



BIJLAGEBUNDEL

NOTA PRIORITEITEN IN UITVOERING VTH-TAKEN
Periode 2025-2027



waterschap
**Hollandse
Delta**

25 november 2025

VERANTWOORDING

WATERSCHAP

waterschap Hollandse Delta
Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk

Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
t 088 974 33 00
f 088 974 30 01
i www.wshd.nl

AFDELING

Vergunningverlening Toezicht en Handhaving

AUTEUR/COÖRDINATIE

Cees Andeweg
c.andeweg@wshd.nl

REVIEWER

Gerard Groot

OPDRACHTGEVER

Piet Schakel
Hoofd afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

VERSIE

25 november 2025

Inhoudsopgave

1	BIJLAGE Terugblik 2024	1
1.1	Uitvoeringsprogramma's, rapportages en proces vaststelling	1
1.2	Terugblik uitvoering VTH 2024	1
1.3	Prioriteiten 2024	1
1.4	Domein Waterkwaliteit (gezond en schoon water)	2
1.4.1	Vergunningen, meldingen en adviezen domein waterkwaliteit	3
1.4.2	Toezicht domein waterkwaliteit	4
1.4.3	Toezicht industriële lozingen	5
1.4.4	Toezicht agrarische sector	6
1.4.5	Toezicht glastuinbouw	7
1.4.6	Toezicht indirecte lozingen	8
1.4.7	Toezicht bodemkwaliteit (deponeren stoffen op waterbodems)	9
1.4.8	Toezicht op lozingen van onttrokken grondwater	9
1.5	Domein Waterkwantiteit (voldoende water)	10
1.5.1	Vergunningen, meldingen en adviezen domein waterkwantiteit	10
1.5.2	Toezicht domein waterkwantiteit	10
1.5.3	Toezicht watergangen (oppervlaktewater)	11
1.5.4	Toezicht grondwateronttrekkingen	13
1.6	Domein Waterveiligheid (veilige dijken en duinen)	14
1.6.1	Vergunningen, meldingen en adviezen waterveiligheid (veilige dijken en duinen)	15
1.6.2	Toezicht waterveiligheid (veilige dijken en duinen)	15
1.7	Domein Wegen	17
1.7.1	Vergunningen, meldingen en adviezen Wegen	17
1.7.2	Toezicht Wegen	18
1.8	Domein Vaarwegen	19
1.9	Heffingen (waterschapsbelastingen)	20
2	BIJLAGE Risicoanalyse naleving regels (resultaat en methodiek)	21
2.1	Samenvatting	21
2.2	OVERZICHT GEANALYSEERDE ACTIVITEITEN AAN BEHEERSOBJECTEN	22
2.3	RISICO = KANS X EFFECT	25
2.3.1	KANS	25
2.3.2	Kennis van regels	25
2.3.3	Kosten en baten	26
2.3.4	Mate van acceptatie	27
2.3.5	Normgetrouwheid doelgroep	28
2.3.6	Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)	28
2.3.7	Meldingskans	29
2.3.8	Controlekans	29
2.3.9	Detectiekans	30
2.3.10	Selectiviteit	30
2.3.11	Sanctiekans	31
2.3.12	Sanctie-ernst	31
2.4	EFFECT	32
2.5	ERNST	32
3	BIJLAGE Werkwijze en strategieën	33
3.1	Preventie en advies strategie	33
3.2	Werkwijze vergunningverlening en reguleringsstrategie	36
3.3	Toezicht werkwijze en strategie	40
3.4	Sanctioneren werkwijze en strategie	44
3.5	Gedooagstrategie	51
4	BIJLAGE Landelijke Handhavingstrategie (LHSO)	53
5	BIJLAGE Interne en externe samenwerking	68

1 BIJLAGE Terugblik 2024

1.1 Uitvoeringsprogramma's, rapportages en proces vaststelling

De afgelopen 5 jaren is op de uitvoering van VTH geprioriteerd en gestuurd door middel van het jaarlijks opstellen van een operationeel uitvoeringsprogramma VTH en de jaarlijks evaluatie op de uitvoering daarvan. Dit uitvoeringsprogramma werd en wordt gedeeld met de bestuurlijk portefeuillehouder VTH en na akkoord vastgesteld door de directie. Via de begrotingscyclus werden en worden zowel het dagelijks als het algemeen bestuur gerapporteerd over de voortgang op de uitvoering van de VTH-taken. Via informatiebrieven werden en wordt het bestuur geïnformeerd over de bijzondere ontwikkelingen daarin. Daarnaast is in de loop der jaren via separate bestuursvoorstellen de inzet op een aantal onderdelen gewijzigd qua budgettering en/of uitvoering. Voorbeelden daarvan zijn de extra inzet op het toezicht op indirecte lozingen (2020) en op het toezicht Seveso-bedrijven (2023).

De afgelopen 5 jaren is uitvoering gegeven aan het jaarlijks (operationele) uitvoeringsprogramma VTH. De afdeling VTH rapporteerde en rapporteert (mede namens de afdeling Beheer en Onderhoud) per kwartaal aan de portefeuillehouder VTH en de directie over de bereikte resultaten. Na akkoord wordt de rapportage door de directie vastgesteld.

1.2 Terugblik uitvoering VTH 2024

Voor de onderdelen van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden jaarlijks specifieke doelen gesteld. In deze paragraaf worden allereerst de voor 2024 gestelde prioriteiten weergegeven. In vervolg daarop worden per strategisch doel de specifieke VTH-doelen benoemd en wordt vermeld in hoeverre deze doelen zijn bereikt.

1.3 Prioriteiten 2024

Vergunningen, meldingen, watertoetsen en adviezen

Het binnen de wettelijke termijn behandelen van vergunningaanvragen heeft de hoogste prioriteit. Iedere aanvraag moet tijdige en correct worden afgehandeld. In beginsel worden vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst afgehandeld. Hierna volgen meldingen. Bij (water)adviezen wordt in afstemming met het bevoegde gezag bepaald wanneer het advies afgehandeld moet worden.

Alleen in samenspraak met én met instemming van de aanvrager wordt de vergunningaanvraag buiten de wettelijke termijn afgehandeld. Dit gebeurt om vergunningverlening voor werken waarbij een maatschappelijke en/of economische urgentie speelt zo nodig voorrang te kunnen geven.

Algemene prioritering bij bestrijding calamiteiten, behandelen incidentmeldingen, handhavend optreden en uitvoering toezicht

Voorrang wordt gegeven aan het bestrijden van de gevolgen van calamiteiten en incidenten. Vervolgens wordt voorrang gegeven aan het behandelen van incidentmeldingen door burgers, bedrijven en partners. Daaropvolgend wordt voorrang gegeven aan het handhavend (moeten) optreden. Dat is eerst het strafrechtelijk, en vervolgens het flankerend, bestuursrechtelijk optreden. Al die acties gaan voor op het uitvoeren van het reguliere toezicht.

Prioritering regulier toezicht

Het waterschap dient een redelijke mate van toezicht uit te voeren op de naleving van regels. Het toezicht richt zich op zowel het voorkomen (preventie) als het opsporen van overtredingen om daar de nodige, passende maatregelen op te nemen. Een gedegen toezicht kan belangrijk bijdragen aan het bereiken van de algemene doelstellingen. Een voorbeeld is het traceren en reguleren (of ongedaan maken) van puntlozingen van afvalstoffen op oppervlaktewater.

Nu zijn de middelen voor het houden van toezicht beperkt. Om te komen tot een effectieve en efficiënte inzet wordt periodiek een zg. probleemanalyse uitgevoerd. Daarbij wordt bezien wat de gevolgen van overtredingen kunnen zijn (de ernst) en hoe – gelet op het gedrag de houding van betrokken doelgroepen – groot de kans is dat overtredingen plaats vinden. De mate van de ernst en de kans bepalen de hoogte van het risico van een overtreding. Het risico bepaalt in belangrijke mate de prioriteit die wordt gegeven aan het houden van toezicht op de betrokken activiteiten. Daarnaast wordt rekening gehouden met specifieke (veranderende) omstandigheden in de diverse gebieden en bestuurlijke wensen. Bovendien wordt binnen bedrijfsbranches extra toezicht uitgeoefend op notoire overtreders (achterblijvers) en wordt een goed naleefgedrag (van koplopers) beloond met vermindering van toezicht.

De in 2024 gekozen prioritering is gebaseerd op een in 2014 uitgevoerde probleemanalyse. Op grond van voorgaande jaarlijkse evaluaties, bereikte resultaten en ontwikkelingen werden zowel de prioritering als de toezichtstrategieën – waar nodig – aangepast vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH. Daarmee speelde het waterschap jaarlijks in op ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de opkomst van het gebruik en het lozen van nieuwe Zeer Zorgwekkende Stoffen als PFAS) en veranderingen in het naleefgedrag van doelgroepen.

De in 2024 gehanteerde prioriteiten voor toezicht worden hierna per domein vermeld voorafgaand aan de toezichtstrategieën.

1.4 Domein Waterkwaliteit (gezond en schoon water)

In lijn met het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD is VTH ingezet voor het behouden of bereiken van:

- Schoon water
(Door het voorkomen en verminderen van fysische en chemische verontreiniging)
- Natuurlijk water.
(Door het behouden of verbeteren van de ecologische waterkwaliteit en de biodiversiteit in wateren)

VTH heeft hier in 2024 aan bijgedragen door:

- Bij alle (voor)overleggen nadrukkelijk aandacht te vragen voor duurzame positieve beïnvloeding van de waterkwaliteit (gericht op de verbeterdoelstelling van de Kaderrichtlijn Water). Alle vergunning- en adviesaanvragen zijn getoetst aan de gevolgen voor de waterkwaliteit. In alle afgegeven vergunning zijn voorwaarden, voorschriften en beperkingen gesteld met het oog op de instandhouding en/of verbetering van de waterkwaliteit.
- Gericht te controleren of de regels worden nageleefd en ongewenste stoffen niet of in onacceptabele hoeveelheden in het watersysteem terecht komen door directe lozing in het oppervlaktewater of indirecte lozing via de bodem of het riool. Indien hiervan sprake was, is de overtreder hierop aangesproken.
- Handhavend op te treden als de situatie na constatering niet verbeterd is of niet wordt aangepast.
- Bij risicovolle bedrijven in samenwerking met de betrokken omgevingsdienst de bedrijfsvoering te controleren of die zo is ingericht dat calamiteiten, met ongewenste risicovolle lozing tot gevolg, worden voorkomen of indien ze zich toch voordoen niet tot risicovolle lozing in het watersysteem leiden.

1.4.1 Vergunningen, meldingen en adviezen domein waterkwaliteit

Onderstaand overzicht vermeldt de aantallen ontvangen vergunningaanvragen, verleende vergunningen, ontvangen meldingen en gevraagde en afgegeven adviezen en de aantallen die relevant zijn (geweest) voor de bescherming en/of verbetering van de waterkwaliteit.

	Totaal in 2024	Bijdragend aan gezond en schoon water
Vergunningaanvragen	1548	1080
Waarvan verleend	1159	742
Meldingen lozingsactiviteiten	2488	1410
Adviezen	1918	922

De verleende vergunningen zijn met name voor directe lozingen op oppervlaktewater en lozingen direct op zuiveringstechnische werken zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties (hierna rwzi's).

Er zijn geen vergunningen geweigerd omdat de beoogde lozingsactiviteiten een blijvende verslechtering van de waterkwaliteit in het betrokken watersysteem zou opleveren.

Voor de gemelde lozingsactiviteiten zijn relatief beperkt van omvang. Bij die lozingen moet worden voldaan aan algemene regels.

De afgegeven adviezen zijn veelal gericht aan de omgevingsdiensten t.b.v. de behandeling van de bij hen aangevraagde vergunningen voor het lozen van afvalwater of onttrokken grondwater op gemeentelijke riolen (aangeduid als indirecte lozingen).

Actualisatie vergunningen directe lozingen

In 2024 zijn geen vergunningen voor directe lozingen geactualiseerd. Wel zijn in 2024 4 procedures daartoe gestart of al langer lopend. Het betreft lozingsvergunningen voor de uitvoering van complexe bedrijfsprocessen. De voorgenomen actualisatie van ca. overige lozingsvergunningen is vanwege onvoorziene capaciteitsproblemen c.q. -tekort uitgesteld naar 2025 of later.

Actualisering beleidskaders, toetsingskaders en beleidsregels

Aangevraagde lozingsvergunningen worden getoetst aan de landelijk geldende toetsingskaders (zoals vermeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en de eigen toetsingskaders en beleidsregels voor vergunningverlening voor lozingen van het waterschap. In 2024 zijn twee beleidsregels geactualiseerd die relevant zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit. In 2025 volgt een verdere actualisering van bestaande beleidskaders, toetsingskaders en beleidsregels.

Bronnenonderzoek PFAS/PFOA

Een ambtelijk kernteam binnen WSHD behandelt strategische vraagstukken m.b.t. het omgaan met lozingen van PFAS. WSHD neemt deel aan diverse landelijke en regionale platforms waarbinnen tussen overheden en bedrijfsbranches wordt afgestemd over een gezamenlijke aanpak van bestaande en nieuwe lozingen van PFAS. Aan de hand van de uitkomst van diverse inventarisaties (bronnenonderzoeken) zal de komende jaren een veelheid van PFAS-verwerkende (en lozende) bedrijven worden 'doorgelicht'. In samenspraak met de bedrijven, de betrokken VTH-partners en de inwoners van de directe leefomgeving zal overgaan worden naar passende, actuele regulering van lozingen. Bedrijven zijn inmiddels gebonden aan een vermijdings- of reductieplicht voor het gebruik van PFAS. Zij worden gehouden aan die verplichtingen en moeten over de uitvoering daarvan periodiek rapporteren.

Met regionale VTH-partners wordt afgestemd over het omgaan met complexe emissies bij bedrijven (bijv. Chemours Dordrecht). Omwonenden en belangenorganisaties worden zo goed mogelijk geïnformeerd en geraadpleegd.

De aanpak van de PFAS-problematiek vergde en vergt van de betrokken managers, coördinatoren en vakspecialisten van de afdeling VTH een onvoorzien en groot (blijvend) tijdsbeslag. De benodigde extra inzet ging onder meer ten koste van het niet voldoende kunnen inzetten op de actualisering van andere lozingsvergunningen.

Bijzondere dossiers

Op een meerdere locaties (o.a. de Plas van Heenvliet) vormt de uitloging van zware metalen uit eerdere verwerking van thermisch gereinigde afvalstoffen (o.a. staalslakken) onjuist een probleem voor de waterkwaliteit. Het betreft complexe situaties waarbij WSHD in goed overleg met de betrokken bedrijven, VTH-partners en vertegenwoordigers van de inwoners van de directe leefomgeving passende maatregelen treft en voorbereid. Ook hier geldt dat deze complexe dossiers VTH een onvoorzien en groot tijdsbeslag vergden en blijven vergen van de betrokken managers, coördinatoren en vakspecialisten van de afdeling VTH.

1.4.2 Toezicht domein waterkwaliteit

Het toezicht op de naleving van regels m.b.t. de waterkwaliteit is belegd bij de vakspecialisten en toezichthouders van de afdeling VTH. In 2024 werd het geplande toezicht plaats volgens een prioritering, met onderscheid tussen hoog, midden en laag geprioriteerde activiteiten, zoals vermeld in de onderstaande tabel, en de volgens – mede op die prioritering gebaseerde – specifieke toezichtstrategieën m.b.t. doelgroepen zoals in deze paragraaf worden vermeld.

Prioriteiten uitvoering toezicht 2024 Waterkwaliteit

Hoog Prioritair
• Risicovolle bedrijven • Glastuinbouw (bespuitingen, verwerking (proces)water en afval) • Fruitteeltbedrijven (bespuitingen, verwerking (was)water en afval) • Akkerbouwbedrijven (bespuitingen, verwerking (was)water en afval) • Veehouderijen (verwerking (was)water en mest) • Locaties saneringen vervuilde bodem en grondwater (verwerking en afvoer water) • Bespuitingen taluds watergangen met bestrijdingsmiddelen • Grond- c.q. bouwstoffen bij dempingen
Middel prioritair
• Werkzaamheden aan objecten (gevels, bruggen e.d.) op/langs wateren waarbij schadelijke stoffen (kunnen) vrijkomen • Landbouwmechanisatie- / loonbedrijven (bespuitingen, verwerking (was-)water en afval) • Toepassen bouwstoffen, grond en bagger op waterbodems
Laag Prioritair
• Volkstuinen • Huishoudelijke lozingen

Overzicht van het voor 2024 geplande/geprognostiseerde toezicht en het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht, in aantallen controles en het geconstateerde naleefpercentage als indicatie van het naleefgedrag.)*

*) = WSHD beoogt met het toezicht een goed naleefgedrag te bereiken. Een goed naleefgedrag is o.a. af te meten aan het aantal overtredingen dat geconstateerd wordt bij controles. Zo wordt naleefgedrag uitgedrukt in een naleefpercentage. Dit is de verhouding tussen het aantal controles waarbij geen en waarbij wel overtredingen zijn geconstateerd. Als bij 80 van de 100 controles geen overtredingen worden geconstateerd, dan is het naleefgedrag 80%. WSHD stelt als praktisch doel een naleefpercentage van 90%. Voor lozingsactiviteiten is het beoogde naleefgedrag/-percentage op 90% gesteld.

	Planning aantal controles 2024	Daadwerkelijk aantal controles 2024	Aantal controles met overtreding	Gerealiseerd naleef-percentage (naleef- gedrag)
Industriële lozingen	62	34	2	89% / 91%
Agrarische sector	300	234	7	>95%
Glastuinbouw	61	77	2	>95%
Indirecte lozingen	61	65	n.v.t.	n.v.t.
Brengen stoffen op waterbodems	15	6	0	100%
Lozingen grondwater	Zie paragraaf			
Seveso-bedrijven	58	57	n.v.t.	n.v.t.
Overige lozingen	55	26	0	91%

1.4.3 Toezicht industriële lozingen

Toezichtstrategie industriële lozingen

WSHD zie toe op alle activiteiten waarbij lozingen op oppervlaktewateren (kunnen) plaatsvinden. Die gereguleerd d.m.v. landelijke geldende rijksregels en/of eigen regels van het waterschap (i.c. de Waterschapsverordening). Risicovolle lozingsactiviteiten zijn vergunningplichtig. Minder risicovolle lozingsactiviteiten zijn of meldingsplichtig en/of informatieplicht. Voor de laatste groep gelden algemeen gestelde regels.

Over het algemeen is de naleving van de diverse doelgroepen redelijk met een nalevingspercentage van >90%. Het toezicht is daarom beperkt tot een niveau waarbij het goede naleefgedrag behouden blijft en waarbij de doelgroepen ruimte gegeven wordt om nieuwe regels eigen te maken. Op achterblijvers wordt extra toegezien.

Industriële lozingen waarvoor een vergunning is afgegeven worden minimaal 1 maal per 2 jaar gecontroleerd op naleving van de voorschriften. Afhankelijk van vertoond naleefgedrag en/of van de specifieke risico's van lozingsactiviteiten worden deze vaker gecontroleerd. Daartoe wordt jaarlijks een planning gemaakt en gevolgd. Dit plan maakt onderdeel uit van het operationele jaarprogramma.

Op de meldingsplichtige lozingen wordt beperkt toezicht gehouden.

Dit laatste geldt niet voor lozingen die gerelateerd zijn aan (gemelde) grondwateronttrekkingen. Bij deze lozingen bestaat een reëel risico op schade aan het ecologische waarden van het aquatisch milieu. Op het merendeel van die lozingen wordt toegezien gecombineerd met het toezicht op de meer omvangrijkere grondwater- onttrekkingen (>5000 m3). (zie de toezichtstrategie m.b.t. de grondwateronttrekkingen)

WSHD kent circa 40 industriële bedrijven die – met vergunning - direct afvalwater lozen op oppervlaktewater zijn vergunningen verleend. Conform de toezichtstrategie waren daartoe voor 2024 62 bezoeken voor het houden van een integrale controles gepland. Door capaciteitsproblemen is de planning maar voor een deel ca. 30% (18 controles) uitgevoerd kunnen worden.

Daarbij zijn 5 overtredingen geconstateerd. Gezien het relatief lage aantal uitgevoerde controles kan en mag daar geen trend in de ontwikkeling van het naleefgedrag worden afgeleid.

De gemelde capaciteitsproblemen maakten dat ook het toezicht op gemelde activiteiten bleef achter op de prognose en planning.

De Universiteit van Utrecht heeft recent een onderzoek verricht naar het KRW-doelbereik van WSHD. Zij oordeelt dat onvoldoende ingezet is op het VTH-beheer van directe lozingen om een effectieve bijdrage te leveren aan het bereiken van KRW-doelen. De universiteit geeft de aanbeveling om extra capaciteit vrij te maken voor VTH. Vooral om lozings- situaties te inventariseren, bestaande vergunningen te actualiseren en daarop een gedegen toezicht te houden. Het gebiedsgericht opsporen van (illegale) lozingen en bronnen, en deze te stoppen door aanvullende inzet van monitoring, regulering, toezicht en handhaving wordt als effectieve maatregel gezien. Zie hoofdstuk 3 "Ontwikkelingen".

1.4.4 Toezicht agrarische sector

Toezichtstrategie (lozings-)activiteiten agrarische sector

WSHD ziet toe op lozingsactiviteiten van agrarische bedrijven. Het betreft o.a. veehouderijen, fruitteeltbedrijven, akkerbouwbedrijven, loonwerkers, boomteeltbedrijven, bollenteeltbedrijven. Bij een veelheid van activiteiten (o.a. het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) kan lozing of neerstrijken van stoffen op oppervlaktewateren plaats vinden.

Het naleefgedrag van de agrarische bedrijven is over het algemeen goed. Het nagestreefde naleefpercentage is daarom > 95%. Het toezicht is beperkt tot een niveau waarbij het goede naleefgedrag behouden blijft en waarbij de doelgroepen ruimte gegeven wordt om nieuwe regels eigen te maken. Op achterblijvers wordt extra toegezien.

In beginsel worden alle bedrijven minimaal 1 maal in de 6 jaren bezocht en integraal gecontroleerd. Koplopers en achterblijvers worden resp. minder of meer frequent bezocht. De bedrijfscontroles kennen een preventieve insteek (voorlichting, advisering en begeleiding).

In 2024 en voorgaand jaren is het accent van het toezicht meer verlegd naar gebieden waar – blijkens monitoring en metingen – zich specifieke problemen met de waterkwaliteit voordoen en waar vermoed wordt dat agrarische activiteiten daarin een rol spelen.

In afstemming met VTH-partners wordt thema- en/of projectmatig (gezamenlijk) toezicht uitgevoerd. Dergelijk toezicht kan zo nodig ten koste gaan van de uitvoering van geplande controle.

Door surveillance in het gebied wordt gecontroleerd op de naleving van regels in het veld. (bijvoorbeeld bij het met gewasbeschermingsmiddelen bespuiten van gewassen)

In 2024 is het geplande toezicht vrijwel volledig uitgevoerd. Ook kent de sector een goed naleefgedrag. De waterkwaliteit van (KRW-)waterlichamen in en rond de agrarische gebieden blijkt – afgezet tegen het gewenste KRW-doelbereik in 2027 – niet voldoende te verbeteren, mede door de aanhoudende aanwezigheid van reststoffen van gewasbeschermingsmiddelen.

De vraag is of extra inzet van VTH-middelen een impuls kan geven verbetering van die waterkwaliteit. De Universiteit van Utrecht heeft recent een onderzoek verricht naar het KRW-doelbereik van WSHD. Zij geeft de aanbeveling om extra capaciteit in te zetten op VTH-taken en daarbij de samenwerking met VTH-partners c.q. mede-waterbeheerders te versterken. Het gebiedsgericht opsporen van (illegale) lozingen en bronnen, en deze te stoppen door aanvullende inzet van monitoring, toezicht en handhaving wordt als effectieve maatregel gezien.

Samenwerking (Project Reductie gewasbeschermingsmiddelen Zuid-Hollandse Eilanden)
Eind 2023 zijn de provincie, het waterschap, de lokaal betrokken omgevingsdiensten en gemeenten en de lokale afdelingen van de koepelorganisaties LTO Noord en de KAVB (vereniging bollentelers) – ter uitvoering van de landelijke Deltaplan Agrarisch Waterbeheer – onder de naam Project Reductie gewasbeschermingsmiddelen Zuid-Hollandse Eilanden een gezamenlijk project gestart waarbij het onbedoeld lozen van gewasbeschermingsmiddelen vanuit de bollenteelt wordt tegengaan. Onderdeel van het project is het begeleiden van bollentelers bij het daartoe verbeteren van hun werkprocessen. Een aantal zogenaamde erfcoaches helpt hen daarbij.

In 2024 is gestart met de bedrijven in het beheersgebied van WSHD op Goeree Overflakkee. Onderdeel van het project is het gericht(er) monitoren op de effecten op de waterkwaliteit.

Overigens weten de toezichthouders van de omgevingsdiensten en het waterschap elkaar in de praktijk goed te vinden. Zij weten wat er in het gebied speelt en stemmen hun toezicht daarop af. Bijvoorbeeld door geregeld ook in de vroege ochtend of late avond of in het weekend controles uit te voeren.

1.4.5 Toezicht glastuinbouw

Toezichtstrategie (lozings-)activiteiten glastuinbouw

WSHD ziet toe op lozingsactiviteiten van glastuinbouwbedrijven.

Het naleefgedrag van glastuinbouwbedrijven is redelijk goed. Het nagestreefde naleefpercentage is daarom > 90%.

Een gedegen toezicht met een preventieve insteek (voorlichting, advisering en begeleiding) is en blijft nodig om het naleefgedrag op niveau te houden en/of te verbeteren. De doelgroep wordt ruimte gegeven om nieuwe regels eigen te maken. In 2024 vindt (verdere) begeleiding plaats op het (duurzaam) her- of cyclisch gebruik van proceswater en/of het lozen van afval- c.q. proceswater via een verplichte (al dan niet collectieve) voorzuivering op de gemeentelijk riolering.

In beginsel worden alle bedrijven minimaal 1 maal in de 4 jaren bezocht en integraal gecontroleerd. Koplopers en achterblijvers worden resp. minder of meer frequent bezocht. De bedrijfscontroles kennen een sterke preventieve insteek (voorlichting, advisering en begeleiding).

De waterkwaliteit van (KRW-)waterlichamen rond de glastuinbouwbedrijven blijkt – afgezet tegen het gewenste KRW-doelbereik in 2027 - niet voldoende te verbeteren, mede door de aanhoudende aanwezigheid van reststoffen van gewasbeschermingsmiddelen. De vraag is of extra inzet van monitoring en/of VTH-middelen een impuls kan geven verbetering van die waterkwaliteit. De Universiteit van Utrecht heeft recent een onderzoek verricht naar het KRW-doelbereik van WSHD. Zij geeft de aanbeveling om extra capaciteit in te zetten op monitoring in relatie tot de uitvoering van VTH-taken. Het gebiedsgericht opsporen van (illegale) lozingen en bronnen, en deze te stoppen door aanvullende inzet van monitoring, toezicht en handhaving wordt als effectieve maatregel gezien. Zie hoofdstuk 3 "Ontwikkelingen".

Omdat lozingen vanuit de glastuinbouw de afgelopen jaren zijn gesaneerd en nu voor een belangrijk deel op gemeentelijke rioleringen plaatsvinden (zgn. indirecte lozingen), wordt bij het toezicht nauw samengewerkt met de betrokken omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten voeren de VTH-taken m.b.t. de indirecte lozingen uit namens de provincie (voor complexe lozingen) en de gemeenten (voor de overige lozingen).

1.4.6 Toezicht indirecte lozingen

Toezichtstrategie bedrijfsmatige afvalwaterlozingen op gemeentelijke rioleringen

Het VTH-beheer van lozingen van afvalwater op gemeentelijke rioleringen berust bij de omgevingsdiensten, e.e.a. in opdracht van de bevoegde gezagen, t.w. de provincie (voor complexe lozingen) en de gemeenten (voor de overige lozingen).

Het waterschap heeft belang bij een goed VTH-beheer. Het via de gemeentelijke rioleringen verzamelde afvalwater wordt ter zuivering aangeleverd bij de door het waterschap in beheer zijnde rwzi's. Een goed VTH-beheer biedt bescherming aan het functioneren van die rwzi's. Bovendien biedt een goed VTH-beheer bescherming aan de kwaliteit van het oppervlaktewater waarop een rwzi het (deels) gezuiverde water loost.

Vanaf 2020 ondersteunt WSDH de omgevingsdiensten bij het toezicht op indirecte lozingen. Het betreft toezicht op lozingen die relevant zijn voor de goede werking van de rwzi's.

Jaarlijks stemt WSHD zijn controleprogramma af met de omgevingsdiensten. Het toezicht vindt risicogestuurd plaats. Zo wordt vooral toezicht gehouden op relevante lozingen in de bedieningsgebieden van kwetsbare rwzi's.

Koplopers en achterblijvers worden resp. minder of meer frequent bezocht.

Bovendien wordt continu bemonsterd, gemeten en gemonitord (zowel door bedrijven als de betrokken overheden) op geloosde stoffen en de kwaliteit van het bij de rwzi's ter zuivering aan geleverde afvalwater (het zgn., effluent). Op basis van de verzamelde data wordt het toezicht zo nodig direct bijgestuurd (flexibele planning).

WSHD is niet bevoegd om handhavend op treden bij overtredingen (o.a. illegale lozingen e.d.). Zo nodig verzoekt WSHD de omgevingsdiensten om namens het bevoegd gezag handhavend op te treden.

Tot 2020 leidde een ontoereikend VTH-beheer van de indirecte lozingen geregeld tot verstoring van de werking van de werking van rwzi's van het waterschap. E.e.a. met (hoge) herstelkosten – voor het waterschap – tot gevolg. Dat was reden voor WSHD om de omgevingsdiensten te ondersteunen bij de uitvoering van het toezicht. Daardoor is het aantal versturende incidenten op rwzi's nu vrijwel nihil. In die zin is de geboden ondersteuning effectief gebleken.

Het idee was en is om de geboden ondersteuning aan de omgevingsdiensten af te bouwen zodra zij hun VTH-beheer van indirecte lozingen op orde hebben. Door het Rijk (het Ministerie van Infrastructuur en Water) en de provincie Zuid-Holland wordt daar inmiddels nadrukkelijk op aangestuurd. De omgevingsdiensten zetten goede stappen om hun capaciteit (qua omvang, kennis en kunde) op niveau te brengen. Maar door praktische problemen, zoals de krapte op de arbeidsmarkt, lijkt het nog geruime tijd te gaan duren voordat dit doel bereikt kan worden. Bovendien heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het voorstel gedaan om het VTH-beheer van indirecte lozingen voor een belangrijk deel (weer) bij de waterschappen onder te brengen.

De provincie is eind 2023 gestart om met alle waterbeheerders (en VTH-partners) binnen de provincie een gezamenlijk probleemanalyse uit te voeren m.b.t. de effecten van indirecte lozingen op het KRW-doelbereik binnen onze provincie. Die probleemanalyse is inmiddels vergevorderd en biedt uiteindelijk (per gebied waar een rwzi het afvalwater zuivert) in scherp inzicht in lozingslocaties, de omvang en samenstelling van lozingen en de bestaande VTH-regulering daarvan. Op basis daarvan zal een gezamenlijk uitvoeringsprogramma VTH voor indirecte lozingen worden opgesteld. Begin 2025 zullen de betrokken waterbeheerders daartoe – op voorstel en instigatie van de provincie – een overeenkomst (i.c. een "convenant grip op indirecte lozingen") aangaan.

De probleemanalyse blijkt qua verzamelde en geanalyseerde gegevens ook zeer bruikbaar voor een nadere prioritering op het VTH-beheer van directe lozingen (!). Bijvoorbeeld m.b.t. het actualisering van vergunningplichtige lozingen.

1.4.7 Toezicht bodemkwaliteit (deponeren stoffen op waterbodems)

Bij de uitvoering van alle slootdempingen wordt hierop gecontroleerd. In 2024 zijn daarbij geen overtredingen van regels geconstateerd. Zie onder paragraaf 3.4 Waterkwantiteit waar gerapporteerd wordt over het toezicht op vergunde en illegale slootdempingen.

Met de Plas van Heenvliet heeft WSHD één zg. verontdiepingsplas in beheer waarin en waarlangs het storten van partijen grond met reststoffen werden en worden gedeponeerd. In het verleden nabij deze plas gedeponeerde thermisch verontreinigde grond is door uitlogging in het (grond)water problematisch. Samen met de met de betrokken andere overheden zijn passende maatregelen genomen en wordt de kwaliteit van het omliggende oppervlaktewater en het onderliggende grondwater gemonitord.

1.4.8 Toezicht op lozingen van onttrokken grondwater

Het toezicht op deze lozingen is gekoppeld aan het toezicht op grondwateronttrekkingen. Dit toezicht richt zich primair op de bescherming van de grondwaterlichamen qua kwantiteit (o.a. beheersing grondwaterpeil) en qua kwaliteit van het grondwater (o.a. ten behoeve van het gebruik van grondwater voor de verwerking tot drinkwater). In paragraaf 3.3.3 wordt het toezicht op de grondwateronttrekkingen nader toegelicht.

Bij een deel van de grondwateronttrekkingen wordt het onttrokken grondwater direct (geheel of gedeeltelijk) geloosd op het oppervlaktewater. Bij deze lozingen bestaat een reëel risico op onomkeerbare schade aan het ecologische waarden van het aquatisch milieu. Daarom wordt aan het toezicht op deze lozingen een hoge prioriteit geven.

Toezichtstrategie lozingen grondwater

Dit toezicht is gekoppeld aan het toezicht op grondwateronttrekkingen (zie paragraaf 6.42)

Op het merendeel van de lozingen wordt toegezien gecombineerd met het toezicht op de meer omvangrijkere grondwater- onttrekkingen.

Op meldingsplichtige grondwateronttrekkingen wordt in beperkte mate toegezien. Indien daarbij lozingen van grondwater op oppervlaktewater zijn voorzien, dan wordt daar een toegesneden toezicht op uitgeoefend. De betrokken vakspecialist beoordeelt daartoe de ontvangen (start)meldingen van voorgenomen grondwateronttrekkingen. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke eigenschappen en functies van de gebieden.

Ook hier wordt rekening gehouden met eerder getoond naleefgedrag door betrokken bedrijven.

Als toezichthouders (van de afdelingen VTH en Beheer en Onderhoud) in het veld verkleuringen van oppervlaktewater constateren, melden zij dit bij de vakspecialist grondwater van de afdeling VTH.

1.5 Domein Waterkwantiteit (voldoende water)

In lijn met Waterbeheerprogramma 2022-2027 van WSHD is VTH ingezet voor het goed functioneren van het watersysteem ten behoeve van de bestaande en toekomstige gebruiksfuncties binnen het beheersgebied. VTH heeft hier in 2024 aan bijgedragen door:

- Bij alle (voor)overleggen nadrukkelijk aandacht te vragen voor het behoud en/of de duurzame ontwikkeling van een robuust watersysteem dat opgewassen is tegen klimaatverandering (gericht op de verbeterdoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water). Alle vergunning- en adviesaanvragen zijn getoetst aan de gevolgen voor de het de watersystemen. In alle afgegeven vergunning zijn voorwaarden, voorschriften en beperkingen gesteld die het (ook toekomstig) goed functioneren van de (grond)watersystemen.
- Gericht te controleren of de gestelde regels voor activiteiten in, op en nabij de watersystemen goed worden nageleefd.
- Periodiek te controleren of onderhoudsplichtigen het te verrichten onderhoud tijdig en voldoende hebben uitgevoerd.
- Handhavend op te treden als een ongewenste situatie na constatering niet verbetert of niet wordt aangepast.

1.5.1 Vergunningen, meldingen en adviezen domein waterkwantiteit

Onderstaand overzicht vermeldt de aantallen ontvangen vergunningaanvragen, verleende vergunningen, ontvangen meldingen en gevraagde en afgegeven adviezen en de aantallen die relevant zijn (geweest) voor de bescherming en/of verbetering van het watersysteem.

	Totaal in 2024	Bijdragend aan voldoende water
Vergunningaanvragen	1548	
Waarvan verleend	1159	
Meldingen lozingsactiviteiten	2488	
Adviezen	1918	

N.B. in zaaksysteem zijn niet alle aanvragen gelabeld aan een domein c.q. asset.

De verleende vergunningen betreffen activiteiten binnen de invloedsfeer van de watersystemen.

Een deel van de vergunningen, adviezen en toetsen richten zich op de ruimtelijke herinrichting van gebieden en de daartoe benodigde wijziging van het inliggende watersysteem.

De gemelde activiteiten zijn relatief beperkt van omvang en/of invloed. Bij de uitvoering van meldingsplichtige activiteiten moet worden voldaan aan algemene regels.

1.5.2 Toezicht domein waterkwantiteit

Het toezicht op de naleving van regels m.b.t. de waterkwantiteit is belegd bij de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud.

Het toezicht op grondwateronttrekkingen (en gerelateerde lozingen) wordt uitgevoerd door de afdeling VTH. Alleen het toezicht op de meldingsplichtige grondwateronttrekkingen van geringe omvang (<5.000 m³) berust bij de afdeling Beheer en Onderhoud.

In 2024 werd het geplande toezicht plaats volgens een prioritering, met onderscheid tussen hoog, midden en laag geprioriteerde activiteiten, zoals vermeld in de onderstaande tabel, en de volgens – mede op die prioritering gebaseerde – specifieke toezichtstrategieën m.b.t. doelgroepen zoals in deze paragraaf worden vermeld.

Prioriteiten uitvoering toezicht 2024 Waterkwantiteit

Hoog Prioritair
• Dempingen watergangen (incl. compensatie verlies waterberging) • Activiteiten die waterpeil beïnvloeden (bij droogte of afvoerproblemen) • Alle vergunde grondwateronttrekkingen
Middel prioritair
• Onderhoud watergangen, incl. taluds en duikers • Het leggen en verwijderen van kabels en leidingen (zowel vergunningplichtige als meldingsplichtige activiteiten) • Het vrijhouden van obstakels van onderhoudsstroken van watergangen die bij het waterschap in onderhoud zijn • Grondwateronttrekkingen (algemene regels)
Laag Prioritair
• Beschoeiingen zowel vergunningplichtige als meldingsplichtige activiteiten • Het leggen en verwijderen van kabels en leidingen (zowel vergunningplichtige als meldingsplichtige activiteiten) • Aanleg bruggen • Steigers • Graven nieuw oppervlaktewater (niet vanuit compensatieplicht) • Grondwateronttrekkingen (algemene regels) (< 50.000 m3)

Overzicht van het voor 2024 geplande toezicht en het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht, in aantallen controles en het geconstateerde naleefpercentage als indicatie van het naleefgedrag.

Vergunningen verschillen qua inhoud en complexiteit. Een complexere vergunning kan meerdere activiteiten m.b.t. meerdere beheersobjecten (watergangen, waterkeringen en waterschapswegen) reguleren. Ook zijn er belangrijke verschillen de duur van de uitvoering van vergunde activiteiten. De aanleg van complexe infrastructurele werken kan jaren in beslag nemen.

Aan vergunningen kunnen periodieke verplichtingen verbonden zijn, bijvoorbeeld periodieke metingen en rapportage. Ook op de naleving van die verplichtingen moet worden gecontroleerd.

Wat betreft de afgegeven vergunningen geldt dat een belangrijk deel daarvan meerdere activiteiten reguleert op, in, onder of nabij zowel watergangen, als waterkeringen en als wegen. Binnen de bestaande registraties worden afgegeven vergunningen (nog) geregeld niet of niet juist gekoppeld aan alle betrokken (meerdere) beheersobjecten. Daarom zit in de onderstaande rapportage een beperkte foutmarge.

1.5.3 Toezicht watergangen (oppervlaktewater)

	Prognose of gepland aantal controles 2024	Daadwerkelijk aantal controles 2024	Aantal controles met overtreding	Gerealiseerd naleef- percentage (naleef- gedrag)
Toeziht vergunde activiteiten (BO)		916		
Toeziht gemelde activiteiten		1262		
Toeziht op onderhoud watergangen door derden onderhoudsplichtigen				

Toezichtstrategie activiteiten op, in en nabij watergangen

N.B. de uitvoering van dit toezicht ligt de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud

WSHD zie toe op alle o.g.v. de Waterschapsverordening gereguleerde activiteiten op, in en nabij watergangen.

In beginsel worden alle vergunningplichtige activiteiten gecontroleerd bij de uitvoering en oplevering daarvan.

Wat betreft de intensiteit van toezicht op gemelde activiteiten is hiervoor vermelde algemene prioritering leidend. Deze activiteiten worden beperkt of slechts steekproefsgewijs gecontroleerd.

De watergangen worden door de afdeling Beheer en Onderhoud periodiek geïnspecteerd op de staat van onderhoud (o.a. ter voorbereiding op de uitwerking van onderhoudsplannen en -bestekken). Deze inspecties worden – *en passant* – ook benut voor het houden toezicht op de naleving van regels (verboden).

De afdeling Beheer en Onderhoud voert (onder de naam "Schouw") ook controles uit op de naleving van de verplichtingen van eigenaren en/of gebruikers voor het onderhouden van de zgn. overige watergangen en watergangen die bij andere instanties in onderhoud zijn, zoals spoorloten die onderhouden worden door de spoorwegbeheerder.

Bij de hiervoor genoemde stelselmatige controles wordt bijvoorbeeld gelet op illegale vergravingen en slootdempingen. Maar ook op het van obstakels vrijhouden van onderhoudsstroken langs watergangen die bij WSHD in onderhoud zijn.

Met deze toegepaste intensiteit van toezicht blijkt het naleefgedrag over het algemeen goed tot zeer goed (naleefpercentage >95%).

Overtreders worden door de toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud aangesproken op hun gedrag. Als zij (blijven) nalaten aan de ongewenste situatie een einde te maken dan wordt de afdeling VTH gevraagd handhavend op te treden tegen de overtreders of nalatige.

Gezien het bereikte naleefgedrag lijkt het toezicht effectief en op orde. Er worden relatief weinig overtredingen geconstateerd. De betrokken toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud zijn echter kritisch op de mate waarin zij in staat worden gesteld om een gedegen toezicht te houden. Zij signaleren knelpunten in de beschikbare tijd. Daarnaast wijzen zij op de effecten van deregulering waarbij meer activiteiten onder algemene regels (= meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht) en een algemene zorgplicht. Die regulering verlangt van hen extra toetsingen (bijvoorbeeld, zoals voorkomt, de beoordeling of voor een gemelde en gestarte activiteit eigenlijk een vergunning had moeten worden aangevraagd en verleend). Ook het omgaan met zorgplichten maakt het voor toezichthouders niet makkelijker. Het vergt extra kennis en kunde om te beoordelen of een activiteit wel of niet in strijd is met een zorgplichtartikel. Voor een advies kunnen zijn bij de afdeling Kennis en Advies terecht.

Gelet op tijdsdruk wordt voorrang gegeven aan uitvoering toezicht boven het tijdig en volledig registreren van bevindingen. Bij afgehandelde toezichtzaken is vaak niet duidelijk "hoe" de zaak afgehandeld is. Daarmee maakt de registratie niet duidelijk in hoeverre het gesignaleerde en gevoelde tekort daadwerkelijk afbreuk doet aan de kwaliteit van het benodigde toezicht. Het feit dat weinig overtredingen worden geregistreerd (in vergelijking met andere waterschappen, via de jaarlijks Waterschapsspiegel) wijst hier mogelijk op.

De reguliere onderhoudsinspecties (ook de schouw) staan garant voor regelmatig controle op het stelsel en daarmee wordt voldaan aan het vereiste van een redelijke mate van toezicht.

1.5.4 Toezicht grondwateronttrekkingen

	Prognose of gepland aantal controles 2024	Daadwerkelijk aantal controles 2024	Aantal controles met overtreding	Gerealiseerd naleef- percentage (naleef- gedrag)
Toezicht vergunde activiteiten (VTH)	345	306	6	>95%
Toezicht gemelde activiteiten (VTH)	1200	1262		>95%
Toezicht gemelde activiteiten <5.000 m3 (BO)	171	171		0

Toezichtstrategie grondwateronttrekkingen

WSHD zie toe op alle o.g.v. de Waterschapsverordening gereguleerde activiteiten. Zo ook de onttrekkingen van grondwater. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de afdeling VTH. De afdeling Beheer en Onderhoud ziet toe op de juiste uitvoering van de kleinere, meldingsplichtige grondwateronttrekkingen (>5.000m3).

In beginsel worden alle vergunningplichtige, grotere grondwateronttrekkingen gecontroleerd bij de uitvoering en oplevering daarvan.

Gemelde c.q. meldingsplichtige onttrekkingen van meer dan 50.000 m3 per jaar worden voor een deel (25 tot 50%) gecontroleerd tijdens de uitvoering van het werk.

Overige gemelde onttrekkingen worden beperkt, steekproefsgewijs gecontroleerd (d.w.z. 5 tot 10%).

Er wordt daarbij onderscheid gemaakt met de uitvoering door bedrijven (vooral bronneerders) en door particulieren (die veelal minder goed bekend zijn met de regels).

Bij het toezicht op betrokken bedrijven wordt rekening gehouden met het bekende naleefgedrag van de bedrijven. Op de activiteiten van "achterblijvers" wordt frequent(er) toezicht gehouden.

Het naleefgedrag is over de laatste jaren goed tot zeer goed. Er wordt een naleefpercentage van >92,5% nagestreefd.

N.B. Aan een deel van de grondwateronttrekkingen zijn lozingen van het grondwater op oppervlaktewater verbonden. Bij deze lozingen bestaat een reëel risico op schade aan het ecologische waarden van het aquatisch milieu.

Nu wordt er op meldingsplichtige grondwateronttrekkingen in beperkte mate toegezien. Indien daarbij lozingen van grondwater op oppervlaktewater zijn voorzien, dan wordt daar een toegesneden toezicht op uitgeoefend. De betrokken vakspecialist beoordeelt daartoe de ontvangen (start)meldingen van voorgenomen grondwateronttrekkingen en houdt daarbij rekening met de specifieke eigenschappen en functies van de gebieden.

Als toezichthouders (van de afdelingen VTH en Beheer en Onderhoud) in het veld verkleuringen van oppervlaktewater constateren, melden zij dit bij de vakspecialisten waterkwaliteit en grondwater van de afdeling VTH.

In 2024 zijn de beoogde doelen bereikt qua het houden van toezicht qua prioritering, planning en doelen nalevingsgedrag.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Aan de waterschappen is als beheerders van de grondwaterlichamen binnen hun beheersgebieden een nieuwe, extra taak toebedeeld: het beheer van de grondwaterkwaliteit. Dat betekent dat het waterschap bij het toelaten van grondwateronttrekkingen de voorgenomen onttrekkingen zal moeten toetsen op de effecten daarvan op (naast de kwantiteit) ook de kwaliteit van het betrokken grondwaterlichaam. Via vergunningverlening is daar in 2024 al op ingespeeld. Zodoende wordt bij de uitvoering van vergunde onttrekkingen ook toezicht gehouden op de naleving van hiervoor gestelde vergunningvoorschriften. De afdeling VTH monitort in 2024 en 2025 in hoeverre deze extra taak ook leidt tot extra werkzaamheden (in uren).

Dat laatst gebeurt ook in het licht van de aangekondigde nieuwe wetgeving m.b.t. het (VTH-)beheer van grondwateronttrekkingen. De verwachte aanscherping van het beheersregime (o.a. door strakkere regulering en vergaande registratieverplichtingen voor zowel de onttrekkers als de beheerders) zal leiden tot een extra werklast voor het VTH-beheer. Met name wat betreft het toezicht.

WSHD bereidt een algehele herziening van zijn beheersvisie, beleidskaders, regels en beleidsregels m.b.t. grondwaterbeheer voor. In hoofdstuk .. "ontwikkelingen van de nota Prioriteiten in uitvoering VTH-taken 2025-2027 wordt hier nader op ingegaan.

Bij de interne evaluatie van het toezicht is vanuit de afdeling Beheer en Onderhoud is gevraagd om te overwegen om alle toezicht op grondwateronttrekkingen te beleggen bij de afdeling VTH. Komend jaar zal deze optie – ook in het licht van de organisatieontwikkeling en de binnen dit verandertraject uit te voeren toedeling van taken naar (nieuw te vormen) afdelingen – worden overwogen.

De voorziene aanscherping van het beheersregime biedt wellicht ook de mogelijkheid om ook minder omvangrijke lozingen van onttrokken grondwater op een praktische wijze te gaan belasten met zuiveringsheffingen en verontreinigingsheffingen.

1.6 Domein Waterveiligheid (veilige dijken en duinen)

We bieden blijvende bescherming tegen overstromingen voor de burgers in ons gebied. Dit doen we robuust waar het moet, natuurlijk waar het kan en slim waar het loont. We realiseren meerwaarde waar dat mogelijk is, maar doen hierbij geen concessies aan de veiligheid. VTH levert een bijdrage aan deze in Waterbeheerprogramma 2022-2027 vastgestelde ambitie. VTH heeft hier in 2024 aan bijgedragen door:

- Bij alle (voor)overleggen nadrukkelijk aandacht te vragen voor het behoud en/of de duurzame versterking van waterkeringen. Alle vergunning- en adviesaanvragen zijn getoetst aan de gevolgen voor de waterveiligheid. In alle afgegeven vergunningen zijn voorwaarden, voorschriften en beperkingen gesteld die het (ook toekomstig) goed functioneren van dijken en duinen.
- Gericht te controleren of de gestelde regels voor activiteiten in, op en nabij de watersystemen goed worden nageleefd.
- Periodiek te controleren of onderhoudsplichtigen het te verrichten onderhoud tijdig en voldoende hebben uitgevoerd.
- Handhavend op te treden als een ongewenste situatie na constatering niet verbetert of niet wordt aangepast.

1.6.1 Vergunningen, meldingen en adviezen waterveiligheid (veilige dijken en duinen)

Onderstaand overzicht vermeldt de aantallen ontvangen vergunningaanvragen, verleende vergunningen, ontvangen meldingen en gevraagde en afgegeven adviezen en de aantallen die relevant zijn (geweest) voor de bescherming en/of verbetering van de waterkeringen.

	Totaal in 2024	Bijdragend aan voldoende water
Vergunningaanvragen	1548	
Waarvan verleend	1159	
Meldingen lozingsactiviteiten	2488	
Adviezen	1918	

N.B. in zaaksysteem zijn niet alle aanvragen gelabeld aan een domein c.q. asset.

De verleende vergunningen betreffen activiteiten binnen de invloedssfeer van de waterkeringen.

Een deel van de vergunningen, adviezen en toetsen richten zich op de ruimtelijke herinrichting van gebieden en de eventueel daartoe benodigde wijziging van de sterkte, vormgeving en/of ligging van de waterkeringen.

De gemelde activiteiten zijn relatief beperkt van omvang en/of invloed. Bij de uitvoering van meldingsplichtige activiteiten moet worden voldaan aan algemene regels.

Met name overleg over (voorgenomen) grote infrastructurele werken en/of (bijbehorende) ruimtelijke plannen vergen een groot tijdsbeslag voor (voor)overleg en advisering aan externe en interne partijen. Van belang is dat WSHD tijdig wordt betrokken bij het plannen van grote infrastructurele werken en de daartoe benodigde ruimtelijke maatregelen.

1.6.2 Toezicht waterveiligheid (veilige dijken en duinen)

Het toezicht op de naleving van regels m.b.t. de waterveiligheid is belegd bij de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud.

In 2024 werd het geplande toezicht plaats volgens een prioritering, met onderscheid tussen hoog, midden en laag geprioriteerde activiteiten, zoals vermeld in de onderstaande tabel, en de volgens – mede op die prioritering gebaseerde – specifieke toezichtstrategieën m.b.t. doelgroepen zoals in deze paragraaf worden vermeld.

Prioriteiten uitvoering toezicht 2024 Waterveiligheid

Hoog Prioritair
• Coupures* (afsluitbare openingen in waterkeringen, bijvoorbeeld bij tunnels) • Ingravingen in de kernzones van primaire waterkeringen en boezemwaterkeringen • Het aanbrengen of verwijderen van obstakels, bouwwerken in primaire waterkeringen en boezemwaterkeringen • Het aanbrengen of verwijderen van kabels en leidingen in primaire waterkeringen en boezemwaterkeringen
Middel prioritair
• Ingravingen in de kernzones van overige (regionale) waterkeringen de kernzones van primaire waterkeringen en boezemwaterkeringen • De staat van onderhoud van dijkgraslanden en dijkbekledingen op de primaire waterkeringen (waarborgen conditie beschermende functie dijkbekleding tegen golfaanslag in het stormseizoen) • Het aanbrengen of verwijderen van kabels en leidingen in de overige (regionale) waterkeringen
Laag Prioritair
• De staat van onderhoud dijkgrasland en dijkbekledingen regionale waterkeringen • Bemesten dijken • Het aanbrengen en verwijderen van voorwerpen (losse objecten) en opslag (stoffen) op dijken.

Toezichtstrategie activiteiten op, in en nabij waterkeringen

N.B. de uitvoering van dit toezicht ligt de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud

WSHD zie toe op alle o.g.v. de Waterschapsverordening gereguleerde activiteiten op, in en nabij watergangen.

In beginsel worden alle vergunningplichtige activiteiten gecontroleerd bij de uitvoering en oplevering daarvan.

Wat betreft de intensiteit van toezicht op gemelde activiteiten is hiervoor vermelde algemene prioritering leidend. Deze activiteiten worden beperkt of slechts steekproefsgewijs gecontroleerd.

Alle waterkeringen worden door de afdeling Beheer en Onderhoud periodiek geïnspecteerd op de staat van onderhoud (o.a. ter voorbereiding op de uitwerking van onderhoudsplannen en -bestekken). Deze inspecties worden – en passant – ook benut voor het houden toezicht op de naleving van regels (verboden).

De afdeling Beheer en Onderhoud voert (onder de naam "Schouw") ook controles uit op de naleving van de verplichtingen van eigenaren en/of gebruikers voor het verrichten van het gewoon of dagelijks onderhoud waterkeringen voor zover dit aan hen is toebedeeld.

Bij de hiervoor genoemde stelselmatige controles wordt bijvoorbeeld gelet op illegale activiteiten op, in en nabij de dijken. Maar ook op het van obstakels vrijhouden van dijkgraslanden die bij WSHD in onderhoud zijn.

Met deze toegepaste intensiteit van toezicht blijkt het naleefgedrag over het algemeen goed tot zeer goed (naleefpercentage >95%).

Overtreders worden door de toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud aangesproken op hun gedrag. Als zij (blijven) nalaten aan de ongewenste situatie een einde te maken dan wordt de afdeling VTH gevraagd handhavend op te treden tegen de overtreders of nalatige.

N.B. de periodieke, stelselmatige onderhoudsinspecties van Beheer lenen zich goed om het toezicht op de naleving van regels en passant mee te nemen.

Gezien het bereikte naleefgedrag lijkt het toezicht effectief en op orde. Er worden relatief weinig overtredingen geconstateerd. De betrokken toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud zijn echter kritisch op de mate waarin zij in staat worden gesteld om een gedegen toezicht te houden. Zij signaleren knelpunten in de beschikbare tijd. Daarnaast wijzen zij op de effecten van deregulering waarbij meer activiteiten onder algemene regels (= meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht) en een algemene zorgplicht. Die regulering verlangt van hen extra toetsingen (bijvoorbeeld, zoals voorkomt, de beoordeling of voor een gemelde en gestarte activiteit eigenlijk een vergunning had moeten worden aangevraagd en verleend). Ook het omgaan met zorgplichten maakt het voor toezichthouders niet makkelijker. Het vergt extra kennis en kunde om te beoordelen of een activiteit wel of niet in strijd is met een zorgplichtartikel. Voor een advies kunnen zijn bij de afdeling Kennis en Advies terecht.

Gelet op tijdsdruk wordt voorrang gegeven aan uitvoering toezicht boven het tijdig en volledig registreren van bevindingen. Bij afgehandelde toezichtzaken is vaak niet duidelijk "hoe" de zaak afgehandeld is. Daarmee maakt de registratie niet duidelijk in hoeverre het gesignaleerde en gevoelde tekort daadwerkelijk afbreuk doet aan de kwaliteit van het benodigde toezicht. Het feit dat weinig overtredingen worden geregistreerd (in vergelijking met andere waterschappen, via de jaarlijks Waterschapsspiegel) wijst hier mogelijk op.

De reguliere onderhoudsinspecties (ook de schouw) staan garant voor regelmatige controle op het stelsel en daarmee wordt voldaan aan het vereiste van een redelijke mate van toezicht.

1.7 Domein Wegen

Zoals het Wegenbeheerplan 2022-2027 aangeeft zorgen wij ervoor dat gebruikers ons netwerk van wegen en fietspaden veilig kunnen gebruiken. Dat doen we door de gewenste functie, het gebruik en de vormgeving op elkaar af te stemmen. Bovendien bieden we bereikbaarheid overeenkomstig de functie die onze wegen en fietspaden hebben binnen het totale infrastructuurnetwerk. VTH is ingezet om een goed en veilig gebruik van de bij het waterschap in beheer zijnde wegen en fietspaden te borgen en daarmee een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Wegenbeheerplan 2022-2027 van WSHD.

VTH heeft dit in 2024 gedaan door:

- Bij alle (voor)overleggen nadrukkelijk aandacht te vragen voor het behoud of de ontwikkeling van de functies van de wegen en/of de duurzame inrichting daarvan. Alle vergunning- en adviesaanvragen zijn getoetst aan de gevolgen voor de wegen en fietspaden. In alle afgegeven vergunning zijn voorwaarden, voorschriften en beperkingen gesteld die het (ook toekomstig) goed functioneren en het veilig gebruik van de wegen borgen.
- Gericht te controleren of de gestelde regels voor activiteiten in, op en nabij de wegen en de fietspaden goed worden nageleefd.
- Handhavend op te treden als een ongewenste situatie na constatering niet verbetert of niet wordt aangepast.

1.7.1 Vergunningen, meldingen en adviezen Wegen

Onderstaand overzicht vermeldt de aantallen ontvangen vergunningaanvragen, verleende vergunningen, ontvangen meldingen en gevraagde en afgegeven adviezen en de aantallen die relevant zijn (geweest) voor de bescherming en/of verbetering van de wegen.

	Totaal in 2024	Bijdragend aan bescherming belangen waterschapswegen
Vergunningaanvragen	1548	
Waarvan verleend	1159	
Meldingen lozingsactiviteiten	2488	
Adviezen	1918	

N.B. in zaaksysteem zijn niet alle aanvragen gelabeld aan een domein c.q. asset

De verleende vergunningen betreffen activiteiten binnen de invloedssfeer van de wegen en de fietspaden.

Een deel van de vergunningen, adviezen en toetsen richten zich op de ruimtelijke herinrichting van gebieden en de daartoe benodigde wijziging van het wegensstelsels t.b.v. de bereikbaarheid c.q. ontsluiting van gebieden.

De gemelde activiteiten zijn relatief beperkt van omvang en/of invloed. Bij de uitvoering van meldingsplichtige activiteiten moet worden voldaan aan algemene regels.

1.7.2 Toezicht Wegen

Het toezicht op de naleving van regels m.b.t. wegen en fietspaden is belegd bij de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud.

In 2024 werd het geplande toezicht plaats volgens een prioritering, met onderscheid tussen hoog, midden en laag geprioriteerde activiteiten, zoals vermeld in de onderstaande tabel, en de volgens – mede op die prioritering gebaseerde – specifieke toezichtstrategieën.

Prioriteiten uitvoering toezicht 2024 Wegen en fietspaden

Hoog Prioritair
• Wegvervuiling (bijv. bij uitrijden oogsten in het najaar) • Ingravingen in de wegen (rijbanen) (ook t.b.v. aanleggen en verwijderen van kabels en leidingen) • Uitvoering verkeersmaatregelen bij tijdelijke werken door aannemers (veelal bij vergunde activiteiten op en langs wegen)
Middel prioritair
• Vrijhouden wegen en bermen van obstakels (incl. tijdelijke opslag landbouwproducten en bouwmaterialen) • Onderhoud beplanting langs wegen en fietspaden (snoeien overhangende takken van bomen en struiken)

Toezichtstrategie activiteiten op, in en nabij wegen en fietspaden

N.B. de uitvoering van dit toezicht ligt de betrokken teams van de afdeling Beheer en Onderhoud

WSHD zie toe op alle o.g.v. de Waterschapsverordening gereguleerde activiteiten op, in en nabij de door het waterschap beheerde wegen en fietspaden.

In beginsel worden alle vergunningplichtige activiteiten gecontroleerd bij de uitvoering en oplevering daarvan.

Wat betreft de intensiteit van toezicht op gemelde activiteiten is hiervoor vermelde algemene prioritering leidend. Deze activiteiten worden beperkt of slechts steekproefsgewijs gecontroleerd.

Alle wegen en fietspaden worden door de afdeling Beheer en Onderhoud periodiek geïnspecteerd op de staat van onderhoud (o.a. ter voorbereiding op de uitwerking van onderhoudsplannen en -bestekken). Deze inspecties worden – en passant – ook benut voor het houden toezicht op de naleving van regels (verboden).

Bij de hiervoor genoemde stelselmatige controles wordt bijvoorbeeld gelet op illegale activiteiten op, in en nabij de wegen en fietspaden.

Als de (weers)omstandigheden daartoe aanleiding geven wordt extra gelet c.q. gesurveilleerd op verontreiniging van wegen.

Met deze toegepaste intensiteit van toezicht blijkt het naleefgedrag over het algemeen goed tot zeer goed (naleefpercentage >95%).

Overtreders worden door de toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud aangesproken op hun gedrag. Als zij (blijven) nalaten aan de ongewenste situatie een einde te maken dan wordt de afdeling VTH gevraagd handhavend op te treden tegen de overtreders of nalatige.

N.B. de periodieke, stelselmatige onderhoudsinspecties van Beheer lenen zich goed om het toezicht op de naleving van regels en passant mee te nemen.

Gezien het bereikte naleefgedrag lijkt het toezicht effectief en op orde. Er worden relatief weinig overtredingen geconstateerd. De betrokken toezichthouders van de afdeling Beheer en Onderhoud zijn echter kritisch op de mate waarin zij in staat worden gesteld om een gedegen toezicht te houden. Zij signaleren knelpunten in de beschikbare tijd. Daarnaast wijzen zij op de effecten van deregulering waarbij meer activiteiten onder algemene regels (= meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht) en een algemene zorgplicht. Die regulering verlangt van hen extra toetsingen (bijvoorbeeld, zoals voorkomt, de beoordeling of voor een gemelde en gestarte activiteit eigenlijk een vergunning had moeten worden aangevraagd en verleend). Ook het omgaan met zorgplichten maakt het voor toezichthouders niet makkelijker. Het vergt extra kennis en kunde om te beoordelen of een activiteit wel of niet in strijd is met een zorgplichtartikel. Voor een advies kunnen zijn bij de afdeling Kennis en Advies terecht.

Gelet op tijdsdruk wordt voorrang gegeven aan uitvoering toezicht boven het tijdig en volledig registreren van bevindingen. Bij afgehandelde toezichtzaken is vaak niet duidelijk "hoe" de zaak afgehandeld is. Daarmee maakt de registratie niet duidelijk in hoeverre het gesignaleerde en gevoelde tekort daadwerkelijk afbreuk doet aan de kwaliteit van het benodigde toezicht. Het feit dat weinig overtredingen worden geregistreerd (in vergelijking met andere waterschappen, via de jaarlijks Waterschapsspiegel) wijst hier mogelijk op.

De reguliere onderhoudsinspecties staan garant voor regelmatige controle op de wegen en fietspaden en daarmee wordt voldaan aan het vereiste van een redelijke mate van toezicht.

1.8 Domein Vaarwegen

WSHD beheert 7 vaarwegen. Deze vaarwegen worden vooral bij mooi weer in de zomermaanden meer of minder intensief bevaren met pleziervaartuigen en als zwem en viswater gebruikt. Op één van de vaarwateren vind ook beroepsvaart plaats.

In 2024 is gestart met het actualiseren van het vaarwegenbeleid. Zo is er een algemeen Beleidskader c.q. -visie op het vaarwegbeheer door WSHD in voorbereiding, met daaraan gekoppeld een nieuwe Vaarwegenverordening en bijbehorende beleidsregels voor het geven van ontheffingen van de in de verordening vermelde ge- en verboden. Ook bestaande verkeersbesluiten worden geactualiseerd. In 2024 is een nieuw verkeersbesluit voor het varen op het Brielse Meer vastgesteld. In 2025 en 2026 volgen verkeersbesluiten voor de overige vaarwegen.

Ook de aanwezige nautische bebording op de vaarwegen wordt geïnventariseerd en waar nodig vernieuwd. In 2024 is dat gebeurd op het Brielse Meer. De bebording voor de overige vaarwateren worden in 2025 en 2026 geïnventariseerd.

In 2024 zijn de vereiste (en gevraagde) vergunningen voor het snelvuren en het houden van evenementen op de vaarwateren afgegeven.

Gespecialiseerde toezichthouders van de afdeling VTH zien er op toe dat regels voor het veilig gebruik worden nageleefd. Daarbij wordt nauw samengewerkt met VTH-partners is de regio's (o.a. de Zeehavenpolitie en Staatsbosbeheer). Daar waar partners extra toezicht houden zijn het de vakspecialisten van WSHD die partners ondersteunen bij het uitvoeren van handhavingsmaatregelen.

Toezicht wordt vooral uitgevoerd in de zomermaanden, bij mooi weer en als er veel recreatie is op de vaarwegen. Hoge prioriteit wordt gegeven aan het toezien op het gedrag of het water. Vooral snelvaarders en jeugdige zwemmers willen de regels nog wel een aan hun laars lappen en voor onveilige situaties op het water zorgen. Het onverschillige gedrag van een deel van het recreërend publiek toont dat een veilig gebruik van het vaarwater en het daartoe naleven van regels niet vanzelfsprekend is. Drank- en drugsgebruik speelt daarbij een rol.

In 2024 is door WSHD een surveillanceboot in gebruik genomen waarmee snelvaarders – die stopsignalen negeren - ingehaald en aangehouden kunnen worden. Andere zaken worden met voorrang op toegezien wordt zijn: beroepsvaart, vereisten vaartuigen en vereisten bestuurders, gevaarlijke obstakels in het water. Uit het aantal benodigde strafrechtelijke handhavingsmaatregelen blijkt dat het naleefgedrag zich niet goed ontwikkelt en dat een gedegen toezicht noodzakelijk is en blijft.

1.9 Heffingen (waterschapsbelastingen)

Voor het brengen van stoffen in oppervlaktewater en op de gemeentelijke riolering kan door WSHD een verontreinigingsheffing resp. zuiveringsheffing worden opgelegd. Dit vindt plaats onder het motto "De vervuiler betaalt". De opbrengst komt ten goede aan het beheer van de waterkwaliteit in oppervlaktewater resp. het proces van zuiveren van afvalwater.

VTH verricht werkzaamheden voor het heffen van twee waterschapsbelastingen. De verontreinigings- en zuiveringsheffing.

Deze werkzaamheden zijn gebonden aan de vanuit de belastingwetgeving gestelde kaders. Het werk is niet gebonden aan de vanuit het omgevingsrecht gestelde kaders voor de uitvoering voor VTH-taken. In die zin is het geen "VTH". Een deel van de aan de heffing van deze waterschapsbelastingen verbonden taken is belegd bij de afdeling VTH. Dat is om de volgende redenen. De lozingen waarvoor belasting geheven kan worden vallen ook onder een vergunning- of meldingsplicht en onder het reguliere toezicht dat het waterschap daar op houdt. Daarom er een overlap qua het verzamelen en verwerken van gegevens. Bovendien kan het toezicht op het naleven van de vanuit de belastingwetgeving aan lozers gestelde verplichtingen gecombineerd worden uitgevoerd met het toezicht op directe en indirecte lozingen. Het combineren van het delen van informatie en het uitvoeren van toezicht is bijzonder doelmatig.

In 2024 zijn de werkzaamheden voor de heffing vrijwel geheel uitgevoerd volgens de planning. De gestelde doelen voor productie en kwaliteit zijn bereikt.

Dat geldt niet voor de uitvoering van het toezicht. Door capaciteitsproblemen is de planning beperkt (ca. 70%) uitgevoerd.

Het belangrijkste aandachts- en zorgpunt is de voorbereiding op de uitvoering van nieuwe belastingwetgeving. De inwerkingtreding daarvan is nu voorzien voor eind 2025 of begin 2026. In 2024 is vanuit de afdeling VTH gestart met de nodige voorbereiding. Ook richting relevante bedrijven die met verandering geconfronteerd gaan worden.

De nieuwe wetgeving brengt niet alleen voor de afdeling VTH, maar ook voor andere betrokken afdelingen binnen de organisatie van WSHD belangrijke wijzigingen in de toedeling en invulling van taken t.b.v. de heffing van deze belastingen. Ook voor de in 2025 en volgende jaren benodigde capaciteit. De organisatie bereidt bestuursvoorstellen voor waarbij gevraagd wordt de nodige extra capaciteit voor de betrokken afdelingen ter beschikking te stellen. Deze conceptvoorstellen zijn nog niet afgerond. Dit is een zorgpunt. Het niet tijdig kunnen oppakken en uitvoeren van de nieuwe taken geeft risico's voor zowel de kwaliteit van de dienstverlening als voor belastingheffing.

2 BIJLAGE Risicoanalyse naleving regels (resultaat en methodiek)

2.1 Samenvatting

Als beheerder van watersystemen, vaarwegen, wegen en waterkwaliteit in oppervlaktewateren ziet waterschap Hollandse Delta (WSHD) toe op de naleving van de regels die de infrastructuur en waterkwaliteit beschermen. Het betreft landelijk geldende (milieu)regels en de door de waterschappen zelf uitgevaardigde regels in de Waterschapsverordening (Wsvo).

De uitvoering van toezicht en handhaving is gebonden aan regels en kwaliteitseisen. Op grond van de Omgevingswet zijn kwaliteitseisen gesteld aan de wijze van invulling van de toezicht- en handhavingstaak. Het handhavingsbeleid dient bijvoorbeeld gebaseerd te zijn op een analyse van de naleving van de te handhaven regels. Bij waterschappen richt een dergelijke analyse zich op de risico's voor waterkeringen, wateren, wegen en vaarwegen.

De afdeling Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH) heeft een risicoanalyse handhaving uitgevoerd. De risico's zijn geanalyseerd door de kans op niet-naleving (naleefgedrag), het effect (gevolg op functioneren van de infrastructuur en/of de kwaliteit van oppervlaktewater) en de omvang daarvan in beeld te brengen. Per activiteit is een geaggregeerd risicogetal berekend. Dit maakt een objectieve vergelijking van de risico's mogelijk. De analyse biedt daarmee handvaten voor het stellen van prioriteiten bij het uitvoeren van toezicht en handhaving. Binnen de analyse is rekening gehouden met ontwikkelingen als:

- toedeling van nieuwe taken, zoals toezicht op grondwateronttrekkingen en toezicht op risicovolle bedrijven;
- wegvallen of wijzigen van toezichtstaken (lozingen van afvalwater op op gemeentelijke rioolstelsels (zgn. indirecte lozingen), overstorten rioleringen, influent vanuit rioolstelsels op rwzi's;
- voortzettende deregulering door het verminderen van regels en het toestaan van meer activiteiten op grond van algemene regels in de plaats van het binden aan een belastende vergunningplicht;
- ontwikkelingen in samenwerking, bijvoorbeeld de samenwerking met omgevingsdiensten.

Deze bijlage rapporteert de werkwijze en de uitkomsten van de uitgevoerde analyse. Deze informatie vormt input voor het opstellen van de "Nota prioriteiten in uitvoering VTH-taken", jaarplannen en specifieke (toezicht)plannen voor de uitvoering van toezicht.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de prioritering als resultaat van de risicoanalyse.

2.2 Overzicht geanalyseerde activiteiten aan beheersobjecten

8,8	WATERKWALITEIT
12,3	Lozingen Vergunningplichtige (complexe) bedrijven (waaronder Seveso)
11,4	Lozingen Indirecte lozingen (samenwerking omgevingsdiensten)
11,3	Lozingen Overige directe lozingen op oppervlaktewater
10,4	Lozingen Overige directe lozingen op waterschapswerken
10,4	Veehouderij mestopslag
10,4	Veehouderij opslag en verwerking mest
9,9	Bollenteelt bespuiten gewasbeschermingsmiddelen
9,7	Veehouderij (maneges) mestopslag
9,6	Glastuinbouw aanmaken bestrijdingsmiddelen
9,6	Veehouderij reinigingswater
9,6	Veehouderij inrichting en gebruik wasplaats
9,5	Glastuinbouw lekkage uit containers met teeltresten
9,4	Bollenteelt ontsmetten bollen (volle grond)
9,2	Lozingen Aanlevering per as
9,2	Veehouderij voederopslag
8,9	Veehouderij verwerken en afvoeren melkspoelwater
8,8	Veehouderij (maneges) verwerken en afvoeren reinigingswater
8,8	Glastuinbouw bekalken van glas Besluit glastuinbouw
8,8	Akkerbouw inrichting, gebruik wasplaats en afvoer water
8,8	Bollenteelt (overig gebied) spoelen bollen
8,7	Glastuinbouw naleven regels verwerking drainwater
8,6	Akkerbouw inrichten, beheer en onderhoud tankplaats
8,5	Veehouderij (maneges) wasplaats
8,5	Glastuinbouw verwerken drainagewater
8,3	Bollenteelt (overig gebied) opslag fust/product
8,2	Veehouderij naleven regels afvoer hemelwater
8,2	Veehouderij (maneges) paarden wassen
8,2	Akkerbouw bemesting
8,0	Bollenteelt (overig gebied) bemesting
7,9	Bollenteelt (overig gebied) opslag compost
7,8	Veehouderij verwerking en afvoer huishoudelijk afvalwater
7,8	Glastuinbouw naleven regels verwerking spuitwater
7,7	Akkerbouw wassen gewas
7,7	Glastuinbouw verwerken en afvoeren ketelspuiwater
7,6	Glastuinbouw bemesting
7,3	Glastuinbouw verwerken en afvoer filterspoelwater
7,2	Akkerbouw verwerking afvoer huishoudelijk afvalwater
6,7	Glastuinbouw verwerken/afvoer condenswater
6,7	Glastuinbouw koelwater Besluit glastuinbouw
6,6	Bollenteelt verwerken en afvoer condenswater koeling
6,4	Bollenteelt (overig gebied) overig hemelwater
6,2	Akkerbouw verwerken overig hemelwater
6,0	Bollenteelt overig gebied huishoudelijk afvalwater

12,1	WATERKERINGEN
15,3	Coupures Vergunning (ingravingen)
15,3	Kabels en leidingen vergunning
15,0	Werken met overdruk (vergunningen)
12,1	Kabels en leidingen algemene regel
10,3	Aanwezigheid van objecten in beschermingszones
10,1	Verwijderen objecten
9,8	Boringen Algemene Regel
8,5	Vee/Voertuigen op de kade Vergunning

9,7	WATEREN (waterkwantiteit)
11,9	Demping
11,7	Aanbrengen verhard oppervlak/compensatie vergunning
11,2	Onderhoud (dammen en duikers beschermingszone) vergunning
11,0	Kabels en leidingen
10,9	Aanwezigheid van objecten in beschermingszones Vergunning
10,8	Onttrekken van oppervlaktewater Algemene Regel
10,7	Aanleg DIT riool met uitstroomvoorziening in oppervlaktewater
10,7	Graven van oppervlaktewater Vergunning
10,1	Werken met overdruk Vergunning
10,0	Beheersplannen natuurvriendelijke oevers en naleving daarop
10,0	Beschoeiing Vergunning
8,9	Droge bergingen (wadi's)
8,8	Onderhoud (schoonmaken duiker)
8,7	Bruggen algemene regel
8,7	Bruggen Vergunning
8,5	Onderhoud waterplanten bij duikers
8,4	Onderhoud ingezakte kanten
8,0	Lozingen op oppervlaktewater Algemene Regel
7,8	Steigers Vergunning
7,5	Boringen Algemene Regel
7,2	Beschoeiing algemene regel
6,7	Steigers algemene regel

12,2	WEGEN
15,3	Wegvervuiling (bijvoorbeeld bij oogstwerk)
12,6	Ingravingen (kabels en leidingen)
12,4	Aanleggen weg/veranderen weg
11,9	Obstakels in berm (binnen 1,5 mtr)
11,6	Herstel wegopbrekingen
9,5	Opslag

8,8	VAARWEGEN
11,9	Snelheid varen
11,2	Veroorzaken schadelijke golfslag
10,8	Negeren rood licht
10,3	Varen met vaartuig met te grote afmetingen (voor bestuurder of vaarweg)
9,7	Vanaf bruggen springen door zwemmers
9,1	Vaarwegen binnenvaart
9,0	Varen zonder benodigde vaarvergunning
8,5	Varen zonder gebruik dodemanskoord
8,4	Varen zonder vaarbewijs
8,2	Plaatsen en gebruiken dukdalven / bolders / meerpalen (vergunningplicht)
8,0	Negeren invaarverbod
7,4	Varen zonder voorgeschreven brandblusapparaat aan boord
6,4	Nachtvaart
4,7	Vissen zonder vergunning

12,3	GRONDWATER
15,4	Onttrekkingen en -lozingen bij sanering verontreinigde bodem/grondwater
13,0	Grondwateronttrekkingen op basis van vergunning
12,1	Bouwputbemalingen
11,9	Onttrekkingen en -lozingen
9,1	Grondwateronttrekkingen op basis van melding

13,8	BODEM (waterbodem)
14,4	Toepassen bouwstoffen op waterbodem
13,6	Toepassen grond/bagger op waterbodem
13,3	Demping watergangen

2.3 Risico = Kans X Effect

2.3.1 Kans

$$\text{Kans} = \frac{A + B + C + D + E + F + G + H + I + J + K + L + M + N + O + P + Q + R + S}{19}$$

2.3.2 Kennis van regels

A. Bekendheid regels

$$A = \frac{\text{Leeftijd regels} + \text{Gegeven voorlichting}}{2} \times 1,4$$

Leeftijd regels	Score
< 1 jaar	4
1-2 jaar	3
3-5 jaar	2
> 5 jaar	1

Gegeven voorlichting	Score
geen	4
beperkt individueel	3
branche gericht	2
uitgebreid individueel	1

B. Duidelijkheid regels

$$B = \frac{\text{Omvang regels} + \text{Duidelijkheid regels} + \text{Complexiteit regels}}{2} \times 1,3$$

Omvang regels	Score
> 15 bepalingen	4
10-15 bepalingen	3
6-10 bepalingen	2
0 - 5 bepalingen	1

Duidelijkheid regels	Score
> 6 bepalingen op meerdere manieren uit te leggen	4
4-6 bepalingen op meerdere manieren uit te leggen	3
1-3 bepalingen op meerdere manieren uit te leggen	2
bepalingen eenduidig	1

Complexiteit regels	Score
zeer moeilijk te begrijpen	4
moeilijk te begrijpen	3
redelijk te begrijpen	2
makkelijk te begrijpen	1

2.3.3 Kosten en baten

C. Kosten en baten van naleving

$$C = \frac{\text{Kosten naleving} + \text{Voordeel naleving}}{2} \times 1,1$$

Kosten naleving	Score
veel inspanning/investering nodig	4
enige inspanning/investering nodig	3
verwaarloosbaar	2
geen	1

Voordeel naleving	Score
geen	4
overig	3
kostenbesparing	2
nodig voor subsidie of belang bij imago	1

D. Kosten en baten van overtreding

$$D = \frac{\text{Kosten overtreding} + \text{Voordeel overtreding}}{2} \times 1,4$$

Kosten overtreding	Score
geen	4
verwaarloosbaar	3
enige inspanning/investering nodig	2
veel inspanning/investering nodig	1

Voordeel overtreding	Score
veel financieel voordeel	4
enige financieel voordeel	3
verwaarloosbaar	2
geen	1

E. Consequenties voor imago

$$E = \frac{\text{Belang van imago} + \text{Bekendheid overtreding}}{2} \times 1,6$$

Belang van imago	Score
overtreder heeft geen naamsbekendheid	4
overtreder heeft geringe naamsbekendheid	3
overtreder heeft grote naamsbekendheid	2
overtreder is afhankelijk van naamsbekendheid	1

Bekendheid overtreding	Score
overtreding wordt niet naar derden kenbaar gemaakt	4
overtreding wordt naar betrokkenen kenbaar gemaakt	3
overtreding wordt naar derden kenbaar gemaakt	2
overtreding heeft aandacht van de media	1

2.3.4 Mate van acceptatie

F. Acceptatie beleidsdoel

$$F = \frac{\text{Verantwoordelijkheidsgevoel} + \text{Noodzaak beleid}}{2} \times 1,2$$

Verantwoordelijkheidsgevoel	Score
vindt zelf niet te moeten bijdragen in beleidsdoel	4
neutraal	3
vindt zelf een kleine bijdragen in beleidsdoel te moeten leveren	2
vindt zelf een grote bijdragen in beleidsdoel te moeten leveren	1

Noodzaak beleid	Score
vindt het beleid overbodig	4
neutraal	3
vindt het beleidsdoel wenselijk	2
vindt het beleid noodzakelijk	1

G. Acceptatie uitwerking beleid

$$G = \frac{\text{Algemene gevolgen beleid} + \text{Individuele gevolgen beleid} + \text{Effectiviteit beleid}}{3} \times 1,7$$

Algemene gevolgen beleid	Score
aanzienlijke negatieve gevolgen voor de groep waarop de regels van toepassing zijn	4
enige negatieve gevolgen voor de groep waarop de regels van toepassing zijn	3
geen negatieve gevolgen voor de groep waarop de regels van toepassing zijn	2
positieve gevolgen voor de groep waarop de regels van toepassing zijn	1

Individuele gevolgen beleid	Score
aanzienlijke negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	4
enige negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	3
geen negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	2
positieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	1

Effectiviteit beleid	Score
aanzienlijke negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	4
enige negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	3
geen negatieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	2
positieve gevolgen voor de individu waarop de regels van toepassing zijn	1

2.3.5 Normgetrouwheid doelgroep

H. Overheidsgezag

$$H = \text{Mate van overheidsgezag} \times 1,6$$

Mate van overheidsgezag	Score
geen	4
gering	3
middelmatig	2
groot	1

I. Concurrerend gezag

$$I = \text{Bijdragen eigen waarden en normen op de naleving} \times 1,6$$

Bijdragen eigen waarden en normen op de naleving	Score
geen	4
gering	3
middelmatig	2
groot	1

2.3.6 Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

J. Sociale controle

Kwaliteit en milieuzorg + Omgeving (derden belanghebbenden)

$$J = \frac{\text{-----}}{2} \times 1,5$$

Kwaliteit en milieuzorg	Score
geen interne aandacht voor kwaliteit en milieuzorg	4
ad-hoc niet georganiseerde interne aandacht voor kwaliteit en milieuzorg	3
ad-hoc georganiseerde interne aandacht voor kwaliteit en milieuzorg	2
georganiseerde interne kwaliteit en milieuzorg	1

Omgeving (derden belanghebbenden)	Score
geen controle door derden uit de omgeving	4
geringe controle door derden uit de omgeving	3
matige controle door derden uit de omgeving	2
veel controle door derden uit de omgeving	1

K. Horizontale toezicht

Certificering + Keurmerken + Branchecontrole

$$K = \frac{\text{-----}}{2} \times 1,0$$

Certificering	Score
geen certificering	4
wel certificering, zonder externe toetsing	3
wel certificering, met op steekproef gebaseerde externe toetsing	2
wel certificering, met jaarlijkse externe toetsing	1

Keurmerken	Score
geen keurmerken	3
wel keurmerken, zonder jaarlijkse externe toetsing	2
wel keurmerken, met jaarlijkse externe toetsing	1

Branchecontrole	Score
geen controle vanuit de branche	4
ad hoc controle vanuit de branche	3
steekproef controle vanuit de branche	2
jaarlijkse controle vanuit de branche	1

2.3.7 Meldingskans

L. Informele meldingskans

$$L = \frac{\text{Sociale omgeving} + \text{Horizontale toezichthouder}}{2} \times 0,5$$

Sociale omgeving	Score
niet bereid om overtreding te melden	4
gering bereid om overtreding te melden	3
matig bereid om overtreding te melden	2
grote bereidheid om overtreding te melden	1

Horizontale toezichthouder	Score
niet bereid om overtreding te melden niet aanwezig	4
gering bereid om overtreding te melden	3
matig bereid om overtreding te melden	2
grote bereidheid om overtreding te melden	1

2.3.8 Controlekans

M. Administratieve controle

$$M = \frac{\text{Controlefrequentie} + \text{Controlekwaliteit}}{2} \times 1,1$$

Controlefrequentie	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

Controlekwaliteit	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

N. Fysieke controle

$$N = \frac{\text{Controlefrequentie} + \text{Controlekwaliteit}}{2} \times 1,3$$

Controlefrequentie	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

Controlekwaliteit	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

2.3.9 Detectiekans

O. Administratieve detectiekans

$$O = \frac{\text{Controlefrequentie} + \text{Controlekwaliteit}}{2} \times 1,0$$

Controlefrequentie	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

Controlekwaliteit	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

P. Fysieke detectiekans

$$O = \frac{\text{Controlefrequentie} + \text{Controlekwaliteit}}{2} \times 1,3$$

Controlefrequentie	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

Controlekwaliteit	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

2.3.10 Selectiviteit

Q. Selectiviteit

$$Q = \text{Controleplanning} \times 1,0$$

Controleplanning	Score
Incidentmelding	4
Steekproef	3
Themacontrole	2
Periodiek	1

2.3.11 Sanctiekans

R. Sanctiekans

R = De kans op een sanctie bij overtreding x **1,3**

De kans op een sanctie bij overtreding	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

2.3.12 Sanctie-ernst

S. Sanctie-ernst

S = De impact van de opgelegde sanctie x **1,3**

De impact van de opgelegde sanctie	Score
Nihil	4
Laag	3
Middel	2
Hoog	1

2.4 Effect

$$\text{Effect} = \frac{A + B + C}{3}$$

2.5 Ernst**A. Assets**

$$A = \text{Schade aan assets} \times 1,5$$

Schade aan assets	Score
Zeer ernstig	5
Ernstig	4
Matig	3
Gering	2
Verwaarloosbaar	1

B. Imago

$$B = \text{Imago schade} \times 1,1$$

Imago schade	Score
Aftreden bestuur	5
Evident grote gevolgen	4
Niet ernstige gevolgen	3
Minimale afbreuk	2
Geen afbreuk	1

C. Financieel

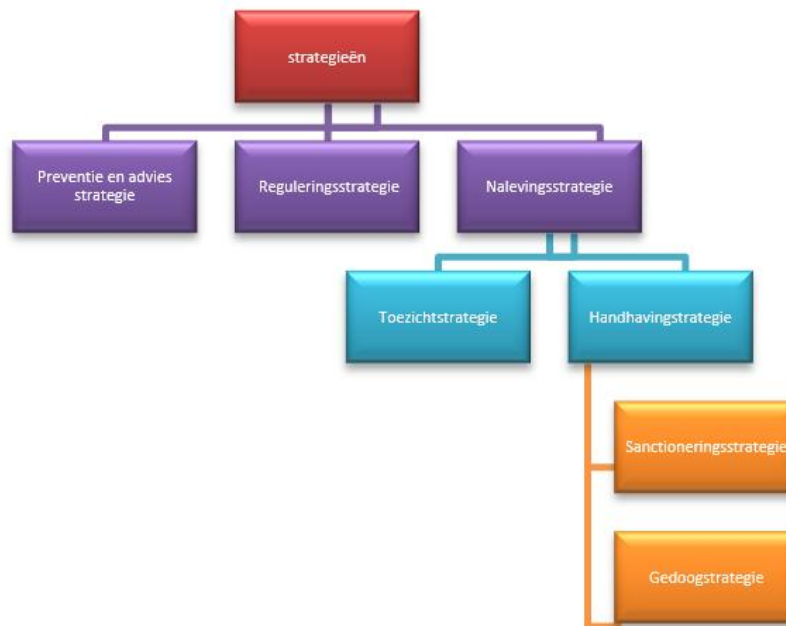
$$C = \text{Financiële schade} \times 1,3$$

Financiële schade	Score
Zeer hoog (meer dan €1.000.000)	5
Hoog (max €1.000.000)	4
Aanzienlijk (circa €100.000)	3
Gering (max €25.000)	2
Geen	1

3 BIJLAGE Werkwijze en strategieën

In dit onderdeel worden de werkwijzen met betrekking tot de VTH-processen beschreven. Deze processen zijn aangevuld met de strategie (per instrument) die gevolgd wordt om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de beleidsdoeleinden die opgenomen zijn in het VTH-beleidsplan. Binnen WSDH wordt naast het gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving ook actief ingezet op advisering en preventie om deze doelen te behalen. Daarom is hier ook een strategie voor opgenomen.

Schematisch worden de volgende strategieën onderscheiden:



Figuur 1

3.1 Preventie en advies strategie

De preventie en advies strategie richt zich in de eerste plaats op het vergroten van het bewustzijn van ingelanden, bedrijven en andere overheden dat bij sommige activiteiten die zij uitvoeren waterbelangen een rol kunnen spelen en dat het belangrijk is met deze belangen rekening te houden. In de tweede plaats richt deze strategie zich op het vergroten van het bewustzijn dat, om het waterbelang te beschermen, bepaalde regels gelden en dat het naleven van deze regels in het belang van eenieder is. De gedachte achter het vergroten van het bewustzijn is het ontwikkelen van begrip. Dit is namelijk een belangrijke factor voor het contentieus omgaan met het waterbelang bij ontwikkelingen en activiteiten en spontane naleving van wet- en regelgeving. Preventie is met name gericht op het voorkomen van overtredingen en vervult daarmee een centrale rol in de uitvoering van het handhavingsbeleid. Dit is ook gedeeltelijk het doel dat met advisering wordt nagestreefd. Advisering wordt binnen WSHD echter ook gebruikt om het waterbelang op voorhand in ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke plannen te borgen. Dit kan op basis van een wettelijke adviestaak of door de juiste weg te wijzen aan mensen of organisaties die een activiteit willen uitvoeren die het water- of (vaar)wegenbelang raakt. Het gaat daarbij om activiteiten waarvoor een toestemming voor de uitvoering daarvan nodig is maar ook andere mogelijk schadelijke activiteiten te voorkomen.

Ook de inzet van mediation valt onder deze strategie. Mediation is namelijk vaak gericht op creëren van begrip.

Tot slot heeft het WSHD op grond van het Omgevingsbesluit een aantal adviesrechten waarvan zij gebruik kan maken wanneer een ander bevoegd gezag een aanvraag om omgevingsvergunning dient te beoordelen. Hoewel dit geen bindend advies betreft kan WSHD hiermee wel haar standpunt omtrent de betreffende aanvragen naar voren brengen, waarna het aan het bevoegd orgaan is om te bepalen wat hier mee te doen.

Middelen die in het kader van de preventie en advies strategie ingezet worden zijn bijvoorbeeld:

- Duidelijke en toegankelijke regelgeving
Regelgeving die duidelijk en begrijpelijk is en die eenvoudig kan worden gevonden draagt bij aan een handelen dat in overeenstemming is met die regels. Naleving van regels draagt bij aan doelbereik.
- Gerichte communicatie
Hiermee wordt bedoeld op het juiste moment, met het juiste middel de juiste groep informeren. Voor vergunningen is de digitale vergunning checker via het Omgevingsloket hierin een belangrijk middel. Daarnaast kan o.a. via publicaties op het internet, persberichten, de (sociale) media en nieuwsbrieven worden gecommuniceerd. Ook de communicatie van onder andere medewerkers van het klantcontactcentrum, vergunningen, toezicht, handhaving, de regioadviseurs, de adviseurs integraal waterbeheer en de gebiedsbeheerders speelt hierbij een rol. Tot slot kan gedacht worden aan het organiseren van of aansluiten bij bijeenkomsten. De gerichte communicatie kan ingezet worden voor zowel preventie als advies.
- Betrekken van relevante partijen
Relevante partijen kunnen bij de voorbereiding van het beleid en regelgeving betrokken worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ingelanden, bedrijven en andere overheden maar ook landbouw-, natuur- en milieuorganisaties. Ook uitleg geven omtrent beleid en regelgeving aan deze partijen is een wijze om meer begrip te creëren. Hiermee kan namelijk het draagvlak voor en bekendheid met regelgeving en beleid worden vergroot. Dit heeft een positief effect op naleving daarvan. Deze betrokkenheid kan op formele wijze (inspraak), maar vooral ook op informele wijze (voorlichtingsbijeenkomsten, sociale media).
- Vooroverleg
Door middel van vooroverleg kan WSHD de ingelanden, bedrijven en andere overheden enerzijds voorlichten en daarmee ervoor zorgen dat zij meteen de juiste investeringen verrichten, de juiste procedures volgen en om eventuele strijdige situaties te voorkomen. Anderzijds kan vooroverleg gebruikt gezien worden als een mogelijkheid sturing te geven aan een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling om zodoende het waterbelang optimaal te borgen.
- Uitleg door toezichthouders tijdens controles
Vaak is het eerste contact moment tussen het WSHD en een ingeland of bedrijf tijdens een toezichtmoment. De toezichthouders kunnen mede van dit moment gebruik maken om actief informatie te verstekken over de waterbelangen en de van toepassing zijnde regelgeving en procedures (zowel strafrecht als bestuursrecht). Ook kan dit moment benut worden om voorlichting te geven over nieuwe regelgeving en de gevolgen daarvan voor de ingeland of het bedrijf. Hiermee kunnen (vaak onbedoelde) overtredingen worden opgelost of worden voorkomen. Overtredingen worden soms niet opzettelijk begaan maar vinden plaats doordat ingelanden en bedrijven niet op de hoogte zijn van de regelgeving of deze te complex vinden. Door informatie te delen wordt ook de kennis van de ingelanden en bedrijven vergroot waardoor andere (mogelijke) overtreders hier kennis van krijgen.
- Mediation
WSHD beschikt over een aantal medewerkers die zijn opgeleid en/of getraind als mediator. Mediation wordt ingezet naar gelang de situatie daarom vraagt. Het kan daarbij gaan om een situatie tussen derden zoals bijvoorbeeld in het geval van een handhavingsverzoek. Ook het kan echter één van de partijen zijn zoals bijvoorbeeld in het geval van een bezwaarschrift tegen een verleende vergunning. Mediation wordt standaard ingezet wanneer een bezwaarschrift of een verzoek om handhaving wordt ingediend. In deze zaken kan de inzet van mediation helpen om tussen de partijen meer begrip te krijgen voor elkaars standpunt door middel van het geven van voorlichting of een toelichting.

Ook kan mediation bij deze zaken worden ingezet om partijen nader bij elkaar te laten komen doordat bijvoorbeeld één of meerdere partijen bereid zijn concessies doen.

Mediation kan ook ingezet worden gedurende de toezicht- en/of handhavingsfase met het doel de overtreding te beëindigen zonder dat over dient te worden gegaan tot inzet van sanctiemaatregelen.

Naast het feit dat medewerkers die onderdeel uitmaken van de VTH-organisatie het geven van advies geïntegreerd hebben in hun functie zijn er binnen het WSHD verschillende functies waarbij het geven van advies aan derden onderdeel is van deze functie. Dit kan in het kader van vergunningverlening of voorafgaand aan vergunningverlening maar ook tijdens de toezicht-, handhavings- of bezwaarfase.

- Regioadviseurs en integraal adviseurs

Binnen de strategische en tactische afdelingen van de WSHD-organisatie houden diverse regioadviseurs en de integraal adviseurs zich voor een groot deel van het functie bezig met het geven van advies. Met dit advies wordt mede uitvoering gegeven aan het water robuust maken van het beheergebied vanuit de gedachte van water en bodem sturend. De regioadviseurs richten zich daarbij voornamelijk op het stedelijk gebied en hebben hiervoor hechte contacten met gemeenten. Zij worden vanuit het WSHD als eerste betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij zij zich erop richten om zo vroegtijdig mogelijk de waterbelangen (waaronder waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterkringen, waterketen etc.) en wegenbelangen te agenderen. Dit doen zij door advies te geven op omgevingsvisies, omgevingsplannen, omgevings-vergunningen etc. Zij sluiten daarnaast aan bij de omgevingstafels die door de gemeenten in het kader van vooroverleg worden georganiseerd. Ook zetten zij zich in om met gemeenten het gesprek aan te gaan over ruimtelijke adaptie.

De integraal adviseurs houden zich bezig met de advisering over het functioneren van het watersysteem en de waterschapswegen. Dit betreft het geven van intern advies maar ook het geven van advies met betrekking tot watersystemen aan gebiedspartners. Dit kunnen gemeenten, natuurorganisaties, provincie, organisaties zoals LTO, maar ook ingelanden zijn. Zij adviseren derden met betrekking tot de mogelijkheden van vergunningverlening binnen het landelijk gebied. Bij dempingen bekijken zij mogelijke koppelkansen met betrekking tot compensatie om zodoende deze activiteit mogelijk te maken.

De regioadviseurs en integraal adviseurs zijn binnen het beheergebied ingedeeld naar gebieden (eilanden en waarden). Zij komen periodiek bijeen om zaken en initiatieven in de hun toegewezen gebieden te kunnen bespreken met de gebiedsbeheerders, gebiedstoezichthouders en de adviseurs vergunningverlening. Ook ingelanden en bedrijven kunnen hun plannen of vragen aan hen ter advisering voorleggen of voorlichting krijgen over onderwerpen die het WSHD raken.

- Wettelijk adviesrecht

In het Omgevingsbesluit zijn in de artikelen 4.24 en 4.35 de gevallen aangegeven wanneer WSHD gebruik mag maken van haar adviesrecht op aanvragen om omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift waarbij een andere overheid bevoegd gezag is. Het andere bevoegde gezag hoeft dit advies niet over te nemen maar dient de reden hiervoor wel goed te onderbouwen. Het adviesrecht geeft het WSHD de mogelijkheid haar belangen te borgen ook al is zij geen bevoegd gezag met betrekking tot de aanvraag om omgevingsvergunning. Op deze wijze kan zij invulling geven aan de eigen beleidsdoelen. Indien het advies niet over wordt genomen heeft WSHD in ieder geval haar standpunt met betrekking tot de aangevraagde activiteit naar voren gebracht.

- In de volgende gevallen kan van het wettelijk adviesrecht op een aanvraag om omgevingsvergunning gebruik worden gemaakt:
- Een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam dat in beheer is bij het WSHD;
- Een lozingsactiviteit op een zuivering technisch werk;
- Een wateronttrekkingsactiviteit voor industriële toepassingen waarmee meer dan 150.000m3 grondwater wordt onttrokken of toegevoegd of de openbare drinkwatervoorzieningen (onder voorwaarden);
- Een milieubelastende activiteit aangaande de aanleg en het gebruik van een bodemenergiesysteem;
- Een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in een zuivering technisch werk of een oppervlaktelichaam.

Het adviesrecht geldt ook bij wijziging van de voorschriften of intrekking van een besluit of bij ambtshalve besluiten hiertoe. Naast het adviesrecht dient het bestuur van het WSHD voor de eerste twee activiteiten ook instemming te geven voordat een vergunning verleend kan worden. Indien naar aanleiding van het advies voorschriften in de vergunningen voor deze twee activiteiten worden opgenomen heeft het WSHD op grond van artikel 13.3 Omgevingsbesluit tevens een medehandhavingstaak (uitgezonderd bij complexe bedrijven).

3.2 Werkwijze vergunningverlening en reguleringsstrategie

In dit onderdeel wordt een algemeen inzicht gegeven in de werkwijze die vergunningverleners hanteren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Daarnaast worden de beoordelingscriteria voor de producten van dit team omschreven. Tot slot volgt de strategie die gevolgd wordt om bij te dragen aan de beleidsdoelen van het VTH-beleid.

Werkwijze

Op de website van het WSHD is een link beschikbaar die leidt naar de vergunningencheck van het Omgevingsloket. Via deze website kunnen initiatiefnemers bekijken of voor de gewenste activiteit(en) een informatieplicht, melding of vergunning nodig is. Vervolgens kunnen zij via dezelfde link de aanvraag of de aangegeven informatie indienen. Ook kan via deze site een verzoek om het toepassen van maatwerkregels, een gelijkwaardige maatregel of een adviesverzoek worden gedaan.

- Vooroverleg
Initiatiefnemers hebben de mogelijkheid om een adviesverzoek in te dienen om te laten beoordelen of voor hun voorgenomen activiteit een vergunning of maatwerk besluit kan worden verleend. Daarbij wordt door WSHD een oplossingsgerichte houding aangenomen en met de initiatiefnemer, indien nodig, naar alternatieven gezocht. Naast deze reactieve houding zet WSHD zich actief in om zo vroegtijdig mogelijk de waterbelangen in stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen te waarborgen en te adviseren over initiatieven in het landelijk gebied die invloed kunnen hebben op het functioneren van het watersysteem, de waterkwaliteit, de waterveiligheid en (vaar)wegen.
- Procedure aanvraag om omgevingsvergunning
Aanvragen om omgevingsvergunning kunnen op verschillende binnenkomen bij het WSHD. De meest gebruikte manier is via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Schriftelijke aanvragen zijn mogelijk indien duidelijk is dat het een aanvraag om een omgevingsvergunning betreft. De aanvraag wordt beoordeeld op ontvankelijkheid waarbij bekeken wordt of WSHD wel het bevoegde gezag is, de aanvrager gerechtigd is om de aanvraag in te dienen en alle benodigde stukken met de aanvraag zijn meegestuurd.

De aanvraag wordt getoetst aan de daarop van toepassing zijnde wetgeving. Tevens wordt beoordeeld of interne of externe advisering omtrent de aanvraag nodig is. Interne advisering wordt, afhankelijk van de gevraagde activiteit, verzorgd door de adviseurs van de taak afdelingen en/of de gebiedsbeheerder van het desbetreffende gebied. Externe advisering kan nodig zijn van een ander bevoegd gezag bijvoorbeeld de gemeente waarin de activiteit plaats vindt of in het geval van een activiteit op het strand, Rijkswaterstaat.

Tevens wordt gekeken of de aanvraag de instemming behoeft van een andere overheid. Voor de samenwerking met de andere overheden wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de samenwerkfunctionaliteit van het DSO.

Na ontvangst van de uitgezette adviezen volgt een beoordeling van de aanvraag mede door het afwegen van de betrokken belangen en de wenselijkheid van de activiteit. Indien over het initiatief vooroverleg plaats heeft gevonden wordt deze informatie meegenomen in deze de beoordeling. Hierna volgt een besluit op de aanvraag dat conform wettelijk voorgeschreven wijze bekend wordt gemaakt.

Voor aanvragen om maatwerkvoorschriften of het toepassen van een gelijkwaardige maatregel die geen deel uitmaken van een aanvraag om omgevingsvergunning wordt eveneens de hierboven beschreven werkwijze gevolgd.

Merendeel van de aanvragen wordt verleend middels de reguliere procedure (99%) binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen. De uitgebreide procedure kan op verzoek van de aanvrager worden gevolgd. Wanneer deze procedure gevolgd wordt betreft het over het algemeen een aanvraag waarbij WSHD zelf de aanvrager van de vergunning is.

In principe is de uitgebreide procedure tot en met het opstellen van het besluit gelijk aan de reguliere procedure. In dit geval wordt echter een ontwerpbesluit opgesteld. Dit ontwerpbesluit wordt samen met de daarop betrekking hebbende stukken op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor een periode van zes weken voor eenieder digitaal ter inzage gelegd. Het ontwerpbesluit wordt tevens aan de gemeente(n) waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht toegezonden met het verzoek het ter inzage te leggen. Indien gedurende de ter inzage periode zienswijzen zijn ingediend, wordt de beantwoording daarvan verwerkt en toegevoegd aan het besluit. Vervolgens wordt het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt en ter inzage gelegd.

- Procedure meldingen en informatieplichten
Meldingen op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en informatieplichten op grond van de Waterschapsverordening en het Bal worden alleen op volledigheid beoordeeld. Er vindt derhalve een controle plaats of alle wettelijke verplichte informatie is ingediend en of deze voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Wanneer de melding of de informatieplicht niet volledig is wordt de indiener daarvan op de hoogte gesteld en verzocht alsnog de benodigde stukken aan te leveren. Het streven is om meldingen en informatieplichten af te handelen binnen 15 werkdagen.
- Adviesverzoeken andere overheden
Adviesverzoeken van andere overheden op aanvragen om omgevingsvergunning waarvan zij het bevoegd gezag zijn (anders dan het adviesrecht zoals benoemd in de preventie en adviesstrategie) worden na ontvangst bij de taak afdelingen uitgezet. Gestreefd wordt deze verzoeken binnen twee weken te beantwoorden maar in ieder geval binnen de door dit gezag gestelde termijn indien deze langer is dan twee weken.
- Verplicht advies met instemming
Een gezag dat bevoegd is om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen dient in twee situaties het WSHD advies en instemming te vragen. Het gaat om aanvragen die betrekking hebben op een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het WSHD en aanvragen die betrekking hebben op een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk van het WSHD. Het advies wordt verstrekt binnen de termijn die het bevoegd gezag heeft gegeven, mits deze redelijk is. Indien de termijn niet redelijk wordt gevonden wordt dit schriftelijk aan het bevoegd gezag medegedeeld met daarbij de termijn waarbinnen zij het advies kunnen verwachten. Na ontvangst van het door het bevoegd gezag opgestelde concept besluit en het verzoek hiermee in stemmen, wordt het besluit op dit verzoek binnen de wettelijke termijn van vier weken aan het bevoegd gezag toegezonden.

- **Samenloop**
Wanneer een activiteit het beheergebied van WSHD overschrijdt, wordt samen met het waterschap wiens beheergebied het tevens betreft bepaald waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt. Het waterschap waarin de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt verzorgt vervolgens de procedure die benodigd is waarbij het andere waterschap besluit of zij al dan niet gebruik maakt van haar bevoegdheid om advies te geven. Indien niet evident is waar de activiteit in hoofdzaak plaats vindt dan wordt dit via overleg met het andere waterschap bepaald. Er wordt op dezelfde wijze gehandeld wanneer de andere overheid Rijkswaterstaat betreft.
- **Aanvraag eigen dienst**
Indien WSHD zelf aanvrager is van een vergunning, maatwerkvoorschrift of een gelijkwaardige maatregel is het mandaat tot het beslissen op de aanvraag beperkt tot het afdelingshoofd of directielid. Wanneer gedurende de procedure zienswijzen zijn ingediend waaraan niet tegemoetgekomen wordt de beantwoording van deze zienswijzen besproken met de portefeuillehouder. Het besluit op de aanvraag wordt in dat geval genomen door het dagelijks bestuur.
- **Overdracht aan toezicht**
Nadat een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of gelijkwaardige oplossing is genomen wordt binnen het zaaksysteem een zaak aangemaakt voor toezicht. Dit is ook het geval voor informatieplichten waaraan een geo-component is verbonden. De betrokken toezichthouder kan vervolgens een planning maken of en op welk tijdstip een toezichtmoment nodig is.
- **Functiescheiding**
Binnen WSHD is er sprake van een scheiding op organisatieniveau tussen het team Vergunningverlening en teams waar toezichthouders ondergebracht zijn. Vanuit de teams met toezichthouders wordt op sommige producten van het team Vergunningverlening input gegeven (een zgn. handhavingstoets). De beoordeling van de verzoeken en het beslissen hierop wordt echter door de medewerkers van het team Vergunningverlening gedaan. Hiermee is de functiescheiding tevens op functieniveau gewaarborgd.
- **Toetsingskader**
De regels die betrekking hebben op de waterschapbelangen staan verspreid over diverse wetten en regelingen waarbij de Omgevingswet de grondslag vormt voor de verschillende toestemmingen en/of voorwaarden.

Het toetsingskader voor aanvragen, meldingen en informatieplichten die betrekking hebben op waterkwaliteit wordt gevormd door het Bal. Deze AMvB bevat algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten in de leefomgeving. Voor aanvragen en informatieplichten die betrekking hebben op waterkwantiteit of waterveiligheid vormt de Waterschapsverordening het toetsingskader. Voor alle aanvragen om omgevingsvergunning geldt dat deze alleen verleend kunnen worden als de activiteit te verenigen is met:

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen;
- het veilig en begaanbaar functioneren van (vaar)wegen.

Wanneer een belang niet relevant is voor de activiteit dan wordt hier niet op getoetst.

Naast bovengenoemde beoordelingscriteria zijn er interne toetsingskaders en beleidsregels voor vergunningverlening zoals beschreven in de "Nota toetsingskaders en beleidsregels voor het Watersysteem 2014" (met op onderdelen een recent vastgestelde wijziging daarop) en de "Beleidsnota Wegen 2023". Dit zijn aanvullende kaders voor activiteiten bij oppervlaktewater en waterkeringen, activiteiten bij (vaar)wegen, lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten. Wanneer niet aan dit kader wordt voldaan wordt de aanvraag alsnog intern voor advisering uitgezet bij de betrokken taakafdelingen.

Strategie

De strategie die gevolgd wordt om een zo groot mogelijke bijdrage aan de beleidsdoelen te behalen, is gericht op het voorkomen van negatieve effecten van derden op watersystemen, waterkwaliteit, waterkeringen, (vaar)wegen en bijbehorende beperkingen gebieden. Ook wordt ingezet op het klimaatbestendig en water robuust inrichten van het beheergebied mede door mee te werken en bij te dragen aan water-inclusieve ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt ingezet op een dienstverlening en het leveren van producten van voldoende kwaliteit.

Dit betekent dat WSHD voor het instrument vergunningverlening de volgende uitgangspunten hanteert:

- Vergunningen moeten primair voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- Vergunningen zijn eenduidig en helder geformuleerd en handhaafbaar;
- Vergunningen omvatten indien nodig voorschriften die gericht zijn op een juiste uitvoering van de vergunning;
- Bij de milieuvraagstukken van de omgevingsvergunning worden ten minste de Best Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt genomen;
- Voor vergunningen waarbij meerdere vergunningen nodig zijn, vindt afstemming plaats met bevoegde gezagen;
- De actualiteit van vergunningen wordt bewaakt en leidt zo nodig tot aanpassing van de vergunningsvoorwaarden of intrekking van de vergunning;
- Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het slechts verlenen van tijdelijke vergunningen indien dit wettelijk mogelijk is en dit een bijdrage levert aan het van behalen van de beleidsdoelen van het WSHD;
- Maatwerkregels kunnen vanuit de taakafdelingen worden opgelegd indien hiermee de doelen van WSHD beter bereikt kunnen worden. Bij vergunningverlening wordt aan deze regelgeving getoetst;
- Informatieplichten en meldingen worden getoetst op volledigheid;
- De kwaliteit van de producten voldoet aan de daarvoor vastgelegde criteria;
- De adviezen aan andere bevoegd gezagen zijn helder geformuleerd en kunnen direct over worden genomen in het besluit;
- Medewerkers hebben de kennis en de middelen om hun werkzaamheden kwalitatief goed uit te kunnen (blijven) voeren;
- Werkprocessen zijn duidelijk, effectief en vastgelegd.

Afhankelijk van de hoeveelheid initiatieven van ingelanden en bedrijven is capaciteit benodigd. De hoeveelheid initiatieven kan ertoe leiden dat er keuzes dienen te worden gemaakt hoe de beschikbare capaciteit dient te worden ingezet. Om ervoor te zorgen dat alle aanvragen, meldingen en informatieplichten binnen de daarvoor gestelde termijn met een goede kwaliteit kunnen worden afgedaan zijn de volgende keuzes gemaakt:

- **Prioritering**
In het geval van een te grote druk op de aanwezige capaciteit zal de werkvoorraad zoals deze op dat moment aanwezig is op prioriteit worden ingedeeld. Daarbij wordt aan aanvragen voor een lozingsactiviteit de hoogste prioriteit gegeven. Voor informatieplichten geldt op dat moment de laagste prioriteit. De overige producten worden geprioriteerd op de impact van de verzochte activiteit op de waterbelangen.
- **Gebruik maken van termijnverlening**
In principe is het streven gericht aanvragen binnen de wettelijke termijn van acht weken af te handelen. Indien een te groot beroep wordt gedaan op de beschikbare capaciteit zal gebruik worden gemaakt van de (wettelijke) mogelijkheid deze termijn te verlengen. Daarbij wordt afgestemd met aanvragers. Daar waar vroegtijdig vergunning is aangevraagd bestaat veelal tijdsruimte richting de feitelijke aanvang van het te vergunnen werk.
- **Toe te zien op borging interne adviestermijn**
In voorkomende gevallen is een intern advies nodig in het kader van de behandeling van een aanvraag (bijv. veiligheid, hydrologie, ecologie, waterkwaliteit). Met de intern adviseurs worden heldere afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen een advies wordt verwacht. Het hanteren van en toezien op de nakoming van de te stellen termijn is van groot belang voor een tijdige afhandeling.

3.3 Toezicht werkwijze en strategie

Met het houden van toezicht wordt toegezien op de naleving van wet- en regelgeving, voorschriften in vergunningen en andere beschikkingen en algemene regelgeving waaronder de informatieplicht, melding en zorgplicht. In dit onderdeel volgt eerst een beschrijving van hoe toezicht binnen WSHD verankerd is, daarna volgt een algemene beschrijving van de werkwijze en wordt inzicht gegeven in de toezichtstrategie.

Organisatie

Bij WSHD is de toezichttaak verdeeld over verschillende afdelingen en clusters. In de figuur hieronder is een overzicht gegeven waar in de organisatie medewerkers met een toezichtstaak op VTH-gebied werkzaam zijn. Deze toezichthouders hebben allemaal een eigen specialisme en zijn het makkelijkste in te delen per wettelijke taak (waterkwaliteit, waterveiligheid, waterkwantiteit en (vaar)waterwegen).

De uitvoering van toezichttaken is binnen de ambtelijke organisatie van het waterschap toebedeeld aan drie teams:

<i>Het Team Vergunningverlening van de afdeling VTH.</i>
Dit team behandelt de aanvragen voor vergunningen en adviezen en de meldingen van voorgenomen activiteiten.
<i>Het Team Toezicht en Handhaving van de afdeling VTH.</i>
Dit team: • behandelt ontvangen incidentmeldingen (waarbij overtreding van regels wordt vermoed); • houdt toezicht op: ○ zgn. Seveso-bedrijven (bij bijzondere risico's voor watersystemen); ○ bedrijfsmatige/industriële lozingen op oppervlaktewateren en riolen (resp. directe en indirecte lozingen); ○ grondwateronttrekkingen en bijbehorende lozingen op oppervlaktewater (m.u.v. grondwateronttrekkingen >5.000 m³); ○ het deponeren van stoffen op waterbodems; ○ activiteiten binnen de agrarische sector en de glastuinbouw (bescherming waterkwaliteit); ○ huishoudelijke lozingen; ○ het varen op vaarwegen (beroepsvaart en pleziervaart) en het recreatief gebruik daarvan; • het initiëren en uitvoeren van handavingsmaatregelen, zowel bestuurs- als strafrechtelijk; • het uitvoeren van werkzaamheden voor het heffen van twee waterschapsbelastingen. De verontreinigings- en zuiveringsheffing. <i>N.B. Dit laatste is geen VTH-taak. Uit oogpunt van doelmatig werken worden de controles op naleving regels m.b.t. deze heffing wordt gecombineerd met controles op bedrijfsmatige lozingen.</i>
<i>De teams "Buiten West" en "Buiten Oost" van de afdeling Beheer en Onderhoud</i>
Beide teams richten zich binnen hun werkgebied op het houden van toezicht op naleving van de regels zoals die in de Waterschapsverordening zijn gesteld voor activiteiten van derden op, in en nabij de waterkeringen, watergangen, (vaar)wegen, fietspaden en de bijbehorende kunstwerken. Deze teams houden toezicht op grondwateronttrekkingen kleiner dan 5000 m³. Ook houden deze teams toezicht op de onderhoudsverplichtingen van derden m.b.t. waterkeringen en watergangen. Bijvoorbeeld via de "schouw" op het onderhoud van watergangen. <i>N.B. Beide teams verrichten naast hun toezicht op de naleving van regels ook andere werkzaamheden. Een deel van het toezicht wordt gecombineerd met inspecties ter voorbereiding op eigen onderhoud van waterkeringen, watergangen en (vaarwegen). Wat betreft de uitvoering van het toezicht handelen ook deze teams overeenkomstig de juridische kaders voor VTH.</i>

De inrichting van het toezicht binnen WSHD heeft de aandacht. Het is mogelijk dat in 2026 wijzigingen zullen worden doorgevoerd.

Werkwijze

Binnen WSHD wordt toezicht gehouden op het water- en (vaar)wegenbelangen zoals die in verschillende wetten zijn opgenomen. Het betreft onder andere de Omgevingswet, de Scheepvaartverkeerswet, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet milieubeheer. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van verschillende vormen van toezicht. Deze worden kort beschreven. Het geven van informatie is een onderdeel bij alle vormen van toezicht.

- a. Controle naar aanleiding van een verleende vergunning
Wanneer een vergunning is verleend voor een wateractiviteit kan een controle worden uitgevoerd of de vergunning juist is uitgevoerd en voldaan wordt aan de eventuele voorschriften en voorwaarden in de vergunning. Het aantal controles en het moment van de controle is afhankelijk van de activiteit of handeling die vergund is. Met dit toezicht wordt beoogd strijdige situaties te voorkomen of te herstellen. Ook het toezicht op de voorwaarden van een gedoogverklaring valt onder deze controle.
- b. Controle naar aanleiding van een melding of een informatieplicht
Naar aanleiding van een ingediende melding of informatieplicht kan een toezichthouder controleren of de activiteit overeenkomt met de informatie die voorafgaand door melder is ingediend. Dit toezicht is erop gericht eventuele strijdige situaties te herstellen. Het kan ook gaan om situaties die niet geheel voldoen aan de algemene regels en waardoor achteraf toch een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd.
- c. Controle naar aanleiding van een klacht, melding of verzoek om handhaving
Indien een klacht, melding of verzoek om handhaving wordt ingediend zal over het algemeen eerst een controle plaatsvinden of er sprake is van een overtreding. Doel van het toezicht is, naast het opheffen van de mogelijke overtreding, mede het informeren van de melder of verzoeker. Het informeren kan ook bestaan uit het geven van voorlichting.
- d. Administratieve controles/ systeem toezicht
Administratieve controles worden met name bij bedrijven gehouden die een rapportageverplichting hebben. Jaarlijks wordt de door het bedrijf ingediende Integraal PRTR-verslag*) gecontroleerd op met name geloofwaardigheid, volledigheid en consistentie. Hierbij wordt de eerder verzamelde informatie voor validatie gebruikt. In deze rapportages geeft het bedrijf inzicht in de afvoer van afval en het vrijkomen van emissies naar water, lucht en bodem. Daarnaast wordt bij bedrijven die in hun vergunning een voorwaarde hebben tot het leveren van monster, systeemtoezicht toegepast. Indien de monsters of stukken niet tijdig worden aangeleverd of er een vermoeden bestaat over de geloofwaardigheid van het monster of de stukken dan wordt het bedrijf hier schriftelijk op gewezen. Een dergelijk vermoeden kan ontstaan omdat het monster/de inhoud van de overlegde stukken afwijkt met hetgeen op basis van andere informatie in de verwachting ligt. Op deze wijze wordt toezicht gehouden op het voldoen van processen van de bedrijven aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving.
Noot:
**) Het Integraal PRTR-verslag is een jaarlijkse milieurapportage door industriële bedrijven, waarin zij rapporteren over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem.*
- e. Actief toezicht
Naast bovenstaande vormen van passief toezicht houdt WSHD ook actief toezicht op mogelijke overtredingen. Het toezicht is dan gericht op het eigen initiatief opzetten van controles. Het doel van dit toezicht is meerledig: daadwerkelijke overtredingen komen hiermee aan het licht en kunnen worden opgeheven. Daarnaast werkt actief toezicht (ook wel vrije veld toezicht genoemd) preventief aangezien aan potentiële overtreders duidelijk wordt gemaakt dat WSHD toezicht houdt op de juiste borging van de waterschap belangen. Dit kan doordat de toezichthouders gezien worden in een gebied of door het delen van ervaringen door personen die al met het toezicht te maken hebben gehad of erover hebben gehoord.

Actief toezicht kan op meerder manieren plaatsvinden. Dit kan in de vorm van een *deelcontrole* waarbij toezicht wordt gehouden op één aspect of een *integrale controle* waarbij meerdere zaken worden meegenomen. Integrale controles kunnen ook plaatsvinden samen met handhavingpartners zoals de milieupolitie. De of de omgevingsdienst. Ook projectmatige of gebiedscontroles zijn onderdeel van het actieve toezicht. Deze controles zijn vaak gericht op één of meerdere thema's of aspecten. Onder deze vorm van toezicht valt ook het schouwtoezicht zoals dat door het WSHD wordt uitgevoerd. Het toezicht op de algemene regels die in de verschillende wet- en regelgeving is opgenomen valt ook onder actief toezicht. Cyclische controles worden met name bij bedrijven toegepast en zijn vooral gericht op het behoud en bevorderen van het naleefgedrag. Cyclische controles worden ingepland naar gelang het geschatte risico van de bedrijfstak. Controles op lozingen vinden over het algemeen onaangekondigd plaats.

Jaarlijks worden een beperkt aantal inspectievluchten uitgevoerd boven het beheergebied. De objecten waarop gecontroleerd wordt zijn voorafgaand aan de vlucht geïnventariseerd. Mogelijke overtredingen die op de wijze geconstateerd worden, worden vervolgens op de grond geverifieerd. Deze vorm van toezicht zal worden aangevuld met de inzet van drones.

f. Signaal toezicht

Signaal toezicht wordt toegepast wanneer een toezichthouder een mogelijke overtreding constateert die niet binnen zijn specialisme valt. In dat geval wordt door deze toezichthouder melding gemaakt bij de toezichthouder wiens specialisme het betreft. Dit toezicht wordt ook toegepast wanneer een mogelijke overtreding wordt geconstateerd waarbij een ander gezag bevoegd is (bijvoorbeeld gemeente/omgevingsdienst of Rijkswaterstaat). Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het herstellen van negatieve effecten op alle aspecten van de waterschapsbelangen.

g. Hercontrole

Wanneer tijdens een eerdere controle een overtreding is geconstateerd wordt na de gestelde hersteltermijn een hercontrole uitgevoerd om te kijken of de overtreding beëindigd is. Naar aanleiding van het resultaat van de controle wordt de verdere actie bepaald.

Daarnaast vindt thematisch toezicht plaats. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- Schouw
Jaarlijks voert het WSHD een aantal schouwen uit. Het betreft de schouwvoeringen over het voldoen aan het jaarlijkse gewoon onderhoud over watergangen en het periodiek uit te voeren groot onderhoud van watergangen. Doel van de schouwvoeringen is het borgen van het watervoerend vermogen van de watergangen. Naast de geplande schouwmomenten kunnen ook tussen deze momenten situaties worden geconstateerd die acuut onderhoud noodzakelijk maken.
- Agrarische bedrijven
Het beheergebied van WSHD bestaat voor een groot deel uit agrarisch gebied. Naast veehouderij-, bloembollenteelt en akkerbouwbedrijven zijn er ook fruitteeltbedrijven, glastuinbouwbedrijven en loonbedrijven aanwezig. Deze bedrijven vragen ieder een eigen vorm van toezicht in het kader van het voorkomen en beëindigen van overtredingen op het gebied van met name waterkwaliteit. Voor het toezicht op deze bedrijven maakt WSHD met name gebruik van risico gestuurd (op basis van de risicoanalyses uit bijlage 2) toezicht en toezicht op projectbasis. De controles zijn met name gericht op lozingen, het gebruik en de verwerking van gewasbeschermingsmiddelen en mest. Doel van het toezicht is het voorkomen en beëindigen van overtredingen die een negatief effect hebben op de waterkwaliteit.
- Industrie
Toezicht bij de industrie bestaat voornamelijk uit controles op directe lozingen op basis van vergunningen. Dit zijn lozingen die rechtstreeks gedaan worden op het oppervlaktewater in beheer van het WSHD. Het doel van dit toezicht komt overeen met het toezicht op agrarische bedrijven. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit toezicht gewijzigd van toezicht op verschillende type inrichtingen (A,B,C) naar toezicht op milieubelastende activiteiten.

Het toezicht op de bedrijven in het beheergebied wordt geprioriteerd op basis van de impact van een mogelijke overtreding van de regelgeving met betrekking tot een milieubelastende activiteit. Hiervoor vormt de risicoanalyse waterkwaliteit uit bijlage 2 het uitgangspunt. Dit laat onverlet dat ook op bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren met een lagere prioriteit (al dan niet steekproefsgewijs) toezicht kan plaatsvinden. Een langdurige overtreding van regels m.b.t. een lager geprioriteerde activiteit kan immers significante negatieve gevolgen op de waterkwaliteit hebben.

- **Compensatieplicht**

Door de aanleg van verhard oppervlak wordt neerslag versneld afgevoerd naar het water, waardoor het risico op wateroverlast toeneemt. Om dit effect te compenseren is extra waterberging nodig. Het hiervoor benodigde extra wateroppervlak is 14% van het nieuwe aangebrachte verharde oppervlak en kan worden gemaakt door bestaande waterlopen te verbreden of door nieuw water te graven. Er geldt een minimale oppervlakte grens waarbij aan deze plicht dient te worden voldaan. Toezicht is erop gericht ervoor te zorgen dat aan deze plicht wordt voldaan.

In principe worden bij elke controle 3-stappen doorlopen: voorbereiding, de controle zelf en vervolgens verslaglegging in het zaakstelsel. Na de controle wordt aan de betrokkene het toezicht verslag toegezonden met een begeleidende brief. Indien geen overtreding is aangetroffen is met deze brief het toezicht beëindigd. Wanneer er wel sprake is van één of meerdere overtredingen dan wordt in principe bij de eerste constatering een gesprek met de betrokkene gevoerd, uitleg over gegeven over de overtreding(en) en gezocht naar mogelijk oplossingen. Indien de betrokkene geen gehoor geeft aan het verzoek van de toezichthouder om de overtreding ongedaan te maken, wordt de zaak doorgezet naar handhaving.

Indien de overtredingen qua risico en/of impact om directe actie vragen wordt bij de eerste constatering de zaak direct doorgezet naar handhaving. In het geval van een milieudelict wordt, naast een bestuurlijke sanctie, strafrecht toegepast (zie sanctiestrategie). Het uitoefenen van toezicht kan ertoe leiden dat door het WSHD tijdelijke maatregelen dienen te worden genomen. Gedacht kan worden bijvoorbeeld aan de inzet van een pomp wanneer een te kleine duiker is geplaatst waardoor water niet voldoende kan doorstromen.

Samenloop

In het geval dat een handeling of activiteit deels plaats vindt in het beheergebied van en ander waterschap (of RWS) is het gezag dat de vergunning voor de wateractiviteit verleend heeft ook het bevoegd gezag ten aanzien van toezicht en handhaving. Het andere waterschap/RWS kan wel mogelijk een handhavingstaak hebben met betrekking tot lozingsactiviteiten.

Strategie toezicht

De strategie van WSHD voor het instrument toezicht is gericht op het voorkomen, beëindigen en, indien mogelijk, laten herstellen van de gevolgen van activiteiten en handelingen die een (mogelijk) negatief gevolg hebben op de watersystemen, waterkwaliteit, waterkeringen en (vaar)wegen in het beheergebied. Hierbij wordt opdracht- en risico gericht gewerkt. Bij risicogericht toezicht vormen de risico's en bedreigingen in relatie tot de taak en doelstellingen van het waterschap het uitgangspunt. Deze risico's kunnen te maken hebben met het functioneren van waterstaatswerken (waterveiligheid), de aantasting van de waterkwaliteit, wateroverlast of juist watertekort (waterkwantiteit) en hinder op en nabij de vaarwegen in beheer bij WSHD.

WSHD heeft echter een beperkte capaciteit toezichthouders waardoor keuzes moeten worden gemaakt op welke activiteiten toezicht wordt gehouden. Het toezicht wordt geprioriteerd volgens de volgende gedachte. Incidenten en calamiteiten waarbij veiligheid in het geding komt, hebben de hoogste prioriteit en worden direct opgepakt. Denk daarbij aan incidenten waarbij de waterkwaliteit ernstig wordt aangetast zoals bij lozingen van verontreinigde stoffen. Hieronder vallen ook incidenten waarbij (de stabiliteit van) de waterstaatswerken aangetast worden zoals in het geval van onvergunde dijkboringen. De toezichtcapaciteit wordt vervolgens ingezet op meldingen en klachten die bij het WSHD worden ingediend en toezicht naar aanleiding van een verzoek tot handhaving. Toezicht zaken die niet direct de algemene veiligheid of waterkwaliteit in het geding brengen, worden risicogericht opgepakt.

De prioritering hangt van de ernst van waterschapbelangen die in het geding zijn. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van risicoanalyses. Per wettelijke taak is in 2024 een afzonderlijke risicoanalyse opgesteld. In bijlage 2 van deze bijlagenbundel zijn de verschillende risicoanalyses terug te vinden.

Opgemerkt wordt dat de risicoanalyse uitgaat van een gemiddelde impact van een overtreding. Er kunnen situaties voorkomen dat de impact hoger is. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in situaties dat activiteiten geheel zonder een voorafgaande vergunning zijn uitgevoerd. De impact kan, door bijvoorbeeld het geheel niet handelen conform de kaders in de wet- en regelgeving, een stuk groter zijn dan in de situatie dat wel een vergunning verleend is maar niet voldaan is aan één voorwaarde. Uiteraard kan in situaties gemotiveerd afgeweken worden van de prioritering. De kans op sommige overtredingen is groter in bepaald jaargetijden. Zo hebben bepaalde bedrijfstakken in de agrarische sector op verschillende tijden in het jaar meer aandacht nodig vanwege het gebruik van mest, het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen of het spoelen en of ontsmetten van bloembollen. Ook kunnen de gevolgen van overtredingen voor de waterschapsbelangen afhankelijk zijn van de weersomstandigheden en het type bodem (klei, veen, zand) waar de overtreding plaats vindt. Tijdens een periode van lange droogte kan een illegale wateronttrekking in kwetsbaar gebied bijvoorbeeld een hogere prioriteit hebben dan gedurende een periode met regen. Naast de risicoanalyses wordt daarom gebruikt gemaakt van een overzicht waarin risicomomenten binnen een jaar zijn opgenomen. Voor overtredingen die niet aan deze risicomomenten zijn gerelateerd geldt dat zij het hele jaar door kunnen voorkomen. Tijdens de periode dat er een verhoogde kans is worden de risico(s) die met deze activiteit/gebeurtenis samenhangen toegevoegd aan de prioriteitenlijst.

Het betreft onder meer de volgende risicomomenten:

- Maart: uitrijden mest
 - Juli: spoelen bloembollen
 - Zomermaanden: temperatuur oppervlaktewater te warm in relatie tot lozing koelwater
 - September /oktober: uitrijden oogsten
 - Oktober/november: spoelen en ontsmetten bollen
 - Periode van langdurige droogte of extreme wateroverlast
- Verschillend per gewas / soort teelt: spuiten met gewasbeschermingsmiddelen

Om een zo groot mogelijk bijdrage aan de beleidsdoelen te behalen hanteert WSHD tevens als uitgangspunt dat:

- Medewerkers tijdens hun taak inzetten op informeren om op deze wijze overtredingen te voorkomen en/of te beëindigen;
- Medewerkers de kennis en de middelen hebben om hun werkzaamheden kwalitatief goed uit te kunnen (blijven) voeren;
- Werkprocessen duidelijk, effectief en vastgelegd zijn en leidend zijn in de uitvoering van de werkzaamheden;
- De samenwerking wordt gezocht met handhavingspartners om effectief toezicht te houden;
- De verbale en schriftelijke communicatie richting (potentiële) overtreders begrijpelijk is en dat het voor hen duidelijk is wat het vervolgproces en de eventuele consequenties zijn;
- Elke geconstateerde overtreding een passend gevolg krijgt.

3.4 Sanctioneren werkwijze en strategie

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe WSHD optreedt wanneer een overtreding van regelgeving en wettelijke voorschriften plaats vindt. Het sanctioneren maakt samen met de gedoogstrategie deel uit van de handhavingstrategie. Doel van sanctioneren is in de eerste plaats het afdwingen van het naleefgedrag van de overtreder. Sanctioneren kan daarnaast ook bijdragen aan preventie en dus beter naleefgedrag van derden. Als immers bekend is dat WSHD optreedt tegen bepaalde overtredingen zullen anderen aangezet worden na te denken voordat zij een vergelijkbare overtreding begaan.

De handelwijze van het WSHD met betrekking tot het bestuursrechtelijk- en strafrechtelijk sanctioneren van overtredingen is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) van oktober 2022. Deze strategie is als bijlage 4 bij deze bijlagenbundel opgenomen. Voor beide sanctioneringsinstrumenten is de algemene werkwijze hieronder weergegeven. Vervolgens wordt de strategie die gevolgd wordt toegelicht.

Werkwijze

Wanneer vanuit toezicht wordt aangegeven dat een overtreding niet op een andere wijze opgelost kan worden dan door handhavend optreden, zal over worden gegaan tot het inzetten van het handhavingsinstrumentarium. Om te bepalen welke benadering zal worden toegepast wordt, over het algemeen, gebruikt gemaakt van de werkwijze zoals beschreven in het LHSO. Dat betekent dat middels de daarin opgenomen interventiematrix en overwegingen, beoordeeld wordt welke sanctie aan de overtreder zal worden opgelegd. Indien er geen sprake is van spoedeisendheid wordt in principe altijd een waarschuwingsbrief verzonden aan de overtreder. Indien na een hercontrole blijkt dat niet aan het verzoek in deze brief is voldaan wordt de volgende stap in het handhavingsproces genomen.

In de LHSO matrix is onderscheid gemaakt naar sancties op basis van het straf- en bestuursrecht. Sancties op basis van bestuursrecht zijn met name gericht op herstel terwijl sancties gebaseerd op het strafrecht met name het straffen van de overtreder tot doel hebben. Op grond van het gedrag van de overtreder, de gevolgen van de overtreding voor de waterbelangen en de mate waarin de gevolgen van de overtreding ongedaan kunnen worden gemaakt, kan de sanctie uiteenlopen van het (schriftelijk) aanspreken of informeren van de overtreder tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom of het opstellen van een proces verbaal of een bestuurlijke strafbeschikking. In principe is de lichtste sanctie (aanspreken en informeren) op dit moment in de procedure niet meer aan de orde aangezien de overtreder al een waarschuwingsbrief heeft gehad en hier geen gevolg aan heeft gegeven. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief en wordt bekeken of middels het strafrecht een sanctie kan worden opgelegd.

Instrumentarium handhaving

Bij WSHD wordt gebruikt gemaakt van zowel bestuursrechtelijke instrumenten als instrumenten gericht op het bestraffen van de overtreder. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn gericht op herstel van de situatie. Hieronder volgt een korte werkwijze per type instrumentarium.

Bestuursrechtelijke instrumenten

Bij het inzetten van bestuursrechtelijk handhavingsinstrumenten dienen te allen tijde de wettelijke kaders daarvoor in acht te worden genomen. Dit betekent dat er rekening dient te worden gehouden met verschillende aspecten. Zo dienen op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke gevallen op dezelfde manier behandeld te worden. Op basis van het evenredigheidsbeginsel mogen de nadelige gevolgen van het besluit voor de betrokkenen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Daarnaast dient op basis van het motiveringsbeginsel een besluit voldoende gemotiveerd te zijn.

Bij elk besluit dient een belangenafweging te worden gemaakt waarin verschillende zaken worden meegenomen. Deze zaken worden afgewogen tegen het algemeen belang dat gebaat is bij het besluit. Het betreft onder andere de volgende aspecten:

- De duur van de overtreding. Opgemerkt wordt dat uit jurisprudentie volgt dat enkel tijdsverloop geen reden is om van handhavend optreden af te zien.
- De aard van de overtreding. Hierbij vindt een afweging plaats tussen de beschikbare handhavingscapaciteit en de prioriteit van de overtreding volgend uit de risicoanalyses. Bij voldoende capaciteit kan ook opgetreden worden tegen overtredingen met een lagere prioriteit.
- Persoonlijke omstandigheden. Deze kunnen met name aanleiding zijn om meer maatwerk te leveren bij de vaststelling van de begunstigingstermijn (zie last onder dwangsom).
- Een eerdere betrokkenheid bij een overtreding of een herhaling daarvan (recidive). Dit aspect zal over het algemeen zwaar wegen in de afweging

- Het ontstaan van waardevermindering, kapitaalvernietiging of andere schade vanwege het moeten opheffen van de overtreding. Uitgangspunt bij dit aspect is dat de overtreder in principe hiervoor zelf verantwoordelijk voor is. Door de overtreding te begaan of in stand te laten heeft hij immers zelf het risico genomen dat deze beëindigd diende te worden. Dit aspect zal daarom over het algemeen niet leiden tot het afzien van het nemen van een handhavingsbesluit.
- Negatieve gevolgen voor derden als gevolg van de overtreding. Wanneer er geen belangen van derden aanwezig zijn, wil dit niet zeggen dat het algemeen belang niet in het geding is. De waterschap belangen zijn ruimer dan de directe omgeving waar de overtreding plaats vindt.
- Mogelijke precedentwerking. Bij elke overtreding wordt bekeken of deze op dat moment of op korte termijn (zie de werkwijze bij gedogen) gelegaliseerd kan worden door bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning of een andere toestemming. Bij deze afweging wordt aandacht gegeven aan het voorkomen van mogelijke precedentwerking. Dit houdt in dat andere (potentiële) overtreders derden een geslaagd beroep kunnen doen op een situatie of gebeurtenis die het WSHD eerder heeft toegestaan.
- Mogelijke imagoschade WSHD. Hierbij wordt overwogen of het niet optreden tegen een overtreding kan leiden tot minder vertrouwen in WSHD als organisatie.

De bestuursrechtelijke instrumenten waar WSHD gebruik van maakt zijn de volgende:

- Last onder dwangsom
Bij de inzet van een last onder dwangsom wordt in principe (zie spoedeisende bestuursdwang) altijd eerst een voornemen tot het opleggen daarvan geuit richting de overtreder. Daarbij wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Na beoordeling van de eventuele zienswijze wordt definitief besloten of de voorgenomen last wordt opgelegd, dat deze in gewijzigde vorm moet worden opgelegd (bijvoorbeeld langere begunstigingstermijn of wijziging van de voorgenomen dwangsom) of dat van het opleggen van een last dient te worden afgezien. Wordt de last opgelegd dan dient de overtreder binnen een bepaalde termijn de overtreding te beëindigen en (afhankelijk van de overtreding) beëindigd te houden. Geeft de overtreder geen gehoor aan de last en wordt de overtreding niet binnen de gestelde termijn opgeheven dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd. Het innen van de verbeurde dwangsom(men) gebeurt via een invorderingsbeschikking. Voorafgaand aan de toezenden van deze beschikking wordt een voornemen tot invordering toegezonden waarop wederom een zienswijze kan worden ingediend. Na beoordeling van de eventuele zienswijze wordt definitief besloten of de verbeurde dwangsom(men) worden geïnd of dat geheel of gedeeltelijk van het innen wordt afgezien. Het geheel of gedeeltelijk afzien van het innen van dwangsommen kan alleen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden zijn in de jurisprudentie vastgelegd.

Aan een last onder dwangsom wordt een termijn gekoppeld waarbinnen aan de gegeven last c.q. verplichting moet zijn worden voldaan. Dit is de zogenaamde begunstigingstermijnen bepaalt. Een begunstigingstermijn wordt ook toegekend bij de inzet van andere handhavingstermijnen. Hierna wordt onder "Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn)" aangegeven hoe WSHD tot de vaststelling van begunstigingstermijnen komt.

Per geval wordt ook een hoogte van de dwangsom bepaald en vastgesteld. Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). Daarbij stelt het bestuursorgaan, bij wijze van plafond, een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen.

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Bij de hoogte van de dwangsom moet rekening gehouden worden met de omvang van de onderneming en inrichting, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen.

Gekeken kan worden o.a. naar de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, herstellend te zijn. Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25 x) is gekozen, omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn.

Hieronder een – door WSHD gehanteerde - tabel met richtbedragen zoals geadviseerd door het Openbaar Ministerie.

WATER				
Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning	Ernstig	PV Bestuursdwang	NVT	1 dag
Lozen afvalwater zonder of ism vergunning	Matig	PV Bestuursdwang	NVT	1 week
Olie/water/vetscheider niet (tijdig) legen	Matig	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 X	1 week
Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
Monstervoorziening niet aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	2 weken
Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200	Licht Matig Ernstig Ernstig	Dwangsom	€750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o max. 10 X	situationeel
Overtreding administratief voorschrift	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	2 weken
Niet melden calamiteiten / ongewone voorvallen	Matig	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10 X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/ ongeval
Geen melding Bbk en Lozingenbesluit vaste objecten	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10 X	1 dag na start werkzaamheden
Overtreding maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
Illegale grondwateronttrekking (Gww) (vergunbaar)	Matig	PV	NVT	1 dag
Grondwateronttrekking	Licht	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
Grondwateronttrekking	Matig	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
Grondwateronttrekking	Ernstig	PV Bestuursdwang	NVT	1 dag
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Matig	Dwangsom	€250 p.w. max. 10 X	1 maand
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Ernstig	Dwangsom	€500 p.w. Max. 10 x	kort
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Ernstig	PV	NVT	1 dag

- **Last onder bestuursdwang**
Bij een last onder bestuursdwang wordt dezelfde werkwijze gehanteerd als bij een last onder dwangsom. Het verschil is echter dat wanneer de overtreder niet binnen de begunstigingstermijn de overtreding opheft het WSHD zelf fysiek tot het uitvoeren van herstelmaatregelen overgaat of hiertoe opdracht geeft aan een uitvoerder. De kosten die nodig zijn voor het nemen van deze maatregelen worden, na afloop van de uitvoering hiervan, via een kostenverhaalbeschikking op de overtreder verhaald. In zowel het voornemen als het besluit zelf is de overtreder over dit kostenverhaal op de hoogte gesteld. Dit instrument wordt met name ingezet voor overtredingen die zijn geconstateerd tijdens de schouw, bij spoedeisende overtredingen of overtredingen waarbij een last onder dwangsom naar verwachting niet de gewenste prikkel zal geven
- **Spoedeisende bestuursdwang**
Bij acuut gevaar voor de waterbelangen of de veiligheid van de (vaar)wegen wordt door WSHD spoedeisende bestuursdwang uitgevoerd. Dit betekent dat de toezichthouder de overtreder per direct aanzegt de strijdige activiteiten of handelingen te stoppen en/of onmiddellijk herstelmaatregelen te treffen. Hierbij krijgt de overtreder geen termijn of een zeer korte termijn om de overtreding te beëindigen. Indien noodzakelijk wordt door of namens WSHD voorzieningen getroffen. Gezien de spoedeisendheid wordt afgezien van de mogelijkheid de overtreder een zienswijze in te laten dienen en volgt het besluit over het algemeen pas nadat de overtreding is beëindigd. Indien kosten zijn gemaakt ontvangt de overtreder hiervoor een kostenverhaalbeschikking. Dit instrument wordt onder andere ingezet bij bouwen, graven en boren zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning wateractiviteit en milieudelicten. Het instrument is gericht op het voorkomen van het vergroten van de overtreding en/of het tegengaan van een (verdere) aantasting van de water- of (vaar)wegenbelangen. Daarnaast wordt overwogen of aan de overtreder en last onder dwangsom dient te worden opgelegd om te voorkomen dat de handeling of activiteiten worden voortgezet of om de situatie, voor zover mogelijk, te herstellen. In dat geval wordt de last gelijktijdig met de schriftelijke bevestiging van de last onder bestuursdwang opgelegd met geen mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze.
- **Intrekken vergunning**
Wanneer een vergunning is verleend en de vergunninghouder houdt zich niet aan de daarin gestelde voorwaarden en voorschriften vindt een overweging plaats of de vergunning dient te worden ingetrokken. Voorafgaand aan dit besluit wordt een voornemen gestuurd waarbij de overtreder de mogelijkheid krijgt een zienswijze in te dienen. Na beoordeling van de eventuele zienswijze wordt definitief besloten of de vergunning ingetrokken wordt. Door het intrekken van een vergunning kan een illegale situatie ontstaan. Daartegen wordt handhavend opgetreden middels een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.
- **Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn)**
Overtredingen zijn er in alle soorten en maten. Een standaardtermijn is dan ook niet mogelijk. Als algemene stelregel kan worden gegeven dat overtredingen zo snel mogelijk moeten worden beëindigd en dus om zo kort mogelijke termijnen vragen. Maar wat is zo kort mogelijk?
Om hier enige uniformiteit in te creëren wordt in eerste instantie een onderscheid gemaakt in de volgende overtredingen:
 - Overtredingen waarbij geen maatregelen hoeven te worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel herhaling daarvan te voorkomen;
 - Overtredingen waarbij wel maatregelen moeten worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel herhaling daarvan te voorkomen.

Bij de eerste categorie gaat het (vaak) om gedragsovertredingen waarbij door het simpel nalaten van het omstreden gedrag de overtreding niet plaatsvindt. Deze overtredingen kunnen dus van het ene moment op het andere moment worden beëindigd. Hiervoor hoeft dan ook geen termijn te worden gegeven. Een voorbeeld van een dergelijke overtreding is het illegaal lozen van afgewerkte olie.

Als er wel maatregelen moeten worden genomen dan moet de overtreder hiervoor tijd worden gegund, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze termijn moet zoals gezegd zo kort mogelijk zijn maar moet wel redelijk voor zowel de overtreder als de handhavende organisatie blijven. Probleem is dat vaak zowel de handhaver als de overtreder niet direct weten welke maatregelen moeten worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel om herhaling daarvan te voorkomen. Soms is de oorzaak van de overtreding niet bekend of er moet nader onderzoek worden verricht naar de te nemen maatregelen. In dergelijke gevallen wordt de volgende werkwijze gehanteerd om een termijn te stellen:

- a. Na constatering van de overtreding vindt z.s.m. contact op met de overtreder plaats. Nagevraagd wordt welke maatregelen hij gaat nemen om de overtreding te beëindigen dan wel om herhaling te voorkomen en hoeveel tijd hij hiervoor nodig denkt te hebben. Als hij hier direct antwoord op heeft beziet de handhaver welke begunstigingstermijn als redelijk wordt beoordeeld, spreek dit dan af en legt het vast in de handhavingsbrief. Indien de zienswijze van de overtreder door de handhaver als onredelijk wordt bestempeld, licht dit dan toe en probeert de handhaver overeenstemming te bereiken. Indien dit niet lukt bepaalt WSHD naar eigen inzicht een redelijke termijn.
- b. Bij meer complexere overtredingen kan de overtreder vaak niet direct een antwoord geven. Alsdan wordt hem de gelegenheid gegeven een plan van aanpak op te stellen waarin hij beschrijft op welke wijze hij de overtreding beëindigt dan wel herhaling daarvan voorkomt. Dit plan van aanpak moet uiteraard snel worden opgesteld. Doel is immers het z.s.m. beëindigen van de overtreding. Soms is een eenvoudig mailtje voldoende. Als het plan van aanpak plus het bijbehorende tijdspad door de handhaver als redelijk worden beoordeeld worden deze in de handhavingsbrief opgenomen. Indien het plan van aanpak onvoldoende is, overlegt en gestreefd naar een beter plan van aanpak. Gewaakt wordt voor oneindige discussies hieromtrent. Als er geen goed plan van aanpak wordt ingediend bepaalt WSHD naar eigen inzicht een redelijke termijn.

Voordeel van de genoemde werkwijze is dat de overtreder invloed heeft op het bepalen van een begunstigingstermijn waar hij zelf achterstaat en waar goed op gehandhaafd kan worden.

Strafrechtelijke instrumenten (strafsancties)

Strafsancties zijn met name gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van zijn/haar wederrechtelijk genoten voordeel. Strafbare gedragingen worden opgespoord door de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van het waterschap. Zij zijn tevens bevoegd tot het opmaken van een proces-verbaal voor overtredingen van onder andere milieuwetgeving, de Waterschapsverordening en de Scheepvaartverkeerswet.

- Bestuurlijke strafbeschikking
Overtredingen die eenvoudig van aard zijn, waarvan de ernst gering is, er geen sprake is van een herhaalde overtreding (recidive), waarbij de overtreder geen overheidsorgaan is en waarbij het voor de verbalist duidelijk is dat er sprake is van een strafbaar feit dat door de verdachte ook niet ontkent, kan een bestuurlijke strafbeschikking (bsb) worden opgelegd. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan of is er discussie of er sprake is van een overtreding dan dient een proces verbaal te worden opgemaakt (zie volgende punt). De boa die een bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigt stelt achteraf zo spoedig mogelijk een bon op waarbij de feitencode wordt vermeld. Deze bon wordt vervolgens naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) verstuurd. Het CJIB zorgt, namens het college van dijgraaf en heemraden, voor de inning van de boete. Het CJIB verzorgt tevens de verdere afhandeling wanneer de overtreder niet betaald. Dit bestaat uit het versturen van een aanmaning en, indien noodzakelijk, het inzetten van een deurwaarder. Tegen de bsb kan de overtreder verzet instellen bij het CVOM (onderdeel Openbaar Ministerie).

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarmee de Waterschapsverordening is voor het CJIB de werklast toegenomen. Dit komt doordat aan de feitencodes de artikelen van de Waterschapsverordening gekoppeld zijn. Waar voorheen de Keur (als voorloper van de verordening) door het hele land vrijwel eenzelfde indeling had, is dit niet het geval voor de Waterschapsverordening. De indeling daarvan verschilt per waterschap. Hierdoor bestaat de kans dat overtredingen van de Waterschapsverordening in de toekomst niet met kunnen worden afgedaan met een BSB en overwogen moet worden om ook voor deze overtredingen een proces verbaal op te stellen. Dit zou een toename voor de werklast van het CVOM betekenen. Aangezien het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) landelijke wetgeving is, is dit voor overtredingen op basis van deze wetgeving niet aan de orde en kan afhandeling via het CJIB blijven plaatsvinden.

- **Proces-verbaal**
Wanneer een bsb niet kan worden opgelegd wordt gebruikt gemaakt van een proces verbaal. Bij het uitschrijven van een proces verbaal valt de BOA niet meer onder het gezag van het HHNK maar die van het Openbaar Ministerie (OM). Een proces-verbaal wordt direct na de constatering van de vermeende overtreding aangezegd. De verdachte wordt door de toezichthouder geïnformeerd over de vermeende overtreding. Naast de persoonsgegevens van de verdachte worden een verklaring op over de reden van de overtreding opgenomen. Indien de verdachte heeft besloten gebruik te maken van zijn recht om te zwijgen worden slechts de persoonsgegevens genoteerd. Het proces-verbaal wordt vervolgens ter afhandeling, afhankelijk van de overtreding, naar het functioneel of arrondissement pakket verzonden. Het OM stuurt vervolgens een schikkingsvoorstel of dagvaart de verdachte. Als een zaak ter zitting komt zal de rechter vervolgens beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding en of een straf dient te worden opgelegd.
- **Bestuurlijke boete**
De bestuurlijke boete is een bestuurlijk handhavingsinstrument met een bestraffend karakter. Op de toepassing van dit instrument zijn naast de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht ook bepalingen uit het wetboek van Strafrecht en wetboek van Strafvordering van toepassing. De omgevingswet geeft de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen van de milieuregels in de Seveso-richtlijn. Het is nog niet bekend of in deze beleidsperiode gebruik zal worden gemaakt van dit instrument.
- **Bevoegd toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden**
De handhavers van het team VHTH zijn door de minister aangewezen als toezichthouder voor de wet Gewasbescherming (WGB) en biociden. De bevoegdheid kan worden ingezet bij overtredingen van deze wet als er sprake is van een water gerelateerde overtreding. Bij het aantreffen van een overtreding Wet WGB kan een boeterapport/rapport van bevindingen worden opgemaakt die in behandeling wordt genomen door het boetebureau van NVWA. Daarnaast vindt doormelding plaats naar de NVWA voor een eventuele korting op subsidie die de overtreder mogelijk ontvangt op basis van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Twee sporen beleid: combinatie bestuurlijk en strafrechtelijk traject

Wanneer een activiteit zowel een overtreding betreft op basis van het bestuursrecht als het strafrecht wordt overwogen of er gebruik wordt gemaakt van het 2-sporen beleid. Dit betekent dat zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk tegen de overtreder wordt opgetreden. Het bestuursrechtelijke instrument wordt dan ingezet om herstelmaatregelen af te dwingen of de overtreding gestopt te houden. Middels het strafrechtelijke traject wordt de overtreder bestraft voor het begaan van de overtreding.

Overtreding eigen organisatie en andere overheden

WSHD heeft een voorbeeldfunctie naar inwoners, bedrijven en andere overheden. De geloofwaardigheid van het beleid komt in het geding indien locaties en eigendommen die onder het beheer van het WSHD vallen niet aan de eisen van de wet- en regelgeving voldoen. Net zoals het toezicht wordt de sanctionering van overtredingen van het WSHD op dezelfde wijze uitgevoerd als in reguliere gevallen.

Indien er sprake is van een milieudelict wordt aangifte gedaan bij de milieupolitie die de zaak doorzet naar het Openbaar Ministerie. Als een overtreding na de inzet van een handhavingsinstrument niet is opgeheven wordt de situatie voorgelegd aan het college van dijkgraaf en heemraden. Overtredingen van andere overheden worden eveneens op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Bij (milieu-)overtredingen door overheden en de eigen organisatie wordt het feit dat er een overheidsfunctie/bekleding uitgevoerd wordt als verzwarende omstandigheid meegenomen in de afweging.

Strategie

De sanctiestrategie is gericht op het beëindigen en, indien mogelijk, laten herstellen van de gevolgen van activiteiten en handelingen die een (mogelijk) negatief effect hebben op de watersystemen, waterkwaliteit, waterkeringen en (vaar)wegen in het beheergebied. Door de toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie, afgekort LHSO (zie bijlage 2) wordt grotendeels al een strategie gevolgd met betrekking tot de inzet van het handhavingsinstrumentarium. Voor handhaving van overtredingen die geconstateerd zijn tijdens een schouw, wordt standaard de strategie gevolgd dat, indien een overtreding niet wordt beëindigd gedurende de toezichtfase, een last onder bestuursdwang wordt opgelegd.

Naast de bovengenoemde strategieën worden de volgende uitgangspunten gehanteerd om de beleidsdoelen te behalen:

- Besluiten en procedures moeten primair voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- Besluiten zijn helder geformuleerd waarbij voor het voor de betrokkene duidelijk is van verwacht wordt en wat het vervolgproces inhoudt;
- De kwaliteit van de producten voldoet aan de daarvoor vastgelegde criteria.
- Medewerkers hebben de kennis en de middelen om hun werkzaamheden kwalitatief goed uit te kunnen (blijven) voeren;
- Werkprocessen zijn duidelijk, effectief en vastgelegd;
- De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd in het zaakstelsel.

Met betrekking tot het laatste uitgangspunt is de gedachte daarachter dat de informatie met betrekking tot de inzet van het handhavingsinstrumentarium mede input levert voor het actueel houden van de toezicht- en handhavingstrategie. Als door ingezette strategie niet het gewenste effect opgeleverd, kan dit een aanleiding vormen om deze strategie(ën) aan te passen. Daarnaast kan de analyse van de zaakrapportage gebruikt worden om onderwerpen voor toekomstige projectmatig(e) toezicht en handhaving te bepalen.

3.5 Gedoogstrategie

In de gedoogstrategie wordt de werkwijze besproken die door WSHD wordt gevolgd om te bepalen of het gedogen van een overtreding aanvaardbaar is. De gedoogstrategie maakt samen met de sanctiestrategie deel uit van de Handhavingstrategie. Het uitgangspunt van deze strategie is dat gedogen een uitzondering moet zijn. Het niet-optreden tegen een overtreding is niet wenselijk. Er geldt immers een beginselplicht tot handhaving. Het bestuur kan echter in bepaalde omstandigheden afwijken van deze beginselplicht. Indien gekozen wordt om een situatie te gedogen dan gebeurt dit zeer zorgvuldig en uitsluitend actief middels een gedoogverklaring. Deze verklaring geeft aan onder welke beperkende en (milieu)beschermende voorschriften het gedogen mag plaatsvinden. Aan passief gedogen, dat wil zeggen "het door de vingers zien" van een overtreding, wordt door het WSHD geen medewerking verleend. Wanneer is een gedoogverklaring mogelijk? In beginsel treedt WSHD op tegen een overtreding van een verbods- of een gebodsbepaling. Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waardoor gedogen aan de orde kan zijn. Als bijzondere omstandigheden zijn aangemerkt:

- Handhaving zou tot aperte onbillijkheden leiden.
Dit doet zich voor bij bijvoorbeeld overmacht- of overgangssituaties. Hiervan kan sprake zijn wanneer in het geval van een calamiteit het treffen van voorzieningen of maatregelen enige tijd vergen. Voorwaarde is dat de betrokkene coöperatief is en hem geen verwijt is te maken met betrekking tot calamiteit. Ook is een situatie denkbaar dat regelgeving is

gewijzigd of wordt gewijzigd waardoor korte tijd (maximaal een half jaar) in strijd met op dat moment geldende voorschriften wordt gehandeld.

- Het doel van de regelgeving niet met handhavend optreden wordt bereikt.

Deze situatie is denkbaar wanneer bijvoorbeeld heipalen te dicht bij een waterkering zijn geslagen, het verwijderen van deze palen zou, in verband met piping en grondwaterstromen, schadelijker kunnen zijn voor de waterkering.

- Het doel van de regelgeving is evident beter gediend met gedogen.

Een voorbeeld hiervan is de situatie dat een bedrijf tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker product of productiewijze die echter strijdig is met de wet- en regelgeving. Hierbij is de termijn van de gedoogverklaring afhankelijk van de termijn die nodig is om de proef af te ronden.

- Een ander, zwaarwegend (algemeen) belang rechtvaardigt gedogen.

Deze situatie kan zich voor doen wanneer handhaving optreden juist leidt tot ongewenst effect zoals bijvoorbeeld bij een activiteit die tijdelijk een norm schendt maar het handhaven optreden hiertegen leidt tot een groter negatief effect op de water- en (vaar)wegbelangen. Te denken valt aan een situatie waarbij, als gevolg van een calamiteit, een ongewenste lozing ontstaat en een deel van een watergang zonder de daarvoor benodigde vergunning moet worden afgedamd om verdere verontreiniging van het watersysteem te voorkomen. Het gaat daarbij om zwaarwegende algemene belangen en dus geen persoonlijke belangen van de overtreder.

Er is sprake van overgangssituaties zoals genoemd onder het eerste punt in de volgende situaties:

- Wanneer nieuwe wet- en regelgeving van kracht is waarmee de overtreding gelegaliseerd kan worden;
- Wanneer zonder vergunning gewerkt wordt omdat, door omstandigheden die buiten de macht van de inrichting houder 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. Voorwaarden zijn dat een ontvankelijke aanvraag is ingediend en duidelijk is dat de gevraagde vergunning verleend kan worden.
- Een vergunning op formele gronden is vernietigd en een er voldoende grond is om aan te nemen dat een nieuwe vergunning kan worden verleend;
- Wet- of regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding te niet doet. Voorwaarde is dat vaststaat dat de nieuwe wet- of regelgeving daadwerkelijk zal worden vastgesteld en leidt tot legalisering van de overtreding;
- Activiteiten en lozingen die vergunningplichtig zijn geworden als gevolg van nieuwe jurisprudentie en waarvoor een ontvankelijke aanvraag is ingediend;
- Kleine kortdurende vergunningplichtige lozingen of activiteiten met een geringe milieurelevantie en/of gering negatief effect.

Indien één of meer van bovenstaande situaties van toepassing is/zijn, kan worden besloten tot gedogen over te gaan, eventueel in overleg met de juridische afdeling. Gedogen kan echter alleen wanneer de milieutechnische toestand dit toelaat. Opgemerkt wordt dat andere handhavingspartners, zoals ILT, (milieu)politie en het OM worden geïnformeerd over het voornemen een gedoogverklaring te verlenen. Het OM kan op basis van de verstrekte informatie besluiten alsnog strafrechtelijk op te treden. In de gedoogverklaring wordt dan ook opgenomen dat het besluit de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedoogverklaring

Aan de gedoogverklaring worden voorschriften verbonden ter bescherming van het (milieu)belang en waterstaatswerken. Deze beschikking en de motivering die daarin ten grondslag ligt is openbaar en worden gepubliceerd op de website van het WSHD. De beschikking wordt tevens toegezonden aan de gemeente(n) waarin de activiteit plaats vindt, het OM en mogelijke andere betrokkenen. Aangezien een gedoogverklaring geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan geen bezwaar en beroep hiertegen worden ingediend. Ook tegen een weigering om te gedogen staan geen rechtsmiddelen open. Indien een verzoek om handhaving wordt ingediend zal, ondanks

de gedoogverklaring, een afweging van belangen plaats dienen te vinden. Tegen het eventuele besluit tot afwijzen van het verzoek om handhaving staat wel bezwaar en (hoger) beroep open. Aan de hand van de uitkomst van deze procedure kan een conclusie worden getrokken over het al dan niet terecht verlenen van de gedoogverklaring.

De gedoogverklaring wordt in principe onder voorwaarden en altijd voor een bepaalde tijdsduur verleend. De afgifte van een gedoogverklaring mag namelijk niet leiden tot structureel gedogen. Uitgangspunt is dat een zo kort mogelijke gedoogtermijn wordt gesteld maar dat deze in principe maximaal zes maanden kan bedragen. Dat gedogen uitsluitend tijdelijk plaatsvindt spreekt voor zich in de situatie dat een legaliseringsproces loopt. Wanneer de benodigde vergunning is verleend c.q. de benodigde informatieplicht is gedaan, is de strijdigheid opgeheven en wordt de gedoogverklaring ingetrokken.

Niet nakomen voorwaarden gedoogverklaring

Op de voorwaarden van gedoogverklaringen wordt toezicht gehouden. Indien een overtreding wordt geconstateerd kan overwogen worden de gedoogverklaring in te trekken. Daarna kunnen andere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Tegen het niet nakomen van de voorwaarden van een gedoogverklaring kan niet bestuursrechtelijk worden opgetreden. Hiervoor dient te worden teruggevallen op de onderliggende overtreding van de wet- en regelgeving bijvoorbeeld het uitvoeren van werkzaamheden of het lozen zonder vergunning of in afwijking van de vergunning of algemene regels.

4 BIJLAGE Landelijke Handhavingstrategie (LHSO)

N.B. hieronder volgt de letterlijke inhoud van de LHSO.

1 Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtssketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingstrategie (LHS) uit 2014.

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingpartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingpartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handavings- strategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg (IPO) worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingpartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven.

2 Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingpartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. Vertrouwen.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingpartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel.

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavinginstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingpartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtredders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten – is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

3 Hoofdstuk 3 Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingspartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingspartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie.

Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving. Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

4 Hoofdstuk 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners.

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen

van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder:

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Ad 1 Beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden. De waterschappen hebben deze uitgangspunten gebruikt voor de internettool, de zgn. "Handhavingsadviseur - Landelijke Handhavingstrategie voor waterbeheerders". De handhavers kunnen deze tool gebruiken bij de beoordeling van een overtreding.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan. En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk*: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. *Recidive*: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)*: de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten*: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators")*: De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van

groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

- F. *Waarheidsvinding*: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. *Normbevestiging*: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche. In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen. Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

Figuur 2 Interventiematrix voor het bepalen van gepaste sancties:

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffen Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellen LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffen Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellen LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/s luiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Strafrecht PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/s luiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffen Bestuurlijke boete	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffen Bestuurlijke boete	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑	Strafrecht PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑

	(indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellen d Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	(indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellen d LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/s luiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt	Bestuursrecht herstellen d Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht herstellen d Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil	Bestuursrecht herstellen d Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellen d Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Strafrecht PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)

			↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing
[gevolge n ↑ / overtreder →]	A. Goedwillen d, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Overtredingen met gewasbeschermingsmiddelen worden met een boeterapport gemeld bij de NVWA (Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit). Deze instantie legt een boete op en meldt de overtreding dan weer door bij de Controle Coördinatie Autoriteit van de EU (CCA). Deze handelwijze valt onder de cross-compliance.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid. In bijlage 8 is vastgelegd hoe het waterschap omgaat met begunstigingstermijnen voor herstelmaatregelen.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/ of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

5 BIJLAGE Interne en externe samenwerking

5.1 Interne samenwerking t.b.v. VTH

Afdeling / Team	Taak binnen de organisatie
Afdeling VTH	<i>Team Vergunningverlening</i> Besluiten op aanvragen om omgevingsvergunningen, maatregelvoorschriften en verzoeken om gelijkwaardige voorzieningen, afhandelen van meldingen, informatieplichten, adviesverzoeken andere overheden en vooroverlegplannen, opstellen privaatrechtelijke overeenkomsten aanvoer per as, opstellen van gedoogverklaringen. <i>Team Toezicht en Handhaving</i> Het houden van toezicht op de (chemische)waterkwaliteit en grondwateronttrekkingen en -infiltraties, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bevoegdheden BOA, administratieve ondersteuning. Toeziën op het opleggen van een juiste aanslag voor de zuiveringsheffing of de verontreinigingsheffing. Signaalfunctie voor naar betrokken interne vakspecialisten en Omgevingsdiensten.
Afdeling BO	Algemeen: advisering met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving Het houden van toezicht op vergunde en gemelde activiteiten o.g.v. de Waterschapsverordening (m.u.v. vergunningen/meldingen m.b.t. waterkwaliteit en grondwater). Signaalfunctie voor andere overtredingen. Uitvoering schouw over onderhoudsverplichtingen derden. Het mondeling en schriftelijk benaderen van overtreders binnen die toezichttaken.
Afdeling KC	Ondersteuning bij afhandelen incidentmeldingen. Advisering op het gebied van communicatie en participatie. O.a. via stakeholdermanagement.
Afdeling JF, Team JFJC	Samenwerking op het gebied van kennisdeling met betrekking tot het gebied waar de crisis/calamiteit plaatsvindt en strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Juridische ondersteuning bij uitvoering complexe VTH-zaken. Behandelen bezwaar- en beroepschriften.
KA	Advisering met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Mede op basis monitoring waterkwaliteit.
RA	Idem
SB	Evaluatie effecten beleid (vertaling algemene beleidskader naar regels en beleidsregels)

5.2 Externe samenwerking VTH

Externe partner(s)	Doel samenwerking	Hoe?
Provincie Zuid-Holland	Toezicht op de juiste uitvoering van de VTH-kwaliteitscriteria. Regie op uitvoering Impulsprogramma KRW i.r.t. traject versterking VTH-stelsel.	Uitvoeren interbestuurlijk toezicht. Invulling regierol. Samenwerkingsafspraken.
Gemeenten	Het in zo vroeg mogelijk stadium implementeren van de water- en (vaar)wegenbelangen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Informereren omtrent ontwikkeling met betrekking tot watersystemen in hun gebied.	Aansluiten bij overleggen gemeenten over ruimtelijke initiatieven (gemeentelijk omgevingstafel) Advisering op aanvraag om omgevingsvergunning waarvan de gemeente bevoegd gezag is (gemeentelijke omgevingstafel) Informereren/overleg voeren over activiteiten/overtredingen die plaats vinden op grondgebied gemeenten (ook complexe dossiers t.b.v. integrale benadering). Overleg aangaande taken die gemeenten belegd hebben bij de omgevingsdiensten
Omgevingsdiensten (DCMR en OZHZ)	Informereren, overleggen en afspraken maken met betrekking tot de milieutaken die elkaar raken. Ondersteuning bij uitvoering toezicht op indirecte lozingen. Advisering door gebruik te maken van het adviesrecht. Doelmatige samenwerking bij VTH-beheer Seveso-bedrijven (ook t.b.v. 4 andere waterschappen)	Periodieke afstemming. Zaakgerichte afstemming. Informatie-uitwisseling. Samenwerkingsafspraken VTH-beheer Seveso-bedrijven).
Politie, Milieupolitie, Zeehavenpolitie	Advisering met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving.	Het uitvoeren van gezamenlijke controles. Kennis deling voor zover mogelijk. Handhavingspartner bij toezicht op gebruik vaarwegen.
OM	Partner bij strafrechtelijke sancties. Gezag boa's bij strafrechtelijk onderzoeken.	Afstemming over strafrechtelijke handhaving. Vervolg strafrechtelijke traject door afhandeling proces verbaal.

Andere waterschappen	Gebruikmaking aanwezige kennis bij waterschappen. Afstemming bij samenloop.	Overleggen informatie, advisering, handhavingspartner.
RWS	Doelmatige samenwerking bij VTH-beheer Seveso-bedrijven (ook t.b.v. 4 andere waterschappen). Afstemming bij samenloop.	Samenwerkingsafspraken VTH-beheer Seveso-bedrijven).
NVWA	Eerste lijn toezichthouders gewasbeschermingsmiddelen	Informer en adviseren, handhavingspartner. Samenwerking bij project erfcoaches bollentelers.
Inspectie leefomgeving en Transport	Samenwerkingspartner	Samenwerking met betrekking tot biociden en gewasbeschermingsmiddelen ILT Samenwerkingspartner Delen van controleresultaten met Inspectieview
Kabel- en leidingbeheerders	Stroomlijnen vergunning- en toezichtproces.	Informer en. Afstemmingsoverleggen.

5.3 Samenwerkingsverbanden

WSHD neemt tevens deel aan de volgende samenwerkingsverbanden:

- Selectieoverleg: gericht op afstemming handhaving met betrekking tot strafrecht samen met omgevingsdiensten, politie en OM.
- PEC: landelijk overleg samenwerkingsverband over gezamenlijk VTH-zaaksysteem met waterschappen en Rijkswaterstaat.
- Platform open teelt (POT): landelijk overleg waterschappen m.b.t. met open teelt landbouw.
- Milieu informatie overleg met de waterschappen in provincie Zuid-Holland, politie en OM waarbij grootschalige zaken met een mogelijk waterbedeffect worden besproken (zowel straf- als bestuursrecht).
- LOVH: landelijk overleg over VTH-zaken op beleidsniveau met waterschappen en de Unie van Waterschappen.
- Project "Samen grip op indirecte lozingen": samenwerkingsverband van de waterbeheerders in Zuid-Holland, e.e.a. onder regie provincie Zuid-Holland.

6 BIJLAGE Kritische prestatie indicatoren

OVERZICHT MEETBARE KPI's t.b.v. PROGRAMMA's en RAPPORTAGES VTH 2025 (incl. toezicht BO)

		VTH KWALITEITSCRITERIUM WET- en REGELGIVING															VTH KWALITEITSCRITERIUM WATERBEHEERDERS															KPI ORGANISATIE (Directie)															SERVICENORM WSHD															INTEGRAAL RESOURCE MANAGEMENT															ONTWIKKELING (reële verwachting)															ONTWIKKELING (nice to have)															BEGROTING															JAARREKENING															JAARPROGRAMMA															OPERATIONEEL PLAN															DIRECTIERAPPORTAGE (MARAP)															TEAMLEIDER/COÖRDINATOR RAPPORTAGE (maandoverzicht)															ANDERS														
OMSCHRIJVING		MEET-EENHEID		Bron KPI (wel/niet voorgeschreven: x is 'moet')								RAPPORTEREN IN								Opmerking																																																																																																																																																																																															
ALGEMEEN																																																																																																																																																																																																																			
Formatie	In fte	x	x	x		x				x	x	x		x		spp																																																																																																																																																																																																			
Bezetting	In fte					x				x	x	x		x		spp																																																																																																																																																																																																			
Bezetting	In % van formatie					x										spp																																																																																																																																																																																																			
	Idem verdeeld naar teams					x						x	x	x																																																																																																																																																																																																					
Uren (planning)	aantal	x	x	x		x				x	x	x	x	x	x																																																																																																																																																																																																				
Uren (besteding)	aantal	x	x	x		x					x		x	x	x																																																																																																																																																																																																				
Verhouding planning / besteding	in uren	x	x	x		x					x		x	x	x																																																																																																																																																																																																				
	Idem verdeeld naar teams			x		x							x	x	x																																																																																																																																																																																																				
	Idem verdeeld naar taakveld th												x	x	x																																																																																																																																																																																																				
	Idem verdeeld naar gebied			x									x	x	x																																																																																																																																																																																																				
	Idem verdeeld naar medewerker	x	x												x																																																																																																																																																																																																				
Budgetten	Bedrag(en) in euro's	x	x	x		x				x	x	x		x		benchm																																																																																																																																																																																																			
	Idem verdeeld naar teams					x				x	x	x																																																																																																																																																																																																							
Mangement personeel																																																																																																																																																																																																																			
Ziekteverzuim	% van begrote uren			x		x							x			benchm																																																																																																																																																																																																			
Uitstroming	% van fte			x		x										spp																																																																																																																																																																																																			
Doorstroming	% van fte			x		x										spp																																																																																																																																																																																																			
Budgetten opleiding	Bedrag(en) in euro's									x	x	x				opl.plan																																																																																																																																																																																																			
Besteding budgetten opleiding	% van budget(en)	x	x	x		x					x		x																																																																																																																																																																																																						
	Idem verdeeld naar medewerker			x												opl.plan																																																																																																																																																																																																			
Kritische massa	Meetlat VTH kwaliteiscriteria	x	x													spp	verplichting aantonen																																																																																																																																																																																																		
	Idem verdeeld naar teams	x	x													spp	idem																																																																																																																																																																																																		
	Idem verdeeld naar taakveld th	x	x													spp	idem																																																																																																																																																																																																		
	Idem verdeeld naar medewerker	x	x													spp	idem																																																																																																																																																																																																		
VERGUNNINGEN																																																																																																																																																																																																																			
Prognose aantallen aanvragen	Aantallen	x	x	x						x		x	x	x	x		Aanvragen is besluiten, adviezen, meldingen																																																																																																																																																																																																		
Werkvoorraad	Aantallen in behandeling						x						x	x	x																																																																																																																																																																																																				
Prestatie afhandeling	Aantallen afgehandeld	x	x	x									x	x	x	benchm																																																																																																																																																																																																			
Voldoen aan behandeltermijn	In aantallen wel/niet	x	x	x	x									x	x																																																																																																																																																																																																				
	In % van totaal aantal afgehandeld	x	x	x	x									x	x																																																																																																																																																																																																				
	Gemiddelde termijn afhandeling						x	x						x	x	benchm																																																																																																																																																																																																			
	Idem verdeeld naar medewerker														x																																																																																																																																																																																																				
Kwaliteit besluitvorming	Aantallen ingekomen bezwaren	x	x								x	x		x		rapp jz	Dit deel kan ook onder onderdeel "kwaliteitsborging".																																																																																																																																																																																																		
	Aantallen ongegrondverklaringen	x	x								x	x		x		rapp jz	Geldt nl. ook voor handhavingsbesluiten.																																																																																																																																																																																																		
	Aantallen beroepschriften	x	x								x	x		x		rapp jz																																																																																																																																																																																																			
	Aantallen ongegrondverklaringen	x	x								x	x		x		rapp jz																																																																																																																																																																																																			
	Aantal gegrond verklaard tov totaal besluiten	x	x	x							x	x		x		rapp jz																																																																																																																																																																																																			

TOEZICHT EN HANDHAVING AFDELING VTH																
Planning controles	Aantal controles bedrijven/locaties	x	x	x							x	x	x	x	benchm	Relatie met toezichtstrategie en controlefrequente. Benoemd in uitvoeringsprogramma's.
Uitgevoerde controles	Aantal uitgevoerde contoles	x	x	x							x	x	x	x	benchm	
	Aantal mede uitgevoerde contr. / gezamenlijk)	x	x				x							x		
Mate uitvoering planning	% uitvoering tov planning	x	x	x							x	x	x	x	benchm	
Controlefrequenties (indien van toepassing)	Gewenst aantal contr. Per periode	x	x	x							x	x	x	x	benchm	Samenwerking verlangt om hier inzichtelijker mee om te gaan (evaluatie indirecte lozingen)
Prognose naleefpercentage	% overtredingen bij controles	x	x	x							x	x	x		benchm	
Naleving regels (algemeen)	aantal overtredingen	x	x	x							x	x	x	x	benchm	
	naleevingspercentage (bekend)	x	x	x							x	x	x		benchm	
Verhouding strafrechtelijk optreden	% sancties tov aantal contr.								x					x		<1,5% is doel (door de directie vastgestelde kpi, opgenomen in (meerjaren)begroting en burap's) < 7% is doel (door de directie vastgestelde kpi, opgenomen in (meerjaren)begroting en burap's)
Verhouding bestuursrechtelijk optreden	% sancties tov aantal contr.								x					x		
Handhaving	aantal LHS scores	x	x	x											benchm	
	aantal waarschuwingen	x	x	x											benchm	
	aantal vooraankondigingen LOD	x	x	x											benchm	
	aantal vooraankondigingen LOB	x	x	x											benchm	
	aantal LOD	x	x	x											benchm	
	aantal LOB	x	x	x											benchm	
	aantal brieven beëindiging overtreding	x	x	x											benchm	
Vraagpunt pronose Strafrechtelijke sancties	Idem verdeeld naar medewerker														OM	alleen productiecijfers
Specifiek strafrechtelijk	aantallen opgelegde strafrechtelijke sancties	x	x	x							x	x	x	x	benchm	Afspraak met OM (LHS) om te prognotiseeren om werkbelasting OM te voorzien.
	bsb, bestuurlijk boete-rapporten, pv's, min's e.d.															Politie BOA jaarverslag
Planning Incidentmeldingen	aantal (prognose)	x	x	x							x	x	x	x	benchm	
Behandeling Incidentmeldingen	aantal behandelde Incidentmeldingen	x	x	x									x	x	benchm	
Termijn behandeling meldingen (eigen norm VTH)	aantal behandelingen binnen termijn	x	x											x	benchm	
	aantal buiten termijn	x	x											x	benchm	
	gemiddelde termijn behandeling	x	x	x										x	benchm	
	% binnen termijn	x	x	x										x	benchm	
	normstelling	x	x	x	x						x	x		x	benchm	
(Kwaliteit) tijdigheid reactie	normstelling termijn		x	x	x										benchm	
	voor uitvoering hercontrole		x	x	x										benchm	
	voor schriftelijke reactie		x	x	x										benchm	
TOEZICHT AFDELING BO																
M.b.t. het door BO uit te voeren toezicht zijn de hiervoor onder de VTH-kwaliteitscriteria onverkort van toepassing. Dat geldt ook voor de kpi's die vanuit de organisatie zijn gesteld (algemeen en specifiek).																
SERVICENORMEN WSHD																
e-mail	werkdagen				x										WSHD breed	norm: wanneer geen reactie mogelijk binnen 3 dagen, ontvangstbevestiging met datum van inhoudelijke afhandeltermijn
telefoon	seconden				x										WSHD breed	norm: binnen 1 werkdag terugbellen na ontvangst voicemail of terugbelverzoek
brief	werkdagen				x										WSHD breed	norm: binnen 3 werkdagen reactie wie brief behandeld en binnen 4 werkweken inhoudelijk beantwoorden.
incident meldingen	werkdagen				x										WSHD breed	norm: Uiterlijk binnen 2 werkdagen bericht WSHD aan de melder wat er met zijn/haar melding gebeurt.
VEILIGHEIDSNORMEN (monitoring)																
Nog in te vullen (verplichte RIE e.d.)																
KLANTTEVREDENHEID																
Wordt WSHD breed opgepakt.																
WETTELIJKE VTH PROCES-CRITERIA. Betreft criteria waar alleen maar aan kan worden voldaan door actuele documenten voor handen te hebben en te kunnen overleggen. De toepassing en toepasbaarheid daarvan worden getoetst bij interne en externe audits.																
Betrokkenheid bestuur	Bestuurlijk vastgesteld algemeen beleid VTH Bestuurlijk vast gesteld uitvoeringsprogramma (gebaseerd op probleemanalyse) Rapportage	Door Nota Prioriteiten Uitvoering VTH taken 2025-2027 (het "wat"-beleid) en de Nota Algemeen Handhavingsbeleid (het "hoe"-beleid). Door Probleemanalyse(s) en jaarlijks Uitvoeringsprogramma (met o.a. toezichtstrategieën en vooruitblik) Door burap / marap Informeel VV en DB bijeenkomsten														
Probleemanalyse(s)	Periodiek volgens gangbare methodiek (minimaal om de vier jaar)	Onderdeel van de Nota Prioriteiten Uitvoering VTH taken 2025-2027														
Uitvoeringsprogramma	Jaarlijks	Vaststelling door directie														
Procesbeschrijvingen		Vaststelling door afdelingshoofd														
Instructie op uitvoering	Procebeschrijvingen, handboeken en werkinstructies															