VROM Inspectie

www.vrom.nl

Handhaving Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders

Handhaving Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders

Inhoud

Samenvatting **05**

1 Inleiding **06**
1.1 Achtergrond van het onderzoek 06
1.2 Doel van het onderzoek 06
1.3 Uitgangspunten 06
1.4 Relatie met huidige ontwikkelingen 07
1.5 Leeswijzer 08

2 Onderzoeksmethode **09**
2.1 Algemeen 09
2.2 Toetsingskader 09
2.3 Fase-indeling 11

3 Resultaten onderzoek **12**
3.1 Inleiding 12
3.2 Verdeling over de fasen voor de vier hoofdthema's 12
3.3 Samenvatting van de belangrijkste resultaten 15

4 Conclusies en aanbevelingen **17**
4.1 Inleiding 17
4.2 Het onderzoek 17
4.3 Conclusies over de onderzoeksopzet 17
4.4 Conclusies over de vier hoofdthema's 18
4.5 Conclusies voor het onderzoek 19
4.6 Aanbevelingen 21

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSRESULTATEN PER INDICATOR **24**
BIJLAGE 2: TOELICHTING OP DE INDICATOREN **31**
BIJLAGE 3: TOELICHTING OP DE ONDERZOEKSMETHODE **33**
BIJLAGE 4: SAMENVATTING VAN HET BOUWSTOFFENBESLUIT **34**
BIJLAGE 5: TAKEN UIT DE CIRCULAIRE VAN DE MINISTER VAN VROM **35**
BIJLAGE 6: TAKEN UIT DE CIRCULAIRE VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT **37**
BIJLAGE 7: HET UITGEWERKTE TOETSINGSKADER **38**
BIJLAGE 8: OVERZICHT KWALITEITSCRITERIA MILIEUHANDHAVING **43**
BIJLAGE 9: OVERZICHT VAN INFORMATIEBRONNEN **45**

Samenvatting

De VROM-Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de implementatie van het Bouwstoffenbesluit bij 24 regionale waterkwaliteitsbeheerders. De hoofddoelstelling van dit onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de prestaties van de waterkwaliteitsbeheerders bij de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit, en waar mogelijk het formuleren van aanbevelingen voor verbetering daarvan.
In het onderzoek bij de waterkwaliteitsbeheerders zijn voor vier hoofdthema's verschillende aspecten onderzocht.
Het gaat om de hoofdthema's 'Organisatie en inbedding', 'Beleid', 'Preventief toezicht', en 'Repressieve handhaving'.

De belangrijkste conclusies zijn:
- De uitvoering van het Bouwstoffenbesluit door de waterkwaliteitsbeheerders is ruim onvoldoende;
  8% van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders voert de handhavingstaken op adequaat niveau uit, 42 % doet dit matig, en 50% doet het slecht.
- De waterkwaliteitsbeheerders waar de handhaving zich op adequaat niveau bevindt, kenmerken zich door een organisatie waarin de taken en bevoegdheden van het Bouwstoffenbesluit zijn vastgelegd. Veelal is een scheiding van handhavende en adviserende taak aanwezig. De informatievoorziening is goed geregeld en meldingen worden beoordeeld volgens de checklists van de HUM.

De conclusies impliceren dat er de komende jaren blijvend inspanningen verricht zullen moeten worden om de handhaving van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders op een adequaat niveau te brengen. Het gebruikte toetsingskader biedt hiervoor een goed uitgangspunt.

Aan de waterkwaliteitsbeheerders wordt aanbevolen:
- de implementatie van het Bouwstoffenbesluit onverwijld op gang te brengen;
- in de organisatie een goede structuur op te zetten waarin de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn toegewezen;
- de taken als initiatiefnemer en bevoegd gezag te scheiden tot op managementniveau.
- een goede informatiestructuur op te zetten omtrent de toepassing van bouwstoffen
- zowel intern als extern structureel voorlichting te geven over het Bouwstoffenbesluit.
- de handhaving van het bouwstoffenbesluit programmatisch aan te pakken.

Aan de Minister van VROM wordt aanbevolen:
- Met voorliggend rapport opnieuw (bestuurlijke) aandacht voor het Bouwstoffenbesluit te vragen, bijvoorbeeld binnen de opvolger van de LCCM (BLOM/ALOM).
- Een aantal definities in het Bouwstoffenbesluit eenduidiger vast te stellen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Aanleiding onderzoek
Medio 1999 is het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (kortweg het Bsb) in werking getreden. Het Bouwstoffenbesluit heeft als doel:
- beschermen van de milieuhygiënische kwaliteit van bodem en oppervlaktewater;
- stimuleren van het hergebruik van steenachtige secundaire grondstoffen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft eind 1998 aan de Tweede Kamer toegezegd een monitoringsprogramma te ontwikkelen en uitspraken te doen over onder andere de handhaving van het Bouwstoffenbesluit door de waterkwaliteitsbeheerders. De VROM-Inspectie wil met dit onderzoek informatie verzamelen om vragen over de handhaving van het Besluit door waterkwaliteitsbeheerders te kunnen beantwoorden. Een vergelijkbaar onderzoek is in 2001 door de VROM-Inspectie (toen Inspectie Milieuhygiëne IMH) uitgevoerd onder een 50-tal gemeenten.

De rol van de waterkwaliteitbeheerder
Er zijn diverse signalen geweest dat de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders aarzelend zijn opgepakt. Ook is geconstateerd dat bij de handhaving van het Bouwstoffenbesluit knelpunten zijn. Zo is het lastig vast te stellen wanneer een werk in het oppervlaktewater is gerealiseerd en of geheel is voldaan aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit.

Waterkwaliteitsbeheerders kunnen als initiatiefnemer werken realiseren waarbij bouwstoffen onder vigeur van het Bouwstoffenbesluit worden toegepast (initiatiefnemer / gebruiker). Bij het vervullen van deze rol moeten waterkwaliteitsbeheerders de regels van het Bsb naleven. Tevens hebben zij bij de stimulering van het hergebruik van secundaire bouwstoffen een voorbeeldfunctie.
Daarnaast zijn waterkwaliteitsbeheerders bevoegd gezag voor de toepassing van bouwstoffen in het oppervlaktewater en zien zij toe op de naleving van het Bouwstoffenbesluit. De rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag worden in het algemeen door één organisatie vervuld. Echter, de verantwoordelijkheid van initiatiefnemer én bevoegd gezag kan een probleem van dubbele petten opleveren; het is immers lastig om tegen jezelf handhavend op te treden. Een duidelijke scheiding van taken en een transparante organisatiestructuur is om die reden noodzakelijk.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 9 juli 1999 een circulaire vastgesteld waarin de taken van de waterkwaliteitsbeheerders in het kader van het Bouwstoffenbesluit zijn uitgeschreven. Deze circulaire, getiteld 'Uitvoering en handhaving Bouwstoffenbesluit (kenmerk HWK/AKO 6635), geeft een helder kader omtrent wijze waarop de waterkwaliteitsbeheerder invulling aan haar rol kan geven.

1.2 Doel van het onderzoek
Met het project 'Handhaving bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders' krijgt de VROM-Inspectie inzicht in de mate waarin waterkwaliteitsbeheerders het Bouwstoffenbesluit uitvoeren en handhaven.

Hoofddoelstelling
De hoofddoelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de prestaties van de waterkwaliteitsbeheerders bij de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit en waar mogelijk het formuleren van aanbevelingen voor verbetering daarvan.

De hoofddoelstelling is onder te verdelen in de volgende subdoelen:
- bepalen stand van zaken bij de handhaving van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders;
- genereren van een landelijk beeld en informeren van de beleidsdirectie BWL en de Minister van VROM;
- geven van een aanzet voor een handhavingstrategie voor het (tweedelijns) toezicht op de waterkwaliteitsbeheerders.

Uitgangspunten
Het onderzoek bij de waterkwaliteitsbeheerders is een nulmeting. De verzamelde gegevens kunnen worden gebruikt om:
- de prestaties van de waterkwaliteitsbeheerders onderling te vergelijken;
- de prestaties van de waterkwaliteitsbeheerders te vergelijken met toetsingscriteria ontwikkeld door de VROM-Inspectie;
- op een later tijdstip de handhaving van het Bouwstoffenbesluit opnieuw te toetsen.

De uitkomsten van het onderzoek zijn een stimulans voor de waterkwaliteitsbeheerders om de taken voor het

Bouwstoffenbesluit naar behoren op te pakken en te voldoen aan de wettelijke eisen.

Afbakening en onderzoeksvragen
Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit door regionale waterkwaliteitsbeheerders (dus niet Rijkswaterstaat). Gekeken is naar de rol als bevoegd gezag, de rol als initiatiefnemer en de omgang met toepassers, handhavingspartners en andere relevante actoren.
Voor het onderzoek zijn vier hoofdthema's geselecteerd die verband houden met het Bouwstoffenbesluit. Het gaat om de volgende hoofdthema's:

- Organisatie en inbedding;
- Beleid;
- Preventief toezicht;
- Repressieve handhaving.
- Organisatie en inbedding

Bij organisatie en inbedding gaat het om de voorwaarden die de waterkwaliteitsbeheerder schept binnen de eigen organisatie voor een adequate uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit.
Onderzoeksvraag: Heeft de uitvoering en handhaving van het bouwstoffenbesluit op een adequate manier een plaats gekregen in de organisatie van de waterkwaliteitsbeheerder en zijn de benodigde voorwaarden aanwezig om de taken van het Bouwstoffenbesluit uit te kunnen voeren?

Beleid
Bij beleid gaat het om de mate waarin en de manier waarop de waterkwaliteitsbeheerder de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag vormgeeft.
Onderzoeksvraag: Heeft de waterkwaliteitsbeheerder beleid opgesteld voor hergebruik van bouwstoffen (als initiatiefnemer en als bevoegd gezag) en voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit?

Preventief toezicht
Bij preventief toezicht gaat het om alle handelingen die worden verricht om overtreding van de regels van het Bouwstoffenbesluit te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om het controleren van meldingen, het actief binnenhalen van meldingen en het geven van voorlichting.
Onderzoeksvraag: Voert de waterkwaliteitsbeheerder het preventief toezicht op adequaat niveau uit volgens de aanwijzingen in het Bouwstoffenbesluit, de circulaires van VROM en V&W en de Handhavings- en UitvoeringsMethode (HUM)?

Repressieve handhaving
Bij repressieve handhaving gaat het om alle handelingen die worden uitgevoerd nadat een overtreding is vastgesteld of indien een redelijk vermoeden bestaat van een strafbaar feit. Het gaat bijvoorbeeld om het uitvoeren van gerichte controles n.a.v. eerder geconstateerde overtredingen, schrijven van waarschuwingsbrieven en de toepassing van het handhavingsprotocol.
Onderzoeksvraag: Treedt de waterkwaliteitsbeheerder bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op bij overtreding van het Bouwstoffenbesluit?

Relatie met huidige ontwikkelingen
Bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders is overeenstemming dat bij de uitvoering van het milieubeleid, de handhaving in de praktijk nog een zwakke schakel is. Dat geldt voor zowel de kwaliteit van de besluitvorming als voor de kwaliteit van de uitvoering. Voorbeelden als de vuurwerkcalamiteiten van Enschede en Volendam hebben aangetoond dat een (verdere) professionalisering van de handhaving noodzakelijk is. Hetgeen ook in de discussienota "Met recht verantwoordelijk" (VROM, 2001) is aanbevolen.

In oktober van dit jaar heeft het Ministerie van VROM in samenwerking met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterkwaliteitsbeheerders (UvW) kwaliteitscriteria opgesteld waaraan alle handhavingsorganisaties moeten gaan voldoen. Het doel van de kwaliteitscriteria is:
- het verbeteren van het naleefgedrag door een inzichtelijke en samenhangende handhaving;
- het vergroten van de professionaliteit en de kwaliteit van de handhaving;
- het stimuleren van de samenwerking tussen handhavingspartners.

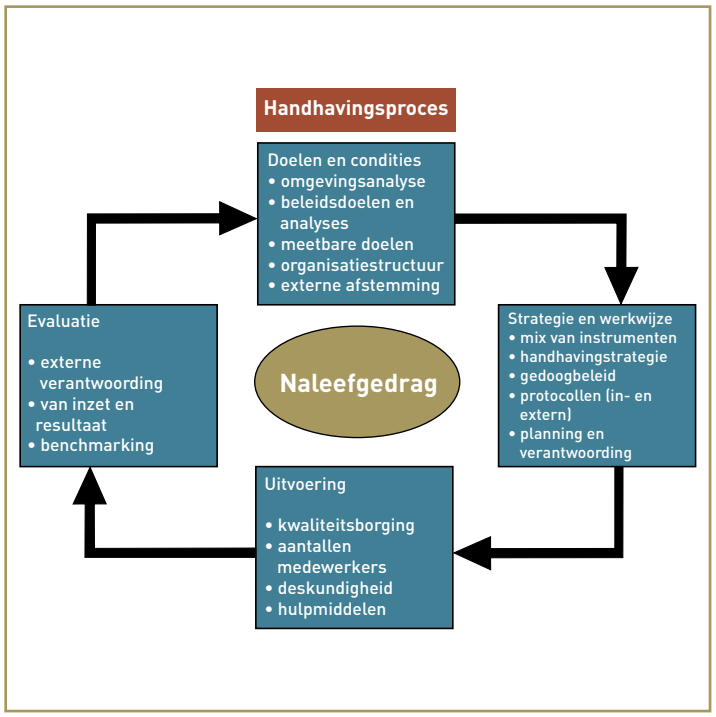
De kwaliteitscriteria zijn gebaseerd op het zogenaamde "adequate handhavingsproces" van de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM). In hoofdlijnen gaat het erom dat

binnen een handhavingsorganisatie, adequate handhaving een continu verbeterproces is dat verloopt in vier stappen:
- vertaling van de te handhaven wet- en regelgeving naar Doelen en condities;
- opstellen van een Strategie en werkwijze;
- Uitvoering van de handhavingstaken;
- Evaluatie van de handhavingsinspanningen.

In de vier processtappen gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van meetbare doelstellingen, de beschikbaarheid van middelen en capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken, integratie en samenwerking binnen en buiten de eigen organisatie, de aanwezigheid van voldoende kennis en vaardigheden en het daadwerkelijk uitvoeren van de handhavingstaken. In figuur 1 is het adequate handhavingsproces schematisch weergegeven.

Het onderzoek naar de handhaving van het Bouwstoffenbesluit is gestart voordat de kwaliteitscriteria zijn opgesteld. Hoewel de criteria in dit onderzoek niet helemaal gelijk zijn aan de hierboven genoemde kwaliteitscriteria zijn er raakvlakken.
Om die reden zijn in hoofdstuk 4 (conclusies en aanbevelingen) aanbevelingen gedaan om de onderzoeksresultaten te koppelen aan de kwaliteitscriteria handhandhaving. In bijlage 8 is een overzicht van de kwaliteitscriteria opgenomen.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeks- en beoordelingsmethode. Beschreven worden de gebruikte toetscriteria en het fasenmodel op basis waarvan het niveau van uitvoering en handhaving is beoordeeld. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten voor de vier hoofdthema's (organisatie en inbedding, beleid, preventief toezicht, handhaving). Tevens zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen samengevat. De resultaten per indicator zijn in bijlage 1 opgenomen. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanbevelingen voor het gehele onderzoek opgenomen.



Figuur 1: Adequate handhavingsproces volgens de kwaliteitscriteria milieuhandhaving

2. Onderzoeksmethode

2.1 Algemeen
Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de handhaving door waterkwaliteitsbeheerders en de manier waarop de VROM-Inspectie haar tweedelijns toezicht kan uitoefenen, zijn alle zevenentwintig regionale waterkwaliteitsbeheerders verzocht mee te werken aan het onderzoek. Drie waterkwaliteitsbeheerders hebben om verschillende reden niet meegewerkt aan het onderzoek.

In het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

→ Informeren van de waterkwaliteitsbeheerders door de VROM-Inspectie
De 27 waterkwaliteitsbeheerders zijn schriftelijk geïnformeerd over het onderzoek. Verzocht is om mee te werken aan het onderzoek en om de toezending van relevante documenten.

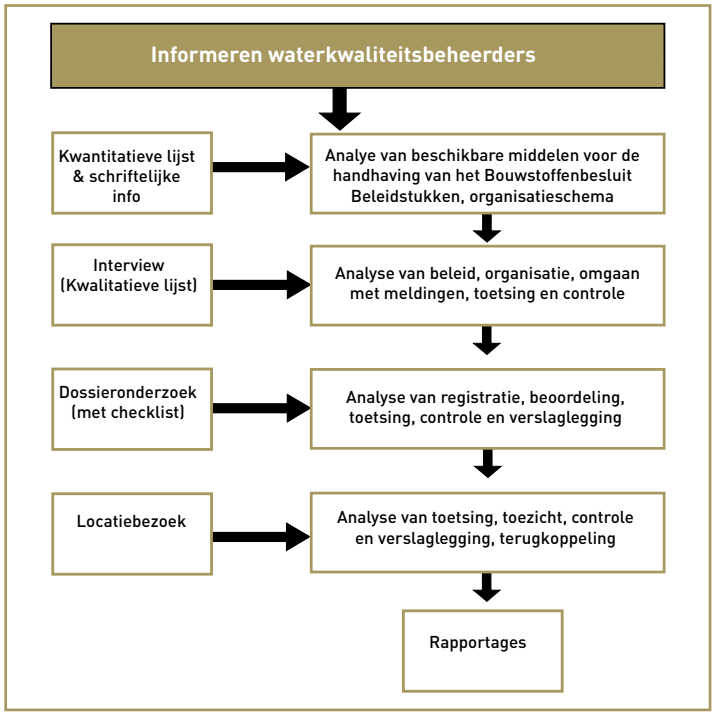
→ Uitvoeren van het onderzoek
Voor het onderzoek zijn gegevens verzameld met behulp van een:
- een interview waarbij een kwalitatieve is ingevuld;
- documentenstudie en een kwantitatieve vragenlijst;
- (meldingen) dossieronderzoek met behulp van een checklist;
- een locatiebezoek.

Bij de interviews zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de afdeling Vergunningverlening en handhaving. In een enkel geval zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de afdeling Uitvoering of Beheer en Onderhoud. Bij het dossieronderzoek zijn vijf dossiers bestudeerd.

→ Opstellen rapportage en terugkoppeling
De gegevens zijn verwerkt in een bezoekverslag. Dit verslag is ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden. Vervolgens zijn de gegevens verwerkt in een tussenrapportage met conclusies en aanbevelingen voor de individuele waterkwaliteitsbeheerders. De tussenrapportage is aan de bestuurders toegezonden.

Van het gehele onderzoek is voorliggend eindrapport opgesteld.

In bijlage 3 is een toelichting op de gevolgde werkwijze opgenomen. Figuur 1 geeft de werkwijze schematisch weer.



Figuur 2 : Werkwijze in het onderzoek

2.2 Toetsingskader
Om de inspanningen van de waterkwaliteitsbeheerders te meten is in overleg met de projectbegeleidingscommissie een toetsingskader opgesteld. Vergelijking van de bevindingen per waterkwaliteitsbeheerder leidt tot een conclusie over het niveau waarop het Bouwstoffenbesluit wordt uitgevoerd en gehandhaafd.
Het gebruik van het toetsingkader als meetlat maakt een éénduidige beoordeling mogelijk en vergroot de betrouwbaarheid van de analyse.

In het toetsingskader zijn voor de vier hoofdthema's twaalf indicatoren en toetscriteria opgenomen. Met behulp van de indicatoren worden de inspanningen van de waterkwaliteitsbeheerders beoordeeld. Tabel 1 geeft een overzicht van de twaalf indicatoren en wat deze meten.

Indicatoren	Geeft inzicht in
1. Organisatie en inbedding	
1a. Structuur en positie	- De mate waarin de taken en functies uit het Bsb in de organisatie zijn ingebed.
1b. Middelen en menskracht	- De mate waarin budget en capaciteit voor de uitvoering van de taken uit het Bsb beschikbaar zijn.
1c. Informatiestructuur	- De aanwezigheid van een informatiestructuur voor het Bsb en onderwerpen die voor de handhaving van het Bsb van belang zijn.
2. Beleid	
2a. Beleid hergebruik	- De aanwezigheid van beleid voor hergebruik van secundaire bouwstoffen bij eigen werken.
2b. Beleid handhaving	- De aanwezigheid van vastgesteld handhavingsbeleid.
3. Preventief toezicht	
3a. Voorlichting	- De mate waarin zowel intern als extern voorlichting over het Bsb wordt gegeven.
3b. Beoordeling meldingen	- De manier waarop meldingen en kwaliteitsgegevens worden beoordeeld, het gebruik van de HUM daarbij en de registratie van gegevens.
3c. Controle werken conform Keur	- De mate waarin bij Keurwerken wordt gecontroleerd of het Bsb van toepassing is. - Het gebruik van gegevens uit Keurmeldingen bij de handhaving van het Bsb.
3d. Controle werken conform Wvo	- De mate waarin bij Wvo-werken op naleving van het Bsb worden gecontroleerd.
3e. Controle verwijdering bouwstoffen	- De mate waarin wordt gecontroleerd op de verwijdering van bouwstoffen.
4. Handhaving	
4a. Handhavingsprotocol	- De beschikbaarheid van middelen voor het gebruik van het handhavingsprotocol - De mate waarin het handhavingsprotocol wordt toegepast.
4b. Repressieve handhaving	- De mate waarin wordt opgetreden bij overtredingen van het Bsb.

Tabel 1 : Indicatoren voor uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit

De indicatoren 'Structuur en positie' (1a), 'Beoordeling meldingen'(3b), 'Controle werken conform Keur' (3c) zijn essentieel voor de taak van de waterkwaliteitbeheerders. Deze onderwerpen geven handvatten voor de handhavingstrategie (werkvoorraad, prioriteitstelling, inzet middelen etc.). In hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 zijn deze drie hoofdindicatoren voor alle onderzochte waterkwaliteitsbeheerders vergeleken.
Bijlage 2 geeft een toelichting op de vier hoofdthema's en de twaalf indicatoren.

Verantwoording
De toetscriteria zijn afgeleid van de volgende beleidsdocumenten:
- Circulaire van de Minister van VROM, Uitvoering en Handhaving Bouwstoffenbesluit Kenmerk DBO/99176155, 1999;
- Circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat: Uitvoering en Handhaving Bouwstoffenbesluit, Kenmerk HKW/AKO 6635, d.d. 9 juli 1999;
- Handhavings- en Uitvoeringsmethode Bouwstoffenbesluit, Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 2000 .

In Bijlage 5 en 6 zijn de taken uit respectievelijk de circulaires van de Minister van VROM en de Minister van V&W opgenomen.

2.3 Fase-indeling
Binnen de toetscriteria is per indicator een verdeling in vier fasen aangebracht. Afhankelijk van het resultaat worden de inspanningen van de waterkwaliteitbeheerder ingedeeld in een fase. Alle fasen bij elkaar geven een beeld over het niveau van de implementatie en handhaving van het Bouwstoffenbesluit.

De volgende fasen worden onderscheiden:

Fase 1: er wordt geen uitvoering gegeven aan het onderwerp; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'onvoldoende';
Fase 2: er wordt beperkt uitvoering gegeven aan het onderwerp; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'onvoldoende;
Fase 3: de inspanningen voor het onderwerp bevinden zich op adequaat niveau'; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'de inspanningen zijn op adequaat niveau';
Fase 4: de inspanningen voor het onderwerp bevinden zich boven het adequate niveau; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'zeer goed'.

Van alle onderzochte waterkwaliteitsbeheerders zijn de prestaties per indicator gescoord aan de hand van het toetsingskader. De bevindingen zijn gebundeld om een landelijk beeld te krijgen van de stand van zaken over de handhaving van het Bouwstoffenbesluit.

In bijlage 7 is het uitgewerkte toetsingskader met fase-indeling opgenomen.

[1] Reeds in 1998 is er een HUM Bouwstoffenbesluit vastgesteld. De HUM uit 2000 is grotendeels identiek aan die van 1998.

3. Resultaten onderzoek

3.1 Inleiding
Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek. De gegevens van de vierentwintig uitgevoerde onderzoeken zijn samengevoegd en op basis van het fasenmodel zijn de resultaten per thema ingedeeld in een fase.

Van de zevenentwintig benaderde waterkwaliteitsbeheerders hebben er drie om verschillende redenen niet aan het onderzoek meegewerkt. De door hen opgevoerde redenen kunnen als volgt worden samengevat:
- gebrek aan capaciteit;
- het Bouwstoffenbesluit bevindt zich in de implementatiefase en er wordt geen specifieke aandacht aan meldingsplichtige activiteiten besteed;
- wegens reorganisatie is nog onduidelijk welke afdelingen taken en verantwoordelijkheden krijgen toegewezen in de nieuwe organisatie.

Vijf waterkwaliteitsbeheerders hebben de kwantitatieve vragenlijst niet ingevuld.

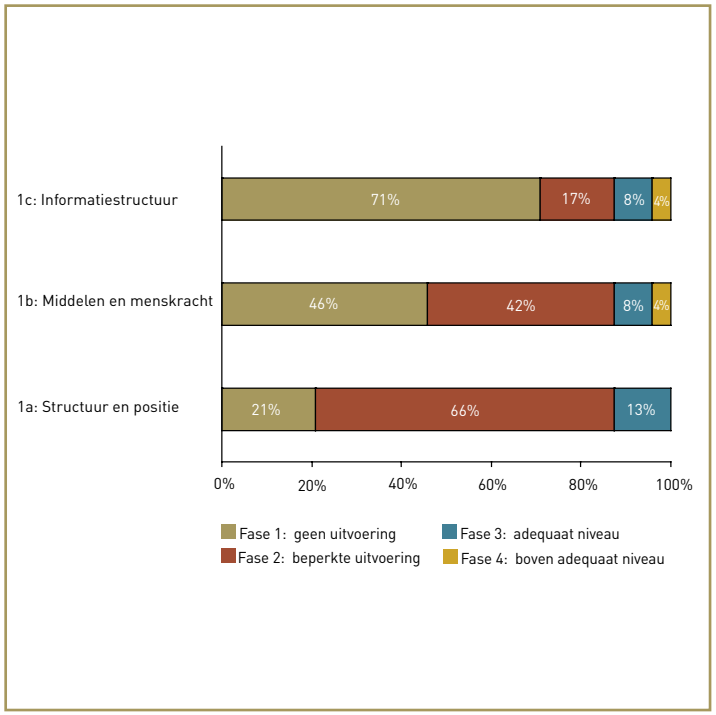
Paragraaf 3.2 bevat de resultaten in de volgorde van de vier hoofdthema's (organisatie en inbedding, beleid, preventief toezicht en handhaving). In paragraaf 3.3 zijn op basis van de vier indicatoren 'Structuur en positie', 'Beoordeling meldingen', 'Controle werken conform Keur' en 'Repressieve handhaving' de belangrijkste resultaten samengevat. In bijlage 1 zijn de onderzoeksresultaten per individuele indicator opgenomen.

3.2 Verdeling over de fasen voor de vier hoofdthema's
Thema 'Organisatie en inbedding'
Bij het thema 'organisatie en inbedding' is onderzocht in hoeverre de waterkwaliteitsbeheerder:
- de taken en functies die voortkomen uit het Bouwstoffenbesluit in de organisatie heeft geïmplementeerd en daadwerkelijk uitvoert;
- de organisatorische scheiding heeft aangebracht in de rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag;
- middelen en capaciteit vrijmaakt voor de implementatie en handhaving van het Bouwstoffenbesluit;
- de kennisopbouw en de informatievoorziening over het Bouwstoffenbesluit vormgeeft.

Uit figuur 3 blijkt dat 21 van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders voor dit thema ingedeeld is in fase 1 of 2 (geen of beperkte uitvoering).
Dit komt doordat:
- bij 88% van de waterkwaliteitsbeheerders geen of onvoldoende middelen en menskracht zijn ingezet voor de implementatie en uitvoering van de handhaving van het Bouwstoffenbesluit;
- in 88% van de gevallen geen of slechts een beperkte informatiestructuur voor het Besluit aanwezig is;
- slechts 3 van de 24 waterkwaliteitsbeheerder (13%) het Bouwstoffenbesluit structureel heeft ingebed in de organisatie. Bij 21 waterkwaliteitsbeheerders zijn de taken en verantwoordelijkheden niet of onvoldoende éénduidig toegewezen aan medewerkers of afdelingen. De mate van naleving en handhaving van het Bouwstoffenbesluit hangt voor een belangrijk deel af van de motivatie en inzet van de betrokken afdeling of medewerkers.

Drie waterkwaliteitsbeheerders zijn wel overgegaan tot implementatie van het Bouwstoffenbesluit. In die organisaties zijn de taken en verantwoordelijkheden als initiatiefnemer (private

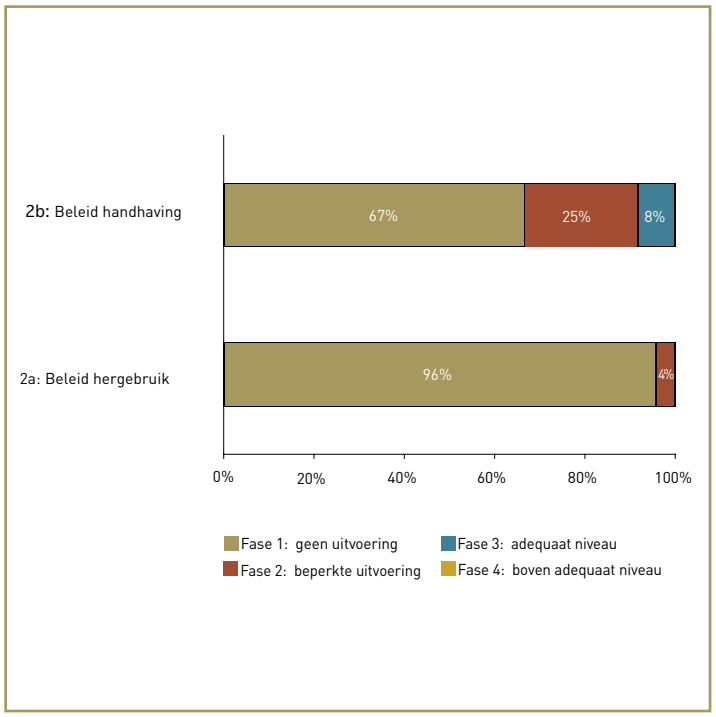
Figuur 3: Verdeling over de fasen voor het thema 'Organisatie en inbedding'



partij) en als bevoegd gezag (publiekrechtelijke partij) duidelijk gescheiden. Deze waterkwaliteitsbeheerders beschikken ook over een registratiesysteem waarin gegevens over meldingen, controles en vervolgacties worden vastgelegd.

Thema 'Beleid'
Bij het thema 'Beleid' is onderzocht of de waterkwaliteitsbeheerders:
- een beleid voor hergebruik van bouwstoffen hebben vastgelegd in bijvoorbeeld een beleidsverklaring of beleidsplan;
- de handhaving planmatig vormgeven en wat de uitgangspunten zijn bij de controle van werken (controlefrequenties, vrije veld controles etc.);
- met andere handhavingspartners samenwerken;
- het handhavingsbeleid evalueren.

Uit figuur 4 blijkt dat voor de indicator 'beleid hergebruik', 23 waterschappen (96%) zijn ingedeeld in fase 2. Voor de indicator 'beleid handhaving' zijn drie waterschappen ingedeeld in fase 3 (13%).
Dit komt doordat:
- één waterkwaliteitsbeheerder beleid voor hergebruik heeft opgesteld dat bestuurlijk is vastgesteld.
  Dit beleid wordt nog niet geëvalueerd op het behalen van de beleidsdoelen. Een structurele rapportage over het gebruik van bouwstoffen vindt niet plaats;
- Zes waterkwaliteitsbeheerders (25%) een beleidsnotitie voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit hebben opgesteld of aan het opstellen zijn. In de meeste gevallen gaat het om een implementatieplan waarin is opgenomen hoe de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit wordt vormgegeven.
- Bij 3 van de 24 onderzochte waterkwaliteitsbeheerders (13%) een handhavingsplan aanwezig is waarin controlefrequenties, de beschikbare capaciteit en een stappenplan of werkwijze voor de handhaving is opgenomen. In geen van de beleidsnotities is beschreven hoe wordt omgegaan met bewijsmiddelen.



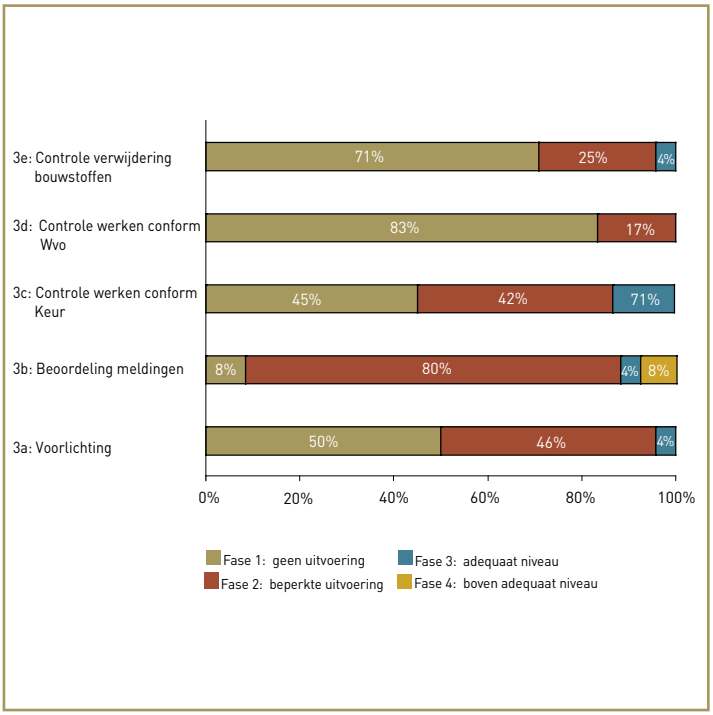
Figuur 4: Verdeling over de fasen voor het thema 'Beleid'

Thema 'Preventief toezicht'
Bij het thema 'preventief toezicht' is onderzocht in hoeverre de waterkwaliteitsbeheerders om overtredingen te voorkomen handelen volgens de criteria beschreven in de HUM en de circulaires van de Minister van VROM en V&W.

Uit figuur 5 blijkt dat het merendeel van de waterkwaliteitsbeheerders voor dit thema is ingedeeld in fase
1 en 2. Twee waterkwaliteitsbeheerders zitten voor de indicator 'beoordeling meldingen' in fase 4.
In het onderzoek is geconstateerd dat:
- de voorlichting over het Bouwstoffenbesluit zich beperkt tot de eigen organisatie (50% geeft geen voorlichting). Bij 46% is voorlichtingsmateriaal aanwezig, waarin wordt uitgelegd aan welke verplichtingen een initiatiefnemer moet voldoen;
- beperkt voorlichting wordt gegeven aan derden of initiatieven worden genomen om meldingen binnen te krijgen;
- meldingen worden beoordeeld op ontvankelijkheid en volledigheid, waarbij de checklist uit de HUM nauwelijks wordt gebruikt. In slechts enkele gevallen wordt de beoordeling vastgelegd.

Wel wordt bij diverse waterkwaliteitsbeheerders een ontvangstbevestiging aan de melder gezonden, soms met een terugmelding van de beoordeling (al dan niet akkoord, soms met een verzoek om aanvullende informatie);
- niet altijd kwaliteitsgegevens worden opgevraagd; in sommige gevallen zijn bewijsmiddelen geaccepteerd die niet voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit;
- bij 87% van de waterkwaliteitsbeheerders ontbreekt een systematische koppeling met de toepassing van materialen in of op het oppervlaktewater zoals die gemeld (moeten) worden volgens de Keur;
- werken met toepassing van categorie-2 bouwstoffen nauwelijks worden gemeld. Dit wordt door de waterkwaliteitsbeheerders als reden aangevoerd voor het feit dat er geen specifieke controles worden uitgevoerd op categorie-2 werken. In die gevallen dat er wel categorie-2 werken gemeld zijn, worden die door vier (17%) van de waterkwaliteitsbeheerders 1 keer per jaar gecontroleerd. Controles vinden niet plaats volgens de frequenties genoemd in de HUM (1 keer per jaar inspectierapport en 2-jaarlijkse controle);

Figuur 5 : Verdeling over de fasen voor het thema 'Preventief toezicht'

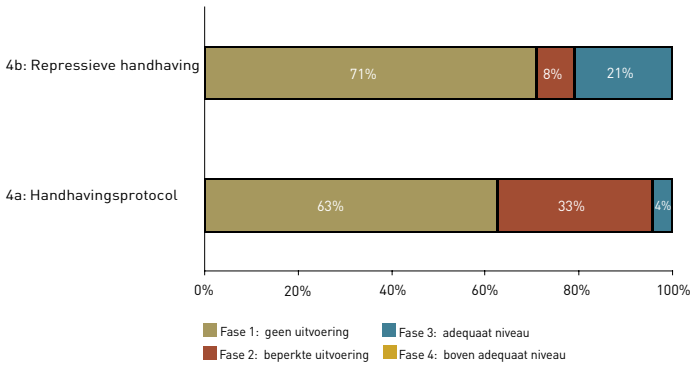


- op de verwijdering van bouwstoffen door 6 waterkwaliteitsbeheerders (25%) beperkt wordt gecontroleerd. 71% controleert niet, waarbij een aantal maal wordt gezegd dat werken pas recentelijk zijn aangelegd en 'functieverlies' nog niet aan de orde is.

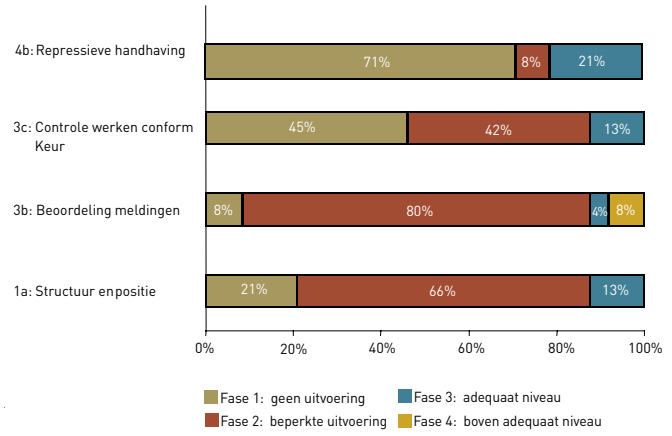
Thema 'Handhaving'

Bij het thema 'handhaving' is onderzocht in hoeverre de waterkwaliteitsbeheerder:
- budget beschikbaar stelt voor gebruik van het handhavingsprotocol;
- het handhavingsprotocol gebruikt;
- bij overtredingen geconstateerd tijdens veldcontroles, handhavend optreedt (repressieve handhaving).

Uit figuur 6 blijkt dat voor de indicator 'handhavingsprotocol' negen waterkwaliteitsbeheerders zijn ingedeeld in fase 2 en 3 (respectievelijk 8 en 1). Zeven waterkwaliteitsbeheerders zijn voor de indicator 'repressieve handhaving' ingedeeld in fase 2 en 3 (respectievelijk 2 en 5).
Dit komt doordat:
- beperkt is vastgelegd (33%) hoe en wanneer het protocol wordt ingezet. Bij slechts één beheerder is zowel beleid vastgesteld als budget gereserveerd;
- 75% van de waterkwaliteitsbeheerders geen inzicht heeft in overtredingen omdat in de praktijk de toepassing van bouwstoffen in het veld weinig tot niet wordt gecontroleerd;
- geconstateerde overtredingen niet worden gevolgd door acties als het versturen van waarschuwingsbrieven of het opmaken van proces-verbaal.



Figuur 6 :Verdeling over de fasen voor het thema 'Handhaving'



Figuur 7: Fase-indeling waterkwaliteitsbeheerders voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit

3.3 Samenvatting van de belangrijkste resultaten

Op basis van de vier hoofdindicatoren 'structuur en positie', 'beoordeling meldingen', 'controle werken conform Keur' en 'repressieve handhaving' kan een uitspraak worden gedaan over het niveau van de handhaving van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders.
'Structuur en positie' is daarbij een belangrijke voorwaarde, omdat duidelijk moet zijn wat de taken zijn die de waterkwaliteitsbeheerder als bevoegd heeft en wie ze uit moet voeren. 'Beoordeling meldingen' en 'controle werken conform Keur' zijn belangrijke indicatoren die aangeven of het proces van toezicht waar waterkwaliteitsbeheerders al uitvoering aan moeten geven (in het kader van Bsb en Keur), daadwerkelijk uitvoeren. De repressieve handhaving is de laatste schakel (output) in de keten en zou een logische uitkomst moeten zijn. Er kan pas adequaat repressief worden opgetreden als de voorwaarden en het proces van toezicht op adequaat niveau zijn.

Figuur 7 geeft een overzicht van de fase-indeling voor de vier hoofdindicatoren.

Geconstateerd wordt dat bij meer dan de helft van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders de handhaving van het Bouwstoffenbesluit zich op onvoldoende niveau bevindt. Dit komt doordat het merendeel van de waterkwaliteitsbeheerders beperkt een organisatie voor de handhaving van het Besluit heeft opgezet. Er zijn geen specifieke taken of functies voor het Bouwstoffenbesluit beschreven. De taken worden veelal uitgevoerd naast andere taken (Wvo, Keur, andere Amvb's) en zijn niet specifiek beschreven. Daarmee vallen zij tussen de wal en het schip. In de onderzochte organisaties is in veel gevallen een duidelijke scheiding tussen de rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag. Deze scheiding is bij één waterkwaliteitsbeheerder aangebracht op managementniveau.

Bij de beoordeling van de meldingen wordt slechts beperkt de HUM gebruikt. In geen van de 82 onderzochte dossiers kon worden vastgesteld waarop de melding was beoordeeld. Een verslag van de beoordeling ontbreekt in de meeste meldingsdossiers. Melders ontvangen in alle gevallen een ontvangstbevestiging

waarin wordt vermeld of de toepassing akkoord is of niet. Bij de waterkwaliteitsbeheerders is beperkt inzicht in het aantal werken van derden waarop het Bouwstoffenbesluit van toepassing is.

De waterkwaliteitsbeheerders waar de handhaving zich op adequaat niveau of boven adequaat niveau bevindt, kenmerken zich door een organisatie waarin de taken en bevoegdheden van het Bouwstoffenbesluit zijn vastgelegd. Veelal is een scheiding van handhavende en adviserende taak aanwezig. De informatievoorziening is goed geregeld en meldingen worden beoordeeld volgens de checklists van de HUM. Bij bijna alle waterkwaliteitsbeheerders is achteraf niet te achterhalen waarop de meldingen worden beoordeeld. Bij twee van de drie waterkwaliteitsbeheerders die zich in fase 3 of 4 bevinden is een koppeling met de controle op de Keur gemaakt. Bij Keuraanvragen wordt getoetst of de regels van het Bouwstoffenbesluit van toepassing zijn.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding
Dit hoofdstuk geeft de conclusies van het onderzoek 'handhaving Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders' weer. In paragraaf 4.2 zijn de onderzoeksvragen opgenomen. Paragraaf 4.3 beschrijft de conclusies over de onderzoeksopzet. In paragraaf 4.4 zijn de conclusies voor de vier onderzochte hoofdthema's weergegeven. Paragraaf 4.5 geeft een samenvatting van de conclusies voor het gehele onderzoek. Ook het oordeel van de VROM-Inspectie over de onderzoekresultaten is in die paragraaf opgenomen.Ter afsluiting zijn paragraaf 4.6 de aanbevelingen van het onderzoek opgenomen, en is in paragraaf 4.7 een globale rangorde van de 24 onderzochte waterkwaliteitsbeheerders opgenomen.

4.2 Het onderzoek
Het onderzoek is gericht op het in beeld brengen van de mate waarin de waterkwaliteitsbeheerders hun taak als bevoegd gezag voor het Bouwstoffenbesluit uitvoeren.
Hiervoor zijn in het onderzoek vier hoofdthema's met bijbehorende onderzoeksvraag ontwikkeld.

1. Organisatie en inbedding: de organisatie en de mate waarin inbedding van de taken heeft plaatsgevonden.
Onderzoeksvraag: Heeft de uitvoering en handhaving van het bouwstoffenbesluit op een adequate manier een plaats gekregen in de organisatie van de waterkwaliteitsbeheerder en zijn de benodigde voorwaarden aanwezig om de taken van het Bouwstoffenbesluit uit te kunnen voeren?

2. Beleid: de mate waarin de waterkwaliteitsbeheerder beleid heeft ontwikkeld.
Onderzoeksvraag: Heeft de waterkwaliteitsbeheerder beleid opgesteld voor hergebruik van bouwstoffen (als initiatiefnemer en als bevoegd gezag) en voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit?

3. Preventief toezicht: de mate waarin en de wijze waarop preventief toezicht wordt uitgeoefend.
Onderzoeksvraag: Voert de waterkwaliteitsbeheerder het preventief toezicht op adequaat niveau uit volgens de aanwijzingen in het Bouwstoffenbesluit, de circulaires van VROM en V&W en de Handhavings- en Uitvoerings Methode (HUM)?

4. Repressieve handhaving: de mate waarin repressieve handhaving wordt uitgevoerd.
Onderzoeksvraag: Treedt de waterkwaliteitsbeheerder bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op bij overtreding van het Bouwstoffenbesluit?
Voor de thema's is een toetsingskader gedefinieerd. Dit toetsingskader geeft aan in welke fase van uitvoering de waterkwaliteitsbeheerder zich bevindt.

Fase 1: er wordt geen uitvoering gegeven aan het onderwerp; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'onvoldoende';
Fase 2: er wordt beperkt uitvoering gegeven aan het onderwerp; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'onvoldoende;
Fase 3: de inspanningen voor het onderwerp bevinden zich op adequaat niveau'; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'de inspanningen zijn op adequaat niveau';
Fase 4: de inspanningen voor het onderwerp bevinden zich boven het adequate niveau; Indeling in deze fase leidt tot de conclusie 'zeer goed'.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn in het 2e en 3e kwartaal van 2002 bij de waterkwaliteitsbeheerders gegevens verzameld door dossieronderzoek, veldonderzoeken en gesprekken met medewerkers. De bevindingen zijn per waterkwaliteitsbeheerder vastgelegd in een verslag dat ter verificatie is voorgelegd aan de betreffende waterkwaliteitsbeheerder. De individuele resultaten en de conclusies zijn in een tussenrapportage aangeboden aan de waterkwaliteitsbeheerder.

4.3 Conclusies over de onderzoeksopzet
De conclusies over de onderzoeksopzet zijn:
- Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin de waterkwaliteitsbeheerders als bevoegd gezag de taken van het Bouwstoffenbesluit uitvoeren. De aanpak is door uitgebreide verslaglegging en verificatie per waterkwaliteitsbeheerder arbeidsintensief, maar heeft als voordeel dat toetsing van de juiste gegevens plaatsvindt.
- De onderzoeksopzet vereist medewerking van de waterkwaliteitsbeheerders. Drie van de 27 waterkwaliteitsbeheerders hebben om verschillende redenen (zie paragraaf 3.1) niet meegewerkt aan het onderzoek.
- De onderzoeksopzet is mede gebaseerd op het onderzoek naar de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit bij de gemeen-

ten in 2001. Eind 2002 is als onderdeel van de professionalisering van de handhaving, de nota 'Kwaliteitscriteria, Geen oordeel, maar een voordeel' verschenen. Hoewel de terminologie niet geheel overeenkomt sluiten de voor dit onderzoek ontwikkelde indicatoren redelijk tot goed aan bij de gedefinieerde kwaliteitscriteria (doelen en condities, strategie en werkwijze, uitvoering en evaluatie). Om die reden is een koppeling met de indicatoren uit dit onderzoek mogelijk.

4.4 Conclusies over de vier hoofdthema's

1. Organisatie en inbedding
Onderzoeksvraag: Heeft de uitvoering en handhaving van het bouwstoffenbesluit op een adequate manier een plaats gekregen in de organisatie van de waterkwaliteitsbeheerder en zijn de randvoorwaarden aanwezig om de taken van het Bouwstoffenbesluit uit te kunnen voeren?

Geconstateerd wordt dat waterkwaliteitsbeheerders nog beperkt aandacht geven aan de 'organisatie en inbedding' van het Bouwstoffenbesluit. De meeste waterschappen zijn wel overgegaan tot een toedeling van taken en verantwoordelijkheden voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit. Veelal is een duidelijke scheiding aangebracht in de taken die voortvloeien voor de organisatie als initiatiefnemer (private partij) en als bevoegd gezag (publiekrechtelijke partij). De taken en functies zijn echter niet duidelijk omschreven en worden naast andere werkzaamheden uitgevoerd. Hoewel dit laatste op zich geen probleem zou mogen zijn lijkt het bij een nieuwe taak als het Bouwstoffenbesluit wellicht verstandig in de beginfase één of meerdere personen min of meer vrij te stellen voor de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit. In veel gevallen is een handhaver specifiek voor het Bouwstoffenbesluit benoemd.
De mate van uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit hangt voor een belangrijk deel af van de motivatie en inzet van de betrokken afdeling of medewerkers. Een achttal waterkwaliteitsbeheerders zijn recentelijk gefuseerd of aan het fuseren. Bij het herzien van de taken en verantwoordelijkheden in de nieuwe organisatie blijkt in veel gevallen geen rekening te zijn gehouden met de organisatie en inbedding van het Bouwstoffenbesluit.

Bij de meeste waterkwaliteitsbeheerders hebben medewerkers cursussen gevolgd of voorlichting gehad. Drie waterkwaliteitsbeheerders beschikken over een goede informatiestructuur en informatievoorziening over de toepassing van bouwstoffen.

2. Beleid
Onderzoeksvraag: Heeft de waterkwaliteitsbeheerder beleid opgesteld voor hergebruik van bouwstoffen (als initiatiefnemer en als bevoegd gezag) en heeft de waterkwaliteitsbeheerder beleid opgesteld voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit?

Geconstateerd wordt dat vrijwel geen enkele waterkwaliteitsbeheerder adequaat beleid heeft ontwikkeld voor het hergebruik van bouwstoffen bij eigen werken. Hoewel de meeste waterkwaliteitsbeheerders wel een algemeen handhavingsbeleid hebben, hebben slechts twee van de 24 waterkwaliteitsbeheerders handhavingsbeleid voor het Bouwstoffenbesluit geformuleerd en bestuurlijk vastgesteld.

Uit de dossieronderzoeken blijkt dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met de acceptatie van overige bewijsmiddelen. Bewust of onbewust wordt ook niet altijd rekening gehouden met de eisen uit het Bouwstoffenbesluit of de circulaire over overige bewijsmiddelen van de Minister van VROM[2]. Geconstateerd is dat niet altijd volgens de eisen van het Bouwstoffenbesluit wordt gehandeld.

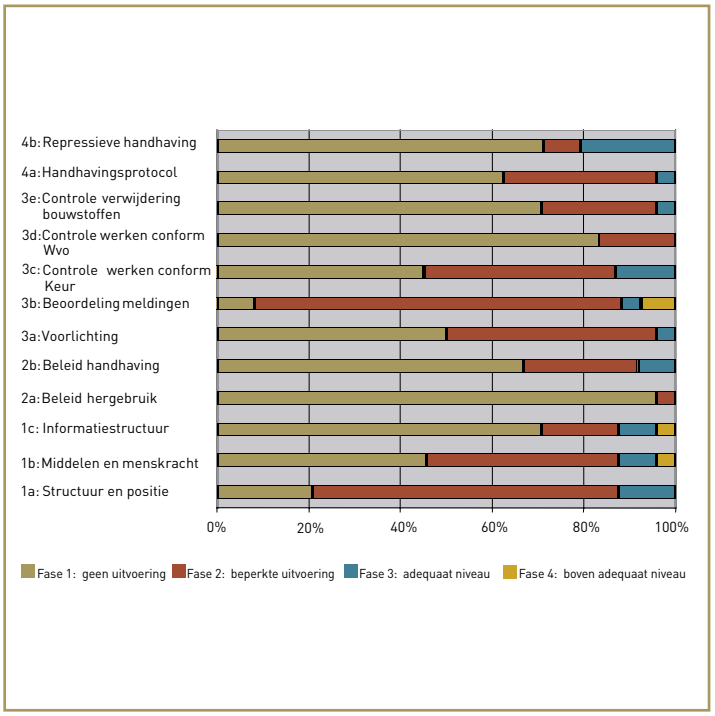
3. Preventief toezicht
Onderzoeksvraag: Voert de waterkwaliteitsbeheerder het preventief toezicht op adequaat niveau uit volgens de aanwijzingen in het Bouwstoffenbesluit, de circulaires van VROM en V&W en de Handhavings- en Uitvoerings Methode (HUM)?

Drie waterkwaliteitsbeheerders geven adequaat tot boven adequaat invulling aan het preventief toezicht. Eén van de drie waterkwaliteitsbeheerders geeft intern en extern planmatig voorlichting over het Bouwstoffenbesluit.
De drie waterkwaliteitsbeheerders beoordelen de meldingen op alle aspecten van de HUM en leggen de gegevens vast in een geautomatiseerd registratiesysteem.
Geconstateerd is dat deze drie waterkwaliteitsbeheerders ook actief meldingen binnenhalen via de Keur, indien zij daarvoor het bevoegd gezag zijn. Hoewel circa 2400 meldingen (vanuit het Bsb of via de Keur) zijn ontvangen door alle waterkwaliteitsbeheerders wordt slechts 8% daarvan gecontroleerd. Daarbij is geen prioritering aangegeven.

4. Repressieve handhaving
Onderzoeksvraag: Treedt de waterkwaliteitsbeheerder bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op bij overtreding van het Bouwstoffenbesluit?

De grote meerderheid van de waterkwaliteitsbeheerders (18) heeft geen inzicht in overtredingen en er wordt niet of nauwelijks handhavend opgetreden. Dit komt omdat in de praktijk weinig tot geen (veld)controles op overtredingen bij de toepassing van bouwstoffen plaatsvinden. Dit is ook gebleken tijdens de veldonderzoeken waar in een aantal gevallen de werken voor het eerst zijn bezocht of de toepassingslocatie niet direct bekend was. Het blijkt dat de beheerders die wel adequaat optreden (5) de taken van het Bouwstoffenbesluit duidelijk in de organisatie hebben ingebed. Deze groep heeft een systematische gegevensregistratie en beoordeelt de meldingen volgens de HUM.
Het gebruik van het handhavingsprotocol wordt beperkt mogelijk gemaakt. Van de acht waterkwaliteitsbeheerders die budget beschikbaar hebben voor de inzet van het protocol, heeft één ook beleid daarvoor opgesteld. Overigens moet worden opgemerkt dat een daadwerkelijke inzet van het handhavingsprotocol slechts sporadisch nodig zal zijn. Dit is eigenlijk alleen aan de orde wanneer de bij toegepaste bouwstoffen getoonde kwaliteitsverklaringen gegronde redenen geven aan te nemen dat deze verklaringen niet in overeenstemming zijn met de toegepaste bouwstoffen.

In figuur 8 is voor de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders de fase-indeling per indicator weergegeven.



Figuur 8: Fase-indeling voor de twaalf indicatoren

4.5 Conclusies voor het onderzoek
Er zijn geen waterkwaliteitsbeheerders die voor alle indicatoren het adequate niveau behalen. Van de drie waterkwaliteitsbeheerders die de handhaving van het Bouwstoffenbesluit op adequaat niveau hebben is de organisatie en inbedding in alle gevallen goed geregeld.

Uit de onderzoeksresultaten (zie hoofdstuk 3) blijkt dat bij de implementatie van het Bouwstoffenbesluit drie waterkwaliteitsbeheerders voorlopen. Zij beschikken over voldoende kennis en deskundigheid om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Deze waterkwaliteitsbeheerders constateren bij de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit een aantal inhoudelijke problemen. Zo wordt het ontbreken van afspraken over de grens tussen land- en waterbodem als lastig ervaren. Daarnaast bljkt uit de interviews en het dossier-onderzoek dat overtredingen van het Bouwstoffenbesluit door de waterkwaliteitsbeheerders worden geconstateerd waartegen nog niet bestuurs- of strafrechtelijk wordt opgetreden. Er zou in deze gevallen uiteraard

[2] Per circulaire heeft de minister van VROM gezegd dat alleen bewijsmiddelen kunnen worden toegelaten als overig bewijsmiddel, als er een directe en aantoonbare relatie is tussen enerzijds de gebruikte onderzoeks-methode en anderzijds een partijkeuring.

wel opgetreden moeten worden, en het is niet geheel duidelijk waar het achterwege blijven van dit optreden aan te wijten is.

Bij twintig waterkwaliteitsbeheerders is onvoldoende duidelijk wie in de organisatie verantwoordelijk is voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit. Daarnaast hebben de meeste waterkwaliteitsbeheerders niet of onvoldoende inzicht in het aantal, de aard en de locaties van werken waarop het Bouwstoffenbesluit van toepassing is. Doordat een goede informatiestructuur voor het Bouwstoffenbesluit ontbreekt, kan niet goed worden bepaald in hoeverre het Bouwstoffenbesluit in het beheersgebied wordt nageleefd. De consequentie is dat ook voor de handhaving het inzicht ontbreekt omtrent de werkvoorraad die daaruit volgt. Bij bijna alle waterkwaliteitsbeheerders ontbreekt een vastgestelde strategie en werkwijze om het Bouwstoffenbesluit te handhaven. Daarmee is het niet mogelijk om systematisch toezicht te houden en de repressieve handhaving van het Bouwstoffenbesluit op een adequaat niveau op te pakken. Zoals blijkt bij 'repressieve handhaving' wordt momenteel nauwelijks opgetreden tegen overtredingen. Dit kan uiteraard gevolgen hebben. Niet alleen op milieuhygiënisch vlak (grote recente incidenten als de rijksweg A16 en het Getsewoud zijn hier goede voorbeelden van), maar ook op bestuurlijk vlak. In onderstaande wordt hier nader op ingegaan.

Bestuurlijke risico's
Eén van de hoofdtaken van de overheid is handhaving. Van de overheden mag verwacht worden dat zij deze taak goed uitvoeren. Dit betekent dat overheden moeten zorgen voor transparante handhaving, duidelijke handhavingsdoelstellingen en -strategieën, inzet van handhavingsmiddelen en weergave van resultaten van handhavingssancties.
De gebrekkige uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit brengt bestuurlijke risico's voor waterkwaliteitsbeheerders met zich mee. Deze risico's bevinden zich vooral op het vlak van het financiële en van het imago (geloofwaardigheid). Daarnaast spelen nog risico's met betrekking tot aansprakelijkheid en eventueel zelfs strafrechtelijke vervolging.

Financiële risico's
Wanneer de waterkwaliteitsbeheerder als initiatiefnemer de regels van het Bouwstoffenbesluit overtreed, dan is de ultieme consequentie dat toegepaste bouwstoffen tegen hoge kosten zullen moeten worden verwijderd. Dit kan eveneens aan de orde zijn wanneer bouwstoffen niet in overeenstemming met de voorschriften zijn toegepast door een andere partij, maar die partij financieel niet in staat is de verwijdering te realiseren. In die gevallen kunnen de kosten zeer hoog oplopen.

Imago/geloofwaardigheid
De waterkwaliteitsbeheerder die in strijd met de wettelijke voorschriften bepaalde handelingen verricht maakt het zichzelf niet gemakkelijk bij het handhaven van willekeurig welke andere wetgeving. Immers, wanneer men zich zelf al niet aan de regels kan houden kan men dat ook moeilijk van een ander vragen. Daarnaast is het uiteraard ook voor de algemene publieke opinie niet positief wanneer een ambtelijke organisatie geen of onvoldoende invulling geeft aan (een deel van) haar kerntaken.
Tevens kan de partnerrol onder druk komen te staan. Er worden in de organisatie van de handhaving van de milieuwetgeving tussen de handhavingspartners stelselmatig afspraken gemaakt over die handhaving. Geen invulling geven aan bepaalde taken maakt de positie van een organisatie binnen deze handhavingswereld er niet sterker op.
Sterk gerelateerd aan de problematiek van geloofwaardigheid is ook de rechtsgelijkheid. Optreden van de overheid zou altijd mede in het licht van rechtsgelijkheid plaats moeten vinden. Het gelijkheidsbeginsel kan in het geding komen wanneer de waterkwaliteitsbeheerder slechts een gedeelte van de initiatiefnemers in haar beheersgebied controleert. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de geldende rechtsregels en voorschriften daadwerkelijk worden gehandhaafd en dat de rechten en plichten die voor hen gelden ook gelden voor anderen die in gelijke omstandigheden verkeren. Voor bedrijven geldt uiteraard in het bijzonder dat een ongelijkmatige handhaving direct concurrentievervalsing met zich mee kan brengen.

Aansprakelijkheid en strafrechtelijke vervolging
De waterkwaliteitsbeheerder kan privaatrechtelijk aansprakelijk worden gesteld bij calamiteiten wanneer de handhaving van de geldende rechtsregels en voorschriften niet naar behoren wordt uitgevoerd. Dit is zeker ook het geval wanneer de waterkwaliteitsbeheerder zelf de initiatiefnemer is. Het gaat dan om (een deel van) de kosten voor het verwijderen of vervangen van bouwstoffen. Ook kan het gaan om kosten van maatregelen die een derde heeft moeten nemen om de schadelijke gevolgen van illegale handelingen ongedaan te maken of deze gevolgen te voorkomen. Men kan dan denken aan de beheerder van een

natuurgebied die wordt geconfronteerd met verontreinigd oppervlaktewater.
Strafrechtelijke vervolging kan (onder bepaalde voorwaarden) aan de orde zijn wanneer de waterkwaliteitsbeheerder als initiatiefnemer de wet overtreedt. Dat in dit geval de geloofwaardigheid van de waterkwaliteitsbeheerder eveneens een flinke deuk op loopt behoeft geen nader betoog.

Oordeel van de VROM-Inspectie
Het landelijk beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt wordt door de VROM-Inspectie als onvoldoende beoordeeld. Dit op zich opmerkelijk gezien het feit dat de handhaving van het Bouwstoffenbesluit feitelijk een vereenvoudiging is van een taak die de waterkwaliteitsbeheerders al sinds jaar en dag uit zouden moeten voeren. Immers, voordat het Bouwstoffenbesluit van kracht werd moest voor de meeste toepassingen van bouwstoffen in het oppervlaktewater een vergunning op basis van de WVO worden verleend. Met de inwerkingtreding van het Bouwstoffenbesluit zijn hiervoor algemeen geldende regels gesteld, hetgeen een vereenvoudiging van de werkzaamheden zou moeten betekenen.
Dit onderzoek vormt een nulmeting waarvan de uitkomsten een stimulans beogen te zijn voor de waterkwaliteitsbeheerders om de taken voor het Bouwstoffenbesluit naar behoren op te pakken en te voldoen aan de wettelijke eisen.

Er zijn geen eenduidige relaties tussen de geografische ligging, omvang en organisatievorm van de waterkwaliteitsbeheerders enerzijds, en de kwaliteit van de uitvoering van de taken van het Bouwstoffenbesluit anderzijds. Tijdens de interviews zijn de volgende aspecten naar voren gekomen als mogelijke verklaring voor de onvoldoende uitvoering van deze wettelijke taken: beperkte bestuurlijke betrokkenheid, onvoldoende draagvlak bij uitvoerende ambtenaren, de regelgeving wordt als zeer complex ervaren, en de inschatting van de ambtenaren dat er geen milieurampen te verwachten zijn als gevolg van het overtreden van het Bouwstoffenbesluit.

In paragraaf 4.6 worden aanbevelingen geformuleerd om de uitvoering taken voor het Bouwstoffenbesluit te verbeteren en te voldoen aan de wettelijke eisen. Daarbij wordt een aanzet gegeven voor een strategie voor het (tweedelijns) toezicht op de waterkwaliteitsbeheerders.

4.6 Aanbevelingen
In deze paragraaf zijn aanbevelingen gedaan voor:
- de onderzoeksopzet (vervolgmetingen);
- de bevordering van de taakuitoefening door de waterkwaliteitsbeheerders
- aanzet voor tweedelijns toezicht

Tevens is een aanzet gegeven voor een strategie voor het (tweedelijns) toezicht op de waterkwaliteitsbeheerders.

Aanbevelingen voor de onderzoeksopzet
Het verdient aanbeveling:
- De aanpak uit dit onderzoek zo veel mogelijk handhaven. Het uitgevoerde onderzoek is een nulmeting en kan bij een vervolgmeting worden gebruikt om:
  →de voortgang bij de implementatie van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders te meten;
  →de prestaties van de waterkwaliteitsbeheerders in de tijd te vergelijken.

- In een vervolgonderzoek de vier thema's 'organisatie en inbedding', 'beleid', 'preventief toezicht' en 'handhaving' te koppelen aan de kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de milieuhandhaving (zie bijlage 8). Zie ook aanbevelingen voor het tweede lijnstoezicht in 3.

- Onderscheid te maken in de indicatoren die bij een vervolgonderzoek in ieder geval op orde moeten zijn en de indicatoren die binnen een bepaalde termijn gerealiseerd moeten zijn. Het verdient aanbeveling om voor een vervolgmeting de indicatoren van het thema 'organisatie en inbedding', de indicatoren 'beoordeling meldingen' en 'controle werken conform Keur', alsmede de indicatoren 'handhavingsprotocol' en 'repressieve handhaving' te selecteren als de indicatoren die minimaal op orde moeten zijn.

Aanbevelingen ter bevordering taakuitoefening door de waterkwaliteitsbeheerder
- Het verdient aanbeveling om de implementatie van het Bouwstoffenbesluit binnen de organisatie onverwijld gestalte te geven. De risico's die op diverse vlakken verbonden zijn aan het niet implementeren van het besluit zijn groot.

Voor de waterkwaliteitsbeheerders zijn verschillende hulpmiddelen beschikbaar voor de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit.
Om te komen tot een adequate handhaving van het Bouwstoffenbesluit verdient het aanbeveling om:

- in de organisatie een goede structuur op te zetten waarin de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn toegewezen;
- de taken als initiatiefnemer en bevoegd gezag te scheiden tot op managementniveau. Hiermee wordt zeker gesteld dat de belangen van naleving van het Bouwstoffenbesluit op het juiste niveau binnen de organisatie worden behartigd;
- een goede informatiestructuur op te zetten omtrent de toepassing van bouwstoffen. De voorkeur gaat uit naar een geautomatiseerd systeem waarin een koppeling is gelegd met onderwerpen die voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit van belang zijn zoals de Keur en Wvo. Op die manier is ook een gestructureerde aanpak bij de handhaving mogelijk;
- zowel intern als extern structureel voorlichting te geven over het Bouwstoffenbesluit. Kennis, deskundigheid én motivatie van de medewerkers zijn belangrijke elementen om tot een adequaat niveau van handhaving van het Bouwstoffenbesluit te komen. Door voorlichting te geven aan derden kan ook het aantal meldingen en daarmee het inzicht in het naleefgedrag in het beheersgebied worden vergroot;
- de handhaving van het bouwstoffenbesluit programmatisch aan te pakken waarbij geldt: ga naar buiten, stel overtredingen vast en treedt er tegen op! De informatie opgedaan bij deze acties kan het interne leerproces ondersteunen. Bij het preventief toezicht kan het worden gebruikt om externen voor te lichten. Bovendien draagt het bij aan behoud van het imago van een betrouwbaar bevoegd gezag.

Aanbevelingen voor de Minister van VROM
De Minister van VROM (directie BWL) kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit.

- In 2001 en 2001 heeft het Bouwstoffenbesluit al prioriteit gehad bij de LCCM. In de LCCM cq zijn opvolger en het DUIV zou met voorliggend rapport opnieuw (bestuurlijke) aandacht voor het Bouwstoffenbesluit moeten worden gevraagd. Daarbij zouden via SEPH's voorbeeldprojecten kunnen worden opgezet.
- Deze en volgende rapportages geven de feiten weer over de handhaving van het Bouwstoffenbesluit. In combinatie met het aanspreken van de besturen op hun verantwoordelijkheid, geeft zij een stimulans voor de uitvoering en een adequate handhaving van het besluit.
- Daarnaast verdient het de aanbeveling definities in het Bouwstoffenbesluit eenduidiger vast te stellen (grens land- en waterbodem, definitie van een werk, hoe om te gaan met slootdempingen en kleine hoeveelheden grond, het ontbreken van eutrofiëriende parameters in het besluit, geen norm voor pH).

Aanzet voor het tweedelijnstoezicht
Bij het tweedelijnstoezicht op de uitvoering van de taken van het Bouwstoffenbesluit door de waterkwaliteitsbeheerders gaat het met name om het verkrijgen van inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de handhaving. In de inleiding (zie paragraaf 1.4) is reeds verwezen naar de recente ontwikkeling waarbij voor de handhaving van milieuwetgeving kwaliteitscriteria zijn opgesteld. Het systeem van continue verbetering in combinatie met de indicatoren uit dit onderzoek biedt perspectieven voor het tweedelijns toezicht op de handhaving. In bijvoorbeeld werkplannen kunnen voor de indicatoren doelstellingen en prioriteiten worden vastgelegd die betrekking hebben op het aantal te controleren werken, het binnenhalen van meldingen, acties op overtredingen et cetera. Aan de hand van deze indicatoren kunnen de waterkwaliteitsbeheerders de eigen resultaten volgen en hierover jaarlijks rapporteren. Op basis van deze gegevens kan de waterkwaliteitsbeheerders worden aangesproken met de daarvoor beschikbare middelen. Analyse van de gegevens (benchmarking) levert informatie op om de kwaliteit en kwantiteit van de taakuitoefening te beoordelen.

In de komende jaren zullen blijvend inspanningen verricht moeten worden om de handhaving van het Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders op adequaat niveau te krijgen. Uitgangspunt bij de beoordeling van die handhavingsinspanningen zijn de volgende drie inspanningsniveaus:

- niveau 1: inbedding van het Bouwstoffenbesluit binnen de organisatie;
- niveau 2: programmatisch oppakken van de handhavingstaken;
- niveau 3: daadwerkelijk handhaven op adequaat niveau.

RANGORDE
In voorgaande zijn de resultaten beschreven van het onderzoek naar de uitvoering van het Bsb door 24 waterkwaliteitsbeheerders. De resultaten spreker voor zich. Uit bovenstaande gegevens blijkt echter niet welke waterkwaliteitsbeheerders goed

presteren, en welke niet goed presteren. Toch zou het nuttig zijn wanneer de waterkwaliteitsbeheerders inzicht zouden hebben in het presteren van hun collega-organisaties. Immers, hiermee kan men eenvoudig bepalen waar men de kennis kan verkrijgen om de eigen uitvoering van het Bsb te verbeteren.
In onderstaande wordt een globale rangorde aangegeven voor alle onderzochte waterkwaliteitsbeheerders. Deze rangorde is als volgt vastgesteld.
Er zijn drie groepen van taken samengesteld die in afnemende mate de prioriteit weergeven. Met andere woorden, de taken uit de groep Prioriteit I zijn de belangrijkste taken, die uit de groep Prioriteit III zijn de minst belangrijke taken. De prioriteiten zijn in onderstaande tabel weergegeven):

Prioriteit I	Prioriteit II	Prioriteit III
• 1a → Structuur en Positie	• 1b → Middelen en menskracht	• 2a → Beleid hergebruik
• 3b → Beoordeling melding	• 1c → Informatiestructuur	• 2b → Beleid handhaving
• 3c → Controle werken cf de keur	• 3a → Voorlichting	• 3d → controle werken cf. de WVO
• 4a → Handhavingsprotocol		• 3e → Controle verwijdering bouwstoffen
• 4b → Repressieve handhaving		

Van elke waterkwaliteitsbeheerder is berekend wat de gemiddelde score is voor de taken die in de 3 prioriteiten zijn beschreven. Aan de hand van deze gemiddelde scores is de rangorde bepaald. Maatgevend daarbij was de score ten aanzien van prioriteit I. De hoogste score in prioriteit I leidde tot de eerste positie in de rangorde. De op één na hoogste score in prioriteit I leidde tot de tweede positie in de rangorde, enzovoort. Wanneer meerdere waterschappen ten aanzien van de taken van prioriteit I hetzelfde gemiddelde scoorden werd gekeken naar hun score in prioriteit II. Dit leidde tot een rangorde waarbij de eerste zeven posities door individuele waterschappen werden bezet, maar soms in de lagere posities meerdere schappen één positie moesten delen. Een verdere verfijning aan de hand van de taken van prioriteit III leverde geen wezenlijk extra onderscheidend vermogen op, en is dus achterwege gelaten. In onderstaande tabel is de weerslag van deze berekening te vinden:

Positie	Waterschap
1	DWR
2	Hoogheemraadschap van Schieland
3	Zuiveringsschap Limburg
4	Hoogheemraadschap van Rijnland
5	Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden
6	Hoogheemraadschap Alm en Bieschbosch
7	Hoogheemraadschap van West Brabant
8	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
	Waterschap Reest en Wieden
	Waterschap de Veluwe
9	Waterschap de Dommel
	Waterschap Hunze en Aa's
	Waterschap Noorderzijlvest
	Waterschap Zuiderzeeland
10	Waterschap Groot Salland
	Waterschap Regge en Dinkel
11	Waterschap de Maaskant
12	Waterschap de Aa
	Waterschap Zeeuwse eilanden
	Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
13	Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in het
	Noorderkwartier
	Waterschap Velt en Vecht
	Wetterskip Fryslan
14	Zuiveringsschap Rivierenland

Bijlage 1: Onderzoeksresultaten per indicator

1a. Indicator 'Structuur en positie'
Uit figuur 8 blijkt dat voor de indicator 'structuur en positie' drie (13%) van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders zich in fase 3 bevindt. Dit komt doordat bij deze waterkwaliteitsbeheerders:

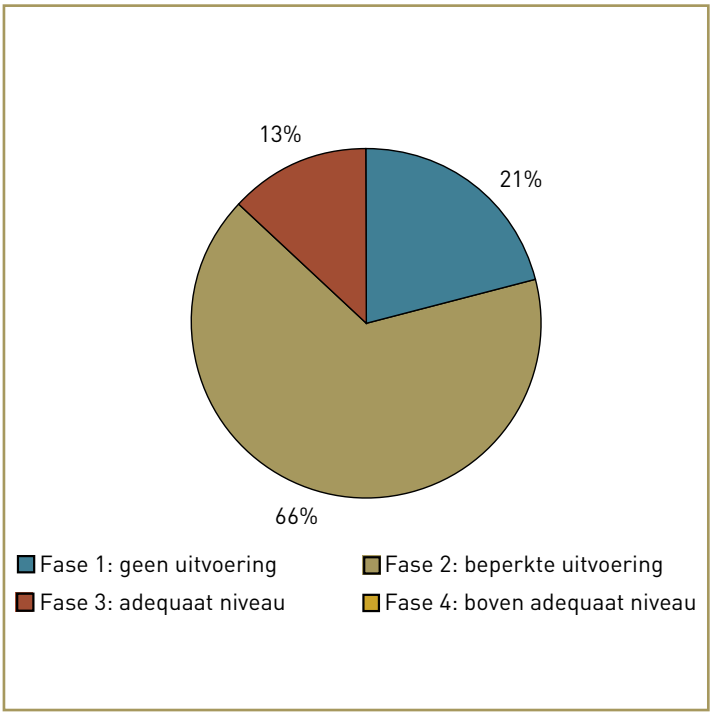
- de taken en functies uit het Bouwstoffenbesluit schriftelijk vastgelegd en bestuurlijk geaccordeerd zijn; de taken worden daadwerkelijk uitgevoerd;
- een handhaver voor het Bouwstoffenbesluit is benoemd.
- in de organisatie de rollen als initiatiefnemer en als bevoegd gezag op managementniveau zijn gescheiden.

Het merendeel van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders (67%) heeft het Bouwstoffenbesluit nog beperkt ingebed. Functieomschrijvingen waarin specifiek de Bsb-taken zijn benoemd ontbreken.

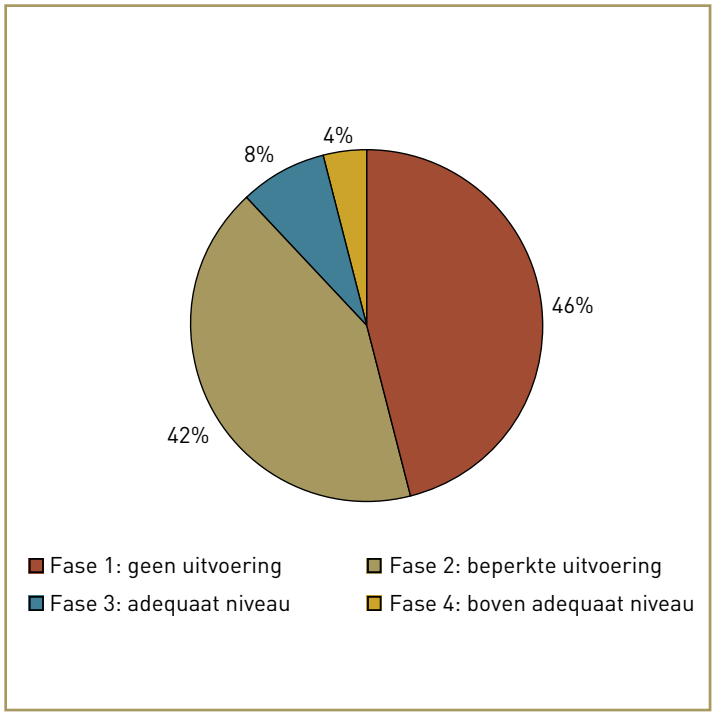
1b. Indicator 'Middelen en menskracht'
In figuur 9 is voor de Indicator 'middelen en menskracht' de verdeling over de 4 fasen weergegeven.
46% Van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders bevindt zich in fase 1. Dit komt omdat geen middelen zijn vrijgemaakt en geen capaciteit beschikbaar is om de taken van het Bouwstoffenbesluit uit te voeren.

Van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders zegt 42% dat middelen zijn gereserveerd voor de uitvoering van de taken, maar dat deze beperkt zijn omgezet in structurele capaciteit voor de handhaving van het Besluit. Medewerkers voeren de taken uit naast andere werkzaamheden, waardoor de uitvoering van deze nieuwe taak wellicht wat snel in de verdrukking komt. Het blijkt dat de beschikbare middelen voornamelijk worden gebruikt voor interne voorlichting en opleiding van medewerkers.
Bij de waterkwaliteitsbeheerders die zich in fase 3 of 4 bevinden zijn uren ingepland voor de handhaving. Deze worden daadwerkelijk gerealiseerd.

Figuur 9: Fase-indeling voor de indicator structuur en positie.



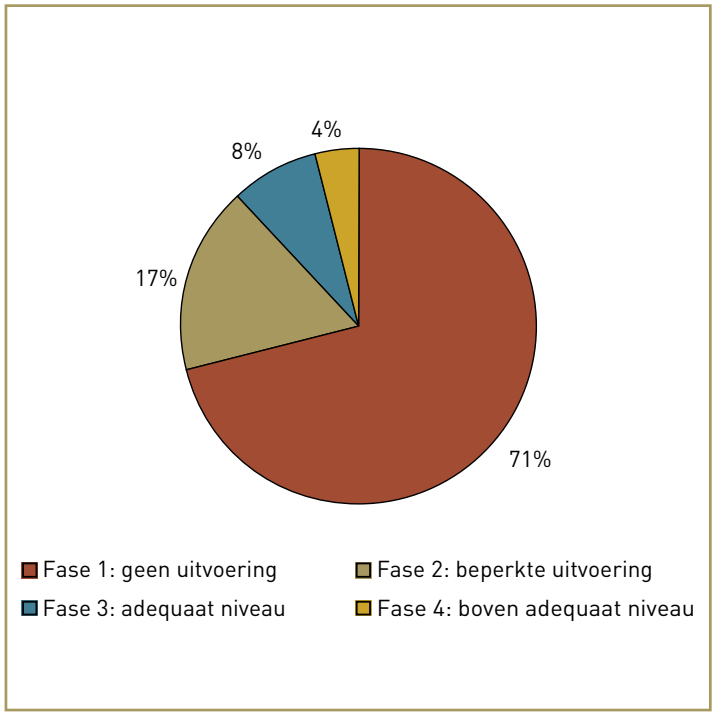
Figuur 10: Fase-indeling voor de indicator 'middelen en menskracht'.



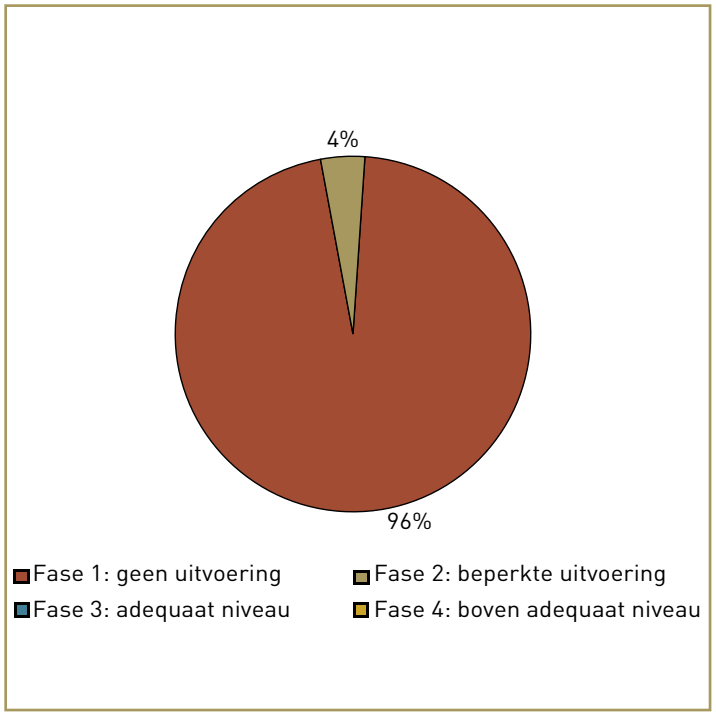
1c. Indicator 'Informatiestructuur'
Uit figuur 10 blijkt dat bij het overgrote deel (71%) van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders een informatiestructuur voor het Bouwstoffenbesluit nog niet is vormgegeven. Bij de waterkwaliteitsbeheerders bestaat onvoldoende inzicht in het aantal werken van derden dat in het beheersgebied is aangelegd. Er is inzicht in het aantal eigen werken dat is aangelegd. De waterkwaliteitsbeheerders die in fase 3 en 4 zijn ingedeeld, kenmerken zich door de aanwezigheid van een geautomatiseerd registratiesysteem dat voor eenieder toegankelijk is. Daarnaast wordt in een aantal gevallen voor de informatie-uitwisseling gebruik gemaakt van formulieren of een geleidingsysteem.

2a. Indicator 'Beleid hergebruik'
Bij dit onderdeel is onderzocht of de waterkwaliteitsbeheerders beleid voor hergebruik van bouwstoffen hebben vastgelegd in bijvoorbeeld een beleidsverklaring of beleidsplan. Vanuit het Bouwstoffenbesluit is dit niet verplicht. Echter, door een beleid voor hergebruik te formuleren heeft het waterkwaliteitsbeheerder ook een voorbeeldfunctie. Dit kan de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit ondersteunen.
Uit figuur 11 blijkt dat 23 waterkwaliteitsbeheerders (96%) geen beleid voor hergebruik van secundaire bouwstoffen hebben opgesteld. Eén waterschap heeft beperkt beleid opgesteld voor de toepassing van
secundaire bouwstoffen. Dit is niet bestuurlijk vastgelegd. Twee waterkwaliteitsbeheerders hebben een inkoopbeleid voor bouwstoffen.

Figuur 11: Fase-indeling voor de indicator 'informatiestructuur'.



Figuur 12: Fase-indeling voor de indicator 'Beleid hergebruik'

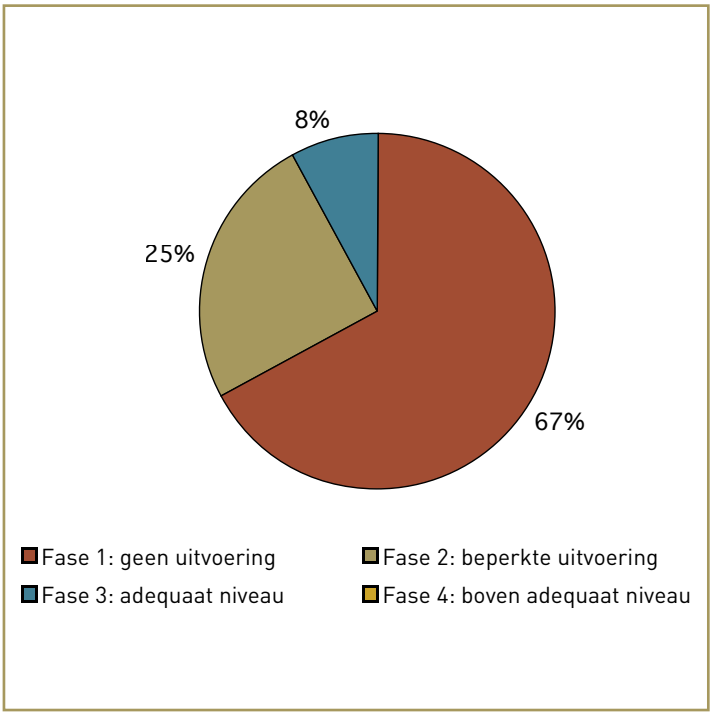


2b. Indicator 'Beleid handhaving'
Van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders heeft 21% beperkt handhavingsbeleid opgesteld. Dit beleid is veelal vastgelegd in een implementatieplan of beleidsnotitie waarin op hoofdlijnen is beschreven hoe de handhaving van het Bouwstoffenbesluit wordt uitgevoerd. Dit beleid is veelal niet bestuurlijk vastgesteld.
Drie waterkwaliteitsbeheerders hebben handhavingsbeleid opgesteld en bestuurlijk vastgelegd. Eén daarvan heeft de handhavinginspanning geprioriteerd. Zo is vastgelegd dat bij overtredingen waar de oppervlaktewaterkwaliteit het meest in gevaar komt, met hoogste prioriteit moeten worden gehandhaafd.

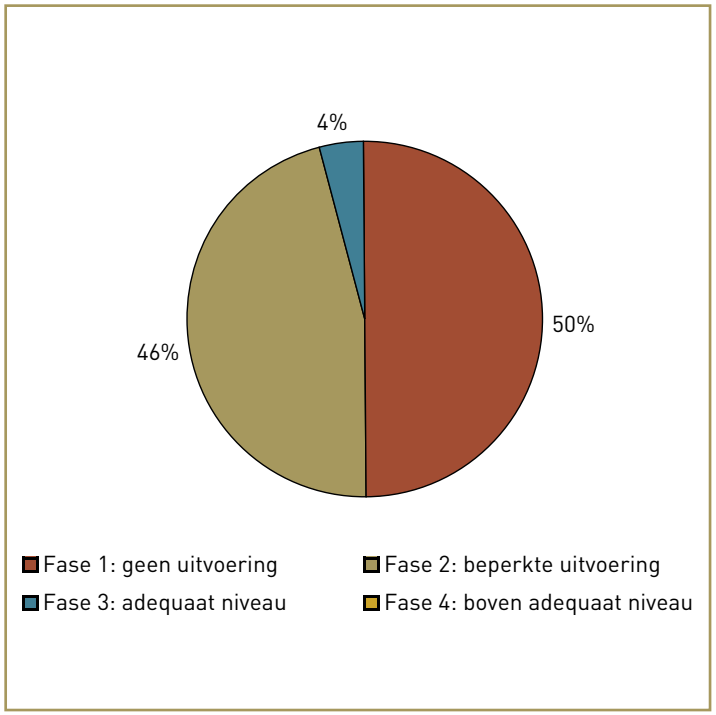
De algemene strategie die door de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders wordt gevolgd is die van het landelijk tweestappenplan voor de handhaving (preventieve en repressieve handhaving). Figuur 12 geeft de fase-indeling voor de indicator 'Beleid handhaving' weer.

3a. Indicator 'Voorlichting'
Bij dit onderdeel is onderzocht of de waterkwaliteitsbeheerders voorlichting geven over het Bouwstoffenbesluit (interne en externe bijeenkomsten, informatiebrochures etc.) en op welke manier dit gebeurt.
Uit figuur 6 blijkt dat 46% van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders voorlichting geeft en voorlichtingsmateriaal heeft over het Bouwstoffenbesluit (brochure of nieuwsbrief). De voorlichting beperkt zich in veel gevallen tot de eigen organisatie en vindt niet planmatig plaats. Van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders geeft 50% geen voorlichting over het Bouwstoffenbesluit.

Figuur 13: Fase-indeling voor de indicator 'Beleid handhaving'



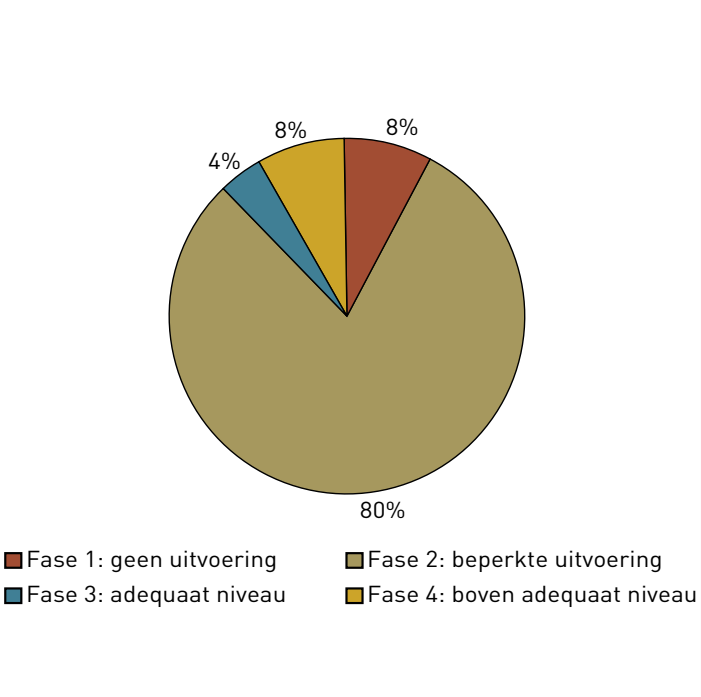
Figuur 14: Fase-indeling voor de indicator 'Voorlichting'



3b. Indicator 'Beoordeling meldingen'
Bij negentien waterkwaliteitsbeheerders zijn in 2001 totaal 1013 Bsb-meldingen ontvangen. Via Keu-aanvragen zijn 2385 meldingen en vergunningaanvragen ontvangen die ook onder het Bsb vallen; hiervan zijn er 293 gecontroleerd. Van de werken met een Keurmelding/vergunning zijn er 1605 gecontroleerd. Van vijf waterkwaliteitsbeheerders is onbekend hoeveel meldingen zij hebben ontvangen.

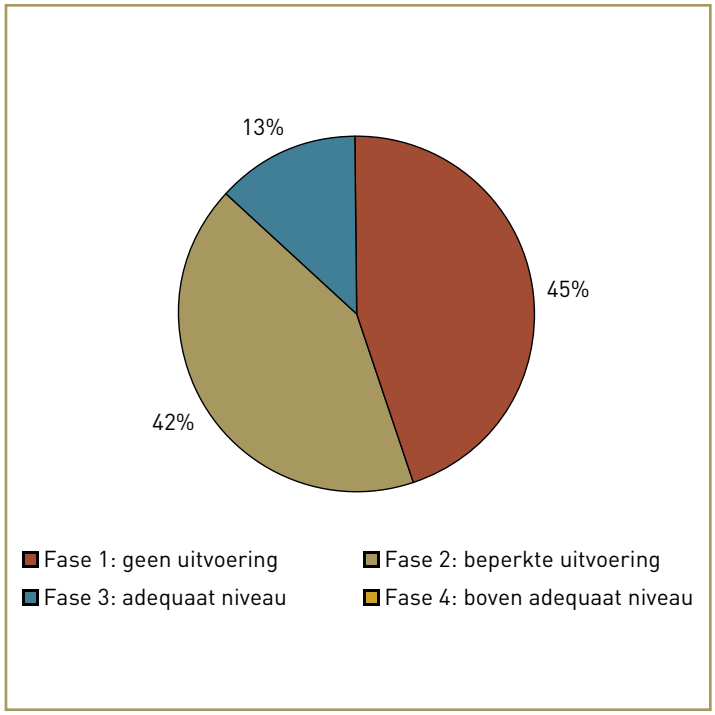
Uit figuur 15 blijkt dat negentien van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders (80%) meldingen beoordeelt op volledigheid en ontvankelijkheid. De beoordeling wordt meestal niet vastgelegd. De algemene werkwijze is dat de melder een ontvangstbevestiging ontvangt waarin wordt vermeld dat de melding akkoord of is niet. De checklist uit de HUM wordt door deze waterkwaliteitsbeheerders nauwelijks gebruikt.
Bij twee waterkwaliteitsbeheerders (8%) worden meldingen boven adequaat niveau 4 (fase 4) beoordeeld. Kenmerkend voor deze waterkwaliteitsbeheerders is dat:
- de melding wordt beoordeeld op alle aspecten van de HUM;
- de meldingsgegevens in een registratiesysteem worden vastgelegd;
- een beoordelingsverslag in het dossier aanwezig is waaruit blijkt welke vervolgacties worden ondernomen.
  Twee waterkwaliteitsbeheerders controleren de Bsb- meldingen zowel administratief als in het veld.

Figuur 15: Fase-indeling voor de indicator beoordeling meldingen



3c. Indicator 'Controle werken conform Keur'
Bij dit onderdeel is onderzocht of een koppeling is gemaakt met de controle van Keurwerken. Bij werken die onder de Keur worden uitgevoerd is er veelal sprake van toepassing van bouwstoffen. Om een inschatting te kunnen maken van de benodigde handhavinginspanning (in tijd en budget), moet er een overzicht zijn van de werken waar de waterkwaliteitsbeheerders ook het bevoegd gezag is voor het Bouwstoffenbesluit. Bij de waterkwaliteitsbeheerders die all-in waterschap[3] zijn is deze informatie reeds verspreid in de organisatie aanwezig (in meldingen, vergunningaanvragen die voor het Bouwstoffenbesluit, de Keur en in minder mate de WVO). Het gaat immers om de toepassing van steenachtige bouwstoffen in of op het oppervlaktewater. Deze toepassing moet volgens het Bouwstoffenbesluit door de initiatiefnemer bij de waterkwaliteitsbeheerders (actief) worden gemeld.
Uit figuur 15 blijkt dat drie (13%) van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders het Bsb en de Keur gekoppeld hebben. Bij deze waterkwaliteitsbeheerders worden meldingsplichtige werken structureel gecontroleerd. Dit gebeurt omdat de waterkwaliteitsbeheerder daarvoor bevoegd gezag is. Bij 42% van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders worden Keurwerken ad-hoc gecontroleerd. Bij deze waterkwaliteitsbeheerders is er beperkt of geen inzicht in het aantal meldingen dat via de Keur binnenkomt dan wel op locatie wordt gecontroleerd.

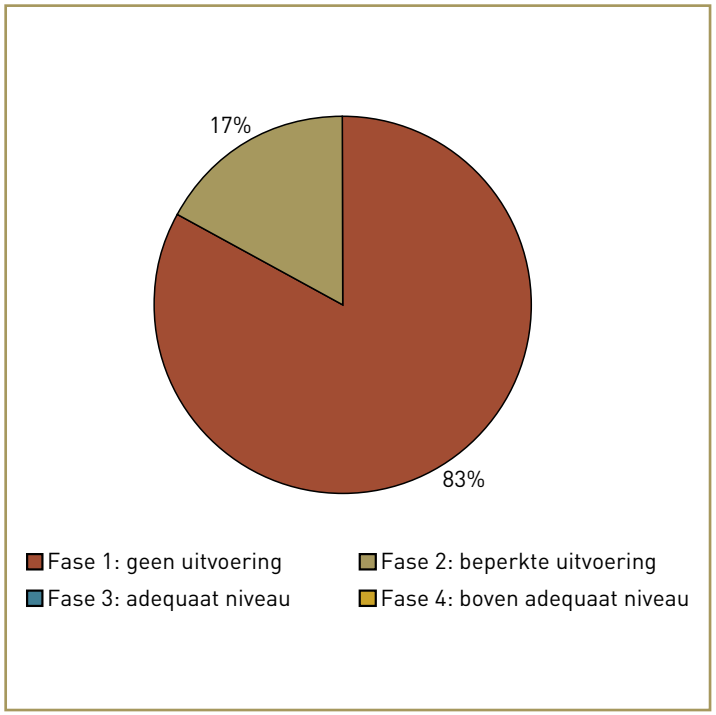
[3] Een all-in waterschap is verantwoordelijk voor zowel voor de waterkwaliteit (wettelijk kader: WVO) als de waterkwantiteit (wettelijk kader: Keur).



Figuur 16: Fase-indeling voor de indicator 'Controle werken conform Keur'

3d. Indicator 'Controle werken conform Wvo'
Volgens de gegevens uit het onderzoek vinden er vrijwel geen categorie-2 toepassingen plaats (er zijn 2 Wvo-vergunningaanvragen geregistreerd). 83% van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders voert om die reden geen controles uit. Bij vier (17%) van de waterkwaliteitsbeheerders worden beperkt controles uitgevoerd. In figuur 10 is de fase-indeling voor de indicator 'controle werken conform Wvo' weergegeven.

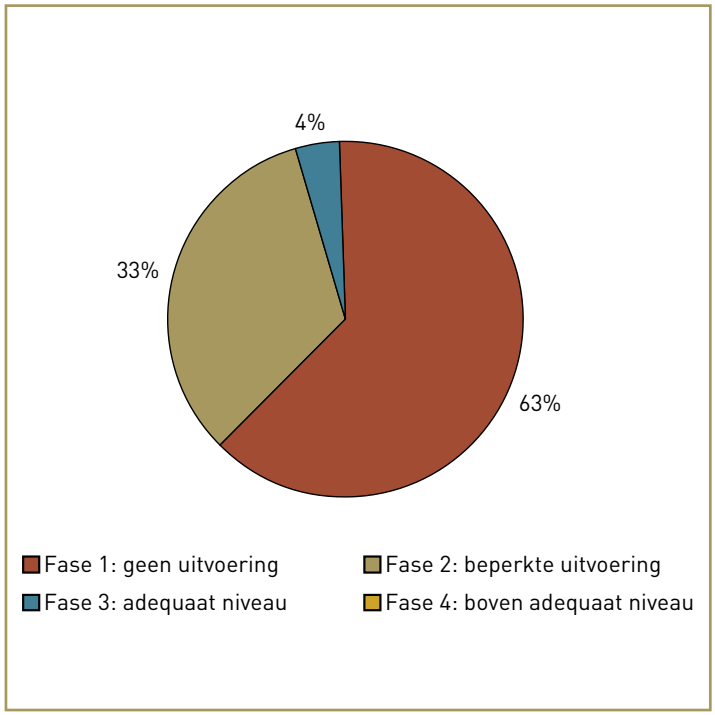
Figuur 17: Fase-indeling voor de indicator 'Controle werken conform Wvo'



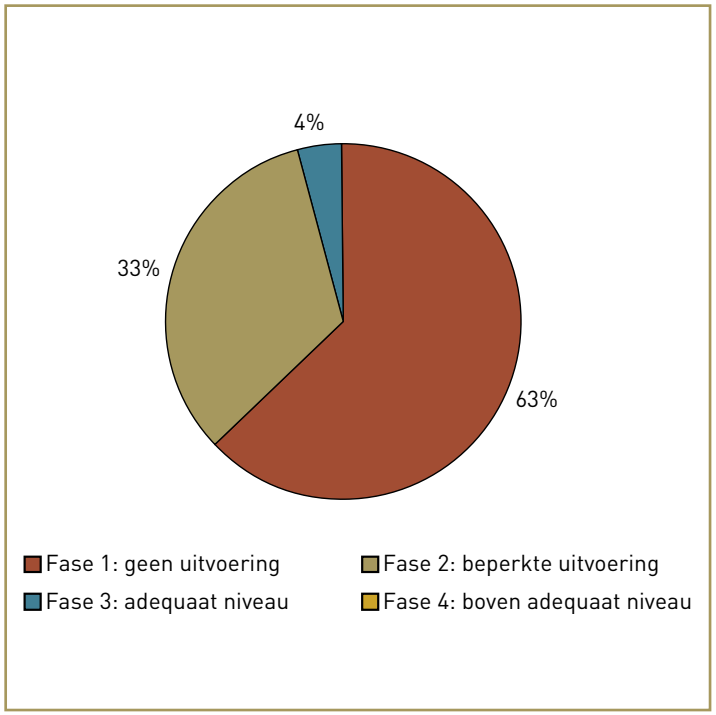
3e. Indicator 'Controle verwijdering bouwstoffen'
De toepasser van bouwstoffen heeft de verplichting om deze bouwstoffen terug te nemen als het werk zijn functie verliest. Het bevoegd gezag moet toezien op de verwijdering van de bouwstoffen. Uit figuur 17 blijkt dat één (4%) waterkwaliteitsbeheerders adequaat controleert op de verwijdering van bouwstoffen. Acht waterkwaliteitsbeheerders controleren ad hoc op de verwijdering van bouwstoffen. Van deze acht waterkwaliteitsbeheerders hebben drie een geautomatiseerd registratiesysteem waarin de toepassingslocaties is vastgelegd. Het merendeel van de waterkwaliteitsbeheerders (71%) controleert niet op de verwijdering van bouwstoffen.

4a. Indicator 'Handhavingsprotocol'
Bij de toepassing van bouwstoffen moet de toepasser kwaliteitsgegevens beschikbaar stellen. Deze gegevens moeten voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit. In geval van twijfel over de betrouwbaarheid van kwaliteitsgegevens van bouwstoffen kan het bevoegd gezag het handhavingsprotocol gebruiken om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de toegepaste bouwstoffen. Uit figuur 18 blijkt dat acht (33%) van de waterkwaliteitsbeheerders beperkt beleid hebben voor het gebruik van het handhavingsprotocol. In alle gevallen is budget beschikbaar voor de inzet van het protocol. In geen enkel geval is vastgelegd wanneer het protocol wordt gebruikt. Bij één waterkwaliteitsbeheerder is budget beschikbaar en beleid vastgesteld.

Figuur 18: Fase-indeling voor de indicator 'verwijdering Bouwstoffen'

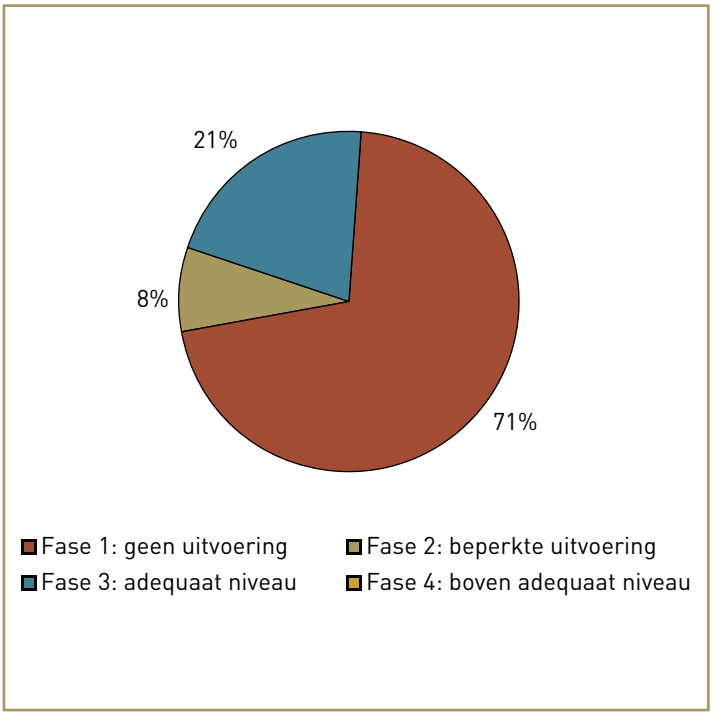


Figuur 19: Fase-indeling voor de indicator 'Handhavingsprotocol'



4b. Indicator 'Repressieve handhaving'
Uit figuur 19 blijkt dat achttien (75%) van de onderzochte waterkwaliteitsbeheerders geen inzicht heeft in overtredingen en ook niet handhaaft. Bij vijf de van de waterkwaliteitsbeheerders (21%) is dit wel het geval. Dit zijn ook de waterkwaliteitsbeheerders die een structurele organisatie voor de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit hebben opgezet en meldingen controleren volgens de HUM en actief meldingen binnenhalen. Van de negentien waterkwaliteitsbeheerders die gegevens beschikbaar hebben gesteld zijn 27 overtredingen van het Bouwstoffenbesluit geconstateerd. Bij die overtredingen zijn 89 waarschuwingsbrieven verstuurd en 4 processen-verbaal opgemaakt.

Figuur 20: Fase-indeling voor de indicator 'Repressieve Handhaving'



Bijlage 2: Toelichting op de indicatoren

1. Thema 'Organisatie en inbedding'
Om een adequaat niveau van handhaving te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat de organisatie van de waterkwaliteitsbeheerder toegerust is om de taken van het Bouwstoffenbesluit uit te voeren. Als initiatiefnemer dient de waterkwaliteitsbeheerder het Bouwstoffenbesluit na te leven, als bevoegd gezag dient zij de regels van het Bouwstoffenbesluit te handhaven. Een belangrijke voorwaarde is dat in de organisatie alle taken en verantwoordelijkheden voor het Bouwstoffenbesluit goed zijn geregeld. Bij dit thema is onderzocht of:

- de taken voor iedereen in de organisatie duidelijk en inzichtelijk zijn;
- in hoeverre binnen de organisatie een scheiding van taken op uitvoerend-, management- en bestuurlijk niveau aanwezig is;
- wordt samengewerkt met andere handhavingspartners (gemeenten, politie, SepH etc.);
- een goede informatiestructuur aanwezig is voor het éénduidig en structureel verwerken van de informatie voor het Bouwstoffenbesluit (meldingsgegevens, controles, ondernomen acties etc.).

De volgende drie indicatoren zijn afgeleid:
1a. Structuur en positie

- Er is op een zo hoog mogelijk niveau een scheiding aangebracht tussen de taken en de rol van het waterkwaliteitsbeheerder als initiatiefnemer (toepasser van bouwstoffen) en de handhaving van het Bouwstoffenbesluit.

1b. Middelen en menskracht

- Er zijn middelen en menskracht vrijgemaakt voor de uitvoering van de taken die volgen uit het Bouwstoffenbesluit. Deze middelen en menskracht staan in verhouding met de hoeveelheid uit te voeren taken.

1c. Informatiestructuur

- Uitgevoerde activiteiten zijn overzichtelijk geregistreerd, reproduceerbaar en toegankelijk. Er is een goede registratie van gegevens in dossiers of in een informatiesysteem.
- De informatievoorziening, zowel in- als extern (i.v.m. eigen toepassing bouwstoffen, keurontheffing of Wvo-vergunning), over de toepassing van bouwstoffen vindt structureel plaats. De informatiestructuur is duidelijk aanwezig.

2. Thema 'Beleid'
In het Bouwstoffenbesluit zijn normen en toepassingsvoorwaarden opgenomen voor de manier waarop met de toepassing van steenachtige materialen moet worden omgegaan. Waterkwalite itsbeheerders hoeven geen aanvullend beleid op te stellen voor de uitvoering van de taken uit het Besluit. De achterliggende gedachte is waarborging van de rechtsgelijkheid voor producenten en toepassers. De VROM-Inspectie is van mening dat het Bouwstoffenbesluit voldoende kader en uitgangspunten biedt voor de handhaving. Om die reden is het niet noodzakelijk dat de waterkwaliteitsbeheerder een eigen beleid ontwikkelen.

Voor de invulling van de verschillende rollen (toepasser en handhaver) is het wel mogelijk beleid op te stellen. Bij het onderdeel 'Beleid' wordt gemeten in welke mate de waterkwaliteitsbeheerder de verschillende rollen beleidsmatig vormgeeft.

De volgende twee indicatoren zijn afgeleid:
2a. Beleid hergebruik

- Hergebruik is één van de pijlers van het Bouwstoffenbesluit; in een beleidsverklaring zijn doelstellingen voor hergebruik van bouwstoffen opgenomen. Dit beleid komt tot uiting bij de toepassing van bouwstoffen door de uitvoerende afdelingen.

2b. Beleid handhaving

- Er is een handhavingsbeleid voor het Bouwstoffenbesluit opgesteld en geaccordeerd door het Bestuur. In een handhavings- of toezichtsplan is een te bereiken ambitieniveau voor de naleving van het Besluit opgenomen.

3. Thema 'Preventief toezicht'
Bij preventief toezicht gaat het om alle handelingen die worden verricht om overtreding van de regels van het Bouwstoffenbesluit te voorkomen. Het gaat om het geven van voorlichting, het voeren van vooroverleg, samenwerking met andere afdelingen, actoren in 'bouwproces' (bijvoorbeeld aannemers, adviesbureaus etc.) en handhavingsorganisaties en het toezicht houden voorafgaand aan de daadwerkelijk toepassing. Het laatste houdt in dat een intensieve controle van meldingen en het zonodig actief binnenhalen van meldingen noodzakelijk is. Immers op die manier krijgt de handhaver de benodigde informatie.

De volgende vijf indicatoren zijn afgeleid om de kwaliteit van het preventief toezicht te meten:

3a. Voorlichting

- Zowel de eigen afdelingen die met het Bouwstoffenbesluit te maken hebben, als de burgers en bedrijven in het beheergebied moeten op de hoogte gebracht worden van het bestaan van Bouwstoffenbesluit en de consequenties. Dit kan door voorlichtingsbijeenkomsten, nieuwsbrieven, folders etc.

3b. Beoordeling meldingen

- Meldingen worden beoordeeld, bij voorkeur met behulp van de checklist HUM. Bij de beoordeling spelen de kwaliteitsgegevens een belangrijke rol.

3c. Controle werken conform Keur

- Er is een koppeling met werken die een Keurontheffing hebben; dit is een eenvoudige manier om inzicht te krijgen in een groot aantal werken die onder het Bouwstoffenbesluit vallen.
- Deze werken worden gecontroleerd (zie HUM), de frequentie van de controles kan opgenomen worden in het toezichtsplan.

3d. Controle werken conform WVO

- Categorie 2 werken worden gecontroleerd volgens de frequentie uit de checklist HUM.
- De controle van deze werken is opgenomen in het toezichtsplan.

3e. Controle verwijdering bouwstoffen

- Toekomstige controles op het in gebruik zijn van een werk zijn ingepland of opgenomen in het toezichtsplan.

4. Thema 'Repressieve handhaving'

Bij repressieve handhaving gaat het om alle handelingen die worden uitgevoerd nadat een overtreding is vastgesteld of indien er een redelijk vermoeden bestaat van een strafbaar feit. Bij het vermoeden van een strafbaar feit richten de acties zich op het uitvoeren van gerichte controles en het achterhalen van de herkomst en de bestemming van toegepaste bouwstoffen en het vaststellen van de kwaliteit daarvan door het gebruiken van het handhavingsprotocol. Bij dit onderdeel wordt gemeten in hoeverre en op welke manier door de waterkwaliteitsbeheerder wordt opgetreden bij (vermoedelijke) overtredingen.

De volgende twee indicatoren zijn afgeleid:

4a. Handhavingsprotocol

- Er is een budget beschikbaar en beleid opgesteld voor de uitvoering van het handhavingsprotocol.

4b. Repressieve handhaving

- Er is inzicht in de overtredingen van het Besluit. Tegen de overtredingen is handhavend opgetreden.

Bijlage 3: Toelichting op de onderzoeksmethode

Vragenlijsten
Voor het onderzoek zijn een kwalitatieve en een kwantitatieve vragenlijst opgesteld. In de kwalitatieve vragenlijst zijn vragen opgenomen over de organisatie, uitvoering en handhaving van het Bsb. De kwalitatieve lijst geeft inzicht in de mate waarin het Bouwstoffenbesluit in de organisatie van de waterkwaliteitsbeheerder is verwezenlijkt en de inspanningen van de waterkwaliteitsbeheerder op dat gebied. De kwantitatieve lijst geeft inzicht in het:

- budget en de beschikbare capaciteit voor het Bouwstoffenbesluit;
- aantal ontvangen meldingen en vergunningaanvragen voor het Bouwstoffenbesluit, de Keur en de Wvo;
- aantal aangelegde werken in het beheersgebied;
- aantal gecontroleerde werken (Bsb, Keur- en Wvo-werken waarop het Bsb van toepassing is;
- aantal overtredingen en het aantal vervolgacties daarop (waarschuwingsbrieven, processen-verbaal etc.);
- percentage werken dat in één keer voldoet aan het Bouwstoffenbesluit.

Interviews
In een interview zijn de vragenlijsten aan de waterkwaliteitsbeheerders voorgelegd. Voorafgaand aan het interview is de vragenlijst ter voorbereiding naar de waterkwaliteitsbeheerders opgestuurd.

Dossieronderzoek
Voor de gegevensverzameling zijn indien aanwezig vijf meldingen dossiers bestudeerd. Hiervoor is een checklist opgesteld. Gekeken is naar de kwaliteit van de beoordeling (volgens de HUM), de aanwezigheid van kwaliteitsgegevens, de bewijsmiddelen die worden geaccepteerd en of de meldingen in het veld is gecontroleerd.

Locatiebezoek
Om een indruk te krijgen van de werkwijze in het veld is een bezoek aan een werk ingepland.

Naast de hiervoor genoemde informatiebronnen zijn gegevens gebruikt uit beleidsnota's organisatiebeschrijvingen en andere relevante documenten die door de waterkwaliteitsbeheerders beschikbaar zijn gesteld.

Terugkoppeling
De resultaten van het bezoek zijn via een bezoekverslag teruggekoppeld met de geïnterviewden. Voor zover binnen de gestelde reactietermijn van twee weken ontvangen, zijn opmerkingen verwerkt in een individuele rapportage waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

Bijlage 4: Samenvatting van het Bouwstoffenbesluit

Hier is globaal het Bouwstoffenbesluit en de specifieke gevolgen voor waterkwaliteitsbeheerders beschreven.

1. Inleiding
Medio 1999 is Bouwstoffenbesluit in werking getreden. Het Bouwstoffenbesluit is een AmvB onder de Wet bodembescherming (Wbb) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Het Besluit stelt voorwaarden aan het gebruik van steenachtige materialen (inclusief grond) die worden toegepast in werken op de landbodem of in het oppervlaktewater.

Het Bouwstoffenbesluit heeft als doel:
- beschermen van de milieuhygiënische kwaliteit van bodem en oppervlaktewater bij het gebruik van primaire en secundaire steenachtige bouwstoffen (inclusief grond);
- stimuleren van hergebruik van secundaire bouwstoffen.

In het Bouwstoffenbesluit zijn specifieke voorwaarden voor milieuhygiënisch onderzoek, kwaliteitsverklaringen (partijkeuring en attest met certificaat), melding van de toepassing in of op het oppervlaktewater en de realisatie van de toepassing (terugneembaarheid, functieverlies van het werk en IBC-maatregelen voor een categorie 2 toepassing) opgenomen.

Categorie-indeling voor bouwstoffen en grond
Het Bouwstoffenbesluit gaat uit van drie categorieën bouwstoffen namelijk: categorie 1-bouwstoffen, categorie 2-bouwstoffen en een bijzondere categorie (AVI-bodemas).
Naast de categorie-indeling voor bouwstoffen maakt het Bouwstoffenbesluit voor grond onderscheidt in schone grond, categorie 1-grond en categorie 2-grond.
Toepassing van de bijzondere categorieën (categorie 2 en AVI-bodemas) moet onder meer voldoen aan strengere isolatiemaatregelen. De isolerende constructies die noodzakelijk zijn als een categorie 2-bouwstof/grond of de bijzondere categorie in een werk wordt toegepast, zijn beschreven in de Richtlijn IBC-maatregelen . Deze is opgenomen in de Uitvoeringsregeling van het Bouwstoffenbesluit).

2. Taken van de waterkwaliteitsbeheerders
Het Bouwstoffenbesluit maakt voor de waterkwaliteitsbeheerder onderscheidt in taken als bevoegd gezag en als initiatiefnemer (de toepasser van bouwstoffen). De waterkwaliteitsbeheerder is bevoegd gezag voor de toepassing van steenachtige materialen in of op het oppervlaktewater (het Wvo-gebied). Voor de rijkswateren is het ministerie van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag voor het Bouwstoffenbesluit.

Voor de invoering van het Bouwstoffenbesluit hielden de waterkwantiteitbeheerders toezicht op de toepassing van steenachtige materialen in werken. Via het meldingen- en vergunningensysteem van de Keur/Wvo werd de invloed van materialen op de waterkwantiteit gecontroleerd. Bij die toepassingen was ook sprake van taken voor preventief toezicht en repressieve handhaving.

Voor de exacte omschrijving van de taken uit het Bouwstoffenbesluit wordt verwezen naar de circulaires van de Minister van VROM (zie bijlage 3) en V&W (zie bijlage 4).

Bijlage 5: Taken uit de circulaire van de Minister van VROM

(Bron: circulaire van de Minister van VROM, Uitvoering en Handhaving Bouwstoffenbesluit, Kenmerk DBO/99176155, 1999).

Invoering (implementatie) Bouwstoffenbesluit

- Overleg, informatieverstrekking en afstemming binnen de gemeente voor start invoering en uitvoering Bouwstoffenbesluit:
  - → afstemming en overleg met alle gemeentelijke afdelingen die betrokken zijn bij het Bouwstoffenbesluit;
  - → Taakverdeling maken binnen de gemeentelijke organisatie.
  - → Voorlichting geven binnen de gemeente;
  - → Nagaan welke werken, met welke soort bouwstoffen er binnen de gemeente worden aangelegd zowel door de gemeente zelf als door derden;
  - → Vooroverleg met toepassers van bouwstoffen en advies geven over de toepassing.
- Opstellen en vaststellen van een beleidsverklaring voor hergebruik;
- Ontwikkelen en vaststellen handhavingsbeleid en handhavingsstrategie voor bouwstoffen (onder andere in bestuursovereenkomsten en de handhavingsprogramma's) met alle betrokken handhavingspartners (Openbaar Ministerie, politie, provincie, waterkwaliteitsbeheerder);
- Integreren van het Bouwstoffenbesluit in andere beleidsplannen en kaders;
- Voorlichting geven aan externe toepassers van bouwstoffen (aannemers, architecten etc.) vooroverleg voeren en advies geven over de toepassing;
- Opleiden beleidsmedewerker (volgen cursussen etc.);
- Rapporteren en evalueren bouwstofgegevens;
- Periodiek overleg met afdelingen binnen de gemeente (bespreken voortgang en knelpunten);
- Periodiek overleg met externe partijen (vooroverleg, bespreken voortgang en knelpunten bij de handhaving).

Toezicht en controle (preventieve handhaving)

- Een melding wordt gecontroleerd en geregistreerd (zie checklist hoofdstuk 13 HUM)
- Een nieuw werk (zowel meldingsplichtig als niet meldingsplichtig) wordt gedurende de aanleg ter plekke beoordeeld op:
  - → De kwaliteit van de bouwstoffen: een erkende kwaliteitsverklaring, een partijkeuring (uitgevoerd door een door de minister van VROM en de minister van V&W aangewezen instantie: laboratorium en monsternemer) of indien de gemeente dit voldoende vindt eventueel een overig bewijsmiddel;
  - → De terugneembaarheid, geen vermenging met de bodem (geldt niet voor schone grond)
  - → De vereiste minimum hoeveelheid;
  - → De vereiste IBC-maatregelen bij categorie 2 bouwstoffen (inclusief grond) en AVI-bodemas.

- Bijzonder aandacht voor:
  - → Grondwerken (met categorie 1 en 2 grond) en
  - → Werken met producten afkomstig van bouw- en sloopafval (granulaten, zeefzand) en AVI-bodemas;
- Van niet-meldingsplichtige bouwstoffen (categorie 1-bouwstoffen en schone grond) worden steekproefsgewijs de milieuhygienische gegevens opgevraagd en beoordeeld;
- Een werk met categorie 1-bouwstoffen (inclusief categorie 1 grond) categorie 2-bouwstoffen (inclusief categorie 2 grond) en de bijzondere categorie AVI-bodemas wordt nadat het is opgeleverd gecontroleerd op onder meer:
  - → De kwaliteit van de bouwstoffen: erkende kwaliteitsverklaringen, partijkeuring (uitgevoerd door een geaccrediteerde instantie: laboratorium en monsternemer) of ander bewijsmiddel;
  - → De terugneembaarheid, geen vermenging met de bodem;
  - → De vereiste minimum hoeveelheid;
- Van een werk met categorie 2-bouwstoffen (inclusief grond), teerhoudend asfaltgranulaat en de bijzondere categorie AVI-bodemas wordt, nadat het is opgeleverd jaarlijks een inspectierapport opgevraagd. Het werk wordt tweejaarlijks gecontroleerd;
- In het veld wordt steeksproefsgewijs gecontroleerd of alle toegepaste bouwstoffen waarvoor een meldingsplicht geldt daadwerkelijk zijn gemeld;
- Overleg, samenwerking en afstemming (zowel intern binnen de gemeente als extern met andere handhavingspartners) over gerichte toezicht en controle-acties;
- Er wordt gecontroleerd of bouwstoffen daadwerkelijk worden verwijderd als het werk geen functie meer heeft (onder andere via de sloopvergunning).

Repressieve handhaving

- Overleg met toepassers van bouwstoffen;
- Overleg met handhavingspartners (OM, politie, provincie etc. om de werkzaamheden en de handhavingsacties op elkaar af

te stemmen en de samenwerking te bevorderen);
- Gebruikmaken van het handhavingsprotocol om de milieuhygienische kwaliteit van bouwstoffen te bepalen (monsterneming, analyses etc.) met het inschakelen van aangewezen instanties;
- Bestuursrechtelijke handhaving: toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. In bepaalde gevallen gaat hier eerst nog een waarschuwingsbrief aan vooraf (zie hoofdstuk 14 HUM);
- Bezwaar- en beroepsprocedures.

Bijlage 6: Taken uit de circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat

(Bron: circulaire van de minister van Verkeer & Waterstaat: Uitvoering en Handhaving Bouwstoffenbesluit, Kenmerk HKW/AKO 6635, d.d. 9 juli 1999).

Invoering en uitvoering Bouwstoffenbesluit

- overleg, informatieverstrekking en afstemming binnen de waterkwaliteitsbeheerders voor start invoering en uitvoering Bouwstoffenbesluit;
- afstemming en overleg met alle afdelingen die binnen de waterkwaliteitsbeheerders betrokken zijn bij het Bouwstoffenbesluit;
- taakverdeling maken binnen de organisatie van het waterschap;
- nagaan welke werken, met welke soort bouwstoffen er binnen het beheersgebied van het waterschap worden aangelegd zowel door het waterschap zelf als door derden;
- opstellen en vaststellen van een beleidsverklaring voor hergebruik;
- integreren van het Bouwstoffenbesluit in andere beleidsplannen en kaders;
- Ontwikkelen en vaststellen handhavingsbeleid en handhavingstrategie voor bouwstoffen (onder andere bij bestuursovereenkomsten en handhavingprogramma's) met alle betrokken handhavingpartners (Openbaar Ministerie, politie, provincie, gemeenten);
- voorlichting geven aan externe toepassers van bouwstoffen (aannemers etc.), vooroverleg voeren en advies geven over de toepassing;
- opleiden beleidsmedewerkers (volgen cursussen etc.);
- rapporteren en evalueren bouwstofgegevens;
- periodiek overleg met afdelingen binnen het waterschap (bespreken voortgang en knelpunten
- periodiek overleg met externe partijen (vooroverleg, bespreken voortgang en knelpunten bij de handhaving).

Toezicht en controle

- een melding wordt gecontroleerd en geregistreerd (zie checklist in hoofdstuk 13 – HUM);
- een nieuw werk wordt gedurende de aanleg ter plekke beoordeeld op:
  - → de kwaliteit van de bouwstoffen: een erkende kwaliteitsverklaring, een partijkeuring (uitgevoerd door een door de minister van VROM en de minister van V & W aangewezen instantie: laboratorium en monsternemer) of, indien het waterschap dit voldoende vindt, eventueel een overig bewijsmiddel;
  - → de terugneembaarheid, geen vermenging met de bodem (geldt niet voor schone grond);
  - → de vereiste minimum hoeveelheid;
- in het veld wordt steekproefsgewijs gecontroleerd of alle toegepaste bouwstoffen daadwerkelijk zijn gemeld;
- overleg, samenwerking en afstemming (zowel intern binnen het waterschap als extern met andere handhavingpartners) over gerichte toezicht en controleacties;
- er wordt gecontroleerd of bouwstoffen daadwerkelijk worden verwijderd als het werk geen functie meer heeft (onder andere via de sloopvergunning).

Bijzondere aandacht voor:

- grondwerken (met categorie 1 grond);
- werken met producten afkomstig van bouw- en sloopafval (granulaten, zeefzand);
- een werk met categorie 1 bouwstoffen (inclusief categorie 1 grond) wordt nadat het is opgeleverd gecontroleerd op onder meer:
  - → de kwaliteit van de bouwstoffen: erkende kwaliteitsverklaring, partijkeuring (uitgevoerd door een geaccrediteerde instantie: laboratorium en monsternemer) of ander bewijsmiddel;
  - → de terugneembaarheid, geen vermenging met de bodem;
  - → de vereiste minimum hoeveelheid.

Repressieve handhaving

- overleg met toepassers van bouwstoffen;
- overleg met handhavingpartners (OM, politie, provincie etc. om de werkzaamheden en de handhavingacties op elkaar af te stemmen en de samenwerking te bevorderen);
- gebruikmaken van het handhavingprotocol om de milieuhygiënische kwaliteit van bouwstoffen te bepalen (monsterneming, analyses etc.) met het inschakelen van aangewezen instanties;
- bestuursrechtelijke handhaving: toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. In bepaalde gevallen gaat hier eerst nog een waarschuwingsbrief aan vooraf (zie hoofdstuk 4 HUM);
- bezwaar- en beroepsprocedures.

Bijlage 7: Het uitgewerkte toetsingskader

Beeoordelingskader handhaving Bouwstoffenbesluit door waterkwaliteitsbeheerders (wkb = waterkwaliteitsbeheerder)				
	Fase I	**Fase II**	**Fase III**	**Fase IV**
1a. Structuur en positie	• taken en functies die volgen uit het Bouwstoffen-besluit zijn niet toebe-deeld binnen de wkb • er is geen scheiding in de taken van de wkb als initiatiefne-mer en als bevoegd gezag	• de taken en functies die volgen uit het Bouwstoffenbesluit zijn toebedeeld bin-nen de wkb en duide-lijk vastgelegd • de taken worden niet daadwerkelijk uitge-voerd • er is een duidelijke scheiding in de uit-voering van taken van de wkb als ini-tiatiefnemer en als bevoegd gezag • er is een handhaver Bouwstoffenbesluit benoemd	• taken en functies die volgen uit het Bouwstoffenbesluit zijn procedureel c.q. schriftelijk vastgelegd en bestuurlijk geac-cordeerd • de taken worden daad-werkelijk uitgevoerd zoals is vastgelegd • er is een duidelijke scheiding binnen het management in de taken van de wkb als initiatiefnemer en als bevoegd gezag	• taken en functies zijn pro-cedureel c.q. schriftelijk vastgelegd en bestuurlijk vastgesteld en worden zo uitgevoerd • er is een bewuste bestuur-lijke scheiding tussen taken voor de wkb als initiatiefne-mer en als bevoegd gezag • er is vastgelegd hoe de naleving van het Bouwstoffenbesluit voor de wkb als initiatiefnemer is geborgd (controle bevoegd gezag op 'directievoerder /uitvoerder') • duidelijke scheiding in taken van bevoegd gezag als 'adviseur' voor gebrui-kers van bouwstoffen en als 'handhaver'
1b. Middelen en mens-kracht	• in de begroting zijn geen mid-delen gereser-veerd voor het Bouwstoffenbesluit. • er zijn geen mid-delen beschik-baar gesteld voor handhaving van Bouwstoffenbesluit	• in de begroting zijn middelen gere-serveerd voor het Bouwstoffenbesluit. • er zijn middelen beschikbaar gesteld voor handhaving van Bouwstoffenbesluit • de beschikbare mid-delen zijn niet omge-zet in structurele personele capaciteit	• de middelen worden geheel gebruikt voor het Bouwstoffenbesluit. • de beschikbare mid-delen zijn omgezet in structurele personele capaciteit • de geraamde uren voor handhaving van het Bouwstoffenbesluit worden daadwerkelijk gemaakt	• de middelen zijn volledig omgezet in personele capa-citeit voor de handhaving. • de geraamde uren voor handhaving worden daad-werkelijk gemaakt • er wordt structureel aan-dacht besteed aan het verhogen van de deskun-digheid voor handhaving Bouwstoffenbesluit (cursus-sen)

1c. Informatie-structuur	• er is geen informatiestructuur beschikbaar voor de registratie van werken/bouwstoffen • de toezichthouder Bouwstoffenbesluit heeft geen zicht op het aantal werken in het beheersgebied en de toepassing van bouwstoffen • meldingen die binnenkomen worden geregistreerd.	• informatie over het aantal werken en de toepassing van bouwstoffen is toegankelijk • de handhaver Bouwstoffenbesluit moet actief 'shoppen' om informatie te vergaren • de belangrijkste informatiebron voor de toezichthouder betreft het voeren van overleg met toepassers • de handhaver Bouwstoffenbesluit kan inzicht verkrijgen in de werken die de wkb uitvoert, maar heeft geen zicht op de werken van derden.	• relevante informatie over het aantal eigen werken en toepassing bouwstoffen van andere afdelingen komt naar de handhaver Bouwstoffenbesluit • er is een structuur voor het vastleggen van informatie betreffende bouwstoffen bij afdelingen die te maken hebben met de aanleg van werken • handhaver Bouwstoffenbesluit beschikt over informatie van eigen werken en is actief (bijv surveilleren) om informatie van werken van derden te verkrijgen. • er is een registratie van meldingen, werken, bouwstoffen, beoordelingen meldingen, toezichtacties/ resultaten	• informatiestromen over het aantal werken en de toepassing van bouwstoffen is vastgelegd in een geautomatiseerd systeem • er is een geleiding van relevante informatie naar de handhaver Bouwstoffenbesluit, hiervoor zijn instrumenten in gebruik (zoals checklisten en koppelformulieren). • registratie van alle uitvoeringsaspecten van het Bouwstoffenbesluit op basis waarvan rapportages voor het management en het bestuur . • handhaver Bouwstoffenbesluit beschikt over informatie van eigen werken en er zijn afspraken gemaakt met handhavingspartners voor het beschikbaar stellen van informatie over werken van derden
2a. Beleid hergebruik	• de wkb heeft geen beleidsverklaring voor het hergebruik van bouwstoffen	• de wkb heeft een bestuurlijk vastgestelde beleidsverklaring voor hergebruik van bouwstoffen • de beleidsverklaring geeft inzicht in huidige gebruik en het vrijkomen van bouwstoffen en bevat doelstellingen voor hergebruik	• bestuurlijk vastgestelde beleidsverklaring hergebruik die doorwerkt naar andere beleidsvelden voor toepassing bouwstoffen	• bestuurlijk vastgestelde beleidsverklaring • de wkb evalueert het behalen van de beleidsdoelen • structurele rapportages over het gebruik van bouwstoffen

2b. Beleid handhaving	• de wkb heeft geen beleid voor de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit	• de wkb beschikt over een ambtelijke beleidsnotitie voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit • het handhavingsbeleid is niet bestuurlijk vastgesteld	• de wkb beschikt over bestuurlijk vastgesteld handhavingsbeleid • handhavingsbeleid bevat controle-frequenties, omgang bewijsmiddelen en risicovolle toepassingen, stappenplan, prioriteitstelling, planning bezoeken	• wkb beschikt over bestuurlijk vastgesteld handhavingsbeleid • bestuurlijk vastgestelde regionale handhavingsstrategie voor uniformiteit in regio • het handhavingsbeleid is in samenwerking met handhavingspartners opgesteld. • de uitvoering van het handhavingsbeleid wordt geëvalueerd
3a. Voorlichting	• de wkb geeft geen voorlichtingsbijeenkomsten en beschikt niet over voorlichtingsmateriaal	• de wkb geeft interne voorlichtingsbijeenkomsten (binnen de wkb, niet met externe toepassers) • er is voorlichtingsmateriaal beschikbaar. • de voorlichting wordt ad-hoc uitgevoerd, er is geen voorlichtingsplan.	• de wkb geeft interne en externe (toepassers) voorlichtingsbijeenkomsten • de wkb stelt actief voorlichtingsmateriaal ter beschikking aan toepassers. • voorlichting vindt structureel en planmatig plaats.	• de voorlichting van de wkb verloopt volgens een ketenbenadering en is gericht op alle betrokken partijen in de bouwstoffencyclus • er wordt actief voorlichting gegeven aan toepassers en verwerkers, transporteurs, slopers etc.
3b. Beoordeling meldingen	• wkb archiveert meldingen Bouwstoffenbesluit • er vindt geen beoordeling van de melding plaats	• de wkb beoordeelt meldingen Bouwstoffenbesluit op volledigheid en ontvankelijkheid. • er is geen verslag aanwezig met de resultaten van de beoordeling van de melding	• beoordeling meldingen conform HUM-checklist, specifiek de milieu-hygiënische gegevens bij de melding (certificaten, partijkeuring, etc) • beoordelingsverslag melding aanwezig • er is een registratiesysteem voor het vastleggen van gegevens uit de melding	• er is een registratiesysteem voor het vastleggen van vervolgacties uit de melding • de beoordeling van de melding vormt de basis voor het bepalen van de follow-up (controles, opvragen gegevens).

3c. Controle werken conform Keur	• er vindt geen controle van meldingsplichtige werken conform Keur plaats.	• controle van meldingsplichtige werken conform Keur gebeurt incidenteel.	• er is een bestuurlijk vastgesteld toezichtplan voor de controle van meldingsplichtige werken conform Keur met onderbouwde controlefrequenties	• er vindt terugkoppeling/ monitoring plaats van de uitvoering van het toezichtplan voor met betrekking tot meldingsplichtige werken conform Keur.
3d. Controle werken conform WVO	• er vindt geen controle van vergunningsplichtige werken conform BOUWSTOFFENBESLUIT (cat. 2) plaats.	• controles van vergunningsplichtige werken conform Bouwstoffenbesluit (cat. 2) zijn minder frequent dan in de HUM is aangegeven (elke melding controleren, cat 2 werken 1 keer per jaar inspectierapport en 2-jaarlijkse controle).	• controle van vergunningsplichtige werken conform Bouwstoffenbesluit (cat. 2) volgens de frequenties uit de HUM • er is een toezichtplan voor de controle van werken met cat. 2 stoffen. • er is een toezichtplan voor de controle van grote infrastructurele werken (langlopend, meerdere partijen) • uitvoeren van hercontroles is vastgelegd	• controle van vergunningplichtige werken met andere handhavers. • wkb geeft uitvoering aan ketentoezicht door het volgen van toegepaste partijen door de keten van bouwstoffen.
3e. Controle verwijdering bouwstoffen	• de wkb onderneemt geen initiatieven	• de wkb heeft een administratie waarin is aangegeven waar zich welke bouwstoffen bevinden • er zijn geen controles geprogrammeerd om toe te zien op de verwijdering van bouwstoffen	• de wkb heeft een administratief systeem waarin is aangegeven waar zich welke bouwstoffen bevinden en waarin de 'gebruiksbeperking' is aangegeven • de wkb heeft geprogrammeerd om werken 1 keer per 6 jaar te controleren op terugneembaarheid	• de wkb controleert werken bij de verwijdering van bouwstoffen op terugneembaarheid • de wkb controleert steeksproefsgewijs op het gebruik van de verwijderde bouwstoffen (ketentoezicht, volgen van bouwstoffen)
4a. Handhavingsprotocol	• er is geen budget voor de inzet van het handhavingsprotocol	• er is budget beschikbaar voor de inzet van het handhavingsprotocol • de wkb heeft niet vastgelegd in welke gevallen het handhavingsprotocol wordt ingezet	• er is budget beschikbaar en beleid vastgesteld voor de inzet van het handhavingsprotocol	

4b. Repressieve handhaving	• de wkb voert geen controles uit, heeft geen inzicht in overtredingen en handhaaft niet	• de wkb heeft inzicht in overtredingen, maar gaat niet over tot handhaving	• de wkb heeft inzicht in overtredingen en gaat waar nodig over tot handhaving	

Bijlage 8: Overzicht kwaliteits-criteria milieuhand-having

1. Doelen en condities

Criterium 1.1 Probleemanalyse
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een analyse van de milieuproblemen, de effecten van niet naleving en de kansen op niet naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.

Criterium 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingsdoelen.

Criterium 1.3 Borging personele en financiële middelen
De handhavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.

Criterium 1.4 Organisatorische condities
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouwen regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken

2. Strategie en werkwijze

Criterium 2.1 Nalevingsstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

Criterium 2.2 Toezichtstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Criterium 2.3 Sanctiestrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor de bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

Criterium 2.4 Gedoogstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

Criterium 2.5 Interne en externe afstemming
De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavings- taken voor interne en externe afstemming.

Criterium 2.6 Protocollen en werkinstructies
De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor interne en externe afstemming van de voorbereiding en uitvoering van haar taken.

Criterium 2.7 Protocollen voor communicaties, informatiebeheer en informatieuitwisseling
De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatieuitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

3. Uitvoering

Criterium 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavin gs(uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie.

Criterium 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit
De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit, en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken.

Criterium 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit
De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden.

Criterium 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen
De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch- juridisch en administratief mogelijk maken.

4. Evaluatie

Criterium 4.1 Kwaliteitsborging
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

Criterium 4.2 Monitoring
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

Criterium 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten
De handhavingsorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

Criterium 4.4 Vergelijking en auditing
De handhavingsorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen.

Bijlage 9: Overzicht van informatiebronnen

Publicaties

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Handhavings- en Uitvoeringsmethode Bouwstoffenbesluit, vorm 98549-01/h/1-99 22888/211 maart 2000.
- Ministerie van VROM, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, InterProvinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterkwaliteitsbeheerders, Professionalisering van de Handhaving; Kwaliteitscriteria, doe je voordeel met het oordeel, november 2002.

Helpdesk en overige adressen voor informatie

Helpdesk Rijkswaterstaat/Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft
Tel.: 015 – 2518205
Fax: 015 – 2518555
e-mail: bsb@dww.rws.minvenw.nl

Helpdesk Bodem/Bouwstoffenbesluit InfoMil, Den Haag
Tel.: 070 - 3610575
Fax: 070 – 3633333
e-mail: infomil@infomil.nl

Kennisnetwerk Bouwstoffenbesluit Unie van Waterschappen

Internetpagina's
Geeft informatie over:

www.rva.nl
De instanties (monsternemers, laboratoria en certificeringinstellingen) die door de Raad van Accreditatie zijn erkend.

www.vrom.nl/bodem/bouwstoffenbesluit
De instanties (monsternemers, laboratoria en certificeringinstellingen) die door de Raad van Accreditatie zijn erkend.

www.bouwkwaliteit.nl
Erkende kwaliteitsverklaringen

www.sikb.nl
Beoordelingsrichtlijnen, protocollen, keurmerken en normbladen

www.skbodem.nl
Beoordelingsrichtlijnen (oa)

Meer informatie

Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

VROM-Inspectie
Bezoekadres: Rijnstraat 8, Den Haag
Postadres: Postbus 16191
2500 BD Den Haag / interne postcode 500
www.vrom.nl

Extra exemplaren zijn te bestellen via de bestelmodule op www.vrom.nl of via de postbus 51 infolijn: 0800-8051 (gratis) met vermelding van nummer: VROM 3135
Publicatiedatum: juni 2003

Dit rapport bevat een zeer beknopte en vrije weergave van de wettelijke bepalingen. Bij een geschil kunt u zich niet op deze publicatie beroepen. Raadpleeg in zo'n geval altijd de wetten en regelingen zelf.

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

VROM 06/03 3135

Ministerie van VROM →
staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.
Nederland is klein. Denk groot.