

# Beleidsplan

Preventie, Vergunningverlening,  
Toezicht & Handhaving 2023 – 2027



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. De grondslag voor dit beleidsplan</b>	<b>6</b>
2.1 Wettelijke grondslag	6
2.2 Strategische grondslag: het waterbeheerplan	7
<b>3. Missie, monitoring en sturing</b>	<b>11</b>
3.1 Onze missie	11
3.2 Kritische prestatie indicatoren (KPI's)	12
3.3 Monitoring	12
3.4 Sturing	13
<b>4. Ontwikkelingen en ambities</b>	<b>14</b>
4.1 Ontwikkelingen	14
4.1.1 De inwerkingtreding omgevingswet	14
4.1.2 Meer toezicht op eigen activiteiten	14
4.1.3 Vermindering emissies van ZZS	15
4.1.4 Grote beleidsveranderingen	16
4.2 Ambities	17
4.2.1 Een grotere en stevigere rol voor preventie	17
4.2.2 Actueel houden van het vergunningenbestand	18
4.2.3 Realistische digitalisering als hulpmiddel	18
4.2.4 Samenwerking met ketenpartners	20
<b>5. Organisatie en capaciteit</b>	<b>22</b>
5.1 Veranderende vaardigheden	22
5.2 Borging van onze eigen capaciteit	22
5.3 Borging van externe capaciteit	23

**Bijlagen:**

- Module A: Procesbeschrijving Planadvies en Vergunningverlening
- Module B: Strategie voor Preventie, Toezicht en Handhaving

**Colofon:***Organisatie*

Waterschap Aa en Maas

Postbus 5049

5201 GA 's-Hertogenbosch

Tel: 088-17 88 000

E-mail: [info@aaenmaas.nl](mailto:info@aaenmaas.nl)

*Opdrachtgevers:*

- Leona van de Wiel, Afdeling Planadvies en Vergunningverlening
- Petra Kamsma, Afdeling Handhaving en Crisisbeheersing

*Auteurs:*

- Martien van Rossum en Erwin van de Pol

*Besluitvorming:*

Vastgesteld door het dagelijks bestuur van waterschap Aa en Maas op 20 december 2022

### **Samenvatting:**

Via dit beleidsplan stellen we onszelf doelen en beschrijven we ontwikkelingen en ambities voor onze taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de periode 2023 - 2027. Hiermee geven we invulling aan een wettelijke verplichting. Tegelijkertijd geven we via het beleidsplan aan op welke punten we eigen prioriteiten stellen, namelijk:

- *Een grotere en stevigere rol voor preventie*, want voorkomen is beter dan genezen. Bovendien zijn de regels lang niet altijd goed bekend en is het geven van goede voorlichting nodig, ook aan mede overheden;
- *Actueel houden van het vergunningenbestand*, om te zorgen dat activiteiten voldoen aan de actuele normen en criteria. Dit draagt bij aan een goede bescherming van de leefomgeving;
- *Realistische digitalisering als hulpmiddel*: digitalisering wordt steeds beter inzetbaar als extra ogen in het veld en levert daardoor belangrijke input voor vergunningverleners en toezichthouders. Het bereik van VTH kan daarmee worden vergroot;
- *Samenwerking met ketenpartners*, want op het gebied van indirecte lozingen en het mestbeleid hebben we niet de bevoegdheden, maar ervaren we wel de lasten als beleid, vergunningverlening en toezicht niet op orde zijn.

Goede punten uit het voorgaande beleidsplan (periode 2019 – 2022) blijven behouden, waaronder:

- Klachten en meldingen nemen we serieus en proberen we 100 % opvolging te geven;
- Toezicht wordt uitgevoerd op basis van een risico prioritering. Hiermee zorgen we er voor dat hoog geprioriteerd toezicht relatief meer toezicht krijgt;
- Alle overtredingen krijgen passend vervolg. Hierbij hanteren we de Landelijke Handhavingsstrategie.

Middels dit beleidsplan ligt er een actueel, realistisch en doelmatig kader voor onze VTH activiteiten voor de periode van 2023 – 2027.

# 1. Inleiding

Waterschap Aa en Maas richt zich op de realisatie van de waterdoelen uit het Waterbeheerplan 2022-2027 (WBP). We zorgen, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, voor:

- goede bescherming tegen overstromingen vanuit de Maas;
- een hydrologisch en ecologisch goed functionerend watersysteem, óók in extreem droge en extreem natte tijden;
- goed transport en een goede zuivering van het afvalwater in ons werkgebied.

Goede naleving van water gerelateerde wet- en regelgeving is een voorwaarde om onze doelen te kunnen realiseren. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn daarvoor belangrijke beleidsinstrumenten. Hierom is het belangrijk om te sturen op zorgvuldige, duidelijke, betrouwbare en transparante inzet van deze instrumenten. Hoe wij dit doen staat in dit beleidsplan “Preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving, 2023 – 2027”. Omdat wij niet voor alle relevante regelgeving zelfstandig bevoegd zijn, beschrijft dit beleidsplan ook op welke gebieden wij samenwerking zoeken en organiseren.

De horizon van deze strategie is gelijkgesteld aan de looptijd van het WPB. Dit is bewust gekozen: onze ambitie is preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij te laten dragen aan de doelen van het WPB.

## **Opbouw beleidsplan en leeswijzer**

In dit beleidsplan leest u waar de focus voor de komende jaren ligt op het gebied van beschermen, voorkomen en genezen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de grondslag van het beleidsplan (hoofdstuk 2);
- missie, monitoring en sturing (hoofdstuk 3);
- ontwikkelingen en ambities (hoofdstuk 4);
- organisatie en capaciteit (hoofdstuk 5).

Dit beleidsplan wordt ondersteund en aangevuld met modules. In de modules worden vereisten en (bestuurlijke) afspraken voor de processen van preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving in meer detail beschreven.

## *Planvorming en plantoetsing*

Hoewel planvorming en plantoetsing ook belangrijke beïnvloedingsinstrumenten zijn, blijven deze in dit beleidsplan buiten beschouwing. Deze activiteiten vallen buiten de wettelijke grondslag zoals beschreven in hoofdstuk 2. In feite vormen planvorming en plantoetsing ook instrumenten voor preventie, wat in dit beleidsplan wel uitdrukkelijk aan de orde komt.

## 2. De grondslag voor dit beleidsplan

Middels dit beleidsplan stellen we onszelf doelen en hebben we een kapstok voor de VTH-taken voor de komende jaren. Ook maken we onze werkwijze inzichtelijk en nemen we anderen daarin mee. Daarmee zetten we onze (eigen) koers uit. Tegelijkertijd geven we met dit beleidsplan ook invulling aan wettelijke eisen. Deze wettelijke grondslag is hieronder toegelicht. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 3 nader in op onze eigen koers.

### 2.1 Wettelijke grondslag

Het doel van de wetgever is dat provincies, gemeenten en waterschappen hun VTH-organisatie zodanig professioneel inrichten dat een goede kwaliteit van de uitvoering van die taken is gewaarborgd. Daaronder verstaat de wetgever met name dat de VTH-taken op een strategische en programmatische manier worden uitgevoerd met aandacht voor onderlinge afstemming van de werkzaamheden. Dat draagt dan bij aan het realiseren van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de uitwerking is onderscheid gemaakt tussen procescriteria en kwaliteitscriteria.

#### Procescriteria

De wettelijke basis voor het uitwerken van een beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met bijbehorende uitvoeringsbesluiten (*procescriteria VTH*) en de provinciale Verordening systematisch toezichtinformatie Noord-Brabant. Op grond van de Wabo dient ieder *Wabo-bevoegd gezag* te beschikken over de volgende documenten:

- een actueel beleidsplan VTH met een geldige looptijd;
- jaarlijks vóór 1 februari een uitvoeringsprogramma VTH;
- jaarlijks vóór 1 mei een evaluatieverslag VTH.

De Provincie Noord Brabant controleert jaarlijks via Inter Bestuurlijk Toezicht (IBT) of aan deze eisen wordt voldaan. Strikt genomen geldt de genoemde verplichting (door een omissie van de wetgever) niet voor de waterschappen. In overleg tussen de Brabantse waterschappen en het IBT is afgesproken dat ook de Brabantse waterschappen zich aan deze eisen confirmeren. Dit geldt voor de overgangperiode tot inwerkingtreding van de Omgevingswet.

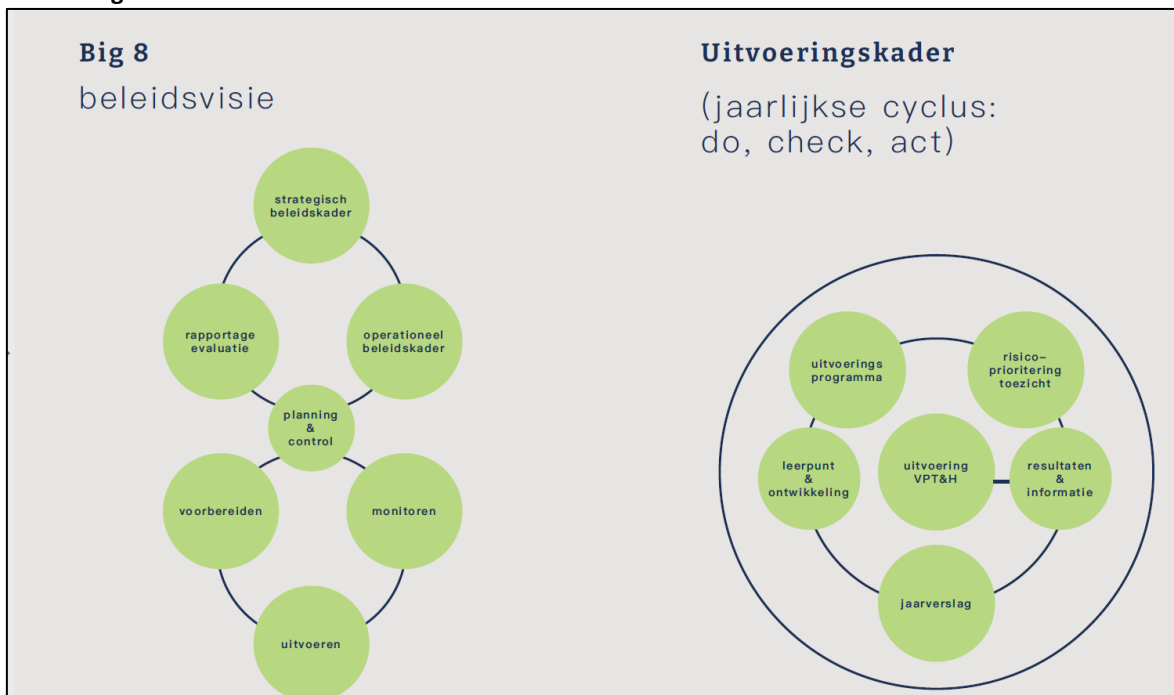
Vooralsnog treedt de Omgevingswet per 1 juli 2023 in werking. Vanaf de datum inwerkingtreding zijn de wettelijke eisen en procescriteria verankerd in het Omgevingsbesluit, afdeling 13.2, kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving<sup>1</sup>.

De procescriteria vormen twee cycli: een beleidvormende (strategische) cyclus en een uitvoerende (operationele) cyclus. Op het snijvlak van beide cycli ligt het uitvoeringsprogramma. Het samenhangende geheel van beide cycli wordt ook wel BIG-8 genoemd.

---

<sup>1</sup>: In lijn met de Wabo is voorliggend document “beleidsplan” genoemd. Onder de omgevingswet wordt deze term niet meer gebruikt: het omgevingsbesluit spreekt over “Uitvoerings- en handhavingsstrategie”. Per ingangsdatum omgevingswet moet dit beleidsplan derhalve als de Uitvoerings- en handhavingsstrategie als bedoeld in het omgevingsbesluit worden gelezen.

**Abbeelding: BIG8 beleidsvisie**



### Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit en continuïteit van de VTH-taken te kunnen beoordelen, zijn *kwaliteitscriteria* ontwikkeld. De kwaliteitscriteria gaan over de kennis, kunde en ervaring die aanwezig moeten zijn (kritieke massa) binnen de organisaties met VTH taken.

Rijkswaterstaat en de waterschappen hebben een set kwaliteitscriteria ontwikkeld, die goed aansluiten bij de werkzaamheden in het waterbeheer. De kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer zijn in 2015 bestuurlijk vastgesteld in het kader van het Waterakkoord UvW en RWS. Deze criteria zijn nog steeds actueel en deze blijven vooralsnog voor de waterschappen het beoordelingskader.

## 2.2 Strategische grondslag: het waterbeheerplan

In het waterbeheerplan (WBP) staan de doelen van het waterschap beschreven en hoe we die doelen willen bereiken. De kern van ons werk is dat we het waterbeheer goed regelen voor de inwoners en bedrijven in ons beheergebied. We zorgen voor:

- goede bescherming tegen overstromingen vanuit de Maas;
- een hydrologisch en ecologisch goed functionerend watersysteem, óók in extreem droge en extreem natte tijden;
- goed transport en een goede zuivering van het afvalwater in ons werkgebied.

VTH is één van de instrumenten die bijdraagt aan deze doelen. Dat lichten we graag verder toe:

### *Goede bescherming tegen overstromingen vanuit de Maas*

Zorgen dat goede voorschriften worden gesteld voor werkzaamheden in en bij onze keringen is van groot belang om de veiligheid bij en na werkzaamheden te kunnen garanderen. Vervolgens ook dat die voorschriften ook tijdens de uitvoeringsactiviteiten worden nageleefd. Niet alleen menselijke handelingen op de keringen moeten in de gaten worden gehouden: ook graverijen door dieren zijn schadelijk voor de keringen.

**Afbeelding: Bescherming tegen hoog water, 2021**



Voor deze kerntaak van het waterschap is een gespecialiseerde afdeling (afdeling waterveiligheid) ingericht: zij adviseren over inhoudelijke voorschriften in de vergunningen en houden toezicht op naleving van de voorschriften. De dijkbeheerders inspecteren de keringen veelvuldig. Door deze kerntaak te beleggen bij de afdeling die daar alle focus op heeft, borgen we goede vergunningverlening en een hoge frequentie van toezicht. De afdeling handhaving wordt betrokken als handhavend optreden nodig is.

*Een hydrologisch en ecologisch goed functionerend watersysteem, óók in extreem droge en extreem natte tijden*  
Een goed functionerend watersysteem gaat zowel over kwantiteit (hoeveelheid van het water) als over kwaliteit (kwaliteit van het water – ecologisch en chemisch).

#### Kwantiteit

Op meerdere manieren zorgen we ervoor dat ons watersysteem in goede staat wordt gehouden:  
door de belangrijkste watergangen (A-watergangen), zelf te onderhouden;  
door schouw uit te voeren op watergangen waar derden verantwoordelijk zijn voor het onderhoud;  
door toezicht op de watergangen en de beschermingszones vrij zijn van ongewenste obstakels.

Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers op de districtskantoren. Zij kennen het watersysteem en controleren of er bijzonderheden zijn. Door deze werkzaamheden te beleggen bij de districten, borgen we dat er veel medewerkers beschikbaar zijn voor deze werkzaamheden en zorgen we voor een hoge frequentie van toezicht. De afdeling handhaving wordt betrokken als handhavend optreden nodig is.



**Afbeelding: Watergang met obstakel-vrije beschermingszone**



Kwaliteit:

Het waterschap streeft naar een goede waterkwaliteit. Hiervoor lopen programma's en worden metingen uitgevoerd. Vergunningverlening, toezicht op lozingen en handhaving op overtredingen, dragen bij aan deze doelen. Als voorbeelden worden genoemd:

- door goede en actuele vergunningen voor ondernemers die direct lozen op onze watergangen, stellen we grenzen, gericht op een goede waterkwaliteit;
- toezicht op ondernemers die direct lozen op onze watergangen is hoog geprioriteerd: bij het niet naleven van voorschriften zijn er immers mogelijk direct nadelige effecten. Toezicht op directe lozingen krijgt hierdoor relatief veel toezicht. Hiermee wordt duidelijk of de voorschriften goed worden nageleefd;
- meldingen over lozingen worden altijd opgevolgd via toezicht en zo nodig handhaving, zodat ongewenste effecten zo snel mogelijk ongedaan worden gemaakt.

**Afbeelding: Opschoning drugsdumping**



### *Goed transport en een goede zuivering van het afvalwater in ons werkgebied*

Voor lozingen op de riolering (indirecte lozingen) zijn de gemeenten bevoegd gezag. Het is voor het waterschap van groot belang dat er in het influent van onze zuiveringen geen stoffen terecht komen die invloed hebben op de doelmatige werking van de zuiveringen en het zuiveringsproces verstoren.

Vanwege ons grote belang, maar onze beperkte bevoegdheid zetten we op het gebied van indirecte lozingen in op samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten, training en kennisuitwisseling. Deze samenwerkingsactiviteiten en afspraken zijn verderop in dit beleidsplan uitgebreider toegelicht. Daarmee ondersteunt VTH de goede zuivering van het afvalwater in ons werkgebied.

### **Afbeelding: Lozing van bluswater bij een grote brand**



### *Resumé*

Door een goede organisatie en betrokkenheid van gespecialiseerde afdelingen en de districten, borgen we kennis en capaciteit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de kernpunten van ons waterbeheerprogramma.

# 3. Missie, monitoring en sturing

## 3.1 Onze missie

Preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving (PVTH) zijn instrumenten die het waterschap ter beschikking heeft om bij te dragen aan de realisatie van de doelen van het waterschap, zoals vastgelegd in het WBP.

Onze missie is dan ook door middel van preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving zoveel als mogelijk bij te dragen aan de doelen zoals vastgelegd in het waterbeheerplan van Aa en Maas. Deze missie voeren we uit aan de hand van de volgende pijlers:

- Voorkomen is beter dan genezen: we controleren niet alleen of ieder zich aan de regels houdt, maar leggen de regels pro-actief uit. Bekendheid met en draagvlak voor het beleid en de regels is een belangrijke pijler om overtredingen te voorkomen. Preventie krijgt hierom een vaste plek in ons jaarlijks uitvoeringprogramma.
- Toezicht als sluitstuk van (en input voor) ons beleid: via toezicht controleren we of ingelanden zich houden aan de water gerelateerde regelgeving. Bij een naleefpercentage<sup>2</sup> lager dan 80 % beoordelen we hoe we het gedrag positief kunnen beïnvloeden en zetten daarvoor acties uit<sup>3</sup>. Dit kan ook afstemming vragen met andere afdelingen van het waterschap en/of ketenpartners.
- Alle overtredingen krijgen passend vervolg. Zacht waar het kan en hard waar het moet. Hierbij werken we volgens de meest actuele versie van de Landelijke Handhavings Strategie<sup>4</sup>. Bij passend vervolg gaat het ook om de snelheid van de handhavingsactie. Soms is lik op stuk passend en soms is een langere termijn redelijk. In module B is dit toegelicht.

Omdat een directe relatie tussen (bijvoorbeeld) een verleende vergunning en het effect daarvan op ontvangend oppervlaktewater niet rechtstreeks te leggen is, is het moeilijk te meten in welke mate VTH bijdraagt aan de doelen van het waterschap. Hierom hebben we kritische prestatie indicatoren (KPI's) uitgewerkt. Als voldaan wordt aan deze KPI's, kunnen we motiveren dat we positief bijdragen aan de doelen van het waterschap.

---

<sup>2</sup>: Het naleefpercentage zoals dat wordt bepaald vanuit steekproefsgewijs toezicht. Het gaat dus niet om toezicht op meldingen of risico gestuurd toezicht. In die situaties is de kans op een overtreding relatief groot en niet representatief voor de betreffende sector of activiteit.

<sup>3</sup>: Ook bij een hoger naleefpercentage kunnen acties wenselijk zijn, bijvoorbeeld als de effecten van een overtreding groot zijn (doorgaans hoog geprioriteerd toezicht). Indien dat het geval is, zal dat in het jaarverslag worden aangegeven.

<sup>4</sup>: Vanwege de voorziene invoering van de Omgevingswet, wordt ook de Landelijke Handhavings Strategie (LHS) aangepast. Na vaststelling van de nieuwe versie van de LHS, zullen we volgens die versie gaan werken. Dit is nader toegelicht in module B.

## 3.2 Kritische prestatie indicatoren (KPI's)

Een goed VTH-systeem draagt positief bij aan de doelen van het waterschap, bijvoorbeeld het borgen van een goede waterkwaliteit. De mate waarin VTH hieraan bijdraagt is niet eenvoudig meetbaar te maken. We stellen ons zelf daarom de volgende doelen, die meetbaar maken wat wij onder een goed VTH-systeem verstaan:

VTH algemeen:

- Voldoen aan eisen interbestuurlijk toezicht: ja
- Voldoen aan kwaliteitscriteria waterbeheer: ja
- Voldoen aan eisen AVG en WPG (audit): ja
- Uitvoeringsprogramma uitgevoerd: ja
- Bezwaarschriften afgehandeld binnen termijn: > 90 %
- Bezwaren ongegrond verklaard: > 85%
- Procedures rechtbank ongegrond verklaard: > 90%

Service-termijnen voor vergunningverlening:

- Adviezen aan Wabo bevoegd gezag binnen termijn: 90%
- Meldingen afgehandeld binnen termijn: 90 %
- Plannen derden getoetst binnen termijn: 95 %
- Vergunning zonder verlengde termijn: 85 %

Vanzelfsprekend willen we voldoen aan de wettelijke eisen en bestuurlijke afspraken. Wel zien we dat de arbeidsmarkt erg dynamisch is en soms ook gekwalificeerde en ervaren medewerkers vertrekken. Dit laatste kan ervoor zorgen dat tijdelijk niet aan (bijvoorbeeld) de kritieke massa wordt voldaan. In het jaarverslag leggen we daar verantwoording over af en duiden dan de te nemen verbeteracties.

Bij de uitvoering van ons werk gelden ook eisen vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Politiegegevens (WPG), waar het gaat om het gebruiken en registreren van persoonsgegevens. Elk jaar zijn we verplicht om een WPG-audit uit te voeren waarin we op systematische wijze de gegevensverwerking door onze eigen BOA's controleren. In 2022 wordt deze audit voor het eerst uitgevoerd. Omdat dit de eerste beoordeling is, is het aannemelijk dat er verbeteracties nodig zijn. Onze ambitie is aan de eisen te voldoen: dit neemt niet echter weg dat er tussentijds verbeteracties nodig kunnen zijn.

## 3.3 Monitoring

In een jaarlijks uitvoeringsprogramma werken we voor preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving concrete acties uit voor het komende jaar. In een jaarverslag wordt het uitvoeringsprogramma van het voorgaande jaar geëvalueerd en wordt getoetst aan de missie en ambities zoals vastgelegd in dit beleidsplan.

Het jaarverslag met uitvoeringsprogramma wordt met het directieteam en het dagelijks bestuur besproken en vervolgens door het dagelijks bestuur vastgesteld. Deze rapportage gaat ter kennisname naar het algemeen bestuur. Dit gebeurt eenmaal per jaar. Hierbij houden we ons aan de termijnen zoals die wettelijk gelden en waarop het IBT jaarlijks controleert en rapporteert.

Omdat wij kiezen voor een geïntegreerde rapportage van het uitvoeringsprogramma met jaarverslag, streven wij naar vaststelling daarvan door het dagelijks bestuur vóór 1 februari. Gedurende het jaar wordt de voortgang van het uitvoeringsprogramma gemonitord. Indien er tussentijds knelpunten zijn in de uitvoering of voortgang, wordt het dagelijks bestuur tussentijds op de hoogte gebracht.

### 3.4 Sturing

Vanuit toezicht kan blijken dat het beleid niet optimaal is om het waterbelang voldoende te beschermen via de instrumenten van toezicht en vervolgens handhaving. Soms ontbreken effectieve handhavingsmogelijkheden. Die situaties worden in het jaarverslag opgenomen en vervolgens verder binnen het waterschap besproken, met de afdelingen die daar een rol hebben. Ondanks dat dit niet altijd zal leiden tot andere of betere regels, zal het wel leiden tot een weloverwogen keus na een integrale discussie.

VTH wordt in toenemende mate aan de voorkant betrokken bij het opstellen van nieuw beleid om de handhaafbaarheid ervan te toetsen. Ten aanzien van waterkwaliteit en het grondwater is hiervoor een integraal regieteam aangesteld.

**Afbeelding: Beregening - integrale afstemming van het beleid**



## 4. Ontwikkelingen en ambities

We zien meerdere ontwikkelingen waar preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving een rol hebben en waarvoor het goed is om via dit beleidsplan onze ambities neer te zetten. In de bijlagen is de strategie en prioriteitenstelling voor vergunningverlening (module A) en preventie, toezicht en handhaving (module B) uitgewerkt. Volgens die lijn worden deze beleidsperiode onze taken uitgevoerd.

Op belangrijke ontwikkelingen en ambities gaan wij navolgend specifiek in.

### 4.1 Ontwikkelingen

In het domein van preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving is geen jaar hetzelfde. De afgelopen jaren drukten bijvoorbeeld de droogte, wateroverlast, corona, vogelgriep en de stikstofproblematiek een grote stempel op het werk en de contacten met de ingelanden. Er zullen in de beleidsperiode t/m 2027 dan ook nog veel ontwikkelingen plaatsvinden, die we nu nog niet kennen. Via de jaarlijkse cyclus van risico prioritering, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag anticiperen we op die actualiteiten.

Navolgend beschrijven we een aantal ontwikkelingen waarmee we meerjarig te maken krijgen en waar acties uit zullen volgen.

#### 4.1.1 De inwerkingtreding omgevingswet

De veranderende omgeving en de komst van de Omgevingswet per 1 juli 2023<sup>5</sup> maakt dat de traditionele rol van vergunningen en toezicht - toetsend en controlerend - niet meer volledig voldoet. Vanuit de zorgplicht is adviseren en aan de voorkant meedenken met de omgeving, zowel aan de kant van vergunningen als bij toezicht, de manier waarop we onze rol moeten invullen. De Omgevingswet stelt de leefomgeving centraal en maakt dat we een andere houding moeten aannemen en onze taak daarop aanpassen. Vooroverleg en veldbegeleiding, net als preventie in toezicht krijgen een prominentere plek in de uitvoering van onze taken. Het doel van de Omgevingswet is optreden als één overheid. We moeten daarom nog meer samenwerken met andere overheden.

Het doel van de Omgevingswet is ook minder én overzichtelijkere regels: passende regels en dereguleren daar waar het kan om eigen regelgeving overzichtelijker te maken. Ons beeld is echter ook dat het lang niet altijd overzichtelijker wordt. We zullen veel voorlichting moeten geven om de regels duidelijk te maken.

#### 4.1.2 Meer toezicht op eigen activiteiten

Het waterschap voert zelf werkzaamheden en activiteiten uit waarvoor wettelijke eisen en/of vergunningen gelden. Het gaat daarbij ook om werkzaamheden waarvoor het waterschap zelf bevoegd is. Voorbeelden zijn de lozingen van onze RWZI's op het oppervlaktewater en ingrepen in watersystemen.

---

<sup>5</sup>: Op basis van de inzichten van november 2022.



Naast deze (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen spreken we ook over “opkomende” stoffen. Dit zijn stoffen waarvan vermoed wordt dat ze nadelige effecten (kunnen) hebben voor water en bodem, maar waarvoor nog geen normen zijn vastgesteld. Het gebruik en lozen van deze stoffen is streng gereguleerd.

In het kader van de Bestuurlijke afspraken Delta Aanpak geven Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen een extra impuls aan de VTH-taken gericht op waterkwaliteit in relatie tot (mogelijk) schadelijke stoffen. Deze impuls is ook regionaal ingevuld binnen het programma van de Schone Maaswaterketen (2022-2027). In dit programma zijn als bronaanpak voor industriële stoffen (waaronder de p(ZZS) de volgende opgaven genoemd:

#### **De opdracht (2022-2027)**

- Zicht krijgen op welke type bedrijven afvalwater lozen op de riolering dat mogelijk risicovolle industriële stoffen bevat (duiden).
- Informatie ontsluiten over directe lozingen en risicovolle indirecte lozingen, zowel vergund als niet-vergund, binnen het Nederlandse deel van het Maasstroomgebied (feiten verzamelen).
- Versterken samenwerking tussen waterbeheerders onderling en met Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies bij de vergunningverlening aan bedrijven (leren).
- Verbeteren van de vergunningverlening voor lozen van organische microverontreinigingen door onderlinge afstemming en uniformering van vergunningsvoorwaarden (voorkómen).
- Het regelmatig bezien van vergunningen van potentieel risicovolle lozingen.
- Bedrijven stimuleren en activeren om verbeteringen te realiseren.

Vanuit VTH zijn en blijven wij actief deelnemer binnen deze overlegstructuren en programma's en borgen wij dat de afspraken in de uitvoeringsprogramma's worden opgenomen.

Het betreft een zeer kennis- en arbeidsintensief onderwerp waarbij vooral het meten van deze stoffen vaak lastig is (er zijn weinig gespecialiseerde laboratoria hiervoor) en kostbaar. Leveranciers van grond- en hulpstoffen gebruiken mengsels en merknamen en ontwikkelen nieuwe stoffen waarvoor nog geen normen of betrouwbare toxiciteitsgegevens bestaan. Zowel voor bedrijven als voor overheden is het daardoor lastig goed overzicht te verkrijgen en te behouden. Volhardendheid en een lange adem zijn op dit onderwerp nodig.

#### **4.1.4 Grote beleidsveranderingen**

Er worden beleidswijzigingen voorzien die inhoudelijk en qua werkvoorraad grote impact kunnen hebben. Dit zijn:

- Herziening van het beregeningsbeleid, met als inzet meer zicht en sturing op grondwatergebruik;
- Aangepaste mestregelgeving, met als maatregel bredere bufferstroken langs watergangen.

De precieze invullingen zijn nu nog niet bekend. Als ontwikkeling zien we wel meer maatwerk binnen het beregeningsbeleid (gedifferentieerde beregeningsruimte) en meer aandacht voor de kleine grondwateronttrekkingen, ook bij particulieren. De impact op vergunningverlening, toezicht en handhaving



moet gezien de impact (hoeveelheid werk, (beperkte) effectiviteit van toezicht) bij de nadere uitwerking van dit beleid goed worden meegewogen.

## 4.2 Ambities

Niet alleen laten we ons leiden door externe ontwikkelingen, ook stellen we ons zelf ambities om beter en effectiever te worden. Onze ambities voor de komende beleidsperiode zijn navolgend toegelicht.

### 4.2.1 Een grotere en stevigere rol voor preventie

*“Voorkomen is beter dan genezen”*. Afgelopen jaren is al gericht ingezet op preventie door het geven van voorlichting en door adviesgesprekken. Ook worden vanuit toezicht watermonsters genomen en analyses uitgevoerd om een beeld te krijgen en zo nodig het gesprek aan te kunnen gaan (bewustwording). Preventie heeft al jarenlang een vaste positie in het uitvoeringsprogramma en jaarverslag van VTH.

We zien wel dat preventie blijvend aandacht nodig heeft en ook dat het een onderwerp is dat het hele waterschap aan gaat. Ook zien we dat er veel gebeurt op het gebied van regelgeving en het steeds belangrijker wordt om regels goed uit te leggen. Niet altijd is er begrip.

De ambitie is de preventieactiviteiten uit te bouwen (meer activiteiten per jaar) en dat met een grotere betrokkenheid vanuit de organisatie (afdelingen en districten). Om blijvend en gestructureerd invulling te kunnen geven aan preventie is in 2022 een projectleider voor preventie aangesteld. Op deze manier borgen we dat preventie een structurele invulling krijgt en er ruimte (tijd) is om intensiever af te stemmen met andere afdelingen binnen het waterschap. Ook is er naast een toezichts- en handhavingsstrategie, een strategie voor preventie uitgewerkt (module B).

**Afbeelding: Correcte toepassing van de teeltvrije zone**



## 4.2.2 Actueel houden van het vergunningenbestand

In het kader van de Bestuurlijke Afspraken Delta aanpak is afgesproken dat partijen waar nodig regelmatig de vigerende vergunningen bezien (of deze nog voldoen aan de actuele vereisten) en zo nodig actualiseren. De afspraak is dat Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies (als bevoegde gezagen voor door hen verleende vergunningen t.a.v. het wateraspect) inzetten op het met regelmaat bezien en waar relevant actualiseren van hun watervergunningen: minimaal één keer per 10 jaar

Betrokken bevoegde gezagen stemmen af zodat zij bedrijven gecoördineerd benaderen. Bevoegde gezagen gaan na op welke manier deze afspraak over de termijn van 10 jaar kan worden vastgelegd in beleidsdocumenten. Wij hebben invulling gegeven aan deze afspraak door in dit beleidsplan ons actualiseringsbeleid uit te werken (zie module A).

### **Voorbeeld**

*Voor de directe lozingen vanuit mest verwerkende installaties (MVI's) is in 2021 beoordeeld dat het wenselijk is dat deze vergunningen ambtshalve worden aangepast. Deze aanpassing gaat ervoor zorgen dat:*

- *Vergunningvoorschriften worden geharmoniseerd (dus gelijke voorschriften voor de ondernemers). In de loop der jaren waren verschillen ontstaan in voorschriften, als gevolg van voortschrijdende inzichten;*
- *Onnodige monitoringverplichtingen worden weggenomen. Uit jarenlange monitoring vanuit toezicht en door de ondernemers blijkt dat ammonium de belangrijkste parameter is om te monitoren (gidsparameter). Deze parameter is bovendien erg belangrijk gezien de (te beschermen) waterkwaliteit;*
- *Ammonium wordt genormeerd binnen vergunningen waar dat nog niet was geregeld.*

Bij het actueel houden van het vergunningenbestand kan ook horen dat vergunningen worden ingetrokken indien er geen gebruik van wordt gemaakt. Indien 3 jaar achter elkaar geen gebruik is gemaakt van een vergunning, wordt beoordeeld of deze kan worden ingetrokken.

## 4.2.3 Realistische digitalisering als hulpmiddel

De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering gaan razendsnel. Er komt meer data en er komen meer middelen om data te verzamelen, zoals vanuit satellieten, drones en sensoren. We volgen ontwikkelingen met behulp van een data-scientist voor de afdelingen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Hierdoor zijn we in staat onszelf te ontwikkelen. Hierbij zetten we in op de volgende onderwerpen:

### *Monitoring van de werkvoorraad en productie (dashboarding)*

De registratie en monitoring van meldingen, vergunningen en toezichtszaken verzorgen we sinds 2018 in het zaakstelsel PowerBrowser. De monitoring van bijvoorbeeld aantallen, registratie van doorlooptijden en naleefpercentages ligt dankzij sturing op goede en zorgvuldige invoer op een hoog niveau. We hebben afgelopen jaren veelvuldig complimenten gekregen van andere waterschappen, omgevingsdiensten en de provincie over ons jaarverslag. Dankzij onze zorgvuldige registratie kunnen we uitgebreid, snel en met veel detail rapporteren. Dit niveau willen we vasthouden.

Als ontwikkelingen voor de komende periode worden gezien:

- Het delen van (toezichts)informatie met ketenpartners. We moeten zorgen dat informatie uitwisselbaar is met registraties van provincies, omgevingsdiensten en de NVWA. Het beter delen van informatie is voor alle toezichthoudende instanties een ontwikkelpunt. Dit komt voort uit diverse evaluaties over het VTH-stelsel. Initiatieven hiervoor lopen landelijk en regionaal. Goede aansluiting en koppeling met het hiervoor beoogde beheersysteem (Inspectie View Milieu) zal de komende jaren vorm krijgen;
- Vermindering van de administratieve druk bij toezichthouders. Goede administratie vergt tijd en gewenning. We zijn inmiddels vertrouwd met het nieuwe zaaksysteem PowerBrowser. De volgende stap is de invoer te vereenvoudigen, bijvoorbeeld verbetering van de mobiele invoer (vanuit het veld).

#### *Meer zicht op indirecte lozingen*

Voor lozingen op de riolering (indirecte lozingen) zijn de gemeenten bevoegd gezag. Het toezicht op deze lozingen wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het is de afgelopen jaren meerdere keren voorgekomen dat onze zuiveringen te maken kregen met te hoge vrachten van bepaalde stoffen, zoals zink, chloride en PFAS.

Om in die gevallen de bron of veroorzaker op te sporen, is goed inzicht wenselijk in welke bedrijven welke stoffen lozen en op welke riolering. Dit overzicht is ook waardevol om goed te kunnen adviseren aan gemeenten bij aanvragen voor een nieuwe of gewijzigde lozingsvergunning.

Het is belangrijk dat het waterschap de omgevingsdiensten ondersteunt bij de vergunningverlening en het toezicht op indirecte lozingen, vanwege ons belang en onze kennis ten aanzien van bedreigingen voor de doelmatige werking van de zuiveringen.

Digitalisering en gegevensuitwisseling kan bijdragen aan betere vergunningverlening en beter toezicht. Er is nu geen goed overzicht welke bedrijven lozen op welke riolering. We gaan samen met de omgevingsdiensten aan de slag om dit overzicht beter maken, met behulp van Geografische Informatie Systemen (GIS). Gezien het grote aantal indirecte lozingen en veel vrijstellingen hiervoor (lozingen onder algemene regels) zal het veel tijd vragen om een compleet beeld te krijgen. We starten met de grote / relevante indirecte lozingen en breiden dit steeds verder uit.

#### *Digitale ogen voor toezicht*

Er komen steeds meer middelen om zicht te houden wat er buiten gebeurt, zonder dat er een toezichthouder ter plekke is. Voorbeelden zijn:

- Satellietbeelden die kunnen waarnemen waar bouwactiviteiten plaatsvinden (toename verhard oppervlak) of waar dempingen plaatsvinden van watergangen.
- Sensoren die 24/7 de waterkwaliteit monitoren en bij hoge waarden een signalering geven.
- Drones die ingezet kunnen worden voor inspectie van moeilijk bereikbare plekken, bijvoorbeeld voor de schouw.

**Afbeelding: Inzet meetsensoren binnen toezicht**



Al deze toepassingen worden al ingezet. Het zal meer en beter worden. Dit vraagt ook dat we ons hierop voorbereiden met de juiste mensen (data-scientists), samenwerken (bijvoorbeeld de afdeling Waterdata en Informatie en het Brabants Omgevings Data Lab) en ervoor zorgen dat we deze data goed kunnen analyseren en selecteren. Dit heeft ook invloed op de vaardigheden van de toezichthouders. Via trainingen en bij het aannamebeleid bereiden we ons hierop voor.

#### *Aansluiten en onderhouden van het DSO*

Met inwerkingtreding Omgevingswet stappen we over naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit is voor initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden het digitale loket waar duidelijk is waar welke regels gelden. Alle regels van de verschillende bevoegde gezagen komen hierin samen. Dit vraagt ook van ons waterschap om bij wijzigingen van onze regels / legger dit ook in het DSO door te voeren. Dit zal de komende jaren onze blijvende aandacht vragen.

### **4.2.4 Samenwerking met ketenpartners**

*“Alleen ga je sneller maar samen kom je verder”*. Een bekende uitspraak die uiteraard ook geldt voor ons werkveld. Goed samenwerken wordt steeds belangrijker. Ook zijn we niet altijd zelf bevoegd voor onderwerpen die voor ons wel belangrijk zijn in het kader van doelrealisatie. Dit is voor 2 onderwerpen heel uitdrukkelijk aan de orde, namelijk:

- Lozingen op het riool, zogenaamde indirecte lozingen;
- Het gebruik van mest op grond van de meststoffenwet.

Op deze onderwerpen zoeken we actief samenwerking om ons belang voldoende aandacht te geven.

#### Lozingen op het riool, zogenaamde indirecte lozingen

De gemeenten zijn bevoegd voor lozingen op het riool. Zij zijn primair verantwoordelijk dat goede vergunningen worden afgegeven en er toezicht wordt uitgevoerd. De omgevingsdiensten voeren dit uit.

Vanuit lozingen op het riool komen er soms ongewenste stoffen binnen bij onze zuiveringen. Hierom heeft het waterschap goed belang bij goede vergunningen en goed toezicht. Hiervoor gaan we de komende beleidsperiode door met de volgende acties:

Vergunningverlening participeert in programma's die bijdragen aan goede en actuele vergunningen voor indirecte lozingen. Hieronder vallen:

- Het programma voor de schone maaswaterketen;
- Actualisatie van vergunningen voor ZZS;
- Vergunningverlening adviseert omgevingsdiensten omtrent lozingsaspecten in omgevingsvergunningen en meldingen Activiteitenbesluit. Vaak betreft dit advisering op verzoek. Indien nodig kan op grond van waarnemingen vanuit toezicht ook ongevraagd geadviseerd worden;
- Het waterschap voert ook zelf toezicht uit op indirecte lozingen. Indien hieruit volgt dat handhaving nodig is, melden we dat door aan de betreffende gemeente of omgevingsdienst;
- We zijn actief in het provincie-brede initiatief gericht op beter en uniform toezicht in Brabant op het gebied van indirecte lozingen. Hierin zijn de Brabantse waterschappen en omgevingsdiensten vertegenwoordigd.

Met deze acties proberen we meer zicht te krijgen en grip te houden op de kwaliteit van het influent van onze zuiveringen.

### Het gebruik van mest op grond van de meststoffenwet

Toezicht en fraude gevallen rond de mestregelgeving laten zien dat versnippering van bevoegdheden leidt tot een minder daadkrachtige overheid. Op het gebied van de mestregelgeving spelen een rol:

- Het gebruik van mest, op grond van de meststoffenwet. Toezicht hierop geschiedt door de NVWA;
- Opslag, scheiding en verwerking van mest, als activiteiten. Toezicht hierop geschiedt door de omgevingsdiensten;
- Teelt-, mest- en spuitvrije zones langs watergangen, op basis van voorschriften in het activiteitenbesluit. Toezicht hierop geschiedt door de NVWA en het waterschap.

In het project Gebieds Gericht Handhaven (GGH) mest werken we aan een sterk netwerk, onder andere door netwerkbijeenkomst en trainingsbijeenkomsten voor toezichthouders. Dit netwerk wordt gebruikt om kennis te delen, signalen uit te wisselen en ook om gezamenlijk toezicht uit te voeren. Dit blijven we deze beleidsperiode doen om ons water(kwaliteits) belang goed op de uitvoeringsagenda bij onze ketenpartners te houden.

## 5. Organisatie en capaciteit

De veranderingen en ontwikkelingen die in dit beleidsplan zijn opgenomen krijgen de komende jaren onze aandacht. Dit vraagt veel van onze organisatie. In dit hoofdstuk gaan we nader in op een aantal concrete veranderingen in deze planperiode. Deze kunnen impact hebben op de rol maar ook op het aantal mensen dat nodig is voor een goede uitoefening van de VTH-taken.

### 5.1 Veranderende vaardigheden

We krijgen te maken met veranderende taken. Dit vraagt ook nieuwe vaardigheden. We voorzien:

- *Ontwikkelingsgericht denken:* De komende planperiode verlangt dat we meer participeren bij de totstandkoming van gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen. Het inbrengen van de waterbelangen in een zo vroeg mogelijk stadium wordt door de druk op ruimte en verstedelijking steeds belangrijker. Het leggen van verbindingen, zowel in onze eigen organisatie als in het lokale of regionale netwerk is hierbij cruciaal. Het organiseren van deze samenhang betekent dat we inhoudelijk expert moeten zijn en nog meer een verbindende rol moeten nemen. Dat betekent ontwikkelingsgericht kunnen denken en niet alleen maar toetsend. We moeten in staat zijn kansen te signaleren in plaats van alleen aangeven wat wel of niet is toegestaan.
- *Complexere vergunningverlening:* De omgevingswet geeft initiatiefnemers meer vrijheid en verantwoordelijkheid om hun plannen te realiseren zonder hiervoor een vergunning aan te vragen. Waar nog wel vergunningen nodig zijn, zijn deze complexer van aard. Er moet meer met ketenpartners worden afgestemd en op het gebied van lozingen, direct en indirect, is veel kennis vereist van (nieuwe) zeer zorgwekkende stoffen.
- *Meer ketensamenwerking bij toezicht:* Ook de toezichthouders krijgen te maken met een andere rol. Meer algemene regels betekent ook meer regels om op toe te zien. Toezicht en handhaving op basis van de zorgplicht gaat een grotere rol spelen omdat de Omgevingswet meer uitgaat van eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers en een integrale beoordeling, vaak onder bevoegdheid van ketenpartners. Integraal beoordelen en samenwerken wordt belangrijker.

Onze medewerkers zullen opleidingen, workshops en bijeenkomsten volgen die relevant zijn voor een ontwikkeling als de Omgevingswet bijwonen om de nodige kennis binnen te halen. Ook inhoudelijke kennis, zoals ZZS, microplastics, koude / warmte lozingen, ontwikkelingen in best beschikbare technieken (BBT) moet up to date blijven. Dit zijn vaak zeer kennisintensieve onderwerpen. Daarom investeren we in de samenwerking met kennisorganisaties zoals Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en laboratoria.

### 5.2 Borging van onze eigen capaciteit

Onze eigen ambities vereisen ook dat er voldoende capaciteit moet zijn om die waar te maken, immers:

- We willen de termijnen halen die gelden voor vergunningverlening;
- We reageren altijd op klachten en externe meldingen;
- Alle overtredingen krijgen passend vervolg.

En hiernaast zijn er beleidsontwikkelingen en afspraken die tijd en kennis vragen, waaronder:

- Extra aandacht voor ZZS (kennisintensief);
- Het actueel maken en houden van vergunningen;
- Het grondwaterbeleid (met beregeningsbeleid) met de intentie om meer zicht te krijgen op kleine onttrekkingen. Ook zien we de tendens naar meer maatwerk rond toegestane beregeningshoeveelheden en onttrekkingsverboden.

Deze ontwikkelingen doen een groot beroep op de capaciteit voor vergunningverlening en toezicht. Bij de invoering van nieuw beleid moet dat worden meegewogen.

We monitoren jaarlijks of we onze ambities waar kunnen maken en zullen rapporteren als er knelpunten ontstaan. Ook het behouden van de kritieke massa vanuit de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer is daarbij een aandachtspunt.

### 5.3 Borging van externe capaciteit

Onze ambities vereisen samenwerking met ketenpartners. We doen een beroep op ketenpartners om actief te zijn op de gebieden van indirecte lozingen en de mestwetgeving en vragen hen om capaciteit. Deze samenwerkingen, met grote relevantie voor het waterschap, zijn eerder in de beleidsplan beschreven.

#### Bestuurlijke afstemming

Samenwerking is ook nodig als meerdere partijen bevoegd zijn en gezamenlijk bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk moet worden opgetreden. Deze samenwerking wordt op meerdere niveaus bestuurlijk vorm gegeven:

- Via het Bestuurlijk Platvorm Omgevingsrecht (BPO): Het BPO is opgericht om de kwaliteit, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid van de fysieke leefomgeving in Brabant te bewaken en te verbeteren. Dit met vergunningverlening, toezicht en handhaving als instrumenten. Het BPO coördineert dit en maakt afspraken over de onderlinge samenwerking van de bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en opsporingsinstanties binnen Brabant. Hier kunnen we onderwerpen agenderen en knelpunten signaleren.
- Via het Algemeen Bestuur van de Brabantse Omgevingsdiensten. De dijkgraaf van Aa en Maas is (agenda) lid en periodiek deelnemer van het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord. Hier is het mogelijk onderwerpen op de kaart te zetten. Het belang van toezicht op indirecte lozingen is hier bijvoorbeeld aan de orde gebracht. Waterschap de Dommel en Waterschap Brabantse Delta zijn AB-lid binnen respectievelijk de Omgevingsdienst Zuid Oost Brabant en de Omgevingsdienst Midden en West Brabant.
- Via het Bestuurlijk Overleg Gebiedsgericht Handhaven. In dit bestuurlijk overleg onder voorzitterschap van LNV worden acties uitgezet voor samenwerking en gezamenlijk toezicht rond de mestregelgeving.

In deze overleggen werken de Brabantse waterschappen met vertegenwoordiging.

### **Ambtelijke samenwerkingen**

Hiernaast is er veel reguliere, ambtelijke samenwerking. Genoemd worden:

- Landelijke afstemming met de hoofden vergunningverlening en handhaving en de Unie van Waterschap binnen het LOVH. Actualiteiten en ontwikkelingen worden hier besproken.
- Samenwerking binnen Brabant op het gebied van indirecte lozingen. De inzet is een level playing field op het gebied van VTH voor heel Brabant.
- Afstemming over het toezicht op de BRZO-bedrijven. Deze zware categorie bedrijven krijgt toezicht door enkele aangewezen instanties. In ons gebied wordt dit toezicht uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden West Brabant (OMWB) en waterschap Brabantse Delta.
- Afstemming binnen het project Schone Maaswaterketen. Vanuit vergunningverlening zijn we actief in dit programma.
- Afstemming op het gebied van toezicht op Risico relevante bedrijven. Deze bedrijven krijgen in Brabant integraal en afgestemd toezicht.
- Afstemming met Rijkswaterstaat over kennisuitwisselingen. Rijkswaterstaat levert kennis over het Besluit Bodemkwaliteit. Wij leveren kennis en capaciteit voor toezicht op agrarische activiteiten in de uiterwaarden.
- Regelmatig overleg met het Functioneel Parket (onderdeel van het Openbaar Ministerie), over (mogelijke) strafzaken, drugsdumpingen en -lozingen.

Deze inzet borgt dat we goed op de hoogte zijn van ontwikkelingen en invloed kunnen uitoefenen.