

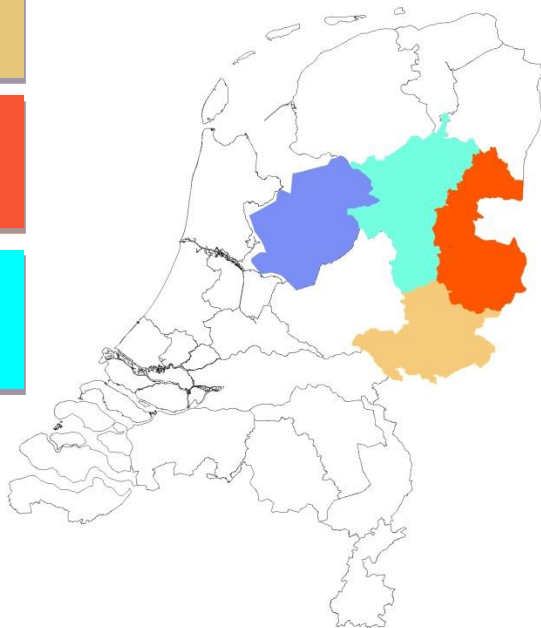
Nota Integraal Watertoezicht 2016

WATERSCHAP
ZUIDERZEE LAND

Waterschap  Rijn en IJssel

WATERSCHAP
vechtstromen

Drents
Overijsselse
Delta
uw waterschap



Nota Integraal Watertoezicht

Deze nota integraal watertoezicht is opgesteld door vier waterschappen. De deelnemende waterschappen:



De algemene (zwarte) tekst in dit document is een coproductie van de deelnemende waterschappen. De blauwe tekst is specifiek voor waterschap Rijn en IJssel.

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Beleidscyclus "BIG-Eight"	5
1.2 Missie en visie.....	6
1.3 Gebiedsbeschrijving.....	7
• 1.3.1 Waterschap Rijn en IJssel	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Wettelijk kader en beleidskader	10
2.1 Taakstelling	10
3 Doelen en prioriteiten	11
3.1 Doelen	11
• 3.1.1 Primaire doelen	11
• 3.1.2 Naleefdoelen	12
• 3.1.3 Indicatoren	12
• 3.1.4 Doel per doelgroepanalyse.....	13
3.2 Prioritering	13
• 3.2.1 Risico-inventarisatie.....	13
4 Nalevingstrategie	15
4.1 Doelgroepanalyse.....	16
4.2 Preventiestrategie	18
• 4.2.1 Communiceren	18
• 4.2.2 Adviseren	18
• 4.2.3 Faciliteren en/of ontmoedigen	18
4.3 Toezichtstrategie.....	19
• 4.3.1 Surveilleren	19
• 4.3.2 Routinematig (controle en/of monsternamen)	19
• 4.3.3 Administratief	20
• 4.3.4 Projectmatig	20
• 4.3.5 Op basis van signalen of een melding	20
• 4.3.6 Oplevering	21
• 4.3.7 Schouw (Keur)	21
4.4 Sanctiestrategie	21
• 4.4.1 Legalisatieonderzoek	22

• 4.4.2 Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving	22
• 4.4.3 Sanctiekeuzes	23
• 4.4.4 Optreden tegen overheden en eigen organisatie	25
4.5 Gedoogstrategie.....	26
5 Vertaling naar Jaarcyclus	27
5.1 Uitvoeringsprogramma.....	27
5.2 Werkwijze en uitvoering	27
5.3 Monitoring.....	28
5.4 Evalueren.....	29
• 5.4.1 Evaluatie beleidscyclus	29
• 5.4.2 Evaluatie jaarcyclus	29
• 5.4.3 De dynamiek in het toezicht- en handhavingsbeleid.	29
6 Samenwerking met andere handhavingspartners	30
6.1 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)/Omgevingsdiensten	30
6.2 Samenloopregeling	31
6.3 Cross-compliance	32
6.4 Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)	32
6.5 Overige samenwerkingsverbanden	32
BIJLAGEN	35
Bijlage 1 Artikel 7.2. BOR	36
Bijlage 2 Wettelijk en beleidskader toezicht en handhaving	37
Bijlage 3 Risicomatrix (besturingsmodel).....	48
Bijlage 4 De gevolgen van de overtreding	55
Bijlage 5 Wanneer Gedogen.....	57

1 Inleiding

Het operationele waterbeheer vindt plaats op het niveau van (deel)stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied waarbinnen al het overtollige oppervlaktewater naar hetzelfde afvoersysteem (zoals een rivier) stroomt. Nederland is verdeeld in vier stroomgebieden; de Maas, Schelde, Rijn en Eems. Stroomgebied Rijn is onderverdeeld in drie deelstroomgebieden. In het stroomgebiedbeheerplan 2016-2021 (actualisatie van stroomgebiedbeheerplan 2009-2015) wordt stroomgebied Rijn onderverdeeld in de deelstroomgebieden; Rijn-Noord, Rijn-Oost en Rijn-West. Het nieuwe deelstroomgebied Rijn-Oost wordt anno 2016 beheerd door de waterschappen; Rijn en IJssel, Vechtstromen*, Zuiderzeeland, Drents Overijsselse Delta** en Vallei en Veluwe.

In de afgelopen jaren hebben vier van deze waterschappen (Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta) gezocht naar intensieve samenwerking in shared services (Waterkracht). Waterkracht is een structurele samenwerking op het gebied van ICT, Inkoop, Zuiveringen, Personeel en Opleidingen.

Op het gebied van Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (VTH) wordt in deze samenstelling van waterschappen bekeken welke zaken makkelijker en beter in samenwerkingsverband kunnen worden opgepakt.

De onderhavige Nota Integraal Watertoezicht 2016 is een resultaat van deze samenwerking. Het plan beschrijft het beleid van de vier waterschappen ten aanzien van haar toezichts- en handhavingstaken. De hoofdthema's van deze beleidsnota zijn: Schoon water (kwaliteit), Watersystemen (voldoende water) en Waterkeringen (veilig werken en wonen). Deze nota zorgt voor een afstemming van beleid en uniformiteit binnen het toezichts- en handavingsdomein.

De opzet en grote delen van de Nota Integraal Watertoezicht 2016 zijn inhoudelijk voor alle waterschappen gelijk. Daar waar een waterschap specifiek of aanvullend beleid heeft, is dit in het plan [in het blauw](#) aangegeven.

Aanleiding voor actualisatie van het handavingsbeleidsplan Rijn-Oost 2011 en de Nota Integraal Watertoezicht Zuiderzeeland 2011-2015 zijn de volgende ontwikkelingen:

- De wetgeving is veranderd of gaat veranderen. Denk hierbij onder andere aan de komst van de Omgevingswet en de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH);
- Een landelijke handhavingstrategie is opgesteld, welke door alle waterschappen moet worden vastgesteld.
- De waterschappen Groot Salland en Reest en Wieden zijn per 1 januari 2016 gefuseerd tot waterschap Drents Overijsselse Delta;
- Waterschap Zuiderzeeland is aangesloten bij de werkgroep Beleidsnota Toezicht en Handhaving.

Het resultaat van de actualisatie en samenwerking is deze Nota Integraal Watertoezicht 2016.

* Voorheen waterschap Velt en Vecht en waterschap Regge en Dinkel

** Voorheen waterschap Reest en Wieden en waterschap Groot Salland

1.1 Beleidscyclus "BIG-Eight"

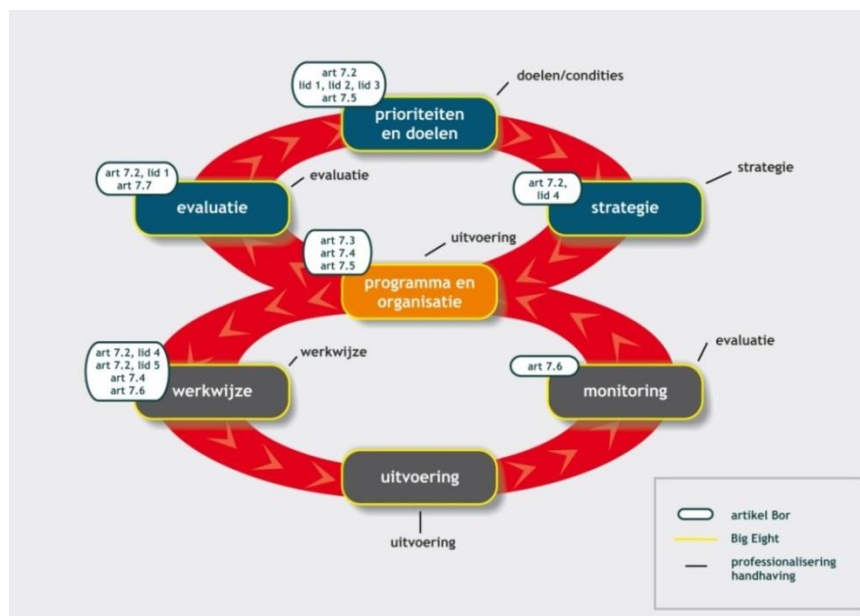
Het proces van toezicht en handhaving is aan wettelijke regels verbonden. In hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn verschillende onderwerpen benoemd die betrekking hebben op de invulling van handhavingsbeleid. Deze beleidsnota gaat in op alle onderdelen die zijn genoemd in artikel 7.2 van het Bor; zie voor het hele artikel bijlage 1.

Specifieker benoemd:

- De probleem- en risicoanalyse (hoofdstuk 3);
- De wijze hoe wordt omgegaan met overtredingen die zijn begaan door of in naam van het waterschap of van andere organen behorende tot de overheid (paragraaf 4.4.4);
- De wijze waarop om wordt gegaan met overtredingen en afspraken met het Openbaar Ministerie (hoofdstuk 5).

De kwaliteitseisen uit het Bor zijn van toepassing op alle organisaties die bevoegd gezag zijn op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving. Deze kwaliteitseisen uit het Bor zijn dus ook van toepassing op waterschappen. Deze onderwerpen zijn verder uitgewerkt in de procescriteria van de kwaliteitseisen uit de Wet VTH en de door de waterbeheerders zelf opgestelde procescriteria. Daarover meer in bijlage 2 onder "Ontwikkelingen".

Centraal in het Bor staat de cyclische benadering van het handhavingsbeleid. Een Plan-Do-Check-Act benadering voor zowel de jaarcyclus als de meer jaarlijkse beleidscyclus. Een weergave van de jaar- en beleidscyclus is hieronder opgenomen.



Figuur 1 "BIG-Eight"

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

De strekking van deze handhavingsnota heeft met name 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 Waterkracht verband in een handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP).

1.2 Missie en visie

De Nederlandse waterschappen hebben in 2015 gezamenlijk een strategische visie geformuleerd over het waterschap van de toekomst. Deze visie is vastgelegd in het document "Waterbestuur dat werkt". 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 "Waterbestuur dat werkt" gebaseerd.

Missie

De opdracht van de waterschappen is te zorgen voor schoon water (watersysteem en kwaliteit), voldoende water (watersysteem) en voor veilig wonen en werken (veiligheid), in een steeds complexer wordende omgeving. Omdat we ons realiseren dat wij deze taken niet alleen kunnen en willen uitvoeren, zoeken we de verbinding en samenwerking met gemeenten, provincie, het Rijk, bedrijven, belangenorganisaties en gebruikers van ons gebied. Door samenwerking kunnen we beter inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij en daar zelf aan bijdragen. Deze missie brengen we in de praktijk door de beschikbare instrumenten doelgericht in te zetten. Het gaat om dagelijks beheer en onderhoud, vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring, crisisbeheersing en communicatie. Ook bij het inzetten van deze instrumenten streven we naar het verbinden van onze wateropgaven met de opgaven van onze partners.

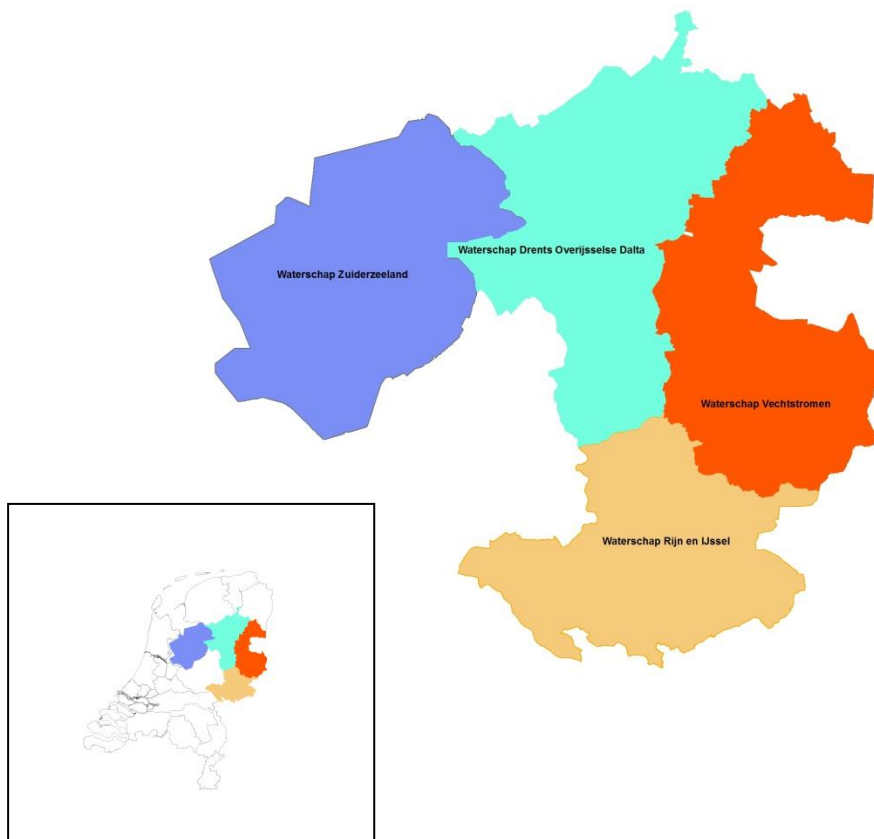
Visie

Verandering van het klimaat leidt tot de vragen hoe we ook in de toekomst voor voldoende water kunnen zorgen en hoe we ons kunnen beschermen tegen overstromingen. We nemen maatregelen om wateroverlast te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. Ook stellen we ons in op situaties van langdurige droogte. Het werken aan waterveiligheid is sterk in ontwikkeling. Er zijn nieuwe inzichten in de sterkte van rivierdijken, meer kennis over de verandering van het klimaat en een nieuwe manier van omgaan met risico's. We willen voorbereid zijn op de gevolgen van klimaatverandering, waarbij we uitgaan van een gelijke basisveiligheid voor iedereen.

Schoon water, een goede inrichting en de juiste hydrologische condities zijn belangrijke voorwaarden voor een gezond watersysteem. Wij willen een gezond en schoon watersysteem realiseren, passend bij de gebruiksfunctie van het water. Water schoon krijgen en houden kunnen de waterschappen niet alleen. Samen met de gemeenten doen we de afvalwaterbehandeling. Het is onze gezamenlijke uitdaging om de kosten hiervan te beheersen. Samen met de gemeenten ontwikkelen we een strategie om de landelijke "Routekaart afvalwaterketen 2030" te vertalen naar de regionale situatie.

1.3 Gebiedsbeschrijving

De beheergebieden van de waterschappen verbonden in Waterkracht omvatten Flevoland, Overijssel, Midden- en Zuid-Drenthe, de Achterhoek en het zuidelijk deel van de Veluwe. Het gebied omvat het noordelijk- en het oostelijk deel van het nieuwe deelstroomgebied Rijn-Oost.



Figuur 2. Gebied deelnemende waterschappen Waterkracht

1.3.1 Waterschap Rijn en IJssel

Ligging

Het beheergebied van Waterschap Rijn en IJssel is gelegen in het oostelijk deel van Gelderland en het zuidelijk deel van Overijssel. Het behoort tot het stroomgebied van de rivieren de IJssel en de Rijn. De oostkant van het beheergebied grenst aan Nordrhein-Westfalen, Duitsland. De oppervlakte van het beheergebied is zo'n 195.000 hectare groot. Hierbinnen beheert het waterschap 3920 kilometer watergang en 144 kilometer primaire waterkering. Het waterschap beschikt over 13 rioolwaterzuiveringsinstallaties waarmee het afvalwater van ruim 650.000 inwoners en 18.000 bedrijven gezuiverd wordt. Er liggen 22 gemeenten geheel of gedeeltelijk in het beheergebied.

Bodemopbouw en landschap

Het beheergebied van het waterschap bestaat uit drie deelgebieden met eigen geologische en geografische kenmerken:

- Het Oost-Nederlands plateau: een relatief hoog gelegen en hellend gebied;
- Het dekzandlandschap: een zwak golvend landschap met hoogteverschillen van maximaal enkele meters. Dit valt in drie delen uiteen: een middengebied tussen het Oost-Nederlands plateau en het rivierlandschap, het gebied van Montferland en omgeving, en het gebied ten westen van de IJssel (zuidoost Veluwe);
- Het rivierenlandschap, het IJssel- en Rijndal: een relatief laaggelegen gebied met kleiige rivierafzettingen en oeverwallen. De Velwezoom is een relatief hoog gelegen deel, door ijs opgestuwd. Kenmerkend hier is de zandige ondergrond met diverse beken en sprengen.

In het grootste deel van het beheergebied bestaat het grondgebruik uit landbouw. De belangrijkste productierichting is de melkveehouderij. Daarnaast wordt veel intensieve veehouderij en rundveehouderij aangetroffen in de Liemers, Montferland en de Graafschap. Akkerbouw komt verspreid in het hele beheergebied voor. Tussen Westervoort en Zevenaar is tuinbouw ontwikkeld. In het beheergebied ligt een groot aantal natuurgebieden en landschappelijk waardevolle gebieden. Belangrijk zijn het Rijnstrangengebied, gebieden langs de Oude IJssel, de Berkel, Baakse Beek, de Graafschap, omgeving Winterswijk en omgeving Vorden. Het stedelijk gebied is geconcentreerd op de lijn Arnhem-Doetinchem en bij Zutphen. Verder liggen er verspreid in het beheergebied vele dorpen. De Oude IJssel wordt ook gebruikt voor de pleziervaart.

Waterhuishouding

De Oost-Gelderse wateren worden gevoed door regenwater, maar daarnaast ook door water dat ondergronds of vanuit Duitsland komt. Ten oosten van de IJssel is de grondwaterstroming hoofdzakelijk oost-west. Ten westen van de IJssel is de grondwaterstroming gericht van noordwest naar zuidoost. Het diepe grondwater vanuit de Veluwe kwelt zowel ten oosten als ten westen van de IJssel op. Infiltratie treedt vooral op in gebieden met goed doorlatende zandgronden met diepe grondwaterstanden. Het grootste gedeelte van het neerslagwater wordt afgevoerd via het oppervlaktewater. Slechts circa 10% van het neerslagoverschot stroomt via grondwater naar de IJssel. De afvoer van water vindt hoofdzakelijk plaats via een stelsel van rivieren en laaglandbeken. De belangrijkste zijn: de Buurserbeek-Schipbeek, de Berkel, de Baakse Beek, de Veengoot, de Bielheimerbeek/Boven Slinge, de Groenlose Slinge, de Aastrang, de Oude IJssel en de Oude Rijn. Neerslag komt in het hele gebied snel tot afvoer waardoor zeer hoge afvoerintensiteiten kunnen optreden. Als gevolg van hoge

waterstanden in rivieren en/of door hoge afvoer van water in de zijwateren kunnen, naast de uiterwaarden, ook andere gebieden inunderen. Dit zijn geen calamiteuze overstromingen, maar locaties waar overtollig water zich verzamelt totdat het afgevoerd kan worden.

1.4 Leeswijzer

Deze nota bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft de aanleiding voor de nota en de big-eight weer op basis waarvan, de nota is opgebouwd. In het tweede hoofdstuk is de wettelijke grondslag voor de handhaving en een wettelijk kader weergegeven. In de hoofdstukken drie tot en met vijf zijn de onderdelen van de BIG-Eight uitgewerkt. Hoofdstuk drie gaat in op de doelen en prioritering. De wijze van toezicht en handhaving en de nalevingstrategie staan in hoofdstuk vier. Aangegeven is welke strategie gevolgd wordt bij het houden van toezicht en handhaving. De uitwerking bestaat uit een specificatie van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. In hoofdstuk vijf zijn de richtlijnen en handvatten voor het jaarlijks op te stellen werkprogramma van de handhaving, de monitoring van gegevens, en de evaluatie, en het samenstellen van het jaarverslag uitgewerkt. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de samenwerking met handhavingpartners.

2 Wettelijk kader en beleidskader

2.1 Taakstelling

Op grond van wet- en regelgeving heeft het waterschap bepaalde taken. Wet- en regelgeving zorgt ook voor de legitimatie voor het waterschap om zijn taken uit te voeren. In een aantal wetten zijn aan de waterschappen bevoegdheden met betrekking tot handhaving en toezicht toebedeeld, te weten:

- Artikel 8.1 van de Waterwet (Wtw) geeft aan dat de beheerder tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen uit de Wtw.
- Artikel 18.2.a van de Wet milieubeheer (Wm) geeft aan dat de waterkwaliteitsbeheerder tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van een aantal zorgplichten uit de Wet milieubeheer.
- Artikel 9.1 van de Regeling gewasbescherming en biociden geeft aan dat ambtenaren van de waterschappen belast zijn met het toezicht op de (watergerelateerde) bepalingen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).
- [Artikel 4.2 van de Keur Waterschap Rijn IJssel 2009](#) geeft aan dat de door het college / bestuur aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op het bepaalde bij of krachtens de keur.
- Artikel 3 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Waterschappen 2009 geeft aan dat ambtenaren van waterschappen, die zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten op het gebied van milieu en welzijn.
- In hoofdstuk 5, van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staan een aantal rechten en plichten met betrekking tot handhaving in algemene zin en voor degenen die door het waterschap zijn aangewezen als toezichthouder.

Een overzicht van het wettelijk kader en het beleidskader die voor de werkzaamheden van toezicht en handhaving van toepassing zijn, is weergegeven in bijlage 2.

3 Doelen en prioriteiten

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat we met deze beleidsnota met name invulling geven aan het bovenste deel van de beleidscyclus uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Het eerste onderdeel van de beleidscyclus is Doelen en Prioriteiten.

3.1 Doelen

De procescriteria in de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer zijn bijna identiek aan de oorspronkelijke kwaliteitscriteria 2.1 van de WABO. Dat is ook niet zo vreemd. De werkvelden liggen immers ook in het verlengde van elkaar. Eén van de kwaliteitseisen uit de procescriteria heeft betrekking op het strategisch beleidskader. In procescriteria wordt gevraagd dat een organisatie handelt op grond van een integrale prioriteitenstelling van de toezichts- en handhavingstaak en meetbare doelstellingen heeft. De prioriteiten en doelstellingen omvatten tenminste:

- Een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsthema veiligheid, voldoende (kwantiteit) en schoon water (kwaliteit), inclusief naleefgedrag
- Prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse, het naleefgedrag en met evaluaties
- Meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van die indicatoren.

De concrete doelstellingen worden in het uitvoeringsprogramma vastgelegd, zodat monitoring, evaluatie en eventueel bijsturen kan plaatsvinden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de BIG-eight cyclus.

3.1.1 Primaire doelen

In het "Waterbeheerplan 2016-2021" staan de lange termijn doelen voor het waterbeheer. De doelen die van toepassing zijn, zijn hieronder weergegeven.

De doelen voor het thema 'veiligheid' zijn uitgewerkt in drie lagen:

1. Waterkeringen
 - Voorkomen van overstroming door instandhouding en verbetering van primaire en regionale keringen en kunstwerken (dijken, sluizen, etc) overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau.
 - Voorkomen van wateroverlast vanuit het regionale systeem door middel van verbetering en instandhouding van overige keringen. De overige keringen zijn onderdeel van het regionale watersysteem. Het beleid voor dit onderdeel is daarom uitgewerkt onder voldoende water.
2. Ruimtelijke inrichting
 - Het beperken van de gevolgen van overstromingen en wateroverlast.
 - Het vergroten van het bewustzijn en de (resterende) eigen verantwoordelijkheid van inwoners, overheid en bedrijven bij wateroverlast en overstromingen.
3. Crisisbeheersing
 - Een effectieve crisisorganisatie voor beheersing van crisissituaties.

De doelen voor het thema 'voldoende' zijn uitgewerkt voor drie situaties die kunnen optreden:

1. In normale omstandigheden werken aan doeltreffend en doelmatig waterbeheer gericht op optimaal functiegebruik
2. In droge omstandigheden droogteschade zo lang mogelijk voorkomen
3. In natte omstandigheden wateroverlast en schade zoveel mogelijk voorkomen

De doelen voor het thema 'schoon water' zijn:

1. Een goede ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater
2. Een chemische kwaliteit die de ecologie en het gebruik van het oppervlaktewater niet belemmert
3. Een goede specifieke benoemde kwaliteit voor een aantal categorieën wateren, waaronder grondwater, stedelijk water, zwemwater en waardevolle wateren.

3.1.2 Naleefdoelen

Het doel van toezicht en eventuele handhaving is naleving van wetten en regels om bij te dragen aan de doelen uit het waterbeheerplan.

Het doel van toezicht en inzet van andere instrumenten is een goede naleving van de wetten en regels, waardoor de primaire doelen voor de thema's veiligheid, voldoende- en schoon water verbeterd. Het algemene doel is goede bekendheid met de wet- en regelgeving en een goed naleefgedrag. Het naleefgedrag dat in een percentage wordt uitgedrukt verschilt per thema. Voor de thema's veilig, voldoende en schoon wordt respectievelijk een naleefgedrag van 80% nagestreefd.

Het naleefgedrag is als volgt gedefinieerd: het percentage gecontroleerde (categorie) objecten dat tijdens het eerste toezichtsbezoek voldoet aan de te controlerende wet- en regelgeving. Het naleefgedrag wordt per kalenderjaar berekend.

3.1.3 Indicatoren

Het naleefgedrag is een indicator in hoeverre de wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd. Het naleefgedrag is een indicator afgeleid van de primaire doelen. In welke mate de inspanningen van het gebruik van de instrumenten communicatie tot en met handhaving een bijdrage leveren aan de doelen voor de thema's veiligheid, voldoende- en schoon water wordt met het naleefgedrag niet gemeten. 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. Om ook een doorkijk te maken naar het effect op de primaire doelen van het waterschap is waar mogelijk een indicator opgesteld voor het afzonderlijke doel.

Veiligheid

Vooralsnog zijn geen andere indicatoren voor het thema veiligheid dan de indicator naleefgedrag. In de komende periode wordt onderzocht of en welke indicatoren opgesteld kunnen voor het thema veiligheid. Voor de primaire waterkering wordt hierbij aangesloten bij het Kader Zorgplicht Primaire Waterkering, waarbij de wettelijke veiligheidsnormen (faalkans) centraal staat.

Voldoende

Vooralsnog zijn geen andere indicatoren voor het thema voldoende dan de indicator naleefgedrag. In de komende periode wordt onderzocht of en welke indicatoren opgesteld kunnen worden voor dit thema.

Schoon water

In welke mate voldoen de oppervlaktewaterlichamen aan de chemische en ecologische toestand genoemd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

Dit betekent:

- Monitoring op een aantal vaste punten die relevant zijn voor één of meerdere parameters uit de KRW;
- Voor verschillende parameters kunnen verschillende plekken worden gekozen om de relatie met een parameter aan te tonen. Als emissie van bepaalde parameters regionaal plaatsvinden dan wordt ook regionaal gemeten.

3.1.4 Doel per doelgroepenanalyse

Gebruiken we de juiste instrumenten en gebruiken we de instrumenten voldoende effectief om onze primaire doelstellingen maar ook de naleefdoelstellingen te bereiken. Wat zijn de dominante motieven voor een doelgroep om regels wel of niet na te leven. In de komende periode wordt onderzocht welke methodieken er zijn om vanuit de doelgroepenanalyse een verdiepingsslag te kunnen maken in het gebruik van de verschillende instrumenten.

3.2 Prioritering

Nu de doelen zijn bepaald wordt invulling gegeven aan prioritering van de uitvoering van de werkzaamheden.

3.2.1 Risico-inventarisatie

De prioriteiten vormen samen met de doelstellingen de basis voor het uitvoeringsprogramma. De prioriteiten zijn in overeenstemming met de eisen uit de "kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Waterbeheer, ", Procrescriteria, bijlage B (bijlage 2). Deze kwaliteitscriteria geven het kader voor het vormen van handhavingsbeleid. In bijlage 3 zijn de specifieke eisen voor de risico-inventarisatie en prioriteiten uit de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer weergegeven.

In bijlage 3 is een risicomatrix opgenomen dat we gebruiken bij het stellen van de prioriteiten bij de uitvoering van de handhavingstaak over de verschillende taakvelden. De basis van de matrix is in de jaren 90 ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in opdracht van de Stuurgroep Handhaven op niveau. De methode is ontwikkeld ten behoeve van handhaving, maar is ook geschikt voor het stellen van prioriteiten bij vergunningverlening. De matrix geeft de uitgangspunten voor de waterkracht waterschappen weer. Per afzonderlijk waterschap is vervolgens bepaald hoe de situatie in het eigen beheersgebied is. De uitkomsten kunnen dus van elkaar afwijken.

Wat de matrix wel en niet doet

Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt, is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van keuzes. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuzes. Bovendien is niet getracht de matrix zo te maken dat het systeem steeds rekening houdt met alle wensen. De matrix geeft evenmin aan wat moet worden gehandhaafd of hoe vergunningen moeten worden verleend. De matrix geeft echter wel inzicht in de aspecten met de grootste risico's en kan daarom helpen om de juiste prioriteiten te stellen.

Risico

In de risico-matrix is gewerkt met de formule:

risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen;
R = Ne * K.

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Hoe het negatief effect, de kans en de wegingsfactoren vervolgens in de matrix zijn opgenomen is in de bijlage 3 beschreven.

Prioritering

Nadat de risicoanalyse uit bijlage 3 is ingevuld zijn de taakvelden en doelgroepen uit de risicoanalyse gekwantificeerd. De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het thema of doelgroepen. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt in principe ook de toezicht- en handhavinginspanning af. Dit betekent dat per bedrijf/object of groep van bedrijven/objecten, een afweging wordt gemaakt waarop de capaciteit wordt ingezet. Het is echter mogelijk dat er thema's zijn waar de beschermde belangen oftewel mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn, terwijl de kans op overtreding klein is. Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico. Maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op het spel staan groot zijn. In alle berekende prioriteitsklassen worden controles uitgevoerd. In bijlage 3 is de prioritering verder uitgewerkt voor de afzonderlijke waterschappen.

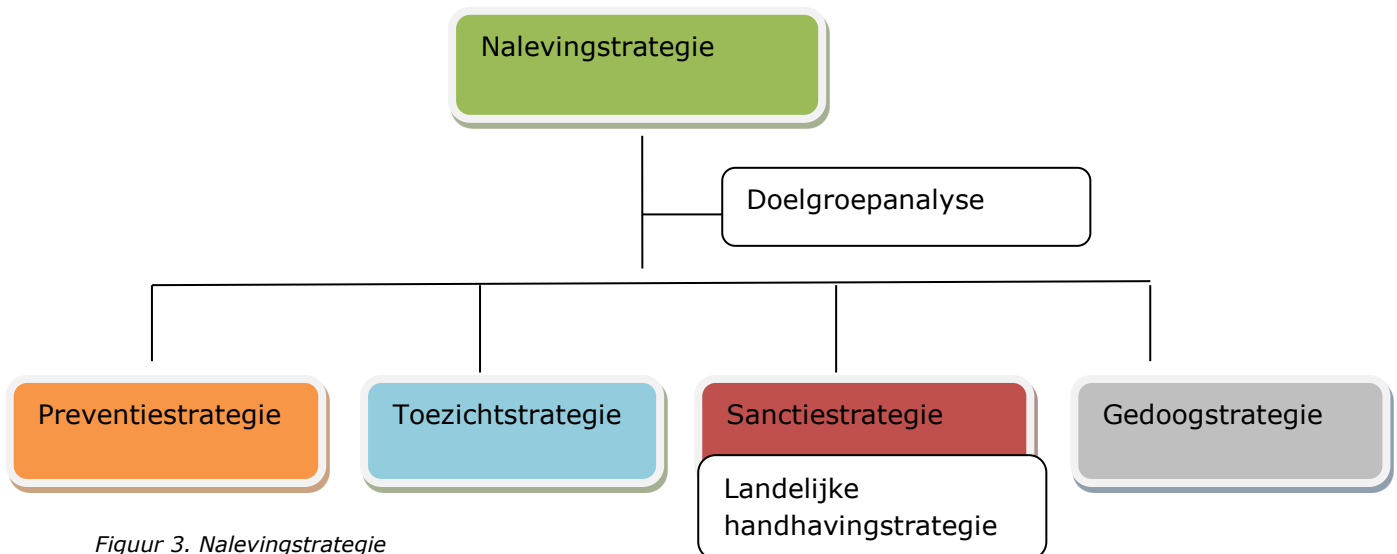
4 Nalevingstrategie

Op grond van artikel 7.2. het Besluit omgevingsrecht (Bor) stelt een handhavende instantie een beleidsnota vast. In die beleidsnota dient onder andere een nalevingstrategie te zijn opgenomen met een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. Zie tevens bijlage 1.

De nalevingstrategie geeft tevens invulling aan het operationeel beleidskader, de tweede stap van de strategische cyclus van de BIG-Eight. De nalevingstrategie is bedoeld om gedrag te beïnvloeden en het naleefgedrag van wet- en regelgeving te verhogen. De gedragsbeïnvloeding heeft tot doel de naleving van wet en regelgeving te bevorderen en een bijdrage te leveren aan de primaire doelstellingen van het waterschap. Om een betere naleving van wet en regelgeving en een bijdrage aan de primaire doelstellingen Veiligheid, Voldoende water en Schoon water te bevorderen worden vaak combinaties van instrumenten en strategieën gebruikt. Door de inzet van een combinatie van interventies wordt het bevorderen van het naleefgedrag het meest gestimuleerd.

Om het (naleef)gedrag al voor het toezicht te kunnen beïnvloeden worden ook verschillende instrumenten gebruikt die onder de preventiestrategie vallen.

Hoe de verschillende strategieën naast elkaar hun werk doen is schematisch als volgt weergegeven:



Figuur 3. Nalevingstrategie

Verschillende doelgroepen hebben verschillende benaderingen nodig om tot het gewenste gedrag te bewegen. De reden(en) waarom een doelgroep bepaalde voorschriften wel of niet naleeft verschilt soms zelfs per individu of bedrijf. Niet naleven van wet en regelgeving kan onwetendheid of juist een weloverwogen keuze zijn. Deze kennis is van belang, om de meest geschikte instrumenten te kiezen om het ongewenste gedrag te beïnvloeden en gewenst gedrag te stimuleren.

In dit hoofdstuk worden de strategieën en instrumenten beschreven waarover Waterkracht waterschappen beschikken om het gedrag van derden te beïnvloeden en om naleefdoelen en primaire doelen te bereiken. De instrumenten die worden gebruikt zijn onderverdeeld in de bovenstaande strategieën.

Door middel van de probleem- en risicoanalyse, zoals omschreven in hoofdstuk 3, wordt bepaald aan welke bedrijfscategorie, activiteit of project de meeste aandacht wordt besteed.

Het karakter van de instrumenten onder deze strategieën gaat van uitleggen en communiceren naar dwingend opleggen. Alvorens een doelgroep te benaderen is het nodig dat eerst inzicht wordt verkregen in welke instrumenten het meest effect zullen hebben op een bepaalde doelgroep. In paragraaf 4.1 Doelgroep analyse wordt in gegaan op de doelgroepanalyse. De bevordering van het naleefgedrag begint al voor het toezicht en de handavingsinstrumenten. De instrumenten die worden gebruikt in de preventiestrategie zijn beschreven in paragraaf 4.2 Preventiestrategie.

De instrumenten die als toezichtsinstrumenten worden beschouwd, worden in paragraaf 4.3 verder beschreven. Handhaving wordt ingezet na de constatering van (een) overtreding(en) en is beschreven in paragraaf 4.4.

Onder bepaalde omstandigheden wordt gekozen om niet te handhaven maar de situatie te gedogen. Onder welke omstandigheden en voorwaarden voor gedogen kan worden gekozen is weergegeven in paragraaf 4.5.

4.1 Doelgroepanalyse

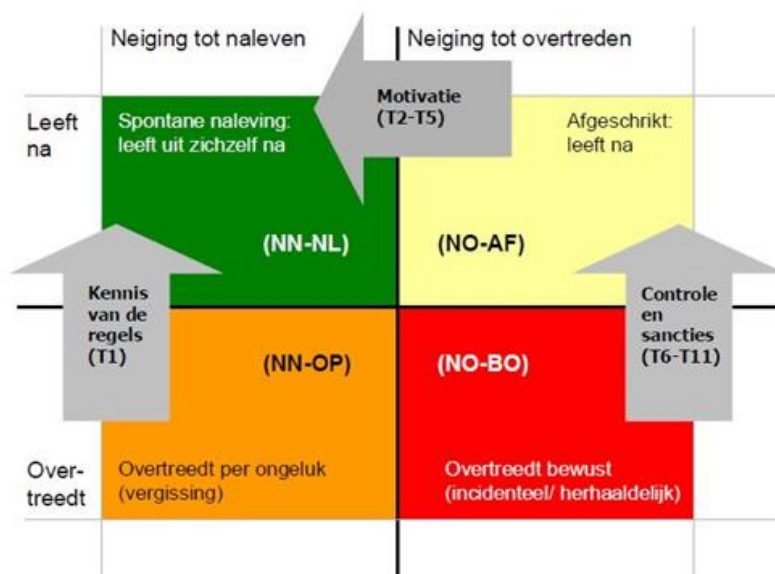
Door middel van een doelgroepanalyse wordt inzicht verkregen in de motieven van doelgroepen om voorschriften wel of niet na te leven. Inzicht in de reden(en) van niet-naleving is van belang om het (de) meest geschikte instrument(en) in te zetten, om daarmee de naleving te bevorderen.

De "Tafel van elf" (hierna te noemen T11) is een opsomming van elementen die van belang zijn voor naleving van regels. Dit instrument is ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie en wordt veelvuldig toegepast door toezichthoudende instanties. Met behulp van de T11 kan een inschatting gemaakt worden van de motieven waarom regels wel of niet worden nageleefd. De basisgedachte bij de T11 is dat regels, voordat ze kunnen worden nageleefd, allereerst bekend moeten zijn bij degenen van wie naleving wordt verwacht. Daarnaast is het nodig dat de doelgroep in staat is om het gewenste gedrag te vertonen en hiertoe ook de wil heeft. Allerlei barrières en mechanismen kunnen verhinderen dat regels worden nageleefd. Bijvoorbeeld als de doelgroep vindt dat de kosten niet in verhouding staan tot de baten van naleving. Hiertegenover staat dat het bevoegd gezag druk kan uitoefenen in de vorm van toezicht en handhaving, om zo het gewenste gedrag desnoods af te dwingen.

De T11 bestaat uit de volgende elf elementen:

1. **Kennis van de regels.** De bekendheid met en de duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep.
2. **Kosten/baten.** De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regels volgens.
3. **Mate van acceptatie.** De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.
4. **Normgetrouwheid van de doelgroep.** De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
5. **Niet-overheidscontrole.** De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Met andere woorden: de ingeschatte kans op sociale controle.
6. **Meldingskans.** De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.
7. **Controlekans.** De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.
8. **Detectiekans.** De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.
9. **Selectiviteit.** De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreder vaker wordt gecontroleerd dan iemand die de regels naleeft.
10. **Sanctiekans.** De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie, indien na controle een overtreding is geconstateerd.
11. **Sanctie-ernst.** De impact van een sanctie die door de doelgroep ervaren wordt.

De T11 kan worden gebruikt bij de opzet van een toezichtsplan of voor de (projectmatige) aanpak van een doelgroep. Door middel van expert judgement wordt een inschatting gemaakt van de motieven voor naleving van (een) doelgroep(en). Een doelgroep heeft meestal meerdere motieven om regels wel of niet na te leven. In veel gevallen is het meest effectief om een mix aan instrumenten in te zetten, om de naleving te verbeteren. Welke instrumenten het beste kunnen worden toegepast bij welke elementen van de T11 is onderstaand schema weergegeven.



Figuur 4. Schema tafel van 11

4.2 Preventiestrategie

De instrumenten die worden ingezet om te voorkomen dat overtredingen worden begaan zijn instrumenten die vallen onder de Preventiestrategie. Deze instrumenten zijn:

1. communiceren
2. adviseren
3. faciliteren en/of ontmoedigen

4.2.1 Communiceren

De kern van communicatie is de ontvanger bewust te maken of de houding en het gedrag van de ontvanger te beïnvloeden. Daar waar mogelijk, wordt gekozen voor de communicatiestrategie dialogiseren.

Voorbeelden van communicatie in het kader van het preventie en toezicht zijn:

- nieuwsbrieven;
- voorlichtingsbijeenkomsten;
- doelgroepgerichte informatievoorziening.

Tijdens het toezicht houden wordt ook met de doelgroepen gesproken en wordt uiteraard informatie verstrekt.

Bij alle instrumenten die worden toegepast is communicatie belangrijk. Om het juiste communicatiemiddel(en) in te kunnen zetten, wordt eerst bepaald:

Wat is de doelgroep?

Wat is het doel?

Wat is de boodschap?

Welke strategie wordt gekozen?

4.2.2 Adviseren

Onder adviseren valt het geven van aandacht en raad aan mensen met als doel om reeds aanwezig gewenst gedrag en/of een positieve houding te ondersteunen. Advies dient er toe om kennis en vaardigheden over te dragen op een ander.

Advies kan worden ingezet om te voldoen aan de regels. Veelal vindt advisering plaats tijdens het toezicht houden. Deze advisering vindt plaats tijdens bedrijfsbezoeken, maar kan ook plaatsvinden via communicatie met grotere groepen.

4.2.3 Faciliteren en/of ontmoedigen

Faciliteren betekent het met behulp van financiële middelen aantrekkelijker maken van het gewenste gedrag. De tegenhanger hiervan is het ontmoedigen. Dit instrument focust juist op het onaantrekkelijk maken van ongewenst gedrag. Het opleggen van heffing is een voorbeeld van ontmoedigen.

Faciliteren kan ook door samen met een doelgroep onderzoek te doen naar mogelijkheden om regels na te leven. Daarmee overlappen de instrumenten adviseren en faciliteren elkaar.

Een voorbeeld van faciliteren is de financiële tegemoetkoming aan agrariërs in het project Akkerranden. Agrariërs ontvangen een tegemoetkoming als ze akkerranden (bufferstroken) langs sloten inzaaien met een kruidenmengsel, zodat zich daarin

natuurlijke plaagdierbestrijders vestigen en gewasbeschermingsmiddelen worden afgevangen.

4.3 Toezichtstrategie

Toezicht 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'.

Toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen, terwijl handhaving, gericht is op het beëindigen en beëindigd houden van overtredingen. Deze naleving van wet- en regelgeving binnen het gebied kan met verschillende handhavingsinstrumenten worden bewerkstelligd. Deze worden beschreven in paragraaf 4.4 de Sanctiestrategie.

Voor het uitvoeren van 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.

De volgende methoden van toezicht worden nader beschreven:

- Surveilleren
- Routinematig
- Administratief
- Projectmatig
- Op basis van signalen of een melding
- Oplevering
- Schouw (Keur)

4.3.1 Surveilleren

Surveilleren is het periodiek observeren van de staat van het watersysteem, alsmede het visueel waarnemen van activiteiten die op of nabij het watersysteem plaatsvinden. Ook het periodiek inspecteren van dijken en watergangen valt onder surveillance. Dit instrument wordt ook regelmatig toegepast op agrarische activiteiten zoals de teeltvrije zones op de percelen en het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen.

4.3.2 Routinematig (controle en/of monsternamen)

Voor routinematige controles worden drie typen controles onderscheiden: bemonsteringen, controlebezoeken en administratieve controles. De hercontroles zijn specifiek gericht op (een) eerder geconstateerde overtredingen. Het routinematige toezicht vindt planmatig plaats, namelijk op basis van het uitvoeringsprogramma dat is vastgesteld op grond van de risicoanalyse en de vastgestelde controlefrequentie voor de verschillende lozingen en objecten. Ter controle van de lozingseisen worden afvalwatermonsters genomen. De monsters worden geanalyseerd door een RVA geaccrediteerd laboratorium.

4.3.3 Administratief

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- dan wel onderzoeksplannen is een andere vorm van administratieve controle. Niet nakomen van de inzendplicht is een overtreding en daaruit volgt een op zich zelfstaand handhavingstraject. De analysegegevens worden getoetst aan de parameters zoals deze in de vergunning of het besluit zijn opgenomen. Deze vorm van controle vindt op het kantoor van het waterschap plaats en is voor de vergunninghouder een vrij onzichtbare controle.

De Uitvoeringsorganisatie glastuinbouw (UO) rapportages en de European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR) van de bedrijven vallen eveneens onder de administratieve controles. Ook deze rapportages kunnen aanleiding zijn voor het uitvoeren van een uitgebreide controle of bijvoorbeeld een quickscan.

Bij tekortkomingen of overschrijdingen wordt het bedrijf geïnformeerd. Het bedrijf moet maatregelen treffen, gericht op het ongedaan maken van de overtreding.

Gebruik van door het bedrijf aangeleverde analyseresultaten

De meetverplichting voor een bedrijf is een manier om een bedrijf zich bewust te maken en houden of het voldoet aan de gestelde lozingsnormen. Het bemonsteren en analyseren moet plaatsvinden op de voorgeschreven werkwijze uit de vergunning. Deze werkwijze is voorgeschreven in gestandaardiseerde (NEN) methodieken voor monsternamen en analyse.

De gestandaardiseerde monsternamen en analyse door geaccrediteerde en gecertificeerde bedrijven maakt het mogelijk om gebruik te maken van de cijfers die worden opgestuurd door bedrijven. Bij overschrijdingen wordt het bedrijf aangeschreven overeenkomstig de handhavingstrategie.

Voordat wordt overgegaan tot het opstellen van een (vooraankondiging) last onder dwangsom of bestuursdwang zal het waterschap altijd ook zelf het afvalwater (laten) bemonsteren en analyseren.

4.3.4 Projectmatig

Een reden om toezichtsactiviteiten 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 per doelgroep.

4.3.5 Op basis van signalen of een melding

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.

Voor toezicht en handhaving relevante meldingen zowel binnen als buiten kantooruren opgepakt door de wachtdienstmedewerker of toezichthouder. Indien sprake is van een overtreding, dan kunnen meldingen leiden tot handhavingsacties.

4.3.6 Oplevering

Een opleveringscontrole is een bezoek dat de toezichthouder samen met de vergunningverlener bij een bedrijf kan afleggen als er een nieuw verleende vergunning of beschikking met maatwerkvoorschriften onherroepelijk is geworden.

4.3.7 Schouw (Keur)

Dit is de controle van alle ten behoeve van Schouw aangewezen wateren (en waterkeringen) -in enkele dagen- die in onderhoud zijn bij de eigenaren van de aan die wateren grenzende percelen op bijvoorbeeld het maaien van de slootbodems en -taluds.

4.4 Sanctiestrategie

In het geval tijdens surveillance of het houden van toezicht een overtreding wordt geconstateerd kan het waterschap handhavend optreden. De wijze waarop het waterschap bestuurs- en/of strafrechtelijke stappen neemt, wordt mede bepaald aan de hand van de Landelijke handhavingstrategie (Landelijke Handhavingstrategie (Lhs) versie 1.7, d.d. 24 april 2014). De Lhs is ontwikkeld voor een breed palet van wetgeving. De wetten waarop deze Lhs van toepassing zijn genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De sanctiestrategie uit de Lhs geldt voor alle taakvelden binnen de Wabo, de Wet milieubeheer en de Waterwet.

De Lhs is afgestemd met vele toezichthoudende overheidsinstanties. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Alle deelnemende waterschappen van Waterkracht hebben de Lhs vastgesteld. Zoals in de Lhs is aangegeven hebben handhavinginstanties een beginselplicht tot handhaven.

"Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft".

Op basis van de sanctiestrategie kunnen na constatering van een overtreding verschillende interventies worden ingezet. In bijlage 2 van de Lhs zijn de volgende interventies benoemd:

Bestuurlijk herstellend:

- Aanspreken/informeren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Last onder dwangsom – LOD
- Last onder bestuursdwang – LOB
- Tijdelijk stilleggen

Bestuursrecht bestraffend:

- Bestuurlijke boete
- Intrekken vergunning
- Sluiting

Strafrecht

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm
- Proces-verbaal (PV)

Voor een beschrijving per bovengenoemd interventie wordt verwezen naar bijlage 2 van de Lhs. Bij het hanteren van de Lhs wordt wel eerst legalisatie van de overtreding in overweging genomen.

4.4.1 Legalisatieonderzoek

Bij een constatering van een overtreding wordt gebruik gemaakt van de vastgestelde handhavingstrategie. De eerste vraag bij een overtreding is na te gaan of acuut optreden nodig is om de nadelige gevolgen van de overtreding te stoppen. Is de situatie niet acuut dan volgt de vraag of legalisatie mogelijk is. Legalisatie kan worden ingevuld door bijvoorbeeld een melding of vergunning. Indien legalisatie mogelijk is krijgt de overtreder hiertoe de gelegenheid. In de aanschrijving wordt gesteld dat de overtreder overtreding te niet kan doen door de activiteiten te legaliseren. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heft de overtreding (nog) niet op. De overtreding wordt pas opgeheven als de vergunning c.q. ontheffing daadwerkelijk is verleend.

Indien de overtreder geen gehoor geeft aan de gelegenheid tot legalisatie of indien legalisatie niet mogelijk is wordt handhavend opgetreden overeenkomstig de interventiematrix van de Landelijke handhavingstrategie. In de aanschrijving wordt de overtreder gevraagd de overtreding ongedaan te maken door de situatie terug te brengen in de oorspronkelijke staat of in overeenstemming te brengen met de vigerende voorschriften.

4.4.2 Afstemming bestuurs- en strafrechtelijke handhaving

Het waterschap en het Openbaar Ministerie (OM) hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid in de handhaving. Het waterschap richt zich primair op het voorkomen en herstellen van schade, het OM 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 en Politie 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, waaronder met Politie. Bij het constateren van een overtreding treedt de sanctiestrategie in werking. De waterschappen 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.

Er geldt wel één uitzondering namelijk bij overtredingen van de regels van de WGB: Hiervoor geldt, zoals is afgesproken tussen de waterschappen en de NVWA, een afwijkende strategie.

4.4.3 Sanctiekeuzes

De sanctiestrategie uit de Landelijke Handhavingstrategie maakt gebruik van een stappenplan en de zogenaamde interventiematrix.

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
			A	B	C	D
		Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen - Onverschillig	Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen	
		Gedrag van de overtreder				

Figuur 5. Interventiematrix Landelijke Handhavingstrategie

Om te bepalen in welk segment van de interventiematrix de overtreding valt en tot een passende sanctionering te komen worden in eerste instantie twee vragen beantwoord.

1. Wat zijn de gevolgen van de overtreding;
2. Hoe is het gedrag van de overtreder te typeren.

Door de waterschappen en Rijkswaterstaat is in werkgroep een uitwerking gemaakt van de Landelijke handhavingstrategie. Bij deze uitwerking zijn de vier categorieën van de gevolgen van de overtreding uitgewerkt. De samenvatting van de memo van de

werkgroep “landelijke handhavingstrategie” is opgenomen als bijlage 4 “De gevolgen van de overtreding”.

Op de tweede vraag, “Hoe is het gedrag van de overtreder te typeren” zijn vier typeringen uitgeschreven:

- a) Goedwillend:**
proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- b) Moet kunnen:**
onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- c) Calculerend:**
is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerende, er is sprake van mogelijkheid bewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- d) Bewust en structureel / crimineel:**
de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (moet kunnen) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Voor de verdere afhandeling van de sanctiestrategie wordt verwezen naar de Lhs.

In het geval er is gekozen voor het toepassen van een last onder dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Voor het vaststellen van de hoogte van de last onder dwangsom en de begunstigingstermijn wordt gebruik gemaakt van de Leidraad “Handhavingsacties en begunstigingstermijnen”.

4.4.4 Optreden tegen overheden en eigen organisatie

In de benadering van lozingen en activiteiten die worden uitgevoerd door andere overheden en de eigen organisatie wordt geen onderscheid gemaakt met lozingen en activiteiten die worden uitgevoerd door derden. In het traject dat onder de toezichtstrategie valt is er geen verschil. Zodra er overtredingen worden geconstateerd wordt bekeken welke interventies uit de sanctiestrategie worden toegepast.

Optreden tegen eigen organisatie en tegen andere overheden heeft betrekking op het toepassen van instrumenten uit de sanctiestrategie.

Voor bestuursrechtelijk optreden wordt een onderscheid gemaakt in optreden tegen andere overheden en de eigen organisatie. Bij strafrechtelijk optreden wordt dit onderscheid niet gemaakt.

Bestuursrechtelijk optreden tegen andere overheden

Bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen van andere overheden wordt op gelijke wijze gedaan als tegen overtredingen van andere derden.

Bestuursrechtelijk optreden tegen eigen organisatie

Bestuursrechtelijk optreden op overtredingen van het waterschap geldt voor de volgende lozingen en/of activiteiten:

- Lozingen uit rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- Lozingen en activiteiten in het kader van het Besluit lozen buiten inrichtingen;
- Lozingen in het kader van het Activiteitenbesluit;
- Werken in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit;
- Watervergunningen Keur waaronder grondwateronttrekkingen; en
- Grondwaterlozingen.

De waterschappen passen op de eigen inrichtingen of activiteiten geen bestuursrechtelijke handhaving toe. Wel wordt de Landelijke Handhavingstrategie gevolgd. Dit houdt in dat bij een constatering van een overtreding op een eigen inrichting of activiteit, afhankelijk van de omstandigheden, het volgende wordt ondernomen:

- a. Een gesprek met betrokkenen met een verzoek tot naleving en hersteltermijn. Dit gesprek wordt vastgelegd in een verslag of in een interne brief dat wordt ondertekend overeenkomstig het mandaatbesluit.
- b. Een interne brief met een inspanningsverplichting tot beëindiging van de overtreding, ondertekend overeenkomstig het mandaatbesluit.
- c. Een inspanningsverplichting tot beëindiging van de overtreding, uitgevaardigd door het college van dijkgraaf en heemraden.

Strafrechtelijk optreden tegen overheden en eigen organisaties

Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving kan een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van een ander waterschap binnen de Waterkracht waterschappen geconsulteerd worden over de overtredingen alvorens strafrechtelijk wordt opgetreden. Deze BOA zal, in plaats van de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van het waterschap, optreden tegen de overtreding(en). Belangrijkste reden hiervoor is om geen twijfel te laten ontstaan over de objectiviteit van het opsporingsonderzoek. Daarnaast voorkomt deze werkwijze een loyaliteitsconflict voor de betreffende ambtenaar. In het geval het strafrechtelijk optreden niet wordt ingevuld door een BOA van een ander waterschap kan alsnog Politie worden gevraagd strafrechtelijk op te treden.

4.5 Gedoogstrategie

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar mits het tevens beperkt is in omvang en tijd. Daarbij zal het gedogen expliciet en na een zorgvuldige belangenoverweging plaatsvinden.

De nota 'Gedogen in Nederland' (kamerstuk 25 085, nrs 1-2) bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Voorwaarden voor gedogen zijn:

- Er is sprake van een overgangs-, overmachtsituatie;
- Gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren;
- Het gedogen wordt gebonden aan voorwaarden;
- Belanghebbenden worden betrokken (hoorplicht art. 4.7 en 4.8 AWB);
- Er is afstemming tussen bestuur, OM en politie; en
- Indien gedogen plaatsvindt voorafgaande aan vergunningverlening, dient een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend. Er dient altijd een termijn aan de gedoogbeschikking te zijn gesteld.

Wanneer, onder welke omstandigheden gedoogd kan worden en hoe het gedogen wordt ingezet is uiteengezet in bijlage 5 "Wanneer gedogen".

5 Vertaling naar Jaarcyclus

De strekking van voorgaande hoofdstukken uit deze beleidsnota Watertoezicht hebben betrekking op het bovenste deel van de BIG-Eight cyclus, het zogenaamde strategisch/tactische deel. Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) wordt in dit hoofdstuk beschreven. Uitzondering hierop is het onderwerp "Evaluatie". Deze wordt zowel in de onderste als de bovenste cyclus uitgevoerd.

5.1 Uitvoeringsprogramma

Het uitvoeringsprogramma heeft een centrale plaats in de BIG-Eight en verbindt de strategische cyclus met de operationele cyclus. De in hoofdstuk 3 beschreven doelstellingen worden in het uitvoeringsprogramma verder uitgewerkt en vastgelegd, zodat monitoring, evaluatie en eventueel bijsturen kan plaatsvinden. Alle organisaties met toezichts- en handhavingstaken op het gebied van milieuwetgeving zijn op grond van het Bor (artikel 7.3) verplicht een uitvoeringsprogramma op te stellen.

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 en het behalen van de primaire doelstellingen. Het uitvoeringsprogramma bevat hiervan een uitwerking in tijd en middelen. Het bestuur cq de directie 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 handavingsbeleid volledig en vormt dit een aaneengesloten cyclus.

De Noordelijke- en de Rijn Oost waterschappen (Noorderzijlvest, Hunze en Aas, Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen, Rijn en IJssel en Zuiderzeeland) hebben besloten om vanaf 2015 een eenduidig format te gebruiken voor het uitvoeringsprogramma. Op onderdelen zoals prioritering van werkzaamheden, kentallen en werkwijzen wordt afgeweken op de standaard formuleringen.

5.2 Werkwijze en uitvoering

In de procescriteria behorende bij de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer is opgenomen dat het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De werkwijze en uitvoering van de controles uit het uitvoeringsprogramma zijn vastgelegd in procesbeschrijvingen. Hierbij wordt rekening gehouden met de in hoofdstuk 4 beschreven strategieën en de Landelijke Handavingsstrategie. Het werkproces toezicht en handhaving is aan de hand van zaakgericht werken ingericht, waarbij het werkproces digitaal gevolgd kan worden en alle betrokken informatie op één plaats beschikbaar is. Het uitvoeren van de controles is zo veel mogelijk digitaal ondersteund.

Ook zijn in de procescriteria organisatorische condities gesteld aan de organisatorische opbouw en regelingen om de gestelde doelen te kunnen bereiken. De bevoegdheden en

verantwoordelijkheden van vergunningverleners en toezichthouders liggen vast in mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. Er is een functiescheiding vergunning en handhaving op persoonsniveau. Daarnaast zijn de werkzaamheden voor elke toezichtstaak verdeeld over minimaal twee toezichthouders om 'bedrijfszekerheid' te kunnen garanderen. Bij de planning van de werkzaamheden wordt rekening gehouden met een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen en geografische gebieden om een onafhankelijke relatie te waarborgen.

Ook buiten kantoor tijden kunnen burgers melding doen van incidenten of acute klachten. Hiervoor zijn de waterschappen 24 uur per dag bereikbaar via een speciaal telefoonnummer en is een 24-uurs beschikbaarheidsdienst ingericht.

5.3 Monitoring

Monitoring, de laatste stap van de operationele cyclus van de BIG-Eight, is noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen zijn 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 doelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (meetbaar) moeten zijn. Bij het vaststellen van indicatoren is het gebruikelijk om daarbij cijfermatige gegevens te hanteren.

De indicatoren uit paragraaf 3.1.3 worden gebruikt om invulling te geven aan monitoring van de doelstellingen.

Naast de indicatoren uit paragraaf 3.1.3 zijn er in het Bor (7.6) de Ministeriele regeling omgevingsrecht-Mor (artikel 10.6) en de "Kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer" zijn verschillende indicatoren met betrekking de werkzaamheden van toezicht en handhaving opgesteld:

Het Bor omschrijft dat de aantallen moeten worden gemonitord van:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

In de "Kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer" en de "Kwaliteitscriteria 2.1. Wabo" wordt gesteld dat het bevoegd gezag verantwoording aflegt over de volgende zaken:

- aantal producten per categorie en tijdsbesteding;
- mate waarin toezicht- en sanctiestrategie is toegepast;
- realisatie bezoekfrequenties;
- tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) van de (her)controle;
- tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) versturen controleverslag en brief;
- het naleefgedrag;
- evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handavings(beleids)cyclus.

5.4 Evalueren

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties effectief zijn en uitvoering geven aan de gestelde doelen en prioriteiten is evalueren noodzakelijk

5.4.1 Evaluatie beleidscyclus

Evaluatie is de derde stap van de strategische cyclus van de BIG-Eight. 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.

5.4.2 Evaluatie jaarcyclus

Belangrijk onderdeel van de jaarlijkse 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

Jaarlijks ontstaan als gevolg van het uitvoering geven aan het uitvoeringsprogramma nieuwe inzichten inzake toezicht en handhaving, mede als gevolg van de te controleren objecten.

5.4.3 De dynamiek in het toezicht- en handhavingsbeleid.

De evaluatiemomenten in de jaarlijkse en meerjaarlijkse cyclus leveren nieuwe inzichten op. 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 handhavingsdoelen	Handhavingsbeleid (aanvulling)	Eenmaal per 4 jaar
Monitoren uren toezicht & handhaving	Tijdschrijfsysteem	Continu
Programma toezicht & handhaving	Handhavingsbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar

6 Samenwerking met andere handhavingspartners

Afstemming en/of samenwerking door de verschillende overheidsorganisaties is van groot belang voor effectieve en efficiënte toezicht en handhaving. Artikel 3.8 uit de Waterwet ziet toe op de afstemming van alle watertaken en –bevoegdheden. Hiermee wordt bedoeld afstemmen van alle watertaken om te komen tot integraal waterbeheer. De Waterwet vraagt om samenwerking tussen alle bevoegde gezagsinstanties.

6.1 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)/Omgevingsdiensten

De waterschappen zijn geen bevoegd gezag voor de lozingen op de gemeentelijke riolering oftewel de indirecte lozingen (zie bijlage 1). Om de dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving te optimaliseren zijn Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)/Omgevingsdiensten(OD's) opgericht waarin de provincie en de gemeenten verplicht deelnemen. Voor deze dienstverlening zijn in het Besluit omgevingsrecht (Bor) in hoofdstuk 7 de kwaliteitseisen opgenomen. De kwaliteitscriteria met betrekking tot het specialisme afvalwater, de indirecte lozingen, zijn naast het bevoegde gezag en RUD's/OD's ook van toepassing op waterschappen die toezichtstaken uitvoeren voor het bevoegd gezag. Middels een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) is vastgelegd dat de waterschappen deze toezichtstaken uitvoeren.

In Overijssel zijn in de regio IJsselland en Twente twee virtuele RUD's. Deze RUD's werken in een netwerkverband waarin kennispunten een belangrijke rol spelen. In een kennispunt zijn specialistische taken gebundeld waardoor de RUD als geheel voldoet aan de landelijke kwaliteitseisen. Er zijn onder andere kennispunten voor externe veiligheid, afval en geluid. Voor de indirecte lozingen hebben de Overijsselse waterschappen het Kennispunt Water ingesteld dat dienst doet als aanspreekpunt in het netwerk. De uitvoering van de wettelijke taak voor advisering van vergunningverlening en handhaving en uitvoering van toezicht met betrekking tot de indirecte lozingen is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de RUD's.

In de provincie Drenthe hebben de waterschappen een DVO afgesloten met de RUD Drenthe. De samenwerking met de RUD Drenthe ligt in dezelfde lijn als de samenwerking met de RUD's in Overijssel.

In het beheergebied van Waterschap Zuiderzeeland is een DVO ondertekend met de provincie Flevoland en de zes gemeenten. Sinds 2013 worden deze taken door de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV) uitgevoerd.

In de provincie Gelderland zijn zeven fysieke RUD's actief. Hier is gekozen voor specialisatie, naast basistaken. Voor wat betreft de taken rond het specialisme water is dit specialisme op provinciaal niveau niet robuust genoeg. Hiervoor zoekt men de samenwerking met de waterschappen als robuuste partner zoeken. Met de Gelderse RUD's zijn nog geen afzonderlijke DVO 's gesloten.

6.2 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 toezichtsbevoegdheid.

Het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overlegorgaan 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'. Ook is in het kader van het Bestuursakkoord water (zie paragraaf 4.5) tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen een uniforme set werkafspraken opgesteld.

6.3 Cross-compliance

Vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen agrariërs inkomenssteun (betalingsrechten), die los staat van de productie. Voor het verkrijgen van inkomenssteun moeten agrariërs voldoen aan randvoorwaarden (ook wel cross compliance genoemd). Het naleven van een aantal door de EU aangewezen eisen op het gebied van (water)milieu valt onder die voorwaarden. Het ministerie van Economische Zaken is eindverantwoordelijke van de cross compliance-verplichtingen. Het ministerie heeft afspraken voor de samenwerking met andere overheden, waaronder de waterschappen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst is ondertekend door alle waterschappen.

Met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is opgenomen dat bij bepaalde overtredingen een doormelding moet plaatsvinden bij bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden door het waterschap. Bij het opmaken van een boeterapport vindt de doormelding automatisch plaats. Deze doormelding geldt voor een aantal artikelen die opgenomen zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook moeten overtredingen met betrekking tot bevoeiing en beregening van landbouwgronden worden doorgemeld.

Randvoorwaarden die voor de waterschappen relevant zijn: de mestvrije zone (gelijk aan de teeltvrije zone), het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het bevoeien (beregennen) van landbouwgronden met water.

6.4 Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding (zie bijlage 2) Om zware ongevallen te voorkomen en beheersen is op 1 januari 2014 het BRZO+ programma van start gegaan, als opvolger van het programma LAT Risicobeheersing Bedrijven (LAT-RB). BRZO-bedrijven en de grote chemiebedrijven (RIE4 bedrijven) worden tot de doelgroep van BRZO+ gerekend. Het BRZO+ programma richt zich op de verbetering van het toezicht op deze risicovolle bedrijven (met systeemtoezicht). Doel is om met de bevoegde gezagen meer als één overheid een bedrijf te benaderen (minder toezichtslast) en om meer themagericht te werken. Voor specifiek het BRZO-toezicht gelden aparte kwaliteitscriteria. Om hieraan te voldoen is een landelijk BRZO-team van de waterbeheerders (RWS en waterschappen) opgericht. Daarnaast is tijdens de UnieCommissie Waterketens en Emissies van 15 februari 2013 het besluit genomen dat zes waterschappen de regie op zich nemen voor de andere waterschappen binnen het regievoerend omgevingsdienst.

Waterschap Vallei en Veluwe en Waterschap Hunze en Aa's en Waternet zijn aangewezen als regievoerende waterschappen BRZO-inspecties voor de Rijn-Oost waterschappen.

[Voor waterschap Rijn en IJssel is waterschap Vallei en Veluwe aangewezen als regievoerend waterschap.](#)

6.5 Overige samenwerkingsverbanden

Door samen te werken versterken we de positie van de waterschappen als waterdeskundige. Dit doen we onder andere door het uitwisselen van kennis en capaciteit, maar ook om voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen en in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. De volgende vormen van samenwerking zijn in Rijn-Oost / Waterkracht verband relevant om te noemen voor toezicht en handhaving:

- **Bestuursakkoord Water:** Dit akkoord valt onder het Hoofdlijnenakkoord tussen Rijk en decentrale overheden over decentralisatie. Dit Hoofdlijnenakkoord bevat naast afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk, richtinggevende kaders voor vijf terreinen van decentralisatie, waaronder water. In het Bestuursakkoord Water is specifiek voor vergunningverlening en handhaving opgenomen dat de waterschappen en Rijkswaterstaat gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om de samenwerking op gebied van vergunningverlening en handhaving te versterken. Voorbeelden van deze samenwerkingsprojecten zijn Opleidingen, BRZO (zie paragraaf 6.4), Één contract luchtinspecties, Regionale samenwerking, ICT/Saw@/PowerBrowser, Kwaliteitscriteria VTH en Landelijke netwerkdag Rijkswaterstaat – Waterschappen.

- **Aansluitovereenkomst met de stichting Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieutaakstelling (UO-IMT):** In het Activiteitenbesluit milieubeheer is bepaald dat glastuinbouwbedrijven verplicht zijn om elk jaar een jaarrapportage over gebruikscijfers van gewasbeschermingsmiddelen en vermestende stoffen in te dienen bij het bevoegd gezag. De UO-IMT geeft in opdracht van het bevoegde gezag concrete uitvoering aan de afspraken uit het Activiteitenbesluit milieubeheer 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, voormalig 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 handhavingsactiviteiten, voor beleidsbepaling en voor monitoring. De Unie van Waterschappen en de vertegenwoordiger van de glastuinbouwgemeenten in het UO bestuur hebben waterschappen, omgevingsdiensten en gemeenten opgeroepen actie te ondernemen om de nalevingsgraad van de registratie- en rapportageverplichting van de glastuinbouwbedrijven te verbeteren en hierin samen te werken.

- **Noordoostelijk overleg openteelt en veehouderij (NOOOT):** Het NOOOT is een samenwerking tussen de noordelijke en oostelijke waterschappen (Noorderzijlvest, Wetterskip Fryslan, Hunze en Aa, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Zuiderzeeland, Vallei en Veluwe en Rijn en IJssel) en de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Deze werkgroep is opgericht in 2000 naar aanleiding van de invoering van het Lozingenbesluit Open teelt en Veehouderij. Dit Lozingenbesluit is inmiddels opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Doel van de samenwerking is een uniforme handhaving door alle participerende organisaties in de open teelten (met name akkerbouw). Jaarlijks is er een evaluatie van de resultaten en wordt een controleplan opgesteld voor het volgende jaar. Tevens worden de knelpunten besproken en vindt er afstemming plaats hoe hiermee in de praktijk moet worden omgegaan.

- **Onderling toezicht Rioolzuiveringsinstallaties (rwzi 's):** In plaats van de eigen toezichthouders controleren toezichthouders van een aangrenzend waterschap de rwzi's. Op deze wijze wordt de onafhankelijkheid en de transparantie van het toezicht op de rwzi's georganiseerd. Rijkswaterstaat is sinds 2015 hierop aangesloten.

- **Waterkracht:** De deelnemende waterschappen werken in een project samen in een gedeelde bedrijfsvoering. In eerste instantie geldt dit voor de werkgebieden ICT, Inkoop, Personele zaken en Zuiveren. In deze projecten worden de bedrijfsprocessen/activiteiten niet fysiek op één plek ondergebracht, maar wordt samengewerkt in samenhangende shared services vanuit de eigen organisaties.
- **Stuurgroep VTH:** Naast de samenwerking met de RUD's in Overijssel (zie ook paragraaf 6.1) werken de Rijn-Oost waterschappen samen bij onder andere het gezamenlijk organiseren van de BOA opleidingen, het Ervaringsprofiel (EVP)traject, opstellen Vergunningen- en Handhavingsuitvoeringsprogramma (VUP/HUP) en procesoptimalisatie Heffingen en samenwerking Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT).
- **Afvalwaterakkoorden:** In Afvalwaterakkoorden tussen een afzonderlijke gemeente en het waterschap worden afspraken met betrekking tot de optimalisatie van de riolering en zuivering in een overeenkomst bestuurlijk vastgelegd. Vanwege de sterke samenhang tussen riolering en zuivering is afstemming tussen gemeente en waterschap noodzakelijk. De afvalwaterakkoorden vervangen de zogenaamde aansluitvergunningen en aansluitverordening. Is er nog geen afvalwaterakkoord gesloten dan is de gemeente slechts aanspreekbaar als houder van de aansluitvergunning en moet het waterschap een aansluitverordening op grond van artikel 78 en 84 van de Waterschapswet hebben opgesteld. Indien met alle gemeenten een afvalwaterakkoord is gesloten dan vervalt de aansluitverordening en worden de aansluitvergunningen ingetrokken.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Artikel 7.2. BOR

- 1.** Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
- 2.** Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
- 3.** Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a.** de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
 - b.** de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.
- 4.** Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
 - a.** de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
 - b.** de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
 - c.** de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d.** de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.
- 5.** Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.
- 6.** Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Bijlage 2 Wettelijk en beleidskader toezicht en handhaving

Europese regelgeving

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

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. Het oppervlakte- en grondwater dient hiervoor ingedeeld te worden in functionele eenheden, de zogenaamde (grond)waterlichamen. De KRW eist dat de ecologische en de chemische toestand van het water een goede kwaliteit weerspiegelt. Voor de ecologische toestand betekent dit dat in alle Europese waterlichamen zo veel mogelijk 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. Als de onverstoorde situatie niet bereikt kan worden doordat een waterlichaam te ingrijpend is veranderd of omdat dit onacceptabele maatschappelijke gevolgen zou hebben, dan is een lager doel mogelijk. Dit lagere doel wordt het goed ecologisch potentieel (GEP) genoemd. 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.

E-PRTR

E-PRTR staat voor European Pollutant Release 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/de bevoegde gezagen. 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 waterschappen hebben een adviserende taak bij de indirecte lozingen. De Nederlandse rapportages worden gepubliceerd in het Nederlands register en het Europese register.

IPPC-richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreinigingen

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.

Richtlijn Industriële Emissies

De Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) is sinds 1 januari 2013 verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving, te weten de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), de Wet milieubeheer (Wm) en in de Waterwet. De Richtlijn Industriële Emissies verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van IPPC-installaties te reguleren. Dit betreft grote milieuvervuilende bedrijven en de intensieve veehouderij.

Richtlijn stedelijk afvalwater

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 en geïmplementeerd. De Europese richtlijn stelt eisen aan het rioolstelsel, aan de zuiveringsinrichtingen en aan de verwerking van het zuiveringsslib dat als afval ontstaat bij de zuivering. Bovendien verplicht de richtlijn de lidstaten te rapporteren aan de Europese Commissie en de eigen bevolking over de voortgang, dit gebeurt in de vorm van een tweejaarlijks situatierapport. Sinds 1 maart 2014 vallen de lozingen van rioolwaterzuiveringen onder de werking van de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

BRZO

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) is de Nederlandse invulling van een Europese Seveso richtlijn. Provincies en gemeenten spelen als coördinerend bevoegd gezag Wabo een centrale rol. Doel is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het BRZO stelt eisen aan bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Deze bedrijven moeten minimaal beschikken over een veiligheidsbeleid en een veiligheidsbeheerssysteem. Sommige bedrijven moeten daarnaast ook een veiligheidsrapport opstellen en indienen bij de overheid. De waterkwaliteitsbeheerders, waterschappen en Rijkswaterstaat (RWS) zijn adviseur van het Wabo bevoegd gezag voor de beoordeling van (rest)risico's. Deze advisering gebeurt in de vorm van een milieurisicoanalyse, met deze methode worden de risico's berekend die activiteiten van een bedrijf voor het (water)milieu kunnen opleveren.

Landelijke wetgeving

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 en de taken van het waterschap, de financiën en het toezicht. Op basis van deze wet hebben waterschappen een verordende bevoegdheid en kunnen ze belastingen heffen. De provincie gaat over de daadwerkelijke instelling van waterschappen. Het provinciale reglement voor het waterschap bevat nadere bepalingen over genoemde onderwerpen.

Waterwet

Uit de Waterwet vloeien de volgende taken voor de waterbeheerder:

- 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.

Daarnaast verplicht artikel 3.8 van de Waterwet dat waterbeheerder en gemeente samenwerken aan een samenhangend waterbeheer, waarbij de nodige afstemming van taken en bevoegdheden moet plaatsvinden. Één van de voorbeelden van deze samenwerking en afstemming tussen gemeenten en waterschappen zijn de afvalwaterwaterakkoorden (zie paragraaf 6.5).

Watervergunning

Een belangrijk element in de Waterwet is de integrale watervergunning. Deze is in beginsel nodig voor alle handelingen in een watersysteem. Hier zijn twee uitzonderingen op, de projectplannen en algemene regels die het waterschap (art. 5.4 Waterwet) vaststelt voor de aanleg of wijziging van een eigen 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 (zie paragraaf 3.2). 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.

Kader zorgplicht primaire waterkeringen

Het Rijk heeft in samenspraak met de beheerders een Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen opgesteld. De zorgplicht houdt in dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor de noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om die reden worden de keringen door de beheerder regelmatig geïnspecteerd. Enerzijds om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpisen, anderzijds om bij activiteiten op (of in de nabijheid van) de kering wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften.

De Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De watervergunning en de omgevingsvergunning zijn afzonderlijke vergunningen die wel bij hetzelfde overheidsloket (Omgevingsloket Online (OLO)) kunnen worden aangevraagd. De gemeenten zijn veelal het bevoegde gezag voor de indirecte lozingen, in enkele gevallen is dit de provincie (bijvoorbeeld IPPC inrichtingen). Om de mogelijke nadelige gevolgen die 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 kwaliteitseisen opgenomen waaraan professionele handhavingsorganisaties moeten voldoen. Deze criteria zijn voornamelijk voor een gedeelte van toepassing op de waterschappen (toezicht op indirecte lozingen) en missen aansluiting met de specifieke werkzaamheden in het waterbeheer (Keur). In dienstverleningsovereenkomsten (DVO) - een overeenkomst tussen gemeenten, provincies en waterschappen - zijn afspraken opgenomen om de kwaliteit in toezicht en handhaving met betrekking tot het toezicht op de indirecte lozingen te borgen. In paragraaf 6.1 wordt de invulling van de DVO's door de waterschappen verder toegelicht.

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)

De Wgb stelt 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. De meer recente toelatingsbesluiten bezitten vaak omvangrijke bijlagen, waarin ook voor de waterkwaliteit relevante informatie, zoals de giftigheid voor waterorganismen is te vinden.

De toelatingsbesluiten bezitten omvangrijke bijlagen, waarin ook voor de waterkwaliteit relevante informatie, zoals de giftigheid voor waterorganismen is te vinden. Deze wet bevat tevens het toezicht op het bewijs van vakbekwaamheid, het toezicht op het gebruik van biociden in jachthaven.

Wet Bodembescherming (Wbb)

De Wet bodembescherming (Wbb) bevat regels om de bodem te beschermen, waarbij eveneens duidelijk wordt dat grondwater een onderdeel van de bodem is. Daarnaast worden de sanering van verontreinigde bodem en grondwater door middel van de Wbb geregeld. Ook lozingen in of op de bodem kunnen op grond van de Wbb worden gereguleerd. De bepalingen met betrekking tot waterbodems staan niet langer in de Wbb, maar worden door de Waterwet geregeld.

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.

Wrakkenwet

Waterbeheerders krijgen in de Wrakkenwet de bevoegdheid om over te gaan tot de opruiming van vaartuigen en andere voorwerpen, wanneer deze in openbare wateren gestrand, gezonken of aan de grond geraakt zijn of in waterkeringen of andere waterstaatswerken zijn vastgeraakt.

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 voor de waterschappen	Kern en hoofdlijn
Activiteitenbesluit 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 het besluit lozen afvalwater huishoudens.	Deels gelijk aan het Activiteitenbesluit, maar dan voor niet inrichtingen. Daarnaast onder meer regels voor werkzaamheden aan vaste objecten, handelingen in een oppervlaktewaterstelsel en algemene regels voor lozingen uit openbare rioolstelsels.
Besluit bodemkwaliteit (Bbk)	Toepassen van grond en bouwstoffen in oppervlaktewater	Om grond, bagger en bouwstoffen te mogen toepassen in een 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. Ook Lozingen op een IBA vallen onder dit besluit.
Besluit Risico Zware ongevallen (2015)	Arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding	De waterbeheerder heeft een adviestaak bij de beoordeling van het BRZO rapport met betrekking tot de risico's voor het oppervlaktewater. Ten behoeven van de uitvoering van het BRZO hebben de waterschappen primair een adviserende rol ten aanzien van indirecte lozingen en op onderwerpen in het veiligheidsrapport (VR) ter bescherming van het oppervlaktewater.

Eigen regelgeving waterschappen

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. De meest recente implementatie van deze regels zijn uitgewerkt in de modelkeur 2013 door de Unie van Waterschappen. 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.

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 (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 is 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 op grond van de Waterwet afgesproken dat de waterbeheerders in Nederland regionale waterplannen opstellen voor de periode 2010-2015. Deze plannen zijn op 1 januari 2010 in werking getreden. Een aantal provincies heeft een provinciaal waterplan opgesteld, een aantal provincies heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de inhoud van het waterplan te verwerken in Omgevingsvisies en Omgevingsverordeningen. Momenteel zijn de Provinciale waterbeheerplannen voor de periode van 2016-2021 volop in ontwikkeling.

De provinciale plannen zijn gelijktijdig met de waterbeheerplannen opgesteld en ter visie gelegd. De provinciale plannen bevatten relevante beleidsinformatie voor de waterbeheerplannen van de waterschappen. In de provinciale verordeningen zijn nadere eisen gesteld aan de waterbeheerplannen.

Op dit moment gelden in de stroomgebieden van de waterschappen de volgende plannen:

- Het Rijk heeft het "Nationaal Waterplan 2016-2022" opgesteld.
- De provincie Drenthe heeft haar waterbeleid verwoord in de paragraaf "Regionaal Waterplan" in de Omgevingsvisie en de herziening in 2014 van de Omgevingsverordening.
- De provincie Overijssel heeft een paragraaf "Watersysteem en klimaat" opgenomen in de omgevingsvisie en het onderdeel water is in 2014 in een aanvullende beleidsbrief geactualiseerd.
- De provincie Gelderland heeft in 2014 een Omgevingsvisie opgesteld. Hiermee is het provinciale waterplan 2010-2015 ingetrokken. De Omgevingsvisie is in 2015 geactualiseerd.
- In het Omgevingsplan Flevoland is het integrale omgevingsbeleid van de provincie Flevoland neergelegd. De provincie Flevoland heeft begin 2015 haar Omgevingsplan Flevoland partieel herzien op het gebied van het waterbeleid. Dit geactualiseerde waterbeleid vormt het kader voor het door Waterschap Zuiderzeeland opgestelde Waterbeheerplan 2016-2021.

Waterbeheerplannen van de waterschappen

De waterschappen in het stroomgebied Rijn Oost hebben vastgestelde waterbeheerplannen. In deze plannen staan de lange termijn doelen voor het waterbeheer in het gebied van de afzonderlijke waterschappen. De plannen zijn gestoeld op de Waterwet en gelden voor een periode van zes jaar.

De Waterbeheerplannen van de Rijn Oost waterschappen zijn in samenwerking ontstaan. De opzet en grote delen van de waterbeheerplannen zijn inhoudelijk gelijk. In 2014 hebben binnen Rijn Oost de waterschappen een "Ontwerp Waterbeheerplan 2016-2021" opgesteld. Eind 2015 wordt/is het ontwerp en eventuele zienswijze aan de afzonderlijke besturen voorgelegd ter besluitvorming.

Omdat het Waterschap Zuiderzeeland voor het grootste deel uit polders bestaat heeft dit waterschap zelfstandig een Waterbeheerplan 2016-2021 opgesteld. In dit waterbeheerplan worden dezelfde hoofdlijnen aangehouden als van de andere Rijn-Oost waterschappen.

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.

Welke doelstellingen in het Waterbeheerplan per thema voor periode van 2016 – 2021 zijn opgenomen is weergegeven in paragraaf 3.1.1

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.

Activiteitenbesluit milieubeheer

Het Activiteitenbesluit milieubeheer is toegespitst op de activiteiten die binnen een inrichting plaatsvinden en probeert zoveel mogelijk van deze activiteiten onder algemene regels te brengen. Met de inwerkingtreding van het besluit is de vergunningplicht voor een groot aantal indirecte en directe lozingen komen te vervallen. Sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit vallen alle Wet milieubeheer bedrijven onder de algemene regels uit het Activiteitenbesluit, tenzij ze zijn uitgezonderd.

Het Activiteitenbesluit wordt regelmatig uitgebreid. Begin 2016 treedt de 4^e tranche inwerking. In deze tranche komen nog meer bedrijven (geheel) onder het activiteitenbesluit te vallen en worden enkele reeds bestaande voorschriften geactualiseerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking treedt, integreert zo'n 26 wetten met 4700 artikelen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Het is de bedoeling dat 120 huidige Amvb's in vier nieuwe Amvb's worden geïntegreerd. Op dit moment beoogt de wetgever dat de volgende vier Amvb's vastgesteld worden:

- het Omgevingsbesluit;
- het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- het Besluit activiteiten in de leefomgeving;
- het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. Met de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) en de Waterwet zijn hiervoor de eerste stappen gezet. De waterbeheerder bevoegd voor de vergunningverlening en handhaving voor de handelingen in het watersysteem zoals nu geregeld onder de Waterwet en de Keur (reikwijdte: veiligheid, kwantiteit en kwaliteit).

De Laan van Leefomgeving

In het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht is er een landelijk traject "De Laan van Leefomgeving" gestart voor een goede digitale ondersteuning. Het streefbeeld waar de Laan van naartoe werkt, is dat in 2024 alle beschikbare informatie benodigd voor een ontwikkeling met een klik op de kaart beschikbaar is. Het gaat daarbij om informatie voor besluiten met rechtsgevolgen, zoals vergunningen of een omgevingsplan. Deze informatie moet kwalitatief op orde zijn en slim op de vraag toegespitst, zodat de gebruiker minder onderzoek hoeft uit te voeren. Voor de waterschappen vraagt dit traject de nodige inspanning om aan te sluiten en samenwerking met partners in de Laan om tot goede afspraken te komen.

Wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH)

Alle instanties die zijn belast met vergunningverlening, handhavings- en toezichtstaken binnen de werkvelden milieu, bouw, RO, monumenten, natuurbescherming, flora & fauna en water moeten een goede kwaliteit van de uitvoering van deze taken garanderen.

In 2009 zijn criteria opgesteld voor de kritieke massa, het proces en de inhoud van de uitvoeringstaken, dit leidde tot de kwaliteitscriteria 2.0. Deze eerste set was niet altijd even duidelijk en leidde bij toetsing tot discussie, ook via de "oude" zelfevaluatietool. Soms lag de lat (te) hoog of verkeerd. Daarom is deze set in 2012 aangepast. Ook is aangesloten bij andere lopende projecten, zoals Programmatisch handhaven. Het resultaat is de set VTH-kwaliteitscriteria 2.1.

In 2016 krijgen de kwaliteitscriteria een wettelijke grondslag en moeten alle organisaties die wettelijke taken uitvoeren in het Wabo-domein aan deze criteria voldoen. Voor het houden van toezicht bij bedrijven is in de kwaliteitscriteria een opleidingsniveau en werkervaring voorgeschreven waaraan de toezichthouder minimaal moet voldoen.

Kwaliteitscriteria waterbeheer

Zoals eerder aangegeven wordt naar verwachting in 2019 in de Omgevingswet verschillende wetten samengevoegd. De wet VTH wordt dan ook in de Omgevingswet opgenomen. Dit betekent dat waterschappen vanaf dat moment ook moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Vooruitlopend op een landelijke verplichting hebben de waterschappen in samenwerking met Rijkswaterstaat kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer ontwikkeld specifiek voor de taken in het waterbeheer. De reeds ontwikkelde systeem van VTH-kwaliteitscriteria 2.1 voor de Wabo-taken hebben hierbij als basis gediend.

Deze kwaliteitscriteria gaan in op de kritieke massa en procescriteria. De kwaliteitscriteria voor de kritieke massa geven invulling aan kwalitatief goede vergunningverlening en toezicht en handhaving. De procescriteria geven verdere invulling aan de manier van handelen van toezicht- en handavingsorganisaties.

De kwaliteitscriteria zijn afgestemd op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het waterbeheer en daarmee professionalisering van de taken in het waterbeheer. Begin 2015 zijn de kwaliteitscriteria vastgesteld door de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat. Hierna wordt het implementatietraject gestart om in 2019 aan de verplichting uit de omgevingswet te voldoen.

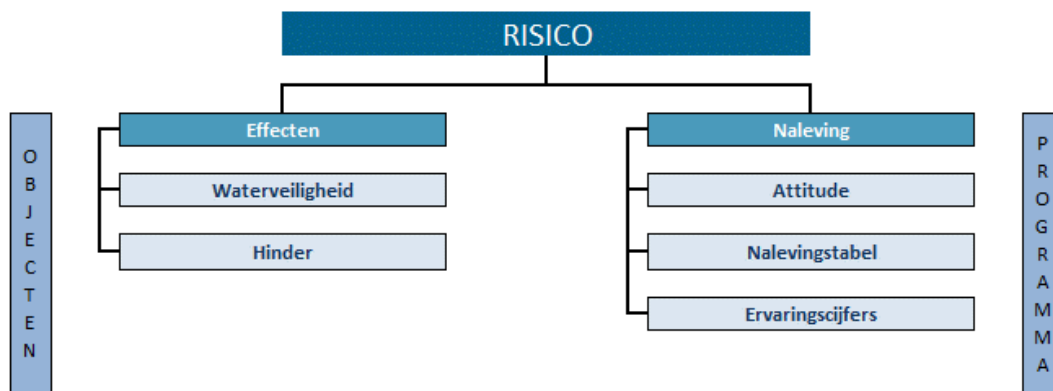
Bijlage 3 Risicomatrix (besturingsmodel)

De basis voor het handhavingsbeleid van het waterschap R&IJ is gelegd met behulp van een rekenmodel (Besturingsmodel). Dit Besturingsmodel is de grondslag (onmisbare schakel) voor het uitvoeringsprogramma en het beleidsplan. In dit model zijn de taken, prognoses en risico's doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Het rekenmodel zet deze benodigde capaciteit af ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de capacitaire consequenties zijn van nieuwe wettelijke wijzigingen en/of bestuurlijke- danwel managementbeslissingen in het werkproces.

Het risicomodel dat door het waterschap R&IJ gebruikt is voor het maken van de risico-inventarisatie is de Risicomodule. De basis voor de Risicomodule is de formule:

risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen;
R = Ne * K

De risicomodule maakt onderdeel uit van het Besturingsmodel.



De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn in de Risicomodule ingevuld door middel van allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard in de methodiek, de variabelen zijn per taakveld verschillend. Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een complex stelsel van geautomatiseerde berekeningen komt de totaalscore tot stand. Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit. Per taakveld is de methodiek voor prioriteitstelling gevuld met de specifieke gegevens (handhavingobjecten) van het waterschap R&IJ. Dit is uitgevoerd voor de taakvelden Keur, Keringen, agrarische lozingen, Indirecte lozingen en Wateronttrekking. Ieder taakveld heeft eigen prioriteiten.

Effect

Het negatieve effect is uitgewerkt in verschillende effecten die het waterschap met haar uitvoering tracht te beschermen of voorkomen. Bij het taakveld keringen is dit veiligheid, bij het taakveld keur is dit de hoeveelheid water (kwantiteit) en bij agrarische lozingen is dit de kwaliteit. Medio 2016 wordt de Risicomodule aangevuld met indirecte lozingen en grondwateronttrekkingen. Omdat niet ieder thema hetzelfde belang vertegenwoordigt is uitgegaan van de volgende weging:

Taakveld	Thema	Weging	Thema	Weging
Keur	Waterkwantiteit	75%	Hinder	25%
Keringen	Waterveiligheid	75%	Hinder	25%
Agrarische lozingen	Waterkwaliteit	75%	Hinder	25%
Indirecte lozingen	Waterkwaliteit	75%	Hinder	25%
Wateronttrekking	Waterkwantiteit	75%	Hinder	25%

De verschillende thema's per taakveld zijn in de figuur is weergegeven. Voor elk taakveld zijn per thema de variabelen bepaald. Aan die variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van de taak of object binnen het waterschap R&IJ. De uitkomst van de analyse is een weergave van het risico, middels een risicoverdeling zoals in bovenstaande figuur is weergegeven. Deze risicoverdeling vormt de prioriteit. In onderstaande tabel is per taakveld aangegeven op welke wijze de thema's zijn uitgewerkt.

Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen taakveld Keur
Waterkwantiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen voor erosiebestendigheid • Gevolgen voor beheer en onderhoud • Impact op de doorstroming (2) • Impact op natuurvriendelijke oevers (EVZ)
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Effecten op de omgeving (waterstaatswerken)
Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen taakveld Keringen
Waterveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen voor stabiliteit (2) • Gevolgen voor erosiebestendigheid
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Effecten op de omgeving (waterstaatswerken) • Gevolgen voor beheer en onderhoud
Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen taakveld agrarische lozingen
Waterkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • KRW-normen/Nutriënten (afvalwater)

	<ul style="list-style-type: none"> • Debiet • Erfafspoeling en opslag bedrijfsstoffen • Bestrijdingsmiddelen/meststoffen (toepassing teelt) • Impact lozing op ecologische kwaliteit • Aanwezigheid luchtwasser • Gewasbeschermingsmiddelen/ biociden (afvalwater) • Antibiotica (afvalwater)
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Impact op de omgeving (oppervlaktewater en RWZI)
Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen taakveld indirecte lozingen
Waterkwantiteit	<ul style="list-style-type: none"> •
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> •
Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen taakveld Wateronttrekking
Waterkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> •
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> •

Kans

De kans, wordt net als bij het effect, bepaald aan de hand van thema's en variabelen. In tegenstelling tot bij het effect, zijn de variabelen die uiting geven aan de kans, uniform opgesteld omdat deze grotendeels algemeen van toepassing zijn. Voor alle taakvelden gelden dezelfde thema's en dezelfde variabelen. De kans op het negatieve effect is uitwerkt in drie verschillende thema's. De thema's en de bijbehorende variabelen zijn hieronder weergegeven.

Thema's negatieve effecten	Uitwerking variabelen
Attitude	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke en bestuurlijke gevoeligheid • Klachten en meldingen • Houding en gedrag
Nalevingstabel	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van regels • Kosten/ baten • Mate van acceptatie • Informele controle • Controlekans
Ervaringcijfers	<ul style="list-style-type: none"> • Nalevingspercentage • Waarschuwingbrief + mondeling • Vooraankondiging • Stilleggen activiteit/ toepassen bestuursdwang/ opleggen last onder dwangsom

De resultaten van de risico-inventarisatie zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van de Risicomodule binnen het Besturingsmodel. Door gebruik te maken van de Risicomodule zijn voor de verschillende taakvelden de risico's vastgesteld. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein risico. De uitgangspunten voor de invulling van het Besturingsmodel (en daarmee de Risicomodule) kunnen veranderen. Dit geldt daardoor ook voor de uitkomsten. De vastlegging van de (wisselende) uitkomsten vindt plaats in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving.

De risico-matrix en daarmee het risicomodel is uitgevoerd voor de volgende taakvelden en doelgroepen (niet limitatief):

Keur	Keringen	Agrarische lozingen	Indirecte lozingen	Wateronttrekking
<ul style="list-style-type: none"> • watersystemen 	<ul style="list-style-type: none"> • Primaire waterkeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Agrarische lozingen/activiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> • directe lozingen bedrijven (niet agrarisch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppervlaktewateronttrekking
<ul style="list-style-type: none"> • Baggeren van waterbodems 	<ul style="list-style-type: none"> • Secundaire waterkeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Glastuinbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte lozingen bedrijven (niet agrarisch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwateronttrekking
<ul style="list-style-type: none"> • Oppervlaktewateronttrekking 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwen opstal 	<ul style="list-style-type: none"> • IBA's 		

Daarnaast zijn er taakvelden en doelgroepen, waarvoor gezien de aard en omvang geen risicomodel is gebruikt om te komen tot een risico-inventarisatie. Voorbeelden hiervan zijn:

- Bodemkwaliteit (Bbk);
- Vaarwegen;
- Eigen inrichtingen (RWZI's);
- Vaste objecten (onderhoud/werkzaamheden aan objecten);
- Heffingen.

Prioritering

Het risicomodel zorgt per taakveld voor een spreiding van de risico's. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein risico. Door de risico's te clusteren is een verdeling in prioriteit ontstaan. Op deze verdeling in prioriteit is de volgende klasse indeling van toepassing:

Klasse	Prioriteit
I	ZEER GROOT RISICO (zeer groot belang/ zeer grote kans op optreden effect)
II	GROOT RISICO (groot belang/ grote kans op optreden effect)
III	GEMIDDELD RISICO (gemiddeld belang/ gemiddelde kans op optreden effect)
IV	KLEIN RISICO (klein belang/ kleine kans op optreden effect)
V	ZEER KLEIN RISICO (zeer klein belang/ zeer kleine kans op optreden effect)

Door risico gestuurd te kijken naar de verschillende toezichtstaken is bepaald op welke onderwerpen en met welke diepgang getoetst wordt. Met behulp van de berekende handhavingprioriteiten wordt 'top-down' gewerkt, van prioriteitsklasse 'zeer groot risico' naar prioriteitsklasse 'zeer klein risico'.

Bijlage 4 De gevolgen van de overtreding

vrijwel nihil:

LHS: (geen definitie)

Waterbeheerders: hiervan is sprake als er geen of geringe schade is ontstaan aan waterstaatswerken en waterkwaliteitsdoelstellingen of door een grondwateronttrekking. Ondanks het handelen is de functie van het waterstaatswerk is nog intact (en er is geen verwachting dat dit op langere tijd zal veranderen). Bij deze categorie is het veelal niet noodzakelijk om herstelmaatregelen aan de waterstaatswerken te (laten) treffen.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:

- De schade als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken van de overtreding bedragen max. € 500,--
- Risico voor volksgezondheid is beperkt: er is geen letsel, of licht letsel zonder verzuim.
- Maatschappelijke onrust is beperkt tot de uitvoeringspraktijk van het bevoegd gezag zelf.

Enkele voorbeelden (niet limitatief):

- Het verrichten van eenvoudige handelingen / ontgravingen / graafwerkzaamheden op of in een waterkering conform de eisen die het waterschap daarvoor stelt of zou stellen.
- Het verrichten van eenvoudige of kleinschalige handelingen waar (nagenoeg) geen aanvullende voorschriften aan verbonden worden bij algemene regel/vergunning en zodanig is uitgevoerd dat sprake is van een situatie waarbij het handelen zonder vergunning of melding is uitgevoerd maar te legaliseren.
- Het niet tijdig toezenden van een jaarrapportage van hoeveelheden onttrokken / geïnfiltreerd grondwater.

beperkt:

LHS: (geen definitie)

Waterbeheerders: ten gevolge van het handelen is beperkte schade aangebracht aan het waterstaatswerk, de waterkwaliteitsdoelstellingen of door een grondwateronttrekking. De functie van het waterstaatswerk is enigszins aangetast en zodanig dat herstelmaatregelen gewenst zijn.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:

- De schade als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken van de overtreding bedragen max. € 5.000,--
- Risico voor volksgezondheid is beperkt tot letsel met kortstondig verzuim (< 1 week).
- Maatschappelijke onrust is beperkt tot aandacht in de media, vragen aan bevoegd gezag.

Enkele voorbeelden (niet limitatief):

- Op een kering is in strijd met de regels bebouwing of beplanting aangebracht die op lange termijn mogelijk schade kan toebrengen aan de kering en het functioneren negatief kan beïnvloeden.
- Er is een beschoeiing op zodanige wijze vervangen dat er sprake is van een relatief gezien geringe demping zonder dat daarvoor is gecompenseerd.
- Er is sprake van een lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater terwijl aansluiting op gemeentelijke riolering mogelijk is.

van belang:

LHS: er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant of dier) tot gevolg heeft.

Waterbeheerders: ten gevolge van het handelen is schade aangebracht aan het waterstaatswerk, zodanig dat het functioneren niet direct dreigt te falen. Wel bestaat een grote kans dat dit op middellange termijn wel het geval al zijn. De waterkwaliteitsdoelstellingen worden aanmerkelijk

aangetast of door de grondwateronttrekking ontstaat aanmerkelijk schade in de omgeving. Herstelmaatregelen zijn nodig maar niet spoedeisend.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:

- a. De schade als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken van de overtreding bedragen max. € 50.000,--
- b. Risico voor volksgezondheid is beperkt tot letsel met langduriger verzuim (> 1 week)
- c. Maatschappelijke onrust leidt tot bestuurscrisis met betrokken portefeuillehouder.

Enkele voorbeelden (niet limitatief):

- Een kering is zodanig ontgraven dat dit op termijn de functie kan wegnemen en alsnog bezwijkt of sneller moet worden hersteld dan gebruikelijk.
- Er is sprake van verontreiniging van het oppervlaktewater of lozing van niet prioritair (gevaarlijke) stoffen.
- Er is verharding aangebracht waardoor hemelwater versneld wordt afgevoerd naar een oppervlaktewaterlichaam of er is gedempt zonder dat voorafgaand aan het aanbrengen van verharding / de demping water ter compensatie is gegraven.

De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar**:

LHS: dit is onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft.

Waterbeheerders: ten gevolge van het handelen functioneert het waterstaatswerk niet of dreigt binnen afzienbare tijd niet meer te functioneren. Er is sprake van ernstige schade en/of ernstige waterverontreiniging of ernstige schade door een onttrekking van grondwater. Herstelmaatregelen zijn op korte termijn vereist.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:

- a. De schade als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken van de overtreding is meer dan € 50.000,--
- b. Risico voor volksgezondheid heeft onomkeerbaar effect met invaliditeit en/of dood als gevolg.
- c. Maatschappelijke onrust leidt tot bestuurscrisis voor hele bestuur.

Enkele voorbeelden (niet limitatief):

- Een kering is zodanig ontgraven dat deze dreigt te bezwijken.
- Er is sprake van een ernstige verontreiniging van het oppervlaktewater ten gevolge van de lozing van prioritaire (gevaarlijke) stoffen.
- Er worden gewasbeschermingsmiddelen gespoten in het oppervlaktewater.
- Er is een watergang gedempt waardoor de doorstroming ernstig wordt belemmerd of niet meer mogelijk is met verstrekkende gevolgen.
- Er wordt in strijd met de regels grondwater onttrokken met grote (risico's voor) schade aan de omgeving (zoals verzakkingen, opbarsten).

Bijlage 5 Wanneer Gedogen

Indien een overtreding wordt geconstateerd, die om bepaalde redenen niet ongedaan kan of zal worden gemaakt, dient overwogen te worden of in deze situatie gedogen mogelijk en wenselijk is. Daartoe wordt aan de hand van de gedoogstrategie en/of onderstaande opsomming nagegaan door de juridisch medewerker (m/v) of sprake is van een situatie die voor gedogen in aanmerking komt:

- handhaving zou tot onbillijkheden leiden, bijvoorbeeld bij in een nood, overmachts- of overgangssituatie;
- het doel van de regelgeving wordt met de handhaving niet bereikt, bijvoorbeeld in overmachts- en overgangssituaties en indien een persoon of rechtspersoon niet over een vergunning beschikt of melding heeft gedaan maar wel voldoet aan de eisen die in een dergelijke vergunning/melding zouden worden gesteld;
- het doel van de regelgeving evident beter gediend is met gedogen, bijvoorbeeld een persoon of rechtspersoon dat tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker product of productiewijze;
- een ander, zwaarwegend belang dat gedogen rechtvaardigt, bijvoorbeeld indien de ongewenste neveneffecten van handhaving dusdanig groot zijn dat ze niet opwegen tegen het feit dat de overtreding eigenlijk beëindigd moet worden.

Er is in ieder geval sprake van overgangssituaties bij/als:

- nieuwe wet- en regelgeving;
- werken zonder vergunning omdat, door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd, mits een ontvankelijke aanvraag is ingediend en er voldoende grond is om aan te nemen dat de vergunning op korte termijn wordt verleend;
- de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunning verleend kan worden;
- regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding van bepaalde voorschriften teniet doet, mits de nieuwe regelgeving op korte termijn te verwachten is;
- een éénmalige activiteit naast de bestaande vergunde activiteiten, aannemelijk is gemaakt dat deze activiteit voor een korte periode wordt uitgevoerd, de periode is korter dan de procedure voor het opstellen en vaststellen van een vergunning en deze vergunning daarna niet (meer)nodig is.
- bij overtreding van één voorschrift maar waarvan aannemelijk is gemaakt dat deze overtreding binnen afzienbare tijd wordt beëindigd door bijvoorbeeld een ingrijpende verbouwing of andere investering.

Indien één of meer van bovenstaande situaties van toepassing is/zijn, kan het bestuur besluiten tot gedogen over te gaan. Het gedoogbesluit wordt echter altijd door het bestuur genomen, het kan niet in mandaat worden gegeven.

Bij gedogen gelden in ieder geval de volgende randvoorwaarden:

- de overtreding moet naar verwachting legaliseerbaar zijn;
- er mag geen onevenredige schade of hinder ontstaan bij derden;
- het gedogen moet beperkt zijn in omvang en tijd;
- er moet een schriftelijk verzoek tot gedogen worden ingediend met alle relevante informatie die nodig is om tot een goed besluit te kunnen komen;
- de belanghebbende heeft zelf tijdig alle redelijkerwijs mogelijke stappen ondernomen om de overtreding te voorkomen respectievelijk op legale wijze de situatie te creëren of de activiteit uit te voeren.

Gedogen mag niet, dus altijd handhavend optreden bij de volgende gevallen:

- acuut gevaar;
- dreigend gevaar of onomkeerbare schade aan monumenten, en/of (leef) milieu, en/of volksgezondheid, en/of openbare veiligheid en/of onaanvaardbare hinder voor derden;
- bij herhaling van dezelfde overtreding én in gevallen waarin het noodzakelijk is dat er een daad gesteld moet worden;
- ook als niet wordt voldaan aan de aan de gedoogbeschikking verbonden voorwaarden wordt(alsnog) overgegaan tot handhaving.

“Oud zeer”

De consequente handhaving van vooral de ruimtelijke ordening heeft een lange tijd een lage prioriteit gekend. Hierdoor zijn gecompliceerde situaties ontstaan van overtredingen met een lange voorgeschiedenis. Veelal zijn daarbij grote persoonlijke belangen gekoppeld aan de illegale situatie. Deze situaties kennen zelden volledig vergelijkbare situatie. Extra zorgvuldigheid is vereist. Wellicht treft niet alleen de overtreder blaam, ook de gemeente heeft hier mogelijk een taak (te lang) laten liggen. Indien een dergelijke situatie niet kan worden gelegaliseerd dient toch een zuivere koers te worden bepaald en vastgelegd hoe met deze situatie wordt omgegaan. Uitgangspunt is dat de illegale situatie in elk geval nooit langer mag voortduren dan door de huidige overtreder. Deze mag dus geen illegaal gebouwd opstal of illegaal gevoerde bedrijvigheid doorverkopen, verhuren, uitlenen of wat dan ook. Daarnaast kan als richtlijn een gedoogtermijn worden voorgesteld van de helft van de periode, dat de overtreding bij de gemeente aantoonbaar bekend was. Per situatie kan deze periode worden bepaald, de richtlijn geeft een indicatie, de situatie is bepalend.

Hoe wordt gedoogd?

Gedogen vindt niet passief, maar actief plaats, en wel door het opstellen van een gedoogbeschikking. Daardoor is gedogen openbaar en wordt de motivering kenbaar gemaakt. Daarnaast worden aan de gedoogbeschikking voorschriften verbonden ter bescherming van derden en/of het milieubelang. Een gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en moet voldoen aan de eisen die daarbij gesteld zijn. Tegen een gedoogbeschikking kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Indien een verzoek om te gedogen wordt afgewezen, kan de belanghebbende hiertegen niet in bezwaar gaan. De belanghebbende kan wel bezwaar maken tegen het, daarop volgende, handhavingsbesluit.

Voorbereiding

Eerst wordt het schriftelijke verzoek getoetst of alle relevante informatie (voor zover mogelijk) beschikbaar is. Er wordt getoetst welke wet- en regelgeving op alle aspecten van het verzoek van toepassing zijn en kunnen zijn, alsmede op welke regelgeving zou moeten worden gedoogd. Daarnaast worden andere handhavingspartners (zowel bestuurs- als strafrechtelijk) voor zover betrokken geraadpleegd. De betrokken partijen worden vervolgens schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot het nemen van een gedoogbeschikking en worden tevens in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven.

Uitvoering

De gedoogbeschikking wordt onder voorwaarden en tijdsduur verleend en dient daarom periodiek gecontroleerd te worden. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de gedoogbeschikking dient het bestuur geadviseerd te worden de gedoogbeschikking in te trekken. Daarna kunnen nadere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd.

Handhaving

Er is geen sprake van gedogen indien er reeds een handhavingsbesluit is genomen, maar er wegens goed onderbouwde redenen een lange termijn wordt gegeven, onder randvoorwaarden, waarin de belanghebbende de gelegenheid wordt gegeven om zijn overtreding ongedaan te maken.

Aansprakelijkheid

In de gedoogbeschikking moet een voorbehoud worden gemaakt met verwijzing naar de mogelijkheid dat derde-belanghebbende alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken, respectievelijk een verzoek tot handhaving kunnen indienen.

Het OM kan in bepaalde situaties alsnog besluiten om strafrechtelijk op te treden.

In de gedoogbeschikking dient dan ook opgenomen te worden dat het besluit de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Ook andere risico's, indien de situatie achteraf niet kan worden gelegaliseerd, blijven voor rekening van de verzoeker (overtreder). Gedogen legaliseert niet! De risico's welke voortvloeien uit het niet legaal handelen respectievelijk een illegale situatie zijn voor

degene die deze handeling verricht of in wiens opdracht deze worden verricht. Het besluit om de illegale handeling of situatie te gedogen verandert deze aansprakelijkheid niet.

Ook kunnen andere overheidsorganen, die bevoegd zijn tot handhaven, wel tot handhaven overgaan. Het bevoegd gezag behoudt zich het recht voor te handhaven, indien de aanvrager zich niet aan de voorwaarden zoals gesteld in de gedoogbeschikking houdt. Ook alle risico's die daaruit voortvloeien zijn en blijven voor degene die de illegale handeling verricht en/of in wiens opdracht deze worden verricht. Dit risico en de aansprakelijkheid dienen duidelijk in de gedoogbeschikking te worden opgenomen.

Publicatie

Gedoogbeschikkingen worden op de gebruikelijke wijze gepubliceerd, zodat belanghebbenden kennis kunnen nemen van het besluit dat een situatie wordt gedoogd.



Colofon

Doetinchem, september 2016

Uitgave

©Waterschap Vechtstromen

©Waterschap Rijn en IJssel

©Waterschap Zuiderzeeland

©Waterschap Drents Overijsselse Delta