



# Handhavingbeleidsplan 2014

## Waterschap Vechtstromen

De algemene (zwarte) tekst is een coproductie van de  
Rijn Oost waterschappen:  
Waterschap Groot Salland  
Waterschap Reest en Wieden  
Waterschap Vechtstromen  
Waterschap Rijn en IJssel

De blauwe tekst is een waterschap specifieke tekst



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Missie en visie	7
1.2	Gebiedsbeschrijving	8
1.3	Leeswijzer	11
<b>2</b>	<b>Wettelijk kader en beleidskader</b>	<b>12</b>
2.1	Europese regelgeving	12
2.1.1	Europese Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG)	12
2.1.2	E-PRTR	13
2.1.3	Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreinigingen (IPPC richtlijn)	13
2.1.4	Richtlijn Industriële Emissies	13
2.1.5	Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG)	14
2.2	Landelijke wetgeving	15
2.2.1	Waterschapswet	15
2.2.2	Waterwet	15
2.2.3	De Wabo	17
2.3	Overige	17
2.4	Algemene regels	18
2.5	Eigen regelgeving waterschappen	19
2.6	Beleidskader- planstelsel	21
2.7	Ontwikkelingen	25
<b>3</b>	<b>Samenwerking met andere handhavingspartners</b>	<b>27</b>
3.1	Dienstverleningsovereenkomst (DVO)	27
3.2	Samenloopregeling	28
3.3	Cross-compliance	29
3.4	Overige samenwerkingsverbanden	31
<b>4</b>	<b>Van analyse naar strategie</b>	<b>33</b>
4.1	Schoon water	35
4.1.1	Problemanalyse en prioriteiten	35
4.1.2	Doelstellingen	38
4.1.3	Handhavingstoezicht	40
4.2	Watersystemen (voldoende water)	44
4.3	Waterkeringen (veilig werken en wonen)	45
4.4	Grondwater	47
<b>5</b>	<b>Sanctiestrategie</b>	<b>48</b>
5.1	Integrale sanctiestrategie	48
5.1.1	Beslismomenten	48
5.1.2	Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving	51
5.1.3	Bestuursrechtelijke handhaving	51
5.1.4	Inzet Strafrecht en BOA 's	54
5.2	Sanctiestrategie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	55
5.3	Optreden tegen de eigen organisatie	55

5.4	Handhaving zorgplicht	56
<b>6</b>	<b>Uitgangspunten uitvoeringsprogramma</b>	<b>59</b>
6.1	Inleiding	59
6.2	Opzet programma in 5 stappen	59
6.3	Monitoren	62
6.4	Evalueren	63
 <b>Bijlagen:</b>		
Bijlage 1	Risicoanalysemethodiek waterschap Vechtstromen	64

# 1

## Inleiding

Door de invoering van de Kaderrichtlijn Water is Nederland verdeeld in vier hoofdstroomgebieden: Maas, Schelde, Rijn en Eems. Stroomgebied Rijn is onderverdeeld in vier deelstroomgebieden, waaronder Rijn Oost. Deelstroomgebied Rijn Oost wordt beheerd door de waterschappen Groot Salland, Reest en Wieden, Rijn en IJssel, en Vechtstromen. De afgelopen jaren hebben de Rijn Oost waterschappen intensief met elkaar samengewerkt. Het nieuwe handhavingbeleidsplan Rijn Oost is een resultaat van deze samenwerking. Het plan beschrijft het beleid van de in eerste instantie vijf waterschappen in Rijn Oost ten aanzien van haar toezicht- en handhavingstaken. Bij de eerste vaststelling van dit document waren waterschap Regge en Dinkel en waterschap Velt en Vecht nog zelfstandige waterschappen. Per 2014 zijn de waterschappen samengevoegd tot waterschap Vechtstromen. Dit document is in 2013 ter voorbereiding van de fusie opgesteld. De actualisatie in wet- en regelgeving, die zich tot 1 januari 2013 hebben voorgedaan, zijn hierin meegenomen.

De hoofdthema's zijn: Schoon water (kwaliteit), Watersystemen (voldoende water) en Waterkeringen (veilig werken en wonen). De opzet en grote delen van dit handhavingbeleidsplan zijn inhoudelijk voor alle vijf de waterschappen van Rijn Oost gelijk. Daar waar een waterschap specifiek of aanvullend beleid heeft, is dit in het plan aangegeven.

Aanleiding voor het ontwikkelen van dit gezamenlijk handhavingbeleidsplan is dat de huidige handhavingbeleidsplannen van de Rijn Oost waterschappen niet meer actueel zijn:

- De wetgeving is veranderd of verandert. Denk hierbij onder andere aan de intrekking van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de invoering van de Waterwet (22 december 2009) en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (1 oktober 2010). Meer algemene regels en minder vergunningen (Activiteitenbesluit, Besluit lozingen buiten inrichtingen);
- Met ingang van 1 januari 2007 is een deel van het grondwaterbeheer door de provincies overgedragen aan de waterschappen. Met de

inwerkingtreding van de Waterwet is dit een wettelijke taak van de waterschappen;

- De sanctiestrategie van de provincie Overijssel is in 2009 geactualiseerd;
- De waterschappen hebben toezichthoudende bevoegdheden gekregen op de watergerelateerde artikelen van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
- De ontwikkelingen op zowel wetgevingsgebied als de wijze waarop toezicht en handhaving van het omgevingsrecht wordt geherstructureerd, dwingt de waterschappen tot een intensieve samenwerking met elkaar en de overige handhavingpartners (gemeentelijke-, provinciale- en rijkstoezichthouders).

## **1.1 Missie en visie**

De Nederlandse waterschappen hebben in 2007 gezamenlijk een strategische visie geformuleerd over het waterschap van de toekomst. Deze visie is vastgelegd in het document Water Wegen. Hierin laten de waterschappen zien hoe ze omgaan met de steeds complexer wordende wateropgaven, in een maatschappelijke omgeving die voortdurend verandert. Onderstaande missie, visie en strategie zijn op Water Wegen gebaseerd.

### **Missie**

De opdracht van de waterschappen in Rijn Oost is te zorgen voor schoon water (watersysteem en kwaliteit), voldoende water (watersysteem) en voor veilig wonen en werken (veiligheid). We voeren deze taken uit voor én samen met de maatschappij. Dit gebeurt vanuit een brede kijk en tegen aanvaardbare kosten. We houden daarbij rekening met agrarische, economische, ecologische en recreatieve belangen. Ons werk draagt ertoe bij dat iedereen op een veilige, gezonde, prettige en duurzame manier met water kan leven. Als waterschap willen we professioneel, betrouwbaar en deskundig werken en zo onze positie als lokale en regionale waterautoriteit waarmaken. Met onze middelen en mogelijkheden werken we aan een duurzame ontwikkeling van het stedelijk en landelijk gebied. Deze missie brengen we in de praktijk door het geven van voorlichting, het stellen van voorschriften en het toezicht op naleving.

### **Visie**

Het verder ontwikkelen van de veiligheid in het watersysteem is een belangrijke opgave voor de waterschappen in Rijn Oost. We houden daarbij rekening met het veranderende klimaat. De klimaatsverandering heeft gevolgen voor de manier waarop we onze gebieden beveiligen, het water vasthouden en beheren. We bevorderen de samenhang, de afstemming en de doelmatigheid in de afvalwaterketen; hierdoor is een betere waterkwaliteit mogelijk tegen lagere kosten. Samenwerking met gemeenten is een voorwaarde. Ons handhavingsbeleid is daarom op dezelfde wijze opgebouwd en overeenkomstig met het handhavingsbeleid dat gemeenten hanteren. Ten aanzien van onze opdracht voor schoon water voldoet dit beleid aan de wettelijke eisen die mede vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn gesteld.

## 1.2 Gebiedsbeschrijving



De beheergebieden van de waterschappen in Rijn Oost omvatten Midden- en Zuid Drenthe, Overijssel, de Achterhoek en het zuidelijk deel van de Veluwe. De IJssel is de westgrens van het gebied. Het gezamenlijke beheergebied loopt van oost naar west af. Daarom wateren alle afzonderlijke delen uiteindelijk af op de IJssel en het Zwarte Meer.

### **Ligging**

Het beheergebied van Waterschap Vechtstromen (blauw en bruin gebied) Omvat zuidoost Drenthe en oost Overijssel. De oppervlakte bedraagt ongeveer 225.000 hectare en er wonen circa 850.000 mensen. Binnen het beheergebied liggen 26 gemeenten (geheel of gedeeltelijk). Het waterschap beschikt over 26 rioolwaterzuiveringsinstallaties waarmee het afvalwater wordt gezuiverd. Het gebied kent in het Overijsselse deel



aanzienlijke hoogteverschillen. Bij Oldenzaal ligt het hoogste punt op meer dan 80 meter boven NAP, terwijl het laagste punt bij Ommen ongeveer 75 meter lager ligt.

### **Bodemopbouw en landschap**

De bodem bestaat voornamelijk uit zand- en veengronden. Langs de Vecht overheersen lemige en fijn zandige rivierzettingen. Het uiterste deel van zuidoost Drenthe heeft een sterk venig karakter. In het noordwestelijke deel van het gebied liggen enkele waardevolle beekdallandschappen.

In het dekzandgebied is een afwisseling te zien van oud cultuurlandschap en heideontginningen. Uitgestrekte bossen en droge heiderestanten zijn natuurlijke elementen op de dekzandruggen. Op de stuwwallen met keileem komen bovendien nog matig voedselrijke bossen, bronbossen en voedselarme blauwgraslanden voor. In het oostelijk stuwwalcomplex zijn ook ondiepe en slecht doorlatende kleiafzettingen aanwezig. Aan de voet van de stuwwallen en in het noorden heeft zich vroeger veen gevormd. Hiervan zijn nog maar enkele veengebieden intact. Tussen de stuwwallen overheerst het beekdallandschap. De beekdalen kunnen plaatselijk diep ingesneden liggen tussen essen. Een aantal beken heeft het natuurlijk karakter van min of meer kronkelende houtwalbeek behouden.

Een natuurgebied van nationaal belang is het Bargerveen, een restant van een vroeger omvangrijk hoogveengebied.

Het gehele gebied is een waardevol geheel voor recreatie, landschap en natuur.

Het landschap wordt gekenmerkt door een afwisseling van weiden, akkerbouw of maïs- of graanpercelen en houtwallen. Het is een divers en kleinschalig cultuurlandschap met veel natuurgebieden. Het gebied tussen Langeveen en Vroomshoop en het veenkoloniale deel bestaat vrijwel alleen uit akkerbouw. Een aanzienlijk deel van het gebied (ruim 10.000 ha) is grondwaterbeschermingsgebied voor drinkwaterwinning. Bij Erica ligt een relatief omvangrijk glastuinbouwcomplex.

### **Waterhuishouding**

Het Drentse deel van het beheergebied loop in zuidwestelijke richting af van circa 24 meter boven NAP tot circa 6 meter boven NAP. De afvoer vindt plaats via een viertal sterk genormaliseerde bekenstelsels (Geeserstream, Alderen Westerstream, Sleenerstream en

Schoonebekerdiep) en de kanalen. Veel peilgebieden wateren rechtstreeks af op de Vecht. De kanalen hebben een belangrijke rol in de waterhuishouding. Het natuurlijke afvoerpatroon is op veel plaatsen verstoord door een dicht kanalenstelsel. In droge perioden kan een groot deel van het Drentse gebied via deze kanalen van water worden voorzien. Het aangevoerde water is primair afkomstig uit de Vecht. De Vecht is de hoofdadere, een 180 kilometer lange rivier die in Duitsland ontspringt.

In het oost Overijsselse deel van het waterschapsgebied zijn vier watersystemen onderscheiden, te weten: het watersysteem van de Regge, de Linderbeek, de Dinkel en van de Twentekanalen.

Het watersysteem van de Regge ligt in het westelijk deel tegen de stuwwal en wordt met name gevoed door regenval in het eigen stroomgebied. Een klein deel van de aanvoer komt nog vanuit de bovenlopen van de Hegebeek en Bruninksbeek in Duitsland. Door de aanleg van de Twentekanalen is het bovenstroomse deel afgekoppeld van de Regge. Die beken wateren af op de Twentekanalen. Voor een aantal kanalen zijn ondergeleiders onder het kanaal aangelegd om de oorspronkelijke verbinding te herstellen. In het noordwesten komt de Regge uit in de Vecht.

Het watersysteem Linderbeek voert neerslag en effluent uit het eigen gebied af. In het noordwesten komt dit water uit in de Regge. Een deel van de stedelijke waterstroom vanuit Enschede, Hengelo en Almelo gaat nog naar het bovenstroomse deel van de Regge, het andere deel gaat nog naar de Linderbeek. Op termijn worden de stedelijke waterstroom en de landelijke waterstroom gescheiden en wordt al het stedelijk water afgevoerd via de Linderbeek. De Doorbraak is een nieuwe beek, aangelegd voor afvoer van de landelijke waterstroom.

De Dinkel ontspringt in Duitsland, stroomt door het oostelijk deel van het gebied en komt uit in het Duitse deel van de Vecht. Dit laaglandriviersysteem is nog voor een groot deel in natuurlijke staat. Het systeem wordt gevoed door aanvoer vanuit Duitsland en neerslag uit het eigen gebied. De Boven-Dinkel is dynamisch en meanderend door hoge afvoertoppen. In de Beneden-Dinkel worden de afvoerpieken opgevangen door het teveel aan water af te voeren via het Omleidingskanaal.

Het Twentekanalensysteem omvat het zuidelijk zandgebied dat in noordwestelijke richting afwatert op het Twentekanaal. Het gaat hier, net

als bij het Reggesysteem, om neerslag vanuit het eigen stroomgebied en voor een klein deel aanvoer vanuit Duitsland.

### **1.3 Leeswijzer**

Dit handhavingsbeleidsplan bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft de aanleiding voor het plan en de kaders weer waarbinnen het plan is opgesteld. In het tweede hoofdstuk is de wettelijke grondslag voor de handhaving en het beleidskader weergegeven. Daarbij is in het derde hoofdstuk ingegaan op de samenwerking met de handhavingspartners. In hoofdstuk vier tot en met zes is het handhavingsbeleid uitgewerkt. Hoofdstuk vier is verdeeld in vier taakvelden: schoon water (kwaliteit), watersystemen (voldoende water), waterkeringen (veilig werken en wonen) en grondwater. Voor elk taakveld is de onderbouwing voor de beleidskeuzes op het gebied van handhaving weergegeven. Daarbij is aangegeven welke strategie gevolgd wordt bij het houden van toezicht.

De verdieping binnen de strategie staat in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk is de sanctiestrategie bij het uitvoeren van handhaving uitgewerkt. Deze uitwerking bestaat uit een specificatie van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Het laatste hoofdstuk bevat duidelijke richtlijnen en handvatten voor het jaarlijks op te stellen werkprogramma van de handhaving, de monitoring van gegevens en de evaluatie, weergegeven in het jaarverslag.

## **2 Wettelijk kader en beleidskader**

Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen een overzicht van het wettelijke kader, wat de basis is voor het toezicht en de handhaving van de waterschappen. Het wettelijke kader is ingedeeld naar het Europees, landelijk en regionale niveau.

### **2.1 Europese regelgeving**

De hoogste regelgeving op het gebied van waterbeheer is afkomstig van de Europese Unie en wordt geïmplementeerd in nationale regelgeving; de Nederlandse waterwetgeving moet voldoen aan de Europese richtlijnen. Inmiddels is een aantal van deze richtlijnen opgenomen in de Waterwet. Een aantal richtlijnen zijn nog in ontwikkeling. De meest relevante worden onderstaand kort toegelicht.

#### **2.1.1 Europese Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG)**

De Kaderrichtlijn Water (KRW, richtlijn 2000/60/EC) is in 2000 van kracht geworden en heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. De KRW eist dat de ecologische toestand van het water een goede kwaliteit weerspiegelt. Dit betekent dat in alle Europese wateren de soorten organismen moeten voorkomen die daar in een onverstoorde situatie thuis horen. De EU verplicht de lidstaten om een goede ecologische toestand voor verschillende watertypen te definiëren. Indien nodig moeten de landen maatregelen treffen om een goede ecologische toestand te bereiken. Die maatregelen zijn opgenomen in stroomgebiedbeheersplannen.

De KRW gaat uit van een aanpak waarin alle wateren in internationale stroomgebieden centraal staan. Tot het internationale stroomgebied van een rivier behoort niet alleen het water van de rivier zelf, maar al het water in de betreffende regio. Dus ook bijvoorbeeld vertakkingen, meertjes en grondwater. Door uniforme eisen te stellen aan de Europese landen wordt voorkomen dat vervuiling van een bovenstrooms land een probleem kan gaan vormen in een benedenstrooms land.

### **2.1.2 E-PRTR**

E-PRTR staat voor European Release Pollutant Transfer Register. Deze verordening vloeit voort uit het verdrag van Aarhus. Dat verdrag heeft onder meer tot doel om de toegang van milieu-informatie voor het publiek te waarborgen. Een Europese verordening is direct werkend en hoeft niet te worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. De verordening verplicht bepaalde bedrijven jaarlijks, bij overschrijding van een drempelwaarde, hun emissies naar bodem en/of lucht en/of water te rapporteren aan het bevoegde gezag. Voor de emissies naar water betreft dit zowel de directe- als de indirecte lozingen. Het bevoegd gezag beoordeelt de kwaliteit van de rapportages, waarna de gegevens via het internet openbaar worden gemaakt. De Nederlandse rapportages worden gepubliceerd in het Nederlands register en het Europese register.

### **2.1.3 Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreinigingen (IPPC richtlijn)**

De IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) is gericht op geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging van grote milieuvervuilende bedrijven en intensieve veehouderijen. De IPPC-richtlijn verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van deze bedrijven te reguleren. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze vergunning moet zijn gebaseerd op het toepassen van de beste beschikbare technieken (BBT). De BBT staan beschreven in referentiedocumenten (BREF) en met die BBT is het mogelijk om bepaalde emissiewaarden te behalen. In Nederland is de IPPC-richtlijn geïmplementeerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Waterwet en de onderliggende besluiten en regelingen.

### **2.1.4 Richtlijn Industriële Emissies**

Op 17 december 2010 is de RIE (Richtlijn Industriële Emissies) gepubliceerd. Deze richtlijn moet binnen twee jaar in nationale regelgeving worden geïmplementeerd. In de RIE is de IPPC-richtlijn herzien en geïntegreerd met een aantal andere richtlijnen.

### **2.1.5 Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG)**

Voor een schoon milieu moet het afvalwater van huishoudens en bedrijven zo goed mogelijk worden opgevangen en gezuiverd. Om dit in alle lidstaten van de Europese Unie te bevorderen is de Richtlijn inzake de inzameling, het transport en de behandeling van stedelijk afvalwater opgesteld. In Nederland komt deze richtlijn tot uitdrukking in het Waterbesluit behorende bij de Waterwet en de artikelen 10.30 tot en met 10.35 van de Wet milieubeheer. De Europese richtlijn stelt eisen aan het rioolstelsel, aan de zuiveringsinrichtingen en aan de verwerking van het zuiveringsresidu dat als afval ontstaat bij de zuivering. Bovendien verplicht de richtlijn de lidstaten te rapporteren over de voortgang.

## **2.2 Landelijke wetgeving**

### **2.2.1 Waterschapswet**

De Waterschapswet bevat bepalingen over het opheffen, instellen en reglementeren van het waterschap, de samenstelling en inrichting van het waterschapsbestuur, bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen van het waterschap, de financiën en het toezicht.

De provincie gaat over de daadwerkelijke instelling van waterschappen. Het provinciale reglement voor het waterschap bevat nadere bepalingen over genoemde onderwerpen.

### **2.2.2 Waterwet**

De waterwet is op 22 december 2009 van kracht geworden. Op basis van de Waterwet is het de taak van de waterbeheerders om:

- Overstromingen, wateroverlast en waterschaarste te voorkomen;
- De normen voor de waterkwaliteit te halen en te behouden;
- Zorg dragen dat oppervlaktewater kan voldoen aan de functies die er aan zijn toegekend.

Om dat te bereiken worden veiligheids- en kwaliteitsnormen vastgesteld. Daarnaast biedt de Wet mogelijkheden om gebruik te maken van diverse instrumenten als peilbesluiten, waterakkoorden, leggers, het maken van projectplannen, het opleggen van gedoogplichten en het stellen van voorschriften in te verlenen vergunningen.

#### **Watervergunning**

Een belangrijk nieuw element in de Waterwet is de integrale watervergunning. Deze is in beginsel nodig voor alle handelingen in een watersysteem. Uitzondering hierop vormen projectplannen die het waterschap (art. 5.4 Waterwet) vaststelt voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. De watervergunning integreert de toestemmingen uit de vergunningstelsels die voorheen door de afzonderlijke waterbeheerwetten werden gereguleerd. Daarnaast maakt de vergunning op grond van de keur onderdeel uit van de integrale watervergunning.

Het waterschap toetst de aanvraag om een watervergunning op alle doelstellingen van de Waterwet in de onderlinge samenhang; kwaliteit, kwantiteit, grondwateronttrekkingen, hoogwaterbescherming, infrastructureel beheer en functievervulling. Als er bij de verlening van de watervergunning meerdere overheden betrokken zijn, dan geldt in beginsel dat het hoogste gezag het bevoegd gezag is. In samenwerking met Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en het InterProvinciaal Overlegorgaan is een handreiking "Handreiking Samenloop bevoegdheden watervergunning" opgesteld. Deze handleiding geeft meer inzicht in handelen inzake samenloop en heffingen.

### **Veranderingen voor waterschappen als bevoegde gezagen**

Onderstaand geven wijzigingen weer die de taakuitvoering van de waterschappen direct aangaan:

1. Met de komst van de Waterwet per 22 december 2009 is de aanwijzing voor de bij Wvo (Wet verontreiniging oppervlaktewateren) aangewezen indirecte lozingen komen te vervallen. De lozingsvergunningen zijn onderdeel van de Wm-vergunning (Wet milieubeheer) geworden. Dit betekent dat de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhaven is overgedragen aan het Wm-bevoegd gezag;
2. De waterschappen hebben een toezichthoudende bevoegdheid op alle indirecte lozingen;
3. Lozen vanuit openbare rioolstelsels in het oppervlaktewater wordt met de invoering van het "Besluit lozingen buiten in richtingen" onder de algemene regels gebracht;
4. Het onttrekken van grondwater is in veel gevallen (hoeveelheid) niet vergunningplichtig. Dit wordt geregeld in de Keur. Infiltreren blijft vergunningplichtig;
5. Een nieuwe taak voor het waterschap in het kader van de Waterwet is de kwaliteit van de waterbodem. Het waterbodembeheer wordt voortaan gereguleerd vanuit het waterbeheer. Dit houdt in dat bodem en oevers van oppervlaktewaterlichamen, met uitzondering van drogere oevergebieden, onder de Waterwet vallen. Er geldt overigens een overgangsregeling voor lopende saneringen ten tijde van het van kracht worden van de Waterwet;
6. Voor het gebruik maken van Rijkswaterstaatswerken zijn algemene regels opgenomen in het Waterbesluit en de Waterregeling.



### **2.2.3 De Wabo**

De Waterwet is in december 2009 van kracht geworden. Op 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht geworden. De Wabo integreert via de omgevingsvergunning een groot aantal vergunningen in één vergunning. De watervergunning en de omgevingsvergunning zijn afzonderlijke vergunningen die wel bij hetzelfde overheidsloket kunnen worden aangevraagd.

Wat betekent dit?

Een belangrijk gevolg voor de Waterschappen is dat de Waterwet voor alle indirecte lozingen het Wabo-bevoegde gezag tot bevoegd gezag maakt, zowel als vergunningverlener en handhaver. Dit betekent concreet dat voor de meeste indirecte lozingen de gemeenten het bevoegd gezag zijn. De toezichthoudende taak van de waterschappen blijft behouden en is uitgebreid tot alle indirecte lozingen. Ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving is de rol van de waterschappen beperkt tot een adviserende rol.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn kwaliteitseisen opgenomen waaraan professionele handhavingsorganisaties moeten voldoen. In de dienstverleningsovereenkomsten (DVO)- een overeenkomst tussen gemeenten, provincies en waterschappen - zijn afspraken opgenomen om de kwaliteit in toezicht en handhaving te borgen.

## **2.3 Overige**

### **Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)**

De Wgb vervangt de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962. De Wgb stelt onder andere voorschriften voor de toelating, het gebruik en de verpakking en etikettering van bestrijdingsmiddelen. Waterschappen hebben toezichthoudende bevoegdheden als het gaat om de watergerelateerde artikelen voor het gebruik en de opslag van biociden en gewasbeschermingsmiddelen in het beheergebied.

### **Scheepvaartverkeerswet (Svw)**

De Svw is de basis van alle verkeersregels voor de scheepvaart. In de Svw staan algemene regels voor het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Deze regels zijn verder uitgewerkt in het Binnenvaartpolitiereglement.

De Svw regelt onder meer de veiligheid en de doorstroming van het scheepvaartverkeer, het in stand houden en onderhouden van vaarwegen, het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan oevers, dijken, bruggen en dergelijke, en het voorkomen of beperken van verontreiniging door scheepvaart.

## **2.4 Algemene regels**

Veel activiteiten en handelingen vallen onder algemene regels, waardoor geen vergunning nodig is en veelal met een melding kan worden volstaan. Landelijk is er voor gekozen de regelgeving ten aanzien van lozingen zoveel mogelijk te ordenen naar de doelgroepen die voor de lozingen verantwoordelijk zijn.

Besluit	Reikwijdte	Kern en hoofdlijn
Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' (Activiteitenbesluit)	Directe en indirecte lozingen die het gevolg zijn van activiteiten die binnen inrichtingen plaatsvinden.	Veel voorkomende en minder milieurelevante lozingen en lozingen van afvalwater vrijkomend bij industriële en agrarische activiteiten zijn gereguleerd door standaard doelvoorschriften of middelvoorschriften. Voor directe en indirecte lozingen zijn met name bodemsaneringen, koelwater, toepassing van bestrijdingsmiddelen, schrobwater, terugspoelwater, bronneringen en hemelwater en huishoudelijk afvalwater van belang. Ook is de zorgplicht van belang.
Besluit lozen buiten inrichtingen	Directe en indirecte lozingen niet afkomstig vanuit inrichtingen in de zin van de Wabo, of niet gereguleerd in	Deels gelijk aan het Activiteitenbesluit, maar dan voor niet inrichtingen. Daarnaast o.m. regels voor werkzaamheden aan vaste objecten, handelingen in een oppervlaktewatersysteem en algemene regels voor lozingen uit openbare rioolstelsels.

Besluit	Reikwijdte	Kern en hoofdlijn
	het besluit lozen afvalwater huishoudens.	
Besluit bodemkwaliteit (Bbk)	Toepassen van grond en bouwstoffen in oppervlaktewater	Om grond, bagger en bouwstoffen te mogen toepassen in het oppervlaktewater dient het te voldoen aan de eisen van het Bbk. Het Bbk geeft richtlijnen hoe van grond en bagger de klasse (Vrij toepasbaar, A, B) bepaald dient te worden en geeft vervolgens aan hoe en waar deze klasse toegepast mag worden.
Besluit lozing afvalwater huishoudens	Directe en indirecte lozing vanuit huishoudens	Alle lozingen die vanuit een huishouden kunnen plaatsvinden worden gereguleerd in dit besluit door middel van doel- en middelvoorschriften.
Besluit Risico Zware ongevallen (1999)	Arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding	De waterbeheerder heeft een adviestaak bij de beoordeling van het BRZO rapport m.b.t. de risico 's voor het oppervlaktewater. T.b.v. de uitvoering van het BRZO hebben de waterschappen primair een adviserende rol.

## 2.5 Eigen regelgeving waterschappen

### Aansluitverordening

De waterschappen ontleenden de wettelijke basis voor het opstellen van een aansluitverordening aan artikel 78 en 84 van de Waterschapswet. Inmiddels zijn de aansluitverordeningen ingetrokken. De lozingen geregeld in de overstortvergunningen zijn overgegaan naar het Besluit lozingen Buiten Inrichtingen en vallen daarmee onder algemene regels.

### Keur

De Keur is een verordening opgesteld ten behoeve van het uitoefenen van waterschapstaken in het regionale waterbeheer. De Waterschapswet (artikel 78) verleent de waterschappen de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen. Het waterschap blijft als regionale waterbeheerder bevoegd tot het stellen van gebods- en verbodsbepalingen met betrekking tot de bij het waterschap in beheer zijnde waterstaatswerken. De Keur kan worden toegepast om deze werken te beschermen en de taken, die het waterschap heeft, goed uit te kunnen voeren. In de Waterwet zijn de overige

handelingen die van invloed zijn op het waterstaatswerk en waarvoor vergunning kan worden aangevraagd niet omschreven.

De Waterwet gaat ervan uit dat de waterschappen daarover nadere regels stellen in de Keur. De zorg voor de overige handelingen heeft vooral betrekking op de waterkwantiteit. Door de Rijn Oost waterschappen is gezamenlijk opgetrokken bij de opstelling van de nieuwe Keur. De model Keur van de Unie van Waterschappen heeft hierbij als leidraad gediend. In de Keur worden onder andere de volgende handelingen onderscheiden:

- Gebruikmaken van waterstaatswerken en beschermingszones voor bepaalde werkzaamheden, werken en activiteiten;
- Water aan- en afvoeren uit oppervlaktewaterlichamen of water te lozen of onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam;
- Onttrekken van grondwater en infiltreren in de bodem;
- Verder is er een algemene zorgplichtbepaling opgenomen ter voorkoming van inbreuken op het watersysteem.

#### Keur en legger

Artikel 5.1 van de Waterwet vereist van de waterbeheerders dat zij voor hun waterstaatswerken leggers hebben waarin de begrenzingen van die werken en de beschermingszones zijn vastgelegd. Hierdoor zijn de begrenzingen van de waterstaatswerken niet direct uit de Keur af te lezen. Naast de hierboven beschreven legger op grond van de Waterwet, schrijft de Waterschapswet de vaststelling van een zogenaamde onderhoudslegger voor, waarin onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen worden vermeld. In dit systeem is uit de legger - naast de vermelding van de onderhoudsplichtigen - op te maken tot hoever waterstaatswerken en beschermingszones zich uitstrekken, ofwel waar het gebods- en verbodsregime van de Keur van toepassing is.

De legger bepaalt met de daarin opgenomen maten de reikwijdte van de verbodsbepalingen en onderhoudsverplichtingen van de Keur. Wijziging van de legger betekent dan ook een wijziging in de toepassing van de Keur.

#### **Beregeningsregeling**

De beregeningsregeling die in Rijn Oost verband is opgesteld heeft invloed op de werkzaamheden van toezicht en handhaving. Na het instellen van een onttrekkingsverbod zullen handhavers tijd moeten steken in de toezicht op naleving van het verbod.

### **Verkeersbesluit voor de Vecht**

Dit besluit is opgesteld in het kader van de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaart politiereglement, het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer en is van toepassing op de Vecht vanaf de landsgrens met Duitsland te Gramsbergen in de gemeente Hardenberg tot en met de monding van de rivier de Regge in de gemeente Ommen.

In dit besluit van juli 2011 zijn een aantal bepalingen opgenomen om schade door vaartuigen aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over de Vecht te voorkomen of te beperken. Het verkeersbesluit is tevens opgesteld om hinder of gevaar te beperken als gevolg van vaartuigen op de Vecht voor personen die zich op of in het water bevinden. Het verkeersbesluit heeft op grond van de Overgangsbepalingen bij het Reglement van Vechtstromen rechtskracht voor het gefuseerde waterschap Vechtstromen.

## **2.6 Beleidskader- planstelsel**

### **Planstelsel en de Waterwet**

Het waterbeheer in Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Uitgangspunt voor een doeltreffend optreden van deze overheden is samenwerking. Het Nationaal Bestuursakkoord Water is de basis voor deze samenwerking en heeft geen regeling in de Waterwet. Wel biedt de wet de instrumenten om het watersysteem op orde te krijgen en te houden, te weten:

- een planstelsel;
- getrappt toezicht.

In de Waterwet is gekozen voor een systeem waarin iedere bestuurslaag haar beleid formuleert en dit vastlegt in plannen. De plannen geven aan wat iedere bestuurslaag wil doen in een bepaalde planperiode om de doelstellingen van het waterbeheer te halen. Deze plannen zijn bindend voor de eigen bestuurslaag. De Waterwet sluit op dit punt zoveel mogelijk aan bij de sturingsvisie van de Wet ruimtelijke ordening.

In de plannen van Rijk en provincies wordt het landelijke respectievelijk regionale (strategische) waterbeleid opgenomen.

- Voor het Rijk is dit het Nationaal Waterplan);
- Voor de provincies zijn dit de regionale waterplannen (tot nu toe Provinciale waterhuishoudingplannen);

- De plannen van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) worden waterbeheerplannen genoemd en zijn operationeel gericht. In de plannen worden de condities vastgelegd om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren en worden concrete maatregelen beschreven (inclusief planning en kosten);
- De gemeenten gebruiken voor de watertaken hun eigen planfiguren. In de eerste plaats gaat het dan om het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) op basis van de Wet milieubeheer. In het kader van de invoering van de zorgplichten voor hemelwater en grondwater wordt dit plan verbreed. In de tweede plaats betreft het structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten op basis van de in 2008 herziene Wet ruimtelijke ordening, waarin ruimtelijke aspecten een plaats zullen krijgen.

### **Provinciale waterbeheerplannen**

In Nederland is afgesproken dat alle waterbeheerders in Nederland nieuwe waterbeheerplannen opstellen voor de periode 2010-2015.

De plannen zijn op 1 januari 2010 in werking getreden. Op grond van de nieuwe Waterwet (2009) hebben de waterbeheerplannen een looptijd van zes jaar. Deze wet kent een beleidsvormende rol toe aan de provincies.

De provinciale plannen zijn gelijktijdig met de waterbeheerplannen opgesteld en ter visie gelegd. De provinciale plannen zijn kaderstellend voor de waterbeheerplannen van de waterschappen; deze zijn ook meer gericht op uitvoering. In provinciale verordeningen zijn eisen gesteld aan de voorbereiding, opzet en vaststelling van de waterbeheerplannen.

Op dit moment gelden in het stroomgebied Rijn Oost de volgende provinciale plannen:

- Drenthe heeft haar waterbeleid verwoord in het tweede Provinciale Omgevingsplan voor de periode 2010-2015;
- Overijssel: de provincie heeft het waterplan als een bijlage bij de geactualiseerde omgevingsvisie opgenomen;
- Gelderland heeft een provinciaal waterplan voor de periode 2010-2015.

## **Waterbeheerplannen van de waterschappen**

De waterschappen in het stroomgebied Rijn Oost hebben inmiddels ook vastgestelde beheerplannen, die zijn gestoeld op de Waterwet. De Waterbeheerplannen van deze waterschappen zijn in samenwerking ontstaan. De opzet en grote delen van de waterbeheerplannen zijn inhoudelijk gelijk. De vijf waterbeheerplannen beschrijven het beleid van de vijf waterschappen in Rijn Oost.

De waterschappen hebben de zorg voor:

- Veiligheid ('veilig wonen en werken');
- Watersysteembeheer (voldoende en schoon water);
- Beheer van de zuiveringstechnische werken (schoon water).

Populair gezegd gaat het om voldoende schoon water en veilig wonen en werken. Deze kerntaken worden zoveel mogelijk in samenhang uitgevoerd. Ook integratie met wonen, recreatie, plattelandsontwikkeling en stadsvernieuwing is hierbij noodzakelijk.

De plannen kennen de volgende doelen:

- Voor de waterkeringen (veiligheid): het realiseren en handhaven van het wettelijk vereiste veiligheidsniveau. Investeren in onder meer de kwaliteit van dijken en kaden en calamiteitenzorg maakt deel uit van dit doel;
- Bij het beheer van het watersysteem (voldoende en schoon water) wordt uitgegaan van de gestelde doelen voor waterkwantiteit, waterkwaliteit en grondwater. Hierbij wordt rekening gehouden met de functies die door de provincies aan de wateren zijn toegekend. Ook nevenfuncties, zoals recreatief medegebruik en cultuurhistorie, worden daarbij zo goed mogelijk bediend;
- Vroegtijdige betrokkenheid bij ruimtelijke plannen en de watertoets (op grond van de Wet ruimtelijke ordening) zijn belangrijke instrumenten voor het waterschap.

Daarnaast hanteren de waterschappen normeringen voor het omgaan met wateroverlast en waterschaarste. Voor de inrichting van gebieden geldt het adagium 'vasthouden, bergen en afvoeren' als voorkeursvolgorde. De leggers -waarin omvang en inrichting van waterlichamen zijn beschreven- zijn daarbij belangrijke instrumenten.

De doelstelling voor de waterkwaliteit conform de KRW is: de waterlichamen voldoen in 2015 aan de goede chemische toestand en het goede ecologische potentieel door het uitvoeren van maatregelen. Uitstel is eventueel mogelijk tot 2021 of 2027. Daarnaast wordt voorkomen dat de kwaliteit verslechtert (achteruitgang toestandsklasse).

#### Probleem en Aandachtstoffen in het watersysteem 2012-2015

Waterschap Vechtstromen heeft waterkwaliteitsbeheer als één van haar hoofdtaken. Aan goede waterkwaliteit wordt al jaren gewerkt. Met name in de tweede helft van de twintigste eeuw is de waterverontreiniging landelijk aangepakt. De Rijksoverheid heeft in het Nationaal Waterplan 2009-2015 o.a. de opgave aangegeven om goede chemische kwaliteit van het oppervlaktewater te verkrijgen, zodanig dan het geen beperkende factor is voor de ecologie.

Om de problemen voor goede waterkwaliteit veroorzaakt door emissies aan te pakken is emissiebeheer belangrijk. Emissiebeheer speelt een centrale rol bij het terugbrengen van emissies van schadelijke stoffen naar aanvaardbare niveaus voor de waterkwaliteit. Om deze reden is in 2012 de nota "Probleem- en aandachtstoffen in het watersysteem van Velt en Vecht 2012-2015" opgesteld. Hierin is een vertaling gemaakt van de monitoring op stoffen in het oppervlaktewater naar de bronnen en aandachtsvelden in het veld. Deze nota is op grond van de Overgangsbepalingen bij het Reglement van Vechtstromen overgegaan naar Vechtstromen en heeft dus zijn rechtskracht behouden.



## 2.7 Ontwikkelingen

Op de korte en middellange termijn zijn verschillende ontwikkelingen te verwachten, zowel op het gebied van wet- en regelgeving als organisatorisch. Hoe de ontwikkelingen uit zullen pakken voor het toezicht en de handhaving is met name op het organisatorische gebied nog onduidelijk.

### **Regionale uitvoeringsdienst**

Landelijk is besloten dat de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving moet worden verbeterd. In juni 2009 heeft het kabinet in overleg met VNG en IPO een standpunt bepaald over de wijze waarop de toekomstige uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht er uit zal moeten zien. Onderdeel van het standpunt is de realisatie van regionale uitvoeringsdiensten (RUD). De RUD moet in ieder geval het zogenaamde "basispakket" uitvoeren ten behoeve van het bevoegd gezak, gemeenten en provincies.

Het beheergebied van waterschap Vechtstromen ligt binnen de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) Twente, IJsselland en Drenthe.

Vanaf 1 januari 2013 werken we binnen de provincie Overijssel vanuit de Rijn Oost waterschappen samen met de RUD's Twente en IJsselland. Deze samenwerking wordt gestalte gegeven vanuit twee waterkennispunten Water (Twente en IJsselland).

Vanaf 2014 zal voor het gebied binnen provincie Drenthe worden samengewerkt met RUD Drenthe.

Om in de praktijk bovenstaande in goede banen te leiden zijn afspraken tussen de RUD's en de waterbeheerder nodig. Dit heeft geleid tot dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de Rijn Oost waterschappen en de RUD's Twente en IJsselland en een DVO tussen de Rijn Oost waterschappen onderling. Voor Drenthe is het ook waarschijnlijk dat de afspraken met een DVO worden geregeld.

### **Activiteitenbesluit**

Op 1 januari 2008 is het Besluit Algemene Regels voor Inrichtingen Milieubeheer (Activiteitenbesluit) van kracht geworden. Het Activiteitenbesluit is toegespitst op de activiteiten die binnen een inrichting

plaatsvinden. Met de inwerkingtreding van het besluit is de vergunningplicht voor een groot aantal indirecte lozingen komen te vervallen. In de nieuwe systematiek vallen alle Wet milieubeheer bedrijven onder de algemene regels uit het Activiteitenbesluit, tenzij ze zijn uitgezonderd.

In de tweede fase (1<sup>e</sup> tranche 1-1-2010, 2<sup>e</sup> tranche 1-1-2011 en 3<sup>e</sup> tranche 1-1-2013) is het aantal inrichtingen welke onder de algemene regels vallen verder uitgebreid. Met de aanpassing van 1 januari 2013 zijn alle bepalingen uit agrarische besluiten, waaronder het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij en het Besluit Glastuinbouw opgenomen in het Activiteitenbesluit.

Een uitzondering hierop zijn de IPPC-inrichtingen; Veel van deze bedrijven vallen niet onder algemene regels; hier geldt altijd een vergunningplicht. Met de wijziging van 1 januari 2013 vallen de lozingen uit agrarische IPPC-inrichtingen nu ook onder hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit.

Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven sinds 1 januari 2011 toestemming van het bevoegd gezag nodig voordat ze kunnen starten met deze activiteiten. Deze 'toestemming vooraf' wordt genoemd: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).

Het doel van de OBM is dat het bevoegd gezag vooraf instemt met het van start gaan van een specifieke activiteit op een specifieke locatie.

Het Activiteitenbesluit is onlangs uitgebreid met o.a. agrarische activiteiten en glastuinbouw.

### **Omgevingswet**

Er zijn plannen om de wetgeving die betrekking heeft op de omgeving (zoals ruimtelijke ordening, bouwen en milieu) flink te vereenvoudigen, waarbij alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd. Met de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) en de Waterwet zijn hiervoor de eerste stappen gezet. Hoe de nieuwe "Omgevingswet" er precies uit komt te zien en welke gevolgen het heeft is nog onduidelijk.

### 3

## **Samenwerking met andere handhavingpartners**

Door de komst van de Waterwet (22 december 2009) en de Wabo (1 oktober 2010) is het toezicht voor en door waterschappen veranderd. Wettelijk is bepaald dat er slechts één (hoogst) bevoegd gezag beslist over een watergunning en/of een omgevingsvergunning. Het hoogst bevoegd bestuursorgaan dat beslist over de vergunning is ook verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Dit betekent echter niet dat het bestuursorgaan het volledige toezicht zelf moet uitvoeren. Ook andere betrokken overheidsorganisaties kunnen een toezichtbevoegdheid hebben en zelf toezichthouders aanwijzen. Afstemming en/of samenwerking door de verschillende overheidsorganisaties is van groot belang voor effectieve en efficiënte toezicht en handhaving.

De vijf waterschappen hebben de "Bestuursovereenkomst Samenwerking Handhaving Overijssel 2010-2012" ondertekend, met als doel een effectieve en efficiënte handhaving van de wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De waterschappen Velt en Vecht en Reest en Wieden hebben een soortgelijk overeenkomst ondertekend met de provincie Drenthe.

### **3.1 Dienstverleningsovereenkomst (DVO)**

Met de inwerkingtreding van de Waterwet zijn alle indirecte lozingen onder de Wm komen te vallen. Delen van de Wm (h 8 Vergunningen en H 18 Handhaving) zijn per 1 oktober 2010 opgegaan in de Wabo. De waterschappen zijn hierdoor niet langer het bevoegd gezag voor de lozingen op de gemeentelijke riolering (indirecte lozingen) van een twintigtal categorieën inrichtingen.

Het waterschap heeft als beheerder van de zuiveringstechnische werken en verantwoordelijke voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater een belangrijke rol gekregen bij het verlenen van de Omgevingsvergunning door het Wabo bevoegd gezag.

In verband met de mogelijke nadelige gevolgen die deze indirecte lozingen op de zuiveringstechnische werken en de oppervlaktewaterkwaliteit kunnen hebben, is in de Wabo het adviesrecht en de toezichtbevoegdheid van de

waterschappen geregeld. Het adviesrecht en de toezichtbevoegdheid geldt voor alle indirecte lozingen.

Het advies van de waterbeheerder is bindend als de goede werking van de zuiveringstechnische werken in het geding is en/of het ontvangend oppervlaktewater niet aan de gestelde normen dreigt te voldoen. In de overige gevallen is het advies niet bindend, maar het bevoegd gezag moet motiveren waarom hij afwijkt van het advies.

In het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn in hoofdstuk 7 de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving opgenomen. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn naast het bevoegde gezag ook van toepassing op waterschappen die toezichttaken uitvoeren voor het bevoegd gezag.

Om in de praktijk bovenstaande in goede banen te leiden zijn afspraken tussen het Wabo bevoegd gezag en de waterbeheerder nodig. Dit heeft in 2010 geleid tot dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Vanaf 1 januari 2013 werken we vanuit Rijn Oost samen met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) Overijssel vanuit waterkennispunten Water.

In 2013 zijn hiervoor DVO's tussen de Rijn Oost waterschappen en de RUD's Twente en IJsselland en een DVO tussen de Rijn Oost waterschappen onderling ondertekend. Voor de afspraken met RUD Drenthe is het ook waarschijnlijk dat de afspraken met een DVO worden geregeld.

### **3.2 Samenloopregeling**

Een belangrijk uitgangspunt in de Waterwet is dat voor de watervergunning één bevoegd gezag bestaat. Ook al zouden voor de aangevraagde handelingen meerdere bestuursorganen betrokken zijn, de vergunning wordt door slechts één bestuursorgaan afgegeven. Daarmee is het vergunningverlenende bestuursorgaan tevens het bevoegd gezag voor de handhaving (artikel 8.2 Waterwet). De overige bestuursorganen blijven hun toezichtbevoegdheid behouden. In de Waterwet is in artikel 6.17 een regeling opgenomen die toeziet op de samenloop van bevoegdheden.

- In beginsel wordt bij samenloop de vergunning verleend door het hoogst bevoegd gezag;

- Ontbreekt het hoogst bevoegd gezag, dan wordt de vergunning verleend door het bevoegd gezag op wiens grondgebied de handelingen in hoofdzaak worden verricht;
- Indien de inhoudelijke betrokkenheid van het hoogst bevoegd gezag relatief gering is, kan gezamenlijk een ander bestuursorgaan worden aangewezen;
- Op een vergunningaanvraag wordt niet eerder beslist dan nadat alle betrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld om een advies te geven.
- De bestuursrechtelijke handhaving ligt bij het bestuursorgaan dat op de vergunningsaanvraag beslist. De overige bestuursorganen behouden hun toezichtbevoegdheid.

Het ministerie van V&W, RWS, UvW en IPO hebben gezamenlijk de handreiking "Handreiking Samenloop bevoegdheden watervergunning" opgesteld. De handreiking is vastgesteld door het Nationaal Wateroverleg, het heeft geen juridische status en kan naar eigen inzicht worden gebruikt. Uitgangspunt van de handreiking is het 'samenwerkingsbeginsel'.

### **3.3 Cross-compliance**

Vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen landbouwers een bedrijfstoelage die los staat van de productie. Daarnaast kunnen landbouwers subsidie ontvangen voor agro-milieuverbintenissen. Voor het verkrijgen van steun of subsidie moeten landbouwers voldoen aan randvoorwaarden (ook wel cross-compliance genoemd). Het naleven van een aantal door de EU aangewezen eisen op het gebied van milieu, is één van die voorwaarden. Het ministerie van EL&I is eindverantwoordelijke van de cross-compliance verplichtingen. EL&I heeft afspraken voor de samenwerking met de andere overheden, waaronder de waterschappen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De overeenkomst is ondertekend door alle waterschappen.

In het convenant met de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) is opgenomen dat een doormelding moet plaatsvinden bij bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden door het waterschap. Bij opstelling van een boeterapport vindt de doormelding automatisch plaats. Deze doormelding geldt voor de artikelen die opgenomen zijn in de WGB

en het Activiteitenbesluit Landbouw en geldt tevens voor overtredingen m.b.t. bevoeiing en beregening van landbouwgronden.

### 3.4 Overige samenwerkingsverbanden

De volgende vormen van samenwerking zijn in Rijn Oost verband relevant om te noemen voor toezicht en handhaving:

- Onderling toezicht rwzi 's.  
Drie Rijn Oost waterschappen (Groot Salland, Reest & Wieden en Velt & Vecht) zijn samen met twee noordelijke waterschappen (Noorderzijlvest en Hunze en Aa 's) in 2008 gestart met de pilot "Onderling toezicht op de RWZI 's". Het onderling toezicht bevordert de onafhankelijkheid en transparantie van toezicht op de rwzi 's ;
- Samenwerkingsprojecten begeleid door het SepH (Servicepunt Handhaving).

In Overijssel wordt jaarlijks door het RAHO (Regionaal ambtelijk handhavingoverleg) in samenwerking met het SepH een samenwerkingsprogramma opgesteld. Daarin zijn diverse toezicht- en handhavingprojecten uitgewerkt. Jaarlijks worden de bestuurders op de hoogte gesteld van de samenwerkingsprojecten;

- Aansluitovereenkomst met de stichting Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieutaakstelling (UO-IMT).

In artikel 3.68, 1<sup>e</sup> lid (substraatteelt) en artikel 3.73, 1<sup>e</sup> lid (grondgebonden teelt) is bepaald dat glastuinbouwbedrijven verplicht zijn om elk jaar een jaarrapportage over het gebruik van stikstof en fosfor in te dienen bij het bevoegd gezag. Dit conform het model in Bijlage 6 van het Activiteitenbesluit behorend bij de Regeling Activiteitenbesluit. De UO-IMT geeft in opdracht van het bevoegde gezag concrete uitvoering aan de afspraken uit het Besluit glastuinbouw om de emissies naar grond- en oppervlaktewater vanuit de glastuinbouw te reguleren. Voor verwerking van de gegevens en de levering van de gegevens is er een overeenkomst gesloten tussen gemeenten, waterschappen, ministerie van LNV en de UO-IMT. Door aansluiting op de emissieregistratie (UO-database) hebben waterschappen rechtstreeks toegang tot de milieurapportages van de tuinders. Hiermee beschikken de waterschappen over de informatie die nodig is voor toetsing aan de normen. Tevens kunnen de gegevens gebruikt worden voor uitvoering van handhavingactiviteiten, voor beleidsbepaling en voor monitoring.

## **Waterakkoorden**

Waterschap Vechtstromen gaat invulling geven aan de afspraken uit het bestuursakkoord Water. Het waterschap sluit geen aansluitvergunningen af en regelt de kwantiteit en kwaliteit van het afvalwater dat vanuit een openbaar rioolstelsel op een rwzi van het waterschap wordt geloosd in een (afval)waterakkoord, zoals landelijk is afgesproken.

Met het opstellen en/of actualiseren van de (afval)waterakkoorden met de gemeenten wordt artikel 3.8 van de Waterwet als basis gebruikt. Deze wettelijke bepaling biedt het kader voor bestuurlijke samenwerkingsafspraken. In de nieuwe afvalwaterakkoorden wordt ook ingegaan op aspecten betreffende lozingen op de afvalwaterketen en lozingen uit de afvalwaterketen. De gehele afvalwaterketen wordt hierbij op een integrale wijze benaderd. Nadat is vastgesteld dat de afvalwaterakkoorden dekkend zijn voor alle gemeenten binnen het beheergebied zijn de aansluitverordeningen ingetrokken.



## 4

# Van analyse naar strategie

Dit hoofdstuk beschrijft de probleemanalyse, de prioriteiten, doelstellingen en de toezichtstrategie. Hierbij is de volgende onderverdeling gemaakt:

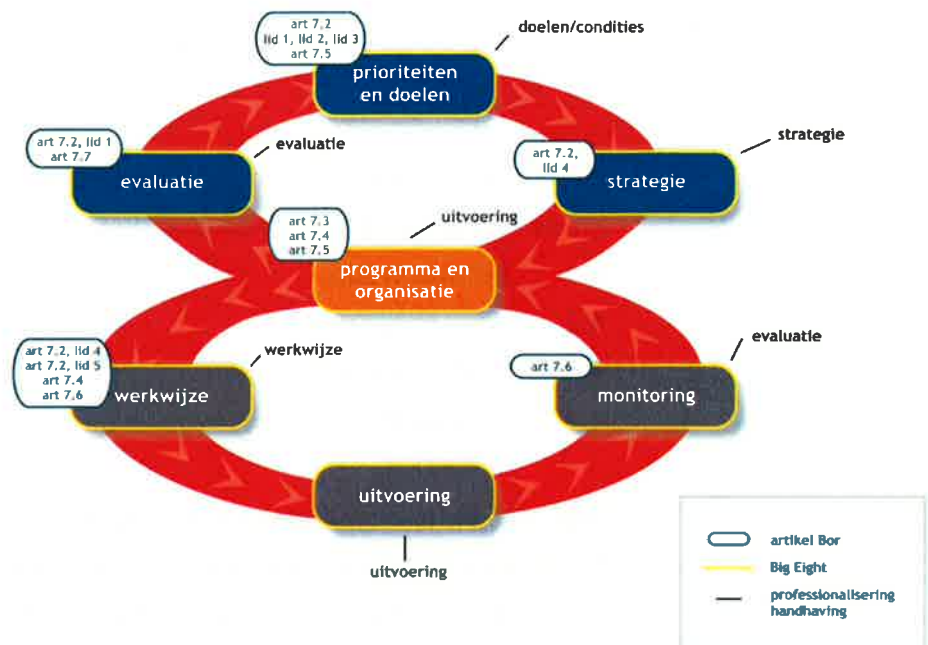
- 4.1 Schoon water
- 4.2 Watersystemen
- 4.3 Waterkeringen
- 4.4 Grondwater

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

In het kader van de Wabo worden eisen gesteld aan het handhavingproces van onder andere de waterschappen. In de DVO zijn afspraken opgenomen om de kwaliteit van het handhavingproces te borgen. Hiervoor gelden de kwaliteitseisen die in de Bor zijn opgenomen. Deze kwaliteitseisen zijn naast het bevoegde gezag ook van toepassing op waterschappen die toezichtstaken uitvoeren voor het bevoegd gezag. De kwaliteitseisen hebben daarom alleen betrekking op de onderdelen die we 'schoon water' (kwaliteit) noemen.

Centraal in het Bor staat de cyclische benadering van het handhavingsbeleid. Dit is niet nieuw, ook in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer werden kwaliteitscriteria beschreven. De nieuwe kwaliteitseisen wijken nauwelijks af van de vorige. Het grote verschil is met name voor gemeentelijke organisaties merkbaar, de reikwijdte van de kwaliteitscriteria is nu Wabo-breed.

Het proces van toezicht en handhaving is dus aan wettelijke regels gebonden. Niet alle onderdelen van dit plan vallen onder de reikwijdte van deze criteria. Vooralsnog heeft het alleen betrekking op de onderdelen die we 'schoon water' (kwaliteit) noemen. Omdat we de grondslag van de criteria onderschrijven, willen we de reikwijdte in de toekomst ook toepassen voor andere toezicht en handhavingstaken.



Deze beleidscyclus wordt ook wel de BIG-8' genoemd en geeft inzicht in het cyclische gedachtegoed van de wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria voor toezicht- en handhavingsbeleid.

De strekking van dit handhavingplan heeft betrekking op het bovenste deel van de cyclus, het zogenaamde strategisch/tactische deel. Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) wordt jaarlijks uitgewerkt door de individuele waterschappen in Rijn Oost verband in een handhaving uitvoeringsprogramma. [Achter de kopjes van de paragrafen van de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt in termen tussen haakjes de koppeling met bovenstaande beleidscyclus aangegeven.](#)

## **4.1 Schoon water**

### **4.1.1 Probleemanalyse en prioriteiten (prioriteiten en doelen)**

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van het toezicht en de handhaving. Hiermee wordt invulling gegeven aan de eerste stap (prioriteiten/doelen) van de strategische cyclus van de BIG-8.

De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd. Doordat de probleemanalyse ook kwantitatief is uitgevoerd, is het herleidbaar waar het verschil in risico tussen taken uit voortkomt. Hiermee zijn de gemaakte keuzes in de prioriteiten herleidbaar en transparant. Op deze manier wordt de uitvoering van de handhavingstaken gerelateerd aan de aard en omvang van de problemen en overtredingen. De methodiek is nader uitgewerkt in bijlage 1 t/m 5.

#### Kwalitatieve probleemanalyse

Het toezicht op het onderdeel waterkwaliteit heeft betrekking op alle mogelijke lozingssituaties. Ten aanzien van het toezicht geldt dat niet alleen het Wabo bevoegd gezag toezicht mag uitvoeren, maar ook alle betrokken overheidsinstanties. Dit houdt in dat coördinatie van toezicht nodig is en dat alle betrokken organisaties goede afspraken met elkaar maken. Dit is verwoord in de eerder genoemde DVO.

Bij het toezicht op de lozingssituaties geldt de volgende onderverdeling:

- toezicht bij industriële inrichtingen;
- toezicht bij agrarische activiteiten;
- toezicht op diverse lozingsactiviteiten buiten inrichtingen;
- toezicht op lozingen uit gemeentelijke rioolstelsels;
- toezicht op rwzi;
- toezicht op lozingen van grondwateronttrekkingen;
- toezicht op lozingen van huishoudelijk afvalwater.

### Industriële lozers

Onder de groep industriële lozers vallen alle afvalwaterlozers – zowel directe lozers als indirecte lozers - vanuit inrichtingen, uitgezonderd lozingen vanuit agrarische inrichtingen. De industriële lozers zitten voornamelijk geconcentreerd in het stedelijk gebied. Op de directe lozingen is de Waterwet van toepassing en op de indirecte lozingen de Wabo. In verband met een grote bezwaarlijkheid voor het milieu van bepaalde indirecte lozingen, was voor de inwerkingtreding van de Waterwet ook de Wvo naast de Wm van toepassing op negentien aangewezen categorieën inrichtingen. Met de inwerkingtreding van de Waterwet zijn alle indirecte lozingen onder de Wm komen te vallen en maken de Wvo-vergunningen onderdeel uit van de omgevingsvergunning. Inmiddels valt een groot aantal industriële lozers onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit.

De groep industriële lozers kenmerkt zich door de grote diversiteit. Er zijn grote verschillen in de aard van stoffen het debiet en de lozingsroutes.

### Agrarische inrichtingen

Hieronder vallen naast de veeteelt- en akkerbouwbedrijven onder andere ook de landbouwloonbedrijven, glastuinbouwbedrijven, bloembollentelers, witloftrekkers en de champignon telers. Het totale beheersgebied kenmerkt zich door een agrarisch gebruik en natuurwaarden. Zowel Overijssel als Gelderland zijn voornamelijk veehouderijprovincies. De laatste jaren is een trend naar schaalvergroting ingezet, waarbij een verschuiving plaatsvindt van de kwetsbare gebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden. De landbouwloonbedrijven variëren van grote loonbedrijven tot kleinschalige loonbedrijven en liggen verspreid in het gehele beheersgebied. De glastuinbouwbedrijven liggen geconcentreerd in de Koekkoekspolder bij Kampen, een gebied bij Erica (Drenthe) en in de Liemers nabij Duiven.

### Lozingsactiviteiten buiten inrichtingen

Deze groep bestaat onder andere uit lozingen als gevolg van werkzaamheden aan vaste objecten, op- en overslag van goederen, handelingen in een oppervlaktewaterlichaam en het lozen van grondwater dat vrijkomt bij ontwatering, bronbemalingen of saneringen. Met name de laatste twee typen lozingen worden integraal gecontroleerd met de bijbehorende onttrekking.

Binnen het gebied zijn de jachthavens voornamelijk geconcentreerd in de kop van Overijssel en komen ze verspreid voor langs de IJssel, Oude IJssel en Vecht. Het aantal jachthavens is een afspiegeling van de intensiteit van de recreatievaart binnen een bepaald gebied.

#### Lozingen uit gemeentelijke rioolstelsels

Lozingen vanuit openbare rioolstelsels (riooloverstorten, nooduitlaten en hemelwater, maar ook drainagesystemen) zijn met de komst van het Besluit lozen buiten inrichtingen onder de algemene regels komen te vallen. Dit onder voorwaarde dat de lozingen conform artikel 4.22 Wet milieubeheer zijn opgenomen in het gemeentelijk rioleringsplan en ook als zodanig beschreven worden beheerd.

#### Aansluitvergunningen

Een aantal waterschappen kennen op basis van een aansluitverordening nog een aansluitvergunning. Op termijn maken deze plaats voor afvalwaterakkoorden om zo nadere invulling te geven aan artikel 3.8 van de Waterwet, die gemeenten en waterschappen verplicht om samen te werken.

#### Rwzi 's

Het aantal rwzi's binnen het gebied is een afspiegeling van de bevolkingsdichtheid en industriële activiteiten. De verdeling is daarmee in grote lijnen gelijk met de verdeling industriële lozers. De RWZI 's zijn directe lozers en hebben voor het lozen van het effluent een watervergunning. Een klein aantal rwzi's loost het effluent op rijkswateren. Hiervoor is Rijkswaterstaat het bevoegd gezag. Voor de overige rwzi's zijn de waterschappen zelf het bevoegd gezag.

Ten behoeve van een transparant toezicht zijn de verschillende waterschappen in 2007 gestart met onderling toezicht. Dit houdt in dat controles op rwzi's zoveel mogelijk bij andere waterschappen wordt neergelegd om de transparantie te waarborgen. Elk jaar zullen een aantal rwzi's door een ander waterschap wordt getoetst aan de regelgeving.

Huishoudelijk afvalwater

Het merendeel van de huishoudens is aangesloten op een openbaar riool. Ook in het buitengebied zijn de meeste huishoudens op een druk – of persriolering aangesloten. Dit geldt niet voor alle huishoudens in het buitengebied, omdat het in bepaalde situaties niet rendabel is om riolering aan te leggen. Lozingen in de bodem en oppervlaktewater zijn dan toegestaan, mits het huishoudelijk afvalwater door een goed functionerend zuiveringsvoorziening (IBA) wordt geleid.

Kwantitatieve probleemanalyse

Om de prioriteit tussen de verschillende taken goed te kunnen bepalen maakt elk waterschap gebruik van een risicoanalysemethodiek. De risicoanalysemethodiek is een beleidsondersteunend instrument dat gebruikt wordt om de risico's van de lozingen te kwantificeren in meetbare criteria. Deze risico's worden met behulp van de methodiek onderling vergelijkbaar gemaakt middels een ranking. De door de vijf waterschappen toegepaste methodieken zijn niet identiek, maar allemaal gebaseerd op de kans dat wet- en regelgeving niet wordt nageleefd en het effect van niet-naleving op het milieu. Als waterschap Vechtstromen zal de risicoanalysemethodiek van voormalig waterschap Regge en Dinkel worden gebruikt om de risico's te prioriteren. Voor de indirecte lozingen waarop wordt toegezien voor de RUD zal deze methodiek eveneens worden gebruikt door alle Rijn Oost waterschappen.

#### **4.1.2 Doelstellingen (prioriteiten en doelen)**

Het beschrijven van de doelstelling maakt ook onderdeel uit van de eerste stap (prioriteiten/doelen) van de strategische cyclus van de BIG-8.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft tot doel het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand in alle wateren in Europa in 2015. De verplichtingen vanuit de Kaderrichtlijn Water, zoals het bepalen van doelstellingen en het vaststellen van herstelmaatregelen, zijn door de vijf waterschappen vastgelegd in het Waterbeheerplan Rijn-Oost 2010-2015.

Het doel van toezicht en eventuele handhaving is naleving van de wetten en regels, waardoor de waterkwaliteit en waterveiligheid verbetert. Het algemene doel is goede bekendheid met de wet- en regelgeving en een hoog algemeen naleefgedrag (> 85%). Het naleefgedrag is als volgt gedefinieerd: het percentage gecontroleerde (categorie) objecten dat tijdens het eerste toezichtsbezoek voldoet aan alle geldende wet- en regelgeving. Hierin worden ook overschrijdingen van lozingsnormen meegenomen. Het naleefgedrag wordt per kalenderjaar berekend. De concrete doelstellingen worden in het uitvoeringsprogramma vastgelegd, zodat monitoring, evaluatie en eventueel bijsturen plaats kan vinden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de Big-eight cyclus.

Nadat de prioriteiten bekend zijn, worden jaarlijks de doelstellingen per doelgroep/activiteit geformuleerd. De doelstellingen zijn concreet en meetbaar en kunnen vertaald worden naar prestatiedoelen, naleefdoelen en eventueel kwaliteitsdoelen.

Bij iedere doelstelling hoort een set van indicatoren, waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre een doel gerealiseerd is. Het stellen van de juiste indicatoren is essentieel voor het monitoren van de voortgang. Wanneer de set van indicatoren onvolledig of onjuist is, kan de realisatie van de doelen en daarmee van het beleid niet inzichtelijk worden gemaakt.

De indicatoren worden geregistreerd met behulp van digitale registratiesystemen. Met de indicatoren kan inzicht verkregen worden in het feitelijke naleefgedrag. De hiermee verkregen informatie wordt gebruikt in managementrapportages en jaarverslagen waarmee de voortgang inzichtelijk wordt gemaakt en bijsturing mogelijk is.

Om de doelstelling voor toezicht en handhaving goed te kunnen monitoren is het begrip naleefgedrag als volgt gedefinieerd.

Het percentage gecontroleerde (categorie) objecten dat tijdens het eerste toezichtbezoek voldoet aan alle geldende wet- en regelgeving. Hierin worden ook (een) overschrijding(en) van (een) lozingsnorm(en) meegenomen. Het naleefpercentage wordt per kalenderjaar vastgesteld.

### 4.1.3 Handhavingtoezicht (werkwijze)

Handhavingtoezicht kan worden omschreven als 'alle handelingen van toezichthouders gericht op het verzamelen van gegevens omtrent de naleving van wettelijke voorschriften en de oordeelsvorming over die naleving'. Met het handhavingtoezicht wordt de werkwijze, de eerste stap van de operationele cyclus van de BIG-8 beschreven.

In handhavingtoezicht wordt een onderscheid gemaakt in preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen, terwijl repressief toezicht gericht is op het beëindigen en beëindigd houden van overtredingen.

De naleving van wet- en regelgeving binnen het gebied kan met verschillende instrumenten worden bewerkstelligd.

Voor het uitvoeren van preventief toezicht zijn diverse instrumenten beschikbaar. Eén van de meest voorkomende instrumenten is het op locatie uitvoeren van een controle. Bij het uitvoeren van een controle kunnen verschillende methoden worden onderscheiden die een andere focus hebben. Elke methode vraagt om een andere inspanning zowel van de gecontroleerde als van de toezichthouder. In het onderstaande overzicht zijn de verschillende vormen van toezicht weergegeven waarbij is aangegeven waar deze vorm van toezicht wordt ingezet.

soort instrument	Industrie	RWZI	LOTV	Huishoudens en woonboten	Grondwater-onttrekkingen
Routinematig toezicht	√	√	√	√	√
Opleveringscontrole	√	√	-	-	√
Administratieve controle	√	√	-	-	√
Projectmatig toezicht	√	-	√	√	√
Voorlichting	√	-	√	√	√
Ad hoc toezicht	√	-	√	√	√

Routinematig toezicht (controle en/of monsternamen)

De prioritering die is vastgesteld is onder andere afhankelijk van het type bedrijf en de milieubelasting van de lozing voor het oppervlaktewater. De



prioritering wordt vastgelegd voor routinematige bezoeken en hercontroles. Voor routinematige controles worden drie typen controles onderscheiden: bemonsteringen, controlebezoeken en administratieve controles. De hercontroles zijn specifiek gericht op een eerder geconstateerde overtreding.

Het routinematige toezicht vindt plaats op basis van de risicoanalyse en de vastgestelde controlefrequentie voor agrarische bedrijven en lozingen van huishoudelijk afvalwater. Elk jaar wordt een handhavingprogramma opgesteld, waarin is aangegeven hoeveel routinematige controles zijn gepland.

Ter controle van de lozingseisen worden monsters genomen. De monsters worden geanalyseerd door een RVA geaccrediteerd laboratorium.

Er zijn drie vormen van monsternames te onderscheiden:

- Steekmonsters;
- Volumeproportionele monsters;
- Tijdproportionele monsters.

#### Opleveringscontrole

Een opleveringscontrole is een bezoek dat de handhaver samen met de vergunningverlener bij een bedrijf aflegt als er een nieuw verleende vergunning onherroepelijk is geworden. Deze vorm van controle zal in de toekomst steeds minder plaatsvinden, omdat op termijn alleen nog de IPPC-bedrijven vergunningplichtig zijn. Overige bedrijven komen onder de algemene regels te vallen.

#### Administratieve controle

Bij de administratieve controle betreft het onder andere de controle op verplichte meet- en registratiegegevens die bedrijven moeten bijhouden en vervolgens moeten toezenden. Het opsturen van sanerings- danwel onderzoeksplannen is een andere vorm van administratieve controle. Niet nakomen van de inzendplicht is een overtreding en is daardoor een op zich zelfstaand traject. Het is natuurlijk de bedoeling dat de gegevens getoetst worden aan de parameters zoals deze in de vergunning worden vermeld. Deze vorm van controle vindt op het kantoor van het waterschap plaats en is voor de vergunninghouder een vrij onzichtbare controle.

Het BedrijfsmilieuPlan (BMP), European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR) en de Elektronische Milieu JaarVerslagen (e-MJV) van de bedrijven vallen eveneens onder de administratieve controles. Ook deze verslagen kunnen aanleiding zijn tot het uitvoeren van een uitgebreide controle of bijvoorbeeld een quickscan.

De administratieve controle kan dus de volgende elementen omvatten:

- Nalopen van vigerende vergunning op mogelijke saneringsplannen, onderzoeks-, meet- en registratieverplichtingen;
- Controleren van het informatiesysteem of gegevens nog actueel / correct zijn;
- Contact met het bedrijf om te vragen of er nog zaken spelen die van belang zijn. De beoordeling van milieujaarverslagen is een administratieve controle.

Bij overschrijdingen wordt het bedrijf geïnformeerd. Het bedrijf moet maatregelen treffen, gericht op het ongedaan maken van de overtreding. Zonodig wordt door het waterschap zelf bemonsteringen uitgevoerd.

**Handhaving op de door het bedrijf aangeleverde analyseresultaten.**

Met de komst van het Activiteitenbesluit zijn een groot aantal bedrijven onder deze algemene regels komen te vallen en zijn de meetverplichtingen van rechtswege komen te vervallen. De lozing van afvalwater van bedrijven die nog wel een meetverplichting in hun vergunning hebben staan kan, bij het niet voldoen aan de lozingsnormen, het afvalwater grote negatieve effecten hebben op het ontvangende oppervlaktewater of de rwzi en het achterliggende oppervlakte water. De meetverplichting is een middel dat er mede voor zorgt dat bedrijven zelf goed in de gaten houden of zij voldoen aan de gestelde lozingsnormen. De monsterneming en analyse moeten overeenkomstig de daarvoor voorgeschreven protocollen uit de vergunning plaatsvinden. Om deze reden worden de door de bedrijven aangeleverde analyseresultaten tevens voor toezicht en handhaving gebruikt.

Bij overschrijdingen wordt het bedrijf aangeschreven overeenkomstig de handhavingstrategie. Het bedrijf moet maatregelen treffen, gericht op het ongedaan maken van de overtreding.

Vanaf de beschikking tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom of strafrechtelijk optreden zullen we zelf eveneens het afvalwater bemonsteren en (laten) analyseren.

#### Projectmatig toezicht

Projectmatig toezicht vindt over het algemeen plaats in het kader van de bestuursovereenkomst of bij de implementatie van nieuwe regelgeving. Een reden om handhavingactiviteiten op een projectmatige wijze aan te pakken is bijvoorbeeld als activiteiten binnen een groep bedrijven binnen een bepaalde termijn moeten zijn verricht en/of voor het einde van een bepaalde termijn moeten zijn gecontroleerd. De frequentie van toezicht kan mede invulling krijgen door het uitvoeren van projecten.

#### Voorlichting

Voorlichting kan het nalevinggedrag bevorderen. Hiermee wordt bereikt dat de inhoud en het doel van regelgeving voor een doelgroep wordt verduidelijkt. Binnen het waterschap wordt voorlichting veelal gegeven tijdens bezoeken in het kader van toezicht. Daarnaast worden ook andere communicatie instrumenten ingezet, waaronder nieuwsbrieven en de websites.

#### Ad hoc toezicht

Bedrijven kunnen worden bezocht naar aanleiding van meldingen van het bedrijf of door derden (onder andere klachten van burgers en constatering van andere overheden), ongevallen en/of incidenten. Tevens vinden bezoeken plaats naar aanleiding van klachten op de rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Meldingen zowel binnen als buiten kantoortijden worden in eerste instantie opgepakt door de wachtdienstmedewerker of toezichthouder. Indien er sprake is van een overtreding, dan kunnen meldingen leiden tot handhavingacties.

De frequentie van toezicht naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten kan in principe niet van tevoren geprogrammeerd worden.

## 4.2 Watersystemen (voldoende water)

Eén van de drie hoofdtaken van het waterschap is het watersysteembeheer, de zorg voor droge voeten en voldoende water. Het waterschap zorgt voor het juiste waterpeil in sloten en kanalen. Daarbij houdt het rekening met de verschillende eisen die gebruikers aan het water stellen. Overtollig water wordt met gemalen weggepompt. Bij hevige regenval kan het water niet snel genoeg worden afgevoerd. Daarom maken we in ons gebied plekken om water tijdelijk te bergen. Ook richten we watergangen anders in om water langer vast te houden. Daarnaast is het voor een goede af- en aanvoer van water noodzakelijk om gedurende het groeiseizoen maaionderhoud te plegen aan het watergangstelsel.

Elk waterschap heeft een Keur vastgesteld om de taken ten aanzien van de watersystemen zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Door de invoering van de Waterwet (2009) waren de waterschappen genoodzaakt een nieuwe Keur op te stellen. Hierbij hebben de vijf waterschappen nauw samengewerkt. Elk waterschap heeft echter zijn eigen Keur opgesteld. In de Keur zijn ter bescherming van de watersystemen gebods- en verbodsbepalingen opgenomen. De Keur verplicht onderhoudsplichtigen tot uitvoering van het gewone onderhoud aan wateren, materialen en stoffen uit watergangen te verwijderen die de af- en/of aanvoer van water hinderen en het schonen van de wateren. De verbodsbepalingen in de Keur zijn gericht op een aantal handelingen die zonder een vergunning van het dagelijks bestuur niet uitgevoerd mogen worden.

### **Keur**

Op 2 januari 2014 is de Keur waterschap Vechtstromen 2014 (hierna: Keur) vastgesteld. In deze verordening staan begripsbepalingen, geboden en verboden met betrekking tot waterstaatswerken en bijbehorende zones. De Keur is van toepassing op de leggerwaterlopen die bij het waterschap in beheer zijn. Het toezicht op naleving van de Keur is te onderscheiden in de schouw, controles op verleende watervergunningen en controle op de algemene regels.

### **Schouw**

Aan de schouw zijn juridische gevolgen verbonden. Is een waterloop bijvoorbeeld onvoldoende geschoond of wordt een keurovertreding

gesignaleerd, dan wordt de onderhoudsplichtige of overtreder gesommeerd de sloot in schouwbare staat te brengen of de overtreding ongedaan te maken. Voor de schouw worden overtredingen per waterloop bijgehouden, op basis van een risicoanalyse en prioritering.

Indien handhavend moet worden opgetreden, kan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Bij strafrechtelijk optreden moet dit gebeuren door een handhaver, die naast toezichthouder ook BOA is.

Voor afhandeling van overtredingen van de Keur wordt de Handhaving- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel van de provincie Overijssel toegepast.

### **4.3 Waterkeringen (veilig werken en wonen)**

De hoofdfunctie van een waterkering is het water keren en daarmee de veiligheid van een gebied garanderen. Naast deze hoofdfunctie kunnen er diverse nevenfuncties aan een waterkering worden toegekend (landbouw, verkeer, recreatie, bouwen, enz.).

Bestuurlijk gezien onderscheiden we twee soorten waterkeringen:

- Primaire waterkeringen, bieden bescherming tegen waterstijgingen van zee, rivieren en IJsselmeer buitenwater;
- Secundaire waterkeringen (regionale- en overige keringen), bieden bescherming tegen binnenwateren in meren en kanalen.

De zorg voor de waterkeringen is één van de hoofdtaken van het waterschap. Deze bijdrage wordt geleverd door zorg te dragen voor het intact houden of verbeteren van het waterkerend vermogen van primaire, regionale en overige waterkeringen (inclusief kunstwerken) door (dagelijks) beheer en regulier en/of buitengewoon onderhoud.

Om de taken ten aanzien van de waterkeringen zo goed mogelijk uit te kunnen voeren, heeft het algemeen bestuur van het waterschap een Keur vastgesteld. In de Keur met de bijbehorende legger, zijn zones vastgesteld waarbinnen – ter bescherming van de waterkering – gebods- en verbodsbepalingen uit de Keur gelden. De Keur verplicht onderhoudsplichtigen van de waterkeringen zorg te dragen voor een goede toestand van de waterkeringen. De verbodsbepalingen hebben betrekking op handelingen in en om de waterkeringen.

In het beheergebied van waterschap Vechtstromen ligt 447 km waterkering in beheer bij het waterschap. Dit is verdeeld over 235 km regionale kering en 212 km overige kering. De functie is de veiligheid en bescherming tegen wateroverlast te garanderen. Het gaat om een grote verscheidenheid aan waterkeringen: van regionale waterkering langs de Vecht, tot kleinere waterkeringen langs retentiegebieden, overloopgebieden, bergingsgebieden en langs bebouwing in beekdalen.

Daarnaast is er nog 67 km waterkeringen dat langs vaarwegen en havens ligt. Deze keringen zijn in beheer bij Rijkswaterstaat of de provincie Overijssel.

## 4.4 Grondwater

De provincies Groningen, Drenthe en Overijssel hebben met ingang van 1 januari 2007, vooruitlopend op de Waterwet, een deel van de operationele grondwatertaken (die zij verrichten op basis van de Grondwaterwet) overgedragen aan de waterschappen. Bij de overdracht zijn de waterschappen Velt en Vecht, Rijn en IJssel, Groot Salland, Regge en Dinkel, Reest en Wieden, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest betrokken. Om tot een uniforme toezicht en handhaving te komen hebben de noordelijke waterschappen het gezamenlijk toezichtplan opgesteld. Sinds 2008 wordt het toezicht op grondwateronttrekkingen overeenkomstig het "gezamenlijk toezichtplan grondwateronttrekkingen" uitgevoerd. Met de inwerkingtreding van de Waterwet heeft Waterschap Rijn en IJssel zich aangesloten bij dit toezichtplan en een deel van de operationele grondwatertaken van de provincie Gelderland overgenomen..

De prioritering gebeurt op basis van de grootte van de onttrekking.

Dit houdt in dat:

- Elke vergunning en melding van enige omvang en risico (locatie, volume, jaargetijde) wordt gecontroleerd;
- Om een beeld te krijgen van het naleefgedrag bij meldingen van grondwateronttrekkingen worden 1 op de X meldingen gecontroleerd ( de X kan door de waterschappen zelf worden ingevuld).

Naaste de vergunningvoorschriften of de juistheid van de melding richt het toezicht in het kader van de grondwatertaken zich op het binnenkrijgen van gegevens voor registratie in het Landelijk Grondwater Register (LGR).

Toezicht op de grondwateronttrekkingen gebeurt in samenhang met de lozing.

## 5

## Sanctiestrategie (Strategie)

De sanctiestrategie is het operationeel beleidskader, de tweede stap van de strategische cyclus van de BIG-8.

### 5.1 Integrale sanctiestrategie

Dit hoofdstuk beschrijft de integrale sanctiestrategie. De waterschappen in Rijn Oost werken met één sanctiestrategie de "handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel 2009". De integrale sanctiestrategie geldt voor alle vier de taakvelden binnen de Wabo, behalve voor overtredingen met betrekking tot de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De sanctiestrategie werkt met een stappenplan dat wordt gebruikt in geval een overtreding wordt geconstateerd. In de sanctiestrategie is ook een gedoogstrategie uitgewerkt, omdat soms handhaven geen juist middel is en passend gedogen meer op zijn plaats is. De gedoogstrategie sluit aan bij de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast zijn ook het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het optreden tegen de eigen organisatie uitgewerkt.

#### 5.1.1 Beslismomenten

In de sanctiestrategie zijn geen richtlijnen uitgewerkt om overtredingen vast te kunnen stellen, omdat het niet mogelijk is om deze afwegingen voor alle taakvelden uit te werken. Het is aan de waterschappen zelf hoe zij, onder andere in verband met rechtsgelijkheid, zorg dragen voor uniformiteit tussen de toezichthouders onderling.

Bij een (dreigende) overtreding kent deze strategie twee belangrijke beslismomenten:

1. *Is de overtreding aantoonbaar te verwijten aan de overtreder/pleger en/of leidt de overtreding aantoonbaar tot een gevaarlijke situatie?*  
Verwijtbaar is bijvoorbeeld als de overtreder al eens eerder is geïnformeerd over de voorschriften of de overtreding heeft al eens eerder plaatsgevonden. De toezichthouder maakt de afweging of er sprake is van mogelijk gevaar. Hij/zij heeft de kennis om hiervan een



goede inschatting te kunnen maken.

Is het antwoord '**nee**' bij dit beslismoment, dan ontvangt de overtreder in eerste instantie een brief, met het verzoek om de overtreding binnen een gegeven termijn te beëindigen.

Is het antwoord '**ja**', dan volgt beslismoment 2.

2. *Leidt de overtreding tot acuut gevaar en/of gevolgen die niet meer terug te draaien zijn en/of de veiligheid in het geding?*

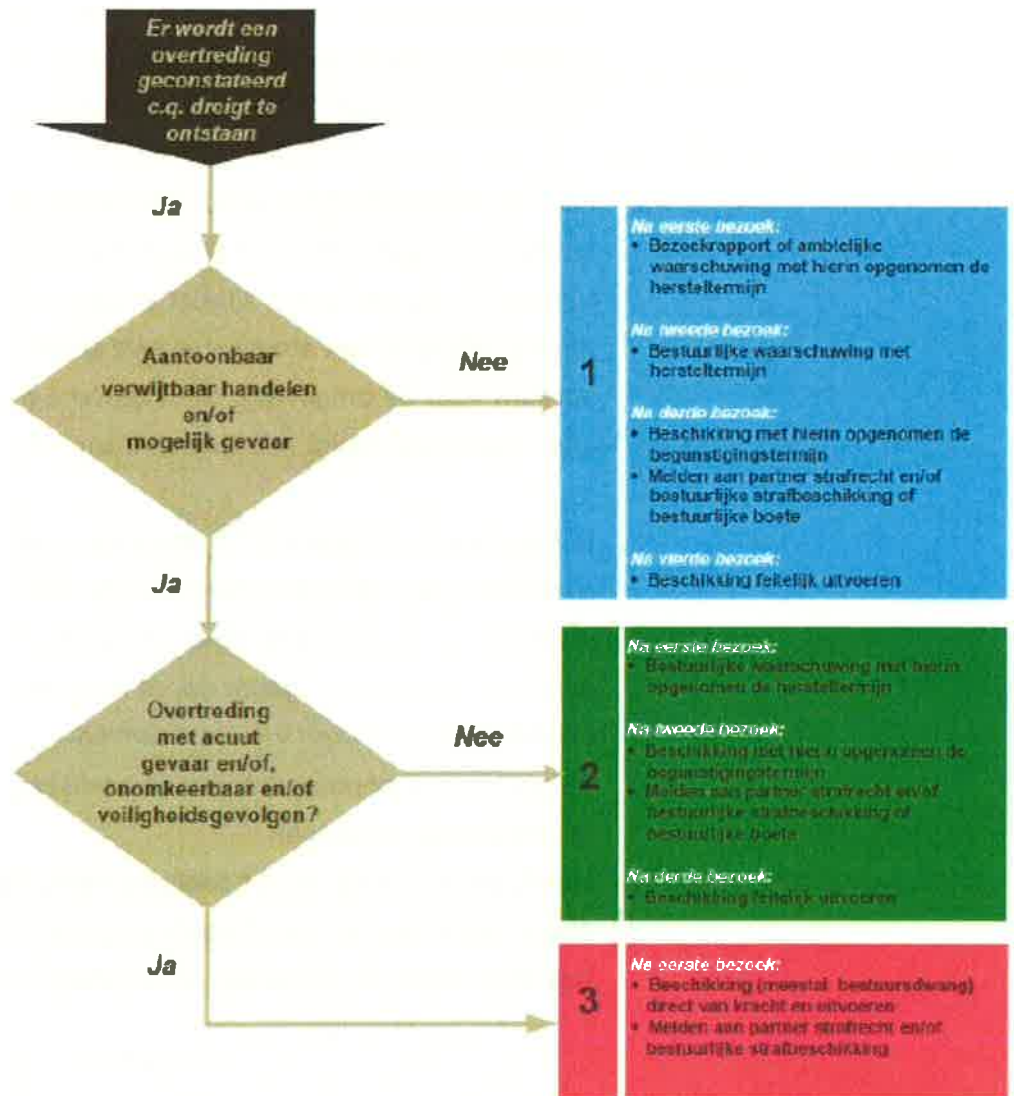
Van acuut gevaar kan in allerlei situaties sprake zijn, bijvoorbeeld bij directe lozingen van afvalwater met stoffen die een directe bedreiging vormen voor de omgeving. Gevolgen die niet direct terug te draaien zijn, zijn bijvoorbeeld het illegaal lozen van mest in oppervlaktewater.

Is het antwoord '**nee**' bij dit beslismoment, dan ontvangt de overtreder een officiële waarschuwingsbrief, met een termijn om de overtreding te herstellen. Doet zij dit niet dan legt de overheid hem een (last onder) dwangsom op, of de overheid beëindigt de overtreding op kosten van de overtreder.

De politie en Openbaar ministerie beslissen of zij de overtreder strafrechtelijk vervolgen.

Is het antwoord '**ja**' bij dit beslismoment, dan krijgt de overtreder direct mondeling te horen wat hij/zij moet doen of laten. Politie en Openbaar ministerie kunnen de overtreder strafrechtelijk vervolgen.

## Schema sanctiestrategie



### **5.1.2 Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving**

Het waterschap en Justitie hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid in de handhaving. Het waterschap richt zich primair op het voorkomen en herstellen van schade, Justitie op het opsporen en straffen van de overtreder. Juist hierdoor kunnen het bestuursrecht en het strafrecht elkaar versterken en worden zij in de handhaving niet alleen naast elkaar, maar ook in aanvulling op elkaar toegepast. Het is echter ook mogelijk dat bestuurlijke afwegingen tot een andere uitkomst leiden dan strafrechtelijke. Het waterschap kan afzien van bestuursrechtelijk optreden en het OM tegelijkertijd op grond van haar specifieke verantwoordelijkheid wel besluiten tot strafrechtelijk optreden.

Een verschillende uitkomst is voor de waterschappen nooit reden in concrete gevallen samenwerking en afstemming met het OM uit de weg te gaan.

Goede afstemming tussen het waterschap en het OM vormen de basis voor begrip van elkaars wezenlijk verschillende posities, afwegingen en mogelijk verschillende uitkomsten. Het waterschap heeft dan ook geregeld strategisch overleg met het OM (op managementniveau) en daarnaast vindt operationele afstemming plaats. Bij het constateren van een overtreding, treedt de sanctiestrategie in werking. De waterschappen in Rijn Oost kennen één sanctiestrategie voor Schoon water, Watersystemen, Waterkeringen en overige toezichtstaken. Dit betekent dat bij overtredingen, onafhankelijk van de desbetreffende toezichtstaak, op dezelfde wijze wordt opgetreden.

### **5.1.3 Bestuursrechtelijke handhaving**

Met de inwerkingtreding van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent het bestuursrecht naast de herstelsanctie als dwangmiddel ook een bestraffende sanctie als dwangmiddel. Het waterschap richt zich bij de Waterwet vooral op het voorkomen van (nieuwe) overtredingen en het herstellen van schades als gevolg van overtredingen. De herstelsancties die hiervoor worden ingezet zijn de 'last onder bestuursdwang' en de 'last onder dwangsom'. Overtredingen van de

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden worden met een bestuurlijke boete (bestraffende sanctie) afgedaan.

### **Last onder bestuursdwang**

In de vierde tranche van de Awb is de last onder bestuursdwang gedefinieerd als een geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, waarbij de overtreder moet dulden dat het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen uitvoert indien de last niet of niet tijdig is uitgevoerd. Het toepassen van bestuursdwang is een van de handhavinginstrumenten die het waterschap heeft. Waterschappen kunnen door middel van feitelijke maatregelen een illegale situatie opheffen om deze in overeenstemming te brengen met de wet. Het waterschap is hierbij verplicht om de overtreder schriftelijk aan te schrijven en aan te geven dat na het verstrijken van een termijn waarbinnen de overtreder zelf de illegale situatie kan opheffen, overgegaan zal worden tot het treffen van maatregelen om de illegale situatie op te heffen. De schriftelijke beslissing (aanschrijving) is een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend.

### **Last onder dwangsom**

Met het opleggen van een last onder dwangsom beschikt het waterschap over een tweede instrument. Aan de overtreder wordt door het waterschap de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb). Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De hoogte van de bedragen voor de last onder dwangsom wordt zoveel mogelijk overeenkomstig de "leidraad Handhavingacties en termijnen" vastgesteld.

De keuze tussen een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is niet altijd vrij. Op grond van artikel 5:32 lid 3 Awb wordt niet voor het opleggen van een dwangsom gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift dient te beschermen zich er tegen verzet. Een dwangsom is bijvoorbeeld niet mogelijk indien direct handelen nodig is om de milieugevolgen te beperken of ongedaan te maken. Bestuursdwang is dan het juiste instrument.

### **Bestuurlijke boete**

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie uit het bestuursrecht en is niet gericht op het ongedaan maken van een overtreding. Bij overtredingen voorschriften uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt een bestuurlijke boete opgelegd. In de Regeling gewasbeschermingsmiddelen biociden zijn standaard boetebedragen opgenomen. De toezichthouder maakt een schriftelijk rapport (boetebeschikking) op en stuurt deze ter afhandeling naar het Bureau Bestuurlijke Boete van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

### **Bestuurlijke strafbeschikking**

In 2008 heeft het Openbaar Ministerie (OM) de instrumenten Bestuurlijke strafbeschikking en Bestuurlijke Boete geïntroduceerd. Vanuit de Unie van waterschappen is er voor gekozen om te kiezen voor de introductie van de bestuurlijk strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking, is in tegenstelling tot de bestaande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (dwangsom en bestuursdwang) een strafrechtelijk instrument. Met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking, als onderdeel van de Wet OM-afdoening, verschuift de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht. De bestuurlijke strafbeschikking valt namelijk onder het strafrecht en wordt niet door het OM, maar wordt door het desbetreffende bestuursorgaan opgelegd. Kortom, het bestuur treedt in het strafrecht.

De bestuurlijke strafbeschikking is een vorm van straf die door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) in dienst van een publiekrechtelijke instantie zonder tussenkomst van een rechter kan worden opgelegd. In essentie gaat het om een transactiebevoegdheid voor het bestuur. Hiervoor is een feitenlijst opgesteld waarop is aangegeven voor welke strafbare feiten een strafbeschikking kan worden afgegeven.

Voordeel van de bestuurlijke strafbeschikking is dat snel een 'tik op de vinger' kan worden uitgedeeld. Verder biedt de bestuurlijke strafbeschikking efficiencyvoordelen. Een BOA van het waterschap constateert een overtreding en legt een bestuurlijke strafbeschikking op. Hij maakt daarvoor een verkort proces-verbaal op. De afdoening verloopt via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (inning) en bij niet betaling het OM (vervolgning). Voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen vormt de bestuurlijke

strafbeschikking een goede aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten (bestuursdwang, dwangsom).

#### **5.1.4 Inzet Strafrecht en BOA's**

Naast de bestuursrechtelijke afhandeling is strafrechtelijke afhandeling van overtredingen mogelijk. Als overtredingen een dusdanig ernstig karakter hebben dat zij een onomkeerbaar gevolg hebben voor het oppervlaktewater, onomkeerbare gevolgen door een grondwateronttrekking of Keuraspecten ernstig zijn aangetast, dan is strafrechtelijk optreden, in combinatie met naast bestuursrechtelijk optreden (mogelijk) gewenst. In het geval de overtreding onomkeerbaar is, zoals het zonder vergunning lozen van afvalwater in een groot oppervlaktewater, dan is het ook mogelijk enkel strafrechtelijk op te treden. Het strafrechtelijk optreden wordt uitgevoerd door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), in dienst bij het waterschap. In het geval een gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld zal justitie de opsporing overlaten aan een gerechtelijk opsporingsteam van de politie.

Uitgangspunten van het Functioneel Parket voor de inzet van het strafrecht zijn twee criteria:

1. De ernst van het feit.

De ernst van het strafbare feit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag. Het bestaan van dreigende onomkeerbare ernstige schade aan milieu, flora en fauna, waterkerende- en peilbeherende (kunst)werken en dreigende onomkeerbare ernstige schade door grondwateronttrekkingen;

2. De persoon van de dader.

Bij de persoon van de dader is van belang of er sprake is van stelselmatig gedrag (recidive) en of malafide dan wel calculerend gedrag.

## **5.2 Sanctiestrategie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden**

Om te komen tot een eenduidige en uniforme aanpak in handhavend optreden op grond van de Wgb, worden door de verschillende handhavingdiensten in Nederland is een landelijke sanctiestrategie gehanteerd. In afwijking tot de overige taakvelden hanteren de waterschappen bij overtredingen van Wgb-bepalingen ook het landelijke sanctiestrategie "Sanctiestrategie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, versie 02.2011, 9 maart 2011".

## **5.3 Optreden tegen de eigen organisatie**

Binnen het waterschap Vechtstromen vindt toezicht en handhaving van de eigen dienst plaats. Dat gebeurt voor de volgende inrichtingen en/of activiteiten:

- Rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- Werken in het kader van het Besluit bodemkwaliteit;
- Activiteiten in het kader van het Besluit lozen buiten inrichtingen;
- Grondwateronttrekkingen en -lozingen.

Om het bestuur te informeren over de stand van zaken rond toezicht en handhaving van de eigen organisatie wordt hieraan aandacht besteed tijdens het regulier overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouder van het dagelijks bestuur.

Het waterschap past op eigen inrichtingen of activiteiten geen bestuursrechtelijke handhaving toe. Wel wordt de sanctiestrategie gevolgd om eigen inrichtingen aan wet- en regelgeving te doen houden. Voor het strafrechtelijk spoor geldt dat BOA's in dienst bij het waterschap geen proces verbaal opmaken tegen het waterschap. In het strafrechtelijke spoor wordt het dossier overgedragen aan de milieupolitie.

Voor handhaving van eigen inrichtingen zoals de rwzi's is het belangrijk de geloofwaardigheid van het waterschap te waarborgen. Om deze reden wordt toezicht zoveel mogelijk uitgevoerd door een ander waterschap om transparantie te waarborgen. Als een overtreding wordt geconstateerd, behandelt een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie de strafrechtelijke handhaving. Door het Openbaar Ministerie wordt

vervolgens beoordeeld of, in het licht van de Pikmeer-arresten, het waterschap kan worden vervolgd.

## 5.4 Handhaving zorgplicht

Door het besluit van de overheid om te komen tot minder regels en minder lasten, heeft de zorgplicht in de milieuwetgeving een prominente plaats gekregen. Bij met name de minder milieurelevante activiteiten heeft men ervoor gekozen om de activiteiten niet uitputtend te regelen en daarmee het bedrijfsleven meer eigen verantwoordelijkheid te geven. De overheid beoogt hiermee dat het bedrijfsleven zich verplicht voelt om vooraf over bepaalde activiteiten na te denken en hoe het de bijkomende risico 's zoveel mogelijk kan inperken.

In de verschillende besluiten is nader uitgewerkt wat onder zorgplicht wordt verstaan. Omdat niet verwacht mag worden dat het bedrijfsleven op elk gebied de deskundigheid in huis heeft wordt aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om maatwerkvoorschriften op te stellen.

Zowel handhavend optreden als het opstellen van maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplicht kan alleen worden toegepast als de activiteit niet uitputtend is geregeld.
---

Uit jurisprudentie (LJN: BR4631, RvS, 2010012817/1/M1) blijkt dat in verband met de eis van rechtszekerheid degene tot wie de zorgplicht zich richt, alleen aangesproken kan worden op naleving van de zorgplicht, voor zover hij/zij vooraf had kunnen weten dat hun handelen of nalaten daarvan in strijd is met de zorgplicht. Dit geldt temeer omdat overtreding van de zorgplicht uit de Waterwet en de AmvB 's op grond van de Waterwet en Wm ingevolge de Wet op de economische delicten ook een strafrechtelijk te vervolgen overtreding is.

Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden kan uitsluitend indien onmiskenbaar het handelen of het nalaten daarvan door de overtreder onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Voorbeelden hiervan zijn lozing van olie, vet, bestrijdingsmiddelen of vast afval in het riool.



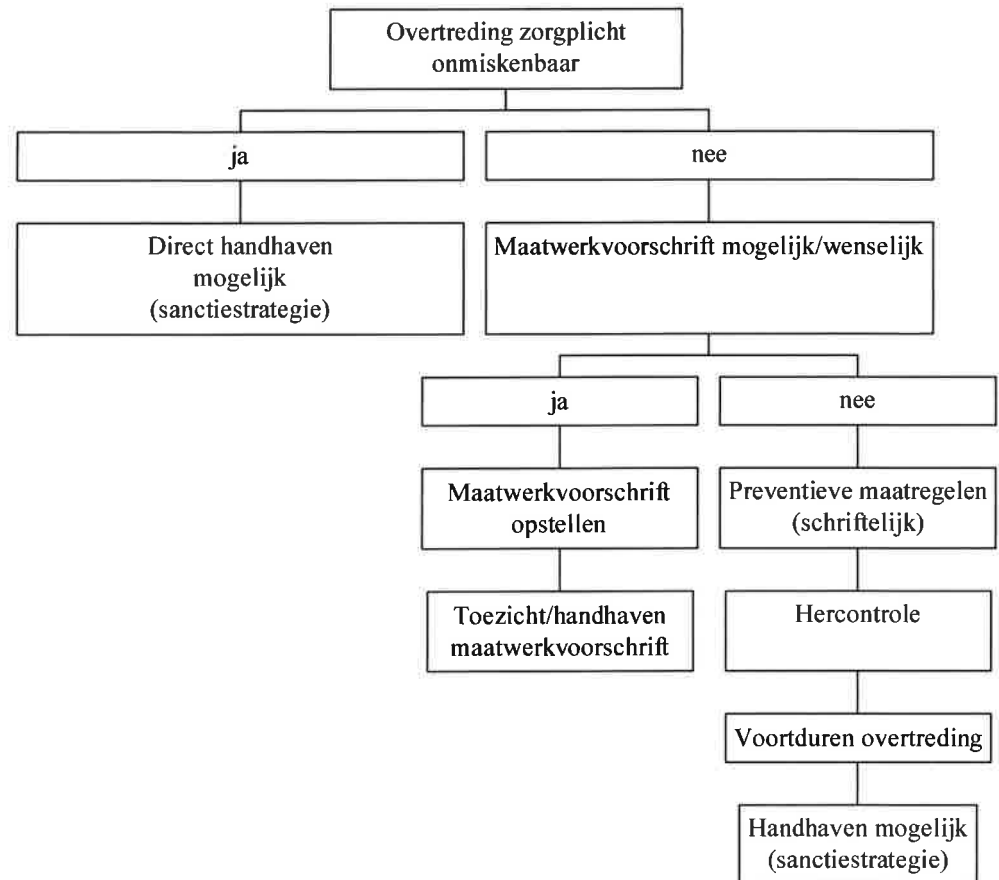
Is het redelijkerwijs duidelijk dat de overtreder niet kan weten dat door zijn handelen of nalaten daarvan (milieu)schade ontstaat, dan is bestuursrechtelijk- en/of strafrechtelijk optreden niet aan de orde. De toezichthouder overlegt eerst met de afdeling Vergunningen of in deze specifieke situatie een maatwerkvoorschrift wordt opgesteld. Indien een maatwerkvoorschrift (een besluit vatbaar voor beroep en bezwaar) wordt opgesteld, kan de toezichthouder toezien op naleving van de concrete voorschriften uit het maatwerkvoorschrift.

Indien is besloten om geen maatwerkvoorschrift op te stellen, dan wordt de overtreder middels een ambtelijke waarschuwing aangesproken op de overtreding van de zorgplicht. In de ambtelijke waarschuwing wordt duidelijk vermeld door welk handelen of nalaten daarvan in strijd is gehandeld met de zorgplicht en welke (preventieve) maatregelen getroffen moeten worden.

Hiermee kan bij voortduren van de overtreding een bestuursrechtelijk- en/of strafrechtelijk traject worden opgestart, waarbij wordt voldaan aan de vaste jurisprudentie ten aanzien van bestuursrechtelijk besluit en de daaraan verbonden verstrekkende gevolgen.

### Schema toezicht en handhaving zorgplichtbepalingen:

De zorgplichtbepalingen houden in dat indien de overtreder redelijkerwijs weet of had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten daarvan nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, deze gevolgen worden voorkomen dan wel zoveel mogelijk worden beperkt, voor zover dit redelijkerwijs verwacht mag worden.



## 6

### Uitgangspunten

### Uitvoeringsprogramma

Het uitvoeringsprogramma heeft een centrale plaats in de BIG-8 en verbindt de strategische cyclus met de operationele cyclus.

#### 6.1 Inleiding

De opzet en opbouw van het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving is in dit hoofdstuk weergegeven. Daarnaast is aangegeven welke praktijkgegevens nodig zijn om de uitvoering van de praktijk te kunnen evalueren. Net als de integrale sanctiestrategie geldt dit hoofdstuk voor alle vier de taakvelden.

Het uitvoeringsprogramma is de programmatische uitkomst hoe de prioriteiten en doelen tot uiting komen door toepassing van de strategie. In de nalevingstrategie is vastgelegd welke instrumenten ingezet worden bij het bevorderen van het naleefgedrag. Het uitvoeringsprogramma bevat hiervan een uitwerking in tijd en middelen.

Het bestuur stelt het uitvoeringsprogramma vast en wordt geïnformeerd over de voortgang.

Planperiode programma

Het programma wordt opgesteld met de looptijd van één kalenderjaar. Met het opstellen van het programma, het uitvoeren van een evaluatie (middels een jaarverslag) en het doorvoeren van verbetermaatregelen is het handhavingbeleid volledig en vormt dit een aaneengesloten cyclus.

#### 6.2 Opzet programma in 5 stappen

Het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving wordt opgebouwd door een vijftal stappen te doorlopen. In deze paragraaf zijn alle vijf de stappen toegelicht en uitgewerkt. Het betreft:

- Stap 1: vaststellen beleidsuitgangspunten
- Stap 2: overzicht niet-reguliere prioriteiten opstellen
- Stap 3: verbetermaatregelen evaluatie doorvoeren
- Stap 4: kengetallen genereren
- Stap 5: prioriteiten koppelen aan de capaciteit

### **Stap 1: Vaststellen beleidsuitgangspunten**

De beleidsuitgangspunten zoals omschreven in dit beleidsplan, vormen de pijlers onder het uitvoeringsprogramma. De eerste pijler van het handhavingsbeleid zijn de vastgestelde prioriteiten en doelen vanuit de probleemanalyse per taakveld. Hierin zijn alle toezichtstaken gerangschikt op volgorde van prioriteit (H 4.1.1). De tweede pijler is de strategie (H 5). Hierin zijn alle vormen van toezicht beschreven (H 4.1.3).

### **Stap 2: Overzicht niet-reguliere prioriteiten opstellen**

De prioriteiten zijn onder te verdelen in reguliere prioriteiten en niet-reguliere prioriteiten. Het programma wordt samengesteld uit beide prioriteiten. De reguliere prioriteiten zijn vaste objecten die met een specifieke frequentie gecontroleerd worden.

Niet-reguliere prioriteiten zijn:

- Incidenten en calamiteiten;
- Handhavingsverzoeken;
- Klachten en meldingen;
- Handhavingsprioriteiten vanuit het LOM (Landelijk Overleg milieuhandhaving);
- Regionale prioriteit en projecten Servicepunt handhaving (SepH);
- Handhavingsweek.

Van de niet-reguliere prioriteiten is niet exact aan te geven in welke aantallen deze in de praktijk voor gaan komen. Daarom moet hiervoor vooraf geprognosticeerd worden hoeveel verwacht mag worden. Deze prognose wordt uitgevoerd aan de hand van ervaringen uit het verleden. Bronnen hiervoor zijn de jaarverslagen, tijdregistraties en ervaringen van medewerkers.

### **Stap 3: Verbetermaatregelen evaluatie doorvoeren**

De resultaten die behaald zijn met toezicht en handhaving zijn uitgewerkt in het jaarverslag. Uit de evaluatie, kunnen verbetermaatregelen en aanpassingen voor het handhavingsbeleid volgen. Het jaarverslag levert de informatie die nodig is om te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen. Deze informatie bestaat uit een overzicht van het uitgevoerde vormen van toezicht, de handhaving en de bevindingen hiervan. Een overzicht van de

geconstateerde overtredingen en de handhaving die plaatsgevonden heeft ten aanzien van de overtredingen.

#### **Stap 4 Kengetallen genereren.**

Voor alle reguliere prioriteiten kan middels een kengetal berekend worden hoeveel tijd gereserveerd moet worden in het programma om aan de doelstellingen en de prioriteiten te voldoen. Het kengetal is een belangrijk onderdeel dat aan de basis staat van realistisch uitvoeringsprogramma. Een kengetal is een volume-, prijs- of prestatiegegeven dat inzicht geeft in de inzet voor en/of de resultaten van de bedrijfsvoering. Kengetallen komen voort uit ervaringscijfers van het verleden. De evaluatie biedt op basis van de tijdschrijfgegevens een mogelijkheid tot aanpassing van de kengetallen op basis van de realiteit. Afhankelijk van de vorm van toezicht zijn er verschillende soorten kengetallen. De meest voorkomende vorm is aanbod gestuurd toezicht, waarbij het kengetal uiting geeft aan de tijdsduur van inzet van het toezichtinstrument. Daarnaast kan een kengetal uiting geven aan het aantal uren aanwezigheid in een toezichtsgebied. Dit is het geval bij vrije veld toezicht. Deze laatste vorm wordt bij de schouw ingezet.

#### **Stap 5 Beschikbare capaciteit.**

Om uitvoering te kunnen geven aan de gestelde prioriteiten en doelen middels een uitvoeringsprogramma, moeten er voldoende personele (formatie) en financiële (begroting) middelen gereserveerd zijn. De capaciteit is onderverdeeld in:

- Uren toezicht;
- Uren handhaving (juridisch);
- Uren administratief (registratie en administratie).

Voor de niet-reguliere prioriteiten is niet exact aan te geven in welke aantallen deze voor gaan komen. De jaarlijkse benodigde capaciteit hiervoor moet vooraf geprognosticeerd worden. De resterende capaciteit is ten behoeve van de uitvoering van de reguliere prioriteiten. De verdeling van deze uren en middelen vindt plaats door de prioriteitsvolgorde en de omvang van de handhavingopgave te koppelen aan de kengetallen.

### 6.3 Monitoren (monitoring)

Monitoring, de laatste stap van de operationele cyclus van de BIG-8, is noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de handhavingdoelstellingen worden bereikt. Voor het proces van monitoren zijn indicatoren nodig. Een indicator is een meetbaar fenomeen (meestal een getal) dat een signalerende functie heeft. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan is bijsturing mogelijk.

Voor een goed werkend beleidssysteem is het van belang dat gegevens worden geregistreerd. De relatie tussen de gekozen methodiek en de handhavingdoelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (meetbaar) moeten zijn. Bij het vaststellen van indicatoren is het gebruikelijk om daarbij cijfermatige gegevens te hanteren die in het kader van de handhaving zijn verkregen over:

- Aantallen uitgevoerde controles;
- Geconstateerde overtredingen;
- Opgelegde bestuursrechtelijke sancties;
- Opgelegde strafrechtelijke sancties (zoals processen-verbaal en aangeboden transacties).

Naast de hierboven genoemde indicatoren zijn ook andere gegevens belangrijk om te monitoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het aantal uren per controle (tijdschrijven);
- Het aantal klachten (verdeeld naar thema);
- Procesgegevens zoals termijnen van afwikkeling handhavingcontroles;
- Het aantal adviezen over de handhaving aan andere bestuursorganen en de daarmee gemoeide uren;
- Gegevens van andere handhavingorganisaties.

Om te bepalen of de doelstellingen op het gebied van schoon oppervlaktewater worden gerealiseerd, zijn binnen voormalig waterschap Velt en Vecht onder andere de volgende indicatoren geformuleerd:

- In welke mate wordt voldaan aan de normen uit het EKW voor stoffen die tevens van lozingen en activiteiten vrijkomen waarop toezicht wordt gepleegd;
- Voldoen rwzi's aan het gestelde zuiveringsrendement;
- Neemt het aantal klachten over oppervlaktewaterverontreiniging af of toe.

## 6.4 Evalueren (evaluatie)

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties effectief zijn en uitvoering geven aan de gestelde doelen en prioriteiten is evalueren noodzakelijk. Evaluatie is de derde stap van de strategische cyclus van de BIG-8.

Belangrijk onderdeel van de evaluatie is het jaarverslag. Regelmatig moet worden gezien of het beleid aanpassing vergt. Dit gebeurt in ieder geval naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Door te voldoen aan de hier aan de orde zijnde onderdelen kan worden gegarandeerd dat het handhavingsproces een cyclisch verlopend proces is.

Uit de evaluatie volgen verbetermaatregelen en aanpassingen voor het handhavingsbeleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is daarvoor essentieel. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast is aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handhavingsdoelstellingen.

### Mutaties en dynamiek in het handhavingsbeleid

Jaarlijks ontstaan als gevolg van het uitvoering geven aan het handhavingprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving, mede als gevolg van de te controleren objecten. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van mutaties en de dynamiek in het handhavingsbeleid.

Mutatie/dynamiek	Bijwerken	Frequentie
Nieuwe meldingen en vergunningen en opgeven objecten	Registratiesysteem	continu
Informatie over het naleefgedrag (resultaten)	Risicomethodiek	Eenmaal per jaar
Informatie over effecten (inschatting in Risicomethodiek)	Risicomethodiek	Eenmaal per jaar
Berekenen nieuwe prioriteiten	Risicomethodiek	Eenmaal per jaar
Bijstellen handhavingdoelen	Handhavingsbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar
Registeren voortgang	Registratiesysteem	continu
Monitoren uren toezicht & handhaving	Tijdschrijfsysteem	continu
Programma toezicht & handhaving	Handhavingsbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar

## Bijlage 1: Risicoanalysemethodiek Vechtstromen

Er wordt jaarlijks vastgesteld hoeveel uren beschikbaar zijn voor het uitvoeren van reguliere controles. Dit aantal uren wordt op basis van expert judgement en evaluatie van het voorgaande jaar, verdeeld over de volgende categorieën te controleren bedrijven en objecten:

- a. Controles op directe en indirecte bedrijfsmatige lozingen met inbegrip van de rwzi's;
- b. Controles op grondwateronttrekkingen en lozingen van onttrokken grondwater;
- c. Controles in het kader van het Besluit lozen Buiten Inrichtingen;
- d. Controles in het kader van het Besluit bodemkwaliteit;
- e. Controles in het kader van het Activiteitenbesluit;
- f. Controles op lozingen van huishoudelijk afvalwater (IBA's);
- g. De schouw;
- h. Controles op watervergunningen en meldingen op grond van de Keur.

Naast reguliere controlebezoeken worden bij potentieel grote lozers etmaalbemonsteringen uitgevoerd.

Ad a)

Voor de prioritering van de controlebezoeken wordt de volgende systematiek toegepast:

Score = naleefgedrag \* (potentiële milieubelasting + debiet) \* lozingswijze

Waarbij de afzonderlijke factoren als volgt worden bepaald:

Naleefgedrag	Rekenfactor
geen bijzonderheden	1
waarschuwingbrief	2
handhavend optreden (PV en/of dwangsom)	3
recidief	4

Potentiële milieubelasting bij onvoorziene lozingen	Rekenfactor
minder milieubelastende stoffen	1
grijze lijst stoffen, zuurstof bindende stoffen en nitrificatieremmende stoffen	2
zwarte lijststoffen en bestrijdingsmiddelen	4



prioritaire stoffen	5
prioritair gevaarlijke stoffen	6

Stoffen kunnen onder meerdere stofgroepen vallen. In dat geval moet rekenfactor van de zwaarste categorie worden toegepast.

Debiet	Rekenfactor
< 10 m <sup>3</sup> per dag	1
10 – 50 m <sup>3</sup> per dag	2
50 – 100 m <sup>3</sup> per dag	4
100 – 250 m <sup>3</sup> per dag	7
> 250 m <sup>3</sup> per dag	11

Lozingswijze	Rekenfactor
directe lozing	1
indirecte lozing	1.5

De score per bedrijf wordt omgeslagen naar een totaalscore voor alle bedrijven. Daarmee kan het percentage beschikbare tijd per individueel bedrijf en daarmee de absolute beschikbare tijd per bedrijf worden bepaald. Voor één controlebezoek staat een vast aantal uren. De beschikbare tijd wordt daarom omgezet naar het aantal bezoeken, afgerond op een geheel getal.

Ad b)

Jaarlijks wordt op basis van het beschikbare aantal uren het totaal aantal controlebezoeken bepaald. Alle vergunningen worden minimaal eenmaal gecontroleerd. Afhankelijk van het resterend aantal uren wordt op basis van kennis uit het verleden en expert-judgement ingedeeld.

Ad c)

Grondwateronttrekkingen kunnen tijdelijk zijn, zoals bij bouwputbemalingen, of permanente bemalingen. Onder grondwateronttrekkingen vallen ook saneringen. Integraal met de onttrekking vindt ook toezicht op de lozing plaats. Met name toezicht op een individuele tijdelijke onttrekking kan doorgaans niet vooraf worden ingepland. Dergelijke controles lenen zich voor projectmatig toezicht.

Ad d)

Het aantal daadwerkelijke controles is sterk afhankelijk van ontvangen meldingen.

Ad e)

Jaarlijks wordt in het uitvoeringsprogramma een bepaalde hoeveelheid uren gereserveerd voor deze controles. Het gaat hier om reguliere bedrijfs- en veldcontroles. De cross-compliance controles worden vanaf 2011 uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Ad f)

Deze controles hebben betrekking op lozingen vanuit een IBA op oppervlaktewater.

Ad g)

Het aantal bedrijven dat onder dit besluit valt is beperkt. Jaarlijks wordt bepaald of en hoeveel uren aan deze controles worden besteed.

Ad h)

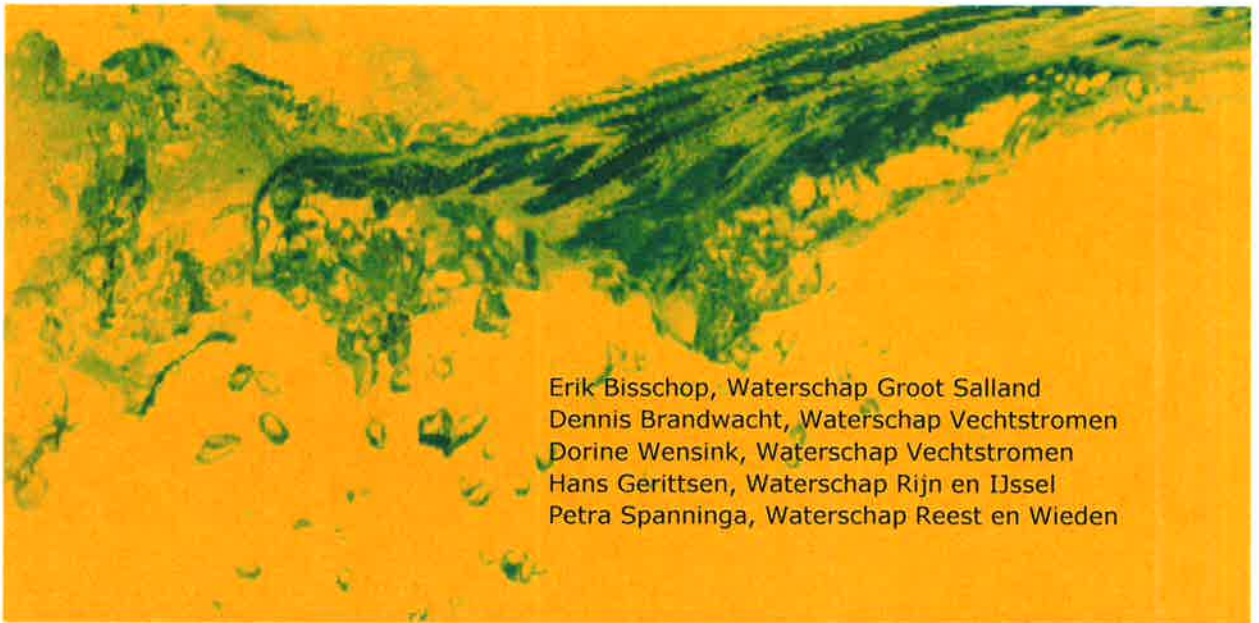
Het schouwprogramma wordt opgedeeld in toezicht op de Keurbepalingen op leggerwaterlopen in landelijk gebied, in stedelijk gebied en in waterbergingsgebieden.

Ad i)

Dit toezicht bestaat uit controle op afgegeven watervergunningen en ontvangen meldingen op grond van de Keur.

Voor een deel van de bovengenoemde categorieën wordt geen verdere prioritering binnen de categorie toegepast. Doelstelling is om daar in de toekomst nadere invulling aan te geven door middel van de waterkwaliteitsdoelstellingen.





Erik Bisschop, Waterschap Groot Salland  
Dennis Brandwacht, Waterschap Vechtstromen  
Dorine Wensink, Waterschap Vechtstromen  
Hans Gerittsen, Waterschap Rijn en IJssel  
Petra Spanninga, Waterschap Reest en Wieden