

Toezicht en Handhaving onder de Omgevingswet

Soepel waar het kan en gepaste actie daar waar nodig

Samenvatting

Het document voor u bevat een gezamenlijk beeld van de gevolgen van de Omgevingswet op de handhavingstrategie opgemaakt binnen de Noord-Oost waterschappen. Door hierin samen op te trekken vindt afstemming van beleid en uniformiteit binnen het toezichts- en handhavingsdomein regionaal voor Oost-Noord Nederland plaats. Hiermee wordt beoogd een toenemende efficiëntie en uniformiteit tussen de waterschappen te behalen en bovenal een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven en de ingelanden te creëren.

De opdracht van de waterschappen is te zorgen voor schoon en gezond water, voldoende water in elk seizoen en voor veilig leven met water, in een veranderende en steeds complexer wordende omgeving. Met vergunningverlening, toezicht en handhaving zorgen we ervoor dat activiteiten van derden geen nadelig effect hebben op de missie van het waterschap en dragen we bij aan de doelstellingen van het waterschap.

We houden rekening met de Omgevingswet waarbij initiatief en samenwerking centraal staat. Dit betekent een andere manier van denken. Wanneer we dan toch bij het toezicht zaken constateren die in strijd zijn met de regelgeving of de vergunningsvoorwaarden treden we vanuit deze gedachte handhavend op. Voor het bepalen van de uiteindelijke handhavingsactie gebruiken we de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO).

We realiseren ons dat wij onze doelen niet alleen op eigen kracht kunnen bereiken. Daarom zoeken we de verbinding en samenwerking met andere overheden, het bedrijfsleven, belangenorganisaties en gebruikers van ons beheersgebied. Door samen te werken kunnen we beter inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij en daar zelf aan bijdragen.

Technologische ontwikkelingen zullen in de toekomst een steeds grotere rol spelen bij het toezicht houden. Doordat bijvoorbeeld stoffen in het water beter gedetecteerd kunnen worden en nieuwe generaties drones met warmtebeelden het mogelijke maakt lozingen te detecteren die met het blote oog niet te zien zijn. Komende vijf a tien jaar kan van kunstmatige intelligentie worden verwacht dat (ongewenste) veranderingen in het veld met behulp van luchtfoto's en algoritmen eenvoudiger kunnen worden opgespoord. Naarmate de technologie vordert en effectief kan worden toegepast, verwachten wij dan ook meer ongewenste situaties op te kunnen sporen. Mogelijk verandert daarmee het karakter van het werk van de handhaver en kan er doelgerichter worden opgetreden. Dit houdt in dat naarmate toezicht en handhaving meer kan zien, er ook meer gehandeld kan worden.

Daarnaast zal er steeds meer nadruk komen op communicatie met de ingelanden en met ketenpartners. De Omgevingswet verlangt in verdergaande mate een adviserende rol van VTH waardoor veel meer de rol van teamspeler en voorlichter naar voren komt. Hoe dit zich verhoudt tot het aantal geraamde uren voor controles zal zich moeten uitwijzen. Indien nodig zal hierop worden bijgestuurd.

Kortom er staat een boeiende tijd voor de deur waarin vergunningverlening en handhaving moet en zal meebewegen. In de praktijk betekent dit: soepel waar het kan en een passende interventie waar nodig!

Leeswijzer

Dit beleidsstuk bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft de aanleiding van het beleidsstuk, de wettelijke grondslag van de handhaving en het wettelijke kader weer. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de handhavingsbeleidscyclus, prioritering en programmering. Hoofdstuk drie gaat in op de wijze van toezicht en handhaving met daarin ook de nalevingstrategie. Hierin wordt aangegeven welke strategie gevolgd wordt bij het houden van toezicht en handhaving. De uitwerking bestaat uit een specificatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerking met handhavingspartners zoals bijvoorbeeld de omgevingsdiensten en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (verder NVWA).

1. Achtergrond en aanleiding

1.1 Aanleiding

De komst van de Omgevingswet (inwerkingtreding 1 januari 2024) en het voldoen aan de Wet Vergunningverlening, Toezicht en handhaving (kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer) is aanleiding voor de af-

zonderlijke waterschappen om hun bestaande handhavingbeleidsplannen te actualiseren. Door hierin samen op te trekken vindt afstemming van beleid en uniformiteit binnen het toezichts- en handavingsdomein regionaal voor Oost-Noord Nederland plaats. Deze nota in het specifiek richt zich op het VTH-beleid binnen het werkgebied van waterschap Vechtstromen.

Het beleidsstuk "Handhaving onder de Omgevingswet" beschrijft als raamwerk het beleid van de Rijn-Oost waterschappen ten aanzien van haar toezichts- en handhavingstaken. Bij de opzet van dit beleidsstuk is getracht inhoudelijk zo min mogelijk van elkaar af te laten wijken. Voor alle waterschappen is het echter onvermijdelijk dat er verschillende thema's spelen en prioriteiten worden gesteld, hier zal ieder waterschap haar eigen maatwerk in dit beleidsstuk schrijven.

Binnen het stroomgebied van waterschap Vechtstromen bestond tussen de Rijn-Oost waterschappen intensieve samenwerking in shared services (Waterkracht). Op het gebied van Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (VTH) wordt in deze samenstelling van waterschappen bekeken welke zaken makkelijker en beter in samenwerkingsverband kunnen worden opgepakt. Dit heeft al eerder in 2016 geresulteerd in een gezamenlijk handhavingbeleid.

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Met de Omgevingswet is een groot deel van bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

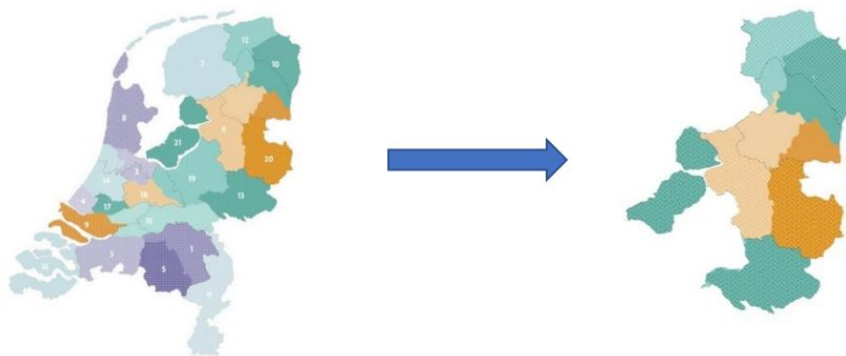
De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Toezicht en 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. Toezicht en Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

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.

De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingbeleid overnemen.

1.1.1 Gebied waar de nota gaat gelden

De beheersgebieden van de waterschappen Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's verbonden in dit beleidsstuk omvatten Groningen, Drenthe, Overijssel, Flevoland en de Liemers/Achterhoek In. Het gebied omvat het noordelijk- en het oostelijk deel van het deelstroomgebied Rijn-Oost en het stroomgebied Eems. Deze nota spits zich toe op het beheersgebied van waterschap Vechtstromen.



Figuur 1: Gebied deelnemende waterschappen.

1.2 Missie en Visie

Het waterschap heeft de wettelijke taak om de hoofdlijnen van het beleid en beheer vast te leggen in een waterbeheerprogramma. Het waterbeheerprogramma is een belangrijk instrument, waarmee het waterschap aangeeft welke beleidsdoelen het nastreeft, welke inspanningen het pleegt om dat beleid

te realiseren en welke financiële middelen daarmee gemoeid zijn. Voor de periode 2022-2027 hebben de afzonderlijke waterschappen in hun eigen waterbeheerprogramma aangegeven met welke ambities de ontwikkelingen en opgaven op het gebied van waterbeheer en welzijn worden behandeld.

Onderstaande missie, visie en strategie is in hoofdlijnen een rode draad in relatie tot de VTH-taken uit de afzonderlijke waterbeheerprogramma's.

Missie

De opdracht van de waterschappen is te zorgen voor schoon water (watersysteem en kwaliteit), voldoende water (watersysteem) en voor veilig wonen en werken (veiligheid), in een veranderende en steeds complexer wordende omgeving. Door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving zorgen we dat activiteiten van derden geen nadelig effect hebben op de missie en doelstellingen van het waterschap en haar beleidspartners in deze veranderende omgeving.

Visie

In een hoger tempo komen steeds grotere opgaven op ons af. Dit vraagt om een wendbaar, flexibel en slagvaardig waterschap. Meer dan in eerdere beheerprogramma's is er aandacht voor klimaatverandering en maatschappelijke thema's zoals het Klimaatakkoord, duurzaamheid, energietransitie, biodiversiteit maar ook kansen zoals digitale transformatie en circulaire economie.

Hierbij houden we rekening met de Omgevingswet waarbij het initiatief centraal staat. Dit betekent een andere manier van denken. We gaan van "het mag niet, tenzij er een vergunning voor is verleend of het past binnen de algemene regels" naar "het mag, mits rekening wordt gehouden met de randvoorwaarden". Dit wordt ook wel omschreven als we gaan van "nee, tenzij" naar "ja, mits". De Omgevingswet legt sterk de nadruk op de zorgplicht van diegene die de activiteit uitvoert. Van Toezicht en Handhaving wordt verwacht dat wij hierop toezien.

Wanneer we dan toch bij het toezicht zaken constateren die in strijd zijn met de regelgeving of de vergunningsvoorwaarden treden we vanuit deze gedachte handhavend op. Voor het bepalen van de uiteindelijke handhavingsactie gebruiken we de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO) als handvat. Op deze manier wordt er uniform opgetreden en (het vermoeden van) willekeur zoveel mogelijk teruggedrongen binnen ons beheersgebied alsmede binnen de beheersgebieden van de samenwerkende waterschappen.

Daarnaast zetten we de laatste jaren meer in op communicatie. Bewustwording wordt bereikt door op bedrijfsniveau het gesprek aan te gaan met agrariër, ondernemer en inwoner. Maar ook door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan doelgroepgerichte beurzen. Preventie is bij toezicht en handhaving een steeds belangrijker element aan het worden. De rol van de toezichthouder en vergunningverlener verandert meer dan voorheen naar voorlichter en teamspeler. De nieuwe competenties uit de Omgevingswet zijn:

- omgevingsbewust;
- verbinden;
- bestuurlijke sensitiviteit;

Dit alles onder het motto 'Soepel waar het kan en gepaste actie daar waar nodig'. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze van Toezicht en Handhaving waarbij voorlichting en samenwerking met ketenpartners al een grote rol spelen.

1.3 Taakstelling vanuit het wettelijke kader

Op grond van wet- en regelgeving is het waterschap een aantal taken toebedeeld. Deze wet- en regelgeving zorgt ook voor de legitimatie voor het waterschap om haar taken uit te voeren. Voorheen lagen deze bevoegdheden verspreid over een groot aantal wetten. Met de komst van de Omgevingswet zal een deel van deze "oude" wetten worden overgenomen in de Omgevingswet. De vindplaats van deze wetten is als volgt:

- Artikel 18.2 van de omgevingswet geeft aan dat de beheerder tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast geeft dit artikel ook aan dat de waterkwaliteitsbeheerder tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van een aantal zorgplichten uit de Wet milieubeheer.
- Artikel 9.1 van de Regeling gewasbescherming en biociden geeft aan dat ambtenaren van de waterschappen belast zijn met het toezicht op de (watergerelateerde) bepalingen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb);
- Artikel 3 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Unie van Waterschappen 2019 geeft aan dat ambtenaren van waterschappen, die zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten op het gebied van milieu en welzijn;

- In hoofdstuk 5, van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staan een aantal rechten en plichten met betrekking tot handhaving in algemene zin en voor degenen die door het waterschap zijn aangewezen als toezichthouder.
- De kwaliteitsgrondslag van VTH ligt in artikel 18.3 juncto artikel 18.20 en 18.23 van de Omgevingswet en afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit. De kwaliteitscriteria moeten door Waterschap Vechtstromen zelf worden vastgelegd. Dit zal gebeuren in het stuk "Toezicht en Handhaving onder de Omgevingswet"; het stuk dat u nu leest.

In de Omgevingswet worden wetten voor de leefomgeving gebundeld en gemoderniseerd. Daarmee heeft de Omgevingswet impact op de inhoud van het werk en met name de werkwijze van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Deze wet is op 1 januari 2024 in werking getreden.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Wel kan er dan sprake zijn van advies of instemming. Het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor vergunningverlening is ook het bevoegde gezag voor de handhaving (hoofdstuk 18 Omgevingswet). Bij 'advies met instemming' bij een vergunningprocedure kan er sprake zijn van een dubbele handhavingsbevoegdheid. Dit betekent dat 2 bevoegde gezagen mogen/kunnen handhaving bij een overtreding voor één en dezelfde (bedrijfs)activiteit. Voor een effectieve handhaving is een goede samenwerking en afspraken tussen de verschillende bevoegde gezagen essentieel.

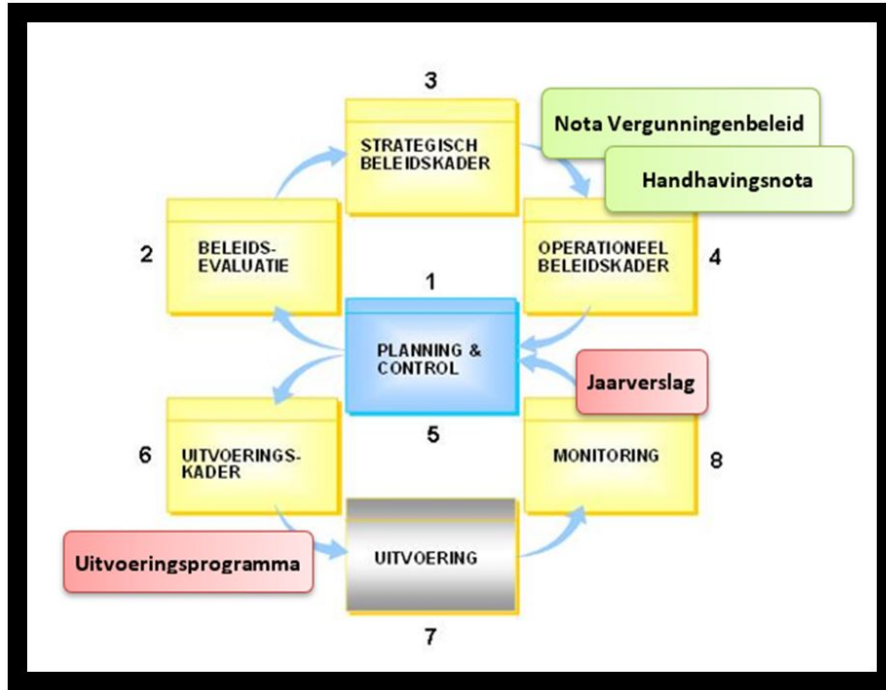
De Omgevingswet bevat op het gebied van toezicht en handhaving geen materiële wijzigingen bij de inzet van de handhavinginstrumenten. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is geactualiseerd voor de Omgevingswet en wordt de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO zal in de kern nagenoeg niet afwijken van de LHS. In de LHSO is de aansluiting op de omgevingswet gelegd, bepaalde termen zullen worden aangepast en de optie tot bestuurlijke boete zal worden toegevoegd. Daarnaast zal de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht beter worden beschreven en geborgd.

2. Prioriteiten en programmering

Dit hoofdstuk gaat over het handhavingsbeleid, de doelen en het proces om te komen tot een prioritering en programmering van de handhavingstaken.

2.1 Beleidscyclus "BIG-8"

Het handhavingsbeleid wordt vormgegeven volgens de 'BIG-8' systematiek. De 'BIG-8' beleidscyclus geeft inzicht in het cyclische gedachtegoed van de wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria voor toezicht- en handhavingsbeleid. De strekking van dit beleidsstuk heeft met name betrekking op het bovenste deel van de cyclus, het zogenaamde strategisch/tactische deel; daarbij gaat het om de prioriteitenstelling, risicoanalyse, de meetbare doelen het uitvoeringsprogramma en de evaluatie. Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan VTH en de evaluatie daarvan, het jaarverslag.



Figuur 2: BIG-8

Het beschreven handhavingsbeleid sluit aan bij de kwaliteitseisen die van toepassing zijn op alle organisaties die bevoegd gezag zijn op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn ook van toepassing op waterschappen. Deze eisen zijn verder uitgewerkt in de procescriteria van de Wet VTH en de door de waterbeheerders zelf opgestelde procescriteria. Daarover meer in Bijlage 1.

Extra aandacht zal besteed moeten worden aan verbinding tussen handhaving en beleid bij de komst van de Omgevingswet. De concrete zaken van de 'BIG-8', zoals het uitvoeringsplan en het jaarverslag lopen maar de evaluatie van beleid (bovenste deel van de '8') verdient nog aandacht. Dit betekent ook dat de waterschapsverordening onder de Omgevingswet en onder regie van Strategie & Omgeving meer dan de Keur een "levend" document wordt.

2.2 Handhavingsdoel en indicatoren

2.2.1 Handhavingsdoel

De inzet van toezicht en van andere instrumenten is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, het waarborgen van intrinsieke waarde van de natuur en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsinstanties 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 om een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet en de KRW).

Het stellen van de juiste indicatoren is essentieel voor het monitoren van de voortgang. Wanneer de set van indicatoren onvolledig of onjuist is, kan de realisatie van de doelen en daarmee het effect op het beleid niet inzichtelijk worden gemaakt. Het naleefgedrag is een indicator in hoeverre de wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd en kan indicatief aangeven waar meer of minder aandacht is gewenst. Het naleefgedrag wordt in een percentage uitgedrukt.

2.2.2 De doelen voor het thema "schoon water" zijn:

1. In 2027 voldoen alle KRW waterlichamen aan een goede ecologische en een chemische toestand die de gewenste gebruiksfunctie van het oppervlaktewater niet belemmert;
2. In 2027 hebben alle KRW-waterlichamen een goede biologische toestand en voldoen daarmee aan de doelen voor fytoplankton, macrofyten, macrofauna en vis.
3. Een goede, specifiek benoemde kwaliteit voor een aantal categorieën wateren, waaronder grondwater, stedelijk water, zwemwater en waardevolle wateren.

Dit betekent:

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

De uitkomsten van deze metingen kunnen worden meegenomen in de prioritering van de handhaving. Waarbij de nadruk ligt op het terugbrengen van structurele overschrijdingen van de norm naar een incidentele overschrijding. In de praktijk kan het over en weer communiceren tussen teams gezien worden als verbeterpunt waaraan nog gewerkt moet worden. In de gebieden waar de terugkoppeling goed loopt kan VTH aan de hand van die gegevens doelgericht optreden zoals omschreven in paragraaf 2.1

Hieronder is een tabel opgenomen met verschillende typen lozingen in combinatie met de doelstellingen van VTH.

Type	Doelstelling
(In)directe lozingen	Voor directe lozingen zijn wij het bevoegde gezag. Op indirecte lozingen hebben wij geen formele toezichhoudende rol en zijn onze ketenpartners de kartrekkers. Ter bescherming van onze rwzi's hanteren wij een adviserende rol en ondersteunen wij onze ketenpartners.
Rioolwaterzuiveringsinstallaties	Door middel van controles nagaan of er geloosd wordt conform het Omgevingsbesluit of maatwerkvoorschriften zodat de kwaliteit van het ontvangende water niet nadelig wordt beïnvloed.
Agrarische lozingen (waaronder bollenteelt, akkerbouw, (melk)veehouderij en boomteelten).	Het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit door het voorkomen van lozingen met gewasbeschermingsmiddelen en eutrofiërende stoffen (o.a. fosfaten en nitraten) en daarnaast het onjuiste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de landbouwpercelen of in de kassen.
Individuele behandelingen Afvalwater (IBA)	Te voorkomen dat onvoldoende gezuiverd huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd.
Grondwater onttrekkingen/lozingen	Verder in kaart brengen waar en hoeveel grondwater er wordt onttrokken. Daarnaast gaat het waterschap een grotere rol krijgen op grondwaterkwaliteit met de invoering van de omgevingswet.
Lozingen vanuit de glastuinbouw	Het terugbrengen van het aantal nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen dat wordt aangetroffen rondom onze glastuinbouw en met name in Erica. Dit draagt tevens bij aan realisatie van de KRW doelstellingen.

2.2.3 De doelen voor het thema “voldoende water” zijn:

- In droge tijden, droogteschade zoveel en zo lang mogelijk te voorkomen;
- In natte tijden, wateroverlast en schade zoveel mogelijk voorkomen;

Voor het thema voldoende water zijn er een aantal meer specifieke factoren voor VTH.

Type	Doelstelling
Watersysteem	Door adequaat beheer en toezicht een goed werkend water aan- en afvoersysteem in stand houden.
Grondwateronttrekking	Het voorkomen van nadelige gevolgen voor de omgeving door toezicht te houden op onttrekkingen zoals de capaciteit en de tijdsduur van bronnering.
Oppervlaktewateronttrekking	Het tegengaan van verdroging en het eerlijk verdelen van het water in tijden van schaarste. Door hierop toezicht te houden.

2.2.4 De doelen voor het thema “veiligheid” zijn uitgewerkt in drie lagen:

1. Waterkeringen:
 - Voorkomen van overstromingen door instandhouding en verbetering van primaire en regionale keringen en kunstwerken (dijken, sluisen, etc.) overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau;

- Voorkomen van wateroverlast vanuit het regionale systeem door middel van verbetering en instandhouding van overige keringen. De overige keringen zijn onderdeel van het regionale watersysteem. Het beleid voor dit onderdeel valt onder thema voldoende water.
2. Ruimtelijke inrichting:
 - Het beperken van de gevolgen van overstromingen en wateroverlast;
 - Het vergroten van het bewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, overheid en bedrijven bij wateroverlast en overstromingen.
 3. Crisisbeheersing:
 - Een effectieve crisisorganisatie voor beheersing van crisissituaties. Dit vraagt in de prioritering een groot aandeel van de uren

2.2.5 Meetbare doelen in indicatoren

Naast de algemeen geldende doelstellingen voor kwaliteit, kwantiteit en veiligheid zijn er nog specifieke indicatoren voortgekomen uit de kwaliteitseisen uit het Omgevingsbesluit waarover het bevoegd gezag verantwoording aflegt. Deze specifieke indicatoren zijn er voor projecten, het uitvoeringsplan, de naleefdoelstelling, de toezicht en sanctiestrategie en klachten en meldingen.

Toepassing toezicht- en sanctiestrategie

Het Omgevingsbesluit omschrijft dat voor de volgende indicatoren de aantallen moeten worden gemonitord:

- het aantal geplande en uitgevoerde controles;
- de geconstateerde overtredingen;
- bestuursrechtelijk optreden;
- strafrechtelijk optreden;
- het aantal klachten en calamiteiten;

Klachten en meldingen

Naar aanleiding van een klacht of melding wordt contact met de klager of melder opgenomen en aangegeven welke acties worden/zijn ondernomen met, indien mogelijk, daaraan een termijn/einddatum gekoppeld. Nadat de melding/klacht is afgehandeld wordt, indien dit de wens is van melder, een beknopte terugkoppeling gegeven indien dit mogelijk is (geen anonieme melding). Dit is conform de procesbeschrijvingen van VTH. Ook zullen hierbij geen gegevens worden vrijgegeven over de eventuele overtreder.

2.3 Prioritering

bij het opstellen van het uitvoeringsplan worden de wettelijke en wenselijke taken afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Indien er sprake is van een disbalans tussen opgave en beschikbare capaciteit, moeten er keuzes worden gemaakt. Bij deze prioritering wordt de handavingsinspanning gerelateerd aan het risico voor de waterkwantiteit, -kwaliteit en de veiligheid. Na de komst van de Omgevingswet zal de wijze van prioriteren mogelijk wijzigen. Hierover kan in dit beleidsstuk nog niet veel vermeld worden omdat dit na de invoering tijdens de praktijk moet blijken. Bij grove wijzigingen zal dit aangepast worden bij de evaluatie(s) van de Omgevingswet.

Prioriteitenstelling en risicoanalyse

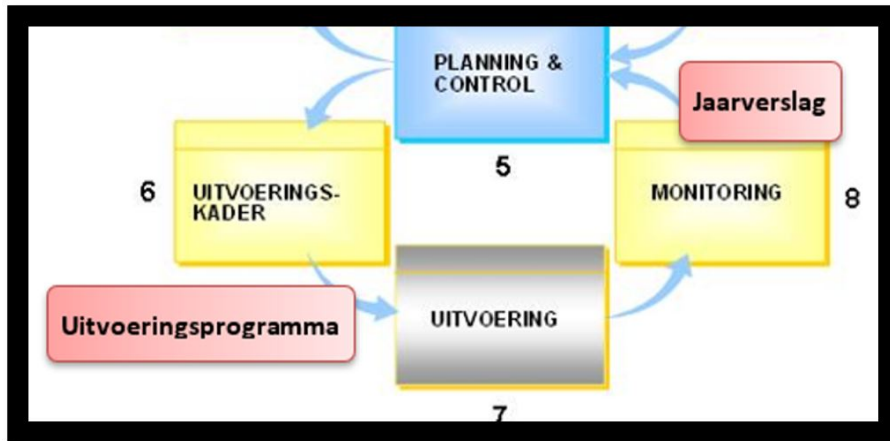
Het stellen van prioriteiten binnen de handhavingstaken gebeurt op de volgende wijze:

- Een omschrijving van het doel van de handhaving per branche/categorie
- Een weging van de negatieve effecten die voorkomen moeten worden

Voor een nadere toelichting op de risico-inventarisatie en -matrix zie bijlage 2.

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

2.4 Programmering



Vertaling naar jaarcyclus

De strekking van voorgaande paragrafen uit deze nota hebben betrekking op het bovenste deel van de BIG-8 cyclus, het zogenaamde strategisch/tactische deel. Deze nota is onbeperkt geldig. Afhankelijk van mutaties en dynamiek in het handhavingsbeleid zal deze nota worden aangepast.

Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) wordt in dit hoofdstuk beschreven. Uitzondering hierop is het onderwerp "Evaluatie". Deze wordt zowel in de onderste als de bovenste cyclus uitgevoerd.

Uitvoeringsplan (VTH)

Het uitvoeringsplan (UP) heeft een centrale plaats in de BIG-8 en verbindt de strategische cyclus met de operationele cyclus. De in dit hoofdstuk beschreven doelstellingen worden in het UP verder uitgewerkt en bestuurlijk vastgelegd, zodat monitoring, evaluatie en eventueel bijsturen kan plaatsvinden. Alle organisaties met toezichts- en handhavingstaken op het gebied van milieuwetgeving zijn op grond van het Omgevingsbesluit verplicht een uitvoeringsprogramma op te stellen.

Het UP wordt jaarlijks opgesteld onder verantwoordelijkheid van de teamleider VTH en vastgesteld door het dagelijks bestuur.

Monitoring

Na het opstellen van het jaarlijkse UP vinden er twee evaluatiemomenten plaats; een tussenrapportage en het jaarverslag. In de tussenrapportage wordt beoordeeld of realisatie van het UP op koers ligt en waar mogelijk moet worden bijgestuurd. Waar nodig worden hierin keuzes aan het dagelijks bestuur voorgelegd. De monitoring over het gehele jaar is de laatste stap van de strategische cyclus van de BIG-8.

Jaarverslag

Elk jaar wordt een jaarverslag over het voorgaande jaar opgesteld en voorgelegd aan het dagelijks bestuur. Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre de geformuleerde doelstellingen uit het UP zijn behaald en zo niet, welke maatregelen noodzakelijk zijn om daar verbetering in aan te brengen (verbetercyclus). Ook worden in het jaarverslag nieuwe inzichten en ontwikkelingen in het werkveld van toezicht en handhaving meegegeven

Met het opstellen van het programma, het uitvoeren van een evaluatie (middels een jaarverslag) en het doorvoeren van verbetermaatregelen is de 'plan-do-check-act' cyclus compleet

Interbestuurlijk toezicht

Met het interbestuurlijk toezicht (IBT) wordt door de Provincie toezicht gehouden op de uitvoering van de wettelijke taken door de waterschappen. Interbestuurlijk toezichthouden bestaat uit het beoordelen van informatie of een handeling/zaak voldoet aan de daar aan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en waar nodig het plegen van interventies. In praktijk betekent dit dat het UP en het jaarverslag na bestuurlijke vaststelling met het IBT worden gedeeld en dat hier jaarlijks een gesprek over plaatsvindt tussen het IBT en de teamleider en coördinator VTH.

Voor waterschap Vechtstromen wordt het IBT uitgevoerd door de Provincie Overijssel.

Het IBT maakt deel uit van het programmatisch werken volgens de BIG-8 systematiek. IBT vormt de laatste fase in dit proces en vormt daarmee de input voor verbeteringen.

Enquête Unie van Waterschappen

Jaarlijks wordt de enquête van de Unie van Waterschappen (UvW) ingevuld. De UvW aggregereert de gegevens van alle waterschappen, waarna de minister en de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de milieuhandhaving.

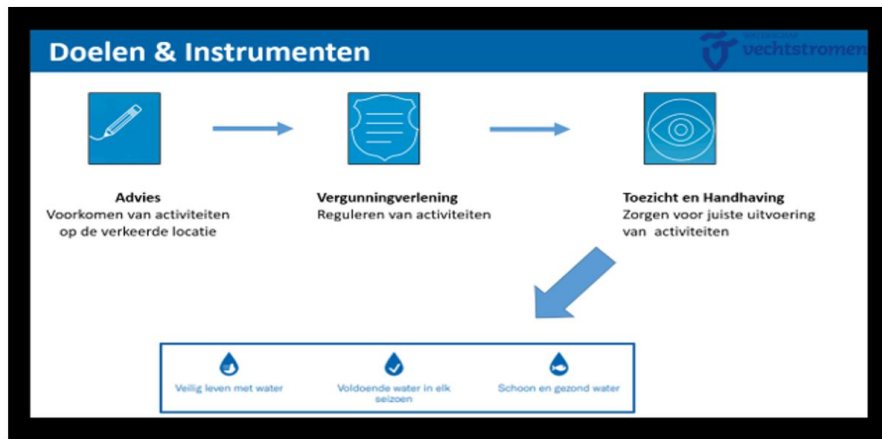
3. Strategie

3.1 Nalevingstrategie

Handhaven is geen doel op zich maar een middel om te zorgen dat een ieder zich aan de regels houdt. Dit draagt uiteindelijk bij aan de doelen van het waterschap: veilig leven met water, voldoende water in elk seizoen en schoon en gezond water. Dat is waarom het belangrijk is meer aandacht te besteden aan de achterliggende oorzaken van het niet naleven.

Om in te spelen op de verschillende oorzaken van 'niet naleven' zijn er diverse instrumenten beschikbaar:

- Preventie (zie 3.2);
- Toezicht (zie 3.3);
- Sanctioneren/opsporen: LHSO (zie 3.4).



3.2 Preventiestrategie

Voordat we starten met toezicht proberen we al voorafgaand activiteiten in goede banen te leiden. Dit doen we door andere overheden te adviseren, activiteiten te reguleren met degelijke vergunningen en het geven van voorlichting aan specifieke doelgroepen of startende bedrijven, bijvoorbeeld bij ingrijpende wetswijzigingen of veranderingen voor de betreffende sector. Ook kijken we waar met een sector samen tot een aanpak kunnen komen ter bescherming van de leefomgeving.

Voorlichting

We zetten gericht in op kennis, houding en gedrag bij de verschillende doelgroepen vanuit de volgende gedachte de bekendheid met regelgeving en draagvlak daarvoor. Voordat streng toezicht uitgevoerd kan worden, zal eerst geïnvesteerd moeten worden in deze beide factoren.

Gebleken is namelijk dat veel bedrijven de nieuwe generatie wetgeving, ter vervanging van de vergunning of gedeeltelijk de vergunning overnemend, niet goed kent en begrijpt. Voordat het toezicht start, beginnen we met voorlichting om de onbewuste overtredingen te voorkomen. Dit doen we tijdens bedrijfsbezoeken, met nieuwsbrieven en door het geven van presentaties. Uiteindelijk moet dat leiden tot meer begrip, acceptatie bij de doelgroep en daarmee tot een positieve gedragsverandering.

Regels

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te reguleren door middel van algemene regels. Met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is er één digitaal loket voor de fysieke leefomgeving waar een initiatiefnemer terecht kan voor informatie, het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding. De betrokkenheid van handhaving bij de totstandkoming van voorschriften in een vergunning of algemene regels is van belang om te komen tot goed uitlegbare en handhaafbare regels. Ook maakt handhaving afspraken met een initiatiefnemer over de invulling van zorgplichten. Naarmate dit proces beter loopt, is er meer draagvlak bij de aanvrager om aan regels te voldoen.

3.3 Toezichtstrategie

Toezicht is er op gericht om de betrokkenen een goed inzicht te geven in wat wel en wat niet is toegestaan. Door in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met doelgroepen kunnen overtredingen worden voorkomen. Handhavers kunnen daarbij gevraagd of ongevraagd advies geven.

Toezicht kan op vele manieren worden uitgevoerd. De volgende vormen van toezicht worden binnen ons waterschap gebruikt:

Administratief toezicht

Met administratief toezicht kan op basis van bijvoorbeeld controles van analyseresultaten die het bedrijf aan het waterschap toestuurt, op afstand een relatief eenvoudige en minder risicovolle controle worden uitgevoerd. Het toesturen van deze resultaten is geregeld in de vergunning via een meet- en bemonsterverplichting.

Verder kan ook gedacht worden aan het controleren van gegevens van grondwateronttrekkingen, afvoerbonnen van afvalstoffenstromen, logboeken, elektronische jaarverslagen, milieurisico-analyses, productveiligheidsbladen, gewijzigde interne voorschriften of andere documentatie voor wat betreft de vergunning.

Bemonstering afvalwaterstromen

De frequentie van bemonstering wordt bepaald aan de hand van algemene regels en/of vergunnings-eisen. De bemonstering wordt uitgevoerd door onszelf en de analyse wordt gedaan door het laboratorium Aqualysis. Over het algemeen wordt er door toezicht gebruik gemaakt van steekmonsters. Er kan om een meer continue beeld te krijgen van een lozing ook gekozen worden voor het nemen van 24-uurs monster met behulp van een meetkast of bijvoorbeeld het plaatsen van meetsensoren. Ons laboratorium is geaccrediteerd (L230) en werkt conform AS2000 waar dit is vereist. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van bemonstering en analyse gewaarborgd.



Foto: Het nemen van een monster

Bedrijfsbezoeken

De meeste bedrijfsbezoeken vinden, afhankelijk van de risicoanalyse en daarna gekoppelde prioritering, eens per jaar of eens per meerdere jaren plaats. De voorbereiding van dit soort controles bestaat uit het bestuderen van de vergunning of melding, het type bedrijf of de handavings- en bedrijfshistorie. Ook kunnen bedrijfsbezoeken plaatsvinden naar aanleiding van vragen, klachten of overtredingen.

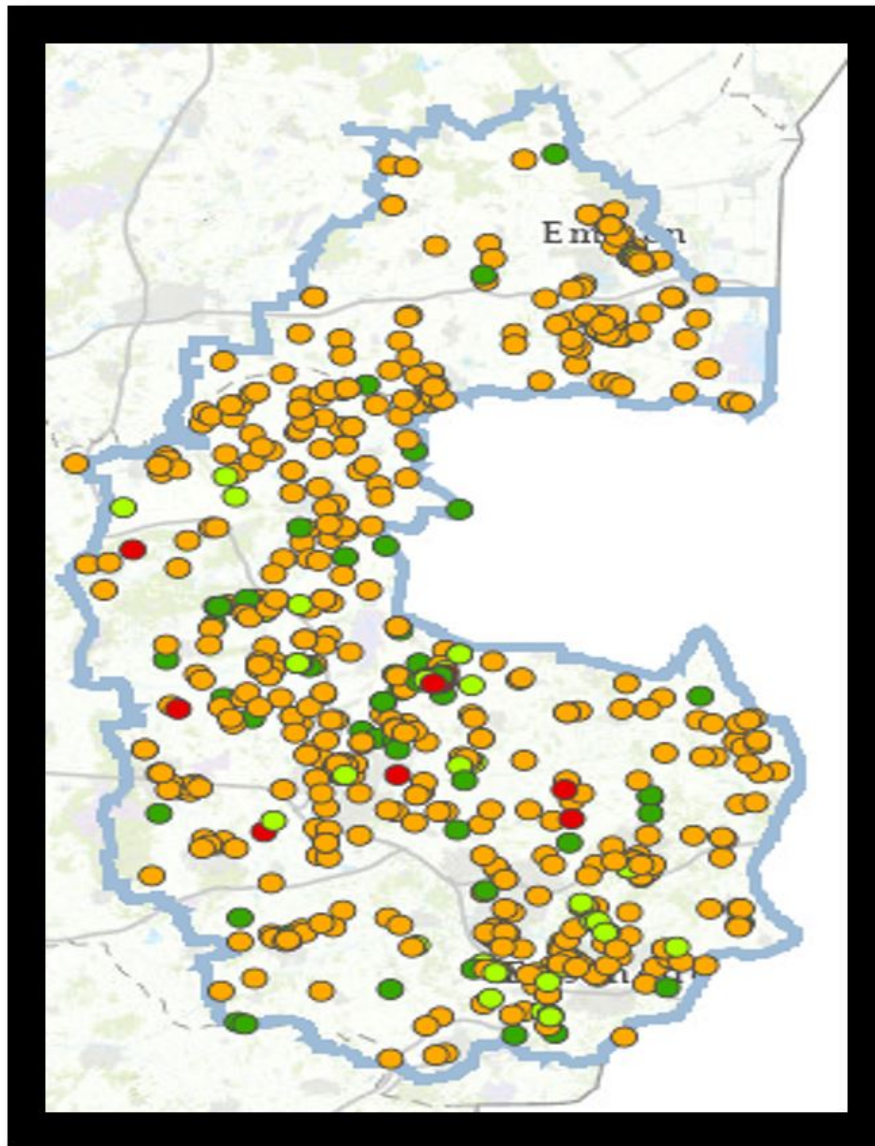


Foto: Controlelijst in Dashboard app

Innovatieve Technieken en Digitale Transformatie

Met innovatieve technieken en door digitale transformatie is toezicht en handhaving constant bezig zich verder te ontwikkelen in het efficiënt en effectief toezicht houden. Er lopen verschillende projecten en er wordt gekeken waar innovatie technieken en/of digitale transformatie een positieve bijdrage kunnen leveren aan onze taken.

Lozingen op oppervlaktewater m.b.v. dronebeelden

Ook maken de toezichthouders gebruik van drones met o.a. warmtecamera's om lozingen onder het oppervlaktewater waar te nemen of op moeilijk toegankelijk plekken in kaart te brengen. Een aantal toezichthouders is bevoegd om te vliegen met een drone en het Waterschap Vechtstromen beschikt over een eigen handboek voor vluchten waarmee aan de wettelijke eisen voldaan wordt.

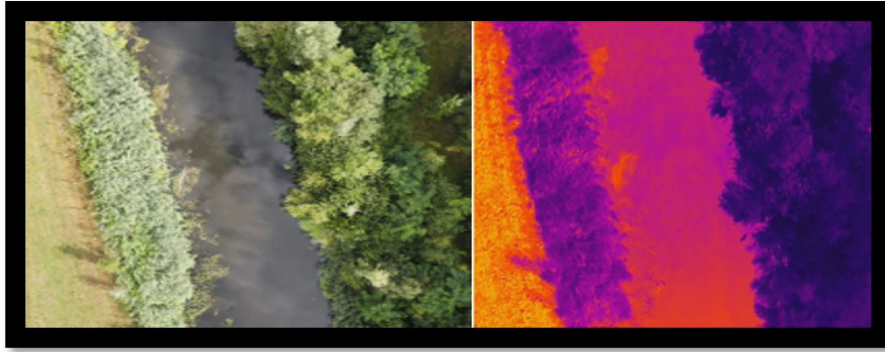


Foto 2/3: Dronebeelden met en zonder warmtecamera

Stysteemgericht toezicht

De klassieke methode waarbij wordt gehandhaafd door middel van controle op de output, wordt als een te beperkt handhavingsinstrument gezien indien men zicht wil krijgen op een continue borging van de naleving van wet- en regelgeving. Het idee is dat betere resultaten kunnen worden geboekt als de toezichthouder inzicht zou krijgen in de achterliggende processen en strategieën waarmee het bedrijf borgt dat het veilige producten op de markt zet. De doelstellingen van systeemgericht toezicht zijn:

- het afstemmen van het toezicht op het niveau van management van het bedrijf;
- het stimuleren van bedrijven met potentie tot compliance management om hun systeem verder te verbeteren;
- effectievere en efficiëntere invulling van het toezicht. De efficiëntie kan worden verhoogd door het combineren van toezichtbezoeken van verschillende overheidsdiensten en het gebruik maken van managementsystemen aanwezig in de bedrijven;
- het belonen van bedrijven met een goed werkend compliance management systeem bijvoorbeeld door ze op een 'witte lijst' te zetten.

Waterschap Vechtstromen onderzoekt in hoeverre deze vorm van toezicht een positieve bijdrage levert aan onze taak.

Toeziht in het buitengebied

Het toezicht in het buitengebied wordt uitgevoerd in de vorm van vrije veldcontroles waarbij o.a. de teeltvrije zone gecontroleerd kan worden. Ook worden er jaarlijks een aantal dagen gepland als "heterdaadcontroles" waarbij over het gehele gebied van Waterschap Vechtstromen de toezichthouders actieve veldspuiten controleren conform de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden of gebiedsbreed controles worden uitgevoerd op grondwateronttrekkingen.

Toeziht op de Vecht

Waterschap Vechtstromen is vaarwegbeheerder voor de Overijsselse Vecht tussen de Duitse grens bij Gramsbergen en de Hessel Mulertbrug bij Ommen. Onderdeel hiervan is het houden van toezicht en waar nodig handhaven van activiteiten in en om het water. Hier wordt invulling aan gegeven door in basis gedurende het gehele vaarseizoen (15 april – 15 oktober), maar primair in de drukke vakantieperiode, minimaal 1 dag per week (veelal in het weekend) met 2 toezichthouders aanwezig te zijn op of rond het water. Een aantal van deze controledagen wordt uitgevoerd samen met toezichthoudende partners uit het gebied (gemeente Dalfsen, gemeente Hardenberg, gemeente Ommen, Landschap Overijssel, Politie Oost Nederland, Provincie Overijssel, Sportvisserij Oost-Nederland, Staatsbosbeheer en Waterschap Drents Overijsselse Delta).

Toeziht Vergunning Eigen Dienst

Onder de Omgevingswet is het projectplan Waterwet vervangen door de Vergunning Eigen Dienst (en in uitzonderingsgevallen het Projectbesluit). Dit betekent dat, net als de eigen rwzi's, ook veel projecten van het waterschap onder de vergunningplicht vallen en hierop ook toezicht en handhaving moet worden uitgevoerd. Deze taak wordt uitgevoerd door team VTH. Met de Rijnnoost waterschappen is afgesproken dat, indien er strafrechtelijk tegen een project van het waterschap moet worden opgetreden, dit overgedragen wordt aan een BOA van een Rijnnoost waterschap.

Wederzijds toezicht

Het toezicht op de eigen rwzi's maakt onderdeel uit van de wettelijke taken van toezicht & handhaving. Ten behoeve van kennisuitwisseling, eenduidigheid en objectiviteit wordt binnen Rijnnoost verband jaarlijks een aantal wederzijdse controles op de rwzi's uitgevoerd. Dit betekent dat de bedrijfscontrole

wordt uitgevoerd door een collega waterschap. De verslaglegging hiervan wordt om organisatorische redenen door het eigen waterschap uitgevoerd.

3.4 Landelijke Handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)

In het geval tijdens surveillance of het houden van toezicht een overtreding wordt geconstateerd, kan het waterschap handhavend optreden. De wijze waarop het waterschap bestuurs- en/of strafrechtelijke stappen neemt, wordt mede bepaald aan de hand van de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO is ontwikkeld voor een breed palet van wetgeving en afgestemd met vele toezichthoudende overheidsinstanties. Toepassing van de LHSO leidt tot gecoördineerd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

Zoals in de LHSO is aangegeven hebben handhavingsinstanties een beginselplicht tot handhaven. "Handhavend optreden" is eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld. Maar ook tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Op basis van de sanctiestrategie kunnen na constatering van een overtreding verschillende interventies worden ingezet. In de LHSO zijn de volgende interventies benoemd:

Bestuurlijk herstellend

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

Bestuursrecht bestraffend

- Bestuurlijke boete
- Intrekken vergunning
- Sluiting Strafrecht

Strafrecht

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

De LHSO is een landelijk document en is derhalve niet in dit beleidsstuk opgenomen. De LHSO kan worden ingezien via de volgende [link](#) of op de site van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO).

4. Samenwerking

We realiseren ons dat wij onze doel niet alleen op eigen kracht kunnen bereiken. Daarom zoeken we de verbinding en samenwerking met andere toezichthoudende partijen, bedrijven, belangenorganisaties en gebruikers van ons beheersgebied. Door samen te werken kunnen we beter inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij en daar zelf bijdragen.

We opereren vanuit partnerschap en zetten in op de één-overheidsgedachte, waarbij de samenwerking tot stand kan komen:

1. vanuit verplichtingen die in de wet zijn gereguleerd;
2. door bestuurlijke afspraken;
3. vanuit ambtelijk contacten

In het vervolg van dit hoofdstuk een overzicht van verschillende samenwerkingsverbanden met een beschrijving daarvan.

4.1 Wettelijke verplicht (en geregeld)

Samenwerking bestuursrecht en strafrecht

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling en voor de instanties binnen de strafrechtsketen. Omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, is afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie noodzakelijk. Niet alleen via het strafrecht (OM, strafrechter of opsporingsdienst) kan een straf worden opgelegd. In toenemende mate kan ook het bestuur overtredingen bestraffen met een bestuurlijke boete. Een maatregel als zijnde een last onder dwangsom of bestuursdwang is niet gericht op het "straffen" maar op het herstellen/veranderen van een onwenselijke situatie. De bestuurlijke bevoegdheid tot het opleggen van sancties is via de mandaatregeling gedelegeerd aan de teamleider VTH.

Dubbele handhavingsbevoegdheid onder de Omgevingswet

Dubbele handhavingsbevoegdheid in de waterlijn betekent dat twee bevoegde gezagen mogen en kunnen handhaven bij een overtreding voor één en dezelfde (bedrijfs)activiteit.

In de praktijk kan het voorkomen dat er sprake is van activiteiten waarbij verschillende bevoegde gezagen een rol (een bevoegdheid) hebben en is er sprake van dubbele bevoegdheid. In deze situaties zal, in onderlinge afstemming, door de coördinerende partij door of namens het bevoegd gezag een (meer-voudige) omgevingsvergunning worden opgesteld. Hierin worden dan ook de voorschriften waarvoor het andere bevoegd gezag instemming heeft verleend in opgenomen. Voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een activiteit, berust in artikel 13.3 van het omgevingsbesluit benoemde situaties, kan de (bestuursrechtelijke) handhavingstaak ook door het bestuursorgaan worden uitgevoerd, dat op grond van afdeling 4.2 heeft beslist over instemming om een omgevingsvergunning voor die activiteit en/of voorschrift. Het omgevingsdocument bestaat straks uit twee aparte onderdelen: een omgevingsdeel en een waterdeel. Hierdoor is er sprake van een dubbele HH-bevoegdheid.

Het waterschap behoudt hierbij toezicht en handhaving op de voorschriften indien er alleen sprake is van een groot waterschapsbelang tenzij, middels projectafspraken anders is vastgelegd. Indien er sprake is van een gemeenschappelijk belang dan zal in onderling overleg, op basis van bijv. prioriteit en specialisme, worden afgestemd wie het toezicht en handhaving op zich neemt. Afspraken over bijv. hersteltermijnen zullen in onderling overleg worden bepaald. Het uitgangspunt is: een overtreder wordt niet tweemaal van hetzelfde voorschrift door afzonderlijke bevoegde gezagen bestraft.

Signaalfunctie

Naast de wettelijke taak en bevoegdheden wordt van de toezichthouders ook verwacht dat zij (tot een bepaalde mate). In staat zijn overtredingen te constateren of verdachte omstandigheden waar te nemen waartoe zijzelf niet bevoegd zijn. Vanuit deze signaalfunctie wordt verwacht dat de toezichthouder na het constateren van dergelijke overtredingen of omstandigheden het daartoe bevoegde gezag op de hoogte stelt en indien nodig de betreffende veroorzaker hierop aanspreekt.

4.2 Bestuurlijke afspraken en overeenkomsten

Indirecte lozers

Directe lozingsen zijn lozingsen op het oppervlaktewater of direct op de rwzi. Indirecte lozingsen gaan via de gemeentelijke riolering richting de rwzi. Voor directe lozingsen is de waterbeheerder het bevoegde gezag en voor indirecte lozingsen de gemeente of de provincie, waarbij de uitvoering van de VTH-taken in de praktijk bij de omgevingsdiensten ligt. Onze toezichthouders hebben hierin een adviserende rol.

Voor deze dienstverlening zijn in het Omgevingsbesluit de kwaliteitseisen opgenomen. De kwaliteitscriteria met betrekking tot het specialisme afvalwater, de indirecte lozingsen, zijn naast het bevoegd gezag en Omgevingsdiensten ook van toepassing op waterschappen die toezichtstaken uitvoeren voor het bevoegd gezag. Middels dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) is vastgelegd dat de waterschappen deze toezichtstaken uitvoeren.

Seveso-inrichtingen

Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) -inrichtingen krijgen onder de Omgevingswet een andere naam: Seveso-inrichtingen. Veel eisen aan deze bedrijven blijven hetzelfde. Die volgen namelijk uit de Europese Seveso-richtlijn. De Seveso is bedoeld om de veiligheid te verbeteren van locaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De naam Seveso komt voort uit de Sevesoramp.

Voor toezicht en handhaving bij Seveso-inrichtingen gelden regels uit het Omgevingsbesluit. Het besluit integreert de regels voor arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding en geldt voor ca. 400 risicovolle bedrijven in Nederland. Het besluit regelt ook de wijze waarop de overheid toezicht moet houden op de naleving. De toezichthouders samen inspecteren en zorgen voor een gezamenlijk inspectiesysteem. Dat gericht is op verbetering van toezicht bij op deze risicovolle bedrijven. Doel is om met de bevoegde gezagen meer als één gezamenlijke overheid het bedrijf te benaderen. Dit om de toezichtsdruk voor het bedrijf te verminderen en om meer themagericht te werken.

Voor Seveso-toezicht gelden aparte kwaliteitscriteria. Om hieraan te voldoen is een landelijk Seveso-team van de waterbeheerders (RWS en waterschappen) opgericht. In de vergadering van de Unie Commissie Waterketens en Emissies is op 15 februari 2013 het besluit genomen dat zes waterschappen de regie op zich nemen voor de andere waterschappen en binnen de regio voerende Omgevingsdiensten.

Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Hunze en Aa's en Waternet zijn aangewezen als regio voerende waterschappen inzake Seveso-inspecties voor de Rijn-Oost waterschappen. Het toezicht op de Seveso-inrichtingen in het beheergebied van Waterschap Vechtstromen wordt uitgevoerd door een inspecteur van Waterschap Hunze en Aa's.

De zes omgevingsdiensten die in het huidige recht zijn aangewezen voor de Brzo 2015 toezichtstaken zijn dat straks ook onder de Omgevingswet. Dat is geregeld in artikel 13.12 en bijlage VII Ob.

Aansluitovereenkomst met de Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieutaakstelling (UO-IMT)

In het Bal is bepaald dat glastuinbouwbedrijven verplicht zijn om elk jaar een jaarrapportage over de gebruikscijfers van gewasbeschermingsmiddelen en vermestende stoffen in te dienen bij het bevoegd gezag. De UO-IMT geeft in opdracht van het bevoegd gezag concrete uitvoering aan de afspraken uit het Activiteitenbesluit milieubeheer om de emissies naar grond- en oppervlaktewater vanuit de glastuinbouw te reguleren. Voor verwerking van de gegevens en de levering van de gegevens is er een overeenkomst gesloten tussen gemeenten, waterschappen, voormalig ministerie van LNV en de UO-IMT.

Door aansluiting op de emissieregistratie (UO-database) hebben waterschappen rechtstreeks toegang tot de milieurapportages van de tuinders. Hiermee beschikken de waterschappen over de informatie die nodig is voor toetsing aan de normen. Tevens kunnen de gegevens gebruikt worden voor uitvoering van handhavingsactiviteiten, voor beleidsbepaling en voor monitoring. De Unie van Waterschappen en de vertegenwoordiger van de glastuinbouwgemeenten in het UO-IMT bestuur hebben waterschappen, omgevingsdiensten en gemeenten opgeroepen actie te ondernemen om de naleving van de registratie- en rapportageverplichting van de glastuinbouwbedrijven te verbeteren en hierin samen te werken.

Onderling toezicht op RWZI's

Om het begrip "De slager keurt zijn eigen vlees" te voorkomen worden de RWZI's binnen Waterschap Vechtstromen niet alleen gecontroleerd door haar eigen toezichthouders maar ook door toezichthouders uit omliggende waterschappen. Zo zullen toezichthouders van de Rijnnoost Waterschappen bij Vechtstromen een aantal controles uitvoeren en zullen toezichthouders van ons een aantal controles bij de Rijnnoost Waterschappen uitvoeren.

Rijkswaterstaat is sinds 2015 hierbij ook betrokken. Bij overtreding is afgesproken dat de LHSO wordt gebruikt om de ernst, omvang en sanctie te bepalen.

Toezicht op Vergunning eigen dienst (VED)

Onder de Omgevingswet is het projectplan Waterwet vervangen door de Vergunning Eigen Dienst (en in uitzonderingsgevallen het Projectbesluit). Dit betekent dat, net als de eigen rwzi's, ook veel projecten van het waterschap onder de vergunningplicht vallen en hierop ook toezicht en handhaving moet worden uitgevoerd. Deze taak wordt uitgevoerd door team VTH. Met de RijnOost waterschappen is ambtelijk afgesproken dat, indien er strafrechtelijk tegen een project van het waterschap moet worden opgetreden, dit overgedragen wordt aan een BOA van een RijnOost waterschap. Deze afspraak moet mogelijk nog bestuurlijk worden bekrachtigd.

4.3 Ambtelijke samenwerking

Het NOOOT

Het NOOOT is een samenwerking tussen de Noordelijke en Oostelijke waterschappen (Noorderzijlvest, Wetterskip Fryslan, Hunze en Aa's, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Zuiderzeeland, Vallei en Veluwe en Rijn en IJssel) en de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Doel van de samenwerking is een uniforme handhaving door alle participerende organisaties in de open teelten (met name akkerbouw). Jaarlijks is er een evaluatie van de resultaten en wordt een controleplan opgesteld voor het volgende jaar. Tevens worden de knelpunten besproken en vindt er afstemming plaats hoe hiermee in de praktijk moet worden omgegaan zodat de verschillende waterschappen op één lijn blijven zitten en kunnen bijsturen waar nodig.

Samenwerkingsverband NO omgevingsdiensten en waterschappen

Eind 2020 is door de bestuurders van de 5 Noord Oostelijke waterschappen en 4 Omgevingsdiensten een overeenkomst ondertekend, waarin de partijen de intentie hebben uitgesproken om voor VTH taken samen te werken. Inmiddels heeft dit geleid tot een aantal projecten die gezamenlijk zijn uitgevoerd, zoals agrarische wasplaatsen, opstellen gezamenlijke handhavingsstrategie en aanpak ZZS stoffen. Door de deelnemers van de verschillende organisatie wordt dit als positief ervaren. Deze ervaring komt door de laagdrempelige manier waarop de projecten zijn opgezet, de diversiteit in projecten en de mogelijkheid om de participatiegraad per project te bepalen. Bovenal zorgen we ervoor dat de projecten praktisch zijn en direct van toegevoegde waarde voor de uitvoeringspraktijk.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is afgesproken dat bij bepaalde overtredingen een doormelding moet plaatsvinden bij bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden door het waterschap. Bij het opmaken van een boeterapport vindt de doormelding automatisch plaats. Deze doormelding geldt voor een aantal artikelen die opgenomen zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Besluit activiteiten leefomgeving (verder Bal). Andere zaken die relevant zijn, zijn de mestvrije

zone (gelijk aan de teeltvrije zone), het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en het bevoeien (beregenen) van landbouwgronden met water en conditionaliteiten. Waarschuwingen zowel mondeling als schriftelijk worden niet doorgemeld aan de NVWA maar wel schriftelijk vastgelegd binnen de interne systemen.

POT

Platform Open Teelt (POT) is een landelijk overleg tussen de waterschappen/hoogheemraden en de NVWA dat zich toespits op het telen in de open lucht. Drie keer per jaar vindt er een bijeenkomst plaats waarin de nieuwste technieken worden besproken voor o.a. het verspreiden van gewasbeschermingsmiddelen. Ook wordt hier afstemming en overeenstemming gezocht tussen de controlerende instanties en ketenpartners over hoe er wordt opgetreden in bepaalde situaties en welke uitdagingen de toezichthouders zoal in het veld tegen komen.

Samenwerkingsverband rondom de Vecht

Waterschap Vechtstromen voert samen met haar partners van toezicht en handhaving; sportfederatie Oost Nederland, gemeentes, provincie, terrein beherende organisaties, politie en WDOD gezamenlijke controles uit op de Vecht en haar aanliggende oevers. Het doel van deze samenwerking is om elkaar te verstreken met specifieke kennis terwijl er tegelijkertijd een bredere controle kan worden opgezet waarbij veel meer dan alleen het wateraspect (zoals vaarsnelheid) gecontroleerd kan worden. Door de samenwerking is er ook meer toezicht en handhaving op en rond de Vecht. We proberen met innovatief toezicht een nog groter bereik te krijgen bij de Vecht.

4.4 Gegevensuitwisseling

De verplichte uitwisseling van gegevens tussen bestuurlijke handhavingpartners onderling en met het Openbaar Ministerie wordt steeds belangrijker en is een aandachtspunt.

Uitgangspunt is dat we streven naar en gaan werken aan de optimalisering van de gegevensuitwisseling. Echter moeten we ons ervan bewust zijn dat een organisatie niet zondermeer persoonsgegevens mag doorgeven aan personen of andere organisaties. De algemene regel is dat verstrekken van persoonsgegevens alleen mag als dat verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Of dit het geval is, hangt af van de concrete omstandigheden. Per situatie zal moeten worden beoordeeld of het verstrekken van gegevens:

1. verenigbaar is met het doel waarvoor die worden gebruikt en
2. of voldaan wordt aan de grondslagen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
3. of voldaan wordt aan de grondslagen van de Wet Politie Gegevens (WPG)

4.5 VTH-Ontwikkelagenda

De VTH-Ontwikkelagenda heeft ketentoezicht als hoge prioriteit genoemd. Dit plan geeft zicht op de beoogde, structurele inbedding en uitvoering van ketentoezicht. Zo wordt er nog meer aandacht en tijd gestoken in samenwerking met ketenpartners.

Onze toezichthouders/handhavers zullen de komende jaren met de volgende ontwikkelingen te maken krijgen.

Omgevingswet

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Waterschapsverordening per 1 januari 2024 kunnen deze regels via het digitale stelsel omgevingswet (DSO) worden geraadpleegd. Voorschriften van activiteiten staan vaak niet meer op 'papier' in een vergunning maar zijn heel vaak algemene regels. Voor de handhavers wordt het DSO een belangrijke bron voor het raadplegen van die regels. Dat vraagt van hen een nieuwe manier van werken.

Verder gaat onder de Omgevingswet burgerparticipatie een nog grotere rol spelen. Dit betekent dat gestimuleerd wordt dat omwonenden meer bij een initiatief worden betrokken. Hierin ligt de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. De overheid zal moeten bewegen van 'Nee, tenzij...'- naar 'Ja, mits...'-denken. Dit vergt voor de medewerkers van Vergunningverlening en Handhaving een flexibele en creatieve rolopvatting. Er vindt een verschuiving plaats van 'sectoraal denken' naar meer 'leefomgeving-breed denken', zonder daarbij de belangen en opgaven van het waterschap uit het oog te verliezen.

Deregulering

De afgelopen jaren zijn steeds meer activiteiten onder de werkingssfeer van algemene regels gebracht. De volgende jaren zullen wij blijven kijken of er verdere stappen in de deregulering kunnen worden gemaakt. Deregulering heeft het doel om de administratieve lasten voor burgers, overheden (incl. het waterschap) en bedrijven te verlichten. Een voorbeeld hiervan zijn gebiedsgerichte regels welke in relatie tot de digitalisering makkelijker ingevoerd kunnen worden.

De verdergaande integratie van wetgeving zal in de toekomst mogelijk leiden tot minder vergunningaanvragen en meldingen, omdat een initiatiefnemer activiteiten die eerst apart moesten worden aangevraagd of gemeld, nu in één aanvraag of melding kan doen.

Onder de Omgevingswet volstaat één melding voor meerdere activiteiten. Er zal meer nadruk komen te liggen op toezicht en handhaving, doordat we meer los laten (van nee mits, naar ja tenzij) en er voor verschillende activiteiten minder vergunningen nodig zijn.

Voorlichting

Nieuwe wet- en regelgeving zorgt in het begin bij initiatiefnemers voor onduidelijkheid. Reden voor ons om meer in te zetten op communicatie en voorlichting. Bewustwording wordt bereikt door op bedrijfsniveau het gesprek aan te gaan, maar ook door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan doelgroepgerichte beurzen. Preventie is bij toezicht en handhaving een steeds belangrijker element aan het worden.

De rol verandert hierdoor meer naar voorlichter en gesprekspartner. De nieuwe competenties voor de vergunningverleners en handhaver vanuit de Omgevingswet zijn: omgevingsbewust, verbinden, bestuurlijke sensitiviteit. Integraal werken en verantwoordelijkheid nemen laten dit ook zien.

Digitalisering

Het is de verwachting dat administratieve processen van Vergunningverlening en Handhaving steeds verder kunnen worden gedigitaliseerd. Komende 5 a 10 jaar kan van kunstmatige intelligentie (A.I.) worden verwacht dat ongewenste veranderingen in het veld (lees: mogelijke overtredingen) met behulp van luchtfoto's en algoritmen eenvoudiger kunnen worden opgespoord. We verwachten jaarlijks dan ook meer overtredingen op te kunnen sporen. Mogelijk verandert daarmee het karakter van het werk van de handhaver.

Bijlage 1: Kwaliteitscriteria

De wet VTH wordt met de invoering van de Omgevingswet ook van toepassing voor de waterschappen en is opgenomen in paragraaf 18.3.2 (strategische en programmatische uitvoering en handhaving) van de Omgevingswet en afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit. Deze wet regelt de randvoorwaarden om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Hiervoor zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld die inzichtelijk maken welke kwaliteit verwacht wordt bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. Dit geldt voor burgers, bedrijven en instellingen. Maar ook voor overheden onderling en opdrachtgevers.

De set kwaliteitscriteria is beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken). De set is opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Provincies en gemeenten zorgden zelf voor een brede toepassing van de kwaliteitscriteria. Voor de waterschappen waren de kwaliteitscriteria alleen van toepassing voor indirecte lozingen.

Enkele jaren geleden hebben de waterbeheerders vooruitlopend op een landelijke verplichting zelf criteria opgesteld op basis van de procescriteria van de Wet VTH en een zelfevaluatietool ontwikkeld. In het kader van een implementatietraject werd de zelfevaluatietool landelijk ingevuld door alle waterschappen en RWS. Op basis van de uitkomsten wist men op welke punten organisaties voldeden aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbeterslag nodig was.

De kwaliteitscriteria VTH bestaan uit criteria voor de kritieke massa en procescriteria.

Beschrijving kritieke massa

Per medewerker moet in beeld gebracht zijn in hoeverre deskundigheid en continuïteit geborgd is binnen de organisatie. Functiescheiding en vervangbaarheid zijn hierbij belangrijk bij de opbouw van de personele invulling van de medewerkers in het VTH werkveld.

De nieuwe competenties van de handhaver.

Nog meer dan nu het geval is, zal de handhaver met inwerkingtreding van de Omgevingswet een "vergunningverlener in het veld" worden. De handhaver 2.0 moet onafhankelijk kunnen opereren maar vooral ook een teamplayer zijn. Bij onduidelijke situaties in het veld (bv. m.b.t. de invulling van de zorgplicht) zal de handhaver contact moeten zoeken met de vergunningverlener en/of de jurist. Verder moet hij/zij analytisch zijn en communicatief vaardig zijn. Hij/zij moet een voorlichtende rol kunnen invullen maar moeten kunnen voorkomen dat het onderhandelen wordt met een bedrijf. Voor de leidinggevende is het van belang om een gemêleerd team samen te stellen, waarin alle bovengenoemd competenties aanwezig zijn en elkaar kunnen aanvullen.

Beschrijving procescriteria

De procescriteria zijn opgebouwd conform de processtappen van de beleidscyclus 'big eight'. Dit is door vertaald naar hoofdstuk 2 (beschrijving doelen, strategieën en vertaling naar jaarcyclus).

In de procescriteria behorende bij de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer is opgenomen dat het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De werkwijze en uitvoering van de controles uit het uitvoeringsprogramma zijn vastgelegd in een procesbeschrijving. Hierbij wordt rekening gehouden met de in hoofdstuk 3 beschreven strategieën en de Landelijke Handhavingstrategie. Het werkproces toezicht en handhaving is aan de hand van 'lean principes' zaakgericht ingericht (zaakgericht werken), waarbij het werkproces digitaal gevolgd kan worden en alle betrokken informatie op één plaats beschikbaar is. Het uitvoeren van de controles is zo veel mogelijk digitaal ondersteund.

Ook zijn in de procescriteria organisatorische condities gesteld aan de organisatorische opbouw en regelingen om de gestelde doelen te kunnen bereiken. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vergunningverleners en toezichthouders liggen vast in mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. Er is een functiescheiding vergunning en handhaving op persoonsniveau. Daarnaast wordt geprobeerd om werkzaamheden voor elke toezichtstaak te verdelen over minimaal twee toezichthouders om 'bedrijfszekerheid' te kunnen garanderen. Bij de planning van de werkzaamheden wordt rekening gehouden met een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen en geografische gebieden om een onafhankelijke relatie te waarborgen.

Personele en financiële borging

Voor een goede uitvoering van de VTH-taken is het belangrijk dat de financiële middelen zijn geborgd en dat de capaciteit, kennis en kunde van het personeelsbestand voldoende op peil is en blijft.

Financiële middelen

Vanuit de organisatie moet het team VTH voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om het werk naar behoren uit te voeren. Vanuit de strategische personeelsplanning is het benodigde perso-

neelsbestand opgesteld. In de Meerjarenverkenning 2025-2034 is een vraagstuk opgenomen om te kunnen voldoen aan de volledige opgave van vergunningverlening, toezicht en handhaving en heffingen.

Wachtdienst VTH

Voor de bereikbaarheid buiten kantoortijden is er een storingsdienst. Daar kunnen klachten, incidenten, calamiteiten en overtredingen worden gemeld. Daarmee is de 24-uurs bereikbaarheid van de handhavers geregeld. Ook buiten kantoortijden kunnen burgers melding doen van incidenten of acute klachten. Hiervoor zijn de waterschappen 24 uur per dag bereikbaar via een speciaal telefoonnummer en is een 24-uurs beschikbaarheidsdienst ingericht.

Buitengewoon opsporingsambtenaar.

De BOA legt voor de strafrechtelijke vervolging aan het Openbaar Ministerie verantwoording af. De BOA laat de opgemaakte processen-verbaal (p.v.) controleren door de politie en stuurt het p.v. naar het parket van het OM. De afhandeling van het p.v. wordt door het OM gemeld aan de BOA. Binnen Waterschap Vechtstromen wordt nagestreefd dat elke toezichthouder ook BOA bevoegdheden heeft. Op deze manier zijn onze toezichthouders breder inzetbaar en kunnen zij in bepaalde situaties direct overschakelen op strafrecht zonder dat er gewacht hoeft te worden op een collega.

Bijlage 2: Toelichting risico-inventarisatie en risicomatrix

Risico

In het analyseren van risico's wordt gewerkt met de volgende formule:

Risico (R) is het negatieve effect (Ne) maal de kans (K) dat het effect zich zal voordoen.

$$R = Ne * K$$

Tijdens de risico-inventarisatie is gewerkt met de volgende lijst thema's en doelgroepen:

Oppervlaktewateronttrekkingen
Grondwateronttrekkingen
Agrarische lozingen/activiteiten
Bodemkwaliteit (Bbk)
Keur / watersystemen (zonder waterkeringen en grondwater)
Baggeren van waterbodems
(In)directe lozingen bedrijven (industrie)
Glastuinbouw
Primaire waterkeringen
Secundaire waterkeringen
IBA's
Vaste objecten (onderhoud/werkzaamheden aan objecten)
Vaarwegen.

In de risicomatrix zijn zes soorten negatieve effecten onderscheiden die het waterschap met haar uitvoering tracht te beschermen of voorkomen:

1. Veilig water;
2. Voldoende water;
3. Schoon water;
4. Financieel-economische schade;
5. Maatschappelijke onrust;
6. Bestuurlijk imago.

Omdat niet ieder aspect hetzelfde belang vertegenwoordigt is uitgegaan van de volgende wegingsfactoren:

1. Veilig water telt 3 keer;
2. Voldoende water telt 2 keer;
3. Schoon water telt 2 keer
4. Financieel-economische schade telt één keer;
5. Maatschappelijke onrust telt ½ keer;
6. Bestuurlijk imago telt ½ keer.

Bij het bepalen van de kans is uitgegaan van de kans op het optreden van het ongewenste effect als er geen toezicht wordt gehouden en er niet zou worden gehandhaafd.

Bij het invullen van de tabel is gebruik gemaakt van een vijfpuntschaal.

0 = n.v.t.
1 = heel klein
2 = klein
3 = groot
4 = heel groot

Prioritering

De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het thema of de doelgroepen. Het is mogelijk dat er thema's zijn waar de beschermde belangen oftewel mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn (3 of 4 scores), terwijl de kans op overtreding klein is (2 of minder). Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico. Maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op het spel staan groot zijn.

De thema's zijn derhalve geprioriteerd, behalve op grond van de risico's, ook op grond van het beschermde belang enerzijds en de kans anderzijds. Wij kunnen vier verschillende clusters onderscheiden:

- Prioriteit 1: heel hoog (groot belang/grote kans op optreden effect);
- Prioriteit 2: hoog (groot belang/kleine kans op optreden effect);
- Prioriteit 3: gemiddeld (klein belang/grote kans op optreden effect);
- Prioriteit 4: laag (klein belang/kleine kans op optreden effect);

Op deze verdeling in prioriteit is de volgende klassenindeling van toepassing:

Klasse	Prioriteit
1	ZEER GROOT RISICO (zeer groot belang/ zeer grote kans op optreden effect)
2I	GROOT RISICO (groot belang/ grote kans op optreden effect)
3I	GEMIDDELD RISICO (gemiddeld belang/ gemiddelde kans op optreden effect)
4	KLEIN RISICO (klein belang/ kleine kans op optreden effect)

Aan de berekende handhavingprioriteiten 'zeer groot risico' naar prioriteitsklasse 'klein risico' worden bezoekfrequenties toegekend. De hoogste klasse wordt met een hogere bezoekfrequentie bezocht dan de lagere klassen. Aan alle klassen en toezichtstaken wordt aandacht besteedt. Door alle toezichtstaken in een meerjarenprogramma op te nemen wordt gewaarborgd dat alle toezichtstaken met de toegekende bezoekfrequentie worden bezocht.

Voorbeeld van een ingevulde matrix industrie:

Weg- nsta- dor		3	2	2	1	0,5	0,5			
bedrijven	Sub	risicovolle stoffen	aanwezigheid afvalwater	zuurstofbindende stoffen	minder milieu belastende stoffen	bestuurlijk in ago	Gemiddeld negatief effect	Kans (naelgedrag)	Verwachting (kans * effect)	prioriteit
industrie	chemie	4	3	4	2	4	3,5	3	10,6	1
	laboratorium	3	1	1	2	1	1,8	2	3,6	3
	tankcleaning	3	3	2	2	2	2,6	3	7,8	2
	textiel	3	3	3	2	3	2,9	3	8,6	1
	textiel (klein)	3	1	2	2	1	2,1	3	6,2	2
	afvalstoffen	3	2	2	1	1	2,2	3	6,5	2
	papier- en karton	2	4	4	3	2	3,1	3	9,2	1
	oppervlaktebehandelaar	3	2	1	3	1	2,2	3	6,5	2
	voedingsmiddelen	1	4	4	2	3	2,6	4	10,6	1
	slachterijen	2	4	4	2	2	2,9	3	8,8	1
	slachterijen (klein)	1	2	2	2	1	1,6	3	4,8	3
	ziekenhuis	1	1	1	2	1	1,1	2	2,2	3
	zeefdrukkerij	1	1	1	2	0	1,1	3	3,2	3
	autodemontage	1	1	1	2	0	1,1	2	2,1	3
	drinkwaterpompstation	1	1	1	1	3	1,1	2	2,2	3
	BRZO zonder lozing	4	1	4	2	4	3,1	2	6,1	2
maatwerk (incl oppervlaktewater)	overig									

prioriteit 1	1x per jaar bezoeken	
prioriteit 2	1x per 2 jaar bezoeken	
prioriteit 3	1x per 5 jaar bezoeken	
prioriteit 4	op basis van klachten / meldingen	