast in het Handhavingsbeleid hoe en op welke momenten het Algemeen Bestuur geïnformeerd zal worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving en breng deze toezegging in de praktijk.
- Pas de informatieverstrekking aan het Algemeen Bestuur aan op de prioriteiten, behoefte en de mogelijkheden van het Algemeen Bestuur.

Bijlage 1 – Normenkader

Norm	
Beleid: kwaliteit van de Handhavingsvisie	Beoordeling
▪ In de Handhavingsvisie wordt een heldere relatie gelegd met de algemene beleidsdoelen van het Algemeen Bestuur.	
▪ In de Handhavingsvisie wordt een kader gegeven voor de relatie tussen de handhaving en andere beleidsinstrumenten van het waterschap.	
▪ De Handhavingsvisie biedt heldere doelen voor het Handhavingsbeleid.	
▪ De Handhavingsvisie biedt adequate kaders voor vertaling naar doelmatig en doeltreffend Handhavingsbeleid.	
▪ De Handhavingsvisie biedt heldere sturingsindicatoren waarop het Algemeen Bestuur kan beoordelen of haar visie bijdraagt aan doelmatige en doeltreffende handhaving.	
Beleid-organisatie: kwaliteit van het Handhavingsbeleid en beleidsinstrumentarium	
▪ De doelen van de visie zijn adequaat vertaald naar het Handhavingsbeleid.	
▪ De doelen van het Handhavingsbeleid zijn adequaat vertaald naar nalevings-, toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie.	
▪ De doelen van het Handhavingsbeleid zijn vertaald naar adequate sturingsindicatoren	
▪ De sturingsindicatoren zijn adequaat vertaald naar (beleids)instrumenten.	
▪ De (beleids)instrumenten zijn adequaat vertaald naar middelen in de begroting.	Niet onderzocht
▪ De doelen van het Handhavingsbeleid zijn vertaald naar adequate sturingsindicatoren waarop het College kan sturen.	
Organisatie: kwaliteit van organisatie en planning	
▪ De doelen en beoogde resultaten in het Handhavingsbeleid zijn vertaald naar sturingsindicatoren voor het management.	
▪ De doelen en beoogde resultaten van het Handhavingsbeleid zijn logisch en herkenbaar vertaald naar relevante elementen van de organisatie.	Niet onderzocht
▪ De organisatie beschikt over een systematisch proces voor verantwoording van de handhaving.	
Specifiek t.a.v. de risicoanalyse:	
▪ De risicoanalyse voor de handhaving is vertaald naar sturingsindicatoren voor het management.	
▪ De risicoanalyse voor de handhaving is logisch en herkenbaar vertaald naar een capaciteitsbegroting voor de uitvoering van de handhaving.	
▪ De organisatie beschikt over een systematisch proces voor verantwoording van de resultaten van de handhaving op de risico's vastgesteld in de risicoanalyse.	
Uitvoering	
▪ Handhaving wordt uitgevoerd binnen de kaders van het vastgestelde Handhavingsbeleid en de bijbehorende strategieën.	Niet onderzocht
▪ Afwijkingen op deze kaders worden expliciet afgewogen.	
▪ Afwijkingen op de kaders worden vastgelegd en toegelicht.	
Verantwoording (PDCA-/leercyclus)	
▪ De inhoudelijke en procedurele kaders voor verantwoording van het College aan het Algemeen Bestuur zijn helder voor beide partijen (voor beide partijen is duidelijk waarover en wanneer het College moet rapporteren aan het Algemeen Bestuur).	
▪ Deze inhoudelijke en procedurele kaders worden zichtbaar gevolgd in de verantwoordingsrapportages van het College aan het bestuur.	
▪ De verantwoording van het College aan het Algemeen Bestuur is gebaseerd op systematisch vergaarde en betrouwbare managementinformatie.	

Norm	
▪ In de verantwoording is vast te stellen of de handhaving wordt gestuurd op de sturingsindicatoren vastgesteld in de visie en het beleid.	
▪ In de verantwoording is vast te stellen hoe de handhaving wordt gestuurd op de sturingsindicatoren vastgesteld in de visie en het beleid.	
▪ De verantwoording biedt het Algemeen Bestuur voldoende aanknopingspunten om te beoordelen of de handhaving doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de beleidsdoelen van het waterschap.	
▪ De verantwoording biedt het Algemeen Bestuur voldoende aanknopingspunten om te beoordelen of de kaders in de visie daadwerkelijk bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving.	

Bijlage 2 – Samenvatting van Handhavingsvisie

HANDHAVINGSVISIE vastgesteld op 2 juli 2014

Ambitie waaraan handhaving moet bijdragen

Vanzelfsprekend waterbewust handelen door derden in de leefomgeving

Doel van de handhaving

Bevorderen van naleving van watergerelateerde wet- en regelgeving

Leidende principes

- De wettelijke kaders en principes worden toegepast
- De uitvoering van toezicht wordt risicogericht gestuurd
- Bij uitvoering wordt samengewerkt met de handhavingspartners in het beheergebied
- Bij sanctionering wordt gehandeld vanuit het adagium 'de veroorzaker betaalt'
- Subsidiar wordt teruggegrepen op de onderhouds- (zorg-) plicht
- Bij sanctionering wordt situationeel handhaven toegepast
- Er wordt gestuurd op optimale inzet en efficiency van de capaciteit
- Daartoe wordt samengewerkt met de (V)TH-organisaties van andere waterbeheerders

Tien vaktechnische kaders

Het waterschap kiest er voor om:

1. een 'APK' voor beleids- en algemene regels in te richten met inbreng van ervaringen uit de handhaving
2. zonder onderscheid naar doelgroep of betrokkene overtredingen te signaleren, uit te leggen, vast te leggen, ter rapporteren en op te volgen
3. de afhandeling van individuele gevallen van overtreding over te laten aan handhavers c.q. de ambtelijke organisatie, binnen de kaders van en met toepassing van dat beleid
4. de naleving ook te bevorderen met kosteneffectieve gerichte voorlichting over regelgeving, campagnes, resultaten en met een passende toonzetting
5. bestuursrecht als hoofdinstrument in te zetten bij handhaving op overtredingen en strafrecht als ondersteunend instrument
6. de capaciteit gericht te zetten daar waar de grootste risico's zijn. (risicogericht toezicht)
7. het concept van 'overtredingsdruk' verder te laten ontwikkelen als nieuw te implementeren indicator. Totdat deze indicator voldoende is ontwikkeld blijft 'naleving' als cijfer gemonitord.
8. – na toepassen van de risicogerichte sturing – handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn door 'er bij te zijn wanneer het er toe doet' (heterdaad)
9. situationeel handhaven als leidend principe [te hanteren] bij de sanctionering.
10. door te gaan met doorontwikkeling van schouwformules als vormen van gebiedsgericht thematisch toezicht.

Vier organisatorische kaders

Het waterschap kiest ervoor:

- A. om de groei van werkzaamheden op te vangen met de bestaande capaciteit door verbetering van efficiency en effectiviteit van toezichtsvormen en door af te zien van handhaving op zaken met het minste risico's.
- B. om actief samen te werken met partners in het beheergebied.
- C. om het kennis- en vaardigheidsniveau van handhavers op peil te houden en te sturen op de vakmanspiramide met een hoge communicatieve vaardigheid van handhavers in het aangaan en beïnvloeden van menselijke interactie
- D. een adequate ICT-voorziening voor VTH.

Bijlage 3 – Analyse doorvertaling visie naar beleid

Ambitie waaraan handhaving moet bijdragen

De visie: Vanzelfsprekend waterbewust handelen door derden in de leefomgeving.

Uitwerking in het beleid: het waterschap heeft al taak de waterstaatkundige verzorging van het beheergebied (Veilige dijken, droge voeten, schoon water). Beleidsdoelen voor deze taken zijn vastgelegd in het waterbeheerplan 2010 – 2015, 'Water voorop!'.

Doel van de handhaving

De visie: bevorderen van naleving van watergerelateerde wet- en regelgeving.

Uitwerking in beleid: waterinfrastructuren beschermen tegen menselijk handelen of nalaten dat aan deze waterkundige verzorging afbreuk kan doen. Het waterschap doet dit door activiteiten en ingrepen in het water en de infrastructuur de naleving te bevorderen van maatregelen en zorgplichten die van ingelanden wordt verwacht. Handhaving moet bijdragen aan de taken van het waterschap.

Tien vaktechnische kaders uit de visie vertaald naar beleid

Het waterschap kiest ervoor om:

1. De visie: een 'APK' voor beleids- en algemene regels in te richten met inbreng van ervaringen uit de handhaving.

Uitwerking in beleid: dit betekent in de eerste plaats het opstellen van een Nieuwe Keur / het Keurkwartet. Deze hoort vervolgens periodiek te worden herzien, mede op basis van informatie uit de handhaving.

2. De visie: zonder onderscheid naar doelgroep of betrokkene overtredingen te signaleren, uit te leggen, vast te leggen, ter rapporteren en op te volgen het waterschap heeft een beginselplicht tot bestuurlijke handhaving.

Uitwerking in beleid: bij handhaving is de overtreding maatgevend, niet de overtreder. Om te voorkomen dat andere overheden een ongelijke behandeling krijgen, wordt de sanctiestrategie gehanteerd.

3. De visie: de afhandeling van individuele gevallen van overtreding over te laten aan handhavers c.q. de ambtelijke organisatie, binnen de kaders van en met toepassing van dat beleid.

Uitwerking in beleid: in het beleid worden de volgende uitgangspunten genoemd voor kwaliteitsborging van de uitvoering:

- De ambtelijke organisatie handelt individuele gevallen af volgens de nalevings-, de handhavings-, de sanctie- en de gedoogstrategie zoals onderdeel van het beleid.
- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt kwaliteitscriteria waaraan de handhaving dient te voldoen. Deze betreffen de processen, taakfrequentie, kritieke massa voor de beschikbare capaciteit en kennis en de kwaliteit van de medewerkers. De provincie ziet erop toe dat de handhaving van het waterschap voldoet aan deze criteria. (overigens wordt aangekondigd dat nieuwe kwaliteitscriteria in ontwikkeling zijn).

- De functies voor de uitvoering van het beleid zijn aanwezig. Deze capaciteit is vastgesteld aan de hand van de zelfevaluatie en de kwaliteitscriteria in 2004.
- De middelen en financiën voor toezicht en handhaving zijn beschikbaar. Daar waar nodig zal extra extern personeel worden ingehuurd.

4. De visie: de naleving ook te bevorderen met kosteneffectieve gerichte voorlichting over regelgeving, campagnes, resultaten en met een passende toonzetting.

Uitwerking in beleid: er wordt geen verwijzing gegeven naar een uitwerking van de gewenste communicatie naar organisatie en uitvoering bijvoorbeeld in de vorm van een communicatiestrategie.

5. De visie: bestuursrecht als hoofdinstrument in te zetten bij handhaving op overtredingen en strafrecht als ondersteunend instrument.

Uitwerking in beleid: bestuursrechtelijke handhaving is de hoofdtaak en bevoegdheid van het waterschap. Daarom zal in eerste instantie gekozen worden voor bestuursrechtelijke handhaving gericht op herstel (last onder dwangsom, bestuursdwang). Alleen wanneer dit niet mogelijk is wordt een bestuurlijke strafbeschikking uitgevaardigd.

6. De visie: de capaciteit gericht te zetten daar waar de grootste risico's zijn. (risicogericht toezicht).

Uitwerking in beleid: op basis van een probleemanalyse zijn de risicoklassen voor 24 toezicht-domeinen vastgesteld. Op basis van deze risicoklassen wordt bepaald hoeveel capaciteit moet worden ingezet op de handhaving. Op activiteiten met een klein risico wordt niet ingezet.

7. De visie: het concept van 'overtredingsdruk' verder te laten ontwikkelen als nieuw te implementeren indicator. Totdat deze indicator voldoende is ontwikkeld blijft 'naleving' als cijfer gemonitord:

Uitwerking in beleid: de indicator 'overtredingsdruk' moet inzicht bieden in de doelmatigheid van de handhaving. Deze moet worden ontwikkeld in 2014 en 2015. Tot die tijd wordt 'naleving' als indicator van effectiviteit, gehanteerd. Op basis van de indicatoren (aanvankelijk naleving, later overtredingsdruk), zal jaarlijks worden gerapporteerd en gemonitord. Op basis van de constatering in de jaarrapportage zal de inzet van de handhaving capaciteit worden bijgesteld.

8. De visie: – na toepassen van de risicogerichte sturing – handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn door 'erbij te zijn wanneer het ertoe doet' (heterdaad).

Uitwerking in beleid: de toezichtsvorm sluit aan bij de activiteit waarin een overtreding kan plaatsvinden. In het beleid is een matrix opgenomen waarin activiteiten zijn gekoppeld aan toezichtsvormen.

9. De visie: situationeel handhaven als leidend principe [te hanteren] bij de sanctionering: situationele handhaving wordt uitgevoerd volgens de Landelijke Handhavingsstrategie en de eigen sanctiestrategie.

Uitwerking in beleid: de handhavingsaanpak wordt bepaald op basis van de Landelijke Handhavingsstrategie en de eigen sanctiestrategie. Hierin zijn de effecten van de overtreding en de intenties van de overtreder verdisconteerd. Expliciete aandacht krijgt de handhavingsstrategie voor andere overheden.

10. De visie: door te gaan met doorontwikkeling van schouwformules als vormen van gebiedsgericht thematisch toezicht.

Uitwerking in beleid: niet gevonden.

Vier organisatorische kaders uit de visie vertaald naar beleid

Het waterschap kiest ervoor:

- A. De visie: om de groei van werkzaamheden op te vangen met de bestaande capaciteit door verbetering van efficiency en effectiviteit van toezichtsvormen en door af te zien van handhaving op zaken met het minste risico's.

Uitwerking in beleid: risicogestuurd toezicht wordt vastgelegd in het beleid. Ook wordt 'overtredingsdruk' aangekondigd als verbeterde sturingsindicator op efficiënte en effectieve inzet van de capaciteit.

- B. De visie: om actief samen te werken met partners in het beheergebied.

Uitwerking in beleid: het waterschap heeft (wettelijk verplichte) samenwerkingsafspraken en afstemmingsoverleg met andere bestuursorganen, de politie en justitie.

- C. De visie: om het kennis- en vaardigheidsniveau van handhavers op peil te houden en te sturen op de vakmanspiramide met een hoge communicatieve vaardigheid van handhavers in het aangaan en beïnvloeden van menselijke interactie.

Uitwerking in beleid: geen uitwerking aangetroffen.

- D. De visie: een adequate ICT-voorziening voor VTH.

Uitwerking in beleid: geen uitwerking aangetroffen.

Bijlage 4 – Geïnterviewde personen

Algemeen Bestuur

- Chris Bruggink, Fractie Landbouw, Natuur en Economie
- Joke Leenders, Water Natuurlijk
- Theo de Roos, CDA
- Jan Reerink, PvdA
- Jaap Verweij, CU

College

- Bert de Groot, Hoogheemraad, portefeuille vergunningverlening en handhaving

Ambtelijke organisatie

- Stoffer Aalbers, beleidsmedewerker handhaving bestuursrecht en strafrecht
- Jos Gelissen, teamleider Vergunningverlening en Schouw
- Anne Heins, manager Vergunningverlening & Handhaving en Informatiemanagement en Automatisering

Bijlage 5 – Bestudeerde documenten

- HDSR, Adviezen / Conclusies, Vergadering Commissie Kwaliteit, Systeem en Keten, 16 november 2017
- HDSR, Begroting 2010
- HDSR, Begroting 2015
- HDSR, Begroting 2018
- HDSR, Bestuursinformatiebrief 2017-1
- HDSR, Bestuursinformatiebrief 2017-3
- HDSR, Bestuursinformatiebrief 2017-4
- HDSR, Bestuursinformatiebrief 2018-3
- HDSR, Bestuursrapportage 2014, no. 1
- HDSR, Bestuursrapportage 2015, no. 1
- HDSR, Bestuursrapportage 2015, no. 2
- HDSR, Bestuursrapportage 2016, no. 1
- HDSR, Bestuursrapportage 2016, no. 2
- HDSR, Bestuursrapportage 2017, no. 1
- HDSR, Bestuursverslag
- HDSR, Borging van Professionaliteit, Kwaliteit en Continuïteit, Verbeterplan KwaliteitsCriteria Waterbeheer, 10 april 2018
- HDSR, Emissiebeheerplan 2014 – 2021
- HDSR, Handhavingsbeleid 2015 – 2020 (inclusief bijlagen), 18 november 2014
- HDSR, Handhavingsvisie, Kaders voor het Uitvoeringsbeleid voor Toezicht en Handhaving, 2 juli 2014
- HDSR, HandhavingsUitvoeringsProgramma 2011
- HDSR, HandhavingsUitvoeringsProgramma 2012
- HDSR, HandhavingsUitvoeringsProgramma 2016
- HDSR, HandhavingsUitvoeringsProgramma 2017
- HDSR, HandhavingsUitvoeringsProgramma 2018
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2010
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2011
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2012
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2013
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2015
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2016
- HDSR, Jaaroverzicht Handhaving 2017
- HDSR, Memo Capaciteit Toezicht en Handhaving 2016 in Perspectief gezet, DM 1168337 v.2
- HDSR, projectopdracht Het VTH-Beleidsplan, 22 februari 2018
- HDSR, projectopdracht VTH-Monitoring, 28 februari 2018
- HDSR, projectopdracht Upgraden Jaarplan VTH, 5 maart 2018
- HDSR, projectopdracht Upgraden Jaarverslag VTH, 5 maart 2018
- HDSR, Notulen vergadering Algemeen Bestuur, 8 november 2017
- HDSR, Voorjaarsnota, 2017
- HDSR, Waterkoers 2016 – 2021
- HDSR, Waterschapsblad, Reglement voor de commissies, nr. 2009-04, 228183

Bijlage 6 – Wijzigingstabel op basis van ambtelijk wederhoor

Toelichting

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van inhoudelijke tekstsuggesties uit ambtelijk wederhoor en de wijze waarop deze suggesties zijn overgenomen. Per suggestie is overwogen of en hoe deze kan worden overgenomen. Belangrijkste overweging hierbij was of de ambtelijke tekstsuggestie een correctie van een feitelijke onjuistheid betrof.

In de eerste kolom van de tabel staat de oorspronkelijke tekst zoals voorgelegd voor ambtelijk wederhoor; in de tweede kolom staat, onderstreept, de tekstsuggestie uit ambtelijk wederhoor; in de derde kolom staat of en hoe de tekstsuggestie is overgenomen in het eindrapport. Wanneer een tekstsuggestie volledig of helemaal niet is overgenomen, wordt dit alleen vermeld. Wanneer de suggestie deels is overgenomen wordt beschreven hoe en, wanneer niet op dezelfde plek in de tekst als waar de suggestie is gedaan, waar deze is overgenomen.

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
<i>Hoofdstuk 1, laatste alinea</i>		
In antwoord op deze ontwikkelingen, heeft het Algemeen Bestuur van HDSR op 2 juli 2014 een nieuwe Handhavingsvisie vastgesteld die kaders stelt aan het door het College vast te stellen Handhavingsbeleid en de handhavingsstrategie.	In antwoord op deze ontwikkelingen, heeft het Algemeen Bestuur van HDSR op 2 juli 2014 een nieuwe Handhavingsvisie vastgesteld die kaders stelt <u>c.q. richting geeft</u> aan het door het College vast te stellen Handhavingsbeleid, <u>met onderliggende componenten zoals</u> de handhavingsstrategie.	Overgenomen
<i>Tekstsuggestie hoofdstuk 3, voorafgaand aan "Inleiding"</i>		
Geen tekst	<u>Pre-ambule</u> <u>De bestuurlijk-juridische context waarin handhaving zich afspeelt is de volgende.</u> <u>Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het College als bestuursorgaan het wettelijk bevoegde gezag voor handhaving (en ook voor vergunningverlening) en stelt het College – wettelijk daartoe verplicht t.b.v.de uitoefening van die bevoegdheid – periodiek een handhavingsbeleid vast.</u> <u>Als hoogste bestuursorgaan kan – naar keuze – het algemeen bestuur al of niet een kader c.q. richting mee geven.</u>	Overgenomen in hoofdstuk 1, 2^e en 3^e alinea ter verduidelijking van de bestuurlijk-juridische context van dit onderzoek: <u>De bestuurlijk-juridische context waarin handhaving zich afspeelt is de volgende.</u> <u>Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het College als bestuursorgaan het wettelijk bevoegde gezag voor handhaving (en ook voor vergunningverlening) en stelt het College – wettelijk daartoe verplicht t.b.v.de uitoefening van die bevoegdheid – periodiek een handhavingsbeleid vast.</u>

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
	<u>Dit is bij HDSR wel gebeurd, voor het eerst in 2014, in de vorm van de Handhavingsvisie. Deze Handhavingsvisie is niet aan een periode gebonden.</u> <u>Wat in het handhavingsbeleid staat is daarmee een nadere invulling van de meegegeven visie, met een ander abstractieniveau en van onvergelykbare inhoud. In de visie is sprake van 'visie als kijkwijze' (zoals bijvoorbeeld dat handhaving (ook) moet worden gezien als een vorm van gedragsbeïnvloeding) en 'visie als vooruit zien' (zoals de ontwikkelrichtingen voor schouw en capaciteit).</u> <u>Het handhavingsbeleid legt voor een periode (2015-2020) vast hoe de uitvoering van toezicht en handhaving plaats vindt en hoe de sturingscyclus daarop is, waarover het College ook verplicht is te rapporteren aan de (interbestuurlijk) toezichthouder Provincie Utrecht.</u> <u>De jaarplannen (Uitvoeringsprogramma), jaarverslagen en herijking van de prioriteiten voor toezicht en handhaving vallen binnen deze cyclus.</u> <u>Uiteraard moet het College altijd verantwoording afleggen aan het algemeen bestuur, ook t.a.v. handelingen waarvoor het College als wettelijk bevoegd gezag optreedt.</u>	<u>Als hoogste bestuursorgaan kan - naar keuze - het algemeen bestuur al of niet een kader c.q. richting mee geven. Dit is bij HDSR wel gebeurd, voor het eerst in 2014, in de vorm van de Handhavingsvisie. Deze Handhavingsvisie is niet aan een periode gebonden.</u> De overige tekst is niet overgenomen omdat het hier niet gaat om een aanpassing of aanvulling van de feiten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen: 'Wat in het handhavingsbeleid....Uiteraard moet het College altijd verantwoording afleggen aan het Algemeen Bestuur, ook t.a.v. handelingen waarvoor het College als wettelijk bevoegd gezag optreedt'.
<i>Hoofdstuk 3, paragraaf 'Analysekader voor PDCA-cyclus en bijbehorende informatiestromen'</i>		
In de quickscan zal worden vastgesteld in hoeverre het AB kan beschikken over de juiste sturingsinformatie om vast te stellen of er aansluiting is tussen de Handhavingsvisie, het Handhavingsbeleid, de organisatie en de uitvoering van de handhaving.	In de quickscan zal worden vastgesteld in hoeverre het Algemeen Bestuur kan beschikken over de juiste sturingsinformatie om vast te stellen of er aansluiting is tussen de Handhavingsvisie, het Handhavingsbeleid, de organisatie en de uitvoering van de handhaving.	Overgenomen:

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
<i>Hoofdstuk 4, Ad 1, 4^e alinea</i>		
Maar de verbinding die in het Handhavingsbeleid wordt gelegd met de doelen van het waterbeheerplan, verliest zijn relevantie het jaar na vaststelling van de Handhavingsvisie en -beleid.	Maar de verbinding die in het Handhavingsbeleid wordt gelegd met de doelen van het waterbeheerplan, verliest <u>theoretisch gezien</u> zijn relevantie het jaar na vaststelling van de Handhavingsvisie en -beleid.	Suggestie niet overgenomen. Niet nader onderbouwd. Geen aanpassing op feitelijke onjuistheid.
<i>Hoofdstuk 4, Ad 1, 5^e alinea</i>		
Ook het Algemeen Bestuur maakt geen gebruik van de kaders vastgelegd in de visie om hun controlerende en sturende rol te vervullen met betrekking tot de handhaving.	Ook het Algemeen Bestuur maakt geen gebruik van de kaders vastgelegd in de visie om hun controlerende en sturende rol te vervullen met betrekking tot de handhaving.	Deels overgenomen: Ook het Algemeen Bestuur maakt geen gebruik van de kaders vastgelegd in de visie om hun controlerende en <u>kaderstellende</u> rol te vervullen met betrekking tot de handhaving.
<i>Hoofdstuk 4, Ad 2, laatste alinea</i>		
Nergens wordt toegelicht waarom er voor gekozen is het doel van de handhaving anders te verwoorden in het Handhavingsbeleid dan in de Handhavingsvisie.	Opmerking in ambtelijk wederhoor: ...onder H4, aan het eind van ad 2, een drietal stellingen staan waarmee als vanzelfsprekend het beeld wordt opgeroepen dat de verwoording in de Visie en het Beleid exact dezelfde zouden moeten zijn. Dit terwijl scope en abstractieniveau verschillen.	Deels overgenomen door de volgende aanvulling: <u>Deze verschillen worden ambtelijk als volgt toegelicht: de scope en abstractieniveau van de visie en het beleid verschillen waardoor één en ander in de visie meer algemeen wordt geformuleerd dan in het beleid.</u>
<i>Hoofdstuk 4, Ad 6, 'Inhoudelijke kwaliteit van de informatie', 5^e alinea</i>		
Daarnaast wordt ook niet (meer) gestuurd op de afgesproken sturingsindicatoren omdat deze niet langer aansluiten bij het vigerende beleid en de visie van het College op zinvolle sturingsindicatoren.	Daarnaast wordt ook niet (meer) gestuurd op de afgesproken sturingsindicatoren omdat deze niet langer aansluiten bij het vigerende beleid en de visie van het <u>College Algemeen Bestuur</u> op zinvolle sturingsindicatoren.	Deels overgenomen: Daarnaast wordt ook niet (meer) gestuurd op de afgesproken sturingsindicatoren omdat deze niet langer aansluiten bij het vigerende beleid en de visie van het <u>College en het Algemeen Bestuur</u> op zinvolle sturingsindicatoren.
<i>Hoofdstuk 4, Ad 6, 'Inhoudelijke kwaliteit van de informatie', 7^e alinea</i>		
Daarnaast zijn toezicht en handhaving minder gericht op verschillende toezichtsdomeinen die de basis vormden voor de risicoanalyse. Toezicht en handhaving worden steeds meer gebiedsgericht gestuurd.	Daarnaast zijn toezicht en handhaving minder gericht op verschillende toezichtsdomeinen die de basis vormden voor de risicoanalyse. Toezicht en handhaving worden steeds meer gebiedsgericht gestuurd <u>uitgevoerd</u> .	Overgenomen

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
<i>Hoofdstuk 4, Ad 6, 'Inhoudelijke kwaliteit van de informatie', 8^e alinea</i>		
Deze keuze in afwijking van het Handhavingsbeleid, wordt nergens toegelicht. Overigens zijn hierover ook geen vragen van algemeen bestuursleden aangetroffen in de stukken.	Deze keuze in afwijking van het Handhavingsbeleid, wordt nergens toegelicht. <u>Ambtelijk wordt als reden gegeven dat het behoud van het opgebouwde nalevingsniveau in ieder geval ook een (stevige) preventieve aanwezigheid vraagt.</u> Overigens zijn hierover ook geen vragen van algemeen bestuursleden aangetroffen in de stukken.	Overgenomen
<i>Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 1^e alinea</i>		
Het beleidsinstrumentarium dat het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden heeft vastgesteld en/of ingezet om invulling te geven aan de Handhavingsvisie 2015 - 2020 is <u>niet</u> voorzien van effectieve informatiestromen om te borgen dat de PDCA/P&C-cyclus enerzijds en de verantwoording via het College aan het Algemeen Bestuur anderzijds effectief kan plaatsvinden.	Het beleidsinstrumentarium dat het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden heeft vastgesteld en/of ingezet om invulling te geven aan de Handhavingsvisie 2015—2020 is <u>niet</u> voorzien van effectieve informatiestromen om te borgen dat de PDCA/P&C-cyclus enerzijds en de verantwoording via het College aan het Algemeen Bestuur anderzijds effectief kan plaatsvinden.	Overgenomen, ook in alle andere gevallen waar stond: Handhavingsvisie 2015-2020
<i>Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 3^e bullit</i>		
Het instrument 'voorlichting' wordt niet uitgewerkt binnen het kader van het Handhavingsbeleid.	Het instrument 'voorlichting' wordt niet uitgewerkt binnen het kader van het Handhavingsbeleid. <u>Operationeel is er wel sprake van voorlichting en (digitale) communicatie.</u>	Overgenomen
<i>Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 4^e bullit</i>		
In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn drie sturingsindicatoren vastgesteld waarop doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving moet worden gemonitord. Deze zouden de beleidsmatige basis vormen voor de sturingsinformatie voor het Algemeen Bestuur.	In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn drie sturingsindicatoren vastgesteld waarop doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving moet worden gemonitord. Deze zouden de beleidsmatige basis vormen voor de sturingsinformatie voor het Algemeen Bestuur <u>College</u> .	Deels overgenomen: In de Handhavingsvisie en het Handhavingsbeleid zijn drie sturingsindicatoren vastgesteld waarop doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving moet worden gemonitord. Deze zouden de beleidsmatige basis vormen voor de sturingsinformatie voor het Algemeen Bestuur <u>en College</u> .
<i>Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 6^e bullit</i>		
Een van deze sturingsindicatoren, de overtredingsdruk is nooit	Een van deze sturingsindicatoren, de overtredingsdruk is nooit	Overgenomen

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
geïmplementeerd. De resterende twee, de risicoanalyse en het nalevingsniveau, bieden niet het benodigde inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid om adequaat te kunnen controleren of te sturen.	geïmplementeerd. De resterende twee, de risicoanalyse en het nalevingsniveau, bieden niet het benodigde inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid om adequaat te kunnen controleren of te sturen .	
<i>Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 4^e bullit</i>		
Uit interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht en de zelfscan van de ambtelijke organisatie is naar voren gekomen dat het Handhavingsbeleid, het uitvoeringsplan, het jaarverslag en de monitoring van de handhaving moet worden verbeterd om te voldoen aan de Kwaliteitscriteria Waterbeheer. Om de benodigde verbeteringen door te voeren zijn verbeterplannen opgesteld die eind 2019 moeten zijn geïmplementeerd.	Het oordeel in het interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht is " <u>adequaat</u> ", waarbij <u>verbeterpunten worden meegegeven. Naar aanleiding van de nieuwe wet VTH (wijziging in het BOR, juli 2018, uitbreiding van Handhavingsbeleid naar VTH-beleid) met vergunningverlening</u>) en de <u>daartoe uitgevoerde</u> zelfscan van de ambtelijke organisatie is naar voren gekomen dat <u>er aanleiding is kritisch te kijken naar</u> het Handhavingsbeleid, het uitvoeringsplan, het jaarverslag en de monitoring <u>PDCA-cyclus</u> van de <u>vergunningverlening, toezicht en handhaving moet worden verbeterd</u> om te voldoen aan de <u>nieuwe</u> Kwaliteitscriteria Waterbeheer. Om de benodigde verbeteringen door te voeren zijn verbeterplannen opgesteld die eind 2019 moeten zijn geïmplementeerd, <u>wat sectorbreed (UvW, RWS) is afgesproken</u> .	Overgenomen
<i>Hoofdstuk 5, Ad 1, 1^e alinea</i>		
Dit wordt bevestigd binnen het waterschap door de rolverdeling tussen het Algemeen Bestuur en het College rond handhaving: het Algemeen Bestuur stelt de kaders voor de handhaving en legt deze vast in haar Handhavingsvisie, het College werkt deze kaders uit en geeft sturing aan de uitvoering van dit beleid.	Dit wordt bevestigd binnen het waterschap door de rolverdeling tussen het Algemeen Bestuur en het College rond handhaving: het Algemeen Bestuur stelt de kaders voor de handhaving en legt deze vast in haar Handhavingsvisie, het College werkt stelt <u>Handhavingsbeleid vast binnen</u> deze kaders uit en geeft sturing aan de uitvoering van dit beleid.	Overgenomen
<i>Hoofdstuk 5, Ad 2, 1^e alinea</i>		
Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt	Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt het	Deels overgenomen:

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
het Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar sturende en controlerende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld ⁶ .	Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar sturende en controlerende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld⁷.	Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt het Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar sturende <u>kaderstellende en</u> controlerende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld ⁸ .
<i>Hoofdstuk 5, Ad 2, 1^e alinea</i>		
Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt het Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar controlerende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld.	Zoals in het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, beschikt het Algemeen Bestuur nu niet over de informatie die zij nodig heeft om haar controlerende rol te vervullen. Dit is niet alleen in deze quick scan maar ook op andere manieren vastgesteld.	Niet overgenomen. Aangevuld met verwijzing.
<i>Hoofdstuk 5, 'bevindingen'</i>		
Het Algemeen Bestuur beschikt niet over het inzicht en de overige middelen om haar controlerende taak te vervullen ten opzichte van de handhaving. Op basis van de haar nu beschikbare informatie, kennis en gelegenheid, kan het Algemeen Bestuur niet beoordelen of haar Handhavingsvisie voldoende kader biedt voor het Handhavingsbeleid. Het Algemeen Bestuur kan ook niet beoordelen of de uitvoering van de handhaving daadwerkelijk bijdraagt aan de algemene beleidsdoelen van het waterschap.	<u>Het College informeert via de Bestuursinformatiebrief het Algemeen Bestuur met de producten Uitvoeringsprogramma, Jaarverslag, Oordeel van de Provincie. Dit gebeurt wanneer het Dagelijks Bestuur zaken als relevant heeft beoordeeld voor het Algemeen Bestuur.</u> <u>Dit is overigens conform de in het Algemeen Bestuur (door werkgroep V.d. Stroom) ontwikkelde informatieroute buiten vergaderagenda's, om de agenda's te ontlasten. Plaatsing van die informatie wordt wekelijks expliciet gemeld in attenderingsberichten.</u> <u>De afspraak daarbij is dat elk AB-lid een door hem of haar gewenst onderwerp uit die bestuursinformatiebrieven ter</u>	Deels overgenomen, niet in hoofdstuk 5 'bevindingen' maar in: <i>Aanvulling hoofdstuk 4, Ad 5:</i> <u>Het College informeert via de Bestuursinformatiebrief het Algemeen Bestuur met de producten Uitvoeringsprogramma, Jaarverslag, Oordeel van de Provincie. Dit gebeurt wanneer het Dagelijks Bestuur zaken als relevant heeft beoordeeld voor het Algemeen Bestuur.</u> <u>Dit is overigens conform de in het Algemeen Bestuur (door werkgroep V.d. Stroom) ontwikkelde informatieroute buiten vergaderagenda's, om de agenda's te ontlasten. Plaatsing van die informatie wordt wekelijks expliciet gemeld in attenderingsberichten.</u>

⁶ Hoofdstuk 4, Ad 6, Bevindingen bestuurlijk toezicht en de ambtelijke zelfscan.

⁷ Hoofdstuk 4, Ad 6, Bevindingen bestuurlijk toezicht en de ambtelijke zelfscan.

⁸ Hoofdstuk 4, Ad 6, Bevindingen bestuurlijk toezicht en de ambtelijke zelfscan.

Oorspronkelijke tekst	Tekstsuggestie ambtelijk wederhoor	Wijziging en/of motivatie overgenomen tekstaanpassingen
	<u>bespreking op de eerstvolgende commissie-agenda kan laten plaatsnemen.</u> ▪ <u>Niettemin is het oordeel van de Rekenkamercommissie dat</u> het Algemeen Bestuur niet beschikt over het inzicht en de overige middelen om haar sturende en controlerende taak te vervullen ten opzichte van de handhaving. Op basis van de haar nu beschikbare informatie, kennis en gelegenheid, kan het Algemeen Bestuur niet beoordelen of haar Handhavingsvisie voldoende kader biedt voor het Handhavingsbeleid. Het Algemeen Bestuur kan ook niet beoordelen of de uitvoering van de handhaving daadwerkelijk bijdraagt aan de algemene beleidsdoelen van het waterschap.	<u>De afspraak daarbij is dat elk AB-lid een door hem of haar gewenst onderwerp uit die bestuursinformatiebrieven ter bespreking op de eerstvolgende commissie-agenda kan laten plaatsnemen.</u> <i>Aanvulling Hoofdstuk 4, 'bevindingen', 5^e bullit toegevoegd:</i> <u>Het Algemeen Bestuur ontvangt informatie over de handhaving via de bestuursinformatiebrieven, de uitvoeringsprogramma's, jaarverslagen en het Oordeel van de Provincie informatie over de handhaving.</u>

BIJLAGE 2

Info Graphic HANDHAVING

BESCHIKT HET ALGEMEEN BESTUUR (AB) OVER VOLDOENDE INFORMATIE, INZICHT EN MIDDELEN OM HAAR KADERSTELLEND EN CONTROLEREND ROL TE VERVULLEN?

RESULTATEN REKENKAMERONDERZOEK HDSR, QUICKSCAN HANDHAVING, 2018

Ideale organisatie:



- Het AB heeft inzicht in en kennis van de bijdrage van handhaving aan haar algemene beleidsdoelen.
- De informatie over de uitvoering geeft helder inzicht in de bijdrage van de handhaving aan algemene beleidsdoelen.

Bevindingen:



- Het AB wordt geïnformeerd op de sturingsindicatoren vastgesteld in de Handhavingsvisie en het handhavingbeleid 2015 - 2020.
- Deze sturingsindicatoren geven weinig inzicht in de bijdrage van de handhaving aan het vigerende beleid.
- Het AB kent en gebruikt aangeboden informatie weinig. Handhaving is geen prioritair aandachtgebied van het AB.

Conclusie:

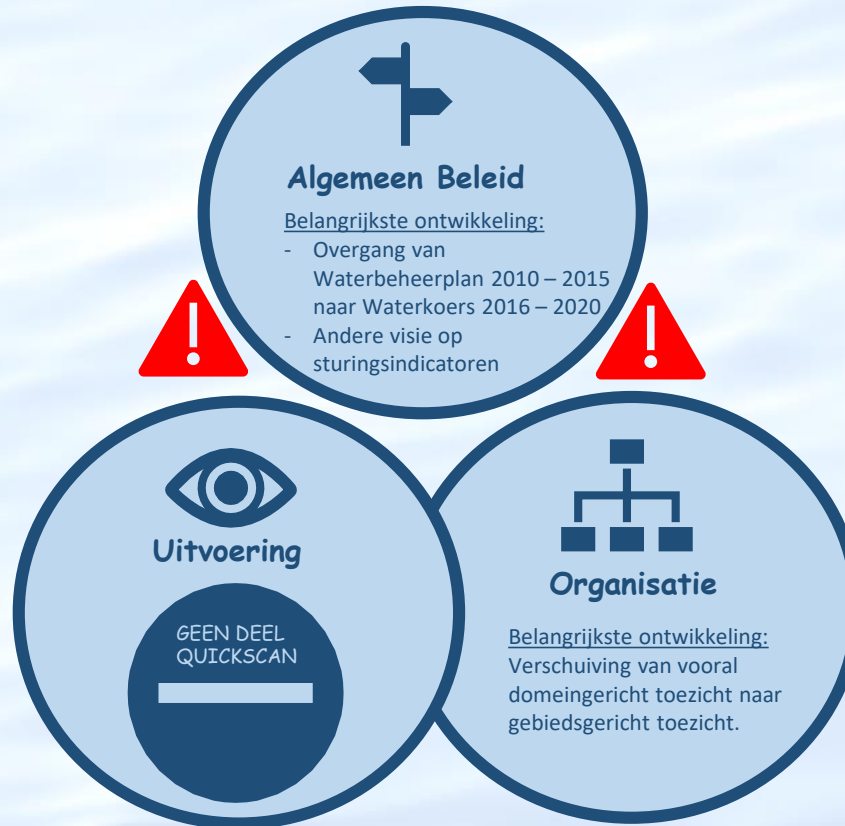


- Het AB ontvangt informatie die:
- Onvoldoende inzicht biedt in bijdrage van handhaving aan algemene beleidsdoelen.
 - Niet aansluit bij huidige prioriteiten en kennis van het AB over de handhaving.

Aanbevelingen:



- Organiseer deskundigheid en aandacht binnen het AB.
- Ontwikkel sturingsindicatoren die aansluiten bij huidige beleidsdoelen
- Informeer AB aansluitend bij kennis en prioriteiten.



Ideale organisatie:



Handhavingsvisie en handhavingbeleid zijn uitvoeringsbeleid. Uitvoeringsbeleid legt verbinding tussen algemeen beleid en organisatie. Belangrijk element in de verbinding is beschikbaarheid van goede sturingsindicatoren.



Bevindingen:

Algemeen beleid werd sterk gewijzigd na vaststelling van Handhavingsvisie en Handhavingbeleid 2015 – 2020.



Conclusie:

- Geen herkenbare aansluiting tussen algemeen beleid in Waterkoers en vastgesteld handhavingbeleid.
- Sturingsindicatoren uit Handhavingsvisie en handhavingbeleid worden niet (meer) gehanteerd voor inrichting en sturing van organisatie.



Aanbevelingen:

Verbeter de aansluiting tussen het vigerende algemene beleid en het uitvoeringsbeleid. Actualiseer daarvoor waar nodig de handhavingsvisie en het handhavingbeleid.

BIJLAGE 3

Bestuurlijke reactie



HOOGHEEMRAADSCHAP
**DE STICHTSE
RIJNLANDEN**

veilige dijken • droge voeten • schoon water

Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De
Stichtse Rijnlanden

Datum

17 oktober 2018

Contactpersoon

S. Aalbers

Doorkiesnummer

(030) 634 57 97

Uw brief d.d.

Uw kenmerk

Ons kenmerk

1443341

Onderwerp

Quickscan Handhaving

Bijlage(n)

--

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij uw rapport gelezen en uw conclusies en aanbevelingen tot ons genomen. Over het geheel genomen lezen wij hierin de behoefte van het algemeen bestuur aan meer en/of andere informatie. Tevens markeert u dat de geldende kaders voor actualisatie in aanmerking komen.

Zoals in uw rapport al vermeld is er, naast de constatering van de Rekenkamercommissie, voor ons als college ook aanleiding om het Handhavings(=uitvoerings-) beleid te vernieuwen. Recente ontwikkelingen, zoals de wet VTH¹, de nieuwe Keur met het "Ja, mits" principe en de komende Omgevingswet, geven aanleiding om het bestaande Handhavingsbeleid te actualiseren en te verbreden tot een Nalevingsbeleid. Onder andere de nieuw verplichte probleemanalyse² en communicatie over de doelen van regelgeving moeten daarin een plaats krijgen, evenals de actualiseringscycli van het vergunningenbestand en de regelgeving, evenals de cyclus van informatievoorziening aan het algemeen bestuur.

U doet de aanbeveling om de Handhavingsvisie te herzien en deze af te stemmen op de waterschapsdoelen uit het waterbeheerplan "Waterkoers 2016-2021". Wij doen, in het verlengde van bovenstaande, de suggestie om de Handhavingsvisie niet alleen te actualiseren, maar – in het verlengde van het hiervoor gestelde - deze te verbreden tot een Nalevingsvisie.

¹ Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving

² Categorisering van handelingen door derden, als basis voor sturing van de VTH-activiteiten

Poldermolen 2

Postbus 550

3990 GJ Houten

T (030) 634 57 00

post@hdsr.nl

www.destichtserijnlanden.nl



Voor wat betreft de aanbeveling van sturingsindicatoren conformeert het college zich aan de ingezette lijn van effectindicatoren, zoals besloten door het algemeen bestuur bij de behandeling van de Begroting 2018, in november 2017.

Het college wacht verder met belangstelling de behandeling af van uw conclusies en aanbevelingen door commissie en algemeen bestuur.

Hoogachtend,
Dijkgraaf en hoogheemraden

mevrouw J. Goedhart
secretaris-directeur

P.J.M. Poelmann
dijkgraaf