



Datum
4 december 2008

Kwaliteitseisen toegepast?

*Audit naar de
professionalisering
milieuhandhaving*



Inspectie Verkeer en Waterstaat



Inhoudsopgave

Samenvatting en algemene conclusies	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Afbakening, onderzoeksvragen en toetskader	7
1.3 Werkwijze van deze audit	8
2 Bevindingen, analyses en conclusies	11
2.1 Toezichtstrategie beperkt verankerd in toezichtplannen	11
2.2 Indeling toezichtbezoeken leidt niet tot eenduidige verantwoording	15
2.3 Organisatiecultuur vormt belemmering bij handhaving eigen dienst	19
2.4 Protocol informatie-uitwisseling beperkt aanwezig	21
2.5 Risico-overzicht	25
3 Wederhoor	27
3.1 Algemeen beeld	27
3.2 Specifieke opmerkingen van diensten	28
Bijlage 1	33
Referenties en toetskader	33
Bijlage 2	35
Standaard werkwijze van een audit	35



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
4 december 2008
Rapport
TeW/2008/000010



Samenvatting en algemene conclusies

De handhavingsorganisatie heeft zich in het kader van de professionalisering milieuhandhaving in de afgelopen jaren goed ontwikkeld. Echter het gebruik van toezichtplannen blijft achter zowel voor derden als eigen dienst. Daarnaast is de verantwoording van Wvo-toezichtbezoeken niet eenduidig.

Inleiding

De toezichteenheid Waterbeheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft ondermeer de taak toe te zien op de uitvoering van de natte wet- en regelgeving door Rijkswaterstaat. De Inspectie heeft een audit uitgevoerd naar de wijze waarop een aantal kwaliteitscriteria die voortkomen uit de professionalisering milieuhandhaving wordt toegepast.

De audit is bij alle regionale diensten van Rijkswaterstaat en bij de Inspectie zelf uitgevoerd en vond plaats van juni tot en met september 2008.

Afbakening

De focus van de audit is gericht op de toezichtstrategie van Rijkswaterstaat en de Inspectie. Er is met name gelet op hoe in de toezichtpraktijk aspecten als strategie, planning en werkwijze (in toezichtplannen) worden toegepast. Ook is bekeken op welke wijze met de gegevens wordt omgegaan ten behoeve van externe communicatie, monitoring en verantwoording.

Conclusies

De handhaving door Rijkswaterstaat en de Inspectie is door alle impulsen vanuit het project professionalisering milieuhandhaving (gestart in 2002) in belangrijke mate geprofessionaliseerd. De handhaving is behoorlijk ingericht met plannen, protocollen, werkinstructies, checklists etc. Echter een aantal criteria verdient extra of opnieuw aandacht en tevens is er nog ruimte om zaken landelijk beter aan te pakken. Uit dit onderzoek zijn de volgende risico's en aandachtspunten naar voren gekomen:

- De toezichtstrategie van de regionale diensten van Rijkswaterstaat is slechts deels verankerd in toezichtplannen. Het opstellen, actueel houden en gebruiken van toezichtplannen heeft weinig prioriteit ondanks de ambitie. De afspraak voor het opstellen en toesturen van toezichtplannen voor eigen werken wordt door meerderheid van de diensten niet nageleefd en de Inspectie moet hier nadrukkelijker op sturen. Er is sprake van een **aanmerkelijk risico**;
- De indeling van werkzaamheden naar Licht, Middel, Zwaar bij toezichtbezoeken wordt niet eenduidig toegepast met als gevolg een onduidelijke verantwoording over welke inzet diensten hebben geleverd. Er is sprake van een **aanmerkelijk organisatorisch risico**;
- De handhaver van eigen werken ervaart drempels bij het optreden tegen de eigen dienst vanwege zijn/haar rol en positie binnen de organisatie, de





dubbele pet van de hoofdingenieur-directeur en onduidelijkheden in de rolverdeling met de Inspectie bij interveniëren in specifieke gevallen.

Blijvende aandacht hiervoor is noodzakelijk;

- De interne afspraak dat diensten over een actueel protocol informatie-uitwisseling met andere handhavingspartners beschikken wordt niet nageleefd. Bij projecten en in aantal toezichtplannen is dat wel geregeld. Echter een protocol om op terug te vallen voor reguliere informatie-uitwisseling buiten deze projecten en toezichtplannen ontbreekt. Er is sprake van een **organisatorisch aandachtspunt**.



Ter verbetering wordt aanbevolen dat:

- Diensten de afspraken omtrent toezichtplannen eigen werken nakomen en de Inspectie hier nadrukkelijker op stuurt;
- Rijkswaterstaat de huidige afspraak (lees ambitie) tot het opstellen van toezichtplannen voor derden concreter maakt en nakomt;
- Diensten bij opleveringsbezoeken het toezichtplan toelichten en meegeven aan de vergunninghouder.
- Rijkswaterstaat 'gebruiksklare' landelijk geldende toezichtplannen opstelt waar dat kan;
- Diensten een systeem voor monitoring inrichten ten behoeve van kwantitatieve en kwalitatieve verantwoording van de handhavingssinzet;
- Rijkswaterstaat de huidige indeling (Licht, Middel, Zwaar) voor toezichtbezoeken eenduidig maakt en afspraken over toepassing van die indeling bij het plannen, uitvoeren en verantwoorden maakt;
- Rijkswaterstaat en de Inspectie de rol en positie van de handhaving eigen werken blijvende aandacht geven binnen de regionale dienst (zoals met initiatiefnemers) en in overleg met de Inspectie op specifieke punten verduidelijken;
- Diensten het algemene protocol informatie-uitwisseling voor de eigen situatie specifiek maken en actueel houden.

Wederhoor

Het conceptrapport is ter wederhoor aan de diensten (Rijkswaterstaat en Inspectie) voorgelegd. Alle diensten hebben gereageerd. De bevindingen en conclusies worden over het algemeen herkend door de diensten. Ook zijn er diensten die aangeven bij een of meerdere conclusies het beeld niet te herkennen. Redenen daarvoor zijn ondermeer dat de dienst het beter doet dan beschreven, weinig tot geen ervaring heeft met het betreffende onderwerp of dat het onderwerp niet van toepassing is.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De toezichteenheid Waterbeheer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft ondermeer de taak toe te zien op de uitvoering van de natte wet- en regelgeving door Rijkswaterstaat. De Inspectie heeft met ondersteuning van het adviesbureau DHV een audit uitgevoerd naar de wijze waarop een aantal kwaliteitscriteria die voortkomen uit de professionalisering milieuhandhaving worden toegepast. De audit is bij alle regionale diensten van Rijkswaterstaat en bij de Inspectie zelf uitgevoerd en vond plaats van juni tot en met september 2008.

Het onderwerp van dit onderzoek is opgenomen in het Inspectieprogramma 2008-2010 (IVW, 2008b), dat door de inspecteur-generaal is goedgekeurd. De aanleiding voor het programmeren van dit onderzoek komt voort uit signalen van Rijkswaterstaat en de Inspectie over het uitblijven van een landelijke zelfevaluatie van ALOM/BLOM op dit onderwerp.

1.2 Afbakening, onderzoeksvragen en toetskader

Deze audit beperkt zich tot enkele minimumcriteria uit de professionalisering milieuhandhaving (VROM e.a., 2002). De focus van de audit is gericht op de toezichtstrategie van Rijkswaterstaat en de Inspectie. Er is gelet op hoe in de praktijk aspecten als strategie, planning en werkwijze (in toezichtplannen) worden toegepast. Ook is bekeken op welke wijze met de gegevens wordt omgegaan ten behoeve van externe communicatie, monitoring en verantwoording.

De volgende kwaliteitscriteria zijn uitgangspunt:

- Toezichtstrategie van de dienst conform criterium 2.2.
- Protocollen en werkwijzen. Op het gebied van externe communicatie bekijken hoe de afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen, regionale diensten en de inspecties geregeld is en op welke wijze informatie-uitwisseling plaatsvindt, criteria 2.6 en 2.7.
- Monitoring en verantwoording van de handhaving, criterium 4.2.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de 10 regionale diensten van Rijkswaterstaat en de unit Inspectie/Handhaving van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer (hierna: Inspectie unit IHH).

De richtinggevende onderzoeksvragen voor het onderzoek waren:

- In hoeverre is de toezichtstrategie uitgewerkt in toezichtplannen waarbij wordt aangegeven op welke wijze en met welke instrumenten het toezicht wordt vormgegeven?



- In hoeverre handelt de dienst conform de toezichtstrategie?
- In hoeverre communiceert de dienst met externen (andere diensten, onder toezichtgestelden) op het gebied van informatie-uitwisseling van toezichtresultaten?
- In hoeverre heeft de dienst een systematiek voor monitoring van de handhavingsactiviteiten ingericht? Hoe vindt monitoring in de praktijk plaats? Op welke wijze legt de dienst verantwoording over het bestaande toezicht af?

Onderzocht is in hoeverre de diensten de handhaving professioneel hebben ingericht en hiermee eventuele milieurisico's voorkomen dan wel beheersen.

Toetskader (gewenste situatie)

Het toetskader bestaat onder andere uit wet- en regelgeving, beleidslijnen en interne richtlijnen van Rijkswaterstaat en Inspectie en is volledig weergegeven in bijlage 1. De contouren van dit toetskader en het referentiemodel zijn in een workshop besproken met deskundigen van Rijkswaterstaat, de Inspectie en het adviesbureau DHV. Het toetskader en de afbakening zijn besproken met de directeuren Water en Scheepvaart van de regionale diensten Limburg en Oost-Nederland.

De belangrijkste elementen van het toetskader zijn:

- Wet milieubeheer, hoofdstuk 18 'handhavingsstructuur' (Wm, 1979);
- Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (BKHM, 2005);
- Professionalisering milieuhandhaving. Kwaliteitscriteria "Doe je voordeel met het oordeel" (VROM e.a., 2002), criteria 2.2, 2.6, 2.7, 4.2;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo, 1969);
- Wet bodembescherming (Wbb, 1986);
- Wet verontreiniging zeewater (Wvz, 1975).

1.3 Werkwijze van deze audit

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni tot en met september 2008.

De start van het onderzoek bij Rijkswaterstaat en de Inspectie unit IHH is per brief aangekondigd (IVW, 2008a). Er zijn interviews gehouden met verschillende functionarissen van de regionale diensten, met hoofden/unitmanager handhaving, coördinatoren handhaving en handhavers.

De volgende documenten zijn onder andere onderzocht: Compendium Handhaving (RWS WD, 2007a), protocollen en werkinstructies, verantwoordingsrapportages 1^e trimester 2008, toezichtplannen, bezoekverslagen en waarschuwingsbrieven.



Het conceptrapport is voorgelegd aan het verantwoordelijke management en de geïnterviewden van de betrokken regionale diensten en de Inspectie zelf. De reacties op het conceptrapport uit het wederhoor die niet tot aanpassingen hebben geleid, zijn (met argumentatie waarom niet) vermeld in hoofdstuk 3. Bijlage 1 geeft enkele referenties en het volledige toetskader. De standaard werkwijze van een audit is weergegeven in bijlage 2.

Met het aanbieden van het definitieve rapport door de inspecteur-generaal van de Inspectie VenW aan de directeur-generaal van Rijkswaterstaat en de hoofdinspecteur van de toezichteenheid Waterbeheer zal verzocht worden een verbeterplan op te stellen. Op basis van het rapport en het verbeterplan zal de inspecteur-generaal vervolgens een oordeel geven over de verbetermaatregelen.





2 Bevindingen, analyses en conclusies

Tijdens de audit zijn op basis van de interviews en dossieronderzoeken bevindingen gedaan die in dit hoofdstuk zijn weergegeven. Per bevinding is de volgende opbouw gevolgd:

- *Toetskader*: de gewenste situatie voor de kwaliteit van product en proces;
- *Bevinding*: de aangetroffen situatie;
- *Analyse en conclusie*: verschil tussen de gewenste situatie (toetskader) en de aangetroffen situatie (bevinding), de mogelijke gevolgen van het verschil hiertussen en het daaruit volgende risico.

2.1 Toezichtstrategie beperkt verankerd in toezichtplannen

Toetskader

Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingstrategie en werkwijze vast in procedures. Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingpartners, wijze van handhaven (toezichtplan) en de invloed van het gedrag van de overtreder op de handhavingfrequentie.

Rijkswaterstaat en de Inspectie hebben de toezichtstrategie uitgewerkt in een set van protocollen op grond van het kwaliteitscriterium 2.6 van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving (VROM e.a., 2002). Het betreft 'De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken'.

De toezichtstrategie kan worden uitgewerkt in een toezichtplan waarin specifiek voor een of meerdere bronnen van waterverontreiniging wordt aangegeven op welke wijze, wanneer en met welke instrumenten de handhaving wordt uitgevoerd. Dit is niet landelijk verplicht, maar facultatief conform criterium 2.6 (VROM e.a., 2002) en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (BKHM 2005). Vooralsnog is niet vastgelegd voor welke doelgroepen of activiteiten de regionale diensten toezichtplannen moeten ontwikkelen. In het Compendium Handhaving d.d. december 2007 (RWS WD, 2007a) is vastgelegd en op de website van de HelpdeskWater staat: regionale diensten zullen in de toekomst voor alle (groepen van) lozingsobjecten of activiteiten met een bepaalde risicoscore een toezichtplan opstellen. Dit zullen voor een deel toezichtplannen op bedrijfs-, object- of werkniveau zijn en voor een deel op branche-, activiteit-, wet- of gebiedsniveau.



Om uniformiteit en kwaliteit in de uitvoering te kunnen waarborgen heeft Rijkswaterstaat een landelijk format toezichtplan opgesteld. Dit format is verplicht conform protocol P01.P09 (RWS WD, 2004b) bij opstellen van nieuwe toezichtplannen. De meerwaarde van het toezichtplan wordt in onderstaand kader nader toegelicht.

Toezichtplan

Een toezichtplan bevat bondige informatie over een lozingsobject, werk, doelgroep of gebied van de afgelopen drie jaar, waarbij wordt aangegeven wat de aandachtspunten zijn en hoe hiermee wordt omgegaan.

Het toezichtplan is een hulpmiddel om gestructureerd te werken en menskracht en middelen effectief en efficiënt in te zetten (bron: Protocol Toezichtplan, RWS WD, 2004b).

De meerwaarde van een toezichtplan is dat het een:

- concretisering is van de toezichtstrategie Rijkswaterstaat op het niveau van het lozingsobject, het werk, de doelgroep of het gebied;
- een document is waarin relevante monitoring informatie is opgenomen;
- een compleet en actueel overzicht geeft van alle relevante uit te voeren toezichtactiviteiten;
- een document is waarmee een gemakkelijke overdracht van werkzaamheden mogelijk is. Daarmee is het een waarborg voor de continuïteit in de uit te voeren werkzaamheden.

Voor handhaving eigen dienst geldt een andere afspraak. In het protocol van samenwerking tussen de Inspectie VenW Toezichteenheid Waterbeheer en Rijkswaterstaat (IVW, 2006) staat dat Rijkswaterstaat voor iedere vergunning eigen dienst een toezichtplan opstelt. Dit is eveneens vermeld in het Uitvoeringskader werken eigen dienst Rijkswaterstaat van februari 2008 (IVW, 2008c). Op basis van deze toezichtplannen bestaat voor de Inspectie de mogelijkheid om (bij) te sturen in de uitvoering en programmering van de handhaving eigen dienst.

Het doel van deze afspraak is niet alleen het borgen van transparante handhaving, maar tevens het invullen van de voorbeeldfunctie van de overheid.

Bevinding

In de praktijk wordt de meerwaarde van toezichtplannen gericht op derden beaamd. Alle diensten beschikken over meerdere toezichtplannen voor bedrijven / activiteiten. Echter een aantal diensten heeft niet voor het hele werkveld toezichtplannen opgesteld. Ook blijkt dat slechts in een beperkt aantal gevallen een adequaat en actueel toezichtplan aanwezig. Slechts twee diensten, te weten Rijkswaterstaat Zeeland en Limburg beschikken over actuele toezichtplannen (minder dan 1 jaar oud) gericht op derden die tevens conform het landelijke format zijn opgesteld.

Uit gesprekken blijkt dat aanwezige toezichtplannen in de praktijk nauwelijks worden gebruikt door de diensten. Slechts een beperkt aantal diensten gebruikt de aanwezige toezichtplannen in de praktijk en houdt deze actueel.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel diensten over toezichtplannen conform het landelijk format beschikken, of de onderzochte toezichtplannen actueel zijn (dat wil zeggen actieve verwerking van nieuwe informatie in het



toezichtplan) en hoeveel diensten beschikken over toezichtplannen voor eigen werken. De gegevens in de tabel zijn gebaseerd op informatie uit de gesprekken en een analyse van de aangereikte toezichtplannen van de 10 regionale diensten van Rijkswaterstaat.

Toezichtplannen		
	Wel	Niet
Diensten met alle toezichtplannen conform landelijk format	5	5
Diensten waarvan alle toezichtplannen actueel zijn (< 1 jaar aangepast)	2	8
Diensten met toezichtplannen voor werken eigen dienst	3	7

Alle aangereikte toezichtplannen van de diensten bevatten, ook al zijn ze niet conform het landelijk format voor toezichtplannen opgesteld, wel de aspecten strategie (met keuze van toezichtvormen) en werkwijze.

Oorzaken van het grotendeels ontbreken van actuele toezichtplannen conform het voorgeschreven format zijn divers, namelijk:

- Veelal zijn toezichtplannen volgens formats ontwikkeld die niet gebruiksvriendelijk zijn en daardoor niet gebruikt en actueel worden gehouden.
- Het directe nut van toezichtplannen wordt door de individuele handhaver niet ervaren. Handhavers hebben niet de behoefte het eigen handelen op deze wijze vast te leggen. N.B. De strategie voor het toezicht zit namelijk bij veel handhavers in de hoofden.
- Vanwege beperkte capaciteit wordt de prioriteit gegeven aan de 'going concern'. Het opstellen en actueel houden van toezichtplannen krijgt hiermee lagere prioriteit.
- Omdat steeds meer toezichtplannen landelijk worden ontwikkeld, krijgt de ontwikkeling op regionaal niveau minder aandacht. Men is in afwachting van de landelijk op te leveren producten.

Het landelijk ontwikkelde toezichtplan Scheepswerven (RWS WD, 2008) wordt wisselend ontvangen. Het belang van een landelijk uniform toezichtplan wordt door eenieder onderstreept, echter de gebruikersvriendelijkheid laat te wensen over. De diensten geven aan zelf nog teveel tijd te moeten investeren in het op maat maken van dit plan voor de eigen regio.

In het onderzoek zijn slechts bij drie diensten toezichtplannen in het kader van de handhaving eigen dienst aangetroffen, namelijk bij RWS Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg. Van RWS Noord-Holland betreft het een branche toezichtplan voor Eigen Werken/Politiek Gevoelige Objecten 2007 (RWS NH, 2007). Het toezichtplan wordt niet gebruikt in afwachting van de landelijk op te stellen toezichtplannen. RWS Limburg heeft actuele toezichtplannen gericht op de werken eigen dienst zoals voor onderhoudsbaggerwerk en sanering nabij een



stuw (RWS LB, 2007 en RWS LB, 2008a). RWS Zuid-Holland stelt voor werken eigen dienst die vallen onder de Wet bodembescherming, Bouwstoffenbesluit en het Besluit bodemkwaliteit toezichtplannen op zoals voor het Saneringsbaggerwerk Hollandsche IJssel (RWS ZH, 2007). De Inspectie heeft sinds de afspraak in het protocol voor samenwerking (IVW, 2006) geen toezichtplannen ontvangen naar aanleiding van vergunningaanvragen. Dat terwijl er in 2007 in totaal 85 beschikkingen en in de eerste helft van 2008 in totaal 43 beschikkingen zijn behandeld (in kader van de Wvo, Wbb, Wwh en Wvz). Mogelijke oorzaken zijn vergelijkbaar met het ontbreken van toezichtplannen gericht op derden. Uit gesprek met de Inspectie blijkt dat niet actief gestuurd is op de verplichte aanwezigheid van toezichtplannen voor eigen werken.

Analyse en conclusie



Bij een meerderheid van de diensten ontbreken actuele en adequate toezichtplannen gericht op de handhaving van werken van derden en eigen dienst. Dit vormt een **aanmerkelijk risico** voor de continuïteit en efficiëntie van de handhaving want:

- Bij uitval van een medewerker is kennis en strategie van handhaving onvoldoende geborgd en daarmee niet overdraagbaar;
- De uniformiteit van de aanpak van de verschillende toezichthouders is niet geborgd.

Specifiek voor de handhaving eigen dienst geldt dat:

- Zowel regionale diensten als de Inspectie geen actieve invulling geven aan het protocol van samenwerking (IVW, 2006) tussen de IVW Waterbeheer en Rijkswaterstaat door het niet opstellen en toesturen aan de Inspectie van een toezichtplan bij vergunningaanvragen 'eigen dienst';
- Rijkswaterstaat en de Inspectie de voorbeeldfunctie richting derden niet waarborgen.

De regel voor het opstellen van toezichtplannen voor de eigen dienst moet worden nageleefd door beide partijen. De Inspectie moet hier nadrukkelijker op sturen. Dit om te borgen dat de uitvoering van eigen werken door Rijkswaterstaat op uniforme en transparante wijze wordt gehandhaafd én de Inspectie de mogelijkheid te bieden bij te sturen op de handhaving in de praktijk.

Aanbevolen wordt dat Rijkswaterstaat de huidige afspraak (lees ambitie) tot het opstellen van toezichtplannen voor derden concreter maakt en nakomt. Tevens wordt aanbevolen het toezichtplan in te zetten bij de communicatie over de handhaving naar de vergunninghouder. Bij opleveringsbezoeken is het toelichten en meegeven van het toezichtplan een transparante en klantgerichte benadering.

Landelijk geldende toezichtplannen moeten handzaam en leesbaar zijn en nagenoeg direct bruikbaar. Daarbij is de aanwezigheid van checklists, protocollen, standaard brieven e.d. gewenst.



2.2 Indeling toezichtbezoeken leidt niet tot eenduidige verantwoording

Toetskader

Conform het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (BKHM) artikel 2 en het kwaliteitscriterium 2.2 van de professionalisering (VROM e.a., 2002), handelt de handhavingsorganisatie op grond van een toezichtstrategie. Daarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Op basis van gegevens uit de probleemanalyse (met RiAnTH en CoMa) en resultaten van voorgaande toezichtbezoeken wordt bepaald of een bedrijfsbezoek wordt afgelegd en zo ja, hoe zwaar dat bezoek wordt, en zo nee, of er andere instrumenten moeten worden ingezet.

Voor de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (Wvo 1969) zijn de toezichtvormen en de basiswerkwijze vastgelegd in het protocol "toezichtbezoek Wvo" (RWS WD, 2007b). Hierin wordt een indeling gehanteerd naar Lichte, Middel en Zware (bedrijfs)bezoeken:

1. **Licht:** betreft een eenvoudige controle van een lozingsobject, inclusief monsterneming dan wel een eenvoudige controle van een werk of locatie waar Wbb- of Bsb-activiteiten plaatsvinden. Onder een lichte controle wordt ook het opleveringsbezoek bij een nieuwe of gewijzigde vergunning gerekend.
2. **Middel:** betreft een reguliere controle van (de werking van) de aanwezige (zuiverings)technische voorzieningen, inclusief de controle van administratieve verplichtingen, monsterneming, alsmede een mondelinge terugkoppeling van de bevindingen aan de lozer ter plaatse.
3. **Zwaar:** betreft een diepgaande controle of audit waarbij (al dan niet gezamenlijk met een andere overheid) verdieping van het toezicht plaatsvindt door technische, organisatorische en/of administratieve aspecten van het lozingsobject, van het werk of van de locatie verder uiteen te rafelen. Dit is dus de meest complexe vorm van controles. Hieronder wordt ook gerekend het beoordelen van meet- en registratiesysteem van een bedrijf en een controle in het kader van de BRZO¹.

Het prioriteren van uit te voeren toezicht en het plannen van toezichtbezoeken wordt vastgelegd in het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP).

Bovenstaande toezichtbezoekindeling is hierin leidend en vormt daarmee de koppeling tussen probleemanalyse & prioritering, planning & uitvoering en verantwoording achteraf.

Het HUP is een onderdeel van het managementcontract dat door de directeur-generaal Rijkswaterstaat met de betreffende dienst wordt afgesloten en moet worden gemonitord zodat verantwoording en eventuele bijsturing kan

¹ Besluit Risico's Zware Ongevallen



plaatsvinden. Verantwoording van uitgevoerde werkzaamheden vindt plaats op basis van rapportages per trimester. Centraal onderdeel van deze rapportages vormen de landelijke prestatie-indicatoren (PIN).

In de Service Level Agreement 2008-2012 (RWS, 2008) tussen de directeur-generaal Rijkswaterstaat en de secretaris-generaal is een PIN voor de handhaving opgenomen. Het betreft het "% gerealiseerde toezicht ten opzichte van geprogrammeerd toezicht". Er is een norm van 80% afgesproken die algemeen geldt voor toezichtbezoeken in het kader van milieuwetgeving en niet-milieuwetgeving.

Bevinding

Bij alle regionale diensten van Rijkswaterstaat zijn bezoekverslagen opgevraagd van het type Licht, Middel en Zwaar. Uit een analyse van de bezoekverslagen blijkt dat bij twee van de negen diensten² het toegezonden bezoekverslag niet overeenkomt met het te verwachten type bezoek uit het protocol "toezichtbezoek Wvo". In de gesprekken geven bovendien drie van de negen diensten aan dat zij op bepaalde aspecten afwijken van de indeling in toezichtbezoeken. Zie onderstaand kader voor een voorbeeld.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat twee van de negen diensten het opleveringsbezoek in de verantwoordingsrapportage scoren als een 'Middel' bezoek waar het protocol "toezichtbezoek Wvo" deze benoemt als 'Licht' bezoek.

Het in de verantwoordingsrapportage scoren van 'Middel' (en soms Zware) bezoeken blijkt dus in bepaalde gevallen niet gebaseerd op de werkzaamheden zoals beschreven in het protocol "toezichtbezoek Wvo".

Voorbeeld: onderbouwde 'afwijking' van de indeling Licht, Middel, Zwaar

Aanvullend op de indeling Licht/Middel/Zwaar voert RWS Noord-Nederland preventieve bezoeken uit. Al naar gelang de benodigde voorbereiding, de duur van het bezoek en de nazorg worden deze preventieve bezoeken in bepaalde gevallen gerekend tot de categorie Zwaar toezichtbezoek. Bij deze bezoeken zijn zowel de vergunningverlener, de handhaver, de toezichthouder als ook een jurist betrokken (in zogeheten bedrijventeams).

Preventieve bezoeken worden uitgevoerd in het kader van relatiebeheer en gezien als investering vooraan in het proces, die zich later terugverdient in de vorm van minder bezwaar en beroep.

De werkwijze van RWS Noord-Nederland t.a.v. de preventieve bezoeken is nooit opgenomen in het professionaliseringstraject van Rijkswaterstaat, maar wel vastgelegd in de 'routeplanner' waaraan de dienst heeft meegewerkt (RWS WD, 2001). Deze werkwijze bestaat al langer dan vijf jaar (wordt sinds 2002 mee gewerkt).

De oorzaken voor het feit dat de indeling naar Licht, Middel en Zware toezichtbezoeken in de praktijk niet altijd eenduidig gehanteerd wordt zijn divers:

- De indeling wordt vooral gezien als planningsinstrument, waarbij elk type bezoek staat voor een bepaalde inzet. Echter, in sommige gevallen bepaalt de

² RWS Noordzee voert geen Wvo-controles uit. De vergunningverlening en handhaving op grond van de Wvo zijn een aantal jaar geleden overgegaan naar andere regionale diensten aan de kust. Met betrekking tot Wvz-ontheffingen vinden (nog) geen ontheffingscontroles plaats, maar wel contractcontroles.



geleverde inzet (uren) tot welk bezoek de activiteit wordt toegekend, in plaats van andersom.

- Niet in alle gevallen is evident tot welk type toezichtbezoek een handhavingsactiviteit kan worden toegerekend.
- De wijze van monitoring van de uitvoering verschilt sterk tussen de diensten. Dat heeft met sturing op de uitvoering van activiteiten te maken, de wijze waarop inzichtelijk gemaakt wordt welke inspecties uitgevoerd zijn en dossierbeheer. Voorbeelden van verschillende bronnen voor monitoren (naast gebruik van informatiesystemen zoals Wvo-info) is het gebruik van outlook, een kwaliteitssysteem (zie kader), logboeken, spreadsheets etc.

Uit gesprekken komt naar voren dat de indeling (Licht/Middel/Zwaar) in de verantwoording leidt tot een statisch en kwantitatief beeld. Keuzes in afwijking van vastgestelde planningen en onderbouwing daarvan krijgen in de verantwoording onvoldoende plek. De te verantwoorden PIN's gaan deels voorbij aan het monitoren (én pro-actief bijsturen) van de kwaliteit van toezicht en handhaving. Verantwoording over aantallen krijgt prioriteit boven het monitoren van het daadwerkelijke effect van toezicht. In dit laatste ligt echter wel een manifeste behoefte van de verschillende diensten. Een aantal diensten geeft aan dat het risico bestaat dat de aantallen sturend worden in het plannen en uitvoeren van de verschillende werkzaamheden.

Een goed voorbeeld van monitoren door een regionale dienst

RWS IJsselmeergebied maakt gebruik van een digitaal kwaliteitssysteem (genaamd QSPM) voor het managen van de bedrijfsprocessen. In dit digitale systeem worden alle maatgevende werkzaamheden van de organisatie bij elkaar gebracht, waardoor alle activiteiten (bezoekverslagen, briefwisselingen, etc.) overzichtelijk te raadplegen zijn. Daarnaast heeft RWS IJsselmeergebied een planner in dienst die de planning van de toezichtbezoeken coördineert zodat direct gestuurd wordt op het behalen van de PIN's.

Naast voorgaande bevindingen over het verschillend toepassen van de 3-deling Licht, Middel en Zwaar wordt op basis van dossieronderzoek geconstateerd dat een aantal diensten werkt met gestandaardiseerde bezoekverslagen en formulieren. RWS Limburg gebruikt overzichtelijke formulieren voor bezoekverslagen. Deze zijn gekoppeld aan een digitaal systeem (map en link). RWS Utrecht gebruikt een formulier 'bezoekverslag handhaving Wvo/Wbb'. In dit standaardformulier zijn 'aanvinkopties' opgenomen voor bevindingen, geconstateerde overtredingen en opmerkingen. RWS Oost-Nederland gebruikt overzichtelijke formulieren zoals een 'Agenda opleveringsbezoek', 'Checklist handhaafbaarheidstoets en opleveringsbezoek overstortvergunning'. RWS Zuid-Holland hanteert doordruk formulieren bij lichte bezoeken (monsternames). Het bedrijf ontvangt dus gelijk een schriftelijke terugkoppeling van het bezoek.



Analyse en conclusie

Het niet eenduidig en consequent (kunnen) hanteren van de in het toetskader genoemde indeling bij Wvo-toezichtbezoeken leidt in de praktijk tot een niet eenduidige verantwoording en beperkt de bijsturingmogelijkheden. De belangrijkste functie van de genoemde 'drie-deling' is om voorafgaand aan de handhaving de geanalyseerde risico's en prioriteiten om te zetten in een concreet handhavingprogramma. Concreet betekent dit: Welke beheersmaatregelen/toezichtbezoeken worden wanneer ingezet om de geconstateerde risico's af te dekken? In de praktijk blijkt dat de indeling onvoldoende aansluit op de daadwerkelijk verrichte toezicht- en handhavingactiviteiten in de praktijk. De verantwoording achteraf vindt echter wel plaats in termen van deze indeling; het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht wordt 'teruggerekend' naar de standaard indeling. Een gedegen beeld van de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten blijft zo achterwege. Op basis van bovenstaande redenering lijkt een koppeling tussen risicoanalyse & prioritering enerzijds en planning, uitvoering en verantwoording anderzijds in theorie aanwezig, maar deze wordt in de praktijk kunstmatig vormgegeven. Hiermee wordt de toezichtstrategie vanuit de basis 'uitgehoud'.

In de verantwoordingsrapportage naar de directeur-generaal Rijkswaterstaat is de focus gericht op beantwoording van de kwantitatieve PIN. Welke effecten de handhaving daadwerkelijk heeft gehad bij het minimaliseren van milieurisico's is daaruit niet op te maken. Binnen de diensten bestaat het inzicht wel maar speelt geen belangrijke rol bij de verantwoording. Diensten hebben hier wel behoefte aan.

De diversiteit in toezichtactiviteiten bij bedrijven en branches is een weloverwogen keuze van de regionale diensten. Zij kennen als geen ander de eigen regio en de daar bij horende risico's en stemmen hun toezicht daarop af. Het is belangrijk dat de gekozen planning- en verantwoordingssystematiek hierop aansluit en daarmee inzicht geeft in de daadwerkelijk ingezette middelen en mensen. Deze doelstelling wordt met de huidige 'drie-deling' van toezichtbezoeken onvoldoende waargemaakt waardoor sprake is van een **aanmerkelijk organisatorisch risico** voor Rijkswaterstaat.



Aanbevolen wordt om de huidige indeling te herijken aan de praktijk en consequent toe te passen bij de planning, monitoring en verantwoording. Ter aanvulling wordt aanbevolen om de wijze van monitoring adequaat in te richten opdat uitgevoerde werkzaamheden herleidbaar zijn naar de planning. Tevens kan de monitoring, mits goed ingericht, bijdragen aan het inzicht over de kwalitatieve inzet van middelen en de effecten. Deze kunnen dan worden meegenomen bij de verantwoording. Het gebruik van gestandaardiseerde bezoekverslagen door een aantal diensten ziet de Inspectie als een positieve, effectieve en uniforme werkwijze. Dat draagt bij aan een inhoudelijk completer en overzichtelijk dossier. Nu is deze



standaardisatie nog binnen de diensten georganiseerd. Als volgende stap wordt landelijke standaardisatie aanbevolen.

2.3 Organisatiecultuur vormt belemmering bij handhaving eigen dienst

Toetskader

De Inspectie VenW is eindverantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving van de eigen dienst van Rijkswaterstaat voor wat betreft alle natte wetten. De bevoegdheid daartoe vloeit voort uit het Instellingsbesluit en het Mandaat van de Inspectie VenW. Rijkswaterstaat geeft uitvoering aan de vergunningverlening en handhaving. Nadere afspraken over de werkwijze en samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Inspectie zijn opgenomen in de nota 'Protocol van samenwerking Inspectie VenW en Rijkswaterstaat' (IVW, 2006) en het Uitvoeringskader 'werken eigen dienst Rijkswaterstaat' (IVW, 2008c).

Kenmerken van de bevoegdheden en samenwerkingsrelatie tussen de Inspectie en Rijkswaterstaat (lees de afdeling handhaving) ten aanzien van eigen dienst zijn:

- Rijkswaterstaat stelt de Inspectie actief op de hoogte van de uitgevoerde handhavingsacties. De handhaver van Rijkswaterstaat stelt een rapport op en stuurt een afschrift aan de Inspectie;
- De Inspectie unit IHH informeert de Hoofdingenieur-directeur (HID) over overtredingen, waarvoor vervolgacties dreigen;
- Rijkswaterstaat bereidt vervolgacties met betrekking tot handhaving eigen dienst voor;
- Rijkswaterstaat initieert en voert zelf de eerste acties uit naar aanleiding van geconstateerde overtredingen en informeert de Inspectie;
- De Inspectie is verantwoordelijk en bevoegd voor de afwikkeling van bezwaar- en beroepsprocedures die samenhangen met eigen dienst.

Bij een overtreding door de eigen dienst wordt zoveel mogelijk de gebruikelijke sanctiestrategie gevolgd, tot het moment dat de formele beschikking moet worden genomen. Dan wordt binnen de organisatie in de hiërarchische lijn een oplossing gezocht. De werkwijze kent twee stappen: het geven van een waarschuwing, daarna bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Opgemerkt moet worden dat er beperkingen zijn in toepassen van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij eigen dienst.

Strafrechtelijk optreden in het kader van eigen dienst

Bij handhaven eigen dienst speelt het probleem dat formeel gezien het bestuursorgaan zichzelf maant tot het beëindigen van een overtreding. Strafrechtelijk optreden tegen overtredingen door de eigen dienst (de Staat) is niet zondermeer mogelijk vanwege het Pikmeerarrest.
Bron: Uitvoeringskader 'werken eigen dienst Rijkswaterstaat' (IVW, 2008c).



Bevindingen

Uit de gesprekken bij de diensten komt naar voren dat de cultuur binnen de diensten sterk verschilt wanneer het gaat om het optreden bij overtredingen eigen dienst. Voorop staat dat de hoofden Handhaving het borgen van de voorbeeldfunctie in het kader van optreden tegen de eigen dienst belangrijk vinden. Drie van de tien diensten geven echter aan dat er een spanning bestaat tussen het constateren van overtredingen bij eigen werken en het verbinden van consequenties daaraan in de vorm van handhavend optreden. Bij één dienst wordt aangegeven dat men extra scherp handhaaft op de eigen werken, om zodoende als Rijkswaterstaat het goede voorbeeld te kunnen geven.

In de gesprekken is geconstateerd dat de betrokken handhavers een 'double-bind' ondervinden wat inhoudt dat men het lastig vindt om op te treden tegen collega's van de eigen dienst. Als oorzaken geven de betrokkenen aan:

- De cultuur binnen de betreffende dienst wordt zodanig ervaren dat handhavers een belemmering voelen om tegen de eigen organisatie/collega's op te treden.
- De HID van de dienst is zowel verantwoordelijk voor de uitvoering van werken eigen dienst als ook verantwoordelijk voor de overtredingen die begaan worden bij de uitvoering van dat werk. Anders gezegd, de HID heeft een 'dubbele pet'.
- Het optreden tegen de eigen organisatie is lastiger dan tegen particulieren, omdat vooral een escalatie-model gevolgd kan worden. Sancties zoals bestuursdwang of dwangsom zijn niet zinvol of lastig toe te passen tegen de eigen dienst.

Daarnaast is in de gesprekken geconstateerd dat de betrokkenen de rolverdeling tussen de Inspectie unit IHH en regionale diensten bij geconstateerde overtredingen en daaruit volgende interventies niet altijd helder vinden. Vanuit deze diensten bestaat de behoefte aan een meer actieve/eenduidige rol van de Inspectie rondom de afwikkeling van overtredingen bij de werken eigen dienst. Tegelijkertijd is in de gesprekken met de Inspectie unit IHH geconcludeerd dat er behoefte bestaat om eerder in het proces van handhaving betrokken / geïnformeerd te worden over vermoedde of geconstateerde overtredingen. In de praktijk gebeurt dit overigens, tot eenieders tevredenheid, in toenemende mate.

Voorbeeld RWS Utrecht

De uitgesproken visie van de Hoofdingenieur-directeur (HID) van RWS Utrecht op de rol van handhaving van de eigen werken in het kader van de voorbeeldfunctie van Rijkswaterstaat, brengt de handhavers in positie om adequaat op te kunnen treden tegen eigen werken. Verder treden de handhavers van RWS Utrecht pro-actief in overleg met de eigen dienst over wat wel en niet kan m.b.t. eigen werken en hoe de afdeling handhaving hierin staat. De betrokken handhavers constateren dat deze investering een belangrijke bijdrage levert aan het voorkomen van situaties waarin handhavend opgetreden moet worden tegen de eigen dienst en steun bieden aan de handhaving als toch nog opgetreden moet worden.



Analyse en conclusie

Handhavers van de regionale diensten zitten bij overtredingen eigen dienst in een spanningsveld. Dit wordt veroorzaakt door de huidige organisatiestructuur bij werken eigen dienst en de organisatiecultuur. De organisatorische inrichting en cultuur bij een regionale dienst van Rijkswaterstaat en/of onduidelijkheden hoe op te treden vergroten de kans dat er soms afgeweken wordt van het 'protocol van samenwerking Inspectie VenW en Rijkswaterstaat' (IVW, 2006) ten aanzien van de handhaving eigen dienst. De Inspectie unit IHH wordt in die gevallen niet ingeschakeld ondanks geconstateerde overtredingen. Wanneer niet in alle gevallen even streng wordt opgetreden tegen de eigen dienst als bij derden het geval is ontstaat rechtsongelijkheid. Dit houdt een politiek/bestuurlijk risico in wanneer het ernstige overtredingen betreft of op grote schaal plaatsvindt.

Het is daarom van belang op het niveau van de afzonderlijke regionale diensten te werken aan een organisatiecultuur en houding van de handhavers waarin de rol van de handhaver ten aanzien van de eigen dienst wordt beschouwd als een waarborg voor de voorbeeldfunctie van Rijkswaterstaat. Hierin ligt een belangrijke rol van de HID die nadrukkelijk steun moet geven om op te treden tegen eigen dienst.

De Inspectie unit IHH moet investeren in de relatie met de regionale diensten door aandacht te (blijven) geven aan de procedures door middel van voorlichting. Tevens kan de Inspectie unit IHH de gevoeligheden bespreekbaar maken binnen de regionale diensten en haar rol scherp neerzetten.



Rijkswaterstaat en de Inspectie moeten voldoende en **blijvende aandacht** hebben voor de omstandigheden waarin de handhaving eigen dienst zich bevindt en onduidelijkheden bij de uitvoering wegnemen. De voorbeeldfunctie voor het optreden bij overtredingen moet gewaarborgd zijn.

Het opstellen van een toezichtplan in het kader van een werk eigen dienst (zie ook paragraaf 2.1) en het bespreken daarvan met de betreffende projectverantwoordelijke draagt bij aan het beter positioneren van de rol van de handhaver.

2.4 Protocol informatie-uitwisseling beperkt aanwezig

Toetskader

Samenwerking en communicatie tussen verschillende toezichthouders zijn in toenemende mate belangrijker geworden. De kaderstellende visie op toezicht van het Ministerie van Binnenlandse zaken (BZK, 2005) geeft kaders voor de organisatie van het toezicht bij het rijk. Toezicht heeft daarin, meer dan vroeger, een aanvullende functie op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties om doelstellingen te bereiken. Tevens vragen



toenemende eisen aan de milieuhandhaving het toezicht verder te professionaliseren.

Achterliggende doelstelling van deze nieuwe ontwikkelingen is een efficiënte uitvoering (geen dubbel werk), programmatisch handhaven en het verder verbeteren van de kwaliteit van uitvoering (bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling).

Samenwerking en afstemming van het toezicht met andere handhavingsorganisaties moet worden vormgegeven in bestuursovereenkomsten. Deze eis volgt uit kwaliteitscriterium 2.5 (VROM e.a., 2002) en is door Rijkswaterstaat en de Inspectie opgenomen in het interne protocol Afstemming in het kader van bestuursovereenkomsten (RWS WD, 2004c). Op deze wijze wordt een einde gemaakt aan (eventuele) vrijblijvendheid van samenwerking tussen de organisaties. Projecten in een regio lenen zich goed om afspraken met andere organisaties te maken over samenwerking.

Afspraken over de samenwerking en onderlinge afstemming gelden voor alle procesfasen in het kader van de kwaliteitscriteria (zoals het stellen van doelen, prioriteren, informatie uitwisselen, uitvoeren en evalueren). Dit betekent dat niet kan worden volstaan met alleen operationele afstemming tussen handhavers maar dat ook op strategisch en tactisch niveau actie nodig is.

Tevens hebben de toezichthouders een signaalfunctie voor elkaar. Dat houdt in dat bij constatering buiten het eigen werkveld de betreffende toezichthouder op de hoogte moet worden gesteld. In convenanten moeten dit soort afspraken over signaleren opgenomen worden.

Op grond van kwaliteitscriterium 2.7 (VROM e.a., 2002) dient de toezichthouder (Rijkswaterstaat en Inspectie) te beschikken over een bijgewerkt protocol voor informatie-uitwisseling voor communicatie-activiteiten. De uitwisseling van informatie kan namelijk van belang zijn voor handhavingspartners zoals het Wm-bevoegd gezag, politie en het OM. Het betreft informatie zoals toezichtresultaten, waarschuwingsbrieven, brieven over proces-verbaal en correspondentie met bedrijven.

In het interne protocol Communicatie (RWS WD, 2004a) is afgesproken dat elke regionale dienst in tabelvorm (of op vergelijkbare wijze) inzichtelijk maakt op welke wijze zij informatie uitwisselt, met wie (intern en extern) en in welke gevallen. Afspraken die in het kader van bestuursovereenkomsten zijn gemaakt zijn in het overzicht verwerkt. Bovendien hebben de diensten aan die tabel een actuele adressenlijst toegevoegd.

Bevinding

Tijdens de gesprekken zijn voorbeelden aangetroffen van integraal en/of gecoördineerd handhaven. De samenwerkingsvorm waarin en de inhoud van de samenwerking is per dienst bepaald. Daarbij neemt de dienst doorgaans zelf het initiatief om samenwerking te zoeken.



Integraal handhaven vindt vooral in of rondom projecten plaats. Hiervan zijn bij de verschillende diensten goede voorbeelden te vinden:

- RWS Limburg: Het project Maaswerken is een goed voorbeeld van integraal toezicht en handhaving. Buiten het project Maaswerken om werkt de dienst Limburg meer en meer samen met de Groene brigade van de provincie;
- RWS Noordzee: In Kustwachtverband wordt nauw samengewerkt. Een deel van de handhavingstaak wordt belegd bij de Kustwacht. Bij de surveillancevluchten wordt geen onderscheid gemaakt tussen milieucontroles en niet-milieucontroles;
- RWS Noord-Holland heeft een bestuursconvenant met regionale partners vastgesteld en werkt momenteel aan een gezamenlijk handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) dit is een nieuwe ontwikkeling voor Rijkswaterstaat.
- RWS Zuid-Holland heeft een intentieverklaring ondertekend samen met regionale partners inzake de frontoffice Chemie. Deze intentieverklaring zal omgezet worden naar een samenwerkingsovereenkomst. Een onderdeel is het uitwisselen van informatie.

Maaswerken, steeds meer integraal toezicht

Sinds 2003 zoeken vergunningverleners en handhavers actief de samenwerking met elkaar in grootschalige Maasprojecten. In overleg met de bovenregionale handhavingpartners kreeg deze samenwerking vorm via het project "Toezicht en Handhaving Grensmaas/Zandmaas". Dit handavingsproject kenmerkt zich door een actieve samenwerking en een goede afstemming tussen Rijkswaterstaat Limburg en provincie Limburg.

Het hoofddoel is als volgt geformuleerd:

"Het zo klein mogelijk houden van het risico op niet-conform gedrag alsmede het hanteren van een pro-actieve, efficiënte, effectieve, transparante en zo uniform mogelijke werkwijze".

Het project is na vier jaar geëvalueerd in april 2008. Ondanks beperkt opgedane ervaring als gevolg van stagnatie in de uitvoering, wordt de samenwerking met name gekenmerkt door een goede onderlinge afstemming, enthousiasme, betrokkenheid en bereidheid tot onderling signaaltoezicht. Aandachtspunt vormt het uitwisselen van ervaring en een gestructureerde informatie-uitwisseling (RWS LB, 2008b).

Uit de gesprekken en de analyse van de ontvangen documenten is gebleken dat geen enkele regionale dienst beschikt over een actueel algemeen protocol voor informatie-uitwisseling. Bij enkele regionale diensten is in de toezichtplannen een protocol voor informatie-uitwisseling opgenomen. Gezien het beperkte aantal actuele toezichtplannen (zie paragraaf 2.1) wordt het gebrek aan protocollen voor informatie-uitwisseling hierdoor niet ondervangen.

Samenwerken begint met goede informatie-uitwisseling. Uit het onderzoek blijkt dat deze informatie-uitwisseling veelvuldig plaatsvindt, maar vaak niet is vastgelegd cq. gestandaardiseerd conform het protocol. Hiermee blijft het delen van informatie grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de individuele medewerker en is het eigen inzicht daarin leidend.

Ter illustratie enkele voorbeelden:

- RWS Zuid-Holland hanteert een overzicht van partners waarmee informatie wordt uitgewisseld (RWS ZH, datum onbekend);



- RWS Utrecht hanteert het algemene protocol (RWS UT, 2004), echter niet gespecificeerd naar deze dienst;
- RWS Oost-Nederland organiseert in eerste instantie de informatie-uitwisseling rondom grootschalige industrieterreinen met gemeenten en provincie;
- RWS Limburg hanteert geen actueel protocol voor informatie-uitwisseling, echter in lopende projecten is dit vaak wel geregeld voor de duur van het project (RWS LB, datum onbekend);
- RWS Noord-Holland heeft geen protocol informatie-uitwisseling, maar wel een actuele verzendlijst met adressen van handhavingpartners (RWS NH, 2008). Elke brief gaat in kopie naar het Wm bevoegd gezag van de betreffende lozer en vaak ook naar OM en/of KLPD.

Convenant in de maak over samenwerkingsrelatie VenW en Openbaar Ministerie

Er is een convenant in wording tussen het ministerie van VenW en Openbaar Ministerie over o.a. de samenwerkingsrelatie tussen beide partijen. Daar wordt ook afgesproken wanneer en op welke gebieden informatie-uitwisseling plaatsvindt. Dit is waarschijnlijk eind 2008 gereed.

De signaalfunctie wordt actief door de verschillende diensten opgepakt. De mate waarin andere partners voor Rijkswaterstaat signaleren verschilt sterk. Uit gesprekken blijkt dat de informatie-uitwisseling van de handhavers meestal eenrichtingsverkeer is naar een andere toezichthouder en dat de Rijkswaterstaat handhaver zelf weinig ontvangt. In dit kader wordt het Wm-bevoegd gezag genoemd. Mogelijke oorzaak is het ontbreken van structurele werkafspraken tussen de toezichthouders.

Een van de diensten geeft aan dat de signaalfunctie ook benut kan worden als gedeeltelijke oplossing voor bestaande capaciteitsproblemen binnen de diensten. Bedoeld wordt dat eenvoudige toezichttaken (o.a. monsterneming, good housekeeping) ook meegenomen kunnen worden door andere toezichthouders zoals een waterschap of provincie.

Analyse en conclusie

Het samenwerken met en signaleren voor andere handhavingpartners leidt tot meer begrip voor elkaanders werkveld, tot meer transparantie richting de vergunninghouder en geeft invulling aan de doelstelling voor integraal toezicht. Projecten zijn hierbij een goed aangrijpingspunt om de samenwerking op gang te brengen en verder uit te bouwen. De integraliteit moet daarbij niet alleen gezocht worden in de uitvoering, maar ook op strategisch niveau. De kennisdeling rondom projecten (best practices) tussen de verschillende diensten verdient de aandacht.

Een protocol informatie-uitwisseling is bij de meeste diensten niet aanwezig en/of actueel. Wel zijn in het kader van (grote) projecten en in een aantal toezichtplannen van de diensten afspraken gemaakt en inzichtelijk gemaakt. Er is geen protocol om op terug te vallen wanneer communicatie buiten deze projecten en toezichtplannen om moet plaatsvinden. Dit terwijl het intern



verplicht is gesteld en noodzakelijk voor de eenduidigheid en transparantie. Het borgen van deze afspraken is een belangrijk **organisatorisch aandachtspunt** voor de diensten.

2.5 Risico-overzicht

	Nr.	Bevinding	Risico/aandachtspunt	P.
	1	Toezichtstrategie beperkt verankerd in toezichtplannen eigen dienst en derden	Aanmerkelijk	11
	2	Indeling toezichtbezoeken leidt niet tot eenduidige verantwoording	Aanmerkelijk	15
	3	Organisatiecultuur vormt belemmering bij handhaving eigen dienst	Aandachtspunt	19
	4	Protocol informatie-uitwisseling beperkt aanwezig	Aandachtspunt	21





3 Wederhoor

Het concept van dit rapport is voorgelegd aan het verantwoordelijk management, de geïnterviewden van de betrokken regionale diensten en de Inspectie unit IHH. Zo is de mogelijkheid geboden om te reageren op het auditrapport met als doel feitelijke onjuistheden te corrigeren. Tevens zijn de resultaten gepresenteerd in het overleg van de Adviesgroep Handhaving (AGH) waar de hoofden handhaving van Rijkswaterstaat en de Inspectie deelnemen.

3.1 Algemeen beeld

Alle 11 aangeschreven diensten (inclusief Inspectie VenW) hebben gereageerd op de vraag in hoeverre zij de belangrijkste conclusies van het rapport herkennen. De conclusie met betrekking tot:

- het ontbreken van adequate toezichtplannen eigen dienst en derden wordt herkend door 10 diensten. RWS Limburg herkent zich niet in de conclusie, want het motto van de dienst is 'geen toezichtplan, geen toezicht'. RWS Noord-Brabant herkent zich in de conclusie maar geeft aan weinig ervaring te hebben met eigen dienst zaken. RWS Zeeland voegt toe dat ze dit jaar gebruik gaan maken van de 'drie-deling' in toezichtbezoeken waarna verwacht wordt dat het aanmerkelijke organisatorisch risico snel zal afnemen.
- de gebrekkige verantwoording van toezichtbezoeken wordt herkend door 7 diensten. RWS IJsselmeergebied herkent zich niet in de conclusie, zie hiervoor het kader op pagina 17. RWS Noord-Nederland geeft aan dat de definities voor Licht, Middel en Zware bezoeken in dit rapport afwijken van door de dienst gebruikte definities. Een reactie staat in paragraaf 3.2. De conclusie geldt niet voor RWS Noordzee omdat de indeling daar niet van toepassing is. RWS Noord-Brabant doordat zij de indeling naar eigen zeggen goed toepassen.
- de problemen bij de handhaving eigen dienst wordt herkend door 7 diensten. RWS Limburg en IJsselmeergebied herkennen zich niet in de conclusie. RWS IJsselmeergebied geeft aan in het voortraject energie in de communicatie en afstemming te stoppen. RWS Noordzee en Noord-Brabant merken op respectievelijk nog geen of weinig ervaring met optreden eigen dienst te hebben.
- het ontbreken van een protocol informatie-uitwisseling wordt herkend door 10 diensten. RWS Noord-Brabant voegt daaraan toe dat zij sinds enige tijd Digiseph heeft ingevoerd waarmee het betrekkelijk eenvoudig wordt de juiste informatie bij de juiste partner te plaatsen. Het protocol bij de dienst moet echter aangescherpt te worden. RWS Noordzee geeft aan dat samenwerking en informatie-uitwisseling intern en met externen goed geregeld is.



3.2 Specifieke opmerkingen van diensten

Enkele reacties hebben niet geleid tot aanpassing. Eerst volgt een citaat uit de wederhoorreactie van de dienst gevolgd door een reactie van de Inspectie.

- **Reactie Inspectie VenW, unit Inspectie/Handhaving**

In aanvulling op de conclusie bij paragraaf 2.3 over handhaving eigen dienst: '...wil ik wel opmerken dat ik in dit geval een onderscheid wil maken tussen de afdelingen Handhaving bij Rijkswaterstaat en de initiatiefnemers Rijkswaterstaat. In de praktijk blijkt dat voor de initiatiefnemers de rolverdeling inderdaad onduidelijk is. Samen met de afdelingen Handhaving (en Vergunningverlening) proberen we daar via voorlichting wat aan te doen. Voor wat betreft de onduidelijkheid over de rolverdeling bij de handhavers van Rijkswaterstaat: de afspraak is dat de handhaving van Rijkswaterstaat het gezicht naar buiten is, ook bij 'eigen dienst' zaken. Voor de afdelingen Handhaving is naar mijn mening deze rol wel duidelijk, maar niet altijd gewenst.'

Goed om duidelijk onderscheid te maken tussen betrokken partijen bij werken eigen dienst. Voorlichting geven aan de initiatiefnemers (cq. de projectverantwoordelijken) over de rolverdeling is een prima maatregel.

- **Reactie regionale dienst Noord-Holland**

Op pagina 14 staat in de analyse/conclusie: "Bij uitval van een medewerker is kennis en strategie van toezicht onvoldoende geborgd en daarmee niet overdraagbaar".

'Ik ben het hier niet mee eens. Volgens de professionalisering en strategie dien je alles qua correspondentie en bezoeken vast te leggen. Als inspecteur/toezichthouder heb je de taak om je goed voor te bereiden dus het originele dossier/correspondentie (Wvo-info) na te gaan. Hiermee borg je dus wel de kennis en de sanctiestrategie mag als bekend worden verondersteld.'

De analyse/conclusie richt zich vooral de wijze waarop de diensten een uniforme werkwijze waarborgen om een bepaald bedrijf, object of branche te handhaven. Een toezichtplan is een middel om ondermeer de toe te passen handhavingstrategie en instrumenten te beschrijven. Het gebruik van toezichtplannen draagt bij aan een uniforme handhaving en is als document overdraagbaar aan nieuwe medewerkers.

- **Reactie regionale dienst Zuid-Holland**

In het toetskader van paragraaf 2.3 staat: "Bij een overtreding door de eigen dienst wordt zoveel mogelijk de gebruikelijke sanctiestrategie gevolgd...". De dienst merkt op dat bij een overtreding in ieder geval niet bestuursrechtelijk wordt opgetreden.



De dienst merkt terecht op dat bestuursrechtelijk optreden (naast strafrechtelijk) minder effectief is bij 'werken eigen dienst' en dat er beperkingen zijn in het gebruik van de sanctiestrategie. Om die reden wordt een escalatie-model toegepast. Er is een opmerking toegevoegd aan het toetskader van de paragraaf.

- **Reactie regionale dienst Oost-Nederland**

Bij de analyse/conclusie van paragraaf 2.1 vraagt de dienst zich af of: '...het beschikken over toezichtplannen de enige werkwijze is welke kan leiden tot een goede continuïteit en efficiëntie. Zo werkt de afdeling Handhaving met een digitaal archief en een werkoverleg ten behoeve van de continuïteit en efficiëntie.' en '...om de voorbeeldfunctie naar derden waar te maken.'

Nee, het toezichtplan is niet het enige middel dat bijdraagt aan het gestructureerd werken en menskracht en middelen effectief en efficiënt in te zetten (zie ook kader pagina 12) en als voorbeeldfunctie. Het opstellen en hanteren van toezichtplannen maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering waarbij zogenaamde 'PIOFHA'-elementen³ worden gekoppeld aan de geplande taken en te behalen resultaten.

Tevens merkt de dienst bij de analyse/conclusie van paragraaf 2.1 op: '...concludeert u dat een handig instrument om consistent te communiceren over de handhaving naar de vergunninghouder ontbreekt.' (...) 'Oost Nederland gebruikt een procedure voor opleveringsbezoeken. Daarin is aandacht voor de communicatie over de handhaving van de vergunning. Dit is nu nog een dienstspecifieke procedure onder het Kwaliteitsmanagement systeem (KMS) welke recent is aangedragen aan het kwaliteitspunt KMS.'

Communiceren over de wijze van handhaving bij bijvoorbeeld het opleveringsbezoek wordt onderschreven. Dat geldt ook voor het uitwisselen van informatie over de werkwijze tussen de verschillende diensten om kennis en ervaring te delen en te komen tot meer uniformiteit.

'Bij de eerste bevinding wil dienst Oost-Nederland opmerken wel te beschikken over actuele toezichtplannen welke conform de landelijke standaard zijn opgesteld.'

Het is mogelijk dat een aantal van deze plannen met een minimale aanpassing geactualiseerd kunnen worden. Tevens geeft de dienst aan dat de handhaving niet wezenlijk hoeft te veranderen na een aanpassing. De Inspectie heeft dit ten tijde van de audit echter niet geconstateerd.

³ Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Huisvesting en Automatisering.



- **Reactie regionale dienst IJsselmeergebied**

Onderschrijft de op bladzijde 6 aanbevolen verbeteringen en ziet 'voor de AGH als IVW een taak om de voortgang van de verbeterpunten, rekeninghoudende met resultaten uit landelijk Benchmark Handhaving milieuwetgeving, te bewaken en waarnodig bij te sturen'. Tevens deelt de dienst de conclusie van paragraaf 2.1 over toezichtplannen en voegt daaraan toe '...met name het niet gebruikersvriendelijk format, aantal kortdurende activiteiten en/of werken en moeizaam tot stand gekomen landelijk toezichtplan Scheepswerven vragen van de diensten inzet en veel tijd om de vertaling naar hun regio te maken'.

Deze toevoegingen worden door de Inspectie herkend.

- **Reactie regionale dienst Zeeland**

'Het voor deze audit gehanteerde aandachtsgebied omvat slechts een deel van de vereiste criteria voor professioneel handhaven. Aangezien dit deel volgens uw rapport al leidt tot "aanmerkelijke risico's", geeft dat te denken over de stand van zaken voor alle criteria van professioneel handhaven'.

Deze audit kent een beperkte scope. Binnen dit onderzoek is naar voren gekomen dat diensten op een aantal punten verschillend invulling geven aan de criteria voor professionalisering. Daarbij doet de ene dienst het beter dan de andere. Dit rapport geeft een algemeen beeld in hoeverre Rijkswaterstaat en de Inspectie daarin staan. Daarbij kan geen uitspraak gedaan worden over de andere criteria.

- **Reactie regionale dienst Noord-Brabant**

Bij paragraaf 2.1 en 2.3 geeft de dienst aan '...nog weinig tot geen ervaring met eigen dienst zaken' (...) 'Gezien de uitbreiding van het areaal in de toekomst en de uitbreiding van het aantal wetten zal hier waarschijnlijk in de toekomst verandering in komen.'... 'RWS Noord-Brabant zal gaan werken aan toezichtplannen voor de bedrijven met hogere risico's.'

De Inspectie begrijpt de opmerking van Noord-Brabant en gaat ervan uit dat de dienst de conclusies uit dit rapport zal meenemen bij de toekomstige ontwikkelingen van regulering van werken eigen dienst.

Naar aanleiding van paragraaf 2.2 over eenduidige verantwoording wordt aangegeven dat: 'Geldt niet voor RWS Noord-Brabant; geplande bezoeken die uitgevoerd worden met andere overheden zijn normaliter de middel bezoeken, de overige bezoeken zijn de kleine bezoeken. De categorie zwaar komt niet voor bij RWS Noord-Brabant (jaarlijks wordt een BRZO inspectie uitgevoerd door de markt bij 1 BRZO bedrijf)'.



Door verschillen in de grootte tussen de diensten zal de ene dienst makkelijker eenduidig kunnen verantwoorden dan een andere. Wel is de Inspectie van mening dat alle diensten aandacht moeten hebben voor de constatering bij paragraaf 2.2.

• **Reactie regionale dienst Noord-Nederland**

Bij paragraaf 2.2 geeft de dienst aan: 'op pagina 15 gebruikt u definities voor de lichte, middel en zware bezoeken die afwijken van de definities zoals deze momenteel worden gebruikt. Waarschijnlijk heeft dit een grote invloed op de conclusies die u in het rapport trekt. (...) Tevens wil ik u er nogmaals op wijzen dat het aantal bezoeken worden gebruikt voor de T-rapportages, waardoor het van belang is dat het aantal gebruikte uren voor een bezoek overeenkomt met de werkelijkheid en niet persé met de definitie'.

De beschrijving van de indeling Licht, Middel en Zwaar op pagina 15 is gebaseerd op de definitie uit het protocol bedrijfsbezoek Wvo (RWS WD, 2007b) en het Compendium Handhaving (RWS WD, 2007a). De door RWS Noord-Nederland gehanteerde definitie komt daarmee grotendeels overeen. Wel is de definitie van de dienst nog concreter in werkzaamheden die onderdeel uitmaken van bezoeken. Het betreft dan 'Tot de controle wordt ook gerekend de voorbereiding van de controle, het opstellen van een toezichtrapport en het vastleggen van de gegevens in Wvo-info. Het kengetal is exclusief reistijd'. De conclusie blijft onveranderd omdat er verschillen zijn in de wijze waarop diensten zich verantwoorden. Dat gebeurt de ene keer op basis van uitgevoerde werkzaamheden en andere keer op basis van besteedde uren. Dit is geconstateerd uit de gesprekken en uit dossieronderzoek.

Een aantal reacties hebben geleid tot aanpassingen in het rapport. De belangrijkste worden hier genoemd:

- Op pagina 6 is de aanbeveling uit paragraaf 2.1 over toezichtplannen derden toegevoegd.
- Op pagina 13 is aan de bevinding toegevoegd dat RWS Limburg en Zuid-Holland beschikken over toezichtplannen eigen dienst.
- Op pagina 14 is de tekst dat het toezichtplan handig is in te zetten bij de communicatie over handhaving naar de vergunninghouder in plaats van conclusie als aanbeveling opgenomen.
- Op pagina 14 is in de analyse/conclusie toegevoegd dat het ontbreken van actuele en adequate toezichtplannen van toepassing is voor een meerderheid van de diensten en dat er diensten zijn die het beter doen dan geschetst.
- Op pagina 17 (onder kader) is een voorbeeld van RWS Zuid-Holland toegevoegd aan de lijst over gestandaardiseerde bezoekverslagen en formulieren.



- Op pagina 19 is aan het toetskader toegevoegd dat er beperkingen zijn in het toepassen van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij eigen dienst.
- Op pagina 20 is de derde bullet aangepast. Aangegeven wordt dat bij optreden eigen dienst een escalatie-model gevolgd wordt en sancties niet zinvol dan wel lastig zijn toe te passen.
- Op pagina 21 is het kader over invloed van nieuwe wetten aangepast.
- Op pagina 23 is voorbeeld van RWS Zuid-Holland toegevoegd met betrekking tot integraal handhaven.



Bijlage 1

Referenties en toetskader

Referenties

- IVW, 2008a: Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer, 'Aankondiging audit professionalisering milieuhandhaving'. Lelystad, brief met kenmerk IVW-2008/7651, 3 juni 2008.
- IVW, 2008b: Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer, 'Inspectieprogramma Waterbeheer 2008-2010'. Lelystad: januari 2008.

Toetskader

- Awb, 1992: Algemene wet bestuursrecht, 'Wet van 4 juni 192, houdende algemene regels van bestuursrecht'.
- BKHM, 2005: Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, besluit van 29 september 2005 houdende kwaliteitseisen met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Staatsblad 493.
- BZK, 2005: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, Minder last, meer effect'. Den Haag: 12 oktober 2005.
- IVW 2006: Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer en Rijkswaterstaat, 'Protocol van samenwerking IVW en RWS'. Lelystad: september 2006.
- IVW, 2008c: Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer, 'Uitvoeringskader werken eigen dienst Rijkswaterstaat, Procedures en werkafspraken voor de administratieve afhandeling van vergunningverlenings- en Handhavingstaken'. Lelystad: 12 februari 2008.
- Mans, 2008: Commissie herziening handhavingstelsel Vrom-regelgeving 'De tijd is rijp'. Den Haag, juli 2008.
- RWS, 2008: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 'Offerte Service Level Agreement 2008-2012, Hoofdwegennet, Hoofdvaarwegennet en Hoofdwatersysteem'. Den Haag: toezending per brief, januari 2008.
- RWS LB, datum onbekend: Rijkswaterstaat dienst Limburg en Provincie Limburg, project 'toezicht en handhaving Grensmaas/Zandmaas, Informatiebeheer en -uitwisseling'.
- RWS LB, 2007: Rijkswaterstaat dienst Limburg, 'Toezichtplan parapluvergunning WNM, onderhoudsbaggerwerk beneden stuw Lith (Maaskilometer 201-226)', versie 1.0. Maastricht: juli 2007.
- RWS LB, 2008a: Rijkswaterstaat dienst Limburg, 'Toezichtplan Sanering nabij sluiscomplex Sint Andries', versie 1.0. Maastricht: april 2008
- RWS LB, 2008b: Rijkswaterstaat dienst Limburg en Provincie Limburg, rapport 'conceptevaluatie over het handhavingsproject Maaswerken 2004-2007, project toezicht en handhaving Grensmaas/Zandmaas'. Maastricht: april 2008.



- RWS NH, 2007: Rijkswaterstaat dienst Noord-Holland, toezichtplan 'Eigen werk/politiek gevoelige objecten', versie 1.1. Haarlem: 2 april 2007.
- RWS NH, 2008: Rijkswaterstaat dienst Noord-Holland, totaaloverzicht correspondentie/afschriften naar externen. Haarlem: 2008.
- RWS NN, 2006: Rijkswaterstaat dienst Noord-Nederland, 'Protocol voor informatie-uitwisseling'. Leeuwarden: 29 augustus 2006.
- RWS UT, 2004: Rijkswaterstaat dienst Utrecht, 'Protocol voor communicatie en informatie-uitwisseling'. Utrecht: 24 november 2004.
- RWS WD, 2001: Rijkswaterstaat Waterdienst, concept 'Routeplanner Wvo, een implementatiehulpmiddel van de wegwijzer van VROM en V&W voor waterkwaliteitsbeheerder'. Lelystad: maart 2001.
- RWS WD, 2004a: Rijkswaterstaat Waterdienst, Protocol 'Communicatie, P02.P01'. Lelystad: 31 juli 2004.
- RWS WD, 2004b: Rijkswaterstaat Waterdienst, Protocol 'Toezichtplan, P01.P09'. Lelystad: 31 juli 2004.
- RWS WD, 2004c: Rijkswaterstaat Waterdienst, Protocol 'Afstemming in het kader van bestuursovereenkomsten, P02.P02'. Lelystad, 2004.
- RWS WD, 2007a: Rijkswaterstaat Waterdienst, 'Compendium Handhaving, Beschrijving van de handhaving door Rijkswaterstaat'. Lelystad: 1 december 2007.
- RWS WD, 2007b: Rijkswaterstaat Waterdienst, 'Werkinstructie toezicht-bezoek: bedrijfsbezoek Wvo, P02.W01'. Lelystad: 31 december 2007.
- RWS WD, 2008: Rijkswaterstaat Waterdienst, 'Wvo toezichtplan Scheepswerven, Landelijke analyse van scheepswerven', eindconcept versie 1.1. Lelystad: maart 2008.
- RWS IJG, 2006: Rijkswaterstaat dienst IJsselmeergebied, 'P02.P01 Afstemming en informatieuitwisseling'. Lelystad: 1 november 2004.
- RWS ZH, datum onbekend: Rijkswaterstaat dienst Zuid-Holland, 'Protocol communicatie, ZHP03.P11'. Rotterdam: datum onbekend.
- RWS ZH, 2007: Rijkswaterstaat dienst Zuid-Holland, 'Toezichtplan Saneringsbaggerwerk Hollandsche IJssel kmr. 14-19.6'. Rotterdam: 2007.
- VROM e.a., 2002: VROM, IPO, VNG en V&W, "Professionalisering van de milieuhandhaving. Kwaliteitscriteria: doe je voordeel met het oordeel". Den Haag: november 2002.
- Wbb 1986: Wet bodembescherming, houdende regelen inzake bescherming van de bodem. Wet van 3 juli 1986.
- Wm 1979: Wet milieubeheer, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne. Wet van 13 juni 1979.
- Wvo 1969: Wet verontreiniging oppervlaktewateren, houdende regelen omtrent verontreiniging van oppervlaktewateren. Wet van 13 november 1969.
- Wvz 1975: Wet verontreiniging zeewater, houdende voorschriften tot het voorkomen van de verontreiniging van de zee. Wet van 5 juni 1975.



Bijlage 2

Standaard werkwijze van een audit

Onderwerpselectie (Inspectieprogramma)

In het Inspectieprogramma van de toezichteenheid Waterbeheer zijn de onderwerpen genoemd die voor een inspectieonderzoek in aanmerking komen. Deze selectie komt tot stand op basis van een risicoanalyse: welke zijn de meest risicovolle processen bij de toepassing van 'natte' wet- en regelgeving en beleid? De inspecteur-generaal geeft, door het Inspectieprogramma goed te keuren, opdracht voor de uitvoering van de diverse inspectieonderzoeken.

Taak toezichteenheid Waterbeheer

De unit Inspectie/Audit van de toezichteenheid Waterbeheer heeft als taak periodiek de producten en werkprocessen van waterbeheerders te toetsen. De audits hebben betrekking op de toepassing van de waterwet- en regelgeving binnen de context van het beleid. Dit geldt voor alle 'natte' wetten die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat vallen.

1. Voorbereiding audit (onderzoeksvragen, focus, toetskader, auditbrief)

Een projectteam van de unit Inspectie/Audit formuleert richtinggevende onderzoeksvragen, die de focus en afbakening van het onderzoek geven. Dit team stelt ook een toetskader op (de gewenste situatie: voortkomend uit onder andere wet- en regelgeving, ondernemingsplan, interne richtlijnen en (regionale) kaders). De onderzoeksvragen en het toetskader worden in een voorbereidend gesprek afgestemd met het verantwoordelijke management van de te onderzoeken organisatieonderdelen, waarna ze eventueel nog worden bijgesteld. Het onderzoek start vervolgens formeel met de auditbrief.

2. Uitvoering audit (bevindingen, analyses en conclusies)

Na de formele start houdt het auditteam interviews en voert het zo nodig dossieronderzoek uit. Gespreksverslagen worden ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd, waarna eventuele feitelijke onjuistheden worden bijgesteld. De onderzoeksresultaten legt het auditteam vast in bevindingen. Deze geven de feitelijk aangetroffen situatie weer. De eventuele verschillen tussen de gewenste (toetskader) en de aangetroffen situatie (bevinding) komt in de analyse naar voren. De conclusie beschrijft de mogelijke gevolgen van dit verschil en geeft het risico weer dat daarmee samenhangt.

3. Rapporteren (wederhoor en landelijk beeld)

De onderzoeksresultaten worden beschreven in een conceptrapport. De onderzochte regionale diensten kunnen hierop reageren. Deze fase heet het 'wederhoor'. Het gaat hier om het vermijden van feitelijke onjuistheden.



Het rapport is definitief na verwerking van het wederhoor en de reacties van de overige regionale diensten of waterschappen, die ook om een reactie worden gevraagd ten behoeve van het 'landelijk beeld'. Wederhoor en landelijk beeld worden in hoofdstuk 3 van het rapport weergegeven.

Het auditteam verbindt in het rapport aan elke bevinding een conclusie. Ook maakt het een risico-inschatting op basis van 'expert judgement'. Vastgesteld wordt de mate van risico (zie tabel hieronder) en het soort risico: er kan sprake zijn van een *politiek, organisatorisch, bestuurlijk-juridisch, economisch, veiligheids- en/of milieurisico*.

	Verwaarloosbaar risico: actie niet noodzakelijk
	Aandachtspunt: verdient aandacht, bijvoorbeeld in kader van kwaliteitszorg
	Gering risico: actie te ondernemen binnen een termijn van 1 tot 2 jaar
	Aanmerkelijk risico: actie te ondernemen op de korte termijn
	Groot risico: onmiddellijke actie noodzakelijk
	Onbekend risico: nader onderzoek noodzakelijk; op basis hiervan vervolgacties benoemen

4. Verbeterplan, oordeel inspectie, openbaarmaking, beleidsadvies

De inspecteur-generaal van de Inspectie VenW biedt de directeur-generaal van Rijkswaterstaat en de hoofdinspecteur van de toezichteenheid Waterbeheer het definitieve rapport aan. Daarbij kan het verzoek worden gedaan om een verbeterplan op te stellen. Tegelijkertijd wordt door de inspecteur-generaal het rapport aangeboden aan de staatssecretaris.

Op het moment dat een verbeterplan aangeleverd is, zal de staatssecretaris een tweede keer geïnformeerd worden. De inspecteur-generaal geeft dan een oordeel over het verbeterplan.

Het rapport wordt via Internet openbaar gemaakt. De unit Inspectie/Audit geeft eventueel een advies over wet- en regelgeving of over de aansturing aan bijvoorbeeld het Directoraat-Generaal Water.





Colofon

Uitgever
Inspectie Verkeer en Waterstaat,
toezichteenheid Waterbeheer

Auditteam
ing. T.J. Hombergen (IVW)
Mw. ir. K.M. van den Berg (IVW)
dr. ir. R.G.H. van Ark (DHV)
drs. J.P.C. Broumels (DHV)
Mw. drs. S.M. Eygenraam (DHV)

Adres
Noorderwagenplein 6
Postbus 61
8200 AP Lelystad

Telefoon
(0320) 29 9500

Fotografie
Inspectie Verkeer en Waterstaat en
Axipress Lelystad

Akkoord
Unitmanager: ir. F. Dijkman
04 december 2008 (paraaf)

Projectleider: ing. T.J. Hombergen
04 december 2008 (paraaf)