

Handhavingsbeleid onder de Omgevingswet 2024

Soepel waar het kan en een gepaste interventie daar waar nodig



Samenvatting

Het document dat voor u ligt bevat een gezamenlijk beeld van de Noordoostelijke waterschappen van de gevolgen van de Omgevingswet op het handhavingsbeleid. Deze samenwerking draagt bij aan het "stroomlijnen" van het handhavingsbeleid in de praktijk binnen Noord-Oost Nederland. Hiermee zorgen we voor een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven en inwoners!

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

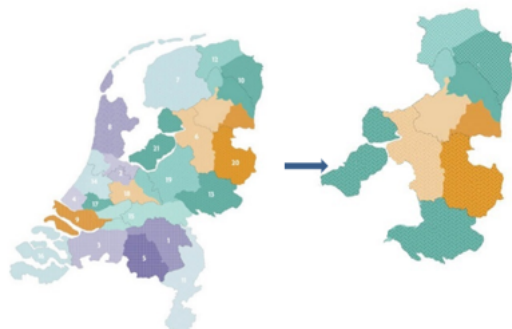
We houden rekening met de Omgevingswet waarbij het initiatief en het samenwerken centraal staan. We realiseren ons dat wij onze missie niet alleen op eigen kracht kunnen bereiken. Daarom zoeken we de verbinding en samenwerking met gemeenten, provincies, het Rijk, Omgevingsdiensten, bedrijven, belangenorganisaties en gebruikers van ons beheersgebied. Door samen te werken blijven we in contact met de samenleving. Wanneer we bij het toezicht strijdige zaken constateren treden we handhavend op. Voor het bepalen van de uiteindelijke handhavingsactie gebruiken we de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO).

Komende 5 a 10 jaar kan van kunstmatige intelligentie worden verwacht dat ongewenste veranderingen in het beheergebied met behulp van luchtfoto's en algoritmen eenvoudiger worden opgespoord. De verwachting is dat in de beginperiode daardoor meer handhavend optreden nodig is. En mogelijk verschuift daardoor het karakter van het werk van toezichthouder meer naar handhaver. Wanneer er voldoende over deze nieuwe wijze van toezicht bij verschillende doelgroepen gecommuniceerd wordt, heeft het ook een preventieve uitstraling. Ook dit kan zijn weerslag hebben op de werkzaamheden van de handhaver die daardoor meer in de rol van voorlichter terecht komt. Dit sluit aan bij dat de Omgevingswet in verder gaande mate verlangt in het VTH-proces een adviserende rol in te nemen.

Kortom er staat ons een boeiende tijd te wachten waarin veel gaat veranderen en de handhaving gaat meebewegen. In de praktijk betekent dit: soepel waar het kan en een passende interventie waar nodig!

Deelnemende waterschappen

De beheergebieden van de waterschappen Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's omvatten de provincies Groningen, Drenthe, Overijssel, Flevoland, Overijssel en een deel van Gelderland (Liemers/Achterhoek/gedeelte van Arnhem en Veluwezoom). Het gebied omvat het noordelijk- en het oostelijk deel van het deelstroomgebied Rijn-Oost en het stroomgebied Eems. Deze handhavingsbeleidsnota spitst zich toe op het beheersgebied van Waterschap Rijn en IJssel en wijkt in detail af van de nota's die zijn opgemaakt door de andere samenwerkende waterschappen.



Figuur 1. Gebied deelnemende waterschappen

Leeswijzer

Dit beleidsdocument bestaat uit vijf hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1 geeft de aanleiding voor het opstellen van dit handhavingsbeleid en het doel van toezicht en handhaving weer. Ook geeft dit hoofdstuk een beeld van de veranderingen voor handhaving door de Omgevingswet.
- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de handhavingsbeleidscyclus, prioritering en programmering van toezicht en handhaving.
- Het derde hoofdstuk beschrijft de wijze van toezicht, handhaving en de nalevingstrategie. Aangegeven is welke strategie gevolgd wordt bij het houden van toezicht en handhaving. De uitwerking daarvan bestaat uit een specificatie van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
- In het vierde en laatste hoofdstuk wordt de samenwerking met handhavingspartners besproken.

1. Achtergrond en aanleiding

1.1 Aanleiding

Het operationele waterbeheer vindt plaats op het niveau van (deel)stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied waarbinnen al het overtollige oppervlaktewater naar hetzelfde afvoersysteem (zoals een rivier) stroomt. Nederland is verdeeld in vier stroomgebieden; de Maas, Schelde, Rijn en Eems. Zowel binnen als tussen de stroomgebieden wordt door de waterschappen samengewerkt op het terrein van Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (VTH). De komst van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 en het voldoen aan de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer) is aanleiding voor de afzonderlijke waterschappen om hun bestaande handhavingsbeleidsplannen te actualiseren. Door hierin samen op te trekken vindt afstemming van beleid en uniformiteit binnen het toezichts- en handhavingsdomein regionaal voor Noord-Oost Nederland plaats.

Deze nota beschrijft het beleid van zes waterschappen ten aanzien van haar toezichts- en handhavings-taken. De opzet en grote delen van dit beleidsstuk zijn inhoudelijk voor alle waterschappen gelijk. In bepaalde stukken beschrijft echter ieder waterschap haar eigen maatwerk. Ook hierbij is getracht dit zo uniform mogelijk te doen. Omdat het ene waterschap het andere niet is, spelen daardoor factoren zoals onder andere demografie, ecologie en cultuur een rol. Hierdoor maken we, per waterschap, andere keuzes.

Binnen het stroomgebied van Rijn-Oost bestond tussen de vijf waterschappen Rijn en IJssel, Vechtstromen, Zuiderzeeland, Drents Overijsselse Delta en Vallei en Veluwe al een intensieve samenwerking voor Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (VTH) in shared services (Waterkracht). Dit heeft in 2016/2017 al geresulteerd in een gezamenlijk handhavingsbeleid. Eind 2020 is een intentieovereenkomst tussen de omgevingsdiensten en waterschappen (m.u.v. Zuiderzeeland en Vallei en Veluwe) voor de VTH-taken in Noordoost Nederland getekend. Daarmee is de samenwerking uitgebreid naar

het stroomgebied Eems. Naast de noordelijke omgevingsdiensten zijn de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's aangesloten. Eén van de gezamenlijke projecten vanuit de intentieverklaring voor de waterschappen is het project 'Handhavingsstrategie onder de Omgevingswet' met als resultaat dit beleidsdocument.

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

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoording. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft.

1.2 Missie en visie

Het waterschap heeft de wettelijke taak om de hoofdlijnen van het beleid en beheer vast te leggen in een waterbeheerprogramma. Het waterbeheerprogramma is een belangrijk instrument, waarmee het waterschap aangeeft welke beleidsdoelen het nastreeft, welke inspanningen het pleegt om dat beleid te realiseren en welke financiële middelen daarmee gemoeid zijn. Voor de periode 2022-2027 hebben de afzonderlijke waterschappen in hun eigen waterbeheerprogramma's invulling gegeven aan hun ambities, de ontwikkelingen en opgaven in hun beheergebied. Onderstaande missie en visie beschrijft in hoofdlijnen de rode draad voor de VTH-taken van de waterschappen.

Missie waterschap en VTH-taken

We staan voor het water in ons gebied: veilig, schoon en genoeg. Elke dag zorgen we dat onze dijken, sloten, beken en rivieren en zuiveren en verwerken we het afvalwater. We doen dit in een afwisselend en leefbaar landschap met landerijen, natuur, dorpen en steden. Hierdoor kan iedereen blijven genieten van het water in de omgeving waar ze wonen, werken en ontspannen. Ons waterschap is vakmanschap. Vanuit dit vakmanschap zorgen we door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving dat activiteiten van derden geen nadelig effect hebben op de missie en doelstellingen van het waterschap en haar beleidspartners.

Visie waterschap en VTH-taken

De wereld om ons heen verandert snel. Ons waterbeheer blijven we hierop aanpassen. We gebruiken onze kennis en ervaring voor onze basistaken en om uitdagingen, zoals klimaatverandering en duurzaamheid, aan te gaan. We zijn een betrouwbare partner en werken samen met andere partijen aan een veilige en gezonde leefomgeving. Ons werk doen we vanuit noaberschap. Met trots en liefde voor het gebied en met de blik op de toekomst.

Kernwaarden bij ons werk zijn:

1. Vakmanschap
2. Toekomstgericht
3. Naoberschap
4. Anpakken

Meer dan in eerdere waterbeheerprogramma's is er aandacht voor klimaatverandering en maatschappelijke thema's zoals het Klimaatakkoord, duurzaamheid, energietransitie en biodiversiteit. Ook kansen als de digitale transformatie en de circulaire economie krijgen meer aandacht. In het waterbeheerprogramma van Rijn en IJssel zijn de algemene doelstellingen om schoon water, voldoende water en veiligheid aangevuld met een viertal nieuwe hoofdthema's: Veilig gebied, Klimaat robuust gebied, Gezonde leefomgeving en Circulaire economie en energietransitie.

De visie brengen we in de praktijk door de beschikbare instrumenten doelgericht in te zetten. Het gaat onder andere om: dagelijks beheer en onderhoud, vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring, crisisbeheersing en communicatie. Ook bij het inzetten van deze instrumenten streven we naar het verbinden van onze wateropgaven met opgaven van onze partners vanuit de één-overheids-gedachte.

We houden rekening met de Omgevingswet waarbij het initiatief centraal staat. Dit betekent een andere manier van denken. We gaan van "het mag niet, tenzij er een vergunning voor is verleend of het past binnen de algemene regels" naar "het mag, mits rekening wordt gehouden met de randvoorwaarden". Dit wordt ook wel omschreven als we gaan van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Wanneer we dan toch bij het toezicht zaken constateren die in strijd zijn met de regelgeving of de vergunningsvoorwaarden treden

we vanuit deze gedachte handhavend op. Voor het bepalen van de uiteindelijke handhavingsactie gebruiken we de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO). Op deze manier wordt uniform opgetreden en (het vermoeden van) willekeur zoveel mogelijk teruggedrongen.

Daarnaast zetten we nog meer in op communicatie. Bewustwording wordt bereikt door op bedrijfsniveau het gesprek aan te gaan. Maar ook door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan doelgroepgerichte beurzen. Preventie is bij toezicht en handhaving een steeds belangrijker element aan het worden. De rol van de toezichthouder verandert hierdoor deels van handhaver naar voorlichter en teamspeler.

Kortgezegd staat ons een boeiende tijd te wachten waarin veel gaat veranderen. De handhaving zal hierin meebewegen. Dit betekent in de praktijk: soepel waar het kan en gepaste actie daar waar nodig!

1.3 Bundeling van regelgeving onder de Omgevingswet

In de Omgevingswet worden wet- en regelgeving (waaronder o.a. de Waterwet en Wet milieubeheer) voor de leefomgeving gebundeld en gemoderniseerd. Daarmee heeft de Omgevingswet impact op de inhoud van het werk en met name de werkwijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze wet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Naast een vergunningplicht zijn voor veel activiteiten regels gesteld in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Ook zijn er activiteiten die niet onder het BAL vallen, maar onder het Omgevingsplan of onder de Waterschapsverordening.

In hoofdstuk 2 van de Omgevingswet is geregeld welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor een activiteit. De wet kent een bevoegdheidstoedeling voor wateractiviteiten en andere activiteiten dan wateractiviteiten. In de meest voorkomende gevallen blijft het waterschap bevoegd gezag voor de wateractiviteiten. Uitzondering hierop zijn activiteiten op rijkswater en grote grondwateractiviteiten.

De geldende regelgeving kan via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) worden geraadpleegd. Voor de handhavers is het DSO een belangrijke bron voor het raadplegen van die regels. Dat vraagt van hen een andere manier van werken.

Deregulering

In de lijn van de Omgevingswet zijn de afgelopen jaren zijn steeds meer activiteiten onder de werkingssfeer van algemene regels gebracht. Vanuit deze gedachte is ook de Waterschapsverordening opgesteld. Ook de volgende jaren blijven wij kijken of er verdere stappen in de deregulering kunnen worden gezet. Deregulering heeft het doel om de administratieve lasten voor inwoners, overheden (incl. het waterschap) en bedrijven te verlichten. Door de algemene regels zal de nadruk komen te liggen op toezicht en handhaving, doordat we minder aan de voorkant met vergunningen gaan regelen en meer aan de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners, bedrijven en overheden overlaten. De ontwikkeling is dat er meer onder de meldplicht valt.

Een element dat wel nieuw is onder de Omgevingswet, is de mogelijkheid tot handhaven bij 'niet melden'. Daarnaast hoeven veel activiteiten niet meer te worden gemeld en zijn 'toestemmingsvrij'. Aan de melding wordt met de Omgevingswet een zwaardere eis gesteld: als niet gemeld wordt, mag de activiteit niet starten. Dat maakt direct handhaven mogelijk.

Zorgplicht

De algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (artikel 1.9) is alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplichten uit het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) zijn zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijk handhaafbaar.

Het doel van de Omgevingswet is dat de Waterschapsverordening meer dan de Keur een "levend" document wordt. Op het moment dat handhavers in het veld constateren dat Algemene regels niet voldoen en het wellicht nodig is om de zorgplicht concreet in te vullen, is het goed dat de Waterschapsverordening wordt aangepast. Het met enige regelmaat aanpassen van de verordening moet een 1, 2, 3'tje van Vergunningverlening en Handhaving, Beleid en Juridische Zaken worden.

Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De Omgevingswet bevat op het gebied van toezicht en handhaving geen grote materiële wijzigingen bij de inzet van de handhavinginstrumenten. De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is geactualiseerd voor de Omgevingswet (LHSO) en blijft gewoon van kracht. De LHSO wijkt nagenoeg niet af van de huidige LHS. In de LHSO is wel de aansluiting met de Omgevingswet gelegd, bepaalde termen zijn aangepast en de optie tot het opleggen van een bestuurlijke boete is toegevoegd. Daarnaast is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht beter beschreven en geborgd (zie verder paragraaf 3.1.4).

1.4 Taakstelling vanuit wettelijk kader

Op grond van wet- en regelgeving zijn het waterschap een aantal taken toebedeeld. Deze wet- en regelgeving zorgt ook voor de legitimatie voor het waterschap om haar taken uit te voeren. Voorheen lagen deze bevoegdheden verspreid over een groot aantal wetten. In de Omgevingswet zijn een deel van deze 'oude' wetten overgenomen. De vindplaats van de bevoegdheden tot toezicht en handhaving is als volgt:

- Artikel 18.2 van de Omgevingswet geeft aan dat de beheerder tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving.
- Artikel 9.1 van de Regeling gewasbescherming en biociden geeft aan dat ambtenaren van de waterschappen belast zijn met het toezicht op de (watergerelateerde) bepalingen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).
- Artikel 3 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Waterschappen 2009 geeft aan dat ambtenaren van waterschappen, die zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten op het gebied van milieu en welzijn.
- In hoofdstuk 5, van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staan een aantal rechten en plichten met betrekking tot handhaving in algemene zin en voor degenen die door het waterschap zijn aangewezen als toezichthouder.
- In het Omgevingsbesluit (paragraaf 13.2.2 Strategische programmatische uitvoering en handhaving) ligt vast op welke wijze de kwaliteit van de VTH-taken moet worden geborgd voor alle organisaties die hiertoe bevoegd zijn. De kwaliteitscriteria moeten door het waterschap zelf worden vastgelegd en dat gebeurt door het vaststellen van deze beleidsnota.

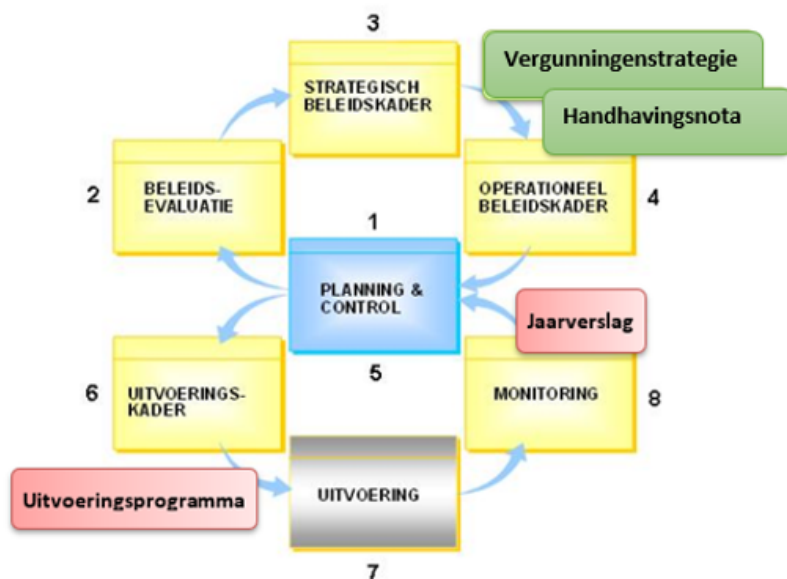
2. Prioriteiten en programmering

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

2.1 Beleidscyclus 'BIG-8'

Het handhavingsbeleid wordt vormgegeven volgens de 'BIG-8'systematiek. De 'BIG-8' beleidscyclus geeft inzicht in het cyclische gedachtegoed van de wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria voor toezicht- en handhavingsbeleid. De strekking van deze beleidsnota heeft betrekking op het bovenste deel van de cyclus, het zogenaamde strategisch en tactische deel. Het gaat om de prioriteitenstelling, risicoanalyse, de meetbare doelen, hoe invulling wordt gegeven aan het handhavingsuitvoeringsplan (HUP) en de evaluatie daarvan.

Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) is de jaarlijkse uitwerking in een handhavingsuitvoeringsplan (HUP) en de evaluatie daarvan, het jaarverslag.



Figuur 2: De 'big- eight'

Beleidscyclus (stappen 1-4)

Afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen van wetgeving wordt vergunnings- en handhavingsbeleid aangepast of geactualiseerd.

Uitvoeringscyclus (jaarlijks, stappen 5-8)

In het jaarverslag worden aan het eind van het jaar de resultaten van vergunningverlening, toezicht en handhaving geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt bij het opstellen van het nieuwe uitvoeringsprogramma.

Bovenstaande sluit aan bij de kwaliteitseisen uit paragraaf 18.3.2 van de Omgevingswet en paragraaf 13.2.2. van het Omgevingsbesluit (strategische en programmatische uitvoering en handhaving). Deze kwaliteitseisen zijn verder uitgewerkt in de procescriteria van de Wet VTH en de door de waterbeheerders gezamenlijk zelf opgestelde procescriteria (daarover meer in bijlage 1).

Om te toetsen of voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbeterslag nodig is, hebben de waterschappen een zelfevaluatietool ontwikkeld. De komende jaren wordt door zelfevaluatie opnieuw beoordeeld of de uitvoering van de VTH-taken voldoet aan de veranderingen onder de Omgevingswet. Punt van verbetering is de verbinding tussen handhaving en beleid om de uitvoeringscyclus beter aan te laten sluiten bij de beleidscyclus. Het toezicht wordt hierdoor efficiënter ingestoken. Er wordt meer onderbouwd vanuit het risico, waarbij eenduidiger wordt gehandeld bij overtredingen. Ook vindt vanuit (nalevings)feiten bijsturing van het uitvoeringsprogramma plaatsvindt.

2.2 Handhavingsdoelen

2.2.1 Handhavingsdoelen

De inzet van toezicht en van andere instrumenten is gericht op het bereiken van een goede naleving (naleefgedrag) van wet- en regelgeving. Dit draagt bij aan:

- het in stand houden van een veilige leefomgeving,
- een goede omgevingskwaliteit,
- het waarborgen van intrinsieke waarde van de natuur, en
- op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Dit sluit aan bij de primaire doelen uit het waterbeheerprogramma in een veranderende en steeds complexer wordende omgeving. Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsinstanties zijn onderling afgestemd), risico-gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving van wetten en regels).

In welke mate de inspanningen van de inzet van alle instrumenten (communicatie tot en met handhaving) een bijdrage leveren aan de primaire doelen wordt met het naleefgedrag niet gemeten. Het stellen van de juiste indicatoren is essentieel voor het monitoren van de voortgang. Wanneer een set van indicatoren onvolledig of onjuist is, kan de realisatie van de doelen en daarmee het effect op het beleid niet inzichtelijk worden gemaakt. Het naleefgedrag is een indicator in hoeverre wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd en kan indicatief aangeven waar meer of minder aandacht is gewenst. Het naleefgedrag wordt in een percentage uitgedrukt.

2.2.2 Doelen 'schoon water'

De doelen voor thema 'schoon en water' zijn:

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

Input voor het handhavingsprogramma aanvullend op de prioritering

Jaarlijks is er een overzicht waar in ons gebied normoverschrijdingen voorkomen en welke stoffen deze normoverschrijdingen veroorzaken met het oog op de KRW. Daarmee verkrijgen we inzicht in welke mate in de oppervlaktewaterlichamen voldaan wordt aan de chemische toestand (stikstof en fosfor). Voor de ecologische toestand wordt biomonitoring uitgevoerd. Dit betekent:

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

De uitkomsten van deze metingen worden meegenomen in de prioritering van de handhaving. Daarbij ligt de nadruk op het terugbrengen van structurele overschrijdingen van de norm naar een incidentele overschrijding en kan de inzet van toezicht gebiedsgericht worden ingestoken.

In de tabel hierna staat de doelstelling per activiteit beschreven.

| Doelstelling per activiteit | |
|--|--|
| Directe en Indirecte lozingen | Lozingen rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk of op de riolering mogen de goede werking van de RWZI's en de kwaliteit van het oppervlaktewater niet nadelig beïnvloeden. |
| RWZI's | Lozingen mogen de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater niet nadelig beïnvloeden. |
| Seveso inrichtingen (voorheen BRZO) | Onvoorziene lozingen bij deze risicobedrijven zoveel mogelijk voorkomen. |
| Lozingen oppervlaktewater | Het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater. |
| Agrarische lozingen | Het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater door het voorkomen van lozingen met gewasbeschermingsmiddelen en eutrofiërende stoffen. |
| IBA's | Voorkomen dat onvoldoende gezuiverd huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd. |
| Vaarwegen | Voorkomen dat ongezuiverde lozingen op oppervlaktewater plaatsvinden vanuit de scheep- en recreatievaart. |
| Waterbodem | Voorkomen dat als gevolg van het toepassen van verontreinigde grond de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt verslechterd. |

2.2.3 Doelen 'voldoende water'

De doelen voor het thema 'voldoende water' zijn:

- In normale omstandigheden werken aan doeltreffend en doelmatig waterbeheer gericht op optimaal functiegebruik.
- In droge omstandigheden droogteschade zo lang mogelijk voorkomen.
- In natte omstandigheden wateroverlast en schade zoveel mogelijk voorkomen.

Input voor het handhavingsprogramma aanvullend op de prioritering

De gebruikers van het water in het gebied worden gestimuleerd om efficiënter met water om te gaan en waterbesparende maatregelen te nemen. Onttrekkingen van grondwater en oppervlaktewater worden in de Waterschapsverordening duidelijk gereguleerd.

In de tabel hierna staat de doelstelling per activiteit beschreven.

| Doelstelling per activiteit | |
|--------------------------------------|---|
| Ingrepen in het watersysteem | Met toezicht voorkomen dat door ingrepen in het watersysteem het onderhoud van de watergangen en de afvoer en berging voldoende gewaarborgd blijft. |
| Grondwateronttrekkingen | Door toezicht nadelige gevolgen voor de omgeving voorkomen. |
| Oppervlaktewateronttrekkingen | Tegengaan van verdroging en zorgen voor een eerlijke verdeling van water. |

2.2.4 Doelen 'veiligheid'

De doelen voor het thema 'veiligheid' zijn uitgewerkt in drie lagen:

1. Waterkeringen
 - Voorkomen van overstromingen door instandhouding en verbetering van primaire en regionale keringen en kunstwerken (dijken, sluisen, etc.) overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau.
 - Voorkomen van wateroverlast vanuit het regionale systeem door middel van verbetering en instandhouding van overige keringen. De overige keringen zijn onderdeel van het regionale watersysteem. Het beleid voor dit onderdeel valt onder thema voldoende water.
2. Ruimtelijke inrichting
 - Het beperken van de gevolgen van overstromingen en wateroverlast.
 - Het vergroten van het bewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, overheid en bedrijven bij wateroverlast en overstromingen.
3. Crisisbeheersing

- Een effectieve crisisorganisatie voor beheersing van crisissituaties (zowel voor de thema's schoon water, voldoende water en veiligheid).
- Het vergroten van bewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, overheid en bedrijven bij het uitoefenen van recreatieve activiteiten op het water inclusief de regelgeving voor het vaarwegbeheer.

Input voor het handhavingsprogramma aanvullend op de prioritering

Vooralsnog zijn er geen andere indicatoren voor het thema veiligheid dan de indicator naleefgedrag. In de komende periode onderzoeken we of en welke indicatoren opgesteld kunnen worden voor het thema veiligheid, met als doel de kwaliteit van de waterkeringen in stand te houden of te verbeteren en de veiligheid op het water te garanderen. Voor de primaire waterkering wordt hierbij aangesloten bij het Kader Zorgplicht Primaire Waterkering, waarbij de wettelijke veiligheidsnormen (faalkans) centraal staat.

In de tabel hierna staat de doelstelling per activiteit beschreven:

| Doelstelling per activiteit | |
|--|---|
| Ingrepen op en nabij de waterkering | Door toezicht voorkomen dat ingrepen op en nabij de waterkering de stabiliteit van de waterkering negatief beïnvloeden, schade aan percelen (vastgoed en gewas) ontstaat en de veiligheid voor inwoners voldoende waarborgt is. |
| Vaarwegen | Doorvaart en veiligheid op en langs vaarwegen handhaven. |

2.2.5 Meetbare doelen voor toezicht

Naast de algemeen geldende doelstellingen voor schoon water, voldoende water en veiligheid zijn er nog specifieke doelen die voortkomen uit het Omgevingsbesluit (paragraaf 13.2.2 Strategische programmatische uitvoering en handhaving), de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer en de LHSO waarover het bevoegd gezag verantwoording aflegt. Deze doelen volgen rechtstreeks uit de rol van bevoegd gezag en de wens om die rol op rechtmatige en transparante wijze uit te voeren.

Naleefgedrag

Het naleefgedrag is een indicator in hoeverre de wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd. Het naleefgedrag is een indicator afgeleid van de primaire doelen. In welke mate de inspanningen van het gebruik van de instrumenten communicatie tot en met handhaving een bijdrage leveren aan de doelen voor de thema's schoon en voldoende water en veiligheid wordt met het naleefgedrag niet gemeten. Wel wordt aan de hand van de controles en het resultaat daarvan per kalenderjaar het naleefgedrag bepaald. Het streven is hierbij een naleefgedrag van 80% bij de eerste controle. Een naleefgedrag onder dit percentage is onwenselijk maar is wel de indicator om bij te sturen op de sectoren waar het naleefgedrag laag is. Het volgende kalenderjaar kan dan meer gestuurd worden op deze sectoren door bijvoorbeeld meer toezicht of inzet van communicatie. Het naleefgedrag is onderdeel van het stellen van de prioriteiten voor het daaropvolgende uitvoeringsjaar.

LHSO (zie ook paragraaf 3.1.4)

De landelijke Handhavingsstrategie Omgevings (LHSO) is leidend bij alle handhavingsacties. De norm is dat van alle overtredingen de LHSO-beoordeling wordt geregistreerd bij de controle in het zaakstelsel.

Afhandelen controlebezoeken en uitvoeren hercontrole

Handhavingsbrieven worden tijdig verstuurd. De norm is dat 80% van de brieven binnen 10 werkdagen na controle zijn verstuurd. Alleen bij de afhandeling van controles waarbij monsternamen van het afvalwater heeft plaatsgevonden kan in verband met analyse gemotiveerd afgeweken worden van deze norm. Daarnaast is de norm dat 80% van de hercontroles binnen 10 werkdagen na gestelde hersteltermijn is uitgevoerd.

Projecten

Voor nieuwe, kortdurende, onderwerpen kan voor het planningsjaar een project worden uitgevoerd. Vooraf worden het doel en de acties vastgelegd met een einddatum waarop het de intentie is het project af te ronden. Het project wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma (HUP).

2.3 Prioritering

De capaciteit voor toezicht en handhaving is altijd (te) beperkt. Er moeten keuzes worden gemaakt waar en hoe we onze handhavers willen inzetten met het oog op de te behalen doelen. Het prioriteren heeft als doel om de handhavingsinspanning te relateren aan het risico voor 'schoon water', 'voldoende water' en voor 'veiligheid'. De prioriteiten vormen samen met de doelstellingen de basis voor het uitvoeringsprogramma (HUP).

In bijlage 2 is een risicomatrix (Besturingsmodel) opgenomen dat we gebruiken bij het stellen van de prioriteiten bij de uitvoering van de handhavingstaak over de verschillende taakvelden. In de risicomatrix zijn doelstellingen per beleidsthema 'schoon water', 'voldoende water' en voor 'veiligheid' doorvertaald naar indicatoren die effect kunnen hebben op het behalen van de doelstellingen. Naast de resultaten van controles en het naleefgedrag (ervaringscijfers) is een doorvertaling van de zogenaamde Tafel van 11 (bijlage 3) in de risicomatrix opgenomen. De Tafel van 11 is door het Ministerie van Justitie ontwikkeld en is een opsomming van elementen die van belang zijn voor naleving van regels.

De basis van de matrix is in de jaren 90 ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in opdracht van de Stuurgroep Handhaven op niveau. De methode is ontwikkeld ten behoeve van handhaving, maar is ook geschikt voor het stellen van prioriteiten bij vergunningverlening. De matrix is vanaf 2016 al de basis voor het stellen van prioriteiten bij toezicht bij het waterschap. In 2022 is de matrix doorontwikkeld waarbij ook vergunningverlening is geïntegreerd.

Wat de matrix wel en niet doet

Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt, is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van keuzes. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuzes. Bovendien is niet getracht de matrix zo te maken dat het systeem steeds rekening houdt met alle wensen. De matrix geeft evenmin aan wat moet worden gehandhaafd of hoe vergunningen moeten worden verleend. De matrix geeft echter wel inzicht in de aspecten met de grootste risico's en kan daarom helpen om de juiste prioriteiten te stellen.

Risico

In de risico-matrix is gewerkt met de formule:

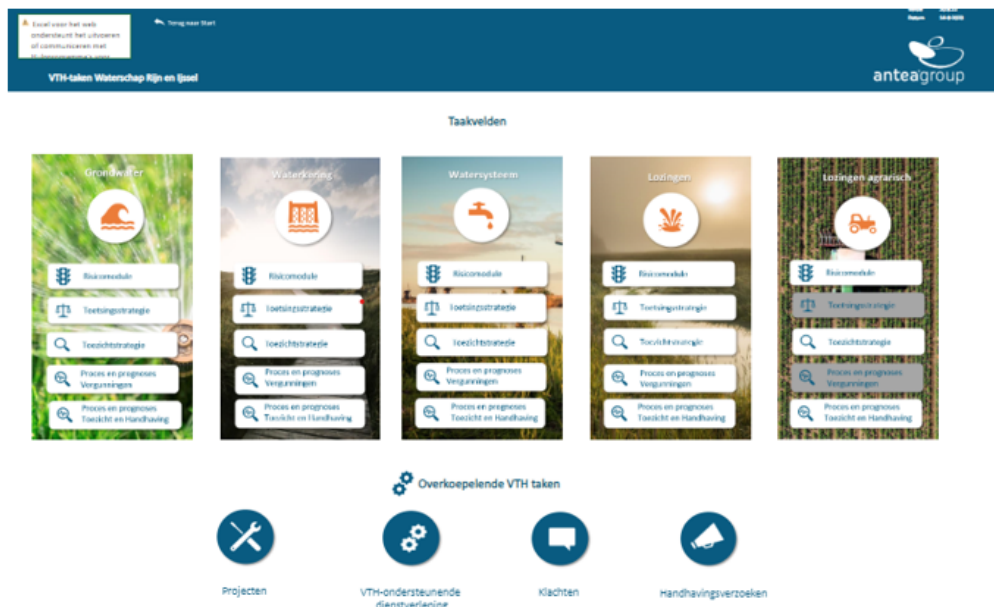
risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen;

$$R = Ne * K.$$

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Hoe het negatief effect, de kans en de wegingsfactoren vervolgens in de matrix zijn opgenomen is in de bijlage 2 beschreven.

Prioritering

Naast de risicomatrix bevat het Besturingsmodel ook de prioritering, toetsings- en toezichtstrategieën en proces- en prognosemodules. Nadat de risicoanalyse is ingevuld zijn de taakvelden en doelgroepen uit de risicoanalyse gekwantificeerd. De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het thema of doelgroepen. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt in principe ook de toezicht- en handavingsinspanning af. Dit betekent dat per bedrijf/object of groep van bedrijven/objecten, een afweging wordt gemaakt waarop de capaciteit wordt ingezet. Het is echter mogelijk dat er thema's zijn waar de beschermde belangen (oftewel mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding) groot zijn, terwijl de kans op overtreding klein is. Deze thema's scoren hooguit een gemiddeld risico. Maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op het spel staan groot zijn. In alle berekende prioriteitsklassen worden controles uitgevoerd. In het Besturingsmodel worden de risico's gekoppeld aan taken en prognoses. De risico's worden doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit ten opzichte van de beschikbare capaciteit. In bijlage 2 is de werking van het Besturingsmodel verder uitgewerkt.

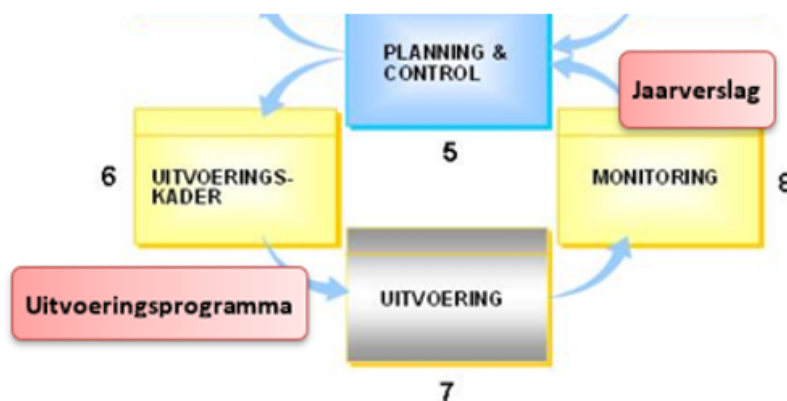


Figuur 3: voorblad Besturingsmodel AnteaGroup

2.4 Vertaling naar Jaarcyclus

De strekking van voorgaande paragrafen in deze nota hebben betrekking op het bovenste deel van de BIG-8 cyclus, het zogenaamde strategisch/tactische deel. Het onderste deel van de cyclus (de operationele cyclus) wordt in deze paragraaf beschreven. Uitzondering hierop is het onderwerp "Evaluatie". Deze wordt zowel in de onderste als de bovenste cyclus uitgevoerd.

Met het opstellen van een uitvoeringsprogramma, het uitvoeren van een evaluatie (opstellen jaarverslag) en het doorvoeren van verbetermaatregelen is het handhavingbeleid volledig en vormt dit een aangesloten cyclus.



Figuur 4: onderste deel van de BIG-8 cyclus

2.4.1. Uitvoeringsprogramma

Het uitvoeringsprogramma heeft een centrale plaats in de BIG-8. Het uitvoeringsprogramma verbindt de strategische cyclus met de operationele cyclus. Het uitvoeringsprogramma (oftewel handhaving-uitvoeringsprogramma HUP) is de programmatische uitkomst hoe de prioriteiten en doelen tot uiting komen door toepassing van de risicoanalyse. In de naleefstrategie is vastgelegd welke instrumenten ingezet worden bij het bevorderen van het naleefgedrag en het behalen van de primaire doelstellingen. Het uitvoeringsprogramma bevat hiervan een uitwerking in tijd en middelen van één kalenderjaar. Het college van D&H stelt het uitvoeringsprogramma vast en wordt geïnformeerd over de voortgang en evaluatie in het jaarverslag.

De Noordelijke- en de Rijn Oost waterschappen (Noorderzijlvest, Hunze en Aas, Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen, Rijn en IJssel en Zuiderzeeland) hebben vanaf 2015 besloten een eenduidig format te gebruiken voor het uitvoeringsprogramma.

2.4.2. Werkwijze en uitvoering

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

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

Ook buiten kantoor tijden kunnen burgers melding doen van incidenten of acute klachten. Hiervoor zijn de waterschappen 24 uur per dag bereikbaar via een speciaal telefoonnummer en is een 24-uurs beschikbaarheidsdienst ingericht.

2.4.3. Monitoring

De monitoring van het handhavingsproces is geborgd in de werkprocessen. Na het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt wekelijks in de weekstart gekeken naar de geplande controles/taken en hoever het met de voortgang van de uitvoering daarvan staat. Wanneer er afwijkingen ten opzichte van de planning zijn, dan wordt periodiek bijgestuurd. Bij grote afwijkingen moeten keuzes gemaakt worden in de nog uit te voeren taken.

Monitoring is dus noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen worden bereikt. Voor het proces van monitoren zijn indicatoren nodig. Een indicator is een meetbaar fenomeen (meestal een getal) dat een signalerende functie heeft. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan wordt daarover in het jaarverslag gerapporteerd. Voor een goed werkend beleidssysteem is het van belang dat gegevens worden geregistreerd. De relatie tussen de gekozen methodiek en de handhavingsdoelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (meetbaar) moeten zijn.

Meetbare indicatoren

Er zijn indicatoren om de voortgang te monitoren voor wat betreft het bereiken van doelstellingen voor 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en voor 'veilig leven met water'. Daarnaast zijn er nog specifieke indicatoren voortkomend uit het Omgevingsbesluit. Voor de werkzaamheden van toezicht en handhaving gebruiken we de volgende indicatoren voor de monitoring:

- het aantal geplande en uitgevoerde (her)controles;
- de geconstateerde overtredingen;
- naleefgedrag;
- bestuursrechtelijk optreden;
- strafrechtelijk optreden;
- het aantal klachten en calamiteiten.

Aanvullend stellen de Kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer dat het bevoegd gezag verantwoording aflegt over de volgende zaken:

- aantal producten per categorie en tijdsbesteding;
- mate waarin toezicht- en sanctiestrategie is toegepast;
- realisatie bezoekfrequenties;
- tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) van de (her)controle;
- tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) versturen controleverslag en brief;
- evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus.

2.4.4 Jaarverslag

Gedurende het jaar wordt er aan de hand van vooraf afgesproken indicatoren gemonitord en indien nodig bijgestuurd. Aan het eind van het jaar wordt een jaarverslag opgesteld en voorgelegd aan het college van D&H. Hierin wordt de realisatie van het uitvoeringsprogramma geëvalueerd. De bevindingen van het jaarverslag worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma van het volgende jaar. Met het opstellen van het programma, het uitvoeren van een evaluatie (middels een jaarverslag) en het doorvoeren van verbetermaatregelen is de 'plan-do-act' cyclus compleet.

De evaluatiemomenten in de jaarlijkse en meerjaarlijkse cyclus leveren nieuwe inzichten op. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van mutaties en de dynamiek in het handhavingsbeleid.

| Mutatie/dynamiek | Bijwerken | Frequentie |
|---|--------------------|-----------------------------------|
| Nieuwe meldingen en vergunningen en opgeven objecten | Registratiesysteem | Continu |
| Informatie over het naleefgedrag (resultaten) | Risicomethodiek | Eenmaal per jaar |
| Informatie over effecten (inschatting in Risicomethodiek) | Risicomethodiek | Eenmaal per jaar |
| Berekenen nieuwe prioriteiten | Risicomethodiek | Eenmaal per jaar |
| Bijstellen handhavingsdoelen | Handhavingsbeleid | Eenmaal per 4 jaar (indien nodig) |
| Monitoren uren toezicht & handhaving | Tijdschrijfsysteem | Continu |
| Programma toezicht & handhaving | Jaarplan (HUP) | Eenmaal per jaar |
| Evaluatie programma toezicht & handhaving | Jaarverslag | Eenmaal per jaar |

Naast het opstellen van een jaarverslag wordt ook jaarlijks de enquête van de Unie van Waterschappen (UvW) ingevuld. De UvW aggregereert de gegevens van alle waterschappen, waarna de minister en de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de milieuhandhaving.

2.4.5 Interbestuurlijk toezicht

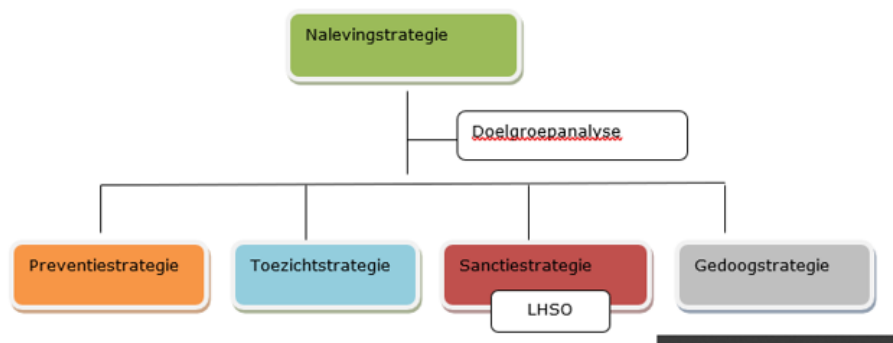
Het interbestuurlijk toezicht (IBT) is de toezichtstaak die de provincie heeft ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken door de waterschappen. Tussen de provincies Gelderland en Overijssel is afgesproken dat de provincie Gelderland deze rol vervuld voor ons waterschap. Interbestuurlijk toezicht houden bestaat voor handhaving uit het beoordelen of de uitvoering daarvan voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Ieder jaar worden het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma ter beoordeling verzonden naar de provincie. Zij beoordeelt of voor dat jaar aan de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving wordt voldaan. In uitzonderlijke gevallen kan dit leiden tot het plegen van interventies. Met andere woorden: het IBT ziet toe of op een correcte wijze invulling wordt gegeven aan het programmatische werken volgens de BIG-8 systematiek.

3 Strategie

3.1 Nalevingsstrategie

Handhaven is geen doel op zich maar een middel om te zorgen dat iedereen zich aan de regels houdt. Dit draagt uiteindelijk bij aan de doelen van het waterschap 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en voor 'veilig leven met water'. Dat is waarom er meer aandacht wordt besteed aan de achterliggende oorzaken van het niet naleven. Verschillende doelgroepen hebben verschillende benaderingen nodig om het gewenste gedrag te bewerkstelligen. Hoe dit wordt gedaan wordt vastgelegd in een nalevingstrategie met een preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie (zie figuur 5). De nalevingstrategie geeft invulling aan het operationeel beleidskader, de tweede stap van de strategische cyclus van de BIG-8. De nalevingstrategie is bedoeld om gedrag te beïnvloeden en het naleefgedrag van wet- en regelgeving te verhogen.

De Kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer verplichten deze strategieën vast te leggen in een beleidsnota. De strategieën zijn vertaald naar werkinstructies en protocollen.



figuur 5: Nalevingstrategie

3.1.1 Doelgroepanalyse

Met een doelgroepanalyse wordt inzicht verkregen in de motieven van doelgroepen om voorschriften wel of niet na te leven. Inzicht in de reden(en) van niet-naleving is van belang om het (de) meest geschikte instrument(en) in te zetten, om daarmee de naleving te bevorderen.

De “Tafel van elf” is hierbij een hulpmiddel bij de doelgroep-analyse en is onderdeel bij het stellen van prioriteiten met behulp van de risicomatrix (Besturingsmodel). Zie ook paragraaf 2.3 en bijlage 3. De “Tafel van elf” is een opsomming van elementen die van belang zijn voor de naleving van regels. Naast het gebruik maken van de “Tafel van elf” bij het stellen van prioriteiten kan deze ook gebruikt worden bij de opzet van een toezichtsplan of voor een (projectmatige) aanpak van een doelgroep.

3.1.2 Preventiestrategie

Voordat we starten met toezicht (en indien nodig daarna handhaven) proberen we al van tevoren activiteiten in goede banen te leiden. De instrumenten die worden ingezet om te voorkomen dat overtredingen worden begaan zijn instrumenten die vallen onder de Preventiestrategie. Deze instrumenten zijn:

1. communiceren
2. adviseren
3. faciliteren en/of ontmoedigen

Communiceren

De kern van communicatie is de ontvanger bewust te maken of de houding en het gedrag van de ontvanger te beïnvloeden. Daar waar mogelijk, wordt gekozen voor de communicatiestrategie dialogiseren.

Voorbeelden van communicatie in het kader van het preventie en toezicht zijn:

- nieuwsbrieven;
- voorlichtingsbijeenkomsten;
- doelgroepgerichte informatievoorziening.

Tijdens het toezicht houden wordt ook met de doelgroepen gesproken en wordt uiteraard informatie verstrekt.

Bij alle instrumenten die worden toegepast is communicatie belangrijk. Om het (de) juiste communicatiemiddel(en) in te kunnen zetten, wordt eerst bepaald:

Wat is de doelgroep?

Wat is het doel?

Wat is de boodschap?

Welke strategie wordt gekozen?

Adviseren

Onder adviseren valt het geven van aandacht en raad aan mensen met als doel om reeds aanwezig gewenst gedrag en/of een positieve houding te ondersteunen. Advies dient er toe om kennis en vaardigheden over te dragen op een ander.

Advies kan worden ingezet om te voldoen aan de regels. Veelal vindt advisering plaats tijdens het toezicht houden, maar kan ook plaatsvinden via communicatie met grotere groepen.

Faciliteren en/of ontmoedigen

Faciliteren betekent het met behulp van financiële middelen aantrekkelijker maken van het gewenste gedrag. De tegenhanger hiervan is het ontmoedigen. Dit instrument focust juist op het onaantrekkelijk maken van ongewenst gedrag. Het opleggen van een heffing is een voorbeeld van ontmoedigen.

Faciliteren kan ook door samen met een doelgroep onderzoek te doen naar mogelijkheden om de regels na te leven. Daarmee overlappen de instrumenten adviseren en faciliteren elkaar.

Omgevingswet en de preventiestrategie

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

3.1.3 Toezichtstrategie

Toezicht kan worden omschreven als 'alle handelingen van toezichthouders gericht op het verzamelen van gegevens voor de naleving van wettelijke voorschriften en de oordeelsvorming over die naleving'. Toezicht heeft een preventief karakter en is gericht op het voorkomen van overtredingen. Handhaving is gericht op het beëindigen en beëindigd houden van overtredingen. Deze naleving van wet- en regelgeving binnen het gebied kan met verschillende handhavingsinstrumenten worden bewerkstelligd. Deze worden beschreven in paragraaf 3.5 de Sanctiestrategie.

Voor het uitvoeren van toezicht zijn diverse instrumenten beschikbaar. Eén van de meest voorkomende instrumenten is het op locatie uitvoeren van een controle. Bij het uitvoeren van een controle kunnen verschillende methoden worden onderscheiden die een andere focus hebben. Elke methode vraagt om een andere inspanning zowel van de gecontroleerde als van de toezichthouder.

De volgende methoden van toezicht worden nader beschreven:

- Surveilleren
- Routinematig
- Administratief
- Projectmatig
- Op basis van signalen of een melding
- Oplevering
- Schouw (Keur)

Een verdere uitwerking van bovengenoemde methoden van toezicht is hieronder beschreven.

Surveilleren

Surveilleren is het periodiek observeren van de staat van het watersysteem en waterkeringen en/of het visueel waarnemen van activiteiten die doelen van het waterschap (zie paragraaf 2.2) negatief beïnvloeden. Dit instrument wordt regelmatig toegepast op agrarische activiteiten zoals de teeltvrije zone op de percelen en het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen. Maar ook bij droogte en of regionaal aan een onttrekkingsverbod voor beregening wordt gehouden.

De surveilleren gebeurt niet alleen vanaf de grond. Regelmatig wordt boven het beheersgebied van het waterschap gevlogen ter ondersteuning van de surveillance op de grond. Andere aandachtspunten zijn: illegale lozingen, toepassing van bouwstoffen, afvaldumpingen, etc.

Routinematig (controle en/of monstername)

Voor de routinematige controles worden drie typen controles onderscheiden: bemonsteringen, controlebezoeken en administratieve controles. De hercontroles zijn specifiek gericht op (een) eerder geconstateerde overtredingen. Het routinematige toezicht vindt planmatig plaats, namelijk op basis van het uitvoeringsprogramma dat is vastgesteld op grond van de risicoanalyse en de vastgestelde controlefrequentie voor de verschillende lozingen en objecten.

Ter controle van de lozingseisen worden afvalwatermonsters genomen. De monsters worden geanalyseerd door Aqualysis. Dit laboratorium is geaccrediteerd (L230) en werkt conform AS2000 waar dit vereist is. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van bemonstering en analyse gewaarborgd.

Administratief

De administratieve controle is onder andere de controle op verplichte meet- en registratiegegevens die bedrijven moeten bijhouden en vervolgens moeten toezenden. Het opsturen van sanerings- dan wel onderzoeksplannen is een andere vorm van administratieve controle. Niet nakomen van de inzendplicht is een overtreding en daaruit volgt een op zichzelf staand handhavingstraject. De analysegegevens worden getoetst aan de parameters zoals deze in de vergunning of het besluit zijn opgenomen. Deze

vorm van controle vindt op het kantoor van het waterschap plaats en is voor de vergunninghouder een vrij onzichtbare controle.

De Uitvoeringsorganisatie glastuinbouw (UO) rapportages en de European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR) van de bedrijven vallen eveneens onder de administratieve controles. Ook deze rapportages kunnen aanleiding zijn voor het uitvoeren van een uitgebreide controle of bijvoorbeeld een quickscan.

Bij tekortkomingen of overschrijdingen wordt het bedrijf geïnformeerd. Het bedrijf moet maatregelen treffen, gericht op het ongedaan maken van de overtreding.

Gebruik van door het bedrijf aangeleverde analyseresultaten

De meetverplichting voor een bedrijf is een manier om een bedrijf zich bewust te maken en houden of het voldoet aan de gestelde lozingsnormen. Het bemonsteren en analyseren moet plaatsvinden op de voorgeschreven werkwijze uit de vergunning. Deze werkwijze is voorgeschreven in gestandaardiseerde (NEN) methodieken voor monsternamen en analyse.

De gestandaardiseerde monsternamen en analyse door geaccrediteerde en gecertificeerde bedrijven maakt het mogelijk om gebruik te maken van de cijfers die worden opgestuurd door bedrijven. Bij overschrijdingen wordt het bedrijf aangeschreven overeenkomstig de handhavingstrategie. Voordat echter wordt overgegaan tot het opstellen van een (vooraankondiging) last onder dwangsom of bestuursdwang moet het waterschap altijd ook zelf het afvalwater (laten) bemonsteren en analyseren.

Projectmatig

Een reden om toezichtsactiviteiten op een projectmatige wijze aan te pakken is bijvoorbeeld als activiteiten binnen een groep bedrijven binnen een bepaalde termijn moeten zijn verricht en/of voor het einde van een bepaalde termijn moeten zijn gecontroleerd. De frequentie van toezicht kan mede invulling krijgen door het uitvoeren van projecten per doelgroep.

Op basis van signalen of een melding

Bedrijven kunnen worden bezocht naar aanleiding van meldingen van het bedrijf of door derden (onder andere door klachten van burgers of constatering van andere overheden), ongevallen en/of incidenten. Tevens vinden bezoeken plaats naar aanleiding van klachten op de rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Deze Ad hoc controles zijn niet nauwkeurig in te plannen, maar er moet meestal wel als gevolg van bijzondere omstandigheden aandacht aan worden besteed. Bij de capaciteitsplanning in het uitvoeringsprogramma wordt hiermee rekening gehouden.

De voor toezicht en handhaving relevante meldingen, zowel binnen als buiten kantooruren, worden opgepakt door de wachtdienstmedewerker of toezichthouder. Indien sprake is van een overtreding, dan kunnen meldingen leiden tot handhavingsacties.

Oplevering

Een opleveringscontrole is een bezoek dat de toezichthouder samen met de vergunningverlener bij een bedrijf kan afleggen als er een nieuw verleende vergunning of beschikking met maatwerkvoorschriften onherroepelijk is geworden.

Schouw

Dit is de controle van alle voor de Schouw aangewezen wateren en waterkeringen. In enkel dagen worden deze objecten waarvan de onderhoudsplicht ligt bij derden gecontroleerd op bijvoorbeeld het maaien van de slootbodem en -taluds. Bij het waterschap wordt niet formeel geschouwd.

Innovatieve technieken

Naast de hierboven weergegeven methoden van toezicht gaat het werk van de toezichthouder de komende 5 à 10 jaar veranderen door innovatie. De traditionele methoden van toezicht worden in steeds grotere mate ondersteund door allerlei innovatieve technieken. De verwachting is dat door gebruik maken van deze technieken jaarlijks meer overtredingen worden opgespoord. Mogelijk verandert daarmee het karakter van het werk van de handhaver. Het toezicht zal voor een belangrijk deel geautomatiseerd en achter het bureau worden verricht. Wat er mogelijk toe leidt dat meer tijd wordt besteed aan bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Voorbeelden van innovatieve technieken zijn **Environmental DNA analyse** en **Passive sampling**. Hierbij kunnen bronnen van ongewenste en illegale lozingen worden opgespoord. Daarnaast zijn Drones in staat om haarscherp beelden en ook bijvoorbeeld warmte te registreren ter ondersteuning aan het toezicht in het veld. De toezichthouders beschikken inmiddels over een drone waarbij deze wordt ingezet op moeilijke bereikbare plaatsen.

In het project [NL Veranderdetectie](#) werken de waterschappen samen met STOWA, het Waterschapshuis en een aantal andere partijen aan effectiever en efficiënter toezicht in het veld door gebruik te maken van hoge resolutie satelliet- en luchtfoto's in combinatie met kunstmatige intelligentie (AI).

3.1.4 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is geactualiseerd voor de Omgevingswet (LHSO) en blijft van kracht. In de LHSO is aangegeven dat handhavingsinstanties een beginselplicht tot handhaven hebben. "Handhavend optreden" is eerlijk vanuit het oogpunt van een gelijke behandeling. Maar ook tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

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

Op basis van de sanctiestrategie kunnen na constatering van een overtreding verschillende interventies worden ingezet. In de LHSO zijn de volgende interventies benoemd:

Bestuurlijk herstellend

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

Als er maatregelen moeten worden genomen om een overtreding op te heffen, dan moet de overtreder hiervoor tijd worden gegund, de zogenaamde hersteltermijn. Overtredingen zijn er echter in alle soorten en maten. Een standaard hersteltermijn is dan ook niet mogelijk. Als algemene stelregel streven we ernaar dat overtreding zo snel mogelijk beëindigd moeten zijn. En dus om een zo kort mogelijke begunstigingstermijn vragen. Deze termijn moet wel redelijk zijn voor zowel de overtreder als het waterschap als handhavende organisatie.

Voor het vaststellen van de hoogte van de last onder dwangsom wordt gebruik gemaakt van de Leidraad "Handhavingsacties en begunstigingstermijnen".

Bestuursrecht bestraffend

- Bestuurlijke boete
- Intrekken vergunning
- Tijdelijk stilleggen

Strafrecht

- Bestuurlijke strafbeschikking fysieke leefomgevingsfeiten (BSBIf)
- Proces-verbaal (PV)

Voor de inhoud van de LHSO en een beschrijving per bovengenoemde interventie wordt verwezen naar bijlage 4. Voor het hanteren van de LHSO wordt wel eerst legalisatie van de overtreding in overweging genomen.

3.1.5 Optreden tegen overheden en eigen organisatie

Handhaving op overtredingen door andere overheden en de eigen organisatie vraagt om een specifieke aanpak. In de benadering van lozingen en activiteiten die worden uitgevoerd door andere overheden en de eigen organisatie wordt geen onderscheid gemaakt met lozingen en activiteiten die worden uitgevoerd door derden. In het traject dat onder de toezichtstrategie valt is er geen verschil. Zodra er overtredingen worden geconstateerd wordt bekeken welke interventies uit de sanctiestrategie worden toegepast.

Optreden tegen eigen organisatie en tegen andere overheden heeft betrekking op het toepassen van instrumenten uit de sanctiestrategie.

Voor bestuursrechtelijk optreden wordt een onderscheid gemaakt in optreden tegen andere overheden en de eigen organisatie. Bij strafrechtelijk optreden wordt dit onderscheid niet gemaakt.

Bestuursrechtelijk optreden tegen andere overheden

Bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen van andere overheden wordt op gelijke wijze gedaan als tegen overtredingen van andere derden.

Bestuursrechtelijk optreden tegen eigen organisatie

Bestuursrechtelijk optreden op overtredingen van het waterschap geldt voor de volgende lozingen en/of activiteiten:

- Lozingen uit rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- Lozingen en activiteiten waarvoor een Vergunning Eigen Dienst (VED) is verleend;
- Activiteiten waarvoor een Projectbesluit is opgesteld;
- Activiteiten waarvoor algemene regels of beleidsregels gelden uit de Waterschapsverordening of Besluit Activiteiten leefomgeving (BAL);
- Werken in het kader van het Besluit Bodemkwaliteit;
- Grondwateronttrekkingen en -lozingen waarvoor algemene regels of beleidsregels gelden uit de Waterschapsverordening of Besluit Activiteiten leefomgeving (BAL).

De waterschappen passen op de eigen inrichtingen of activiteiten geen bestuursrechtelijke handhaving toe. Wel wordt de LHSO gevolgd. Dit houdt in dat bij een constatering van een overtreding op een eigen inrichting of activiteit, afhankelijk van de omstandigheden, het volgende wordt ondernomen:

- a. Een gesprek met betrokkenen met een verzoek tot naleving en hersteltermijn. Dit gesprek wordt vastgelegd in een verslag of in een interne brief dat wordt ondertekend overeenkomstig het mandaatbesluit.
- b. Een interne brief met een inspanningsverplichting tot beëindiging van de overtreding, ondertekend overeenkomstig het mandaatbesluit.
- c. Een inspanningsverplichting tot beëindiging van de overtreding, uitgevaardigd door het college van D&H.

Strafrechtelijk optreden tegen eigen organisaties

Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving kan een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van een ander waterschap binnen de Waterkracht waterschappen geconsulteerd worden. Deze BOA zal, in plaats van de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van het waterschap, optreden tegen de overtreding(en). Belangrijkste reden hiervoor is om geen twijfel te laten ontstaan over de objectiviteit van het opsporingsonderzoek. Daarnaast voorkomt deze werkwijze een loyaliteitsconflict voor de betreffende toezichthouder (lees: ambtenaar). In het geval het strafrechtelijk optreden niet wordt ingevuld door een BOA van een ander waterschap kan alsnog Politie worden gevraagd strafrechtelijk op te treden.

3.2 Gedoogstrategie

Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waardoor gedogen aan de orde kan zijn. Landelijk is een gedoogstrategie vastgesteld waarin staat wanneer gedogen aanvaardbaar is. Op grond van dit gedoogbeleid is het gedogen in bijzondere situaties mogelijk, te weten overgangs- en/of overmachtssituaties. Daarnaast kan in gevallen met een zwaarwegend belang afgezien worden van handhavend optreden. Uit jurisprudentie komt de regel:

'Gedogen kan alleen worden aanvaard indien, na zorgvuldige afweging, de belangen van de gedoogde of derden meer zwaarwegend zijn dan het belang dat met de handhaving van de norm is gemoeid.'

Verder zijn in de landelijke gedoogstrategie procedurele eisen en inhoudelijke randvoorwaarden vastgelegd. Voorwaarden voor gedogen zijn:

- Er is sprake van een overgangs- of overmachtssituatie;
- Gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren;
- Het gedogen wordt gebonden aan voorwaarden;
- Belanghebbenden worden betrokken (hoorplicht art. 4.7 en 4.8 AWB);
- Er is afstemming tussen bestuur, OM en politie; en
- Indien gedogen plaatsvindt voorafgaande aan vergunningverlening, dient een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend. Er dient altijd een termijn aan de gedoogbeschikking te zijn gesteld.

Binnenkomende gedoogverzoeken en -beslissingen worden beoordeeld volgens vastgesteld gedoogbeleid. Bij het vaststellen van de Nota Integraal Watertoezicht 2017 heeft het waterschap zich geconformeerd aan de landelijke gedoogstrategie. Wanneer, onder welke omstandigheden gedoogd kan worden en hoe het gedogen wordt ingezet is uiteengezet in bijlage 5 "Wanneer gedogen".

4 Samenwerking

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

De Omgevingswet vraagt om samenwerking tussen alle bevoegde gezagen waarbij we opereren vanuit de één-overheidsgedachte. De samenwerking komt tot stand:

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

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

4.1 Wettelijk verplicht en geregeld

Samenwerking bestuursrecht en strafrecht

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de verschillende handhavingpartners intensief samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling en voor de instanties binnen de strafrechtketen. Omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, is afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie ook noodzakelijk. Niet alleen via het strafrecht (OM, strafrechter of opsporingsdienst) kan een straf worden opgelegd, maar in toenemende mate kan ook het bestuur overtredingen bestraffen met een bestuurlijke boete. Een maatregel als het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang is niet gericht op het 'straffen', maar op het herstellen/veranderen van een situatie en wordt niet als straf gezien.

In verschillende wetgeving is afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

Dubbele handhavingsbevoegdheid onder de Omgevingswet

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

In de praktijk kan het voorkomen dat er sprake is van activiteiten waarbij verschillende bevoegde gezagen een rol (een bevoegdheid) hebben en is er sprake van dubbele bevoegdheid. In deze situaties zal, in onderlinge afstemming, door de coördinerende partij namens het bevoegd gezag een (meervoudige) omgevingsvergunning worden opgesteld. Hierin worden dan ook de voorschriften, waarvoor het andere bevoegd gezag instemming heeft verleend, opgenomen.

De handhaving op de naleving van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten is geregeld in artikel 13.3 van het Omgevingsbesluit. De (bestuursrechtelijke) handhavingstaak wordt ook door het bestuursorgaan uitgevoerd, dat op grond van afdeling 4.2 heeft beslist over instemming om een omgevingsvergunning voor die activiteit en/of voorschrift. Het omgevingsdocument bestaat straks uit twee aparte onderdelen: een omgevingsdeel en een waterdeel. Hierdoor is er dus sprake van een dubbele handhavingsbevoegdheid.

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

4.2 Bestuurlijke afspraken en overeenkomsten

Indirecte lozers

Directe lozingen zijn lozingen op het oppervlaktewater of direct op een RWZI. Indirecte lozingen gaan via de gemeentelijke riolering naar de RWZI. Met het in werking treden van de Omgevingswet blijft het adviesrecht van de waterbeheerder over een aanvraag omgevingsvergunning voor een indirecte lozing bestaan. De huidige mogelijkheid tot regulier of bindend advies verandert in één adviesrecht zonder instemming. De waterschapstaak van goed waterkwaliteitsbeheer tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten blijft echter onveranderd. Het belang van een doelmatige werking van onze zuiveringstechnische werken staat daarbij voorop. Een goede regulering van de lozingen op het riool is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Om dit goed te reguleren zetten we in op nauwe contacten met de Omgevingsdiensten. Met onze adviezen dragen we al jaren bij aan inhoudelijk gedegen vergunningen, meldingen en maatwerkvoorschriften. Dat laatste komt pas tot stand na een goed 'samenspel' tussen vergunningverleners, handhavers en zuiveringstechnologen. Met de Omgevingswet moet de Omgevingsdienst steeds nadrukkelijker in dit 'samenspel' betrokken worden. Om dat te bewerkstelligen is een handreiking voor het beoordelen van indirecte lozingen opgesteld.

De samenwerking op gebied van VTH met de Overijsselse Omgevingsdiensten is in 2013 al vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Hierin werken de Rijn-Oost waterschappen samen en hebben ze het Kennispunt Water ingericht om de watertaken (lees: indirecte lozingen) goed te borgen. Deze samenwerking is vastgelegd in het 'Bestuursakkoord Kennispunt Water'.

In de provincie Gelderland zijn in 2020 VTH samenwerkingsafspraken formeel vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst met de Omgevingsdienst Achterhoek. Met de Omgevingsdiensten Regio Arnhem werken we wel volgens deze afspraken maar zijn ze niet formeel bekrachtigd.

Met alle omgevingsdiensten zijn in 2023 op basis van de huidige werkafspraken ambtelijke procesafspraken gemaakt hoe samen te werken na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onderdeel van deze procesafspraken is de advisering bij indirecte lozingen. Voor toezicht wordt medio 2024 aanvullend nieuwe samenwerkingsafspraken tussen de Provincie Gelderland, gemeenten, Omgevingsdiensten en de waterschappen gemaakt specifiek voor meervoudige vergunningen.

Cross compliance

Vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen agrariërs inkomenssteun (betaalingsrechten). Dit staat los van de productie. Voor het verkrijgen van inkomenssteun moeten agrariërs voldoen aan randvoorwaarden (ook wel 'cross compliance' genoemd). Het naleven van een aantal door de EU aangewezen eisen op het gebied van (water)milieu valt onder die voorwaarden. Het ministerie van Economische Zaken is eindverantwoordelijke voor de cross compliance-verplichtingen. Het ministerie heeft afspraken voor de samenwerking met andere overheden, waaronder de waterschappen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst is ondertekend door alle waterschappen.

Met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is afgesproken dat bij bepaalde overtredingen een doormelding moet plaatsvinden bij bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden door het waterschap. Bij het opmaken van een boeterapport vindt automatisch doormelding aan het EU-loket plaats. Dit kan voor de overtreder gevolgen hebben voor wat betreft de hoogte van zijn inkomenssteun. Deze doormelding geldt voor een aantal artikelen die opgenomen zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Ook moeten overtredingen met betrekking tot bevoeiing en beregening van landbouwgronden worden doorgemeld. Andere zaken die relevant zijn, zijn de mestvrije zone (gelijk aan de teeltvrije zone), het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het bevoeien (beregennen) van landbouwgronden met water.

Seveso -inrichtingen

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

Voor toezicht en handhaving bij Seveso-inrichtingen gelden regels uit het Omgevingsbesluit. De veiligheidsregio, inspectie SZW en het bevoegd gezag zijn de toezichthoudende instanties. Zij zorgen samen voor een toezichtstelsel en toezichtplan, dat gericht is op verbetering van toezicht op deze risicovolle bedrijven. Doel is om met de bevoegde gezagen meer als één gezamenlijke overheid het bedrijf te benaderen. Dit om de toezichtdruk voor het bedrijf te verminderen en om meer themagericht te werken.

Voor het toezicht op Seveso-inrichtingen gelden aparte kwaliteitscriteria. Om hieraan te voldoen is een landelijk team van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) opgericht. In de vergadering van de Commissie Waterketens en Emissies van de Unie van Waterschappen is op 15 februari 2013 het besluit genomen dat zes waterschappen de regie op zich nemen voor de andere waterschappen. Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Hunze en Aa's en Waternet zijn aangewezen als regio voerende waterschappen inzake Seveso-inspecties voor de Rijn-Oost waterschappen.

Daarnaast zijn landelijke zes omgevingsdiensten al in het oude recht aangewezen voor de Brzo 2015 toezichtstaken. Zij zijn dat nu ook onder de Omgevingswet. Dat is geregeld in artikel 13.12 en bijlage VII van het Omgevingsbesluit.

Aansluitovereenkomst met de Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieutaakstelling (UO-IMT)

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

Door aansluiting op de emissieregistratie (UO-database) hebben waterschappen rechtstreeks toegang tot de milieuraportages van de tuinders. Hiermee beschikken de waterschappen over de informatie die nodig is voor toetsing aan de normen. Tevens kunnen de gegevens gebruikt worden voor uitvoering van handhavingsactiviteiten, voor beleidsbepaling en voor monitoring.

4.3 Ambtelijke samenwerking

NOOOT

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

Samenwerkingsverband Noord Oostelijke Omgevingsdiensten en waterschappen

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

Onderling toezicht rwzi's

In plaats van de eigen toezichthouders controleren toezichthouders van een aangrenzend waterschap de rwzi's. Op deze wijze voorkomen we dat 'de slager zijn eigen vlees keurt' en organiseren we onafhankelijkheid en transparant toezicht op de rwzi's. Rijkswaterstaat is sinds 2015 hierop aangesloten. Ook voor het toezicht op de rwzi's wordt net als bij andere doelgroepen de LHSO gehanteerd.

Idealiter zouden we dezelfde werkwijze voor wat betreft toezicht en handhaving ook kunnen hanteren voor onze eigen werkplaatsen en eigen projecten. De praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid daarvan gaan we komende tijd onderzoeken.

Stuurgroep VTH

Naast de samenwerking met de ketenpartners werken de Waterkracht waterschappen samen bij onder andere het gezamenlijk organiseren van de BOA opleidingen, Ervaringsprofiel (EVP)traject, opstellen Vergunningen- en Handhavingsuitvoeringsprogramma (VUP/HUP) en procesoptimalisatie Heffingen en samenwerking Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT).

4.4 Gegevensuitwisseling

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

1. verenigbaar is met het doel waarvoor die worden gebruikt, en
2. of voldaan wordt aan de grondslagen van de Algemene verordening gegevens-bescherming (AVG), en
3. of voldaan wordt aan de grondslagen van de Wet op de politiegegevens (WPG).

Bijlagen behorende bij: Handhavingsbeleid onder de Omgevingswet 2024

Bijlage 1 – Kwaliteitscriteria

De wet VTH wordt met de invoering van de Omgevingswet ook van toepassing op de waterschappen en is opgenomen in paragraaf 18.3.2 uit de Omgevingswet en paragraaf 13.2.2. uit het Omgevingsbesluit (strategische en programmatische uitvoering en handhaving). Deze paragrafen regelen de randvoorwaarden om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Hiervoor zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld die inzichtelijk maken welke kwaliteit verwacht wordt bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. Voor meer informatie zie: [Kwaliteitscriteria VTH vanaf 1 juli aangepast | Aan de slag met de Omgevingswet](#).

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

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

Beschrijving kritieke massa

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

De nieuwe competenties van de handhaver

Meer dan nu het geval is, zal de handhaver met inwerkingtreding van de Omgevingswet een “vergunningverlener in het veld” worden. De handhaver 2.0 moet onafhankelijk kunnen opereren maar vooral ook een teamplayer zijn. Bij onduidelijke situaties in het veld (bv. m.b.t. de invulling van de zorgplicht) moet de handhaver contact zoeken met de vergunningverlener en/of de jurist. Verder moet hij/zij analytisch zijn en communicatief vaardig zijn. Hij/zij moet een voorlichtende rol kunnen invullen (maar die mag niet doorslaan in ‘onderhandelen’ met het bedrijf). Voor de leidinggevende is het van belang om een gemêleerd team samen te stellen, waarin alle bovengenoemde competenties aanwezig zijn.

Beschrijving procescriteria

De procescriteria zijn opgebouwd conform de processtappen van de beleidscyclus ‘big eight’. Dit is door vertaald naar hoofdstuk 2 en 3 (beschrijving doelen, strategieën en vertaling naar jaarcyclus).

Werkwijze en uitvoering

In de procescriteria is aangegeven dat het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De werkwijze en uitvoering van de controles uit het uitvoeringsprogramma zijn vastgelegd in een Kwaliteit-, Arbo en Milieu-procesbeschrijving (KAM). Hierbij wordt rekening gehouden met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

Organisatorische condities

Ook worden er condities gesteld aan de organisatorische opbouw en regelingen om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Concreet betekent dit voor de uitvoering van toezicht en handhaving:

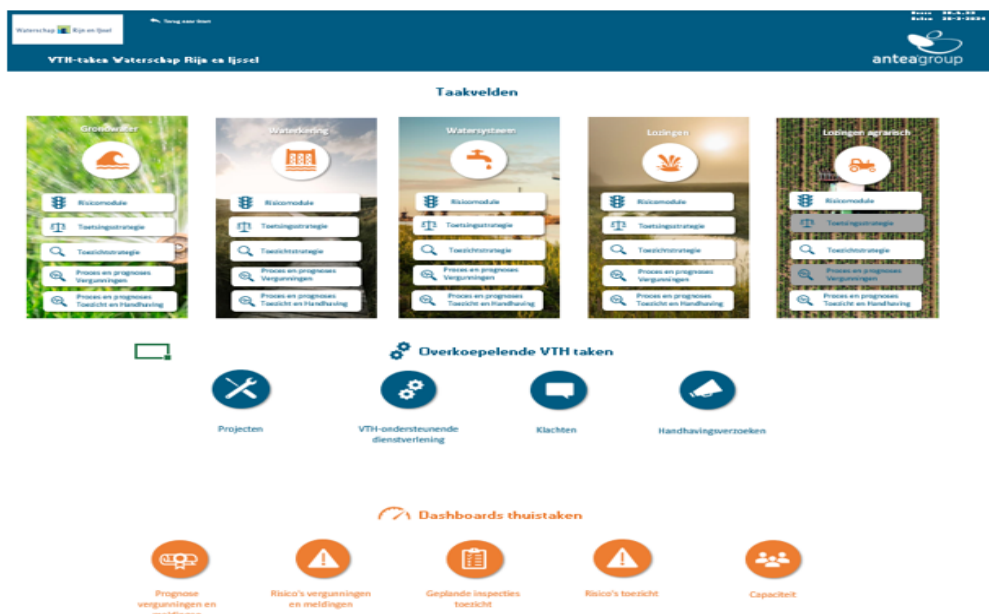
- Er is een scheiding op personeelsniveau tussen vergunningverleners en handhavers.
- De werkzaamheden voor elke toezichtstaak zijn verdeeld over minimaal twee toezichthouders om ‘bedrijfszekerheid’ te kunnen garanderen.
- Bij de planning van de werkzaamheden wordt rekening gehouden met een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen en geografische gebieden om een onafhankelijke relatie te waarborgen (roulatie één keer per 5 jaar).
- De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van toezichthouders liggen vast in mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen.
- Er is een mandaatregeling met daarin de bevoegdheden voor toezicht en handhaving.
- Voor de bereikbaarheid buiten kantoortijden is er een storingsdienst. Daar kunnen klachten, incidenten, calamiteiten en overtredingen worden gemeld. Daarmee is de 24-uurs bereikbaarheid van de handhavers geregeld. Ook buiten kantoortijden kunnen burgers melding doen van incidenten of acute klachten. Hiervoor zijn de waterschappen 24 uur per dag bereikbaar en is een 24-uurs beschikbaarheidsdienst ingericht
- De BOA legt voor de strafrechtelijke vervolging aan het Openbaar Ministerie verantwoording af. De BOA laat de opgemaakte processen-verbaal (p.v.) controleren door een collega-BOA en stuurt het p.v. naar het parket van het OM. De afhandeling van het p.v. wordt door het OM gemeld aan

de BOA. Binnen het waterschap wordt nagestreefd dat elke toezichthouder ook BOA bevoegdheden heeft. Op deze manier zijn onze toezichthouders breder inzetbaar en kunnen zij in bepaalde situaties direct overschakelen op strafrecht zonder dat er gewacht hoeft te worden op een collega.

Bijlage 2 – Prioritering en milieuscore

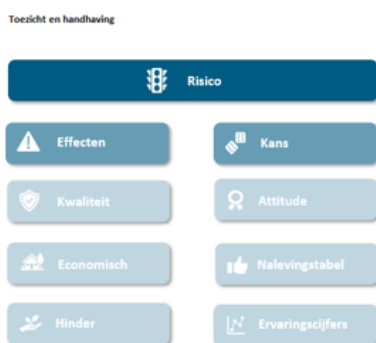
Vanaf 2017 is de basis voor het handhavingsbeleid en het opstellen van een handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) het Antea-Besturingsmodel. In dit model zijn de taken, prognoses en risico's door-gerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Het rekenmodel zet deze benodigde capaciteit af ten opzichte van de beschikbare capaciteit voor alle taakvelden. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de consequenties zijn van nieuwe wettelijke wijzigingen en/of bestuurlijke- danwel managementbeslissingen in het werkproces.

Het Besturingsmodel is in 2022 geactualiseerd waarbij ook vergunningverlening is geïntegreerd.



Met behulp van het risicomodel in het Besturingsmodel vindt een risico-inventarisatie plaats voor de verschillende taakvelden. De basis voor de risicomodule is de formule:

$$\text{Risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen;} \\ \mathbf{R = Ne * K}$$



De elementen 'Effecten' en 'Kans' in de risicomodule ingevuld door middel van allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard in de methodiek, de variabelen zijn per taakveld verschillend. Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een complex stelsel van geautomatiseerde berekeningen komt de totaalscore tot stand. Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit. Per taakveld is de methodiek voor prioriteitstelling gevuld met de specifieke gegevens (handhavingsobjecten) van het waterschap. Dit is uitgevoerd voor de taakvelden Grondwater, Waterkering, Watersysteem, Lozingen (bedrijfsmatig, inclusief indirecte lozingen) en Lozingen Agrarisch. Ieder taakveld heeft eigen prioriteiten.

Effect

Het negatieve effect is uitgewerkt in verschillende effecten die het waterschap met de uitvoering van de taken wil beschermen of voorkomen. Bij het taakveld Waterkeringen is dit veiligheid, bij de taakvelden Grondwater en Watersysteem is dit de hoeveelheid water (kwantiteit) en bij Lozingen en Lozingen

agrarisch is dit de kwaliteit. Omdat niet ieder thema hetzelfde belang vertegenwoordigt is uitgegaan van de volgende weging:

| Taakveld | Thema | Weging | Thema | Weging | Thema | Weging |
|--------------------|-----------------|--------|------------|--------|--------|--------|
| Grondwater | Waterkwantiteit | 33% | Economisch | 33% | Hinder | 33% |
| Waterkeringen | Waterveiligheid | 33% | Economisch | 33% | Hinder | 33% |
| Watersysteem | Waterkwantiteit | 33% | Economisch | 33% | Hinder | 33% |
| Lozingen | Waterkwaliteit | 33% | Economisch | 33% | Hinder | 33% |
| Lozingen agrarisch | Waterkwaliteit | 33% | Economisch | 33% | Hinder | 33% |

De verschillende thema's per taakveld zijn in de figuur is weergegeven. Voor elk taakveld zijn per thema variabelen bepaald. Aan die variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van de taak of object binnen het waterschap. De uitkomst van de analyse is een weergave van het risico, met een risicoverdeling zoals in bovenstaande figuur is weergegeven. Deze risicoverdeling vormt de prioriteit. In onderstaande tabel is per taakveld aangegeven op welke wijze de thema's zijn uitgewerkt.

| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen taakveld Grondwater |
|----------------------------|---|
| Waterkwantiteit | <ul style="list-style-type: none"> • Vernatting • Zetting • Verplaatsing vervuilingsplek |
| Economisch | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten herstelmaatregelen |
| Hinder | <ul style="list-style-type: none"> • Effecten op de omgeving (incl. archeologie) • Kwaliteit te lozen op water • Wateroverlast |
| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen taakveld Waterkeringen |
| Waterveiligheid | <ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen voor stabiliteit • Gevolgen erosiebestendigheid • Gevolgen kerende hoogte • Gevolgen voor kwel/piping |
| Economisch | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten herstelmaatregelen |
| Hinder | <ul style="list-style-type: none"> • Effecten op omgeving (waterstaatswerken) • Gevolgen voor beheer en onderhoud |
| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen taakveld Watersysteem |
| Waterkwantiteit | <ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen voor de stabiliteit talud en waterbodem • Gevolgen voor doorstroomcapaciteit • Gevolgen voor bergingscapaciteit • Gevolgen voor natuurvriendelijke oevers |
| Economisch | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten herstelmaatregelen |
| Hinder | <ul style="list-style-type: none"> • Effecten op de omgeving • Gevolgen voor beheer en onderhoud |
| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen taakveld Lozingen (bedrijfsmatig, incl. indirecte lozingen) |
| Waterkwaliteit | <ul style="list-style-type: none"> • Nitrificatie remmende stoffen • Lozingen A-stoffen • Lozingen ZS stoffen (incl. PFAS of koelwateradditieven) • Lozing zuurstofbindende stoffen • Opslag gevaarlijke stoffen • Geneesmiddelen |

| | |
|-----------------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Verstoring zuiveringstechnisch werk |
| Economisch | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten herstelmaatregelen |
| Hinder | <ul style="list-style-type: none"> • Impact op de omgeving (RWZI of oppervlaktewater) • Verstoring zuiveringstechnisch werk • Directe lozingen – ecologische gevolgen |
| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen taakveld Lozingen agrarisch |
| Waterkwaliteit | <ul style="list-style-type: none"> • Erfafspoeling en opslag bedrijfsstoffen • Bestrijdingsmiddelen/meststoffen (toepassing teelt) • Aanwezigheid luchtwasser • Antibiotica (afvalwater) • Risico bedrijfsafvalwater |
| Economisch | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten herstelmaatregelen |
| Hinder | <ul style="list-style-type: none"> • Effecten op oppervlaktewater incl. ecologie • Effecten op RWZI |

Kans

De kans, wordt net als bij het effect, bepaald aan de hand van thema's en variabelen. In tegenstelling tot bij het effect, zijn de variabelen die uiting geven aan de kans, uniform opgesteld omdat deze groten-deels algemeen van toepassing zijn. Voor alle taakvelden gelden dezelfde thema's en dezelfde variabelen. De kans op het negatieve effect is uitwerkt in drie verschillende thema's. De thema's en de bijbehorende variabelen zijn hieronder weergegeven.

| Thema's negatieve effecten | Uitwerking variabelen |
|----------------------------|---|
| Attitude | <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke en bestuurlijke gevoeligheid • Meldingen (in- en extern) • Houding en gedrag • Kennis van regels |
| Nalevingstabel | <ul style="list-style-type: none"> • Kosten/ baten (financiële afweging initiatiefnemer) • Mate van acceptatie (voorwaarden vergunning) • Informele controlekans |
| Ervaringscijfers | <ul style="list-style-type: none"> • Naleving • Waarschuwing • Vooraankondiging • Opleggen last onder dwangsom/last onder bestuursdwang • Strafrecht |

Prioritering

Het risicomodel zorgt per taakveld voor een spreiding van de risico's. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein risico. Door de risico's te clusteren is een verdeling in prioriteit ontstaan. Op deze verdeling in prioriteit is de volgende klasse indeling van toepassing:

| Klasse | Prioriteit |
|--------|---|
| I | ZEER GROOT RISICO (zeer groot belang/ zeer grote kans op optreden effect) |
| II | GROOT RISICO (groot belang/ grote kans op optreden effect) |
| III | GEMIDDELD RISICO (gemiddeld belang/ gemiddelde kans op optreden effect) |
| IV | KLEIN RISICO (klein belang/ kleine kans op optreden effect) |
| V | ZEER KLEIN RISICO (zeer klein belang/ zeer kleine kans op optreden effect) |

Door risico gestuurd te kijken naar de verschillende toezichtstaken is bepaald op welke onderwerpen en met welke diepgang getoetst wordt. Om te komen tot een goede tijdsverdeling en capaciteitsinzet over de verschillende toezichtstaken is per taakveld een toezichtstrategie uitgewerkt. Hierbij zijn de voorkomende handhavingsobjecten (oftewel activiteiten) uitgewerkt naar aspecten die voor kunnen komen bij een controle en de afhandeling daarvan. Niet alleen worden de werkzaamheden van de toezichthouder meegenomen bij deze uitwerking maar ook de inzet van een juriste of administratieve medewerker. Procentueel is vervolgens aangegeven wat de tijdsbesteding van het aspect is tijdens een controle en gewenste frequentie. Ook zijn de verschillende soorten controles uit de toezichtstrategie uitgewerkt in stappen en benodigde tijdsduur per stap.

Met behulp van de berekende handhavingsprioriteiten wordt 'top-down' gewerkt, van prioriteitsklasse 'zeer groot risico' naar prioriteitsklasse 'zeer klein risico'. In het tabblad Proces en Prognoses Toezicht en Handhaving komt vervolgens alles rekenkundig samen. Per taakveld wordt op basis van het risico op basis van de beschikbare formatie de gewenste capaciteit aangegeven voor de handhavingsobjecten binnen de afzonderlijke taakvelden aangegeven:

- Prioriteit per handhavingsobject
- Type controle uit de toezichtstrategie
- Frequentie van verschillende type controle
- Gewenste capaciteit in uren (totaal en verdeling over de afzonderlijke functies).

De tabbladen Proces en Prognoses Toezicht en Handhaving zijn de basis voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving. Met het jaarlijks opnieuw invullen van de ervaringscijfers bij de risico-inventarisatie worden de prioriteiten voor de inzet van toezicht en handhaving opnieuw bepaald.

Bijlage 3 – Tafel van 11

Een handig hulpmiddel om de achterliggende oorzaken van het niet naleven van de regels te bepalen, is de zogenaamde Tafel van 11 (ontwikkeld door het Ministerie van Justitie). Bij een analyse van het nalevingsgedrag met behulp van de 'Tafel van 11' is van belang dat er een goed beeld is van de doelgroep en de te toetsen regelgeving. Onder de doelgroep verstaan we hier de personen, bedrijven of organisaties die zich aan de regels moeten houden.

De 'Tafel van 11' bevat elf dimensies voor naleving van wetgeving, die zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handavingsdimensies. De indeling is zo gekozen, omdat ze vanuit het oogpunt van naleving en handhaving het meest herkenbaar is. Met 'handhaving' wordt hier bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren zijn ook in de 'Tafel van 11' benoemd. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving. Mogelijke oorzaken van 'niet naleven', benoemd in de 'Tafel van 11' zijn:

Geen spontane naleving

1. Gebrekkige kennis van de regels
2. Kosten wegen niet op tegen de baten
3. Mate van acceptatie (begrip)
4. Normgetrouwheid van de doelgroep
5. Gebrek aan informele controle

Controle

6. Kans op een informele melding
7. Kans op controle
8. Kans betrappt te worden
9. Selectiviteit (kans op controle en detectie)

Sanctie

10. Kans op een sanctie
11. Hoogte van een sanctie

Tafel van 11

1. **Kennis van regels** (*bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep*). Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden.
2. **Kosten/baten** (*(im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s)) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite*). Het gaat hier om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag. Deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Er kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:
 - kosten van naleving
 - kosten van overtreding (overtredingsdrempel)
 - baten van naleving
 - baten van overtreding

Immateriële kosten en baten, zoals het behoud van een goed imago, zijn ook onder deze dimensie begrepen. Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen hier niet bij. Vaak komen de baten van overtreding overeen met een nadeel van naleving en komt een overtredingsdrempel overeen met een nalevingsvoordeel.

3. **Mate van acceptatie** (*mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep*)
Acceptatie heeft betrekking op de (ervaren) redelijkheid van het door de overheid voorgestane beleid en de daaruit voortvloeiende normen. Acceptatie kan betrekking hebben op het oordeel van de doelgroep over een regel in het algemeen, maar ook op het oordeel over de consequenties van die regel in eigen specifieke situaties. De mate waarin de doelgroep zichzelf verantwoordelijk acht voor de realisatie van het beleid is overigens ook een indicatie voor de mate van acceptatie.

4. **Normgetrouwheid doelgroep** (*mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid*)
Sommige mensen doen gewoon wat de overheid opdraagt of wat in de wet staat. Het gaat bij deze sub dimensie om het bij de doelgroep levende respect voor de overheid in het algemeen.
5. **Niet-overheidscontrole - maatschappelijke controle** (*de door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid*)
Niet-overheidscontrole kan bestaan uit informele controle t.a.v. de gestelde normen of uit een formele vorm van controle door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden. In dat laatste geval spreken we van horizontaal toezicht. Sociale controle vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, interne of externe accountants, bedrijven in de buurt, concurrenten. De volgende aspecten spelen hierbij een rol:
 - de kans dat een overtreding gezien wordt;
 - de mate waarin de omgeving dat overtredingsgedrag af- of goedkeurt;
 - de mate waarin de omgeving zich vervolgens verantwoordelijk voelt en actie onderneemt;
 - horizontaal toezicht is een vorm van formele sociale controle: niet-overheidscontrole gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken. Denk hierbij aan beroepscode, certificering en keurmerken.
6. **Meldingskans** (*de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties*)
Het gaat hierbij om de kans dat een overtreding zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Men kan denken aan tippen, toeval en klachten. Diverse aspecten die bij de niet-overheidscontrole (5) werden genoemd, spelen hier ook een rol.
7. **Controlekans** (*de door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding*)
De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid: het aantal controles per bijvoorbeeld 100 doelgroep leden per jaar. De objectieve controlekans zal door diverse oorzaken in de praktijk afwijken van de subjectieve controlekans, bijvoorbeeld door de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. De subjectieve controlekans is doorslaggevend voor de mate van naleving. Er kan vaak onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten controles (bijvoorbeeld administratief en fysiek).
8. **Detectiekans** (*de door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt*)
De overtreding zal bij de verschillende vormen van controle ook echt gevonden moeten worden. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de diepgang van de controles. In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren maar is het moeilijk de overtreder op te sporen. De objectieve detectiekans bestaat uit de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het (meestal onbekende) aantal feitelijke overtredingen. Het gaat dus om een inschatting van de doeltreffendheid van het controlemiddel.
9. **Selectiviteit** (*de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden*)
Dit heeft betrekking op de mate waarin controleurs erin slagen om overtreders vaker te controleren dan degenen die naleven. In principe kan de kwaliteit of effectiviteit van deze vorm van selectieve controle (mogelijk gebaseerd op risicoanalyse of misdaadanalyse) gemeten worden door de verhouding van het aantal overtreders bij selecte controles en bij aselecte controles. De selectie verhoogt de pakkans voor overtreders. Deze dimensie is vooral van belang voor analyses van de handhaving, de doelgroep verrekent dit effect waarschijnlijk al in T7 en T8.
10. **Sanctiekans** (*de door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd*)
Na constatering van een overtreding kan een sanctie door bijzondere opsporingsdienst, politie, bestuur of rechter worden opgelegd. Niet alle geconstateerde overtredingen komen echter zover. Van belang is het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het gedoogbeleid van bestuurders. Het gaat dus om de door de doelgroep verwachte kans op één of andere straf.

11. **Sanctie-ernst** *(de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging)*

De hoogte van de sancties betreffen de duur van vrijheidsontneming, de hoogte van een geldboete of de moeite die men moet doen in geval van herstellen van de aangerichte schade. Ook kosten voor rechtsbijstand kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van aanzien/reputatie als gevolg van het in aanraking komen met Justitie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten straffen zal niet voor alle daders/doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten (lik op stuk) en wordt mogelijk ook al verdisconteerd in 10.

Bijlage 4 – Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

Achtergrond en toelichting op LHSO

[Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht \(LHSO\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Link naar pdf document

[Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht \(LHSO\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

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

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

Interventiematrix inzet handhavingsinstrumenten

| De (mogelijke) gevolgen: | Interventiematrix | | | |
|----------------------------------|--|--|--|---|
| | 4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar | 3. Van belang | 2. Beperkt | 1. Vrijwel nihil |
| | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/Intrekken vergunning, erkenning of certificaat |
| | | | Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/Intrekken vergunning, erkenning of certificaat | Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/Intrekken vergunning, erkenning of certificaat |
| | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) |
| | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) |
| | | | | Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/Intrekken vergunning, erkenning of certificaat |
| | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen), Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen), Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) |
| | | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV | Strafrecht PV |
| | | | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) |
| | Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen), Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) |
| | | | Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV | Strafrecht PV |
| | | | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) |
| | Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren | Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing |
| Het gedrag van de overtreder is: | A. Goedwillend, proactief (d.w.z. beëindigt overtreding eigener beweging) | B. Overschillig | C. Calculerend | D. Notoir/crimineel |

Bijlage 5 – Wanneer gedogen

Als een overtreding wordt geconstateerd, die om bepaalde redenen niet ongedaan kan of zal worden gemaakt, moet overwogen worden of in deze situatie gedogen mogelijk en wenselijk is. Aan de hand van de gedoogstrategie en/of onderstaande opsomming wordt nagegaan door de juridisch medewerker of sprake is van een situatie die voor gedogen in aanmerking komt:

- handhaving zou tot onbillijkheden leiden, bijvoorbeeld bij een nood-, overmachts- of overgangssituatie;
- het doel van de regelgeving wordt met de handhaving niet bereikt, bijvoorbeeld in overmachts- en overgangssituaties en indien een persoon of rechtspersoon niet over een vergunning beschikt of melding heeft gedaan maar wel voldoet aan de eisen die in een dergelijke vergunning/melding zouden worden gesteld;
- het doel van de regelgeving evident beter gediend is met gedogen, bijvoorbeeld een persoon of rechtspersoon dat tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker product of productiewijze;
- een ander, zwaarwegend belang dat gedogen rechtvaardigt, bijvoorbeeld indien de ongewenste neveneffecten van handhaving dusdanig groot zijn dat ze niet opwegen tegen het feit dat de overtreding eigenlijk beëindigd moet worden.

Er is in ieder geval sprake van overgangssituaties bij/als:

- nieuwe wet- en regelgeving;
- werken zonder vergunning omdat, door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd, mits een ontvankelijke aanvraag is ingediend en er voldoende grond is om aan te nemen dat de vergunning op korte termijn wordt verleend;
- de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunning verleend kan worden;
- regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding van bepaalde voorschriften tenietdoet, mits de nieuwe regelgeving op korte termijn te verwachten is;
- een éénmalige activiteit naast de bestaande vergunde activiteiten, aannemelijk is gemaakt dat deze activiteit voor een korte periode wordt uitgevoerd, de periode is korter dan de procedure voor het opstellen en vaststellen van een vergunning en deze vergunning daarna niet (meer) nodig is.
- bij overtreding van één voorschrift maar waarvan aannemelijk is gemaakt dat deze overtreding binnen afzienbare tijd wordt beëindigd door bijvoorbeeld een ingrijpende verbouwing of andere investering.

Als één of meer van bovenstaande situaties van toepassing is/zijn, kan het bestuur besluiten tot gedogen over te gaan. Het gedoogbesluit wordt echter altijd door het bestuur genomen, het kan niet in mandaat worden gegeven.

Bij gedogen gelden in ieder geval de volgende randvoorwaarden:

- de overtreding moet naar verwachting legaliseerbaar zijn;
- er mag geen onevenredige schade of hinder ontstaan bij derden;
- het gedogen moet beperkt zijn in omvang en tijd;
- er moet een schriftelijk verzoek tot gedogen worden ingediend met alle relevante informatie die nodig is om tot een goed besluit te kunnen komen;
- de belanghebbende heeft zelf tijdig alle redelijkerwijs mogelijke stappen ondernomen om de overtreding te voorkomen respectievelijk op legale wijze de situatie te creëren of de activiteit uit te voeren.

Gedogen mag niet, dus altijd handhavend optreden bij de volgende gevallen:

- acuut gevaar;
- dreigend gevaar of onomkeerbare schade aan monumenten, en/of (leef) milieu, en/of volksgezondheid, en/of openbare veiligheid en/of onaanvaardbare hinder voor derden;
- bij herhaling van dezelfde overtreding én in gevallen waarin het noodzakelijk is dat er een daad gesteld moet worden;
- ook als niet wordt voldaan aan de aan de gedoogbeschikking verbonden voorwaarden wordt (alsnog) overgegaan tot handhaving.

“Oud zeer”

De consequente handhaving van vooral de ruimtelijke ordening heeft een lange tijd een lage prioriteit gekend. Hierdoor zijn gecompliceerde situaties ontstaan van overtredingen met een lange voorgeschiedenis. Veelal zijn daarbij grote persoonlijke belangen gekoppeld aan de illegale situatie. Deze situaties kennen zelden volledig vergelijkbare situaties. Extra zorgvuldigheid is vereist. Wellicht treft niet alleen de overtreder blaam, ook de gemeente heeft hier mogelijk een taak (te lang) laten liggen. Als een der-

gelijke situatie niet kan worden gelegaliseerd moet toch een zuivere koers worden bepaald en vastgelegd hoe met deze situatie wordt omgegaan. Uitgangspunt is dat de illegale situatie in elk geval nooit langer mag voortduren dan door de huidige overtreder. Deze mag dus geen illegaal gebouwd opstal of illegaal gevoerde bedrijvigheid doorverkopen, verhuren, uitlenen of wat dan ook. Daarnaast kan als richtlijn een gedoogtermijn worden voorgesteld van de helft van de periode, dat de overtreding bij de gemeente aantoonbaar bekend was. Per situatie kan deze periode worden bepaald. De richtlijn is hierbij een indicatie en de situatie is bepalend.

Hoe wordt gedoogd?

Gedogen vindt niet passief, maar actief plaats, en wel door het opstellen van een gedoogbeschikking. Daardoor is gedogen openbaar en wordt de motivering kenbaar gemaakt. Daarnaast worden aan de gedoogbeschikking voorschriften verbonden ter bescherming van derden en/of het milieubelang. Een gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en moet voldoen aan de eisen die daarbij gesteld zijn. Tegen een gedoogbeschikking kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Als een verzoek om te gedogen wordt afgewezen, kan de belanghebbende hiertegen niet in bezwaar gaan. De belanghebbende kan wel bezwaar maken tegen het, daaropvolgende, handhavingsbesluit.

Vorbereiding

Eerst wordt bij het schriftelijke verzoek getoetst of alle relevante informatie (voor zover mogelijk) beschikbaar is. Er wordt getoetst welke wet- en regelgeving op alle aspecten van het verzoek van toepassing zijn en kunnen zijn, en ook op welke regelgeving zou moeten worden gedoogd. Daarnaast worden andere handhavingpartners (zowel bestuurs- als strafrechtelijk) voor zover betrokken geraadpleegd. De betrokken partijen worden vervolgens schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot het nemen van een gedoogbeschikking en worden ook in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven.

Uitvoering

De gedoogbeschikking wordt onder voorwaarden en tijdsduur verleend en dient daarom periodiek gecontroleerd te worden. Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de gedoogbeschikking dient het bestuur geadviseerd te worden de gedoogbeschikking in te trekken. Daarna kunnen nadere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd.

Handhaving

Er is geen sprake van gedogen als er reeds een handhavingsbesluit is genomen, maar er wegens goed onderbouwde redenen een lange termijn wordt gegeven, onder randvoorwaarden, waarin de belanghebbende de gelegenheid wordt gegeven om zijn overtreding ongedaan te maken.

Aansprakelijkheid

In de gedoogbeschikking moet een voorbehoud worden gemaakt met verwijzing naar de mogelijkheid dat derde-belanghebbende alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken, respectievelijk een verzoek tot handhaving kunnen indienen.

Het OM kan in bepaalde situaties alsnog besluiten om strafrechtelijk op te treden. In de gedoogbeschikking dient dan ook opgenomen te worden dat het besluit de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat. Ook andere risico's, als de situatie achteraf niet kan worden gelegaliseerd, blijven voor rekening van de verzoeker (overtreder). Gedogen legaliseert niet! De risico's die voortvloeien uit het niet legaal handelen respectievelijk een illegale situatie zijn voor degene die deze handeling verricht of in wiens opdracht deze worden verricht. Het besluit om de illegale handeling of situatie te gedogen verandert deze aansprakelijkheid niet.

Ook kunnen andere overheidsorganen, die bevoegd zijn tot handhaven, wel tot handhaven overgaan. Het bevoegd gezag behoudt zich het recht voor te handhaven, als de aanvrager zich niet aan de voorwaarden zoals gesteld in de gedoogbeschikking houdt. Ook alle risico's die daaruit voortvloeien zijn en blijven voor degene die de illegale handeling verricht en/of in wiens opdracht deze worden verricht. Dit risico en de aansprakelijkheid dienen duidelijk in de gedoogbeschikking te worden opgenomen.

Publicatie

Gedoogbeschikkingen worden op de gebruikelijke wijze gepubliceerd, zodat belanghebbenden kennis kunnen nemen van het besluit dat een situatie wordt gedoogd.