

Uitvoeringsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2022

Voorwoord

Waterschap Brabantse Delta streeft naar het behouden en verbeteren van de waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid en veiligheid op het water zoals uitgewerkt in het Waterbeheerprogramma 2022-2027, de Kadernota en het Bestuursakkoord.

Voor u ligt het Uitvoeringsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2022 (Up-VTH) van waterschap Brabantse Delta als nadere uitwerking van de waterschapdoelen.

Dit VTH-plan combineert het meerjarige beleidsplan en het jaarlijkse uitvoeringsplan. Elk jaar stelt het dagelijks bestuur van het waterschap dit VTH-plan vast en maakt het keuzen rond focus, prioriteit en inzet. Dit nieuwe jaarlijkse VTH-plan vervangt het beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020-2024.

De opzet is zo gekozen dat de lezer meegenomen wordt vanuit de abstracte meerjarige organisatiedoelen (Waterbeheerprogramma en Bestuursakkoord, hoofdstuk 2) naar concretisering voor VTH. Het bestuur heeft daarbij kaders vastgesteld voor VTH (3) die nader uitgewerkt zijn in de bijlagen. Vervolgens wordt er een vertaling gemaakt naar jaardoelen en wordt dat uitgewerkt in een jaarprogramma (Kadernota, programmadoelen, hoofdstuk 6). Waar nodig worden de verschillende scenario's, die ter besluitvorming aan het bestuur zijn voorgelegd, nader toegelicht.

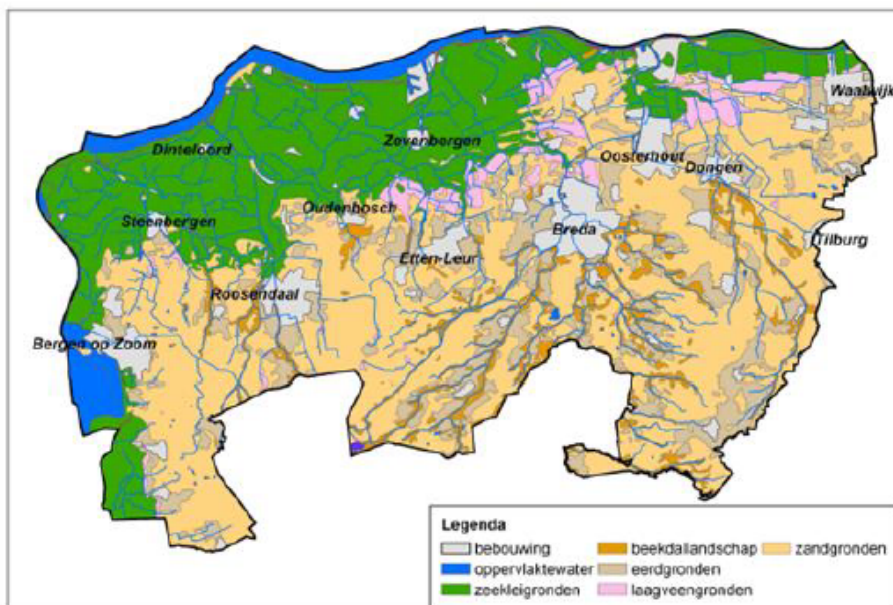
Met een doorkijk naar de ontwikkelingen (5) en de impact op en bewegingen rondom personeel (7) zijn de doelen in samenhang met de uitvoering samen gebracht.

Dit beleid dient in de integraliteit van de fysieke leefomgeving te worden gezien. Daarom zijn afspraken, afstemmingen en/of inbreng van de meest relevante partners van het waterschap, zoals de OMWB, provincie, gemeenten, politie, OM, Brabantse waterschappen, zoveel mogelijk meegenomen.

Dit plan geeft op een leesbare wijze inzicht in de prioriteiten, afwegingen en kaders rond de inzet van het VTH proces van waterschap Brabantse Delta.

1. Inleiding

Waterschap Brabantse Delta is een modern waterschap in Midden- en West-Brabant. Het beheersgebied grenst aan België en is divers met hoge zandgronden en laag gelegen polders, kleigronden, natuurgebieden, landbouw, grote (internationale) bedrijven en industrie, logistiek, scheepvaart, steden en dorpen. Het werkgebied beslaat 170.744 hectare, kent ruim 800.000 inwoners, 21 gemeenten en zo'n 25.000 bedrijven en één omgevingsdienst (OMWB). Deze Brabantse delta bestaat voor 20,1% uit stedelijk gebied, 0,6% glastuinbouw, 56,4% agrarisch gebied, 18,1% natuurgebied en 4,9% overig.



Het vergunningen- en toezichtsdomein van VTH heeft o.a. betrekking op:

- zo'n 400 industriële bedrijven die afvalwater lozen;
- ongeveer 50 bedrijven die vallen onder het begrip Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo) omdat effecten zeer groot kunnen zijn bij een ongewoon voorval;
- ca. 4.000 agrarische bedrijven die vanuit de bedrijfsvoering o.a. de waterkwaliteit en vegetatie kunnen beïnvloeden;
- 3900 km A-oppervlaktewaterlichamen (sloten, beken en rivieren);
- 7400 km B-oppervlaktewaterlichamen;
- 143 km primaire keringen (dijken);
- 425 km regionale keringen en overige keringen en kades;
- vele activiteiten die impact hebben op de te betalen waterschapsbelasting;
- Scheepvaart en recreatief gedrag rond Provinciale vaarwegen.

2. Waar draagt VTH aan bij

Met Vergunningen reguleert het waterschap aan de voorkant dat veranderingen en invloeden de omgevings- en waterbelangen verbeteren en in elk geval zo min mogelijk schaden. Door Toezicht te houden op landelijke wetten, waterschapregels en vergunningvoorschriften controleert het waterschap dat die omgevings- en waterbelangen niet worden geschaad. Staan die belangen onder druk dan treedt het waterschap daartegenop met Handhaving.

Het waterschap is georganiseerd rondom een aantal programma's die alle taken dekken. Deze programma's dragen bij aan de wettelijke, bestuurlijke en waterkwaliteitsdoelstellingen van het waterschap. Deze vormen de rode draad van het Waterbeheerprogramma (WBP) en daarmee ook dit VTH-uitvoeringsplan. Elk programma heeft doelstellingen vastgelegd in het WBP. Met dit plan worden die vertaald naar VTH.

2.1 Dit zijn de doelen van de programma's waar VTH aan bijdraagt:

Watersystemen:

- Het waterschap investeert met gebiedspartners en water- en bodemgebruikers in klimaatbestendige landschappen. Daarbij laten we natuurlijke processen zoveel mogelijk het werk doen. Zo zorgen we voor gezond, voldoende en bevaarbaar water als levensader voor biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving. In zowel droge, normale en natte situaties.

Waterveiligheid:

- Beschermen van ons werkgebied tegen overstroming. Zo kan iedereen rondom water veilig wonen, werken en genieten. De principes van Meerlaags veiligheid (sterke keringen, ruimtelijke inrichting minder kwetsbaar maken en crisisbeheersing) zijn hierbij de basis.

Waterketen:

- De waterketen flexibeler, duurzamer en toekomstgericht maken. Hierbij zorgend voor een goede waterkwaliteit. We voeren de kerntaken efficiënter uit, werken intensiever samen, zijn meer omgevingsgericht, halen meer waarde uit data en stellen het bestuur beter in staat op hoofdlijnen te sturen.

Klimaat en Duurzaamheid:

- Waterschap Brabantse Delta heeft een maatschappelijke verantwoordelijkheid om actief een rol te pakken in het verduurzamen van onze omgeving. We werken samen met partners aan een vitale regio die klimaatbestendig, klimaatneutraal en circulair is.

Samenwerken:

- Door samen te werken met partners wil het waterschap zijn kerntaken realiseren en meerwaarde creëren in de leefomgeving. Het programma stimuleert en faciliteert het bestuur en organisatie.

Veerkrachtig organiseren:

- Het programma is gericht op een veerkrachtige organisatie waarin we slagvaardig samenwerken met elkaar en met anderen. En flexibel inspelen op uitdagingen in onze omgeving. De basis hiervoor wordt gelegd door gericht, slimmer en flexibeler aan onze opgaven te werken. Betrokkenheid/Bevlogenheid versterken dit effect.

Digitale transformatie:

- We ontwikkelen onszelf naar een digitaal georiënteerde organisatie waarbij de omgeving centraal staat. Meer informatie gestuurd werken leidt tot slimmer kunnen sturen, beter voorspellen en preventief acteren. Zo voeren wij ons werk beter en efficiënter uit, zijn we wendbaar en verbeteren we de dienstverlening.

2.2 Hier richt VTH zich de komende jaren specifiek op

Gelet op de programmadoelen, de looptijd van het Waterbeheerprogramma en bestuurlijke wensen richt VTH zich de komende jaren vooral op:

- Het uitvoeren van de reguliere wettelijke taken die van een VTH afdeling binnen een waterschap gevraagd wordt;
- Concrete bijdragen aan droge voeten, zo min mogelijk wateroverlast en voldoende grondwater in Midden- en West-Brabant nu de klimaatverandering meer uit excessen bestaat.
- Stimulering van de veiligheid van keringen door o.a. toe te zien op voorkomen van schade aan dijken door b.v. vee of het illegaal graven in de dijk;
- Inzicht in en voorkomen van waterbezwaarlijke stoffen waaronder zeer zorgwekkende stoffen die de waterkwaliteit en het halen van de doelen van de Kader Richtlijn Water beschadigen of tegenwerken. Onder andere door bronaanpak;
- Bijdragen aan actuele geografische informatie voor burgers, bedrijven en interne waterschap processen. Met de komst van de Omgevingswet wordt die informatie digitaal ontsloten en dat vraagt een actuele en goede basis.
- Een interne informatievoorziening die aansluit bij (landelijke) dienstverlening, informatiebeelden en architectuur;
- Aansluiten bij technische ontwikkelingen die het proces optimaliseren, bij kunnen dragen aan de informatie die beschikbaar is of VTH effectiever of efficiënter maken;
- Beperken van de risico's op en langs de provinciale vaarwegen die met een toename aan recreatief gebruik en een uitbreiding met het Oude Maasje verandert. Het waterschap is nautisch beheerder namens de Provincie en VTH voert daar wettelijke taken in uit die in omvang en risico lijken te groeien;
- De bescherming van de doelmatige werking van onze zuiveringstechnische werken door toepassing van het doelmatigheidsbeleid indirecte lozingen;
- De ontwikkeling die het proces en de medewerkers moeten maken om aangesloten te blijven bij de kennis, dienstverlening, participatie en andere ontwikkelingen zoals wettelijke normen rond informatieveiligheid, Open Overheid, Omgevingswet, opkomende stoffen enz.
- Sterke samenwerkingen met partners zodat de overheden gezamenlijk als één overheid, vanuit een gezamenlijke benadering van de leefomgeving, samenwerken.
- Digitale ontsluiting en koppelbaarheid van informatie.

Concreet betekent dat voor VTH, t.o.v. voorgaande jaren, meer focus op waterveiligheid en zorggebieden in waterkwaliteit en nautisch beheer. Daarnaast verdient het convenant droogte aandacht door de kli-

maatverandering en leiden (Zeer) Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en opkomende stoffen, medicijnresten en microplastic 's tot milieuschade en grote zorgen voor onze leefomgeving.

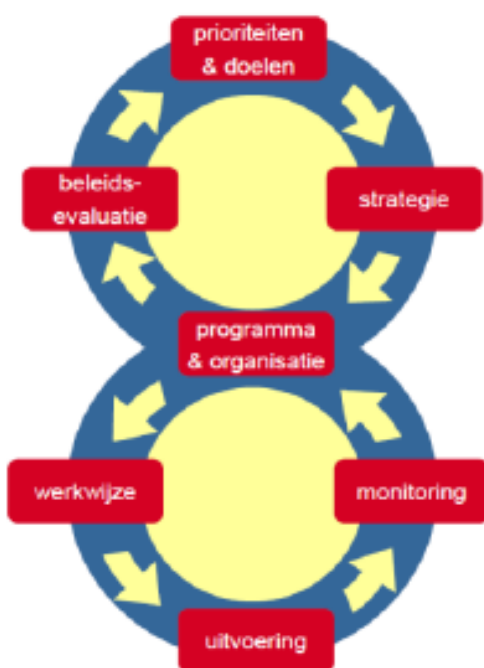
De Omgevingswet vraagt overheden meer integraal en daardoor anders te gaan werken. Deze transitie van anders werken krijgt de aankomende jaren veel aandacht, met name ook rond de participatie doelstellingen. De ambities van de wet stimuleren ook de (digitale) dienstverlening en de kwaliteit van basisinformatie.

In hoofdstuk 6 is uitgewerkt wat VTH in 2022 concreet bijdraagt aan de programma's.

3. Hoe doet VTH dat

3.1 Kaders voor de uitvoering Plan, Do, Check en Act (PDCA)

De basis van de uitvoering van VTH is de 'big-eight'. Dit is een beleidscyclus waarbij een 8-tal processtappen wordt doorlopen en beleidsdoelen aan de uitvoering worden verbonden. De bovenste zijde van de big-eight is het meerjarig cyclisch doorlopen van de beleidsdoelen en de realisatie daarvan. Beleidsdoelen kunnen verschuiven, uitbreiden of behaald zijn. Deze doelen geven focus op het proces van uitvoeren. In dit plan zijn die doelen terug te lezen in hfdst 2 met een evaluatie in hfdst 4 en 5.



Gedurende het jaar van uitvoeren monitoren we. We analyseren o.a. wat er opvalt rondom vergunningsaanvragen en rond toezicht. Op basis van de evaluatie wordt bepaald of de aandachtspunten, prioriteiten en/of toezichtsdruk moet worden aangepast.

De methodiek van de big-eight draagt daarmee bij aan inzichtelijke keuzes en het verbinden van de uitvoering aan vooraf bepaalde resultaten van het waterschap.

VTH werkt integraal en in samenwerking

Risico's en speerpunten voor vergunningen, toezicht en handhaving worden steeds vaker gezamenlijk door meerdere (interne en externe partners) partners bepaald. Dit vraagt om sterke verbindingen en continu investering in het netwerk.

VTH werkt integraal, risico- en gebiedsgericht. De uitvoering van VTH-taken ziet toe op het borgen van de kwaliteit van de leefomgeving, met name rond de waterschapstaken. Waar nodig trekt het waterschap samen op met partners om de integrale belangen te dienen. Basis bij elke activiteit van VTH is dat waterkwaliteitsbelangen en kwantiteits- en veiligheidsbelangen tegelijkertijd worden gewogen in samenhang met de omgevingsbelangen.

Sturing vindt plaats vanuit risico's (Kans x effect)

De kern van het VTH-beleid is dat de inschatting van de Kans dat een bepaald ongewenst Effect zich voordoet leidend is voor de prioriteiten die het waterschap stelt bij het stimuleren en/of afdwingen van het gewenste gedrag. Zo zal Vergunningverlening continu bewaken of dat regels en beleid aansluiten bij het doel dat behaald dient te worden en of er mogelijkheden zijn voor deregulering of juist strengere regels nodig zijn. Toezicht wordt op het enorm grote domein aan potentiële overtredingssituaties daar ingezet waar effecten significant zijn of de kans van optreden reëel is.

Daarbij zal Toezicht wel een zekere mate aan toezichtsdruk dienen te houden op alle gedragingen om inzicht te behouden en ongewenste ontwikkelingen te kunnen prioriteren. Naast deze sturing vanuit een inschatting van risico's wordt ook gestuurd op basis van (nalevings)informatie. Dit resulteert in inzet op afgewogen risico's met aandacht voor (de gebiedsgerichte aanpak uit) het WBP.

Elke bijdrage van VTH heeft als doel binnen het waterbeheer situaties duurzaam positief te beïnvloeden of de gewenste situatie te behouden. De omvang van die wettelijke taken is zeer groot en leidt altijd tot bestuurlijke keuzen waar wel en soms wat minder aandacht aan besteed zal worden (gezien de beschikbare capaciteit).

Bij de prioritering worden drie onderdelen gewogen:

- a. De uitkomsten van de risicoanalyse die is uitgevoerd binnen het waterschap. Uit deze risicoanalyse blijkt op welke situaties, gedragingen het VTH proces ingezet kan worden om te beïnvloeden of de gewenste situatie te behouden.
- b. De vertaling van het WBP naar concrete VTH doelen. Welke resultaatverplichtingen, gebieden, ontwikkelingen en/of gedragingen wenst het waterschap als eerst aandacht te geven.
- c. Welke bestuurlijke prioriteiten spelen er en wat verwacht het bestuur daarbij van VTH.

Dit bestuurlijk vastgestelde jaarplan geeft aan waar WBD met proces VTH prioriteit aan geeft.

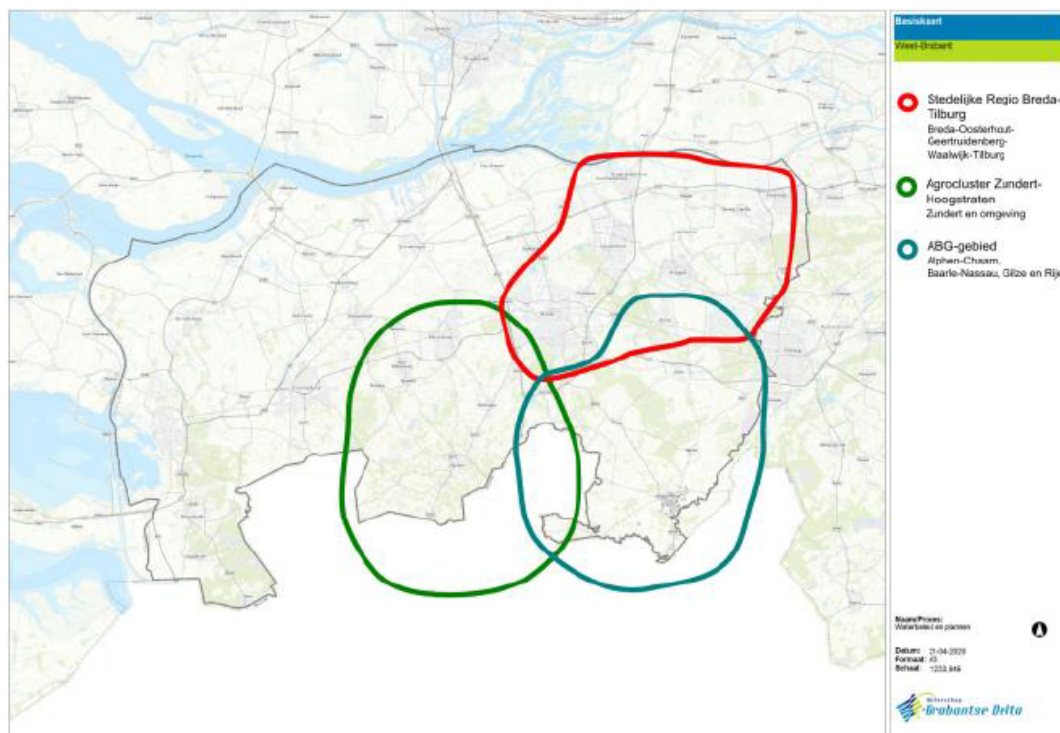
Samenwerking en prioritaire gebieden

Het waterschap kijkt naar de ontwikkelingen in de omgeving en de eigen opgaven op het gebied van waterveiligheid, voldoende en gezond water en ziet dat er een aantal gebieden zijn waar veel opgaven samen komen. In deze gebieden liggen kansen om structurele vooruitgang te boeken op weg naar een klimaatbestendig en veerkrachtig waterlandschap.

In deze drie gebieden zet VTH, binnen de reguliere taken, zoveel mogelijk in op een gebiedsgerichte aanpak. Samen met partners komt het waterschap tot een gezamenlijke integrale strategie op deze punten:

- Rollen definiëren
- Een gecombineerde inzet van de beschikbare middelen en instrumenten;
- Aanhaken op en meedoen met de opgaven van andere spelers in het gebied;
- Integrale aanpak binnen de kerntaken, andere spelers aan laten sluiten op waterschap opgaven.

Het betreft de gebieden zoals weergegeven op de volgende kaart.



Toetsingskaders VTH (Omgevingswet)

Het waterbeheerprogramma is naast wet- en regelgeving één van de toetsingskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In Bijlage 1 is dit toetsingskader opgenomen. Het waterschap is in het kader van de KRW wettelijk verplicht om vergunningen die in strijd zijn met het halen van de KRW-doelen te weigeren (art. 8.84 Besluit kwaliteit leefomgeving). Ook voor andere aan resultaatsverplichting gelinkte doelen geldt dat het onwenselijk is verregaande inspanningen om die doelen te bereiken te doorkruisen met het verlenen van vergunningen voor activiteiten die daarmee strijdig zijn. Vanwege de KRW-resultaatsverplichting is het van belang de vergunningen up-to-date te houden en periodiek te toetsen op 'geen-achteruitgang' en de 'verbeterdoelstellingen'.

VTH een situatie aantreft die niet volgens de regels tot stand is gekomen dan volgt onderzoek of deze kan gaan voldoen aan de eisen, als de regels wél gevolgd zouden zijn. Dit heet de legalisatietoets.

Overige kaders

- Vergunningsaanvragen en overtredingen worden integraal behandeld en gewogen conform het WBP;
- VTH werkt conform de Omgevingswet;
- Wettelijke termijnen en interne normen worden gehaald;
- Er wordt gestreefd naar een naleefgedrag van tenminste 90%. Dit geconstateerd bij jaarlijks toegestemd regulier toezicht;
- Het principe 'de overtreder/veroorzaker betaalt' wordt toegepast;
- VTH trekt waar nodig samen op met de OMWB en andere partners.

3.2 Strategieën in de uitvoering

VTH past verschillende strategieën toe voor preventie, toezicht, sanctie en gedogen. Dit om het naleefgedrag van regels te vergroten of op het gewenste niveau te houden. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven. In bijlage 2 is dit verder uitgewerkt.



Naleefgedrag wordt bevorderd door het inzetten van een combinatie van interventies. Alle interventies hebben een samenhangende, elkaar versterkende en/of aanvullende rol. Zo kan voorlichting voorkomen dat ongewenst gedrag ontstaat. Met toezicht wordt ingespeeld op de pakkans van een eventuele overtreding en de afweging om wel of niet ongewenst gedrag te vertonen. Handhaving heeft naast het realiseren van de gewenste situatie ook een belangrijke rol om de norm te bevestigen.

Preventiestrategie

Duidelijke, begrijpbare regels leiden in veel gevallen al tot spontaan naleven. Daarnaast spelen waarden en normen een grote rol die (on)bewust gedrag beïnvloeden. De preventiestrategie beschrijft een aantal interventies die bijdragen aan bekendheid met waterschapsbelangen en -doelen en beïnvloed de kans dat overtredingen kunnen optreden. Daar waar bekend is dat er daadwerkelijk wordt gehandhaafd leidt dat direct tot minder behoefte om ook dat risico van een correctie of bekeuring te lopen.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft de verschillende vormen van toezicht die het Waterschap kan inzetten om naleving te bevorderen. In de toezichtstrategie is tevens de basiswerkwijze van het toezicht opgenomen. Daarnaast biedt de toezichtstrategie input voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma.

Sanctiestrategie

Toezicht kan overgaan in handhaving als er in strijd met de regels is gehandeld. Hierbij wordt voor bestuursrecht wel eerst legalisatie van de overtreding in overweging genomen. Voor hoog risicogedragingen of recidive wordt strafrecht handhaven parallel ingezet.

Het Waterschap handelt daarbij op basis van de sanctiestrategie die een afgeleide is van de Landelijke handhavingstrategie (LHS).

Beginselflicht tot handhaven

Handhavingsinstanties hebben een beginselflicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover overtreders uit het oogpunt van een 'level playing field' als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het uitvoeren van de sanctiestrategie legt VTH verantwoording af aan het bestuur van het waterschap over het Bestuursrechtelijk Handhaven. Het waterschap levert bij Strafrechtelijk Handhaven verantwoording af aan de Officier van Justitie. Het waterschap staat in voor de kwaliteit van de geleverde strafrechtelijke producten, diensten en toegepaste bevoegdheden.

Gedoogstrategie

Er kunnen omstandigheden zijn om bij een overtreding van handhaven af te zien. Onder gedogen wordt dan verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden (actief gedogen). De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot bestuursrechtelijk gedogen wordt besloten dan wordt het landelijke kader voor gedogen onverkort gevolgd. Gedogen staat eventuele strafrechtelijke vervolging niet in de weg.

3.3 Indicatoren en doel VTH

Het waterschap wenst de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving te behouden en positief te beïnvloeden. Dit heel algemene doel wordt op verschillende wijzen concreet gemaakt door VTH. Binnen de kaders van de wet en de spelregels worden er vergunningen verstrekt, toezicht uitgevoerd en zo nodig gehandhaafd. Het is niet in alle gevallen direct duidelijk wat het effect van VTH in en op die leefomgeving is maar het is zeker dat er op heel veel vlakken beïnvloed wordt.

Hele concrete indicatoren bepalen die iets over de mate van verbetering van b.v. de waterveiligheid zeggen zijn niet vanuit VTH te onderbouwen. VTH is actief in een dynamische wereld en het is nagenoeg onmogelijk om een claim hard te maken dat VTH heeft gezorgd voor een veilige dijk. Daar zijn heel veel partijen direct of indirect bij betrokken.

Vanzelfsprekend kan VTH wel aangeven wat de concrete taken waren, in welke vorm of dynamiek die plaats vonden en wat is geconstateerd. Het is dan integraal aan het waterschap om over alle processen heen te concluderen of die integrale doelen zijn behaald.

Om deze (tussentijdse) analyses te ondersteunen zijn voor VTH de volgende Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) opgesteld:

- De reguliere werkzaamheden voor kwalitatief en kwantitatief, volgens planning, voor minimaal 90% uitgevoerd, waarde % per deelproces;
- Naleefgedrag is minimaal 90% bij eerste toezicht controle, totaalwaarde, specificatie op doelgroepen / gebied;
- Wettelijke termijn en normen worden gehaald, percentage wel/niet;
- Aantal vergunningen, meldingen en adviezen en aan welke programma's die hebben bijgedragen;
- Aantal controles, geconstateerde overtredingen, handhavingssaken en klachten / meldingen en aan welke programma's die hebben bijgedragen;
- Aantal aangezegde invorderingsbeschikkingen die verbeurd zijn;
- Trends, ontwikkelingen en constatering die invloed hebben op programmadoelen, conclusies in de planning & control cyclus gemeld;
- De archivering voldoet voor minimaal 75% aan de normen, totaalwaarde voor VTH;
- De netto directe kosten en personeelskosten zijn actueel en worden niet overschreden, afwijking van norm 100% in planning & control cyclus.

4. Wat zagen we in 2021

In dit hoofdstuk wordt volstaan met een evaluatie op hoofdlijnen. De evaluatie van het VTH-uitvoeringsplan vindt plaats via de reguliere PDCA cyclus.

Het jaar 2021 was het jaar waarin Covid-19 wederom een belangrijke rol speelde. Zo kon ook dit jaar niet altijd fysiek met klanten en/of partners worden afgesproken en zijn (onaangekondigde) controles niet altijd mogelijk geweest. Dit heeft ook in 2021 invloed gehad op de werkzaamheden van VTH.

Ook was 2021 het jaar van voorbereiden en heel veel acties t.b.v. de Omgevingswet, aansluiten op het DSO en proefdraaien met omgevingstafels.

Zeergroeiende Stoffen (ZZS)

Deze stoffen hebben in 2021, door een aantal voorvallen, meer aandacht gekregen rond de effecten van deze vele stoffen op de leefomgeving en wat dat betekent voor o.a. de waterkwaliteitsdoelstellingen.

Doelstellingen en wetgeving vragen om een frequentere actualisatie van vergunningen met een lozingsaspect en bij bevoegde gezagen groeit de behoefte aan meer inzicht in deze stoffen en de effecten daarvan in het beheersgebied. De bevoegde gezagen toetsen activiteiten aan Best beschikbare technieken (BBT). Voor VTH betekent dit een voortdurende focus voor ZZS en opkomende stoffen bij vergunningverlening en bij toezicht. Daarbij is WBD zelf bevoegd gezag en ook adviseur voor het bevoegd gezag. Dit vraagt naast een scherpe focus op ZZS ook een sterke samenwerking met partners.

De opkomst van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en opkomende stoffen in de bodem en bij directe- en indirecte lozingen heeft de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht gevraagd van VTH. Bij actualisatie van vergunningen en de planning daarvan spelen ZZS en opkomende stoffen een grote rol. Met het tijdelijk handelingskader PFAS werd duidelijk dat deze stoffen voortaan standaard bemonsterd moeten worden. De benodigde waterbodemonderzoeken, voorafgaand aan de werkzaamheden, geven inzicht in de aanwezigheid van PFAS en PFOA in de waterbodem.

VTH heeft in 2021 met een gefaseerde actualisatie van Waterwet vergunningen actuele normen verwerkt in nieuwe vergunningen. Toezicht en handhaving controleerde op de nieuwe normen en adviseert tijdens aanvragen en controles over toekomstige normen. Zo heeft de klant een actuele vergunning gebaseerd op de huidige (lozings)normen en is deze voorbereid op nieuwe wet- en regelgeving.

VTH is inhoudelijk betrokken bij een nieuw landelijk kader en heeft bijgedragen aan het STOWA onderzoek (het STOWA rapport 2021-46) over PFAS lozingen en de benodigde VTH aanpak. In 2021 heeft VTH meegewerkt aan de uitvraag ZZS bij Provinciale bedrijven en het voorbereiden van vervolg rond een vermijdings- en reductie (V&R)programma.

Sloten, Oevers en Dijken op Orde (Sodo)

In 2021 is de transitie ingezet om het project Sodo te beëindigen en alle dossiers duurzaam in te bedden in het reguliere proces. Een deel van de productiecapaciteit is ingezet op het tussentijds evalueren op hoofdlijnen hoe in de toekomst vergunbare overtredingen behandeld kunnen worden, het inpassen van de uit Sodo te verwachten restopgaven en het voorkomen van nieuwe overtredingen en een nieuwe achterstand. De volgende resultaten zijn gerealiseerd:

- Rond de 700 vergunningen dossiers zijn afgehandeld. Dit aantal geeft een vertekend beeld omdat er een aantal grootgrondbezitters tussen zitten (b.v. een pensioenfonds dat een huizenblok bezit die als één zaak zijn beschouwd) die in werkelijkheid over tientallen dossiers gaan.
- Alle resterende (80) handhavingszaken zijn in behandeling genomen. Hiervan waren er in september rond de 30 afgehandeld. De overige zaken zijn besproken met overtreders en worden conform Up-VTH geprioriteerd en behandeld door VTH;
- Alle behandelde dossiers passen binnen de risicoprioritering die met het UP-2021 is vastgesteld, waarbij die dossiers met de grootste impact op het watersysteem als eerste zijn behandeld (denk aan: samenloop met andere dossiers binnen VTH, gebruik gemeentegrond waarbij de gemeente afwijkt in standpunten, gepland buitengewoon onderhoud, enz.).
- Ingezet is op duurzame gedragsbeïnvloeding / naleefgedrag en verbindingen met overige waterschap processen en partners.

De analyse is gedaan vanuit de bedoeling en niet vanuit de regel. Met name in het begin van het project week deze redeneerlijn af van inzichten en belevingswereld rond het project. Gaande het project is dit verschoven en is dit inzicht door ontwikkelingen zoals de Omgevingswet, Buiten Gewoon Doen en het nieuwe Waterbeheerprogramma breed gedragen en uitgewerkt in dit Up-VTH.

Sodo heeft drie speerpunten onderkent die zich lenen voor organisatie brede toepassing, te weten:

- Sluit regels nog verder aan op de taak, dereguleer waar mogelijk om draagvlak te behouden en te vergroten;
- Pas kwalitatief recht toe als instrument om belangen te dienen waar dat mogelijk is. Dit stimuleert verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en voorkomt emotionele handhavingszaken;
- Behoudt de werkwijze van in- en extern communiceren om burgers, bedrijven en collega's te betrekken bij de bedoeling.



Qua beleidskaders SODO is gekeken of en hoe die doorwerking krijgen in de reguliere VTH kaders. Geconstateerd is dat enkele bepalingen van de huidige Keur (en voorlopige Waterschapsverordening) weinig bijdragen aan directe waterschapsdoelen, dezelfde afhandeling krijgen en qua omvang vaak voorkomen. Deze onderwerpen zijn met dit Up-VTH als apart besluit aan het bestuur aangeboden om te dereguleren en voortaan anders te beoordelen.

Samenwerking(en)

Tijdens het reguliere werk werkt VTH veel samen met partners. Zowel intern als extern.

Intern werkt VTH samen met Onderhouden voor signalen uit en toezicht in het beheersgebied. Voor significante bedrijfsafvalwaterlozingen wordt samengewerkt met waterketentechnologen. Daarnaast werkt VTH met de beleidmakers veel samen aan nieuw beleid. In 2021 betrof dit o.a. Nautisch beleid.

Daarbij is VTH aangesloten bij droogte overleggen en trekt het samen op/adviseert bij gebiedsprojecten.

Extern werkt VTH samen met o.a. gemeenten, Omgevingsdiensten, Provincie, politie, Rijkswaterstaat, Waterschappen, Samen Sterk In Brabant (SSIB) Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport. Bijvoorbeeld door een wekelijks spreekuur met gemeenten waar vergunningverleners en beleidsmedewerkers lopende en toekomstige plannen bespreken. Waar wenselijk zijn gezamenlijk controles uitgevoerd. De samenwerkingen verliepen goed. In de voorbereiding op de Omgevingswet is in werkgroepen samengewerkt. Ondanks de Corona hebben reguliere afstemmingen op uitvoering en management niveau zo veel mogelijk doorgang gevonden.

Het stelsel van VTH staat onder druk. De commissie Van Aartsen en enkele rekenkamers concluderen dat er onvoldoende integrale informatie beschikbaar is, dat datakwaliteit daarbij aandacht vraagt en mede daardoor er onvoldoende sprake is van een goed werkend stelsel VTH in Nederland. De waterschappen worden in die rapporten als belangrijke schakel in dit stelsel genoemd.

Digitaal Transformeren.

VTH heeft deelgenomen aan diverse initiatieven. In 2021 is de eerste stap gezet in automatisering van het heffingsproces van meetbedrijven om in 2022 online invoer van meetgegevens door meetbedrijven zelf aan te kunnen bieden.

VTH neemt deel aan het project 'Slimmer Handhaven', een pilot gericht op het slim gebruiken van satellietdata bij toezicht door satellietdata te toetsen aan wet- en regelgeving.

Verder heeft VTH in 2021 nieuwe meters aangeschaft die 7 dagen per week 24 uur per dag operationeel zijn. De resultaten zijn op afstand uit te lezen en sturen het toezicht.

Om nieuwe technologische ontwikkelingen te kunnen duiden is er door VTH een landelijke verkenning uitgevoerd met de OMWB. Deze verkenning heeft een rijk inzicht opgeleverd aan initiatieven bij vele Rijks en lokale partners en wat kansrijk is en wat minder. Met de opdrachtnemer worden er Webinars voorbereid voor alle toezichtpartners om deze informatie te delen.

Duurzaamheid, klimaatverandering

In de VTH-uitvoering is de bewustwording groeiende en worden deze belangen bij de toetsing van initiatieven en bij het toezicht daarop meer meegenomen.

Nieuwe wet- en regelgeving resulteert daarbij in strengere (lozings)normen voor klanten. In 2021 heeft VTH meer nadruk gelegd op duurzaamheid bij de vergunningverleningsprocedure. Waar wetgeving kaders biedt, heeft VTH hierop getoetst en toegezien. Kansen voor advisering rond een goede bedrijfsvoering bij klanten zijn gepakt.

Veerkrachtig organiseren

In het laatste jaar van het VTH project Sloten, Oevers en Dijken op Orde lag de focus op een integratie van het project in het reguliere VTH-proces. Vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn deels al door het reguliere proces uitgevoerd. In het reguliere vergunningenproces is in een beperkt aantal gevallen ook gewerkt met het kwalitatief recht en is de dienstverlening en communicatie versterkt. In de uitvoering is gebleken dat een aanpassing van de Algemene regels wenselijk is. Het verzoek tot aanpassing wordt met dit Up-VTH als apart besluitstuk aangeboden aan het dagelijks bestuur.

Kwaliteitseisen aan VTH diensten

De Provincie Noord-Brabant heeft als interbestuurlijk toezichthouder VTH getoetst op de landelijke kwaliteitscriteria VTH. De conclusies waren positief en worden met een aparte mededeling aangeboden aan het dagelijks bestuur.

4.1 Vergunningverlening

In 2021 is 94% van de aanvragen binnen de termijn afgehandeld. Door langlopende overleggen in procedures, personele bezetting en een grote hoeveelheid nieuwe aanvragen is het doel om 100% binnen de termijn te realiseren niet gerealiseerd.

Aantal vergunningen

De omvang aan vergunningsaanvragen neemt toe. Eén van de oorzaken is het grotere waterbewustzijn dat door het project Sloten, Oevers en Dijken op Orde (SODO) is ontstaan. Burgers en bedrijven weten het waterschap beter te vinden om een vergunning aan te vragen.

Daarnaast valt op dat de grote en vele glasvezelprojecten voor een toename aan vergunningaanvragen zorgen. Verder zijn door Covid-19 vergunningen voor eerder uitgestelde projecten alsnog in 2021 aangevraagd. Hierdoor is de verwachting van 600 afgehandelde vergunningen overschreden.

Meldingen

In 2021 hebben we 900 meldingen ontvangen. Daarvan is 75% van de meldingen binnen termijn afgehandeld. Door de hiervoor genoemde oorzaken is er binnen vergunningen meer geprioriteerd op vergunningsaanvragen en minder op meldingen.

Door een beleidswijziging rond meldingen voor agrarische beregeningsvergunningen is de omvang aan meldingen gegroeid.

Advisering

Het grootste aandeel van de adviezen die binnen VTH worden afgehandeld, zijn Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) adviezen aan andere bevoegde gezagen. Deze adviezen worden overwegend door het bevoegd gezag aan VTH gevraagd voor de indirecte lozingen op afvalwaterzuiveringen. In 2021 heeft VTH 178 adviezen gegeven. Het aantal is iets teruggelopen ten opzichte van vorig jaar, er wordt met de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) afgestemd hoe tot een betere planning te komen.

In een straal van 5 kilometer vanaf de landsgrens worden voor vooraf bepaalde type te verlenen vergunningen in de provincie Antwerpen advies gevraagd via de provincie en de OMWB. Brabantse Delta geeft vanuit de taken en programmadoelen advies over deze aanvragen.

In 2021 is er media aandacht geweest rond de adviesvragen door provincie Antwerpen, niet altijd zou er advies aan Nederland worden gevraagd. Het waterschap trekt samen op met de OMWB en verwacht een toename aan adviesvragen.

Watertoetsen

De waterparagraaf in bestemmingsplannen wordt door VTH op waterschapsbelangen getoetst. Het advies wordt gegeven op een conceptversie van het bestemmingsplan. Daarna wordt gekeken of het advies is overgenomen in de definitieve versie van het bestemmingsplan. Als het advies niet juist is verwerkt bestaat er de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze.

Bij de meeste gemeenten in het beheersgebied zijn spreekuren. Afgelopen jaar is dit uitgebreid met de gemeente Woensdrecht. Bij deze spreekuren zijn de gebiedsadviseurs samen met de (senior)vergunningverleners aanwezig. Bij grotere gemeenten is dit spreekuur wekelijks. Hier worden grote vergunningaanvragen of bestemmingsplanwijzigingen al voorbesproken, zodat het uiteindelijk efficiënter is om een vergunningaanvraag of watertoets te beoordelen. Dit leidt veelal tot een positief wateradvies. Na de eerste COVID-golf zijn bij gemeenten meer projecten in de woningbouw opgepakt. Daardoor ligt het aantal hoger dan vorig jaar.

Grote dossiers

In 2021 is er veel tijd gegaan naar het voorbereiden en begeleiden van een bedrijf rond een grote nieuwe watervergunning. Bij dit bedrijf en bij andere bedrijven, waar de oude vergunningen herziening nodig hebben t.b.v. de water- en zuiveringsbelangen, is het opvallend hoe groot, met de huidige wetgeving, de omvang aan stoffen en documenten is. Met name de opkomende stoffen, ZZS en PFAS die nog heel veel open eindjes bevatten voor de uitvoering vraagt veel tijd van de vergunningverlener. Te verwachten is dat met name bij de grote petrochemische bedrijven, afvalstoffenverwerkers of complexe bedrijfsprocessen de doorlooptijd meer tijd blijft vragen.

De beleidsuitvoering door Vergunningen constateerde daaromheen de volgende uitvoeringskaders die actualisatie vragen:

- Beleid doelmatige werking zuiveringstechnisch werk;
- Nota vergunningenbeleid (Wvo), met name:
 - Drempelwaarden, (preventie van) calamiteiten / onvoorziene lozingen;
 - Schoonwatercriteria, lozingen met geringe milieurelevantie;
- Het voorzuiveren van afvalwater afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie.

Deze beleidskaders zijn onder de aandacht gebracht van de beleidsmakers van het waterschap.

Om onvoorziene lozingen te voorkomen is er een landelijk beleid 'handboek onvoorziene lozingen'. Ook dit handboek is aan actualisatie toe en beschrijft de maatregelen die rond activiteiten genomen moeten worden om lozingen zo veel mogelijk te voorkomen. Landelijk wordt er momenteel gewerkt aan dit nieuwe handboek welke onderdeel wordt van de Ow wetgeving.

Agrarische bedrijven

Afgelopen jaar is schaalvergroting in de agrarische sector zichtbaar. Hierdoor worden de grote bedrijven in ons beheersgebied nog groter en complexer. Dit zijn vaak bedrijven met meerdere vestigingen. Deze bedrijven vragen vaker om vooroverleg en vragen uiteindelijk vergunningen aan voor diverse activiteiten.

Pot- en containervelden vallen sinds enkele jaren onder de keur. Bij deze bedrijven wordt retentie aangelegd als ze uitbreiden. Dit resulteerde in vergunningen waarbij veel maatwerk nodig is.

Zonnepanelen rondom keringen

Op dit moment zijn landelijke projecten gestart om te onderzoeken wat de invloed is van zonnepanelen rondom keringen en watersystemen. In Moerdijk zijn zonnepanelen geplaatst op de kering en wordt onderzocht wat de effecten zijn op de grasmat. In 2022 monitort Vergunningverlening dit onderzoek en de eventuele gevolgen voor de toetsing van nieuwe initiatieven.

Verbeterprojecten primaire/regionale keringen

De verbeterprojecten zijn nog volop bezig voor zowel primaire als regionale keringen. Voor de projectplannen die binnen het proces Bouwen worden opgesteld, wordt advies aan Vergunningen gevraagd. Voor de lopende projecten/trajecten vraagt dit soms meer (meerjarig) intensieve afstemming, omdat reguliere vergunningaanvragen dit overlappen.

Toename kabels

In de telecom worden grote trajecten glasvezelkabels in het gehele beheersgebied aangelegd. Deze kabels kruisen keringen of worden langs lintbebouwing langs keringen gelegd om de woning te voorzien van betere kwaliteit telecommunicatie. Hierdoor zien we een toename aan grotere vergunningaanvragen op keringen.

4.2 Toezicht en handhaving

In 2021 is over het algemeen de norm van tenminste 90% naleefgedrag bij eerste controlebezoeken gehaald. Het doel om 100% van de geconstateerde overtredingen te beëindigen is behaald. Het principe 'de vervuiler betaalt' is waar mogelijk bij ongewone voorvallen toegepast. Daar waar een veroorzaker bekend was is deze in de gelegenheid gesteld zelf de schade te beperken en te herstellen. Het waterschap behoudt daarbij de mogelijkheid direct in te grijpen als dat nodig is. Ook kan het waterschap later alsnog aanvullende maatregelen laten uitvoeren door de veroorzaker of op diens kosten.

Surveillance

Ook in 2021 was VTH 24x7 bereikbaar via het Waterschap. Klachten en meldingen zijn buiten kantoor-tijden opgepakt, ten tijde van droogte of bij lopende incidenten / specifiek toezicht is er buiten kantoor-tijden gecontroleerd. Rondom droogte problematiek en onttrekkingsverboden is via het integrale waterschaps droogte overleg informatie gedeeld en advies gegeven. Hieruit is de inzet van VTH bepaald.

Voor de jaren 2021 t/m 2023 is er extra personele ruimte gecreëerd voor specifiek toezicht op keringen, agrarische emissies, BRZO en specifieke waterrisico's bij grote bedrijven. In 2021 is dit maar deels ingevuld door personeel verloop en de zeer krappe arbeidsmarkt. Eind 2021 is de capaciteit alsnog geplaatst en in 2021 en 2022 wordt deze opgeleid.

Bedrijven, industrie

Bij het regulier toezicht procesindustrie, afvalverwerkers, overheden (eigen organisatie) en kleine oppervlaktewaterlozers is de norm van 90% naleefgedrag niet gehaald. Een verdere daling t.o.v. voorgaande jaren heeft zich niet doorgezet. Specifiek toezicht met aspectcontroles en andere vormen van toezicht bij hoog risico inrichtingen/activiteiten en de grotere focus en extra aandacht op achterblijvers brengt meer overtredingen in beeld. Deze nieuwe impuls bevestigt de paradox dat onder het vergrootglas leggen van een doelgroep altijd leidt tot meer overtredingssituaties en druk op de waarde naleefgedrag. De uitvoering van geplande aangekondigde reguliere inspecties in het kader van BRZO en Risico Relevante Bedrijven (RRB) is in 2021 conform planning uitgevoerd. Ook de uitvoering van hercontroles na eerdere inspecties en van onaangekondigde inspecties is volgens schema uitgevoerd. In 2021 is het Brabantbreed platform RRB (risico-relevante bedrijven) opgericht waar VTH bij is aangehaakt.

Het toezicht bij meetbedrijven voor zuiverings- en verontreinigingsheffing in 2021 is conform planning uitgevoerd. De heffingsadvisering van meetbedrijven in 2020 is in 2021 afgerond.

In 2021 is de eerste stap gezet in automatisering van het heffingsproces van meetbedrijven en is de basisdata duurzaam verplaatst om nieuwe dienstverlening beter te kunnen aanbieden aan de klanten.

(Land)tuinbouw en agrarische activiteiten

Bij tuinbouwbedrijven is een hoog naleefgedrag op de opvang- en recirculatieplicht geconstateerd. Mogelijke heeft het rond de droogte aankondigen van de controles bijgedragen aan het bewust naleven en het juist omgaan met (giet)water.

Over het algemeen lag het zwaartepunt op het routinematig toezicht op de hoog-risico-gedragingen. VTH werkt samen met partners aan een forse afname van de belasting van het water met stikstof, fosfor,

zware metalen en gewasbeschermingsmiddelen. Het draagt zo bij aan het behalen van de programma-doelen Watersystemen.

In 2021 heeft VTH deelgenomen aan diverse projecten. Het ene project leert dat een gezamenlijke aanpak essentieel is om op een efficiënte wijze een duurzaam resultaat te bereiken. Het andere project laat zien dat gericht toezicht op effecten in het watersysteem meer resultaatgericht werkt dan bijvoorbeeld administratieve bedrijfscontroles.

Daarnaast is geconcludeerd dat de complexiteit van de inhoud en de snelle verandering van algemene regels en maatwerkafspraken veel vraagt van klanten en medewerkers.

In 2021 is het project gebiedsgerichte aanpak glastuinbouw in het kassengebied van Steenberg en Made gecontinueerd. Het project wordt uitgevoerd in samenwerking met de ZLTO.

Beschermen van het watersysteem

Het accent heeft in 2021 voornamelijk gelegen op het in behandeling nemen van klachten en (incident)meldingen, de controles op afgegeven vergunningen en de onttrekkingsverboden. Met name zijn afgegeven vergunningen, met een hoog risico, voor wijzigingen in het watersysteem gecontroleerd. Het aantal klachten is gelijk gebleven aan voorgaande jaren, maar toch behoorlijk hoog. De klachtmeldingen komen meestal voort vanuit het proces Onderhouden en gaan over het belemmeren van de mogelijkheid om onderhoud uit te voeren.

Het aantal (terugkerende) burencollicten lijkt toe te nemen en ook een juridische verharding in de dossiers. VTH heeft niet altijd invloed op die houding en merkt dat dit soort zaken naar verhouding veel tijd vragen.

Rond waterlopen zijn er in 2021 opvallend weinig meldingen en constatering van bespoten slootkanten. De specifieke aandacht en snelle opvolging met handhavingsacties heeft het naleefgedrag kennelijk ten positieve verbeterd.

De projectmatige controle op de onderhoudsverplichtingen in de categorie B oppervlaktewaterlichamen (Schouw) is summier uitgevoerd en meegenomen in het reguliere werk. De daardoor ontstane extra ruimte is vooral ingezet op de naleving van het juist maaien onder het AOWW (Algemene Onderhoudsplan Watersystemen en Waterkeringen). De verschuiving van de focus naar dijken en het anders organiseren heeft in 2021 geleid tot een hoger aantal controles van vergunning op de regionale keringen.

Toezichtcontroles op basis van het Besluit Bodemkwaliteit (BBK) hebben zich in 2021 gefocust op het verondiepen van de Dassenplas. Het verondiepen van deze plas wordt ook wel een grootschalige bodemtoepassing (GBT) genoemd. Naast de Dassenplas is er in het beheersgebied ook toestemming gegeven voor een initiatief in de Plas Caron. Het toezicht is in samenwerking met de gemeente, de provincie en het waterschap uitgevoerd.

De toepassingen (verondiepingen) kennen hoog risico gedragingen, het risico op het veroorzaken van schade aan het milieu, de verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater.

Droogte en grondwaterbeheer

In 2021 was wederom sprake van onttrekkingsverboden tijdens droogte. VTH heeft hierop toegezien door toezicht (surveillance, controles). VTH heeft tevens actief deelgenomen en bijgedragen aan het droogte-overleg.

In 2021 is in het kader van grondwaterbeheer routinematig toezicht uitgevoerd op vergunningsvoorwaarden bij bronningen (bouwputbemalingen). Voor bouwputbemalingen zijn in 2021 aanzienlijk minder vergunningen verleend. Dit komt doordat er minder grote bouwwerken gestart zijn in stedelijk gebied. Naast vergunningaanvragen ontvangt het waterschap zo'n 400 meldingen onder algemene regel. De risicovolle zaken zijn daarbij gecontroleerd.

Beschermen van dijken

Het accent heeft in 2021 vooral gelegen op hoog risicogedragingen en het versterken van toezicht op regionale keringen. Het naleefgedrag is wisselend en komt voornamelijk voort uit klachtmeldingen en richt zich met name op het afdwingen van herstel.

Tevens heeft het waterschap dit jaar het project "Vee op de kering" opgepakt. Op de primaire kering zijn vigerende vergunningen voor beweiding met jongvee ingetrokken. Voor de regionale keringen zijn nooit vergunningen voor beweiding met grootvee verleend en zijn de perceeleigenaren verzocht om het beweiden met grootvee te stoppen.

Veiligheid op- en aan het water (nautisch beheer)

VTH heeft in 2021 toezicht reactief ingezet op nautisch beheer en heeft geadviseerd bij de uitwerking van een nieuw beleid voor Nautisch beheer. Er is in 2021 een groei in recreatie in, op en rond het water

waar te nemen. Een aanvaring heeft de aandacht voor deze kerntaak vergroot en geleid tot de behoefte aan herijking van de prioriteiten en focus.

Provincie Noord-Brabant heeft daarnaast in 2021 enkele wateren overgedragen aan het waterschap, waaronder het Oude Maasje, die per 2022 het beheergebied nautisch uitbreiden. Een eerste inventarisatie van het gebied heeft plaatsgevonden om de benodigde inzichten te krijgen voor VTH.

5. Ontwikkelingen die op VTH afkomen

In 2021 is het waterschap convenantpartner geworden in het Brabantse convenant Droogte. In 2022 wordt dit convenant uitgewerkt naar een operationeel plan VTH voor de drie Brabantse waterschappen. Met name inzicht in kleine onttrekkingen krijgt daarbij aandacht en kan de focus of capaciteitsverdeling van VTH beïnvloeden.

Ook in 2022 en verder vraagt de integrale aanpak vanuit de Omgevingswet aandacht. Samenwerken met partners en daarbij integrale belangen dienen gaat niet vanzelf en kent naast conflicten in die belangen ook nog open eindjes. Er wordt meer geregeld in algemene regels en redeneren vanuit de bedoeling of de belangen leidt nog tot veel vragen.

De komende tijd zal e.e.a. langzaam duidelijker worden en gaan de overheden binnen de Ow samen ervaring opdoen. Ook valt niet uit te sluiten dat er nog aanpassingen aan Wet- en regelgeving komen door jurisprudentie of de praktijkervaringen.

Het nieuwe regeerakkoord stelt geld ter beschikking voor verbeteren van het VTH stelsel. Het waterschap maakt met het proces VTH onderdeel uit van het VTH stelsel en draagt bij aan de landelijke informatiebeelden en zal meer en meer informatie gaan uitwisselen. Het is te verwachten dat nieuwe technieken, aansluitingen en verbindingen werkprocessen, het functioneel beheer en architectuur nog meer gaan beïnvloeden. Met name het krijgen van informatiebeelden zal aandacht gaan vragen.

Daarnaast lijkt het regeerakkoord flink te investeren in de Stikstof problematiek. Het is zeker niet uit te sluiten dat de waterschappen daar een uitgesproken rol in krijgen als uitvoeringsorganisaties met een groot (water)belang.

De VTH software bevindt zich qua contract in de eerste verlenging. Op termijn zal er een nieuwe aanbesteding plaats moeten vinden en is het waarschijnlijk dat er een ander software pakket met koppelfunctie wordt aangeschaft. Het heeft de voorkeur om dat samen met andere waterschappen en Rws te blijven doen, ook heeft het de voorkeur om nieuwe technieken slimmer voor het proces te laten werken. Ontwikkelingen rondom techniek, data analyse en intelligentie gaan op termijn de vormen, werkwijze en uitvoering van VTH veranderen.

De komende Wet open overheid (WOO) vraagt actieve communicatie van overheden. Ook VTH wordt hierdoor geraakt en vraagt nieuwe werkafspraken, procedures en kwaliteiten om kwalitatief aan actieve openbaarheid te kunnen voldoen.

De waterschappen voeren strafrechtelijke taken uit en vallen, naast de Wet Persoonsgegevens, ook onder de werking van de Wet Politie Gegevens (WPG). Een recente audit op het juist toepassen van de WPG dient als input voor een verbeterplan welke in 2022 aandacht zal vragen en tot een duurzame ingeregelde werkwijze leidt.

De waterkwaliteitsdoelen staan in een aantal gebieden onder druk. Het waterschap vraagt zich daardoor af of dat VTH niet vaker buiten kantoortijden toezicht moet uitvoeren. Naast actieve partners zoals Samen Sterk in Brabant en politie kan meer VTH bijdragen aan veiligheid dijken, schoon water, veiligheid op het water en onderhoud situaties. Tot op heden vult VTH dit reactief in.

6. Wat gaat VTH doen in 2022

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven zijn er drie invalshoeken hoe de focus van VTH kan worden gestuurd en daardoor capaciteit wordt toegewezen. De omvang van de taken is zeer groot en leidt altijd tot bestuurlijke keuzen waar wel en soms wat minder aandacht aan besteed zal worden.

Bij de prioritering worden drie onderdelen gewogen:

- a. De uitkomsten van de risicoanalyse die is uitgevoerd binnen het waterschap.
- b. De vertaling van het WBP naar concrete VTH doelen. Welke resultaatverplichtingen, gebieden, ontwikkelingen en/of gedragingen wenst het waterschap als eerst aandacht te geven.
- c. Welke bestuurlijke prioriteiten spelen er en wat verwacht het bestuur daarbij van VTH.

Keuzes maken en bepaalde onderwerpen geen of minder prioriteit geven betekent niet dat er helemaal geen aandacht aan die onderwerpen wordt gegeven. Het vergunningenproces blijft doorgaan, klachten en meldingen blijven inzicht geven in wat er speelt, steekproeven kunnen nog steeds nodig zijn of her controles en lopende handhavingzaken worden voortgezet.

Het reguliere werk voert VTH uit conform de bestuurlijke opdracht welke is uitgewerkt in dit VTH-beleidsplan. Tijdens het reguliere werk legt VTH een focus op bepaalde onderwerpen. Deze focus is toegelicht in de volgende alinea 6.1. In alinea 6.2 en verder is aangegeven welk regulier werk VTH uitvoert in 2022.

6.1 Scenario's voor keuze in focus

VTH ziet de komende jaren drie onderwerpen die voor het realiseren van de programma's Waterveiligheid, Watersystemen en Waterketen aandacht vragen. Dit zijn onderwerpen waar VTH nog meer op kan investeren door focus te verschuiven:

- Rond waterkwaliteit inzet op de zorgstoffen en het behalen van de waterkwaliteitsdoelen in bepaalde gebieden door vergunningen eerder te actualiseren en nog meer toezicht;
- Impuls op een klimaat robuuste omgeving door extra communicatie, toezicht en beïnvloeding bij dijken en het achterland van die dijken;
- Een doelmatig zuiveringsproces en financieel duurzaam beleid door het waterschap zijn gediend met adequaat toezicht op discrepanties en toezicht op lozingen op het riool. Met heffingsinkomsten betaalt de vervuiler en door toezicht wordt gedrag beïnvloed en verschuift de aandacht nog meer naar de bron (i.p.v. de zuivering).

Rood: noodzakelijk, hoog risico Oranje: belangrijk Geel: minder noodzakelijk, laag risico	Resultaatverplichting WBP	(VTH) Risico	Imago
Waterkwaliteit			
Toezicht industrie			
Vergunningen met voorschriften industrie, actualisatieplicht			
Proactieve houding naar OMWB/advies taak			
Toezicht bodemtoepassingen			
Onderzoek medicijnresten			
Toezicht emissieloos erf, bestrijdingsmiddelen			
Klimaat robuust			
Watertoets vergunningen			
Toezicht keringen			
Vergunning met voorschriften Keur			
Controles droogte/onttrekkingen bouw en agrarisch			
Doelmatig zuiveren en financieel duurzaam			
Toezicht lozingsvoorschriften, heffingen			
Onderzoek naar discrepanties			

Al deze onderwerpen naast de reguliere taken en belangen dezelfde focus geven is niet mogelijk. Zowel Waterkwaliteit als Klimaat robuust zijn onderwerpen waar veel risico's hoog scoren. Rekening houdend met voorgaand overzicht is aan het dagelijks bestuur is voorgesteld de volgende focus voor 2022 en 2023 toe te passen.

Focus 2022

Grootste focus op Waterkwaliteit (o.a. ZKS, opkomende stoffen, stikstof, fosfor, zware metalen, gewasbeschermingsmiddelen) en secundaire focus op Klimaat robuust.

Focus 2023, vooruitblik behandeling Up-VTH 2023

Grootste focus op Klimaat robuust en secundaire focus op Waterkwaliteit.

Deze focus is verder uitgewerkt op de volgende bladzijde.

Focus 2022

Grootste focus op Waterkwaliteit (o.a. ZZS, opkomende stoffen, stikstof, fosfor, zware metalen, gewasbeschermingsmiddelen) en secundaire focus op Klimaat robuust

Inzet op	Inzet wordt beperkt op
Toezicht industrie	Adviezen watertoets
Toezicht grondtoepassingen (incl zzs)	Toezicht droogte alleen kwetsbare gebieden
Toezicht emissie loos erf door bedrijfscontroles en gebiedsgerichte aanpak. Toezicht gewasbeschermingsmiddelen.	Toezicht Keur alleen beweiding en hoog risico gedragingen/vergunningen
Pva actualisatieplicht vergunningen	Meldingplichtige onttrekkingen
Proactieve rol adviestaak OMWB	Keur (vergunningen, meldingen)
Focus Vergunningen met name gericht op ZZS en opkomende stoffen	Onderzoek naar discrepanties

Vooruitblik behandeling Up-VTH 2023

Grootste focus op Klimaat robuust en secundaire focus op Waterkwaliteit.

Inzet op	Inzet wordt beperkt op
Adviezen watertoets, actieve rol naar bevoegd gezagen	Aandacht voor industrie alleen reactief en hoog risico.
Toezicht droogte	Toezicht grondtoepassingen alleen hoog risico
Toezicht Keur middel en hoog risico gedragingen/vergunningen.	Adviestaak OMWB.
Toezicht melding plichtige en vergunning plichtige onttrekkingen	Toezicht emissie loos erf hoofdzakelijk door bedrijfscontroles, beperkte inzet op gebiedsgerichte aanpak.
Vergunningen Keur (o.a. verharding)	Toezicht op gewasbeschermingsmiddelen reactief.
Toezicht op juiste aanslagoplegging voor bedrijven	Adviestaak OMWB

6.2 Wat zijn de reguliere (wettelijke) taken die VTH uitvoert in 2022

De focus richt aandacht op specifieke onderwerpen die belangrijk zijn voor VTH zoals hierboven beschreven. Deze focus past VTH toe tijdens het reguliere werk.

De producten die VTH oplevert zijn:

- Geven advies (aan interne en externe klanten)
- Geven advies aan bevoegde gezagen
- Advisering en toezicht indirecte lozingen
- Voeren van vooroverleg over initiatieven
- Toetsen van initiatieven (meldingen)
- Verlenen van vergunningen
- Houden van Toezicht, inclusief toetsen klacht/melding
- Handhaven bestuursrechtelijk
- Handhaven strafrechtelijk
- Verhalen kosten
- Verlenen meetbeschikking
- Geven heffingsadvies

Prioritering bij het reguliere werk

In het reguliere werk worden aanvragen, klachten en meldingen afgehandeld, treedt VTH daar waar nodig (samen met partners) op om de waterschapsdoelen te dienen of te beschermen. Het behandelen van vergunningsaanvragen kan niet worden geprioriteerd. Toezicht prioriteert op taken rond gedragingen die een grote kans hebben om op te treden en een groot effect voor de waterschapsdoelen kunnen veroorzaken (kans x effect = risico). Waar nodig wordt gehandhaafd om de belangen te dienen en gedrag bij te sturen of te bestraffen.

VTH ziet toe op de juiste heffingsinkomsten bij lozingen van (afval)water van ongeveer 110 meetbedrijven. Daartoe stelt VTH concept meetbeschikkingen op, wordt regulier toezicht tegelijk uitgevoerd met toezicht op de belastingwetgeving en worden heffingsadviezen opgesteld. VTH voert deze activiteiten uit voor de Belasting samenwerking West-Brabant.

Voor de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant is VTH een Uitvoeringsdienst. Op basis van een samenwerkingsovereenkomst houdt het waterschap toezicht op significante lozingen. De Provincie en gemeenten zijn voor indirecte lozingen het bevoegd gezag en het waterschap heeft een zelfstandige toezichtstaak. Dit vanuit de waterexpertise en aansluitend op de adviestaak om waterbelangen te dienen. Met de Ow krijgt VTH daar ook de handhavingsbevoegdheid (bevoegd gezag) bij voor onderwerpen waarop door het waterschap adviezen zijn gegeven.

6.3 Bijdragen 2022 aan de programma's van het waterschap

Waterveiligheid

- De veiligheidsnormen ten positieve te beïnvloeden door specifieke vergunningsvoorwaarden op en rond keringen
- Specifiek toe te zien op de uitvoering van onderhoudsverplichtingen en hoog risico gedragingen, zoals maaigedrag, een goede grasmat te behouden of te krijgen, vee op de keringen
- Samen met Onderhouden gebiedsgewijs gedrag rond regionale keringen controleren t.b.v. verbeteren van de kwaliteit en van de legger keringen
- Bijdragen aan de juiste actuele veiligheidsbeelden van keringen

Watersystemen

- Geldende watervergunningen op basis van (stroom)gebied en risico's, actualiseren naar aanleiding van nieuwe inzichten, kaders, wetgeving en beschikbare technieken
- De waterkwaliteit ten positieve beïnvloeden door voor specifieke doelgroepen nieuwe maatwerkvoorschriften op te (laten) leggen om bronnen van ZZS en opkomende stoffen te beïnvloeden. Met name richting de Westerschelde en rond de Schone Maaswaterketen
- Samen met Onderhouden op basis van (stroom)gebied controleren of dat de glastuinbouw geen lozingen meer heeft (nullozing, bedrijfszuivering, gewasbeschermingsmiddelen)
- De onderkende achterblijvende veehouderijen controleren en stimuleren duurzaam naleven
- Bijdrage aan onderzoek naar medicijnresten
- Bij grootschalige bodemtoepassingen en baggerprogramma's ZZS de juiste aandacht geven en controleren. Verspreiding van ZZS en opkomende stoffen verminderen door bronnen te bepalen en zo nodig bij te sturen
- Bij grote industriële activiteiten toezicht te houden op de juiste preventieve maatregelen en bijbehorende effectbeheersing en maatregelen (Brzo, RRB, industrie)
- Brzo toezicht uitvoeren voor waterschappen Scheldestromen, Aa en Maas en De Dommel;
- Samen met Onderhouden toezien dat activiteiten rond waterlopen voldoen aan waterkwantiteitsdoelen en geen achteruitgang van de waterkwaliteit veroorzaken
- Ten tijde van droogte illegale oppervlaktewateronttrekkingen op te sporen en te stoppen (incl. grondwateronttrekkingen)
- Vergunningplichtige bouwputbemalingen controleren
- Uitvoering geven aan het droogteconvenant door toe te zien op kleine onttrekkingen conform Brabantse plan van aanpak
- Afmetingen en diepgang van schepen toetsen aan beleidskaders en toegestane maten
- Implementeren nieuwe regelgeving rond onvoorziene lozingen.

Door ontwikkelen nautisch beheer

- Nieuw nautisch beheer implementeren en uitvoeren
- Pilot varende toezicht uitvoeren
- Verkennen aansluiten bij werkwijze 'loket bijzonder transport'

Waterketen

- Geldende watervergunningen op basis van (stroom)gebied en risico's, actualiseren naar aanleiding van nieuwe inzichten, kaders, wetgeving en beschikbare technieken. Daarvoor een prioritering opstellen
- Bij nieuwe initiatieven (vergunningen) toetsen op vermijding en reductie van de bron, op de bijdrage aan de kwaliteit van het ontvangende water en voorkomen afwenteling via het zuiverings-technisch werk
- De grootste discrepanties bij zuiveringen terugbrengen tot acceptabele waarden middels toezicht op juiste aanslagoplegging voor bedrijven

- Bij grote industriële activiteiten toezicht houden op de juiste preventieve maatregelen, bijbehorende effectbeheersing en maatregelen rond doelmatigheid zuivering (BRZO, RRB, industrie)
- Bijdrage aan onderzoek naar bronnen van medicijnresten
- Op basis van prestatienormen en gebiedsanalyses specifiek toezicht toepassen t.b.v. de waterkwaliteitsdoelstellingen

In 2022 zet VTH het repressieve strafrechtinstrument sterker in om gedrag bij te sturen en calculerend gedrag te ontmoedigen (met name in die gevallen waar gerealiseerd wordt). Daarbij wordt afstemming gezocht met de politie en het Functioneel parket. En waar nodig met andere partners om gezamenlijk op te treden tegen overtreders.

De Omgevingswet, toegenomen aandacht voor en nieuwe kaders rond waterbelangen vragen om een sterkere adviesrol naar andere bevoegde gezagen. In 2022 zet VTH daarom in op het informeren van andere bevoegde gezagen over deze sterkere adviesrol. Zowel bij vergunningverlening, toezicht als handhaving.

De ontwikkelingen rond de Ow vragen om een bijstelling van werkafspraken. In 2022 doorleeft VTH de Ow en worden bestaande samenwerkings- en werkafspraken aangepast of nieuwe gemaakt.

7. Wat betekent dat voor medewerkers?

De VTH taken worden binnen het proces VTH uitgevoerd door zo'n 70 medewerkers van proces VTH en enkele medewerkers van de afdeling Onderhouden. Het waterschap heeft er voor gekozen om de primaire taken VTH te beleggen in één afdeling, vanuit Onderhouden wordt er alleen specifiek toezicht uitgevoerd op afgebakende onderwerpen. De formatieve omvang VTH ziet er als volgt uit:

Formatie	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Totaal</i>	59,8 fte	58,8 fte	58,8 fte	58,8 fte	58,8 fte
<i>Team Vergunningen</i>	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4
<i>Team Omgeving</i>	17	17	17	17	17
<i>Team Industrie & Bedrijven</i>	17	17	17	17	17
<i>Team Advies</i>	7,4	6,4	6,4	6,4	6,4
<i>Waarvan tijdelijke uitbreiding</i>	2	2			

Qua personele mutaties verwacht het waterschap de volgende uitstroom door pensionering:

Qua personele mutaties verwacht het waterschap de volgende uitstroom door pensionering:

Pensioen	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Totaal medewerkers</i>		3	2	2	1
<i>Team Vergunningen</i>				1	
<i>Team Omgeving</i>		1	2		
<i>Team Industrie & Bedrijven</i>		2		1	2
<i>Team Advies</i>					

Voor de jaren 2021 t/m 2023 is er een tijdelijke uitbreiding van 3 fte doorgevoerd op de volgende specifieke taken:

- Extra investeren in toezicht op bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's op Zware Ongevallen (Brzo)

- Extra impuls op bedrijven die een groot watereffect kunnen veroorzaken
- Extra investeren in toezicht op regionale keringen
- Extra investeren op agrarische emissies.

Daarnaast is er financieel ruimte voor extra capaciteit m.b.t. de implementatie van de Ow.

Vanzelfsprekend zijn er veel meer medewerkers betrokken bij de uitvoering van VTH. De Frontoffice voert direct klantcontacten uit voor VTH, alle medewerkers van het waterschap zijn ambassadeurs of passen de oog- en oorfunctie toe en de medewerkers van Gegevens bewerken kaarten voor het proces of meten gegevens in. VTH is dan ook een integraal proces dat zonder samenwerking met specialisten en ondersteuning binnen het waterschap de taken niet goed kan uitvoeren.

7.1 Strategische Personeelsplanning (SPP)

Om tijdig voor te bereiden op ontwikkelingen die spelen voert het waterschap periodiek een SPP uit. Om te kijken hoe de kennis, omvang en inrichting van personeel aangesloten blijft bij de verwachte ontwikkelingen. Met deze SPP zijn de volgende aandachtspunten onderkent:

- *Werving en doorstroom:* De werving van nieuwe vergunningverleners of toezichthouders is zeer moeilijk. Overheden vissen allemaal in dezelfde vijver naar die enkele vis. Door het gevraagde vakspecialisme zijn nieuwe collega's ook niet direct op complexe dossiers in te zetten. Met de reorganisatie 'toekomstbestendig handhaven' van 2019 is er bij het toezichtsteam geïnvesteerd op interne doorgroei en ontwikkeling (kweekvijver). Binnen Vergunningen ontbreekt deze nog en er is een interventie in inrichting nodig om die te realiseren.
- *Groeiende omvang behandelen vergunningen:* De omvang aan vergunningsaanvragen lijkt te groeien. Deze groei uit zich in aantallen aanvragen en in een langere doorlooptijd. Het aantal aanvragen groeit door meer bekendheid over het waterschap en de geldende regels, door een aantal grote gebiedsontwikkelingen en door meer afstemming, advisering en participatie naar en met burgers, bedrijven en andere overheden. Verwacht wordt dat dit nog enkele jaren een grotere vraag veroorzaakt waar VTH het behalen van resultaten (zaken afgehandeld binnen gestelde termijnen) onder druk staat. Een langere doorlooptijd van vergunningen wordt met name veroorzaakt door de grote hoeveelheid aan nieuwe en (zeer) zorgwekkende stoffen. De behandeltijden van vergunningsaanvragen en de advisering aan bevoegd gezag daaromtrent vraagt meer tijd en maakt de omvang aan vergunningstaken groter. Dit lijkt een duurzame uitbreiding van het takenpakket te veroorzaken voor vergunningen met gevolgen voor de capaciteit.
- *Specialisme ontwikkelt zich:* De toename aan complexere, grotere en bestuurlijk gevoeliger dossiers vraagt meer en meer andere competenties, kennis en vaardigheden van het proces. De toenemende aandacht voor milieu (waterkwaliteit) en klimaatdoelstellingen verandert inhoudelijk de omvang en werkwijze. Er is behoefte aan het versterken van specialismen om minder kwetsbaar te zijn. Daarnaast vraagt deze ontwikkeling blijvend aandacht rond het aangesloten houden van taken aan functies (competenties).
- *Zorg over verzuim:* De hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen de ervaren werkdruk bij medewerkers vergroten. Deze kan ongewenste vormen aannemen en het werkplezier verminderen. Het verzuim is hoger dan de norm van 5,5% die het waterschap nastreeft. Covid en de werkdruk vraagt langdurig aandacht en een plan van aanpak ter preventie om langdurig uitval te voorkomen.
- *Klantgerichtheid:* Binnen VTH zijn er verschillende medewerkers betrokken bij backoffice taken, verspreid over de teams. De ambities rond klantgerichtheid, samenwerking met partners, frontoffice en ontwikkelingen bij andere processen van het waterschap vraagt meer en meer om een andere positionering van de backoffice.
- *Administratief ondersteunende taken:* Er zijn nog verschillende secretariële taken die handmatig worden uitgevoerd, zoals uitgaande en inkomende post. Met de toenemende digitalisering en een voor de toekomst beoogde betere aansluiting met geautomatiseerde systemen verwacht VTH uiteindelijk minder administratieve ondersteuning nodig te hebben. Momenteel zijn er nog geen concrete ontwikkelingen die dit werk snel overbodig maken, binnen enkele jaren dienen die wel gerealiseerd te zijn.
- *Nieuwe technieken:* De ontwikkelingen gaan snel, nieuwe technieken zoals Kunstmatige intelligentie, satellietdata en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) vragen nieuwe competenties binnen het proces. De behoefte aan meer informatie advies, strategische beleidsondersteuning en specifieke data procesanalisten groeit en vraagt aandacht.
- *Over de hele linie een verzwaring van werk:* Met veel nieuwe stoffen wordt er meer kennis gevraagd in dossiers. Integraliteit rond dossier (omgevingsgericht, participatie, samenwerking) neemt daarnaast toe en veelvoorkomend eenvoudige werkzaamheden worden waar mogelijk gedereguleerd. Hierdoor ontstaat er een verschuiving van inhoud van werk met een groeiende behoefte aan medewerkers die complexe zaken behandelen.
- *Buiten Gewoon Doen:* Met BGD investeert het waterschap op ontschotten, verantwoordelijkheden laag beleggen, persoonlijk leiderschap en ontwikkelen. Meebewegen en initiatief tonen rond alle snelle ontwikkelingen die in de maatschappij plaats vinden vraagt continu aandacht. Met o.a. de leerlijn BGD wordt hierop geïnvesteerd. Nieuwe kansen, ambities en loopbaanbehoeften stimuleren

mobiliteit en maken dat bij elke vacature er eerst kritisch wordt gekeken wat het waterschap en het proces precies nodig hebben aan nieuwe invulling.

- **Mobiliteit:** Tot en met 2026 zullen er 8 medewerkers uitstromen. De medewerkers voeren verschillende functies uit en per vraagstuk zal worden bepaald hoe vervanging zal worden ingevuld. Er zal gekeken worden waar op dat moment en op de lange termijn behoefte aan is. Op basis daarvan zal bepaald worden welke functie/profiel hier het beste bij past. Dit is onderdeel van de jaarlijkse Strategische Personeels Planning.
- **Beleidsontwikkeling, door ontwikkelen Omgevingswet en Digitaal Stelsel Omgevingswet:** Met de komst van de Ow en DSO voorzien we de aankomende tijd een grotere behoefte aan specifieke juridische en beleidsondersteunende kennis. Deze zijn niet direct bij de huidige personele capaciteit te beleggen. Er is daarom extra budget beschikbaar gesteld om hierop in te huren. Aankomende jaren blijft deze vraag en de verwachte doorleving van de nieuwe Ow met bezwaar en beroep een extra inspanning vragen die meegenomen wordt in de kadernota behandeling.

7.2 Opleiding/ontwikkeling

De Omgevingswet en het interne ontwikkeltraject Buiten Gewoon Doen vragen een bepaalde houding en gedrag van medewerkers. In 2022 is daar expliciet aandacht voor met de leerlijn Buiten Gewoon Doen en het opleidingsplan.

Daarnaast volgen de medewerkers trainingen rond:

- Omgevingswet
- Bestuurlijke Sensitiviteit
- Informatieveiligheid
- Arbo en veiligheid
- Permanente her- en bijscholing BOA's en piketmedewerkers
- Kennis en verdieping (zeer) zorgwekkende stoffen (ZZS)
- De leerlijn Waterkwaliteit
- Waterveiligheid
- Participatie en de omgevingstafels
- Werken met Inspectieview Milieu
- Het Samenwerkingsportaal binnen DSO
- De Vergunningenchecker, Plan- en regelsoftware en DSO instrumenten
- Verdiepingstrainingen om kennis aangesloten te houden

Alle nieuwe medewerkers VTH volgen de Opleiding Toezicht Waterbeheer

7.3 Personele indicatoren

Als concrete doelen voor de komende jaren zijn de volgende Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) benoemd:

- Alle medewerkers hebben jaarlijks de verplichte opleidingen vanuit het opleidingsplan, accreditaties en bevoegdheden voor 90% gevolgd;
- De implementatie van de Ow is volgens planning uitgevoerd;
- De Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) is volgens planning uitgevoerd;
- Er hebben zich geen bedrijfsongevallen voorgedaan
- Het Klanten Tevredenheid Onderzoek (KTO) is volgens planning voor 95% uitgevoerd;
- Het ziekteverzuim is niet groter dan 5,5%;
- De Formatie en bezetting is voor minimaal 95% ingevuld.

8. Wat betekent dat voor de middelen?

In de kadernota 2022-2031 en begroting 2022 zijn ondergenoemde middelen opgenomen om de VTH taken uit te voeren zoals beschreven in dit Uitvoeringsplan. Het overgrote deel van het jaarlijks begrote bedrag betreft personeelskosten.

Vragen onverwachte situaties aandacht dan levert VTH maatwerk op basis van de kaders zoals genoemd in hoofdstuk 3. Eventuele verschuiving van focus of uitbreiding van financiële middelen wordt dan vastgesteld door het dagelijks bestuur en meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Financieel	2022	2023	2024	2025	2026
Kadernota	€ 7.154k	€ 7.116k	€ 6.758k	€ 6.854k	€ 6.942k

In de Kadernota 2022-2031 is er extra budget opgenomen voor de volgende werkzaamheden en diensten:

- Extra nautisch toezicht vanwege de gebiedsuitbreiding 't Oude Maasje: €50.000 structureel. Er wordt eerst een pilot uitgevoerd, waarna bepaald zal worden wat er structureel nodig is om deze wettelijke taak uit te kunnen voeren.
- Ruimte voor extra inleen van personeel zodat de Omgevingswet beleidsrijk geïmplementeerd kan worden (€170.000 in 2022 en €73.500 in 2023).
- Bijdrage en beheer Digitaal Stelsel Omgevingswet (€ 125.000 structureel).
- Advisering over aanpassing van de waterschapsverordening Omgevingswet (€10.000 in de jaren 2022, 2023 en 2024).
- Communicatie en opleidingen Omgevingswet (€7.500 in 2022).

<i>Financieel per onderdeel</i>	Vergunningen	Toezicht	Handhaving
<i>Begroting 2022</i>	€ 3.486k	€ 2.384k	€ 1.222k

Aldus vastgesteld in de vergadering van het dagelijks bestuur van 15 maart 2022,
De dijkgraaf
Drs. C.J.G.M. de Vet
De secretaris-directeur
Dr. A.F.M. Meuleman

Bijlage 1: Uitwerking kaders

Toetsingskader VTH (Waterbeheerprogramma, WBP)

In het algemeen geldt dat, ongeacht andere toetsingskaders van het waterschap die van kracht zijn:

- Daar waar een vergunningaanvraag betrekking heeft op een doelstelling met een resultaatsverplichting:
 - Een vergunning voor een nieuwe activiteit alleen wordt verleend indien:
 - De nieuwe activiteit bijdraagt aan het behalen van de resultaatsverplichting, daar waar nog niet aan de resultaatsverplichting is voldaan
 - De nieuwe activiteit niet strijdig is met het behalen van de resultaatsverplichting, daar waar al (ten dele) aan de resultaatsverplichting is voldaan.
 - Een vergunning voor het aanpassen van een bestaande activiteit alleen wordt verleend indien de aangepaste activiteit een daadwerkelijke verbetering is ten opzichte van de bestaande situatie voor het behalen van de resultaatsverplichting.
- Daar waar een vergunningaanvraag betrekking heeft op een doelstelling met een inspanningsverplichting, geldt dat een vergunning in beginsel kan worden verleend, maar dat aan deze vergunning compenserende maatregelen worden verbonden met het oog op het behalen van de inspanningsverplichting.
- Daar waar een vergunningaanvraag betrekking heeft op een beleidsdoel zonder een resultaats- of inspanningsverplichting geldt dat het waterbeheerprogramma geen directe aanleiding is om de vergunning te weigeren.
- Daar waar een activiteit betrekking heeft op meerdere doelen waarvan de status (resultaats-, of inspanningsverplichting, of overig) verschillend is, geldt dat de meest verstrekkende doelstelling bepalend is.

Aanvullend op deze algemene lijn gelden nog wel enkele bijzonderheden en specifieke aanvullingen:

- Voor de Kader Richtlijn Water (KRW) geldt dat gekeken wordt naar de biologische doelen en milieukwaliteitsnormen per waterlichaam. Deze doelen en normen per KRW-waterlichaam zijn vastgelegd in bijlage 3 van het Regionaal Programma Water & Bodem van de provincie Noord-Brabant. Ongeacht de locatie binnen het waterlichaam waar de activiteit plaatsvindt, is de beoordeling in beginsel overal gelijk. Er is op doelniveau weliswaar een onderscheid tussen verschillende soorten waterlichamen (natuurlijk, veranderd en sterk veranderd), maar dat is voor wat betreft de toetsing al verwerkt in de criteria per waterlichaam waaraan getoetst wordt.
- Specifiek voor de KRW geldt dat de algemene lijn voor toetsing van vergunningsaanvragen zich concreet vertaalt naar een toetsing op 'geen achteruitgang' van de huidige toestand als gevolg van de voorgenomen activiteit en, voor oppervlaktewaterlichamen, de goede chemische en ecologische toestand ('verbeterdoelstellingen'). De significante 'drukken' of 'belastingen' op een waterlichaam spelen bij deze toetsing een belangrijke rol. Zie voor een uitgebreider toelichtend overzicht hiervan (ten opzichte van de toetsingsinformatie in dit waterbeheerprogramma) de rapportage factsheets per waterlichaam op www.waterkwaliteitsportaal.nl.
- Voor de overige, kleinere oppervlaktewateren, die niet zijn afgebakend als KRW-waterlichaam, zijn ook biologische doelen en fysische en chemische normen afgeleid. Deze doelen en normen zijn vastgelegd bijlage 3 van het Regionaal Programma Water & Bodem van de provincie Noord-Brabant. Voorgenomen activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de toestand van deze overige wateren dienen ook te worden getoetst, mede omdat de kwaliteit van deze overige wateren vaak ook bijdraagt aan het doelbereik van de KRW-waterlichamen.
- Voor sommige thema's geldt dat binnen dat thema verschillende sub thema's onderscheiden worden, met verschillende gradaties van belang of hardheid. Bij GGOR geldt bijvoorbeeld dat verdrogingsbestrijding voor natte natuurgebieden een resultaatsverplichting is, maar voor omliggende verdroogde natuur geldt dat niet. In dergelijke gevallen geldt dat de meest verstrekkende doelstelling doorslaggevend is. Bijvoorbeeld resultaats- boven inspanningsverplichting, of doelrealisatie voor natte natuurgebieden boven die voor overige natuur. In een KRW-waterlichaam dat volledig of gedeeltelijk onderdeel uitmaakt van een Natura 2000 gebied geldt dat de watercondities die nodig zijn voor de Natura 2000 doelstellingen doorslaggevend zijn.
- Voor sommige doelen geldt dat het behalen van dat doel afhankelijk is van verschillende parameters. Bijvoorbeeld voor de KRW geldt dat per waterlichaam het halen van doelen afhangt van de toestand van meerdere stoffen, de mate van doorstromen van beken, van ecologische parameters, etc. In dergelijke gevallen wordt gekeken naar de parameters die doorslaggevend zijn voor het halen van het doel, de zogeheten 'ecologische sleutelfactoren'.
- Stel: het bereiken van een bepaalde ecologische toestand blijkt pas mogelijk te zijn nadat de chemische toestand verbeterd is. Op dat moment biedt het bij de toetsing van een voorgenomen activiteit weinig toegevoegde waarde om lokaal vergaande ecologische eisen te stellen aan die activiteit, die meteen effect moeten hebben. In zo'n situatie is het voorsorteren op een toekomstige

ecologische verbetering wel reëel. Activiteiten die een impact kunnen hebben op de 'ecologische sleutelfactoren' van een KRW-waterlichaam worden hierop beoordeeld.

- Daar waar een activiteit meerdere doelen uit het waterbeheerprogramma omvat, geldt dat de meest verstrekende doelstellingen doorslaggevend zijn. In gevallen waar deze doelstellingen onderling tegenstrijdig uitpakken, wordt gekeken of en op welke vlakken de meeste integrale verbetering mogelijk is in de lokale context van de activiteit.

Vergunningverlening

De wet- en regelgeving op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving is omvangrijk. Waterschappen zijn functionele besturen, wat betekent dat we een specifiek takenpakket hebben. Vergunningen en meldingen zijn verplicht gesteld omdat in die situaties een toets noodzakelijk is geacht, er is dus reeds een prioritering middels het wettelijk kader.

In kwantitatieve zin kan geen prioritering plaatsvinden, vergunningverlening is een vraag gestuurd proces waar we geen invloed op hebben. Een ingekomen vergunningaanvraag moet nu eenmaal binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.

Bij vergunningverlening vindt geen prioritering plaats op het niveau van diepgang van toetsing van de aanvraag. Alle aanvragen worden getoetst op alle relevante onderdelen.

Op basis van de gegevens van voorgaand jaar schatten we het aantal te verwachten vergunningsaanvragen en meldingen voor 2022, zie onderstaande tabel. In 2022 gaat de Omgevingswet in en nieuwe is de Waterschapverordening van kracht.

Totaal aantal vergunningen	Aantal
Aanvragen totaal	700
Meldingen	
Meldingen totaal	940
Watertoetsen	
Watertoetsen totaal	516
Adviezen	
Totaal	200

Toeziht en handhaving

Op basis van de verschillende wettelijke taken moet een groot aantal toezicht- en handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd. Op alles toezien, handhaven kan niet. Een verantwoorde prioritering is dus onmisbaar. Op deze manier wordt er naar gestreefd om zo effectief en efficiënt mogelijk te handhaven. De keuzes (prioriteiten) van VTH zijn tot stand gekomen op basis van de probleemanalyse en de omgevingsanalyse.

De probleemanalyse geeft inzicht in de risico's in het beheersgebied van het waterschap middels een risicoanalyse. De risicoanalyse hanteert: risico= kans X effect. De uitkomst van de risicoanalyse resulteert in een overzichtslijst ('matrix op thema') van bedrijven, situaties, activiteiten en bijbehorende risico's. Deze overzichtslijst is de basis voor de prioritering (en het risico gestuurd toezicht) van T&H. Op de volgende bladzijden is de prioriteitenlijst toegevoegd.

Prioriteitenlijst

(De domeinen met prioriteit 1)

Hoofddomein	Doelgroep	Gedraging
(proces)Industrie	vervaardiging van leer (F)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	Veehouderij	geen illegale lozingen
Watergangen	belemmeren van de onderhoudsstrook	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Eigen organisatie / andere overheden	Rioolwaterzuiveringsinstallaties	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Agrarisch	Glastuinbouw	geen illegale lozingen
Afval	Mestverwerking	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Agrarisch	Veehouderij	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval

(proces)Industrie	behandeling van oppervlakken van materialen (D)	geen illegale lozingen
Agrarisch	pot en containerteelt	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Afval	Mestverwerking	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Afval	afvalstoffen op- en overslag en bewerken(bewaarsorteerinrichtingen, puinbrekers, etc)	geen illegale lozingen
Watergangen	onttrekken aan oppervlaktewater	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	Bollenteelt	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Afval	afvalstoffen op- en overslag en bewerken(bewaarsorteerinrichtingen, puinbrekers, etc)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	glastuinbouw	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Eigen organisatie / andere overheden	lozingen vanuit overstorten en nooduitlaten (gemengde stelsels gemeenten en overstorten uit eigen gemalen)	geen illegale lozingen
Agrarisch	pot en containerteelt	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
(proces)Industrie	vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken(S + WM bedrijven met meetbeschikking)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Agrarisch	glastuinbouw	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Heffingen	meetbedrijven	geen illegale lozingen vanuit financieel oogpunt
Afval	mestverwerking	geen illegale lozingen
Afval	afvalstoffen op- en overslag en bewerken(bewaarsorteerinrichtingen, puinbrekers, etc)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
(proces)Industrie	vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken(S + WM bedrijven met meetbeschikking)	geen illegale lozingen
(proces)Industrie	vervaardiging van chemische producten en/of aardolieproducten(A+ E)(inclusief BRZO inrichtingen)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Heffingen	meetbedrijven	het doen van onjuiste aangifte
Heffingen	meetbedrijven	naleven voorschriften meetbeschikking
Keringen	regionale waterkering (stabiliteit aantasten)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
(proces)Industrie	op en overslag van chemische producten(inclusief BRZO inrichtingen)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
(proces)Industrie	vatenwasserijen en tank(auto)cleaningbedrijven(inclusief BRZO inrichtingen)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Keringen	geldend peil veranderen	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	pot en containerteelt	geen illegale lozingen
(proces)Industrie	vatenwasserijen en tank(auto)cleaningbedrijven(inclusief BRZO inrichtingen)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
(proces)Industrie	op en overslag van chemische producten(inclusief BRZO inrichtingen)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
(proces)Industrie	vervaardiging van chemische producten en/of aardolieproducten(A+ E)(inclusief BRZO inrichtingen)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Afval	composteerinrichtingen	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Afval	afvalverwerkingsbedrijven(inclusief verbrandingsinrichtingen)(inclusief BRZO inrichtingen)	Het op orde hebben van de bedrijfsvoering ter voorkoming van een ongewoon voorval
Agrarisch	boomteelt	geen illegale lozingen
Afval	composteerinrichtingen	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	akkerbouw	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Agrarisch	akkerbouw	geen illegale lozingen
Buiten inrichtingen	onttrekken van grondwater tbv bouwactiviteiten (vergunningsplichtig)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels
Afval	afvalverwerkingsbedrijven(inclusief verbrandingsinrichtingen)(inclusief BRZO inrichtingen)	geen illegale lozingen
(proces)Industrie	vatenwasserijen en tank(auto)cleaningbedrijven(inclusief BRZO inrichtingen)	geen illegale lozingen
Keringen	primaire waterkering (stabiliteit aantasten)	geen illegale lozingen
Watergangen	A-watgang (belemmeren aan- en afvoerfunctie / bergend vermogen)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene regels

Keringen	kade (stabiliteit aantasten)	voorkomen van een ongewoon voorval
Afval	afvalverwerkingsbedrijven(inclusief verbrandings- inrichtingen)(inclusief BRZO inrichtingen)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene re- gels
Keringen	primaire waterkering (stabiliteit aantasten)	voorkomen van een ongewoon voorval
Keringen	regionale waterkering (stabiliteit aantasten)	geen illegale lozingen
Keringen	primaire waterkering (stabiliteit aantasten)	naleven vergunningsvoorschriften/algemene re- gels
Keringen	regionale waterkering (stabiliteit aantasten)	voorkomen van een ongewoon voorval

Bijlage 2: Uitwerking strategieën

Preventiestrategie

Bij de bevordering van het naleefgedrag speelt de duidelijkheid, handhaafbaarheid van beleid en regels een grote rol. Niemand heeft immers behoefte aan onduidelijke regels: deze bevorderen niet het naleefgedrag. De toetsing op duidelijkheid en handhaafbaarheid is daarom een vast onderdeel van het beleid en de regelgeving.

Bekendheid met regels vormt de basis voor het naleven van regels. Het Waterschap Brabantse Delta heeft een verantwoordelijkheid in het bekend maken van wet en regelgeving en het geven van voorlichting. Het geven van voorlichting en communicatie van en over de toezichts- en handhavingstaken draagt bij aan de naleving.

Overtredingen voorkomen kan met de volgende instrumenten, die met maatwerk door VTH worden ingezet.

Voorlichting

Voorlichting richt zich op het vergroten van de bewustwording bij de doelgroep om de spontane naleving te vergroten of herhaling als gevolg van onbekendheid met regelgeving te voorkomen. Het resultaat zal zijn dat er uiteindelijk minder toezicht uitgeoefend hoeft te worden en dat er minder overtredingen worden aangetroffen.

Algemene bekendmakingen

Het is van belang dat de doelgroep op de hoogte is van de visie en doelen die we wensen te halen en welke regels we stellen. Ook helpt het om de prioriteiten en hoe VTH wordt ingezet te communiceren omdat door communicatie van de focuspunten het bewustzijn al wordt geprikkeld. Dit communiceren draagt bij aan een groter draagvlak voor naleving.

Voorlichting aan de doelgroep

Doel van specifieke voorlichting is het vergroten van kennis bij de doelgroep over de na te leven voorschriften en de implicaties van niet-naleving. De overheid informeert doelgroepen over relevante nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen die plaatsvinden in wetgeving.

Voorlichting tijdens controle

Tijdens toezicht wordt de gecontroleerde voorgelicht over regels en de bevindingen van de controle. Bij overtredingen worden deze in de handhavingsbrief toegelicht en uitgelegd welke maatregelen van de normadressaat worden verwacht om de overtredingen ongedaan te maken.

Naming en shaming

Bij de uitvoering van de handhaving kan op verschillende momenten actief de publiciteit worden gezocht. Door in communicatie de naam van de overtreder te noemen worden relevante doelgroepen geïnformeerd en de overtreder vol in het licht gezet. Dit instrument toepassen zal altijd met een bestuurlijke instemming plaats vinden en meestal als één van de laatste en zwaarste middelen rond een handhavingstraject.

Bij het toepassen van dit instrument wordt rekening gehouden met het effect op de overtreder in relatie tot het beoogde doel, het bevorderen van een beter naleefgedrag bij de overtreder of andere beïnvloedingen. De media-uiting dient correct te zijn. Hierbij wordt rekening gehouden te worden met de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens (voor natuurlijke personen). Het verdient de voorkeur de overtreder vooraf in kennis te stellen van de inhoud van de persberichten.

Vindt er ook een strafrechtelijke vervolging plaats dan wordt er pas gecommuniceerd na instemming van de betrokken Officier van Justitie.

Redenen voor het Waterschap om actief de publiciteit te zoeken, zijn:

- overbrengen van belangen en doelen om de beeldvorming en het kennisniveau van de buitenwereld over het Waterschap te beïnvloeden;
- beïnvloeding van de houding van de overtreder;
- gedragsbeïnvloeding in het algemeen;
- waarschuwen van burgers voor mogelijke schadelijke gevolgen;
- Aanpakken van recidivisten;
- Oog- en oorfunctie stimuleren.

Bereikbaarheid

Het Waterschap is 24x7 uur bereikbaar voor klachten- en meldingen. Ook geconstateerde onregelmatigheden of potentiële overtredingen kunnen gemeld worden. VTH zal die meldingen behandelen en zo nodig actie (laten) ondernemen. De oog- en oorfunctie van burgers stimuleert de spontane naleving en het bewustzijn rond water- en omgevingsbelangen.

Toezichtstrategie

Waterschap Brabantse Delta onderscheidt de volgende verschillende vormen van toezicht.

Tabel 1: toezichtvormen

Toezichtsvorm	Omschrijving
Periodiek toezicht	Ook wel 'routinematige bezoeken' genoemd. Volgens een vaste frequentie controleren van een inrichting of object.
Aspectcontrole	Controle op één of meerdere aspecten. Voorbeelden zijn controles naar aanleiding van klachten op het aspect waterverontreiniging
Integraal/gecoördineerd toezicht	Toezicht op meerdere typen regelgeving (bv. water én milieu), hetzij door één persoon, hetzij door meerdere personen gelijktijdig
Signaaltoezicht	Een veldmedewerker signaleert een mogelijke overtreding en geeft dit door aan de andere toezichthouder of een toezichthouder van het Waterschap signaleert bijvoorbeeld een verbouwing die mogelijk illegaal is, en geeft dit door aan het gemeentelijk en/of provinciaal bevoegd gezag.
Gewelcontrole	Alleen controle van de buitengevels met als doel vast te stellen of sprake is van een bedrijfswisseling, nieuwe bedrijven zich hebben gevestigd en of er bedrijven zijn vertrokken.
Gebiedscontrole	Een controle van alle objecten en/of inrichtingen in een gebied (vrije veld controle, milieuvluchten), op één of meerdere thema's (bv. opsporen lozingen of strijdig gebruik).
Surveillance	Bij surveillance ligt de aandacht op illegale activiteiten bijvoorbeeld illegaal lozen door schepen.
Administratieve controle	Toezicht op verplichte administratie of documentatie
Opleveringscontrole	Dit is een controle na afronding van een realisatie, vlak voor ingebruikname.
Hercontrole	Bij hercontroles wordt alleen gecontroleerd of overtredingen ongedaan zijn gemaakt, die bij de initiële controle zijn geconstateerd.
Zelftoezicht	Bedrijven motiveren zichzelf te controleren aan de hand van een door het waterschap verstrekte checklist. Het waterschap controleert dan nog steekproefsgewijs de bedrijven die een ingevulde checklist retourneren, naast de bedrijven die de checklist niet retourneren. Doel daarbij is om meer bewustwording bij bedrijven te creëren rond de regels die nageleefd moeten worden, en ze te belonen door minder toezicht.
Systeemgericht	Toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op interne organisatie rond de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf.

Routinematige controles

Er zijn verschillende toezichtvormen die routinematig toegepast kunnen worden. Onderstaand zijn de verschillende vormen van routinematig toezicht weergegeven

- Integrale controle
- Aspectcontrole
- Systeemgericht toezicht
- Gewelcontrole
- Gebiedscontrole
- Surveillance
- Administratieve controle

Incidentele controles

Incidentele bezoeken vinden onder andere plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, waarbij wordt bepaald of er sprake is van een overtreding. Aanleidingen voor incidentele controles zijn o.a. opleveringscontroles, handavings-verzoeken of hercontroles.

Eigen controlemaatregelen bedrijf

Van de inrichtingenhouder worden op sommige aspecten eigen controlemaatregelen verwacht waarop toezicht wordt uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn o.a. het milieujaarverslag en rapportage analyse-resultaten.

Frequentiematrix

De frequentie waarmee controles worden uitgevoerd is afhankelijk van een tweetal factoren, te weten: het risico en het naleefgedrag.

De risico's en het naleefgedrag vormen de basis voor de bepaling van de controlefrequentie. De controlefrequentie wordt bepaald met behulp van de frequentiematrix (figuur 2).

		Risico				
	Grootste I	β	β	β	α	α
	Groot II	γ	γ	β	α	α
	Gemiddeld II I	δ	δ	γ	β	β
	Laag I V	ϵ	ϵ	δ	γ	β
	Laagste V	ϵ	ϵ	δ	γ	β
		A	B	C	D	E
		Beste	Goed	Gemiddeld	Slecht	Slechtste
		Naleefgedrag				

De frequentie matrix is gebaseerd op het principe dat toezicht daar wordt ingezet waar dit effectief en efficiënt is. Dit punt is het kruispunt van het risico en het naleefgedrag in de frequentiematrix. De doelgroep is een van de frequentie categorieën (α t/m ϵ) ingedeeld. Dit naleefgedrag bepaalt mede de controlefrequentie / het feitelijke toezicht (de toezichtsdruk).

Controleverslag

Elk controlebezoek, ook als er geen overtredingen zijn geconstateerd, wordt geregistreerd. Controleverslagen kunnen onder de werking van de Wet Openbaarheid Bestuur en Wet open overheid vallen.

Gecoördineerd toezicht

Gecoördineerd toezicht heeft vooral betrekking op de afstemming, coördinatie en/of gezamenlijkheid van het toezicht en de handhaving door verschillende overheden. Doelen van gecoördineerd toezicht kunnen zijn:

- De toezichtlast bij de aanvragers zoveel mogelijk te beperken;
- Het toezicht en de handhaving efficiënter te organiseren;
- Tegenstrijdige interpretatie van regels en wijze van handhaven zoveel mogelijk te voorkomen.

Sanctiestrategie

Beoordeling overtreding: gelijkwaardige oplossing of legalisatie?

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden rond een overtredingssituatie. Vervolgens wordt bepaald welke sanctie in het specifieke geval passend is. Voorafgaand aan de vraag of de sanctiestrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, wordt eerst onderzocht of sprake is van een overtreding. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) bepaald welke interventie(s) wordt ingezet. Legalisatie van de overtreding sluit strafrechtelijk handhaven nimmer uit.

Gelijkwaardige oplossing

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding moet eerst worden bekeken of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Onder gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan:

“Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning algemeen voorschrift, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.”

Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning verleend had gekregen. Veelal gaat het ook om afwijkingen die minder cruciaal zijn of op zichzelf staand. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is.

In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de aanvraag/vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Ook bij de taakvelden waterkwaliteit/ waterveiligheid/ waterkwantiteit/ vaarwegbeheer/ heffingen/grondwaterbeheer blijkt de praktijk soms afwijkingen van ondergeschikte betekenis ten opzichte van de verleende vergunning wenselijk of noodzakelijk te maken. Deze afwijkingen van ondergeschikte betekenis worden door de toezichthouders dan ook niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dan, dat handhaven een middel is en geen doel op zich.

Legalisatieonderzoek

Na constatering van een overtreding wordt nagegaan of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er gehandhaafd gaat worden maar wel tot welk resultaat de handhavingsinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd of dat gedrag wordt bestraft. Voor het thema waterveiligheid en waterkwantiteit wordt aan de hand van de ‘Zwart-wit’ lijst door de toezichthouder zelf bepaald wanneer legalisatie wel of niet mogelijk is. Indien het een situatie betreft die niet op deze lijst voorkomt wordt het voorgelegd aan team vergunningen. Voor de overige thema’s geldt dat een legalisatie mogelijkheid, indien noodzakelijk, wordt voorgelegd aan Vergunningen.

Een legalisatieonderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Als een legalisatieonderzoek snel kan worden uitgevoerd dan wordt gewacht op de uitkomst daarvan, voordat er bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt.

Indien legalisatie mogelijk is krijgt de overtreder hiertoe de gelegenheid. Indien de overtreder hieraan geen gehoor geeft volgt pas bestuursrechtelijke handhaving. Er wordt dan aangeschreven op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een situatie moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heeft de overtreding namelijk (nog) niet op. Deze is pas opgeheven als de daadwerkelijk vergunning/ontheffing is verleend.

Passende sanctie

Door aan te sluiten op de LHS wordt ingezet op een passende sanctie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de LHS bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen interventies. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van sancties, op nationale schaal.

Stappenplan Sanctionering

Om te komen tot een passende sanctionering worden een vijftal stappen doorlopen. De stappen zijn hieronder uitgewerkt en zijn grotendeels ontleend aan de LHS. Daar waar wordt afgeweken wordt dit expliciet aangegeven.

Positionering bevindingen, stap 1

VTH bepaalt ten eerste in welk segment van figuur 3 hij de bevinding positioneert door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de overtreder kijkt VTH dus verder dan de bevinding op zich en neemt het gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als VTH niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De (mogelijke) gevolgen zijn

Aanzienlijk dreigend en/of onomkeerbaar	4				
Van belang	3				
Beperkt	2				
Vrijwel Nihil	1				
		A	B	C	D
		Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen - Onverschillig - reactief	Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen

	<u>Lichte segmenten.</u> Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	<u>Middensegmenten.</u> Bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	<u>Zware segmenten.</u> Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

VTH bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de sanctiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Bepalen verzwarende aspecten, stap 2

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de sanctiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

- Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
- Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
- Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
- Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
- Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
- Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
- Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, stap 3

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de sanctiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de sanctiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de sanctiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, worden apart door handhavingsinstantie, politie en OM beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de sanctiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.

- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Optreden met sanctiematrix, stap 4

De Landelijke Handhavingstrategie gaat uit van het in principe om zo licht mogelijk te starten met sanctioneren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere sancties als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de sanctiematrix (figuur 4) daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de sancties in het segment van deze sanctiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen sancties, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) sanctie(s) in de betreffende situatie passender is.

Waar in de matrix van figuur 4 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen het Waterschap en het OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 4 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke sancties om te overwegen, en ook de bestuurlijke strafbeschikking als strafrechtelijke sanctie.

Figuur 4: Landelijke Sanctiematrix, met aanvulling in cellen C1 en D1.

De (mogelijke)gevolgen zijn

Aanzienlijk Dreigend en/of onomekeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
		Beperkt	2	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht
	Vrijwel Nihil		1	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informere n	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informere n,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
		A	B	C	D	
		Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen - Onverschillig - Reactief	Calculerend - Bewust belem- merend en/of risico nemend	Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - Witwassen	
Gedrag van de overtreder						

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) sanctie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) sanctie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de sanctiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

Afwijking: Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

In afwijking op de Landelijk Handhavingstrategie hanteert het Waterschap Brabantse Delta bij calculerend gedrag en bewust structureel crimineel gedrag de mogelijkheid om een Last onder Dwangsom of last onder bestuursdwang toe te passen. Het Waterschap Brabantse Delta wijkt af in de cellen C1 en D1 (zie ook bovenstaande sanctiematrix).

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ heeft de Afdeling immers geoordeeld dat beleid, inhoudende dat tegen bepaalde overtredingen nooit zal worden opgetreden, niet aanvaardbaar is. Kijkend naar deze uitspraak betekent dit dat het aanspreken, informeren of waarschuwen van de overtreder niet onbeperkt door mag gaan en dat het bevoegd gezag over moet gaan tot daadwerkelijk handhaven

Vastlegging stap 5

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen het Waterschap Brabantse Delta geldende administratieprocedures en -systemen¹⁰, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Uitwisselen van informatie

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De Landelijke Handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en 'best practices' uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Handhaving tegen eigen organisatie of andere overheden

In overeenstemming met de visie van de Landelijke Handhavingstrategie dat er sprake moet zijn van een 'level playing field' voor alle burgers en bedrijven wordt voor de eigen inrichtingen en andere overheden in overeenstemming gehandeld met de beschreven sanctiestrategie.

Gedoogstrategie

Uitgangspunt van wetgeving is dat wettelijke bepalingen en daarop gebaseerde regelgeving worden nageleefd. Deze naleving kan zo nodig worden afgedwongen door gebruikmaking van de handhavingsinstrumenten (zoals bestuursdwang en dwangsom). In de praktijk kan het voorkomen dat het Waterschap afziet van het gebruik van de handhavingsmiddelen bij constatering van een overtreding van de regels of vooraf verklaart dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden niet zal worden opgetreden.

Gelet op het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden is er - formeel gezien - ruimte voor gedogen. Ofschoon gedogen als een ongewenste zaak wordt beschouwd, wordt het niet als onaanvaardbaar gekwalificeerd. Het is dan ook van belang een restrictief gedoogbeleid te formuleren op basis waarvan een zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden.

Bij het formuleren van onderstaand werkwijze is rekening gehouden met het landelijk beleidskader gedogen. Dit is vastgelegd in de brief van de Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991 (TK 1991-1992, nr 22 343) en de nota "Grenzen aan gedogen" (TK 1996-1997, nr 25 085).

Bij het gedoogbeleid komen drie aspecten aan de orde:

1. een zorgvuldige inhoudelijke afweging;
2. een zorgvuldige procedure;
3. aanvullende vereisten en vormvereisten

Zorgvuldige afweging

Ten aanzien van de vraag of gedogen in een concrete situatie aanvaardbaar is, worden de volgende uitgangspunten geformuleerd.

Te verwachten overtreding

Bij te verwachten overtredingen gaat het met name om (tijdelijke) lozingen of aanpassingen die - voordat de vergunning van kracht wordt - reeds op korte termijn een aanvang nemen. Indien de te late indiening van de vergunningsaanvraag niet aan de aanvrager is te wijten en ook aan de overige hieronder staande eisen is voldaan, zal een gedoogverklaring worden afgegeven.

Geconstateerde overtreding; legalisering is mogelijk

Indien bij een illegale situatie vergunningverlening of -wijziging achteraf (legalisering) aan de orde is, komt men in principe aan gedogen niet toe. Een uitzondering is de situatie dat de illegale toestand nog voortduurt tot het moment waarop de (nieuwe) vergunning onherroepelijk wordt. Indien strikte naleving van voorschriften in redelijkheid niet van de betrokkene kan worden verlangd wordt er een gedoogverklaring afgegeven voor de overgangsperiode. In dit geval noemt men de gedoogverklaring een gekwalificeerde gedoogverklaring of vooruitakkoord.

In de notitie van de ministers van VROM en V&W worden drie overgangssituaties onderscheiden:

- er wordt gewerkt zonder vergunning, omdat door omstandigheden die buiten de macht liggen van de vergunninghouder de (nieuwe) vergunning niet tijdig of niet aansluitend op de oude - geëxpireerde - vergunning kan worden verleend;
- er wordt wel gewerkt met een vergunning, maar dat blijkt niet de vereiste te zijn;
- er wordt gewerkt zonder vergunning maar de activiteiten vallen onder een reeds in werking getreden AMvB met overgangsbepalingen die de vergunningsplicht pas na verloop van tijd opheffen maar niet voorzien in een legalisering van de activiteiten gedurende de overgangsperiode.

In deze drie genoemde gevallen wordt in principe een gedoogverklaring afgegeven. De looptijd van deze beschikking is maximaal zes maanden. In bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

Geconstateerde overtreding; legalisering is niet mogelijk

Vergunningverlening achteraf is niet aan de orde indien vergunningverlening ongewenst, ondoelmatig of onmogelijk is. Vergunningverlening is:

- ongewenst indien er inhoudelijk strijd is met een milieu hygiënische norm (artikel 2.1 Waterwet);
- ongewenst indien er strijd is met het belang van een goede waterhuishouding (artikel 2.1 Waterwet);
- onmogelijk indien er een overmachtssituatie (zoals een tijdelijke storing) is;
- ondoelmatig indien het gaat om lozingen met een spoedeisend of tijdelijk karakter. Deze lozingsactiviteit moet overigens wel materieel in overeenstemming met geldende regelgeving kunnen worden gebracht;
- ondoelmatig indien het gaat om andere handelingen/activiteiten dan lozingen waarvoor een watervergunning nodig is met een spoedeisend of tijdelijk karakter. Deze handelingen/activiteiten moeten overigens wel materieel in overeenstemming met geldende regelgeving worden gebracht.

Indien legalisering niet aan de orde is, kan worden gekozen voor het handhavingstraject of kan er worden gedoogd. Vaak zal dit per geval moeten worden beoordeeld. Algemene regels zijn - afgezien van de hieronder staande - nauwelijks te geven.

Gedogen is onontkoombaar, indien

- er een rechterlijk verbod tot handhaving is uitgevaardigd;
- handhaving onredelijke gevolgen zou hebben (verbod van willekeur, bij constatering van een overtreding: conflicterende belangen dienen zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen);
- daadwerkelijke handhaving zou strijd opleveren met de overige beginselen van behoorlijk bestuur;
- overmachtssituaties: het handhaven van de wettelijke regels heeft ongewenste consequenties uit een oogpunt van (milieu)beheer (bijvoorbeeld een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf).

Gedogen is onwenselijk, indien de activiteit niet in overeenstemming kan worden gebracht met geldende regelgeving, ook wanneer deze overtreding van tijdelijke aard is.

Voor de overige gevallen dienen bij de afweging voor het al dan niet gedogen de volgende aspecten in ogenschouw te worden genomen:

- het aantal belanghebbenden;
- het waterhuishoudkundig belang;
- het milieubelang;
- de soort lozing, indien wordt geloosd;
- de politieke gevoeligheid van het geval.

Zorgvuldige procedure

De voorafgaande afweging voor het gedogen en de uiteindelijke vaststelling van de gedoogverklaring moeten zijn ingebed in een zorgvuldige besluitvormingsprocedure.

- Gaat de gedoogverklaring vooraf aan vergunningverlening (vooruitakkoord) dan dient de aanvraag voor de vergunning te zijn ingediend (de zgn. koppeling met de vergunningverleningsprocedure).

- Wanneer geconcludeerd wordt dat vergunningverlening ondoelmatig of zelfs onmogelijk is en de lozingsituatie materieel in overeenstemming met de geldende regelgeving kan worden gebracht kan het besluit om te gedogen worden genomen en behoeft er geen koppeling te worden aangebracht met de wettelijk voorgeschreven vergunningsverleningsprocedure. Dit laatste moet wel - gemotiveerd - worden aangegeven. Aan de belangen van de normadressaat en de belangen van derden dient bijzondere aandacht te worden geschonken.

In de gedoogverklaring wordt aangegeven dat voor eigen risico wordt gehandeld indien de overtreder de gedoogde activiteit start of voortzet. Dat risico is drieërlei:

- privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, toegebracht aan belangen van derden;
- privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, toegebracht aan de belangen van het waterschap;
- de situatie waarin een bedrijf op basis van de gedoogverklaring investeringen pleegt, die achteraf blijken verloren te gaan.
- De gedoogverklaring vermeldt voorts dat deze beschikking de strafbaarheid van de lozer wegens de overtreding niet opheft. De kans op strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie blijft daardoor bestaan.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat bestuursorganen handelen volgens de beleidsregels, tenzij de gevolgen van dat handelen voor één of meer belanghebbende vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Een afwijking van de strategie is dus mogelijk, maar dient beschreven en gemotiveerd te worden in het (digitale) dossier. Dit geldt voor:

- afwijkingen van de toezichtprotocollen (mate van diepgang van toezicht);
- afwijkingen van de sanctiestrategie (waaronder afwijking van het protocol dwangsombedragen en termijnen);
- afwijkingen van de gedoogstrategie, waaronder het volledig afzien van handhaving.

Organisatorische condities

Om de taken op gebied van toezicht en handhaving adequaat uit te voeren dient het Waterschap Brabantse Delta te voldoen aan een set aan organisatorische condities.

Functiescheiding

Het Waterschap Brabantse Delta hanteert functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau. De organisatie is wel zodanig ingericht dat tussen vergunningverlener en handhaver een goede communicatie (samenwerking) plaatsvindt over het waarom van de normen en verplichtingen in een vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder.

Het Waterschap Brabantse Delta wijkt af van kwaliteitscriteria betreffende het scheiden op persoonsniveau van planmatige controle en hercontrole (inclusief juridische vervolging). Binnen het Waterschap Brabantse Delta voert de toezichthouder van planmatige controle ook de hercontrole uit en de controle aangaande juridische opvolging (bijvoorbeeld dwangsomcontrole). De jurist stelt het besluit aangaande juridische opvolging (bijvoorbeeld dwangsom) op. Borging van onafhankelijkheid en objectiviteit vindt plaats door collegiale toetsen van juristen. De scheiding tussen planmatige controle en hercontrole, en juridische opvolging is uitgewerkt in het opleggers processen.

Roulatieregeling

In het kader van de kwaliteitscriteria worden randvoorwaarden gesteld ten aanzien van de verhouding toezichthouder versus bedrijf.

Eenzijds is het met het oog op een zakelijke afhandeling van de handhaving van belang voor zowel het bedrijf als ook voor het waterschap om te zorgen voor toezichthouders met voldoende kennis van het bedrijfsproces. Voor de handhavers die gebiedsgericht werken is het bovendien noodzakelijk om gebiedskennis op te doen.

Anderzijds verdient het de voorkeur om toezichthouders niet langdurig aan een vaste bedrijvenbestand te koppelen om belangenverstrengeling of subjectieve behandeling van overtredingen te voorkomen.

Teneinde tegemoet te komen wordt de volgende roulatieregeling gehanteerd:

- De roulatiefrequentie is minimaal 0,25. Dit betekent dat bedrijven minimaal om de 4 jaar aan een andere toezichthouder worden toegewezen. Dit zal worden gemonitord door middel van het "Vergunningen en handavings informatiesysteem2".
- Roulatie vindt als volgt plaats: Er zijn meerdere toezichthouders van gelijk niveau. Deze zullen op basis van uitvoeringsplannen, die ten grondslag liggen aan de jaarplannen Toezicht en Repressieve Handhaving periodiek aan andere bedrijven/objecten worden gekoppeld.

Strafrechtelijke aansturing BOA's

De afdeling handhaving van het Waterschap Brabantse Delta beschikt over handhavers die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn. Deze handhavers zijn in eerste instantie handhavers ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving door het waterschap.

Het BOA-schap betekent dat deze medewerkers van het Waterschap daarnaast ook een relatie hebben met het Openbaar Ministerie (OM). Als BOA zijn zij bij een overtreding zelfstandig in staat het strafrechtelijke handhavingsspoor in te zetten, met andere woorden: ze zijn niet afhankelijk van de komst van de politie om bij een strafbaar feit het strafrecht in te zetten. Indien zij een proces verbaal opmaken als BOA staan zij vanaf dat moment en voor die zaak onder aansturing van de Officier van Justitie (OvJ) voor hun handelen.

De keuze van het waterschap om BOA's in dienst te hebben is een pragmatische keuze. Op het gebied van de handhaving van de Waterwet doen zich situaties voor waarbij de bestuursrechtelijke handhaving onvoldoende effect heeft of niet mogelijk is. Deze overtredingen vereisen een gedegen en gespecialiseerde kennis van de regelgeving, maar hebben bij de politie in het algemeen een lage prioriteit. Ook ontbreekt het bij de (basis)politie in het algemeen aan de benodigde kennis.

Door zelf buitengewone opsporingsambtenaren in dienst te hebben kan in dergelijke gevallen het strafrecht worden ingezet zonder tussenkomst van de politie. Ook in die gevallen waar de komst van de politie niet kan worden afgewacht (heterdaad of andere aan tijd gebonden zaken) kan het strafrechtelijk spoor op deze wijze toch worden gestart.

De aansturing van de BOA's is opgenomen in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

Tijdens de periodieke overleggen met OM en handhavingpartners wordt de handhaving regionaal afgestemd. Dit geldt tevens voor het strafrechtelijke handhavingsspoor.

De processen verbaal die door de BOA's van het waterschap worden ingezonden zullen, voordat toezending aan de OvJ plaatsvindt, op kwaliteit (volledigheid, compleetheid, juistheid) worden getoetst door een collega BOA. De leidinggevende is mede verantwoordelijk voor de kwaliteitstoets van de processen verbaal. Vervolgens worden de processen verbaal naar het OM gestuurd.

Bereikbaarheidsregeling, surveillance

Buiten kantoortijd is de bereikbaarheid van de toezichthouders van de betreffende teams gegarandeerd door de directe beschikbaarheid van toezichthouders. Deze zijn telefonisch bereikbaar of door middel van een mobiele telefoon oproepbaar indien zij niet op kantoor aanwezig zijn.

Buiten kantoortijd hebben burgers de mogelijkheid om 24 uur per dag incidenten of acute klachten te melden via de telefoon of internet. Hiervoor heeft het waterschap een wacht- en piketdienst ingesteld. In het Calamiteitenplan Brabantse Delta, is een overzicht van wacht- en piketdiensten opgenomen, onder meer voor milieucalamiteiten.

Daarnaast voert het waterschap buiten kantoortijden toezicht uit. Dit zijn meestal onaangekondigde (gebiedsgerichte)controles of bedrijfscontroles.

Onafhankelijk en integer

Een toezichthouder en handhaver moet op een onafhankelijke en integere wijze een controle uitvoeren. Een deel van de borging hiervoor vindt plaats middels de roulatieregeling. De roulatieregeling draagt er zorg voor dat toezichthouders en handhavers niet in een belangenverstrengeling komen door ze regelmatig te rouleren. Naast het roulatiesysteem hanteert het Waterschap Brabantse Delta de 'gedragscode integriteit' om belangenverstrengeling te borgen.