

## Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027

Het algemeen bestuur Waterschap Rivierenland;

Op voordracht van het college van dijkgraaf en heemraden van 11 mei 2021;

Overwegingen:

Uit de behandeling in het Algemeen Bestuur is gebleken dat het wenselijk is om de Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving vast te stellen. Hiermee wordt verdere invulling gegeven aan de taken die aan het waterschap zijn opgedragen.

Wettelijk kader:  
Algemene Wet Bestuursrecht  
Waterwet  
Keur Waterschap Rivierenland 2014

**BESLUIT:**

Vast te stellen de Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027.

### Artikel 1. Beleidsnota en bijlagen

1. Vast te stellen de Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027, opgenomen als bijlage 1 bij dit besluit.
2. Bij dit besluit behoren de volgende bijlagen:
  - a. Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027.
  - b. Hoofdprocessen: Trends en ontwikkelingen
  - c. Uitvoeringskaders
  - d. Afkortingenlijst

### Artikel 3. Intrekking

De Handhavingsstrategie Waterschap Rivierenland 2015 wordt ingetrokken.

Het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 Waterschap Hollandse Delta Waterschap Rivierenland wordt voor het beheergebied van Waterschap Rivierenland ingetrokken.

### Artikel 4. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag na bekendmaking in het Waterschapsblad.

### Artikel 5. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland van 2 juli 2021 te Tiel.*

*de secretaris-directeur,  
ir. Z.C. Vonk*

*de dijkgraaf,  
prof. dr. J.C. Verdaas*

## Bijlage 1 Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Waterschap Rivierenland 2022-2027

### Inleiding

Voor u ligt de Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving (de Beleidsnota VTH) van Waterschap Rivierenland 2022-2027, vastgesteld door het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland. De Beleidsnota VTH omvat de visie en de koers van Waterschap Rivierenland met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken.

De Beleidsnota VTH is opgesteld om een integrale visie op de VTH-taken te geven, om samenhang in de uitvoering van deze taken te creëren, om aansluiting te houden met het beleidskader van de organisatie en met de veranderende omgeving voor de komende jaren. De door het bestuur vastgestelde beleidsdocumenten voor handhaving “Handhavingsstrategie Waterschap Rivierenland 2015” en “Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 Waterschap Hollandse Delta en Waterschap Rivierenland” vervallen met het vaststellen van deze Beleidsnota VTH Waterschap Rivierenland 2022-2027. Met de Beleidsnota VTH gaan we de versnippering van de verschillende beleidsdocumenten tegen en borgen we de doelstellingen voor de gehele VTH-keten.

### Samenvatting

De koers van de Beleidsnota VTH is bepaald op basis van een aantal belangrijke ontwikkelingen waarop we moeten anticiperen. Zo vraagt de komst van de Omgevingswet om een cultuuromslag en de digitale transitie om heroriëntatie op de inrichting van de VTH-processen. De belangrijkste wijziging in de koers van de Beleidsnota VTH omvat dan ook de rolverschuiving van toetsend en controlerend naar adviserend en faciliterend. En van traditioneel verzamelen van gegevens naar data gedreven. Van achteraf controleren naar continu inzicht.

Voor de VTH taken, als belangrijke schakel(s) tussen de leefomgeving en het waterschap, is een aantal uit het ontwerp Waterbeheerprogramma 2022-2027<sup>1</sup> (WBP) geformuleerde gewenste effecten op lange termijn in deze Beleidsnota VTH vertaald naar een aantal doelstellingen voor de periode 2022-2027. Het doel “Minder regels, meer samenwerking en participatie” vanuit het WBP vormt het vertrekpunt om deze doelstellingen te behalen. Daarom is voor de visie op VTH-taken gekozen voor een klantgerichte gebiedsregulering, risicogericht toezicht met focus op preventie en passende handhaving.

### Leeswijzer

Waar de eerste drie hoofdstukken zijn gericht op toekomstige ontwikkelingen en het effect, ligt in de laatste vier hoofdstukken de nadruk op de VTH-taken.

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding en de opbouw van de Beleidsnota VTH. In hoofdstuk 2 zijn de ontwikkelingen weergegeven op basis waarvan de koers van de nota is gevormd. In hoofdstuk 3 gaan we in op het effect dat we op de lange termijn willen bereiken. Om dit effect te kunnen bereiken, zijn er verschillende doelen vastgesteld.

In hoofdstuk 4 worden onderdelen uit de visie verder ontleed en uitgewerkt. Zo wordt onder meer aangegeven hoe termen als *klantgericht* en *risicogericht* ingevuld worden.

Hoofdstuk 5 omschrijft de verschillende instrumenten die bij de VTH-taken horen en hoe deze gedurende het proces ingezet worden. Hoofdstuk 6 geeft aan hoe de inzet van het instrumentarium uit hoofdstuk 5 op hoofdlijnen wordt geprioriteerd.

Het laatste hoofdstuk, 7, heeft betrekking op de beleidscyclus, monitoring, rapportering en de borging van de VTH-kwaliteitscriteria.

## 1. Aanleiding en opbouw VTH-beleid

### 1.1 Algemeen

Het gebied van Waterschap Rivierenland is verspreid over de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Het gebied is divers met een stuwwal in het oosten, slagenlandschap in het westen, laaggelegen polders, kleigronden, natuurgebieden, veel diversiteit in landbouw, grote (internationale) bedrijven en industrie, logistiek, scheepvaart, steden en dorpen.

Met de VTH-taken beschermen we de assets (watergangen, dijken, rioolzuiveringsinstallaties) van het waterschap. Door het stellen van regels en het toezien daarop zorgen we met de VTH-taken voor veiligheid en kostenbeheersing, nu en in de toekomst. Door inzet op de kwaliteit aan de voorkant met vergunningverlening en risicogericht toezicht zorgen we ervoor dat de assets van het waterschap beschermd worden en blijven. We zijn ondersteunend aan de doelen uit het WBP. Bovendien staan we als een rechtmatige en zorgvuldige overheid in onze omgeving.

1) Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 wordt in november 2021 voorgelegd aan het Algemeen Bestuur



Figuur 1

## 1.2 Aanleiding

Om ons gebied effectief te kunnen reguleren, hebben we doelen gesteld en keuzes gemaakt. Met de Beleidsnota VTH worden naast doelen ook prioriteiten vastgesteld en instrumenten beschreven die we inzetten om dit te realiseren.

De veranderende omgeving en de komst van de Omgevingswet maakt dat de traditionele rol van vergunningen en toezicht - toetsend en controlerend - niet meer volledig voldoet. Vanuit de zorgplicht is adviseren en aan de voorkant meedenken met de omgeving, zowel aan de kant van vergunningen als bij toezicht, de manier waarop we onze rol moeten pakken. De Omgevingswet stelt de leefomgeving centraal en maakt dat we een andere houding moeten aannemen en onze taak daarop aanpassen. Vooroverleg en veldbegeleiding, net als preventie in toezicht krijgen een prominentere plek in de uitvoering van onze taken. Het doel van de Omgevingswet is optreden als één overheid. We moeten daarom nog meer samenwerken met andere overheden. Het doel van de Omgevingswet is ook minder én overzichtelijkere regels: passende regels en dereguleren daar waar het kan om eigen regelgeving overzichtelijker te maken. Deze bredere trend komt niet alleen voort uit de Omgevingswet, maar ook uit het WBP.

De digitale transitie krijgt steeds meer vorm. Het traditioneel verzamelen van gegevens is niet meer van deze tijd. De processen worden data gedreven, maar we blijven wel een gezicht in het veld houden. Daarmee borgen we de menselijke maat.

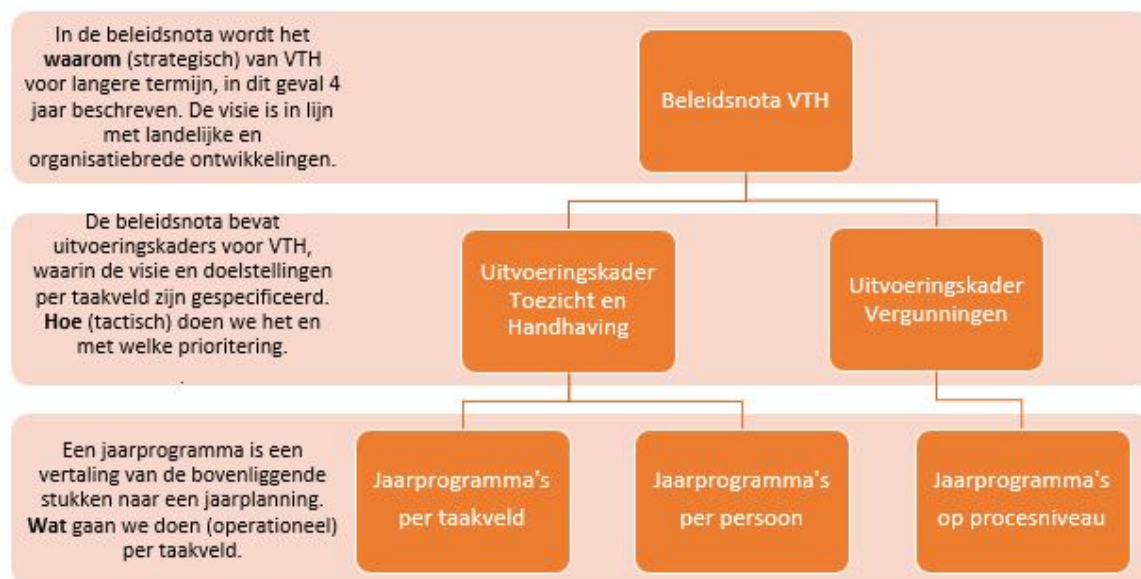
In deze Beleidsnota is het hele proces van de VTH-keten in één beleidsnota opgenomen om zowel de samenhang in het proces te borgen als de schakel tussen *binnen* en *buiten*.



Figuur 2

## 1.3. Opbouw VTH-beleid

De Beleidsnota VTH is opgebouwd uit verschillende onderdelen. De Beleidsnota VTH omvat het waarom: de visie en de koers voor de komende vijf jaar aan de hand van relevante ontwikkelingen. Die visie en koers worden vervolgens gedetailleerder uitgewerkt de uitvoeringskaders per thema/taakveld. De uitvoeringskaders zijn als bijlagen aan de Beleidsnota VTH toegevoegd. De uitvoeringkaders dienen als basis voor het opstellen van de uitvoerende jaarprogramma's om de beleidscyclus af te sluiten. In jaarprogramma's wordt een vertaling worden gemaakt van de bovenliggende stukken met de benodigde inzet van capaciteit en middelen. In figuur 3 is de opbouw van het VTH-beleid schematisch weergegeven. De beleidscyclus is nader omschreven in hoofdstuk 7 en schematisch weergegeven in figuur 5.



Figuur 3

## 2. Relevante ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen zowel binnen als buiten het waterschap die relevant zijn voor de VTH-taken. Daarop zou moeten anticiperen. Ook zijn in deze Beleidsnota zijn de voorheen gescheiden beleidsvelden van enerzijds vergunningen en anderzijds toezicht en handhaving samengevoegd. Dit past binnen de landelijke ontwikkeling om de regulerende taken (vergunningen) en toezicht- en handhavingstaken, zowel beleids- als procesmatig, in samenhang te beschouwen.

### 2.1. Omgevingswet

#### 2.2.1. Verschuiving van rol

De huidige rol van vergunningverleners en toezichthouders heeft op dit moment meer een toetsend en controlerend karakter. Het waterschap stelt regels om aan te geven wat mag en wat niet mag. Plannen van initiatiefnemers worden aan deze regels getoetst. Ook wordt er gecontroleerd of initiatiefnemers zich aan de afspraken (voorschriften) houden. Hier komt een kanteling in: de Omgevingswet stelt de leefomgeving centraal. De fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. Er komt meer ruimte voor maatwerk en besluitvorming moet beter en sneller<sup>2</sup>. Het contact met het waterschap is zo ingericht dat we meedenken en adviseren over mogelijkheden.

De rol van de vergunningverleners en toezichthouders verschuift door de komst van de Omgevingswet dus van toetsend en controlerend naar meer adviserend en faciliterend.

#### 2.1.2. Passende regels en deregulering

Met de Omgevingswet wil de wetgever het wettelijk systeem "eenvoudig beter" maken. Hierbij zullen meer algemene regels worden opgesteld om de administratieve last te verminderen. Een van de duidelijke doelen van de Omgevingswet is het maken van passende regels. Daar waar de burger meer ruimte en verantwoordelijkheid kan krijgen, wordt gedereguleerd. Er vindt ook een verschuiving plaats naar zowel algemene/generieke als specifieke zorgplichten. Het accent wordt daarmee verlegd van een toetsende rol naar een meer adviserende rol en beïnvloeding.

#### 2.1.3. Waterschapsverordening

De Keur wordt vervangen door de Waterschapsverordening en hanteert vanuit de Omgevingswet het "ja, mits..." principe. Dit brengt met zich mee dat er meer algemene en specifieke zorgplichten komen. Deze stelt "grenzen" of kaders aan een activiteit. In specifieke gevallen passen we maatwerk toe en dan gelden aanvullende regels en voorschriften. Dit betekent voor de uitvoering van de VTH-taken meer proactief handelen (denk aan het vooroverleg bij het vergunningenproces en preventief toezicht om repressief handhavend optreden te voorkomen) en denken vanuit mogelijkheden. Daarnaast zullen we meer adviseren over hoe men aan de zorgplicht kan voldoen.

2) <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/>

#### 2.1.4. Gebiedsgericht werken

Vanuit de Omgevingswetgedachte werkt het waterschap gebiedsgericht. De ruimte voor decentrale regelgeving wordt steeds beter benut. Het gebied van het waterschap is opgedeeld in vier deelgebieden: 1) Alblasserwaard en Beneden-Linge, 2) Betuwe, 3) Altena en Bommelerwaard en 4) Rijk van Maas en Waal. Gebiedsgericht werken biedt de mogelijkheid om via de gebiedscyclus de omgevingsopgave beter te laten integreren met onze wateropgaven.

Werken op regionale schaal biedt mogelijkheden voor een integrale aanpak van gebiedspecifieke opgaves en biedt meer ruimte voor maatwerk. Dat is in de lijn met de Omgevingswet. De inhoud van de regionale samenwerking is opgave- en gebiedsgericht. Voor het succesvol implementeren en uitvoeren van de Omgevingswet is het wenselijk dat de overheden met elkaar in gesprek zijn over samenwerking zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Regionale samenwerking met andere overheden (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, (omliggende) waterschappen, Rijkswaterstaat en veiligheidsregio's) zal versterkt worden. Samenwerking met andere netwerkpartners (zoals belangenorganisaties en bedrijven) zal gezocht worden alsook de mogelijkheden voor burgerparticipatie. Te denken valt aan betrokkenheid van aanwonende burgers bij activiteiten op de vaarwegen, of panels van burgers en bedrijven in bij 'klantreizen'. Dit zijn verdiepende onderzoeken over de VTH-werkwijze en proces ter optimalisatie.

#### 2.2. Waterbeheerprogramma 2022-2027

Het waterbeheerprogramma (WBP) van Waterschap Rivierenland omvat de doelen in de planperiode 2022-2027. In het WBP zijn voor het waterbeheer in ons beheergebied de kaders gegeven en de opgaven gedefinieerd. Ook wordt in het WBP aangegeven hoe we deze opgaven samen met anderen willen oppakken en hoe we inspelen op initiatieven van derden. Het WBP geeft de koers en keuzes van het waterschap weer. De wijze waarop WSRL aan de taken werkt is voortdurend in verandering. Een belangrijk uitgangspunt voor het vormen van beleid is dat de overheden zoveel mogelijk als één overheid optreden en daarbij de leefomgeving centraal stellen. Als belangrijke schakel tussen het waterschap en de leefomgeving gelden deze uitgangspunten in het bijzonder voor de VTH-taken. Het in het WBP geformuleerde doel "Minder regels, meer samenwerking en participatie" vormt mede de basis voor het opstellen van de Beleidsnota VTH. Belangenafweging was al een vast onderdeel van het vergunningproces maar krijgt door participatie een prominentere rol.

#### 2.3. Digitalisering en innovatie

De belangrijkste ontwikkelingen in digitalisering waar we op inspelen onder de digitale transitie zijn de inzet van innovatieve technieken en de zogenaamde 'big data'. Ook het aansluiten op de Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een *must*. De ontwikkelingen binnen digitalisering en innovatie volgen elkaar snel op en hebben grote impact op hoe we ons werk uitvoeren, omgaan met informatie (voorziening) en hoe we samenwerken met overheden, burgers en bedrijven. De digitale transformatie binnen ons waterschap en in Nederland dwingt tot het anders inrichten van ons werk. Het wordt steeds meer ingericht en gestuurd op basis van data en nieuwe technologieën (zoals kunstmatige intelligentie). Bij kunstmatige intelligentie kan gedacht worden aan het steeds beter herkennen van patronen door een computer (als begroeiing in watergangen of bouwen bij een kering) en ons zo in staat stelt eerder in het proces mee te denken en herstel achteraf wordt voorkomen.

Evenals in het WBP ("We voeren proactief onze kerntaken uit met digitale data") zet de afdeling in op het gebruik van satellietbeelden en luchtfoto's. Door het gebruik van goede apparatuur worden objecten of activiteiten beter zichtbaar en is de kwaliteit van de omgevingsgegevens beter. Dit maakt dat de processen en beoordelingen van zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving gebaseerd zijn op de meest recente informatie.

Door verdere doorvoering van digitalisering kunnen de VTH-taken kwalitatief beter, sneller, efficiënter en doelmatiger worden ingezet. Het betekent ook dat in de toekomst de processen anders ingericht zullen worden: van traditioneel naar data gedreven. Op deze wijze komen belangen van het waterschap sneller in beeld en kan proactief worden gehandeld, in plaats van reactief laten herstellen. Een voorbeeld is het (nagenoeg volledig) digitaal uitvoeren van het schouwproces. Door periodiek een beeld te hebben van de situatie i.p.v. jaarlijks één schouwronde kan eerder worden gehandeld en kunnen overtredingen worden voorkomen of eerder in beeld worden gebracht. Data gedreven werken vraagt andere vaardigheden, kennis en competenties van medewerkers. De afdeling VTH spant zich de komende jaren daarom in om de mogelijkheden, benodigde capaciteit en middelen te onderzoeken om digitalisering verder door te voeren. Het doel van verdere digitalisering en datagedrevenheid is en blijft procesoptimalisatie. Hierbij zal altijd de menselijke maat de boventoon voeren en het menselijk contact in stand blijven. Om een gesprekspartner in het veld te zijn, is fysieke aanwezigheid in het veld hebben onmisbaar.

#### 2.4. Horizon 2025



Naast externe ontwikkelingen zijn er binnen Waterschap Rivierenland ontwikkelingen die van invloed zijn op de koers en uitvoering van de VTH-taken. De belangrijkste organisatieontwikkeling brengt het programma Horizon 2025 met zich mee en is gericht om de organisatie en de medewerkers in positie te brengen om in een continu veranderende omgeving samen met anderen te werken aan sterke dijken en schoon water. Deze ontwikkeling brengt een beweging van een cultuur die vooral intern en mensgericht gericht is en waar structuren en beheersing de boventoon voeren, naar een cultuur die meer extern gericht is, wendbaarder, innovatiever en zakelijker wordt.

### 3. Doelstellingen 2022 – 2027

Zowel de externe als de interne ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, vormen de uitgangspunten voor het opstellen van een doel voor de lange termijn. De volgende thema's uit het ontwerp WBP vormen het vertrekpunt voor de doelstellingen in de VTH-keten:

#### *“Minder regels, meer samenwerking en participatie”*

In het doel “Minder regels, meer samenwerking en participatie” vinden zowel de ontwikkelingen uit de Omgevingswet (passende regels en veranderende houding en gedrag) als de digitale transitie (nieuwe manier van reguleren en toezicht houden) een plek.

Om dit doel te bereiken zijn er verschillende subdoelen benoemd:

1. Passende regels:
  - Vereenvoudiging van de regels en (de)regulering in de geest van de Omgevingswet.
2. Innovatie en digitalisering:
  - Digitalisering van processen: periodiek toezicht (schouw) en eerstelijnstoezicht.
  - Veranderingen in een gebied continue in beeld door veranderdetectie.
3. Versterken samenwerking:
  - Gebiedsbrede afstemming met netwerkpartners.
  - Gemeenschappelijke regels in de sector onderzoeken.
  - Versterken samenwerking met de gemeentes en omgevingsdiensten.
4. Efficiënt en doelmatig toezicht en gebiedsregulering:
  - Voor de uitvoering van de VTH-taken worden Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) gehanteerd om de beleidsdoelen te operationaliseren.

In figuur 4 zijn deze doelen en subdoelen verder schematisch weergegeven. Een voorbeeld van de wijze waarop gerapporteerd wordt over deze doelen is in figuur 5 weergegeven.

#### **3.1. Passende regels**

Het waterschap heeft regels voor het gebruik en het wijzigen van waterstaatswerken die in beheer zijn. Deze regels zijn in het verleden opgesteld om onveilige situaties te voorkomen en om beheer en onderhoud zo doelmatig mogelijk uit te kunnen voeren. Met de Waterschapsverordening (als opvolger van de Keur) is het doel om minder én overzichtelijkere regels te bewerkstelligen. Het opstellen van passende regels is erop gericht om de administratieve last voor burgers en bedrijven, maar ook voor het waterschap, zo beperkt mogelijk te houden. De activiteiten waarbij het risico voor het waterschap gering is, zullen worden ondergebracht in algemene en specifieke zorgplichten. Dit houdt in dat deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden zonder dat het waterschap hiervan op de hoogte hoeft te worden gebracht. Hierbij kan worden gedacht aan de activiteiten rondom de C-watgangen. Daarnaast zullen we kijken of er voor veelvoorkomende activiteiten die nu nog vergunningplichtig zijn, algemene regels opgesteld kunnen worden.

Voor de activiteiten waarbij de risico's voor het waterschap en/of voor de leefomgeving groot zijn, zal een vergunningplicht (blijven) gelden.

#### **3.2. Digitalisering van processen**

De laatste jaren zijn er grote ontwikkelingen in het verkrijgen van goed beeldmateriaal. Niet alleen de kwaliteit van de beelden/foto's wordt beter, ook de frequentie waarmee nieuwe beelden/foto's beschikbaar komen neemt toe. In het WBP komt dit ook terug in het onderdeel “We voeren proactief onze kerntaken uit met digitale data”. Deze ontwikkeling zorgt voor een verschuiving in het toezichtsmoment: van achteraf toetsen naar continu inzicht. Van traditioneel gegevens verzamelen naar een digitaal proces op basis van kunstmatige intelligentie.

Zo zal het schouwproces van de watgangen volledig gedigitaliseerd worden in 2023. Het op traditionele wijze verzamelen van de gegevens in het veld wordt vervangen door de inzet van satellietbeelden

en het toepassen van kunstmatige intelligentie. Het gesprek over geconstateerde afwijkingen zal in het veld door de toezichthouders en gebiedsbeheerders worden gevoerd.

Door bekende informatie goed toegankelijk te maken, zorgt dit bovendien voor een vermindering van de administratieve last voor burgers en bedrijven, maar ook voor het waterschap.

### **3.3. Versterken samenwerking**

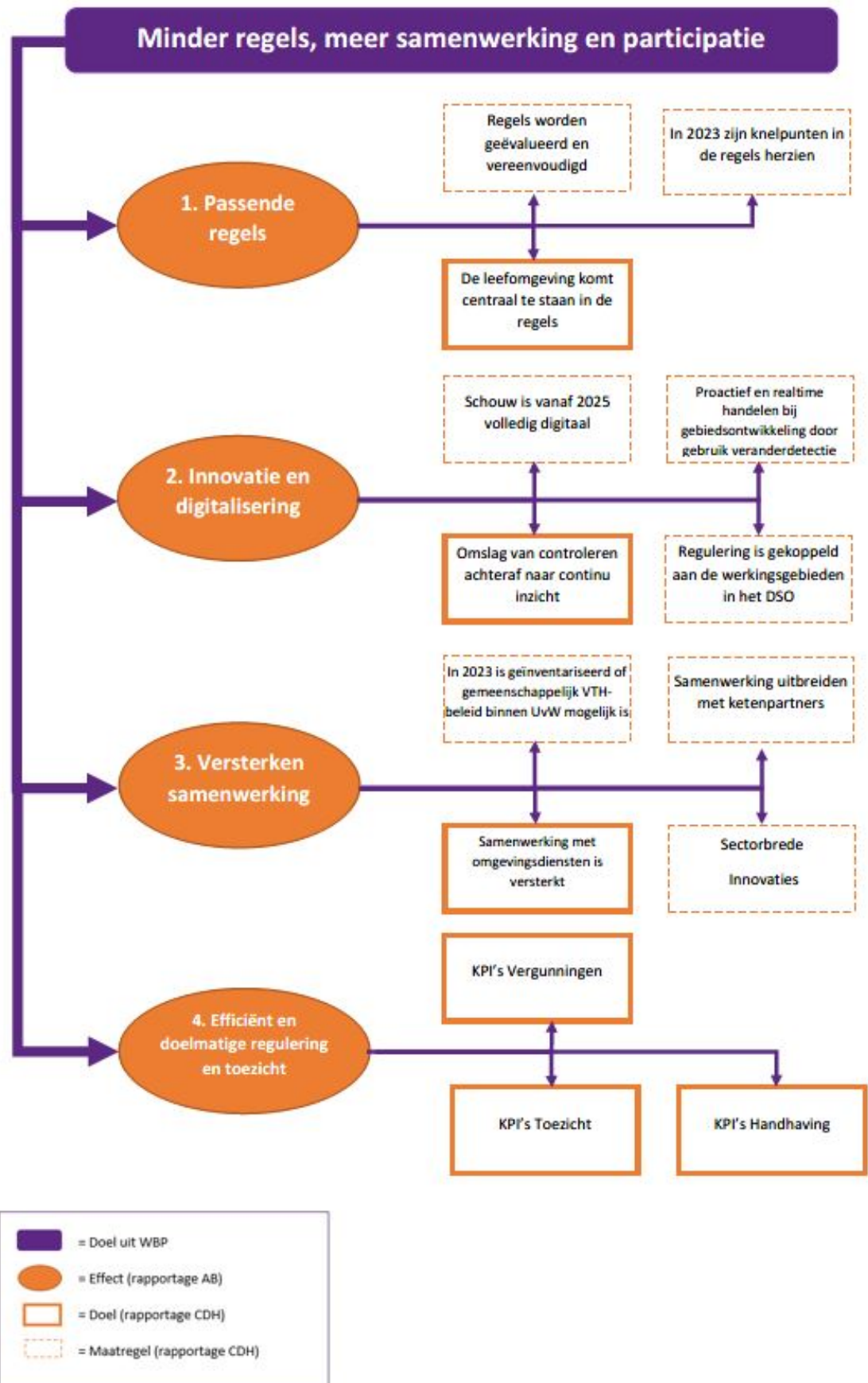
Om als gebiedspartner een goede gesprekspartner te zijn, is overleg en samenwerking met andere overheden en netwerkpartners nodig. De komende jaren wordt daarom ingezet op het aanhalen van de banden met de verschillende partners in de omgeving. Dit kan door gezamenlijk overleg te voeren met initiatiefnemers, maar ook het gezamenlijk uitvoeren van controles versterkt de samenwerking. Bovendien draagt het bij aan de gedachte dat we als verschillende overheidsinstanties gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een goede leefomgeving.

Naast samenwerking binnen de regio is er ook samenwerking binnen de sector. Landelijke ontwikkelingen binnen het VTH-domein raken alle waterschappen, niet alleen waterschap Rivierenland. Het is daarom wenselijk om, waar mogelijk, ontwikkelingen gezamenlijk op te pakken. Dit kan gaan om uitvoerende onderwerpen, zoals het VTH-proces. Maar het kan ook gaan om inhoudelijke onderwerpen zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen (te denken valt de aanpak van PFAS). De komende jaren zal op initiatief van het waterschap met de Unie van Waterschappen worden onderzocht of er draagvlak is voor sectorbrede aanpak van grotere, waterschap-overstijgende onderwerpen.

### **3.4. Efficiënte en doelmatige regulering en toezicht**

De uitvoering van de VTH-taken gebeurt onverminderd op een efficiënte wijze. We voeren onze taken doelmatig uit en dragen met de kerntaken van het VTH-domein bij aan de hogere doelstellingen van het waterschap. Om de efficiëntie en doelmatigheid te meten en monitoren, zullen in de beleidscyclus Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) vastgesteld worden. Hierbij kan worden gedacht aan doorlooptijden bij vergunningen, naleefgedrag bij toezicht en aantal strafrechtelijke sancties.

Een voorbeeld van efficiëntie is risicogericht toezicht waarbij de capaciteit zo veel mogelijk wordt ingezet waar de effecten het grootst zijn.



Figuur 4



### 3.5. Rapportage

In figuur 5 is een voorbeeldrapportage weergegeven van één van de effecten. Uitgangspunt hierbij is dat de rapportage de opzet volgt van de rapportage voor het nieuwe WBP. De rapportage zoals in figuur 5 is weergegeven, is de wijze van rapporteren zoals deze nu voorzien is. Als bij vaststellen van het WBP blijkt dat de rapportage op een andere manier of in een andere lay-out gaat, zal de rapportage vanuit VTH hierop aangepast worden.

Oordeel	Wat willen we bereiken ( <i>effect</i> )	Toelichting oordeel
	Het waterschap heeft passende regels voor het gebruiken en wijzigen van waterstaatswerken conform de Omgevingswet	
Oordeel	Wat gaan we daarvoor doen ( <i>doelbereik</i> )	Toelichting oordeel
	De leefomgeving staat centraal in de regels	Met de ontwikkeling van de waterschapsverordening is een eerste stap gezet. Dit moet nog verder doorgevoerd worden in specifieke regels
	In 2023 zijn alle knelpunten in de regels herzien	
	In 2026 zijn alle regels geëvalueerd en vereenvoudigd	
Kleur	Toelichting	
	Op schema	
	Achterstand maar einddoel is niet in gevaar	
	Achterstand, einddoelstelling is in gevaar	

Figuur 5

### 4. Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Reguleren betekent het stellen van regels en voorwaarden, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen. Dat is de kerntaak van de afdeling VTH. Door middel van regulering wil het waterschap de algemene belangen beschermen. Veiligheid van de leefomgeving en het bevorderen van goed waterbeheer staan hierbij centraal. Het waterschap neemt hierin de verantwoordelijkheid en zet de beschikbare instrumenten risicogericht, effectief en proportioneel in.

De eerdergenoemde ontwikkelingen leiden ertoe dat de wijze waarop wij onze kerntaken uitvoeren verandert. Van reactief, toetsend en controlerend naar meer proactief, samenwerkend, adviserend en faciliterend. Onze visie op de VTH-taken is dan ook:

Het waterschap hanteert klantgerichte gebiedsregulering, risicogericht toezicht met de nadruk op preventie en passende handhaving. Wij zoeken onverminderd samenwerking met onze netwerkpartners op en zijn een professionele en betrouwbare gespreks- en netwerkpartner.

#### 4.1. Klantgericht

Niet alleen het primair opstellen van vergunningen conform de wettelijke regels maar ook een klantgerichte benadering is het eerste speerpunt. Daarbij wordt altijd een duidelijke afweging gemaakt tussen de belangen van de initiatiefnemer en de belangen van het waterschap.

Het waterschap staat open voor de initiatieven uit de omgeving. Een vergunning van het waterschap is helder geformuleerd, de voorschriften zijn duidelijk en handhaafbaar en op aanvragen wordt tijdig besloten.

Door middel van klantreizen<sup>3</sup> worden de behoeftes en wensen van de klant onderzocht zodat we daarop kunnen inspelen. Of initiatieven wel of niet uitgevoerd kunnen worden: initiatiefnemers en netwerkpartners kunnen rekenen op transparante en heldere communicatie, een proactieve houding en behulpzaamheid.

#### **4.2. Gebiedsgericht**

Het beheergebied van het waterschap is divers qua bodemopbouw en ruimtelijke inrichting. Door een gebiedsgerichte benadering ontstaat de mogelijkheid om specifiek beleid te ontwikkelen voor specifieke gedeeltes van het beheergebied. Hierin vinden lokale omgevingsfactoren beter hun plek. Doordat medewerkers (zowel vergunningverleners als handhavers) binnen een specifiek gebied werkzaam zijn, bouwen ze gebiedskennis op. Deze kennis heeft zowel betrekking op het fysieke gebied (kernen, wateren, bedrijven etc.) als op de verschillende netwerkpartners binnen het gebied. Het maakt het mogelijk om verschillende ontwikkelingen binnen een gebied met elkaar in verband te brengen en vraagstukken meer integraal te benaderen.

#### **4.3. Risicogericht**

Het waterschap richt het toezicht op activiteiten en gebieden waar de risico's het grootst zijn en zorgt ervoor dat wet- en regelgeving worden nageleefd. Dit betekent echter niet dat tegen bepaalde overtredingen in het geheel niet (meer) wordt opgetreden. Ook zetten we in op preventie vooraf boven herstel achteraf. Het doel hiervan is veiligheid, voldoende en schoon water en de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen.

Bij activiteiten blijft deregulering op basis van een risico-matrix het streven: hoe lager risico, des te minder regels. Bij gering effect volgt vrijstelling. Regulering nodig? Dan genieten de algemene regels de voorkeur en waar nodig blijft een vergunning vereist. Is het risico of effect groter, dan geldt meldplicht. Bij groot risico en effect: vergunning en maatwerk.

Het vergunningenbeleid en de algemene regels worden minimaal eens per drie jaar geactualiseerd waarbij ook getoetst wordt aan een mogelijk veranderend risico. Gewijzigde regels worden ter vaststelling voorgelegd aan het college van dijkgraaf en heemraden. Vergunningen met een doorlopend karakter (betreffende waterkwaliteit: permanente lozingen en onttrekkingen) worden periodiek gereviseerd. Risicogericht toezicht en de actualiseringsprogramma's worden in de uitvoeringsprogramma's nader uitgewerkt.

#### **4.4. Professioneel en betrouwbaar**

##### **4.4.1. Professioneel**

De uitvoering van de VTH-taken moet minimaal voldoen aan de landelijk gestelde VTH-kwaliteitseisen en wet- en regelgeving. Met de VTH-kwaliteitseisen wordt geborgd dat medewerkers over de juiste kennis, het juiste kennisniveau en deskundigheid beschikken om de taken professioneel te kunnen uitvoeren. Ook aan processen worden kwaliteitseisen gesteld en het is van belang om de taken goed te registreren in de zaak- en informatiesystemen en transparant te rapporteren over de resultaten. Transparantie richting initiatiefnemers en netwerkpartners, tijdige informatievoorziening, kwaliteitsborging en veilige data horen bij een professionele overheid. Het waterschap beschikt hiermee voor het VTH-takenpakket over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus (zie hoofdstuk 7) en professionele medewerkers, waarmee de kwaliteit en continuïteit van onze werkzaamheden gewaarborgd is.

##### **4.4.2. Betrouwbaar**

Met het transparant en consistent reguleren, het houden van toezicht en het handhaven van de wet- en regelgeving stelt het waterschap zich op als betrouwbare overheid en netwerkpartner. Het werk zal zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden om betrouwbaarheid en uniformiteit te waarborgen. Hiermee wordt willekeur voorkomen. Met standaardiseren wordt bedoeld de toepassing van eenduidige vergunningvoorschriften en een uniforme handhavingstrategie conform de LHS. Betrouwbaar betekent ook onafhankelijke oordeelsvorming en integrale belangenafweging.

#### **4.5. Samenwerking**

Inbrengen van de waterbelangen van het waterschap zal effectiever blijken op het moment dat aansluiting wordt gezocht bij (ruimtelijke) belangen van andere overheden, in plaats van normerend te zijn<sup>4</sup>. Om in te spelen op de ontwikkelingen in de omgeving, wet- en regelgeving, bestuurlijke en politieke wensen,

3) De zogenoemde klantreis omvat het traject van alle contactpunten (rechtstreekse interacties) tussen klant (in ons geval de burgers en bedrijven) en het waterschap. Deze klantreis wordt vervolgens geanalyseerd vanuit het perspectief van de klant, met als doel het beter begrijpen en het verbeteren van de klantervaring om vervolgens onze service daar beter op in te richten.

4) [https://www.waterschaprivierenland.nl/\\_flysystem/media/Rkc%20onderzoek%20bestuurlijke%20veranderopgave%20omgevingswet%20%282018%29.pdf](https://www.waterschaprivierenland.nl/_flysystem/media/Rkc%20onderzoek%20bestuurlijke%20veranderopgave%20omgevingswet%20%282018%29.pdf)

is het uitbreiden en versterken van de samenwerking met netwerkpartners onmisbaar. We hebben elkaar nodig voor de goede uitvoering van de VTH-taken: uitvoering geven aan de verwachtingen vanuit de Omgevingswet, handelen als één overheid en de wijziging van een naast toetsende naar meer een adviserende rol. Belangrijk in deze periode, in verband met het succesvol implementeren en uitvoeren van de Omgevingswet, is dat de overheden met elkaar en met andere ketenpartners in gesprek zijn over samenwerking. Op de samenwerking met andere overheden, regionale uitvoeringsdiensten, veiligheidsregio's en belangenorganisaties zal daarom nog sterker worden ingezet. Er zal worden gezocht naar samenwerking met verschillende netwerkpartners en gezocht naar de meest zinvolle en kansrijke samenwerkingsverbanden. Jaarlijks wordt gerapporteerd over de behaalde resultaten in samenwerking met de verschillende partners. Zie ook figuur 4.

## 5. Instrumentarium

De VTH-taken richten zich op reguleren, adviseren, toetsen en toezien op naleving van regels met als doel het waarborgen en verbeteren van de waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid en veiligheid op (vaar)wegen. Hiervoor staat het volgende instrumentarium - in volgorde van het VTH-proces - ter beschikking.

### 5.1. Vooroverleg en veldbegeleiding

De Omgevingswet legt een grotere nadruk op het voeren van de dialoog tussen de omgeving en het waterschap. Vooroverleg is een (informeel) instrument. Het is een eerste verkenning waarbij de plannen en belangen van de initiatiefnemer worden besproken. Er wordt met een oplossingsgerichte houding beoordeeld of de belangen tussen de initiatiefnemer en het waterschap (en in sommige gevallen ook andere overheden) te verenigen zijn. Door vroegtijdig de belangen van het waterschap mee te geven, heeft de initiatiefnemer duidelijkheid over (on)mogelijkheden. Daarnaast biedt het vooroverleg ook de mogelijkheid om alternatieven te onderzoeken. Overigens vraagt de Omgevingswet ook meer van initiatiefnemers: zij moeten in de omgeving verkennen hoe kansrijk een gewenste activiteit is en de omgeving bij de plannen betrekken.

### 5.2. Vergunningen en meldingen (regulering)

Een vergunning is een instrument waarmee de fysieke leefomgeving, in het bijzonder waterbeheeraspecten, wordt gereguleerd. Dit is het technisch en juridisch vastleggen van de uit te voeren activiteit. Er kunnen voorwaarden en voorschriften worden gesteld aan de wijze waarop initiatieven/activiteiten uitgevoerd moeten worden. Hier is vaak een flink traject aan vooraf gegaan: vooroverleg, locatiebezoek, informatie-uitwisseling en aanvraag opstellen.

De vergunningen moeten minimaal voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving, duidelijk zijn opgesteld voor de houders van een vergunning en praktisch handhaafbaar zijn voor het waterschap. Het uitgangspunt is dat initiatieven positief benaderd worden volgens het 'ja, mits' principe. Niet alleen toetsend, maar vanuit de belangenafweging in de breedste zin van het woord en conform onze visie ook adviserend en faciliterend. Vergunningen worden alleen geweigerd als de aangevraagde activiteit in strijd is met de doelen van het waterschap én als de belangen van het waterschap zwaarder wegen dan die van de initiatiefnemer, of als belangen van derden te veel worden geschaad. Bij activiteiten met meerdere bevoegde gezagen vindt zowel inhoudelijk als procedureel afstemming plaats.

#### 5.2.1. Actualiseringsbeleid

De ambitie om als waterschap bij te dragen aan het tegengaan van vervuiling door bedrijven, de milieudruk terug te dringen en een goede waterkwaliteit te borgen, brengt mee dat de actualiteit van vergunningen met permanent karakter (zoals lozingen) bewaakt moeten worden. Voor het actueel houden van vergunningen heeft het waterschap het volgende beleid:

- Het waterschap voert een actualiseringstoets uit op het vergunningenbestand waarbij getoetst wordt op:
  - o de actualiteit en nieuwe wet- en regelgeving;
  - o inhoud en overzichtelijkheid;
  - o waterkwaliteit
- Vervolgens wordt in de uitvoeringskaders wordt de frequentie en prioritering bepaald op basis van:
  - o resultaten uit de actualiseringstoets;
  - o de bevindingen van toezicht en handhaving in het voorafgaande jaar;
  - o bestuurlijke prioriteiten.

De volgorde van het actualiseringsprogramma is afhankelijk van de risico's voor de waterkwaliteit in verband met de doelstellingen van het waterschap, maar ook van de wettelijke termijnen voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Het waterschap beschikt over een geconsolideerd overzicht van alle geldende vergunningen en bijbehorende aanpassingen (data is op orde). Zo blijft het bestand

actueel, overzichtelijk en handhaafbaar. Voor de vergunningen die veelal een eenmalig karakter hebben en beperkt zijn in tijdsduur is een actualiseringstoets niet nodig.

Een melding is een schriftelijke mededeling van een initiatiefnemer dat hij/zij een activiteit gaat uitvoeren volgens de voorwaarden van een algemene regel. Dit zijn altijd activiteiten waarbij het risico en/of het effect op de leefomgeving vanuit het oogpunt van het waterschap gering is. Een vergunning wordt als een te zwaar instrument gezien voor deze activiteiten en een melding brengt minder administratieve lasten mee voor de initiatiefnemer.

### 5.3. Toezicht

Toezicht bestaat uit de reguliere (geplande) controles bij bedrijven, oplevering van vergunningen en meldingen of naar aanleiding van incidenten en klachten/meldingen. Van toezicht gaat een belangrijk preventief effect uit. Het toezicht moet ervoor zorgen dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder inzet van (andere) handhavinginstrumenten. Daarnaast moet het illegale situaties voorkomen. Dat is het streven en de koers van het waterschap: preventie voorop, sanctionerend waar het moet. Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Voorlichting en advisering kunnen voorkomen dat een illegale situatie ontstaat.

Het waterschap voert adequaat toezicht op werkzaamheden en initiatieven die waterbeheeraspecten raken. Het waterschap benadert dit risicogericht en richt zich op activiteiten en bedrijven die de grootste risico's met zich meebrengen of kunnen vormen. Om dat te kunnen bepalen wordt gekeken naar de volgende aspecten:

- risico's voor de waterschapbelangen (veiligheid en waterkwaliteit);
- mogelijke gevolgen voor de omgeving van een bepaalde gedraging of activiteit;
- naleefgedrag in een bepaald gebied of per onderwerp (bijv. lozingen, agrarische activiteiten of bebouwingen e.d.);
- het aantal klachten uit de omgeving.

Deze prioritering wordt in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt.

### 5.4. Handhaving

Voor het waterschap als bevoegd gezag geldt een beginselplicht tot handhaving<sup>5</sup>. Als waarschuwingen (toezicht) geen effect hebben, dan worden handhavingsmiddelen met een meer dwingend karakter gebruikt. Er wordt dan een verantwoorde keuze gemaakt uit bestuursrechtelijke instrumenten (gericht op herstel) en strafrechtelijke instrumenten (gericht op bestraffing). Ook een combinatie van deze middelen is mogelijk. De keuze van het middel wordt bepaald door overwegingen van proportionaliteit, subsidiariteit, doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij geconstateerde overtredingen wordt een handhavingstraject gestart met de volgende doelen:

- overtreding ongedaan maken;
- herstellen van de situatie en effecten ervan beperken;
- herhaling voorkomen.

Als betrouwbare overheid moeten we, gelet op beginselplicht tot handhaving, bij overtredingen handhavend optreden. Het waterschap past bij elke overtreding de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) toe met het uitgangspunt om voor iedere bevinding c.q. overtreding een passende interventie te kunnen doen (proportioneel en doeltreffend). Deze LHS wordt met de komst van de Omgevingswet geactualiseerd en doorontwikkeld<sup>6</sup>.

### 5.5. Gedogen

Het bevoegd gezag moet bij overtredingen handhaven. Maar er zijn ook situaties denkbaar waarbij een uitzondering te verantwoorden is en het inzetten van een handhavingstraject niet in alle redelijkheid kan plaats vinden. Dat is gedogen. Bij gedogen treedt het bevoegd gezag niet op tegen overtredingen. In dat geval wordt bewust en gemotiveerd afgezien van sanctionerend optreden.

Het uitgangspunt voor gedogen is het uitzonderlijke karakter ervan. Bovendien moet aan één of meer van volgende voorwaarden worden voldaan:

- er is sprake van overmacht; strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste (milieu)gevolgen;
- er is zicht op legalisatie van de activiteit op korte termijn;
- handhaving is onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Uiteraard moet het gedogen (ook) waterstaatkundig verantwoord zijn.

5) ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:158

6) <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving-vth/landelijke-handhavingstrategie/>

Naast deze inhoudelijke criteria, zijn er ook procedurele criteria waaraan gedogen moet voldoen:

- a) gedogen gebeurt schriftelijk en expliciet;
- b) gedogen is beperkt in omvang én tijd;
- c) er heeft een zorgvuldige, expliciete en kenbare belangenafweging plaats gevonden;
- d) gedogen is aan controle onderhevig;
- e) aan een gedoogbeschikking kunnen aanvullende voorwaarden verbonden worden (bijvoorbeeld t.b.v. de veiligheid voor de omgeving).

#### **5.6. Inzet capaciteit en middelen**

Inzet op innoveren en de rolverschuiwing van naast toetsend en controlerend naar meer adviserend en faciliterend kan betekenen dat er meer capaciteit nodig is om dit te realiseren. Het werken volgens de Omgevingswet vereist een andere werkwijze die in het Strategisch Personeelsplan (SPP) uitgewerkt en aan de directie voorgelegd zal worden. Innovatieve oplossingen zullen aan de hand van projectvoorstellen en/of business cases aan het bestuur voorgelegd worden.

De afdeling VTH beschikt over divers materieel om uitvoering aan zijn taken te kunnen geven. Te denken valt aan materialen voor calamiteiten zorg, vaarwegbeheer en industriële monitoring (onder andere meetwagens, cameratoezicht, boten, calamiteitenkarren, drones). Elk jaar wordt de inzet op basis van nut en noodzaak geëvalueerd en wordt ingespeeld op nieuwe technieken (satelliet, big data). Ook wordt elk jaar afgewogen in hoeverre de inzet van middelen opweegt tegen het inkopen en uitbesteden van diensten en middelen van derden.

#### **5.7. Functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en scheiding**

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vergunningverleners en toezichthouders liggen vast in de wet, mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. Er is een functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving op team- en persoonsniveau. Dit houdt in dat een handhaver die een handhavingsadvies heeft gegeven over een vergunning, niet de handhaver zal zijn die het toezicht op deze vergunning zal houden. Zo wordt voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Voor toezichthouders en handhavers geldt een wettelijk criterium om te rouleren in gebied en taakveld om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen de toezichthouder/handhaver en inrichtinghouder(s). Dat gebeurt stapsgewijs om gebiedskennis over te dragen en borgen.

### **6. Prioritering**

Bij het vaststellen van de prioriteiten wordt uitgegaan van Rijksregelgeving (Waterwet, Omgevingswet) die wordt vertaald naar de Keur of Waterschapverordening (waterschap-specifiek). Hierin wordt een uitwerking gegeven ten aanzien van veelal regionaal bepaalde aspecten die niet uitgewerkt zijn in de nationale wetgeving.

Door de Omgevingswet ontstaat meer ruimte voor decentrale regels, beter afgestemd op de behoeftes in de leefomgeving en per gebied. Prioritering is noodzakelijk omdat we niet te allen tijde overal toezicht kunnen houden en ook niet aan alle vragen vanuit de omgeving kunnen voldoen als het gaat om adviezen over vergunningen.

Door veranderde ambities, ontwikkelingen, bestuurlijke afspraken en wensen kunnen andere prioriteiten worden gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de droogteproblematiek, wat leidt tot aangepast beleid en toezicht daarop.

#### **6.1. Prioritering vergunningen**

Het behandelen van aanvragen en meldingen, het voeren van vooroverleg over concrete initiatieven en het geven van voorlichting over procedures en relevante wet- en regelgeving zijn primaire vergunningentaken. Voor het behandelen van aanvragen geldt een plicht deze binnen de wettelijk vastgestelde termijn te verwerken. De Omgevingswet vraagt een andere rol van overheden. De overheden moeten meer openstaan voor de initiatieven vanuit de omgeving. Hierdoor verschuift de benadering van vergunningen: niet enkel en alleen reactief (toetsend) afhandelen van ingediende aanvragen en meldingen, maar meer aan de voorkant meedenken met de initiatiefnemer.

Voor de vergunningen taak wordt de volgende prioritering aangehouden:

1. het behandelen van vergunningsaanvragen en meldingen;
2. het voeren van vooroverleg en deelname aan projecten;
3. het geven van voorlichting.

Problemanalyse (incl. risico-analyse) voor vergunningen omvat de volgende elementen:

- a. Aantal te verwachten aanvragen en meldingen.
- b. Aard, risico en complexiteit van de aanvraag (uitgedrukt in uren die besteed worden aan toetsing, advisering, coördinatie en opstellen besluit).



c. Benodigde capaciteit.

Om de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te borgen zijn KPI's opgesteld (zie figuur 4), waarover wordt gerapporteerd, zoals percentage vergunningen binnen wettelijke termijn, doorlooptijden en percentage naleef. De kwaliteit wordt geborgd in een (lean)proces inclusief werkafspraken, met zowel geautomatiseerde als collegiale monitoring.

### 6.2. Prioritering toezicht en handhaving

De algemene veiligheid moet te allen tijde met de hoogste prioriteit geborgd worden. Incidenten en calamiteiten waarbij veiligheid in het geding komt, worden dan ook direct opgepakt. Hierbij kan worden gedacht aan zaken waarbij de waterkwaliteit ernstig aangetast wordt (lozingen van verontreinigde stoffen) of zaken waarbij (de stabiliteit van) de waterstaatwerken aangetast worden (zoals dijkboringen). Zaken die niet direct de algemene veiligheid of waterkwaliteit in het geding brengen, zijn planbaar en hebben een andere prioritering. Hierbij kan gedacht worden aan de legaliseerbare zaken, zoals het plaatsen van dam en duikers, of slootdempingen.

Ten minste 80% van de beschikbare capaciteit wordt ingezet op basis van deze prioritering. Overige 20% van de capaciteit wordt benut voor inzet op basis van de thema's die actueel zijn, zoals droogte. Inzet en prioritering voor thema's wordt jaarlijks door het college van dijkgraaf en heemraden als bestuurlijke eigenaar van de doelen vanuit het WBP, vastgesteld.

Naast prioritering op veiligheid en waterkwaliteit, geldt de volgende prioritering voor alle toezichts- en handhavingstaakvelden:

1. het beperken van (onomkeerbare) gevolgen van calamiteiten en incidenten;
2. behandelen van klachten en meldingen van burgers en bedrijven;
3. ongedaan maken van overtredingen en het conform de LHS optreden tegen overtreders;
4. reguliere planbare controles;
5. extra controle op achterblijvers en veelplegers;
6. projectdeelname.

Voor het vaststellen van de toezichtfrequentie per taakveld (agrarisch, glastuinbouw, industrie, keurzaken, grondwater) wordt gebruik gemaakt van een risicoanalyse-methodiek, kans x effect, waarbij ook naleefgedrag en imago(schade) een rol spelen. Afhankelijk van het naleefgedrag wordt een activiteit vaak of minder vaak gecontroleerd (goed gedrag wordt 'beloond' door minder controles). Het naleefgedrag volgt uit de monitoring van toezicht en handhaving. Gedurende de uitvoering van toezicht en handhaving wordt bijgehouden in hoeveel gevallen een overtreding wordt geconstateerd. Als er geen gegevens van naleving bekend zijn, kan het naleefgedrag ook worden vastgesteld door inschatting of ervaring, dus door expert-judgement.

De risicoanalyse levert vervolgens een rangorde op. Dit maakt een objectieve vergelijking van de risico's mogelijk. De analyse biedt daarmee handvatten voor het stellen van prioriteiten bij toezicht en handhaving. In combinatie met het soort naleefgedrag (onwetendheid, bewuste overtreding etc.) kan voor de verschillende categorieën de meest geschikte vorm van toezicht worden vastgesteld. Deze wordt in de jaarprogramma's vastgelegd.

### 6.3. Incidenten en calamiteiten

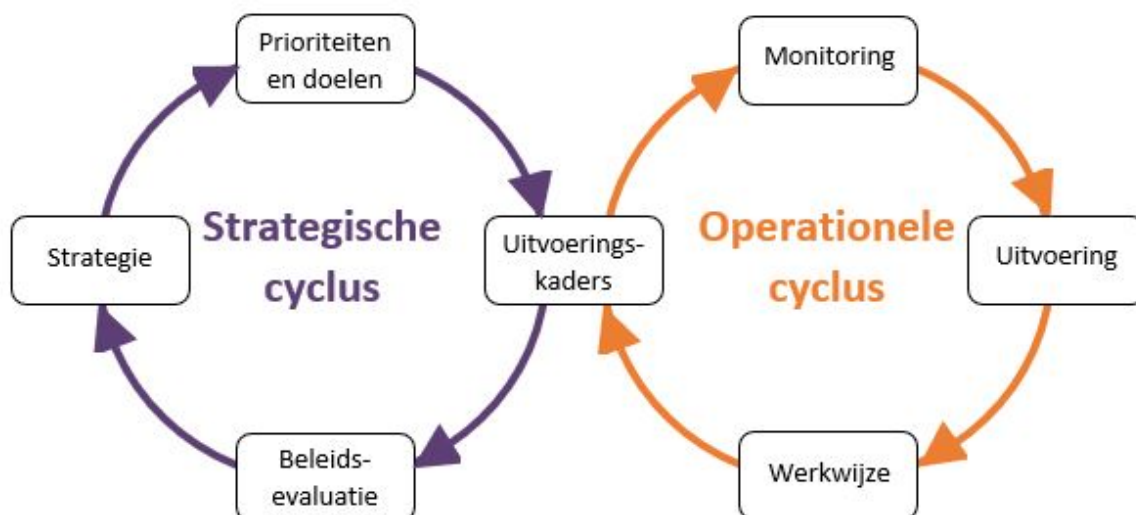
Vanwege het onvoorspelbare karakter van incidenten en calamiteiten, wordt hier altijd de hoogste prioriteit aan gegeven. Dit om de mogelijk onomkeerbare gevolgen van een incident of calamiteit zo veel mogelijk te beperken. Vervolgens moet de beschikbare dagdienst daar adequaat op inspelen. Voor incidenten en meldingen buiten kantoor tijd is een wachtdienst (piket) opgericht.

## 7. Sturing, monitoring en kwaliteitsborging

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering is gegarandeerd.

### 7.1. Beleidscyclus en monitoring

De beleidscyclus is gebaseerd op het "Big 8" principe, waarin het proces van beleid maken, programmeren, uitvoeren en evalueren inzichtelijk wordt gemaakt in twee cirkels (figuur 6). De probleemanalyse is een onderdeel van deze beleidscyclus. In de linker – strategische – cirkel wordt de strategie bepaald en prioriteiten en doelen vastgesteld. In deze cirkel vindt ook de evaluatie van het beleid plaats. In het middelste vierkant "Uitvoeringskaders" wordt de verbinding gemaakt naar de rechter operationele cirkel. In de rechter cirkel worden de VTH-taken en processen uit de jaarprogramma's uitgevoerd. De uitvoering wordt gemonitord en geëvalueerd. De resultaten worden aan het CDH voorgelegd en dienen als input voor de volgende risicoanalyse en jaarplannen, waardoor de cirkels gesloten worden.



Figuur 6

De voorliggende Beleidsnota beperkt zich tot de linker (strategisch) cirkel. De operationele uitvoeringscirkel wordt doorvertaald in uitvoeringskaders en jaarlijkse programma's. De verbinding tussen de strategische en operationele cyclus gebeurt via de uitvoeringskaders die als bijlage aan de deze beleidsnota zijn toegevoegd.

In de beleidscyclus staan de volgende elementen centraal:

- het werken volgens een risicoanalyse;
- het stellen van een prioritering;
- het opstellen van uitvoeringsprogramma's en jaarprogramma's met actualiseringsbeleid voor vergunningen, toezichts-, handhavings- en gedoogstrategie;
- het monitoren en evalueren van de voortgang.

## 7.2. Medewerkers en processen: VTH-kwaliteitscriteria

Een professionele kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken is wat de samenleving van een overheid verwacht. De regelgeving in het waterdomein is ingewikkeld omdat het vaak specifieke kennis betreft en processen vaak divers zijn. Om kwaliteit in uitvoering en processen te borgen gaan de waterschappen en Rijkswaterstaat uniforme normen hanteren met betrekking tot kennis en vaardigheden van medewerkers, kritieke massa en processen. Doel is om de uitvoering beter inzichtelijk, kwalitatief beter en meer navolgbaar te maken en om landelijk een meer uniforme aanpak te realiseren.

De medewerkers die belast zijn met de VTH-taken kunnen hun taak alleen adequaat uitvoeren als zij over voldoende deskundigheid beschikken. Deze deskundigheid ontstaat door opleiding en ervaring. Ook is bij de uitvoering ten behoeve van de kwaliteitsborging continuïteit van belang, alsmede dat medewerkers in voldoende mate inzetbaar zijn voor hun taken om zo ervaring en kennis op te bouwen.

De VTH-kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit men mag verwachten bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. Dit geldt voor burgers, bedrijven en instellingen. Maar ook voor overheden onderling en opdrachtgevers. Waterschap Rivierenland gaat vanaf 2021 jaarlijks toetsen aan de VTH-kwaliteitscriteria door middel van audits, en zal dit doen in samenwerking met andere waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat).

## Bijlage 2

### 1. Hoofdprocessen: trends en ontwikkelingen

Met de koers van de afdeling VTH, zoals beschreven in de beleidsnota VTH, wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de doelen van het waterschap 'het behouden van goede waterkwantiteit en waterkwaliteit en veilige dijken'. De afdeling VTH doet dit door middel van regulering. Regulering bestaat uit drie hoofdprocessen:

- **Vergunningverlening:** in een belangenafweging worden voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor het waterschap in relatie tot haar doelstelling zorgvuldig afgewogen. Daarbij zijn beleidsregels het uitgangspunt, maar zien we met het door de Omgevingswet geïntroduceerde principe 'van nee tenzij, naar ja mits' tevens een verschuiving naar meer maatwerkoplossingen. Daarnaast staat de maatschappij voor een aantal uitdagende vraagstukken op het gebied van ruimtegebruik en de energietransitie. Naarmate de complexiteit van aanvragen gaat toenemen en het beroep op de vergunningverleners toeneemt om mee te denken aan passende oplossingen, gaat dit de komende jaren iets betekenen voor de benodigde competenties en vaardigheden van onze medewerkers.
- **Toezicht:** De verschuiving als gevolg van het 'nee tenzij naar ja mits'- principe tekent zich ook af in de wereld van toezicht en handhaving. Hier vindt een verschuiving plaats van repressief naar preventief waarmee het zwaartepunt komt te liggen op meedenken aan de voorkant, voorlichten en zodoende het aantal overtredingen te verminderen. De toezichtsinspanning is gericht op het bereiken van spontane naleving, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op de preventieve handhavinginstrumenten. Bovendien zien we als gevolg van terugtrekkende beweging van de politie in het buitengebied, het aantal verzoeken tot samenwerken met andere toezichthoudende instanties toenemen. Beide ontwikkelingen vragen de komende jaren een investering o.a. in de competenties van de handhavers. Er wordt een andere manier van werken gevraagd.
- **Handhaving:** Als toezicht ondanks alle inspanningen niet leidt tot het gewenste naleefgedrag zullen (andere) maatregelen nodig zijn. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is repressie op zijn plaats. Hier zien we de komende jaren geen grote veranderingen op ons afkomen.

In de beleidsnota VTH is de koers van de afdeling beschreven als integraal antwoord op de diverse ontwikkelingen die de komende jaren op ons afkomen. In navolgende bijlagen is verder uitgediept wat die verschillende ontwikkelingen zijn en hoe deze ingrijpen op onze drie hoofdprocessen. Wat dit vervolgens betekent voor onze werkpraktijk en de keuzes die we moeten maken in de uitvoering, wordt uitgewerkt in jaarplannen.

In het algemeen moet opgemerkt worden dat als gevolg van de invoering van de Omgevingswet, de regelgeving van het waterschap naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren zal veranderen. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in de waterschapsverordening de regelgeving gebiedsgericht te maken. Wijzigingen hierin hebben uiteraard één op één invloed op het werk van de vergunningverlener, toezichthouder en handhaver.

#### 1.1 Trends en ontwikkelingen vergunningen

Het werk voor vergunningen is aanbod gestuurd en volgt daarmee onlosmakelijk de ontwikkelingen in den lande. De aanvraag die voorligt zal moeten beantwoord worden met passende en veelal specialistische kennis. Door de ontwikkelingen te volgen, kunnen we ons voorbereiden op wat er de komende jaren aan kennis gevraagd gaat worden.

De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Chemische industrie en nieuwe stoffen
- Klimaatverandering en de energietransitie
- Klimaatverandering; toenemende piekbuien en toenemende droogteperiodes
- Toenemende ruimtedruk
- Dijkversterkingsprojecten
- Innovaties in bouwtechnieken

##### 1.1.1. Waterkwaliteit

Als gevolg van meer kennis over stoffen en hun effecten, het streven naar een duurzamere economie, de energietransitie en ruimtedruk in Nederland is de regelgeving volop in beweging:

- Landelijk komt er steeds meer kennis over stoffen en er worden nog steeds nieuwe stoffen in het milieu ontdekt. Denk aan zeer zorgwekkende stoffen, medicijnresten, gewasbeschermingsmiddelen en microplastics. Technisch gezien wordt het steeds beter haalbaar om lozingen te voorkomen of te beperken.

- Afvalstoffen worden steeds vaker grondstoffen (circulaire economie). Lozingen van stoffen naar oppervlaktewater of riolering kunnen ook in een circulaire economie niet 100% worden voorkomen.
- Projecten, bijvoorbeeld zonnevelden op water en aquathermie, kunnen gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en ecologie.
- Goed water wordt schaarser. Drinkwaterbedrijven, glastuinbouwbedrijven en industrie gebruiken steeds vaker installaties waarbij water aanvullend wordt gezuiverd door middel van omgekeerde osmose. Hierbij ontstaat een afvalwaterstroom (brijn) die geloosd moet worden

Dit alles levert een toename aan complexiteit van vergunningaanvragen. Het is aannemelijk dat ook het aantal maatwerkbesluiten zal toenemen. Bovendien zullen verleende vergunningen volgens het actualisatiebeleid periodiek herijkt moeten worden op de nieuwe inzichten en regelgeving. Het algemene kennisniveau van de vergunningverleners zal moeten worden vergroot én is er behoefte aan specialistische kennis.

Daarnaast zijn we als waterschap wettelijk adviseur op het gebied van indirecte lozingen (sinds de invoering Waterwet 2009). Omgevingsdiensten vragen het waterschap regelmatig om advies om lozingsituaties te beoordelen. Dit zijn complexe vraagstukken die specialistische kennis vragen van processen in chemische fabrieken in verschillende sectoren (voeding, farmacie, elektronica e.d.) en samenstellingen van stoffen.

### **1.1.2. Waterkwantiteit**

Klimaatverandering en de energietransitie vraagt van het waterschap om anders om te gaan met het watersysteem. Een systeem dat van oudsher vooral gericht is op waterafvoer in de winter, zal moeten leren omgaan met een toename van heftige regenbuien in korte tijd en (tegelijkertijd) toenemende droogte. Daarnaast zien we de watervraag toenemen in periodes van droogte. Dit stelt het waterschap voor complexe vraagstukken over verdelen van water en zelfs bij tijden verbieden van onttrekking of gebruik. Er zal de komende jaren meer gekeken worden naar mogelijkheden om oppervlaktewater vast te houden en te bergen. Het beleid richt zich nu nog vooral op het afvoeren van oppervlaktewater, dat zal in de komende jaren kunnen veranderen.

Klimaatverandering raakt iedereen; elke burger wil een stukje van de 'watertaart' wordt mondiger in het claimen daarvan. Participatie zal juist rondom dit thema zijn beslag gaan krijgen in het vergunningsverleningsproces. Niet alleen vraagt dit om als partner op te treden om verschillende belangen met elkaar te verenigen, ook zullen we meer te maken krijgen met nieuwe initiatieven en vraagt dit om nieuwe kennis. Denk hierbij aan initiatieven rondom aquathermie en drijvende zonnepanelen. We zullen niet alleen meer moeten kijken naar technische ontwikkelingen en toetsen aan de regels, maar ook mee moeten denken in het gebied én samenwerkingen daarbij moeten benutten.

### **1.1.3. Grondwater**

Als gevolg van toename van aantal en duur van droogteperiodes die Nederland de laatste jaren treft, zien we een toename aan permanente onttrekkingenbronnen bij particulieren en bedrijven. Hoewel bedrijfsmatige onttrekkingen vaker vanuit diepere grondwaterlagen plaatsvinden, kunnen deze ook relevant zijn voor het waterschap. De onttrekkingen kunnen invloed hebben op de grondwaterstand en zodoende negatieve effecten hebben op natuur, agrarische activiteiten en bouwwerken. Het is niet uit te sluiten dat we in de toekomst meer gaan sturen op het retourneren van grondwater in plaats van lozen op het oppervlaktewater. Dit zal in de vergunning sfeer ingeregeld moeten worden. De droogteproblematiek heeft de aandacht en zal de komende jaren invloed hebben op onze kijk op het watersysteem en daarmee de beleidsregels. Het is aannemelijk dat het beleid een gebiedsgerichte invulling zal krijgen om meer recht te doen aan de lokale effecten van zakkingen van het grondwaterpeil. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor hoe het toezicht, dat zich nu nog vooral richt op tijdelijke onttrekkingen in bouwputten, georganiseerd gaat worden.

### **1.1.4. Waterkeringen**

Het beleid inzake waterkeringen is vooral gericht op het tegengaan van effecten die schadelijk kunnen zijn voor het functioneren van de waterkering. Deze regels zijn vooral op het 'nee tenzij' principe gebaseerd. Het beleid is vooralsnog niet mee gegroeid met de ontwikkelingen in de huidige tijdsgeest. Er zijn veel innovaties in de bouwwereld die men ook zou willen toepassen bij waterkeringen. Een techniek die regelmatig terugkomt en ook wordt toegepast is het opvijzelbaar bouwen. Ook zien we als gevolg van verschillende dijkversterkingsplannen dat veel kabels en leidingen worden verlegd. In deze projecten worden nieuwe innovatieve methoden ingebracht waar wij mee te maken krijgen bij de vergunningverlening. Dit speelt met name in de westelijke regio's in het beheergebied. Ook het aantal dijk kruisingen voor diverse kabels en leidingen neemt fors toe. Het heeft aandacht en de keten wordt opgelijnd. Er is een loket voor netwerkbeheerders ingericht. Het is te verwachten dat er op beleidsmatig vlak in de komende jaren veranderingen zullen worden doorgevoerd om nieuwe bouwtechnieken en aanlegmethoden mogelijk te maken.

### **1.1.5. Wegen**

Waterschap Rivierenland zorgt ook voor de wegen en fietspaden buiten de 'bebouwde kom', specifiek in de gebieden Alblasserwaard en Vijfheerenlanden. Gezien het voornemen van het waterschap om deze taak in de toekomst over te brengen naar andere overheden, investeren wij enkel het noodzakelijk om aan onze wettelijke taak te voldoen. Op dit moment zijn geen ontwikkelingen bekend die de werkwijze of complexiteit binnen dit taakveld zal beïnvloeden.

### **1.1.6. Vaarwegen**

We zorgen dat vaarwegen veilig, schoon en heel blijven. Dit doen we op de Linge en de boezemwateren in de Alblasserwaard. Er zijn geen significante ontwikkelingen op dit gebied. Het aantal te verlenen vergunningen kan iets afnemen als gevolg van recentelijk nieuwe algemene regels voor nachtvaartverbod en haaks afmeren. We verwachten voor dit taakveld geen grote veranderingen.

## **1.2 Trends en ontwikkelingen toezicht**

Op basis van de verleende vergunningen en algemene regels houdt het waterschap toezicht op naleving. Waar in het vergunningenproces de aard van de aanvragen verandert als reactie op trends en ontwikkelingen, geldt dat aan toezichtszijde iets meer gestuurd kan worden. Hoe en waar toezicht wordt uitgevoerd, is zelf te organiseren. Natuurlijk moeten we ook hierin de trends en ontwikkelingen volgen om dat op een adequate manier te kunnen doen. De eerdergenoemde ontwikkelingen zien we ook invloed hebben op het toezichtproces:

- Klimaatverandering
- Toenemende ruimtedruk
- Dijkversterkingsprojecten
- Chemische industrie en nieuwe stoffen

Op hoofdlijnen zien we het toezicht in de komende jaren verschuiven naar meer gebieds- en risicogericht. Dit zal het werk van een toezichthouder complexer maken. Enerzijds ingegeven door de Omgevingswet die meer lokaal passend maatwerk mogelijk maakt, anderszijds omdat technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om het toezicht specifiek op bepaalde risico's te richten. Ook hier zien we dat nieuwe samenwerkingen steeds grotere meerwaarde gaan hebben om kennis uit te wisselen en oren en ogen in het veld te bundelen. Mede ingegeven door de technologische mogelijkheden zullen we in de toekomst meer programmatisch gaan denken.

De verschuiving naar meer gebiedsgericht en risicogericht toezicht zonder toename van aantal overtredingen, vraagt daarnaast om meer inspanning in het preventieve spoor. Communicatie en voorlichting zullen een grotere rol gaan spelen in de taken van de toezichthouder. Hoe dit ingrijpt op de verschillende taakaccenten is hieronder uitgewerkt.

### **1.2.1. De Waterschapsverordening en veranderdetectie**

Na invoering van de Omgevingswet zullen aanpassingen worden doorgevoerd in de Waterschapsverordening. Daarbij zullen gebiedsgerichte invullingen verschillen gaan opleveren in de regels. Het toezicht op naleving van de Waterschapsverordening gaat de komende jaren geoptimaliseerd worden door slimme mogelijkheden om de uitvoering van het toezicht te ondersteunen. We hebben hoge verwachtingen van het project veranderdetectie.nl waarmee satellieten verschillen in het landschap kunnen opsporen en ons kunnen wijzen op illegale dumping en demping van sloten waarna we gericht mankracht kunnen sturen.

### **1.2.2. Grondwater**

Het is vastgesteld dat de gemiddelde grondwaterstand in het beheergebied van Waterschap Rivierenland daalt, in lijn met de landelijke trend. Door onverminderde behoefte aan water worden steeds meer bronnen en pulsen geplaatst. Er wordt nog onderzocht in hoeverre deze werkelijk effect hebben op de dalende grondwaterstand. Als dat zo blijkt te zijn, zal naast toezicht van tijdelijke (bouwput)onttrekkingen ook meer toezicht nodig zijn op permanente onttrekkingen (bedrijven).

### **1.2.3. Industrie**

Door de ontdekking van nieuwe stoffen en toegenomen kennis over schadelijke stoffen (zeer zorgwekkende stoffen, medicijnresten, gewasbeschermingsmiddelen en microplastics), kan het toezicht meer risico-gericht worden ingezet. Met behulp van een risicoprioritering worden bedrijfsbezoeken en bemonsteringen uitgevoerd, om te kijken of bedrijven zich houden aan minimalisatieverplichting. Hierbij zien we een intensievere samenwerking met omgevingsdiensten. Door middel van intensieve samenwerking met zowel interne als externe ketenpartners wilt WSRL meer grip op de waterketen creëren, zoals dat momenteel ook gebeurt op het terrein van Heffingen en discrepantie-onderzoeken.

### **1.2.4. Agrarisch**



Om in de agrarische sector gebieds- en risicogericht te kunnen werken is het van belang om over voldoende actuele data te beschikken en deze met elkaar te kunnen combineren. Er is steeds meer mogelijk in het op afstand meten van waterkwaliteit. Als de gegevens daar aanleiding toe geven wordt nader onderzoek opgestart en de oorzaak achterhaald. In de komende periode zullen er ook meer mogelijkheden komen om toezicht uit te voeren met behulp van satellietbeelden. De mogelijkheden hiervan voor het toezicht in de agrarische sector zullen verkend worden.

Verder zijn er steeds meer stimulerende projecten voor de agrarische sector vanuit Waterschap Rivierenland. Handhavers worden vaker als kennishouders en 'erfbetreders' in deze projecten betrokken.

De agrarische sector is goed georganiseerd in koepelorganisaties. Dit leent zich er bij uitstek voor om de preventieve kant verder te ontwikkelen door het verlenen van voorlichting. Hier zal in de komende jaren aandacht aan besteed worden.

#### **1.2.5. Glastuinbouw**

De glastuinbouw heeft al jaren een grote invloed op de waterkwaliteit, dit hangt onder andere samen met het hoge productieniveau binnen de sector. In het beheergebied liggen 2 grote glastuinbouwconcentratiegebieden, het gebied rondom Huissen/Bemmel en in de Bommelerwaard. Door invoering van verschillende regelingen neemt het aantal bedrijven met een zuiveringsvoorziening of dat zich heeft laten registreren als 'nullozer' toe. Toezicht zal zich in de komende jaren meer richten op het controleren van de naleving van de gestelde voorwaarden. Vanuit onze gezamenlijke bevoegdheid voor het thema zuivering glastuinbouw zal hiervoor de samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten verder toenemen.

Ook voor deze sector geldt dat het goed mogelijk moet zijn om onze preventieve rol vorm te gaan geven. De sector is georganiseerd in koepelorganisaties waarmee nauwere samenwerking gezocht kan worden.

#### **1.2.6. Vaarwegen**

Door de huidige klimaatontwikkelingen (warme zomers) ligt het in de verwachting dat de recreatievaart in ons beheersgebied verder toeneemt. Een niet te onderschatten ontwikkeling is de terugtrekkende beweging van de politie op het water en hun mogelijkheid om snel bijstand te verlenen, waardoor de vaarploeg op zichzelf is aangewezen. Dit vraagt investering in cultuuraspecten, opleiding en mogelijk ook uitrusting.

Het aandeel beroepsvaart op de totale scheepvaart neemt niet toe of af.

### **1.3 Trends en ontwikkelingen handhaving**

Op het vlak van handhaving (bestuurs- en of strafrechtelijk optreden) voorzien we geen grote veranderingen in de komende jaren. Hoewel de regels inhoudelijk gezien kunnen veranderen, blijft het optreden daartegen en de middelen die daarvoor ingezet kunnen worden hetzelfde. Uiteraard vragen de voorgaande geschetste ontwikkelingen ook het nodige van de kennis en competenties in de handhaving.

## Bijlage 3

### 2. Uitvoeringskaders

#### 2.1. Uitvoeringskader vergunningen

##### 2.1.1. Werkwijze

Waterschap Rivierenland beoordeelt en beslist, als bevoegd gezag, over aanvragen om watervergunning en handelt meldingen af. Deze regulerende taken hebben tot doel om ingrepen en handelingen in en rondom de waterstaatswerken en lozingen op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken te voorkomen, te compenseren of te mitigeren. Hierdoor wordt de kans op schade voor mens, milieu en economie voorkomen of beperkt.

Een *vergunning* is een juridische toestemming van het bevoegd gezag om een activiteit uit te voeren. In de wet is vastgelegd aan welke voorwaarden men moet voldoen om een vergunning te krijgen en de voorwaarden zijn vastgelegd in de vergunning. Onder deze taak wordt ook de melding geschaard.

Een *melding* is een kennisgeving aan het bevoegde gezag, waarbij aan standardeisen moet worden voldaan. In het kader van deregulering en verminderen administratieve last voor burgers en bedrijven streeft WSRL naar een groot deel van de te behandelen zaken als melding te verwerken (kosteloos, geen procedure en korte doorlooptijd).

Waterschap Rivierenland doet dit op grond van een basiswerkwijze en objectieve criteria.

- De basiswerkwijze komt voort uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (Waterwet, Keur, Besluit lozen buiten inrichtingen etc.) en interne procesbeschrijvingen.
- De objectieve criteria voor de watervergunning en meldingen zijn conform Best Beschikbare Techniek (BBT), landelijke en regionale beheerplannen en lokale beleidsregels.
- Het totale pakket aan algemene regels en beleidsregels wordt eens per 4 jaar herzien. Eerstvolgende herziening is 2021, in verband met de inwerkingtreding Omgevingswet

De vergunningentaken bestaan o.a. uit:

- het voeren van vooroverleg met de aanvrager over het voorgenomen initiatief;
- toetsen en verwerken van vergunningaanvragen en meldingen;
- adviseren over vergunningsvrije activiteiten;
- het opstellen van maatwerkvoorschriften;
- voorlichting geven over wet- en regelgeving;
- uitvoeren van legalisatietoetsen naar aanleiding van geconstateerde overtredingen;
- adviseren van andere bevoegde gezagen;
- opstellen legesnota's;
- afhandelen van (leges)bezwaren op vergunningen;
- actualisatie van de beleidsregels;
- actualiseren van vergunningen (bewaken van actualiteit).

Bij de uitvoering van onze vergunningenwerkzaamheden hanteert het waterschap de volgende uitgangspunten:

- Vergunningen moeten primair voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- Bij de milieuvraagstukken van de omgevingsvergunning worden ten minste de Best Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt genomen;
- Vergunningen zijn helder geformuleerd en handhaafbaar;
- Vergunningen omvatten met name doelvoorschriften;
- Middelvoorschriften worden alleen opgelegd wanneer de landelijke wet- en regelgeving onvoldoende helder is, er sprake is van slecht naleefgedrag of als doelvoorschriften niet toereikend zijn;
- Voor vergunningen waarbij meerdere vergunningen nodig zijn, vindt afstemming plaats met bevoegde gezagen.

#### 2.2 Uitvoeringskader toezicht

De preventie is erop gericht om het formele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstraject te voorkomen. Er kan zowel actief als passief toezicht worden gehouden.

- Actief toezicht bestaat uit routinematig/programmatisch toezicht en projectmatig toezicht.
- Passief toezicht is toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en calamiteiten. Passief toezicht kan ook plaatsvinden door het vooraf verstrekken van informatie of communicatie. Een voorbeeld

hiervan zijn informatiefolders over het varen op vaarwegen of het verzenden van de nieuwsbrief "Agrarisch inzicht".

In het traject wordt bij de eerste constatering van een overtreding het gesprek met de betrokkene gevoerd, uitleg over gegeven over de overtreding en gezocht naar de oplossingen in het kader van belangenafweging. Door dit te bespreken met de betrokkene wordt de overtreding in dit stadium in veel gevallen al ongedaan gemaakt. Het gaat dan om een zogenoemde zachte waarschuwing en betreft dus geen formele handhavingstap.

Het niet naleven van gestelde regels kan verschillende oorzaken hebben. Het kan voortkomen uit een stukje onwetendheid: niet bekend zijn met de regels, niet weten welk doel de regels dienen (milieueffecten van niet naleven van regels) of niet begrijpen van de regels (complexe regels).

Maar het niet naleven van gestelde regels kan ook meer serieuze/bewuste oorzaken hebben. Het kan gaan om onwil, vanwege de kosten die gemaakt moeten worden om bepaalde voorzieningen te treffen, of het niet willen nemen van de moeite die het naleven van bepaalde regels kost.

De eerste formele handhavingstap – en daarmee dus de overgang van toezicht naar handhaving – gaat in vanaf het moment dat de betrokkene geen gehoor geeft aan het verzoek de overtreding ongedaan te maken. De eerste formele stap bestaat dan uit het waarschuwen (vooraankondiging) van de betrokkene voor mogelijke bestuursrechtelijke (en/of strafrechtelijke) sancties.

Bij overtredingen die qua risico en impact een directe actie vragen, kan geen preventief toezicht worden gevolgd. Voorbeelden hiervoor zijn: werken zonder vergunning of melding, ingravingen in primaire waterkeringen in gesloten seizoen of overtredingen die niet ongedaan kunnen worden gemaakt zoals lozingen of snelheidsovertredingen op de vaarweg. Wanneer met deze redenen rekening wordt gehouden kan de effectiviteit en efficiency worden verhoogd: toezicht kan dan gericht worden ingezet op de onderdelen waar deze het meeste effect sorteren.

### **2.2.1. Toezicht vooraf**

Veel inwoners en bedrijven hebben niet de intentie om een overtreding te begaan. Het feit dat ze toch een overtreding begaan heeft dan vaak te maken met onwetendheid over geldende regels of vanwege onkunde. Door informatie te verstrekken, bijvoorbeeld door middel van folders of informatiebijeenkomsten, kan een gedeelte van de onwetendheid weggenomen worden. Bijkomend voordeel hiervan is dat, door de kennis bij het brede publiek te vergroten, het aantal "ogen en oren" van het waterschap ook toeneemt. Een andere mogelijkheid is door controles vooraf aan te kondigen. Dit geeft burgers en bedrijven de kans om zaken (toch nog) te regelen.

### **2.2.2 Toezicht achteraf**

Toch komt het nog steeds voor dat er overtredingen worden begaan. Uiteraard moeten deze overtredingen ongedaan worden gemaakt. De eerste stap hierbij is altijd – uitgezonderd zeer spoedeisende of gevaarlijke zaken – een gesprek waarin aangegeven wordt dat de overtreding moet worden beëindigd. Mocht dat onvoldoende effect hebben dan wordt er een eerste waarschuwingsbrief gestuurd. De eerste (zachte) waarschuwingsbrief is dan ook geen verrassing voor de ontvanger. De inhoud van de brief is helder en consistent. In de communicatie is helder en goed gemotiveerd omschreven welke regels zijn overtreden. Bovendien is aangegeven op welke wijze de overtreding ongedaan kan worden gemaakt.

### **2.2.3. Vaarwegen**

De vaarploeg is ingericht en uitgerust voor het varen in de zomermaanden (april t/m september). Er wordt niet in de wintermaanden gevaren (behalve bij incidenten). Het zichtbaar aanwezig zijn van een controlevaartuig op het water werkt preventief. Bij speciale evenementen, zoals zwem- of roeiwedstrijden wordt extra toezicht gehouden. We zien een toename aan klachten en overtredingen. Met een relatief kleine vaarploeg kunnen we niet de inspanningen op het water vergroten en aan alle meldingen tegemoet komen. In de komende jaren wordt onderzocht hoe het toezicht te moderniseren. Minder regulier surveilleren en meer doelgericht en meer richten op voorlichting. Ook willen we meer samenwerken met de organisaties die een rol hebben op en rond het water (havenverenigingen). Ook onderzoeken we de toepasbaarheid op het water van een lasergun, matrixborden en cameratoezicht.

Wat betreft beroepsvaart dient jaarrond controle plaats te vinden op overschrijding van lengte, breedte en diepte, vaarsnelheid, het beschikken over vaarbewijzen, controle op nachtvaarverboden en het voldoen aan vaar- en rusttijden. De beroepsvaart bevindt zich op een klein deel van de huidige vaarwateren (met name op de Linge).

### **2.2.4. Glastuinbouw**

Naast regulier controles en preventie willen we naar de toekomst toe in de glastuinbouw inzetten op controles bij lozingen in het kader van de verplichting om afvalwater te zuiveren van resten gewasbeschermingsmiddelen met nieuwe technieken.

Vanuit het verleden is er al een samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten opgezet. Deze zal nog versterkt worden door onze gezamenlijke bevoegdheid voor het thema zuivering glastuinbouw. Dit vraagt van alle partijen grotere inzet en kennisdeling om aan de toekomstige waterkwaliteitsdoelen, zoals de kaderrichtlijn water (KRW), te voldoen. Te denken valt bijvoorbeeld de zuivering RWZI Zaltbommel met betrekking tot drainagewater.

Ook is de wens meer aan te sluiten bij standsorganisatie om in de preventieve sfeer om voorlichting te kunnen geven in bijvoorbeeld studieclubverband.

### **2.2.5. Agrarisch**

Buiten veehouderij- en akkerbouwbedrijven is er binnen het gebied van Waterschap Rivierenland ook een groot aantal boomkwekerij- en fruitteeltbedrijven. Deze vragen ieder een eigen vorm van toezicht. We gaan over van generiek naar meer risicogestuurd toezicht. Bij de prioritering laten we ons medeleiden door de meetresultaten uit ons agrarisch meetnet.

### **2.2.6. Grondwater**

De focus bij het toezicht op grondwateronttrekkingen ligt tot op heden bij de bouwputbemalingen. Dit zijn tijdelijke bemalingen. We streven naar 100% controle van de gemelde grondwateronttrekkingen >12.000 m<sup>3</sup>.

De grootste onttrekkingen vinden plaats in de regio's Rijk van Maas en Waal en de Betuwe. In deze gebieden zijn veel zandgronden. De onttrekkingen met een relatief hoger risico vinden plaats in de regio's Alblasserwaard, Beneden Linge, Altena en de Bommelerwaard als gevolg van de vaak aanwezige veengronden en slappere bodem.

Het lozen van grondwater op oppervlaktewater is op dit moment gebonden aan landelijke wet- en regelgeving. Nu in de Waterwet en hierna in de Omgevingswet. De Waterschapsverordening biedt de mogelijkheid om gebiedsgerichte regels te stellen. Vanwege het veranderende klimaat, waarbij droge(re) en natte(re) extremen steeds meer voorkomen gaat Waterschap Rivierenland haar beleidsregels en wijze van toezicht met betrekking tot onttrekkingen aanpassen om adequater te kunnen handelen om de nadelige gevolgen voor met name kwetsbare gebieden zoveel mogelijk te beperken.

### **2.2.7. Industrie**

Er wordt gecontroleerd op directe bedrijfslozingen. Dit zijn lozingen rechtstreeks op de waterketen in beheer van het waterschap en de regionale oppervlaktewateren. Controle vloeit voort uit landelijk beleid: de door het waterschap afgegeven lozingsvergunningen en de algemene regels in het Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling Milieubeheer. WSRL zet zich in op de controle van bedrijfsmatige lozingen, alsmede de lozing van de eigen rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Naast directe lozingen wordt ingezet op indirecte lozingen met als doel om ongewone lozingen op de rioolwaterzuiveringsinstallaties terug te brengen. D.m.v. intensieve samenwerking met zowel interne als externe ketenpartners wilt WSRL meer grip op de waterketen creëren. Het toezicht op deze lozingen gaat hand in hand met het onderdeel heffingen. Om discrepantie op de zuivering en verstoringen op de RWZI's terug te dringen is extra capaciteit ingezet op industrie en heffingen. Dat moet zich komende jaren gaan terugbetalen. Ook wordt komende jaren nadere invulling gegeven aan de nieuwe heffingsformule welke bepaalt wat bedrijven moeten betalen aan zuiveringslasten.

## **2.3 Uitvoeringskader handhaving**

Bij overtredingen geldt het beginselplicht tot handhaving. Als de voorlichting en gesprekken vanuit de toezichtfase niet leiden tot een oplossing zal er handhavend opgetreden moeten worden. Het uitgangspunt is dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Handhaving start op het moment dat gebleken is dat de overtreder niet op een andere manier ertoe te zetten is om de overtreding ongedaan te maken. De eerste formele stap is het verzenden van een waarschuwingsbrief (vooraankondiging) waarin de ontvanger geïnformeerd wordt over het bestuursrechtelijke (en/of strafrechtelijke) handhavingstraject.

### **2.3.1 Landelijke Handhaving strategie (LHS)**

Het handhavend optreden van Waterschap Rivierenland gebeurt op basis van de LHS. De LHS biedt een objectieve handreiking voor welk sanctiemiddel bij welke overtreding gepast is. De beschikbare sanctiemiddelen zijn te verdelen in bestuursrechtelijke instrumenten en strafrechtelijke instrumenten. Door de investering van de inzet aan de voorkant (ambtelijk voortraject) en het toepassen van de LHS in toezicht komt het strafrechtelijk optreden in slechts 1,5% van alle overtredingen voor.

Het bestuursrechtelijk handhaven heeft als doel om de overtreding te beëindigen en de schade te voorkomen/ongedaan te maken. Bestuursrechtelijke handhaving heeft een wettelijke basis in het bestuursrecht. Elke toezichthouder kan een bestuursrechtelijk handhavingstraject opstarten. Daarvoor zijn de volgende instrumenten beschikbaar:

- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- het intrekken van de vergunning;
- bestuurlijke boete.

Het strafrecht wordt gebruikt om de overtreder te straffen. In tegenstelling tot het bestuursrecht mogen alleen Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's) strafrechtelijke handhaving toepassen. Het strafrechtelijk optreden gebeurt conform de kernbepalingen van het Openbaar Ministerie.

Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- proces-verbaal, en/of BSB (dit moet een van de BOA's goed beoordelen)

Als er door het waterschap handhavend wordt opgetreden tegen een overtreding, dan zal de overtreder hier vooraf schriftelijk van op de hoogte worden gebracht. Omdat er tijdens de toezichtfase al verschillende gesprekken zijn geweest en omdat er al een vooraankondiging verstuurd is, zal dit voor de overtreder geen onverwachte brief zijn.

In sommige zeer urgente situaties waarbij er sprake kan zijn van groot gevaar of onherstelbare schade, kunnen de sancties ook aangezegd worden. In die specifieke gevallen zal dit later altijd alsnog schriftelijk worden medegedeeld.

Bij het constateren van een overtreding wordt de LHS gevolgd. Het verdelen van de handhaving is te verdelen in de volgende stappen:

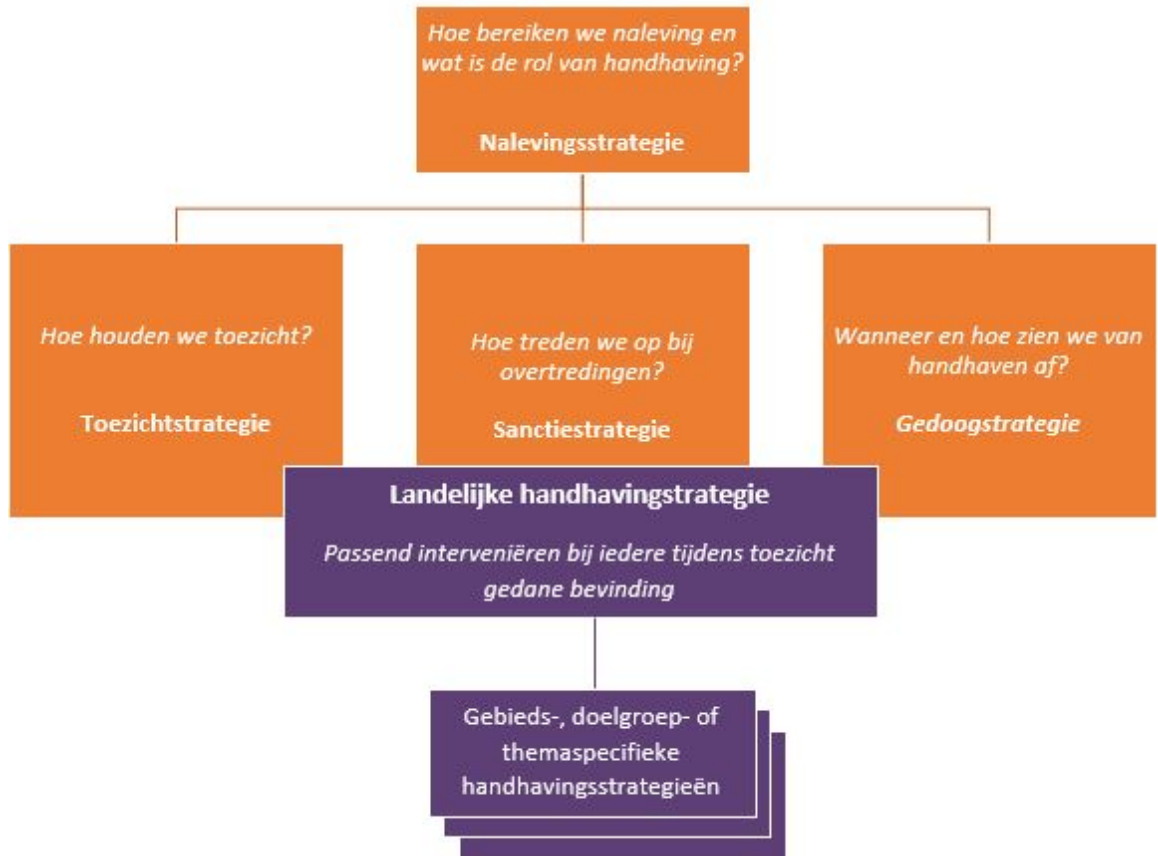
1. Voorbereiding in de vorm van verzamelen van informatie. Hierbij hoort ook preventie: preventief toezicht is gericht op gedragsbeïnvloeding en het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving, zodat overtredingen en het repressief handhaven zoveel mogelijk voorkomen worden. Voorlichting en informatieverstrekking aan belanghebbenden is hierbij cruciaal.
2. Het toetsen van waarnemingen aan doelstellingen en de norm van de wet- en regelgeving, beleid en vergunning.
3. Het toepassen van passende interventie bij overtreding. Dat betekent het inzetten van handhavingsinstrumentarium.

Het doel van de LHS is een passende interventie bij iedere overtreding. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan worden overgegaan tot:

- Bestuursrechtelijk handhaven:
  - o Last onder dwangsom
  - o Last onder bestuursdwang
  - o Tijdelijk stilleggen werkzaamheden
- Strafrechtelijke handhaving via het Openbaar Ministerie

De LHS gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren in de eerste instantie gericht op herstel van de situatie, om vervolgens in te zetten naar zwaardere interventies als naleving uitblijft. Hierbij wordt de ernst van de situatie bepaald aan de hand van de gevolgen voor de omgeving (natuur, milieu, maatschappij) tegenover het gedrag van de overtreder.





## LHS matrix

De (mogelijke) gevolgen zijn:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	<b>4</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatie verbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatie verbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Van belang	<b>3</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatie verbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Beperkt	<b>2</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/ informeren</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>
	Vrijwel nihil	<b>1</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/ informeren</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/ informeren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>
			<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
			<p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<p>Bewust en structureel/ Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>

### Gedrag van de overtreder

## Bijlage 4

### 3. Afkortingenlijst

Afkorting		Betekenis
AB	=	Algemeen Bestuur Waterschap Rivierenland
Awb	=	Algemene wet bestuursrecht
B&V-cyclus	=	Beleids- en Verantwoordingscyclus
BBK	=	Besluit Bodemkwaliteit
BBT	=	Best beschikbare technieken
Bibi	=	Besluit lozen buiten inrichtingen
BOA	=	Buitengewone Opsporingsambtenaren
BRZO	=	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CDH	=	College van Dijkgraaf en Heemraden Waterschap Rivierenland
DSO	=	Digitaal Stelsel Omgevingswet
GTB	=	Glastuinbouw
KPI	=	Kritieke Prestatie Indicator
KRW	=	Kaderrichtlijn Water
LHS	=	Landelijke Handhavingsstrategie
SPP	=	Strategisch Personeelsplan
UvW	=	Unie van Waterschappen
VTH	=	Vergunningen, Toezicht en Handhaving
WBP	=	Waterbeheerprogramma 2022-2027
WSRL	=	Waterschap Rivierenland
ZZS	=	Zeer Zorgwekkende Stoffen